



Številka: 41003-10/2020/8

Datum: 23. 9. 2020

Stališče do Ocene skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019

Napovedi gospodarskih gibanj so bile predvsem zaradi številnih mednarodnih dejavnikov (protekcioniistični ukrepi ZDA, izstop Velike Britanije iz EU, ekonomske politike nekaterih držav članic, možne politične spremembe itd.) že za leto 2019 izredno negotove, na kar je opozoril tudi Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj v svojih makroekonomskih napovedih. Tako je dejanska rast BDP-ja v letu 2019 znašala 2,4 %, kar je za 1 o.t. nižja vrednost od rasti, upoštevane v Programu stabilnosti 2019, in za 1,3 o.t. nižja vrednost od rasti, na podlagi katere je bila pripravljena sprememba Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (v nadaljevanju Odlok) z dne 21. 12. 2018 ter Osnutek proračunskega načrta.

Fiskalni svet v Ocení skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019 ocenjuje, da je bila javnofinančna politika v letu 2019 ekspanzivna, čeprav bi morala biti glede na raven cikličnega položaja gospodarstva restriktivna. V oceni ugotavlja tudi, da pri izračunu proizvodne vrzeli obstajajo večje negotovosti, zaradi česar je izjemno negotova ocena položaja države v gospodarskem ciklu. Občutne spremembe v napovedih bodočih gospodarskih gibanj, ki pomembno vplivajo na spremembe preteklih ocen proizvodne vrzeli, so eden izmed ključnih dejavnikov morebitnih razlik med ciljnimi in doseženimi vrednostmi fiskalnih ciljev in s tem ocen usklajenosti s fiskalnim pravilom.

Hkrati Fiskalni svet v oceni ugotavlja, da so maksimalni dovoljeni izdatki sektorja država in izdatki občinskih proračunov v letu 2019 presegli raven, določeno v Odloku.

Maksimalni dovoljeni obseg izdatkov sektorja država izračunan po metodologiji ESA2010 za leto 2019, določen v Odloku, znaša 20.610 mio EUR, dejanska realizacija pa je znašala 20.967 mio EUR. Izmed štirih blagajn javnega financiranja so edino občine presegle zgornjo mejo dovoljenih izdatkov določeno v Odloku, izdatki državnega proračuna, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije pa so ostali pod določeno zgornjo mejo. V sektor država poleg štirih blagajn vstopajo vse ostale enote, ki skladno s Standardno klasifikacijo institucionalnih sektorjev spadajo v sektor država. Poleg tega je pri izračunu potrebno upoštevati metodološke popravke, ki imajo lahko znaten vpliv na podatke. Na preseženo zgornjo mejo izdatkov sektorja država v letu 2019 so tako v največji meri vplivali metodološki popravki, ki jih je Statistični urad Republike Slovenije implementiral v okviru objave podatkov temeljnih agregatov sektorja država z dne 25. 9. 2019. V največji meri gre za spremembo knjiženja bruto prikaza prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ki jih država plača v zvezi s pokojninami sektorju gospodinjstev. Ta metodološka sprememba Ministrstvu za finance še ni bila znana ob pripravi Odloka in zato v tej oceni ni bila upoštevana.

Pri občinah je Odlok za leto 2019 določil zgornjo mejo izdatkov občinskih proračunov na ravni 2.235 mio EUR. Dejanska realizacija izdatkov proračunov občin pa je znašala 2.244 mio EUR.

Mesečna realizacija lokalnih proračunov za leto 2019 pokaže, da so ti v obdobju od januarja do novembra izkazovali kumulativni presežek v višini 77 mio EUR, v decembru pa so ustvarili primanjkljaj v višini 89 mio EUR. Razlog za povečane izdatke občin v letu 2019 so v največji meri višji izdatki za investicije v decembru in sredstva za investicije iz preteklih let. Skladno z Zakonom o lokalni samoupravi, občine samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena, zato ima Vlada Republike Slovenije le delni vpliv na raven njihovih izdatkov.

Fiskalna politika je v letu 2020 prilagojena trenutnim razmeram in osredotočena na ukrepe za preprečitev širitve COVID-19 in okrevanje gospodarstva ter na dohodkovni položaj posameznikov. Fiskalni svet je 17. marca 2020 ocenil, da razglasitev epidemije v Sloveniji predstavlja neobičajen dogodek, ki po Zakonu o fiskalnem pravilu omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Zaradi izredne situacije in pričakovanega znatnega padca BDP v celotni EU, je v veljavi splošna odstopna klavzula v okviru Pakta za stabilnost in rast, ki prav tako omogoča začasno odstopanje od fiskalnih pravil in izvajanja obsežnih ukrepov za odziv na COVID-19.

V okviru splošne odstopne klavzule je bilo na EU ravni tudi soglasno sprejeto, da se zaradi morebitnih odstopanj od fiskalnih pravil tudi za nazaj (tj. v letu 2019) ne bo sprožil noben postopek, ki je predviden v Paktu za stabilnost in rast in zahteva odpravo odstopanj z ukrepi ekonomske in fiskalne politike v prihodnjih letih. S tem je Evropska komisija dala jasen znak, da zaradi zelo nezanesljivih izračunov posameznih parametrov in projekcij ni mogoče podati dovolj zanesljive ocene doseganja fiskalnih ciljev ter s tem začeti postopka zaradi neupoštevanja pravil. Hkrati pa so bile države spodbujene, da v letu 2020 hitro in v znatnem obsegu ukrepajo za odpravo ekonomskih posledic krize, ki jo je povzročila epidemija COVID-19. Ob nacionalnih ukrepih pa je nedavno tudi na EU ravni prišlo do dogovora o paketu ukrepov za okrevanje. Vsi ti ukrepi imajo oziroma bodo tudi v naslednjih mesecih imeli znaten vpliv na javne finance, zato je tudi omogočen začasen odstop od pravil. Z vidika izjemnih okoliščin, nezanesljivosti parametrov ocenjevanja javnofinančne politike, dovoljenih odstopanj od fiskalnih pravil na nacionalni in ravni EU ter osredotočenja na ukrepe na odziv na COVID-19 in okrevanje Vlada Republike Slovenije načrtuje fiskalno politiko, ki spodbuja okrevanje.