

Javnofinančna gibanja in politika

Ekonomski izzivi 2015

Ljubljana, julij 2015

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Odgovarja: mag. Boštjan Vasle, direktor

Odgovorna urednica: Lejla Fajić

Avtorice in avtorji Ekonomskih izzivov 2015 so: mag. Marijana Bednaš, mag. Aleš Delakorda, Lejla Fajić, mag. Barbara Ferk, mag. Marko Glažar, dr. Tanja Kosi Antolič, Janez Kušar, mag. Boštjan Vasle, mag. Eva Zver.

Uredniški odbor: mag. Marijana Bednaš, mag. Aleš Delakorda, Lejla Fajić, dr. Alenka Kajzer, dr. Tanja Kosi Antolič, mag. Rotija Kmet Zupančič, Janez Kušar, mag. Boštjan Vasle

Oblikovanje grafikonov: Marjeta Žigman

Od prve izdaje leta 2007 Ekonomski izzivi obravnavajo teme, za katere presodimo, da zahtevajo ukrepanje ekonomske politike. Letošnja publikacija obravnava področje javnofinančnih gibanj in politike ter izzive vpeljave fiskalnih pravil in vzpostavitve nadzora nad izvajanjem politike javnih financ v Sloveniji.

Kazalo

Povzetek	4
1 Fiskalna pravila in institucije za nadzor nad javnofinančnimi politikami EU	7
1.1 Okrepljen nadzor nad javnofinančnimi politikami v EU	7
1.2 Vloga fiskalnih pravil pri doseganju uravnoteženosti javnih financ	12
1.2.1 Numerična fiskalna pravila v EU	12
1.2.2 Učinkovitost fiskalnih pravil	13
1.2.3 Strukturni saldo kot osrednje fiskalno pravilo	14
1.3 Nadzor fiskalnih politik v državah EU	20
1.3.1 Vloga in naloge neodvisnih fiskalnih institucij v EU	20
1.3.2 Neodvisne fiskalne institucije v izbranih državah	24
1.3.3 Pasti nacionalnih ureditev fiskalnega nadzora v državah EU	27
1.4 Izzivi vzpostavitve institucionalnega okvira nadzora nad izvajanjem fiskalne politike v Sloveniji	29
1.4.1 Veljavni institucionalni okvir	29
1.4.2 Predlog nove ureditve institucionalnega okvira	31
2 Ocena srednjeročnega konsolidacijskega načrta za Slovenijo	35
2.1 Pregled stanja na področju javnih financ in izhodišča javnofinančne konsolidacije v prihodnjih letih	35
2.2 Ocena ukrepov Programa stabilnosti 2015 in skladnosti z doseganjem javnofinančnih ciljev	41
2.2.1 Srednjeročni konsolidacijski načrt PS 2015	41
2.2.2 Dolgoročna vzdržnost javnih financ	55
3 Izzivi fiskalne politike	61
4 Priloga k 1. poglavju: Fiskalni okvir in nadzor v izbranih državah EU	62
4.1 Avstrija	62
4.2 Belgija	62
4.3 Nizozemska	63
4.4 Nemčija	64
4.5 Slovaška	65
4.6 Latvija	65

Povzetek

Velika odstopanja od uveljavljenih pravil na področju fiskalne politike in njihov negativni vpliv na vodenje drugih ekonomskih politik so po izbruhu krize privedle do tesnejše koordinacije v EU. Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji iz 2012 je uvedla pravilo o uravnoveženem proračunu države, ki pomeni, da strukturni saldo v normalnih okoliščinah ne sme biti nižji od -0,5 % BDP. Dodatno teži temu pravilu daje zahteva po prenosu v nacionalno zakonodajo. Postavljeni so bili tudi minimalni standardi proračunskih okvirov držav EU. Uvedena je bila obveznost držav evrskega območja, da Evropski komisiji (EK) v oceno predložijo osnutke proračunskih načrtov. EK tako vrši nadzor nad izvajanjem srednjeročnih proračunskih usmeritev, v primeru resnih neskladij pa lahko od države zahteva predložitve novega osnutka. Proces sankcioniranja je postal postopnejši in naj bi učinkoval že v zgodnjih fazah odstopanja od pravil Pakta za stabilnost in rast. Čeprav prenovljen okvir omogoča boljšo koordinacijo ekonomskih politik in zgodnejše odkrivanje neravnovesij, pa je hkrati postal zelo kompleksen, kar otežuje nadzor.

Pomemben del prenove mehanizma koordinacije fiskalnih politik je vpeljava numeričnih fiskalnih pravil, ki v ospredje postavljajo strukturni saldo. Zmanjšanje odstopanj od zastavljenih ciljev in zagotavljanje vodenja konsistentne fiskalne politike preko celotnega cikla naj bi bilo doseženo z vpeljavo zavezujočih fiskalnih pravil v domači pravni red. Ta morajo biti dobro definirana, pregledna, enostavna in izvedljiva. Države evrskega območja so fiskalno pravilo o uravnoveženem proračunu že prenesle v nacionalno zakonodajo. Strukturni saldo, ki je sicer primernejši pokazatelj javnofinančnega položaja od dejanskega javnofinančnega salda, ima tudi nekatere pomanjkljivosti, povezane predvsem s spremenljivostjo izračunov proizvodne vrzeli in možnostjo različnih definicij enkratnih dejavnikov. Približno polovica evrskih držav je v domačo zakonodajo prenesla še izdatkovno pravilo ali pravilo glede potrebnega zniževanja dolga. Glede na prednosti in pomanjkljivosti posameznih pravil pa je načeloma učinkovitejša njihova kombinacija.

Prenovljeni mehanizem koordinacije fiskalnih politik predvideva tudi ustanovitev neodvisnih fiskalnih institucij za nadzor nad izvajanjem fiskalne politike in opredeljujejo njihove ključne naloge. Neodvisne fiskalne institucije nadzirajo spoštovanje fiskalnih pravil in delovanje popravljalnega mehanizma, pripravljajo ali potrjujejo makroekonomske napovedi in javno objavljajo svoje ocene. Temeljna načela njihove neodvisnosti in učinkovitosti so: dobra umeščenost v institucionalni okvir, jasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti, strankarska neodvisnost in strokovna usposobljenost članov, zadostni viri za delovanje ter učinkovito komuniciranje z javnostjo. Njihova organizacijska oblika in konkretizacija pristojnosti je v okviru teh pravil in načel prepuščena državam. Tako se število, velikost, pristojnosti in institucionalna umeščenost neodvisnih fiskalnih institucij med državami EU razlikujejo. V nekaterih državah so prisotne že več desetletij, v večini pa so bile ustanovljene ali temeljito prenovljene v zadnjih letih. Brez neodvisne fiskalne institucije s pristojnostjo nadzora nad upoštevanjem numeričnih fiskalnih pravil (tj. fiskalnega sveta) ali vsaj ustrezne zakonske podlage za njeno ustanovitev in delovanje so med državami EU še Češka, Poljska in Slovenija.

Fiskalni sveti v izbranih državah so pretežno srednje velikosti, z vsaj nekaj stalnega osebja in pristojnostmi, ki so širše od nadzora skladnosti s fiskalnimi pravili. Med obravnavanimi šestimi državami (Avstrija, Belgija, Nizozemska, Nemčija, Slovaška, Latvija) so, z izjemo latvijskega, fiskalni sveti srednje velikosti, z vsaj 20 sodelavci; člani so pogosto zunanji svetovalci. Imenujejo jih vlade skupaj z nevladnimi institucijami ali pa so izvoljeni v parlamentu. Pristojnosti fiskalnih svetov so opredeljene širše kot nadzor skladnosti s fiskalnimi pravili in zajemajo še pripravo analiz dolgoročne vzdržnosti javnih financ in drugih ekonomskih analiz, ponekod tudi oblikovanje priporočil za vodenje fiskalne politike. V nekaterih državah imajo fiskalni sveti ločen proračun, v več primerih pa so bili pripojeni k že uveljavljenim institucijam, ki so jim zagotovile strokovno in administrativno podporo. V Avstriji, Belgiji, Nemčiji in na Nizozemskem imajo pomembno vlogo pri fiskalnem nadzoru še druge neodvisne institucije z močno kadrovsko zasedbo, ki jim

omogoča izvedbo zahtevnejših nalog. Neodvisne fiskalne institucije z dolgoletno tradicijo in javnim ugledom imajo precejšen vpliv na javno razpravo o fiskalni politiki, kar je pomemben dejavnik njihove učinkovitosti.

Pred izzivom prenosa prenovljenega fiskalnega okvira EU v izvedbeno zakonodajo je tudi Slovenija.

Vladni predlog izvedenega zakona na podlagi spremembe Ustave RS iz maja 2013 je v parlamentarnem postopku že več kot pol leta, javna razprava in izmenjava strokovnih mnenj pa sta ob tem večinoma izostali. Velik del zahtev iz zakonodaje EU in medvladnega fiskalnega pakta glede fiskalnega pravila in fiskalnega sveta je v predlogu zakona vsebovan, manjka pa nekaj rešitev, ki bi slonele na primerih dobre prakse drugih držav ter upoštevale obstoječo institucionalno ureditev in slovenske posebnosti. Poleg pomanjkanja široke sprejetosti in podpore javnosti je v trenutnem predlogu parametrov in delovanja fiskalnega pravila tudi nekaj nejasnosti, do katerih se bo moral relativno majhen fiskalni svet transparentno opredeliti. Predlagan način oblikovanja in organiziranosti fiskalnega sveta bi lahko povzročil dvome v njegovo neodvisnost, zelo verjetno pa bi se tudi zato lahko soočil s pomanjkanjem kredibilnosti. Večanje kompleksnosti nadzora nad ustreznostjo fiskalnih politik v zadnjih nekaj letih predstavlja poleg dokaj širokega nabora nalog, predvidenega z zakonom, poseben izziv za delovanje majhnega fiskalnega sveta.

Slovenija se že vrsto let sooča s problemom vzdržnosti javnih financ. Strukturni primanjkljaj je značilen najmanj za zadnjih petnajst let, saj Slovenija tudi v letih najvišje gospodarske rasti ni uspela ustvariti javnofinančnega presežka. Po izbruhu gospodarske krize, zaradi katere se je okrepilo delovanje avtomatskih stabilizatorjev, vlada pa se je nanjo odzvala še z ukrepi za blaženje njenih posledic in sanacijo bank, se je primanjkljaj znatno povečal. Javni dolg se je z 22 % BDP leta 2008 tako do konca leta 2014 povečal na preko 80 % BDP.

Ključna naloga fiskalne politike v naslednjih letih je zato konsolidacija javnih financ, ki bo odpravila nakopičena strukturna neravnotežja. Dosedanji ukrepi za konsolidacijo javnih financ so bili večinoma varčevalno naravnani in so nastali v času velike negotovosti v slovenski ekonomiji in razmerah, ko je imela Slovenija zelo otežen dostop do virov financiranja na tujih trgih. Ohranjanje teh ukrepov tudi v nadaljnjih letih je pokazalo njihove slabosti, npr. negativen vpliv na gospodarsko aktivnost in spodkopavanje drugih politik, npr. politike plač v javnem sektorju. Še večja pomanjkljivost takšnega pristopa pa je, da ne vzpostavlja vzdržnih javnih financ z odpravo problemov s trajnejšimi rešitvami pri njihovem izvoru.

Program stabilnosti 2015 vsebuje nastavke srednjeročne konsolidacije, vendar na izzive fiskalne politike ne odgovarja v zadostni meri. Kljub predvidenemu znižanju javnofinančnega primanjkljaja v naslednjih letih struktura ukrepov ne naslavlja ključnih problemov, v teh letih pa tudi ne bo dosežen zadosten fiskalni napor, merjen z zniževanjem strukturnega primanjkljaja. Čeprav PS 2015 ohranja poudarek na relativnem zniževanju izdatkov, pa ponovno v precejšnji meri spreminja način izvajanja konsolidacije. Predvideva namreč srednjeročno izenačitev izdatkov z ravno iz 2014, kar izhaja iz načrtovanega zniževanja izdatkov za obresti, ki v celoti kompenzira povečanje primarnih izdatkov v tem obdobju. Na drugi strani PS 2015 predvideva rast prihodkov, ki je načrtovana v vseh letih razen v 2016, ko se ti znižajo pod vplivom močnega znižanja prihodkov iz sredstev EU. Njihova rast odraža pričakovano okrevanja gospodarske aktivnosti, v 2015 in 2016 pa tudi diskrecijske ukrepe: nove davčne obremenitve, širitev davčnih osnov in učinkovitejše zajetje. Tveganja predvidenega pristopa so povezana s predpostavko nižjih plačil obresti v naslednjih letih, saj je hkrati predvideno ohranjanje javnofinančnih primanjkljajev, ki se sicer znižujejo, vendar bo za njihovo pokritje potrebno dodatno zadolževanje, ostali ukrepi, ki bi lahko zmanjšali obseg dolga, pa niso opredeljeni. Poleg tega so številni ukrepi, podobno kot že v predhodnih letih, nedorečeni in še vedno v preveliki meri ohranjajo varčevalni pristop, namesto trajnejšega strukturnega prilagajanja spremenjenim makroekonomskim in demografskim razmeram.

Za dosego vzdržnih javnih financ bo tako nujno soočenje s posledicami starajočega se prebivalstva in nakopičenim javnim dolgom. Čeprav je slovensko prebivalstvo eno izmed najhitreje starajočih se v EU, se sistemi socialne zaščite niso v zadostni meri prilagodili spremenjenim razmeram. To na eni strani povzroča težave pri zagotavljanju socialne varnosti prebivalstva, na drugi pa povečuje pritiske na javne finance. Zaradi

naraščanja razkoraka med vplačanimi prispevki in izplačanimi pokojninami kljub reformi v letu 2013 se povečuje transfer iz proračuna, namenjen njegovemu pokrivanju – v 2014 je dosegel že 1,6 mrd EUR. To kaže na nujnost sprejetja korenitejše reforme, ki bo v večji meri omogočala vzdržno financiranje pokojninskega sistema. Povečanje javnega dolga na preko 30 mrd EUR, ki odraža visoke javnofinančne primanjkljaje zadnjih let in obsežne dokapitalizacije bank in podjetij, nakazuje tudi neučinkovitost vodenja podjetij v državni lasti. Sprememba načina njihovega upravljanja ali privatizacija bi zato izboljšali učinkovitost teh podjetij in zmanjšali verjetnost nadaljnjih dokapitalizacij z javnimi sredstvi.

Pri ostalih skupinah izdatkov bi selektivnejši pristop k njihovem zniževanju, namesto »linearnega rezanja«, zagotovil vzdržnejši javnofinančni položaj. To bi lahko dosegli na osnovi podrobnega pregleda odhodkov in programskega pristopa k načrtovanju proračuna, ki bi omogočil bolj vsebinsko razpravo o usmerjanju omejenih javnih sredstev k vnaprej določenim prioritetam. To pomeni izvajanje politik, ki v čim manjši meri krnijo gospodarsko okrevanje oziroma spodbujajo dolgoročni potencial gospodarstva.

1 Fiskalna pravila in institucije za nadzor nad javnofinančnimi politikami EU

1.1 Okrepljen nadzor nad javnofinančnimi politikami v EU

Zaostrovanje javnofinančnih razmer po začetku finančne krize je razkrilo slabosti dotedanjih pravil EU glede usklajevanja javnofinančnih politik v evrskem območju ter spodbudilo njihovo prenavo. Po letu 2008 so skoraj vse države EU kršile vsaj eno od omejitev, h katerima so se zavezale s Pogodbo o Evropski uniji (1992)¹ in Paktom za stabilnost in rast, sklenjenim leta 1997 (tj. zgornji meji primanjkljaja in dolga sektorja država v višini 3 % BDP oz. 60 % BDP). Kršitve s strani nekaterih držav² so bile prisotne že pred začetkom finančne krize, kar je skupaj z večjo raznolikostjo držav EU po njeni širitvi pripeljalo do prve prenave pakta leta 2005. S to prenavo je bil srednjeročni cilj javnofinančnih politik³ držav EU – ki je bil sprva zapisan kot čim bolj uravnotežen javnofinančni položaj ali javnofinančni presežek – opredeljen kot strukturni saldo (s spodnjo mejo - 1 % BDP za države evrskega območja), ki upošteva ciklična nihanja gospodarske aktivnosti in enkratne dejavnike ter se določi za vsako državo posebej.⁴ Strukturni saldo je s tem postal eden ključnih kazalnikov v sistemu nadzora fiskalnih politik na ravni EU in kasneje še na nacionalni ravni. Ob šibkem nadzoru na ravni EU in neučinkovitem mehanizmu sankcioniranja je več držav kršilo tudi to pravilo in finančno krizo pričakalo brez ustreznih odpornosti njihovih javnih financ na šoke. Povečevanje javnofinančnih primanjkljajev in dolgov v EU po letu 2008 je narekovalo sprejem novih pravil za tesnejše usklajevanje fiskalnih politik in strožji fiskalni nadzor na ravni EU. Nova pravila so dodatno okrepila vlogo strukturnega salda in vpeljala dopolnjujoča fiskalna pravila. Postavljeni so bili osnovni standardi nacionalnih javnofinančnih okvirov, s katerimi se je okrepila vloga neodvisnih institucij pri proračunskem načrtovanju in nadzoru.

S podpisom fiskalnega pakta so se države evrskega območja zavezale k prenosu pravila za uravnoteženje javnih financ v nacionalni pravni red, s čemer se je pomen strukturnega salda še povečal. Fiskalni pakt je del medvladne pogodbe (PSUU), s katero so se države evrskega območja ter nekatere druge države EU⁵ zavezale, da bo njihov proračun v normalnih okoliščinah uravnotežen ali v presežku. To se skladno s členom 3(1b) PSUU šteje za doseženo, če letni strukturni saldo sektorja države dosega srednjeročni cilj države s spodnjo mejo strukturnega primanjkljaja na ravni 0,5 % BDP (oz. 1 % BDP za države z dolgom precej pod 60 % BDP). To fiskalno pravilo, ki je opredeljeno strožje kot s Paktom za stabilnost in rast⁶, bi morale države prenesti v notranji pravni red do začetka leta 2014, in sicer z zavezujočimi in trajnimi določbami, ki so po možnosti ustavne narave. Države podpisnice morajo tudi vzpostaviti neodvisni nadzor nad spoštovanjem pravila uravnoteženega proračuna in določiti popravljalne mehanizme, ki se samodejno sprožijo v primeru znatnih odstopanj od srednjeročnega cilja, ali prilagoditvene poti za njegovo dosego⁷.

¹ Referenčni vrednosti primanjkljaja in dolga države sta opredeljeni v Protokolu št. 12, ki je priloga k Pogodbi o Evropski uniji (PEU) in Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU). Po prenavi pogodb leta 2009 osnovo za usklajevanje fiskalnih politik v EU predstavljajo členi 121, 126 in 136 PDEU.

² Med starimi članicami EU zlasti Italije, Francije, Nemčije, Portugalske in Avstrije.

³ Srednjeročni cilj (angl. medium term objective, MTO) je ciljni strukturni saldo, izračunan skladno z dogovorjeno metodologijo na ravni EU, ki naj bi ga država dosegla za zagotovitev vzdržnosti javnih financ.

⁴ Obenem je bil opredeljen potreben fiskalni napor za dosego srednjeročnega cilja, in sicer kot znižanje strukturnega primanjkljaja za vsaj 0,5 % BDP letno oz. več v času dobrih in manj v času slabih gospodarskih razmer.

⁵ Fiskalni pakt je del Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU), ki so jo leta 2012 podpisale vse države EU, razen Velike Britanije, Češke in Hrvaške (slednja je v EU vstopila po njenem podpisu). K spoštovanju fiskalnega pakta, ki je njen del in zavezuje vse države iz evrskega območja, so se zavezale tudi Danska, Romunija in Bolgarija.

⁶ Po preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast je spodnja meja letnega strukturnega salda -1 % BDP, ne glede na višino dolga države članice.

⁷ Pri tem naj bi izhajale iz Skupnih načel za nacionalne popravljalne mehanizme (Sporočilo Evropske komisije z dne 20.6.2012, COM(2012), 342).

S ponovno prenavo Pakta za stabilnost in rast se je okrepila tudi vloga fiskalnih pravil, ki dopolnjujejo osrednja pravila glede strukturnega primanjkljaja. Nov zakonodajni sveženj EU, poznan kot šestorček,⁸ je dal večjo težo zgornji meji dolga sektorja država in razjasnil, kdaj se zniževanje presežnega dolga šteje kot zadostno. Tako se lahko postopek v zvezi s presežnim primanjkljajem sproži tudi za državo z letnim primanjkljajem pod 3 % BDP, če njen dolg presega 60 % BDP in se ne znižuje dovolj hitro (tj. za vsaj 1/20 letno v povprečju treh let)⁹. V preventivni del pakta je bilo vpeljeno izdatkovno pravilo (angl. expenditure benchmark), po katerem rast izdatkov sektorja država naj ne bi presegala rasti potencialnega BDP, razen če je presežek izravnal z diskrecijskimi ukrepi na strani prihodkov; to bi omogočilo približevanje ciljnemu strukturnemu saldu¹⁰. Po razširjenem Paktu za stabilnost in rast, ki vključuje vse zakonodajne dopolnitve v zadnjih letih,¹¹ mora torej ocena približevanja srednjeročnemu javnofinančnemu cilju poleg fiskalnega napora upoštevati tudi rast izdatkov v primerjavi z rastjo potencialnega BDP.

V zadnjih letih je bila za države evrskega območja uvedena obveznost predložitve osnutkov proračunov Evropski komisiji, okrepljen je bil fiskalni nadzor v EU in uvedena večja postopnost sankcioniranja. Skladno z dvojčkom uredb¹² države evrskega območja vsako leto oktobra Evropski komisiji (EK) predložijo osnutke proračunskih načrtov¹³ za prihodnje leto. EK jih oceni in tako vrši sprotni nadzor nad izvajanjem programov stabilnosti, ki vsebujejo srednjeročne proračunske načrte. V primeru resnih neskladij s predpisi EU lahko EK od države zahteva predložitve novega osnutka (krepitev preventivnega delovanja). Z dvojčkom uredb je bil prav tako uveden podrobnejši nadzor nad državami v procesu presežnega proračunskega primanjkljaja, z obveznostjo predložitve programa ekonomskega partnerstva, ki vsebuje strategijo javnofinančne konsolidacije. Določena so bila tudi enotna pravila (za razliko od predhodnih *ad hoc* pristopov) nadzora v državah evrskega območja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave s finančno stabilnostjo in vzdržnostjo javnih financ ali so zaprosile za tujo finančno pomoč. S t. i. šestorčkom predpisov pa je proces sankcioniranja¹⁴ v okviru Pakta za stabilnost in rast postal bolj postopen in naj bi učinkoval že v zgodnjih fazah odstopanja od njegovih pravil; v proces je bil vključen tudi element avtomatizma (obrnjena kvalificirana večina pri odločanju o uvedbi sankcije).

Postavljeni so bili osnovni standardi proračunskih okvirov držav EU. Nanašajo se na sledeče značilnosti nacionalnih proračunskih okvirov¹⁵:

- sistem javnega računovodstva, ki mora izčrpno in usklajeno pokrivati vse podsektorje države ter zagotavljati redno objavo podatkov in poleg notranjega še zunanji nadzor;
- makroekonomske in proračunske napovedi, uporabljene pri javnofinančnem načrtovanju, ki morajo biti realistične in temeljiti na najnovejših podatkih (uporaba najverjetnejšega ali previdnejšega scenarija), pripravijo ali potrdijo pa jih neodvisni organi;
- opredelitev nacionalnih numeričnih fiskalnih pravil, ki skozi večletno obdobje spodbujajo spoštovanje referenčnih mej primanjkljaja in dolga ter doseganje srednjeročnih proračunskih ciljev države;
- zagotovitev učinkovitega spremljanja spoštovanja pravil s strani (vsaj funkcionalno) neodvisnih organov (več o zahtevah glede vloge neodvisnih institucij pri fiskalnem nadzoru na nacionalni ravni v poglavju 1.3.1);
- srednjeročno javnofinančno načrtovanje za obdobje vsaj treh let.

⁸ V svežnju šestih predpisov, sprejetih leta 2011, so Direktiva 2011/85/EU Sveta in pet uredb: Uredba (EU) št. 1173/2011, Uredba (EU) št. 1174/2011, Uredba (EU) št. 1175/2011, Uredba (EU) št. 1176/2011 in Uredba (EU) št. 1177/2011.

⁹ Če zniževanje presežnega dolga v preteklih letih ni bilo zadostno, se oceni še njegova dinamika v naslednjih treh letih (ob predpostavki nespremenjenih politik). Če tudi ta ne kaže na zadostno znižanje dolga, država preide v korektivni del pakta. Poleg tega velja za države, zoper katere se je postopek v zvezi s presežnim primanjkljajem (sprožen pred 8.11.2011) že zaključil, triletno prehodno obdobje za postopno prilagoditev.

¹⁰ Če izdatki rastejo skladno s potencialnim BDP, je ob določenih predpostavkah namreč strukturni saldo konstanten, če rastejo hitreje pa se strukturni saldo poslabša in obratno.

¹¹ Prenovljen Pakt za stabilnost in rast neposredno ne zajema določil fiskalnega pakta, saj ima slednji značaj medvladnega sporazuma in ne zakonodaje EU. Del zakonodaje EU so le tista določila fiskalnega pakta, ki so bila vključena tudi v dvojček uredb EU iz leta 2013.

¹² Dvojček uredb iz leta 2012 zajema Uredbo (EU) št. 472/2013 in Uredbo (EU) št. 473/2013.

¹³ Okvir za pripravo osnutkov proračunskih načrtov določata Sporočilo Komisije COM(2013) 490 in Sporočilo Komisije COM(2014) 675.

¹⁴ Sankcije se lahko izrečejo le državam evrskega območja.

¹⁵ Standarde sta postavili Direktiva 2011/85/EU, ki je del šestorčka iz leta 2011, in Uredba (EU) št. 473/2013, ki sodi v t.i. dvojček uredb iz leta 2013.

V začetku leta 2015 so bila določila razširjenega Pakta za stabilnost in rast dopolnjena še z usmeritvami, ki državam pod določenimi pogoji dovoljujejo začasno odstopanje od pravil. EK je v razlagalnem sporočilu¹⁶ pojasnila, da je v preventivnem delu pakta dovoljeno začasno odstopanje od srednjeročnega proračunskega cilja ali poti za njegovo doseg (v obsegu do 0,5 % BDP), kadar je to povezano s strukturnimi reformami ali investicijami in so izpolnjeni določeni pogoji. V prvem primeru mora država v celoti izvesti večjo strukturno reformo s preverljivim pozitivnim učinkom na proračun ali predložiti njen vsebinsko in časovno natančno opredeljen in verjeten načrt. Drugi primer velja za države z negativno rastjo ali visoko negativno proizvodno vrzeljo (vsaj -1,5 % BDP), ki zvišajo stopnjo investiranja, pri čemer so javne naložbe sofinancirane v okviru evropske kohezijske politike, Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) ali nekaterih drugih instrumentov EU. Državam v korektivnem delu pakta, ki so pripravile kredibilni načrt strukturnih reform, pa se lahko podaljša rok za odpravo presežnega primanjkljaja, vendar le, če je država izvedla zahtevani fiskalni napor. Za države v korektivnem delu pakta je EK razvila tudi nov pristop ocenjevanja fiskalnega napora, s katerim bo izločila proračunske dogodke, ki so izven nadzora vlad.

Pravila na ravni EU, v okviru katerih države članice vodijo nacionalne fiskalne politike, so po dopolnitvah v zadnjih letih postala zelo kompleksna. Z nadgradnjo Pakta za stabilnost in rast so pravila po eni strani postala strožja, po drugi strani pa bolj prožna. S tem se je Pakt sicer bolj približal »enemu modelu za vse«, vendar je postal nepregleden ter težaven za uporabo in komuniciranje s širšo javnostjo. Trenutno veljavne zahteve preventivnega in korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast ter zahteve fiskalnega pakta povzema Tabela 1. Elemente nacionalnih fiskalnih okvirov in njihove značilnosti, kot jih narekujejo pravila EU in fiskalni pakt, pa prikazuje Slika 1.

¹⁶ Sporočilo Evropske komisije »Kako čim bolje izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil pakta za stabilnost in rast«, 13.1.2015, COM(2015) 12.

Tabela 1: Veljavni glavni elementi Pakta za stabilnost in rast ter fiskalnega pakta

Cilj	Opredelitev	Prilagoditvena pot in začasna odstopanja	Mehanizem izvršitve
PAKT ZA STABILNOST IN RAST – PREVENTIVNI DEL			
Proračunski saldo sektorja država blizu ravnotežja ali v presežku	<p>Nacionalno-specifični srednjeročni proračunski cilj, opredeljen kot strukturni saldo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - s spodnjo mejo za države evrskega območja v višini -1 % BDP, - ki zagotavlja varnostno razliko do zgornje meje primanjkljaja (3 % BDP); - ki omogoči proračunski manevrski prostor; - ki zagotavlja hiter napredek pri doseganju vzdržnosti (glede na stroške staranja in javni dolg). <p>V primeru odstopanja od srednjeročnega cilja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hitro približevanje cilju, - zgornja meja rasti odhodkov (rast odhodkov, brez obresti in nekaterih drugih odhodkov ter zmanjšanih za diskrecijske ukrepe na strani prihodkov, ne presega srednjeročne stopnje rasti potencialnega BDP). 	<p>Zmanjšanje strukturnega primanjkljaja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - za 0,5 % BDP letno (več v dobrih in manj v slabih časih, po formuli: izjemno slabi časi = 0 % ≤ zelo slabi časi ≤ 0,25 % ≤ slabi časi ≤ 0,5 % < dobri časi)*; - za več kot 0,5 % BDP letno, če javni dolg presega 60 % BDP ali obstajajo izrazita tveganja glede splošne vzdržnosti dolga. <p>Upošteva se tudi rast odhodkov.</p> <p>Dopustna začasna odstopanja v primerih:</p> <ul style="list-style-type: none"> - strukturnih reform s preverljivim javnofinančnim učinkom; - povečanja stopnje investiranja ob izpolnjevanju določenih pogojev; - neobičajnih dogodkov izven nadzora vlade s pomembnimi javnofinančnimi posledicami; - resnega gospodarskega upada v evrskem območju ali celotni EU. 	<p>Postopek za odpravo znatnih odstopanj od srednjeročnih ciljev ali poteka prilagoditve (tj. odstopanj za več kot 0,5 % BDP v enem letu oz. več kot 0,25 % BDP v dveh letih).</p> <p>Za države evrskega območja možne sankcije v primeru ponavljajočih se kršitev (obrestni depozit v višini 0,2 % BDP).</p>
PAKT ZA STABILNOST IN RAST – KOREKTIVNI DEL			
Odprava večjih napak politik	<p>Zgornje meje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - primanjkljaj: 3 % BDP - dolg: 60 % BDP oz. njegovo zadostno zniževanje (v povprečju treh let letno znižanje za 5 % odstopanja od zgornje meje, a se pri presoji upoštevajo gospodarski cikel in napovedi dolga s strani EK za naslednji dve leti). 	<p>Zmanjšanje strukturnega primanjkljaja: za vsaj 0,5 % BDP. Dopolnitev z oceno proračunskega učinka sprejetih ukrepov od »spodaj navzgor«, glede na spontani scenarij.</p> <p>Podaljšanje rokov v primeru:</p> <ul style="list-style-type: none"> - učinkovitega ukrepanja in nepričakovanih dogodkov izven nadzora vlade z večjimi javnofinančnimi posledicami; - resnega upada gospodarske aktivnosti v evrskem območju ali celotni EU, če to ne ogrozi srednjeročne fiskalne vzdržnosti; - izvedbe ali kredibilnega načrta strukturnih reform ob ustreznem fiskalnem naporu. 	<p>Proces postopnega sankcioniranja za države evrskega območja na ravni EU (od brezobrestnega depozita v višini 0,2 % BDP do globe v enaki višini, ki se ji ob ponavljajočih kršitvah doda še variabilni del).</p>

FISKALNI PAKT			
Spodbujanje proračunske discipline z nacionalnim lastništvom fiskalnih pravil in postopkov	<p>Pravilo strukturno uravnoteženega proračuna: letni strukturni saldo države dosega srednjeročni cilj države s spodnjo mejo -0,5 % BDP (oz. -1,0 % BDP v primeru javnega dolga precej pod 60 % BDP). V primeru odstopanja: hitro približevanje srednjeročnemu cilju.</p> <p>Zgornja meja dolga (60 % BDP) oz. njegovo zadostno zniževanje (v povprečju za 1/20 na leto**).</p>	<p>Postopek prilagajanja: časovni okvir določi EK v priporočilih posamezni državi. Napredek se ocenjuje skladno s pravili Pakta za stabilnost in rast.</p> <p>Pri izjemah sklicevanje na Pakt za stabilnost in rast.</p> <p>Ni določil o začasnem odstopanju v primeru strukturnih reform in naložb.</p>	<p>Samodejno sprožen popravljalni mehanizem na nacionalni ravni.</p> <p>Nadzor izvaja nacionalna neodvisna fiskalna institucija.</p>

Vir: EC (2014, str. 12), dopolnitve UMAR.

Opomba: *Zahteva je odvisna od višine javnega dolga in proizvodne vrzeli države, kot je podrobneje opredeljeno v sporočilu Evropske komisije COM(2015) 12. ** Pogodba se sklicuje na Uredbo Sveta (EU) 1177/2011, ki za triletno obdobje določa povprečno letno znižanje za 1/20 odstopanja od zgornje meje. Za države, ki so decembra 2011 že bile v postopku presežnega primanjkljaja, velja triletno prehodno obdobje po zaključku tega postopka.

Slika 1: Elementi nacionalnih fiskalnih okvirov – pregled zahtev na ravni EU

	Direktiva 2011/85/ES	Dvojček uredb (2013)	Fiskalni pakt (2012)			
Stopnja specifičnosti, obseg zahtev			Nacionalno pravilo strukturno uravnoteženega proračuna			Naloga spremljanja skladnosti s pravilom strukturno uravnoteženega proračuna
	Podrobnejše poročanje držav v procesu presežnega proračunskega primanjkljaja	Priprava ali potrditev makroekonomskih napovedi s strani neodvisnih institucij	Nadzor skladnosti z vsemi nacionalnimi fiskalnimi pravili s strani neodvisnih institucij	Skupna proračunska časovnica, osnutek proračunskega načrta, srednjeročni proračunski načrt	Usklajevanje popravljalnih mehanizmov	Natančne naloge in glavne značilnosti neodvisnih organov
	Kakovost in transparentnost knjigovodskih postopkov in statistike	Realistične napovedi	Glavne značilnosti numeričnih fiskalnih pravil (cilj, zajetje, izjemne okoliščine itd.)	Glavne značilnosti srednjeročnih proračunskih okvirov (vsaj 3-letno obdobje, skladnost z letnim proračunom)	Vseobsežnost in konsistentnost mehanizmov usklajevanja	Ocena domačih numeričnih fiskalnih pravil za nazaj (ex-post)
	Knjigovodstvo in statistika	Napovedi	Numerična fiskalna pravila	Nacionalni proračunski postopki	Mehanizem usklajevanja	Neodvisne fiskalne institucije
	Značilnosti nacionalnih fiskalnih okvirov					

Vir: Ciobanu (2014, str. 9).

1.2 Vloga fiskalnih pravil pri doseganju uravnoteženosti javnih financ

1.2.1 Numerična fiskalna pravila v EU

Vse države evrskega območja so fiskalno pravilo o uravnoteženem proračunu države že prenesle v nacionalno zakonodajo. Večina držav je fiskalno pravilo določila z ustavnim zakonom. Slovenija je med štirimi državami, ki so pravilo opredelile v ustavi, in sicer strožje, kot predvideva fiskalni pakt (glej poglavje 1.4.2). Po razpoložljivih podatkih¹⁷ je v osmih evrskih državah v domačih zakonodajnih aktih kazalnik za pravilo strukturni saldo kot % BDP, v osmih pa kot srednjeročni javnofinančni cilj. V Estoniji in na Nizozemskem je pravilo opredeljeno ohlapneje, in sicer kot uravnotežen strukturni položaj. Slovenija je edina evrska država, kjer fiskalno pravilo, zapisano v ustavi, še ni natančno opredeljeno, je pa izvedbeni zakon v postopku sprejemanja (glej poglavje 1.4.2). Poleg pravila uravnoteženega proračuna države je manj kot polovica držav evrskega območja v domačo zakonodajo prenesla tudi izdatkovno pravilo in/ali pravilo glede potrebnega zniževanja dolga, kot sta opredeljeni v fiskalnem paktu.

Tabela 2: Fiskalna pravila po fiskalnem paktu v državah evrskega območja

	Pravilo o uravnoteženem proračunu preneseno v nacionalno zakonodajo	Opredelitev fiskalnega pravila (strukturni primanjkljaj)	Izdatkovno pravilo	Pravilo glede zniževanja javnega dolga (1/20 letno)
Avstrija	✓	-0,35 % BDP ¹	✓	✓
Belgija	✓	-0,5 % BDP	✓	
Ciper	✓	-0,5 % BDP	✓	✓
Nemčija	✓	-0,5 % BDP		
Estonija	✓	uravnotežen strukturni položaj ²		
Španija	✓	-0,4 % BDP	✓	✓
Finska	✓	srednjeročni JF cilj		
Francija	✓	srednjeročni JF cilj		
Grčija	✓	-0,5 % BDP		
Irski	✓	srednjeročni JF cilj		✓
Italija	✓	srednjeročni JF cilj	✓	✓
Luksemburg	✓	srednjeročni JF cilj	✓	✓
Latvija	✓	-0,5 % BDP	✓	✓
Litva	✓	srednjeročni JF cilj	✓	
Malta	✓	srednjeročni JF cilj		
Nizozemska	✓	uravnotežen strukturni položaj ²		
Portugalska	✓	srednjeročni JF cilj		✓
Slovenija	✓	izvedbena zakonodaja v pripravi		
Slovaška	✓	-0,5 % BDP		

Opombe: ¹ Od leta 2017 -0,45 % BDP; ² Fiskalno pravilo v Estoniji in na Nizozemskem ni natančno opredeljeno, v skladu s fiskalnim paktom je uravnotežen strukturni položaj možno interpretirati kot strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP.

Poleg fiskalnih pravil iz fiskalnega pakta so v državah članicah EU v veljavi tudi druga fiskalna pravila. V EU je številčno največ pravil, vezanih na širše opredeljen uravnotežen proračun. Sledijo različna pravila, vezana na omejevanje višine dolga¹⁸ ter v nekoliko manjšem številu različna izdatkovna pravila¹⁹, precej manj pa je pravil, vezanih na prihodke. Precej članic EU ima glede dolga pravilo, ki določa njegovo zgornjo mejo, najpogosteje relativno izraženo glede na BDP, zlasti na lokalni ravni pa je v več državah navzgor omejena rast

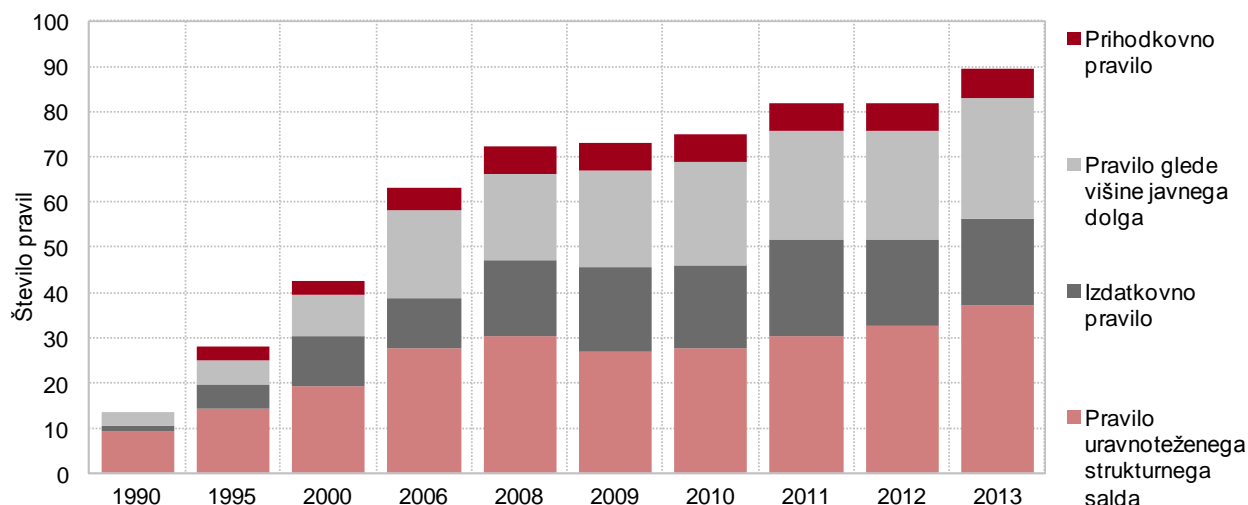
¹⁷ EK bo sredi leta 2015 pripravila uradni pregled prenosa fiskalnega pakta nacionalne zakonodaje držav članic glede implementacije fiskalnega pravila.

¹⁸ Poleg pravila iz fiskalnega pakta glede zniževanja dolga za 1/20 je v večjem številu držav določena zgornja meja dolga, najpogosteje relativno izražena glede na BDP, zlasti na lokalni ravni pa je v več državah navzgor omejena rast dolga, največkrat v povezavi s prihodki.

¹⁹ Poleg pravila iz fiskalnega pakta so v več državah v veljavi izdatkovna pravila, ki določajo najvišjo dovoljeno realno ali nominalno raven izdatkov, v nekaj državah pa je kot pravilo določena najvišja dovoljena realna rast izdatkov.

dolga, največkrat v povezavi s prihodki²⁰. Pogosto uveljavljeno je tudi izdatkovno pravilo, ki določa najvišjo dovoljeno realno ali nominalno raven izdatkov, v nekaj državah pa je kot pravilo določena navišja dovoljena realna rast izdatkov.

Slika 2: Fiskalna pravila v EU



Vir: Evropska komisija, baza fiskalnih pravil: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

1.2.2 Učinkovitost fiskalnih pravil

Fiskalna pravila kot numerično postavljene omejitve za različne javnofinančne kategorije so pomemben del institucionalnega ovirja za vodenje, koordinacijo in nadzor fiskalnih politik v EU. Njihov osnovni namen je omejevanje rasti javnega dolga, ki lahko vodi v destabilizacijo skupnega denarnega območja. Do tega bi lahko privedla sistematična in neomejena uporaba ukrepov fiskalnih politik za blažitev gospodarskih šokov, kar je sicer njihova naloga v optimalnem valutnem območju.

Različne študije navajajo vrsto kriterijev, ki jih morajo izpolnjevati fiskalna pravila, da delujejo učinkovito. Kopits Symansky kriteriji (Kopits and Symansky, 1998) navajajo, da so učinkovita fiskalna pravila dobro definirana, pregledna, enostavna, prožna, skladna s končnim ciljem, izvedljiva, konsistentna in podprta s strukturnimi reformami. Po Buitterju (Buitter, 2003) morajo biti pravila za evrsko območje: preprosta, kredibilna, nepristranska in konsistentna, dolgoročno smiselna, nevtralna glede na velikost javnega sektorja, diferencirana (upoštevanje specifičnih posebnosti držav članic), zagotavljati morajo solventnost države. Mednarodni denarni sklad med drugim ocenjuje, da so učinkovita tista fiskalna pravila, ki omogočijo uresničevanje treh ciljev: vzdržnost dolga, omejevanje obsega sektorja država in gospodarsko stabilizacijo (IMF, 2009). Vsem tem ocenam je skupen poudarek, da morajo biti fiskalna pravila dobro definirana, pregledna, enostavna, izvedljiva in da morajo omogočiti uresničevanje začrtanih ciljev fiskalne politike.

Poskus ocene učinkovitosti fiskalnih pravil je indeks njihove moči. Evropska komisija je opredelila pet kriterijev, s katerimi je ocenila moč fiskalnih pravil v državah EU oziroma njihovo ustreznost za uresničevanje začrtanih ciljev: pravna osnova pravila, možnost spreminjanja ciljev, status inštitucije, ki nadzoruje uvedbo in

²⁰ Database on numerical fiscal rules; pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

izvajanje fiskalnega pravila, mehanizem izvajanja pravila, medijska prepoznavnost fiskalnega pravila. Po indeksu moči fiskalnih pravil, ki nakazuje potencialno učinkovitost pravil²¹ so naviše uvrščene države Francija, Nemčija, Španija, Irska, Slovaška in Latvija, najnižje pa Slovenija in Malta.

1.2.3 Strukturni saldo kot srednje fiskalno pravilo

Strukturni saldo je primernejši pokazatelj javnofinančnega položaja od dejanskega salda sektorja država, vendar ima pomanjkljivosti. Na njegov izračun vplivajo ocene potencialnega BDP in proizvodne vrzeli, ki so, zaradi metodologije izračuna zelo spremenljive. Poleg metodoloških sprememb so razlog za to predvsem revizije ocen preteklega gospodarske rasti in spremembe v napovedih, ki so pogojene s spremenjenimi razmerami in obeti v domačem in mednarodnem okolju. Podobno so lahko spremenljive tudi meje izdatkov, opredeljenih z izdatkovnim pravilom, ki je vezano na rast potencialnega BDP. Na oceno strukturnega salda pa vplivajo tudi revizije ocen dejanskega salda sektorja država za nazaj in opredelitev enkratnih dejavnikov. Vse to lahko močno spremeni oceno javnofinančnega položaja, ne le za tekoče in prihodnja leta, temveč tudi za nazaj. To med drugim lahko privede do sprejetja kratkoročnih interventnih ukrepov, ki niso vsebinsko utemeljeni, kasneje pa se celo izkažejo za nepotrebne. V povezavi z zavezujočimi določili fiskalnega pakta o uravnoteženem proračunu pa je problematično predvsem to, da kršitev tako spremenljivega pravila v končni fazi sproži postopek uvajanja sankcij.

Negotovost, povezana z ocenjevanjem strukturnega salda, je višja v manjših državah EU. Povprečna sprememba ocene proizvodne vrzeli v EU državah na horizontu med jesenjo T-1 in pomladjo T+1 v letih 2003–2012 je znašala kar 1,3 o. t. BDP (Simone et.al, 2014). Gre za spremembo ocene proizvodne vrzeli med zaključno fazo priprave proračuna za prihodnje leto in fazo, ko so že znane prve ocene realizacije istega proračuna za preteklo leto. S tem lahko pride do situacije, da tudi če je proračun v fazi načrtovanja skladen s fiskalnim pravilom, lahko njegova realizacija odstopa samo zaradi spremenjene ocene proizvodne vrzeli. Spremembe ocene proizvodne vrzeli so bile najvišje v kriznih letih 2008 in 2009, izven tega obdobja pa so bile relativno manjše (v povprečju 0,8 % BDP). Negotovost v zvezi z ocenjevanjem proizvodne vrzeli je večja v manjših državah (glej Di Bella et al, 2015), kamor se uvršča tudi Slovenija (glej okvir 1).

Okvir 1: Spremenljivost ocen proizvodne vrzeli za Slovenijo

Zaradi metodoloških značilnosti izračuna so se v preteklih letih znatno spreminjale tudi ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo. Umarjeve ocene proizvodne vrzeli²² za leto 2013 iz pomladi 2010 in 2011 so kazale, da se bo proizvodna vrzel znatno zmanjšala. Kasneje se je ocena proizvodne vrzeli povečala preko 3 % BDP, zadnja ocena pa kaže, da je v letu 2013 znašala 5,4 % BDP (glej sliko 3). Spremembe ocen proizvodne vrzeli so nezanemarljive tudi za ostala leta. Podobno so ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo spreminjale tudi mednarodne institucije. Povprečna sprememba²³ ocene proizvodne vrzeli v letih 2009–2013 je bila tako 0,9 % pri ocenah OECD²⁴, 1,1 % pri UMAR in 1,6 % pri ocenah EK.

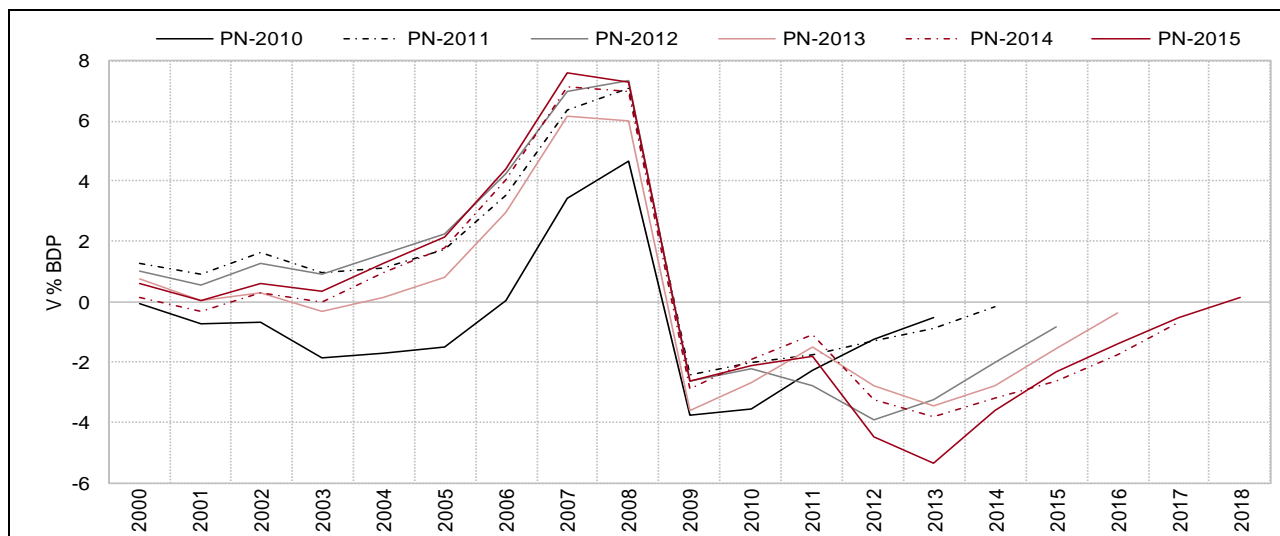
Slika 3: Spreminjanje ocen proizvodne vrzeli UMAR-ja (po metodologiji produkcijske funkcije) za Slovenijo, v % BDP

²¹ Glede na kompleksnost in tehnične omejitve izračuna sinteznih indeksov moči fiskalnih pravil (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm) so njihove vrednosti po naši oceni indikativne narave in ne kažejo nujno dejanske učinkovitosti pravil pri doseganju ciljev.

²² Na UMAR za ocenjevanje potencialnega BDP in proizvodne vrzeli uporabljamo strukturno metodo, ki temelji na konceptu produkcijske funkcije, v skladu z metodologijo, ki jo je odobril Ecofin in se na ravni EU uporablja od leta 2002.

²³ Gre za primerjavo med prvo oceno za preteklo leto (iz napovedi, ki jih institucije pripravljajo spomladi: UMAR marca, komisija maja in OECD junija in zadnjo razpoložljivo oceno.

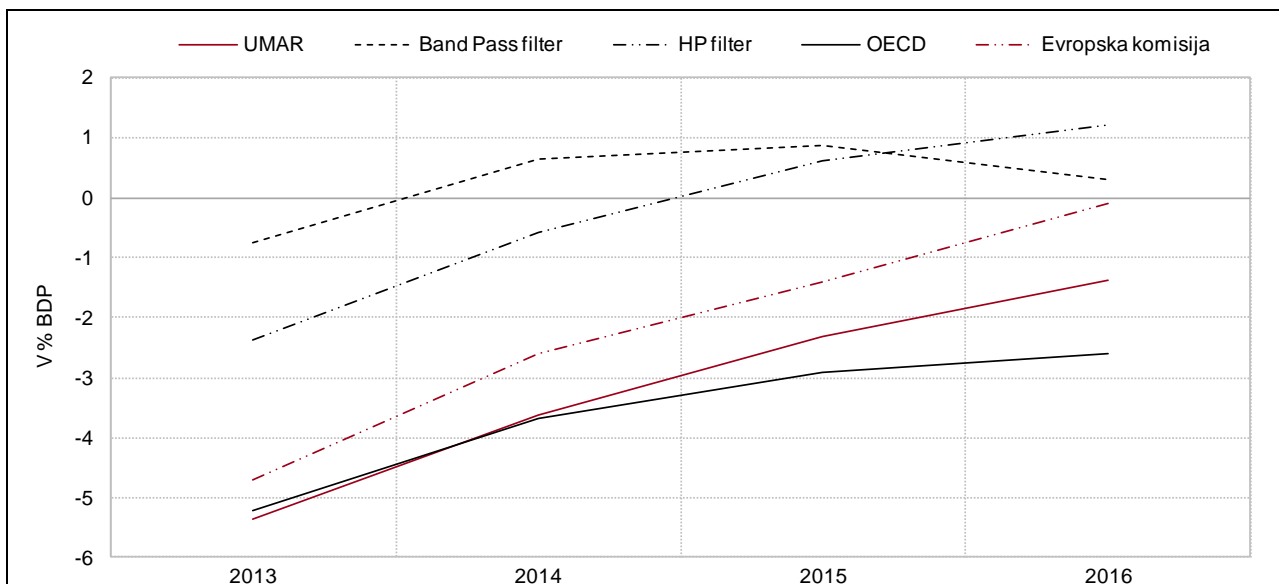
²⁴ Pri ocenah OECD gre za obdobje 2010–2013.



Vir: UMAR.

Tudi aktualne ocene proizvodne vrzeli različnih inštitucij za Slovenijo se medsebojno precej razlikujejo in kažejo na razlike v ravni in hitrosti njenega zapiranja. Na sliki 4 poleg ocene UMAR, OECD in EK za prikaz negotovosti ocene proizvodne vrzeli prikazujemo še oceni po dveh univariatnih metodah: HP filter in Band Pass filter. Obe univariatni metodi kažeta na manjšo negativno proizvodno vrzel v letu 2013, v letih 2015 in 2016 je ta po obeh metodah že pozitivna. Na drugi strani izračuni OECD, EK in UMAR kažejo znatno negativno proizvodno vrzel v letu 2013 in njeno postopno zniževanje v prihodnjih letih. Zniževanje je najbolj intenzivno po oceni EK, najmanj po oceni OECD, ocena UMAR je približno na sredini med njima. Pri tem sta si za leti 2013 in 2014 OECD-jeva in UMARjeva ocena podobni, v letih 2015 in 2016 pa OECD prikazuje višjo negativno proizvodno vrzel. Ob nižji napovedi rasti je to posledica OECD-jeve višje ocene rasti potencialnega BDP. V primerjavi z EK pa je višja proizvodna vrzel UMAR povezana z malce višjo oceno rasti potencialnega BDP in nižje ocene UMAR o NAWRU za Slovenijo.

Slika 4: Ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo, pomlad 2015, v % BDP



Vir: UMAR; OECD, EC. HP filter in Band pass filter sta narejena na podlagi napovedi Pomladanske napovedi UMAR.

Različne ocene proizvodne vrzeli implicirajo različne ocene strukturnega salda države. Ocene strukturnega salda, temelječe na univariatnih metodah ocene proizvodne vrzeli, v letih 2013–2016 implicirajo znatno večji strukturni primanjkljaj kot ocene po metodah EK, OECD in UMAR. Med temi ocenami pa so tudi razlike. V letih 2013 in 2014 sta zaradi podobnih ocen proizvodni vrzeli UMAR in OECD podobni tudi oceni strukturnega primanjkljaja, v letih 2015 in 2016 pa se razlikujejo, kar je poleg različnih ocen proizvodne vrzeli tudi posledica razlike v napovedih javnofinančnih agregatov. Ocena strukturnega primanjkljaja EK za leti 2013 in 2014 je višja kot ocena UMAR zaradi nižje proizvodne vrzeli, na dinamiko v prihodnjih letih pa vplivajo tudi razlike v napovedih javnofinančnih agregatov.

Interpretacija strukturnega salda kot osrednjega kazalnika, ki kaže naravnost javnofinančne politike in konsolidacijske napore, zaradi spremenljivosti zahteva previdnost in jasne opredeliteve v izvedbeni zakonodaji. Glede na metodologijo izračuna proizvodne vrzeli se bodo njene ocene tudi v prihodnje spreminjale in med inštitucijami razlikovale, kar bo vplivalo na oceno strukturnega salda države. Javnofinančna politika bi morala priznati to negotovost in jo »sistematično« vključiti v svoje delovanje ter tako preprečiti neustrezno ali pristransko uporabo fiskalnega pravila. Fiskalna pravila, ki temeljijo na negotovi oceni proizvodne vrzeli, bi bilo tako smiselno eksplicitno dopolniti z normami, ki urejajo to negotovost. Eden izmed načinov je lahko »kontrolni račun« (primer nemške zvezne dežele Hessen²⁵), kjer se v primeru, da se ciklična komponenta v obdobju enega cikla ne izravna, zgornja meja cikličnega/strukturnega salda za naslednje obdobje temu prilagodi. Dobrodošla je tudi uvedba dodatne ocene strukturnega salda javnih financ, ki ne temelji na oceni proizvodne vrzeli. Gre za t. i. imenovano »od spodaj navzgor« (bottom-up) oceno javnofinančnih učinkov posameznih ukrepov.

Tabela 3: Prednosti in pomanjkljivosti fiskalnih pravil v EMU

Pravilo	Prednosti	Pomanjkljivosti
Izravnani javnofinančni saldo	Operativno jasna usmeritev Tesna povezanost s končnim ciljem (omejevanje javnega dolga)	Ne upošteva gospodarskega cikla Na primanjkljaj lahko vplivajo dejavniki izven dosega vladnih ukrepov (npr. gospodarska

²⁵ On the reliability of international organisations' estimates of the output gap (2014).

	Preprosto za nadzor in komunikacijo	kriza)
Uravnotežen strukturni položaj (strukturni saldo)	Operativno relativno jasna usmeritev Tesna povezanost s končnim ciljem (omejevanje javnega dolga) Upoštevanje gospodarskega cikla Izloča vpliv enkratnih in začasnih dejavnikov	Zapletena identifikacija dejanskih cikličnih komponent, zlasti v primeru izvajanja strukturnih reform Zahteva vnaprejšnjo definicijo enkratnih dejavnikov, da bi se izognili njihovi diskrecijski uporabi Kompleksnost izračuna otežuje nadzor nad izvajanjem Spremenljivost izračunov potencialnega BDP zmanjšuje preglednost in zahteva previdnost pri interpretaciji
Omejitev višine javnega dolga	Enostavnost Neposredna povezanost s končnim ciljem (omejevanje javnega dolga)	Kratkoročno ni jasne operativne usmeritve Lahko deluje prociklično Možnost spodbujanja kreativnega računovodstva Na javni dolg lahko vplivajo dejavniki izven dosega vladnih ukrepov
Izdatkovno pravilo	Operativno jasna usmeritev Možnost upoštevanja gospodarskega cikla Omejuje rast izdatkov sektorja država Relativno preprosto za nadzor in komunikacijo	Ni neposredno povezan s končnim ciljem (omejevanje javnega dolga) Lahko vodi v neustrezno strukturo izdatkov in spodbujanje kategorij, ki so izvzete iz pravila

Vir: IMF, 2012; Opomba: Povzeta so le pravila, ki so vključena v fiskalni pakt; pri uravnoteženem strukturnem položaju na podlagi ocene UMAR med pomanjkljivostmi dodana še spremenljivost izračunov potencialnega BDP.

Ker imajo vsa fiskalna pravila prednosti in pomanjkljivosti, je njihova konsistentna kombinacija načeloma bolj učinkovita kot vsako posamezno pravilo zase, vendar se s tem lahko zmanjša enostavnost in oteži nadzor nad izvajanjem pravil. Nadgradnja fiskalnega pravila iz Maastrichtske pogodbe s spremembami Pakta za stabilnost in rast in zlasti s fiskalnim paktom pomeni vsebinsko izboljšanje. Pravila so po eni strani postala strožja, po drugi strani pa bolj prožna. Fiskalno pravilo, opredeljeno kot strukturni primanjkljaj, v večji meri zadosti večini kriterijev za učinkovito delovanje pravil kot zgornja meja dovoljenega primanjkljaja sektorja država v višini 3 % BDP, na katero lahko močno vplivajo konjunkturni in dejavniki enkratnega značaja. Smiselna je tudi dopolnitev z izdatkovnim pravilom, ki omogoča bolj nesporedno ciljanje z ukrepi fiskalne politike. Uvedbo izdatkovnega pravila predvideva tudi fiskalni pakt, ker pa je tam opredeljeno v povezavi s trendno rastjo BDP, so smiselne tudi druge možnosti. OECD je v Ekonomskem pregledu za Slovenijo 2015 izpostavila in priporočila sprejetje izdatkovnega pravila (kot dopolnilnega pravila uravnoteženega proračuna), ki ga je možno bolj neposredno ciljati, je bolj pregledno in kredibilno, njegova ocena je manj negotova od ocene ciklično prilagojenega salda. Kot možnost takšnega pravila je navedla večletno nominalno določeno zgornjo mejo izdatkov, kot primer uspešnih praks kombinacije pravila vezanega na strukturni primanjkljaj z izdatkovnim pravilom pa Dansko, Finsko, Nizozemsko in Švedsko. Skupaj z začrtanim srednjeročnim javnofinančnim ciljem, skladnim s fiskalnim paktom, bi takšno izdatkovno pravilo po mnenju OECD nudilo dobro podlago za oblikovanje vzdržnega srednjeročnega javnofinančnega okvirja. (OECD, 2015). Poleg izdatkovnega pravila je vsebinsko ustrezna tudi vključitev strožjega nadzora nad višino dolga v fiskalni pakt, kar je tudi končni cilj javnofinančnih politik. Vendar pa povečanje števila zavezujočih pravil povečuje kompleksnost mehanizma koordinacije, zmanjšuje enostavnost in preglednost delovanja pravil in posledično otežuje nadzor nad izvajanjem pravil.

Okvir 2: Izkušnje s fiskalnimi pravili pri doseganju fiskalnih ciljev – primera Švice in Švedske

V okviru so predstavljene izkušnje glede doseganja fiskalnih ciljev na podlagi fiskalnih pravil v Švici in na Švedskem. Čeprav imajo nekatere druge države daljšo tradicijo izvajanja fiskalnih pravil (npr. Nizozemska od 1961, Kanada od 1992, Velika Britanija od 1997), ti državi izstopata po dinamiki izboljševanja stanja javnih financ. Švica in Švedska sta bili med redkimi državami, kjer se je v obdobju občutnega nihanja gospodarske aktivnosti (2005–2012) delež javnega dolga v BDP znižal za prek 10 o. t. BDP. Ob tem je potrebno poudariti, da

fiskalna pravila niso izključni razlog za ugodna gibanja javnih financ. Tako Švica kot Švedska lahko med drugim izvajata neodvisno denarno politiko, ta je predvsem na Švedskem z občutno depreciacijo domače valute po nastopu krize v prvi polovici 1990.-ih let poskrbela za konkurenčnost gospodarstva, strukturne reforme sta uvajali v zgodnjih obdobjih kriz, hkrati pa imata ugodne kazalnike dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

Izkušnje obeh držav z uporabo fiskalnega pravila kažejo, da je pri njegovem uvajanju nujno pridobiti širše družbeno soglasje, da fiskalno pravilo deluje na daljši rok in da je potrebno odstopanja, ki se pojavljajo na kratek rok, ustrezno ovrednotiti. Izkazalo se je, da so zelo pomembna pri učinkovitosti fiskalnega pravila njegova transparentnost, preprostost in s tem preverljivost. S tem so v obeh državah pridobili podporo širše javnosti. V obeh državah se je pokazalo tudi, da je za doseganje fiskalnih ciljev pomemben strukturiran, a pragmatičen pristop k ocenjevanju izvajanja fiskalnega pravila (npr. pristop švedskega fiskalnega sveta in vlade po letu 2011). Ta mora v čim večji meri upoštevati dolgoročni ali vsaj srednjeročni vidik zasledovanja javnofinančnih ciljev in se s tem izogibati procikličnemu delovanju javnofinančne politike. Uvedba fiskalnih pravil je spremenila tudi proces priprave proračuna, saj je bila raven odhodkov določena vnaprej. Pomenila je tudi prehod iz kratkoročnega časovnega okvira priprave proračuna v bolj srednjeročno naravnane. Hkrati se je tako v Švici kot na Švedskem v zadnjem desetletju in pol dostikrat – z izjemo nekaj let krize – izkazalo, da so bile gospodarske razmere ugodnejše od pričakovanih. S tem povezano podcenjevanje prihodkov ter posledično nizka načrtovana raven odhodkov sta pripomogla k lažjemu zasledovanju oziroma doseganju javnofinančnih ciljev.

Švica je fiskalno pravilo zapisala v ustavo leta 2000. Fiskalno pravilo, ki naj bi omejilo naraščanje dolga, (angl. »debt-brake«), je bilo z visoko večino potrjeno tudi na referendumu leta 2001, izvajati pa se je pričelo v letu 2003. Švicarsko fiskalno pravilo temelji na zagotavljanju izravnane strukturnega salda z omogočanjem nihanj dejanskega salda znotraj poslovnega cikla na ravni zvezne države,²⁶ ki ga v praksi določijo s prilagojenim HP-filtrom²⁷. Fiskalno pravilo določa maksimum nominalnih izdatkov eno leto vnaprej na podlagi napovedanih prihodkov, ki so prilagojeni za položaj gospodarskega cikla. V praksi to pomeni, da se v primeru izravnane javnofinančnega salda nominalni javni dolg znotraj poslovnega cikla oziroma na dolgi rok ne spreminja, s časom pa pada njegov delež v BDP. V primeru izrednih dogodkov, ki povečajo primanjkljaj, je možno njegovo postopno odpravljanje.

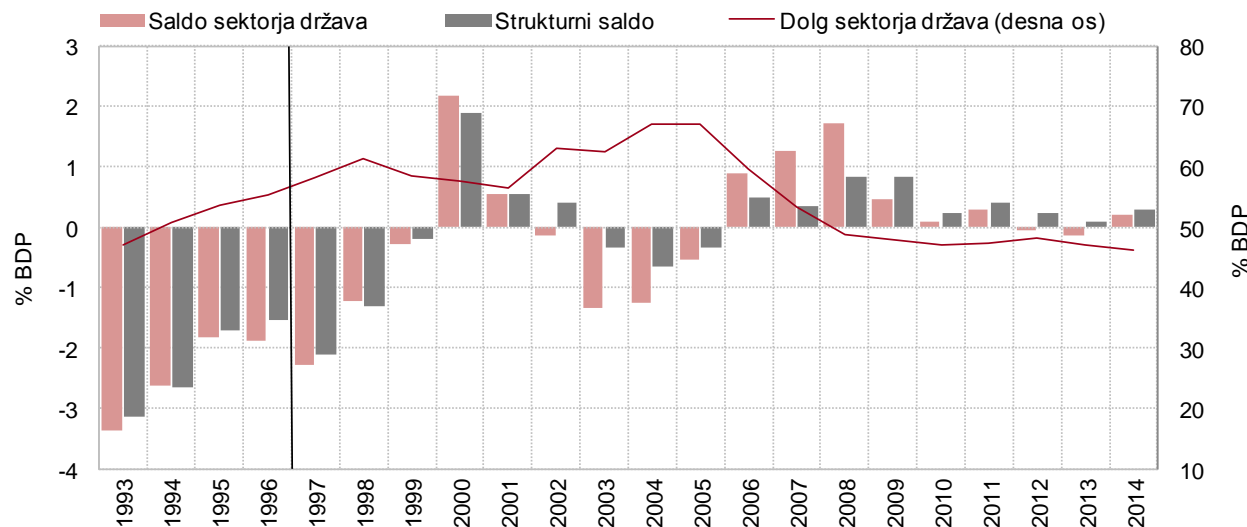
Uvedba ter zasledovanje fiskalnega pravila sta v Švici pomembno prispevala k stabilizaciji položaja javnih financ. Glede na njegovo naravo je merilo učinkovitosti fiskalnega pravila v Švici zniževanje deleža javnega dolga glede na BDP. Javni dolg države v Švici še pred uvedbo fiskalnega pravila z vidika mednarodne primerjave ni bil visok, a se je naglo povečeval. Med letoma 1990 in 1998 se je delež celotnega javnega dolga glede na BDP povečal z okoli 35 % na 54 %. Največ je k temu prispevalo povečanje javnega dolga na ravni zvezne države, ki se je v enakem obdobju več kot podvojil na okoli 28 % BDP. Zaradi gospodarske krize v drugi polovici 1990. let in posledičnih enkratnih izdatkov države se uveljavitev fiskalnega pravila ni takoj odrazila v nižanju deleža celotnega javnega dolga.²⁸ Ta se je pričel občutneje nižati šele po letu 2005 in je v letu 2013 dosegel okoli 45 % BDP, dolg zvezne države pa okoli 22 % BDP. K znižanju deleža javnega dolga je sicer močno pripomogla tudi ugodna gospodarska aktivnost, vendar je tudi ciklično prilagojeni saldo v letih po 2005 vseskozi pozitiven, fiskalna politika pa je po uvedbi fiskalnega pravila postala izrazito proticiklična (npr. Beljean in Geier, 2012 ter Bundesrat, 2013).

²⁶ Hkrati se je tudi večina kantonov, ki sestavljajo švicarsko konfederacijo, zavezala k spoštovanju fiskalnih pravil.

²⁷ Spremembe običajnega HP-filtra se nanašajo na njegovo znano težavo s pristranskostjo ob koncu ocenjenega vzorca. Ta je odpravljena s tem, da se za podaljšanje serije BDP v prihodnost ne uporabljajo napovedi te spremenljivke, temveč se zgolj spremenijo uteži, ki jih uporablja HP-filter (Bruchez, 2013).

²⁸ Nekoliko se je zmanjšal tudi javni dolg v nominalnem znesku: z maksimalne vrednosti okoli 130 mrd SFR v 2005 na okoli 115 mrd SFR v 2013.

Slika 5: Saldo, strukturni saldo ter dolg sektorja država, Švica



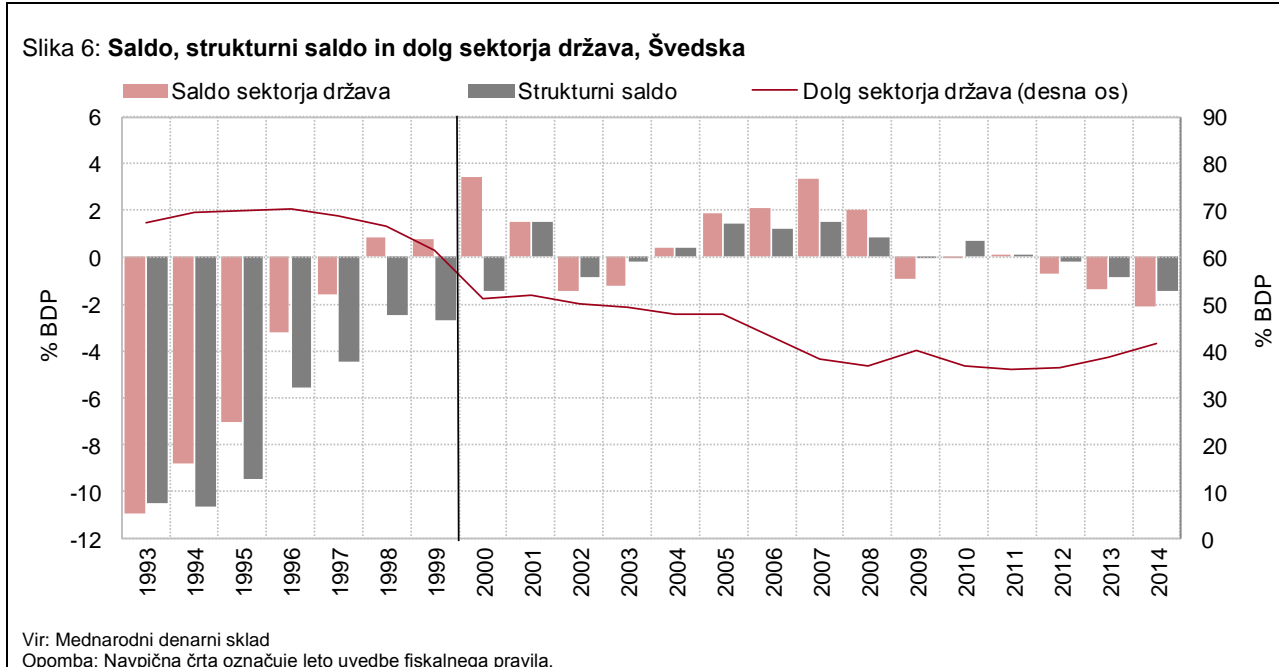
Vir: Mednarodni denarni sklad.
Opomba: Navpična črta označuje leto uvedbe fiskalnega pravila.

Švedski Parlament je sveženj zakonodaje, ki zajema več fiskalnih pravil za različne ravni države, sprejel leta 1997. Zadnje spremembe pravil so bile izvedene v letu 2010, odkar je Vlada zavezana uporabljati izdatkovno pravilo. Fiskalno pravilo za proračun širše države predvideva povprečni presežek na ravni 1 % BDP v okviru poslovnega cikla.²⁹ Ta presežek je v veliki meri vezan na drugo, izdatkovno, pravilo. To velja za ožjo državo in za pokojninsko blagajno ter določa nominalni maksimum primarnih izdatkov v obeh blagajnah tri leta vnaprej. Tretje pravilo se nanaša na lokalne ravni države in zahteva izravnani proračun oziroma izravnano primanjkljajev v treh letih od nastanka.

Tudi učinki uvedbe fiskalnega pravila na Švedskem so pozitivni, čeprav se v zadnjem času kažejo določena negativna odstopanja. Visoka raven dolga države, ki je presegla 70 % BDP in h kateri so pomembno prispevale posledice bančne in finančne krize v prvi polovici 1990.-ih let, se je do leta 2014 spustila na okoli 40 % BDP. Pregled vseh ravni fiskalnih pravil pokaže, da so bila večinoma spoštovana tako v obdobju pred kot v obdobju globalne finančne krize. Izjema je celotno obdobje po letu 2011, ko je bil saldo širše države v primanjkljaju. To je posledica poslabšanih gospodarskih razmer, povečanega obsega nekaterih socialnih transferov, tudi za povečane stroške imigracij, ter znižanih davčnih stopenj. Skladno s tem ocene (npr. Konvergenčni program, 2015) – sicer ne v celoti dorečenega³⁰ – pravila o doseganju povprečnega presežka širše države v okviru poslovnega cikla kažejo, da je položaj javnih financ na Švedskem v zadnjem poslovnem ciklu odstopal od ciljev, določenih s fiskalnimi pravili. Zato in kljub hkratnemu predlogu Vlade (Konvergenčni program, 2015) za povečanje predhodno določenega maksimalnega obsega izdatkov je bil švedski fiskalni svet (2015) mnenja, da sicer ni potrebe po spreminjanju fiskalnih pravil, vendar pa je pristop fiskalne politike k le postopnemu odpravljanju primanjkljaja v naslednjih letih neustrezen.

²⁹ Prvotno je pravilo predvidevalo strukturni presežek celo v višini 2 % BDP, a je bilo pravilo v 2006 spremenjeno zaradi nove metodologije, ki je del pokojninskega sistema uvrstila v zasebni sektor.

³⁰ Ob uvajanju fiskalnega pravila so bili kazalniki njihove učinkovitosti nedorečeni in so se oblikovali le sčasoma oziroma so se spreminjali. Zaradi večplastnosti fiskalnega pravila in posledične oteženosti njihovega ovrednotenja, je bilo pravilo strukturnega presežka podvrženo kritikam in zahtevam za spremembo, tako s strani računskega sodišča kot s strani fiskalnega sveta. Tipičen primer je pravilo o presežku salda širše države v povprečju poslovnega cikla. V zakonodaji ni določena definicija »poslovnega cikla«. Zato trenutno služi za oceno izpolnjevanja »strukturnega« presežka več enakovrednih kazalnikov. Glej npr. Boje in Kanelainen (2012) ali Konvergenčni program (2015).



1.3 Nadzor fiskalnih politik v državah EU

1.3.1 Vloga in naloge neodvisnih fiskalnih institucij v EU

S krepitvijo fiskalnega okvira EU so bile postavljene osnovne zahteve glede neodvisnih fiskalnih institucij na nacionalni ravni, katerih osnovni cilj je povečanje proračunske discipline. Neodvisne fiskalne institucije so pomemben vezni člen med fiskalnimi pravili na ravni EU ter nacionalnimi pravili in prakso.³¹ V nekaterih državah EU so prisotne že več desetletij (na Nizozemskem, Danskem in v Belgiji), v večini preostalih držav EU pa so bile ustanovljene ali temeljito prenovljene v zadnjih letih. Na to so vplivali gospodarska in v povezavi z njo dolžniška kriza ter krepitev proračunskega okvira EU s postavitvijo osnovnih zahtev glede neodvisnega fiskalnega nadzora na nacionalni ravni. Osnovni cilj ustanovitve neodvisnih fiskalnih institucij je povečanje proračunske discipline. Na uresničevanje tega cilja lahko vplivajo prek različnih kanalov, med katerimi so: neposredni vpliv javnih ocen in priporočil (ki sicer niso zavezujoča) na javnofinančno politiko, preventivni učinek možnosti njihovih intervencij na odločitve fiskalnih oblasti ter posredni vpliv na ostale nadzorne institucije (revizijsko sodišče, ostala sodišča in parlament) v smeri večje zavzetosti in odgovornosti³².

Po zakonodaji EU neodvisne fiskalne institucije nadzirajo spoštovanje fiskalnih pravil in delovanje popravljalnega mehanizma, pripravljajo ali potrjujejo makroekonomske napovedi in javno objavljajo svoje ocene. Neodvisne fiskalne institucije, kot so fiskalni sveti, so nepolitični javni organi, ki se financirajo pretežno iz javnih virov, vendar niso centralna banka, vlada ali parlament in so pri delovanju ločeni od

³¹ Fiskalni sveti se na ravni EU povezujejo formalno in neformalno. Pred kratkim javno objavljena pobuda predsednikov petih evropskih institucij predvideva za dodatno izboljšanje okvira fiskalnega nadzora na ravni EU tudi ustanovitev Evropskega fiskalnega sveta. Ta naj bi povezoval in dopolnjeval delo nacionalnih fiskalnih institucij, med drugim z neodvisno oceno gibanj javnih financ v EU. Več o tem na <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.en.pdf>.

³² Glej EC (2014, str. 54-56) in ECB (2014, str. 96-99).

javnofinančnih oblasti³³. Skladno z zakonodajo EU ter fiskalnim paktom so vloga in naloge (vsaj funkcionalno) neodvisnih fiskalnih institucij sledeče³⁴:

- prispevanje k izboljšanju preglednosti elementov proračunskega procesa;
- učinkovito in pravočasno spremljanje (*ex-ante* in *ex-post*) skladnosti z numeričnimi fiskalnimi pravili, ki spodbujajo spoštovanje referenčnih vrednosti primanjkljaja in dolga v EU (3 % BDP in 60 % BDP) ter srednjeročnih proračunskih ciljev države, na podlagi zanesljive in neodvisne analize;
- nadzor skladnosti s pravilom strukturno uravnoteženega proračuna iz fiskalnega pakta in prilagoditvene poti za doseglo srednjeročnega fiskalnega cilja države;
- javna objava ocen skladnosti z vsemi nacionalnimi fiskalnimi pravili;
- nadzor in krepitev verodostojnosti ter preglednosti popravljalnega mehanizma, pri čemer neodvisna institucija podaja javne ocene: (i) ali so prisotne okoliščine, ki zahtevajo aktiviranje popravljalnega mehanizma, (ii) ali se popravki izvajajo v skladu z nacionalnimi pravili in načrti ter (iii) ali so prisotne okoliščine za sprožitve, podaljšanje ali prenehanje veljavnosti odstopnih klavzul;
- priprava ali potrditev makroekonomskih napovedi, na katerih temelji proračunsko načrtovanje.

Ključni dejavniki učinkovitosti neodvisnih fiskalnih institucij so dobra umeščenost v institucionalni okvir, jasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti, strankarska neodvisnost, zadostni viri za delovanje in komuniciranje z javnostjo. Visoko stopnjo neodvisnosti in učinkovitosti njihovega delovanja je treba skladno z načeli na ravni EU³⁵ zagotoviti z/s:

- ustrezno pravno ureditvijo ter opredelitvijo pooblastil in odgovornosti neodvisnih fiskalnih institucij;
- postopki imenovanja članov, ki upoštevajo izkušnje in usposobljenost;
- ustreznim dostopom do informacij za izvajanje podeljenih pooblastil;
- zadostnimi viri za delovanje;
- zaščito pred zunanjimi posredovanji, pri čemer neodvisne fiskalne institucije ne prejemajo navdila proračunskih in drugih organov;
- možnostjo pravočasnega komuniciranja z javnostjo.

Pri tem je pomembno, da je zasnova teh institucij skladna z že obstoječim institucionalnim okoljem in upravno strukturo posamezne države. Njihova učinkovitost se dodatno poveča z vpeljavo načela »upoštevaj ali utemelji«, skladno s katerim je vlada ocene in priporočila neodvisnih fiskalnih institucij dolžna upoštevati ali podati javno utemeljitev njihovega neupoštevanja.

³³ Računska sodišča med te institucije sodijo le, če njihove aktivnosti presegajo nadzor pravilnosti prikazovanja računovodskih podatkov in pokrivajo katero od prej omenjenih nalog (EC, 2015).

³⁴ Direktiva 2011/85/EU (členi 2f, 5 in 6), Uredba (EU) št. 473/2013 (člen 5), Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (poglavje III) in Sporočilo Evropske komisije COM (2012) 342.

³⁵ Skupna načela za nacionalne fiskalne popravljalne mehanizme, Sporočilo Evropske komisije dne 20.6.2012, COM (2012) 342.

Okvir 3: Splošne opredelitve neodvisnih fiskalnih institucij in načela njihovega delovanja

Debrun et al. (2013, str. 8) fiskalni svet opredelijo kot trajno agencijo, ki ima statutarno ali zakonsko pooblastilo (zakonodajne ali izvršilne veje oblasti) za objektivno, javno in od političnih strank neodvisno ocenjevanje vladnih fiskalnih politik, načrtov in rezultatov glede na makroekonomske cilje, kot so: dolgoročna stabilnost javnih financ, kratko- in srednjeročna makroekonomska stabilnost in drugi uradni cilji države. Poleg tega lahko fiskalni svet izvaja eno ali več izmed naslednjih nalog: (i) prispeva k uporabi nepristranskih makroekonomskih in fiskalnih napovedi v procesu proračunskega načrtovanja, (ii) opredeli smiselne možnosti fiskalne politike in oblikuje priporočila, (iii) prispeva k uresničevanju fiskalnih pravil in (iv) stroškovno ovrednoti predloge novih ukrepov politik.

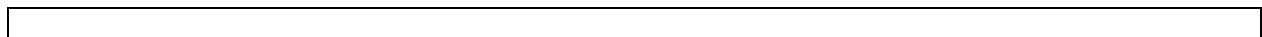
OECD (2014, str. 1) neodvisne fiskalne institucije (imenovane tudi fiskalni sveti ali neodvisne parlamentarne proračunske službe) opredeljuje kot javno financirane in neodvisne organe, ki delujejo na statutarni ali zakonski podlagi, katerih naloga je zagotavljanje nestrankarskega pregleda ter analiz fiskalne politike in rezultatov, v nekaterih primerih pa tudi svetovanje. Temeljne vrednote neodvisnih fiskalnih institucij so:

- neodvisnost,
- nepolitičnost,
- preglednost in
- odgovornost.

Za kakovost njihovega delovanja je ključnega pomena še visoka raven strokovnih kompetenc njihovih članov.

Svet OECD (2014) je oblikoval načela delovanja neodvisnih fiskalnih institucij, ki odsevajo dosedanje izkušnje in primere dobrih praks iz številnih držav. Načela, ki se nanašajo na devet področij, so:

1. **državno lastništvo fiskalnih institucij**, ki pomeni široko politično podporo in zavezanost ter upoštevanje obstoječega institucionalnega okvira;
2. **neodvisnost in nestrankarstvo članov fiskalne institucije**: (i) katerih pristojnosti naj ne bi vključevale normativnih presoj in predlogov ukrepov politik, ki bi lahko dajali videz strankarske pristranskosti, (ii) izbranih na osnovi odlik in strokovnega znanja, ki se predstavijo javnosti, (iii) z mandatom, ki časovno presega mandat vlade, (iv) pri čemer naj bo vsaj predsednik zaposlen za polni delovni čas, pri članih, angažiranih za krajši delovni čas, pa naj se preveri obstoj konflikta interesov; (v) z avtonomnostjo vodstva pri najemanju in odpuščanju osebja v skladu z zakonodajo in preko javnega razpisa;
3. **pristojnosti fiskalne institucije** naj bodo jasno opredeljene z zakonom, vključno z navedbo splošnih poročil in analiz ter možnostjo, da institucija samoiniciativno pripravi dodatna poročila in analize ter avtonomno opredeli program svojega dela (skladno s pristojnostmi), pri čemer naj se vzpostavi jasna povezanost s procesom proračunskega načrtovanja in izvrševanja;
4. **sredstva za delovanje fiskalne institucije** naj bodo primerna glede na njene pristojnosti, dodeljujejo pa naj se na enak način kot drugim neodvisnim institucijam (npr. računskemu sodišču);
5. **jasna, z zakonom določena odgovornost fiskalne institucije do zakonodajalca**, kar se lahko doseže na različne načine: (i) s pravočasno predstavitvijo poročil v parlamentu v času razprave o proračunu; (ii) z nastopom predstavnikov fiskalne institucije na pristojnem parlamentarnem odboru; (iii) s parlamentarnim nadzorom nad proračunom fiskalne institucije; (iv) s sodelovanjem pristojnega parlamentarnega odbora pri imenovanju in razrešitvi vodstva fiskalne institucije;
6. **pravočasen dostop do vseh relevantnih informacij**, ki naj bo opredeljen z zakonom ter po potrebi okrepljen s protokoli in memorandumami o soglasju, in vključuje informacije o metodologiji in predpostavkah, na katerih temeljijo proračunski načrti;
7. **popolna preglednost delovanja fiskalne institucije**, kar med drugim zajema javno objavo poročil in analiz, pri čemer naj bo rok objave rednih poročil vnaprej formalno določen;
8. **učinkovito komuniciranje z mediji, civilno družbo in drugimi deležniki**, ki naj se vzpostavi od samega začetka delovanja institucije,
9. **zunanja evalvacija dela fiskalnega sveta** s strani domačih ali tujih strokovnjakov.



Število neodvisnih fiskalnih institucij ter njihova velikost, sestava, pristojnosti in položaj se med državami EU razlikujejo. V nekaterih državah so naloge neodvisnih institucij, kot izhajajo iz fiskalnega okvira EU, razpršene med več institucij (npr. v Avstriji, Belgiji, na Nizozemskem, delno tudi v Nemčiji); med njimi je običajno le ena (tj. fiskalni svet) pristojna za nadzor spoštovanja numeričnih fiskalnih pravil. V ostalih državah je večina nalog združena pod okriljem enega fiskalnega sveta, ki lahko poleg nadzora opravlja še druge naloge. Brez fiskalnega sveta so še vedno Češka, Poljska in Slovenija (več o fiskalnem svetu v Sloveniji v poglavju 1.4), Grčija, Malta in Bolgarija pa so nedavno sprejele zakonsko podlago za njihovo ustanovitev. Pristojnosti delujočih fiskalnih institucij pa v nekaterih državah evrskega območja niso povsem skladne s pravili EU, zlasti dvojčkom uredb iz leta 2013. Eno od možnih razvrstitev fiskalnih institucij v EU prikazuje Tabela 4.

Z nacionalnimi predpisi in praksami je bil nabor nalog fiskalnih svetov v nekaterih državah opredeljen širše od zahtev na ravni EU. Poleg nalog, ki izhajajo iz zakonodaje EU, fiskalni sveti (zlasti večji) v nekaterih državah pripravljajo analize dolgoročne vzdržnosti javnih financ, stroškovno vrednotijo predlagane ukrepe, ocenjujejo finančni položaj javnih podjetij, pripravljajo fiskalne napovedi, izdajajo normativne presoje in priporočila glede javnofinančnih ukrepov ter pripravljajo druge ekonomske analize (EC, 2014; str. 65). Za kakovostno izvajanje teh nalog je zato potreben dovolj velik tim dobro usposobljenih strokovnjakov, za njihovo učinkovitost pa sta pomembni tudi kredibilnost in ugled fiskalnega sveta v širši javnosti.

Tabela 4: Poskusna razvrstitev neodvisnih fiskalnih institucij

Institucije za makroekonomske napovedi (tradicionalne, a na novo umeščene v fiskalne okvire)	Institucije, specializirane za nadzor skladnosti s fiskalnimi pravili (relativno nove institucije)
<ul style="list-style-type: none"> - Pristojnost priprave makroekonomskih napovedi - Pooblastilo za ostale strokovne naloge - Dobro razvite institucije z večjim številom zaposlenih - Dejanska avtonomija v odnosu do vlade, temelječa na strokovnih analizah Primeri: nizozemski CPB, avstrijski WIFO, slovenski UMAR*	<ul style="list-style-type: none"> - Pristojnost ex-post presoje skladnosti s fiskalnimi pravili - Manjše institucije - Delujejo v okviru vladnih ali drugih institucij - Prednost dostopa do aktualnih informacij in drugih virov - Večja potreba po notranjih dogovorih glede zagotavljanja neodvisnega delovanja Primeri: nizozemski Državni svet, finsko Računsko sodišče
Tipični fiskalni sveti (običajno ustanovljeni v zadnjih letih pod vplivom krepitve fiskalnega okvira EU)	Napredni fiskalni sveti (običajno ustanovljeni v zadnjih letih v državah z večjimi potrebami po javnofinančni konsolidaciji)
<ul style="list-style-type: none"> - Pristojnosti skladne s pravili EU in osredotočene na javnofinančno področje (periodično ocenjevanje fiskalne politike in skladnosti s fiskalnimi pravili) - Manjši timi usposobljenih strokovnjakov - Samostojne institucije Primeri: švedski Svet za fiskalno politiko, irski Fiskalno svetovalni svet	<ul style="list-style-type: none"> - Široko opredeljene pristojnosti, ki vključujejo napovedovanje gospodarskih gibanj in ocenjevanje fiskalnih politik ter skladnosti s fiskalnimi pravili - Samostojne institucije z večjim številom zaposlenih Primeri: portugalski Svet za javne finance

Vir: Pench (2014, str. 19-20).
Opomba: * Dopolnitev UMAR.

1.3.2 Neodvisne fiskalne institucije v izbranih državah

Pod drobnogled smo vzeli tradicionalne in novoustanovljene neodvisne fiskalne institucije šestih držav EU. Med preučevanimi državami so: (i) Avstrija, Belgija in Nizozemska, kjer makroekonomske napovedi za proračunsko načrtovanje, podobno kot v Sloveniji, pripravljajo neodvisne institucije, (ii) Slovaška in Latvija kot dve manjši post-socialistični državi in (iii) Nemčija kot največja članica EU. Tako smo zajeli oboje, neodvisne fiskalne institucije z daljšo tradicijo (v Avstriji, Belgiji, na Nizozemskem, delno pa tudi v Nemčiji) in novoustanovljene fiskalne svete (na Slovaškem in v Latviji). V državah z več neodvisnimi fiskalnimi institucijami vzporedno s fiskalnimi sveti, ki izvajajo nadzor nad spoštovanjem numeričnih fiskalnih pravil, delujejo še druge neodvisne fiskalne institucije, ki opravljajo analitične in svetovalne naloge (avstrijski WIFO, belgijski FPB, nizozemski CPB ter nemška Svet ekonomskih strokovnjakov in Projektna skupina za Skupno gospodarsko napoved). Značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij izbranih držav povzema Tabela 5; vzporedno z njimi (zlasti v Nemčiji in na Nizozemskem) delujejo še druga neodvisna svetovalna telesa (Priloga 1).

Tabela 5: Značilnosti in naloge glavnih funkcionalno neodvisnih fiskalnih institucij v izbranih državah EU

Država	Fiskalni sveti ¹ in druge institucije	Vir financiranja	Število članov / skupna velikost ²	Imenovanje ali izvolitev članov	Nadzor skladnosti z numeričnimi fiskalnimi pravili		Makroek. napovedi ³			Načelo upoštevanja ali utemelji ⁴
					fiskalna pravila	popravljal. mehaniz.	I	P	O	
Avstrija	Fiskalni svet ¹	Centr. banka	15 članov / 21 oseb	Vlada in nevladne institucije	✓	✓				
	Ekonomski inštitut WIFO	Zasebni, tržni	Okrog 100 oseb				✓			
Belgija	Visoki svet za Finance ¹	Zvezna služba za finance	3 člani predsedstva, 24 ostalih članov / Vsaj 41 oseb	Vlada oz. minister in kralj (na predlog reg. vlad, ministrov in centralne banke)	✓	✓				(✓) ⁵
	Zvezni urad za načrtovanje (FPB)	Državni proračun	Okrog 90 oseb	Komisarja: predsednik vlade, minister za gospodarstvo in kralj			✓			
Latvija	Svet za fiskalno disciplino ¹	Državni proračun	6 članov / 9 oseb	Parlament (navadna večina)	✓	✓			✓	✓
Nemčija	Svet za stabilnost (z neodvisnim svetovalnim odborom) ¹	Zvezni in deželni proračuni	Odbor: 9; članov / Svet: več kot 30 oseb, št. odvisno od tematike	Vlada, centralna banka in druge institucije	✓	✓				
	Skupina za Skupno gospodarsko napoved	Ministrstvo za gospodarstvo	60 strokovnjakov	Člani so predstavniki vodilnih ekon. inštitutov			✓ ⁶			
Nizozemska	Državni svet – Svetovadni oddelek ¹	Državni proračun	Člani oddelka: 2 ⁷ / Svet preko 600 oseb	Svet: kralj (oddelek: n. p.)	✓	✓				✓
	Centralni urad za planiranje (CPB)	Ministrstvo za gospodarstvo	Blizu 150 oseb (okrog 120 polnih zaposlitev)	Direktorja: vlada			✓			
Slovaška	Svet za proračunsko odgovornost ¹	Centr. banka	3 člani; 20 oseb	Parlament (3/5 vseh poslancev)	✓	✓				
	Inštitut za finančno politiko	Ministrstvo za finance	Odbor za makroek. napovedi: 10 članov; Odbor za napovedi davkov: 18 članov	Ministrstvo za finance predstavnike bank, stat. urada, akademikov, mest, delodajalcev in sindikatov				✓		

Vir: ECB (2014, str. 97), EC (2014, str. 62), Kinda in Debreu (2014, str. 16-17), Burret in Schnellenbach (2013, str. 20), OECD (2012), dopolnitve UMAR.

Opombe: Opisi fiskalnega okvira in institucij v posameznih državah so v Prilogi 1.

¹ Fiskalni svet s pristojnostjo nadzora nad upoštevanjem numeričnih fiskalnih pravil.

² Velikost označuje število članov ter strokovno in drugim podporno osebje (ne glede na obseg zaposlitve).

³ I – izdelava/priprava, P – potrditev, O – nezavezujoča ocena.

⁴ Samo za fiskalne svete, tj. neodvisne fiskalne institucije, ki podajajo ocene in priporočila glede skladnosti s fiskalnimi pravili.

⁵ Oznaka (✓) v primeru Belgije pomeni, da je načelo upoštevano v praksi, čeprav ni vsebovano v zakonskih predpisih države.

⁶ Le za osnutek letnega proračuna. Srednjeročni proračunski načrt v programu stabilnosti temelji na napovedih zvezne vlade.

⁷ V svetovalnem oddelku sta za nadzor fiskalnih pravil EU specializirana dva svetovalca, ki nadzorne naloge izvajata z analitično podporo CPB.

Pristojnosti obravnavanih fiskalnih svetov so opredeljene širše od nadzora nad upoštevanjem numeričnih fiskalnih pravil, z izjemo nizozemskega sveta, ki ga pri tem dopolnjuje analitski urad CPB.

Pristojnosti fiskalnih svetov v obravnavanih državah, z izjemo Nizozemske, zajemajo tudi pripravo javnofinančnih ter drugih ekonomskih analiz, ponekod vključno z analizo kakovosti in dolgoročne vzdržnosti javnih financ. V primeru odstopanj ali tveganja odstopanj od proračunskih ciljev sveti običajno podajo priporočila za ukrepe fiskalne politike. Svetovalni oddelki nizozemskega Državnega sveta je kot fiskalni svet specializiran za *ex-ante* in *ex-post* nadzor spoštovanja numeričnih fiskalnih pravil ter delovanje popravljalnih mehanizmov; pri tem tesno sodeluje z analitskim uradom CPB, ki izvaja tudi ostale naloge, ki izhajajo iz fiskalnega okvira EU. Poročila in analize vseh fiskalnih svetov so javno objavljena.

Ena od pomembnih pristojnosti fiskalnih svetov ali drugih neodvisnih institucij je priprava, potrditev ali ocena makroekonomskih napovedi, ki so izhodišče za proračunsko načrtovanje. V Avstriji, Belgiji in na Nizozemskem se pri proračunskem načrtovanju upoštevajo napovedi gospodarskih gibanj, ki jih pripravijo neodvisne institucije, ki niso fiskalni sveti (WIFO, FPB in CPB). V Latviji, Nemčiji in na Slovaškem napovedi pripravlja vlada oz. finančno ministrstvo. V Latviji fiskalni svet sicer poda oceno vladne napovedi, a ta ni zavezujoča. Na Slovaškem napovedi ministrstva potrjena Odbor za makroekonomske napovedi in Odbor za napovedi davkov, ki kot funkcionalno neodvisni projektni enoti (z zunanjimi člani) delujeta v okviru finančnega ministrstva. Nemška vlada svojo napoved, ki je podlaga za srednjeročno proračunsko načrtovanje, primerja z neodvisno napovedjo, ki jo 2-krat letno skupaj pripravijo vodilni raziskovalni inštituti, pri pripravi večletne napovedi davčnih prihodkov pa ji svetuje neodvisna Delovna skupina za napovedovanje davčnih prihodkov. Pri pripravi osnutka letnega proračuna pa upošteva skupno napoved vodilnih raziskovalnih inštitutov.

V nekaterih državah delujejo še druge neodvisne fiskalne institucije, ki imajo analitično in svetovalno vlogo. Avstrijski WIFO, belgijski FPB in nizozemski CPB poleg gospodarskih napovedi pripravljajo še javnofinančne in druge analize. Kadrovsko močan CPB pripravlja tudi vrednotenja predlogov ukrepov, cost-benefit analize infrastrukturnih projektov ter ekonomska vrednotenja programov političnih strank (pred volitvami) in običajno še ukrepov, vključenih v koalicijski sporazum. Poleg fiskalnega sveta in CPB na Nizozemskem delujejo še Svetovalna skupina za proračunsko politiko, ki vladi daje neobvezujoča priporočila glede uresničevanja javnofinančnih načel in ciljev, Delovna skupina za pregled javnofinančnih izdatkov in po potrebi Komisija za pregled davčnega sistema. Razvejan sistem fiskalnih institucij ima tudi Nemčija, kjer poleg že omenjenih institucij in skupin delujeta še Svetovalni odbor pri Zveznem ministrstvu za finance, ki temu svetuje glede javnofinančne politike, ter Svet ekonomskih strokovnjakov, ki pripravlja letno poročilo o stanju in obetih nemškega gospodarstva ter tematska poročila.

V nekaterih preučevanih državah imajo neodvisne fiskalne institucije ločeni proračun, v več primerih pa so bile pripojene k predhodno obstoječim institucijam. Fiskalni sveti imajo v dveh od šestih držav ločeni proračun; Svet za fiskalno disciplino v Latviji je financiran neposredno iz državnega proračuna, nemški Svet za stabilnost pa iz zveznega in deželnih proračunov. Fiskalni sveti Avstrije, Belgije in Slovaške kot funkcionalno samostojne enote delujejo v okviru centralne banke ali vladnih služb, fiskalni svet na Nizozemskem pa je bil oblikovan znotraj Državnega sveta.³⁶ Matične institucije fiskalnim svetom zagotavljajo sredstva za njihovo delovanje ter jim nudijo strokovno in administrativno podporo. Različno je urejeno tudi financiranje ostalih neodvisnih fiskalnih institucij: avstrijski ekonomski inštitut WIFO je v zasebni lasti, belgijski FPB se financira iz državnega proračuna, nizozemski CPB pa deluje v okviru ministrstva za gospodarstvo.

³⁶ Od leta 2014 na Nizozemskem kot fiskalni svet deluje Svetovalni odbor pri Državnem svetu (glej Prilogo 1). Kot nizozemski fiskalni svet se sicer pogosto navaja CPB. Ta opravlja vrsto nalog, ki jih za neodvisne fiskalne institucije predpisuje fiskalni okvir EU, ni pa pristojen za nadzor spoštovanja numeričnih fiskalnih pravil EU, na katere se sklicuje nacionalna zakonodaja.

Večina obravnavanih fiskalnih svetov je srednje velikosti; njihove člane imenujejo vlada in nevladne institucije ali pa jih izvoli parlament. Velikost neodvisnih fiskalnih institucij se med državami razlikuje. Najmanjši med fiskalnimi sveti je latvijski, znotraj katerega deluje 9 oseb (6 članov in 3 zaposleni na sekretariatu). V fiskalnih svetih v Avstriji, Belgiji, Nemčiji in na Slovaškem deluje 20 do 50 oseb, pri čemer so vsi člani (ki so pogosto zunanji svetovalci) in podporno osebje. Nizozemski Svetovalni oddelek pri Državnem svetu, kjer sta za fiskalni nadzor zaenkrat specializirani dve osebi, pa ima močno analitično podporo s strani CPB (z več kot 120 zaposlenimi) ter administrativno-tehnično podporo s strani Državnega sveta (s prek 600 zaposlenimi). Blizu 100 zaposlenih imata tudi avstrijski WIFO in belgijski FPB, ki – podobno kot CPB – pripravljata makroekonomske napovedi ter javnofinančne in druge analize. V Avstriji in Nemčiji³⁷ določeno število članov fiskalnih svetov imenuje vlada, ostale pa lokalne oblasti in nevladne institucije (centralna banka, neodvisni inštituti, gospodarska zbornica, sindikati). V Belgiji fiskalnemu svetu predseduje finančni minister, ki imenuje dva namestnika, ostale člane sveta pa imenuje kralj na predlog centralne banke, ministrstev in lokalnih vlad. V Latviji in na Slovaškem, kjer je število članov sveta manjše, so ti izvoljeni v parlamentu; v prvi z navadno večino na predlog poslancev ter guvernerja centralne banke, ki se uskladi s finančnim ministrom, v drugi pa s kvalificirano (3/5) večino poslancev³⁸ na predlog vlade, centralne banke in predsednika države.

Člani fiskalnih svetov so pogosto zunanji svetovalci, ki jih pri delu podpirajo stalni strokovni timi. Člani fiskalnih svetov v Avstriji, Belgiji, Latviji in Nemčiji so zunanji svetovalci, ki so zaposleni v drugi instituciji. Na Slovaškem so člani svetovalci, ki lahko sodelujejo v obsegu polne zaposlitve (v letu 2015 to velja za dva od treh članov) ali v manjšem obsegu. Člane fiskalnih svetov pri delu podpira sekretar(iat) in strokovni tim oz. v primeru majhnega latvijskega fiskalnega sveta poleg sekretarja dva strokovnjaka.

V nobeni od šestih držav vlada ni zavezana k upoštevanju priporočil fiskalnih svetov, kar velja tudi za vse ostale države evrskega območja. Fiskalni sveti so kljub temu lahko vplivne institucije, saj naj bi s svojim delovanjem povečali transparentnost javnofinančnega stanja in trendov, z opozarjanjem ozaveščali nosilce ekonomske politike ter sooblikovali javno mnenje in s tem tudi posredno vplivali na javnofinančno politiko. Njihovo učinkovitost je mogoče povečati tako, da države (skladno s fiskalnim paktom) v svoj pravni red vključijo načelo »upoštevaj ali utemelji«. Med preučevanimi državami sta to storili Latvija in Nizozemska, v ostalih štirih državah pa se vlada na priporočila sveta ni zavezana odzivati. V Belgiji se kljub temu običajno nanje sklicuje v svojih poročilih, v Nemčiji pa o njih razpravlja parlament.

1.3.3 **Pasti nacionalnih ureditev fiskalnega nadzora v državah EU**

Zakonodaja EU opredeljuje osnovne naloge neodvisnih fiskalnih institucij ter načela njihove neodvisnosti in učinkovitosti, organizacijsko obliko in konkretizacijo pristojnosti pa prepušča državam. Zaradi raznolikosti in kratke zgodovine številnih fiskalnih svetov v državah EU splošnih ugotovitev o njihovi učinkovitosti še ni mogoče izpeljati. Kljub temu je mogoče izpostaviti nekatere elemente in rešitve, ki so se do sedaj pokazale kot tvegane z vidika učinkovitosti fiskalnega nadzora.

V državah, kjer fiskalni sveti niso ustrezno umeščeni v obstoječ institucionalni okvir ter sprejeti s strani politike in javnosti, se lahko pojavijo pritiski na njihovo neodvisnost in učinkovitost. Iz dosedanjih izkušenj izhaja, da je eden od pogojev za dobro delovanje fiskalnih svetov njihova ustrezna vpetost v obstoječe institucionalno okolje ter sprejetost s strani politike in širše javnosti. V nasprotnem primeru lahko pride do pritiskov na njihovo neodvisnost in slabše učinkovitosti. Kot primer nesprejetosti fiskalnega sveta s strani vlade se pogosto navaja Madžarska, kjer je vlada leta 2011 kadrovsko in finančno oslabilo fiskalni svet, ki ga je

³⁷ Za Nemčijo je tukaj upoštevan neodvisni Svetovalni odbor pri Svetu za stabilnost, ki poda oceno skladnosti z numeričnimi fiskalnimi pravili (in ne celotni Svet za stabilnost).

³⁸ Ob prvi izvolitvi je 3/5 večina potrebna za vse člane, ob naslednjih imenovanjih pa to velja le za predsednika slovaškega fiskalnega sveta.

oblikovala predhodna vlada³⁹, okrnila njegove pristojnosti in mu omejila dostop do informacij (Kopits, 2011, str. 5; Hageman, 2011, str. 86).

Politično imenovanje članov, kadrovska podhranjenost in negotovost glede financiranja pomenijo tveganje za neodvisno in učinkovito delovanje fiskalnega sveta. V večini držav EU vsaj del članov fiskalnega sveta imenuje vlada ali jih izvoli parlament (EC, 2014, str. 97). Zlasti v prvem primeru težko govorimo o njihovi neodvisnosti od izvršilne veje oblasti, v drugem primeru pa lahko do dvoma v nepristranskost pripelje pogoj (le) navadne večine glasov za potrditev članov v parlamentu. Za učinkovito delovanje sveta je sicer ključna njegova funkcionalna neodvisnost oziroma avtonomija pri delovanju. Ta je bolj verjetna, če: (i) svet sestavljajo transparentno imenovani, nestrankarski in strokovno usposobljeni strokovnjaki, (ii) ima svet dostop do aktualnih podatkov in informacij in (iii) je svetu zagotovljena stanovitnost financiranja, ki je po obsegu primerna glede na dodeljene pristojnosti. Z znižanjem sredstev, ki je sovpadalo s kritično oceno fiskalne politike, se je soočil fiskalni svet na Madžarskem. Stabilnost financiranja fiskalnega sveta je bila na preizkušnji tudi na Švedskem (Kopits, 2011, str. 5; Debrun in Takahashi, 2011, str. 48).

Pripojitev fiskalnega sveta k drugi javni instituciji lahko ima številne prednosti, lahko pa privede do dvoma v njegovo avtonomnost. Prednost pripojitve sveta k že uveljavljeni javni instituciji je, da mu ta lahko nudi administrativno in strokovno podporo, in da že ima vzpostavljene povezave z drugimi domačimi in mednarodnimi institucijami ter ugled, ki bi si ga samostojni fiskalni svet sicer moral na novo zgraditi. Dodatna prednost je lahko dober dostop do aktualnih informacij in tesnejše (sprotno) sodelovanje v procesu priprave in izvrševanja proračuna, kar svetu olajša izvajanje nalog. Če matična institucija ni centralna banka, računsko sodišče ali neodvisni urad, temveč ministrstvo ali služba, ki je neposredno podrejena vladi in po sestavi vezana na njen mandat⁴⁰, pa se pojavi tveganje pretesne povezanosti z izvršilno vejo oblasti in s tem dvom v avtonomnost delovanja sveta.

Majhni in samostojni fiskalni sveti se soočajo s kadrovske in finančnimi omejitvami ter slabšim dostopom do aktualnih informacij. Novoustanovljeni sveti, ki so manjši in imajo ločene proračune, imajo pogosto ozko opredeljene pristojnosti. Kadrovske in finančne so namreč prešibke za izvajanje tehnično zahtevnejših nalog, kot sta vrednotenje posameznih ukrepov ali priprava projekcij javnofinančnih prihodkov. Njihova slabost je lahko tudi slabši dostop do aktualnih informacij. Poleg tega so člani fiskalnih svetov pogosto zunanji svetovalci, ki so zaposleni drugje. To lahko zniža njihovo vpetost v področje dela sveta in običajno vodi do organizacije dela v obliki periodičnih srečanj. Tudi odsotnost stalnega analitičnega tima je lahko pomembna omejitev za obseg in poglobljenost analiz.

Tveganje z vidika učinkovitosti delovanja fiskalnega sveta so tudi premalo jasno in konkretno opredeljene pristojnosti in odgovornosti. Poleg konkretno opredeljenih pristojnosti fiskalnega sveta, ki bi morale biti skladne s pravili na ravni EU, je pomembna tudi jasna opredelitev njegove odgovornosti. Oboje služi kot pomembno vodilo pri delovanju njegovih članov. Skladno s priporočili Sveta OECD (2014, str. 3) naj bi sveti o svojem delu poročali in odgovarjali parlamentu, na primer v obliki predložitve ali predstavitve poročil v parlamentu.

Nekateri fiskalni sveti niso dovolj angažirani pri obveščanju javnosti in še nimajo želene kredibilnosti v očeh širše javnosti. Pri novoustanovljenih svetih je ta pomanjkljivost pogostejša kot v tradicionalnih neodvisnih fiskalnih institucijah (IMF, 2013, str. 18). Neodvisne fiskalne institucije – tako nadzorne kot analitske in svetovalne – naj bi povečale transparentnost stanja in gibanj v javnih financah, osvetlile javnofinančne

³⁹ Fiskalni svet na Madžarskem je začel delovati leta 2009. Tri člane sveta je za obdobje 9 let izvolil parlament na predlog predsednika republike, guvernerja centralne banke in predsednika računskega sodišča. Pogoj za imenovanje članov sta bila prestano zaslišanje pred pristojnim parlamentarnim odborom in izvolitev z navadno večino glasov v parlamentu. Zmanjšanje sredstev in pristojnosti sveta po letu 2010 s strani nove vlade naj bi bilo povezano s kritičnimi ocenami srednjeročnega proračunskega okvira države in skepsa nove vlade do institucij, ki jih je zasnovala predhodna vlada (Kopits, 2011, str. 12).

⁴⁰ Na primer Generalni sekretariat vlade (GSV), katerega mandat je neposredno vezan na mandat vlade.

posledice ukrepov javnofinančne politike ter odpirale javno razpravo glede tveganj in drugih aktualnih tem. Tako naj bi posredno prispevale k dolgoročno vzdržni in odgovorni fiskalni politiki. Za učinkovitost pri tem je ključno, da se angažirajo pri obveščanju javnosti, da imajo dober dostop do medijev in da v javnosti zgradijo svoj ugled in utrujejo svojo kredibilnost. Določeno prednost pri tem imajo že uveljavljene neodvisne fiskalne institucije z daljšo tradicijo (npr. avstrijski WIFO, belgijski Visoki svet za finance, nemški Svet ekonomskih strokovnjakov in nizozemski CPB).

Načelo »upoštevaj ali utemelji«, ki lahko poveča učinkovitost priporočil sveta, so vpeljale le nekatere države. Nekateri fiskalni sveti poleg analiz in ocen javnofinančnega stanja in trendov (v luči njihove skladnosti z numeričnimi fiskalnimi pravili) pripravljajo in javno objavljajo tudi normativne ocene in priporočila. Priporočila za vlade niso zavezujoča, imajo pa lahko pomemben vpliv na javno mnenje in s tem posredno na fiskalno politiko. Dolžnost vlade, da se na priporočila odzove (skladno z načelom »upoštevaj ali utemelji«), je še dodaten pritisk v smeri proračunske odgovornosti, vendar je prisotna ali v procesu vpeljave le v polovici držav EU (ECB, 2014, str. 97).

1.4 Izzivi vzpostavitve institucionalnega okvira nadzora nad izvajanjem fiskalne politike v Sloveniji

1.4.1 Veljavni institucionalni okvir

Prvi fiskalni svet v Sloveniji je bil ustanovljen leta 2009, nekaj mesecev po sprejetju ustrezne pravne podlage. Pravna podlaga za ustanovitev fiskalnega sveta je bila oblikovana junija 2009, ko je državni zbor sprejel novelo Zakona o javnih financah (ZJF-E). Ta je fiskalni svet opredelila kot posvetovalno telo, pristojno za neodvisno oceno javnofinančne politike in izvajanja strukturnih reform. Fiskalni svet je vlada oblikovala novembra 2009, in sicer kot posvetovalno telo v okviru Generalnega sekretariata vlade Republike Slovenije (GSV). Skladno z zakonom je bil sestavljen iz sedmih članov, ki so bili za obdobje petih let imenovani s strani vlade na predlog finančnega ministra. Funkcijo so opravljali nepoklicno z upravičenostjo do plačila sejin in povračila stroškov, za pripravo analiz in obširnih mnenj pa so lahko prejeli dodatno plačilo. Članom sveta je administrativno podporo nudil GSV, za analitično delo in pridobitev (drugih) mnenj pa je svet lahko sklepal pogodbe s svojimi člani in zunanjimi strokovnjaki.

Računsko sodišče je izpostavilo številne pomanjkljivosti pri delovanju prvega slovenskega fiskalnega sveta. Računsko sodišče (RS) Republike Slovenije je leta 2012 v revizijskem poročilu »Učinkovitost priprave proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011« (RS RS, 2012) ocenilo, da je obseg pristojnosti delujočega Fiskalnega sveta nesorazmerno velik glede na obseg strokovne podpore, kar otežuje samostojno izvedbo analiz in zakonsko določenih nalog. Okrnjena je bila tudi njegova neodvisnost glede na umeščenost med proračunske postavke vladne službe. V povezavi s tem je po mnenju RS obstajalo tveganje, da Fiskalni svet pri ocenah fiskalnega stanja ni popolnoma neodvisen oziroma se o neodvisnosti ocen lahko pojavi dvom. Med pomembnimi ugotovitvami RS je tudi ocena šibkih pristojnosti Fiskalnega sveta za ukrepanje, saj je bila njegova vloga pretežno svetovalna in je dajal ocene preteklih gibanj oziroma že sprejetih odločitev. Kot pomanjkljivost pa je navedeno, da med številnimi nalogami Fiskalnega sveta ni bilo preverjanja skladnosti s tedaj veljavnim izdatkovnim pravilom. Na podlagi teh ugotovitev je RS ocenilo, da bi nadzorno vlogo Fiskalni svet lahko bolj kredibilno in neodvisno izvajal kot samostojen proračunski uporabnik ali pa vsaj kot strokovno telo, konstituirano pri državnem zboru, ex-ante ocena fiskalnih politik in javna predstavitev mnenja pa bi bistveno prispevala k vzdržnejši fiskalni politiki.

Fiskalni svet, ki je deloval brez podpore sekretariata in je v letnih poročilih podajal precej splošne ocene glede javnofinančne, strukturne in razvojne politike, je sredi leta 2012 prenehal delovati. Fiskalni

svet, ki se je srečeval periodično, je v obdobju 2010–2012 objavil tri letna poročila, v katerih je podal: (i) naknadne oz. *ex post* ocene gospodarskih napovedi, proračunov, večletnih proračunskih okvirov ter zadolževanja in jamstev države; (ii) splošne ocene fiskalne politike (vključno z njenim institucionalnim okvirom), politike konkurenčnosti in drugih strukturnih politik. Fiskalni svet je z delom prenehal leta 2012, ko so odstopili štirje od sedmih članov. Med razlogi za odstop se navajajo odsotnost podpore in neodzivnost s strani vlade⁴¹ ter neenotnost znotraj sveta, ki se je odrazila tudi v zadnjem poročilu, ki je v prilogi vseboval analize in mnenja posameznih članov, ki dajejo vtis ločenih (in ne skupnih) mnenj in ocen. Med slabosti fiskalnega sveta – poleg tistih, ki jih je izpostavilo Računsko sodišče – štejemo njegovo institucionalno (ne)umeščenost, imenovanje (vseh) članov sveta s strani vlade, periodično delovanje, odsotnost stalne delovne skupine, ki bi članom sveta nudila strokovno podporo v obliki analiz in vrednotenj⁴², ter preveliko splošnost in področno razpršenost analiz ter ocen, ki so bile v precejšnji meri normativne in neučinkovite. Kot je ocenila tudi EK (EC 2012, str. 160), si svet v času delovanja v javnosti ni uspel zgraditi zadostnega ugleda.

Številne naloge neodvisnih fiskalnih institucij v Sloveniji opravlja UMAR. UMAR je samostojna strokovna služba Vlade Republike Slovenije na področju ekonomske in socialne politike, razvojne strategije in politike, narodnogospodarskih bilanc in drugih orodij za analizo in prognoziranje ter mednarodnega sodelovanja in vključevanja v ekonomske integracije.⁴³ V skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja (15. člen)⁴⁴ UMAR dvakrat letno pripravi napoved gospodarskih gibanj, ki je osnova za letno in srednjeročno proračunsko načrtovanje. Pripravlja mesečne in letne preglede javnofinančnih gibanj ter analize stabilnosti in kakovosti javnih financ; z njihovo redno objavo⁴⁵ prispeva k večji transparentnosti na tem področju. Sodeluje v delovnih skupinah z javnofinančnega in drugih področij ter na zahtevo vlade ali predlog posameznih ministrstev pripravlja različne tematske analize. Glede na navedene naloge se UMAR – skladno z zakonodajo EU – uvršča med neodvisne fiskalne institucije (EK, 2015; EC, 2014, str. 63; IMF, 2013, str. 13). Je tudi član Mreže neodvisnih fiskalnih institucij EU (EUNIFI), ustanovljene leta 2013. Mreža služi komuniciranju in sodelovanju med neodvisnimi fiskalnimi institucijami različnih držav in službami Evropske komisije. Posveča se mednarodni izmenjavi izkušenj z vzpostavitvijo in delovanjem fiskalnih institucij, razpravi o izzivih, s katerimi se soočajo, ter informiranju o metodoloških in drugih temah v zvezi s fiskalnim nadzorom.

Ob dosedanjih analizah za Slovenijo sta OECD in IMF oblikovala nekaj predlogov glede oblikovanja fiskalnega pravila in fiskalnega sveta. Predlogi OECD in IMF so bili pripravljani na podlagi dosedanjega dogajanja v Sloveniji ter dobrih praks na teh področjih. Najpomembnejši med njimi so:

- *Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD)* je v Ekonomskem pregledu za Slovenijo 2015 na področju fiskalnih vsebin priporočila sprejetje fiskalnega pravila s kredibilnim in preglednim izdatkovnim pravilom (gl. 1.2) in oblikovanje učinkovitega fiskalnega sveta, ki bi ocenjeval skladnost proračunskih projekcij s fiskalnim pravilom in ocenjeval upravičenost izjemnih okoliščin za odklon od pravila (OECD, 2015). OECD je poleg tega v Ekonomskem pregledu za Slovenijo 2013 predlagal, da skladno z že obstoječim izvajanjem priprave makroekonomskih projekcij, rednih ocen fiskalnega položaja ter ustrezne tehnične ekspertize vlogo fiskalnega sveta v Sloveniji prevzame UMAR.
- *Mednarodni denarni sklad (MDS)* v poročilu »Krepitev okvira za upravljanje javnih financ v Sloveniji« (Informacija o poročilu misije MDS, MF, 2014) eksplicitno omenja vlogo fiskalnega sveta v predlogu

⁴¹ Predsednik fiskalnega sveta je po odstopu podal sledečo izjavo: »Po razgovoru s finančnim ministrom sem ugotovil, da nimam podpore in da ne bo mogoče izboljšati dela fiskalnega sveta v zeleni smeri. Povrh tega je nova vlada začela izvajati fiskalno politiko, s katero se niti v osnovi nisem mogel strinjati. Zato sem vladi ponudil svoj odstop. Vlada na moj odstop ni reagirala, nato je odstopilo še nekaj članov fiskalnega sveta in fiskalni svet ne deluje več« (TFL Glasnik, 2012).

⁴² Nezadostno strokovno zmogljivost za celovito analizo javnofinančne politike države oz. nezadostno kadrovsko in finančno podporo je omenil tudi svet v svojih poročilih (Fiskalni svet 2010, str. 8; 2011, str. 119).

⁴³ Sklep o organizaciji in delovnem področju Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (Ur. l. RS, št. 12/01)

⁴⁴ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS št. 54/10)

⁴⁵ V periodičnih publikacijah Ekonomsko ogledalo, Poročilo o razvoju in Ekonomski izzivi.

postopka za pripravo proračuna. MDS ocenjuje, da bi moral fiskalni svet v Sloveniji z javno predstavitvijo podati mnenje o makroekonomskih podlagah za proračun in nato še o dokumentih proračunskega načrtovanja (Proračunski memorandum, Program stabilnosti, Nacionalni reformni program) ter skladnosti proračuna s fiskalnim pravilom. Na to bi se morala vlada odzvati in argumentirati proračunske projekcije še pred predložitvijo v državni zbor oziroma pred pošiljanjem EK.

1.4.2 Predlog nove ureditve institucionalnega okvira

Državni zbor RS je maja 2013 sprejel spremembo 148. člena Ustave RS. Ta določa, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presežati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah. Spremenjeni člen Ustave RS je predvidel uvedbo fiskalnega pravila z izvedbenim zakonom, ki ga mora sprejeti državni zbor z dvotretjinsko večino. V izvedbenem zakonu se morajo določiti način in časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu.

Na podlagi sprememb Ustave je vlada pripravila osnutek predloga izvedbenega Zakona o fiskalnem pravilu, ki je trenutno v parlamentarni obravnavi. Predlog Zakona je v parlamentarni obravnavi od lanskega decembra⁴⁶ in se je z amandmaji močno spremenil.⁴⁷ Trenutni predlog Zakona sestavljajo trije osnovni deli, ki se nanašajo na (i) izvajanje srednjeročne uravnoteženosti proračunov države (fiskalno pravilo), (ii) fiskalni svet in na (iii) odpravljanje odstopanj in izjemne okoliščine, v katerem so določeni tudi načini odprave odstopanj od doseganja srednjeročnega cilja. Za ureditev načrtovanja in izvrševanja proračunov države, vključno z nadzorom, bo po sprejetju tega Zakona potrebno spremeniti še Zakon o javnih financah, glede na spremenjene pristojnosti Državnega zbora v postopku proračunskega načrtovanja pa bo treba ustrezno spremeniti tudi Poslovnik državnega zbora.

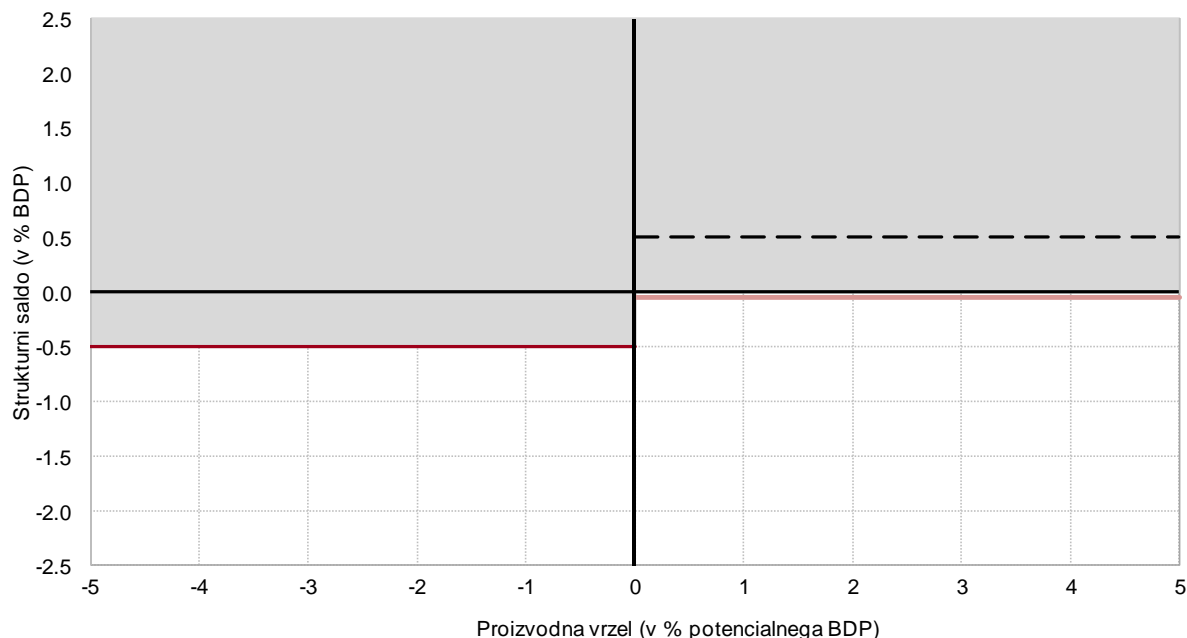
Fiskalno pravilo je v predlogu Zakona določeno asimetrično v odvisnosti od faze gospodarskega cikla. Srednjeročna uravnoteženost strukturnega salda se zagotovi tako, da se načrtovani obseg izdatkov sektorja država omeji ob upoštevanju predvidenega obsega prihodkov in je skladen s ciljnim vrednostmi strukturnega salda. Predlog zakona določa, da lahko v razmerah neugodnega gospodarskega cikla, ko je BDP pod ravno potencialnega BDP, strukturni primanjkljaj na letni ravni znaša največ toliko kot določa PSUU, kar trenutno ustreza 0,5 % BDP. Če je gospodarski cikel ugoden oziroma ko je BDP nad ravno potenciala, mora biti letni strukturni saldo najmanj izravnane oziroma mora biti v presežku ter mora biti takšen, da zagotavlja tudi srednjeročno uravnoteženost strukturnega salda.⁴⁸ Presežki, ki jih posamezna institucionalna enota sektorja država ustvari v posameznih letih, se zbirajo na ločenem računu in se lahko porabijo le za odplačevanje dolga oziroma, če tega ni, za financiranje primanjkljajev v obdobjih neugodnega gospodarskega cikla, za financiranje v razmerah izjemnih okoliščin, ali za financiranje investicij v naslednjih letih. Ciljni saldo sektorja država in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država naj bi določil DZ RS vsako leto za najmanj tri prihodnja leta vnaprej.

⁴⁶ Predlog zakona o fiskalnem pravilu, 4.12.2014: EVA 2014-1611-0093.

⁴⁷ Dopolnjen predlog zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP-1), razpoložljiv na <http://imss.dz-rs.si/imis/ddd5826064293b185abe.pdf>. Vse navedbe v nadaljevanju poglavja 1.4.2 se nanašajo na ta dokument.

⁴⁸ V Sloveniji se soočamo s strukturnim primanjkljajem, ki je še precej oddaljen od srednjeročnega fiskalnega cilja oziroma izravnane strukturnega salda. Zakon zato za obdobje približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju določa, da se za izpolnjevanje srednjeročne uravnoteženosti šteje, če je dinamika približevanja skladna z dinamiko, določeno na podlagi Pakta za stabilnost in rast.

Slika 7: Dovoljena območja strukturnega salda v predlogu fiskalnega pravila za Slovenijo



Opombe: Osenčeno območje prikazuje dovoljene vrednosti strukturnega salda. Rdeči črti označujeta spodnji meji strukturnega salda v primeru, ko je proizvodna vrzel negativna (-0,5 % BDP) oziroma ko je proizvodna vrzel pozitivna (0,0 % BDP). Prekinjena črta označuje hipotetično zahtevo po oblikovanju presežka strukturnega salda (0,5 % BDP) v obdobju pozitivne vrzeli, ki zagotavlja srednjeročno uravnoteženost strukturnega salda, če bi strukturni saldo v povprečju obdobja negativne proizvodne vrzeli znašal -0,5 % BDP.

Vir: Ocene UMAR na podlagi dopoljenega predloga zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP-1).

Fiskalni svet bo glede na predlog Zakona po številu članov med manjšimi v EU, njegove naloge pa bodo obsežne. Predlog zakona določa, da je fiskalni svet samostojen in neodvisen državni organ. Fiskalni svet bodo sestavljali trije člani, ki jih predlaga vlada, z dvotretjinsko večino pa jih bo moral potrditi državni zbor. Predsednik fiskalnega sveta bo zaposlen za vsaj 50 % polnega delovnega časa, ostala dva člana pa vsak največ za 50 % polnega delovnega časa. Mandat članov fiskalnega sveta bo znašal 5 let največ dvakrat zaporedoma, s čemer se presežejo mandati posameznih vlad. Strokovno podporo naj bi fiskalnemu svetu nudil sekretariat z največ štirimi zaposlenimi javnimi uslužbenci, administrativno-tehnično podporo pa naj bi fiskalnemu svetu zagotavljalo Računsko sodišče. Fiskalni svet bo imel možnost sklepanja dogovorov o sodelovanju z institucionalnimi enotami sektorja država, s katerimi se določijo naloge, ki jih posamezna enota glede na svoje pristojnosti opravlja za fiskalni svet. Fiskalni svet na podlagi predloga Zakona podaja ocene in priporočila glede skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili ter glede preteklih in načrtovanih gibanj v javnih financah. Vlada pripravi pisno obrazložena stališča do teh ocen, državni zbor pa lahko vladi na podlagi ocen fiskalnega sveta naloži, da pripravi spremembe zakonodaje ali dodatne ukrepe. Sredstva za delovanje fiskalnega sveta zagotavlja proračun Republike Slovenije na predlog fiskalnega sveta, ta pa samostojno odloča o porabi proračunskih sredstev.

Predlog zakona določa tudi mehanizem za ravnanje v primeru odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti ter določa izjemne okoliščine, v katerih je takšno odstopanje dovoljeno. Pri odpravljanju ugotovljenih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti mora na priporočilo oziroma poziv fiskalnega sveta vlada pripraviti ukrepe, ki tovrstna odstopanja odpravljajo. Kot okoliščini, v katerih je odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti dovoljeno, sta navedeni obdobje resnega gospodarskega upada ali neobičajni dogodki, na katere ni moč vplivati in imajo pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, kot to opredeljuje Pakt za stabilnost in rast. Fiskalni svet na lastno pobudo ali zahtevo vlade poda mnenje o obstoju

teh okoliščin. O njihovem dejanskem nastanku odloča vlada, obseg dopustnega odstopanja od srednjeročne uravnoveženosti pa po predhodnem mnenju fiskalnega sveta določi državni zbor na podlagi predloga vlade.

Tabela 6: **Izpolnjevanje zahtev zakonodaje EU in fiskalnega pakta, priporočil mednarodnih institucij ter dobrih praks v predlogu Zakona**

<i>Fiskalno pravilo</i>	Zahteve zakonodaje EU in fiskalnega pakta	Velja za Slovenijo/ predlog Zakona
Fiskalno pravilo upošteva srednjeročno obdobje doseganja uravnoveženosti	x	+
Jasno so določene okoliščine, ki omogočajo neizpolnjevanje fiskalnega pravila	x	+
Funkcija nadzora nad izpolnjevanjem fiskalnega pravila ni dodeljena več institucijam	x	+
Fiskalno pravilo je jasno definirano		+/?
Zakon o fiskalnem pravilu uživa široko podporo političnih strank in javnosti		?
<i>Fiskalni svet</i>	Zahteve zakonodaje EU in fiskalnega pakta	Velja za Slovenijo/ predlog Zakona
Fiskalni svet mora biti neodvisen in strokovno avtonomen organ	x	?
Naloge Fiskalnega sveta vključujejo nadzor nad upoštevanjem fiskalnega pravila	x	+
Fiskalni svet predlaga dodatne ukrepe, če fiskalno pravilo ni izpolnjeno	x	+
Prisotnost korekcijskega mehanizma z elementi avtomatizma	x	+
Fiskalni svet ocenjuje upravičenost izjemnih okoliščin za odstopanja od pravila		+
Naloge in delovanje Fiskalnega sveta so jasno opredeljeni		+
Fiskalni svet podaja mnenje na dokumente proračunskega načrtovanja		+
Fiskalni svet ne sme imeti pravice veta na predlog proračuna		+
Sredstva za delovanje fiskalnega institucije naj bodo primerna glede na njegove pristojnosti		+
Vsaj predsednik fiskalnega sveta je zaposlen za polni delovni čas, pri ostalih članih se obvezno preveri obstoj konflikta interesov		? / +
Sestava Fiskalnega sveta zagotavlja njegovo polno operativnost		-
Fiskalni svet poda javno mnenje na makroekonomske podlage ob pripravi proračuna		-
Neodvisna evalvacija dela fiskalnega sveta s strani domačih ali tujih strokovnjakov		-

Opomba: x označuje, da je zahteva vsebovana v zakonodaji EU. +/- kažete, da priporočilo oziroma dobra praksa je / ni prisotna v Sloveniji, ? kaže na nedorečenost pri izvedbi posameznih priporočil oziroma dobrih praks.

Vir: Ocene UMAR.

Fiskalno pravilo, kot je definirano v predlogu Zakona, izpolnjuje zahteve zakonodaje EU in fiskalnega pakta, vendar zaradi razlikovanja med dvema stanjema gospodarskega cikla obstaja veliko negotovosti.

Zakon opredeljuje, da se za določitev stanja gospodarskega cikla, na podlagi katerega se določa zahtevani položaj javnofinančne politike, potencialni proizvod izračunava na podlagi metodologije EK. Izkušnje kažejo, da lahko povprečne spremembe ocen proizvodne vrzeli za posamezno leto na podlagi te metodologije znašajo tudi eno odstotno točko, kar lahko spremeni oceno o stanju gospodarskega cikla in s tem zahtevanega položaja javnofinančne politike. Ker je fiskalno pravilo zelo občutljivo na spremembe ocen stanja gospodarskega cikla (za več glej poglavje 1.2.3 oziroma za primer Slovenije okvir 1), bi lahko ex-post prihajalo do neizpolnjevanja mejnih vrednosti strukturnega salda v posameznih letih. To bi lahko vodilo v zahteve po obsežnejšem prilagajanju javnofinančne politike za zagotavljanje uravnoveženosti strukturnega salda v srednjeročnem

obdobju. S tem bi se povečala volatilitnost delovanja javnofinančne politike tudi na kratek rok, še zlasti, ko se ocena proizvodne vrzeli nahaja blizu ravnotežne ravni oziroma, ko gospodarstvo prehaja iz ene v drugo fazo gospodarskega cikla. Zaradi zahteve po zaostrovanju javnofinančne politike bi lahko bila še posebej kritična točka prehoda iz recesije v ekspanzijo. Zahtevani obseg prilagoditve javnofinančne politike je odvisen tudi od njenega položaja v obdobju, ko je BDP pod ravnjo potencialnega proizvoda.

V definiciji fiskalnega pravila se pojavlja še nekaj nejasnosti. Predlog Zakona tako ne opredeljuje dolžine srednjeročnega obdobja oziroma obdobja normalnega gospodarskega cikla, v katerem se mora izravnati povprečni strukturni saldo, ki je prav tako podvržena pomanjkljivostim ocen potencialnega proizvoda. Poleg tega se v matematičnem zapisu fiskalnega pravila pojavlja parameter elastičnosti salda sektorja država na proizvodno vrzel, za katero so mogoče različne ocene, tudi glede na raven agregiranosti pri njenem ocenjevanju (npr. Bornhorst et al., 2011). Nejasno je tudi določilo o načelu previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov. To zahteva upoštevanje tveganj, ki bi lahko negativno vplivala na makroekonomsko stabilnost ter s tem na načrtovane prihodke in izdatke proračunov države, vendar ne vsebuje natančnejšega opisa, kako naj bi se tovrstna tveganja upoštevala pri načrtovanju prihodkov in izdatkov, saj gre pri obeh le za točkovno oceno. Po naši oceni je neustrezna možnost porabe presežkov proračunov za financiranje investicij v primeru, ko dolga ni, saj bi morali biti presežki namenjeni izključno oblikovanju rezerv za financiranje primanjkljajev v razmerah nizke gospodarske rasti.

V predlogu Zakona so zahteve zakonodaje EU in fiskalnega pakta glede fiskalnega sveta večinoma upoštewane, vendar ima predlog kljub temu nekatere pomanjkljivosti. Glavna izziva izvajanja nove zakonodaje z vidika izpolnjevanja zahtev in načel zakonodaje EU se po našem mnenju kažeta v nezadostni neodvisnosti ter relativni majhnosti fiskalnega sveta. V primerjavi s prvotnim predlogom Zakona iz decembra 2014, po katerem so člani fiskalnega sveta, ki so bili v državnem zboru potrjeni z navadno večino, predlagali predsednik države, Banka Slovenije in vlada, je po novem predlogu predlagatelj članov fiskalnega sveta le vlada. Kljub dvotretjinski večini, potrebni za podporo v državnem zboru, bi tudi to lahko vodilo v dvom glede neodvisnosti takšne institucije, še posebej v začetnem obdobju njenega delovanja. Ker bo fiskalni svet v predvideni sestavi ter le delni zaposlitvi njegovih treh članov med manjšimi v EU, se poraja tudi vprašanje, ali bo lahko uspešno opravljal vse naloge, ki mu jih nalaga predlog Zakona. To dilemo predlog Zakona sicer deloma rešuje tako, da vsem institucionalnim enotam sektorja država nalaga obveznost, da fiskalnemu svetu nudijo vse informacije in analize, ki jih potrebuje za izvrševanje svojih nalog.

Trenutni predlog zakonodajne rešitve za izvajanje fiskalnega pravila in delovanje fiskalnega sveta predstavlja precej izzivov glede njune učinkovitosti v prihodnje. Pri ne dovolj jasni opredelitvi zahteve po srednjeročni uravnoteženosti, bi bilo zaradi vseh omenjenih negotovosti glede metodologije določanja strukturnega salda koristno uporabiti pragmatični pristop, ki pa ne sme biti popolnoma diskrecijski. Temu se približa npr. primer Švedske, kjer za ugotavljanje uravnoteženosti strukturnega salda v obdobju poslovnega cikla uporabljajo več enakovrednih kazalnikov (glej okvir 2/opombo 30). Fiskalni svet bi moral s transparentnimi analizami in poročili odpraviti tudi ostale nejasnosti, ki so prisotne v predlogu Zakona. Zelo jasno bi bilo potrebno opredeliti tudi možnost porabe presežkov, saj bi lahko ta, poleg izrabe rezerv, namenjenih financiranju primanjkljajev v obdobju neugodnega gospodarskega cikla, v obdobju ugodnega gospodarskega cikla delovala prociklično. Fiskalni svet si bo moral kljub možnim pomislekom glede njegove neodvisnosti, ki bi lahko izvirala iz načina izbire njegovih članov, kredibilnost graditi postopoma. To bo lahko ob notnem nastopanju v javnosti dosegel le s transparentno, konsistentno in objektivno oceno izvrševanja fiskalnih pravil ter z analizo fiskalnih gibanj. Na njegovo kredibilnost bo vplival način delovanja vlade, ki bi morala delovati proaktivno in se v čim večji meri odzivati na, sicer nezavezujoče, pobude fiskalnega sveta. Poleg tega se bo kredibilnost fiskalnega sveta krepila z zavedanjem o pomenu njegovega delovanja ter s podporo splošne in politične javnosti. Ker je predvideni fiskalni svet relativno majhen in je v predlogu Zakona predvidena podpora njegovemu delovanju s strani ostalih institucionalnih enot sektorja država, bo moral fiskalni svet ob tovrstni podpori zagotoviti oziroma preverjati tudi usklajenost podatkov, analiz in informacij, ki mu jih bodo zagotavljale različne institucije.

Iz dobrih praks v tujini sledi, da je zelena široka podpora fiskalnemu pravilu in fiskalnemu svetu. S tem bi se zmanjšala verjetnost, da ob njuni dejanski vzpostavitvi ne bo prihajalo do različnih razlag zakonsko opredeljene definicije fiskalnega pravila oziroma dvomov v neodvisnost fiskalnega sveta. Fiskalno pravilo in fiskalni svet lahko namreč le s hkratnim učinkovitim delovanjem pripomoreta k zagotavljanju srednjeročne izravnosti javnih financ. Razprava glede sprememb izvedbenega zakona o fiskalnem svetu in predvsem o fiskalnem pravilu ni bila zastavljena dovolj široko in ni v zadostni meri vključila strokovne javnosti, saj je večinoma potekala le na ravni usklajevanja s političnimi strankami. Sprejemanje tovrstne zakonodaje bi zahtevalo dodatne simulacije in analize, zato je na voljo premalo pojasnil glede posledic njunega delovanja oziroma izvajanja v praksi. Oboje daje relativno slabo popotnico njuni splošni sprejetosti.

2 Ocena srednjeročnega konsolidacijskega načrta za Slovenijo

2.1 Pregled stanja na področju javnih financ in izhodišča javnofinančne konsolidacije v prihodnjih letih

Strukturne pomanjkljivosti v slovenskih javnih financah so ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev, pa tudi dokapitalizacij bank in nekaterih podjetij v državni lasti, privedle do izrazitega poslabšanja javnofinančnih razmer v času krize. Slovenija je že v celotnem obdobju visoke gospodarske rasti vodila na dolgi rok nevzdržno javnofinančno politiko, ki se je kazala v relativno visokem strukturnem primanjkljaju, kar je ob nastopu gospodarske krize povečalo izpostavljenost javnih financ. Močno poslabšanje gospodarskih razmer v letu 2009 je ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev že v tem letu močno poslabšalo javnofinančni položaj (-5,9 % BDP). Sprejeti so bili tudi ukrepi za blažitev posledic krize, ki so v njenih začetnih letih dosegli približno 2 % BDP. Primanjkljaj se je vse do leta 2011 ohranjal na visoki ravni okoli 6 %, konsolidacija pa se je začela šele v letu 2012, ko se je primanjkljaj prvič od začetka krize znatno znižal. Na rast izdatkov so v zadnjih letih vplivale tudi dokapitalizacije bank in podjetij v državni lasti oz. prevzem dolga nekaterih podjetij, ki so v obdobju 2010–2014 dosegli okoli 13 % BDP in še drugi enkratni dejavniki. Takšno poslabšanje javnofinančnega položaja je ob močnem padcu gospodarske aktivnosti v obdobju krize privedlo do izrazitega povečanja javnega dolga, in sicer z 21,6 % BDP v letu 2008 na 80,9 % BDP v letu 2014.

Javnofinančna politika se je izzivov konsolidacije doslej v veliki meri lotevala z začasnimi in večinoma ne sistemskimi ukrepi. Ti so bili oblikovani v izrednih razmerah in tudi zato niso bili dogoročno naravnani, saj so bili številni izmed njih predvideni le do obdobja ugodnejših gospodarskih razmer. Začasnost teh ukrepov glede na sistemsko ureditev, ki bi bila sicer v veljavi, opredeljuje to, da so sprejeti za omejeno obdobje (do konca leta 2015), nekateri ukrepi pa so omejeni na čas, ko gospodarska rast preseže 2 % oz. 2,5 % (odvisno od ukrepa). Začasni ukrepi posegajo na naslednja področja: pokojnine (usklajevanje pokojnin in višina letnega dodatka), socialni transferji (usklajevanje), družinski prejemki in nadomestila ter socialno varstveni prejemki, zaposlovanje v javnem sektorju, plače in drugi prejemki v javnem sektorju, višina povprečnine za financiranje občin, stopnje davka na dodano vrednost, četrti razred dohodninske lestvice. Konsolidacija je v zadnjih letih potekala tudi pod vplivom zadrževanja izdatkov za blago in storitve, pri čemer pa so bili ti učinki večinoma doseženi z linearnim pristopom in ne na podlagi sistemskih pregledov in ukrepov. Prav tako je konsolidacijo podprlo zniževanje subvencij, pri čemer pa so bile te nadomeščene z drugimi instrumenti podpore gospodarstvu (državnimi pomočmi; gl. Poročilo o razvoju 2015). Večina ukrepov trajne narave je bila sprejeta v podporo povečanja prihodkov⁴⁹, okrepljene pa so bile tudi aktivnosti za učinkovitejšo izterjavo davčnih obveznosti.

⁴⁹ Povečanje trošarin, zvišanje prispevnih stopenj in širitev prispevnih osnov za zdravstveno zavarovanje za nekatere kategorije zavarovancev, uvedba davka na finančne storitve, povečanje dajatve na onesnaževanje zraka s CO₂ izpusti.

Učinki teh ukrepov so skupaj z obnovljeno gospodarsko rastjo in bistveno manjšimi izdatki za dokapitalizacije bank prispevali k znižanju javnofinančnega primanjkljaja v letu 2014. Primanjkljaj sektorja država se je s 14,9 % BDP v letu 2013 lani znižal na 4,9 % BDP, na kar so vplivali bistveno manjši izdatki za dokapitalizacijo bank, ki so se z 10,1 % BDP v letu 2013 znižali na 0,9 % BDP v letu 2014. Drugi enkratni izdatki so z vključitvijo obračuna izplačil varčevalcem LB na Hrvaškem in v BiH dosegli 0,7 % BDP. Javnofinančni primanjkljaj brez enkratnih dejavnikov je v letu 2014 znašal -3,2 % BDP in je bil najmanjši po letu 2008. Rast prihodkov (3,4 %) ⁵⁰ je preseгла rast izdatkov brez enkratnih dejavnikov (1,3 %). Med davki so se najbolj povišali tisti na proizvodnjo in uvoz, in sicer zlasti pod vplivom rasti prihodkov od DDV po dvigu davčnih stopenj sredi leta 2013. Po petih letih zniževanja so zrasli davki na dohodek in premoženje, kar je izhajalo iz povečanja prihodkov davka od dohodkov pravnih oseb. Izboljšane razmere na trgu dela so v povezavi z razširitvijo prispevnih osnov obnovile tudi rast prihodkov iz socialnih prispevkov, ki so pred tem dve leti upadli. Med prihodki, ki ne izhajajo iz davkov in prispevkov, so se leta 2014 najbolj povečali prihodki sredstev EU iz kohezijskih skladov. Ob ukrepih sprejetih v zadnjih letih, katerih veljavnost se z letošnjim letom v znatnem delu izteče, so se na strani izdatkov lani znižali subvencije, sredstva za zaposlene ter izdatki za socialna nadomestila in podpore (razen pokojnin). Znižanje izdatkov za socialna nadomestila in podpore je bilo v letu 2014 povezano tudi z izboljšanjem razmer na trgu dela. Poraba države za blago in storitve, ki se je v predhodnih dveh letih prav tako znižala, se je v letu 2014 malenkost povečala. Med izdatki, ki so se v letu 2014 povečali, so ponovno izstopale obresti, povečanje pa je bilo še precej višje kot v predhodnem letu, ponovno so se povišali tudi izdatki za pokojnine. Pomemben obrat, zaznan že v letu 2013, ki je ugodno vplival na gospodarsko aktivnost, pa ob pospešitvi črpanja sredstev EU pomeni povečanje državnih investicij, ki se je v letu 2014 občutno pospešilo.

Tabela 7: Prihodki, izdatki, saldo in dolg sektorja država (ESR-2010), Slovenija, v % od BDP

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prihodki	42,5	42,3	43,7	43,3	44,6	45,0	45,0
Izdatki	43,9	48,2	49,3	50	48,6	59,9	49,8
Primanjkljaj sektorja država	-1,4	-5,9	-5,6	-6,6	-4,0	-14,9	-4,9
Primanjkljaj sektorja država brez enkratnih dejavnikov*	-1,4	-5,9	-5,4	-5,5	-3,8	-4,2	-3,2
Primarni saldo, brez enkratnih dejavnikov*	-0,3	-4,6	-3,8	-3,6	-1,8	-1,7	0,0
Konsolidirani dolg sektorja država	21,6	34,5	38,2	46,5	53,7	70,3	80,9
- Centralna raven države	21,4	36,2	36,7	44,8	52,1	68,8	79,3
- Lokalna raven države	0,9	1,4	1,7	1,9	2,0	2,0	2,1
- Skladi socialnega zavarovanja	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
-Konsolidirani dolg med podsektorji	-0,7	-0,5	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5

Vir: SI-STAT podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati sektorja država, maj 2015.

Opomba: * Med enkratne dejavnike so vključeni izdatki države za sanacijo bank in nefinančnih družb, prevzemi dolga nekaterih družb, neto učinek obračuna izplačila razlike v plači zaradi odprave 3. četrtine nesorazmerij plač javnih uslužbencev, obračun odškodnin izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva RS ter obračun izplačil varčevalcem LB na Hrvaškem in v BiH (brez obresti).

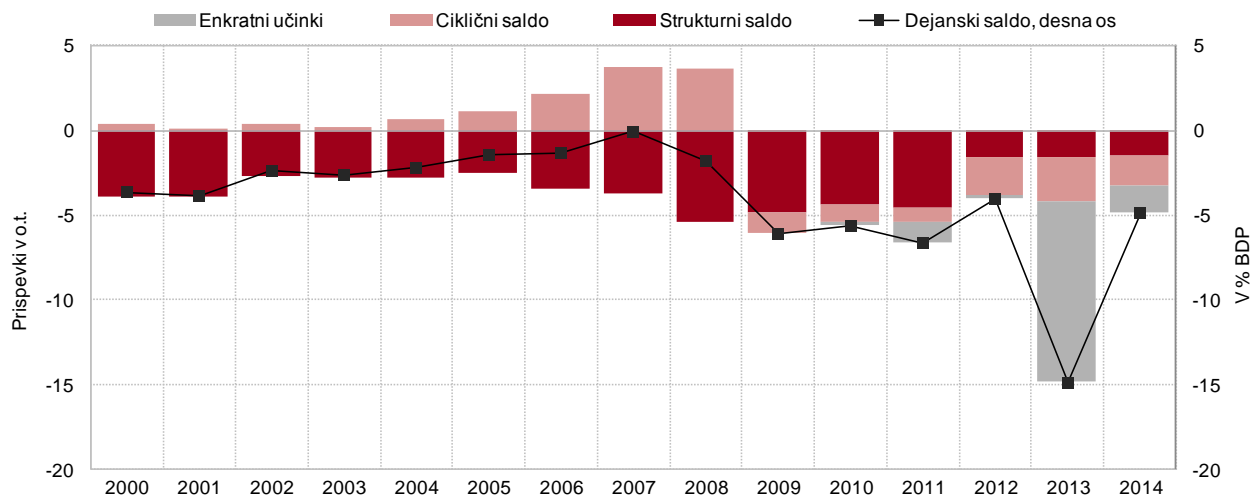
Javnofinančni primanjkljaj je bil s 4,9 % BDP večji od predvidenih 4,1 % BDP v PS 2014, očiščen enkratnih dejavnikov pa ni odstopal od načrtovanih 3,2 % BDP. Razlika med realizacijo in načrtovanim primanjkljajem izhaja pretežno iz vključitve enkratnega dejavnika vrednosti plačil varčevalcem LB na Hrvaškem in v BiH (0,7 % BDP), ki v PS 2014 ni bil načrtovan, izdatki za dokapitalizacijo bank pa so bili realizirani v načrtovanem deležu glede na BDP (0,9 % BDP), nominalno pa so bili nekoliko višji. Očiščen teh enkratnih

⁵⁰ Rast prihodkov v letu 2014, očiščena enkratnih dejavnikov v letu 2013, tj. obračunanih prihodkov v letu 2013 iz dohodnine in socialnih prispevkov v povezavi z obračunom 3. četrtine nesorazmerij plač javnih uslužbencev.

izdatkov je bil primanjkljaj v letu 2014 nominalno višji za 67 mio EUR, v deležu glede na BDP pa je bil enak načrtovanemu (3,2 % BDP). Bistveno večja odstopanja so bila na ravni prihodkov in izdatkov in njihovih podkategorijah. Prihodki in izdatki so bili višji od načrtovanih v PS 2014, prihodki za 1,3 %, odhodki pa za 3,1 %. Del razhajanj na strani prihodkov in izdatkov lahko pripišemo ugodnejšim gospodarskim gibanjem od načrtovanih (višji prihodki od socialnih prispevkov, nižja socialna nadomestila). Realizacija kaže na prenizko načrtovanje zlasti izdatkov za vmesno porabo in sredstev za zaposlene. Previsoko so bili načrtovani prihodki iz dohodnine. Zaradi številnih sprememb, tj. metodološkega prehoda na ESR 2010, nevtralizacije EU tokov na primanjkljaj, vključitve novih enot v sektor država ob objavi podatkov za leto 2014 ter drugačnega zajetja nekaterih prihodkov kot načrtovano (prodaja radijske koncesije) pa nekatere ravni oz. rasti prihodkov ter izdatkov med PS 2014 in PS 2015 niso primerljive.⁵¹

Strukturni primanjkljaj se v letu 2014 ni znižal, kot je izhajalo iz Priporočil Sveta EU, nasprotno pa ocena diskrecijskih ukrepov »od spodaj navzgor« za leto 2014, kaže, da je bil fiskalni napor v precejšnji meri opravljen. Ocene strukturnega primanjkljaja se zaradi razlik v napovedih proizvodne vrzeli in tudi razlik pri določitvi enkratnih dejavnikov med institucijami, ki ga izračunavajo, razlikujejo (glej poglavje 1.2.3). Vendar različne ocene domačih in mednarodnih institucij za Slovenijo (MF, UMAR, EK, OECD) kažejo, da se je strukturni primanjkljaj po izrazitem znižanju v letu 2012 v letih 2013 in 2014 ohranil na podobni ravni oz. se je v letu 2014 celo rahlo povečal. V skladu s priporočilom Sveta EU iz junija 2013, danega v postopku presežnega primanjkljaja, bi se moral strukturni primanjkljaj v letu 2014 znižati za 0,5 % BDP. Po drugi strani ocena sprejetih javnofinančnih ukrepov »od spodaj navzgor«, ki ne izhaja iz ocen na podlagi proizvodne vrzeli, in s katero se dopolnjuje ocena opravljenega fiskalnega napora kaže, da je bil ta v precejšnji meri opravljen (po oceni EK v višini 1,2 % BDP glede na priporočenih 1,5 % BDP).

Slika 8: Dejanski in strukturni saldo javnih financ (izračuni UMAR), Slovenija



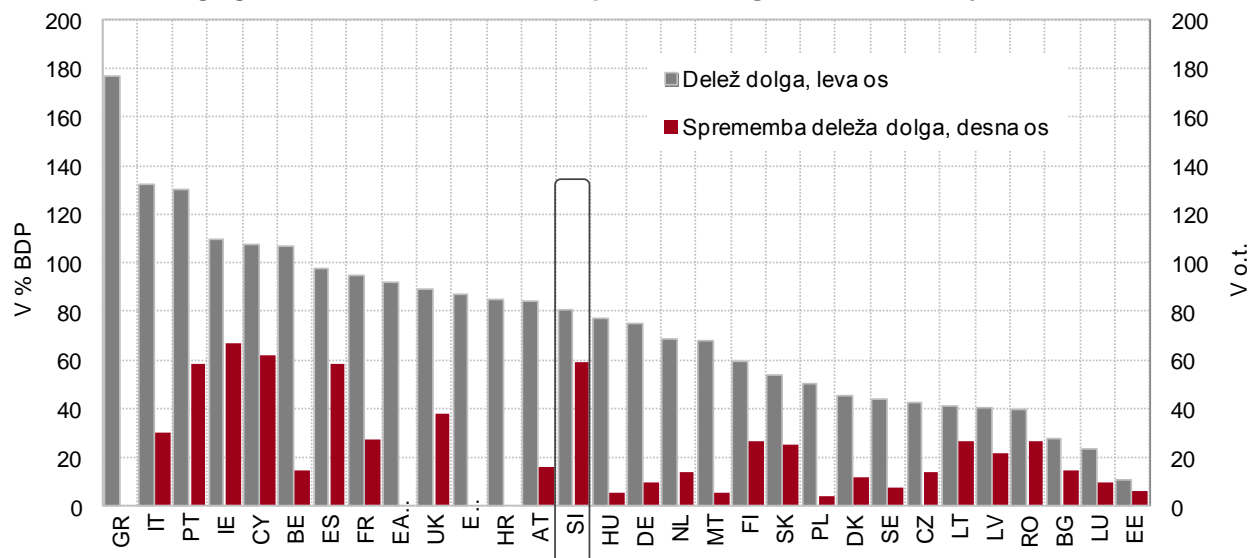
⁵¹ Jeseni 2014 je začel Statistični urad podatke objavljati v skladu z novo metodologijo ESR 2010, v skladu s katero so pripravljene tudi projekcije agregatov sektorja država v Programu stabilnosti 2015. Predhodne objave javnofinančnih agregatov in njihovih projekcij v PS 2014 pa so temeljile na ESR 1995. Glavne spremembe so v nominalni ravni davkov na proizvodnjo in uvoz, prihodkov od proizvodnje za trg, lastno končno porabo in druge netržne proizvodnje in bruto investicij, ki so v realizaciji za leto 2014 in tudi v projekcijah PS 2015 zaradi prehoda na ESR 2010 višje, kot so bile v PS 2014. V povezavi z nevtralizacijo EU tokov pa je z objavo podatkov za leto 2014 tudi za obdobje 2004—2013 prišlo še do sprememb v ravneh nekaterih prihodkov, in sicer znižanja prihodkov iz tekočih transferjev (sredstva strukturnih skladov) in zvišanja kapitalskih transferjev (kohezijska sredstva), medtem ko je s tem povezane spremembe na strani izdatkov težje identificirati. Takšne spremembe se odražajo tudi na projekcijah teh dveh kategorij prihodkov PS 2015 glede na PS 2014.

Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati sektorja država, maj 2015. MF, enkratni dejavniki. UMAR, izračun strukturnega salda.

Opomba: Med enkratne dejavnike so vključeni izdatki države za sanacijo bank in nefinančnih družb, prevzemi dolga nekaterih družb, neto učinek obračuna izplačila razlike v plači zaradi odprave 3. četrtine nesorazmerij plač javnih uslužbencev, obračun odškodnin izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva RS ter obračun izplačil varčevalcem LB na Hrvaškem in v BiH (brez obresti, ki še niso bile vključene).

Dolg sektorja država se je v letu 2014 močno povečal že šesto leto zapored. Slovenija tako sodi med države EU, kjer se je dolg sektorja država v krizi najbolj povečal, po deležu dolga v BDP pa se med državami EU v letu 2014 uvršča v sredino. Delež dolga glede na BDP v Sloveniji se je od leta 2008 povečal skoraj za 60 o. t., kar je med največjimi povečanji med državami EU. Hitrost povečevanja dolga in s tem odplačil obresti na dolg je tako v relativno kratkem času ustvarila, v kombinaciji s potrebnim fiskalnim naporom za znižanje primanjkljaja, močan pritisk na dodatno prilagajanje ostalih komponent javnofinančnih izdatkov.

Slika 9: Delež dolga glede na BDP v letu 2014 ter sprememba tega deleža v obdobju 2008–2014



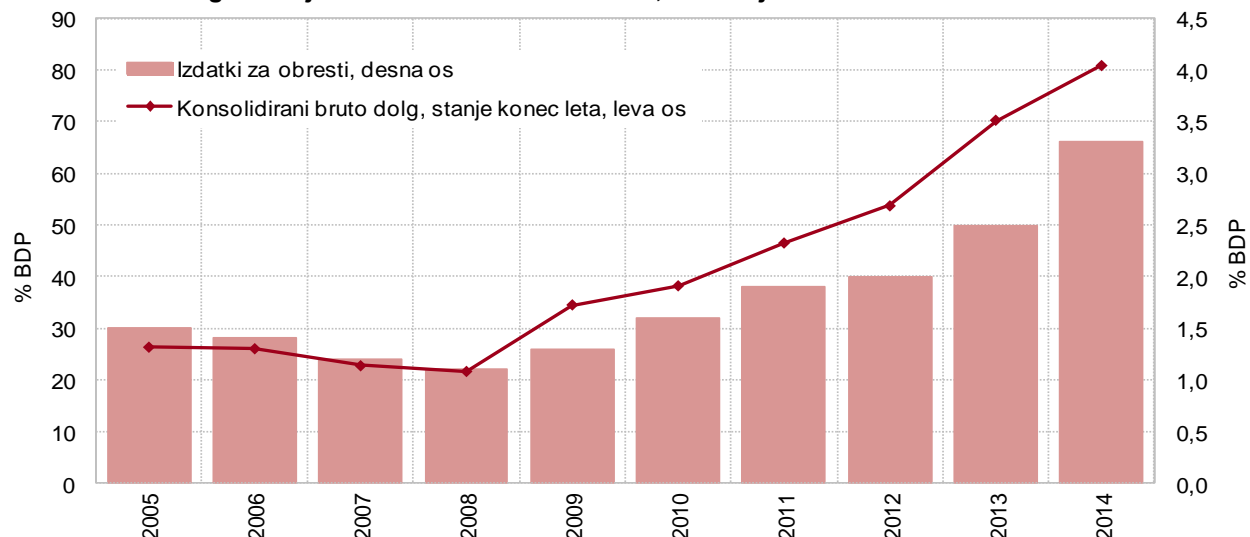
Vir: Eurostat.

Opomba: za Grčijo in Hrvaško primerljivi podatki za to obdobje niso razpoložljivi.

Dolg sektorja država se je v letu 2014 povečal za 4,7 mrd EUR in znašal 80,9 % BDP. V letu 2014 se je dolg tako dodatno povečal za 10,6 o. t. BDP, kar je v celoti posledica nominalnega povečanja dolga. Financiranje primanjkljaja je k povečanju nominalnega dolga prispevalo slabo polovico oziroma 4,9 % BDP, od tega dokapitalizacija bank 0,9 % BDP. Na povečanje dolga je v letu 2014 občutno vplivalo predfinanciranje predvidenih potreb, ki je znašalo okoli 3 mrd EUR, s čemer so se gotovina in vloge v tem letu povečale za okoli 2,2 mrd EUR oziroma 5,8 % BDP. Zadolževanje je v pretežni meri temeljilo na izdaji dolgoročnih instrumentov in v tem razpršitvi ročnosti⁵². Ob zmanjšanju posojil, najetih pri domačih bankah, so se nekoliko povečala posojila, najeta v tujini. V okviru kratkoročnega domačega zadolževanja je bil v primerjavi z letom 2013, ko so bili pogoji zadolževanja izredno zaostreni, značilen premik od zadolževanja z zakladnimi menicami najkrajših ročnosti (3 in 6 mesecev) k zadolževanju z 12- mesečnimi zakladnimi menicami. Izboljšanje pogojev zadolževanja odraža tudi cena zadolževanja, saj se je tehtana povprečna obrestna mera novo izdanega dolga, izražena v evrih, znižala s 4,6 % v letu 2013 na 2,7 % v letu 2014. Kljub temu je implicitna obrestna mera dolga v letu 2014 ostala domala nespremenjena na 4,8 %.

⁵² Izdane so bile 3 letna, ter dve 7- letni evrski obveznici, 5- letna in 10-letna dolarska obveznica ter 18-mesečna zakladna menica.

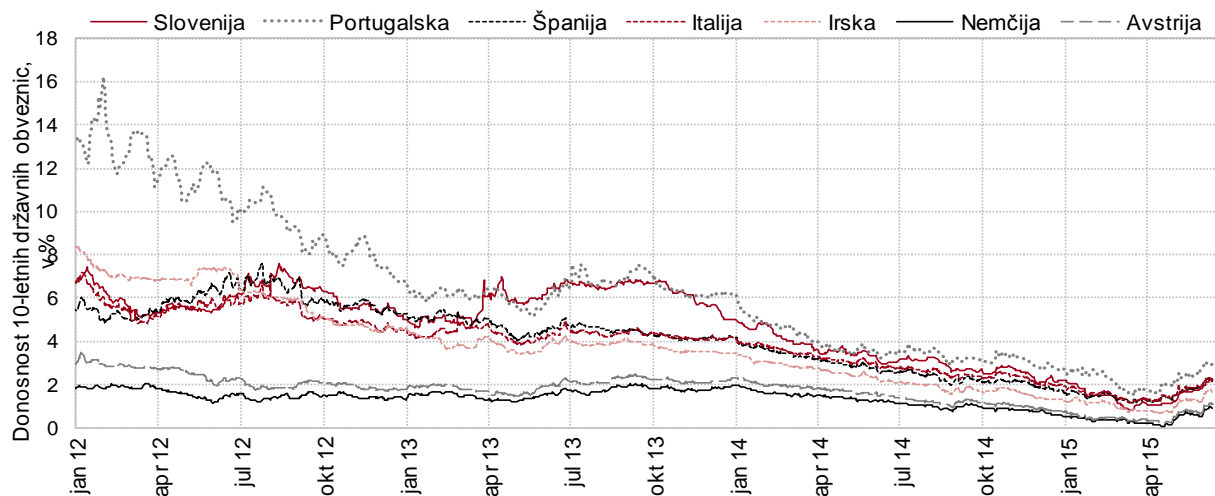
Slika 10: Bruto dolg sektorja država in izdatki za obresti, Slovenija



Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, maj 2015.

Zadolževanje države je v letu 2014 potekalo v bistveno izboljšanih razmerah kot v letu 2013. Donosnost 10-letnih slovenskih državnih obveznic se je po dokapitalizacijah bank ob koncu leta 2013 znižala pod 5 %, do konca leta 2014 pa je upadla na 2 %. Na to je ključno vplivalo sprejetje ukrepov vlade in Banke Slovenije, povezanih s sanacijo bančnega sistema in konsolidacijo javnih financ ter splošno izboljšanje gospodarskih razmer v evrskem območju in v Sloveniji. V povezavi z najavo in z začetkom ukrepov ECB glede odkupovanja državnih obveznic držav evrskega območja (t. i. kvantitativno sproščanje) je donosnost slovenske obveznice v prvem četrtletju leta 2015 dosegla najnižje ravni doslej (okrog 1 %), a se je od sredine marca spet nekoliko zvišala ter dosegla ravni neposredno pred najavo ukrepov ECB iz sredine januarja. V letu 2014 nobena od treh glavnih bonitetnih agencij ni spreminjala bonitetnih ocen Slovenije, so jim pa pripisale stabilne obete (popravek iz negativnih). Moody's je v začetku leta 2015 Sloveniji povrnil bonitetno oceno, ki je varna za investicije.

Slika 11: Donosnost 10-letne državne obveznice, nominirane v evrih



Vir: Bloomberg.

Povečanje dolga v letu 2014 je bilo višje od načrtovanega v PS 2014, na kar je prav tako vplivala vključitev enkratnega dejavnika in predfinanciranje države za pokrivanje obveznosti prihodnjih let. PS 2014 je načrtoval povečanje dolga za 3,5 mrd EUR, dejansko pa se je dolg povečal za 4,7 mrd EUR, izražen glede na BDP pa ni odstopal od načrtovanega (80,9 % BDP). Razlika v povečanju dolga glede na načrtovanega izhaja iz višjega primanjkljaja zaradi vključitve plačila varčevalcev in večjega predfinanciranja za prihodnje obveznosti, v izboljšanih razmerah na mednarodnih finančnih trgih.⁵³

Okvir 4: Makroekonomska izhodišča srednjeročnega konsolidacijskega načrta PS 2015

Makroekonomski scenarij Programa stabilnosti 2015 predvideva nadaljevanje okrevanja gospodarske aktivnosti. Bruto domači proizvod se je po dveh letih padanja v letu 2014 povečal za 2,6 %. Ob okrepljeni rasti izvoza je k temu prispevalo tudi prvo povečanje domače potrošnje po začetku krize 2008. Pomladanska napoved 2015 (UMAR), ki predstavlja makroekonomske okvire v PS 2015 začrtane konsolidacije javnih financ predvideva, da se bo okrevanje gospodarstva v obdobju 2015–2019 nadaljevalo. Scenarij predvideva, da bosta vzdržno znižanje primanjkljaja javnih financ in stabilizacija bančnega sistema prispevala k stabilnim pogojem financiranja države in posredno tudi zasebnega sektorja. To bo pozitivno vplivalo na celotno gospodarsko aktivnost, ki se bo v obdobju PS 2015 povečevala za 2,2 % povprečno letno. Glavni dejavnik gospodarske aktivnosti bo, ob predvidenem postopnem okrevanju v glavnih trgovinskih partnericah, ostal izvoz. Pričakuje pa se tudi nadaljnje okrevanje domače potrošnje. Okrevanje razmer na trgu dela bo ob izboljšanju zaupanja gospodinjstev privedlo do krepitve rasti zasebne potrošnje. Postopoma se bodo ob boljših poslovnih rezultatih, zlasti v izvoznem delu gospodarstva, nadaljnjem krčenju zadolženosti in predvidenem izboljšanju dostopa do virov financiranja krepile tudi zasebne investicije. Uporabljen makroekonomski scenarij je podoben kot ga pričakujejo ostale domače in mednarodne institucije (EK, OECD, IMF, BS), ki vse pričakujejo nadaljevanje gospodarskega okrevanja letos in v prihodnjih letih. Za celotno obdobje je napoved gospodarske rasti višja, kot je izhajalo iz Pomladanske napovedi 2014, ki je predstavljala podlago lanskega Programa stabilnosti.⁵⁴

Tabela 8: Makroekonomske predpostavke za konsolidacijo javnih financ v PS 2014 in PS 2015

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BDP v mio EUR (PS 2014), ESR 1995*	35.275	35.634	36.255	37.219	38.414	39.662	
BDP v mio EUR (PS 2015), ESR 2010*	36.144	37.246	38.558	39.474	40.701	42.164	43.734
Nominalna rast BDP, v % (PS 2014)		1,0	1,7	2,7	3,2	3,2	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2015)		3,1	3,5	2,4	3,1	3,6	3,7
Realna rast BDP, v % (PS 2014)		0,5	0,7	1,3	1,7	1,7	
Realna rast BDP, v % (PS 2015)		2,6	2,4	2,0	2,1	2,2	2,2

Vir: SURS; Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2014, UMAR, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2015, UMAR.

Opomba:* S prehodom iz ESR 1995 na ESR 2010 so bile nominalne ravni BDP zvišane, zato projekcije nominalnih ravni BDP v PS 2014 in PS 2015 niso primerljive. Večjo primerljivost zagotavlja gibanje stopenj BDP.

Zaradi izzivov povezanih z nadaljnjim odpravljanjem makroekonomskih neravnotežij gospodarsko okrevanje na srednji rok ostaja krhko, kar bo zahtevalo previdnost pri načrtovanju ukrepov javnofinančne politike. Zmanjšanje gospodarske aktivnosti je bilo v Sloveniji zaradi nakopičenih strukturnih slabosti izrazitejše kot v povprečju v EU. Bruto domači proizvod na prebivalca v standardih kupne moči se je od začetka krize znižal z 89 % na 82 % povprečja EU, kar je enako relativni razvitosti Slovenije v letu 2002. Napredek pri reformah v zadnjih letih (pokojninski sistem in trg dela) ter začetek sanacije bančnega sistema, prestrukturiranja in privatizacije podjetij sta ob splošno boljših razmerah v evrskem območju pripomogla k precejšnjemu izboljšanju pogojev zadolževanja države na mednarodnih finančnih trgih. Makroekonomska

⁵³ V relativno manjši meri je višji nominalni dolg od načrtovanega posledica vključitve novih enot v sektor država, ob prehodu na ESR 2010.

⁵⁴ Ravni nominalnega bruto domačega proizvoda v PS 2014 in PS 2015 niso primerljive, zaradi prehoda iz ESR 1995 na ESR 2010, ki je zvišal nominalni BDP, zato so za primerjavo projekcij BDP bolj primerne stopnje rasti.

ravnotežja, ki so se od začetka gospodarske krize poslabšala, pa se na številnih področjih ohranjajo ali le postopno izboljšujejo. Javnofinančni primanjkljaj ostaja relativno visok, močno je povečan javni dolg in s tem plačila obresti. Zaradi razdolževanja zasebnega sektorja se na drugi strani povečuje presežek varčevanja nad investicijami. Bančni sistem, v katerem poteka intenziven sanacijski proces, podjetjem še ne zagotavlja potrebnih finančnih virov za hitrejšo rast. Razmere so se tako postopno začele izboljševati, ostajajo pa številni izzivi pri zagotavljanju vzdržnejše gospodarske rasti, konsolidacije javnih financ in oblikovanja stabilnega celotnega finančnega sistema, zaradi katerih gospodarsko okrevanje tudi na srednji rok ostaja krhko.

2.2 Ocena ukrepov Programa stabilnosti 2015 in skladnosti z doseganjem javnofinančnih ciljev

2.2.1 Srednjeročni konsolidacijski načrt PS 2015

Spodbujanje gospodarske rasti in javnofinančna konsolidacija predstavljata osrednja cilja ekonomske politike vlade v prihodnjih letih. Prednostna področja delovanja vlade, preko katerih želi doseči zastavljene cilje so spodbujanje naložb, strukturne reforme ter fiskalna odgovornost. Cilj javnofinančne politike je konsolidacija v okviru zavez Pakta stabilnosti in rasti in v skladu s priporočili, ki izhajajo iz postopka presežnega primanjkljaja, v katerem je Slovenija od leta 2009 (glej okvir 5). Pri tem je kratkoročni cilj znižanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2015, na srednji rok pa izravnani strukturni saldo sektorja država v letu 2020 ter stabilizacija javnega dolga. Med cilji ekonomske politike je tudi delovanje na nekaterih drugih področjih, kjer Slovenija v zadnjih letih beleži makroekonomsko neravnotežja, ukrepi za njihovo zmanjšanje pa se izvajajo, in sicer dokončanje stabilizacije bančnega sistema, delovanje skupine za prestrukturiranje podjetij, dokončanje priprave Strategije upravljanja s kapitalnimi naložbami države ter strategij bančnega in zavarovalniškega sektorja.

Operacionalizacija ciljev in usmeritev širše ekonomske in javnofinančne politike, ki jo predstavljamo v nadaljevanju, je opisana v Programu stabilnosti 2015 in Nacionalnem reformnem programu 2015.⁵⁵ Za spodbujanje gospodarske rasti PS 2015 izpostavlja, da bodo pogoji za to zagotovljeni iz izboljšanjem dejavnikov konkurenčnosti in dvigom produktivnosti gospodarstva ter stopnje zaposlenosti. Kot pomemben vzvod za doseg javnofinančnih ciljev PS 2015 navaja krepitev fiskalnega okvira in odgovornosti, prek sprejetja Zakona o fiskalnem pravilu, ki bo operacionaliziral ustavno zavezo po srednjeročni uravnoteženosti proračunov, in prenovi Zakona o javnih financah, ki naj bi še podrobneje opredelil odgovornosti pri proračunskem načrtovanju skladno z zahtevami EU. V PS 2015 opredeljene javnofinančne cilje naj bi zagotovila tudi nadomestitev učinkov kratkoročnih varčevalnih ukrepov z učinki dolgoročnih strukturnih ukrepov. To naj bi dosegli bodisi s preoblikovanjem nekaterih kratkoročnih ukrepov v sistemske ali pa z nadomestitvijo preostalih kratkoročnih ukrepov z drugimi, sistemskimi ukrepi. Kratkoročni ukrepi, ki jih ne bo mogoče sistemsko urediti, pa naj bi bili nadomeščeni z drugimi ukrepi s primerljivimi finančnimi učinki (PS 2015, str. 4 in 21).

Okvir 5: Postopek presežnega primanjkljaja in izvajanje nadzora v okviru okrepljene koordinacije ekonomskih politik EU v Sloveniji

Slovenija v letu 2015 ostaja v postopku presežnega primanjkljaja. Svet EU je decembra 2009 na podlagi mnenja EK sprožil postopek presežnega primanjkljaja za Slovenijo in kot skrajni rok za njegovo odpravo postavil leto 2013. Zaradi bistveno spremenjenih makroekonomskih okoliščin glede na leto 2009, ki so vplivale na počasnejše izboljševanje razmer v javnih financah, je Svet EU v juniju 2013 izdal nova priporočila⁵⁶ in

⁵⁵ Program stabilnosti je srednjeročni načrt vlade RS o ukrepih za doseganje ciljev politike javnih financ. Dokument je skupaj z Nacionalnim reformnim programom podlaga za pripravo in izvajanje ukrepov ekonomske politike, ki omogoča doseganje gospodarskih in javnofinančnih ciljev države.

⁵⁶ Council of the European Union: Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Slovenia (18. junij 2013).

podaljšal obstoječi rok za odpravo presežnega primanjkljaja do leta 2015. Slovenija je v skladu z določili okrepljenega mehanizma nadzora javnih financ v evrskem območju pripravila Osnutek proračunskega načrta za leto 2015, ki ga je EK posredovala oktobra 2014.

EK je Slovenijo ob preverjanju proračunskih dokumentov za leto 2015 v novembru 2014 pozvala k dodatnim ukrepom, ki bodo zagotovili ustrezen strukturni napor⁵⁷ ter dolgoročno vzdržnost javnih financ. Novembra 2014 je EK⁵⁸ glede Osnutka proračunskega načrta za leto 2015 ocenila, da je v splošnem skladen s pravili Pakta za stabilnost in rast, saj predvideva znižanje proračunskega primanjkljaja pod referenčno vrednost 3 % BDP v 2015. Kljub temu je ocenila, da takšno znižanje ne vsebuje zadostnega fiskalnega napora. Skladno z jesenskimi napovedmi EK je ocena zmanjšanja strukturnega primanjkljaja znašala 0,3 % BDP, kar je manj od zahtevane prilagoditve v višini 0,5 % BDP. Analiza predlaganih diskrecijskih ukrepov na podlagi metode od »spodaj navzgor«, ki dopolnjuje oceno fiskalnega napora na podlagi sprememb strukturnega salda, je kazala na ukrepe v višini 2,1 % BDP v 2015. To je več od 1,5 % BDP iz priporočil Sveta EU iz junija 2013. Kljub temu je EK pozvala Slovenijo, da v okviru sprejemanja proračuna za leto 2015 sprejme ukrepe, ki bodo omogočili večjo skladnost s pravili Pakta za stabilnost in rast. EK je Slovenijo pozvala tudi k hitrejšemu sprejemanju strukturnih fiskalnih reform, predvsem centralizaciji javnih naročil, celovitemu pregledu izdatkov za zdravstvo ter k javnofinančnim ukrepom, povezanim s staranjem prebivalstva in k uvedbi fiskalnega pravila.

Maja 2015 je EK ocenila, da bo Slovenija v letu 2015 sicer odpravila presežni primanjkljaj, vendar bo v tem in v naslednjih letih storjen premajhen strukturni napor, zato je podala dodatna priporočila Svetu EU. V mnenju o PS 2015⁵⁹, kjer je upoštevala tudi svoje pomladanske napovedi⁶⁰, je EK ocenila, da bo Slovenija v letu 2015 s primanjkljajem v višini 2,9 % BDP sicer izšla iz postopka presežnega primanjkljaja, vendar bo odstopanje od referenčne vrednosti (3,0 % BDP) zelo majhno. Hkrati bo fiskalni napor ob upoštevanju že sprejetih in predlaganih, a ne dovolj opredeljenih, ukrepov premajhen, saj naj bi se strukturni primanjkljaj po njeni oceni znižal le za 0,1 % BDP, prilagojeni strukturni primanjkljaj pa naj bi se celo povečal za 0,1 % BDP, kar je precej pod zahtevanim zmanjšanjem v višini 0,5 % BDP. Ocena EK »od spodaj navzgor« nasprotno kaže, da fiskalni napor v letu 2015 znaša 1,4 % BDP, kar je le nekoliko pod priporočenim naporom v višini 1,5 % BDP. Od leta 2016 naj bi bila Slovenija del preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast. Pri tem naj bi po ocenah EK tudi v tem okviru predvideni fiskalni napor zaostajal za zahtevami, saj naj bi se po pomladanskih napovedih EK strukturni primanjkljaj v letu 2016 povečal za 0,5 % BDP, kar po mnenju EK predstavlja znatno odstopanje od zahtevane strukturne prilagoditve. Tudi merilo rasti odhodkov⁶¹ naj bi po oceni EK v letu 2016 znatno presegalo referenčne vrednosti, ki temeljijo na oceni srednjeročne rasti potencialnega proizvoda, na kar sicer opozarja tudi vlada v PS 2015. Ob ugotovitvi nespoštovanja ustreznega strukturnega prilagajanja ter previsoke rasti izdatkov je lahko tudi proti državi, ki se nahaja v preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast, sprožen postopek poglobljenega nadzora. Na podlagi dosedanjih ocen je Evropska komisija tako Svetu EU priporočila,⁶² da Slovenijo pozove, naj v letu 2015 zagotovi trajno odpravo presežnega primanjkljaja, v letu 2016 doseže fiskalni napor v višini 0,6 % BDP, do konca leta 2015 sprejme reformo zdravstvenega sistema in sistema dolgoročne oskrbe ter nadaljuje z dolgoročno reformo pokojninskega

⁵⁷ Evropska komisija ocenjuje fiskalni napor na podlagi dveh kazalnikov: (i) strukturnega primanjkljaja, ki ga izračunava sama in primerja s tistim, ki ga v okviru Programov stabilnosti sporočajo države članice, v obeh primerih pa sta izračunana s pomočjo ocene proizvodne vrzeli na podlagi proizvodne funkcije in (ii) t.i. ocene od »spodaj navzgor« (bottom-up), kjer Komisija oceni realističnost ocen posameznih diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in odhodkov, ki jih v okviru Programa stabilnosti določijo države članice. Ciljne vrednosti obeh kazalnikov za posamezno državo določijo Evropska komisija, v skladu z določili Pakta za stabilnost in rast in fiskalnega pakta.

⁵⁸ Evropska komisija: Commission opinion of 28.11.2014 on the draft budgetary plan of Slovenia.

⁵⁹ Evropska komisija: Commission staff working document: Assessment of the 2015 Stability Programme for Slovenia (27. 5. 2015).

⁶⁰ Pomladanska napoved EK za leto 2015 predvideva primanjkljaj v višini 2,9 % BDP, v letu 2016 pa 2,8 % BDP, kar je nad priporočenimi cilji v okviru postopka presežnega primanjkljaja (2,5 % BDP v letu 2015). Strukturni saldo (izračun na podlagi proizvodne vrzeli) naj bi se po pomladanski napovedi EK v letu 2015 izboljšal za 0,1 o. t. v letu 2015, v letu 2016 pa poslabšal za 0,5 o. t., kar je v neskladju z zahtevanim izboljšanjem po 0,5 o. t. v obeh letih.

⁶¹ Rast primarnih izdatkov brez izdatkov, ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna ter brez cikličnih izdatkov za nadomestila brezposelnim in očiščenim za diskrecijske ukrepe na prihodkovni strani.

⁶² Svet EU: Council recommendation on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and a Council Opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia.

sistema. Hkrati Sloveniji priporoča, da sprejme Zakon o fiskalnemu pravilu ter temu ustrezno prilagodi Zakon o javnih financah⁶³.

2.2.1.1 Kombinacija politik za znižanje primanjkljaja sektorja država

PS 2015 predvideva znižanje primanjkljaja sektorja država v letu 2015 pod 3 % BDP in njegovo postopno zniževanje tudi v naslednjih letih. Predvideno znižanje primanjkljaja v letu 2015 na 2,9 % BDP bo Sloveniji omogočilo izhod iz postopka presežnega primanjkljaja, v katerem se nahaja od leta 2009. V povprečju obdobja 2015–2019 je načrtovano znižanje primanjkljaja v višini 0,5 o. t. letno, s čimer naj bi primanjkljaj ob koncu programskega obdobja leta 2019 dosegel 0,9 % BDP. Saldo sektorja država, ki ne upošteva obresti, (primarni saldo) je celotno programsko obdobje načrtovan v presežku, ki je leta 2019 načrtovan pri 1,4 % BDP.

Tabela 9: Primerjava načrtovanih prihodkov, odhodkov in salda sektorja država v PS 2014 in PS 2015

V % BDP	PS 2014					SURS	PS 2015					
	2014	2015	2016	2017	2018		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prihodki	46,4	45,5	44,6	43,8	43,4		45,0	44,7	43,1	42,5	42,0	41,5
Odhodki	50,5	47,9	46,1	44,5	43,1		49,8	47,6	45,3	44,3	43,4	42,4
Saldo sektorja država	-4,1	-2,4	-1,5	-0,7	0,3		-4,9	-2,9	-2,3	-1,8	-1,4	-0,9
Primarni saldo sektorja država	-0,7	0,9	1,8	2,4	3,3		-1,6	0,2	0,7	0,9	1,1	1,4
Izdatki za dokapitalizacije bank	0,9	-	-	-	-		0,9	-	-	-	-	-
Ostali enkratni izdatki – izplačila varčevalcem*	-	-	-	-	-		0,7	-	-	-	-	-
Saldo sektorja država brez izdatkov za dokapitalizacijo bank	-3,2	-2,4	-1,5	-0,7	0,3		-3,9	-2,9	-2,3	-1,8	-1,4	-0,9
Saldo sektorja država brez izdatkov za dokapitalizacijo bank in ostalih enkratnih izdatkov*	-3,2	-2,4	-1,5	-0,7	0,3		-3,2	-2,9	-2,3	-1,8	-1,4	-0,9

Vir: SURS, Program stabilnosti 2014 – dopolnitev, Program stabilnosti 2015 – dopolnitev.

Opomba: * Ostali enkratni izdatki v letu 2014 vključujejo vrednost plačil varčevalcem LB na Hrvaškem in v Bosni in Hercegovini (brez plačil obresti, ki niso bile vključene, saj končnega zneska obresti še ni mogoče nepreklicno ovrednotiti). V PS 2014 ti izdatki niso bili predvideni.

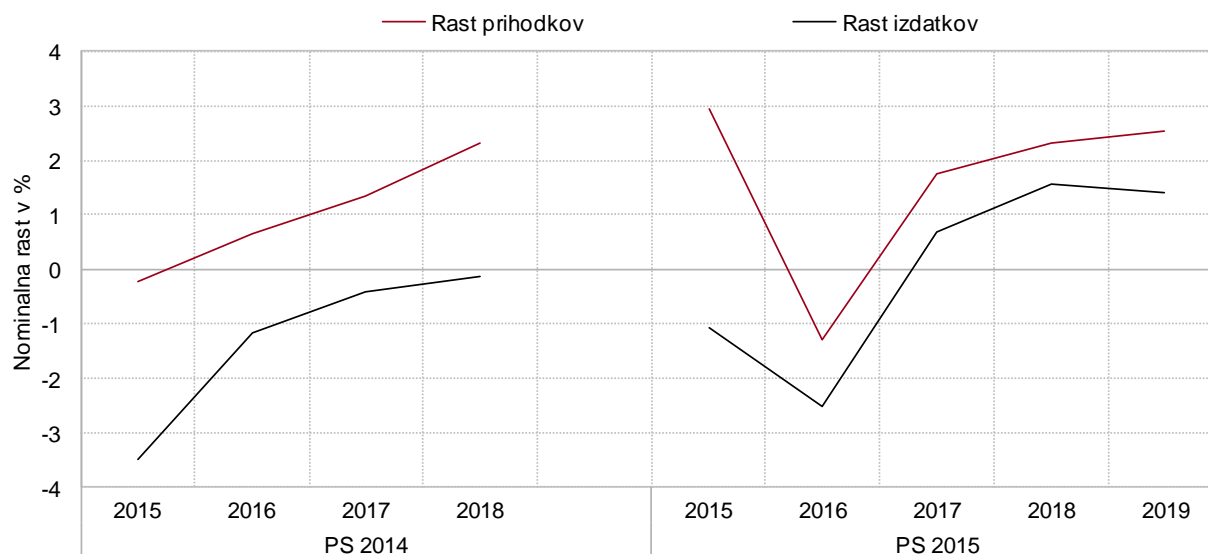
PS 2015 prinaša zasuk v strategiji konsolidacije na strani izdatkov v primerjavi z lanskim načrtom.

Kombinacija politik za zniževanje primanjkljaja PS 2015 temelji na rasti prihodkov in srednjeročnem ohranjanju izdatkov na ravni, ki je bila že dosežena v letu 2014. Podobno je načrtoval tudi PS 2014. Do zasuk pa je z letošnjim PS prišlo pri kombinaciji politik na strani izdatkov. Izenačitev ravni izdatkov v letu 2019 z že doseženo v letu 2014 temelji na pričakovanem zniževanju izdatkov za obresti, ki v celoti kompenzira povečanje primarnih izdatkov v tem obdobju (glej poglavji 2.2.1.4 in 2.2.1.5). Takšen pristop h konsolidaciji, ki preko zniževanja izdatkov za obresti, omogoča sprostitev sredstev za druge namene je postal možen po močnem zniževanju stopenj donosnosti slovenskih vrednostnih papirjev in predstavlja glaven odmik od lanskega srednjeročnega konsolidacijskega načrta PS 2014. Strategija konsolidacije PS 2014 na strani izdatkov je bila namreč po letu 2014 ravno obratna, saj je predvidevala zniževanje primarnih izdatkov (pretežno sredstev za zaposlene, vmesne porabe in subvencij), ki je do leta 2018 v celoti kompenziralo pričakovano povečanje izdatkov za obresti. Letošnji pristop za zniževanje primanjkljaja vlada postavlja v kontekst zastavljenih širših ciljev

⁶³ Podobna priporočila, vključno s priporočili o celovitem pregledu izdatkov na področju zdravstva in šolstva, ki bi omogočili premik od diskrecijskih k sistemskim ukrepom, vsebuje tudi dokument, ki ga je EK pripravila v okviru Macroeconomic Imbalances Procedure (Evropska Komisija: Commission staff working document: Country Report Slovenia 2015, COM(2015) 85 final, 18.3.2015.

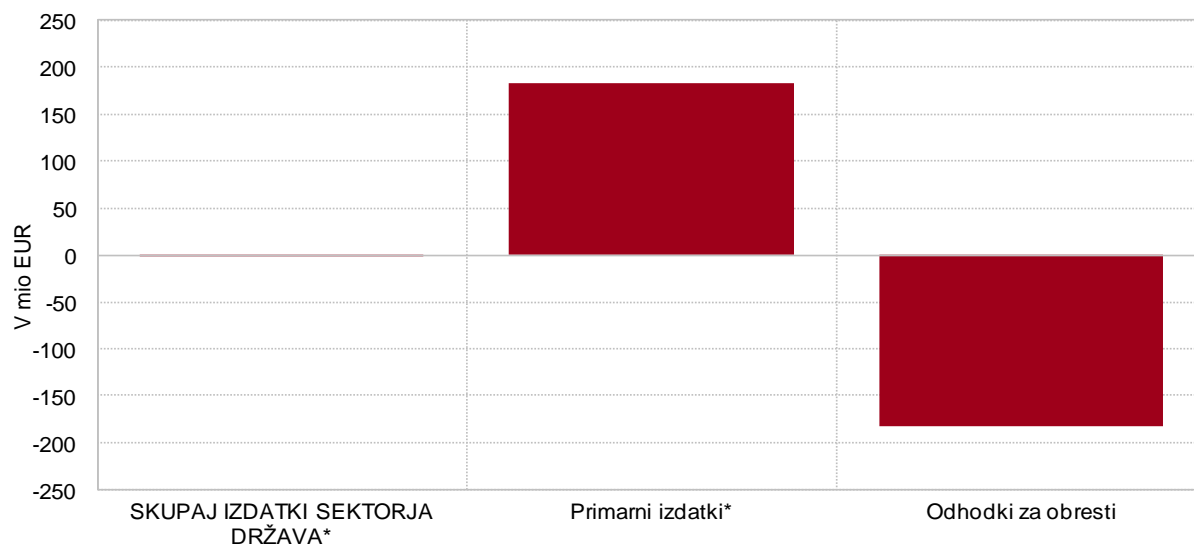
ekonomske politike spodbujanja gospodarske rasti, vendar pa je izpostavljen tveganjem. Ukrepi so namreč podobno kot že v PS 2014 nedorečeni in še vedno v preveliki meri ohranjajo varčevalni pristop, namesto trajnejšega systemskega prilagajanja spremenjenim makroekonomskim in demografskim razmeram (glej poglavja 2.2.1.2–2.2.1.5). Tveganjem so izpostavljene tudi predpostavke obrestnih mer, ki podpirajo projekcije izdatkov za obresti v programskem obdobju (glej poglavja 2.2.1.4 in 2.2.1.5).

Slika 12: Načrtovano gibanje prihodkov in izdatkov sektorja država v PS 2014 in PS 2015



Vir: SURS, Program stabilnosti 2014 – dopolnitev, Program stabilnosti 2015 – dopolnitev.

Slika 13: Strategija konsolidacije na strani izdatkov v PS 2015 (sprememba izdatkov v letih 2014–2019)



Vir: SURS, Program stabilnosti 2015 – dopolnitev.

Opomba: * Skupni izdatki sektorja država in primarni izdatki v izhodiščnem letu 2014 vključujejo enkratne dejavnike.

PS 2015 načrtuje preoblikovanje kratkoročnih varčevalnih ukrepov v sistemske oz. njihovo nadomestitev z novimi ukrepi. Preoblikovanje kratkoročnih varčevalnih ukrepov v sistemske je lahko ustrezno le pri manjšini ukrepov. Tako je npr. v razmerah pretežno izvozno podprte gospodarske rasti, ki se kaže v postopnosti okrevanja davčnih prihodkov in ob znižanju nekaterih davčnih stopenj v času krize lahko ustrezno preoblikovanje kratkoročno zvišanih stopenj DDV v trajne, ki je v PS 2015 tudi predvideno. Uveljavitev takšnega principa pa bi bila manj ustrezna pri številnih drugih ukrepih, zlasti na strani izdatkov, saj njihovo večletno ohranjanje že sedaj kaže nekatere neugodne učinke. Primeri takšnih ukrepov, ki so na kratek rok sicer znatno prispevali k zniževanju primanjkljaja, vendar srednjeročno in dolgoročno ne morejo zagotoviti trajnega strukturnega uravnovešenja javnih financ so npr. linearna politika omejevanja plač in zaposlovanja v javnem sektorju, linearno zniževanje izdatkov za blago in storitve, zadrževanje rasti izdatkov v zdravstvu z zadrževanjem investicij in kontrolo cen zdravil, omejevanje rasti izdatkov za pokojnine, ki močno temelji na zadrževanju indeksacije, reševanje težav preveč razdrobljenega sistema lokalne samouprave preko omejevanja višine povprečnine občinam ipd.

PS 2015 zgolj nakaže, ne pa tudi razdela ukrepe načrtovanih novih sistemskih sprememb, s katerimi naj bi dosegli ciljne vrednosti primanjkljaja. PS 2015 izpostavlja, da bo na nekaterih področjih prišlo do prenove delovanja določenih sistemov oz. strukturnih sprememb. Napovedani so npr. prenova zdravstvenega sistema in sistema dolgotrajne oskrbe, strategija razvoja javne uprave ter sistema javnega naročanja. Ker pa so te sistemske spremembe večinoma še v pripravi, brez razdelanih in dorečenih ukrepov, njihovih finančnih učinkov ni mogoče ovrednotiti. Zato tudi ni razvidno, v kolikšni meri podpirajo v PS 2015 predstavljene projekcije posameznih izdatkov, v kolikšni meri pa projekcije kljub temu še vedno temeljijo na podaljšanju kratkoročnih ukrepov oz. njihovem preoblikovanju v sistemske/trajne. Velika večina izdatkov, ki so bili do leta 2015 zadrževani z začasnimi ukrepi z letom 2016 začne naraščati, kar kaže na neskladje z usmeritvijo PS 2015, da bodo kratkoročni ukrepi preoblikovani v sistemske oz. nadomeščeni z drugimi s primerljivimi finančnimi učinki. PS sicer 2015 navaja, da načrtovana politika izdatkov na posameznih področjih podpira cilja zasledovanja spodbujanja rasti domače potrošnje in zagotavljanje ustreznega socialno ekonomskega položaja posameznikov. Vendar ocenjujemo, da na srednji rok takšna politika izdatkov ne popira zniževanja strukturnega primanjkljaja v skladu s priporočili EK. Neustrezno strukturno prilagajanje pa v okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, katerega pravila bodo za Slovenijo veljala od leta 2016 po predvidenem izhodu iz postopka presežnega primanjkljaja, lahko sproži postopke poglobljenega nadzora (glej okvir 5 in poglavje 2.5.1.2).

K trajnejšemu strukturnemu prilagajanju usmerjena javnofinančna politika, ki bi hkrati pomenila odmik od dosedanje varčevalne politike, bi se tako po naši oceni morala osredotočiti predvsem na postopno odpravo strukturnih in dolgoročnih problemov in s tem na naslednja področja delovanja:

- (i) Prenova sistemov socialne zaščite in njihova prilagoditev demografskim spremembam (pokojnine, zdravstvo, dolgotrajna oskrba).
- (ii) Sistemske racionalizacije na posameznih področjih javne porabe na osnovi podrobnega pregleda odhodkov in programski pristop k načrtovanju državnega proračuna, ki bi omogočil bolj vsebinsko razpravo o usmerjanju omejenih javnih sredstev k prioritarnim porabam.
- (iii) Upravljanje premoženja za zagotovitev njegove višje donosnosti in s tem zmanjšanje tveganj, ki so v zadnji krizi pripeljala do visoke rasti javnega dolga.
- (iv) Aktivno upravljanje dolga z namenom znižanja bremena dolga in obresti, tudi prek prihodkov od privatizacije.

2.2.1.2 Projekcije strukturnega salda

Projekcije strukturnega primanjkljaja PS 2015 predvidevajo njegovo uravnovešenje do leta 2020, vendar fiskalni napor po trenutnih ocenah ne zagotavlja doseganja cilja, ki ga določa Evropska komisija.

Projekcije strukturnega primanjkljaja so povezane s tveganji, ki izhajajo iz ocen potencialnega proizvoda. V PS 2015 sta na osnovi projekcij proizvodne vrzeli MF načrtovana fiskalno popuščanje za 0,1 o. t. v letu 2015 ter povečanje fiskalnega navora za 0,6 o. t. v 2016 (glej tabeli 10 in 11). S tem v letu 2015 ne bo izpolnjeno priporočilo EK, da mora fiskalni napor znašati 0,5 o. t. Hkrati bi predvideni fiskalni napor v letu 2016, ko naj bi Slovenija izšla iz postopka presežnega primanjkljaja, pomenil eno večjih znižanj strukturnega primanjkljaja doslej⁶⁴. PS 2015 načrtuje izravnani strukturni primanjkljaj v letu 2020, pri čemer strukturni napor v letih 2017–2019 znaša 0,3 o. t., v letu 2020 pa kar 0,8 o. t., čeprav v PS 2015 ni zaslediti konkretnih ukrepov, ki bi prispevali k takšnemu obsegu restriktivnosti fiskalne politike. Takšno zniževanje strukturnega primanjkljaja v obdobju 2017–2019 ponovno ne bi bilo skladno s pravili Pakta za stabilnost in rast.

Tabela 10: Primerjava ocen potencialnega proizvoda, proizvodne vrzeli ter strukturnega salda med institucijami

Rast potencialnega proizvoda	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MF – PS 2015				0,7	1,4	1,6	1,9	2,1	1,7
EC – pomlad 2015	0,0	-0,2	-0,3	0,6	0,8	0,9			
UMAR – pomlad 2015	0,3	0,1	-0,1	0,8	1,0	1,1	1,3	1,4	1,7
Ocene proizvodne vrzeli	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MF – PS 2015				-2,3	-1,4	-1,0	-0,8	-0,7	-0,3
EC – pomlad 2015	-1,6	-4,0	-4,7	-2,7	-1,2	-0,1			
UMAR – pomlad 2015	-1,8	-4,5	-5,4	-3,6	-2,3	-1,4	-0,5	0,2	0,7
Strukturni saldo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MF – PS 2015				-2,1	-2,2	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8
EC – pomlad 2015	-4,9	-2,1	-2,2	-2,5	-2,4	-2,9			
UMAR – pomlad 2015*	-4,6	-1,6	-1,6	-1,5	-1,8	-1,6	-1,5	-1,5	-1,3

Vir: MF – Program stabilnosti – dopolnitev 2015, Evropska komisija – napovedi, maj 2015, UMAR – Pomladanska napoved, april 2015.
Opomba: * Ocena strukturnega salda na podlagi projekcij salda sektorja država MF – PS 2015 in ocene proizvodne vrzeli UMAR na podlagi Pomladanske napovedi 2015. Pri preračunu strukturnega salda so kot enkratni dejavniki upoštevani izdatki države za sanacijo bank in nefinančnih družb, prevzemi dolga nekaterih družb, neto učinek obračuna izplačila razlike v plači zaradi odprave 3. četrtine nesorazmerij plač javnih uslužbenecv, obračun odškodnin izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva RS ter obračun izplačil varčevalcem LB na Hrvaškem in v BiH (brez obresti).

Dodatna ocena fiskalnega navora javnih financ, ki ne temelji na oceni proizvodne vrzeli, nasprotno kaže da ta v letu 2015 zadosti zahtevam EK, kar kaže na potrebno previdnost pri razlagi fiskalnega navora.

Takšno ovrednotenje temelji na vseh sprejetih diskrecijskih ukrepih oziroma na »od spodaj navzgor« (bottom-up) oceni javnofinančnih učinkov posameznih ukrepov. Iz vladnega Osnutka proračunskega načrta za leto 2015, ki je bil v oceno EK poslan oktobra 2014, izhaja predvidena višina diskrecijskih ukrepov za leto 2015 v višini 2,7 % BDP. V PS 2015 sicer precej predhodno napovedanih ukrepov ni vključenih v celoti⁶⁵ oz. so vključeni nekateri novi ukrepi⁶⁶. Z upoštevanjem tovrstnih sprememb pa ocenjujemo, da predvideni ukrepi predstavljajo fiskalni napor, ki zadosti zahtevam EK glede sprejetja diskrecijskih ukrepov v višini 1,5 % BDP (glej okvir 5).

⁶⁴ Commission staff working document: Country Report Slovenia 2015, COM(2015) 12 final. Določila od države, ki se nahaja v preventivnem delu Pakta, zahtevajo, da mora fiskalni napor v obdobju normalnih gospodarskih razmer, to je, ko obseg proizvodne vrzeli znaša med -1,5 % in 1,5 %, ter ob dolgu države, ki presega 60 % BDP, znašati 0,5 o. t. BDP. O oceni EK glede fiskalnega navora v letih 2015 in 2016 gl. Okvir 5.

⁶⁵ Bistveno manjše od načrtovanega v Osnutku proračunskega načrta za leto 2015 je znižanje sredstev za zaposlene, namesto znižanja subvencij zaradi njihove zamenjave za povratna sredstva je v PS 2015 načrtovana rast subvencij, prav tako je namesto predvidenega znižanja socialnih nadomestil predvidena njihova rast.

⁶⁶ Osnutek proračunskega načrta za leto 2015 še ni vključeval prispevkov za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje od študentskega dela.

Tabela 11: Primerjava projekcij strukturnega salda na osnovi ocene proizvodne vrzeli v PS 2014 in PS 2015

	2015	2016	2017	2018	2019
	PS 2014				
Strukturni saldo, v % BDP	-1,5	-1,0	-0,7	-0,1	
– sprememba v o. t.	0,5	0,5	0,3	0,6	
	PS 2015				
Strukturni saldo, v % BDP	-2,2	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8
– sprememba v o. t.	-0,1	0,6	0,3	0,3	0,3

Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2014, Program stabilnosti – dopolnitev 2015.

Po oceni UMAR poleg pomanjkanja zadosti dorečenih ukrepov obstajata še dva dejavnika za odstopanje od doseganja priporočenega fiskalnega navora. Ukrepi v PS 2015 tako na strani prihodkov kot na strani izdatkov bi morali biti bolj natančno določeni in predvsem strukturne narave. Eden od dejavnikov, ki omejuje fiskalni napor je tudi relativno počasno okrevanje ocenjenega potencialnega proizvoda. Rast BDP v letih 2014 in 2015 pretežno temelji na izvozu in manj na domači porabi oziroma zasebnih investicijah, ki bi poglobljale kapital, krepile skupno faktorsko produktivnost in s tem proizvodni potencial gospodarstva. Drugi dejavnik omejevanja fiskalnega navora je struktura gospodarske rasti, s katero je povezana tudi »neugodna« rast davčne osnove. Ta prispeva k javnofinančnim prihodkom v manjši meri, kot bi lahko v primeru bolj uravnoteženega prispevka domače porabe h gospodarski rasti.⁶⁷ Zato lahko delovanje v tej smeri označimo kot rahlo ekspanzivno naravnano javnofinančno politiko v razmerah še vedno šibkega gospodarskega cikla, izraženega z negativno proizvodno vrzeljo. To pomeni, da javnofinančna politika podpira gospodarsko aktivnost v letu 2015, ko ostajata predvideno domače povpraševanje in predvsem investicije zasebnega sektorja skromna, ter ko je javne investicije še moč sofinancirati s sredstvi iz pretekle (2007–2013) finančne perspektive EU⁶⁸.

2.2.1.3 Projekcije prihodkov

V PS 2015 je kljub nekaterim diskrecijskim ukrepom v povprečju predvidena le zmerna rast skupnih javnofinančnih prihodkov. V letu 2015 je načrtovana 3,0-odstotna rast prihodkov, v letu 2016 naj bi prihodki upadli, v letu 2017 pa naj bi bili le malo višji od ravni v letu 2015. V letu 2015 naj bi rasli prihodki vseh skupin davčnih prihodkov⁶⁹ ter prispevki za socialno varnost. Rast obeh skupin prihodkov v letu 2015 ne odraža le makroekonomskih razmer, te po oceni UMAR prispevajo približno tri petine k povečanju davčnih prihodkov, temveč tudi že sprejete in načrtovane ukrepe javnofinančne politike. Povečanje davkov na proizvodnjo in uvoz predvsem v letu 2016 prehitava pričakovano rast davčne osnove. To je v veliki meri posledica učinkov dodatnih ukrepov na področju izterjave davkov, ki jih predvideva vlada. Med njimi je najpomembnejša uvedba davčnih blagajn, ki je predvidena z začetkom 2016 in za katere je vlada zakonske podlage že pripravila. V letu uvedbe davčnih blagajn naj bi se prihodki povečali za 50 do 100 mio EUR.⁷⁰ Iz splošne usmeritve konsolidacijskega načrta PS 2015, po kateri se bodo začasni ukrepi preoblikovali v trajne sklepamo, da se na strani prihodkov do konca programskega obdobja ohranjajo stopnje davkov na ravneh iz leta 2015. PS 2015 tako vsebuje ohranitev

⁶⁷ Spremenjena struktura gospodarske rasti lahko pomembno vpliva na oceno strukturnega salda. Ta lahko po oceni EK (2010) zaradi spremenjenega prispevka domače porabe odstopa za 1,5 % BDP (razvite države) do 4 % BDP (nove članice EU). Do učinka, ki je podoben spodnji meji ocene EK, je na podlagi panela razvitih in hitro rastočih gospodarstev prišel tudi IMF (Dobrescu in Salman, 2010). Ocene ECB (2001) so nižje, saj znaša maksimalen učinek strukture gospodarske rasti na strukturni saldo okoli 0,8 % BDP. Upoštevati je potrebno, da sta EK in IMF v analizah že lahko upoštevala hitre spremembe strukture gospodarske rasti v obdobju pred in med zadnjo krizo.

⁶⁸ Ob pomembnem pogoju, da so javne investicije zasnovane tako, da imajo kar največji multiplikator in da so predvsem usmerjene v povečevanje dolgoročnega gospodarskega potenciala.

⁶⁹ Izjema so davki na kapital, ki pa predstavljajo le majhen – okoli 0,1 % – delež v celotnih davčnih prihodkih.

⁷⁰ Ocena iz predloga Zakona o potrjevanju računov (EVA: 2015-1611-048).

v 2013 zvišanih stopenj DDV. S tem se ohranjajo dodatni prihodki proračuna iz tega naslova po oceni iz PS 2015 v višini okoli 300 mio EUR na letni ravni. V začetku leta 2015 sta se ob prenehanju veljavnosti davka na bilančno vsoto bank že zvišali stopnji davkov na finančne storitve in na zavarovalne posle, povišala se je tudi okoljska dajatev za onesnaževanje zraka z emisijami CO₂.⁷¹ V letih 2015 in 2016 rast prihodkov iz naslova socialnih prispevkov prehitava predvideno rast mase bruto plač, kar ocenjujemo, da izhaja iz plačil novih socialnih prispevkov iz študentskega dela.

Tabela 12: **Projekcije prihodkov sektorja država v PS 2015**

	Delež v celotnih prihodkih leto 2014, v %	Nominalna rast, v %				
		2015	2016	2017	2018	2019
SKUPAJ PRIHODKI SEKTORJA DRŽAVA	100,0	3,0	-1,3	1,8	2,3	2,5
Davki na proizvodnjo in uvoz	33,3	1,9	2,3	2,5	2,3	2,3
Tekoči davki na dohodke, premoženje	15,6	2,1	3,7	2,8	3,0	3,2
Davki na kapital	0,1	-29,5	1,5	1,6	1,7	1,7
Socialni prispevki	32,8	2,8	3,8	2,9	3,1	3,1
Prihodki od lastnine	2,7	-14,5	-42,1	2,9	-6,3	-3,0
Drugi prihodki	15,5	9,4	-17,7	-4,4	0,5	1,4

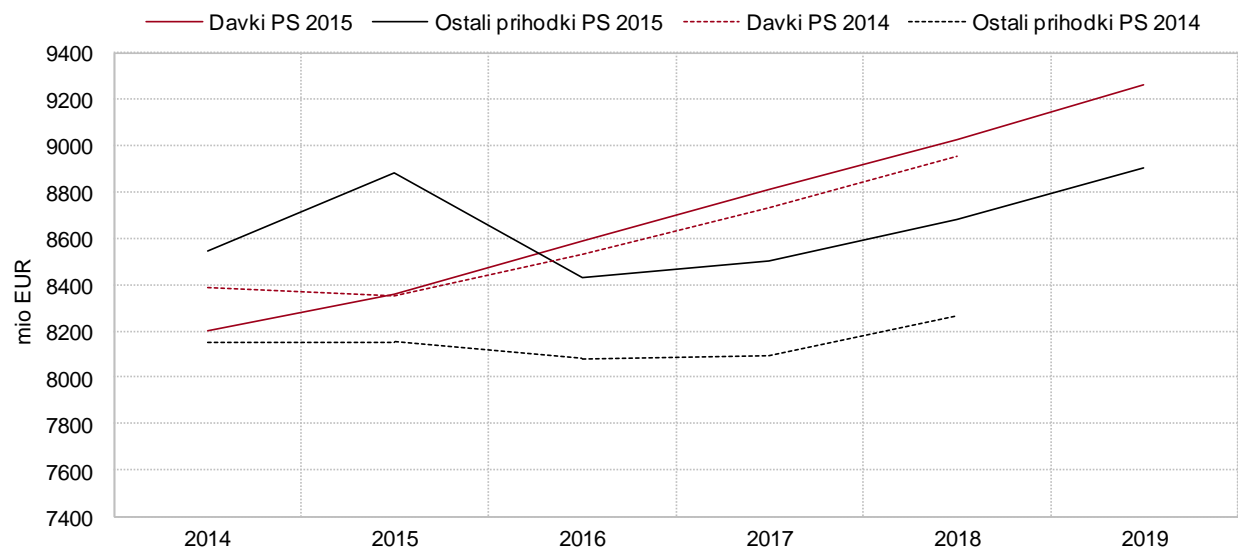
Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2015.

Nihanja skupnih javnofinančnih prihodkov v programskem obdobju so predvsem posledica dinamike črpanja EU sredstev. Nihanja z največjim vplivom na skupne prihodke so značilna za komponento »drugi prihodki« (glej tabelo 12).⁷² Njihov pomemben delež predstavljajo prilivi iz EU skladov. Ta komponenta prihodkov zajema nekaj več kot polovico projekcije povečanja celotnih javnofinančnih prihodkov v 2015. Tovrstni prilivi so že v nekaj zadnjih dveh letih zelo povečali, visoka rast pa je predvidena še v letu 2015, ki je zadnje leto za črpanje EU sredstev v finančni perspektivi 2007–2013. Tudi padec skupnih javnofinančnih prihodkov v letu 2016 kljub rasti davčnih prihodkov in socialnih prispevkov izvira predvsem iz močnega padca drugih prihodkov, kjer EU sredstva predstavljajo prevladujoč delež. V zadnjih dveh letih je bila raven črpanja EU sredstev izredno visoka, v prihodnjih letih pa se bo znižala, saj je v novi finančni perspektivi razpoložljivih precej manj sredstev kot v tej, ki se končuje, poleg tega pa je dinamika črpanja EU sredstev na začetku perspektive običajno relativno nižja. Večja nihanja se pojavljajo tudi v skupini »prihodki od lastnine«, ki med drugim vsebuje prihodke od obresti in dobičke od lastnine, ki predstavljata okoli 95 % celotnih prihodkov od lastnine. Predpostavljamo, da gre pri nihanjih prihodkov od lastnine deloma za učinek okolja nizkih obrestnih mer, močan padec teh prihodkov v letu 2016 pa lahko odraža tudi izpad udeležbe pri dobičkih zaradi prodaje nekaterih podjetij v državni lasti.

Slika 14: **Projekcije davčnih in ostalih prihodkov sektorja država v PS 2014 in PS 2015**

⁷¹ Stopnji davkov na finančne storitve in na zavarovalne posle sta se zvišali s 6,5 % na 8,5 %, zvišanje okoljske dajatve za onesnaževanje zraka z emisijami CO₂ pa je bilo 20-odstotno.

⁷² Velika nihanja so prisotna tudi v skupini »Prihodki od lastnine«, ki vsebuje prihodke od obresti, dobičke gospodarskih družb ter prihodke od najemnin. Velikostni red te skupine prihodkov je približno šestkrat manjši od skupine »Drugi prihodki«, zato nihanj v tej skupini ne obravnavamo ločeno.



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2014, Program stabilnosti – dopolnitev 2015.
Opomba: Ostali prihodki: socialni prispevki, prihodki iz lastnine, drugi prihodki (EU sredstva in drugi raznovrstni transferji in kapitalski prihodki).

Razen v nekaterih primerih je načrtovano gibanje prihodkov skladno s projekcijami davčnih osnov. Kot najbolj negotovo ocenjujemo projekcijo komponent z največjimi nihanji »drugi prihodki«, ki jih pomembno določajo prihodki sredstev iz EU skladov, še posebej v letih 2015 in 2016. Tveganja poleg običajnih negotovosti glede makroekonomskih gibanj tudi tokrat izhajajo iz nekaterih, še ne v celoti dorečenih, ukrepov na strani prihodkov. Tako obstaja ob uvajanju davčnih blagajn negotov njihov izplen. Hkrati je tveganjem izpostavljena tudi predpostavka o velikosti prihodkov iz socialnih prispevkov v letu 2016, ki zaradi preseganja rasti prihodkov glede na gibanje davčne osnove verjetno temelji na predpostavki o znatnem povečanju obsega študentskega dela. Vlada je maja letos že pripravila tudi Celovit načrt projektov na davčnem področju in ustanovila Usmerjevalni odbor, ki bo spremljal in usmerjal njegovo izvajanje. Uspešna realizacija teh projektov, vključno s spremembami pri obdavčitvi nepremičnin, predstavlja možnost za povečanje prihodkov v programskem obdobju PS 2015.

2.2.1.4 Projekcije izdatkov

Ob predvideni odsotnosti enkratnih izdatkov in naraščanju praktično vseh ostalih izdatkov se bo skupni obseg izdatkov v letih 2015 in 2016 znižal, po letu 2016 pa povečeval. Padec skupnih izdatkov v letu 2015 je posledica izpada enkratnih izdatkov, ki so vplivali na njihovo raven v letu 2014 (za dokapitalizacije bank in vključitev plačila varčevalcev LB), v letu 2016 pa je povezano pretežno s padcem investicij in delno tudi subvencij zaradi zniževanja prihodkov iz sredstev EU, po prehodu na črpanje sredstev iz nove finančne perspektive. V obdobju 2017–2019 skupni izdatki sektorja država naraščajo, pri čemer rast izhaja iz širokega nabora izdatkov (glej tabelo 13).

Tabela 13: Projekcije izdatkov sektorja država v PS 2015

	Delež v celotnih izdatkih, leto 2014, v %	Nominalna rast, v %				
		2015	2016	2017	2018	2019
SKUPAJ IZDATKI SEKTORJA DRŽAVA	100,0	-1,1	-2,5	0,7	1,5	1,4
Primarni izdatki (vključujejo enkratne dogodke v letu 2014)*	93,5	-1,0	-2,5	1,3	1,8	1,5

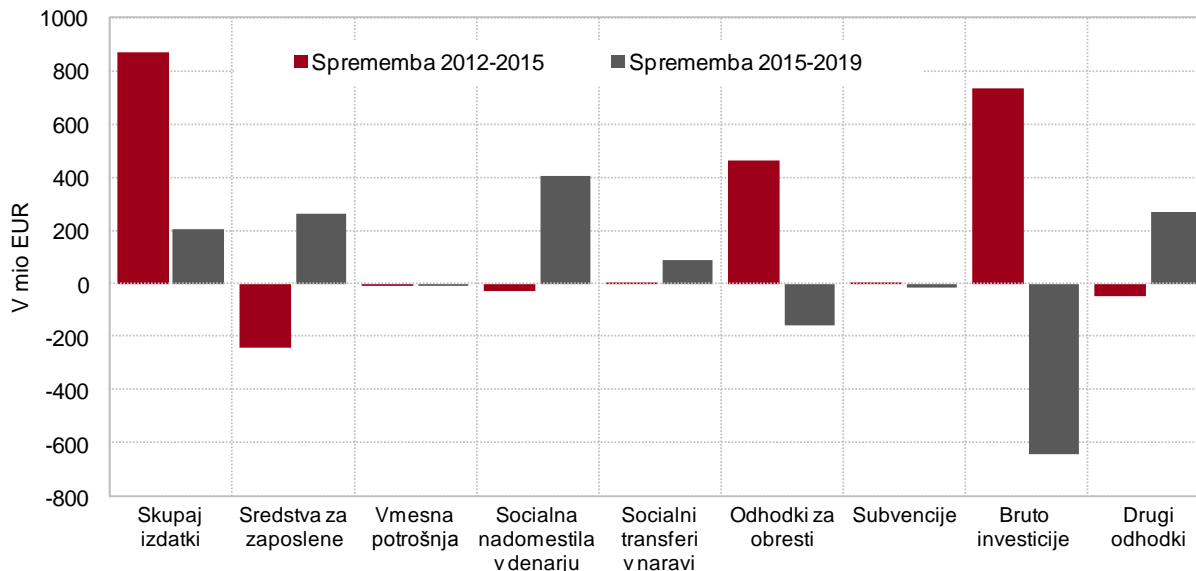
Sredstva za zaposlene	23,2	-0,2	1,4	1,5	1,5	1,6
Vmesna potrošnja	13,4	-0,3	1,7	-6,5	3,7	1,3
Socialna nadomestila skupaj	37,0	0,7	2,1	1,6	1,6	1,6
- Socialna nadomestila v denarju	33,1	0,2	1,9	1,5	1,5	1,5
- Socialni transferi v naravi	3,9	4,8	3,7	2,4	2,5	2,8
Odhodki za obresti	6,5	-1,8	-2,4	-8,2	-3,0	-0,5
Subvencije	1,7	3,9	-29,7	26,5	3,9	3,3
Bruto investicije	10,2	14,7	-29,8	-3,1	2,5	1,0
Drugi odhodki (vključujejo enkratne dogodke v letu 2014)	7,9	-34,2	6,7	18,7	-0,6	1,4

Vir: Program stabilnosti 2015 – dopolnitev.

Opomba:* Med enkratne dogodke v letu 2014 so vključeni izdatki za dokapitalizacije bank in plačila varčevalcem LB na Hrvaškem in BiH brez obresti.

Leto 2016 predstavlja prelom v politiki izdatkov za konsolidacijo javnih financ glede na obdobje 2012–2015, po katerem se velik del prihrankov iz tega obdobja izniči. Projekcije izdatkov v PS 2015 kažejo, da se vsi izdatki, ki so bili do leta 2015 zadrževani z začasnimi ukrepi, z letom 2016 začnejo povečevati in so ob koncu programskega obdobja večji kot leta 2014, njihovo zviševanje pa je kompenzirano z zniževanjem obresti in v okviru primarnih izdatkov tudi z zniževanjem investicij in subvencij. Zniževanje investicij in subvencij, ki je izrazito zlasti v letu 2016, je sicer v pomembnem delu povezano z znižanjem prihodkov sredstev EU. Vendar ocenjujemo, da gre deloma tudi za znižanje dveh kategorij relativno fleksibilnejših izdatkov, ki v odsotnosti drugih ukrepov prispeva h konsolidaciji v tem letu. Takšne projekcije naraščajočih izdatkov tako kažejo na neskladje med deklariranimi usmeritvami PS 2015 glede nadomeščanja veljavnih kratkoročnih ukrepov s sistemskimi oz. takšnimi, ki bi imeli primerljive finančne učinke. Povečana poraba v okviru posameznih komponent izdatkov v obdobju 2015–2019 tako v veliki meri izniči prihranke, ki so bili doseženi v obdobju 2012–2015 (glej sliko 15). Čeprav PS 2015 takšno politiko izdatkov na posameznih področjih utemeljuje z zasledovanjem spodbujanja rasti domače potrošnje in zagotavljanjem ustreznega socialno ekonomskega položaja posameznikov, pa na srednji rok takšna politika izdatkov ne zagotavlja zniževanja strukturnega primanjkljaja v skladu s priporočili EK (glej poglavje 2.2.1.2).

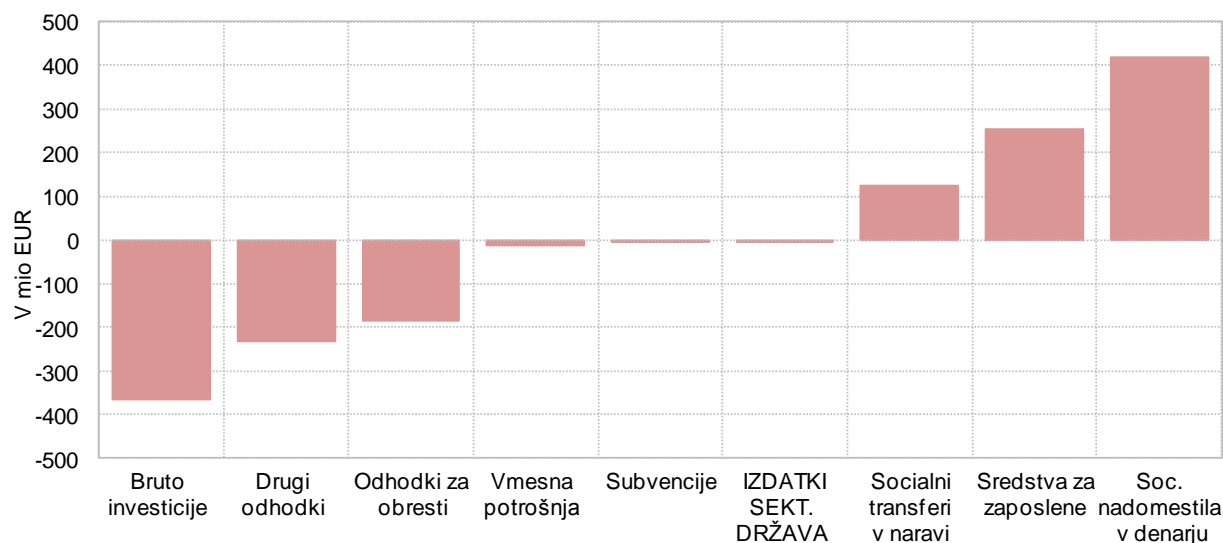
Slika 15: **Gibanje posameznih kategorij izdatkov v obdobju 2012–2015 in v obdobju 2015–2019**



Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, maj 2015. Program stabilnosti 2015 – dopolnitev.

Povečanje primarnih izdatkov v obdobju 2014–2019 naj bi kompenziralo znižanje izdatkov za obresti, kar pa je povezano z znatnimi tveganji. Močno povečanje izdatkov za obresti od začetka krize (z 2,9 % na 6,5 % skupnih izdatkov sektorja država) v vse večji meri izrinja ostale izdatke. Možnost za ublažitev takšnih gibanj, ki jo predvideva PS 2015, se je izkazala za izvedljivo v zadnjem času, ko je cena zadolževanja Slovenije močno upadla. Vendar pa je takšen pristop povezan s tveganji na obeh straneh. Ocenjujemo namreč, da je glede na nedorečenost ukrepov za doseganje projekcij nekaterih kategorij primarnih izdatkov v posameznih letih njihova načrtovana raven do leta 2019 nekoliko konzervativna. S tveganji je povezana tudi projekcija zniževanja izdatkov za obresti v celotnem obdobju konsolidacije. Ta je kljub projekciji relativno visoke ravni dolga v tem obdobju po naši oceni podprta le z ohranjanjem predpostavke sedanjih zelo nizkih stopenj donosnosti.⁷³ Glede na možnosti nihanj na finančnih trgih, ki niso nujno povezana z dogajanjem v Sloveniji, je to relativno optimistična predpostavka (glej poglavje 2.5.1.5).

Slika 16: Sprememba posameznih kategorij izdatkov v PS 2015 v obdobju 2014–2019



Vir: Program stabilnosti - dopolnitev 2015.

Nedorečenost ukrepov je glavni dejavnik tveganj za uresničitev projekcij primarnih izdatkov. PS 2015 v podporo projekcijam sredstev za zaposlene načrtuje učinke v aprilu 2015 sprejete Strategije razvoja javne uprave. Strategija predstavlja podlago za pripravo predlogov ukrepov za optimizacijo javne uprave, za izvajanje aktivnosti v zvezi z odpravo anomalij pri vrednotenju delovnih mest v javnem sektorju in pripravo sistemskih izboljšav plačnega sistema v javnem sektorju. Ukrepi za njeno izvedbo še niso dorečeni⁷⁴, zato ni mogoče oceniti ali bodo lahko zagotovili v PS 2015 načrtovano rast sredstev za zaposlene. Ta namreč ustreza izplačilu le dela elementov plačne politike (napredovanj)⁷⁵ in mora biti za obdobje 2016–2019 še v celoti dogovorjena s socialnimi partnerji.⁷⁶ Da bi omogočili realizacijo takšnih projekcij, bi morali biti učinki prihrankov načrtovane

⁷³ PS 2015 navaja, da se v srednjeročnem obdobju pričakuje, da bo tehtana povprečna mera izdanega dolga znašala pod 2 %.

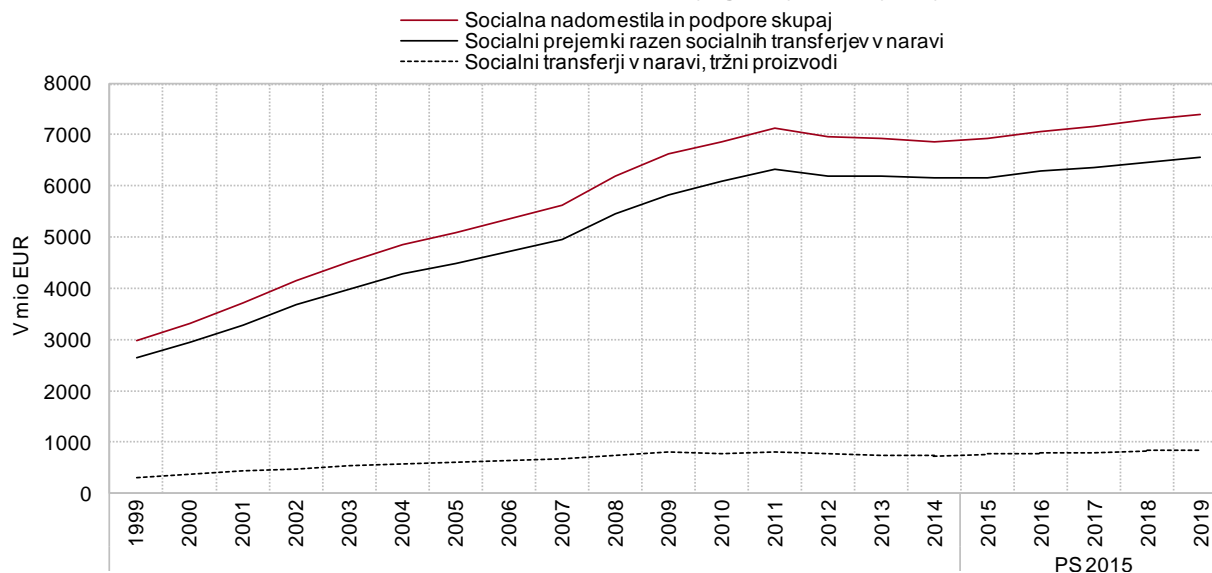
⁷⁴ Konec junija 2015 naj bi bil po sklepu Vlade ob sprejetju strategije na njeni podlagi pripravljen Akcijski načrt za leti 2015 in 2016.

⁷⁵ Višina projekcij, predvidena v PS 2015 po naši oceni ustreza izplačilu napredovanj, vendar tudi to zlasti v letu 2016 ne v celoti, saj je v času od podpisa zadnjega plačnega dogovora prišlo do spremembe ocene učinka napredovanj v tem letu. Hkrati bo realizacija projekcij sredstev za zaposlene v PS 2015 možna ob še naprej relativno restriktivni politiki zaposlovanja v javnem sektorju.

⁷⁶ Kot podlago za pogajanja je Vlada 18. junija 2015 sprejela Izhodišča za pogajanja z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja o izboljšavah plačnega sistema javnega sektorja, odpravi anomalij in politiki plač v obdobju 2016–2019.

Strategije razvoja javne uprave relativno veliki. H konsolidaciji v letu 2016 v določeni meri prispeva tudi znižanje subvencij, ki v PS 2015 ni podprto z ukrepi, medtem ko del tega znižanja lahko povežemo z znižanim črpanjem sredstev EU ob prehodu na novo finančno perspektivo⁷⁷. Negotova je tudi načrtovana konsolidacija v letu 2017, ki temelji na znatnem znižanju izdatkov za vmesno porabo države (za 0,3 % BDP). Vlada v podporo za zaježitev teh izdatkov sicer že v letu 2015 izvaja določene ukrepe na področju prenove sistema javnega naročanja (e-dražbe), ki naj bi v prihodnje zajel več kategorij izdatkov kot doslej in načrtuje tudi nove.⁷⁸ Gre za ukrepe, ki nedvomno podpirajo racionalizacijo izdatkov za vmesno porabo, vendar pa načrtovan visok prihranek v letu 2017 kaže, da se v projekcijah ti izdatki deloma prilagajajo načrtovani dinamiki drugih izdatkov, tudi z namenom, da se doseže ciljna višina primanjkljaja v tem letu. Tveganja so v določeni meri povezana tudi s projekcijami kategorije »drugi odhodki«, ki izkazujejo velika nihanja po letih. Ocenjujemo, da se ti odhodki v letu 2015 znižajo po povečanju v letu 2014, ki je bilo posledica enkratnih dejavnikov (dokapitalizacije, vključitev plačila varčevalcem LB brez obresti). Od leta 2016 ti odhodki pretežno naraščajo, razlogov za to pa PS 2015 ne navaja, zato ni možno oceniti, ali so bila v projekcije morda že vključena izplačila obresti varčevalcem LB ali pa to predstavlja dodatno tveganje za višje izdatke v prihodnjih letih.⁷⁹ Za pretežni del programskega obdobja je nedorečena tudi politika usklajevanja pokojnin in izplačila sedaj omejenega letnega dodatka vsem upokojencem, ki pomembno determinira projekcije izdatkov za socialna nadomestila in transferje. Iz tega izhaja tveganje za hitrejšo rast teh izdatkov, kot jih načrtuje PS 2015.

Slika 17: Izdatki za socialna nadomestila in podpore, dosedanja gibanja in projekcije PS 2015



Vir: SURS – SI-Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, april 2015, Program stabilnosti - dopolnitev 2015.

Financiranje izdatkov za pokojnine v zadnjih letih v vse izdatnejši meri temelji na transferju državnega proračuna v ZPIZ. V razmerah zniževanja prihodkov ZPIZ se je v zadnjih letih močno okreplil transfer iz

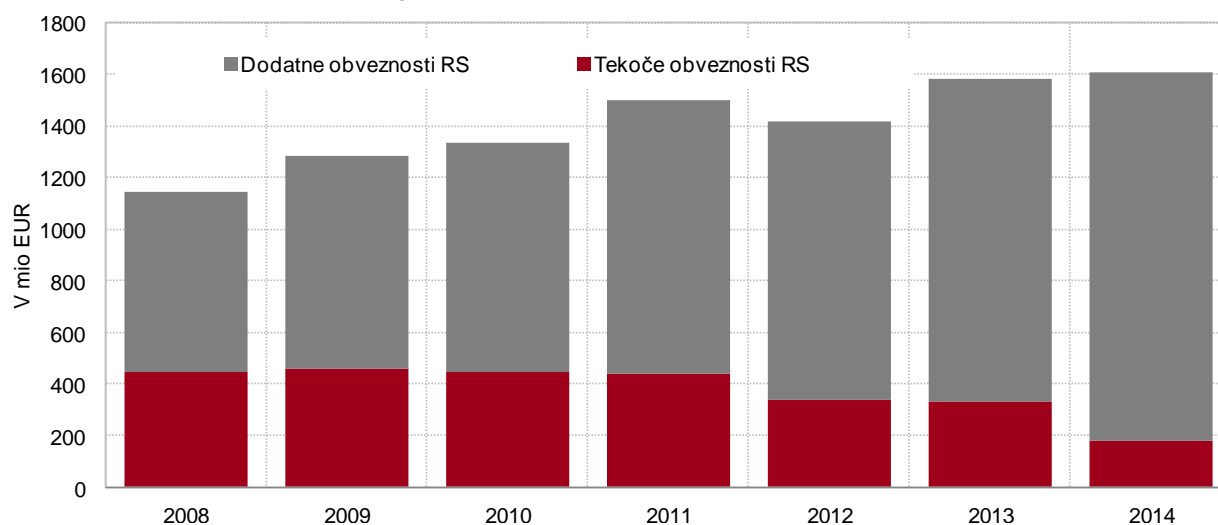
⁷⁷ PS 2014 je že za leto 2015 predvidel veliko (za 29 %) znižanje subvencij, ki naj bi jo zagotovila sprememba v sistemu subvencioniranja s prehodom sredstev iz nepovratnih v povratna (posojila, garancije, kapitalski vložki, tvegani kapital), ki se ne bo realiziralo, saj PS 2015 za leto 2015 predvideva rahlo povečanje investicij.

⁷⁸ Načrtovani sta centralizacija upravljanja z nepremičnim premoženjem države, katerega cilj je zmanjšati stroške obratovanja, investicijskega in tekočega vzdrževanja ter centralizacija državnega informacijskega sistema.

⁷⁹ Vlada RS je Predlog Zakona o načinu izvršitve Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08, ki ureja poplačilo varčevalcev LB na Hrvaškem in v BiH sprejela 28.5.2015, trenutno pa je v obravnavi v državnem zboru. Finančne posledice zakona so ocenjene v višini 385 mio EUR in vključujejo tudi oceno izplačil obresti.

državnega proračuna in v letu 2014 z 1,6 mrd EUR dosegel že 33,1 % vseh prihodkov iz pokojninskega zavarovanja. Transfer proračuna v ZPIZ je v obdobju 2007–2014 tako pokrival že 59 % povečanja izdatkov za pokojnine v tem obdobju. Takšna gibanja povzročajo vse bolj nevzdržen pritisk na druge izdatke državnega proračuna. PS 2015 navaja, da bodo sprejeti ukrepi, s katerimi bo zagotovljeno, da se obseg transfera iz državnega proračuna v ZPIZ v letu 2016 ne bo zvišal glede na realizacijo leta 2015, v naslednjih letih pa naj bi bilo zagotovljeno zniževanje tega transfera v skladu z že sprejeto pokojninsko reformo. Novih posegov v pokojninski sistem, na nujnost katerih domače in tuje institucije vse bolj opozarjamo (glej poglavje 2.2.2), PS 2015 ne načrtuje.⁸⁰ V kolikor tudi ukrepi za znižanje transfera v ZPIZ ne bodo sprejeti, se bo pritisk na druge izdatke proračuna še povečeval.

Slika 18: Transfer v ZPIZ iz državnega proračuna



Vir: MF, Bilten javnih financ – Bilance zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

Opomba: Pri tekočih obveznostih RS gre za pokrivanje obveznosti obveznega zavarovanja, ki nastanejo zaradi priznavanja ali odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (PIZ) pod posebnimi pogoji oz. zaradi izpada prispevkov (161. člen ZPIZ-2). Med dodatnimi obveznostmi pa okoli 95 % zajemajo sredstva za pokrivanje razlike med prihodki ZPIZ iz prispevkov in drugih virov ter odhodki ZPIZ (162. člen), ostalo pa so druga sredstva za tekočo porabo, sredstva iz naslova prispevka delodajalca za PIZ od starševskih nadomestil in iz naslova prispevka delodajalca za PIZ od nadomestil za čas brezposelnosti.

Možnosti za dodatne ukrepe, ki bi v naslednjih letih lahko podprli načrtovano konsolidacijo na strani izdatkov, se kažejo v pregledih izdatkov, ki potekajo na področju izobraževanja in sociale. Poleg pregleda izdatkov v zdravstvu, ki naj bi skupaj z Resolucijo o nacionalnem planu zdravstvenega varstva za obdobje 2016–2026 predstavljal podlago za sistemske spremembe v zdravstvu, ki jih vlada v sklopu strukturnih reform načrtuje kot prioritete,⁸¹ PS 2015 navaja tudi, da so v teku pregledi izdatkov za izobraževanje in socialo. Tudi ta pregleda naj bi služila za oblikovanje izboljšav v sistemih, kjer je bilo v zadnjih letih ukrepanje večinoma interventne narave, postopno sproščanje začasnih ukrepov, ki niso bili nadomeščeni s trajnimi s podobnimi finančnimi učinki pa ponovno ustvarja pritisk na rast teh izdatkov. Iz pregledov izhajajoči predlogi ukrepov bi tako lahko v določeni meri podprli zahtevan fiskalni napor v prihodnjih letih.

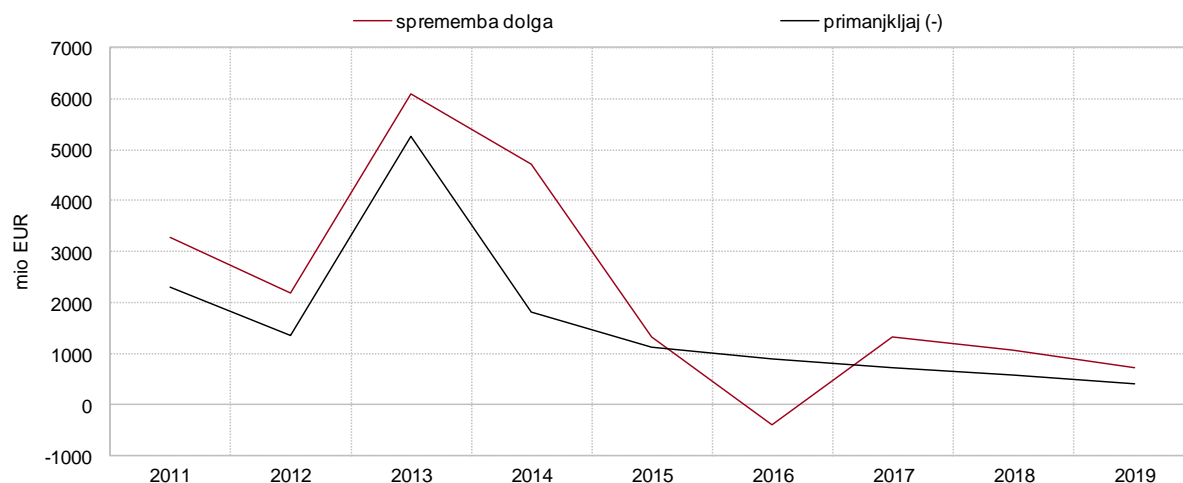
⁸⁰ V pripravi je Bela knjiga o reformi sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki naj bi jo vladna delovna skupina pripravila do konca letošnjega leta.

⁸¹ Predlog Resolucije je bil v sredini junija 2015 dan v javno razpravo, vlada pa njen sprejem načrtuje do najkasneje 15.12.2015 (Normativni program dela vlade RS za leto 2015, junij 2015).

2.2.1.5 Projekcije konsolidiranega dolga sektorja država

Po projekcijah PS 2015 bo skupni nominalni dolg sektorja država v celotnem programskem obdobju naraščal, njegov delež glede na BDP pa se bo le malenkostno znižal. Leta 2015 bo skupni dolg dosegel 31,4 mrd EUR oz. 81,6 % BDP, v letu 2019 pa je načrtovan v višini 34,2 mrd EUR oz. 78,2 % BDP. V letu 2015 povečanje nominalnega dolga nekoliko presega predvideni primanjkljaj. To verjetno odraža namero vlade po predfinanciranju prihodnjih obveznosti še letos, ko so cene novega zadolževanja izredno nizke. Skupni dolg se tako v celotnem obdobju nominalno zniža le v letu 2016, čeprav je tudi v tem letu predviden primanjkljaj⁸². Od leta 2016 naprej povečanje nominalnega dolga vsako leto približno za enkrat presega načrtovane primanjkljaje. To je lahko povezano tudi z zagotavljanjem likvidnostnih rezerv sredstev proračuna, kumulativna vsota te razlike v letih 2017–2019 pa znaša okoli 1,4 mrd EUR.

Slika 19: Medletna sprememba konsolidiranega dolga in primanjkljaj sektorja država, Slovenija



Vir: SURS – SI-Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, april 2015, Program stabilnosti – dopolnitev 2015.

V primerjavi s PS 2014 je dinamika zmanjševanja deleža dolga glede na BDP, predvidena v PS 2015, močno upočasnjena. Dolg sektorja država je ob koncu programskega obdobja, ki ga je v PS 2014 predstavljalo leto 2018, znašal 70,4 % BDP in se je glede na leto 2014 v štirih letih znižal za 10,5 o. t. BDP. V PS 2015 dolg v letu 2019 znaša 78,2 % BDP in se kljub primarnemu presežku v celotnem programskem obdobju glede na leto 2015 v štirih letih zniža le še za 3,4 o. t. BDP.

Tabela 14: Primerjava dolga sektorja država in odhodkov za obresti v PS 2014 in 2015, v % BDP

	PS – dopolnitev 2014 (april 2014)					2014 realizacija	PS – dopolnitev 2015 (maj 2015)				
	2014	2015	2016	2017	2018		2015	2016	2017	2018	2019
Dolg sektorja država	80,9	81,1	76,0	72,5	70,4	80,9	81,6	78,7	79,6	79,4	78,2

⁸² Po podatkih Ministrstva za finance bo zapadanje obveznosti iz dolga v prihodnjih desetih letih relativno enakomerno, s povprečnim letnim bremenom refinanciranja glavnice v višini 2,2 mrd EUR (slabih 5 % BDP). Glede na povprečje zapadanja dolga najbolj odstopa leto 2016, ko v plačilo zapade 3,5 mrd EUR glavnice (8,8 % BDP), od tega okoli 60 % predstavlja domači dolg. Alternativno je padec dolga v tem letu mogoče razložiti tudi s prilivi iz prodaje državnega premoženja. Razlika med višino primanjkljaja in padcem dolga v letu 2016 znaša cca 1,3 mrd EUR.

Obresti	3,4	3,3	3,3	3,1	3,0	3,3	3,1	2,9	2,6	2,5	2,4
---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2014, Program stabilnosti – dopolnitev 2015.

Poleg počasnejšega zniževanja primanjkljaja počasnejše zmanjševanje dolga glede na BDP verjetno odraža spremembe v trenutnih in predpostavljenih pogojih financiranja. Prvič, zaradi izredno nizke cene zadolževanja je vsaj v začetku programskega obdobja predvideno obsežno predfinanciranje prihodnjih obveznosti. Drugič, v projekcije je vgrajena predpostavka o ohranjanju trenutno nizke ravni obrestnih mer. To bi omogočalo nekaj manevrskega prostora za ohranjanje dolga na relativno visoki ravni brez povečanja bremena obresti. Predvideno breme izdatkov za obresti je namreč kljub vztrajanju dolga na višji ravni v PS 2015 znižano na 2,4 % BDP v letu 2019 (v PS 2014 je v letu 2018 znašalo 3,0 % BDP). Ob tem se implicitna obrestna mera dolga zniža s 3,9 % v 2015 na 3,1 % v 2019, medtem ko se je v PS 2014 v začetku programskega obdobja ohranjala na ravni blizu 4,1 % ob koncu obdobja pa se je celo povečala na 4,2 %. Kljub takšnim predpostavkam o gibanju obrestnih mer v PS 2015 velja opozoriti, da t. i. učinek snežne kepe⁸³ zaradi predpostavljene počasne rasti nominalnega BDP postane ugoden šele v letu 2018. In tretjič, možno je, da spremenjena dinamika dolga glede na PS 2014 odraža tudi manjše prihodke od privatizacije, ki bi lahko znižali dolg⁸⁴.

Ocenjujemo, da predstavlja ohranjanje dolga na visokih ravneh, ki temelji na pričakovanjih o trajnejšem obdobju nizkih obrestnih mer, precejšnje javnofinančno tveganje. Visoka raven dolga, ki se je od leta 2008 povečal za več kot štirikrat, v veliki meri zmanjšuje odpornost Slovenije na dodatne šoke v zunanjem in domačem okolju. Ob še vedno negotovih ter hitro se spreminjajočih razmerah na finančnih trgih, se lahko višina zahtevane donosnosti in s tem stroškov novega zadolževanja tudi zaradi visoke ravni dolga zviša⁸⁵. Pritiski na zahtevane donosnosti in na dodatne konsolidacijske ukrepe bi se lahko stopnjevali tudi v primeru, ko tržni udeleženci načrtovane konsolidacije ne bi ocenili kot kredibilne. Poleg tega je potrebno upoštevati še možnost unovčevanja poroštev in jamstev, ki jih daje Republika Slovenija, do katerih sicer doslej ni prihajalo v velikem obsegu. Poroštva in jamstva so ob koncu leta 2014 znašala 8,3 mrd EUR oziroma 22,3 % BDP, kar je v primerjavi s koncem leta 2008 za 9,9 o. t. več.

2.2.2 Dolgoročna vzdržnost javnih financ

Staranje prebivalstva in s tem povezane prilagoditve sistemov pokojninskega zavarovanja, zdravstva in dolgotrajne oskrbe Slovenijo postavljajo pred številne izzive. Po zadnjih Eurostatovih projekcijah iz marca 2014 se bo število starejših od 65 let glede na število delovno sposobnih (20–64 let) do leta 2060 več kot podvojilo⁸⁶. Tudi število najstarejših prebivalcev (nad 85 let), ki v zadnjih trinajstih letih že hitro narašča⁸⁷, se bo še naprej povečevalo – njihov delež se bo povečal z 2 % na 7 % prebivalstva. Po projekcijah bo do hitrejši rasti deleža starejših prišlo že v obdobju 2020–2030. S tem se bo ob ohranjanju sedanje ureditve sistemov socialne zaščite povečeval tudi pritisk na javnofinančne izdatke povezane s staranjem prebivalstva, saj bodo potrebe po zagotavljanju pokojnin in storitev zdravstva ter dolgotrajne oskrbe vse večje, zaradi zmanjšanja deleža delovno sposobnega prebivalstva pa to pomeni težave pri zagotavljanju javnofinančnih sredstev. Zato brez prilagoditev teh sistemov že v naslednjih letih ne bo mogoče doseči srednjeročne uravnoveženosti javnih financ. Na nujnost sprememb opozarjajo številne domače in mednarodne inštitucije, zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ⁸⁸ pa je postavljena tudi med glavne cilje ekonomskih politik EU.

⁸³ Snow-ball effect: Gre za povečevanje dolga kljub izravnaneemu primarnemu saldu. Do tega pride, ko so implicitne obrestne mere javnega dolga višje od rasti nominalnega BDP. V PS 2014 je bil učinek snežne kepe neugoden v celotnem programskega obdobju.

⁸⁴ Prihodki od privatizacije se smejo glede na Zakon o javnih financah uporabiti izključno za zniževanje javnega dolga.

⁸⁵ Ker je skoraj 98 % celotnega dolga izdanega z nesprejemljivo obrestno mero, je učinek zvišanja obrestnih mer na primanjkljaj in na stanje dolga dokaj majhen.

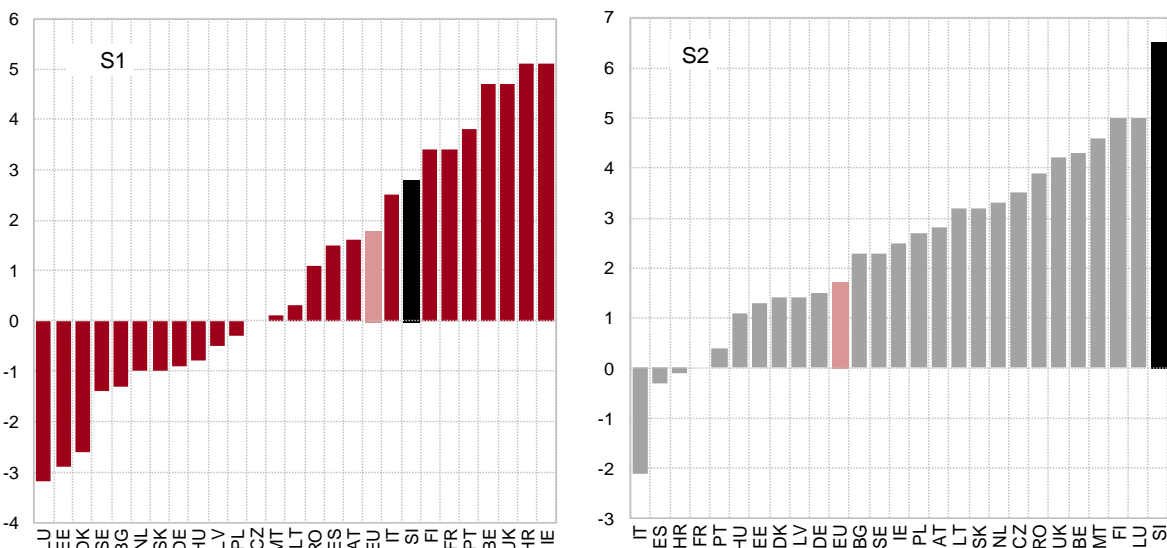
⁸⁶ Na začetku leta 2013 je bilo od 100 delovno sposobnih prebivalcev odvisnih 26,9 starejših od 65 let, leta 2060 jih bo 58,3 (EUROPOP2010: 63,4).

⁸⁷ V začetku leta 2013 jih je bilo v Sloveniji več kot 60 % več kot leta 2000.

⁸⁸ Pojem vzdržnosti javnih financ se nanaša na zmožnost, da država nespremenjene politike glede davkov in zagotavljanja javnih storitev nadaljuje tudi v prihodnosti in s tem ne povečuje javnega dolga kot deleža v BDP (EK, 2014).

Slovenija je po zadnjih izračunih EK edina država v EU, ki ima visoko tveganje za vzdržnost javnih financ na dolgi rok, prav tako je v skupini držav z visokim tveganjem na srednji rok. Na podlagi dolgoročnih projekcij izdatkov povezanih s staranjem⁸⁹ je EK izračunala tudi nove vrednosti kazalnikov S1 in S2⁹⁰ ter prispevke posameznih področij povezanih s staranjem (pokojnin, zdravstva in dolgotrajne oskrbe) k vzdržnostni vrzeli na srednji in na dolgi rok. Slovenija se še s sedmimi drugimi državami uvršča med države z visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ na srednji rok (S1)⁹¹, hkrati pa je edina država z visokim tveganjem tudi na dolgi rok (S2)⁹². Poleg zahtevanih prilagoditev začetnega proračunskega položaja in prilagoditev za znižanje dolga prispeva k kazalniku vrzeli v vzdržnosti na srednji rok (S1) največ rast izdatkov za zdravstvo, na dolgi rok (S2) pa predvsem rast izdatkov za pokojnine. Slednje v veliki meri izhaja iz neprilagoditve učinkovite upokojitvene starosti spremembam v pričakovanem trajanju življenja v veljavni pokojninski zakonodaji, zaradi česar se trajanje prejemanja pokojnine podaljšuje. Takšne prilagoditve so v zadnjih letih številne druge države EU že vgradile v svoje pokojninske sisteme. Zaradi visokih vrednosti kazalnikov S1 in S2 je Slovenija v letu 2015 ponovno prejela Posebna priporočila Skupnosti, da nadaljuje z dolgoročno reformo pokojninskega sistema in do konca leta 2015 sprejme reformo sistemov zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe.⁹³

Slika 20: Kazalniki srednjeročne in dolgoročne fiskalne vzdržnosti – S1 in S2, Slovenija in države EU



Vir: European Commission, Stability and Convergence Programmes, dostopno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm, junij 2015.

⁸⁹ Koordinacija priprave projekcij, ki jih Evropska komisija objavi vsake tri leta, poteka v okviru delovne skupine za staranje prebivalstva (AWG – Working Group on Ageing and Sustainability) pri Odboru za ekonomsko politiko, kjer sodeluje tudi UMAR. Zadnje projekcije so bile pripravljene letos.

⁹⁰ Osnovna kazalnika za spremljanje fiskalne vzdržnosti (oziroma kazalnik vrzeli v vzdržnosti - ang. sustainability gap indicator), ki se uporabljata v okviru proračunskega nadzora držav EU sta:

S1 – kazalnik srednjeročne fiskalne vzdržnosti, ki kaže na to, kolikšen napor (izražen kot primarni saldo) je potreben, da bi država do leta 2030 znižala javni dolg na 60 % BDP kot določa maastrichtska pogodba. V izračunu kazalnika je upoštevana rast izdatkov povezanih s staranjem (pokojnine, zdravstvo, dolgotrajna oskrba) do leta 2030 (iz Poročila o staranju 2015). Tveganje je visoko pri vrednosti S1 nad 2,5.

S2 – kazalnik dolgoročne fiskalne vzdržnosti, ki kaže na potrebno trajno izboljšanje primarnega salda, da se javni dolg, relativno glede na BDP, na dolgi rok ne poveča glede na izhodiščno leto. Tveganje je visoko pri vrednosti S2 nad 6,0.

⁹¹ Potreben fiskalni napor je 2,8 % BDP.

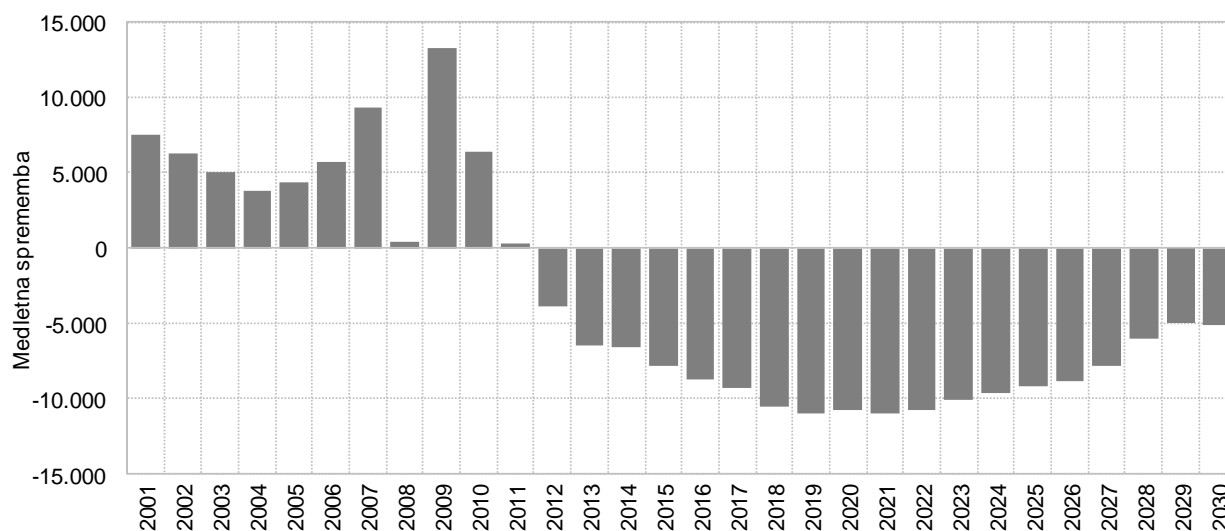
⁹² Potreben fiskalni napor je 6,5 % BDP.

⁹³ Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2015 in mnenje Sveta o programu Slovenije za stabilnost za leto 2015, EC (COM 2015) 273 final, 13.5.2015.

V Sloveniji naj bi se javnofinančni izdatki, povezani s staranjem, do leta 2060 povečali najbolj med vsemi državami EU. Nove dolgoročne projekcije Evropske komisije kažejo, da naj bi v povprečju na ravni EU celotni izdatki, povezani s staranjem, leta 2060 znašali 27 % BDP, kar je 1,4 o. t. več kot leta 2013 (izdatki za pokojnine naj bi bili leta 2060 celo nekoliko nižji kot danes)⁹⁴. V Sloveniji naj bi bilo povečanje bistveno močnejše, saj bi se ob nespremenjenih politikah izdatki za področja, povezana s staranjem, povečali kar za 6,8 o. t. BDP oziroma s 24,7 % na 31,5 % BDP. Projekcije kažejo na visoko rast zlasti po letu 2022, kar bi imelo za posledico še hitrejšo izrinjanje javnofinančnih izdatkov za druge namene kot sedaj.

Učinek staranja na javnofinančne izdatke je v Sloveniji še posebej močan na področju pokojnin. Največji del izdatkov za staranje predstavljajo pokojnine⁹⁵, kar je posledica demografskega položaja v Sloveniji, saj se bosta do leta 2060 število starejših in starostna odvisnost starejših znatno povečala, in nezadostne prilagoditve pokojninske zakonodaje, ki namreč v primerjavi z drugimi državami še vedno premalo zavira zgodnje upokojevanje⁹⁶. Slednje je delno tudi razlog, da je stopnja aktivnosti starejših v Sloveniji najnižja v EU. Tako bodo pomanjkljivosti nove zakonodaje iz leta 2012, ki ni dovolj korenito posegla v sistem, prevladale nad pozitivnimi učinki že približno 10 let po uveljavitvi reforme, pristisk na javne finance pa bo v letih po tem še večji, saj bo razmerje med upokojenci in zavarovanci začelo konstantno naraščati, kar bo posledica povečevanja števila upokojencev in zmanjševanja števila zavarovancev, kar se je že začelo dogajati, tudi zaradi staranja prebivalstva (glej sliko 21)⁹⁷.

Slika 21: Sprememba števila delovno sposobnih prebivalcev (20–64 let) po letih



Vir: SURS, EUROPOP 2013.

Tudi projekcije rasti drugih javnih izdatkov, povezanih z demografskimi gibanji (zdravstvo, dolgotrajna oskrba in izobraževanje) pomembno prispevajo k tveganjem za dolgoročno vzdržnost javnih financ in presegajo povprečje EU. Tudi na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe je ocena rasti izdatkov za Slovenijo

⁹⁴ Poročilo o staranju (EC, 2015).

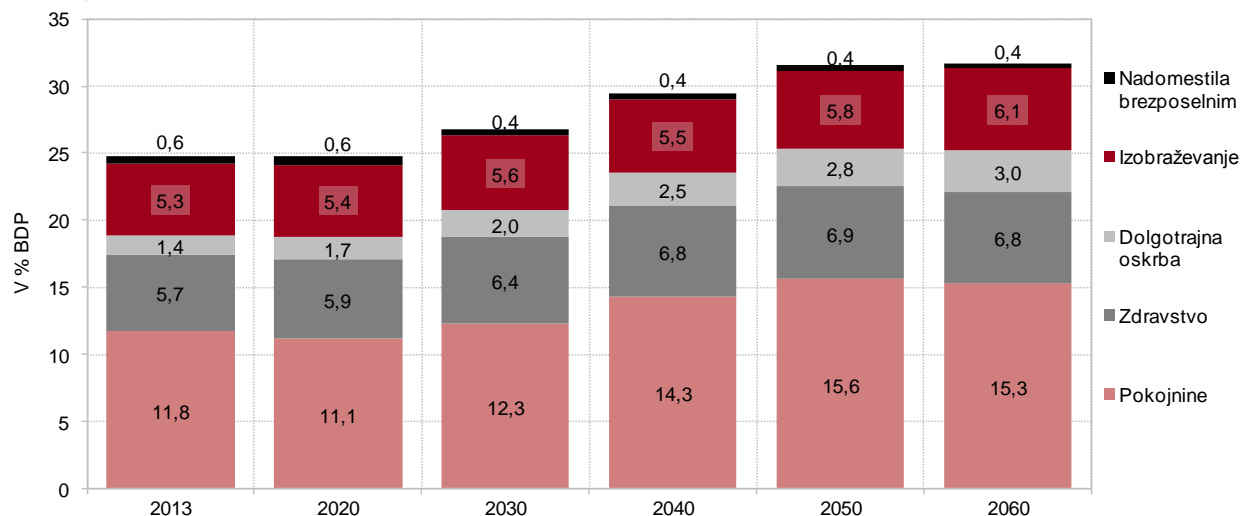
⁹⁵ Pokojnine naj bi v obdobju 2047–2060 v Sloveniji dosegle najvišji delež med državami EU (2060: 15,3 % BDP), prav tako pa naj bi se delež izdatkov za pokojnine v BDP povečal najbolj v obdobju 2013–2060 (za 3,5 o. t.).

⁹⁶ Razmeroma majhni malusi za zgodnejše upokojevanje, ni vezave upokojitvene starosti na podaljševanje trajanja življenja.

⁹⁷ Gl. Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2015, Okvir 4: Vpliv demografskih gibanj na trg dela, str. 18.

visoka in presega povprečje EU⁹⁸ predvsem zaradi neugodne demografske slike, dodatno pa v dolgotrajni oskrbi odstopamo tudi zaradi relativno visoke ocene deleža populacije, ki potrebuje pomoč druge osebe pri opravljanju vsakodnevnih aktivnosti. Od povprečja EU pa Slovenija še bolj kot po povišanju izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo odstopa po visoki projekciji rasti javnih izdatkov za izobraževanje⁹⁹. Ponovno je razlog predvsem v demografskih projekcijah, ki kažejo, da naj bi se ob predpostavki gibanja rojstev (večjega števila rojstev v določenih obdobjih) in ohranjanja enake vključenosti v izobraževanje, skupno število vpisanih v izobraževanje še povečalo.

Slika 22: Dolgoročne projekcije javnih izdatkov povezanih z demografskimi gibanji (osnovni scenarij), Slovenija, v % BDP



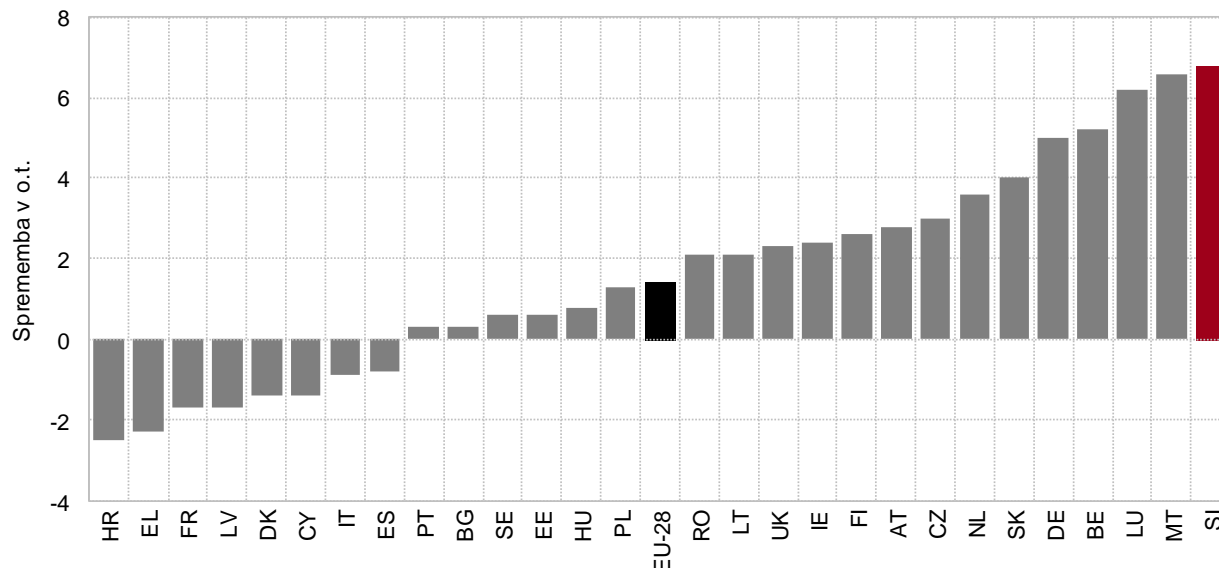
Vir: EC, 2015.

Opomba: Osnovni scenarij upošteva predvsem rast izdatkov zaradi staranja prebivalstva in minimalno druge ne-demografske dejavnike, ki pa so pri zdravstvu in dolgotrajni oskrbi lahko prevladujoči. Javni izdatki za zdravstvo upoštevajo metodologijo sistema zdravstvenih računov (SHA), vendar brez izdatkov za dolgotrajno zdravstveno oskrbo (HC.3). K javnim izdatkom za dolgotrajno oskrbo po metodologiji SHA (0,98 % BDP leta 2012) pa so v projekcijah AWG prišteti še nekateri denarni prejemki po metodologiji ESSPROS (invalidnine) v višini 0,5 % BDP.

Slika 23: Sprememba javnih izdatkov povezanih z demografskimi gibanji v obdobju 2013–2060 (osnovni scenarij), države EU-27, v odstotnih točkah BDP

⁹⁸ Ob nespremenjenih politikah in upoštevanju pretežno zgolj staranja prebivalstva (osnovni scenarij) bi se javni izdatki za zdravstvo kot delež v BDP do leta 2060 povečali za 1,2 o. t. BDP (EU: 0,9 o. t.) ter po tveganem scenariju za 1,9 o. t. BDP (EU: 1,6 o. t.). Še višja bo rast javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo, ki naj bi se povečali za 1,5 o. t. BDP po osnovnem scenariju (EU: 1,1 o. t.) ali kar 2,7 o. t. po tveganem scenariju (EU: 2,5 o. t.).

⁹⁹ Ti izdatki naj bi se do leta 2060 povečali za 0,8 o. t. BDP (EU: 0,0 o. t.).



Vir: EC, 2015.

Vladni strateški dokumenti sprejeti v letu 2015 (PS in NRP) ne odgovarjajo na zahteve izzivov vzdržnosti pokojninskega sistema. Naš pokojninski sistem z vidika deleža izdatkov za pokojnine glede na BDP že prej kot v desetih letih ne bo več vzdržen, že sedaj pa ga v znatnem deležu podpira transfer iz državnega proračuna. Ta je v letu 2015 predstavljal 33,1 % vseh prihodkov iz pokojninskega zavarovanja, v obdobju 2007–2014 pa je pokril skoraj 60 % povečanja izdatkov za pokojnine. Takšna gibanja zahtevajo takojšnje spremembe. Letošnja PS in NRP zelo na splošno navajata morebitna področja ukrepanja¹⁰⁰, vendar časovnice njihove uveljavitve niso podane (do konca letošnjega leta bo pripravljena Bela knjiga o reformi sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja).

Številne domače in mednarodne inštitucije¹⁰¹ v zadnjem času za Slovenijo vse bolj izpostavljajo nujnost hitrejših sprememb na področju pokojninskega sistema. V svojih predlogih, med katerimi bi nekatere lahko uveljavili že razmeroma hitro, so v nasprotju s stališči v vladnih strateških dokumentih precej bolj konkretne. Predlogi ukrepov se nanašajo predvsem na:

- (i) povečanje učinkovite upokojitvene starosti (vezava upokojitvene starosti na spremembe pričakovanega trajanja življenja, večje nagrajevanje daljše delovne dobe, zmanjšanje spodbud za zgodnejšo upokojitve),
- (ii) večjo težo inflacije pri indeksaciji pokojnin,
- (iii) ukinitve letnega dodatka nad določeno višino pokojnine, za ostale pa vgraditev tega dodatka v pokojnino,
- (iv) izračun pokojninske osnove na podlagi vseh let plačevanja prispevkov,
- (v) večjo vlogo zasebnega varčevanja za pokojnino,
- (vi) ukinitve posebne davčne olajšave nad določeno višino pokojnin.

Za področji zdravstva in dolgotrajne oskrbe vladni strateški dokumenti navajajo nekatere splošne usmeritve glede predvidenih sistemskih sprememb, razdelani zakonski reformni predlogi pa naj bi bili

¹⁰⁰ PS 2015 navaja »Proučitev morebitnih destimulacij in obstoječih spodbud za podaljšanje delovne aktivnosti starejših«; »... obvladovanje izdatkov zaradi staranja prebivalstva.«; »Na področju financiranja pokojninskega in invalidskega zavarovanja bodo sprejeti ukrepi, s katerimi bo zagotovljeno, da se obseg transfera iz državnega proračuna v ZPIZ v letu 2016 ne bo zvišal glede na realizacijo leta 2015, v nadaljnjih letih pa bo zagotovljeno postopno zniževanje tega transfera v skladu z že sprejeto pokojninsko reformo.«

¹⁰¹ Gl. npr. UMAR, Poročilo o razvoju 2015. Ekonomski izzivi 2014; IMF. (2015). IMF Country Report No. 15/42. Republic of Slovenia. Selected Issues; OECD. (2015). Economic Surveys. Slovenia. Evropska komisija. Priporočilo. Priporočilo sveta v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2015 in mnenje Sveta o Programu stabilnosti - dopolnitev 2015. Bruselj, 13.5.2015.

pripravljeni v prvi polovici leta 2016. Iz razpoložljivih dokumentov lahko razberemo, da v zdravstvu in dolgotrajni oskrbi s predvidenimi sistemskimi spremembami niso pričakovana znižanja javnofinančnih izdatkov, temveč naj bi predvsem povečali učinkovitost, kakovost in dostopnost obeh sistemov ter s tem preprečili hitro rast izdatkov v prihodnosti. V zadnjem letu je bil pri ključnih deležnikih dosežen tudi napredek v razumevanju, da sta sistema zdravstva in dolgotrajne oskrbe vsebinsko in glede financiranja zelo tesno povezana, zato reform ni mogoče izpeljati ločeno. Do konca leta 2015 naj bi bila sprejeta Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva za obdobje 2016–2026, v pripravi je tudi obsežna analiza zdravstvenega sistema¹⁰² s posebnim poudarkom na pregledu izdatkov na vseh ravneh porabe (vključno z dolgotrajno oskrbo), oceno financiranja obstoječih sistemov in predlogi za spremembe. Nova zakonska ureditev naj bi bila pripravljena do konca maja 2016.¹⁰³

Za doseganje dolgoročne fiskalne vzdržnosti sistemov zdravstva in dolgotrajne oskrbe, bi konkretni reformni predlogi morali doseči naslednje:

- (i) na novo določiti razmerja med javnim in zasebnim financiranjem posameznih storitev, zdravil in materialov oziroma re-definirati košarico pravic hkrati v obeh sistemih. S tem bi morali zagotoviti realokacijo razpoložljivih javnih virov v financiranje zgolj tistih pravic, ki so dokazljivo stroškovno učinkovite, in v financiranje dodatnih storitev dolgotrajne oskrbe.
- (ii) izpeljati spremembe v virih financiranja, zlasti z diverzifikacijo javnih virov, in obremeniti tudi neaktivno populacijo. Dejstvo je, da zaradi hitrega upadanja delovno aktivne populacije sedanji sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki temelji predvsem na prispevkih iz dela, dolgoročno ni vzdržen.
- (iii) povečati učinkovitost v porabi javnih virov. Večina ukrepov za povečanje učinkovitosti zdravstvenega sistema je strukturnih in zahtevajo določen čas za uveljavitev, še zlasti če naj bi vplivali tudi na bolj zdrav življenjski slog posameznikov. Med ključnimi usmeritvami so: krepitev primarne ravni in sistema vratarjev¹⁰⁴, da se prepreči nepotrebno koriščenje dražjih specialističnih ambulantnih obravnav in bolnišničnega zdravljenja; regulacija cen zdravil in medicinskih pripomočkov; večja vlaganja v preventivo in promocijo zdravja; povišanje trošarin na tobak, alkohol in hrano/pijačo z visoko vsebnostjo sladkorja z namenom zniževanja bremena kroničnih bolezni; vlaganja v e-zdravje, uvedba metode »vrednotenja zdravstvenih tehnologij« (HTA), ki bi bila podlaga za uvajanje in financiranje novih postopkov zdravljenja in zdravil.

¹⁰² Ministrstvo za zdravstvo, TOR for Analysis of the Health System in Slovenia, 2015

¹⁰³ Normativni program dela vlade za leto 2015 (junij 2015).

¹⁰⁴ Na primarni ravni opravljajo splošni zdravniki tudi vlogo vratarjev (angl. gatekeepers), kar pomeni, da zmanjšujejo obseg obravnav v stroškovno bolj zahtevnih specialističnih ambulantah.

3 Izzivi fiskalne politike

Ključna naloga fiskalne politike je konsolidacija javnih financ, ki bo odpravila nakopičena strukturna neravnotežja. Slovenija se je z nekajletnim zamikom priključila državam EU, ki so v času krize sprejele ukrepe za blažitev naraščanja javnofinančnih primanjkljajev in njihovo postopno zmanjševanje. V letu 2012 je bil tako uveljavljen paket varčevalnih ukrepov, ki je posegel predvsem v plače zaposlenih v javni upravi, socialne prejemke, materialne stroške in javne investicije. Ukrepi, primerljivi s takrat sprejetimi v ostalih članicah EU, so v času velike negotovosti v slovenski ekonomiji in razmerah, ko je imela Slovenija zelo otežen dostop do virov financiranja na tujih trgih, zmanjšali javnofinančni primanjkljaj in povrnili zaupanje investitorjev. Ohranjanje ukrepov, ki so predvsem varčevalno naravnani, tudi v nadaljnjih letih pa je pokazalo njihove slabosti, npr. negativen vpliv na gospodarsko aktivnost, in omejevalo delovanje drugih politik, npr. politike plač v javnem sektorju. Še večja pomanjkljivost takšnega pristopa pa je, da ne vzpostavlja vzdržnih javnih financ z odpravo problemov s trajnejšimi rešitvami pri njihovem izvoru.

Za dosego vzdržnih javnih financ bo tako nujno soočenje s posledicami starajočega se prebivalstva in nakopičenim javnim dolgom. PS 2015 vsebuje nastavke srednjeročne konsolidacije, vendar na izzive fiskalne politike ne odgovarja v zadostni meri. Čeprav je slovensko prebivalstvo eno izmed najhitreje starajočih se v EU, se sistemi socialne zaščite niso prilagodili spremenjenim razmeram. To na eni strani povzroča težave pri zagotavljanju socialne varnosti prebivalstva, na drugi pa povečuje pritiske na javne finance. Zaradi naraščanja razkoraka med vplačanimi prispevki in izplačanimi pokojninami kljub reformi v letu 2013 se povečuje transfer iz proračuna, namenjen njegovemu pokrivanju – v 2014 je dosegel že 1,6 mrd EUR. To kaže na nujnost sprejetja korenitejše reforme za vzdržno financiranje pokojninskega sistema. Povečanje javnega dolga na preko 30 mrd EUR, ki odraža visoke javnofinančne primanjkljaje zadnjih let in obsežne dokapitalizacije bank in podjetij, nakazuje tudi neučinkovitost vodenja podjetij v državni lasti. Sprememba načina njihovega upravljanja ali privatizacija bi zato izboljšali učinkovitost teh podjetij in zmanjšali verjetnost nadaljnjih dokapitalizacij z javnimi sredstvi.

Pri ostalih skupinah izdatkov pa bi selektivnejši pristop k njihovem zniževanju, namesto »linearega rezanja«, zagotovil vzdržnejši javnofinančni položaj. Eden izmed dejavnikov, ki otežujejo proces konsolidacije, je tudi način priprave proračuna. V razmerah, ko sta razmišljanje ob pripravi proračuna in njegova sestava osredotočeni predvsem na posamezne skupine izdatkov proračunskih uporabnikov (npr. plače, materialni stroški ...), je otežena izpeljava racionalizacije na podlagi posameznih nalog, ki jih ti uporabniki izvajajo. Preusmeritev pozornosti na posamezne projekte bi zagotovila transparentnejši pristop k sestavi proračuna in preglednejši način upravljanja s proračunskimi sredstvi. Hkrati bi omogočala njihovo racionalizacijo na podlagi vnaprej določenih prioritet oziroma izvajanje politik, ki v čim manjši meri krnijo gospodarsko okrevanje oziroma spodbujajo dolgoročni potencial gospodarstva.

Okrepljen institucionalni nadzor, naravnani k uveljavljanju dolgoročnejših in strokovno podkrepljenih odločitev, bi v pomembni meri prispeval k učinkoviti konsolidaciji. Velika večina članic EU je s pomočjo neodvisnih fiskalnih svetov za spremljanje skladnosti fiskalne politike z vnaprej določenimi pravili vzpostavila institucionalni okvir za vodenje vzdržnejše fiskalne politike. Slovenija še nima formalno vzpostavljenega neodvisnega spremljanja javno finančne politike, v ustavi zapisano fiskalno pravilo pa še ni opredeljeno na izvedbeni ravni. Zato je nujna čimprejšnja operacionalizacija obojega. Izkušnje držav z večletno tradicijo učinkovitega nadzora nad javnimi financami kažejo na pomembnost neodvisnosti in primerne kadrovske usposobljenosti fiskalnih svetov. Uspešnost procesa nadzora pa zagotavlja tudi upoštevanje značilnosti obstoječega institucionalnega okvira in ne zgolj normativni prenos EU usmeritev v domače okolje.

4 Priloga k 1. poglavju: Fiskalni okvir in nadzor v izbranih državah EU

4.1 Avstrija

Avstrija je v zadnjih petih letih prenovila svoj fiskalni okvir. Uvedla je javno računovodstvo po obračunskem načelu, zavezujoče srednjeročno proračunsko načrtovanje (za štiriletno obdobje) s koordinacijo na zvezni, deželni in občinski ravni ter nov sistem numeričnih fiskalnih pravil. Slednja se nanašajo na: (i) rast odhodkov, ki ne sme presegati srednjeročne rasti potencialnega BDP, (ii) strukturni primanjkljaj, ki mora biti na zvezni ravni pod 0,35 % BDP, na ravni dežel in občin pa pod 0,1 % BDP, (iii) zgornjo mejo dejanskega dolga (60 % BDP s predvidenim korekcijskim pravilom) in (iv) zgornjo mejo potencialnih obveznosti.

Okrepila je javnofinančni nadzor in svetovalno podporo – tako vladi kot parlamentu. Kot neodvisna fiskalna institucija skladno z dvojčkom uredb EU iz leta 2013 in fiskalnim paktom deluje **Fiskalni svet** (Fiskalrat), ki se je leta 2013 preoblikoval iz nekdanje Komisije za državni dolg (Staatsschuldenausschus), ustanovljene leta 1970. Ima 15 članov, imenovanih za obdobje šestih let, ki kot neodvisni strokovnjaki svojo funkcijo opravljajo častno. Urad Fiskalnega sveta zaposluje 5 ekonomistov ter raziskovalca/statistika in administratorja (zadnja dva za polovični delni čas). Osebe zagotavlja centralna banka, ki hkrati nosi stroške delovanja tega urada. Svet nadzira skladnost proračunov z nacionalnimi pravili in pravili EU, analizira vzdržnost in kakovost javnih financ, pripravlja druge analize, finančnemu ministrstvu daje priporočila ter oblikuje javno mnenje o javnofinančnih zadevah. Vzporedno s svetom od leta 2012 deluje še **parlamentarna Služba za proračun** (Budgetdienst), ki nudi neposredno strokovno podporo poslancem in parlamentarni Komisiji za proračun.

Proračunsko načrtovanje temelji na napovedih gospodarskih gibanj, ki jih pripravlja neodvisni ekonomski inštitut **WIFO** (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung Wien), ustavljen leta 1927. Iz teh napovedi izhaja tudi Fiskalni svet pri oblikovanju priporočil za vodenje fiskalne politike. WIFO opravlja tudi javnofinančne in druge ekonomske raziskave.

4.2 Belgija

Belgija je fiskalna načela in pravila EU vnesla v svojo zakonodajo konec leta 2013 in v prvem polletju 2014. Okrepila je transparentnost načrtovanja in izvrševanja proračunov, vzpostavila srednjeročno proračunsko načrtovanje na vseh ravneh oblasti ter okrepila usklajevalni mehanizem med različnimi ravni oblasti za dosego strukturne uravnoteženosti salda sektorja država. Okrepila je tudi proračunski nadzor in *ex-post* presoje proračunskih načrtov.

Kot **neodvisni fiskalni instituciji** je imenovala Visoki svet za Finance (Hoge Raad van Financiën / Conseil supérieur des Finances), ki je prevzel večji del svetovalnih in nadzornih nalog, ki jih nalagata fiskalni pakt in dvojček uredb EU iz leta 2013, in Inštitut za nacionalne račune (Instituut voor de Nationale Rekeningen / L'Institut des Comptes nationaux), ki je pristojen za pripravo in *ex-post* ovrednotenje makroekonomskih projekcij za proračunsko načrtovanje.

Visoki svet za Finance, ki je bil ustanovljen leta 1936 in za tem večkrat prenovljen, deluje v okviru Zvezne javne službe za finance (Federale Overheidsdienst Financien / Service Public Fédéral Finances) pod vodstvom zvezne vlade in nima ločenega proračuna. Svet ima dve trajni sekciji (Sekcijo za zahteve glede zadolževanja javnega sektorja in Sekcijo za obdavčitev in socialne prispevke) ter eno študijsko skupino (za

področje staranja); vse tri delujejo precej avtonomno. Poleg predsednika in dveh podpredsednikov svet sestavlja 24 članov sekcij, ki jih pri delu podpira 12 ekonomskih strokovnjakov in 2 sekretarja. Sredstva za delovanje in strokovno osebje zagotavlja Zvezna javna služba za finance, člani predsedstva in sekcij pa prihajajo iz drugih (zveznih, regionalnih in občinskih) ustanov. Svet analizira in ocenjuje javnofinančna gibanja ter obete, svetuje pri določanju proračunskih ciljev za različne ravni oblasti, ocenjuje osnutke proračuna, nadzira doseganje ciljev iz programa stabilnosti (skladno s fiskalnimi pravili) ter presoja obstoj izjemnih okoliščin, ki dovoljujejo odstopanja od pravil. V primeru znatnih odstopanj od proračunskih ciljev poda priporočila glede obsega in časovnega okvira popravljalnih ukrepov, ki jih nato nadzira. Pripravlja tudi analize in mnenja, vezana na davčno področje, stroške staranja in druge javnofinančne teme. Vlada se na priporočila sveta ni zavezana odzivati, se pa na njih običajno sklicuje v svojih poročilih.

Makroekonomske napovedi v praksi v imenu Inštituta za nacionalne račune pripravlja Zvezni urad za načrtovanje (Federaal Planbureau /Bureau fédéral du Plan, FPB). Urad, ki je bil ustanovljen leta 1959, je neodvisna javna agencija z ločenim proračunom in med 90 in 100 zaposlenimi. Med nalogami urada so priprava kratkoročnih in srednjeročnih napovedi gospodarskih gibanj, projekcij prebivalstva, analiz družbeno-ekonomskih vplivov (predlogov) ukrepov ter drugih analiz (družbeno-ekonomskih ter na temo okoljske politike, prometne politike in trajnostnega razvoja).

4.3 Nizozemska

Nizozemska ima že tradicionalno dobro razvit proračunski okvir, ki je bil z Zakonom o stabilnosti javnih financ (2013) posodobljen in usklajen s pravili EU. Zakon proračunskih pravil posebej ne opredeljuje, ampak se pri tem sklicuje na zakonodajo EU. Pri proračunskem načrtovanju, ki temelji na neodvisni gospodarski napovedi, velja jasna ločitev med prihodki in izdatki; ta preprečuje, da bi se presežek prihodkov nad načrtovanimi porabil za zvišanje izdatkov. S proračunskim memorandumom se določi večletni okvir javnofinančnih izdatkov, s katerim se določi zgornja meja realne rasti izdatkov v obdobju vladanja. Nekatera od formaliziranih načel proračunske politike so bila že pred prenovo del splošne politične prakse.

Naloge **neodvisnih fiskalnih institucij**, ki izhajajo iz pravil EU, si na Nizozemskem delita dve instituciji: CPB (Centraal Planbureau) in Državni svet (Raad van State). Večji del nalog je v pristojnosti CPB, za nadzor skladnosti z numeričnimi fiskalnimi pravili pa je pristojen Državni svet.

CPB, ustanovljen leta 1945, deluje v okviru ministrstva za gospodarstvo, ki zagotavlja sredstva za njegovo delovanje. Direktorja CPB za obdobje 7 let imenuje minister; neformalno je za ta položaj primeren uveljavljen in nestrankarski ekonomist. Kljub finančni odvisnosti je CPB pri delovanju neodvisen od vlade, njegova umestitev v sistem pa mu omogoča sprotno sodelovanje v procesu priprave proračuna in ukrepov družbeno-ekonomskih politik. CPB ima širok spekter nalog, med katerimi so priprava: (i) napovedi gospodarskih gibanj, ki so osnova za pripravo proračuna, (ii) kratko- in srednjeročnih javnofinančnih analiz, (iii) analiz dolgoročne vzdržnosti javnih financ (na 4-5 let); (iv) ocen finančnih in širših ekonomskih vplivov predlogov zakonov ter cost-benefit analize infrastrukturnih projektov (na zahtevo vlade), (v) študije z drugih področij (po potrebi). CPB javnost seznanja z javnofinančnimi gibanji in obeti. Vključuje se tudi v politični volilni cikel, in sicer tako, da: kot izhodišče za pripravo strankarskih programov objavi pregled gospodarskega stanja in srednjeročno gospodarsko napoved, nato (pred volitvami) s finančnega in širšega družbeno-ekonomskega vidika ovrednoti strankarske programe, po volitvah pa pogosto ovrednoti ukrepe in zaveze v koalicijskem sporazumu, ki jih kasneje spremlja.

Državni svet ima po ustavi dve ločeni vlogi: (i) njegov svetovalni oddelek je neodvisna svetovalna podpora vladi in parlamentu, (ii) je vrhovno upravno sodišče. V fiskalnem okviru ima nadzorno funkcijo. Svetovalni oddelek sveta od leta 2014 v tesnem sodelovanju s CPB presoja skladnost fiskalne politike s pravili EU in nadzira proces popravljalnega mehanizma in izvedbo akcijskih načrtov ter daje priporočila. Ocene skladnosti s

fiskalnimi pravili in presoja popravljalnih ukrepov se javno objavijo. Neupoštevanje priporočil mora vlada pojasniti.

Posebno vlogo pri javnofinančni politiki na Nizozemskem ima **Svetovalna skupina za proračunsko politiko**, ki kot tradicionalno posvetovalno telo vladi daje neobvezujoča priporočila glede uresničevanja javnofinančnih načel in ciljev. Od leta 2009 na pobudo Ministrstva za finance delujejo še **Delovne skupine za pregled javnofinančnih izdatkov** in **Komisija za pregled davčnega sistema**.

4.4 Nemčija

Nemčija je številne elemente današnjega fiskalnega okvira vzpostavila pred šestimi desetletji, po začetku gospodarske krize pa jih je posodobila in dopolnila. Nedelujoče zlato pravilo o zadolževanju je leta 2009 zamenjala z ustavnima omejitvama strukturnega proračunskega primanjkljaja za zvezno (0,35 % BDP) in deželno raven (0 % BDP), ki naj bi zagotavljali skladnost s fiskalnimi pravili na ravni EU. Leta 2013 je skladno s fiskalnim paktom v nacionalni pravni red (sicer z navadnim zakonom) vnesla še zgornjo mejo strukturnega primanjkljaja za sektor država (0,5 % BDP) in pooblastila Svet za stabilnost za nadzor njenega spoštovanja. Fiskalna omejitev za zvezno raven in prilagoditveni mehanizem v primeru odstopanj sta določena precej strogo, pri pravilih za dežele pa je več prostora za rahljanje proračunske discipline. V veljavi je še zakonsko določilo o uravnoveženosti proračunov občin.

Vlogo fiskalnega sveta od leta 2010 opravlja **Svet za stabilnost** (Stabilitätsrat). Svet spremlja set opozorilnih fiskalnih indikatorjev in nadzira spoštovanje ustavnih proračunskih pravil na zvezni in deželni ravni; v primeru zaznanih tveganj se z oblastmi dogovori za program proračunske rehabilitacije. 2-krat letno presoja tudi skladnost s pravilom strukturno uravnoveženega proračuna za sektor država (za tekoče in štiri naslednja leta), pri čemer mu od leta 2013 strokovno podporo nudi **neodvisni Svetovalni odbor pri Svetu za stabilnost** (Beirat). V primeru zaznanih (tveganj) odstopanj, pripravi priporočila za odpravo presežnega primanjkljaja, ki jih obravnavajo zvezni parlament in deželni parlamenti. Možnosti izreka sankcij v primeru kršitve fiskalnimi pravil nima, z izjemo odvzema konsolidacijske pomoči, ki jo prejema pet dežel. Člani Sveta za stabilnost so finančni in gospodarski minister na zvezni ravni ter finančni ministri dežel (16), ki jih pri delu podpira sekretariat. Svet ima tudi delovno skupino, ki je sestavljena iz predstavnikov zveznega in deželnih finančnih ministrstev ter zveznega ministrstva za gospodarstvo, njena konkretna sestava pa je odvisna od obravnavane tematike. Stroški delovanja sveta se enakomerno porazdelijo med zvezno ravno in deželami. Pri Svetu za stabilnost od leta 2013 deluje Svetovalni odbor, ki je neodvisen organ 9 strokovnjakov s 5-letnim mandatom; med njimi so 3 predstavniki neodvisnih ekonomskih inštitucij, 4 predstavniki zvezne oblasti in dežel ter 2 predstavnika občin in socialnih skladov. Svetovalni odbor pripravi mnenje glede skladnosti s fiskalnim pravilom za sektor država ter (v primeru ugotovljenih odstopanj) priporočila popravljalnih ukrepov, ki se javno objavijo.

Sicer pa ima Nemčija razvejan sistem (funkcionalno) **neodvisnih fiskalnih institucij**, med katerimi imajo nekatere šestdesetletno tradicijo. Svetovalni odbor pri Zveznem ministrstvu za finance, sestavljen iz 25 ekonomistov in pravnikov (predvsem univerzitetnih profesorjev), ministrstvu svetuje glede javnofinančne politike; svoje analize in predloge javno objavi. Nemški Svet ekonomskih strokovnjakov pripravlja letno poročilo o stanju in obetih nemškega gospodarstva ter tematska poročila. Delovna skupina za napovedovanje davčnih prihodkov, ki je neodvisno svetovalno telo s široko zasedbo, pripravlja večletne napovedi davčnih prihodkov; pri tem izhaja iz vladne napovedi gospodarskih gibanj. Projektna skupina za Skupno gospodarsko napoved, ki jo sestavljajo vodilni ekonomski inštituti, pa 2-krat letno pripravlja svojo napoved domačih in mednarodnih gospodarskih gibanj; skupna napoved je osnova za pripravo osnutka letnega proračunskega načrta, pri srednjeročnih proračunskih načrtih pa služi kot merilo objektivnosti uporabljenih vladnih napovedi.

4.5 Slovaška

Slovaška je v zadnjem desetletju uvedla večletno in programsko proračunsko načrtovanje ter skladno s pravili na ravni EU okrepila svoj fiskalni okvir. Leta 2012 je v ustavni zakon vnesla pravilo omejitve dolga sektorja država (s strogim popravljalnim mehanizmom), ustanovila fiskalni svet, povečala neodvisnost dveh svetovalnih odborov finančnega ministrstva, ki potrjujeta makrofiskalne napovedi, in vpeljala dodatne zahteve glede poročanja in sestavin proračuna sektorja država. Leta 2013 je skladno s fiskalnim paktom v nacionalno zakonodajo (z običajnim zakonom) prenesla pravilo strukturno uravnoteženega proračuna sektorja država (vključno s popravljalnim mehanizmom), ki je začelo veljati leta 2014.

Naloge fiskalnega sveta od leta 2012 opravlja **Svet za proračunsko odgovornost** (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť), ki deluje pod okriljem centralne banke in nima ločenega proračuna. Sestavljajo ga trije člani, katerih sedemletni mandat potrdi parlament na predlog vlade (za predsednika) ter predsednika države in guvernerja centralne banke (ostala dva člana). Pri delu jih podpira 15-20 strokovnjakov ter svetovalni odbor za metodološke teme. Svet nadzoruje spoštovanje fiskalnih pravil (ustavnih in pravilo po vzoru fiskalnega pakta) in delovanje popravljalnega mehanizma, analizira dolgoročno vzdržnost javnih financ ter po potrebi izdaja mnenja glede predlogov zakonov ter pripravlja druge analize.

Srednjeročne makroekonomske in fiskalne napovedi, ki so podlaga za proračunsko načrtovanje, pripravlja finančno ministrstvo, ocenita pa Odbor za makroekonomske napovedi in Odbor za napovedi davkov, ki kot funkcionalno neodvisni projektni enoti (z zunanjimi člani) delujeta v okviru finančnega ministrstva.

4.6 Latvija

Po tem, ko je leta 2007 uvedla srednjeročno (triletno) proračunsko načrtovanje, je Latvija v zadnjih letih okrepila svoj fiskalni okvir. **Uvedla je vrsto elementov, ki prispevajo k proračunski disciplini in nižjim fiskalnim tveganjem**: (i) pravilo strukturno uravnoteženega proračuna sektorja država (skladno s fiskalnim paktom), (ii) pravilo nižje rasti izdatkov od rasti potencialnega BDP, (iii) zavezujoče zgornje meje izdatkov za triletno obdobje, (iv) popravljalni mehanizem švicarskega tipa, (v) splošno upravljanje s fiskalnimi tveganji (vključno z varnostno rezervo) in (vi) fiskalni svet.

Fiskalni nadzor od leta 2014 izvaja **Svet za fiskalno disciplino** (Fiskālās disciplīnas padome). Sestavlja ga 6 članov, ki jih za obdobje treh ali šestih letih na predlog guvernerja centralne banke, finančnega ministra in poslancev z navadno večino izvoli parlament. Članstvo v svetu je svetovalna funkcija; posamezniku za sodelovanje na sejah (osem na leto) pripadajo sejnine in povračila stroškov (ki skupaj ne morejo preseči 2.000 EUR). Člane pri delu podpira sekretariat, ki (za polni delovni čas) zaposluje tri osebe: sekretarja, makroekonomista (od maja 2015) in strokovnjaka za fiskalna tveganja (od junija 2015). Svet ima ločen proračun in je kljub tesnemu sodelovanju s finančnim ministrstvom pri delovanju neodvisen. Njegova glavna naloga je nadzor nad spoštovanjem fiskalnih pravil v procesu srednjeročnega in letnega načrtovanja in izvrševanja proračunov sektorja država. Pripravlja in javno objavlja letno poročilo o fiskalni disciplini in druga, neredna poročila (npr. poročilo o neskladnosti). Izdaja mnenja o fiskalni politiki oziroma ukrepih, če je to potrebno za zagotovitev fiskalne discipline. Vlada se je na očitana neskladja dolžna odzvati po načelu »upoštevaj ali utemelji«.

Makroekonomske napovedi pripravlja finančno ministrstvo. Fiskalni svet napovedi ne potrjuje, ampak zgolj poda svojo oceno, ki ni zavezujoča.