



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2020

Maj 2021

KAZALO:

Predgovor	5
1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2020	7
1.1 Sestava in delovanje Fiskalnega sveta	7
1.2 Glavne usmeritve Fiskalnega sveta v letu 2020	10
2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2020	11
3. Priporočila Fiskalnega sveta v letu 2020	13
4. Fiskalni svet in Državni zbor	14
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 2020	19
Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2020	24
Priloga 3: Pojemovnik pogostih izrazov	36

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Organigram Fiskalnega sveta	9
Slika 1.2	Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov	10
Slika 5.1	Število objav o Fiskalnem svetu v medijih po mesecih leta 2020	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

Delo Fiskalnega sveta v letu 2020 je potekalo izven ustaljenih tirnic. Že v marcu je bilo očitno, da imamo opravka s pandemijo, neobičajnim dogodkom, na katerega ni mogoče vplivati in ima med drugim pomembne posledice tudi za finančno stanje sektorja država. To dogajanje je sprožilo resen gospodarski upad, saj je bilo zaradi ukrepov preprečevanja širjenja bolezni mnogim gospodarskim dejavnostim poslovanje omejeno ali celo preprečeno. Oboje, neobičajen dogodek in gospodarski upad, zajemajo merila za določitev izjemnih okoliščin, kot jih opredeljuje 12. člen Zakona o fiskalnem pravilu in ki dovoljujejo odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti, vendar le pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. Ob upadu javnofinančnih prihodkov so znatno narasli javni izdatki zaradi večjih potreb angažiranja zdravstva ter ohranjanja gospodarskih potencialov in reševanja nastale težavne socialne problematike. Javnofinančni rezultat vseh naštetih dogodkov so povečani primanjkljaji, ki se jim še več let ne bo mogoče popolnoma izogniti, s tem pa tudi povečevanje javnega dolga.

Takšne okoliščine predstavljajo poseben izziv za delo Fiskalnega sveta. Zato se je Fiskalni svet v letu 2020 pri opravljanju svojih zakonsko predpisanih nalog poleg običajnega preverjanja kvantitativnih pravil v večji meri usmeril na polje kvalitativnega ocenjevanja in presoje, ali so ukrepi za premagovanje krize lahko učinkoviti in usmerjeni na dejansko reševanje z epidemijo povzročenih problemov. Dejansko in potencialno kopičenje javnega dolga predstavlja pomemben dejavnik tveganja za vzdržnost javnih financ. Na ravni EU se sicer spodbuja uporaba vseh fleksibilnosti, ki jih dopuščajo obstoječa pravila v času neobičajnih dogodkov izven nadzora države. Vendar je pri tem pomembna začasna narava ukrepov in možnost izteka njihovega učinka, ko razlogi zanje izzvenijo. Zato velja spomniti tudi na v letu 2020 nekajkrat ponovljen poziv Fiskalnega sveta deležnikom, naj se izogibajo interventnim ukrepom z »dolгим repom«, ki strukturno slabšajo položaj javnih financ.

Trenutna ekspanzivna fiskalna politika se lahko tako pri nas kot v drugih državah, dokler je mogoče, nasloni na ekspanzivno monetarno politiko, ki z omogočanjem udobnega zadolževanja navidezno širi fiskalne kapacitete. Vendar se ekspanzivne politike bližajo svojim mejam. Pri fiskalni politiki je to pripravljenost investorjev, da vlagajo v državne obveznice tudi ob razmeroma nizkih donosih, vendar lahko ta pripravljenost ob spremenjenih pogojih usahne. Monetarne oblasti lahko tveganje inflacije prisili v zaostritve, pri čemer moramo upoštevati, da že dolgo trajajoče obdobje ničelnih ali celo negativnih obrestnih mer ustvarja tudi neravnovesja na finančnih trgih, kar je lahko dodaten izvor tveganja.

Ko bo epidemija premagana, si lahko obetamo krepitev gospodarske aktivnosti, ki pa ne bo odražala zgolj vrnitve na staro oziroma predkrizno raven. V tem času namreč prihaja do strukturnih sprememb, marsikatera dejavnost se ohranja le ob občutni fiskalni podpori oziroma ob vprašljivi sposobnosti za samostojno delovanje. Pred javne finance pa tako nakopičeni primanjkljaji kot spreminjajoča se gospodarska struktura postavljajo velike izzive. Okviri javnofinančnega delovanja kot so fiskalna pravila bodo pomembna opora politikam nove normalnosti.

Politični odločevalci zaradi omejenosti virov potrebujejo meje odločanja, ki ga postavljajo fiskalna pravila. Nujni so kazalci, ki nas že ob današnjih odločitvah opozorijo na bodoča tveganja vzdržnosti javnih financ. Takšne meje odločanja so nujne tako v domačem političnem procesu kot tudi v mednarodnih povezavah. Predvsem v monetarni uniji je kljub fiskalni suverenosti članic stopnja soodvisnosti visoka, zato je zavarovanje pred posamičnimi izpadi fiskalne neodgovornosti pomembno.

Verjetno ni potrebno posebej poudarjati, da so ob čvrstih usmeritvah pristojnih institucij na osnovi kredibilnih fiskalnih pravil domače politične odločitve lažje dosegljive. V mednarodnem merilu so čvrste in spoštovane usmeritve močna opora državam, ki svojih interesov ne uveljavljajo oziroma jih ne morejo uveljaviti s silo.

Fiskalni svet bo tako kot doslej tudi v prihodnje pozorno spremljal makroekonomsko in javnofinančno dogajanje ter vse odločitve, ki lahko vplivajo na položaj javnih financ, in opozarjal na z njimi povezana tveganja. S takšno usmeritvijo želimo prispevati k zavedanju o pomenu stabilnih in vzdržnih javnih financ oziroma k ustvarjanju prostora za krepitev blaginje prebivalstva in družbe nasploh tudi na dolgi rok.

V maju, 2021

Dr. Davorin Kračun,
predsednik Fiskalnega sveta

1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2020

Leto 2020 je bilo tretje celo koledarsko leto delovanja Fiskalnega sveta v njegovem prvem mandatu. 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 za mandatno obdobje petih let 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 2020.

1.1 Sestava in delovanje 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 in avtonomno 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 je Fiskalni svet obe oceni preteklih napovedi prvič pripravil v letu 2020.

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 2020 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-Osutek proračunskega načrta, PS-Program stabilnosti, TA-temeljni agregati sektorja država. Fiskalni svet je v avgustu 2020 prvič objavil tudi analizo odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov. To analizo mora skladno z zakonodajo pripraviti vsaki dve leti. Zakonodaja pa roka znotraj posameznega koledarskega leta ne predpisuje.

Vir: Fiskalni svet.

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 Fiskalnega sveta zaposlen za polni delovni čas, oba člana pa vsak za 50 % polnega delovnega časa.

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

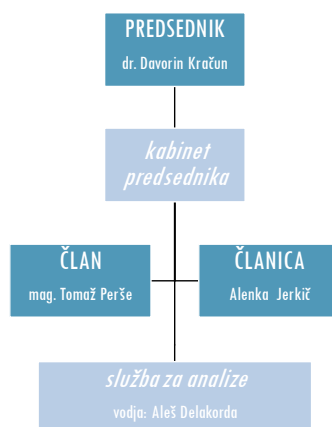
⁵ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1384?sop=2017-01-1384>

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 2020 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 do aprila 2020 nahajali tudi prostori Fiskalnega sveta. Fiskalni svet v skladu z dogovorom med obema institucijama pokriva stroške storitev in najema prostorov Računskega sodišča (glej obrazložitev postavke »Materialni odhodki« iz Tabele 1 v Prilogi 1). 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 Likožarjevi 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 za svoje potrebe (sestanki in izobraževanja), prav tako pa bo tudi na novi lokaciji Fiskalnemu svetu zagotavljalo administrativno-tehnično podporo na podlagi ZFisP.

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 delovanja Službe za analize v letu 2020 so bila vzpostavitev analitične podlage za spremljanje javnofinančnih učinkov ukrepov za preprečevanje posledic epidemije COVID-19, upravljanje stalnih baz podatkov, vzdrževanje in nadgradnja avtomatizacije procesov spremljanja gospodarskih kazalnikov, nadgradnja analitičnih orodij za analizo cikličnih in javnofinančnih gibanj, zasnova pojavljanja Fiskalnega sveta na družbenem omrežju Twitter ter novih izrednih in rednih publikacij Fiskalnega sveta.

Slika 1.1: Organigram Fiskalnega sveta

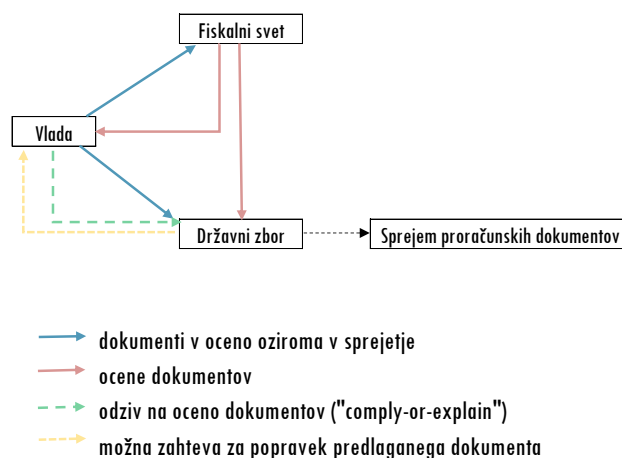


Vir: Fiskalni svet.

1.2 Glavne usmeritve Fiskalnega sveta v letu 2020

Fiskalni svet je v letu 2020 deloval v okviru zastavljenega rednega letnega cikla delovanja, ki pa je bil po izbruhu epidemije dopolnjen z novimi analizami in publikacijami. Letni cikel je v veliki meri poleg v ZFisP terminsko določen tudi v noveli ZJF-H s postopkom izdelave proračunskih dokumentov ter z objavami pomembnejših makroekonomskih in javnofinančnih podatkov. Poleg 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. Obstoječa zakonodaja določa tudi ravnanje Fiskalnega sveta ob nastanku izjemnih okoliščin, kot je epidemija, zlasti 12.-14. člen ZFisP. Tako je Fiskalni svet že v marcu 2020 z namenom podpore povečani fleksibilnosti fiskalni politiki ob nastopu epidemije ugotovil obstoj izjemnih okoliščin, v naslednjih mesecih pa je redno spremljal in objavljaj javnofinančne učinke ukrepov, sprejetih za omejevanje posledic epidemije. Novonastalim razmeram je v veliki meri prilagodil tudi svoje publikacije ter v njih ločeval med analizo agregatnih javnofinančnih podatkov in analizo podatkov, ki učinkov javnofinančnih ukrepov, sprejetih za omejevanje posledic epidemije, ne vključujejo. ZFisP spremljanja in objave tovrstnih podatkov izrecno ne predpisuje, a je bila ta naloga po mnenju Fiskalnega sveta nujna za zagotavljanje transparentnosti na eni strani ter za ugotavljanje verodostojnosti in skladnosti proračunskih dokumentov, ki jih vlada pripravlja v obdobju izjemnih okoliščin, z veljavnimi fiskalnimi pravili.

Slika 1.2: Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov



Vir: Fiskalni svet.

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 Fiskalni svet je namreč v primerjavi s podobnimi institucijami, ki delujejo v drugih državah EU, med najmanjšimi po kadrovske zasledbi. 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

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

informacije Fiskalnemu svetu. Sporazuma o sodelovanju z UMAR in z MF sta se v letu 2020 izvajala skladno z dogovori.

Fiskalni svet se je v letu 2020 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 2020 s predstavniki obeh institucij redno sestajala na tehnični ravni, za obe instituciji pa je pripravila ločeni predstavitvi o glavnih ugotovitvah nove publikacije Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016-2019. Služba za analize Fiskalnega sveta se je v letu 2020 enkrat sestala tudi z Analitsko raziskovalnim centrom Banke Slovenije na temo protikriznih ukrepov in makroekonomskih napovedi. V letu 2020 se je Fiskalni svet sestel z mandatarjem za sestavo vlade in kandidatom za ministra za finance, imel pa je še tri sestanke z ministrom za finance, na enem od teh sestankov je bil prisoten tudi guverner Banke Slovenije.

Fiskalni svet za svoje delovanje potrebuje tudi podatke in informacije, ki niso javno objavljeni. Za potrebe analiz in oblikovanje mnenj je v letu 2020 Fiskalni svet skladno z ZFisP povpraševal po podatkih in informacijah pri Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Finančnem uradu Republike Slovenije, Statističnem uradu Republike Slovenije, Banki Slovenije, SID banki, d.d. in pri Slovenskem podjetniškem skladu, s katerimi sicer nima sklenjenih sporazumov o sodelovanju.

V letu 2020 Fiskalni svet zaradi epidemioloških omejitev ni organiziral rednih posvetovanj s slovenskimi ekonomisti, ki se ukvarjajo z javnimi financami. Odpovedal je tudi za marec 2020 načrtovano mednarodno konferenco o dolgoročni vzdržnosti javnih financ.

2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2020

Pretežni del delovanja Fiskalnega sveta v letu 2020 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 tudi evropska zakonodaja. Priprava pisnih stališč Vlade veča transparentnost njenega delovanja, njena odsotnost sledenja priporočilom Fiskalnega sveta pa veča njeno politično odgovornost.

Fiskalni svet je skladno z ZFisP v letu 2020 podal naslednje ocene:⁷

- 17. 3. 2020 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno o vzpostavitvi pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin v okviru Zakona o fiskalnem pravilu (predvideno v 2. točki 12. člena ZFisP).
- 28. 4. 2020 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2020 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (zahtevano v 1. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).

⁷ Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2020 so zbrani v Prilogi 2.

- 13. 5. 2020 je Državnemu zboru oddal Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2019 (zahtevano v 8. točki 10. člena ZFisP).
- 17. 6. 2020 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019 (zahtevano v 4. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 27. 8. 2020 je Vladi oddal Analizo odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016-2019 (zahtevano v 1. točki 9g. člena ZJF-H).
- 10. 9. 2020 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti predloga Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 s fiskalnimi pravili (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 16. 10. 2020 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno o izpolnjevanju pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin (zahtevano v 2. točki 12. člena ZFisP).
- 16. 10. 2020 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022 (Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin ter ocena predloga odloka o spremembah odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2020 do 2022, predloga sprememb proračuna RS za 2021 in predloga proračuna RS za 2022; zahtevano v 2. točki 12. člena ter v 1. in 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).

Fiskalni svet je poleg ocen, ki jih zahteva ZFisP, v letu 2020 pripravil tudi naslednje ocene, mnenja, priporočila:

- 8. 1. 2020 je objavil redno publikacijo Javnofinančna in makroekonomska gibanja.
- 17. 3. 2020 je objavil oceno koalicijske pogodbe o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije 2020-2022.
- 7. 4. 2020 je objavil mnenje ob sprejemanju ukrepov za preprečevanje posledic epidemije COVID-19.
- 5. 6. 2020 je objavil posodobitev ocene dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih enkratnih protikriznih ukrepov in ocena javnofinančnega učinka Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (ZIUOOPE)
- 6. 7. 2020 je objavil posodobitev ocene dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih enkratnih protikriznih ukrepov.
- 7. 7. 2020 je objavil redno publikacijo Javnofinančna in makroekonomska gibanja.
- 31. 8. 2020 je objavil posodobitev ocene dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih enkratnih protikriznih ukrepov.
- 22. 12. 2020 je objavil priporočilo, da se v protikoronski zakonodaji ne sprejema ukrepov, ki slabšajo strukturni položaj javnih financ.

Fiskalni svet je ob pregledih proračunskih dokumentov v letu 2020 ugotavljal, da je bila v njih zastavljena ekspanzivna fiskalna politika, ki je bila ustrezna glede na ciklični položaj gospodarstva. Čeprav se je strinjal, da so ukrepi za omejevanje posledic epidemije nujni, je hkrati dosledno opozarjal, da morajo biti ti enkratni, usmerjeni in učinkoviti. Čeprav se je praviloma strinjal z obsegom in vsebino ukrepov, ki so bili podobni tistim, sprejetim v ostalih članicah EU, je ugotavljal tudi, da nekateri ukrepi odstopajo od načel sprejemanja ukrepov, ki bi morala veljati v obdobju izjemnih okoliščin. Nekateri sprejeti ukrepi so namreč poslabšali strukturni položaj javnih financ oziroma bodo vplivali na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Fiskalni svet je opozarjal tudi na predvideno pospešeno investicijska aktivnost, ki je v danih razmerah, še posebej ko so pogoji financiranja na trgih dolžniških vrednostnih papirjev države zaradi izredno spodbujevalne denarne politike izredno ugodni, sicer smiselna. Vendar to velja le pod pogojem, da izdatki za investicije v pretežni meri krepijo dolgoročni gospodarski potencial ter da učinkovitost investicij ni omejena z absorpcijskimi sposobnostmi administracije in nacionalnega gospodarstva. To bi zagotovilo, da breme v krizi občutno povečanega dolga sektorja država v prihodnje ne bo preveliko. V nasprotnem primeru bi lahko bil po mnenju Fiskalnega sveta ob izhodu iz krize zmanjšan manevrski prostor za delovanje ob prihodnjih obratih gospodarskega cikla in oteženo bo zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Fiskalni svet je ob tem vlado redno pozival tudi k večji transparentnosti glede predvidenih javnofinančnih stroškov ob sprejemanju posameznih protikoronskih paketov ter k pripravi srednjeročnega okvira, ki bi verodostojno nakazal prihodnjo pot javnih financ.

Vlada se je na ocene Fiskalnega sveta v letu 2020 skladno z zakonodajo odzivala z javnimi pisnimi obrazložitvami.⁸ Vlada je v njih poudarjala predvsem negotove razmere delovanja fiskalne politike v času epidemije ter na nezanesljivost parametrov, ki vstopajo v izračun ocen izpolnjevanja fiskalnih pravil, predvsem negotovosti, povezane z izračunom proizvodne vrzeli. Poleg tega je poudarila, da se zaradi negotovih razmer v proračunskih dokumentih oblikujejo proračunske rezerve, ki bi omogočale soočenje z morebitno poslabšanimi epidemiološkimi razmerami. Hkrati je vlada zagotovila visoko transparentnost, saj se sredstva, ki so namenjena izključno ukrepom, povezanim z epidemijo COVID-19, vodijo na postavki splošne proračunske rezerve, in so lahko namenjena izključno ukrepom, povezanim z epidemijo COVID-19. Takšno spremljanje naj bi bilo zastavljeno na način, ki je bistveno bolj transparenten, kot je to v predpisih določeno za izvrševanje integralnega dela proračuna.

3. Priporočila Fiskalnega sveta v letu 2020

Priporočila Fiskalnega sveta so se v letu 2020 nanašala predvsem na spoštovanje osnovnih načel, ki bi morala veljati ob sprejemanju ukrepov za preprečevanje posledic epidemije.

Fiskalni svet je že marca 2020 ob oceni, da so izpolnjeni pogoji za uveljavitev izjemnih okoliščin, poudaril, da se morajo ukrepi, povezani z epidemijo, tudi v skladu z veljavnimi evropskimi fiskalnimi pravili neposredno nanašati na izjemne okoliščine in morajo biti začasni. Fiskalni svet je ob tem izrazil pričakovanje, da bo vlada ob sprejemanju te ukrepe natančno opredelila in kvantificirala. Fiskalni svet je po pregledu in ovrednotenju prvega protikoronskega paketa v aprilu ocenil, da so ukrepi v pretežni meri vsebinsko skladni s priporočili mednarodnih organizacij in so tudi po obsegu primerljivi z ukrepi, sprejetimi v drugih državah. Kljub upravičenosti začasnega odstopanja od srednjeročne javnofinančne vzdržnosti pa je pozval vse deležnike, da ob sprejemanju nadaljnjih ukrepov v večji meri zasledujejo načela usmerjenosti ukrepov v odpravljanje posledic pandemije, njihove preprostosti

⁸ Vsa mnenja so objavljena ob ustreznih dokumentih tudi na spletni strani Fiskalnega sveta.

in časovne omejenosti. Ob zavedanju povečane splošne socialne in ekonomske negotovosti in hkrati ob precejšnjem javnofinančnem strošku ukrepanja je priporočil tehtnejši razmislek, kdaj oziroma v kateri fazi spopadanja z epidemijo bi bili določeni ukrepi najbolj učinkoviti oziroma kdaj bodo časovno primerni morebitni spodbujevalni ukrepi za ponovni zagon ekonomije. Ob koncu leta 2020 je Fiskalni svet v sklopu sprejemanja PKP7 ponovno priporočil, da se v protikoronski zakonodaji ne sprejemajo ukrepi, ki bi slabšali strukturni položaj javnih financ. Predlog PKP7 je med drugim namreč vseboval določila, ki so lahko v nasprotju z zahtevami zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ in tudi s težnjami k podaljševanju zaposlenosti starejšega prebivalstva, poleg tega pa tudi nekaj ukrepov za odpravljanje zatečenih težav določenih skupin, ki jih je po mnenju Fiskalnega sveta bolj smiselno kot z enkratnimi izdatki odpravljati s trajnejšimi rešitvami.

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.⁹ 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 2020 udeležili sedmih sej Odbora za finance ter ene seje 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«).

V letu 2020 se je zakonodaja, ki ureja delovanje Fiskalnega sveta, spremenila s 33. členom Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE; dostopno na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0897?sop=2020-01-0897>), sprejetim konec aprila 2020. Ta določa, da »...Ne glede na prvi odstavek 9.g člena ZJF Fiskalni svet v analizi ne upošteva makroekonomskih agregatov in napovedi prejemkov in izdatkov za leti 2020 in 2021.«¹⁰

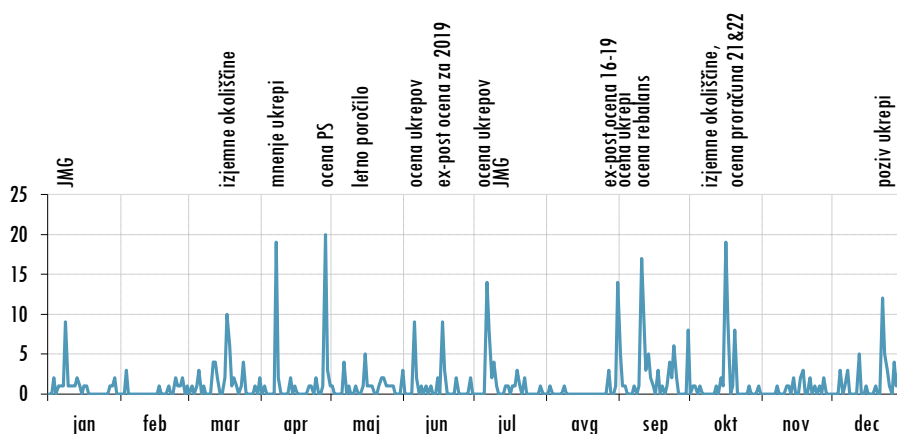
5. Stiki Fiskalnega sveta z mediji

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

⁹ V nekaterih državah (npr. Avstralija, Hrvaška, Italija, Južna Koreja, Kanada, ZDA) institucionalna ureditev umešča fiskalne svete oziroma neodvisne fiskalne institucije v okvir delovanja parlamenta.

¹⁰ Fiskalni svet je ob pripravi Analize odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016-2019 (avgust, 2020) ugotovil, da bo s tem analiza odstopanj napovedi, ki jo mora Fiskalni svet v letu 2022 pripraviti za obdobje 2018-2021, resno okrnjena. Enako velja za pripravo tovrstne analize v letu 2024 (obdobje analize odstopanj napovedi bodo leta 2020-2023).

Slika 5.1: Število objav o Fiskalnem svetu v medijih po mesecih leta 2020

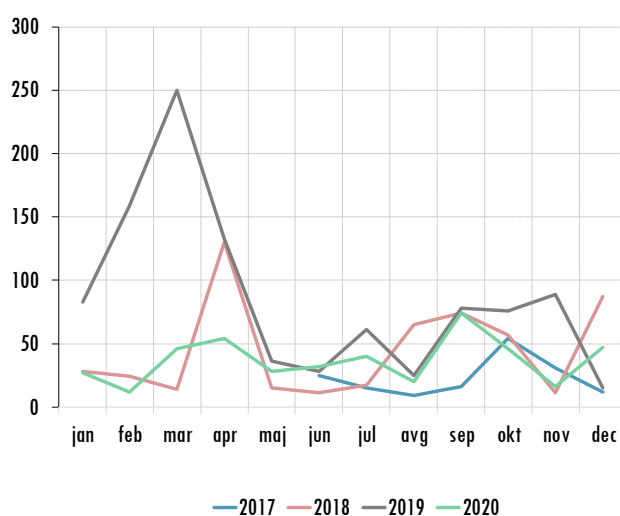


Vir: Press Clipping d.o.o., preračuni Fiskalni svet.

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 2020 skrbel za obveščanje javnosti o svojem delu preko objavljanja priporočil in mnenj, intervjujev ter novinarskih konferenc. Predsednik Fiskalnega sveta je podal različnim medijem pet intervjujev s širšo makroekonomsko in javnofinančno tematiko. Odziv medijev na javne objave Fiskalnega sveta je bil v primerjavi s predhodnim letom manjši, saj je bilo število objav v letu 2020 zaradi izredno visoke osnove približno polovico manjše kot v letu 2019 oziroma podobno kot v letu 2018. Mediji so se odzivali predvsem na posamezne objave ocen proračunskih dokumentov ter na

Slika 5.2: Število objav po letih



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

spremljanje ocen javnofinančnih učinkov ukrepov za preprečevanje posledic epidemije, ki jih je pripravil Fiskalni svet. Široko odzivnost je dosegla zaradi epidemioloških razmer tudi edina novinarska konferenca Fiskalnega sveta v letu 2020, ki je bila izvedena v virtualni obliki. Pripravljena je bila oktobra ob objavi Ocene proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022.

Fiskalni svet je že v pričetku delovanja v letu 2017 vzpostavil spletno stran, katere osnovni namen je povečanje preglednosti in transparentnosti ter nepristranosti njegovega delovanja.¹¹ Preko spletne strani Fiskalni svet najširšemu krogu zainteresirane javnosti zagotavlja dostop do aktualnih objav ocen, mnenj, 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 ter intervjuji s člani Fiskalnega sveta. Ob prenovi spletnih strani v letu 2019 je bil spletnim vsebinam dodan tudi sklop pogostih vprašanj in odgovorov s področja dela Fiskalnega sveta. S tem smo skušali širši javnosti na enostaven način predstaviti osnovne pojme, ki jih pri svojem delu oziroma v svojih komunikacijah uporablja Fiskalni svet. V letu 2020 je bila za spremljanje javnofinančnih učinkov ukrepov omejevanja posledic epidemije na spletni strani dodana tudi posebna rubrika, v kateri Fiskalni svet redno objavlja osvežene podatke, ki jih zbira s pomočjo več institucij. 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 IFI¹² (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. V letu 2020 so se predstavniki Fiskalnega sveta udeležili dveh sestankov povezave EUNIFI (en sestanek virtualno) in dveh sestankov povezave EU IFI (oba sestanka virtualno).

Fiskalni svet je v letu 2020 pripravil štiri prispevke za spletno predstavitev javnofinančnih dogajanj v Sloveniji v okviru EU IFI. EU IFI običajno dvakrat letno objavi kratke informacije o gospodarskih in

¹¹ <http://www.fs-rs.si/aktualno/>

¹² <http://www.euifis.eu/>

javnofinančnih dogajanjih v državah članicah.¹³ Glede na naravo nalog UMAR¹⁴ v tem okviru običajno predstavi makroekonomske napovedi, Fiskalni svet pa svoj pogled na kratkoročna in dolgoročna fiskalna gibanja ter z njimi povezane izzive in tveganja. V letu 2020 je Fiskalni svet dodatno pripravil tudi ocene javnofinančnih učinkov ukrepov za omejevanje posledic epidemije. Osrednja tema te publikacije, ki je bila v letu 2020 pripravljena štirikrat, so bili sicer lani javnofinančni odzivi posameznih držav na epidemijo ter vpliv epidemije na delovanje neodvisnih fiskalnih institucij.

6.2 Stiki z mednarodnimi institucijami

Fiskalni svet v okviru evropskega semestra sodeluje z Evropsko komisijo (EK). Predstavniki EK so se s Službo za analize Fiskalnega sveta v letu 2020 virtualno srečali 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 javnofinančnih učinkov ukrepov za omejevanje posledic epidemije ter ocen proračunskih dokumentov, ki jih pripravlja Fiskalni svet.

Fiskalnemu svetu je bila v letu 2020 odobrena tehnična pomoč za izgradnjo modelske infrastrukture, ki bo služila analizi dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Fiskalni svet se je oktobra 2020 prijavil na razpis v okviru instrumenta tehnične pomoči, ki ga vsako leto razpiše Evropska komisija.¹⁵ Izboljšana infrastruktura na tem področju bo Fiskalnemu svetu omogočila večjo avtonomijo pri pripravi ocen sprememb parametrov, predvsem na področjih sistemov socialne zaščite, ki lahko vplivajo na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Projekt je bil odobren v februarju 2021,¹⁶ trenutno pa Evropska komisija še išče zunanjšega izvajalca, ki bo izdelal predvideni modelski okvir. Predvideno trajanje projekta je 18 mesecev.

Fiskalni svet sodeluje tudi z Organizacijo za ekonomski razvoj in sodelovanje (OECD). V okviru OECD deluje tudi povezava neodvisnih fiskalnih institucij,¹⁷ 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. Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2020 udeležili rednega letnega srečanja povezave (sestaneček je potekal virtualno), Služba za analize pa je opravila še seznanitveno virtualno srečanje z novim predsedujočim te povezave. OECD v okviru povezave neodvisnih institucij vzdržuje še bazo¹⁸, vanjo je vključena tudi Slovenija, ki je namenjena pregledu glavnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.¹⁹

Fiskalni svet se je v letu 2020 sestal tudi z bonitetnimi agencijami. V marcu in v septembru se je srečal s predstavniki Moody's. Na sestankih je Fiskalni svet podal svoja mnenja glede gospodarskega in javnofinančnega položaja v Sloveniji, zlasti iz vidika javnofinančnih posledic epidemije oziroma javnofinančnih učinkov ukrepov, sprejetih za njihovo omejevanje. Pogovori s predstavniki bonitetnih agencij so se nanašali tudi na dolgoročne izzive javnih financ.

¹³ <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/174/european-fiscal-monitor>

¹⁴ 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.

¹⁵ Glej https://ec.europa.eu/info/overview-funding-programmes/technical-support-instrument-tsi_en

¹⁶ Glej https://ec.europa.eu/slovenia/news/tsi-projects_sl oziroma https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/tsi_2021_country_factsheet_slovenia.pdf

¹⁷ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>

¹⁸ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>

¹⁹ 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.

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

- delavnice o fiskalnih pravilih, ki jo je januarja v Bruslju organiziral DG ECFIN,
- konference o spremembah fiskalnega okvira v EU, ki so jo februarja v Bruslju organizirali European Fiscal Board (EFB), Centre for Economic Policy Research (CEPR) in Amsterdam Centre for Economic Studies (ACES),
- konference o dolgoročnih izzivih javnih financ na področju zelenega prehoda, ki jo je februarja v Dublinu organiziral irski fiskalni svet,
- spletne delavnice o odzivu fiskalne politike na epidemijo, ki jo je aprila organiziral CEPS in
- spletnega seminarja o ocenah javnofinančnih izdatkov, ki ga je oktobra pripravila povezava EU IFI.

Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2020*(povzetek dokumenta »Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2020«)*

Za izvajanje nalog Fiskalnega sveta so bila za leto 2020 prvotno načrtovana sredstva v znesku 663.136 EUR (Ur. l. RS, št. 75/2019 - Sprejeti Proračun Republike Slovenije za leto 2020). Zaradi obvladovanja epidemije COVID-19, je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada) s sklepom št. 41003-2/2020/1 z dne 13. 3. 2020 sprejela ukrep začasnega zadržanja izvrševanja proračuna za leto 2020, s katerim je znižala 30% sprejetega finančnega načrta za izdatke za blago in storitve ter za investicijske izdatke. Sprejeti finančni načrt se je tako zmanjšal za 84.800 EUR, in sicer na postavki 160002-Materialni stroški za 72.900 EUR in na proračunski postavki 160003-Investicije in investicijsko vzdrževanje za 11.900 EUR. V Rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2020 (Ur. l. RS, št. 133/20) so bila za opravljanje dejavnosti Fiskalnega sveta določena finančna sredstva v znesku 578.546 EUR.

Zaradi omejitev poslovanja, kot posledica epidemije COVID-19 je bilo ugotovljeno, da z Rebalansom določena proračunska sredstva ne bodo porabljena, zato je Vlada decembra sprejela sklep o prerazporeditvi pravic porabe št. 4102-113/2020/3 z dne 23. 12. 2020, s katerim je razpoložljiva proračunska sredstva v skupnem znesku 74.700 EUR razporedilo v Rezervo Republike Slovenije. Veljavni finančni načrt za leto 2020 na dan 31.12.2020 je znašal 503.846 EUR.

Obrazložitev nekaterih večjih postavk odhodkov Fiskalnega sveta za leto 2020:

1) Plače so se obračunavale in izplačevale 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 2020 in 2021 (ZIPRS2021), določili Kolektivne pogodbe za javni sektor, Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti RS, Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Ur. l. RS, št. 49/20 in 61/20) ter drugimi predpisi in splošnimi akti.

Zaposlenim je bil pri plači za mesec maj 2020 izplačan regres za letni dopust v višini 940,58 EUR, oziroma v sorazmernem delu glede na zaposlitev na Fiskalnem svetu. Izplačan je bil v skladu s 131. členom Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1). Višina minimalne plače za leto 2020 je bila določena v Zakonu o spremembah Zakona o minimalni plači (ZMinP-B) (Ur. l. RS, št. 83/18). Naknadno je bilo v Aneksu h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 97/20) objavljena višina regresa za letni dopust za javne uslužbenke v letu 2020 v višini 940,58 EUR. Za javne uslužbenke, ki prejemajo osnovno plačo, ki ustreza 20. ali nižjemu plačnemu razredu pa 1.050 EUR. Fiskalni svet nima zaposlenih, ki bi jih lahko prišteli k slednjim.

2) Na podlagi 10. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) je Fiskalni svet z računskim sodiščem 27. 3. 2017 sklenil Dogovor o zagotavljanju administrativno-tehnične podpore in prostorov za potrebe Fiskalnega sveta št. 010-2/2017/1 s spremembami (v nadaljevanju: dogovor). Zaradi pomanjkanja prostora za delovanje računskega sodišča je Fiskalni svet najel poslovne prostore na Likozarjevi ulici v Ljubljani. Fiskalni svet je sklenil pogodbo za najem poslovnih prostorov na Likozarjevi ulici 3 v Ljubljani od 1.4.2020 dalje za nedoločen čas. Mesečna najemnina za poslovne prostore znaša 4.266,50 EUR. V okviru konta »poslovne najemnine in zakupnine« predstavlja strošek najemnine za poslovne prostore 34.101,47 EUR. Fiskalni svet krije tudi splošne stroške upravnika in

skupnih prostorov kar je določeno s posebno pogodbo. Del poslovnih prostorov na Likozarjevi 3 v Ljubljani uporablja po dogovoru med obema institucijama tudi Računsko sodišče Republike Slovenije. 8. 7. 2020 je bil tako sklenjen nov Dogovor o zagotavljanju administrativno-tehnične podpore in souporabi prostorov in opreme, št. 014-2/2020/1. Službe računskega sodišča v skladu z dogovorom zagotavljajo Fiskalnemu svetu naloge s področja informacijske tehnologije, glavne pisarne, kadrovskih in splošnih zadev, financ, pravnih zadev in druge naloge. Do 31. 3. 2020 pa je računsko sodišče zagotavljalo Fiskalnemu svetu tudi poslovne prostore. V letu 2020 je bilo za ta namen porabljeno 61.737,30 EUR (59.642,53 EUR za administrativno- tehnično pomoč in 2.094,77 EUR za uporabo prostorov in določene opreme v prostorih računskega sodišča). Stroški administrativno-tehnične pomoči so evidentirani med »drugimi operativni odhodki«. V skladu z dogovorom, sklenjenim v juliju 2020, lahko računsko sodišče uporablja občasno po predhodnem dogovoru tudi sejno sobo v poslovnih prostorih Fiskalnega sveta, za katero plača pripadajoči povprečni dnevni strošek uporabe, ki znaša 11,09% delež v mesecu uporabe. Za dva dni uporabe v letu 2020 je znašalo povračilo 37,41 EUR. Fiskalni svet je v marcu 2020 načrtoval izvedbo mednarodne konference "Dolgoročna vzdržnost javnih

Tabela 1: Odhodki Fiskalnega sveta

	2019 v EUR	2020 v EUR	delež v celotnih odhodkih (%) v 2020
Odhodki za plače in dajatve			
Plače, dodatki in drugo	273,813	286,548	58.9
Regres za letni dopust	5,320	5,643	1.2
Povračila, nadomestila, delovna uspešnost in drugi izdatki	13,424	13,413	2.8
Prispevki za socialno varnost	44,354	44,528	9.2
Premije kolektivnega dodatnega pok. zav. na podlagi ZKDPZJU	2,431	2,520	0.5
Skupaj	339,342	352,653	72.5
Materialni odhodki			
Pisarniški in splošni material in storitve	12,974	11,230	2.3
Posebni material in storitve	113	1,127	0.2
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	3,230	5,406	1.1
Prevozni stroški in storitve	38	22	0.0
Izdatki za službena potovanja	8,030	3,885	0.8
Tekoče vzdrževanje	2,604	2,313	0.5
Poslovne najemnine in zakupnine	3,668	40,416	8.3
Drugi operativni odhodki	49,001	61,168	12.6
Skupaj	79,659	125,568	25.8
Odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje			
Druga prevozna sredstva	...	592	0.1
Strojna računalniška oprema	1,194	2,439	0.5
Telekomunikacijska oprema	377	58	0.0
Audiovizualna oprema	...	1,915	0.4
Nematerialno premoženje (programska oprema)	3,324	1,798	0.4
Ostala oprema	107	1,109	0.2
Skupaj	5,002	7,910	1.6
Skupaj odhodki	424,003	486,131	100.0

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2019 in 2020.

financ v Sloveniji", vendar je bila zaradi razglašene pandemije odpovedana. Nastali so stroški letalskih kart in drugih prevoznih stroškov za sodelujoče predstavnike iz tujine, ki bi brezplačno sodelovali na konferenci v znesku 972,68 evrov. Fiskalni svet je vključen tudi v mrežo EU IFIs, ki je povezana s CEPS (Centre of European Policy Studies), in izvaja dejavnosti sekretariata za EU IFI. Članarina je za leto 2020 znašala 500 evrov.

3) Za investicije in investicijsko vzdrževanje je bilo v veljavnem finančnem načrtu za leto 2020 določeno 8.800 EUR proračunskih sredstev (proračunska postavka 160003) in 210 EUR namenskih sredstev (proračunska postavka 190041), kar predstavlja 1,79 odstotka sredstev v veljavnem finančnem načrtu leta 2020. Porabljen je bilo 7.910,27 EUR, kar predstavlja 87,79-odstotno realizacijo vseh sredstev za investicije v veljavnem finančnem načrtu oziroma 1,57-odstotni delež vseh odhodkov leta 2020. Investicijski izdatki so bili financirani iz proračunskih sredstev v višini 7.700,27 EUR (proračunska postavka 160003) in iz namenskih sredstev v višini 210 EUR (proračunska postavka 190041). Največ sredstev je bilo porabljenih za nakup opreme za nove poslovne prostore (strežniška oprema, projektor s platnom in optični čitalnik).

Obrazložitev nekaterih postavk iz bilance stanja za leto 2020

Na dan 1. 1. 2020 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 40.327 EUR neplačanih odhodkov, ki so bili poravnani v skladu s plačilnim rokom v začetku leta 2020. Obveznosti so se nanašale na v decembru 2019 in januarju 2020 prejete listine za prevzete obveznosti v letu 2019, in sicer za:

- izplačilo plač, dajatev in povračil stroškov in premij za dodatno kolektivno zavarovanje za december 2019 v znesku 29.437,55 EUR;
- plačila dobaviteljem za opravljene storitve in dobavljen material v znesku 3.723,82 EUR;
- opravljene storitve in zaračunane stroške proračunskih uporabnikov v znesku 6.925,22 EUR;

Tabela 2: Stanje in gibanje neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v letu 2020

	Neopredmetena sredstva	Nepremičnine	Oprema in druga opredmetena sredstva	Skupaj
NABAVNA VREDNOST				
Stanje 1. 1. 2020	15.151	0	29.640	44.791
Neposredne pridobitve	1.013	0	6.113	7.126
Izločitve/prenosi	0	0	-100	-100
Stanje 31. 12. 2020	16.164	0	35.652	51.817
POPRAVEK VREDNOSTI				
Stanje 1. 1. 2020	5.484	0	26.361	31.846
Zmanjšanje zaradi izločitev/prenosov			-100	-100
Popravek vrednosti	3.102	0	2.499	5.601
Stanje 31. 12. 2020	8.586	0	28.760	37.347
NEODPISANA VREDNOST				
stanje na dan 31. 12. 2020	7.578	0	6.892	14.470

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2020.

- terjatve do Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za obračunano bolniško odsotnost pri plači za december 2019 v znesku 240,41 EUR.

Na dan 31. 12. 2020 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 2020 je bila porabljeno za investicije 7.910,27 evrov, in sicer:

- posodobitev programske opreme Matlab (457,20 EUR), triletno podaljšanje naročnine na programsko opremo za varnostno arhiviranje VEEAM (556,06 EUR) in tretji obrok Microsoft licenčne opreme (784,46 EUR);
- kolesi (591,84 EUR)
- prenosni zvočnik (81,34 EUR)
- projektor s projekcijskim platnom (1.833,66 EUR)
- strojna oprema za neprekinjeno napajanje strežniške opreme (1.513,90 EUR)
- optični čitalec (924,91 EUR)
- stojala (1.056,90 EUR)
- kalorifer (52,00 EUR)
- mobilni telefon (58,00 EUR).

Sedanja vrednost neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2020 je 14.469,96 EUR.

Na dan 31. 12. 2020 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 41.352,74 EUR neplačanih odhodkov, ki jih je prenesel v leto 2021. Te terjatve so se nanašale na :

- terjatve za obračunane in še neizplačane plače, dajatve in povračila stroškov za december 2020 v znesku 29.455,15 EUR (od tega 28.492,90 EUR za plače in dodatke z vključenimi prispevki in akontacijo dohodnine, za druge prejemke 741,62 EUR, za premije za dodatno kolektivno zavarovanje 220,63 EUR),
- opravljene storitve in zaračunane stroške proračunskih uporabnikov v znesku 4.537,75 EUR,
- opravljene storitve in dobavljen material v znesku 7.359,84 EUR,

Neplačani odhodki, ki so izkazani v bilanci stanja na dan 31. 12. 2020, so zapadli v plačilo v letu 2021.

Na dan 31. 12. 2020 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 41.352,74 EUR kratkoročnih obveznosti in pasivnih časovnih razmejitev, ki bodo plačane v letu 2021. Te obveznosti so se nanašale na:

- kratkoročne obveznosti do zaposlenih iz plač v znesku 24.719,94 EUR (čiste plače v znesku 15.209,71 EUR, prispevki delojemalca v znesku 5.463,10 EUR, obveznosti za akontacijo dohodnine v znesku 4.047,13 EUR),
- druge kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 741,62 EUR (dodatek za ločeno življenje, prehrano in prevoz),
- kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v znesku 7.359,84 EUR (za dobavljeni material in opravljene storitve v novembru in decembru 2020),
- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja v znesku 3.993,59 EUR (za obračunane prispevke delodajalca v znesku 3.782,96 EUR in 210,63 EUR za premije za dodatno kolektivno zavarovanje za mesec december 2020),
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta v znesku 4.537,75 EUR za opravljene storitve v novembru in decembru 2020 (znesek 4.536,69 EUR do računskega sodišča za opravljene administrativno tehnične naloge in 1,06 EUR za strošek poštnine).

Fiskalni svet je imel v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2020 med lastnimi viri in dolgoročnimi obveznostmi izkazan splošni sklad za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v znesku 14.469,96 EUR. V otvoritveni bilanci so bile izkazane tudi dolgoročne obveznosti iz poslovanja za nakup Microsoftove programske opreme za obdobje 21.5.2018 – 31.12.2020 v znesku 784,46 EUR za plačilo 3. (zadnjega) obroka, ki pa je zapadlo v plačilo 6. 2. 2020.

Fiskalni svet je imel v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2020 izven bilančno evidentirano tudi opremo, ki ni last Fiskalnega sveta in je bila prejeta v začasno uporabo v skupni vrednosti 2.401,34 EUR. Sem sodi oprema komunikacijskih tehnologij (lastnik T-2 d.o.o.) v znesku 544,64 EUR, multifunkcijska naprava Canon (lastnik FITEH, servis in trgovina biro opreme, d.o.o.) v znesku 1.506,70 EUR in hladilno grelni aparat za vodo (lastnik KOPIRSERVIS, d.o.o.) v znesku 350,00 EUR.

Na Fiskalnemu svetu je bila za leto 2020 opravljena notranja revizija poslovanja, ki je obsegala preveritev za posamezna področja:

- stroškov materiala in storitev,
- investicij in investicijskega vzdrževanja,
- javnih naročil in
- pregled registra tveganj.

Kot zunanji revizor je preveritev opravilo podjetje REVIDERA, družba za revizijo in podjetniško svetovanje, d.o.o., Tomažičeva ulica 4, 2310 Slovenska Bistrica. Pri reviziji ni bilo ugotovljenih odstopanj od predpisanih standardov poslovanja.

Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2020

Marec 2020

Vzpostavitev pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin v okviru Zakona o fiskalnem pravilu

Po oceni Fiskalnega sveta razglasitev epidemije v Sloveniji ustreza definiciji iz druge točke prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP), ki v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati, omogoča uveljavljanje izjemnih okoliščin za ukrepe, povezane z blažitvijo posledic takšnega dogodka, in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.

Izbruh virusa SARS-CoV-2 bo imel občuten negativen vpliv na makroekonomska in javnofinančna gibanja. Ekonomska politika mora v tako negotovih razmerah pripraviti ter kar najhitreje in agresivno izvesti nabor ukrepov, ki bodo –poleg ukrepov, ki v največji mogoči meri omejujejo širjenje epidemije –preprečili hiter in globok padec gospodarske aktivnosti in zaposlenosti. Po prenehanju izjemnih okoliščin slovenska in evropska zakonodaja določata tudi način in časovni okvir t.i. popravljalnega mehanizma za ponovno doseganje srednjeročne uravnoteženosti salda sektorja država.

Ob pričakovanem izrazitem poslabšanju gospodarskih razmer zaradi izbruha in širjenja virusa SARS-CoV-2 Fiskalni svet opozarja, da ZFisP v drugi točki prvega odstavka 12. člena v primeru neobičajnega dogodka, na nastanek katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, omogoča odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. Nastanek in prenehanje izjemnih okoliščin ugotovi vlada po pridobitvi ocene Fiskalnega sveta. Po 13. členu ZFisP državni zbor določi obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti s sprejemom spremembe okvira za pripravo proračunov sektorja država. V skladu z veljavnimi evropskimi fiskalnimi pravili se morajo ukrepi neposredno nanašati na izjemne okoliščine in morajo biti začasni. Tako Fiskalni svet od vlade pričakuje, da bo te ukrepe natančno opredelila in kvantificirala. Po prenehanju izjemnih okoliščin ZFisP v 14. členu določa t.i. popravljalni mehanizem, ki določa način in časovni okvir za ponovno doseganje srednjeročne uravnoteženosti salda sektorja država. Prvi odstavek 14. člena določa, da v primeru, ko je strukturni saldo sektorja država nižji od minimalne vrednosti, določene v prvem odstavku 3. člena ZFisP, minister, pristojen za finance, uporabi ukrepe, ki so določeni v zakonu, ki ureja javne finance, z namenom srednjeročnega uravnoteženja javnih financ. V primeru, da se s temi ukrepi ne zagotovi, da je strukturni saldo sektorja država najmanj enak minimalni vrednosti iz prvega odstavka 3. člena, mora vlada skladno z drugim odstavkom 14. člena najpozneje v treh mesecih državnemu zboru predložiti v sprejem predlog spremembe okvira in predlog programa ukrepov, s katerimi bo zagotovila spoštovanje srednjeročne uravnoteženosti.

April 2020

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

Fiskalni svet je 24. 4. 2020 v oceno skladnosti s fiskalnimi pravili prejel predlog Odloka o spremembah Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in osnutek Programa stabilnosti 2020. Epidemija COVID-19 po oceni Fiskalnega sveta z dne 17. 3. 2020 predstavlja izjemne okoliščine, ko je skladno z 12. členom Zakona o fiskalnem pravilu omogočeno začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. V takšnih razmerah je obsežno in večstopenjsko ukrepanje fiskalne politike ustrezno in tudi potrebno. Učinkovitost ukrepov je večja, če so ti ustrezno usmerjeni, pravočasni in preprosti, zaradi njihove obsežnosti morajo biti popolnoma pregledni, z vidika vzdržnosti javnih financ pa začasni in ustrezno umeščeni v verodostojen srednjeročni okvir. Ob zavedanju velike negotovosti glede globine in trajanja padca gospodarske aktivnosti ter dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih in še napovedanih ukrepov ugotavljamo, da dosedanja ukrepi navedenim načelom ne ustrezajo v celoti.

Slovenija je v krizo vstopila po letih razmeroma visoke gospodarske rasti, s presežkom sektorja država, a ob višjem dolgu sektorja država kot pred finančno krizo. Ob tem se je gospodarska rast že pred izbruhom epidemije upočasnila bolj od pričakovanih, fiskalna politika pa je bila v zadnjih dveh letih neustrezno ekspanzivno naravnana. Od učinkovitosti ukrepov bo odvisno ali bo trenutna kriza le začasna, ali bo postala strukturna z dolgoročnimi negativnimi posledicami za blaginjo in vzdržnost javnih financ.

Glede makroekonomskih in javnofinančnih projekcij Fiskalni svet ugotavlja:

- Gospodarske razmere so izredno negotove, vse trenutno razpoložljive projekcije nakazujejo občuten upad gospodarske aktivnosti v letu 2020. Negotovosti so v danih razmerah še bolj kot običajno povezane tudi z oceno dolgoročne gospodarske rasti in s tem z oceno ravni proizvodne vrzeli. Ni znano, ali bo trenuten šok zgolj začasen ali pa se bodo – in v kolikšni meri – učinki epidemije na prispevek posameznih proizvodnih dejavnikov h gospodarskemu potencialu izraziteje pokazali na daljši rok.
- Osnutek Programa stabilnosti 2020 predvideva v letu 2020 primanjkljaj sektorja država na ravni okoli 8 % BDP. K temu prispevajo nižji prihodki, pretežno zaradi nižje ravni gospodarske aktivnosti ter še v večji meri povečani izdatki zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev in ukrepov za preprečevanje posledic epidemije. Dolg sektorja država naj bi ob koncu leta 2020 presegel raven 80 % BDP. K vzdržnosti povečanega dolga bi lahko na daljši rok prispevala predvsem učinkovitost ukrepov za ohranjanje gospodarskega potenciala, poleg institucionalnega okvira in ukrepov na ravni evrskega območja, ki trenutno prispevajo k ohranjanju ugodnih pogojev financiranja.

Glavne ugotovitve glede izpolnjevanja veljavnih fiskalnih pravil na podlagi predloga Okvira in projekcij v osnutku Programa stabilnosti 2020:

- V letu 2020 je zaradi razglasitve izjemnih okoliščin omogočeno začasno odstopanje od zasledovanja srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Kljub temu mora del izdatkov, ki ni začasne narave oziroma ni povezan z ukrepi za omejitev posledic epidemije, ostati skladen z veljavnimi fiskalnimi pravili. Le v tem primeru oziroma skladno z zakonodajo začasno odstopanje ne bo ogrozilo javnofinančne vzdržnosti na srednji rok.
- Projekcije v predloženih dokumentih in s tem tudi vhodni elementi, ki določajo največji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država, so izpostavljene občutnim tveganjem. Fiskalni svet ocenjuje, da so izdatki sektorja država, ki so predvideni v predlogu Okvira in ki niso enkratne oziroma začasne narave oziroma namenjeni odpravljanju posledic epidemije, v letu 2020 glede na matematično formulo, zapisano v Zakonu o fiskalnem pravilu, previsoki. Ob upoštevanju danih negotovosti pa bi se ti redni izdatki, predvideni v predlogu Okvira, lahko nahajali znotraj območja, ki je skladno z največjim dovoljenim obsegom izdatkov, izhajajočim iz vseh trenutno razpoložljivih podatkov.

Prejeti proračunski dokumenti ne vključujejo vseh ukrepov za odpravljanje posledic epidemije, saj so nekateri še v postopku sprejemanja oziroma priprave. Fiskalni svet ne ocenjuje ustreznosti ukrepov, podaja pa svojo oceno njihovega vpliva na javne finance. Tudi od te ocene je odvisen manevrski prostor za izdatke, ki niso povezani z epidemijo, njene glavne ugotovitve pa so:

- Ukrepi so po vsebini in ocenjenem obsegu podobni kot v drugih državah ter naslavljajo neposredne socialne in gospodarske posledice krize z namenom ohranjanja gospodarskega potenciala.
- Zapletenost ukrepov lahko vpliva na zamude in učinkovitost njihove izvedbe. Tako se povečuje tveganje izgube delovnih mest, ki bi jih ob preprostejši in hitrejši izvedbi lahko ohranili.
- Pomemben del ukrepov zajemajo enkratni transferji določenim skupinam prebivalstva, ki bodo imeli v času, ko še veljajo omejevalni ukrepi za zaježitev epidemije, manjši učinek na ohranjanje ravni potrošnje, kot če bi bili sprejeti ob izhodu iz krize. Obstajajo tudi nejasnosti glede pogojev za upravičenost do prejemkov posameznih skupin.
- Ob obširnem uvajanju ukrepov za odpravljanje posledic epidemije se morajo odločevalci zavedati, da bodo ti pomenili veliko breme za javne finance. Država bo morala ukrepe financirati z zadolževanjem na finančnih trgih ali preko instrumentov, ki so pretežno v dolžniški obliki na voljo v okviru institucij EU.

Prejeta dokumenta imata z vidika zakonodajnih določil določene pomanjkljivosti z negativnimi posledicami za preglednost javnofinančnega načrtovanja. Preglednost bi morala biti po oceni Fiskalnega sveta kljub trenutni negotovosti eno osnovnih vodil nosilcev ekonomske politike, zlasti ob upoštevanju občutnih javnofinančnih posledic trenutnih razmer:

- Vlada RS je predlog Odloka o spremembi Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in osnutek Programa stabilnosti 2020 državnemu zboru in Fiskalnemu svetu poslala po rokih, določenih v Zakonu o fiskalnem pravilu. Osnutke dokumentov

bi po zakonu morala poslati 20 dni pred rokom za posredovanje programa stabilnosti Evropski komisiji konec aprila, državni zbor pa bi moral okvir sprejeti pet dni pred koncem aprila. Zamuda je sicer deloma razumljiva, saj se je nova vlada oblikovala v sredini marca in je v naslednjih tednih sprejemala ukrepe za omilitev posledic epidemije, ki so v oba dokumenta večinoma vključeni.

- Zakon o javnih financah določa, da makroekonomski scenarij za pripravo javnofinančnih projekcij v programu stabilnosti pripravi UMAR in ga javno objavi. To se v primeru tokratnega osnutka Programa stabilnosti 2020 ni zgodilo, saj napovedi UMAR niso bile javno objavljene, dokument pa vsebuje le omejen del makroekonomskega scenarija. Fiskalni svet zaradi nerazpoložljivosti celovitih napovedi, na osnovi katerih so bile pripravljene projekcije javnofinančnih prihodkov, le-teh ne more celovito oceniti, zato se ob prisotnih tveganjih poraja dodaten dvom v njihovo kredibilnost.
- Oba predložena dokumenta bi morala skladno z zakonodajo predstavljati podlago za srednjeročno proračunsko načrtovanje ter tudi pripravo proračuna za leto 2021, a vsebujeta zgolj ocene za leto 2020. Tako formalno nista skladna z zakonodajnimi zahtevami o srednjeročnem proračunskem načrtovanju. Fiskalni svet pričakuje, da bo ob pričakovanih spremembah proračunskih dokumentov že v letošnjem letu ustrezno začrtana pot postopnega vračanja javnih financ k srednjeročni uravnoteženosti. Odmik od preglednega srednjeročnega proračunskega načrtovanja predstavlja po mnenju Fiskalnega sveta tudi predlagana rešitev še nesprejetega Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19, po kateri naj vlada v letih 2020 in 2021 ne bi sprejemala državnega programa razvojnih politik in srednjeročne fiskalne strategije, ki ju sicer predvideva Zakon o javnih financah.

Junij 2020

Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019

Fiskalni svet je skladno z določili Zakona o fiskalnem pravilu pripravil oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019. Po oceni Fiskalnega sveta je bila javnofinančna politika v letu 2019 ekspanzivna, čeprav bi morala biti glede na raven cikličnega položaja gospodarstva restriktivna. Ekspanzivnost je v veliki meri izhajala iz ukrepov, ki niso spodbujali dolgoročnega gospodarskega potenciala, temveč so predvsem krepili razpoložljivi dohodek gospodinjstev.

Fiskalna pravila v letu 2019 večinoma niso bila spoštovana kljub razmeroma visoki rasti prihodkov, ki je bila pogojena predvsem z ugodnimi cikličnimi razmerami. Minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) v letu 2019 ni bil dosežen. Domače pravilo, ki se nanaša na maksimalno dovoljene javnofinančne izdatke, ni bilo spoštovano, saj so ti za sektor država presegli veljavni srednjeročni okvir. Ob tem so sicer vse blagajne javnega financiranja, z izjemo skupnih izdatkov občin, ostale skladne z omejitvami, ki jih na strani porabe postavlja okvir za pripravo proračunov. Upoštevanje z okvirom določenih omejitev pri izdatkih načeloma predstavlja formalno vodilo za vodenje proticiklične fiskalne politike in bi lani imelo za posledico dvakrat večji presežek salda sektorja država od

doseženega. Rast neto izdatkov po pravilih EU je presegla dovoljeno. Zmanjšanje deleža dolga sektorja država v BDP je bilo lani ustrezno.

Gospodarska rast se je lani umirila na 2,4 %, a sta bili ob še vedno ugodnem položaju v gospodarskem ciklu njeni nominalna raven in struktura spodbudni za rast javnofinančnih prihodkov (4,8 %). Ti so po nekaj letih rasli počasneje kot izdatki (5,2 %), ki so se povečali predvsem zaradi ukrepov ekonomske politike, saldo sektorja država pa je izkazal za skoraj polovico manjši presežek od načrtovanega in znašal 0,5 % BDP. Razpon ocen strukturnega salda kaže na njegov primanjkljaj in na razmeroma nespremenjeno stanje glede na leto 2018, medtem ko se je presežek primarnega strukturnega salda po trenutnih ocenah glede na preteklo leto znižal. Bruto dolg se je lani znižal nominalno in kot delež v BDP (na 66,1 % BDP).

Fiskalni svet ocenjuje, da tudi v letu 2019 ni bila v celoti izkoriščena priložnost za ustvarjanje manevrskega prostora za proticiklično delovanje v manj ugodnih makroekonomskih razmerah in ustrezno okrepitev dolgoročne vzdržnosti dolga države. Neizpolnjevanje fiskalnih pravil je poleg ekspanzivno naravnane ekonomske politike odražalo tudi dani institucionalni okvir, ki zahteva nadzor nad izdatki celotnega sektorja država. V letu 2019 Vlada ni pristopila k izvajanju ukrepov, ki bi blažili pričakovane neugodne javnofinančne učinke strukturnih, predvsem demografskih, pritiskov, ki jim bo v prihodnjih desetletjih izpostavljeno gospodarstvo. Nasprotno, nekateri ukrepi ekonomske politike, sprejeti v letu 2019, so srednjeročno in dolgoročno vzdržnost celo krhali z reformo pokojninskega sistema brez sprejetja ukrepov, ki bi nevtralizirali dodatne obremenitve javnih financ.

Avgust 2020

Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016-2019

Odstopanja napovedi makroekonomskih agregatov Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj ter napovedi javnofinančnih agregatov Ministrstva za finance od realizacije v povprečju zadnjih štirih let in tudi v daljšem časovnem obdobju niso statistično značilno neskladna z načelom natančnosti in tudi ne z načelom nepristranosti. Odstopanja so neizogiben del vsake napovedi, zato je napovedi domačih institucij smiselno primerjati z napovedmi drugih institucij. Ugotavljamo, da odstopanja napovedi obeh domačih institucij od realizacije niso bistveno drugačna od tistih, ki jih za Slovenijo pripravljajo mednarodne institucije. Ob tem je velikostni red razlik med napovedmi institucij razmeroma majhen v primerjavi z velikostjo odstopanj vseh napovedi od realizacije.

Kljub temu je pri pregledu odstopanj napovedi mogoče zaznati nekaj značilnosti, na katere je potrebno opozoriti. Te se pri napovedih makroekonomskih agregatov nanašajo predvsem na določeno pogojenost odstopanj napovedi gospodarske aktivnosti z gospodarskim ciklom ter na manj natančne napovedi nominalnih spremenljivk. Pri napovedih javnofinančnih agregatov pa se nanašajo predvsem na precenjene napovedi prihodkov iz skladov EU, na vztrajanje zaporednih istosmernih odstopanj izdatkov sektorja država, na potrebo po zagotavljanju večje transparentnosti priprave napovedi javnih financ in predvsem na odsotnost verodostojnega srednjeročnega javnofinančnega načrtovanja. V zvezi s temi ugotovitvami podajamo tudi predloge za izboljšavo kakovosti napovedi obeh domačih institucij.

Fiskalni svet je dolžan skladno s prenosom Direktive EU/2011/85 v slovensko zakonodajo od leta 2020 vsaki dve leti oceniti in javno objaviti rezultate ocene odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi. Nacionalni institucionalni okviri med drugim določajo tudi prakso glede ocenjevanja odstopanj oziroma potrjevanja ustreznosti makroekonomskih in javnofinančnih napovedi. Ocene odstopanj napovedi tako redno pripravlja večina neodvisnih fiskalnih institucij, oceno odstopanj lastnih napovedi za vse države EU pa objavlja tudi Evropska komisija.

Nepristranske in realistične makroekonomske oziroma javnofinančne napovedi predstavljajo pomemben temelj učinkovitosti javnofinančnega načrtovanja in s tem prispevajo k verodostojnemu zasledovanju oziroma doseganju javnofinančne vzdržnosti. Neodvisna analiza odstopanj napovedi lahko tako ob morebitni zaznavi odstopanj od načel nepristranosti in realističnosti napovedi pripomore k zmanjšanju odstopanj v prihodnjih procesih napovedovanja in s tem izboljša tudi ustreznost usmeritev ekonomske politike.

Zaradi medsebojne povezanosti in odvisnosti napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v pričujočem dokumentu združujemo analizo odstopanj obeh napovedi. V Sloveniji kakovost svojih makroekonomskih napovedi, tudi v primerjavi z drugimi institucijami, že daljše obdobje redno preverjata in objavljata Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj ter Banka Slovenije. Medtem ocene odstopanj javnofinančnih napovedi v Sloveniji doslej še ni pripravila oziroma objavila nobena domača institucija.

V analizi se skladno z domačo zakonodajo osredotočamo na odstopanja napovedi v obdobju zadnjih štirih let (2016-2019), ki smo ga za nekatere agregate po zgledu tovrstnih analiz večine ostalih institucij razširili na najdaljše obdobje, za katerega so trenutno razpoložljive medsebojno primerljive napovedi (2005-2019). Kljub širitvi obdobja ostajajo časovne vrste, ki vstopajo v analizo, kratke. To dejstvo predstavlja pomembno omejitev pri podajanju vrednostnih sodb o odstopanjih napovedi, zato je smiselno spodaj navedene predloge upoštevati zgolj kot priporočila.

Pomembnejše zaznane značilnosti odstopanj makroekonomskih napovedi in predlogi za Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj:

- Čeprav daljša zaporedna odstopanja napovedi ne nakazujejo na ponavljajoče enosmerne vzorce pristranosti, obdobja zaporednih istosmernih odstopanj presegajo štiri leta tako na strani precenjenosti kot podcenjenosti rasti gospodarske aktivnosti. Skladno z ugodnim gospodarskim ciklom so bile napovedi gospodarske aktivnosti v zadnjih štirih letih podcenjene.

Predlog: Ob pripravi napovedi bi bilo potrebno v večji meri – z zavedanjem omejitev, ki jih za določitev stanja v ciklu predstavljajo obstoječe metode – upoštevati, da je lahko zaporednost odstopanj pogojena z gospodarskim ciklom.

- Napovedi rasti nominalnega BDP so relativno gledano manj natančne od napovedi realne rasti BDP. Čeprav odstopanja napovedi inflacije tega ne nakazujejo, lahko to odraža težave z napovedovanjem deflatorja BDP oziroma posameznih komponent deflatorja BDP. Podobna ugotovitev velja tudi za napovedi nominalnih gibanj ostalih makroekonomskih agregatov, ki so pomembni za pripravo javnofinančnih projekcij.

Predlog: Ob tem, da predstavljajo osnovo za javnofinančno načrtovanje predvsem nominalne spremenljivke, pri katerih so odstopanja v primerjavi z napovedmi realnih kazalnikov gospodarske aktivnosti razmeroma večja, bi bilo potrebno dodatno pozornost nameniti natančnosti napovedi nominalnih spremenljivk.

Pomembnejše zaznane značilnosti odstopanj javnofinančnih napovedi in predlogi za Ministrstvo za finance:

- Čeprav so bile napovedi prihodkov sektorja država v zadnjih štirih letih podobno kot napoved rasti gospodarske aktivnosti v povprečju nekoliko podcenjene, v daljšem obdobju nismo zaznali vztrajanja znatne pristranosti napovedi. Vendar se kažejo šibkosti glede realizacije smeri njihove napovedi, predvsem pri napovedovanju večanja prihodkov. Ocenjujemo, da je k temu med drugim pomemben del prispevala precenjenost napovedi prihodkov iz skladov EU.

Predlog: Okrepiti je potrebno analitično kapaciteto napovedovanja prihodkov, pri tem upoštevati načelo previdnosti skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu in predvsem povečati sposobnost napovedovanja tokov proračuna s skladi EU.

- Zaporednost istosmernih odstopanj napovedi je najdlje vztrajala pri podcenjenosti deleža izdatkov sektorja država v BDP, čeprav analiza za zgolj zadnja štiri leta v povprečju nakazuje na precenjenost napovedi. Hkrati ugotavljamo, da so večino odstopanj pri napovedih fiskalnih kazalnikov prispevala odstopanja nominalnih fiskalnih spremenljivk, v specifičnem primeru torej napovedi izdatkov sektorja država.

Predlog: Ker ima fiskalna politika diskrecijsko možnost določanja višine izdatkov sektorja država, bi bilo potrebno zasledovanje zakonsko predpisanega načela previdnosti pri načrtovanju, dogovori o večanju posameznih kategorij izdatkov po sprejetju javnofinančnih načrtov pa se ne bi smeli sprejemati brez ukrepov, ki bi takšne poraste nevtralizirali.

- Ugotovitve analize odstopanj napovedi nakazujejo tudi na potencialno odsotnost povezave med napovedmi spremenljivk, ki predstavljajo makroekonomsko osnovo, in napovedmi z njimi povezanih kategorij javnofinančnih prihodkov.

Predlog: Povečati transparentnost javnofinančnih napovedi z redno objavo oziroma posodabljanjem koeficientov elastičnosti komponent prihodkov, ki so odvisne od makroekonomskih osnov. K večji transparentnosti bi pomembno prispevala tudi jasna določitev vrednosti posameznih ukrepov ekonomske politike. Hkrati bi bila v proračunskih dokumentih zaželeno večja transparentnost tudi pri napovedih komponent prihodkov, ki niso povezani z gospodarskim ciklom.

- Zaporednost in dolgo obdobje precenjenosti napovedi salda sektorja država sta neposredno povezana predvsem z ugotovitvijo o podcenjenosti napovedi izdatkov. Ocene ob tem kažejo, da je ob odsotnosti večjih šokov odstopanje napovedi strukturnega salda v večji meri kot iz odstopanj napovedi proizvodne vrzeli izhajalo iz odstopanja napovedi nominalnega salda sektorja država. Tovrstne ugotovitve v veliki meri odražajo tudi način javnofinančnega načrtovanja, ki odlaga doseganje javnofinančnih ciljev v kasnejša leta horizonta napovedi.

Predlog: Javnofinančno načrtovanje je potrebno v večji meri osredotočiti srednjeročno na podlagi verodostojnega srednjeročnega okvira javnih financ z jasnimi cilji in transparentno ovrednotenimi ukrepi.

Odstopanja makroekonomskih in javnofinančnih napovedi so lahko v pomembni meri odvisna tudi od dejavnikov, ki so izven nadzora institucij, ki te napovedi pripravljajo. V povezavi s tem smo identificirali predvsem dva dejavnika:

- Na odstopanja makroekonomskih napovedi v pomembni meri vpliva kakovost uradnih statističnih objav. Pri pregledu obsega revizij posameznih agregatov s strani Statističnega urada Republike

Slovenije izstopa nominalna vrednost zasebne potrošnje, ki je pomemben agregat za pripravo javnofinančnih projekcij.

Predlog: *Dodatni napor s strani Statističnega urada Republike Slovenije za izboljšanje kakovosti prvega objavljenega podatka o gibanju zasebne potrošnje.*

- Pomemben del odstopanj napovedi javnofinančnih prihodkov je povezan z napovedjo prihodkov iz skladov EU. V povezavi s tem v pomembni meri odstopajo tudi napovedi izdatkov za investicije in subvencije. Na takšen način se zmanjšujejo transparentnost, predvidljivost in učinkovitost javnih financ.

Predlog: *Srednjeročno načrtovanje in pripravo projektov, sofinanciranih s strani skladov EU, bi bilo potrebno izvajati bolj celovito, realistično in transparentno. To bo v prihodnjih letih še pomembneje v luči novih razpoložljivih finančnih instrumentov in sredstev skladov EU.*

Fiskalni svet bo naslednjo naknadno oceno odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi pripravil v letu 2022 za obdobje 2018-2021. Ocena bo predvidoma močno okrnjena ob upoštevanju določb Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE), ki predvideva, da v ocenah odstopanj napovedi niso upoštevane napovedi za leti 2020 in 2021.

September 2020

Ocena skladnosti predloga Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 s fiskalnimi pravili

Fiskalni svet je prejel v oceno Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in Predlog odloka o spremembi odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2020-2022. V letošnjem letu je zaradi izjemnih okoliščin sicer dovoljeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil, a Fiskalni svet glede predloženih proračunskih dokumentov izraža nekaj pomembnih zadržkov.

Ob upoštevanju dosedanje realizacije so odhodki v predlogu rebalansa, tako tisti, povezani s Covid-19, kot tisti, ki teh ukrepov ne vključujejo, napovedani na zelo visoki ravni. Med odhodki zlasti niso v zadostni meri pojasnjene predvidene razmeroma obsežne rezerve. Hkrati Fiskalni svet opozarja na visoko zadolževanje v letošnjem letu, ki proračunskih potreb ne odraža v celoti in ki kljub trenutno ugodnim pogojem financiranja prinaša dodatne stroške, zgodovinske izkušnje pa kažejo, da je znižanje dolga zahtevno. V danih razmerah je zato še bolj kot običajno potrebno zavedanje nosilcev ekonomske politike, da mora biti kljub neizbežnim in nujnim odhodkom, povezanimi z epidemijo, poraba sektorja država v delu, ki teh enkratnih odhodkov ne vključuje, preudarna, učinkovita in razvojno usmerjena. Pri tem je treba predvsem preprečiti morebitna strukturna povečevanja izdatkov. Zadržki se nanašajo tudi na proračunsko načrtovanje, ki bi moralo biti kljub negotovim razmeram s pomočjo ustrezno zastavljenega srednjeročnega okvira usmerjeno v obdobje po pričakovanem koncu krize.

V procesu priprave rebalansa državnega proračuna se je pojavila tudi neusklajenost z običajnim in zakonsko določenim terminskim okvirom priprave makroekonomskih napovedi, saj bodo osvežene napovedi na voljo šele ob sprejemanju rebalansa proračuna v Državnem zboru RS. To lahko ob

razlikah glede na napoved iz konca junija, na podlagi katere sta bila pripravljena predlog rebalansa proračuna oziroma predlog Okvira, hkrati pomeni, da oba omenjena dokumenta ne bosta narejena na ustrezni podlagi.

Gospodarske razmere in s tem tudi makroekonomske osnove, ki so podlaga proračunskega načrtovanja, so se letos izrazito poslabšale in upravičujejo pripravo rebalansa oziroma spremembo okvira. Po pričakovanjih naj bi padec realnega BDP letos znašal okoli 7 %, še zlasti so prizadete storitvene dejavnosti. Poslabšale so se tudi razmere na trgu dela, kar se kaže v dvigu brezposelnosti. Ukrepi vlade so sicer prispevali k blaženju padca aktivnosti in zaposlenosti, kazalniki aktivnosti pa so po koncu obdobja omejitvenih ukrepov v sredini leta pričeli nakazovati okrevanje gospodarstva.

Javnofinančni kazalniki in njihove projekcije odražajo poslabšane makroekonomske razmere ter delovanje avtomatskih stabilizatorjev, predvsem pa ukrepov za omejitev posledic epidemije. Saldo državnega proračuna naj bi letos po predlogu rebalansa izkazal primanjkljaj v višini 9,3 %, saldo sektorja država v višini 8,6 % napovedanega BDP, medtem ko se je dolg državnega proračuna v sedmih mesecih povečal za več kot 5 mrd EUR. Ukrepi za omejitev posledic epidemije naj bi letos po predlogu rebalansa znašali 2,6 mrd EUR ali nekaj manj kot 6 % BDP. Njihova realizacija v prvih osmih mesecih znaša le dobro polovico tega zneska, tako da si vlada z rebalansom ustvarja precej manevrskega prostora za ukrepanje v preostanku leta. Predvideni obseg ukrepov je sicer primerljiv s povprečjem tovrstnih odhodkov v drugih državah EU. Razlike v obsegu ukrepanja med državami potrjujejo nujnost oblikovanja manevrskega prostora fiskalne politike v dobrih časih. Tokratna kriza je v primeru posameznih držav znova pokazala, da je ob izostanku ustreznega manevrskega prostora možnost ukrepanja v slabih časih oziroma ob izjemnih dogodkih omejena.

Tudi odhodki državnega proračuna, ki niso povezani s Covid-19 ukrepi, naj bi po projekcijah rasli hitro oziroma precej hitreje kot lani in kot v sprejetem proračunu za 2020, rast pa naj bi se pospešila v zadnjih mesecih leta. Izdatki sektorja država, ki ne vključujejo enkratnih izdatkov, so sicer glede na trenutno ocenjeni ciklični položaj skladni z najvišjimi dovoljenimi po Zakonu o fiskalnem pravilu. Neskladni pa bi postali že ob nekoliko manjšem obsegu enkratnih izdatkov in ob blažjemu padcu gospodarske aktivnosti od trenutnih predvidevanj. Simulacije kažejo, da bi lahko tako povzročeno največje odstopanje ob trenutno znanih podatkih znašalo slab odstotek BDP.

* * *

V negotovih časih in ob predvidenem tako izrazitem poslabšanju stanja javnih financ, kot je predpostavljeno v rebalansu proračuna in v spremenjenem Okviru, se pričakuje dodatna transparentnost pri pripravi proračunskih dokumentov. Fiskalni svet tako priporoča, da vlada pripravi dodatna pojasnila glede:

- i) podlag za določitev odhodkov, povezanih s Covid-19 ukrepi,
- ii) namena porabe na podlagi postavke »rezerva«,
- iii) razlik v spremembah obsega izdatkov sektorja država ter spremembah obsega odhodkov državnega proračuna in odhodkov ZZZS in
- iv) pričakovane dinamike dolga državnega proračuna oziroma sektorja država.

Oktober 2020

Ocena Fiskalnega sveta: Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin

Fiskalni svet ugotavlja, da sta glede na znane podatke in razpoložljive napovedi v času izdelave tokratne ocene izpolnjena oba pogoja, ki po 12. členu ZFisP omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. V letu 2021 naj bi bil izpolnjen vsaj eden od obeh zakonsko določenih pogojev, medtem ko tega za leto 2022 trenutno ni mogoče nedvoumno ugotoviti. Te ugotovitve niso statične, temveč so odvisne od danih okoliščin in razpoložljivim napovedim, zato so izpostavljene negotovostim in se lahko v prihodnje še spremenijo.

Oktober 2020

Ocena Fiskalnega sveta: Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022

V negotovih razmerah, ko je zaradi izjemnih okoliščin, skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu dovoljeno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ, je ekspanzivna fiskalna politika glede na trenutno razpoložljive napovedi proticiklična in kot taka ustrezna. Vendar so po mnenju Fiskalnega sveta projekcije izdatkov sektorja država v prihodnjih letih visoke in izpostavljene precejšnjim tveganjem, predvsem povezanim z njihovo učinkovitostjo. Hkrati trenutne razmere ne smejo biti izkoriščene za ukrepe, ki strukturno slabšajo položaj javnih financ. Predvidena pospešena investicijska aktivnost za spodbujanje gospodarstva, bi morala v čim večji meri krepiti dolgoročni gospodarski potencial. To bi namreč zagotovilo, da breme v krizi občutno povečanega dolga sektorja država v prihodnje ne bo preveliko. V nasprotnem primeru bo ob izhodu iz krize zmanjšan maneverski prostor za delovanje v prihodnjih obratih gospodarskega cikla in oteženo bo doseganje srednjeročne uravnoteženosti ter s tem zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

Fiskalni svet ugotavlja, 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 je uveljavljanje splošne odstopne klavzule podaljšala iz leta 2020 v leto 2021, medtem ko usmeritve na EU ravni 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 nadaljnjega poteka epidemije in njenega vpliva na gospodarsko aktivnost. 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.

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 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, na kar je Fiskalni svet opozarjal že ob pripravi oceni rebalansa, je ocena projekcij za prihodnji dve leti sicer otežena. Predvidena realizacija za leto 2020 namreč po oceni Fiskalnega sveta ni skladna s trenutno veljavnimi ukrepi in dejanskimi podatki o gibanjih v državnem proračunu do septembra.

Fiskalni svet je že marca 2020 ob ugotovitvi, da so izpolnjeni z Zakonom o fiskalnem pravilu določeni pogoji za začasno odstopanje od doseganja srednjeročne javnofinančne vzdržnosti, opozoril, da bo v teh razmerah posebno pozornost namenjal javnofinančnim gibanjem brez upoštevanja neposrednih učinkov COVID-19 ukrepov. Tako 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. Ta ugotovitev velja tudi ob upoštevanju širokega nabora alternativnih vrednosti vhodnih spremenljivk, na podlagi katerih se skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu določajo najvišji dovoljeni izdatki.

Ekspanzivna fiskalna politika je ob pričakovanih razmerah prihodnje leto sicer upravičena, vendar sta predlagana obseg in struktura fiskalnih spodbud po oceni Fiskalnega sveta optimistična, njihova dejanska realizacija pa bi lahko sprožila številna tveganja. V primeru predvidenega izrazitega povečanja investicij, ki naj bi bile financirane s povratnimi in nepovratnimi sredstvi, so tveganja povezana z njihovo učinkovitostjo ter z dejanskim kratkoročnim in posebej dolgoročnim učinkom na gospodarsko aktivnost. Na to, kljub podpori investicijam kot poglavitnemu dejavniku ponovnega zagona gospodarstva v trenutnih okoliščinah, opozarjajo tudi mednarodne institucije. Ob tako hitrem in obsežnem povečanju investicijske dejavnosti se pojavljajo tudi tveganja glede dejanske absorpcijske sposobnosti oziroma obvladljivosti glede 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. Tako načrtovani izdatki po oceni Fiskalnega sveta niso v celoti osnovani na trenutno veljavnih ukrepih, kar velja predvsem za projekcije rasti stroškov dela.

Fiskalni svet poleg negotovosti, povezanih z napovedmi gibanj makroekonomskih in javnofinančnih agregatov, v tokratni oceni izrecno izpostavlja tudi številna tveganja, ki izhajajo iz ukrepov ekonomske politike. Zlasti diskrecijski ukrepi, ki z epidemijo niso povezani neposredno, lahko poslabšajo strukturni položaj javnih financ. To po oceni Fiskalnega sveta v trenutnih že tako zaostrenih gospodarskih in javnofinančnih razmerah ni ustrezno. Pri tem se je potrebno zavedati, da se politični cikel že nahaja v zreli fazi in si zato prizadevati za iskanje rešitev, ki težav ne bodo reševale zgolj kratkoročno, temveč sistemsko in bodo dolgoročno vzdržne.

Dolg sektorja država se bo po pričakovanjih v krizi, tako kot v večini drugih držav, občutno povečal in v osnovnem scenariju začasno presešel 80 % BDP. Povečanje dolga v obdobju nizkih obrestnih mer in pričakovane povrnitve gospodarske rasti je sicer lahko sprejemljivo. Tvegano lahko postane, če dolg pred obdobjem normalizacije obrestnih mer ne bo uporabljen v pretežni meri za večanje gospodarskega potenciala. Zato 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.

Slovenija bo po koncu sedanje krize soočena z mnogimi dolgoročnimi izzivi, za katere že pred krizo ni našla ustreznih sistemskih rešitev. Pereči ostajajo predvsem izzivi demografskih sprememb in njihov vpliv na javne finance. Mnoge analize kažejo, da bo dolgoročno vzdržne javne finance mogoče zagotoviti zgolj s širše zasnovanimi politikami, ki se ne bodo nanašale le na parcialne spremembe

posameznih parametrov sistemov socialne varnosti, temveč na širok nabor področij, ki bi celovito naslovili izzive dolgožive družbe.

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.

Priloga 3: Pojmovnik pogostih izrazov

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.

