



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

**Ocena javnofinančnih in
makroekonomskih posledic
Koaličijskega sporazuma o
sodelovanju v Vladi RS za mandatno
obdobje 2018–2022**

September 2018

Ocene so bile pripravljene na podlagi podatkov, znanih do 31. avgusta 2018

Številka dokumenta: 30-2/2018/11

Povzetek

Dokument *Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi RS za mandatno obdobje 2018–2022*¹ predstavlja le splošne usmeritve vlade in v tem ne odstopa od prakse v preteklosti. Vsebinska in terminska nedorečenost ukrepov omejuje uporabnost koalicijske pogodbe, saj javnost ne more celovito oceniti učinkov predvidenih ukrepov in dokument posledično ne more služiti kot usmerjevalec pričakovanih ekonomskih subjektov. Zaradi nedorečenosti je otežena tudi izdelava natančnejših ocen javnofinančnih in makroekonomskih posledic teh ukrepov. Posledično rezultati ocen in simulacij, prikazani v tem gradivu, služijo le kot opozorilo na možna tveganja, ki bi jih imelo dosledno izvajanje koalicijske pogodbe. Dejanske usmeritve javnofinančne politike bodo nakazane v jesenskih proračunskih dokumentih.

Fiskalni svet po pregledu koalicijske pogodbe ugotavlja:

- Dosledno izvajanje predvidenih ukrepov bi lahko znatno poslabšalo stanje javnih financ, kar bi vodilo v oddaljevanje od srednjeročnega fiskalnega cilja in zagotavljanja vzdržnih javnih financ. To bi glede na ciklični položaj gospodarstva pomenilo prociklično in s tem neustrezno fiskalno politiko.
- Osnovni okvir koalicijske pogodbe kaže na občutno povečanje izdatkov sektorja država, kjer so cilji tudi podrobneje predstavljeni, ter povečanje davčne obremenitve gospodinjstev in gospodarstva, kjer pa so predvideni ukrepi precej manj natančno opredeljeni.
- Ob izvajanju predvidenih ukrepov iz koalicijske pogodbe bi bilo za zagotovitev vzdržnosti javnih financ potrebno skržiti seznam prednostnih področij pri izdatkih oziroma znižati druge izdatke ali občutno dodatno povečati prihodke z ukrepi, ki jih v tem trenutku večinoma ni mogoče kvantificirati.
- Predvideni ukrepi bi sicer le na kratek rok dodatno spodbudili gospodarsko rast, a na račun slabšanja fiskalnega položaja in ostalih makroekonomskih ravnotežij.
- Koalicijska pogodba ne naslavlja v zadostni meri dolgoročnih tveganj za vzdržnost javnih financ, povezanih zlasti z demografskimi spremembami in financiranjem sistemov socialne zaščite, oziroma se tveganja na teh področjih celo večajo. Predvideni ukrepi s teh področij namreč pretežno naslavljajo socialni položaj upokoјencev. Sprejet naj bi bil zakon o dolgotrajni oskrbi in oblikovan demografski sklad. Ob tem slednja ukrepa nista natančneje vsebinsko in terminsko opredeljena.

Fiskalni svet ob razmeroma neugodnih javnofinančnih učinkih ukrepov, predvidenih v koalicijski pogodbi, pričakuje, da bo vlada pri sprejemanju ukrepov delovala v smeri zagotavljanja javnofinančne vzdržnosti oziroma spoštovanja fiskalnega pravila. Zavedanje oziroma upoštevanje tveganj za javnofinančno vzdržnost v obdobjih gospodarskega vzpona običajno ni zadostno. Izhodiščno nizka raven dolga sektorja država je v preteklosti omogočila samostojno reševanje krize, kar pa je povzročilo občutno povečanje dolga. Ob trenutni razmeroma visoki ravni javnega dolga je prostor za aktivno delovanje fiskalne politike ob nastopu novih negativnih šokov omejen.

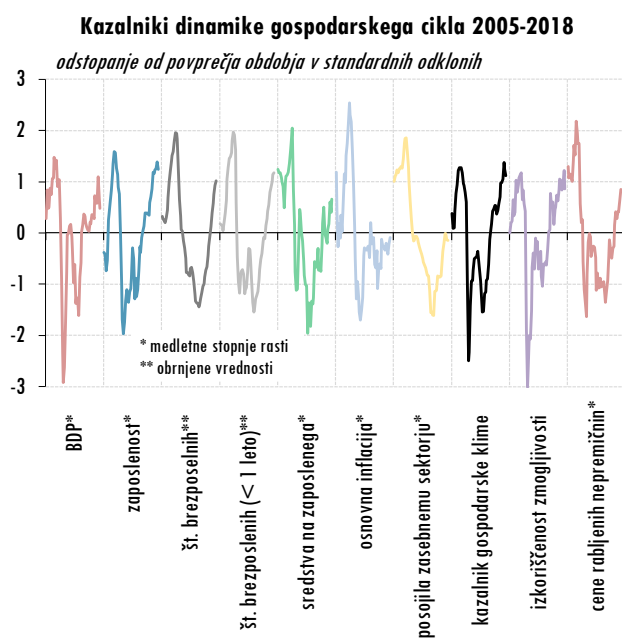
¹ <http://www.strankalms.si/o-stranki/koalicijski-sporazum-o-sodelovanju-v-vladi-republike-slovenije-za-mandatno-obdobje-2018-2022-2/>

Uvod

Fiskalni svet poleg izvajanja rednih zakonsko predpisanih nalog, v katerih predvsem preverja izpolnjevanje skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili, opozarja tudi na javnofinančne učinke pomembnih političnih odločitev. Koalicijska pogodba predstavlja ključen dokument vsake vlade z naborom ukrepov, s katerimi načrtuje izpolnitev svojih predvolilnih obljub. Fiskalni svet skladno s svojim statusom in zakonskimi pristojnostmi ne presoja ustreznosti ukrepov, predvidenih v koalicijski pogodbi, ampak podaja skupno oceno učinkov predvidenih ukrepov na vzdržnost javnih financ. Fiskalni svet bo tudi v prihodnje ocenjeval ključne dokumente ekonomske politike in pričakuje, da bodo ti celoviti in z dovolj jasno predstavljenimi ukrepi, da bo možna ustrezna ocena njihovih posledic. Ocenjevanje predvolilnih programov političnih strank in koalicijske pogodbe s strani fiskalnega sveta je že dve desetletji ustaljena in sprejeta praksa npr. na Nizozemskem.²

Makroekonomska izhodišča

Slovenija se po oceni Fiskalnega sveta nahaja v območju pozitivne proizvodne vrzeli. Po zadnji objavi SURS se je lani nadaljevala široko osnovana gospodarska rast, ki je znašala 4,9 %. Razmere na trgu dela so se nadalje izboljšale ob pospežitvi rasti zaposlenosti (2,9 %) in prejemkov zaposlenih (3,2 %), cenovna gibanja so ostala umirjena (1,7 %). Med kazalniki, ki jih Fiskalni svet poleg proizvodne vrzeli spremlja za oblikovanje ocene cikličnega stanja gospodarstva, nekateri sicer občutno presegajo dolgoletna povprečja (zlasti izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti, pomanjkanje delovne sile, cene nepremičnin). Po drugi strani pa se je gospodarska rast v prvi polovici letošnjega leta upočasnila in znašala 4,2 % medletno. Njeno nadaljnjo postopno upočasnitev lahko na podlagi zadnjih razpoložljivih makroekonomskih napovedi za Slovenijo in glavne trgovinske partnerice pričakujemo tudi v prihodnjih letih.



Vir: SURS, ECB, Eurostat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS.

² <https://www.cpb.nl/en/topic/elections>

Javnofinančna izhodišča

Skladno z ugodnimi makroekonomskimi gibanji se je v zadnjih letih občutno znižal primanjkljaj sektorja država, ki je v letu 2017 prešel v skromen presežek. Čeprav vlada ni izvajala aktivnih ukrepov, ki bi vodili v znižanje strukturnega primanjkljaja, se je ta v ugodnih cikličnih razmerah krčil predvsem zaradi postopnosti odpravljanja protikriznih ukrepov, uvedenih večinoma v letih 2012 in 2013. Ti ukrepi so bili v veliki meri odpravljeni, zato bo moralo v prihodnje izboljševanje oziroma preprečevanje poslabšanja strukturnega stanja javnih financ potekati na podlagi proaktivnega izvajanja celovite proticiklične ekonomske politike. To potrjuje tudi Program stabilnosti 2018, pripravljen na podlagi predpostavke o nespremenjeni ekonomski politiki, ki v prihodnjih letih nakazuje vnovično odmikanje od srednjeročnega fiskalnega cilja oziroma poslabšanje strukturnega salda, potem ko je bil cilj lani že skoraj dosežen. Predvideno nadaljevanje ugodnih gospodarskih razmer predstavlja ustrezno podlago za ustvarjanje zadostnih nominalnih presežkov in doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja. S tem bi fiskalna politika prispevala h krčenju obsega dolga sektorja država in z njim povezanih stroškov financiranja, ki na letni ravni dosegajo okoli milijarde evrov.

Zadnji razpoložljivi podatki in ocene sicer kažejo razmeroma ugodna javnofinančna gibanja v letu 2018 in možnost oblikovanja večjega presežka od predvidenega v Programu stabilnosti 2018. To nakazujejo tekoča javnofinančna gibanja v prvih sedmih mesecih in Poročilo o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (v obdobju januar-junij) ter v njem vsebovane ocene Ministrstva za finance glede realizacije proračuna do konca leta.³ Možnost boljše realizacije od napovedane v Programu stabilnosti 2018 izhaja predvsem iz dejstva, da so bili veljavni državni in občinski proračuni ter finančni načrti ZPIZ in ZZZS pripravljene na osnovi lanske jesenske napovedi UMAR. Ta je predvidevala nižjo gospodarsko rast v letu 2018 kot letošnja pomladanska napoved, na podlagi katere je bil pripravljen Program stabilnosti 2018. Posledično je bila v veljavnih proračunskih dokumentih predvidena nižja rast prihodkov in izdatkov javnih blagajn. Vlada v odhajanju je sicer v preteklih mesecih sprejela dva ukrepa, ki sta pomenila dodatno povečanje izdatkov od predvidenih v veljavnih proračunskih dokumentih. Zaradi dviga višine denarne socialne pomoči je junija začasno celo zamrznila izvajanje državnega proračuna, avgusta pa je ob parcialni spremembi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država in na osnovi lastne napovedi prihodkov do konca leta 2018 dvignila dovoljeno mejo izdatkov zdravstvene blagajne.

Ocena vpliva ukrepov iz koalicijske pogodbe na javnofinančne in makroekonomske agregate

Koalicijska pogodba predvideva obsežne ukrepe z občutnim vplivom na javne finance. Večina predvidenih ukrepov je vsebinsko in terminsko precej nedorečenih. Poudarek v koalicijski pogodbi je predvsem na strani povečanja javnofinančnih izdatkov, kar je tudi bolj razdelan del pogodbe. Hkrati pogodba predvideva povečanje javnofinančnih prihodkov, predvsem z uvajanjem novih dajatev ter povečanjem oziroma prerazporejanjem bremena obstoječih dajatev, a je ta del pogodbe manj natančen. Z vidika dolgoročne vzdržnosti javnih financ Fiskalni svet ocenjuje, da koalicijska pogodba ne naslavlja v zadostni meri ključnih dolgoročnih izzivov za javne finance, zlasti financiranja sistemov socialne zaščite v luči demografskih sprememb. Ob predvidenem povečanju sredstev za pokojnine in premalo razdelanih ukrepov za dvig prihodkov se tveganje za dolgoročno vzdržnost financiranja sistemov socialne zaščite oziroma javnih financ kvečjemu povečuje.

³ Ministrstvo za finance ocenjuje, da bo presežek državnega proračuna letos znašal 227 mio EUR, po veljavnem proračunu pa naj bi znašal 51 mio EUR.
http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2018/JULIJ/Porocilo_o_izvrsevanju_proracuna_januar-junij_2018.pdf

Učinke predvidenih ukrepov smo ocenili v treh korakih.

1. V prvem koraku smo identificirali ukrepe, katerih učinke je mogoče kvantificirano oceniti na podlagi razpoložljivih podatkov in z obstoječimi analitskimi orodji. Ugotavljamo, da ti ukrepi predstavljajo le majhen del ukrepov, predvidenih v koalicijski pogodbi. Ostali ukrepi, katerih učinkov ni mogoče ovrednotiti, so prikazani v Prilogi 1, skupaj s predvideno smerjo vpliva na javnofinančne prihodke in izdatke. Na podlagi koalicijske pogodbe ni mogoče oceniti v kolikšni meri se cilji oziroma predvideni ukrepi predvsem na področju izdatkov prekrivajo.
2. V drugem koraku smo s statično simulacijo ocenili ex ante javnofinančne učinke posameznega ukrepa.
3. V tretjem koraku smo simulirali vpliv ukrepov na javnofinančne in makroekonomske agregate ob upoštevanju medsebojnih povratnih vplivov.

Kot izhodišče za oceno učinkov iz koalicijske pogodbe smo privzeli projekcije iz Programa stabilnosti 2018. Osnova teh projekcij so bile pomladanske napovedi UMAR, oba dokumenta pa skupaj predstavljata zadnjo konsistentno oceno oziroma napoved javnofinančnih in makroekonomskih gibanj. Zaradi simulacije gibanja javnofinančnih in makroekonomskih agregatov v obdobju celotnega mandata nove vlade smo za leto 2022 dodatno predpostavili nadaljevanje gibanj, napovedanih za leto 2021.

Statična ocena javnofinančnih in makroekonomskih učinkov ukrepov

Predvidene ukrepe iz koalicijske pogodbe smo razdelili na tiste, zaradi katerih se neposredno spreminjajo prihodki, in tiste, ki neposredno spreminjajo izdatke.⁴ Pregled obeh skupin ukrepov pokaže, da močno prevladujejo ukrepi, ki večajo izdatke. Ocenjene statične učinke je treba razlagati z veliko mero previdnosti, saj se lahko pri izračunih učinkov pojavijo velike razlike zaradi različnih predpostavk. Zato so učinki ukrepov predstavljeni v obliki razponov, ki odražajo minimalne in maksimalne ocenjene vrednosti učinkov. Časovna umestitev pričetka delovanja ukrepov je določena glede na podatke, razpoložljive v koalicijski pogodbi. V primerih, ko je v koalicijski pogodbi določeno leto, v katerem naj bi bil cilj dosežen (npr. doseganje deleža izdatkov v BDP za določeno področje do konca mandata vlade), je v ocenah predpostavljeno linearno povečevanje deleža v BDP⁵ od leta 2019 do leta 2022.

Med predvidenimi ukrepi, ki jih je mogoče kvantificirano oceniti in imajo vpliv **na javnofinančne prihodke**, je najpomembnejši predviden dvig prispevne stopnje za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za delodajalce. Manjši bi bil vpliv uvedbe zdravstvenega centa, spodnje meje obdavčitve pri davku na dohodek pravnih oseb in vključitve osebnih prihodkov iz kapitala in rent v osnovo za izračun dohodnine. Predviden dvig minimalne plače ter ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ob predpostavki, da pri slednjem ne bo sprememb v smeri uvajanja progresivnosti pri vplačilih glede na dohodek, imata relativno nevtralen vpliv na saldo javnih financ, oba pa smo vključili med prihodke in izdatke. Skupaj bi navedeni ukrepi ob koncu mandata lahko ex ante povečali javnofinančne prihodke glede na osnovni scenarij iz Programa stabilnosti 2018 za okoli 3 % BDP oziroma 1,7 mrd EUR. Ostalih predvidenih ukrepov na strani prihodkov ni bilo mogoče kvantificirati (zlasti uvedba davka na nepremičnine, obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo ter zmanjšanje obremenitve dela s spremembo dohodninske ureditve), a lahko njihova uveljavitev pomembno spremeni skupno oceno javnofinančnega in makroekonomskega vpliva predvidenih ukrepov v koalicijski pogodbi.

⁴Tabela z ocenjenimi razponi učinkov predvidenih ukrepov, ki jih je mogoče kvantificirati, je v Prilogi 2.

⁵Nominalni BDP v vseh statičnih izračunih je privzet iz Pomladanske napovedi 2018 UMAR, za leto 2022 pa je ekstrapoliran na podlagi enake stopnje rasti, kot je znašala napoved za leto 2021.

Tabela 1: Ocena statičnega učinka predvidenih ukrepov na javnofinančne prihodke, izdatke in saldo

	v % BDP			
	2019	2020	2021	2022
Prihodki	1,9-2,2	2,2-2,5	2,4-2,9	2,8-3,2
Izdatki	2,7-3,2	3,8-4,8	4,9-6,4	6,1-8,0
NETO UČINEK NA JAVNE FINANCE	-0,6 do -1,4	-1,3 do -2,6	-2,0 do -4,0	-2,9 do -5,2

Opomba: nominalni BDP v letu 2022 je določen z ekstrapolacijo enake stopnje rasti kot je znašala Pomladanska napoved UMAR 2018 za leto 2021 (5,3 %).

Vir: Ocena FS.

Precej jasneje opredeljeni ukrepi na strani **javnofinančnih izdatkov** bi pomenili občutno povečanje javnofinančnih izdatkov v prihodnjih štirih letih. Najbolj natančno opredeljeni so cilji na področju javnih sredstev za zdravstvo, šolstvo, raziskave in razvoj, obrambo, šport in stanovanja. Odvisno od upoštevanega izhodiščnega stanja cilji na teh področjih implicirajo ex ante povečanje javnih izdatkov med 4 % in 6 % BDP oziroma med 2,3 in 3,5 mrd EUR v naslednjih štirih letih glede na scenarij Programa stabilnosti 2018. Ostali ukrepi, ki smo jih lahko kvantificirali na področju pokojnin, socialne pomoči in uvedbe brezplačnega vrtca skupaj predstavljajo dodaten 1 % BDP višje javne izdatke.

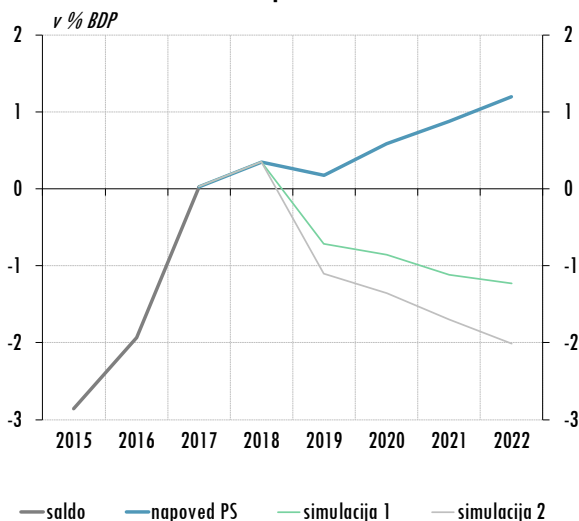
Statična analiza javnofinančnih učinkov navedenih ukrepov kaže, da bi bil **saldo javnih financ** leta 2022 tako slabši v razponu med 2,9–5,2 % BDP oziroma med 1,7–3,0 mrd EUR. Razponi ocen salda javnih financ so določeni na podlagi različnih ocen učinkov predvidenih ukrepov na prihodke in izdatke sektorja država, ki so rezultat različnih uporabljenih predpostavk. Ocene v razponih so prikazane zaradi opozarjanja na negotovosti, povezane z ocenjevanjem učinkov ukrepov iz koalicijske pogodbe.

Dinamična simulacija javnofinančnih in makroekonomskih učinkov ukrepov

V tem koraku smo skušali oceniti tudi dinamične učinke ukrepov, predvidenih v koalicijski pogodbi. Začetni in statični učinki ukrepov na posamezne javnofinančne komponente so uporabljeni kot osnova za oceno njihovih učinkov na javnofinančne in makroekonomske agregate na podlagi njihove interakcije. Obseg šoka je bil določen glede na obseg učinkov, ki smo jih lahko ovrednotili v statični analizi, na posamezne javnofinančne agregate (prihodki iz naslova posrednih davkov, davka na dohodek pravnih oseb in socialnih prispevkov ter izdatki za plače, investicije, blago in storitve ter socialne transfere), v primeru višanja minimalnih plač pa tudi na plače v zasebnem sektorju. Šoke za simulacijo vsakega od ukrepov smo določili posamično in neodvisno od ostalih ukrepov, simulacija pa je bila izvedena s hkratno uporabo vseh tako določenih šokov.

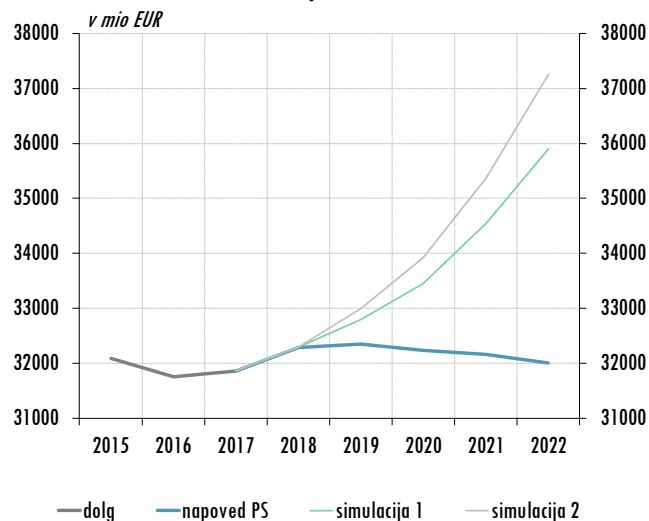
Rezultati dinamičnih simulacij kažejo nekoliko manjši, a še vedno pomemben vpliv predlaganih ukrepov na javnofinančne agregate od učinka, določenega s statično simulacijo. Kljub temu tudi dinamična simulacija nakazuje veliko verjetnost odstopanja od projekcij v osnovnem scenariju oziroma na dodatno odmikanje od srednjeročnega fiskalnega cilja. Simulacija kaže, da bi se saldo sektorja država ob koncu simuliranega obdobja v primerjavi z osnovnim scenarijem Programa stabilnosti 2018 poslabšal za približno 3 % BDP in se postopoma bližal primanjkljaju v višini 2 % BDP. Visoka javnofinančna sredstva, namenjena predvsem končni in investicijski porabi sektorja država ter socialnim transferom, bi sicer začasno povečala rast gospodarske aktivnosti, a na račun slabšanja ostalih makroekonomskih ravnotežij. Tako bi se glede na osnovni scenarij zvišala inflacija in povišali stroški dela, kar bi neugodno vplivalo tudi na izvozna gibanja. Posledično bi se ob večjem uvozu zaradi povečane domače porabe do konca simuliranega obdobja skoraj prepolovil presežek salda tekočega računa.

Slika 2: Dinamična simulacija ukrepov: učinki na saldo sektorja država



Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

Slika 3: Dinamična simulacija ukrepov: učinki na dolg sektorja država



Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

Opomba: Nominalni saldo sektorja država v letu 2022 je določen z ekstrapolacijo enakega povečanja salda kot je znašala napoved Programa stabilnosti 2018 za leto 2021. Skladno s tem je bila določena tudi višina javnega dolga. Prikazani so rezultati dveh simulacij na podlagi različnih predpostavk o izvedenih ukrepih iz koalicijske pogodbe. Simulacija 1 vključuje kombinacijo ukrepov z največjim statičnim učinkom na prihodke in najmanjšim statičnim učinkom na izdatke. Simulacija 2 pa nasprotno vključuje kombinacijo ukrepov z najmanjšim statičnim učinkom na prihodke in največjim statičnim učinkom na izdatkovni strani. Glej Prilogo 2.

Pomembno je opozoriti na le začasen učinek spodbujanja gospodarske rasti z dodatno porabo sektorja država. Simulacija namreč kaže, da bi se gospodarska rast predvsem zaradi nižje dinamike investicij zasebnega sektorja in upočasnjene rasti izvoza že ob koncu obdobja domala izenačila s predvideno v Programu stabilnosti 2018. Rezultati dolgoročnih simulacij nakazujejo tudi, da bi lahko v obdobju po letu 2022 tudi raven gospodarske aktivnosti pričela zaostajati za ravnijo gospodarske aktivnosti iz osnovnega scenarija.

Tudi ocene na podlagi dinamičnih simulacij so izpostavljene precejšnjim negotovostim, zato lahko rezultati simulacij služijo le kot izhodišče za določitev tveganj, povezanih z izvedbo celote predpostavljene ukrepov. Uporabljene medsebojne povezanosti javnofinančnih in makroekonomskih agregatov temeljijo na preteklem obnašanju gospodarskih subjektov, ki pa se lahko spremeni ob tako občutnih posegih

Tabela 2: Dinamična simulacija ukrepov: učinki na makroekonomske agregate

povprečje 2019 - 2022	UMAR PN 2018*	FS** Simulacija 1 (dinamična)	FS** Simulacija 2 (dinamična)
Bruto domači proizvod - realna rast v %	3,3	3,9	4,2
Zaposlenost - sprememba v %	0,8	1,0	0,9
Inflacija - konec leta	2,3	2,5	2,7
Saldo tekočega računa plačilne bilance - v % BDP	6,9	5,7	5,4

Opomba: *Podatki za leto 2022 so enaki napovedi za leto 2021. **Dinamična simulacija učinkov ukrepov iz koalicijske pogodbe. Simulacija 1 vključuje kombinacijo ukrepov z največjim statičnim učinkom na prihodke in najmanjšim statičnim učinkom na izdatke. Simulacija 2 pa nasprotno vključuje kombinacijo ukrepov z najmanjšim statičnim učinkom na prihodke in največjim statičnim učinkom na izdatkovni strani. Glej Prilogo 2.

Vir: UMAR Pomladanska napoved 2018, ocena FS.

na strani izdatkov in prihodkov sektorja država, kot smo jih predpostavili v simulacijah. Poleg tega so povezave izključno makroekonomske narave in zato v simulacije ni mogoče vključiti vseh podrobnosti, ki se nanašajo na specifikacijo posameznih ukrepov. Rezultate simulacij je potrebno razlagati previdno tudi zato, ker v izračunih nismo upoštevali možne reakcije mednarodnih finančnih trgov oziroma možnosti povišanja zahtevanih donosnostih obrestnih mer za državne vrednostne papirje. Do reakcije finančnih trgov bi verjetno prišlo zaradi povečanega zadolževanja sektorja država, posledično bi se višali tudi stroški financiranja zasebnega sektorja, kar bi lahko vplivalo na nižjo gospodarsko aktivnost tega dela gospodarstva.

Tveganja

Velik del ukrepov, predvidenih v koalicijski pogodbi, ki bi lahko imel znaten vpliv na javne finance in tudi na obnašanje gospodarskih subjektov, še ni ustrezno predstavljen, da bi bilo mogoče oceniti njihove učinke. Posledično se lahko tudi končni javnofinančni in makroekonomski učinki izvedenih ukrepov občutno spremenijo glede na trenutne ocene.

Z makroekonomskega vidika se povečujejo negativna tveganja v mednarodnem okolju, ki bi v primeru realizacije lahko vplivala na občutnejšo upočasnitev gospodarske rasti od zadnjih razpoložljivih makroekonomskih napovedi. Gospodarska rast v Sloveniji se je v prvi polovici letošnjega leta upočasnila. Morebitna občutnejša upočasnitev gospodarske rasti v prihodnjih letih od napovedane spomladi bi lahko vplivala na nižjo rast javnofinančnih prihodkov kot je bila predvidena v Programu stabilnosti 2018.

Z javnofinančnega vidika kratkoročno glavno tveganje predstavljajo zahteve sindikatov javnega sektorja, s katerimi so bila pogajanja prekinjena spomladi letos, in niso vključene v izračunane simulacije. Zadnja ponudba vlade sindikatom je znašala okoli 260 mio EUR. Tveganje na srednji rok predstavlja tudi možnost nadaljnje relativno visoke rasti zaposlenosti v javnem sektorju oziroma celo njena pospešitev, ki bi deloma bila neposredna posledica sprejetja nekaterih napovedanih ukrepov. Tako bi se masa sredstev za zaposlene v sektorju država lahko povečala občutno bolj kot po projekcijah Programa stabilnosti 2018. Tveganje dodatnega povečanja mase sredstev za zaposlene glede na učinke, prikazane v tem gradivu, je sicer verjetno nekoliko zmanjšano zaradi predvidenega povečanja sredstev za zdravstvo, izobraževanje, obrambo, raziskave in razvoj. Povečanje na teh področjih je že vključeno v simulacije v tem gradivu in bi lahko pri tem šlo vsaj deloma tudi za večanje sredstev za zaposlene.

Dolgoročna tveganja so v pretežni meri povezana z javnofinančnimi posledicami demografskih sprememb, ki v koalicijski pogodbi niso naslovljene v zadostni meri. Med strukturnimi ukrepi, ki bi lahko zmanjševali tovrstna tveganja, pogodba predvideva zgolj vsebinsko in terminsko še neopredeljeno preoblikovanje družbe KAD v demografski sklad in sprejetje Zakona o dolgotrajni oskrbi. Trenutno znaša transfer državnega proračuna v pokojninsko blagajno okoli 1,1 mrd EUR na leto. Za pokritje tega zneska in za zagotovitev dodatnih sredstev ob staranju prebivalstva bi moral demografski sklad vsebovati izredno velik obseg zelo donosnega premoženja.

Proticiklično delovanje t.i. zlatega investicijskega pravila, omenjenega v koalicijski pogodbi, ni ustrezno razdelano, da bi lahko ocenili način in učinkovitost njegovega delovanja.

Pozitivna tveganja za javne finance, ki izhajajo iz koalicijske pogodbe, so na strani predvidenih ukrepov za dvig prihodkov. Vendar bi povečana davčna obremenitev prebivalstva in gospodarstva ver-

jetno vodila v spremembo obnašanja subjektov ter manj pozitivne javnofinančne učinke od predvidenih ob uveljavljanju zakonodaje. Gre predvsem za predvideno uvedbo davka na nepremičnine in obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo.

Izpolnjevanje fiskalnih pravil ob izvedbi ukrepov

Ocene javnofinančnih in makroekonomskih učinkov predlaganih ukrepov služijo kot osnova za določitev izpolnjevanja fiskalnih pravil. Ocenjujemo, da bi izvedba predlaganih ukrepov ob ocenjenem poslabšanju javnofinančnega stanja pomenila tudi odmik od zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ oziroma izpolnjevanja fiskalnih pravil. V tabeli je skladno z razpoložljivimi podatki prikazana le simulacija doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja in gibanja strukturnega napora.

Tabela 3: Izpolnjevanje fiskalnih pravil ob oceni učinkov ukrepov

	delež v BDP, v %			
	2019	2020	2021	2022
Strukturni saldo				
Program stabilnosti 2018	-1,1	-0,4	0,1	0,4
Statična simulacija 1	-1,7	-1,7	-1,9	-2,5
Statična simulacija 2	-2,4	-3,1	-4,0	-4,9
Dinamična simulacija 1	-2,0	-1,9	-1,9	-2,1
Dinamična simulacija 2	-2,4	-2,4	-2,5	-2,8
Strukturni napor				
Program stabilnosti 2018	-0,5	0,7	0,5	0,3
Statična simulacija 1	-1,1	-0,1	-0,2	-0,5
Statična simulacija 2	-1,9	-0,6	-0,9	-0,9
Dinamična simulacija 1	-1,5	0,1	-0,1	-0,1
Dinamična simulacija 2	-1,8	0,0	-0,1	-0,3
Enkratni dejavniki	0,0	0,0	0,0	0,0
Proizvodna vrzel (jun. 18)	2,7	2,1	1,7	1,7

Opomba: nominalni BDP v letu 2022 je določen z ekstrapolacijo enake stopnje rasti, kot znaša napoved UMAR za leto 2021 (5,3 %). Nominalni saldo sektorja država v letu 2022 je določen z ekstrapolacijo enakega povečanja salda kot je znašala napoved Programa stabilnosti 2018 za leto 2021. Skladno s tem je bila določena tudi višina javnega dolga. Prikazani so rezultati dveh simulacij na podlagi različnih predpostavk o izvedenih ukrepih iz koalicijske pogodbe. Simulacija 1 vključuje kombinacijo ukrepov z največjim statičnim učinkom na prihodke in najmanjšim statičnim učinkom na izdatke. Simulacija 2 pa nasprotno vključuje kombinacijo ukrepov z najmanjšim statičnim učinkom na prihodke in največjim statičnim učinkom na izdatkovni strani.

Vir: MF Program stabilnosti 2018, ocena FS.

PRILOGE

Priloga 1: Ukrepi, ki zaradi nedorečenosti niso bili vključeni v oceno učinkov, in njihov možni (pozitivni oziroma negativni) vpliv na javnofinančne prihodke oziroma izdatke

PRIHODKI		IZDATKI	
+	-	+	-
Uvedba davka na nepreremljive	Znižanje obremenitev plač z dohodnino (ali z dvigom splošne dohodninske olajšave ali morebitnimi posegi v dohodninsko lestvico in razrede)	Nadaljevanje pogojani v javnem sektorju za odpravo anomalij	Zmanjšanje administrativnega bremena, povečanje učinkovitosti pri javnih naročilih in nabavah
Uvedba obveznega socialnega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo	Uvedba davčne olajšave do 5% letne dohodninske osnove posameznika za sredstva, vložena v področja kulture, športa, zdravja in obrtniških del	Uvajanje različnih spodbud in olajšav (aktivna politika zaposlovanja za starejše, vključenost zaposlenih z nizkimi dohodki v dodatno pokojninsko zavarovanje, finančna in izobraževalna podpora zadružništva ter socialnega podjetništva, zagotavljanje virov financiranja za krepitev gradbeništvu, vključenost raziskovalcev v evropski prostor, povečanje sredstev za odličnost univerz, sofinanciranje doktorskega študija, sofinanciranje prostovoljnih organizacij v sistemu varstva pred naravnimi nesrečami, tehnični odbori na področju zagotavljanja kakovosti gradnje, višje subvencije javnega prevoza, sofinanciranje naložb v kmetijstvu, spodbude za kadrovske štipendije, dvig dodatka za aktivnost prejemnikov socialne pomoči, brezplačni učbeniki v prvi triadi, podvojitve sredstev za nevladne organizacije in samozaposlene v kulturi)	Opdrava okoljsko in podnebno škodljivih subvencij
Plačevanje prispevkov za socialna zavarovanja za vsako delo	Prenova mehanizmov finančnih spodbud gospodarstvu (vključno z MSP), ki bodo temeljile predvsem na davčnih olajšavah za podjetja	Ciljano povečanje zaposlenosti (neodvisna ustanova za standarde v zdravstvu, ustrezno število kadra za oskrbo starejših, podvojitve števila inšpektorjev za delo, povečanje števila mladih raziskovalcev, kadrovska krepitev Direkcije RS za vode, uvedba državljanske vzgoje)	
Zagotoviti sistemski vir financiranja trženja slovenskega turizma	Ponovna uvedba t. i. seniorske olajšave	Širitev kroga upravičencev do socialnih transferov in njihov dvig (dvig invalidskih in vdovskih pokojnin, vsem porodicam, državljanom RS, zagotovljeno minimalno porodiško nadomestilo, širitev kroga upravičencev do varstvenega dodatka, povečanje minimalnega nadomestila za brezposelnost)	
Uvedba pribitka na vse transakcije v davčne oaze	Nična stopnja DDV na knjige, elektronsko knjigo in revije	Povečanje sredstev za primarno zdravstveno raven, vključno s povečanjem števila zdravnikov in drugih zdravstvenih delavcev	
Preusmeritev koncesij, ki jih zdaj dobivajo študentski servisi (okrog 10 mio EUR letno) v sklad za štipendije		Finančna sredstva za skrajšanje čakalnih vrst v zdravstvu	
Zakon o t. i. kulturnem evru		Preoblikovanje KAD-a v demografski sklad s prenosi premoženja v last sklada ter z dodatnimi stalnimi viri financiranja sklada	
		Dvig povprečnine za zmanjšanje regionalnih razlik	
		Investicije na področju trga nepreremljive (vzpostavitev ustreznih osebno stanovanj, povečanje kapacitet študentskih domov)	
		Investicije v infrastrukturo (začetek gradnje 2. tira, 3. razvojne osi, dokončanje HE na spodnji Savi, začetek gradnje na srednji Savi, modernizacija energetskih omrežij, zagotovitev interneta ultravisokih hitrosti, ureditev železniških postajališč, sanacija degradiranih območij, izgradnja sončnih in vetrnih elektrarn, sanacija ključnih enot kulturne dediščine)	

Priloga 2: Statistična ocena javnofinančnih učinkov predvidenih ukrepov

	v % BDP			
	2019	2020	2021	2022
PRIHODKI				
a) Dvig prispevne stopnje PIZ za delodajalce (0,8%/letno)	0,28-0,31	0,55-0,61	0,83-0,93	1,11-1,25
b) Vključitev osebnih prihodkov iz kapitala in rent v osnovo za odmero dohodnine	0,19-0,39	0,19-0,39	0,19-0,39	0,19-0,39
c) Uvedba spodnje meje DDPO (5%)	0,06-0,10	0,06-0,10	0,06-0,10	0,06-0,10
d) Uvedba zdravstvenega centa	0,12	0,12	0,11	0,11
e) Dvig minimalne plače (4,5%/letno)	0,07-0,10	0,12-0,15	0,03-0,20	0,17-0,23
f) Ukinitvev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja in prenos v obvezno zavarovanje	1,16	1,14	1,13	1,12
SKUPAJ	1,9-2,2	2,2-2,5	2,4-2,9	2,8-3,2
IZDATKI				
a) Povečanje sredstev za zdravstvo na 9%/BDP, delež javnih sredstev najmanj 85 %	0,24-0,44	0,48-0,88	0,71-1,31	0,95-1,75
b) Povečanje sredstev za izobraževanje na 6%/BDP	0,10-0,30	0,20-0,60	0,30-0,90	0,40-1,20
c) Sredstva za obrambo skladna z mednarodnimi obveznostmi (2%/BDP)	0,25-0,28	0,50-0,55	0,75-0,83	1,00-1,10
d) Povečanje sredstev za šport na 1%/BDP	0,17-0,23	0,34-0,46	0,51-0,69	0,68-0,92
e) Povečanje sredstev za raziskave ter razvoj na 1 % BDP	0,13-0,15	0,25-0,30	0,38-0,45	0,50-0,60
f) Povečanje sredstev za stanovanja na 0,4%/BDP	0,09	0,18	0,28	0,37
g) Dvig minimalne pokojnine za polno pokojninsko dobo čez prag revščine	0,13	0,24	0,34	0,43
h) Dodatno izredno usklajevanje pokojnin, vezano na gospodarsko rasti	0,09	0,09	0,09	0,09
i) Progresivni letni dodatek upokojenecem	0,04	0,04	0,04	0,03
j) Povečanje višine socialne pomoči na 385 evrov	0,20	0,19	0,18	0,17
k) Uvedba brezplačnega vrta	0,23	0,22	0,21	0,20
l) Dvig minimalne plače (4,5%/letno)	0,01-0,05	0,06-0,07	0,06-0,09	0,12-0,24
m) Ukinitvev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja in prenos v obvezno zavarovanje	1,04	1,03	1,02	1,00
SKUPAJ	2,7-3,2	3,8-4,8	4,9-6,4	6,1-8,0
NETO UČINEK NA JAVNE FINANCE	-0,6 do -1,4	-1,3 do -2,6	-2,0 do -4,0	-2,9 do -5,2

Opomba: nominalni BDP v letu 2022 je ekstrapolacija enake stopnje rasti kot znaša napoved UMAR za leto 2021 (5,3 %).

Viri: ocena FS.

Priloga 3: Simulacija vpliva ukrepov koalicijske pogodbe (KP) na osnovni scenarij Programa stabilnosti 2018 (PS 2018)

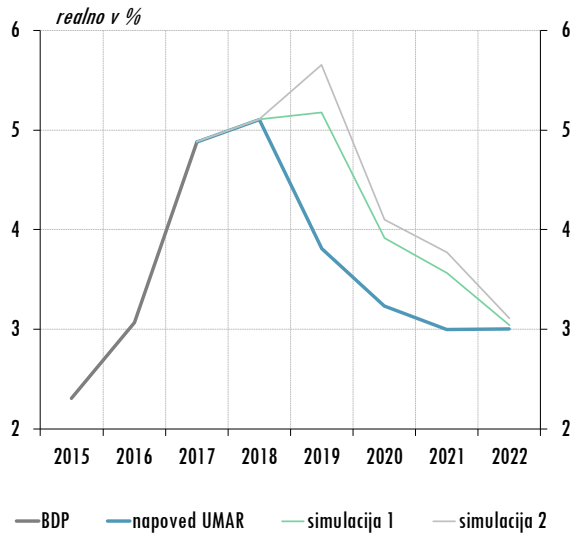
	2019	2020	2021	2022
PS 2018	delež v BDP, v %			
Skupaj prihodki sektorja država	41,7	40,8	39,8	38,8
Skupaj odhodki sektorja država	41,5	40,2	38,9	37,6
Neto posojanje / neto izposojanje	0,2	0,6	0,9	1,2
Ocenjeni učinek KP (odstopanja od PS 2018)	<i>o.t. BDP</i>			
Statična simulacija 1				
Skupaj prihodki sektorja država	2,2	2,5	2,9	3,2
Skupaj odhodki sektorja država	2,7	3,8	4,9	6,1
Neto posojanje / neto izposojanje	-0,6	-1,3	-2,0	-2,9
Statična simulacija 2				
Skupaj prihodki sektorja država	1,9	2,2	2,4	2,8
Skupaj odhodki sektorja država	3,2	4,8	6,4	8,0
Neto posojanje / neto izposojanje	-1,4	-2,6	-4,0	-5,2
Dinamična simulacija 1				
Skupaj prihodki sektorja država	0,5	0,4	0,3	0,4
Skupaj odhodki sektorja država	1,4	1,8	2,3	2,8
Neto posojanje / neto izposojanje	-0,9	-1,5	-2,0	-2,4
Dinamična simulacija 2				
Skupaj prihodki sektorja država	0,3	0,1	0,1	0,1
Skupaj odhodki sektorja država	1,6	2,1	2,7	3,4
Neto posojanje / neto izposojanje	-1,3	-2,0	-2,6	-3,2
Scenarij KP	delež v BDP, v %			
Statična simulacija 1				
Skupaj prihodki sektorja država	43,8	43,3	42,6	41,9
Skupaj odhodki sektorja država	44,2	44,0	43,8	43,6
Neto posojanje / neto izposojanje	-0,4	-0,7	-1,1	-1,7
Statična simulacija 2				
Skupaj prihodki sektorja država	43,5	43,0	42,1	41,5
Skupaj odhodki sektorja država	44,7	45,0	45,3	45,6
Neto posojanje / neto izposojanje	-1,2	-2,1	-3,2	-4,1
Dinamična simulacija 1				
Skupaj prihodki sektorja država	42,2	41,2	40,1	39,1
Skupaj odhodki sektorja država	42,9	42,0	41,2	40,4
Neto posojanje / neto izposojanje	-0,7	-0,9	-1,1	-1,2
Dinamična simulacija 2				
Skupaj prihodki sektorja država	41,9	40,9	39,9	38,9
Skupaj odhodki sektorja država	43,1	42,3	41,6	40,9
Neto posojanje / neto izposojanje	-1,1	-1,4	-1,7	-2,0

Opomba: nominalni BDP v letu 2022 je ekstrapolacija enake stopnje rasti kot znaša napoved UMAR za leto 2021 (5,3 %). Nominalni saldo sektorja država v letu 2022 je določen z ekstrapolacijo enakega povečanja salda kot je znašala napoved Programa stabilnosti 2018 za leto 2021. Simulacija 1 vključuje kombinacijo ukrepov z največjim statičnim učinkom na prihodke in najmanjšim statičnim učinkom na izdatke. Simulacija 2 pa nasprotno vključuje kombinacijo ukrepov z najmanjšim statičnim učinkom na prihodke in največjim statičnim učinkom na izdatkovni strani.

Vir: MF program stabilnosti 2018, ocena FS.

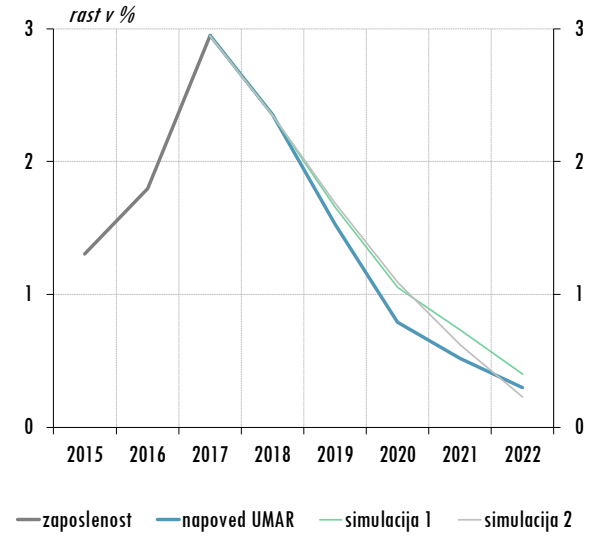
Priloga 4: Dinamična simulacija - učinki ukrepov na nekatere pomembnejše makroekonomske agregate

Slika 1: Učinki na rast BDP



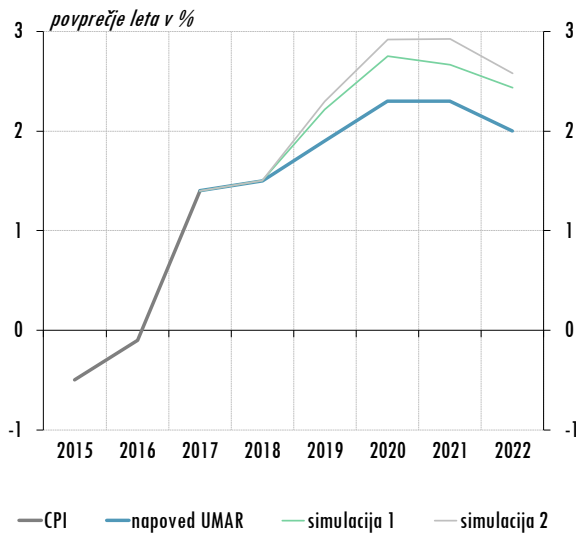
Vir: SURS, napoved: UMAR pomladanska napoved 2018, preračuni FS.

Slika 2: Učinki na zaposlenost



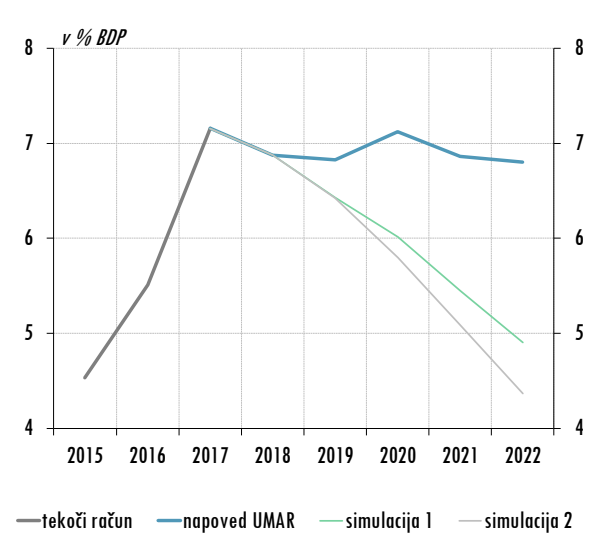
Vir: SURS, napoved: UMAR pomladanska napoved 2018, preračuni FS.

Slika 3: Učinki na inflacijo



Vir: SURS, napoved: UMAR pomladanska napoved 2018, preračuni FS.

Slika 4: Učinki na saldo tekočega računa plačilne bilance



Vir: SURS, napoved: UMAR Pomladanska napoved 2018, preračuni FS.

Opomba: Simulacija 1 vključuje kombinacijo ukrepov z največjim statičnim učinkom na prihodke in najmanjšim statičnim učinkom na izdatke. Simulacija 2 pa nasprotno vključuje kombinacijo ukrepov z najmanjšim statičnim učinkom na prihodke in največjim statičnim učinkom na izdatkovni strani.