



Številka: 41000-10/2018/7

Datum: 25. 10. 2018

Opredelitev do sklepa Komisije Državnega zbora za nadzor javnih financ, sprejetega po obravnavi točke »Finančne posledice ukrepov dogovorjenih v Koalicijskem sporazumu o sodelovanju v Vladi RS za mandatno obdobje 2018–2022«

Komisija za nadzor javnih financ (v nadaljnjem besedilu: Komisija) z dopisom št. 411-01/18-28/2 z dne 4.10.2018 poziva Vlado Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada), da:

1. izračuna finančne učinke vseh ukrepov iz Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018-2022 in sicer z vidika vseh deležnikov – javne finance, gospodarstvo, zaposleni, državljani in ostalo ter tudi, da Vlada Republike Slovenije ukrepe, ki jih ni možno kvantificirano oceniti, vsebinsko in terminsko doreče in na tej osnovi opravi oceno finančnih posledic, izračune oziroma ocene pa pošlje Komisiji za nadzor javnih financ,
2. se vsebinsko opredeli do ugotovitev Fiskalnega sveta, ki so vsebovane v dokumentu Ocena javnofinančnih in makroekonomskih posledic Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi RS za mandatno obdobje 2018-2022 (v nadaljnjem besedilu: Ocena) ter tudi, naj svojo opredelitev, ki mora biti pisna, pošlje komisiji in Fiskalnemu svetu, in
3. pripravi oceno javnofinančnih posledic koalicijske pogodbe v primeru, da določeni ukrepi na področju davkov in prispevkov ne bodo izvedeni.

Vlada k zahtevama pod 1. in 3. točko pojasnjuje, da je bil Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018-2022 (v nadaljnjem besedilu: sporazum) sklenjen ob upoštevanju, da so gospodarske razmere v Sloveniji ugodne. Gospodarski cikel je bil do letošnjega leta v izrazitem vzponu, vrh gospodarske rasti je bil dosežen v letu 2017, ko je Slovenija beležila 4,9 % rast BDP (med najvišjimi v EU). V letu 2018 se je pričela gospodarska rast umirjati (v EU še bolj), letos gibanja v javnih financah sicer kažejo izrazito pozitivno sliko, kar pa je predvsem posledica cikličnih in enkratnih dejavnikov - med drugim 205 mio EUR enkratnega povračila zadržanih sredstev iz proračuna EU iz obdobja finančne perspektive 2007-2013, ki jih je Slovenija v tem obdobju založila za projekte EU iz lastnih sredstev, ter višjih dividend od pričakovanih. Za naslednja leta te vrste enkratnih prihodkov niso predvidene. Dividende, ki jih bo prejela Republika Slovenija, bodo skladno z metodologijo ESA 2010 večinoma obravnavane kot »super dividende¹« (kar pomeni, da se transakcije ne priznavajo v višini prejetega denarnega toka, ampak se znižajo prihodki sektorja država, saj se enkratni dvigi prihodkov denarnega toka ne morejo posamično prezrcaliti v stalno rast izdatkov prihodnjih let). Prav tako previdnost pri proračunskem načrtovanju narekuje tudi hitrejše umirjanje gospodarske aktivnosti tako doma kot na mednarodnih trgih. Da je previdnost pri proračunskem načrtovanju utemeljena izhaja tudi iz spremenjene napovedi Urada za makroekonomske analize in razvoj, v kateri je bila načrtovana gospodarska rast v pomladanski napovedi za 0,6 odstotka višja kot v jesenski napovedi, za prihodnja leta pa je napovedana gospodarska rast pod 4 odstotke BDP.

Sporazum kot osnovo za delovanje države navaja vzdržne in stabilne javne finance ter upoštevanje fiskalnega pravila. Sporazum opredeljuje vrsto ukrepov, s katerimi se povečujejo odhodki, kot na

¹ »Superdividende« so v primeru, ko podjetje, kjer ima država lastniški delež, izplača dividendo, ki je višja od ustvarjenega dobička v preteklem letu, torej se izplača iz akumuliranih rezerv.

primer na področjih politike sociale, pokojnin in zdravstva, na drugi strani pa opredeljuje nekatere možne vire s posegom na področji politike davkov in prispevkov.

Sporazum ne opredeljuje finančnih posledic danih predlogov, prav tako ne določa terminskega načrta za izvedbo ukrepov, predvsem pa sporazum večino ukrepov določa kot usmeritev na prioritete, ki jih bo pri svojem delu zasledovala vlada.

Sporazum ni proračunski dokument. To pomeni, da bo za posamezni ukrep, ki se bo uvrstil v proračunske dokumente in se posledično financiral s proračunskimi sredstvi, opravljena tudi analiza stroškov in koristi, s katero se bo ugotavljalo, vrednotilo in primerjalo stroške in koristi posameznega ukrepa. Okvirno opisan ukrep v sporazumu pomeni tudi negotovo bodočo prioriteto, obseg te prioritete pa je v določenem časovnem trenutku odvisen predvsem od t.i. »fiskalnega prostora«. Ob upoštevanju povedanega to pomeni, da vsebine sporazuma ni mogoče razčleniti na tak način, da bi bilo mogoče v danem trenutku opraviti zgolj splošno oceno finančnih posledic.

Vlada poudarja, da sporazum predstavlja usmeritev za delovanje vlade in tudi to, da bodo pred sprejetjem kakršnega koli ukrepa v njegovo pripravo vključeni vsi deležniki, ki jih posamezni ukrepi zadevajo. Vlada bo uresničevanje sporazuma izvedla postopno in osredotočeno na prioritete, hkrati pa nadaljevala s fiskalno konsolidacijo s ciljem srednjeročne uravnoteženosti in s poudarkom na zagotavljanju rasti.

Vlada bo pri pripravi predpisov namenjala posebno skrb ocenjevanju finančnih posledic na področju posameznega ukrepa in to podrobno predstavila tudi v gradivu predpisa. Na ta način bo zagotovljena tudi transparentnost izvajanja sporazuma.

V povezavi z zahtevo k 2. točki vlada pojasnjuje, da je Fiskalni svet že v uvodu Ocene nedvoumno pojasnil, da prikazani rezultati ocen in simulacij (ne konkretnih projektov in ukrepov), ki jih je v zvezi s sporazumom opravil, služijo le kot opozorilo za možna tveganja, ki bi jih imelo dosledno izvajanje koalicijske pogodbe. Nadalje Fiskalni svet na svoji spletni strani pojasnjuje, da se zaveda, da koalicijska pogodba ni proračunski dokument, in tudi sicer ne nujno zavezujoč dokument, da pa glede na dosedanje izkušnje in glede na izkušnje drugih držav ocenjuje, da so opozorila o tveganjih za vzdržnost javnih financ najbolj učinkovita v začetku procesa priprave proračuna ter tudi, da je Oceno pripravil na podlagi različnih scenarijev, pri tem pa opozoril, da ocene ne predstavljajo napovedi bodočih gibanj, ampak nakazujejo le tveganja, ki bi se lahko realizirala ob doslednem izvajanju ukrepov, navedenih v koalicijski pogodbi.

Vlada je Oceno Fiskalnega sveta skrbno proučila in pojasnjuje, da bo uresničevanje koalicijske pogodbe izvedla postopno in osredotočeno na prioritete, s ciljem srednjeročne javnofinančne uravnoteženosti in s poudarkom na zagotavljanju široko osnovane gospodarske rasti. Vlada je na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) samostojna pri opravljanju svojih funkcij, pri tem pa vezana na ustavo, zakone ter načelne in dolgoročne usmeritve Državnega zbora RS.

Glede na zgoraj povedano je vlada sprejela stališče, da ocene finančnih učinkov na bodočih negotovih predpostavkah ni mogoče izračunavati, hkrati pa pojasnjuje, da bodo finančni učinki posameznega ukrepa v luči usklajenosti s fiskalnimi pravili podrobno predstavljeni v predpisu, s katerim se bo sprejemal posamezni ukrep. Prav tako je vlada sprejela stališče, da se iz razloga, ker Ocene Fiskalnega sveta ne predstavljajo napovedi bodočih gibanj, ampak nakazujejo le tveganja, predvsem pa ob upoštevanju, da je Fiskalni svet Oceno pripravil zgolj na splošnih usmeritvah koalicije, do Ocene ni mogoče podrobneje vsebinsko opredeljevati.