



EVA: 2020-1611-0120
Številka: 00712-40/2020/11
Datum: 20. 10. 2020

Stališče do Ocene skladnosti proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022 s fiskalnimi pravili

Fiskalni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) je na podlagi zaprosila Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) za oceno glede nastanka izjemnih okoliščin (prejetega 30. 9. 2020), za oceno Predloga sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2021, Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2022, Predloga odloka o spremembah odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2020-2022 ter Osnutka proračunskega načrta za leto 2021 (vse prejeto 1. 10. 2020) pripravil oceno skladnosti navedenih proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili (v nadaljnjem besedilu: ocena). Ocena je bila objavljena 16. 10. 2020.

Fiskalni svet v oceni **ugotavlja**, da je v negotovih razmerah, ko je zaradi izjemnih okoliščin, skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu, **dovoljeno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ, ekspanzivna fiskalna politika glede na trenutno razpoložljive napovedi proticiklična in kot taka ustrezna**. Fiskalni svet hkrati opozarja, da so projekcije izdatkov sektorja država v prihodnjih letih visoke in izpostavljene precejšnjim tveganjem, predvsem povezanim z njihovo učinkovitostjo.

Fiskalni svet ugotavlja tudi, da so v Zakonu o fiskalnem pravilu določeni **pogoji, ki omogočajo uveljavitev izjemnih okoliščin**, glede na razpoložljive podatke v času priprave te ocene **letos in prihodnje leto izpolnjeni**, medtem **ko za leto 2022 trenutno tega ni možno nedvoumno potrditi**. Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: EK) je uveljavljanje splošne odstopne klavzule podaljšala iz leta 2020 v leto 2021, medtem ko usmeritve na ravni Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) glede naravnosti fiskalne politike za leto 2022 še niso znane. V trenutnih razmerah je pri odločitvi o upravičenosti uveljavljanja izjemnih okoliščin ključna predvsem negotovost glede nadaljnega poteka epidemije in njenega vpliva na gospodarsko aktivnost. Fiskalni svet posledično ugotavlja, da po trenutno razpoložljivih informacijah ni možno nedvoumno ugotoviti, da bodo v letu 2022 še veljale izredne okoliščine. Ta ugotovitev ni statična in jo bo Fiskalni svet redno preverjal.

Fiskalni svet nadalje ugotavlja, da **javnofinančne projekcije** v predlaganih proračunskih dokumentih še naprej v pomembni meri **zaznamujejo učinki ukrepov za omejitev posledic epidemije COVID-19**. Ob napovedanem razmeroma hitrem okrevanju gospodarske aktivnosti, s katerim bo predkrizna raven bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) dosežena v letu 2022, naj bi se primanjkljaj državnega proračuna po letošnjem izrazitem poslabšanju ob predvidenem manjšem učinku COVID-19 ukrepov v naslednjih dveh letih postopoma zmanjšal. Zaradi negotove ocene realizacije v letu 2020, je ocena projekcij za prihodnji dve leti sicer otežena.

Fiskalni svet ugotavlja, da analiza predloženih javnofinančnih projekcij za prihodnji dve leti, **brez upoštevanja neposrednih učinkov COVID-19** ukrepov kaže, da se bo **primanjkljaj sektorja država prihodnje leto občutno povečal** zaradi skoraj podvojene rasti izdatkov. Izrazito naj bi bilo predvsem povečanje izdatkov za investicije, precej višja od rasti dolgoročnega gospodarskega potenciala naj bi bila tudi rast ostalih izdatkov. Indikativni izračuni skladnosti izdatkov sektorja država v Predlogu okvira z Zakonom o fiskalnem pravilu nakazujejo, da so ti, ob sicer dovoljenem začasnem odstopanju od srednjeročne uravnoteženosti, previsoki.

V nadaljevanju Fiskalni svet ugotavlja, da je **ekspanzivna fiskalna politika ob pričakovanih razmerah prihodnje leto sicer upravičena, vendar sta predlagana obseg in struktura fiskalnih spodbud po njegovi oceni optimistična**, njihova dejanska **realizacija pa bi lahko sprožila številna tveganja** povezana s hitrim in obsežnim povečanjem investicijske dejavnosti, saj se zastavljajo **vprašanja glede dejanske absorpcijske sposobnosti** oziroma obvladljivosti upravljanja, nadzora in same izvedbe projektov, omejitve pa se lahko pokažejo tudi na ponudbeni strani, vključno s trgom dela. Predvidena visoka rast ostalih izdatkov, ki niso povezani z ukrepi COVID-19, pa predstavlja tveganje za strukturni položaj javnih financ.

Fiskalni svet poleg negotovosti, povezanih z napovedmi gibanj makroekonomskih in javnofinančnih agregatov, v tokratni oceni izrecno izpostavlja tudi tveganja, ki izhajajo iz ukrepov ekonomske politike.

Fiskalni svet ugotavlja tudi, da je **povečanje dolga v obdobju nizkih obrestnih mer in pričakovane povrnitve gospodarske rasti lahko sprejemljivo, kljub temu pa tvegano** lahko postane, če dolg pred obdobjem normalizacije obrestnih mer ne bo uporabljen v pretežni meri za večanje gospodarskega potenciala. Fiskalni svet meni, da je nujno, da so vsa sredstva, namenjena za financiranje predvidenih izdatkov, tako nepovratna kot povratna, porabljena učinkovito ob iskanju rešitev, ki bodo imele čim večji multiplikativni učinek ter omogočale vzdržno rast in razvoj gospodarstva.

Glede na ugotovitve analize in zaznana tveganja Fiskalni svet:

- meni, da bi morali ocena o obstoju izjemnih okoliščin in ocena proračunskih dokumentov slediti ustreznemu časovnemu zaporedju, tako da bi priprava proračunskih dokumentov temeljila na predhodni oceni o obstoju izjemnih okoliščin,
- pričakuje pojasnitev predvidenih proračunskih gibanj za leto 2020, ki so podlaga tudi za oceno ustreznosti javnofinančnih projekcij v naslednjih letih.
- poziva k pojasnitvi razlike v spremembi izdatkov sektorja država in spremembe vsote odhodkov bilanc javnega financiranja v Predlogu okvira,
- poziva nosilce ekonomske politike, da mora biti javna poraba v delu, ki ne zajema nujnih odhodkov za omilitev posledic epidemije, učinkovita in razvojno usmerjena ter ne sme poslabševati strukturnega položaja javnih financ,
- opozarja na tveganja, povezana z realističnostjo načrtovanja, upravljanja, nadzora in izvedbe hitrega in obsežnega povečanja investicijskih projektov ter na nujnost upoštevanja s tem povezane absorpcijske sposobnosti administracije in celotnega gospodarstva, vključno s trgom dela,
- opozarja na potrebo po preglednosti glede uporabe sredstev v postavki splošne proračunske rezerve, ki so lahko namenjena izključno ukrepom, povezanim z epidemijo COVID-19,
- opozarja na tveganje, da se morebitna preveč načrtovana sredstva posameznih postavk v predlogih proračunskih dokumentov ne porabijo učinkovito,

- čeprav je zastoj na tem področju zaradi krize delno razumljiv, ponovno poziva k čim prejšnji realizaciji sprememb, s katerimi bo hkrati omogočeno dostojno staranje in dolgoročno vzdržne javne finance.

Dodatno Fiskalni svet v oceni izpostavlja tudi:

- načrtovani izdatki niso v celoti osnovani na trenutno veljavnih ukrepih, kar velja predvsem za projekcije rasti stroškov dela, in
- k previdnosti pri dodatnem zadolževanju.

Do posredovane ocene in izpostavljenih pomislekov Fiskalnega sveta je vlada sprejela naslednje stališče:

V poletnih mesecih so se kazalniki ekonomske aktivnosti začeli izboljševati. Zadnji podatki kažejo, da se je avgusta proizvodnja v nizko in srednje nizko tehnološko zahtevnih panogah sicer upočasnila, proizvodnja v visoko tehnološko zahtevnih panogah pa je ostala visoka in presega lanske ravni (UMAR, 2020). Vlada poudarja, da je **nadaljevanje okrevanja odvisno od poteka razvoja epidemioloških razmer**, ki so zelo negotove in se spreminjajo iz tedna v teden.

Proračunski dokumenti so bili pripravljene na podlagi Jesenske napovedi UMAR (kot je določeno v 9.b členu ZJF), ki jo je vlada potrdila 23. septembra 2020. Statistični urad Republike Slovenije pa je šele 30. septembra 2020 popravil podatke o BDP za obdobje 2016-2019, in sicer se je po revidiranih podatkih gospodarska rast v letu 2019 z 2,4% izboljšala na 3,2 %. Glede na to, da omenjeni podatki predstavljajo osnovo tako za napovedi UMAR-ja kot napovedi proračunskih prihodkov, to predstavlja pozitivno tveganje, pri čemer se tveganja in negotovosti dnevno spreminjajo, kar otežuje natančnejšo pripravo projekcij. Za vlado je v teh razmerah ključna hitrost ukrepanja za zaščito zdravja ljudi in gospodarstva.

Fiskalni svet meni, da bi morali ocena o obstoju izjemnih okoliščin in ocena proračunskih dokumentov slediti ustreznemu časovnemu zaporedju, tako da bi priprava proračunskih dokumentov temeljila na predhodni oceni o obstoju izjemnih okoliščin.

V povezavi z mnenjem Fiskalnega sveta, da je vlada za oceno obstoja izjemnih okoliščin zaprosila hkrati oziroma šele ob predložitvi proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022, vlada pojasnjuje, da pri pripravi proračunskih dokumentov, predvsem zaradi obsežnosti posledic epidemije in njenega vpliva na prihodke proračuna države ter odziva Evropske komisije na epidemijo COVID-19 **dvomov o tem, ali so izjemne okoliščine iz 12. člena Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) nastale, ni bilo**. Posledice epidemije COVID-19 so imele v preteklih mesecih tako močan vpliv na vse države članice, da je EK te izredne okoliščine, še pred začetkom priprave proračunskih dokumentov Republike Slovenije, pripoznala tudi za leto 2021. Navedeno pomeni, da je v letu 2020, v smislu izjemnih okoliščin, tako na nacionalni, kot na EU ravni, omogočen začasen odstop od fiskalnih pravil. Ker pa bo epidemija COVID-19 imela daljnosežne posledice na gospodarstvo, se je na ravni EU že pred pripravo proračunskih dokumentov Republike Slovenije oblikoval širok konsenz, ki bo omogočil obsežen odziv ekonomske in fiskalne politike na nastalo situacijo tudi v letu 2021. V ta namen je EK 19. septembra 2020 v pismu državam članicam sporočila, da bo v letu 2021 še naprej veljala splošna odstopna klavzula.

EK je tudi poudarila, da bo fiskalna politika s ciljem doseganja preudarnega srednjeročnega položaja mogoča, oziroma jo bodo države pripravile šele takrat, ko

bodo širši ekonomski pogoji to dovolili. Prav tako EK in Svet za ekonomske in finančne zadeve (finančni ministri) poudarjata, da se bodo šele takrat, skladno s Paktom stabilnosti in rasti, odprle t.i. procedure presežnega primanjkljaja v korektivni roki pakta (zaradi višjih primanjkljajev od - 3% BDP) in se bo skupno, na ravni EU, opredelila nadaljnja pot okrevanja in s tem zniževanje primanjkljaja.

Vlada pojasnjuje tudi, da razlog poznega zaprosila za podajo ocene o obstoju izjemnih okoliščin izhaja tudi iz ne povsem jasnega 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15,;v nadaljnjem besedilu: ZFisP), v katerem ni izrecno določeno, da mora vlada, pred vsako pripravo proračunskih dokumentov, zaprositi Fiskalni svet za oceno o obstoju izjemnih okoliščin. Ob upoštevanju, da je Fiskalni svet marca 2020 ocenil, da je z razglasitvijo epidemije izpolnjen z ZFisP določen pogoj za uveljavljanje izjemnih okoliščin, ki omogočajo začasno odstopanje od fiskalnih pravil, ter ob upoštevanju, da prenehanje izjemnih okoliščin s strani Fiskalnega sveta v letu 2020 ni bilo izraženo, je mogoče zadevno določbo razumeti tudi na način, da bi vlada morala zaprositi za oceno o obstoju izredni okoliščin zgolj v primeru, če nastanejo nove izjemne okoliščine ali če izjemne okoliščine prenehajo in jih je zaradi poslabšanja dejanskega stanja treba ponovno pripoznati.

Fiskalni svet pričakuje pojasnitev predvidenih proračunskih gibanj za leto 2020, ki so podlaga tudi za oceno ustreznosti javnofinančnih projekcij v naslednjih letih.

Ekspanzivna fiskalna politika je ob pričakovanih razmerah prihodnje leto (2021) upravičena, vendar sta predlagana obseg in struktura fiskalnih spodbud po oceni Fiskalnega sveta optimistična, njihova dejanska realizacija pa bi lahko sprožila številna tveganja. Za leto 2022 se Fiskalni svet ne opredeljuje do izjemne okoliščine, tveganja in negotovosti ostajajo. Vseeno pa opravi za leto 2021 izračune t.i. »očiščenih izdatkov sektorja država, brez izdatkov povezanih s COVID, brez obresti ter izdatkov za investicije«. Te vrste izračuna se v času izjemnih okoliščin ne pripravlja, pravilo ga ne pozna. Med dvigi izdatkov so namreč tudi avtomatski stabilizatorji in nevtralizacija sredstev iz naslova EU (če gre za pretakanje sredstev med državnim proračunom, občinami, enotami sektorja države ali pa ni nevtralizacije, če gre v enote, ki niso v sektorju država). Glede na izjemne okoliščine je od od fiskalnega pravila začasno odstopila tudi EU.

Za leto 2022, kot ugotavlja Fiskalni svet, pa naj bi rast tako definiranih izdatkov padla pod trenutno ocenjeno rast gospodarskega potenciala, kar nakazuje obrat v prociklično restriktivno politiko oziroma glede na trenutne ocene cikličnega položaja gospodarstva odmik od stabilizacijsko naravnane fiskalne politike. Torej predvidevamo, da pravilo velja, na kar v osnovi opozarja Fiskalni svet.

Vlada v zvezi s proračunskimi gibanji pojasnjuje, da je bil rebalans državnega proračuna za leto 2020 pripravljen in sprejet v razmerah izjemne negotovosti glede razvoja epidemije. Iz tega razloga je vlada **oblikovala dovolj veliko proračunsko rezervo, ki bi omogočala soočenje z morebitnimi poslabšanimi razmerami** in sprejetje vseh potrebnih ukrepov, da se prepreči gospodarska škoda in poslabševanje položaja ljudi. Res je, da je realizacija izdatkov državnega proračuna do priprave zadevnega mnenja fiskalnega sveta še omogočala določen manevrski prostor oziroma obetala doseganje nižjih izdatkov od načrtovanih in s tem ugodnejši saldo državnega proračuna. Vendar pa se je po zaostitvi epidemioloških razmer po 15. oktobru in s sprejetjem petega paketa protikoronskih ukrepov ta prostor zelo zmanjšal. Vrednost ukrepov Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (PKP5), ki ga je Državni zbor potrdil 15. oktobra 2020, je 420 milijonov evrov, učinki se

bodo pretežno odrazili že v letu 2020. Zakon zajema ukrepe na področju zdravstva, dela, socialnega varstva, gospodarstva, vzgoje in izobraževanja, izvrševanja kazenskih sankcij in pravosodja, kmetijstva, gospodarstva in prehrane ter infrastrukture. Iz državnega proračuna bodo med drugim še naprej financirani čakanje na delo, mesečni temeljni dohodek za samozaposlene, povračilo čakanja na delo za zaposlene v karanteni ali zaradi višje sile, ukrepi na področju socialnega varstva, financiranje zaščitne opreme, cepljenje proti gripi za vse državljane.

Trenutne razmere potrjujejo pravilnost vladne ocene, da je tveganje točnosti projekcij za naslednja leta izredno veliko in bo tako ostalo vse dokler ne bo navoljo ustrezno cepivo – po sedanjih napovedih nekje sredi leta 2021. Zato prav v zadostnem obsegu načrtovana rezerva omogoča, da bo vlada lahko na zaostrene razmere reagirala hitro in usmerjeno. Navedeno tudi potrjuje pravilnost odločitve za oblikovanje rezerve, ki bo lahko porabljena izključno za obvladovanje epidemije. Glede na navedeno tudi ni pričakovati, da bi načrtovani izdatki v rezervi COVID-19 v letu 2020 znatneje odstopali od dejanskih.

Fiskalni svet poziva k pojasnitvi razlike v spremembi izdatkov sektorja država in spremembe vsote odhodkov bilanc javnega financiranja v Predlogu okvirja.

Sektor država po metodologiji ESA2010 poleg štirih bilanc javnega financiranja zajema tudi druge enote sektorja država (javne zavode, agencije, sklade ter nekatere javne družbe, ki so zaradi svojih značilnosti skladno z Standardno klasifikacijo institucionalnih sektorjev (SKIS) razvrščene v sektor država. Poleg tega metodologija izračuna prihodkov in izdatkov po metodologiji ESA2010 temelji na obračunskem principu (torej po nastanku poslovnega dogodka), medtem ko prihodki in odhodki vseh štirih bilanc javnega financiranja temeljijo na denarnem toku. Glede na zgoraj navedeno primerjava spremembe obsega izdatkov blagajn javnega financiranja s spremembo obsega izdatkov po ESA2010 ni smiselna, saj podatki **niso primerljivi in se jih ne da seštevati.**

V povezavi s pozivom Fiskalnega sveta k pojasnitvi razlike v spremembi izdatkov sektorja država in spremembe vsote odhodkov bilanc javnega financiranja v Predlogu okvirja vlada pojasnjuje, da je v tretjem odstavku 6. člena ZFisP določeno, da se v okviru za posamezna leta določi tudi ciljni saldo ter najvišji obseg izdatkov za državni proračun, ciljni skupni saldo in najvišji skupni obseg izdatkov občinskih proračunov, najvišji obseg izdatkov za pokojninsko blagajno, najvišji obseg izdatkov za zdravstveno blagajno. Ne more biti dvoma, da navedena določba ZFisP ne zavezuje pripravljavca proračuna, da mora izdatke načrtovati v enaki višini kot je določena v okviru, zavezuje pa ga, da izdatki proračuna države za posamezno leto ne smejo prekoračiti zneska, določenega v okviru za državni proračun za posamezno leto.

Fiskalni svet znova poziva nosilce ekonomske politike, da mora biti javna poraba v delu, ki ne zajema neizbežnih in nujnih odhodkov za omilitev posledic epidemije, preudarna, učinkovita in razvojno usmerjena. Opozarja na tveganja, povezana z realističnostjo načrtovanja, upravljanja, nadzora in izvedbe hitrega in obsežnega povečanja investicijskih projektov ter na nujnost upoštevanja s tem povezane absorpcijske sposobnosti administracije in celotnega gospodarstva, vključno s trgom dela.

Vlada pojasnjuje, da so bili **fiskalni ukrepi kot odziv na posledice pandemije COVID-19** po obsegu v posameznih državah EU sicer zelo različni¹. Na področju ukrepov za zagotavljanje likvidnosti (garancije, posojila, dokapitalizacije) so bili v Sloveniji ukrepi po obsegu (6,6 % BDP) **primerljivi s povprečjem v EU (6,9 % BDP)**, v Nemčiji, Franciji, Italiji pa so bili precej višji (med 15,7-33 % BDP). Na področju drugih izdatkov za zdravstveni in ne-zdravstveni sektor so bili izdatki v Sloveniji (7,9 % BDP) nekoliko višji od povprečja EU(3,8 %), vendar nekoliko manjši kot npr. v Nemčiji (8,3 %) in Avstriji (8,5 %).

Avtomatski stabilizatorji, ki so **posredni izdatki, nastali zaradi epidemije** (transferi brezposelnim, družinski prejemki in starševska nadomestila, transferji za zagotavljanje socialne varnosti in subvencioniranje stanarin), se bodo, kot odziv na krizo v letu 2020 v primerjavi s predkriznim letom 2019, **povečali za 0,5 % BDP, v 2021 pa za 0,4 % BDP** (največ se bodo zvišali transferji za zagotavljanje socialne varnosti, in sicer v višini 0,4 % BDP). V okviru kategorij, ki jih sicer štejemo pod avtomatske stabilizatorje, so se transferi za zagotavljanje socialne varnosti v letu 2020 še dodatno močno povečali zaradi ukrepov COVID-19, in sicer v višini 0,3 % BDP.

Prav tako se bodo močno **povečale fiskalne spodbude**, med katere štejemo **subvencije**, bruto investicije in ostale kapitalske transferje, in sicer v letu 2020 v višini 0,8 % BDP v primerjavi z letom 2019 in v višini 3 % BDP v letu 2021. Od tega se bodo v obeh letih v največji meri **povečale bruto investicije**. V okviru kategorij fiskalnih spodbud so se v letu 2020 še dodatno močno povečale subvencije zaradi ukrepov COVID-19, in sicer v višini 2,3 % BDP.

Državni proračun za leti 2021 in 2022 krepi izdatke na področju investicij in investicijskih transferov, tako iz integralnih sredstev, predvsem pa krepi investicijsko porabo iz sredstev EU. To je odraz odlašanja z nekaterimi pomembnimi investicijami, predvsem na področju cestne in železniške infrastrukture, na področju zdravstva, dolgotrajne oskrbe in okolja. Na teh področjih je nujno nadomestiti razvojne zaostanke in omogočiti čim bolj enakomeren razvoj cele države. Investicijska aktivnost je tudi pomemben element okrevanja in krepitev odpornosti gospodarstva ter kreiranja delovnih mest. Velik del investicij se bo financiral tudi iz EU sredstev, tako kohezije kot sklada za okrevanje, za katere je v poračunih potrebno zagotoviti dovolj pravic porabe, da bodo projekti lahko nemoteno stekli, tako na državni kot na lokalni ravni.

Bruto investicije sektorja država bodo v letu 2020 znašale 4,7 % BDP, kar je 16,9 % več kot leta 2019, v letu 2021 se bodo povečale na 3 milijard evrov mio EUR ali 6,24 % BDP (rast za 42,0 % glede na leto prej). V letu 2022 bodo investicije sektorja država ostale na ravni iz leta 2021. Velik del sredstev EU se bo iz državnega proračuna v obliki transferjev prenesel na občine.

Povečanje investicij v javno infrastrukturo vpliva na outpute tako kratkoročno, s povečanjem skupnega povpraševanja preko fiskalnega multiplikatorja in potencialno s privabljanjem zasebnih investicij, kot tudi dolgoročno, s širitvijo proizvodne zmogljivosti gospodarstva z večjo zalogo infrastrukture. Za razvite ekonomije je tako IMF(2014) ugotovil, da povečanje investicijske porabe za 1 odstotno točko BDP poveča raven outputa za približno 0,4 odstotka istega leta in za 1,5 odstotka štiri leta kasneje. Makroekonomski učinki javnih investicij se razlikujejo v odvisnosti od tega, v katerem obdobju gospodarskega cikla se gospodarstvo nahaja. Med obdobji nizke rasti je

¹ Podatki do 11. septembra 2020 iz IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic.

učinek porabe javnih investicij povečal raven proizvodnje za približno 1,5% v istem letu in za 3 odstotke na srednji rok, v obdobjih visoke rasti pa dolgoročni učinek ni bil statistično značilen.

Zato ne preseneča odziv celotne EU (NextGen EU), ki predvideva, da **so investicije ključne za okrevanje**. Vlada je pohitela s pripravo Načrta za okrevanja in odpornost, pri tem pa pojasnjuje, da del celotnega paketa ni posojilna linija SURE; le-ta je samo ena izmed posojilnih pogodb in nima nobenih karakteristik EU sredstev (je le vir za državni proračun in ne gre za nevtralizacijo). Prav tako bo večina vezana na ukrepe leta 2020.

Pomembno je, da Slovenija počrpa čim višji **delež sredstev EU**, to pa pomeni, da se mora v proračunu države načrtovati zadosten obseg pravic porabe (tudi EU sredstva se prvenstveno zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije) in na ta način zagotoviti pogoje za izvedbo investicij. Prihodki državnega proračuna iz naslova sredstev EU se v letu 2020 povečujejo na dobrih 940 milijonov evrov, v letih 2021 in 2022 pa bodo obsegali 1,63 milijarde evrov oz. 1,56 milijarde evrov. Dinamika prihodkov je visoka, kljub temu pa tudi razumljiva, saj se z letom 2020 zaključuje EU finančni okvir 2014-2020, hkrati se povečujejo kohezijska sredstva iz naslova RACT EU, načrtovano pa je tudi obsežno črpanje iz sklada za okrevanje.

Na področju **stroškov dela** je predvidena rast teh odhodkov za pokritje obveznosti do zaposlenih iz naslova plač in drugih prejemkov, ki **temelji na veljavnih predpisih in dogovorih**. Tako na rast mase sredstev za stroške dela v letu 2021 v pretežni meri vplivajo že dogovorjene obveznosti - povečanja plačnih razredov in ponovna uveljavitev delovne uspešnosti. Z decembrom 2020 (izplačilo od januarja 2021) pridobijo pravico do višje plače javni uslužbenci, ki so napredovali v letu 2020. Upoštevan je tudi Zakon o minimalni plači, ki vpliva tudi na višino regresa za letni dopust. Poleg tega višino sredstev za stroške dela v letu 2021 določajo tudi obveznosti, ki jih bo imela naša država v okviru nalog Predsedovanja Svetu EU 2021 ter pričakovanih aktivnosti pri varovanju schengenske meje in obvladovanju problematike nedovoljenih migracij.

Fiskalni svet opozarja na potrebo po preglednosti glede uporabe sredstev v postavki splošne proračunske rezerve, ki so lahko namenjena izključno ukrepom, povezanim z epidemijo COVID-19.

Vlada pojasnjuje, da je ureditev, po kateri se sredstva, ki so namenjena izključno ukrepom, povezanim z epidemijo COVID-19, vodijo na postavki splošne proračunske rezerve, ki so lahko namenjena izključno ukrepom, povezanim z epidemijo COVID-19, zastavljena na način, ki je bistveno bolj transparenten, kot je to v predpisih določeno za izvrševanje integralnega dela proračuna. Izplačilo sredstev iz navedenih postavk mora imeti podlago v interventnih predpisih, sprejetih zaradi epidemije, ali v pa mora biti povezanost z epidemijo COVID-19 neposredna. Vlada je prepričana, da bo poraba navedenih sredstev nadzorovana tako s strani Računskega sodišča Republike Slovenije, ki je pristojno za nadzor nad smotrno porabo sredstev, kot tudi s strani inšpekcijskih služb, ki ugotavljajo, če je poraba sredstev skladna z javnofinančnimi in drugimi predpisi. Ker je vsako izplačilo sredstev s postavke COVID-19 vezano na epidemijo, teh sredstev tudi ni dopustno prerazporediti za druge namene. V skladu z drugim odstavkom 65. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18; v nadaljnjem besedilu: ZJF) pa predstojnik neposrednega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Vse navedeno pa pomeni, da je nadzor nad sredstvi

zagotovljen, prav tako pa je jasno in nedvoumno določena tudi odgovornost in odgovorne osebe pri porabi javnih sredstev.

Fiskalni svet opozarja na tveganje, da se morebitna preveč načrtovana sredstva posameznih postavk v predlogih proračunskih dokumentov ne porabijo učinkovito.

Vlada se strinja z oceno Fiskalnega sveta, da je pomembna tako kakovost priprave projektov kot izvedba in **učinkovitost investicije**. Že ZJF v tretjem odstavku 2. člena jasno izpostavi da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti, za kar odgovarjajo posredni in neposredni proračunski uporabniki. EK je odobrila Republiki Sloveniji tehnično pomoč za opredelitev učinkovitega procesa izbora in upravljanja investicij, s konkretnjšimi poudarki na opredelitvi in predlogu operativnih modelov organiziranosti, krepitvi zmogljivosti ministrstev, pripravi smernic za pripravo in pregled investicijske dokumentacije. Izdelane so Smernice za centralizirano enoto za evalvacijo investicij v fazi predhodnega (ex-ante) pregleda dokumentacije projektov in programov, vključno s kontrolnimi listi. Prav tako so pripravljene smernice za analizo možnosti in priložnosti pri pridobivanju virov financiranja za investicijske projekte in programe in predvideni datumi za izobraževanje zainteresiranih deležnikov. Smernice so pomoč in podpora projektom, ki niso financirani s strani financerjev, ki zahtevajo pripravo dokumentacije po njihovih pravilih (EIB, EBRD, kohezijska sredstva). Izvedeni bodo seminarji za krepitev kompetenc vseh resorjev s ciljem, da se izboljšajo poslovni procesi na področju vodenja in načrtovanja projektov.

Z namenom, da se morebitna preveč načrtovana sredstva posameznih postavk v predlogih proračunskih dokumentov ne porabijo učinkovito, vlada dopušča možnost, da sredstva na nekaterih namenih ne bodo porabljena v celoti. Za tovrstne primere je v javnofinančnih predpisih vzpostavljen **instrument prerazporejanja pravic porabe**, po katerem se določen odstotek sredstev lahko prerazporedi za drug namen, kot je bilo prvotno določeno. Vlada določa tudi, da se v delu, ki se nanaša na projekte, pri katerih bodo integralni viri financiranja nadomeščeni z evropskimi viri, neporabljene pravice porabe integralnih sredstev prerazporedijo v proračunsko rezervo, ki je namenjena financiranju naravnih nesreč.

Navedeno torej pomeni, da je zaradi navedenih omejitev (ki so tudi tehnično podprte z blokadami) možnost nenamenske in neučinkovite porabe nizka, obstaja pa možnost, da sredstva ostanejo neporabljena in s tem vplivajo na ugodnejši saldo.

Fiskalni svet opozarja, da kljub temu, da je zastoj na tem področju zaradi krize delno razumljiv, ponovno poziva k čim prejšnji realizaciji sprememb, s katerimi bo hkrati omogočeno dostojno staranje in dolgoročno vzdržne javne finance.

V povezavi s pozivom Fiskalnega sveta k čim prejšnji realizaciji sprememb, s katerimi bo hkrati omogočeno dostojno staranje in dolgoročno vzdržne javne finance, vlada pojasnjuje, da je vlada zadevni problematiki posvetila posebno pozornost in da je mogoče pričakovati, da se bo to odrazilo tudi v Nacionalnem načrtu za okrevanje in odpornost ter v okviru dodatnega programa pomoči pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope oz. REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) v okviru kohezijske politike.

Fiskalni svet poziva vlado k previdnosti pri dodatnem zadolževanju

Dinamika sprememb stanja dolga sektor država v letu 2020 kaže, da v zaostrenih ekonomskih razmerah ob izbruhu prvega in sedaj drugega vala pandemije nobena država članica EU ne načrtuje zniževanja dolga v % BDP. 18 držav EU v letu 2020 načrtuje povečanje dolga sektor država za več kot 10 o.t. BDP. Med njimi je tudi Slovenija, ki v letu 2020 načrtuje povečanje na ravni povprečja EA-19. Slovenija se z ocenjeno spremembo v višini +16,8 o.t. BDP v letu 2020 uvršča na 6. mesto. Povečanje dolga pri drugih državah članicah EU v 2020, ki so glede na velikost povečanja stanja dolga uvrščene med 10. in 15. mestom, se giblje v razponu med +12,2 o.t. BDP in 13,9 o.t. BDP. Upoštevati je potrebno, da je v primeru Slovenije +0,5 o.t. BDP posledica nedavne revizije BDP za pretekla leta, in da po novem dolg sektor država Slovenije v letu 2019 znaša 65,6 % BDP (pred revizijo BDP pa 66,1 % BDP). Podatki Evropske komisije za ostale države članice EU še niso osveženi. To pa pomeni, da v primerih, če bi prišlo do večjih sprememb obsega BDP tudi pri ostalih državah, to dejstvo lahko vpliva na predstavljeni vrstni red.

Pri zadnji izdaji 30-letne evrske obveznice v višini 1 milijarde evrov, z donosom do dospetja 0,493 %, je prav tako potrebno upoštevati, da bo del kupnine ob poravnavi namenjen delnem odkupu obveznic RS 69 in RS 71, tj. znižanju dolga državnega proračuna, ki sicer v odplačilo zapade v prvi polovici leta 2021. Ponoven proces zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP je predviden v načrtovanem proračunskem obdobju od leta 2021 naprej. V primerjavi s preteklostjo glede dinamike zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP, lahko ugotovimo, da je bila Slovenija v obdobju 2015-2019 v okviru držav EA-19 uvrščena takoj za Irsko, glede na velikost znižanja dolga sektorja država v % BDP.

Dne 2. oktobra 2020 je Moody's dvignil dolgoročno kreditno oceno Republike Slovenije z Baa1 na A3 s stabilnim izgledom. Moody's v utemeljitvi izboljšanja ocene dolgoročnega kreditnega tveganja Republike Slovenije izpostavi, da se je z izrazitim znižanjem obrestnih izdatkov državnega proračuna tako nominalno kot v razmerju do BDP breme dolga glede na primerljive države pomembno zmanjšalo.

Dolžino gospodarskega cikla je zaradi negotovosti ocen proizvodne vrzeli težko določiti in lahko predstavlja različna obdobja, posledično pa lahko vodi v različne izračune uravnoteženosti na srednji rok. Od leta 2007, ko je bila gospodarska aktivnost na vrhuncu, je do leta 2019, ko je slovenska proizvodna vrzel zopet dosegla najvišjo vrednost, minilo 11 let. Vlada meni, da bo tudi trenutni cikel daljši, saj bo okrevanje po COVID-19 krizi drugačno in daljše kot običajno, prav tako se bodo učinki vzpodbujevalnih ukrepov v večjem agregatnem povpraševanju odražali z zamikom.