



Številka: 41003-8/2019/43

Datum: 14. 11. 2019

## **Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede skladnosti Predloga proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili**

### **1. UVOD**

#### **Ocena Fiskalnega sveta Republike Slovenije**

Ministrstvo za finance je 30. 9. 2019 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovalo Predloga proračunov Republike Slovenija za leti 2020 in 2021 (v nadaljnjem besedilu: Predlog proračunov RS za leti 2020 in 2021) in 11. 10. 2019 Osnutek proračunskega načrta 2020. Ministrstvo za finance je Fiskalnemu svetu 14. 10. 2019 poslalo še podatke o izračunih proizvodne vrzeli in projekcije za sektor država za leto 2021. Oceno skladnosti Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili je Fiskalni svet objavil 15. 10. 2019 in je javno dostopna.

Fiskalni svet v svoji oceni ugotavlja, da so projekcije sicer formalno skladne s fiskalnimi pravili, vendar obstajajo precejšnja tveganja in nedoslednosti med napovedmi nekaterih postavk ter predlaganimi oziroma veljavnimi ukrepi. Najpomembnejša tveganja so:

- upoštevanje oziroma neupoštevanje ukrepov in njihovih finančnih učinkov, ki jih Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) še ni sprejel,
- vključenost postavk s pozitivnim vplivom na javne finance, ki pa po oceni Fiskalnega sveta v tem trenutku še nimajo podlage v veljavni zakonodaji,
- predlogi ukrepov, o katerih še potekajo usklajevanja in bi v večini primerov pomenili dodatno obremenitev javnih financ,
- vpliv zakonodajnih sprememb (pokojninske zakonodaje) na dolgoročno vzdržanost javnih financ in
- tveganja, ki izhajajo iz makroekonomskih napovedi.

Fiskalni svet ugotavlja, da raven izdatkov v Predlogu proračunov RS za leti 2020 in 2021 ustreza zgornji dovoljeni meji izdatkov iz trenutno veljavnega okvirja za pripravo proračunov, sprejetega aprila 2019. Na podlagi trenutnih ocen proizvodne vrzeli in projekcij prihodkov sektorja država Fiskalni svet ocenjuje, da je predvidena raven izdatkov sektorja država skladna s preračunano vrednostjo zgornje meje izdatkov. Ocenjeni strukturni saldo je v presežku in naj bi se približeval srednjeročni izravnosti. Kljub temu zaradi zaznanih tveganj in nedoslednosti Fiskalni svet v svoji oceni predlaga Vladi Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada), da pripravi dopolnjen Predlog proračunov RS za leti 2020 in 2021, ki bo upošteval finančne učinke predlagane zakonodaje oziroma načrtovanih ukrepov.

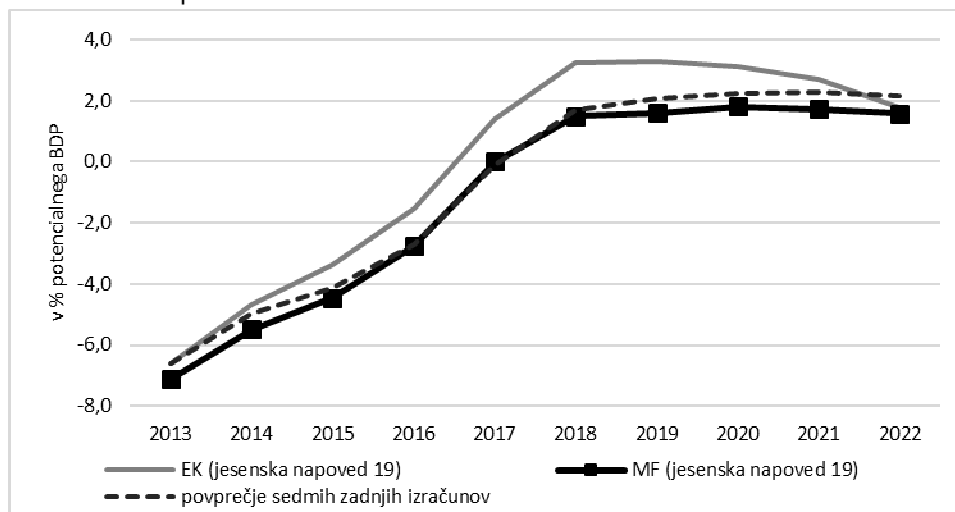
## 2. STALIŠČE VLADE DO OCENE FISKALNEGA SVETA

### Makroekonomska izhodišča in položaj v ciklu

Skladno z Direktivo Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 306 z dne 21. 11. 2011, str. 41) in Zakonom o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18; v nadaljnjem besedilu: ZJF) Ministrstvo za finance pri svojih napovedih upošteva napoved gospodarskih gibanj, ki jo pripravi Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR). Po jesenski napovedi UMAR se v letu 2019 pričakuje nadaljnje umirjanje gospodarske rasti (2,9 %), ki pa bo še vedno višja kot v evro območju (1,0 %). Tudi v prihodnjih dveh letih se pričakuje podobna rast bruto domačega proizvoda, in sicer 3,0 % v letu 2020 in 2,7 % v letu 2021. Vlada se zaveda visokih tveganj, ki izhajajo iz negotovosti v mednarodnem okolju, zato so bili opravljeni testi občutljivosti. Ocenjena je bila tudi napoved prihodkov sektorja država z upoštevanjem alternativnega scenarija nižje gospodarske rasti zaradi nižjega tujega povpraševanja (predpostavke UMAR).

Po ocenah Ministrstva za finance se je po letih negativne proizvodne vrzeli proizvodna vrzel zaprla v letu 2017. Ob upočasnitvi gospodarske rasti bo proizvodna vrzel dosegla svoj vrh leta 2020, ko bo znašala 1,8 % bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP), potem pa se bo začela izjemno počasi zapirati (slika 1). Podobno gibanje proizvodne vrzeli nakazuje tudi jesenska napoved Evropske komisije 2019 ter povprečje sedmih zadnjih izračunov proizvodne vrzeli različnih institucij.

Slika 1: Ocene proizvodne vrzeli



Vir: Ministrstvo za finance

V zvezi z negotovostjo ocen proizvodne vrzeli želi vlada izpostaviti naslednje:

- Slovenija ima glede na druge države članice Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) nadpovprečno volatilno proizvodno vrzel (kar je značilno za majhno odprto gospodarstvo).
- Po ocenah Evropske komisije (v nadaljnjem besedilu: EK) so ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo, ocenjene z uporabo skupno dogovorjene metode, med najbolj nezanesljivimi med državami članicami EU<sup>1</sup>.
- Tudi iz pregleda v Tabeli 1, ki je pripravljen na podlagi ocen proizvodne vrzeli Ministrstva za finance, je razvidno, da je bila *ex-post* ocena proizvodne vrzeli slovenskega gospodarstva v preteklih letih bistveno bolj negativna, kot smo jo na Ministrstvu za finance ocenjevali v realnem času oziroma ob pripravi proračunskih dokumentov.

<sup>1</sup> Analiza EK »Plausibility tool: evaluation of the two year testing period«, str.: 20, predstavljena na sestanku delovne skupine za proizvodno vrzel septembra 2018.

Tabela 1: Ocenjena proizvodna vrzel po letih

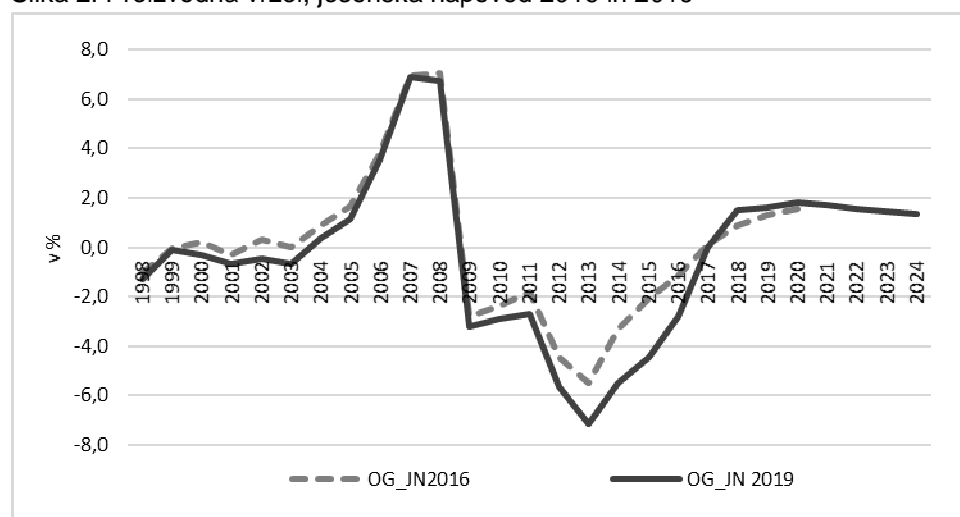
	JN 2016	PN 2017	JN 2017	PN 2018	JN 2018	PN 2019	JN 2019
2010	-2,4	-2,5	-2,3	-3,5	-3,1	-3,3	-2,9
2011	-1,8	-2,0	-2,0	-3,1	-2,7	-3,0	-2,7
2012	-4,4	-4,7	-4,8	-5,9	-5,5	-5,8	-5,6
2013	-5,5	-5,8	-6,2	-7,4	-7,0	-7,2	-7,1
2014	-3,3	-3,7	-4,4	-5,4	-5,0	-5,3	-5,5
2015	-2,1	-2,4	-3,2	-4,3	-3,7	-4,1	-4,5
2016	-1,1	-1,4	-1,8	-2,9	-2,3	-2,7	-2,8
2017	0,1	0,2	0,1	-0,3	0,2	-0,1	0,0
2018	0,9	1,1	1,3	2,0	1,8	1,7	1,5
2019	1,3	1,3	1,7	2,7	2,4	2,4	1,6
2020	1,6	1,3	1,6	2,6	2,5	2,6	1,8

Vir: Ministrstvo za finance

Legenda: PN...pomladanska napoved, JN...jesenska napoved

Največje ex-post revizije so za leta 2012-2015. V letih 2016-2020 so revizije manjše, vendar še vedno pomembne. Zadnje ocene Ministrstva za finance kažejo, da se ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo ustalijo šele po desetih letih (slika 2).

Slika 2: Proizvodna vrzel, jesenska napoved 2016 in 2019



Vir: Ministrstvo za finance

Dodatne metodološke izboljšave (tj. višina sidra za naravno stopnjo brezposelnosti) skupno dogovorjene EU metodologije bodo predvidoma sprejete v prihodnjih mesecih. Gre za rezultat prizadevanj Slovenije, ki od leta 2016 opozarja EK na neustreznost ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo in si intenzivno prizadeva za njeno izboljšanje.

Nezanesljivosti ocen proizvodnih vrzeli so pomemben, če ne ključen dejavnik morebitnih razlik med ciljnim in doseženimi vrednosti fiskalnih ciljev in s tem ocen usklajenosti s fiskalnim pravilom.

### Projekcije prihodkov in odhodkov Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 in tveganja, povezana z upoštevanjem ukrepov

Vlada je pripravila dopolnjen Predlog proračunov RS za leti 2020 in 2021, v katerega je vključila učinke v Državnem zboru sprejetih sprememb davčne zakonodaje (23. 10. 2019). To je v svoji oceni priporočil tudi Fiskalni svet. Vlada je tako 5. 11. 2019 sprejela Dopolnjen predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in Dopolnjen predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2021, v katerih so

opisani sprejeti ukrepi in finančni učinki na prihodke in izdatke državnega proračuna. Vlada je bila to dolžna storiti ne glede na priporočilo Fiskalnega sveta, da saj mora minister za finance delovati v skladu z ZJF. Ker je bil paket davčnih sprememb za leti 2020 in 2021 sprejet po zakonskem roku za predložitev Osnutka proračunskega načrta za leto 2020 (15. 10. 2019), le-te niso bile vključene v projekcije prihodkov in izdatkov sektorja država, zato je Ministrstvo za finance pripravilo dodatek k Osnutku proračunskega načrta za leto 2020 s pojasnili o vplivu sprememb na prihodke in izdatke sektorja država po metodologiji ESA2010 in ga posredovalo Evropski komisiji.

Paket sprejetih davčnih sprememb bo vplival na strukturo davčnih prihodkov po denarnem toku, skupni prihodki sektorja država po metodologiji ESA2010 pa bodo ostali nespremenjeni. V državnem proračunu se bodo prihodki od dohodnine v letu 2020 zmanjšali za 109 mio EUR, medtem ko bodo prihodki iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb višji za 29 mio EUR. Višji bodo tudi prihodki iz naslova davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: DDV), in sicer za 35 mio EUR, predvsem na račun višje učinkovitosti pobiranja dajatev Finančne uprave Republike Slovenije. Med temi ukrepi so povečanje učinkovitosti davčnih kontrol (napovedna analitika), izboljšanje sistemov upravljanja tveganj pri davčni inšpekciji, povečanje kapacitet na področju obravnave transfernih cen in obvladovanja davčnega dolga. Sprejeti ukrepi bodo imeli po ocenah nevtralen javnofinančni učinek na sektor država, saj bodo vplivali le na strukturo prihodkov in ne na višino.

V letu 2021 se bodo učinki sprejetih davčnih sprememb v državnem proračunu odražali podobno kot v letu 2020. Tako se bodo prihodki od dohodnine zmanjšali za 118 milijonov EUR, prihodki od davka od dohodkov pravnih oseb pa bodo višji za 94 mio EUR. Prihodki iz naslova DDV bodo višji za 25 mio EUR, predvsem na račun krepitve in obvladovanja davčnega dolga.

Vpliv na celotne prihodke sektorja država po metodologiji ESA2010 bo tako v letu 2020 kot 2021 nevtralen zaradi končnih poračunov davka od dohodka pravnih oseb, ki bo plačan v letu 2021 (oz. 2022). V obeh letih se nekoliko spremeni struktura izdatkov sektorja država (D.5 – davki na dohodek, premoženje, itd. in D.2 – davki na proizvodnjo in uvoz), vpliv na saldo sektorja država pa bo nevtralen.

Glede vpliva zakonodajnih sprememb (pokojninske zakonodaje) na dolgoročno vzdržnost javnih financ vlada pojasnjuje, da je bila omenjena sprememba sporočena tudi skupini za staranje pri EK, ki bo v sklopu letnega dela in pregleda s projekcijami naslovila tako ustreznost kot dolgoročno vzdržnost pokojnin. Novi izračuni stroškov staranja bodo vstopili v izračune novega srednjeročnega cilja (MTO) za obdobje 2022-2024. Prvi sklop predlaganih sprememb pokojninske zakonodaje je bil oblikovan v smeri naslavljanja ustreznosti pokojnin in nizke delovne aktivnosti starejših delavcev. Predlagani ukrepi bodo prispevali k podaljševanju delovne aktivnosti v starostni skupini med 55 in 64 let, kar bo vplivalo na zmanjšanje pritiska na javnofinančne izdatke za pokojnine na srednji rok. Skladno z dogovorom in javno izraženo zavezo socialnih partnerjev bo pogajalska skupina takoj po sprejemu novele pristopila k celoviti reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki bo naslavljala tudi druge elemente pokojninskega sistema z vidika javnofinančne vzdržnosti.

Transferi posameznikom in gospodinjstvom so v proračunih 2020 in 2021 načrtovani v višini do 1,34 milijarde evrov, kar je na ravni načrtovanega z rebalansom državnega proračuna za leto 2019. Zaradi še naprej ugodne rasti zaposlovanja vlada za leto 2020 pričakuje, da bo število upravičencev transferov posameznikom in gospodinjstvom nižje, ker (i) se bo zvišala minimalna plača, (ii) bo zaradi rednih in izrednih uskladitev pokojnin manjši pritisk na varstveni dodatek, (iii) ne bo indeksacije transferov posameznikom in gospodinjstvom, (iv) sprememba Zakona o urejanju trga dela predvideva zvišanje minimalne zavarovalne dobe za priznanje pravice do denarnega nadomestila, spremembe pri pogojih pri določitvi trajanja denarnega nadomestila starejših, zaostritev pravil v primeru odklonitve vključitve v ukrepe aktivne politike zaposlovanja in dvig minimalnega denarnega nadomestila za brezposelnost. Predlagani ukrepi pomenijo hitrejšo aktivacijo delovno sposobnega prebivalstva in podaljšanje delovne aktivnosti starejših. Vlada bo predlagala ukrepe za odpravo zaznanih anomalij na področju transferov posameznikom in gospodinjstvom, med drugim tudi ceno ure storitve osebne asistencije, kar bo nato v končni fazi urejeno s pravilnikom, ki ga izda pristojna ministrica ali minister.

Povezava med rastjo investicijskih izdatkov in črpanjem EU sredstev ni neposredna, saj se EU sredstva ne uporabljajo le za investicijske namene. Projekti, ki so sofinancirani iz EU sredstev, so načrtovani upoštevajoč dinamiko izvajanja projektov ter veljavne dokumente, ki so podlaga za črpanje EU sredstev (npr. operativni program in izvedbeni načrt za projekte evropske kohezijske politike). Dinamika t.i. evropskih projektov in višina pravic porabe, na podlagi katerih je možno pripraviti in izvajati javne razpise in sklepati pogodbe, tako sledi cilju, da bomo tudi v obstoječi finančni perspektivi uspešni pri črpanju EU sredstev. Uspešnost črpanja pa seveda ni odvisna samo od pravic porabe v proračunu. Ključnega pomena je izvajanje posameznih projektov in programov na terenu ter usklajeno delovanje vseh deležnikov v sistemu izvajanja, torej tako države, kot tudi občin in izvajalcev. Razlogi za manjšo rast investicij so tudi nižje načrtovana namenska sredstva, za katere se predvideva približno 28,4 % zmanjšanje glede na oceno realizacije v letu 2019. V letu 2020 se načrtuje rast v višini 6,4 % integralnih investicijskih odhodkov ter 38,9 % investicijskih odhodkov, ki se financirajo iz EU sredstev. Z investicijami EU je neposredno povezana tudi slovenska udeležba, ki v letu 2020 beleži 46,7 % rast glede na oceno realizacije 2019.

Predvidena rast odhodkov za plače je ocenjena na podlagi veljavne ureditve in znanih dejstev. Vlada in sindikati javnega sektorja so se decembra 2018 dogovorili o povišanju plač in nekaterih dodatkov, uvedbi jubilejne nagrade za 40 let, spremembi višine odpravnine za odhod v pokoj ter trajnemu zamiku izplačila napredovanj na december vsakega leta. Takojšnja uveljavitev dogovorjenih povišanj bi pomenila veliko tveganje za vzdržnost javnih financ, zato je bilo dogovorjeno tudi podaljšanje neizplačevanja delovne uspešnosti do 30. 6. 2020 ter postopna uveljavitev navedenih dvigov, tako da je skupni finančni učinek porazdeljen od leta 2019 do 2021. Vlada je pri pripravi predloga državnega proračuna za leto 2021 upoštevala s sindikati dogovorjene višje obveznosti in »avtomatične« rasti, ki izhajajo iz predpisov, ki določajo plače in druge pravice z delovnega razmerja. Tako na rast mase sredstev za stroške dela v letu 2021 vpliva predvsem povečanje sredstev za delovno uspešnost (s 1. 7. 2020), povečanje plač zaradi višjih uvrstitev delovnih mest, za katere je bilo dogovorjena višja uvrstitev za tri ali več plačnih razredov (s 1. 9. 2020), ter zaradi izplačila rednega napredovanja iz leta 2020 (s 1. 12. 2020).

Pri tem je vlada upoštevala tudi makroekonomsko napoved UMAR, pri čemer poudarja, da so v oceni rasti plač v proračunih upoštevane že dogovorjene obveznosti, ter da sredstva za plače in druge izdatke zaposlenim pri neposrednih uporabnikih državnega proračuna pokrivajo obveznosti le za slabo četrtno zaposlenih v javnem sektorju, za katerega velja enotni plačni sistem, in da so v tej ekonomski kategoriji poleg plač načrtovana tudi sredstva za druge izdatke zaposlenim, na katere ne vpliva dogovorjena rast plač. Poleg tega pa na nižjo rast vpliva tudi struktura delovnih mest pri navedenih subjektih (neposrednih uporabnikih državnega proračuna), saj za razliko od drugih delov javnega sektorja, praviloma nimajo delovnih mest, ki bi bila deležna povišanja s 1. 9. 2020.

Vlada meni, da v državnem proračunu ni mogoče načrtovati rasti izdatkov, če obveznost še ni dogovorjena in uveljavljena ne glede na to, da se lahko (iz prakse) predvideva težnja za sklenitev dodatnih dogovorov s sindikati. To bi pomenilo tudi »prejudiciranje« rezultata dogovora s sindikati, poleg tega pa morebitna pogajanja vlada vodi ob takrat znanih makroekonomskih okvirih in ekonomskih zmožnostih.

Kot ugotavlja Fiskalni svet, je največ sredstev ekonomskega namena izdatkov za blago in storitve v letu 2021 načrtovanih za druge operative odhodke, in sicer v višini 307,9 mio EUR oziroma 136,7 mio EUR več kot za leto 2020. Glavnina tega povišanja odpade na dvig sredstev za namen plačila obveznosti po sodnih odločbah pri Ministrstvu za finance (133,1 mio EUR več kot za leto 2020). Višja so namreč načrtovana sredstva za poravnavanje odškodnin Republike Slovenije posameznim fizičnim in pravnim osebam, bi lahko izhajala iz sodnih odločb ali sklenjenih sodnih ali izvensodnih poravnav. Sredstva so načrtovana v višini, ki je ocenjena glede na predviden zaključek sodnih postopkov.

Glede upoštevanja oziroma neupoštevanja ukrepov in njihovih finančnih učinkov, ki jih Državni zbor še ni sprejel, vlada pojasnjuje, da vsako leto pripravi Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije, tekom leta pa po potrebi sprejme spremembe in dopolnitve Normativnega delovnega programa. Redno delo vladnih teles poteka skozi vse leto. Če so javne finance izpostavljene tveganju, je treba izpostaviti varnostne mehanizme, določene v 9.e členu ZJF, in sicer:

»(1) V primerih iz prvega odstavka 11. člena ZFisP, minister, pristojen za finance, s prvim dnem naslednjega meseca, za največ 60 dni sprejme ukrepe za zagotovitev fiskalne discipline, s katerimi poizkuša doseči ponovno srednjeročno uravnoveženost javnih financ, in sicer:

1. dovoli prevzemanje obveznosti samo na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance;

2. predlaga vladi sprejetje predpisov, s katerimi se zmanjšajo izdatki proračunov sektorja država;

3. prepove prerazporejanje pravic porabe.

(2) Če je za zagotovitev spoštovanja srednjeročne uravnoveženosti javnih financ iz 3. člena ZFisP, v skladu z drugim odstavkom 11. člena ZFisP, treba pripraviti predlog spremembe okvira, se do sprejetja spremembe okvira ukrepi iz prejšnjega odstavka nadaljujejo.“

### **Usklajenost s fiskalnimi pravili**

V obdobju 2020 do 2022 se za Slovenijo spremeni minimalni srednjeročni proračunski cilj (MTO), ki je določen s strani EK. Slovenija mora v omenjenem triletnem obdobju do leta 2022 doseči strukturni saldo sektorja država v višini minus 0,25 % BDP. Fiskalni svet ugotavlja, da bo srednjeročni cilj po pravilih EU in po projekcijah v predloženih dokumentih dosežen. Prav tako ugotavlja, da po ocenah ne bo potreben dodaten strukturni napor. Pri izpolnjevanju domačega fiskalnega pravila Fiskalni svet ugotavlja, da se strukturni saldo sektorja država približuje strukturni uravnoveženosti. Domače fiskalno pravilo zahteva, da se strukturna uravnoveženost – ko je ta enkrat dosežena - ohranja na srednji rok. Srednji rok je opredeljen z dolžino gospodarske cikla, njegovo obdobje pa je zaradi negotovosti pri napovedih kompleksno in lahko predstavlja različna obdobja, kar posledično vodi v različne izračune uravnoveženosti na srednji rok. Na to opozarja tudi Fiskalni svet v svoji oceni (str. 30-31). Ministrstvo za finance je v svojih izračunih, ob upoštevanju povprečja ocen proizvodnih vrzeli, za gospodarski cikel upoštevalo obdobje od 2017 do zadnjih razpoložljivih napovedi (2021). Za to obdobje petih let je strukturni saldo srednjeročno izravnani, kar ugotavlja tudi Fiskalni svet. Cikel, ki ga pri izračunih upošteva Fiskalni svet, trenutno znaša sedem let.

Slovenija bo v letih 2019 in 2020 ohranjala pozitiven saldo sektorja država (0,81 % BDP v 2019 in 0,88 % BDP v 2020). Strukturni saldo se bo zaradi slabše makroekonomske napovedi nekoliko poslabšal, kljub temu pa bo, po ocenah Ministrstva za finance, še vedno pozitiven in izravnani na srednji rok (0,1 % BDP v 2019 in 0,13 % BDP v 2020).

Glede na osnutke proračunskih načrtov, ki so jih pripravile države članice evroobmočja, lahko ugotovimo, da bo imelo v letu 2019 pozitiven nominalni saldo deset držav članic evroobmočja, pozitiven strukturni saldo pa sedem držav evroobmočja. V letu 2020 presežek nominalnega salda načrtuje osem držav, medtem ko le šest držav izboljšuje strukturni saldo glede na leto 2019 (načrtujejo pozitiven fiskalni napor). Pri tem je treba ločevati med državami, ki imajo fiskalni prostor in tudi s poslabšanjem strukturnega salda še vedno presegajo srednjeročni fiskalni cilj, nekatere države pa tega prostora nimajo. Po ocenah EK bodo države evroobmočja v letih 2019 in 2020 v povprečju dosegle negativen nominalni saldo (-0,8 oziroma -0,9 % BDP) in negativen strukturni saldo (-0,9 oziroma -1,1 % potencialnega BDP).

Po najnovejših ocenah EK, izračunanih na njihovih predpostavkah (European Economic Forecast, autumn 2019), so se za Slovenijo poslabšale ocene nominalnega in strukturnega salda. Pri tem pa je potrebno opozoriti, da pri tem ni upoštevana nezanesljivost izračuna proizvodne vrzeli, ki je po izračunih EK v letu 2019 in 2020 višja za 1,7 oziroma 1,3 odstotne točke. Poleg tega v izračunih EK niso upoštevani nekateri ukrepi s področja davčnih sprememb. Tako je za Slovenijo ocenjeni

nominalni saldo s strani EK v letih 2019 in 2020 nižji za 0,3 oziroma 0,4 odstotne točke, ocenjeni strukturni saldo pa je negativen (-1,0 in -0,9 % potencialnega BDP).

### **Najvišja dovoljena meja izdatkov in revizija Statističnega urada Republike Slovenije**

Fiskalni svet ugotavlja, da so presežene ravni najvišjih dovoljenih izdatkov za sektor država za celotno opazovano obdobje, kar je predvsem oziroma izključno posledica "benchmark" revizije nacionalnih računov od leta 1995 dalje, ki vključuje revizijo podatkov na podlagi novih podatkovnih virov ter revizijo kot posledico metodoloških sprememb na podlagi ESA2010 metodologije.

V okviru metodološke revizije so se skladno povišali izdatki in prihodki sektorja država na račun bruto prikaza pokojnin za vrednost prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ki jih država preko blagajne Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ) plača v blagajno Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) za zdravstveno varstvo upokojencev. Tako se je na prihodkovni strani povečal agregat Dejanski socialni prispevki, na izdatkovni strani pa za enako vrednost Socialna nadomestila in pomoč v naravi, zato ni vpliva na presežek oziroma primanjkljaj (B.9) sektorja država. V predhodnih ocenah Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: SURS) je bil ta tok konsolidiran v okviru računovodske konsolidacije znotraj omenjenih blagajn (ZPIZ, ZZZS). Vendar se na podlagi metodologije ESA2010 (člen 20.160) in Government Finance Statistic Manual 2014 (člen 3.161) v okviru statističnega prikaza agregatov specifične transakcije med enotami države ne smejo konsolidirati, ker so v sistemu preusmerjene na druge enote. V omenjenem primeru se torej intra-konsolidacije v podsektorju S.1314 Skladi socialne varnosti, kamor sta uvrščena ZPIZ in ZZZS, ne smejo konsolidirati prispevki za zdravstveno zavarovanje upokojencev, ki jih ZPIZ nakaže ZZZS, ampak morajo biti obravnavani oziroma prikazani kot da so plačani oziroma namenjeni direktno upokojencem kot del socialnih nadomestil (bruto pokojnina), in nato jih upravičenci plačajo v sistem socialne varnosti.

Omenjena revizija tako v celotni seriji podatkov zviša tako raven prihodkov kot izdatkov sektorja država ter tako poruši postavljene okvire maksimalnih dovoljenih izdatkov sektorja država določene do dneva revizije SURS (25. 9. 2019). Ministrstvo za finance ni bilo obveščeno o konkretnih vsebinah revizije s strani SURS in tako ni bilo mogoče pripraviti oziroma predlagati spremembe okvirja za pripravo poračunov do 15. 9. 2019 na podlagi 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15). Kljub vsemu na podlagi trenutnih ocen proizvodne vrzeli in projekcij prihodkov sektorja države Fiskalni svet ocenjuje, da je predvidena raven izdatkov skladna s preračunano vrednostjo zgornje meje izdatkov.

Sklepno vlada na podlagi podanih pojasnil nedoslednosti in ob upoštevanju dejstva, da ima na voljo instrumente ukrepanja, če se uresničijo tveganja, ki so sestavni del priprave vseh proračunskih dokumentov, ocenjuje, da je predlagan dopolnjen Predlog proračunov RS za leti 2020 in 2021 ustrezen.