REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Številka: 00104-616/2017/5
Datum: 11. 1. 2018

Odgovor na poslansko vprašanje Marijana Pojbiča v zvezi z vplivom na strukturni primanjkljaj zaradi povečanja stroškov dela v javnem sektorju

Poslanec Marijan Pojbič je dne 12.12.2017 na Vlado Republike Slovenije naslovil poslansko vprašanje v zvezi z z vplivom na strukturni primanjkljaj zaradi povečanja stroškov dela v javnem sektorju, ki se glasi:

»V mandatu sedanje vlade se sredstva državnega proračuna vse več uporabljajo za tekoče potrebe in izdatke države (plače, tekoči transferji,….) in vse manj za nove investicije, ki so gonilo rasti in gospodarskega razvoja. Tako se je v juliju 2017 glede na julij 2015 število javnih uslužbencev povečalo za 5,3%, masa plač pa za kar 11,3%. Pri tem pa povečevanju stroškov dela v javnem sektorju ni videti konca. Tako v zdravstvu poteka uvrščanje zdravnikov v višje vrenotena delovna mesta. Napovedane pa so tudi številne stavke sindikatov javnih uslužbencev, kjer je za pričakovati, da bo vlada njihovim zahtevam pred volitvami popuščala. Razen enormnega povečevanja stroškov dela, smo v mandatu te vlade soočeni tudi z neustrezno trošarinsko politiko, neučinkovitim črpanjem evropskih sredstev, pomanjkanjem državnih investicij, skromnim povečanjem državnih prihodkov iz naslova uvedbe davčnih blagajn in pasivnostjo pri upravljanju z državnim dolgom kjer se v zadostni meri ne izkoristijo zgodovinsko nizke obrestne mere na svetovnih finančnih trgih. To se odraža v povečevanju strukturnega primanjkljaja. Strukturni primanjkljaj je pomemben zato, ker je od njegove višine odvisna zmožnost odziva države na obdobja gospodarskega upada oz. krize. Kako povečevanje stroškov dela v javnem sektorju vpliva na višino slovenskega strukturnega primanjkljaja oziroma sposobnost Slovenije, da se ustrezno odzove na obdobja gospodarskega upada oziroma krize? Kolikšen bi bil strukturni primanjkljaj Slovenije, če povečevanja stroškov dela v javnem sektorju v mandatu te vlade ne bi bilo«?

Vlada Republike Slovenije v nadaljevanju podaja odgovor:

V povezavi s poslanskim vprašanjem Marijana Pojbiča v zvezi z vplivom na strukturni primanjkljaj zaradi povečanja stroškov dela v javnem sektorju Vlada RS ugotavlja, da skladno z oddanim Osnutkom Proračunskega načrta RS, z dne 15.10.2017[1], Slovenija vztraja na začrtani poti postopne odprave strukturnega primanjkljaja, za katero ocenjujemo, da zagotavlja spoštovanje EU in nacionalnih fiskalnih pravil ob hkratnem prizadevanju, da se ohrani uravnotežena gospodarska rast.

V ekonomski teoriji potencialni proizvod predstavlja merilo ponudbene strani gospodarstva oziroma maksimalen možni nivo proizvoda pri dani strukturi proizvodnje, razpoložljivih virih in tehnologiji. Ko je gospodarstvo na ravni potencialnega proizvoda, to pomeni polno zaposlenost produkcijskih faktorjev in stabilno rast cen. Dejanski proizvod pa je določen s strani povpraševanja in ga merimo z nivojem BDP v državi. Razlika med obema je definirana kot

[1] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2018_en#slovenia

proizvodna vrzel. Tako potencialnega proizvoda kot proizvodne vrzeli ne moremo neposredno opazovati, meriti, zato ju le ocenjujemo na podlagi ekonomskih spremenljivk. Strukturni deficit (strukturni saldo sektorja država) je tisti del navadnega deficita države, ki ni nastal zaradi konjukturnih nihanj. Strukturni deficit je torej očiščen konjukturnih vplivov, ugotovimo ga tako, da izračunamo, kolikšni bi bili proračunski prihodki pri polni zaposlitvi in od tega odštejemo dejanske izdatke (v kolikor ugotovimo primanjkljaj, je to strukturni deficit).

Pravila Pakta za stabilnost in rast v času hitre gospodarske rasti oziroma t. i. dobrih ekonomskih časov zahtevajo vedno hitrejšo konsolidacijo javnih financ, ki je višja od obsežne konsolidacije, ki je bila dosežena v zadnjih letih. Slovenija po izhodu iz postopka čezmernega primanjkljaja namreč nadaljuje s konsolidacijo javnih financ, ki na nominalni ravni znaša okoli eno odstotno točko BDP letno. Javnofinančni primanjkljaj se je od leta 2015, ko je zanašal 2,9 odstotka BDP, v letu 2016 znižal na 1,9 odstotka BDP, v letu 2017 bo predvidoma zanašal 0,8 odstotka BDP, v letu 2018 pa bo Slovenija predvidoma dosegla presežek v višini 0,4 odstotka BDP. Ob tem se striktno zagotavlja, da rast odhodkov zaostaja za rastjo prihodkov. Hitrejša konsolidacija po mnenju Slovenije ni mogoča, saj lahko ogrozi gospodarsko rast. Pri tem je pomembno tudi dejstvo, da tudi ostale države, od katerih se zahteva hitro zniževanje strukturnega primanjkljaja, ki v dobrih ekonomskih časih zahteva še hitrejše zniževanje nominalnega primanjkljaja, ne dosegajo tolikšnega znižanja primanjkljaja, kot ga zahteva Evropska komisija (Belgija, Italija, Madžarska, Avstrija, Poljska, Portugalska in Romunija).

Z vidika ocenjevanja ustreznosti fiskalne politike obstajajo pomembne razlike pri oceni stanja javnih financ, predvidevanjih glede prihodnjih ukrepov ter politik in njihovih učinkov. Npr. po pričakovanjih Evropske komisije (EK) bo saldo sektorja država leta 2018 v ravnotežju, po ocenah MF pa bo imel presežek v višini 0,4 odstotka BDP. Pomembne razlike pri napovedih pa obstajajo v oceni proizvodne vrzeli za leto 2018 (in naprej). Napovedi EK temeljijo na podlagi sedanje metodologije, vendar menimo da se naše gospodarstvo še ne pregreva, okrevanje je netipično. EK je februarja letos ugotovila, da znaša naša proizvodna vrzel 1,3% BDP v letu 2017, v letu 2018 pa 2,7%. Maja letos je EK oceno proizvodne vrzeli še dvignila, novembra pa je vrzel za leto 2017 znašala 1,8 % BDP, za leto 2018 pa kar 3,3% BDP in je najvišja v EU. Poleg tega pa npr. tako Nemčiji, Avstriji EK ugotavlja, da je proizvodna vrzel rahlo negativna oz. rahlo pozitivna v vsem obdobju.

Pomembno je tudi, da gre za predhodno (t. i. ex-ante) oceno, končna (t. i. ex-post) ocena glede izpolnjevanja pravil bo znana po zaključku proračunskega leta 2018, pa se lahko, kot v preteklosti, močno razlikuje od predhodne ocene. Tako je bila napoved Ministrstva za finance v Osnutku proračunskega načrta za leto 2017 1,26% primanjkljaj, medtem ko je EK napovedala 2% primanjkljaj. Spomladi 2017 je Slovenija v Programu stabilnosti podala oceno za 2017 v višini 0,8% primanjkljaja, medtem ko je EK ocenila 1,4% primanjkljaja. V jesenskem Osnutku proračunskega načrta za leto 2018 je MF ocenil presežek v višini 0,4%, EK pa je v mnenju objavila izravnan saldo.

Naj pojasnimo, da so bila povečanja stroškov dela prepoznana in začrtana že ob sprejemu Programa stabilnosti oz. znotraj Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020, kjer so določene zgornje meje tako za sektor država kot 4 javnofinančne blagajne. Vsi indeksi in stopnje rasti stroškov dela so javno dostopni in upoštevani v izračunih strukturnega salda in posledično fiskalnega napora. Preračuni za nazaj so nekonsistentni, ker se npr. samo ocena položaja v gospodarskem ciklu spremeni 3-krat letno (ob vsakokratni napovedi), ko se tudi delajo ocene realizacije do konca leta. Navajamo zadnje ocene MF glede doseganja srednjeročnega cilja in skladnosti z nacionalnimi fiskalnimi pravili:

v % BDP	2015	2016	2017	2018
Saldo sektorja država	-2,9	-1,9	-0,8	+0,4
Proizvodna vrzel	-3,2	-1,8	0,1	1,3
Strukturni saldo	-1,4	-0,9	-0,7	-0,2
One-off (upoštevan/previden)	0	0,12	0,05	0,07
Fiskalni napor	0,2	0,5	0,2	0,6

Ministrstvo za finance v nadaljevanju podaja tabelo s prikazom rasti neposrednih stroškov dela (iz bilance odhodkov državnega proračuna na K3) v času mandata te vlade, kar pa je že upoštevano v izračunih in doseganju zahtevanega fiskalnega napora:

v mio EUR	2014	2015	*ind 15/14*	2016	*ind 16/15*	2017
Plače in drugi izdatki zaposlenim	910,21	910,14	*99,99*	958,62	*105,33*	1.000,21
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	160,17	158,47	*98,93*	168,03	*106,04*	174,72

Vir: APPrA, dne 20.12.2017

Za leto 2018 so varčevalniukrepi podaljšani le za redno delovno uspešnost in povečan obseg dela (dogovor za leto 2018, sklenjen 21. 12. 2016). Učinki napredovanj in takrat ocenjenih anomalij (na letni ravni 75 mio EUR za sektor država S.13) bi v letu 2018 povzročili rast mase sredstev za stroške dela v višini skoraj 130 mio EUR oziroma 2,8 %. Slednje je bilo uporabljeno tudi v izhodiščih za pripravo proračuna.

Za podatek o sredstvih za zaposlene sektorja država pa odgovarja Statistični urad RS (SURS). Navedemo lahko le zadnje dostopne podatke[2] (iz informacije o Temeljnih agregati sektorja država):

v mio EUR	2014	2015	*ind 15/14*	2016	*ind 16/15*
Sredstva za zaposlene, odhodki (D1)	4.255,1	4.295,3	*100,94*	4.581,4	*106,66*

Vir: SURS, 20.12.2017

Nadalje nikakor ne moremo govoriti o neustrezni trošarinski politiki, saj je treba vedeti, da vlada pri vodenju trošarinske politike upošteva tako cilje ekonomske politike, gospodarsko situacijo, okoljsko politiko, konkurenčnost s sosednjimi državami, predvsem pa je pomemben proračunski vidik. In s tem namenom se torej tudi spremljajo razmere na trgu in pripravljajo ukrepi na področju trošarin tako, da v največji možni meri zadostimo vsem ciljem in vidikom politike in višina trošarine je rezultat premisleka o ustreznem uravnoteženju med temi dejavniki.

Glede ustreznosti davčne politike kot prihodkovnega vira naj spomnimo, da se je Vlada RS na 137. redni seji (1. 6. 2017) seznanila s Poročilom o učinkih uvedbe sistema davčnega potrjevanja računov v letu 2016. Podatki Finančne uprave RS potrjujejo, da je bila odločitev o uvedbi davčnih blagajn pravilna. Skupni finančni učinki uvedbe davčnega potrjevanja računov za obračunsko obdobje leta 2016 so ocenjeni v višini 81 milijonov evrov, kar dokazuje, da je bil dejanski izplen še nekoliko višji, saj je Vlada RS ob uvedbi davčnih blagajn ocenila, da bodo te na letni ravni prinesle 75 milijonov evrov. Blagajne zavezancev so prek spleta povezane s centralnim informacijskim sistemom finančne uprave. Zavezanci podatke o računih, za katere prejmejo plačilo v gotovini, pred izdajo računa pošljejo finančni upravi v verifikacijo. Namen

[2] http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp

uvedbe davčnih blagajn pri gotovinskem poslovanju je bila vzpostavitev sistema, ki bo omogočal pregledno in zanesljivo evidentiranje gotovinskega prometa davčnih zavezancev in s tem zmanjšanje obsega sive ekonomije in preprečevanje davčnih utaj in goljufij na področju DDV, davka od dohodkov pravnih oseb, davka od dohodkov iz dejavnosti, dohodnine in drugih dajatev. Drugi cilj postopka davčnega potrjevanja računov je pridobitev podatkov o fizičnih osebah, ki pri zavezancih z gotovinskim poslovanjem izdajajo račune za potrebe nadzora in dokazovanja dejansko opravljenega obsega dela fizične osebe in pravilnosti plačanih davkov in prispevkov od dohodka od dela. Tretji cilj sistema davčnih blagajn pa je zagotovitev učinkovitejšega pobiranja obveznih dajatev, kar zagotavlja pravičnejšo porazdelitev obstoječega davčnega bremena.

Glede navedb o pasivnosti pri upravljanju z državnim dolgom sporočamo, da je MF z izvedbo več transakcij refinanciranja in medvalutnih zamenjav v letih 2016 in 2017 znižalo tveganje refinanciranja dolga državnega proračuna, izboljšalo strukturo zapadlosti in valutno strukturo dolga ter izboljšalo imetniško strukturo in likvidnost vrednostnih papirjev na sekundarnem trgu. Izdatki državnega proračuna za obresti so v letu 2016 znašali 1.064 mio EUR, v letu 2017 977 mio EUR, za leto 2018 pa so ocenjeni na 855 mio EUR. Položaj Republike Slovenije na kapitalskih trgih se je zaradi tega bistveno izboljšal, bonitetne ocene so se hitreje in bolj zvišale. To ima za posledico nižje stroške financiranja RS na kapitalskih trgih, Slovenija pa spada med države, ki so profil tveganja državnega dolga najbolj izboljšale. Direktorat za zakladništvo pri MF je prejel nagrado Londonske revije Risk Magazin »Sovereign Risk Manager of the Year 2017«, in sicer za inovativno strukturo transakcij medvalutnih zamenjav in izrazito izboljšanje profila tveganosti državnega dolga. Nagrado, ki velja za najbolj prestižno, vsako leto prejme samo ena državna zakladnica na svetu in so jo v preteklosti prejele velike in ugledne zakladnice. Pozitivno vlogo upravljanja z dolgom so pri kreditni oceni izpostavile tudi vse tri velike bonitetne agencije S & P, Fitch in Moody's. Agencija Moody's je tudi napisala posebno poročilo, v katerem je bilo poudarjeno, da izvedeno upravljanje z dolgom pozitivno vpliva na bonitetno oceno RS.

Iz aktualnih podatkov o koriščenju sredstev evropske kohezijske politike v okviru cilja Naložbe za rast in delovna mesta do 30.11.2017 izhaja, da je 56 % razpoložljivih EU sredstev že dodeljenih preko izdanih odločitev o podpori, medtem ko znašajo pogodbeno vezana sredstva v višini 53 % razpoložljivih. Kljub temu, da izplačil iz državnega proračuna za enkrat še ni v tako velikem obsegu, je treba poudariti, da ima Slovenija cilj porabiti vsa EU sredstva, ki so nam na voljo. Neporabljena sredstva v določenem letu namreč niso izgubjena, ampak jih država članica lahko porabi v naslednjih letih. Za dosego tega cilja in z namenom, da se že v fazi načrtovanja zagotovijo usklajevanje in dopolnjevanje ukrepov in posledično osredotočanje na rezultate, je bil vpeljan institut Izvedbenega načrta Operativnega programa (t.i. INOP). INOP določa način doseganja specifičnih ciljev operativnega programa, predstavlja podlago za pripravo državnega proračuna in je vsebinska ter finančna razčlenitev operativnega programa. Iz omenjenega dokumenta je tako razvidna ocenjena dinamika izvajanja evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014-2020 za vsa leta izvajanja ter potrjuje, da izvajanje evropske kohezijske politike prehaja iz stanja načrtovanja, programiranja ter priprave ukrepov v dejansko izvedbo na terenu, zaradi česar je večja izplačila in posledično povračila v povečanem obsegu možno pričakovati v letu 2018 in naslednjih letih, ko se bodo prvi ukrepi nagibali k zaključku izvedbe.

Vlada RS torej meni, da je glede na trenutno stanje slovenskega gospodarstva in mnenje Ministrstva za finance (kot tudi delno Fiskalnega sveta), trenutna hitrost konsolidacije primerna in obe instituciji poudarjata nujnost strukturnih ukrepov. Fiskalni svet kot tudi Evropska komisija poudarjata nujnost strukturnih reform prav v času konjunkture. Slovenija že ima nekatere strukturne reforme v načrtu, prav te bodo pomembno prispevale k doseganju ciljnega strukturnega salda.