



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**FISKALNI SVET**

**Ocena skladnosti  
dopolnjenega Predloga  
proračunov RS za leti 2020 in  
2021 s fiskalnimi pravili**

November 2019

Številka dokumenta: 30-2/2019/8

Fiskalni svet tudi po pregledu dopoljenih predlogov proračunskih dokumentov (dopolnjen Predlog proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 ter dopolnjeni Osnutek proračunskega načrta za leto 2020) ocenjuje, da projekcije javnofinančnih gibanj spremljajo precejšnja negativna tveganja. Projekcije so formalno sicer skladne s fiskalnimi pravili, a Fiskalni svet še naprej zaznava nedoslednosti med napovedmi nekaterih postavk ter predlaganimi oziroma veljavnimi ukrepi. Že realizacija zgolj manjšega dela zaznanih tveganj bi lahko pomenila odklon od formalne skladnosti.

Fiskalni svet je 20. 10. 2019 Državnemu zboru in Vladi RS skladno z zakonodajo posredoval oceno skladnosti Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili.<sup>1</sup> V oceni je vladi predlagal, da pripravi dopolnjen predlog državnega proračuna za leti 2020 in 2021, ki bo upošteval finančne učinke predlagane zakonodaje oziroma predlog proračuna podpre z ukrepi, ki bodo skladni z načrtovano ravnjo prihodkov in izdatkov. Vlada je Fiskalnemu svetu 6. 11. 2019 poslala dopolnjen Predlog proračunov RS za leti 2020 in 2021 ter dopolnjen Osnutek proračunskega načrta za leto 2020.

Bistvene spremembe se v dopoljenih predlogih proračunskih dokumentov nanašajo na upoštevanje učinkov sprejetih sprememb davčne zakonodaje. Te bodo znižale saldo javnih financ kumulativno v letih 2020 in 2021 za 44 mio EUR. Ob tem projekcije temeljijo na predpostavki učinkovitejšega pobiranja dajatev. Po navedbah dopoljenega predloga proračuna RS se v letu 2020 to nanaša na dodatne prihodke iz naslova dohodnine, davka od dohodka pravnih oseb in davka na dodano vrednost, v letu 2021 pa na dodatne prihodke iz naslova davka na dodano vrednost. Skupni učinek teh ukrepov naj bi v letu 2020 znašal 74 mio EUR, v letu 2021 pa 25 mio EUR. Predpostavka o večji učinkovitosti po oceni Fiskalnega sveta predstavlja dodatno tveganje projekcij prihodkov predlaganih proračunov.

Poleg tega v dopoljenih proračunskih dokumentih ostaja prisotna večina tveganj, ki jih je Fiskalni svet zaznal že ob oceni skladnosti predloga proračunov RS s za leti 2020 in 2021 fiskalnimi pravili. V primeru njihove uresničitve bi lahko bile ogrožene ugotovitve o formalni skladnosti s fiskalnimi pravili. Najpomembnejša tveganja so naslednja:

- Tudi v dopolnjen predlog proračunov so vključene postavke s pozitivnim vplivom na saldo javnih financ, ki po oceni Fiskalnega sveta v tem trenutku nimajo ustrezne podlage v veljavni zakonodaji (znižanje odhodkov za transfere posameznikom in gospodinjstvom v letu 2020 glede na 2019).
- Predlogi ukrepov, o katerih potekajo usklajevanja, bi večinoma pomenili dodatno obremenitev javnih blagajn (izredna uskladitev pokojnin).
- Nekatere zakonodajne spremembe v obravnavi bodo vplivale na javne finance kratkoročno negativno le v manjši meri, na daljši rok pa lahko vzdržnost javnih financ pomembneje poslabšajo, na kar je Fiskalni svet že opozoril (spremembe pokojninske zakonodaje).
- Tveganja, povezana z makroekonomskimi napovedmi, izhajajo zlasti iz mednarodnega okolja, na kar je s pripravo alternativnega scenarija opozoril UMAR. Podatki in napovedi drugih institucij, objavljeni po pripravi napovedi UMAR, navedena tveganja potrjujejo.

---

<sup>1</sup> <http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-predloga-proracunov-rs-za-leti-2020-in-2021-s-fiskalnimi-pravili/>

V letih 2019–2021 naj bi se po predloženih proračunskih dokumentih presežek sektorja država v celotnem obdobju nahajal na ravni nekoliko pod 1 % BDP, medtem ko naj bi se presežek državnega proračuna povečal z 0,3 % BDP v 2019 na 1,2 % BDP v 2021. Bruto dolg sektorja država naj bi se do konca leta 2020 znižal nominalno in kot delež v BDP ter se približal 60 % BDP.

Raven izdatkov sektorja država v letih 2020–2021 tudi v dopoljenih proračunskih dokumentih presega zgornjo dovoljeno mejo iz trenutno veljavnega Okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022. To je posledica revizije podatkov o nacionalnih računih po datumu, do katerega je bilo Okvir še mogoče spreminjati. Na podlagi trenutnih ocen ravni proizvodne vrzeli in na podlagi projekcije prihodkov sektorja država v predloženih proračunskih dokumentih Fiskalni svet ocenjuje, da je predvidena raven izdatkov sektorja država skladna s preračunanimi vrednostmi zgornje meje obsega izdatkov. Ocenjeni letni strukturni saldo bo v obdobju projekcij v presežkih ter tako formalno skladen z zahtevami Zakona o fiskalnem pravilu in Pakta stabilnosti in rasti. Strukturni saldo naj bi se ob upoštevanju različnih ocen dolžine gospodarskega cikla približeval srednjeročni izravnosti. Ocene Fiskalnega sveta kažejo, da bo za doseganje tega cilja tudi po letu 2021 potrebno ustvarjanje strukturnih presežkov.

Fiskalni svet opozarja, da tudi dopoljen Predlog proračunov za leti 2020 in 2021 predstavlja nadaljevanje vodenja fiskalne politike brez načrtanega celovitega nabora politik za ustrezno zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, zlasti v povezavi s stroški staranja prebivalstva. V zadnjem obdobju so bili poleg tega sprejeti oziroma so v pripravi ukrepi, ki bi lahko v prihodnje položaj javnih financ strukturno poslabšali. Pomanjkanje manevrskega prostora javnofinančne politike je v preteklosti pogosto vodilo v krčenje investicij države. V obdobju umirjanja gospodarske rasti bi bila restriktivna fiskalna politika, zasnovana na krčenju investicij države, neustrezna in bi poslabšala tudi dolgoročne gospodarske izglede. V takšnih gospodarskih razmerah in ob precejšnjih negativnih makroekonomskih tveganjih bi morala zato vlada dosledneje upoštevati načelo previdnosti, kar ji nalaga Zakon o fiskalnem pravilu.

**Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil**

		2020	2021
A	Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država (formalno)*	(✘)	(✘)
	Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država (preračunano)*	(✓)	(✓)
B	Minimalni strukturni saldo po pravilih EU (MTO)	✓	✓
C	Izdatkovno pravilo EU	✓	...
D	Zmanjševanje bruto dolga sektorja država po pravilih EU	✓	...
A	Obseg izdatkov v Okviru 2020-2022 (mio EUR)	21.480	22.160
	Obseg izdatkov po projekcijah MF (mio EUR)	21.885	22.676
	Preračunani maksimalni obseg izdatkov (mio EUR)	21.992	22.811
B	Strukturni saldo (v % BDP)	0,2	0,2
	Minimalni strukturni saldo po pravilih EU - MTO (v % BDP)	-0,25	-0,25
	Strukturni saldo v srednjeročnem obdobju (v % BDP)**	...	-1,0
C	Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	3,9	...
	Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)	4,9	...
D	Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	62,1	...
	Dovoljena raven dolga (v % BDP)	69,4	...

*Vir: SURS, MF, ocene in preračuni FS. Opombe: \*razlika v oceni je posledica revizije podatkov sektorja država, \*\*pri izračunu upoštevano obdobje sedmih let (2015-2021), v katerem po trenutno razpoložljivih podatkih dejanska raven BDP preide iz podpotencialne v nadpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravnjo BDP.*

Tabela 2: Primerjava dopoljenega predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s predlogom proračunov RS za leti 2020 in 2021

v mio EUR	ocena za 2019 (sep. 19)	2020		razlika	2021		razlika	glede na preteklo leto	
		predlog (sep. 19)	dopolnjen (nov. 19)		predlog (sep. 19)	dopolnjen (nov. 19)		2020 (nov. 19)	2021 (nov. 19)
<b>Prihodki skupaj</b>	<b>10.245</b>	<b>10.818</b>	<b>10.773</b>	<b>-45</b>	<b>11.112</b>	<b>11.112</b>	<b>0</b>	<b>528</b>	<b>338</b>
Dohodnina	1.357	1.469	1.360	-109	1.677	1.559	-118	3	199
Davek od dohodkov pravnih oseb	1.000	1.082	1.111	29	1.157	1.251	94	111	140
Davek na dodano vrednost	3.948	4.153	4.188	36	4.349	4.374	25	240	185
Trošarine	1.541	1.530	1.530	0	1.523	1.523	0	-11	-8
Nedavčni prihodki	634	532	532	0	549	549	0	-102	17
Prejeta sredstva iz EU	791	1.071	1.071	0	851	851	0	281	-221
Ostalo	974	980	980	0	1.007	1.006	-1	6	26
<b>Odhodki skupaj</b>	<b>10.091</b>	<b>10.350</b>	<b>10.358</b>	<b>8</b>	<b>10.455</b>	<b>10.455</b>	<b>0</b>	<b>267</b>	<b>97</b>
Plače in drugi izdatki zaposlenim	1.120	1.178	1.178	0	1.210	1.210	0	58	32
Izdatki za blago in storitve	865	904	904	0	1.066	1.063	-3	39	159
Transferji posam. in gospod.	1.425	1.332	1.332	0	1.341	1.341	0	-93	10
Plačila obresti	785	752	752	0	697	697	0	-33	-55
Subvencije	440	523	523	0	509	509	0	83	-14
Investicijski odhodki in transferji	1.050	1.157	1.157	0	989	992	3	107	-165
Tekoči transferji v sklade soc. zav.	1.072	1.106	1.106	0	1.102	1.102	0	34	-4
Tekoči transferji v javne zavode	2.064	2.149	2.157	8	2.213	2.213	0	93	56
Ostalo	1.270	1.250	1.250	0	1.328	1.328	0	-20	78
Saldo	154	468	415	-53	657	657	0	261	241

Vir: MF, preračuni FS.

Tabela 3: Primerjava dopoljenega Osnutka proračunskega načrta za leto 2020 z Osnutkom proračunskega načrta za leto 2020

<i>v mio EUR</i>	2019 (OPN)	2020 (OPN okt. 19)	2020 (OPN nov. 19)	razlika 2020 OPN (nov. 19) glede na OPN (okt. 19)	razlika 2020-2019 OPN (nov. 19)
<b>Neto posojanje / neto izposojanje</b>	<b>391</b>	<b>446</b>	<b>446</b>	<b>0</b>	<b>55</b>
<b>Skupaj prihodki sektorja država</b>	<b>21.467</b>	<b>22.330</b>	<b>22.330</b>	<b>0</b>	<b>863</b>
Skupaj davki	10.569	11.033	11.033	0	465
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.713	6.951	6.985	34	272
Tekoči davki na dohodek in premoženje	3.844	4.071	4.037	-34	193
Davki na kapital	11	12	12	0	0
Prispevki za socialno varnost	7.723	8.173	8.173	0	449
Prihodki od lastnine	402	355	355	0	-46
Drugi prihodki	2.774	2.769	2.769	0	-5
<b>Skupaj izdatki sektorja država</b>	<b>21.076</b>	<b>21.885</b>	<b>21.885</b>	<b>0</b>	<b>808</b>
Sredstva za zaposlene	5.471	5.754	5.754	0	283
Vmesna potrošnja	2.933	3.039	3.039	0	106
Socialna nadomestila	8.484	8.840	8.840	0	356
Izdatki za obresti	789	757	757	0	-31
Subvencije	357	379	379	0	23
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.844	1.962	1.962	0	118
Kapitalski transferji, odhodki	244	238	238	0	-6
Drugi odhodki	954	914	914	0	-40

Vir: MF, preračuni FS.