



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2019

Maj 2020

KAZALO:

Predgovor	5
1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2019	7
1.1 Usmeritve delovanja Fiskalnega sveta	7
1.2 Sestava Fiskalnega sveta	10
2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2019	11
3. Priporočila Fiskalnega sveta v letu 2019	13
4. Fiskalni svet in Državni zbor	13
5. Stiki Fiskalnega sveta z mediji	14
6. Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta	16
6.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU	16
6.2 Stiki z mednarodnimi institucijami	17
Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2019	19
Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2019	24
Priloga 3: Pojmovnik	32

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Organigram Fiskalnega sveta	10
Slika 4.1	Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov	14
Slika 5.1	Število objav o Fiskalnem svetu v medijih po mesecih leta 2018	15
Slika 5.2	Število objav po letih	15

KAZALO TABEL:

Tabela 1.1	Letni urnik objav Fiskalnega sveta in drugih ključnih objav	8
------------	---	---

PREDGOVOR

V letu 2019 je Fiskalni svet poleg rednih nalog, ki jih od njega zahteva zakonodaja, z mnenji in priporočili opozarjal na tveganja, ki jim je izpostavljen sektor država in ki bi utegnili ogroziti vzdržnost javnih financ že na srednji, še bolj pa na dolgi rok. Ekonomsko in družbeno okolje je zaznamovala pojemajoča gospodarska rast, ki je bila v evropski primerjavi še vedno visoka, toda nižja kot leto poprej. To je vplivalo tudi na pričakovanja in napovedi. Medtem ko smo bili v prejšnjih dveh letih priča popravkom gospodarskih napovedi navzgor, smo v letu 2019 doživljali popravke navzdol. Optimizem je plahnel, spoznanje o prihajajoči recesiji je vedno bolj prevladovalo tudi v strokovnih krogih.

Fiskalni svet je z ocenjevanjem izpolnjevanja fiskalnih pravil v proračunskih dokumentih začel v letih živahne gospodarske aktivnosti in razmeroma udobno doseženih javnofinančnih nominalnih presežkov. Zahteva po strukturni uravnoteženosti se je zato marsikateremu političnemu akterju zdela izkaz pretiranega pesimizma. Politične težnje po načrtovanju porabe bodočih presežkov so bile izrazite, ne glede na kratkoročno negotovost in znatna srednjeročna tveganja. V nadaljnjem dogajanju se je žal pokazalo, da so pogoji proračunskega načrtovanja na prihodkovni strani tako negotovi, da nikoli ne opravičujejo pretiranega optimizma.

V okviru političnih razprav se pojavljajo tudi zahteve po spremembi fiskalnih pravil. V populistični interpretaciji namreč interesne skupine rade zavajajo, da so ovira njihovim interesom pravila, ne pa omejenost virov. Čeprav so tudi fiskalna pravila predmet kritičnih strokovnih obravnav, to ne pomeni, da bi njihovo sproščanje ali celo odprava povečala blaginjo. To bi se morda zgodilo le kratkoročno. Sicer bi skladno s teoretičnimi dognanji in praktičnimi izkušnjami veljalo obratno, saj bi zmanjšalo razumno ravnanje z omejenimi viri in onemogočilo oblikovanje zadostnega fiskalnega prostora za ukrepanje ob šokih.

V manjši izvozno usmerjeni državi, kot je Slovenija, že sum, da je na pohodu fiskalna neodgovornost, poslabša njen položaj na finančnih trgih. Posledice so znane: poslabšanje pogojev refinanciranja njenih zadolžitev, dvig zahtevane donosnosti njenih dolžniških instrumentov in s tem povečanje javnih izdatkov za plačevanje obresti. Namesto pričakovanega sproščanja bi se razpoložljiv prostor za javno porabo zmanjšal. Zato Slovenija s prenašanjem nacionalnih fiskalnih pravil nikakor ne sme izstopati iz družine fiskalno odgovornih držav in zanesljivih finančnih partnerjev.

Možno je, da bo EU kot celota pristopila k prilagajanju fiskalnih pravil morebitni novi realnosti, ki v zadnjem času predvsem kaže, kako pomembno je v dobrih časih pospešeno oblikovati zadosten fiskalni prostor za odzivanje ob šokih. Da za Slovenijo škodljivo prehiteno ni potrebno, zagotavlja tudi nacionalna zakonodaja z določbo Zakona o fiskalnem pravilu (3. člen, 6. odstavek), da se način izračuna zgornje meje obsega izdatkov sektorja država ustrezno spremeni, če se spremeni Pakt za stabilnost in rast ali če Državni zbor Republike Slovenije ratificira spremembo mednarodne pogodbe, ki ureja stabilnost, usklajevanje in upravljanje v ekonomski in monetarni uniji.

Leto 2019, na katero se nanaša to poročilo Fiskalnega sveta, je bilo, kot kaže, zadnje leto nadpotencialne ravni gospodarske aktivnosti pred vstopom v obdobje daljše negotovosti zaradi izjemnih okoliščin pandemije. Ob začasnem izvzetju zasledovanja srednjeročne uravnoteženosti so tudi

na srednji in daljši rok fiskalna pravila dovolj fleksibilna, da je možna njihova uporaba tudi v teh drugačnih okoliščinah. So glavna opora fiskalni politiki, ki mora tudi v teh pogojih sprejemati odločitve, od katerih je odvisna vzdržnost javnih financ, od te pa blaginja prebivalcev sedaj in v prihodnosti. Podpora doseganju obeh ciljev na srednji in dolgi rok je tudi osnovno vodilo delovanja Fiskalnega sveta.

Dr. Davorin Kračun,
predsednik Fiskalnega sveta

1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2019

Leto 2019 je bilo drugo celo koledarsko leto delovanja Fiskalnega sveta. Podlago za ustanovitev in delovanje Fiskalnega sveta predstavlja Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP)¹, ki je bil v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) sprejet julija 2015. ZFisP med drugim določa naloge, sestavo in način delovanja Fiskalnega sveta. Njegovi člani so bili v Državnem zboru potrjeni z ustavno večino 21. marca 2017, ko je organ tudi pričel z delovanjem. Fiskalni svet mora skladno z 10. členom ZFisP poročilo o svojem delu Državnemu zboru v obravnavo predložiti enkrat letno do konca maja tekočega leta za preteklo leto. Svoje prvo letno poročilo je Fiskalni svet pripravil v maju 2018 za leto 2017, v tem poročilu pa so predstavljeni poglobljeni vidiki delovanja Fiskalnega sveta v letu 2019.

1.1 Usmeritve delovanja Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je neodvisen in samostojen državni organ, ki ocenjuje ustreznost načrtovane in realizirane javnofinančne politike oziroma njeno skladnost z zakonsko predpisanimi fiskalnimi pravili. Za svoje delovanje je odgovoren izključno Državnemu zboru, ki potrjuje in lahko tudi zamenja njegove člane, ki jim je sicer podeljen petletni mandat. Neodvisnost organa je nujen pogoj za oblikovanje mnenj, ki niso podvržena vsakokratnemu političnemu dogajanju. To omogočata zahtevana dvotretjinska večina glasov vseh poslancev za potrditev članov Fiskalnega sveta ter samostojno razpolaganje s finančnimi sredstvi, zagotovljenimi z državnim proračunom.² Fiskalni svet v okviru proračunskega načrtovanja sam predlaga sredstva, ki jih potrebuje za lastno delovanje skladno z ZFisP. Neodvisnost in močna analitična podpora mnenjem Fiskalnega sveta sta nujna za kredibilno delovanje nove institucije. Vodilo pri oblikovanju mnenj Fiskalnega sveta o javnih financah je osredotočenost na srednji oziroma dolgi rok, saj lahko le dolgoročno stabilne in vzdržne javne finance zagotovijo podlago za gospodarski razvoj in s tem za blaginjo prebivalstva.

Naloge Fiskalnega sveta so določene z ZFisP. Nanašajo se predvsem na oceno ustreznosti proračunskih dokumentov, ki morajo zagotavljati skladnost z zakonsko predpisanimi fiskalnimi pravili oziroma stabilen položaj javnih financ na srednji rok. Fiskalni svet tudi presoja, ali so nastale in kdaj so prenehale izjemne okoliščine, ki opravičujejo odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Celoten nabor nalog je zapisan v 7. členu ZFisP. Poleg določil ZFisP je novela Zakona o javnih financah iz februarja 2018 (v nadaljevanju: ZJF-H)³ Fiskalnemu svetu naložila še ocenjevanje pristranosti preteklih makroekonomskih napovedi, ki predstavljajo podlago za izdelavo proračunskih dokumentov. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna iz maja 2018⁴ pa od Fiskalnega sveta zahteva tudi naknadno oceno napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država. Glede na z zakonodajo določena prehodna obdobja bo Fiskalni svet obe oceni preteklih napovedi prvič pripravil v letu 2020.

Fiskalni svet je v letu 2019 deloval v okviru zastavljenega rednega letnega cikla delovanja. Delo je v veliki meri poleg v ZFisP terminsko določeno tudi v noveli ZJF-H s postopkom izdelave proračunskih dokumentov ter z objavami pomembnejših makroekonomskih in javnofinančnih podatkov. Poleg

¹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056>

² Več o stroških poslovanja ter o izbranih komponentah bilance stanja Fiskalnega sveta za leto 2019 v Prilogi 1.

³ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0544?sop=2018-01-0544>

⁴ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-1754?sop=2018-01-1754>

Tabela 1.1: Letni urnik objav Fiskalnega sveta in drugih ključnih objav

	1. teden	2. teden	3. teden	4. teden
Januar		FS: tekoča gibanja		
Februar				<i>SURS: NR</i>
Marec		<i>UMAR: napoved</i>		<i>SURS: TA</i>
April	<i>MF: PS&NRP; Okvir</i>	FS: ocena PS/Okvira		
Maj			<i>EK: ocena PS/CSR</i>	<i>SURS: NR;</i> FS: Letno poročilo
Junij				<i>SURS: TA</i> FS: ocena preteklega leta
Julij	FS: tekoča gibanja			
Avgust				<i>SURS: NR</i>
September		<i>UMAR: napoved</i>		<i>SURS: TA;</i> <i>MF: Okvir/OPN</i>
Oktober		<i>MF: DP, Okvir, OPN</i>	<i>SURS: EDP;</i> FS: ocena Okvira/DP (OPN)	
November		<i>EK: ocena OPN</i>		<i>SURS: NR</i>
December				<i>SURS: TA</i>

Opomba: Grafika prikazuje časovni vidik objave rednih publikacij Fiskalnega sveta (obarvano rdeče) v koledarskem letu. Fiskalni svet mnenja, ki niso zakonsko predpisana, po lastni presoji objavlja tudi izven prikazanih terminov. Kratice: CSR-priporočila državi v okviru Evropskega semestra, DP-državni proračun, NR-nacionalni računi, NRP-Nacionalni reformni program, OPN-Osnutek proračunskega načrta, PS-Program stabilnosti, TA-temeljni agregati sektorja država.

Vir: Fiskalni svet.

zakonsko predpisanih nalog objavlja Fiskalni svet glede na tekoča makroekonomska in javnofinančna dogajanja ter ob predvidenih zakonodajnih spremembah, ki bi lahko vplivale na vzdržnost javnih financ, mnenja oziroma sporočila za javnost. Tako je že v začetku leta 2018 pričel z rednim objavljanjem publikacije Javnofinančna in makroekonomska gibanja. ZFisP te publikacije izrecno ne predpisuje, njena priprava pa sodi v sklop nalog spremljanja tekočega izvrševanja blagajn konsolidirane bilance po 3. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP oziroma v sklop opravljanja drugih nalog, potrebnih za izvajanje njegovih pristojnosti po 9. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP. Publikacija praviloma izhaja januarja in julija po vsakokratni objavi četrletnih podatkov o gibanjih v sektorju država. V njej Fiskalni svet poleg pregleda javnofinančnih gibanj poda tudi svoj pogled na ciklične razmere v gospodarstvu, poseben poudarek je dan oceni dejavnikov in tveganj, ki lahko vplivajo na doseganje fiskalnih ciljev.

Poslovnik Fiskalnega sveta, objavljen v Uradnem listu RS (26/2017),⁵ določa organizacijo ter način njegovega dela. Fiskalni svet se običajno tedensko sestane na nejavnih sejah, na katerih obravnava

⁵ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1384?sop=2017-01-1384>

trenutna makroekonomska in javnofinančna dogajanja ter med drugim sprejema odločitve o javnih objavah svojih mnenj, sporočil oziroma gradiv.

Fiskalni svet ima za podporo svojemu delovanju sklenjena sporazuma o sodelovanju z Uradom RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) in z Ministrstvom za finance (v nadaljevanju: MF).⁶ Slovenski fiskalni svet je namreč v primerjavi s podobnimi institucijami, ki delujejo v drugih državah EU, med najmanjšimi po kadrovski zasedbi. Tudi zato je ZFisP v sedmem odstavku 10. člena predvidel možnost sklepanja sporazumov z organi sektorja država, ki morajo Fiskalnemu svetu zagotoviti vse informacije, analize in podatke, s katerimi razpolagajo. V obeh sporazumih so predvideni podatki oziroma dokumenti ter roki, v katerih obe instituciji zagotavljata zahtevane informacije Fiskalnemu svetu. Sporazuma o sodelovanju z UMAR in z MF sta se v letu 2019 izvajala skladno z dogovori.

Fiskalni svet se je v letu 2019 večkrat sestel s predstavniki domačih institucij. Sporazuma o sodelovanju z MF in UMAR vključujeta tudi določilo o rednih srečanjih na tehnični ravni z namenom informiranja Fiskalnega sveta o trenutnih makroekonomskih in javnofinančnih dogajanjih ter napovedih. Služba za analize Fiskalnega sveta se je v letu 2019 s predstavniki obeh institucij redno sestajala na tehnični ravni, dvakrat pa se je Služba za analize na tehnični ravni o makroekonomskih napovedih sestala tudi z Banko Slovenije, ki sicer še ni sprejela predloga formalnega sporazuma o sodelovanju. V letu 2019 se je Fiskalni svet sestel z ministrom za zdravje ter z državnim sekretarjem Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, oba pogovora sta potekala na temo predlogov sprememb pokojninske zakonodaje.

Fiskalni svet za svoje delovanje potrebuje tudi podatke in informacije, ki niso javno objavljeni. Za potrebe analiz in oblikovanje mnenj je v letu 2019 Fiskalni svet skladno z ZFisP povpraševal po podatkih in informacijah pri Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Finančnem uradu Republike Slovenije in pri Statističnem uradu Republike Slovenije, s katerimi nima sklenjenih sporazumov o sodelovanju.

V letu 2019 je Fiskalni svet z namenom pridobivanja mnenj in priporočil glede svojega delovanja organiziral dve posvetovanji s slovenskimi ekonomisti, ki se ukvarjajo z javnimi financami.⁷ Na srečanju ob drugi obletnici delovanja Fiskalnega sveta v marcu 2019 so bila v razpravi podana mnenja o ključnih kratkoročnih in dolgoročnih izzivih fiskalne politike ter vlogi in izvajanju fiskalnih pravil pri zagotavljanju srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Razprava na drugem srečanju v decembru 2019 se je na pobudo Fiskalnega sveta dotaknila dveh širših področij: fiskalnih pravil in dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Po mnenju sodelujočih morajo fiskalna pravila postaviti trdne omejitve zahtevam glede prekomerne proračunske porabe in delovati stabilizacijsko glede na ciklični položaj gospodarstva. Čeprav sta določanje cikličnega položaja in s tem tudi natančno ocenjevanje spoštovanja na tem temelječih fiskalnih pravil metodološko težavna, so koristi fiskalnih pravil nedvomne. Ker postavlja nacionalno fiskalno pravilo v Sloveniji omejitve glede zgornje dovoljene meje izdatkov, bi morali nosilci ekonomske politike v večji meri upoštevati načelo previdnosti ter se hkrati precej bolj posvečati kakovosti in strukturi izdatkov znotraj mej, določenih s fiskalnim pravilom. Snovalci ekonomske politike bi se morali čim prej soočiti tudi z izzivi, ki jih prinaša pričakovano ohlajanje gospodarske rasti, dolgoročno pa še posebej demografske spremembe. Pri tem se postavlja vprašanje, ali so bila leta ugodnih gospodarskih razmer v zadostni meri uporabljena za oblikovanje fiskalnega prostora, ki bo potreben za naslovitev upočasnjene rasti gospodarske aktivnosti. Hkrati so

⁶ Oba sporazuma sta objavljena na spletni strani Fiskalnega sveta: <http://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/sodelovanje-z-drugimi-institucijami/>

⁷ Zapis o srečanjih sta dostopna na <http://www.fs-rs.si/posvet-fiskalnega-sveta-ob-2-obletnici-delovanja/> in na <http://www.fs-rs.si/posvet-fiskalnega-sveta-ob-koncu leta-2019/>

nekateri udeleženci posveta menili, da bodo za soočanje s posledicami demografskih sprememb potrebni ukrepi ne le na strani izdatkov, temveč tudi iskanje dodatnih virov oziroma prestrukturiranje prihodkov javnih blagajn.

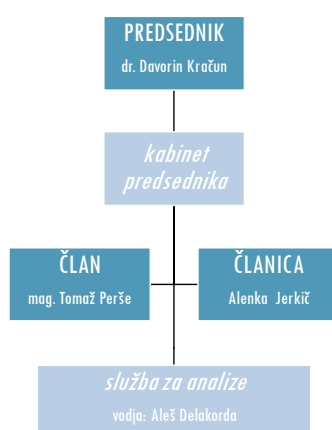
1.2 Sestava Fiskalnega sveta

Fiskalni svet sestavljajo trije člani oziroma predsednik in dva člana. Člani so izvoljeni za dobo petih let, največ dvakrat zaporedoma. 8. člen ZFisP določa, da funkcija člana ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije in dejavnostjo upravljanja, nadzora ali zastopanja neposrednega ali posrednega uporabnika proračunov sektorja država.

Predsednik zastopa, organizira in vodi delo Fiskalnega sveta. Predsednik mora biti po določilih 10. člena ZFisP zaposlen za najmanj 50 % polnega delovnega časa, medtem ko sta lahko člana zaposlena za največ 50 % polnega delovnega časa. Trenutno je predsednik zaposlen za polni delovni čas, oba člana pa vsak za 50 % polnega delovnega časa.

V Fiskalnem svetu so zaposleni štirje javni uslužbenci. Tolikšno je tudi maksimalno število zaposlenih, ki ga omogoča 5. odstavek 10. člena ZFisP. Javni uslužbenci nudijo administrativno in strokovno podporo članom Fiskalnega sveta. Kadrovska sestava strokovnih služb je bila zapolnjena v oktobru 2017 in je tudi v letu 2019 ostala nespremenjena. V Kabinetu predsednika je zaposlena ena javna uslužbenka, ki izvaja administrativne in organizacijske naloge, Služba za analize pa šteje tri javne uslužbenke. Po 6. odstavku 10. člena ZFisP administrativno-tehnične naloge (kadrovske zadeve, informatika, računovodstvo, odnosi z javnostmi...) za potrebe Fiskalnega sveta izvajajo službe Računskega sodišča RS (v nadaljevanju: Računsko sodišče), kjer so se v letu 2019 nahajali tudi prostori Fiskalnega sveta.⁸ Fiskalni svet v skladu z dogovorom med obema institucijama pokriva stroške storitev in najema

Slika 1.1: Organigram Fiskalnega sveta



Vir: Fiskalni svet.

⁸ Fiskalni svet je zaradi spremenjenih prostorskih potreb Računskega sodišča v letu 2019 pričel iskati najemniške prostore za opravljanje svoje dejavnosti. Pri tem mu je pomagalo Računsko sodišče, tudi z iskanjem ustreznih prostorov pri MJU, ki pa jih le-to ni moglo zagotoviti. V nove prostore na Likozarjevi 3 v Ljubljani se je Fiskalni svet preselil v aprilu 2020. Računsko sodišče je skupaj z lastnikom prostorov izvedlo vse aktivnosti, da prostori na novi lokaciji ustrezajo potrebam Fiskalnega sveta in standardom, ki jih predvidevajo merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe proračunskih uporabnikov. Računsko sodišče bo del prostorov po dogovoru s Fiskalnim svetom uporabljalo tudi za svoje potrebe (sestanki in izobraževanja), prav tako pa bo tudi na novi lokaciji Fiskalnemu svetu zagotavljalo administrativno-tehnično podporo na podlagi Zakona o fiskalnem pravilu.

prostorov Računskega sodišča (glej obrazložitev postavke »Materialni odhodki« iz Tabele 1 v Prilogi 1).

Služba za analize opravlja strokovno pomoč za člane Fiskalnega sveta. V okviru tega redno spremlja in analizira makroekonomska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji in v tujini ter pripravlja gradiva za člane in podlage za njihova mnenja. Prednostna področja tretjega leta delovanja Službe za analize so bila upravljanje baz podatkov, vzdrževanje in nadgradnja avtomatizacije procesov spremljanja gospodarskih kazalnikov, nadgradnja analitičnih orodij za analizo cikličnih in javnofinančnih gibanj, posodobitev spletne strani Fiskalnega sveta ter zasnova nove publikacije Fiskalnega sveta.

2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2019

Pretežni del delovanja Fiskalnega sveta v letu 2019 se je nanašal na naloge, ki jih določa ZFisP. Ob tem je potrebno opozoriti na zahtevo ZFisP, ki v 4. odstavku 7. člena določa, da se mora na mnenja Fiskalnega sveta, ki jih ta zakon predpisuje, odzvati Vlada RS (v nadaljevanju: Vlada). Ta mora ob tem pripraviti pisna stališča do ocen Fiskalnega sveta ter jih predložiti Državnemu zboru. Pri tem gre za t. i. načelo »comply-or-explain« oziroma »upoštevaj ali pojasni«, ki ga v Direktivi 2011/85/EU predpisuje evropska zakonodaja. Priprava pisnih stališč Vlade veča transparentnost njenega delovanja, njeno morebitno neodzivanje na priporočila Fiskalnega sveta pa veča njeno politično odgovornost.

Fiskalni svet je skladno z ZFisP v letu 2019 podal naslednje ocene:⁹

- 11. 2. 2019 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 18. 4. 2019 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Osnutka Programa stabilnosti – dopolnitev 2019 (zahtevano v 1. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 31. 5. 2019 je Državnemu zboru oddal Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2018 (zahtevano v 8. točki 10. člena ZFisP).
- 12. 6. 2019 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2018 (zahtevano v 4. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 22. 10. 2019 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti Predloga proračunov Republike Slovenije s fiskalnimi pravili (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 14. 11. 2019 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti Dopolnjenega predloga proračunov Republike Slovenije s fiskalnimi pravili (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).

⁹ Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2019 so zbrani v Prilogi 2.

Fiskalni svet je poleg ocen, ki jih zahteva ZFisP, v letu 2019 pripravil tudi naslednja mnenja in priporočila:

- 6. 3. 2019 je odgovoril na zaprosilo Komisije za nadzor javnih financ Državnega zbora Republike Slovenije glede mnenja o javnofinančni upravičenosti in tveganjih, ki jih prinaša projekt izgradnje drugega tira železniške proge Divača-Koper.
- 30. 7. 2019 je podal mnenje, da je potrebno ob spremembah pokojninske zakonodaje predstaviti tudi njene dolgoročne javnofinančne posledice.
- 9. 9. 2019 je podal oceno, da dolgoročne javnofinančne posledice sprememb pokojninske zakonodaje nakazujejo dodatno povečanje izdatkov za staranje, ki jih mora Vlada predstaviti javno in transparentno ter zahtevajo sprejem celovitih ukrepov za zagotovitev dolgoročno vzdržnih javnih financ.

Fiskalni svet je ob pregledih proračunskih dokumentov v letu 2019 ugotavljal, da so v njih predvidena javnofinančna gibanja za leto 2019 odstopala od fiskalnih pravil, v naslednjih letih pa so bila s fiskalnimi pravili pretežno skladna, čeprav pri njihovi pripravi ni bilo upoštevano načelo previdnosti oziroma so bile njihove projekcije izpostavljene precejšnjim tveganjem. Spoštovanje načela previdnosti bi ob povečanju negativnih tveganj, ki so jim bile v letu 2019 v vedno večji meri izpostavljene javne finance, po oceni Fiskalnega sveta pomenilo, da bi predvidena dejanska raven izdatkov zaostajala za maksimalno dovoljeno. Tveganja javnofinančnih projekcij so se poleg pričakovanega ohlajanja ugodnih makroekonomskih razmer nanašala tudi na nedoslednosti med projekcijami in predlaganimi ukrepi. Fiskalni svet je ob tem pozival Vlado tudi k nujnosti izvajanja proticiklične fiskalne politike, ki bo omogočila postopno znižanje dolga sektorja država in ustvarjanje zadostne rezerve za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti tudi glede na demografske spremembe. Opozarjal je na odsotnost srednjeročne usmerjenosti fiskalne politike ter tudi na nezadostno opredeljenost ukrepov, ki naj bi zagotavljali ustrezen strukturni napor. Ob pregledu izvajanja fiskalne politike v letu 2018 je Fiskalni svet ocenil, da je Slovenija v tem letu izpolnila fiskalna pravila, kar je poleg visokih prihodkov, pogojenih predvsem z ugodnimi cikličnimi razmerami, omogočilo tudi povečanje nekaterih nedavnih kategorij, pa tudi odlog nekaterih ukrepov z neugodnimi strukturnimi javnofinančnimi posledicami zaradi politične negotovosti v prihodnja leta. Izjemo pri ugotovitvi o izpolnjevanju fiskalnih pravil v letu 2018 je predstavljalo domače izdatkovno pravilo, ki določa maksimalno raven oziroma rast izdatkov sektorja država. Kljub temu je naknadna (ex-post) analiza Fiskalnega sveta pokazala, da izdatki sektorja država niso presegli meje, določene z upoštevanjem svežih podatkov, ki vstopajo v izračun dovoljenih izdatkov.

Vlada se je na ocene Fiskalnega sveta v letu 2019 odzivala z javnimi pisnimi obrazložitvami, kar je skladno z zakonodajo. Vlada je v njih poudarjala nezanesljivost parametrov, ki vstopajo v izračun ocen izpolnjevanja fiskalnih pravil, predvsem negotovosti povezane z izračunom proizvodne vrzeli. Poleg tega je opozorila na revizije objav statističnih podatkov za sektor država ter na dejstvo, da ima Vlada v primeru uresničitve tveganj, povezanih z javnimi financami, na podlagi Zakona o javnih financah na voljo instrumente, ki ji omogočajo, da fiskalna gibanja uskladi z zahtevami fiskalnih pravil. Vlada je pri tem tudi poudarila, da je zaradi potencialnih tveganj predvidela odhodke državnega proračuna v letu 2020 pod zgornjo mejo iz okvira za pripravo proračunov, kar zagotavlja izvajanje proračuna, skladno s fiskalnimi pravili.

3. Priporočila Fiskalnega sveta v letu 2019

Priporočila Fiskalnega sveta so se v letu 2019 nanašala predvsem na nujnost upoštevanja srednjeročnih in dolgoročnih posledic ob predvidenih spremembah pokojninske zakonodaje.

Fiskalni svet je namreč na podlagi javno razpoložljivih podatkov in lastnih ocen ugotovil, da bi lahko imele nekatere določbe predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki se je nahajal v javni razpravi, pomembne dolgoročne posledice za vzdržnost javnih financ. Izračuni učinkov povišanja odmernega odstotka na kratek rok namreč niso kazali na pomembnejše vplive na stanje javnih financ, saj se je celotni učinek zaradi demografskih vplivov in zaradi postopnega višanja odmernega odstotka v občutnejšem obsegu pokazal šele po letu 2025, ko naj bi predvideno višanje doseglo končno vrednost. Zato je pozval Vlado, da že v postopku javne razprave, sploh pa ob pripravi zakonodajnega predloga za obravnavo v nadaljnjih postopkih, transparentno prikaže izračune skupnih dolgoročnih javnofinančnih posledic oziroma izračune dolgoročnih javnofinančnih učinkov posameznih določb predlaganega zakona. Fiskalni svet je Vlado opozoril tudi, da bi morale uvajanje ukrepov, ki sicer izboljšujejo gmotni položaj novih upokojencev in izenačujejo pokojninske pogoje za oba spola, nujno spremljati širše zasnovane politike, ki bi omogočile zagotovitev dolgoročno vzdržnih javnih financ. Povečanje izdatkov, ki so posledica tovrstnih ukrepov, namreč zahteva ukrepe za blažitev njihovih finančnih posledic. Ti bi se zato morali nanašati ne le na reformo parametrov sistemov socialne varnosti, temveč na širok nabor področij, ki bi celovito naslovili izzive dolgožive družbe.

4. Fiskalni svet in Državni zbor

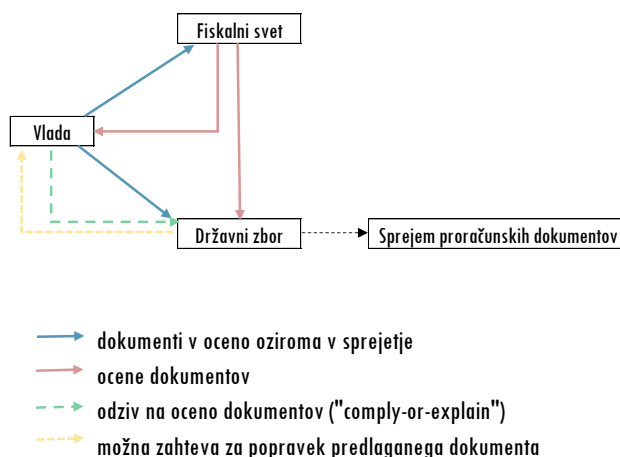
Sodelovanje Fiskalnega sveta z zakonodajno vejo oblasti je izredno pomembno. Fiskalni svet lahko kot neodvisna institucija, ki se ukvarja z nepristransko analizo gospodarskih in javnofinančnih gibanj, nudi posredno podporo odločitvam poslancev o proračunskih smernicah in o temah s področja javnih financ.¹⁰ Fiskalni svet se v svojem delovanju skladno s podeljenim mandatom zavestno opira na pozitivno analizo in ne daje normativnih mnenj o posameznih javnofinančnih ukrepih oziroma zakonih. Takšna usmeritev mu omogoča ohranjanje statusa nepristranosti ter hkrati zagotavlja apolitičnost njegovega delovanja.

Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2019 udeležili štirih sej Odbora za finance ter po ene seje Komisije za nadzor javnih financ Državnega zbora, Odbora za infrastrukturo, okolje in prostor ter Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance Državnega sveta. Fiskalni svet svoje ocene proračunskih dokumentov in javnofinančnih gibanj posreduje Vladi v odziv, Državnemu zboru pa jih posreduje v obravnavo. Fiskalni svet se zato udeležuje sej Odbora za finance, na katerih predstavlja in pojasnjuje svoja mnenja ter jih sooča z vladnimi stališči. V primeru podajanja mnenj o proračunskih dokumentih se mora namreč nanje odzvati Vlada s pojasnili, kako bo mnenja upoštevala oziroma zakaj jih ne bo upoštevala (»upoštevaj ali pojasni«). Kot neodvisni organ je bil Fiskalni svet v letu 2019 vabljen tudi na sejo Komisije za nadzor javnih financ, ki se je nanašala na gradnjo enotirne proge Divača-Koper v luči gospodarnega načrtovanja investicij na področju prometne infrastrukture, njihove gospodarne izvedbe ter racionalne in gospodarne rabe javnih sredstev. V zvezi s tem je Fiskalni svet objavil tudi odgovor na zahtevek omenjene Komisije.¹¹ Fiskalni svet je kot opazovalec

¹⁰ V nekaterih državah (npr. Avstralija, Hrvaška, Italija, Južna Koreja, Kanada, ZDA) institucionalna ureditev umešča fiskalne svete v okvir delovanja parlamenta.

¹¹ http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/03/Odgovor-FS_KNJF.pdf

Slika 4.1: Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov



Vir: Fiskalni svet.

sodeloval še na seji na temo javne predstavitve mnenj o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železnike proge Divača–Koper, ki jo je pripravil Odbor za infrastrukturo, okolje in prostor. Na seji Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance Državnega sveta je predstavil mnenje o spremembah Zakona o javnih financah in ugotovitve Poročila o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2018.

Fiskalni svet je v letu 2019 na lasten predlog z namenom povečanja svoje prepoznavnosti in zavedanja političnih strank o delu Fiskalnega sveta organiziral srečanja s poslanskimi skupinami Državnega zbora. Pobudi Fiskalnega sveta se je odzvalo pet poslanskih skupin, s katerimi so bile razprave organizirane v februarju in marcu.¹²

V letu 2019 se zakonodaja, ki ureja delovanje Fiskalnega sveta, ni spreminjala.

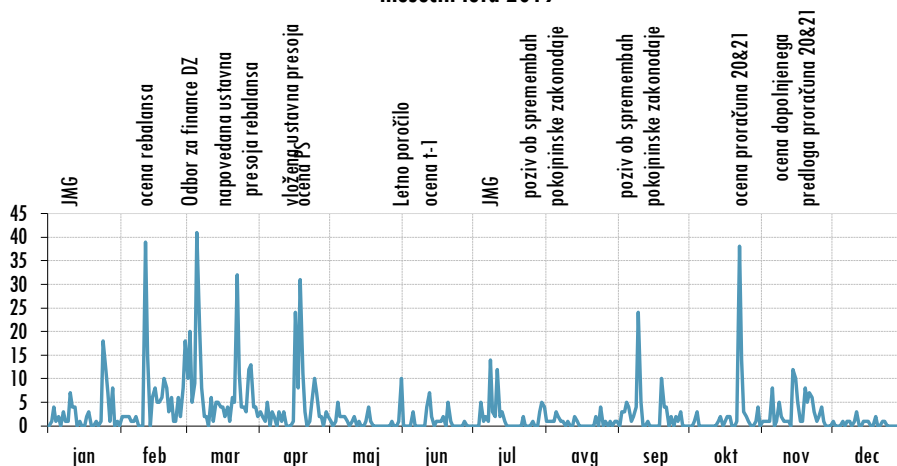
5. Stiki Fiskalnega sveta z mediji

Komuniciranje z mediji in obveščanje širše javnosti o svojih ugotovitvah je ena od ključnih nalog neodvisnih fiskalnih institucij. Ker Fiskalni svet podaja le mnenja na proračunske dokumente, ki jih Vlada ni zavezana upoštevati (velja le načelo »upoštevaj ali pojasni«), na javnofinančno politiko vpliva le posredno. Zato je njegova naloga predvsem osveščati širšo javnost, oblikovalce javnega mnenja ter ostale deležnike o pomenu zagotavljanja dolgoročno vzdržne fiskalne politike. Pogoji za upoštevanje njegovih stališč v javnih razpravah je vzpostavitev kredibilnosti, to je zaupanja javnosti v analize in mnenja Fiskalnega sveta.

Fiskalni svet je v letu 2019 skrbel za obveščanje javnosti o svojem delu preko objavljanja priporočil in mnenj, intervjujev ter novinarskih konferenc. Predsednik Fiskalnega sveta je podal različnim medijem šest intervjujev s širšo makroekonomsko in javnofinančno tematiko. Odziv medijev na javne objave Fiskalnega sveta se je v primerjavi s predhodnim letom močno povečal, število objav je bilo v letu 2019 skoraj dvakrat tolikšno kot v letu 2018. Mediji so se odzivali predvsem na posamezne objave

¹² Zapisi srečanj s poslanskimi skupinami Državnega zbora so razpoložljivi na <http://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/dogodki/>

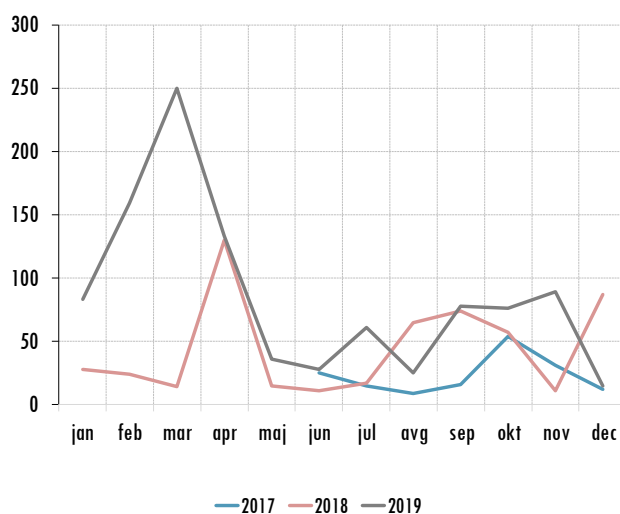
Slika 5.1: Število objav o Fiskalnem svetu v medijih po mesecih leta 2019



Vir: Press Clipping d.o.o., preračuni Fiskalni svet.

mnenj in stališč Fiskalnega sveta. Široko odzivnost sta dosegli dve novinarski konferenci Fiskalnega sveta. Prva novinarska konferenca Fiskalnega sveta je bila izvedena aprila ob objavi Ocene Programa stabilnosti - dopolnitev 2019, druga pa oktobra ob objavi Ocene Predloga proračuna Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili. Odzivi medijev so bili poleg tega okrepljeni tudi ob oceni rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 ter ob vlaganju zahteve po ustavni presoji (zakona o izvrševanju proračunov za leti 2018 in 2019, rebalansa proračuna za leto 2019 in odloka o javnofinančnem okviru za obdobje od 2018 in 2020). Veliko pozornosti so mediji posvetili tudi pozivom Fiskalnega sveta ob napovedanih spremembah pokojninske zakonodaje.

Slika 5.2: Število objav po letih



Vir: Press Clipping d.o.o., preračuni Fiskalni svet.

Fiskalni svet je že v pričetku delovanja vzpostavil spletno stran, katere osnovni namen je povečanje preglednosti in transparentnosti delovanja.¹³ Preko spletne strani Fiskalni svet najširšemu krogu zainteresirane javnosti zagotavlja dostop do aktualnih objav mnenj, ocen, stališč in priporočil. Na spletni strani so trenutno poleg tega objavljeni tudi zakonodaja, povezana z delom organa, sporazumi o sodelovanju z drugimi institucijami, predstavljeni so dogodki, na katerih sodeluje Fiskalni svet, intervjuji s člani Fiskalnega sveta. Ob prenovi je bil spletnim vsebinam dodan tudi sklop pogostih vprašanj in odgovorov s področja dela Fiskalnega sveta. S tem skušamo širši javnosti na enostaven način predstaviti osnovne pojme, ki jih pri svojem delu oziroma v svojih komunikacijah uporablja Fiskalni svet. Večina objav je skupaj z ostalimi osnovnimi informacijami o delovanju Fiskalnega sveta razpoložljiva tudi na angleški spletni strani.

6. Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je kmalu po začetku delovanja pričel z vključevanjem v mednarodne povezave sorodnih institucij ter sodeloval v razpravah z mednarodnimi institucijami, ki analizirajo gospodarska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji. Namen vključevanja v mednarodne povezave neodvisnih fiskalnih institucij je sledenje trenutnim trendom na področju proračunskega nadzora, izmenjava informacij in prenos dobrih praks podobnih institucij. Fiskalni svet je poleg ostalih institucij, ki oblikujejo in izvajajo ekonomsko politiko v Sloveniji, tudi sogovornik mednarodnih institucij. V tovrstnih stikih predstavlja in pojasnjuje svoj pogled na makroekonomsko in javnofinančno dogajanje v Sloveniji.

6.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU

Fiskalni svet je vključen v povezavi EUNIFI in EU IFI. EUNIFI (European Network of Independent Fiscal Institutions) je uradna povezava neodvisnih fiskalnih institucij EU, katere delo organizira Evropska komisija (v nadaljevanju: EK) in je namenjena povezovanju institucij predvsem z vidika upravljanja javnih financ in izpolnjevanja fiskalnih pravil, zapisanih v zakonodaji EU. EU IFI¹⁴ (European Union's Independent Fiscal Institutions) pa je prostovoljna in neformalna povezava neodvisnih fiskalnih institucij, ki služi izmenjavi mnenj in informacij med članicami, v kateri pa institucije EU ne sodelujejo. EU IFI je v letu 2019 pripravil sporočilo o potrebi za povečanje in zavarovanje vloge neodvisnih fiskalnih institucij na nacionalni in EU ravni.¹⁵ V letu 2019 so se predstavniki Fiskalnega sveta udeležili dveh sestankov povezave EUNIFI in dveh sestankov povezave EU IFI.

Fiskalni svet je pripravil dva prispevka za spletno predstavitev javnofinančnih dogajanj v Sloveniji v okviru EU IFI. EU IFI dvakrat letno objavi kratke informacije o gospodarskih dogajanjih v državah članicah, sekretariat EU IFI na tej podlagi pripravi tudi povzetek prispevkov.¹⁶ Glede na naravo nalog je UMAR¹⁷ v ta namen predstavil makroekonomske napovedi, Fiskalni svet pa svoj pogled na kratkoročna in dolgoročna fiskalna gibanja ter z njimi povezane izzive in tveganja.

¹³ <http://www.fs-rs.si/aktualno/>

¹⁴ <http://www.euifis.eu/>

¹⁵ https://www.euifis.eu/download/statement_reinforcing_and_protecting_ifi_s.pdf

¹⁶ <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/174/european-fiscal-monitor>

¹⁷ UMAR je zaradi neodvisne priprave makroekonomskih napovedi, ki so podlaga za pripravo proračunov, pripoznan kot neodvisna fiskalna institucija in sodeluje v okviru EU IFI in EUNIFI.

6.2 Stiki z mednarodnimi institucijami

Fiskalni svet v okviru evropskega semestra sodeluje z Evropsko komisijo (EK). Predstavniki EK so Fiskalni svet v letu 2019 obiskali dvakrat, aprila in oktobra. Sodelovanje je potekalo na tehnični ravni in je bilo namenjeno izmenjavi mnenj o trenutnih in prihodnjih proračunskih dogajanjih, predvsem z vidika izpolnjevanja fiskalnih pravil, kjer Fiskalni svet predstavlja svoje neodvisne ocene proračunskih dokumentov.

Fiskalni svet je delegacija Mednarodnega denarnega sklada (IMF) v letu 2019 obiskala enkrat. Ob obisku v juliju je s člani Fiskalnega sveta izmenjala mnenja o trenutnem in pričakovanem fiskalnem položaju Slovenije ter o srednjeročnih izzivih fiskalne politike. Razprava je potekala predvsem o ocenah Fiskalnega sveta glede tveganj za javne finance in o ključnih prioritetah fiskalne politike.

Fiskalni svet sodeluje tudi z Organizacijo za ekonomski razvoj in sodelovanje (OECD). Delegacija OECD je v maju obiskala Fiskalni svet za izmenjavo mnenj ob pripravi letnega poročila za Slovenijo. V okviru OECD deluje tudi povezava neodvisnih fiskalnih institucij,¹⁸ ki služi kot platforma za izmenjavo informacij in dobrih praks. OECD je na podlagi večletnega sodelovanja in spremljanja pripravil tudi smernice dobrih praks za učinkovito delovanje fiskalnih svetov. OECD v okviru omenjene povezave neodvisnih institucij vzdržuje bazo¹⁹, vanjo je vključena tudi Slovenija, ki je namenjena pregledu glavnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.²⁰

Fiskalni svet se je v letu 2019 sestal s predstavniki bonitetnih agencij. V marcu se je srečal s predstavniki Moody's, julija pa s predstavniki Fitch Ratings. Tudi na teh sestankih je Fiskalni svet podal svoja mnenja glede gospodarskega in javnofinančnega položaja v Sloveniji ter predstavil ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil. Pogovori s predstavniki bonitetnih agencij so se nanašali tudi na dolgoročne izzive javnih financ.

Predstavniki Fiskalnega sveta so se v okviru mednarodnega sodelovanja poleg zgoraj omenjenih udeležili še naslednjih dogodkov:

- Seminarja o dolgoročni fiskalni vzdržnosti, ki jo je januarja v Bruslju organiziral DG ECFIN;
- Delavnice o napovedovanju javnofinančnih prihodkov, ki jo je januarja v Ljubljani organiziral CEF;
- Rednega letnega srečanja OECD skupine Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions v Lizboni februarja;
- Letne konference irskega fiskalnega sveta IFAC v februarju na temo "Path for the Public Finances" v Dublinu;
- Delavnice Evropskega fiskalnega sveta na temo »Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework« februarja v Bruslju;
- Delavnice »ESTP GFS/EDP Government Financial Statistics and Excessive Deficit Procedure" maja in novembra v organizaciji EUROSTAT-a in SURS-a v Ljubljani.
- Delavnice "Fiscal Policies in a Challenging World«, ki sta jo septembra organizirala IMF Fiscal Affairs Department in IMF Europe Office v Bruslju;

¹⁸ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>

¹⁹ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>

²⁰ V pregled značilnosti je vključenih več področij, med njimi pa so zakonodajna podlaga, institucionalna oblika, vodstvo, odnosi z zakonodajno vejo oblasti, mandat in naloge, finančni viri in število zaposlenih, neodvisnost, publikacije, dostop do informacij, transparentnost ter zunanje ocenjevanje dela neodvisnih fiskalnih institucij.

- Dveh delavnic – »Election costing around the world« in »The instruments and processes around the Dutch election costing for IFIs«, ki ju je novembra v Haagu organiziral CBP.

Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2019

(povzetek dokumenta »Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2019«)

V Rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2019 (Ur. l. RS, št. 19/19) so bila za opravljanje dejavnosti Fiskalnega sveta določena finančna sredstva v znesku 644.991 evrov.

Fiskalni svet je v letu 2019 opravljal delo s polno kadrovsko zasedbo.

Zaradi ugotovitve, da v sprejetem finančnem načrtu sredstva ne bodo v celoti porabljena, so bila sredstva v znesku:

- 140.000,00 evrov prerazporejena na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, proračunsko postavko Starševska nadomestila (sklep Vlade št. 41012-47/2019/3 z dne 19. 11. 2019),
- 50.000,00 evrov na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, proračunska postavka Transferi za socialno ogrožene (sklep Vlade št. 41012-54/2019/3 z dne 10. 12. 2019 in
- 10.000 evrov na Ministrstvo za finance, na proračunsko postavko Rezerve (sklep Vlade št. 41012-60/2019/2 z dne 23. 12. 2019)

Veljavni finančni načrt za leto 2019 na dan 31. 12. 2019 je tako znašal 444.991 evrov. Porabljeno je bilo 424.003,26 evrov, kar predstavlja 95,28-odstotno porabo sredstev veljavnega finančnega načrta.

Obrazložitev nekaterih večjih postavk:

1) Plače se obračunavajo in izplačujejo v skladu z določili Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819), določili Kolektivne pogodbe za javni sektor, Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Aneksi h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti RS ter drugimi predpisi in splošnimi akti. Zaposlenim je bil pri plači za mesec maj 2019 izplačan regres za letni dopust v višini 886,63 evrov oziroma v sorazmernem delu glede na zaposlitev na Fiskalnem svetu. Višina je bila določena v Aneksu h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 31/19). Kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje javnih uslužbencev se izvaja v obliki zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada, ki ga upravlja na podlagi Zakona o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o naložbeni politiki Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja in Slovenske odškodninske družbe (Uradni list RS, št. 79/10, 26/11, 105/12-ZSDH) Modra zavarovalnica, d. d., Ljubljana. Premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja so se v letu 2019 izplačevale v višini določeni v Sklepu o uskladitvi minimalne premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbenke (Ur. l. RS, št. 82/18).

2) V skladu z 10. členom Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) administrativno-tehnične naloge za Fiskalni svet opravljajo službe Računskega sodišča. Skladno z Dogovorom o zagotavljanju administrativno-tehnične podpore in prostorov za potrebe Fiskalnega sveta št. 010-2/2017/1 z dne 27. 3. 2017, sklenjenim z Računskim sodiščem, službe Računskega sodišča tako

izvajajo določene naloge iz svojih pristojnosti tudi za Fiskalni svet. Poleg navedenega, zagotavlja Računsko sodišče opremljene poslovne prostore v izmeri 96,20 m² in omogoča souporabo skupnih prostorov, kar predstavlja 4,62 % prostorov, katere ima Računsko sodišče (država) v lasti. Fiskalni svet prispeva k plačilu pripadajočega dela stroškov. V letu 2019 je bilo za ta namen porabljeno 53.510,09 evrov (48.337,15 evrov za administrativno-tehnično pomoč in 5.172,94 evrov za uporabo prostorov in določene opreme). Stroški administrativno-tehnične pomoči so evidentirani med »drugimi operativni odhodki«. Zaposleni so se udeleževali tudi seminarjev, konferenc, predstavitev, razprav, delavnic, strokovnih posvetov v Sloveniji in v tujini. V letu 2019 so bila izvedena zakonsko predpisana usposabljanja s področja varovanja informacij in evakuacijskih vaj. Plačljiv je bil le seminar o protokolarnih pravilih za vrhunska poslovna srečanja in osebno odličnost. Zaposleni so se udeležili še brezplačnih izobraževanj ESTP (European Statistical Training Programme) in delavnice na Centru za razvoj financ na temo napoved prihodkov. Največji strošek strokovnih posvetov v tujini predstavljajo stroški nočitev, dnevnice in drugih stroškov povezanih s potjo.

3) V letu 2019 je bila nabavljena dodatna strojna in programska računalniška oprema za normalno opravljanje dejavnosti (prenosni računalnik, LCD zaslon, mobilni telefoni, licenčni programi). Programska oprema MS EA je v najemu.

Tabela 1: Odhodki Fiskalnega sveta

	2018 v EUR	2019 v EUR	delež v celotnih odhodkih (%) v 2019
Odhodki za plače in dajatve			
Plače, dodatki in drugo	261.677	273.813	64,6
Regres za letni dopust	5.057	5.320	1,3
Povračila, nadomestila, delovna uspešnost in drugi izdatki	15.285	13.424	3,2
Prispevki za socialno varnost	42.604	44.354	10,5
Premije kolektivnega dodatnega pok. zav. na podlagi ZKDPZJU	2.261	2.431	0,6
Skupaj	326.883	339.342	80,0
Materialni odhodki			
Pisarniški in splošni material in storitve	13.217	12.974	3,1
Posebni material in storitve	1.029	113	0,0
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	3.224	3.230	0,8
Prevozniki stroški in storitve	78	38	0,0
Izdatki za službena potovanja	6.692	8.030	1,9
Tekoče vzdrževanje	3.262	2.604	0,6
Poslovne najemnine in zakupnine	3.693	3.668	0,9
Drugi operativni odhodki	40.653	49.001	11,6
Skupaj	71.846	79.659	18,8
Odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje			
Računalniška oprema	5.008	1.194	0,3
Nematerialno premoženje (programska oprema)	3.653	3.324	0,8
Ostala oprema	1.749	484	0,1
Skupaj	10.410	5.002	1,2
Skupaj odhodki	409.140	424.003	100,0

Vir: Obrazložitve zaključnega računa proračuna za leto 2018 in 2019.

Tabela 2: Stanje in gibanje neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v letu 2019

	Neopredmetena sredstva	Nepremičnine	Oprema in druga opredmetena sredstva	Skupaj
NABAVNA VREDNOST				
Stanje 1. 1. 2019	12.611	0	28.719	41.330
Neposredne pridobitve	2.540	0	1.571	4.111
Izločitve/prenosi	0	0	-650	650
Stanje 31. 12. 2019	15.151	0	29.640	44.791
POPRAVEK VREDNOSTI				
Stanje 1. 1. 2019	2.708	0	16.568	19.277
Zmanjšanje zaradi izločitev/prenosov			-650	-650
Popravek vrednosti	2.776	0	10.443	13.219
Popravek vrednosti drobní inventar				
Stanje 31. 12. 2019	5.484	0	26.361	31.846
NEODPISANA VREDNOST				
stanje na dan 31. 12. 2019	9.667	0	3.279	12.945

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2019.

Na dan 31. 12. 2019 Fiskalni svet ni imel evidentiranih denarnih sredstev na računu pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila, Urad Ljubljana. Fiskalni svet posluje preko računa proračuna Republike Slovenije. Fiskalni svet nima evidentiranih terjatev iz naslova dolgoročnih naložb in posojil.

Pri evidentiranju neopredmetenih sredstev, nepremičnin, opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev sta se upoštevala Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev (Uradni list RS, št. 45/05 s spremembami) in Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02-ZJF-C, 114/06-ZUE).

V letu 2019 je bila pridobljena oprema v vrednosti 4.110,98 evrov, in sicer:

- računalniški licenčni program v znesku 2.540,00 evrov;
- strojna računalniška oprema v znesku 1.193,99 evrov (namizni računalnik v vrednosti 988,99 evrov in LCD zaslon v vrednosti 205,00 evrov);
- mobilni telefoni v znesku 376,99 evrov;

Sedanja vrednost neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2019 je 12.945,10 evrov.

V decembru 2019 je bilo prodanih 5 kosov mobilnih telefonov, katerih skupna nabavna vrednost je bila 650,00 evrov. Mobilni telefoni so bili z dnem prodaje kupcem izločeni iz analitične bruto bilance.

Na dan 1. 1. 2019 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 32.472,72 evrov neplačanih odhodkov, ki so bili poravnani v začetku leta 2019.

Na dan 31. 12. 2019 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 40.327,00 evrov neplačanih odhodkov, ki jih je prenesel v leto 2020.

Te terjatve se nanašajo na :

- terjatve za obračunane in še neizplačane plače, dajatve in povračila stroškov za december 2019 v znesku 29.437,55 evrov (od tega 28.067,12 evrov za plače in dodatke z vključenimi prispevki in akontacijo dohodnine, za druge prejemke 1.167,36 evrov, za premije za dodatno kolektivno zavarovanje 203,07 evrov),
- opravljene storitve in zaračunane stroške proračunskih uporabnikov v znesku 6.925,22 evrov,
- opravljene storitve in dobavljen material v znesku 3.723,82 evrov,
- terjatve do Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za obračunano bolniško odsotnost pri plači za december 2019 v znesku 240,41 evrov.

Neplačani odhodki, ki so izkazani v bilanci stanja na dan 31. 12. 2019, zapadejo v plačilo v letu 2020.

Na dan 31. 12. 2019 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 40.327,00 evrov kratkoročnih obveznosti in pasivnih časovnih razmejitev, ki bodo plačane v letu 2020.

Te obveznosti se nanašajo na:

- kratkoročne obveznosti do zaposlenih iz plač v znesku 24.153,11 evrov (čiste plače v znesku 14.901,38 evrov, prispevki delojemalca v znesku 5.337,79 evrov, obveznosti za akontacijo dohodnine v znesku 3.913,94 evrov)
- druge kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 1.167,36 evrov (dodatek za ločeno življenje, prehrano in prevoz)
- kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v znesku 3.723,82 evrov (za dobavljeni material in opravljene storitve v novembru in decembru 2019)
- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja v znesku 4.117,08 evrov (za obračunane prispevke delodajalca v znesku 3.914,01 evrov in 203,07 evrov za premije za dodatno kolektivno zavarovanje za mesec december 2019),
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta v znesku 6.925,22 evrov za opravljene storitve v novembru in decembru 2018 (znesek 6.906,11 evrov do Računskega sodišča za opravljene administrativno-tehnične naloge in stroške uporabe poslovnih prostorov, znesek 19,11 evrov do Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije za opravljene prevajalske in lektorske storitve),
- pasivne časovne razmejitve v znesku 240,41 evrov, ki se nanašajo na refundacijo bolniške odsotnosti pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, obračunane pri plači za december 2019.

Fiskalni svet ima v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2019 med lastnimi viri in dolgoročnimi obveznostmi izkazan splošni sklad za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v znesku 12.945,10 evrov. Izkazane pa so tudi dolgoročne obveznosti iz poslovanja za nakup Microsoftove programske opreme za obdobje od 21. 5. 2018 do 31. 12. 2020 v znesku 784,46 za plačilo 3. (zadnjega) obroka, ki zapade v plačilo v letu 2020.

Fiskalni svet ima v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2019 izvenbilančno evidentirano tudi opremo, ki ni last Fiskalnega sveta in je bila prejeta v začasno uporabo v skupni vrednosti 3.499,32 evrov. Sem sodi oprema komunikacijskih tehnologij (lastnik Telekom Slovenije, d.d.) v znesku 1.642,62 evrov, multifunkcijska naprava Canon (lastnik FITEH, servis in trgovina biro opreme, d.o.o.) v znesku 1.506,70 evrov in hladilno-grelni aparat za vodo (lastnik KOPIRSERVIS, d.o.o.) v znesku 350,00 evrov.

Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2019

Ocena skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili

Februar 2019

Predlog rebalansa državnega proračuna in že sprejeti Okvir za pripravo proračunov sektorja država nakazujeta za leto 2019 ekspanzivno in prociklično fiskalno politiko. Ta je po mnenju Fiskalnega sveta v trenutnih okoliščinah neustrezna. Ob predvidenem ohranjanju ugodnih gospodarskih razmer se bo namreč stanje javnih financ tako po oceni Fiskalnega sveta kot tudi Vlade RS letos strukturno poslabšalo. S tem se zamuja priložnost za ustvarjanje zadostnega manevrskega prostora v dobrih časih za blaženje negativnih posledic gospodarskega ohlajanja v prihodnje. Hkrati se Slovenija vrača v položaj, ko bo morala v prihodnosti znova zagotavljati fiskalni napor za strukturno uravnoteženje javnih financ.

Fiskalna pravila v trenutnih razmerah ne zahtevajo zniževanja izdatkov, ampak le omejevanje njihove hitre rasti. Zagotovljen bi moral biti zadosten nominalni presežek za ohranitev strukturnega ravnotežja sektorja država, ki je bil v preteklih dveh letih že dosežen. Vlada RS v januarju predloženih proračunskih dokumentih predvideva v letu 2019 povišanje izdatkov sektorja država za 1,13 mrd EUR glede na leto 2018. Takšna raven izdatkov je po mnenju Fiskalnega sveta določena v nasprotju z zakonodajo. Glavnina povečanja izdatkov v predlogu rebalansa državnega proračuna je posledica večjih stroškov dela. Občutno naj bi se povečali tudi izdatki za investicije in subvencije, delno tudi v povezavi z razmeroma optimističnimi predpostavkami glede črpanja evropskih sredstev.

Zakonodaja od Fiskalnega sveta zahteva oceno ustreznosti predvidenih ravni celotnih izdatkov ter salda sektorja država in ne določanja strukture prihodkov in izdatkov proračuna, saj je za tovrstne odločitve pristojna vlada. Določila Zakona o fiskalnem pravilu bi bila po oceni Fiskalnega sveta spoštovana ob povečanju celotnih izdatkov sektorja država v letu 2019 za okoli 870 mio EUR, kar bi z izjemo lanskega leta predstavljalo najvišjo rast izdatkov po letu 2009. Takšno povečanje bi bilo za okoli 270 mio EUR manjše od predvidenega v sprejetem Okviru. Fiskalni svet ocenjuje, da s fiskalnimi pravili usklajeno povečanje izdatkov ne bi omejevalo vlade pri zasledovanju njenih ciljev spodbujanja dolgoročne gospodarske rasti in prerazdeljevanja dohodkov, ampak bi bilo doseganje teh ciljev izvedeno na način, ki ne bi ogrožal srednjeročne vzdržnosti javnih financ in s tem blaginje prebivalstva na dolgi rok.

V zadnjih mesecih se povečujejo tveganja za še občutnejšo upočasnitev gospodarske rasti v 2019 od napovedi, na katerih so osnovani zadnji proračunski dokumenti. V negotovem okolju bi morala vlada slediti načelu previdnosti pri načrtovanju tako javnofinančnih prihodkov kot tudi izdatkov. Predlagani proračunski dokumenti pa ob visoki rasti prihodkov, ki je pretežno povezana z gospodarsko rastjo, predvidevajo trajno povišanje izdatkov in ob tem ne naslavljajo dolgoročnih izzivov.

Zniževanje javnega dolga naj bi se letos nadaljevalo, znova naj bi okrog polovico k temu prispevala predvidena rast nominalnega BDP in v znatni meri tudi prihodki od privatizacije. Dolg kljub znižanju v zadnjih letih ostaja visok in njegovo povišanje glede na predkrizno raven ostaja med najbolj občutnimi v EU. Posledično bo raven izdatkov za obresti letos kljub predvidenemu nadaljnjemu znižanju še vedno za 400 mio EUR višja kot leta 2008. Fiskalni svet je prepričan, da krčenje dolga samo po sebi ni zadosten pogoj za zagotovitev dolgoročno vzdržnih javnih financ, vzdržne oziroma strukturno vsaj izravnane javne finance pa so nujen pogoj za zniževanje dolga na daljši rok.

Proračunske dokumente se sprejema izven zakonsko določenih rokov, kar je zaradi jesenskega oblikovanja vlade sicer razumljivo. Vendar Fiskalni svet meni, da postopki priprave proračunskih dokumentov ponovno ne odražajo zakonske zahteve po časovni usklajenosti njihovega sprejemanja in po srednjeročnem načrtovanju fiskalne politike. Čeprav Zakon o fiskalnem pravilu zahteva hkratno sprejemanje sprememb Okvira in državnega proračuna, je bil predlog rebalansa državnega proračuna posredovan šele dober mesec po sprejemu sprememb Okvira v Državnem zboru RS. Predlog rebalansa državnega proračuna poleg tega v določeni meri odstopa od sprejetega Okvira. Hkrati je bil Okvir znova spremenjen samo za eno leto, čeprav zakon zahteva celovito spremembo za tekoče in prihodnja tri leta. To je po oceni Fiskalnega sveta problematično predvsem, ker so bili po oblikovanju vlade sprejeti ukrepi z javnofinančnimi posledicami tudi v prihodnjih letih. Nakazano odstopanje od strukturnega ravnovesja poraja ob vztrajanju odsotnosti srednjeročnega proračunskega načrtovanja dvom v doseganje srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Fiskalni svet zato pričakuje, da bo vlada ob pripravi Programa stabilnosti in Nacionalnega reformnega programa pomladi 2019 predstavila verodostojne in celovite proračunske načrte, ki bodo vodili k vzdržnim javnim financam.

Ocena skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2019 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022

April 2019

Fiskalni svet po pregledu predloga Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država in osnutka Programa stabilnosti 2019 za obdobje 2019–2022 ugotavlja, da predvidena javnofinančna gibanja letos odstopajo od fiskalnih pravil, od leta 2020 naprej pa so z njimi skladna. Projekcije v predloženih dokumentih so sicer zastavljene blizu mejnih dovoljenih vrednosti fiskalnih pravil. Ob tem so izpostavljene precejšnje tveganje, ki izvirajo zlasti iz nekaterih napovedanih, a v predloženih dokumentih še ne upoštevanih, ukrepov ekonomske politike. Tveganja izhajajo tudi iz makroekonomskega okolja. Nadaljevanje ugodnih razmer bo omogočalo sprejem potrebnih strukturnih ukrepov, ki bodo zagotovili dolgoročno vzdržnost javnih financ, zlasti v luči naraščajočih javnofinančnih pritiskov, povezanih s staranjem prebivalstva.

Glede makroekonomskih in javnofinančnih projekcij Fiskalni svet ugotavlja:

- Gospodarska rast je trenutno višja od ocenjene rasti potencialnega proizvoda. V obdobju Programa stabilnosti 2019 se bo pozitivna proizvodna vrzel le postopno zapirala. Pričakuje se večanje prispevka domačega povpraševanja h gospodarski rasti, omejitve na trgu dela, povezane tudi z demografskimi dejavniki, pa naj bi vplivale na povečane stroškovne pritiske.
- Gospodarska rast, njena spremenjena struktura in nadaljnje znižanje izdatkov za obresti so bili ključni dejavniki lanskega izboljšanja stanja javnih financ. Program stabilnosti 2019 predvideva v obdobju 2019–2022 presežek sektorja država na ravni okoli 1 % BDP. Po letošnji okrepitevi rasti prihodkov in izdatkov naj bi se rasti v prihodnjih letih umirile, kar je po naši oceni tudi posledica nedorečenosti politik od prihodnjega leta naprej.

Glede izpolnjevanja veljavnih fiskalnih pravil (prikazano v Tabeli 1) na podlagi predloga Okvira in projekcij v Programu stabilnosti 2019 so glavne ugotovitve naslednje:

- Po oceni Fiskalnega sveta predložene javnofinančne projekcije v Programu stabilnosti 2019 za leto 2019 niso skladne s fiskalnimi pravili. Program stabilnosti 2019 namreč za leto 2019 predvideva višjo raven izdatkov sektorja država, kot je bila predvidena v decembra 2018 sprejetem Okviru za pripravo proračunov za obdobje 2018–2020.
- 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. Program stabilnosti 2019 srednjeročne uravnoteženosti kot cilja iz 3. člena Zakona o fiskalnem pravilu izrecno ne opredeli. Strukturni saldo naj bi bil srednjeročno izravnani v letu 2022 ob upoštevanju trenutnih ocen dolžine poslovnega cikla, ocene pa kažejo, da bi bilo za doseg tega cilja v prihodnosti potrebno tudi ustvarjanje strukturnih presežkov.
- Izdatkovno pravilo EU v letu 2019 ne bo izpolnjeno. V letu 2020 in v povprečju obeh let pa bodo neto izdatki rasli počasneje od ocenjene dolgoročne rasti potencialnega proizvoda.
- Pravilo dolga naj bi bilo v celotnem obravnavanem obdobju izpolnjeno, saj se bo delež dolga v BDP predvidoma zniževal z ustrezno dinamiko, v letu 2021 pa naj bi se znižal pod mejo 60% BDP.
- 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.

Predvideno večanje nominalnega presežka je po mnenju Fiskalnega sveta povezano s precejšnjimi negativnimi tveganji. To zahteva dosledno spoštovanje načela previdnosti pri načrtovanju glavnih agregatov fiskalne politike, ki ga odraža 4. člen Zakona o fiskalnem pravilu. Zato Fiskalni svet kljub predvidenemu izpolnjevanju fiskalnih pravil v predlogu Okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in v osnutku Programa stabilnosti 2019 opozarja na naslednja tveganja, povezana s projekcijami v obeh dokumentih:

- V projekcijah, vključenih v predložene dokumente, so trenutno upoštevani le ukrepi, ki bodo pozitivno vplivali na javnofinančna gibanja.
- Tveganja na strani prihodkov so povezana predvsem z možnim poslabšanjem razmer v mednarodnem okolju ter z ukrepi, ki jih je vlada že napovedala, a še niso bili vključeni v ocenjevalne dokumente.
- Tveganja na strani izdatkov so povezana predvsem z napovedanimi ukrepi, ki bi lahko bistveno poslabšali ne le kratkoročne, temveč predvsem dolgoročne izglede javnih financ, ter z morebitnimi dodatnimi zahtevami po večanju izdatkov.

Oba predložena dokumenta skladno z zakonodajo predstavljata podlago srednjeročnega proračunskega načrtovanja. Fiskalni svet pričakuje, da bodo ob spremenjenih okoliščinah tudi proračunski dokumenti ustrezno spremenjeni in bodo tudi ob spremembah vedno umeščeni v celovit večletni srednjeročni okvir skladno z zahtevami zakonodaje.

Predvideni približno izravnani strukturni položaj javnih financ v prihodnjem srednjeročnem obdobju in vztrajanje ugodnih makroekonomskih razmer odpirata možnosti za izvedbo široko zasnovanih strukturnih reform. Te bi morale že v začetnem obdobju političnega cikla ustrezno nasloviti

pričakovano dolgoročno poslabšanje položaja javnih financ, povezanega s staranjem prebivalstva. V nasprotnem primeru se bodo tudi ob odsotnosti makroekonomskih šokov pritiski na javne finance večali in sčasoma zahtevali nepriljubljene ukrepe, ki lahko negativno vplivajo na blaginjo prebivalstva.

Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2018

Junij 2019

Fiskalni svet je skladno z določili Zakona o fiskalnem pravilu pripravil oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2018. Po oceni Fiskalnega sveta je bila javnofinančna politika v letu 2018 nevtralna, čeprav bi morala biti glede na ciklični položaj gospodarstva restriktivna. Fiskalna pravila so bila pretežno spoštovana, kar so v veliki meri omogočili visoki prihodki, ki so bili pogojeni predvsem z ugodnimi cikličnimi razmerami, deloma tudi s povečanjem nekaterih nedavčnih kategorij. Srednjeročni fiskalni cilj po pravilih EU je bil v letu 2018 dosežen, a le z upoštevanjem dovoljene mere odstopanja. Domače pravilo, ki se nanaša na javnofinančne izdatke, ni bilo spoštovano, saj so ti presegli sprejeti srednjeročni okvir. Naknadna (ex-post) analiza sicer pokaže, da izdatki sektorja država niso presegli meje, določene z upoštevanjem trenutno znanih podatkov o prihodkih in ocen proizvodne vrzeli. Upoštevanje z okvirom določenih omejitev pri izdatkih načeloma predstavlja formalno vodilo za vodenje proticiklične fiskalne politike in bi lani imelo za posledico večji presežek salda sektorja država od doseženega. S tem bi se ustvaril večji manevrski prostor fiskalne politike v prihodnjih letih, ko se pričakuje umirjanje gospodarske rasti in se hkrati večajo negativna tveganja. Zmanjšanje deleža dolga sektorja država v BDP je bilo lani ustrezno.

Ugodne makroekonomske razmere, ko se je gospodarska rast drugo leto zapored približala 5 %, so se v letu 2018 odrazile v nadaljnji občutni in široko osnovani rasti javnofinančnih prihodkov. Ker je rast prihodkov presegla rast izdatkov, ki so se sicer povišali nad z okvirom določeno raven, se je saldo sektorja država povečal in znašal 0,7 % BDP. Pomembno vlogo pri tem je imelo znižanje obresti, saj je bilo povečanje presežka primarnega salda manjše. Strukturni saldo je lani ostal približno uravnotežen. Delež bruto dolga v BDP se je nadalje znižal, hkrati je država ob ugodnih razmerah na finančnih trgih nadaljevala z aktivnim upravljanjem dolga.

Fiskalni svet ocenjuje, da v letu 2018 niso bile izkoriščene možnosti za trajnejše izboljšanje javnih financ. Pretežno izpolnjevanje fiskalnih pravil je, poleg ugodnih makroekonomskih razmer, omogočil tudi odlog nekaterih ukrepov z neugodnimi strukturnimi javnofinančnimi posledicami zaradi politične negotovosti v prihodnja leta. Trenutne ocene Fiskalnega sveta nakazujejo, da za doseganje srednjeročne uravnoteženosti ne bo dovolj le vsakoletno doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja po pravilih EU, ki je za leta 2020-2022 določen kot rahel strukturni primanjkljaj, temveč bo v prihodnje potrebno ustvarjati tudi strukturne presežke. Za zagotovitev uravnoteženosti v obdobju gospodarskega cikla bodo ti nujni zaradi ustvarjenih strukturnih primanjkljajev v preteklih letih. S povečanjem tveganj, povezanih zlasti s predvidenimi negativnimi javnofinančnimi posledicami demografskih sprememb, se vedno bolj krči časovni horizont za sprejem ukrepov, ki bodo prispevali k trajnejšemu izboljšanju javnih financ. Transfer državnega proračuna v ZPIZ namreč že v trenutno ugodnih cikličnih okoliščinah znaša okoli 2 % BDP. V kolikor ukrepi za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti ne bodo sprejeti, bo to imelo še precej bolj obsežne posledice za javne finance, kot jih ima

odstopanje od fiskalnih pravil v enem letu. Izkušnje kažejo, da je sprejemanje strukturnih ukrepov lažje izvedljivo v prvem delu političnega cikla, hkrati se Slovenija trenutno še nahaja v ugodnih gospodarskih razmerah.

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

Oktober 2019

Fiskalni svet ocenjuje, da projekcije javnofinančnih gibanj v predloženih proračunskih dokumentih (Predlog proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 ter Osnutek proračunskega načrta za leto 2020) spremljajo precejšnja negativna tveganja. Projekcije so formalno sicer skladne s fiskalnimi pravili, a Fiskalni svet 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.

Tveganja, ki so jim izpostavljene projekcije javnofinančnih gibanj, se nanašajo na nedoslednosti med projekcijami ter predlaganimi oziroma veljavnimi ukrepi, na možnost uvedbe še nedorečenih ukrepov ter na makroekonomske napovedi, ki predstavljajo podlago proračunskemu načrtovanju. Uresničitev tveganj, povezanih s projekcijami, vsebovanimi v proračunskih dokumentih, bi lahko ogrozila vse navedene ugotovitve o njihovi formalni skladnosti s fiskalnimi pravili. Najpomembnejša tveganja so naslednja:

- V predlog proračunov so vključeni predvideni finančni učinki nekaterih zakonov s pozitivnim javnofinančnim vplivom, ki jih je Vlada RS obravnavala, Državni zbor RS pa jih še ni sprejel, medtem ko predvideni finančni učinki zakonov v isti fazi zakonodajnega postopka in z morebitnim negativnim vplivom na saldo javnih financ v predlog proračunov niso vključeni.
- V 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.
- Predlogi ukrepov, o katerih še potekajo usklajevanja, bi večinoma pomenili dodatno obremenitev javnih blagajn.
- Nekaterne zakonodajne spremembe 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.

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

Medtem, ko raven izdatkov državnega proračuna v letih 2020–2021 ustreza zgornji dovoljeni meji iz trenutno veljavnega Okvira za pripravo proračunov, jo raven izdatkov sektorja država presega. Slednje 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 Fiskalni svet ocenjuje, da je predvidena raven izdatkov sektorja država skladna s preračunanimi vrednostmi zgornje meje obsega izdatkov. Ocenjeni strukturni saldo naj bi bil v obdobju projekcij v presežku, kar je sicer skladno z zahtevami Zakona o fiskalnem pravilu glede položaja javnih financ v posameznem letu in s Paktom stabilnosti in rasti. Strukturni saldo naj bi se ob poštevanju različnih ocen dolžine gospodarskega cikla približeval srednjeročni izravnanoosti. Za doseganje tega cilja pa bo po ocenah Fiskalnega sveta tudi po letu 2021 potrebno ustvarjanje strukturnih presežkov.

Fiskalni svet opozarja, da predlog državnega proračuna za leti 2020 in 2021 predstavlja nadaljevanje vodenja fiskalne politike brez začrtanega celovitega nabora politik za ustrezno zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, zlasti v povezavi s staranjem 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 tako zasnovana restriktivna fiskalna politika neustrezna in bi poslabšala tudi dolgoročne gospodarske izglede.

Fiskalni svet predlaga vladi, 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 ravno prihodkov in izdatkov. V obdobju umirjanja gospodarske rasti in ob precejšnjih negativnih makroekonomskih tveganjih mora pri tem dosledno upoštevati tudi načelo previdnosti, kar ji nalaga Zakon o fiskalnem pravilu.

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

November 2019

Fiskalni svet tudi po pregledu dopolnjenih 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.¹ 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 ravno 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 dopolnjenih 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 dopolnjenega 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 dopolnjenih 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.

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 dopolnjenih 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 dopolnjen Predlog proračunov za leti 2020 in 2021 predstavlja nadaljevanje vodenja fiskalne politike brez začrtanega 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.

Priloga 3: Pojmovnik

Avtomatski stabilizatorji:

Komponente javnih financ, ki omogočajo odzivanje na gospodarski cikel in s tem prispevajo k stabilizaciji gospodarske aktivnosti brez sprejemanja dodatnih ukrepov. Najbolj značilen avtomatski stabilizator na strani prihodkov je progresivnost davka na dohodek gospodinjstev, na strani izdatkov pa socialni transferji, zlasti nadomestila za brezposelnost.

Ciklični del proračunskega salda:

Proračunski saldo, ki je posledica sprememb v gospodarskem ciklu oziroma odziva javnofinančnih prihodkov in izdatkov na spremembe proizvodne vrzeli.

Diskrecijska fiskalna politika:

Spremembe proračunskega salda oziroma njegovih komponent, ki jih neposredno nadzira vlada. Običajno se vpliv diskrecijske fiskalne politike določi kot sprememba proračunskega salda po izločitvi vpliva avtomatskih stabilizatorjev na proračunski saldo.

Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov:

Ocenjeni učinek diskrecijskih ukrepov, ki spreminjajo prihodke (npr. višanje ali nižanje davčnih stopenj).

Enkratni in začasni ukrepi:

Ukrepi in transakcije, ki na proračunski saldo vplivajo le začasno in ne povzročijo njegove trajne spremembe.

Fiskalna konsolidacija:

Izboljšanje proračunskega salda na podlagi ukrepov fiskalne politike.

Izdatkovna pravila:

Nabor pravil, ki določajo raven izdatkov sektorja država. Izdatkovna pravila v EU določajo referenčne vrednosti izdatkov, ki so določene z gibanjem izdatkov brez vplivov izdatkov na podlagi tokov z EU in upoštevajoč diskrecijske ukrepe na prihodkovni strani proračunov.

Javni dolg:

Konsolidirani bruto dolg sektorja država. Vključuje skupno nominalno vrednost dolga vseh institucij sektorja država razen dolga, ki ga institucije iz države članice dolgujejo javnim institucijam v tej isti državi članici.

Maastrichtske vrednosti dolga in salda sektorja država:

Dolg sektorja država: 60 % BDP

Primanjkljaj sektorja država: 3 % BDP

Obe referenčni vrednosti sta bili določeni v okviru Maastrichtske pogodbe o ustanovitvi EU (1992).

Maksimalni obseg izdatkov:

Največji možni obseg izdatkov sektorja država in posameznih blagajn (državni proračun, ZZZS, ZPIZ, lokalne skupnosti), ki je določen v Okviru za pripravo proračunov sektorja država. Obseg izdatkov je odvisen od stanja gospodarstva, formula za njegovo določitev pa je zapisana v 3. členu Zakona o fiskalnem pravilu.

Minimalne referenčne vrednosti:

Najnižja vrednost strukturnega proračunskega salda, ki zagotavlja zadosten prostor, da v normalnih cikličnih razmerah ne pride do preseganja referenčne vrednosti maastrichtskega pravila glede proračunskega salda, hkrati pa njihova vrednost določa tudi najnižjo vrednost srednjeročnega proračunskega salda. Minimalne referenčne vrednosti ne upoštevajo tveganj, kot so nepričakovani proračunski šoki ali spremembe obrestnih mer. Izračunava jih EK.

Nevtralna fiskalna politika:

Tako naravnana fiskalna politika ohranja ciklično prilagojeni proračunski saldo nespremenjen v obdobju gospodarskega cikla, a dopušča delovanje avtomatskih stabilizatorjev.

Občutna odstopanja:

Po zakonodaji EU so občutna odstopanja glede proračunskih gibanj tista, v katerih znaša odstopanje v procesu približevanja strukturnega proračunskega salda srednjeročnemu proračunskemu cilju najmanj 0,5 o. t. BDP v enem letu oziroma 0,25 o. t. BDP v povprečju dveh let. Isto velja tudi za odstopanja v primeru izdatkovnega pravila. Ugotovitev občutnih odstopanj lahko ex post vodi v postopek občutnega odstopanja, rezultat česar so lahko tudi finančne kazni za državo, ki pravila krši.

Osnutek proračunskega načrta:

Predstavitev glavnih usmeritev ter elementov glede ciljev in ukrepov na ravni sektorja država in njenih podsektorjev za prihodnje leto pred sprejemom v nacionalnih parlamentih. Osnutek proračunskega načrta morajo države članice do 15. oktobra vsako leto posredovati v oceno EK in evroskupini.

Pakt stabilnosti in rasti:

Sprejet leta 1997 ter prenovljen v letih 2005 in 2011. Je skupek pravil, ki naj bi zagotovila ustrezno delovanje fiskalne politike v državah EU. Prenaša zahteve Maastrichtske pogodbe, ki se nanašajo na nadzor fiskalnih politik držav članic evrskega območja, v zakonodajo EU. EK letno objavlja podroben opis uporabe določil Pakta v publikaciji »Vade Mecum on the Stability and Growth Pact«.

Postopek presežnega primanjkljaja:

Postopek (angl. Excessive Deficit Procedure – EDP), na podlagi katerega EK nadzoruje spremembe proračunskega salda in dolga sektorja država z namenom ocene in/ali odprave tveganja presežnega primanjkljaja v državah članicah.

Potencialni BDP:

Raven realnega BDP v danem letu, ki je skladna s stabilno inflacijo. Če dejanski bruto domači proizvod presega raven potencialnega proizvoda, se pričnejo pojavljati omejitve razpoložljivih kapacitet, kar vpliva na večanje inflacijskih pritiskov; v nasprotnem primeru, ko se dejanski proizvod nahaja pod ravnijo potencialnega BDP, kapacitete niso v celoti izkoriščene, kar zmanjšuje inflacijske pritiske. Metodološko je merjenje potencialnega proizvoda povezano s precejšnjimi tveganji, zato so lahko ocene potencialnega proizvoda podvržene spremembam.

Prilagoditev stanj in tokov:

Predstavlja uskladitev dolga, ki je izražen kot stanje, in proračunskega salda, ki je izražen kot tok in odpravlja razlike med spremembo dolga in proračunskim saldom. Uskladitev je potrebna zaradi sprememb finančnega premoženja, sprememb vrednosti dolga, ki je izražen v tujih valutah, in ostalih statističnih prilagoditev.

Primarni proračunski saldo:

Proračunski saldo, ki izključuje obresti, plačane na dolg sektorja država.

Primarni strukturni proračunski saldo:

Strukturni proračunski saldo z izključenimi plačili obresti.

Prociklična fiskalna politika:

Naravnost fiskalne politike, ki pospešuje gospodarsko rast preko poslabšanja strukturnega primarnega salda v obdobju visoke gospodarske rasti oziroma njegovo izboljšanje v obdobju nizke gospodarske rasti. Ker prekomerni nihaji v gospodarskem ciklu niso zaželeni, je naloga fiskalne politike proticiklično delovanje.

Program stabilnosti:

Srednjeročna proračunska strategija, ki jo EK letno predložijo države članice evrskega območja. Program stabilnosti mora biti pripravljen skladno z določili Pakta stabilnosti in rasti. Program stabilnosti je v Sloveniji kot ključni srednjeročni proračunski dokument definiran tudi z Zakonom o fiskalnem pravilu. Država ga mora vsako leto do konca aprila posredovati EK.

Proizvodna vrzel:

Razlika med dejanskim bruto domačim proizvodom in ocenjenim potencialnim proizvodom. V povprečju celotnega normalnega gospodarskega cikla je enaka nič.

Proračunski saldo:

Razlika med skupnimi javnofinančnimi prihodki in izdatki v določenem letu. Pozitivni saldo odraža presežek, negativni saldo pa primanjkljaj. V okviru nadzora proračunskih položajev držav EU so uporabljeni agregati sektorja država (po metodologiji ESA2010).

Proticiklična fiskalna politika:

Naravnost fiskalne politike, ki izboljšuje strukturni primarni saldo v obdobju visoke gospodarske rasti oziroma skuša prispevati k večanju gospodarske rasti v obdobju nizke gospodarske rasti s poslabšanjem strukturnega primarnega salda.

Sektor država:

Sektor, ki vključuje ožjo državo, lokalno državo, sklade socialne varnosti ter javne zavode, sklade in agencije. Iz sektorja država so izključena podjetja v lasti države. Takšno definicijo sektorja država uporablja tudi EK ob nadzoru proračunskih politik v okviru Pakta za stabilnost in rast. Več o tem:

http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/.

Srednjeročni proračunski cilj (MTO):

V skladu s preoblikovanim Paktom stabilnosti in rasti morajo države EU srednjeročni proračunski cilj predstaviti v programih stabilnosti oziroma v konvergenčnih programih. Ustrezni minimalni srednjeročni proračunski cilj, ki je definiran v strukturnem smislu, je določen za vsako državo posebej, saj upošteva različen položaj gospodarstva in dolga sektorja država ter fiskalna tveganja, ki se nanašajo na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Srednjeročni proračunski okvir:

Institucionalno določen način podaljšanja obdobja običajnega enoletnega proračunskega koledarja, ki omogoča nosilec fiskalne politike načrtovanje za obdobje od 3 do 5 let. Cilji v okviru Srednjeročnih proračunskih okvirov (angl. Medium-Term Budgetary Framework – MTBF) se lahko spreminjajo letno (t. i. fleksibilni okvir) oziroma na koncu obdobja MTBF (t. i. fiksni okvir).

Strukturni proračunski saldo:

Proračunski saldo, iz katerega so izključeni vplivi gospodarskega cikla (ciklični del proračunskega salda) in enkratni učinki. Strukturni proračunski saldo zato v primerjavi s proračunskim saldonom ustrezneje odraža stanje javnih financ, izravnani strukturni saldo pa na dolgi rok ustvarja pogoje za delovanje sektorja država brez zadolževanja.

