



Bruselj, 21.11.2018
SWD(2018) 526 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Analiza osnutka proračunskega načrta Slovenije

Spremni dokument

k MNENJU KOMISIJE

o osnutku proračunskega načrta Slovenije

{C(2018) 8026 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Analiza osnutka proračunskega načrta Slovenije

Spremni dokument

k MNENJU KOMISIJE

o osnutku proračunskega načrta Slovenije

1. UVOD

Slovenija je 15. oktobra 2018 predložila osnutek proračunskega načrta za leto 2019 v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013. Scenarij v osnutku proračunskega načrta temelji na predpostavki nespremenjenih politik, kot ga je predstavila nova vlada, ki je nastopila mandata 13. septembra 2018. Slovenija, za katero velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast, bi morala zagotoviti zadosten napredek pri doseganju srednjeročnega proračunskega cilja.

Ker je delež dolga v letu 2015 (leto, v katerem je Slovenija odpravila čezmerni primanjkljaj) znašal 82,6 % BDP, kar presega referenčno vrednost 60 % BDP, za Slovenijo tri leta po odpravi čezmernega primanjkljaja veljajo tudi prehodne določbe za doseg zadostnega napredka pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga v letu 2018. Po koncu prehodnega obdobja mora Slovenija z letom 2019 doseči merilo glede zmanjšanja dolga.

V oddelku 2 tega dokumenta so predstavljeni makroekonomski obeti, na katerih temelji osnutek proračunskega načrta, in ocena na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2018. V naslednjem oddelku so predstavljena nedavna in načrtovana proračunska gibanja v skladu z osnutkom proračunskega načrta, vključno z analizo tveganj za njihovo uresničitev na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2018. V oddelku 4 so ocenjena nedavna in načrtovana proračunska gibanja v letih 2018–2019 (upoštevana so tudi tveganja za njihovo uresničitev) glede na obveznosti, ki izhajajo iz Pakta za stabilnost in rast. V tem oddelku je za Slovenijo vključen okvir o omejeni presoji, ki je bila uporabljena zaradi rezultatov, dobljenih z orodjem za preverjanje verjetnosti. V oddelku 5 je predstavljena analiza izvajanja strukturnih reform z vplivom na javne finance na podlagi zadnjih priporočil za Slovenijo v okviru evropskega semestra, ki jih je Svet sprejel julija 2018, vključno s priporočili za zmanjšanje davčnega primeža. V oddelku 6 so povzete glavne ugotovitve tega dokumenta.

2. MAKROEKONOMSKI RAZVOJ, NA KATEREM TEMELJI OSNUTEK PRORAČUNSKEGA NAČRTA

BDP Slovenije se je v letu 2017 realno povečal za 4,9 %, predvsem na podlagi močnih naložb in izvoza. Zaposlenost se je leta 2017 povečala za skoraj 3 %, stopnja brezposelnosti pa se je znižala na 6,6 %. Inflacija je bila razmeroma skromna pri 1,6 %, proizvodna vrzel, ki jo je Komisija ocenila na podlagi skupno dogovorjene metodologije¹, pa je leta 2017 znašala 1,1 %.

V skladu z osnutkom proračunskega načrta naj bi gospodarstvo v letu 2018 zraslo za 4,4 %. Rast še vedno pretežno poganjajo izvoz in naložbe, zasebna potrošnja pa naj bi se precej okrepila. Pozitivna gibanja na trgu dela se bodo po pričakovanjih nadaljevala, medtem ko naj bi se inflacija pospešila na 1,8 %. V primerjavi s programom stabilnosti je bila stopnja rasti BDP popravljena navzdol, zlasti za potrošnjo in izvoz. Inflacija je bila popravljena navzgor zaradi rasti cen energije. Glede na napoved Komisije iz jeseni 2018 bo rast BDP v letu 2018 rahlo nižja pri 4,3 %, inflacija pa naj bi bila nekoliko višja, in sicer 2,0 %.

Za leto 2019 osnutek proračunskega načrta predvideva, da bo gospodarstvo zraslo za 3,7 %, kar je skoraj skladno s projekcijo 3,8 % iz programa stabilnosti. Medtem ko je bil izvoz blaga in storitev v primerjavi s programom stabilnosti popravljeno navzdol, je rast naložb ostala nespremenjena. Stopnja brezposelnosti naj bi se znižala na 4,4 %, inflacija pa je bila popravljena rahlo navzgor. Na podlagi osnutka proračunskega načrta se ocena proizvodne vrzeli, kot jo je preračunala Komisija, poveča na 3,5 %.

V skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2018 naj bi gospodarstvo v letu 2019 zraslo za 3,3 %, kar je nekoliko manj, kot predvideva osnutek proračunskega načrta. Rast BDP bo predvidoma pretežno temeljila na zasebni potrošnji, medtem ko naj bi bil prispevek neto izvoza in naložb manjši kot v osnutku proračunskega načrta. Proizvodna vrzel bo po ocenah dosegla 3,0 %, kar je nekaj manj od ocene v osnutku proračunskega načrta. Tveganja za uresničitev napovedi so večinoma zunanja in so povezana s povpraševanjem na izvoznih trgih.

V celoti gledano so makroekonomske projekcije v osnutku proračunskega načrta za leto 2018 verjetne, za leto 2019 pa rahlo optimistične.

Okvir 1: Makroekonomska napoved, na kateri temelji proračun Slovenije

Makroekonomski scenarij, na katerem temelji osnutek proračunskega načrta, je Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2018, ki jo je pripravil Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). UMAR je neodvisen vladni urad pod vodstvom direktorja, ki je odgovoren neposredno predsedniku vlade.

Za zagotovitev skladnosti z zahtevo iz Uredbe (EU) št. 473/2013 mora predlog zakona o izvrševanju proračuna, ki se predloži Državnemu zboru, temeljiti na neodvisno pripravljeni makroekonomski napovedi.

¹ Pri ocenah proizvodne vrzeli v osnutku proračunskega načrta niso uporabljene nominalne vrednosti, temveč so preračunane po skupno dogovorjeni metodologiji produkcijske funkcije na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2018.

Tabela 1: Primerjava makroekonomskih gibanj in napovedi

	2017	2018			2019		
	KOM	PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
Realni BDP (sprememba v %)	4,9	5,1	4,4	4,3	3,8	3,7	3,3
Zasebna potrošnja (sprememba v %)	1,9	3,6	2,7	2,2	3,0	2,6	2,9
Bruto investicije v osnovna sredstva (sprememba v %)	10,7	10,0	9,0	9,0	8,5	8,5	7,5
Izvoz blaga in storitev (sprememba v %)	10,7	9,2	8,2	8,1	7,5	6,6	6,2
Uvoz blaga in storitev (sprememba v %)	10,3	9,3	8,0	8,0	8,1	7,1	6,9
<i>Prispevki k realni rasti BDP:</i>							
– končno domače povpraševanje	3,0	4,2	3,5	3,3	3,5	3,4	3,2
– spremembe zalog	0,6	0,1	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
– neto izvoz	1,3	0,9	0,9	0,8	0,3	0,3	0,1
Proizvodna vrzel ¹	1,1	3,2	2,8	2,7	3,5	3,5	3,0
Zaposlenost (sprememba v %)	2,9	2,4	2,8	3,0	1,5	1,5	2,5
Stopnja brezposelnosti (%)	6,6	5,3	4,8	5,6	4,6	4,4	5,3
Produktivnost dela (sprememba v %)	1,9	2,7	1,5	1,3	2,2	2,1	0,8
Inflacija (HICP) (%)	1,6	1,5	1,8	2,0	1,9	2,1	2,3
Deflator BDP (sprememba v %)	1,6	2,4	1,9	2,2	2,6	2,3	2,6
Sredstva za zaposlene (na zaposlenega, sprememba v %)	3,2	5,2	4,9	3,3	5,1	5,2	3,3
Neto posojanje/izposojanje s tujino (% BDP)	6,3			7,0			7,4
Opomba:							
¹ Kot % potencialnega BDP; potencialno rast BDP so preračunale službe Komisije na podlagi scenarija, uporabljenega v programu, po skupno dogovorjeni metodologiji.							
Vir:							
program stabilnosti za leto 2018 (PS); osnutek proračunskega načrta za leto 2019 (OPN); napoved Komisije iz jeseni 2018 (KOM); izračuni Komisije.							

3. NEDAVNA IN NAČRTOVANA PRORAČUNSKA GIBANJA

3.1. Razvoj primanjkljaja

Osnutek proračunskega načrta kljub popravku makroekonomskih napovedi navzdol za leto 2018 povečuje ciljni presežek sektorja država, določen v programu stabilnosti za leto 2018, za 0,1 odstotne točke na 0,5 % BDP, kar je v skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2018. Popravek nominalnega presežka navzgor je predvsem posledica višjih davčnih prihodkov in prispevkov za socialno varnost ter nižjih javnih naložb, kot je bilo pričakovano v programu stabilnosti za leto 2018. Občuten popravek navzdol pri javnih naložbah v primerjavi s programom stabilnosti je v glavnem posledica nizke stopnje črpanja sredstev iz strukturnih skladov EU. Presežek sektorja država naj bi se v primerjavi s prejšnjim letom povečal za 0,4 odstotne točke. To izboljšanje je mogoče delno pojasniti z ugodnimi makroekonomskimi razmerami in prevladujočim izboljšanjem na področju zaposlovanja. Po drugi strani naj bi se sredstva za zaposlene ter socialni prejemki in nadomestila močno povečali zaradi izteka v preteklosti sprejetih začasnih konsolidacijskih ukrepov in izredne uskladitve pokojnin. Tudi vmesna potrošnja naj bi se še naprej povečevala. Zaradi aktivnega upravljanja javnega dolga naj bi se odhodki za obresti znatno zmanjšali.

Za leto 2019 osnutek proračunskega načrta potrjuje presežek sektorja država v višini 0,2 % BDP iz programa stabilnosti za leto 2018. Davki in prispevki za socialno varnost naj bi ostali glavno gonilo rasti prihodkov, vendar so bili v primerjavi s programom stabilnosti popravljeni navzdol. Ob izvajanju strukturnih skladov EU v obdobju finančnega načrtovanja 2014–2020 naj bi bile po drugi strani javne naložbe v skladu z osnutkom proračunskega načrta višje, kot je bilo predvideno v programu stabilnosti za leto 2018. Medtem ko naj bi se odhodki za obresti predvidoma še naprej zmanjševali po dvomestni stopnji, naj bi se sredstva za zaposlene in socialni transferji močno povečali zaradi prihajajočih pogajanj s sindikati in nadaljnje sprostitve začasnih omejevalnih ukrepov. Napoved Komisije iz jeseni 2018 je za 0,2 odstotne točke višja od ocene nominalnega presežka v osnutku proračunskega načrta za leto 2019. Razlika je predvsem posledica predpostavke o bolj izravnanim profilu javnih naložb v letih 2019 in 2020 v projekcijah Komisije v primerjavi z osnutkom proračunskega načrta, ki predvideva, da bo rast naložb v letu 2019 dosegla izrazit vrh.

Glavna negativna tveganja za javne finance v prihodnjih letih bodo izvirala iz naraščajočih pritiskov na odhodke, zlasti za plače ter socialne prejemke in nadomestila. Dodatno tveganje na strani odhodkov so možni nepričakovani enkratni odhodki, na primer zaradi neugodnih sodb sodišč. Prihodki od privatizacije Abanke in NLB pomenijo pozitivno tveganje za javni dolg, medtem ko bi se prihodki od dividend zmanjšali. Ob predpostavki nespremenjenih politik v letu 2019 niso načrtovani nobeni novi ukrepi za okrepitev javnih financ. Vendar je Fiskalni svet v svoji oceni, objavljeni 18. septembra 2018, opozoril, da bi izvajanje ukrepov iz koalicijskega sporazuma nove vlade lahko privedlo do nadaljnje fiskalne ekspanzije.

V strukturnem smislu osnutek proračunskega načrta za leto 2018 predvideva strukturni primanjkljaj² v višini 0,7 % BDP, kar je nižje od ocene iz programa stabilnosti za leto 2018, ki je znašala 1,1 % BDP. Za leto 2019 osnutek proračunskega načrta potrjuje ocenjeni (preračunani) strukturni primanjkljaj v višini 1,4 % BDP iz programa stabilnosti za leto 2018. V napovedi Komisije iz jeseni 2018 je predviden nekoliko višji strukturni primanjkljaj v letu

² Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

2018 (0,8 % BDP) in nižji strukturni primanjkljaj v letu 2019 (1,0 % BDP) zaradi nižje ocene javnih naložb in proizvodne vrzeli.

Donosi državnih obveznic v euroobmočju ostajajo na zgodovinsko najnižji ravni, pri čemer 10-letne obrestne mere v Sloveniji trenutno znašajo 1,14 %³. Zaradi okolja nizkih obrestnih mer in aktivnega upravljanja javnega dolga so se skupna plačila obresti sektorja država kot delež BDP še naprej zmanjševala. Glede na podatke iz osnutka proračunskega načrta naj bi se odhodki za obresti v Sloveniji znižali z 2,5 % BDP v letu 2017 na 2,0 % BDP v letu 2018, naslednje leto pa naj bi se nadalje skrčili na 1,7 % BDP. Projekcije, ki izhajajo iz osnutka proračunskega načrta Slovenije, potrjuje tudi napoved Komisije.

³ Donosi 10-letnih obveznic na dan 24. oktobra 2018. Vir: Bloomberg.

Tabela 2: Struktura proračunske prilagoditve

(v % BDP)	2017	2018			2019			Sprememba: 2017–2019
	KOM	PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM	OPN
Prihodki	43,2	42,3	42,9	42,7	41,7	42,4	42,2	-0,8
<i>od tega:</i>								
– davki na proizvodnjo in uvoz	14,3	13,9	14,1	14,1	13,4	13,6	13,6	-0,7
– tekoči davki na dohodek, premoženje itd.	7,5	7,6	7,8	7,7	7,6	7,7	7,7	0,2
– davki na kapital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– prispevki za socialno varnost	14,8	14,5	14,9	14,8	14,4	14,6	14,5	-0,2
– drugi prihodki (ostanek)	6,6	6,3	6,1	6,0	6,3	6,5	6,4	-0,1
Odhodki	43,2	41,9	42,4	42,2	41,5	42,2	41,8	-1,0
<i>od tega:</i>								
– primarni odhodki	40,7	39,9	40,4	40,2	39,8	40,5	40,1	-0,1
<i>od tega:</i>								
sredstva za zaposlene	11,2	11,0	11,2	11,2	10,9	11,1	11,1	-0,1
vmesna potrošnja	6,3	5,9	6,2	6,2	5,7	6,0	6,0	-0,3
socialna plačila	17,0	16,3	16,7	16,7	16,1	16,4	16,4	-0,6
subvencije	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0
bruto investicije v osnovna sredstva	3,1	3,4	3,3	3,2	3,9	4,0	3,6	0,9
drugi odhodki (ostanek)	2,3	2,6	2,3	2,3	2,5	2,3	2,3	0,0
– odhodki za obresti	2,5	2,0	2,0	2,0	1,7	1,7	1,7	-0,8
Saldo sektorja država	0,1	0,4	0,5	0,5	0,2	0,2	0,4	0,1
Primarni saldo	2,6	2,4	2,5	2,4	1,9	1,8	2,1	-0,8
Enkratni in drugi začasni ukrepi	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Saldo sektorja država brez enkratnih ukrepov	0,1	0,4	0,6	0,5	0,2	0,2	0,5	0,1
Proizvodna vrzel ¹	1,1	3,2	2,8	2,7	3,5	3,5	3,0	2,2
Ciklično prilagojeni saldo ¹	-0,5	-1,2	-0,8	-0,8	-1,5	-1,5	-1,0	-0,9
Strukturni saldo²	-0,4	-1,1	-0,7	-0,8	-1,4	-1,4	-1,0	-1,0
Primarni strukturni saldo ²	2,1	0,9	1,3	1,2	0,3	0,3	0,7	-1,8

Opombe:

¹Proizvodna vrzel (v % potencialnega BDP) in ciklično prilagojeni saldo v skladu z OPN/PS in po preračunu Komisije na podlagi scenarija, uporabljenega v OPN/PS, po skupno dogovorjeni metodologiji.

²(Primarni) strukturni saldo = ciklično prilagojeni (primarni) saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

Vir:
program stabilnosti za leto 2018 (PS); osnutek proračunskega načrta za leto 2019 (OPN); napoved Komisije iz jeseni 2018 (KOM); izračuni Komisije.

3.2. Razvoj dolga

Bruto dolg sektorja država, ki je bil najvišji leta 2015 pri 82,6 % BDP, se je v letu 2017 znižal na 74,1 % BDP. Na podlagi projekcij iz osnutka proračunskega načrta se ocenjuje, da se bo javni dolg postopoma zmanjševal in leta 2019 dosegel 66,6 % BDP. V primerjavi s programom stabilnosti za leto 2018 je delež javnega dolga v BDP popravljen navzgor, predvsem zaradi učinka imenovalca, ki izvira iz nižjih pričakovanj glede BDP. Slovenija podaljšuje trajanje dolžniškega portfelja in z medvalutnimi transakcijami izkorišča okolje nizkih obrestnih mer v euroobmočju. Zato se v osnutku proračunskega načrta pričakuje, da se bodo odhodki za obresti še naprej občutno zmanjševali. Podobno kot osnutek proračunskega načrta tudi Komisija napoveduje zmanjševanje deleža dolga, in sicer naj bi se v letu 2019 znižal na 66,3 % BDP.

Tabela 3: Razvoj dolga

(v % BDP)	2017	2018			2019		
		PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
Delež bruto javnega dolga¹	74,1	69,3	70,3	70,2	65,2	66,6	66,3
Sprememba deleža	-4,6	-4,8	-3,8	-3,9	-4,1	-3,7	-3,8
<i>Prispevki²:</i>							
1. Primarni saldo	-2,6	-2,4	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8	-2,1
2. Učinek „snežene kepe“	-2,3	-3,1	-2,4	-2,6	-2,5	-2,3	-2,2
<i>od tega:</i>							
odhodki za obresti	2,5	2,0	2,0	2,0	1,7	1,7	1,7
učinek rasti	-3,6	-3,5	-3,1	-3,0	-2,5	-2,5	-2,2
učinek inflacije	-1,2	-1,6	-1,3	-1,5	-1,7	-1,5	-1,7
3. Prilagoditev stanj in tokov	0,3	0,8	1,2	1,2	0,3	0,5	0,5
<i>od tega:</i>							
razlika med računovodstvom na podlagi obračuna / nastanka poslovnega dogodka							
neto akumulacija finančnih sredstev							
<i>od tega prihodki od privatizacije</i>							
vrednotenje in preostali učinki							
Opombe:							
¹ Konec obdobja.							
² Učinek snežene kepe zajema učinek odhodkov za obresti na nakopičeni dolg ter učinek realne rasti BDP in inflacije na delež dolga (prek imenovalca). Prilagoditev stanj in tokov vključuje razlike med računovodstvom na podlagi obračuna in računovodstvom na podlagi nastanka poslovnega dogodka, akumulacijo finančnih sredstev, vrednotenje in preostale učinke.							
Vir:							
program stabilnosti za leto 2018 (PS); osnutek proračunskega načrta za leto 2019 (OPN); napoved Komisije iz jeseni 2018 (KOM); izračuni Komisije.							

4. SKLADNOST Z DOLOČBAMI PAKTA ZA STABILNOST IN RAST

Slovenija, za katero velja preventivni del pakta, bi morala zagotoviti zadosten napredek pri približevanju srednjeročnemu proračunskemu cilju. Okvir 2 vsebuje informacije o zadnjih priporočilih za Slovenijo na področju javnih financ. Po koncu veljavnosti prehodnih določb bo morala Slovenija z letom 2019 izpolnjevati tudi merilo glede zmanjšanja dolga.

Okvir 2: Priporočila Sveta⁴, naslovljena na Slovenijo

Svet je 13. julija 2018 na Slovenijo naslovil priporočila v okviru evropskega semestra. Na področju javnih financ je priporočil, naj nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2019 ne preseže 3,1 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,65 % BDP.

4.1. Izpolnjevanje merila glede dolga

Slovenija je po tem, ko je leta 2015 odpravila čezmerni primanjkljaj, naslednja tri leta v prehodnem obdobju za doseg zadostnega napredka pri približevanju merilu glede zmanjšanja dolga. To pomeni, da mora v tem obdobju dosegati zadosten napredek, kot je opredeljen z minimalno linearno strukturno prilagoditvijo, da bi ob koncu prehodnega obdobja izpolnjevala merilo glede zmanjšanja dolga. V letu 2019 se pričakuje, da bo delež dolga še vedno presegal referenčno stopnjo 60 % BDP iz Pogodbe, zato mora Slovenija v tem letu izpolniti merilo glede zmanjšanja dolga.

Osnutek proračunskega načrta ne vsebuje dovolj informacij za oceno skladnosti z minimalno linearno strukturno prilagoditvijo v letu 2018 ali z merilom glede zmanjšanja dolga v letu 2019. V skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2018 naj bi Slovenija v letu 2018 dosegla zadosten napredek pri približevanju merilu glede zmanjšanja dolga. Zlasti strukturni napor v višini -0,4 % BDP znatno presega zahtevano prilagoditev v višini -6,8 % BDP. Za leto 2019 Komisija pričakuje, da bo merilo glede zmanjšanja dolga izpolnjeno ob vrzeli v višini 6,5 % BDP.

⁴ UL C 320, 10.9.2018.

Tabela 4: Izpolnjevanje merila glede dolga*

	2017	2018			2019		
		PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
Delež bruto javnega dolga	74,1	69,3	70,3	70,2	65,2	66,6	66,3
Vrzel do merila glede dolga ^{1,2}					-7,1		-6,5
Strukturna prilagoditev ³ v primerjavi z zahtevano prilagoditvijo ⁴	0,7	-0,6	-0,3	-0,4	-0,4	-0,7	-0,2
	-2,2	-7,6		-6,8			

Opombe:

¹ Ni relevantno za države članice, ki so bile novembra 2011 v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem in so v triletnem obdobju po odpravi čezmernega primanjkljaja.

² Izraža razliko med deležem javnega dolga v BDP in merilom glede dolga. Če je pozitivna, predvideni delež bruto javnega dolga v BDP ni skladen z merilom glede zmanjšanja dolga.

³ Uporablja se samo v triletnem prehodnem obdobju po odpravi čezmernega primanjkljaja za postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki so bili v teku novembra 2011.

⁴ Določa preostalo minimalno letno strukturno prilagoditev v prehodnem obdobju, ki zagotavlja, da bo država članica – če bo to prilagoditev izvedla – ob koncu prehodnega obdobja izpolnila merilo glede zmanjšanja dolga, ob predpostavki, da so bile dosežene proračunske projekcije KOM (PS) za pretekla leta.

Vir:

program stabilnosti za leto 2018 (PS); osnutek proračunskega načrta za leto 2019 (OPN); napoved Komisije iz jeseni 2018 (KOM); izračuni Komisije.

* Predhodna ocena načrtovanega izpolnjevanja merila glede dolga se lahko opravi na podlagi osnutka proračunskega načrta samo za tiste države, ki v osnutku proračunskega načrta prostovoljno predložijo podatke za daljše časovne vrste (tj. ki zajemajo leta do t+4), kot je bilo dogovorjeno na seji Ekonomsko-finančnega odbora (EFC-A) 22. septembra 2014 in je upoštevano v posodobljenem kodeksu ravnanja za zakonodajni dvojček.

4.2. Prilagoditev za približevanje srednjeročnemu cilju

V sporočilu Komisije o evropskem semestru za leto 2017 iz maja 2017⁵ je navedeno, da je Komisija pripravljena uporabiti prosto presojo v primerih, kjer je vpliv velike fiskalne prilagoditve na rast in zaposlovanje bistven. Priporočila za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 11. julija 2017, določajo, da bo treba pri oceni osnutka proračunskega načrta za leto 2018 in poznejši oceni proračunskih rezultatov za leto 2018 ustrezno upoštevati cilj doseganja fiskalne naravnosti, ki prispeva tako h krepitvi trenutnega okrevanja kot tudi k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ.

V skladu s skupno dogovorjeno prilagoditveno matriko v okviru Pakta za stabilnost in rast se za leto 2018 Sloveniji priporoča, da doseže strukturno prilagoditev v višini 1,0 % BDP, kar ustreza nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov pod 0,6 %. Na podlagi informacij iz osnutka proračunskega načrta bo stopnja rasti javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov preseгла merilo rasti odhodkov, ki izhaja iz matrike, kar bo povzročilo vrzel v višini 0,9 % BDP v letu 2018 in vrzel v višini 0,8 % BDP v letih 2017 in 2018 skupaj. Hkrati (preračunani) strukturni saldo,

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0500>.

predviden v osnutku proračunskega načrta, kaže na vrzel v višini 1,3 % BDP za leto 2018 in povprečno vrzel v višini 0,7 % BDP v letih 2017 in 2018 skupaj. Oba stebra torej kažeta na tveganje znatnega odklona tako za leto 2018 kot tudi za leti 2017 in 2018 skupaj.

Na strukturni saldo negativno vplivajo znaten izpad prihodkov in večje naložbe, pozitiven vpliv pa ima zmanjševanje odhodkov za obresti. Hkrati na merilo rasti odhodkov močno negativno vpliva srednjeročna potencialna rast BDP, ki se uporablja v njem, saj vključuje izredno nizko potencialno rast BDP v letih krize. Zato je primerneje, da se kot merilo za rast neto primarnih odhodkov upošteva srednjeročna potencialna stopnja rasti BDP, ki izhaja iz napovedi Komisije iz jeseni 2018 za isto referenčno obdobje (2012–2021). Ob upoštevanju navedenega celovita ocena na podlagi osnutka proračunskega načrta kaže na tveganje znatnega odklona od zahtev preventivnega dela pakta v letu 2018 in v letih 2017 in 2018 skupaj. To ugotovitev potrjuje tudi celovita ocena na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2018. Na podlagi ocene Komisije glede moči okrevanja v Sloveniji, ki je bila izvedena v okviru mnenja Komisije o osnutku proračunskega načrta Slovenije za leto 2018 in pri kateri so bili ustrezno upoštevani izzivi Slovenije glede vzdržnosti, bi morala Slovenija v letu 2018 doseči strukturni fiskalni napor v višini vsaj 0,6 % BDP brez možnosti dodatnega odklona v obdobju enega leta. To ustreza nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov, ki ne presega 1,5 %. Tudi po uporabi te nižje zahteve se ugotovitev glede tveganja znatnega odklona ne spremeni, tako na podlagi osnutka proračunskega načrta kot na podlagi napovedi Komisije.

Za leto 2019 je bilo Sloveniji priporočeno, naj si prizadeva za nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov pod 3,1 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,65 % BDP. Merilo rasti odhodkov na podlagi osnutka proračunskega načrta kaže na tveganje določenega odklona za leto 2019 (vrzel v višini 0,3 % BDP) in tveganje znatnega odklona za leti 2018 in 2019 skupaj (povprečna vrzel v višini 0,6 % BDP). (Preračunani) strukturni saldo kaže na tveganje znatnega odklona tako v letu 2019 (vrzel v višini 1,4 % BDP) kot v povprečju za leti 2018 in 2019 skupaj (povprečna vrzel v višini 1,3 % BDP). Zato je potrebna celovita ocena. Na fiskalni napor na podlagi strukturnega salda še vedno negativno vplivajo večje naložbe in izpad prihodkov, ki se delno izravnavajo z nižjimi odhodki za obresti. Še en dejavnik, ki vpliva na razliko med kazalnikoma, izhaja iz ocen potencialne rasti BDP, ki se uporabljajo zanj. Celovita ocena na podlagi osnutka proračunskega načrta kaže na tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v letu 2019 in v letih 2018 in 2019 skupaj.

Na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2018 tako merilo rasti odhodkov kot strukturni saldo v letu 2019 kažeta na tveganje znatnega odklona (vrzel v višini 0,6 % oziroma 0,8 % BDP). Do enakega zaključka pridemo, če upoštevamo odklon od dveletnega povprečja, ki kaže na vrzel v višini 1,1 % BDP za oba stebra v letih 2018 in 2019 skupaj. Na fiskalni napor, ki temelji na obeh stebrih, še vedno vplivajo isti dejavniki, kot so navedeni zgoraj. Na podlagi celovite ocene se pričakuje, da v Sloveniji v letu 2019 in v letih 2018 in 2019 skupaj obstaja tveganje znatnega odklona od zahtev preventivnega dela pakta, kar potrjuje celovito oceno na podlagi projekcij iz osnutka proračunskega načrta.

Okvir 3: Izvajanje pristopa „omejene presoje“ in njegov učinek na fiskalni nadzor

Cilj pristopa „omejene presoje“ je imeti pregledno in ekonomsko utemeljeno orodje za statistično preizkušanje verjetnosti ocen proizvodnih vrzeli za posamezne države članice, pripravljenih na podlagi skupno dogovorjene metodologije. V ta namen je Komisija v posvetovanju z državami članicami razvila objektivno orodje za preverjanje, ki temelji na nizu ciklično relevantnih kazalnikov in pragov/razponov, da bi prepoznali primere, ko bi bilo rezultate skupno dogovorjene metodologije mogoče razlagati, kot da so povezani z veliko stopnjo negotovosti in zato zaslužijo dodatno analizo Komisije. V takih primerih Komisija izvede „poglobljeno“ analizo, ki lahko privede do uporabe „omejene“ stopnje presoje pri izvajanju ocen proračuna držav članic.

Za Slovenijo je orodje za preverjanje verjetnosti nakazalo, da je proizvodna vrzel za leto 2018, ocenjena v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo, morda nelogična. Proizvodna vrzel, izračunana na podlagi skupne metodologije, naj bi se v letu 2018 povečala na 2,7 % potencialnega BDP (z 1,1 % v letu 2017), v letu 2019 pa dosegla 3,0 % potencialnega BDP. Ocene Komisije glede proizvodne vrzeli so višje od tistih, ki izhajajo iz Hodrick-Prescottovega filtra (2,5 % v letu 2019) in ocen MDS (2,3 % v letu 2019) ter precej nižje od ocen OECD (4,5 % v letu 2019). Orodje za preverjanje verjetnosti za leto 2018 predvideva proizvodno vrzel v višini 1,1 % potencialnega BDP, kar je znatno nižje od vrzeli, ki temelji na skupno dogovorjeni metodologiji. Če bi v letu 2019 uporabili isto razliko v potencialnem BDP v višini 1,6 odstotne točke, bi dobili razpon ocen proizvodne vrzeli med 1,4 % in 3,0 % potencialnega BDP. Ocena orodja za preverjanje verjetnosti kaže, da so neizkoriščene zmogljivosti, ki so na voljo za proizvodnjo (proizvodne zmogljivosti in delovna sila), morda višje od ocenjenih na podlagi metode produkcijske funkcije, vendar lahko na oceno vpliva tudi razmeroma kratka časovna vrsta.

Zgoraj navedeni dejavniki potrjujejo, da je ocena proizvodne vrzeli za Slovenijo, ki temelji na skupni metodologiji, povezana z visoko stopnjo negotovosti. Za Slovenijo je bila spomladi 2018 že opravljena presoja, ki je pokazala, da je ocena proizvodne vrzeli za leto 2019, ki temelji na skupni metodologiji, povezana z visoko stopnjo negotovosti. To se odraža v priporočilih Sveta iz leta 2018, ki za leto 2019 vključujejo zahtevo po prilagoditvi v višini 0,65 % BDP namesto zahteve v višini 1 % BDP.

Tabela 5: Skladnost z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast

(v % BDP)	2017	2018		2019	
Začetni položaj¹					
Srednjeročni cilj	0,3	0,3		0,3	
Strukturni saldo ² (KOM)	-0,4	-0,8		-1,0	
Strukturni saldo na podlagi zamrznitve (KOM)	-1,6	-0,8		-	
Položaj glede na srednjeročni cilj³	Srednjeročni cilj ni dosežen	Srednjeročni cilj ni dosežen		Srednjeročni cilj ni dosežen	
(v % BDP)	2017	2018		2019	
	KOM	DBP	KOM	DBP	KOM
Steber strukturnega salda					
Zahtevana prilagoditev ⁴	0,6	1,0		0,7	
Popravljen zahtevana prilagoditev ⁵	0,6	1,0		0,7	
Sprememba strukturnega salda ⁶	0,6	-0,3	-0,4	-0,7	-0,2
<i>Enoletni odklon od zahtevane prilagoditve⁷</i>	0,0	-1,3	-1,4	-1,4	-0,8
<i>Dvoletni povprečni odklon od zahtevane prilagoditve⁷</i>	-0,1	-0,7	-0,7	-1,3	-1,1
Steber merila rasti odhodkov					
Veljavna referenčna stopnja ⁸	-0,7	0,6		3,1	
<i>Enoletni odklon, prilagojen za enkratne ukrepe⁹</i>	-0,7	-0,9	-1,6	-0,3	-0,6
<i>Dvoletni povprečni odklon, prilagojen za enkratne ukrepe⁹</i>	-0,4	-0,8	-1,2	-0,6	-1,1
<i>Opombe:</i>					
¹ Najugodnejša raven strukturnega salda, merjenega kot delež BDP, doseženega ob koncu leta t-1, od časa pomladanske napovedi (t-1) do najnovejše napovedi, določa, ali je v letu t potrebna prilagoditev za približanje srednjeročnemu cilju ali ne. Pri oceni, da je srednjeročni cilj dosežen, je dovoljen odklon za 0,25 odstotne točke.					
² Strukturni saldo = ciklično prilagojeni saldo sektorja država brez enkratnih ukrepov.					
³ Na podlagi ustreznega strukturnega salda v letu t-1.					
⁴ Na podlagi položaja glede na srednjeročni cilj, ciklični položaj in raven dolga (Glej: Evropska komisija: Vade mecum on the Stability and Growth Pact, str. 38.).					
⁵ Zahtevana prilagoditev, popravljen na podlagi klavzul, morebitne razlike do srednjeročnega cilja in dovoljenega odklona v primeru boljših rezultatov od zahtevanih.					
⁶ Sprememba strukturnega salda v primerjavi z letom t-1. Na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 20XX je bila opravljena naknadna ocena (za leto 20XX-1).					
⁷ Razlika v spremembi strukturnega salda in popravljene zahtevane prilagoditve.					
⁸ Referenčna srednjeročna stopnja potencialne rasti BDP. (Standardna) referenčna stopnja se začne uporabljati v letu t+1, če je država dosegla srednjeročni proračunski cilj v letu t. Popravljen referenčna stopnja se uporablja, dokler se država približuje svojemu srednjeročnemu proračunskemu cilju, vključno z letom t.					
⁹ Odklon stopnje rasti javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, zakonsko določene rasti prihodkov in enkratnih ukrepov od veljavne referenčne stopnje v smislu učinka na strukturni saldo. Agregat odhodkov, ki se uporablja za merilo rasti odhodkov, je izračunan na podlagi skupno dogovorjene metodologije. Negativen predznak pomeni, da rast odhodkov presega veljavno referenčno stopnjo.					
<i>Vir:</i>					
<i>osnutek proračunskega načrta za leto 2019 (OPN); napoved Komisije iz jeseni 2018 (KOM); izračuni Komisije.</i>					

5. STRUKTURA JAVNIH FINANC IN IZVAJANJE STRUKTURNIH REFORM Z VPLIVOM NA JAVNE FINANCE

V letu 2019 se bodo tako prihodki kot odhodki kot delež BDP predvidoma še dodatno zmanjšali (na 42,4 % oziroma 42,2 % BDP). Ob izvajanju strukturnih skladov EU v obdobju finančnega načrtovanja 2014–2020 osnutek proračunskega načrta kaže na močno povečanje javnih naložb, ki naj bi poskočile s 3,1 % BDP v letu 2017 na 4,0 % BDP v letu 2019. Zaradi aktivnega upravljanja javnega dolga in ugodnih razmer na finančnih trgih naj bi se odhodki za obresti v letih 2018 in 2019 po napovedih znatno zmanjšali, in sicer z 2,5 % BDP v letu 2017 na 1,7 % BDP v letu 2019.

Svet je 13. julija 2018 na Slovenijo naslovil priporočila v okviru evropskega semestra. V zvezi s strukturnim delom fiskalnih priporočil je Svet Sloveniji priporočil, naj sprejme in izvaja zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter načrtovano reformo dolgotrajne oskrbe. Priporočil ji je tudi, naj zagotovi dolgoročno vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema, vključno s povišanjem zakonsko določene upokojitvene starosti in omejevanjem predčasnega upokojevanja.

V osnutku proračunskega načrta je navedeno, da je bil predlog zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju leta 2018 poslan Ekonomsko-socialnemu svetu ter koalicijskim partnerjem. Predlog zakona obravnava vprašanja financiranja in nadzora ter si prizadeva za boljšo kakovost in dostopnost storitev. Leta 2017 je bil pripravljen Zakon o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo s poudarkom na dostopnosti visokokakovostnih storitev, vzdržnem financiranju, celostni obravnavi pacientov in spodbujanju oskrbe na domu ali v skupnosti. Predlagane rešitve bodo preizkušene v vzhodni kohezijski regiji v treh pilotnih projektih, ki so se začeli izvajati leta 2018 in so podprti s sredstvi iz Evropskega socialnega sklada.

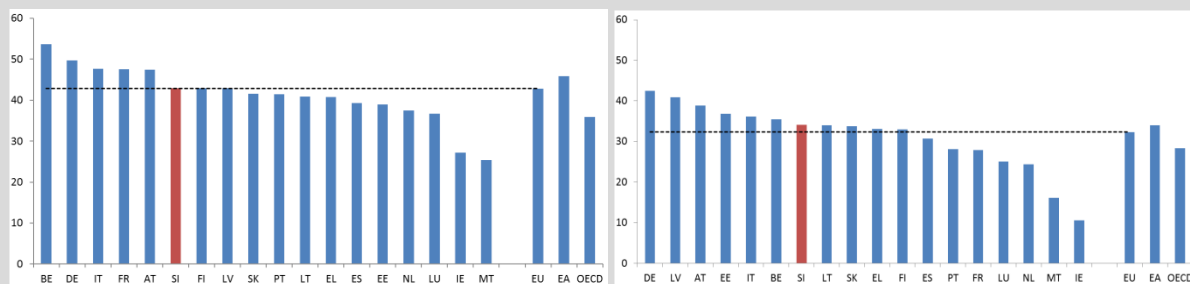
Julija 2017 je Ekonomsko-socialni svet sprejel ukrepe za nadaljnji razvoj pokojninskega sistema v Sloveniji. Dogovorjeni ukrepi naj bi poskrbeli za finančno vzdržnost pokojninskega sistema in dostojne pokojnine. Po navedbah v osnutku proračunskega načrta naj bi bila do konca leta 2020 sprejeta nova zakonodaja, namenjena povečanju dejanske upokojitvene starosti, zgodnjemu zaposlovanju mladih in podaljšanju aktivnosti starejših, vendar ukrepi niso opredeljeni.

Okvir 4: Zmanjšanje davčne obremenitve dela v euroobmočju

Davčna obremenitev dela je v euroobmočju razmeroma visoka, kar zavira gospodarsko aktivnost in zaposlovanje. Euroskupina je zato izrazila zavezanost zmanjšanju davčne obremenitve dela. V okviru Euroskupine je bil 12. septembra 2015 dosežen dogovor o primerjalnem pregledu davčne obremenitve dela v državah članicah euroobmočja glede na povprečje EU, tehtano z BDP, ki temelji predvsem na kazalnikih za merjenje davčnega primeža v stroških dela za posameznega delavca s povprečnimi dohodki in posameznega delavca z nizkimi dohodki. Dogovorjeno je bilo tudi, da se lahko te številke zaradi večje primerljivosti vežejo na povprečje OECD.

Z davčnim primežem v stroških dela se meri razlika med skupnimi stroški dela za zaposlitev delavca in neto dohodkom delavca. Davčni primež je sestavljen iz dohodnine ter prispevkov delodajalcev in zaposlenih za socialno varnost. Višji ko je davčni primež, bolj odvrča od vstopa v zaposlitev in zaposlovanja novih delavcev. Spodnja grafa prikazujeta davčni primež za posameznega delavca v Sloveniji s povprečno plačo in nizko plačo (50 % povprečne plače) v primerjavi s povprečjem EU.

Davčna obremenitev dela v Sloveniji za delavca s povprečno plačo in nizko plačo (2016)



Opombe: Za Ciper novejši podatki niso na voljo. Povprečje za države EU in EO je tehtano z BDP. Povprečje za države OECD ni tehtano.

Vir: Podatkovna zbirka Evropske komisije o davkih in prejemkih na podlagi podatkov OECD.

Primerjalni pregled je samo prvi korak v procesu oblikovanja zanesljivih zaključkov za posamezne države na tem področju politike. Davčna obremenitev dela součinkuje s številnimi drugimi elementi politike, kot sta sistem socialnih prejemkov in nadomestil ter sistem za določanje plač. Dobri rezultati pri zaposlovanju pomenijo, da zmanjšanje obdavčitve dela morda ni tako nujno, medtem ko lahko proračunske omejitve narekujejo, da mora biti zmanjšanje davčne obremenitve dela v celoti izravnano z drugimi ukrepi za povečanje prihodkov ali zmanjšanje odhodkov. Pred oblikovanjem sklepov za področje politike je potrebna poglobljena analiza za vsako državo.

Osutek proračunskega načrta Slovenije ne vključuje nobenih ukrepov, ki bi vplivali na davčni primež v stroških dela.

6. SPLOŠNI ZAKLJUČEK

Na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2018 je strukturno izboljšanje deleža javnega dolga v BDP v skladu z minimalno linearno strukturno prilagoditvijo, da se v letu 2018 zagotovi zadosten napredek pri približevanju merilu glede dolga, v letu 2019 pa skladnost z merilom glede dolga.

Po opravljeni celoviti oceni osnutka proračunskega načrta predvidena strukturna prilagoditev kaže na tveganje znatnega odklona od zahtevane prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju tako v letu 2018 kot v letu 2019. To ugotovitev potrjuje tudi celovita ocena na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2018.