



EVA: 2019-1611-0032

Številka: 00712-9/2019/12

Datum: 24. 4. 2019

## **Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede skladnosti Predloga odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država in osnutka Programa stabilnosti 2019 za obdobje od 2020 do 2022**

### **1. UVOD**

Ministrstvo za finance je 9. aprila 2019 Fiskalnemu svetu posredovalo predlog Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (v nadaljnjem besedilu: Okvir) in osnutek Programa stabilnosti 2019 (v nadaljnjem besedilu: PS) za obdobje 2020 do 2022. Fiskalni svet na podlagi 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, v nadaljnjem besedilu ZFisP) med drugim ocenjuje vzdržnost in skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka PS. Ocena skladnosti je bila objavljena 18.4.2019 in je javno dostopna.

**Fiskalni svet na strani 6 ugotavlja: »Ob upoštevanju povprečja širšega nabora ocen proizvodne vrzeli bo domače fiskalno pravilo ob uresničitvi projekcij v obdobju 2020–2022 izpolnjeno, saj predvidene ravni izdatkov v vseh letih zaostajajo za trenutnimi ocenami maksimalno dovoljenih izdatkov na podlagi Zakona o fiskalnem pravilu.«**

### **2. STALIŠČE VLADE RS DO OCENE FISKALNEGA SVETA**

V Okviru in PS, ki sta bila sprejeta na seji Vlade RS 10. aprila 2019, so upoštevane vse okoliščine, ki vplivajo na doseganje ciljnega salda in med katere sodijo spremembe tistih predpisov, ki so se že uveljavili ter tudi tistih, katerih sprejem je načrtovan v letu 2019 in imajo vpliv na proračunsko načrtovanje v tekočem in prihodnjih letih. Okvir za srednji rok predstavlja fiskalne projekcije na podlagi tekočih gibanj (realizacija leta 2018, objava Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) 29. marca 2019, realizacija prvih treh mesecev 2019 za vse štiri blagajne javnega financiranja po denarnem toku) in na noveliranih projekcijah, upoštevaje zadnje napovedi Urada za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) (pomladanska napoved 2019). Spremembe mej izdatkov v štirih blagajnah javnega financiranja in posledično sektorja država so bile zaradi nove ocene realizacij posameznih blagajn kot tudi zaradi zakonskih sprememb, ki so se zgodile do aprila 2019, ustrezno spremenjene za srednji rok na način, **da zagotavljajo skladnost ne le v srednjem roku, ampak že v letu 2020**. PS temelji na istih predpostavkah kot okvir, pri tem pa bo končna različica PS upoštevala tudi zadnje podatke SURS iz aprila 2019.

Napovedi UMAR-ja kažejo nadaljevanje postopnega umirjanja gospodarske rasti, ki bo še vedno višja od rasti v evroobmočju. V letu 2020 se pričakuje realna rast 3,1 % bruto domačega proizvoda (BDP), v letih 2021 in 2022 pa 2,8 % in 2,7 % BDP. Kljub rahlemu umirjanju rasti bodo ugodne napovedi drugih makroekonomskih agregatov, kot sta rast plač in zaposlenost, pozitivno vplivale na rast javnofinančnih prihodkov. Po zadnjih podatkih je bil v letu 2018 presežek 0,7 % BDP (SURS, 19. aprila 2019), ki se bo leta 2019 zvišal na 0,8 % BDP ter do leta 2022 postopoma na 1,2 % BDP. Presežek je posledica pozitivnih ekonomskih trendov,

znižanja obrestnih mer ter do leta 2018 zajezenih javnih izdatkov. V letih 2020 do 2022 je predvidena rast prihodkov v povprečju okoli 3,9 %, rast izdatkov pa je v povprečju nižja. Od leta 2020 do 2022 se bo povprečna načrtovana rast izdatkov znižala na 3,7 %, prav tako se načrtuje, da bo v navedenem obdobju rast odhodkov še naprej ostajala nižja od rasti prihodkov in od nominalne rasti BDP ter pod povprečjem večletne rasti potencialnega BDP, kar omogoča doseganje srednjeročne uravnoveženosti in nadaljnjega nižanja javnega dolga. Rast potencialnega BDP se bo dodatno okrepila kot posledica visoke rasti prispevka kapitala z relativno visokim in stabilnim prispevkom skupne faktorske produktivnosti in v letu 2020 tudi z rastjo prispevka dela.

V obdobju 2020 do 2022 se za Slovenijo minimalni srednjeročni proračunski cilj (v nadaljnjem besedilu: MTO) spremeni. Slovenija mora do leta 2022 doseči strukturni saldo sektorja država v višini minus 0,25 % BDP (sedaj plus 0,25 % BDP). Nov MTO je posledica učinkovitega upravljanja dolga, kot tudi zadnjih projekcij stroškov staranja. MTO je osrednji element preventivne roke SGP, skladno z Regulativo, ker omogoča doseganje uravnoveženega proračunskega stanja ali proračunski presežek, in s tem obvladovanje običajnih konjunktur nihanj ter hkrati drži javnofinančni primanjkljaj v mejah 3 % referenčne vrednosti BDP. Ob upoštevanju teh dejavnikov so srednjeročni cilji, specifični za vsako državo članico, določeni v razponu med -1 % BDP in uravnoveženim ciklično<sup>1</sup> prilagojenim proračunskim saldonom ali ciklično prilagojenim proračunskim presežkom, ob neupoštevanju enkratnih in začasnih ukrepov. Srednjeročni cilj javnih financ se pregleda vsaka tri leta, lahko pa tudi pogosteje v primeru izvedbe strukturne reforme, ki bi močno vplivala na vzdržnost javnih financ. Regulativa nadalje navaja, da se MTO revidira vsaka 3 leta po objavi Poročila o staranju<sup>2</sup>. **Nov srednjeročni cilj za srednjeročno obdobje je enak strukturnemu saldu v višini -0,25, kar (presežemo) dosežemo že v letu 2020, kot ugotavlja tudi Fiskalni svet. Prav tako Fiskalni svet na str. 5 ugotavlja: »Kriterij EU, da s prihodnjim letom za Slovenijo primanjkljaj strukturnega salda ne sme biti višji kot -0,25 % BDP, bo v obdobju projekcij dosežen. Za skladnost s tem pravilom v obdobju 2020–2022 glede na trenutno ocenjeno izhodiščno stanje v letu 2019 ni potreben strukturni napor.«**

Pri tem mora Slovenija zagotoviti ob načelu previdnosti takšen splet ekonomskih politik, ki omogočajo, da na tem srednjeročnem cilju ostane (da se ne poslabša v strukturnem smislu) in da zagotavlja nadaljnjo gospodarsko rast. Slovenija izpolnjuje pravilo o dolgu od leta 2016 naprej. Dolg države je dosegel svojo najvišjo vrednost leta 2015 v višini 82,6 % BDP in se nato v obdobju do leta 2018 znižal na 70,1 % BDP. Načrtuje se, da se bo v programskem obdobju do leta 2022 dolg znižal pod Maastrichtsko raven 60 % BDP.

Vlada v povezavi z oceno Fiskalnega sveta pojasnjuje, da je pri pripravi Okvira v celoti upoštevala prvi odstavek 3. člena ZFisP, ki določa, da so prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoveženi brez zadolževanja, če strukturni saldo sektorja država v posameznem letu ni nižji od minimalne vrednosti, določene v ratificirani mednarodni pogodbi, ki ureja stabilnost, usklajevanje in upravljanje v ekonomski in monetarni uniji, v srednjeročnem obdobju pa je najmanj izravnani ali je v presežku. Nadalje vlada pojasnjuje, da se vsebina Okvira in PS nanaša na leta 2020, 2021 in 2022, leto 2019 pa predstavlja zgolj izhodišča za nadaljnje projekcije. Pri tem pa ni dvoma, da bo vlada spoštovala zgornjo mejo izdatkov sektorja država, kot je za leto 2019 določena v Okviru za pripravo proračunov 2018 do 2020.

---

<sup>1</sup> V srednjeročnem obdobju 2016-2019 je bil za Slovenijo določen MTO +0,25 % BDP.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en).

- **Leto 2019**

Fiskalni svet ugotavlja na strani 25: »Spremenjene ocene oziroma napovedi javnofinančnih agregatov za leti 2018 in 2019 spremenijo tudi oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil za leto 2019, pri čemer predvideni izdatki v letu 2019 niso skladni z domačim fiskalnim pravilom. Javnofinančni izdatki, predvideni v PS 2019, so namreč v letu 2019 za 68 mio EUR višji od izdatkov sektorja država, predvidenih z Okvirom za obdobje 2018–2020, sprejetim decembra 2018. Ministrstvo za finance v PS 2019 napoveduje letos za okoli 270 mio EUR višje prihodke kot v predlogu Osnutka proračunskega načrta 2019, ki je bil podlaga za oceno spremenjenega Okvira za obdobje 2018–2020 iz decembra 2018. To je toliko, kot so po mnenju Fiskalnega sveta iz decembra 2018 znašali presežni izdatki. **S tem se spremeni tudi ocena višine presežnih izdatkov za leto 2019.** Ob tem se je spremenila tudi ocena nominalnega salda, ki sedaj namesto zmanjšanja presežka v 2019 predvideva njegovo povišanje. Ob skoraj identičnih ocenah pozitivne proizvodne vrzeli se posledično spremeni tudi ocena strukturnega salda, ki se na osnovi projekcij PS 2019 letos poslabša manj kot ob oceni, narejeni na osnovi decembra 2018 sprejetega Okvira.«

**Fiskalni svet predstavi devet različnih izračunov, pri tem pa ne pojasni, da je v tabeli 4.8 na strani 37 s povprečji izračunano in pokazano, da je vlada ob spoštovanju meje izdatkov za leto 2019 (v višini 20.610) skladna s fiskalnim pravilom.**

Vlada zato pojasnjuje, da praviloma načrtovani izdatki predvsem v proračunu države v tekočem letu niso v celoti porabljeni, težko jih je pa spremljati mesečno oziroma četrletno, saj njihovo stanje ugotavlja SURS. Prav tako je vprašljiva realizacija pri nekaterih drugih enotah (npr. gospodarskih družbah, javnih skladih, korekcije, obračuni, nespremljanje porabe vseh javnih zavodov preko resornih ministrstev). Praviloma načrtovanje poteka konzervativno, pri tem pa se upošteva tudi tveganja, ki lahko vplivajo tako na prihodkovno kot izdatkovno stran.

- **Tveganja**

V povezavi z opozorili Fiskalnega sveta glede tveganj vlada pojasnjuje, da sta okvir in PS pripravljena ob zavedanju stalnih tveganj, ki izhajajo iz mednarodnega okolja (kot so protekcionistični ukrepi ZDA, izstop Velike Britanije iz EU, ekonomske politike nekaterih držav članic, možne politične spremembe itd.) in da bi se v primeru negativnih vplivov, ki bi lahko ogrozili uresničitev fiskalnih ciljev, nemudoma sprožili mehanizmi, vsebovani v ZFisP in letnem zakonu o izvrševanju proračuna.

Pojasniti je treba tudi, da tveganj, ki so povezana s še nedorečenimi politikami, ni mogoče upoštevati. Skladno s pravili Pakta za stabilnost in rast za proračunske napovedi (ESA 2010) Ministrstvo za finance pripravi najverjetnejši scenarij, ki je skladen z makro napovedmi in realno oceno sprejetja zakonov. Primera sta predloga sprememb zakonov na področju trga dela in sociale. V vmesnem obdobju se prenovi najverjetnejši scenarij tako z jesensko napovedjo kot z Osnutkom proračunskega načrta. Vsakokratni cikel EU semestra naslavlja oba dokumenta z vidika obeh napovedi.

V času, ko se je PS poslal Fiskalnemu svetu in socialnim partnerjem, se je že dopolnjevalo poglavje o ostalih možnih tveganjih za doseg fiscalnega cilja, kar bo vključeno v končno besedilo PS.

- **Prihodki in odhodki sektorja država v obdobju 2020-2022**

Po zadnjih podatkih (SURS 20.4.2019) so prihodki sektorja država v letu 2018 znašali 19.800 milijonov EUR ali 43,1 % BDP, kar je za 52 milijonov EUR (0,1 o.t.) več kot v objavi konec

marca 2019. Na povečanje prihodkov so v največji meri vplivali višji prihodki iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb zaradi pozitivnega letnega poročila te dajatve. Ugoden vpliv na prihodke so imeli tudi ukrepi administrativne poenostavitve ter izboljšanja učinkovitosti pobiranja dajatev in ukrepov za preprečevanje zlorab in izogibanj plačevanja davkov s strani FURS (Letno poročilo FURS, 2018).

Podoben trend rasti, tako zaradi ugodnih gospodarskih razmer kot tudi nadaljevanja izvajanja ukrepov za večanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev FURS, se pričakuje tudi v obdobju 2020-2022, kar potrjuje tudi realizacija prihodkov državnega proračuna v prvem četrtletju 2019. Prihodki so bili, glede na enako obdobje lani, višji za 9,0 % ali 195 milijonov evrov.

Ob načrtovanju izdatkov za obdobje 2020 – 2022 je treba izpostaviti, da bo njihova rast precej nižja od 2019 (kot tudi ugotavlja FS) in pod rastjo nominalnega BDP ter prihodkov.

Po hitri rasti sredstev za zaposlene v 2019 se rast v obdobju 2020-2022 znižuje. Vlada in sindikati dogovarjajo takšen način vsakoletnega usklajevanja plač javnih uslužbencev, ki bi se hitreje odzival na spremembe makroekonomskih dejavnikov, posledično pa ne bi prihajalo do negativnih vplivov na javne finance.

Predvidena rast socialnih transferjev (brez pokojnin) se bo pomembno zniževala zaradi nadaljnjih pozitivnih gibanj na trgu dela in predvidenih ukrepov na področju trga dela in sociale. Na trgu dela se predlogi ukrepov nanašajo na spremembe na področju zavarovanja za primer brezposelnosti (predvidena sprememba Zakona o urejanju trga dela). Pri tem se predlaga skrajšanje najdaljšega trajanja prejemanja denarnega nadomestila za primer brezposelnosti in podaljšanje pogojev za pridobitev nadomestila ter povišanje minimalnega denarnega nadomestila. Ukrepi pa so usmerjeni tudi v učinkovitejše sankcioniranje v primeru zavrnitve vključitve v programe aktivne politike zaposlovanja. S predvidenimi spremembami Zakona o socialno varstvenih prejemkih se bo dodatek za delovno aktivnost izločil iz denarne socialne pomoči. Ukrepi bodo imeli neposreden javnofinančni učinek in posreden učinek na zaposlenost. Vlada je za potrebe usklajevanj skladno s pravili SGP v PS predvidela, da bo za ta sklop ukrepov uveljavila t.i. klavzulo fleksibilnosti in je s tem podala močno zavezo za njihovo uresničitev. Klavzule fleksibilnosti, ki omogoča odstop od MTO, domače pravilo ne pozna, kot ne pozna postopnega triletnega prehajanja v MTO (domače pravilo zahteva skladnost z MTO v enem letu in ne dovoljuje kasnejših odstopanj).

Pri izdatkih za pokojnine in ukrepih na tem področju vlada zagovarja ukrepe, ki zagotavljajo javnofinančno vzdržnost in primernosti pokojnin. Torej se vsi preračuni opravljajo tudi za ustrezno naslovitev novih izračunov stroškov staranja, ki ne smejo poslabšati današnjih izračunov in s tem MTO.

Izdatki se bodo povečali tudi zaradi investicij in načrtovanega večjega obsega črpanja EU sredstev. S sprejetim rebalansom državnega proračuna je v okviru zgornje meje izdatkov načrtovanih 1,016 milijarde EUR izdatkov iz naslova EU sredstev za in za 230 mio EUR pripadajoče slovenske udeležbe. Največji del teh sredstev predstavljajo sredstva kohezijske politike (625 mio EUR). Izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 zaostaja za predvidenim iz vrste razlogov (pozen sprejem normativnih podlag; izjemen obseg normativnega okvirja; novosti v sistemu na področju celostnih teritorialnih naložb, lokalnega razvoja, finančnih instrumentov, priprava predhodnih pogojenosti za izvajanje itd.). Državni proračun je v prvih treh mesecih 2019 evidentiral predobremenitve v višini 70 % (433 mio EUR) načrtovanih izplačil upravičencem v letošnjem letu. Napoved zahtevkov za povračila in proračuna EU za letošnje leto pa znaša 427,6 mio EUR. Načrtovane pravice porabe so pomembne tudi z vidika zagotavljanja virov financiranja ter možnosti za izvedbo razpisov projektov, pri čemer vsa sredstva ne bodo mogla biti v tem letu dejansko tudi porabljena

(projekti so večletni in v različnih fazah) in zato bo pritisk na zgornjo mejo izdatkov državnega proračuna nekoliko nižji. Podobna je bila situacija v letu 2017, ko je bilo v veljavnem proračuni načrtovanih za 631 mio EUR izplačil, realiziranih pa za 254 mio EUR in tudi v letu 2018, ko je bilo načrtovanih 552 mio EUR izplačil, realiziranih 272 mio EUR, kar je ex post vplivalo na nižje izdatke od načrtovanih.

Rast celotnih izdatkov za vmesno potrošnjo je v načrtovanem obdobju nizka in odvisna predvsem od izdatkov za modernizacijo in vzdrževanje Slovenske vojske ter za vzdrževanje železniške infrastrukture in redno vzdrževanje javnih cest. Subvencije so v precejšni meri odvisne od gibanja izdatkov za kmetijsko politiko, ki se financirajo iz proračuna EU.

Iz mnenja fiskalnega sveta izhaja, da je funkcija države za ohranjanje gospodarske rasti podrejena fiskalnemu pravilu kljub temu, da je v SGP pomembno tudi ohranjanje gospodarske rasti. Vlada mora vsakokratne proračunske dokumente pripraviti zgolj na napovedih UMAR-ja, ob hkratnem upoštevanju evropskih predpisov, nacionalnih predpisov in ob upoštevanju načela previdnosti. Navedeno pomeni, da vsi izračuni v predlaganih dokumentih temeljijo na t.i. ekonometrični in »bottom up« analizi, ki pa ne odpravljajo pomanjkljivosti enega najbolj strogih pravil v EU. Predstavljeni so najbolj verjetni makroekonomski in proračunski scenariji, za te pa fiskalni svet ocenjuje, da so v obdobju 2020-22 skladni.

- **Sklep**

**V obdobju 2020 – 2022 bo z Odlokom in PS zagotovljeno ohranjanje oziroma postopno povečevanje presežka sektorja države. Načrtovana rast izdatkov bo nižja od rasti prihodkov in od nominalne rasti BDP ter pod povprečjem večletne rasti potencialnega BDP, ki omogoča doseganje srednjeročne uravnoveženosti in nadaljnje zniževanje javnega dolga. Načrtuje se, da se bo v programskem obdobju do leta 2022 dolg znižal pod Maastrichtsko raven 60 % BDP.**

**Glede na navedeno vlada meni, da sta predložena Okvir proračunov sektorja država 2020-2022 in PS skladna s fiskalnimi pravili in da so vzpostavljeni ustrezni mehanizmi za hiter odziv v primeru, če se določeno tveganje, ki ima lahko za posledico nedoseganje fiskalnega cilja, uresniči, zato predlaga, da Državni zbor Republike Slovenije predlog Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 sprejme.**