



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2021

Maj 2022

KAZALO:

Predgovor	5
1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2021	7
1.1 Sestava in delovanje Fiskalnega sveta	7
1.2 Glavne usmeritve delovanja Fiskalnega sveta v letu 2021	10
2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2021	11
3. Fiskalni svet in Državni zbor	13
4. Stiki Fiskalnega sveta z mediji	14
5. Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta	15
5.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU	16
5.2 Stiki z mednarodnimi institucijami	16
Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2021	19
Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2021	25
Priloga 3: Pojemovnik pogostih izrazov	34

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 4.1	Število objav o Fiskalnem svetu v medijih in interakcije z objavami na spletni platformi Twitter v letu 2021	14
Slika 5.2	Število objav o Fiskalnem svetu v medijih po posameznih letih	15

KAZALO TABEL:

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

PREDGOVOR

Glede na nadaljevanje epidemije so v celotnem letu 2021 veljale v marcu 2020 uveljavljene izjemne okoliščine. Te do preklica še vedno omogočajo začasno odstopanje od srednjeročnih fiskalnih ciljev, če s tem ni ogrožena srednjeročna javnofinančna vzdržnost. Ob tem je bilo v letu 2021, zlasti pa ob njegovem zaključku, možno zaznati tudi močan gospodarski odboj. Visoka letna rast BDP v letu 2021 je bila rezultat tako nizke osnove v predhodnem letu kot tudi ponovnega zagona gospodarskih potencialov ob sproščanju epidemioloških omejitev in posledičnega odpravljanja preprek gospodarskemu življenju.

Eno od dveh meril za izjemne okoliščine, kot jih opredeljuje 12. člen Zakona o fiskalnem pravilu, proti koncu leta 2021 torej ni bilo več izpolnjeno. Ne le, da resnega gospodarskega upada ni več, odboj so v vedno večji meri spremljali očitni znaki gospodarskega pregrevanja, ki se ohranjajo tudi v letu 2022. Glede izpolnjevanja drugega merila, neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, negotovost še nadalje ostaja. Epidemiološkemu tveganju, ki se očitno razvija v smeri sezonskih ciklusov, se je v letu 2022 pridružilo še geopolitično tveganje. Zato je časovnica preklica izjemnih okoliščin z aktivacijo popravljalnega mehanizma še nedoločena. Vendar z visokimi javnofinančnimi primanjkljaji hitro narašča javni dolg, pogoji financiranja pa se bodo ob nakazani normalizaciji monetarne politike zaostrovali.

Fiskalna politika se je na spreminjajoče epidemiološke razmere odzivala tako s sprejemanjem številnih začasnih ukrepov, ki so bili z epidemijo neposredno povezani, kot z uvajanjem takšnih, ki bodo položaj javnih financ spremenili trajneje. Ker ukrepi vplivajo na stanje javnih financ, jih je Fiskalni svet spremljal in analiziral v svojih – tudi novih – rednih publikacijah ter o njih izražal mnenja ob ocenah predloženih proračunskih dokumentov. Pri tem je med drugim opozarjal na pomanjkljivo transparentnost glede ocenjevanja njihovih učinkov in tovrstne pomanjkljivosti skušal nadomestiti z lastnimi ocenami. Z vsem naštetim želi Fiskalni svet povečati zavedanje nosilcev ekonomske politike, predvsem pa širše javnosti, o tveganjih za srednjeročno in dolgoročno vzdržnost javnih financ.

V takšnih razmerah se ob pričakovani, a v tem trenutku časovno še neopredeljeni, odpravi odstopne klavzule v evropskem merilu odpira tudi razprava o morebitnih prilagoditvah fiskalnih pravil. Ob močnih težnjah po omogočanju večje fleksibilnosti za omogočanje gospodarskega razvoja seveda hitro naletimo na omejitve, ki jih glede svojega zaznavanja vzdržnosti financiranja držav postavljajo finančni trgi. Sprostitve pravil in s tem povezano zadolževanje povečujejo tveganja za investitorje in zato je pravo vprašanje, kolikšno tveganje so finančni trgi ob odločitvah za financiranje držav pripravljeni sprejeti. Kot je pokazala izkušnja iz dolžniške krize pred slabim desetletjem se lahko posebej manjše države s šibkim javnofinančnim upravljanjem tej meji hitro približajo.

Sloveniji kot majhni in v okviru EU srednje razviti ter podpovprečno zadolženi državi ustrezajo fiskalna pravila, čvrsto usmerjena v zagotavljanje vzdržnosti javnih financ, ki preprečujejo, da bi močnejše in bolj zadolžene članice z večanjem negotovosti in izrivanjem slabšale položaj drugih držav članic na finančnih trgih.

Ne glede na kritičen odnos do obstoječih fiskalnih pravil obstaja splošno prepričanje, da so trenutna pravila – četudi nepopolna – pomembno prispevala k večji fiskalni disciplini in povečani dolgoročni vzdržnosti javnih financ. Obdobje epidemiološke krize je tudi pokazalo, da so dovolj fleksibilna, saj so v izjemnih okoliščinah omogočila hiter odziv fiskalne politike na ravni EU in na ravni posameznih držav. Glede na vse okoliščine bi bilo spreminjanje nacionalnega fiskalnega pravila pred sprejetjem vsaj splošnega dogovora o usmeritvah na ravni EU preuranjeno, saj bi lahko Slovenijo to po nepotrebnem izpostavljalo na mednarodnih finančnih trgih. To bi lahko še posebej veljalo v primeru, ko bi šlo spreminjanje nacionalnega pravila v smeri rahljanja pravil, ki – četudi zgolj po mnenju udeležencev finančnih trgov – ne bi zagotavljalo vzdržnosti javnofinančnega položaja.

Fiskalni svet bo tudi v prihodnje podajal neodvisna in strokovno utemeljena mnenja o naravnosti fiskalne politike oziroma o njeni skladnosti z obstoječimi fiskalnimi pravili. S tem želi skladno s svojimi zakonskimi pristojnostmi prispevati k ustvarjanju pogojev za zagotovitev srednjeročne in dolgoročne vzdržnosti javnih financ in s tem gospodarskega razvoja ter trajnega povečanja blaginje Slovenije.

v maju, 2022

dr. Davorin Kračun

Predsednik Fiskalnega sveta

1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2021

Leto 2021 je bilo četrto celo koledarsko leto delovanja Fiskalnega sveta in hkrati zadnje celo leto v prvem mandatu članov Fiskalnega sveta. Podlago za ustanovitev in delovanje Fiskalnega sveta predstavlja Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP)¹, ki je bil v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) sprejet julija 2015. ZFisP med drugim določa naloge, sestavo in način delovanja Fiskalnega sveta. Njegovi člani so bili 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 2021.

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 razmeroma 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 2021 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: Mesečna informacija			
Februar		FS: Javnofinančna in makroekonomska gibanja		<i>SURS: NR</i>
Marec	FS: Mesečna informacija	<i>UMAR: napoved</i>		<i>SURS: TA</i>
April	FS: Mesečna informacija	FS: ocena PS/Okvira		
Maj	FS: Mesečna informacija		<i>EK: ocena PS/CSR</i>	<i>SURS: NR;</i> FS: Letno poročilo
Junij	FS: Mesečna informacija			<i>SURS: TA</i> FS: ocena preteklega leta
Julij		FS: Javnofinančna in makroekonomska gibanja		
Avgust				<i>SURS: NR</i>
September	FS: Mesečna informacija	<i>UMAR: napoved</i>		<i>SURS: TA;</i> <i>MF: Okvir/OPN</i>
Oktober	FS: Mesečna informacija	<i>MF: DP, Okvir, OPN</i>	<i>SURS: EDP;</i> FS: ocena Okvira/DP (OPN)	
November	FS: Mesečna informacija	<i>EK: ocena OPN</i>		<i>SURS: NR</i>
December	FS: Mesečna informacija			<i>SURS: TA</i>

Opomba: Grafika prikazuje časovni vidik objave rednih publikacij Fiskalnega sveta (obarvano rdeče) v koledarskem letu. Fiskalni svet mnenja, ki niso zakonsko predpisana, po lastni presoji objavlja tudi izven prikazanih terminov. Kratice: CSR-priporočila državi v okviru Evropskega semestra, DP-državni proračun, NR-nacionalni računi, NRP-Nacionalni reformni program, OPN-Osnutek proračunskega načrta, PS-Program stabilnosti, TA-temeljni agregati sektorja država. 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 (naslednjo torej v letu 2022), 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.

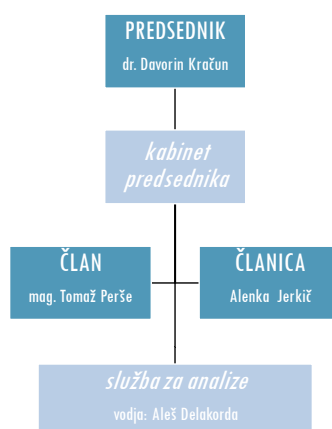
⁵ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1384?sop=2017-01-1384>

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 2021 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 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 najete prostore na Likozarjevi 3 v Ljubljani se je Fiskalni svet preselil v aprilu 2020, kjer deluje od takrat. 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 del prostorov po dogovoru s Fiskalnim svetom uporablja za svoje potrebe, prav tako pa tudi na novi lokaciji Fiskalnemu svetu zagotavlja 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 2021 so bila zlasti 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, upravljanje pojavljanja Fiskalnega sveta na družbenem omrežju Twitter ter priprava novih rednih in izrednih publikacij Fiskalnega sveta.

Slika 1.1: Organigram Fiskalnega sveta

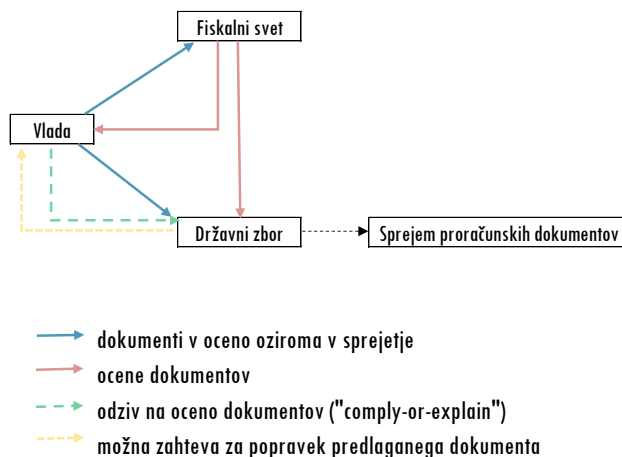


Vir: Fiskalni svet.

1.2 Glavne usmeritve delovanja Fiskalnega sveta v letu 2021

Fiskalni svet je v letu 2021 deloval v okviru zastavljene 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 objavljal 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. Poleg tega je januarja 2021 pričel z redno objavo publikacije Mesečna informacija, v kateri prikazuje tekoča dogajanja v državnem proračunu hkrati s sprotim spremljanjem javnofinančnih posledic, povezanih z epidemijo. 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 sprotno analizo 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 zasedbi. Tudi zato je ZFisP v sedmem odstavku 10. člena predvidel možnost sklepanja sporazumov z organi sektorja država, ki morajo Fiskalnemu svetu zagotoviti vse informacije, analize in podatke, s katerimi razpolagajo. V obeh sporazumih so predvideni podatki oziroma dokumenti ter roki, v katerih obe instituciji zagotavljata zahtevane

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

informacije Fiskalnemu svetu. Sporazum o sodelovanju z MF je bil v letu 2021 na pobudo Fiskalnega sveta dopolnjen z dogovorom o širitvi nabora podatkov, ki jih pripravlja MF in ki jih Fiskalni svet potrebuje za izvajanje svojih nalog. Sporazuma o sodelovanju z UMAR in z MF sta se v letu 2021 izvajala skladno z dogovori.

Fiskalni svet se je v letu 2021 večkrat sestal s predstavniki domačih institucij. Sporazuma o sodelovanju z MF in UMAR namreč 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 2021 s predstavniki obeh institucij tako redno sestajala na tehnični ravni.

Fiskalni svet za svoje delovanje potrebuje tudi podatke in informacije, ki niso javno objavljeni. Za potrebe analiz in oblikovanje mnenj je v letu 2021 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.

Fiskalni svet se je v letu 2021 enkrat (april) sestal z ministrom za finance ter enkrat (avgust) s predsednikom vlade in ministrom za finance. Predsednik Fiskalnega sveta se je enkrat (oktober) sestal s predstavnicami Evropske komisije v Sloveniji.

V letu 2021 Fiskalni svet zaradi epidemioloških omejitev ni organiziral rednih posvetovanj s slovenskimi ekonomisti, ki se ukvarjajo z javnimi financami.

2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2021

Pretežni del delovanja Fiskalnega sveta v letu 2021 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 2021 podal naslednje ocene:⁷

- 1. 4. 2021 je Državnemu zboru in Vladi oddal oceno glede izpolnjevanja pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022 (predvideno v 2. točki 12. člena ZFisP).
- 16. 4. 2021 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2021, spremembe predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (zahtevano v 1. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).

⁷ Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2021 so zbrani v Prilogi 2.

- 13. 5. 2021 je Državnemu zboru oddal Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2020 (zahtevano v 8. točki 10. člena ZFisP).
- 14. 6. 2021 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020 (zahtevano v 4. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 23. 9. 2021 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno o izpolnjevanju pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin v letu 2022 (zahtevano v 2. točki 12. člena ZFisP).
- 8. 10. 2021 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti Predloga odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 s fiskalnimi pravili (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP).
- 15. 10. 2021 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti Predloga odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024, Predloga sprememb proračuna RS za 2022 in Predloga proračuna RS za 2023 s fiskalnimi pravili (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 2021 pripravil tudi naslednje ocene, mnenja in priporočila:

- 10. 2. 2021 je objavil redno publikacijo Javnofinančna in makroekonomska gibanja.
- 30. 3. 2021 je objavil analizo Dolg sektorja država v Sloveniji: značilnosti, srednjeročna vzdržnost in dolgoročne simulacije.
- 8. 4. 2021 je objavil analizo Javne investicije v Sloveniji: gibanja, struktura in izzivi.
- 5. 7. 2021 je Komisiji za nadzor javnih financ na njeno zahtevo oddal Analizo javnofinančnih učinkov predlaganih sprememb davčne zakonodaje.
- 9. 7. 2021 je objavil redno publikacijo Javnofinančna in makroekonomska gibanja.
- objavil je 10 izdaj publikacije Mesečna informacija.

Fiskalni svet je ob pregledih proračunskih dokumentov v letu 2021 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 v prihodnje. Fiskalni svet je opozarjal tudi na predvideno pospešeno investicijsko 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, s čemer bi lahko bilo oteženo tudi zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Fiskalni svet je ob tem vlado redno pozival tudi k večji transparentnosti glede predvidenih javnofinančnih posledic 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 2021 skladno z zakonodajo odzivala z javnimi pisnimi obrazložitvami.⁸ Vlada je v njih poudarjala predvsem negotove razmere delovanja fiskalne politike v času epidemije in nezanesljivost parametrov, ki vstopajo v izračun ocen izpolnjevanja fiskalnih pravil ter pri tem 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 po svojem mnenju zagotovila visoko transparentnost, saj se sredstva, ki so namenjena 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. 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 in hkrati zagotavlja apolitičnost njegovega delovanja.

Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2021 udeležili šestih sej Odbora za finance in ene seje Komisije za nadzor javnih financ Državnega zbora 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 (pravilo »upoštevaj ali pojasni« - angl.: »comply or explain«).

V letu 2021 se zakonodaja, ki se nanaša na delovanje Fiskalnega sveta, ni spreminjala.

⁸ Vsa mnenja Vlade so objavljena ob ustreznih ocenah proračunskih dokumentov tudi na spletni strani Fiskalnega sveta.

⁹ Vsa mnenja Vlade so objavljena ob ustreznih ocenah proračunskih dokumentov tudi na spletni strani Fiskalnega sveta.

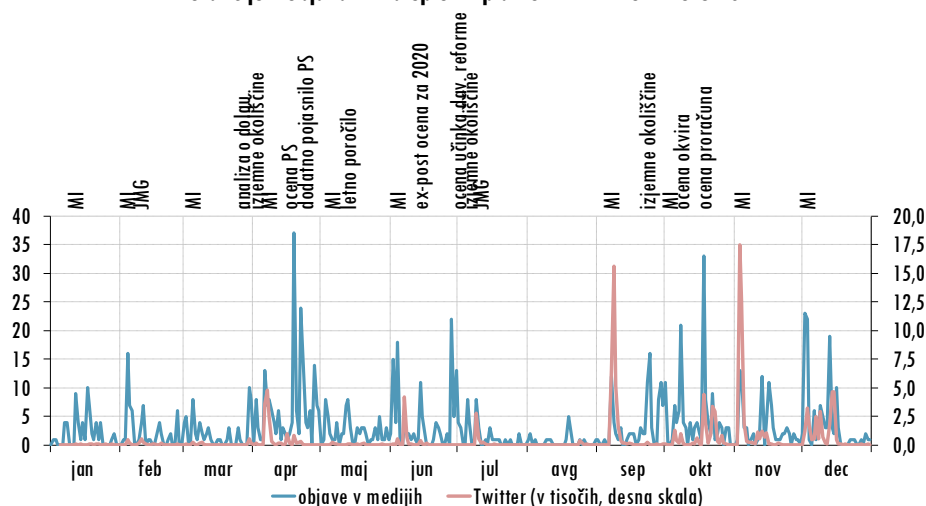
4. Stiki Fiskalnega sveta z mediji

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

Fiskalni svet je v letu 2021 skrbel za obveščanje javnosti o svojem delu preko objavljanja priporočil in mnenj, intervjujev ter novinarskih konferenc. Predsednik Fiskalnega sveta je podal različnim medijem štiri intervjuje s širšo makroekonomsko in javnofinančno tematiko. Odziv medijev na javne objave Fiskalnega sveta je bil v primerjavi s predhodnim letom večji za skoraj dvakrat in podoben kot v letu 2019. Mediji so se odzivali predvsem na pomladansko in jesensko oceno proračunskih dokumentov ter tudi na novo redno publikacijo Mesečna informacija. Široko odzivnost sta dosegli tudi obe novinarski konferenci, od katerih je bila tista v aprilu zaradi epidemioloških razmer izvedena v virtualni obliki, v oktobru pa je bila novinarska konferenca izvedena v živo.

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.¹⁰ 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 objavljene tudi zakonodaje, povezane 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

Slika 4.1: Število objav o Fiskalnem svetu v medijih in interakcije z objavami na spletni platformi Twitter v letu 2021

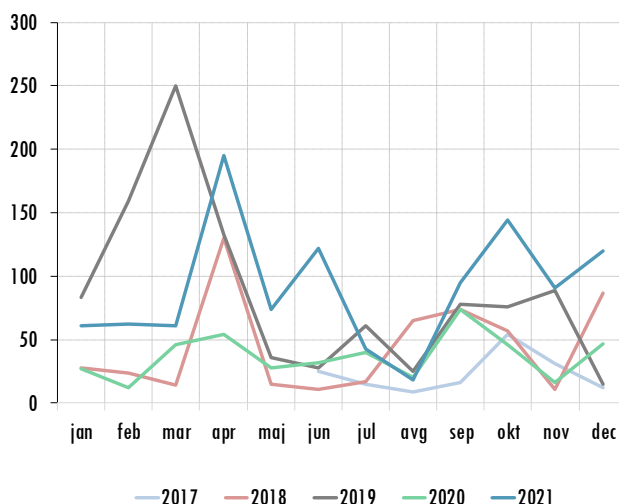


Opomba: Pri podatku o interakcijah na spletni platformi Twitter so upoštevane vse uporabe objav na @FiskalniSvetRS.

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

¹⁰ <http://www.fs-rs.si/aktualno/>

Slika 4.2: Število objav o Fiskalnem svetu v medijih po posameznih letih



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

spremljanje javnofinančnih učinkov ukrepov omejevanja posledic epidemije na spletni strani dodana tudi posebna rubrika, v kateri je Fiskalni svet tudi v letu 2021 redno objavljajal osvežene podatke, ki jih je zbiral s pomočjo več institucij. Večina objav je skupaj z ostalimi osnovnimi informacijami o delovanju Fiskalnega sveta razpoložljiva tudi na angleški spletni strani.

Fiskalni svet je v začetku leta 2021 z namenom sprotnega obveščanja širše javnosti odprl račun na spletni platformi Twitter. Na navedenem družabnem omrežju Fiskalni svet večinoma objavlja sporočila ob objavah svojih ocen in stališč ter analiz, hkrati pa tudi kratka opozorila ob objavah drugih institucij, zlasti EU IFI, drugih neodvisnih fiskalnih institucij, Eurostata in Evropske komisije. Sporočila Fiskalnega sveta so bila v letu 2021 deležna preko 150.000 ogledov. Največ ogledov so tudi tu imele, poleg poročanja o sodelovanju predsednika Fiskalnega sveta na Odboru za finance ob novembrski obravnavi proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023, objave o izsledkih nove publikacije Mesečna informacija.

5. 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.

5.1 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 IFI¹¹ (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 2021 so se predstavniki Fiskalnega sveta udeležili dveh sestankov povezave EUNIFI (oba sestanka virtualno) ter petih rednih sestankov in dveh seminarjev povezave EU IFI (vsi dogodki virtualno). Predstavniki so se v letu 2021 udeležili tudi enega virtualnega sestanka povezave OECD PBO.

Fiskalni svet je v letu 2021 pripravil štiri prispevke za spletno predstavitev javnofinančnih dogajanj v Sloveniji v okviru EU IFI. EU IFI običajno štirikrat letno objavi kratke informacije o gospodarskih in javnofinančnih dogajanjih v državah članicah.¹² Glede na naravo nalog UMAR¹³ 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 2021 je Fiskalni svet dodatno pripravil tudi ocene javnofinančnih učinkov ukrepov za omejevanje posledic epidemije. Osrednja tema te publikacije, ki je bila v letu 2021 pripravljena štirikrat, so bili sicer javnofinančni odzivi posameznih držav na epidemijo ter vpliv epidemije na delovanje neodvisnih fiskalnih institucij.

5.2 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 2021 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. Predsednik in vodja Službe za analize sta se decembra udeležila tudi posvetovalnega sestanka, ki ga je organizirala v okviru izmenjave mnenj o spremembah okvira gospodarskega upravljanja v EU, zlasti iz vidika sprememb obstoječih fiskalnih pravil.

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.¹⁴ 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 2021,¹⁵ v letu 2021 pa je Evropska komisija iskala zunanega izvajalca, ki bo pripravil predvideni modelski okvir. Predvideno trajanje projekta je 18 mesecev.

¹¹ <http://www.euifis.eu/>

¹² <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/174/european-fiscal-monitor>

¹³ UMAR je zaradi neodvisne priprave makroekonomskih napovedi, ki so podlaga za pripravo proračunskih dokumentov, pripoznan kot neodvisna fiskalna institucija in sodeluje v okviru EU IFI in EUNIFI.

¹⁴ Glej https://ec.europa.eu/info/overview-funding-programmes/technical-support-instrument-tsi_en

¹⁵ 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

Fiskalni svet sodeluje tudi z Organizacijo za ekonomski razvoj in sodelovanje (OECD). V okviru OECD deluje tudi povezava neodvisnih fiskalnih institucij PBO),¹⁶ 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 2021 udeležili rednega letnega srečanja povezave (sestanek je potekal virtualno). OECD v okviru povezave neodvisnih institucij vzdržuje še bazo,¹⁷ vanjo je vključena tudi Slovenija, ki je namenjena pregledu glavnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.¹⁸

Fiskalni svet se je v letu 2021 dvakrat sestal s predstavniki misije Mednarodnega denarnega sklada za Slovenijo. Fiskalni svet se je v letu 2021 sestal tudi z bonitetnimi agencijami. V septembru se je srečal s predstavniki Moody's. Na navedenih 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 so se nanašali tudi na dolgoročne izzive javnih financ.

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

- Delavnice o vlogi fiskalne politike pri odpravljanju posledic COVID-19 krize, ki jo je januarja organiziral DG ECFIN,
- Skupnega sestanka neodvisnih fiskalnih institucij z EFC-Alternates januarja,
- Seminarja, ki ga je februarja na temo vzdržnosti javnih financ po COVID-19 organiziral irski fiskalni svet.
- Letne konference, ki jo je februarja organiziral European Fiscal Board,
- Seminarja, ki ga je septembra organiziral EU IFI Network o spremembah Pakta o stabilnosti in rasti,
- Seminarja, ki ga je novembra organiziral DG ECFIN na temo prihodnosti fiskalnega upravljanja v EU in
- Seminarja, ki ga je na temo usklajenosti ekonomskih politik v evrskem območju decembra organiziral DG ECFIN.

¹⁶ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>

¹⁷ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>

¹⁸ 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.

Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2021*(povzetek dokumenta »Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2021«)*

V skladu z določbami 12. člena Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije je aprila 2017 predsednik Fiskalnega sveta izdal Navodilo o finančnem poslovanju, št. 00-1/2017/3, ki ureja organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja, odgovorne osebe in podpisovanje, pripravo finančnega načrta, izvrševanje finančnega načrta, poročanje o porabi proračunskih sredstev, notranje kontroliranje. Finančno poslovanje opravlja Finančno računovodska služba računskega sodišča. Finančno poslovanje se izvaja v enotnem računalniško podprtem računovodskem programu MFERAC. Računovodstvo vodi Direktorat za javno računovodstvo Ministrstva za finance. Organiziranost in način vodenja računovodstva na Ministrstvu za finance ureja Pravilnik o računovodstvu, št. 450-221/2017/1.

Za izvajanje nalog Fiskalnega sveta so bila za leto 2021 prvotno načrtovana sredstva v znesku 676.388,00 EUR (Ur. l. RS, št. 75/2019 – Sprejeti Proračun Republike Slovenije za leto 2021 in 174/20 – Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2021). Zaradi omejitev poslovanja, kot posledic epidemije COVID-19 in na podlagi dopisa Ministrstva za finance, št. 4103-1/2021/791 z dne 3. 12. 2021 so bili pripravljeni predlogi za prerazporeditev ostanka pravic porabe na proračunsko postavko 7640-Rezerva Republike Slovenije. Prerazporeditve so bile opravljene v skladu s sklepoma Vlade Republike Slovenije št. 41012-99/2021/2 z dne 17. 12. 2021 in 41012-101/2021/3 z dne 26. 12. 2021.

Sprejeti finančni načrt se je tako zmanjšal za 166.500,00 EUR, in sicer na postavki 160001-Plače za 16.600 EUR, na postavki 160002-Materialni stroški za 131.500,00 EUR, na proračunski postavki 160003-Investicije in investicijsko vzdrževanje za 16.900 EUR in postavki 200479-Obvladovanje epidemije COVID-19 za 1.500 EUR.

Veljavni finančni načrt za leto 2021 na dan 31.12.2021 je znašal 509.888,00 EUR. V letu 2021 je bilo porabljen 504.588,34 EUR, kar predstavlja 74,6% porabo sprejetega proračuna in 99,0-odstotno porabo sredstev veljavnega finančnega načrta.

Obrazložitev nekaterih večjih postavk odhodkov Fiskalnega sveta za leto 2021:

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 javnih uslužbencih, Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (ZIPRS2122), Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2020 in 2021 ter izredni uskladitvi pokojnin, določili Kolektivne pogodbe za javni sektor, Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Aneksov h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti RS, ter drugimi predpisi in internimi akti Fiskalnega sveta.

Regres za letni dopust za leto 2021 je znašal za funkcionarje 1.024,24 EUR (skladno z določili Zakona o delovnih razmerjih in objavljenega zneska minimalne plače za leto 2021 v Uradnem listu RS, št. 12/21), za javne uslužbenke pa 1.050 EUR (Aneks h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti objavljen v Ur. l. RS, št. 88/21).

Stroški dela so bili v letu 2021 v primerjavi z letom 2020 višji zaradi premestitve javne uslužbenke, višjega izplačila nadurnega dela in redne delovne uspešnosti. V primerjavi z letom 2020 pa je nižje izplačilo povračil stroškov prevoza na delo in iz dela zaradi opravljanja dela na domu.

Za plače in dajatve je bilo v veljavnem finančnem načrtu načrtovano 371.128,00 EUR, kar predstavlja 72,79 odstotkov vseh načrtovanih sredstev leta 2021.

Za izplačilo plač, drugih izdatkov zaposlenim in dajatev je bilo porabljeno skupaj 369.869,72 EUR, kar predstavlja 99,66 odstotno porabo načrtovanih sredstev za plače in dajatve oziroma 72,79 % vseh porabljenih sredstev.

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. 014-1/2017/1 s spremembami (v nadaljevanju: dogovor). Zaradi souporabe sejne sobe sta računsko sodišče in Fiskalni svet 8. 7. 2020 sklenila nov Dogovor o zagotavljanju administrativno-tehnične podpore in souporabi prostorov in opreme, št. 014-2/2020/1 s spremembo.

Tabela 1: Odhodki Fiskalnega sveta

	2020 v EUR	2021 v EUR	delež v celotnih odhodkih (%) v 2021
Odhodki za plače in dajatve			
Plače, dodatki in drugo	286.548	296.040	58,7
Regres za letni dopust	5.643	6.248	1,2
Povračila, nadomestila, delovna uspešnost in drugi izdatki	13.413	18.160	3,6
Prispevki za socialno varnost	44.528	46.785	9,3
Premije kolektivnega dodatnega pok. zavarovanja na podlagi ZKDPZJU	2.520	2.636	0,5
Skupaj	352.653	369.869	73,3
Materialni odhodki			
Pisarniški in splošni material in storitve	11.230	12.936	2,6
Posebni material in storitve	1.127	355	0,1
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	5.406	8.041	1,6
Prevozni stroški in storitve	22	0	0,0
Izdatki za službena potovanja	3.885	0	0,0
Tekoče vzdrževanje	2.313	2.987	0,6
Poslovne najemnine in zakupnine	40.416	54.280	10,8
Drugi operativni odhodki	61.168	55.380	11,0
Skupaj	125.568	133.979	26,6
Odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje			
Druga prevozna sredstva	592	0	0,0
Strojna računalniška oprema	2.439	49	0,0
Telekomunikacijska oprema	58	203	0,0
Audiovizualna oprema	1.915	30	0,0
Nematerialno premoženje (programska oprema)	1.798	457	0,1
Ostala oprema	1.109	0	0,0
Skupaj	7.910	739	0,1
Skupaj odhodki	486.131	504.588	100,0

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2020 in 2021.

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. V letu 2021 je bilo za administrativno tehnično pomoč porabljeno 54.826,82 EUR. Stroški administrativno-tehnične pomoči so evidentirani med »drugimi operativni odhodki«.

V skladu z dogovorom lahko računsko sodišče uporablja sejno sobo v poslovnih prostorih Fiskalnega sveta, za katero plača pripadajoči povprečni dnevni strošek uporabe, ki znaša 11,09% delež v mesecu uporabe, prve tri mesece leta 2021 pa je v poslovnih prostorih Fiskalnega sveta uporabljalo tudi eno pisarno. Za uporabo poslovnih prostorov v letu 2021 je znašalo povračilo 1.213,07 EUR.

V okviru konta »poslovne najemnine in zakupnine« predstavlja najvišji strošek najemnina za poslovne prostore na Likozarjevi ulici 3 v Ljubljani (50.267,91 EUR). Mesečna najemнина za poslovne prostore znaša 4.266,50 EUR. Fiskalni svet krije tudi splošne stroške upravnika in skupnih prostorov kar je določeno s posebno pogodbo. Sejno sobo na Likozarjevi 3 v Ljubljani uporablja po dogovoru med obema institucijama tudi Računsko sodišče Republike Slovenije.

Fiskalni svet je vključen v mrežo EU IFIs, ki je povezana s CEPS (Centre of European Policy Studies), in izvaža dejavnosti sekretariata za EU IFI. Članarina je za leto 2021 znašala 500 evrov.

3) Za investicije in investicijsko vzdrževanje je bilo v veljavnem finančnem načrtu določeno 2.150 EUR proračunskih sredstev (na proračunski postavki 160003-investicije in investicijsko vzdrževanje 2.100 EUR in proračunski postavki 200479-Sredstva za financiranje epidemije COVID-19 v znesku 50,00 EUR), kar je predstavljalo 0,42 % sredstev v veljavnem finančnem načrtu leta 2021.

Porabljeno je bilo 739,21 EUR, kar predstavlja 34,38-odstotno realizacijo vseh sredstev za investicije v veljavnem finančnem načrtu oziroma 0,15-odstotni delež vseh odhodkov leta 2021. Investicijski izdatki so bili financirani iz proračunskih sredstev.

Tabela 2: Stanje in gibanje neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v letu 2021

	Neopredmetena sredstva	Nepremičnine	Oprema in druga opredmetena sredstva	Skupaj
NABAVNA VREDNOST				
Stanje 1. 1. 2021	16.164	0	35.652	51.817
Neposredne pridobitve	1.572	0	282	1.854
Izločitve/prenosi	0	0	-145	-145
Stanje 31. 12. 2021	17.736	0	35.789	53.525
POPRAVEK VREDNOSTI				
Stanje 1. 1. 2021	8.586	0	28.760	37.347
Zmanjšanje zaradi izločitev/prenosov			-145	-145
Popravek vrednosti	3.286	0	2.309	5.595
Stanje 31. 12. 2021	11.873	0	30.924	42.796
NEODPISANA VREDNOST				
Stanje na dan 31. 12. 2021	5.863	0	4.866	10.729

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2021.

Investicije v letu 2021 so vsebovale:

- posodobitev programske opreme Matlab (457,20 EUR),
- mobilni telefoni (203,00 EUR)
- kamera (30,43 EUR)
- polici (48,58 EUR).

Obrazložitev nekaterih postavk iz bilance stanja za leto 2021

Na dan 1. 1. 2021 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 41.352,74 EUR neplačanih odhodkov, ki so bili poravnani v začetku leta 2021. Obveznosti so se nanašale na v decembru 2020 in januarju 2021 prejete listine za prevzete obveznosti v letu 2020, in sicer za:

- izplačilo plač, dajatev in povračil stroškov in premij za dodatno kolektivno zavarovanje za december 2020 v znesku 29.455,15 EUR;
- plačila dobaviteljem za opravljene storitve in dobavljen material v znesku 7.359,84 EUR;
- opravljene storitve in zaračunane stroške proračunskih uporabnikov v znesku 4.537,75 EUR.

Na dan 31. 12. 2021 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.

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).

Iz registra osnovnih sredstev sta bila zaradi iztrošenosti izločena mobilna telefona ki sta imela na dan izločitve knjigovodsko vrednost 0 EUR. Iz izven bilančne evidence je bilo izločeno tudi del telekomunikacijske opreme T-2 d.o.o. zaradi zamenjave. Vrednost opreme na dan 31.12.2020 je bila 544,64 EUR, na dan 31.12.2021 pa je znašala 454,85 EUR. Sedanja vrednost neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2021 je znašala 10.728,69 EUR.

Na dan 31. 12. 2021 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 47.918,58 EUR neplačanih odhodkov, ki jih je prenesel v leto 2022.

Te terjatve se nanašajo na :

- kratkoročne terjatve do neposrednih uporabnikov proračuna v znesku 64,53 EUR (terjatev do računskega sodišča za uporabo sejne sobe v novembru in decembru 2021),
- druge kratkoročne terjatve v znesku 588,42 EUR (terjatve do ZZZS za obračunane bolniške odsotnosti zaposlenim v novembru in decembru 2021 v znesku),
- neplačani tekoči odhodki v znesku 47.265,63 EUR (vključuje obračunane in še neizplačane plače, dajatve, premije za dodatno kolektivno zavarovanje javnih uslužbencev in povračila stroškov za december 2021 v znesku 30.661,30 EUR, opravljene storitve in dobavljen material in opremo v znesku 11.351,63 EUR, opravljene storitve do neposrednih uporabnikov proračuna v znesku 5.252,70 EUR).

Neplačani odhodki, ki so izkazani v bilanci stanja na dan 31. 12. 2021, so zapadli v plačilo v letu 2022.

Na dan 31. 12. 2021 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 47.918,58 EUR kratkoročnih obveznosti in pasivnih časovnih razmejitev, ki bodo plačane v letu 2022.

Te obveznosti se nanašajo na:

- kratkoročne obveznosti do zaposlenih iz plač v znesku 26.494,05 EUR (čiste plače v znesku 15.772,50 EUR, prispevki delojemalca v znesku 5.688,76 EUR, obveznosti za akontacijo dohodnine v znesku 4.279,77 EUR in druge kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 753,02 EUR - dodatek za ločeno življenje, prehrano in prevoz),
- kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v znesku 11.351,63 EUR (za dobavljeni material in opravljene storitve v novembru in decembru 2021, od tega se 371,47 EUR nanaša na obveznost za nakup licenčne programske opreme MS),
- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja v znesku 4.167,25 EUR (za obračunane prispevke delodajalca v znesku 3.946,73 EUR in 220,52 EUR za premije za dodatno kolektivno zavarovanje za mesec december 2021),
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta v znesku 5.252,70 EUR (obveznost do računskega sodišča za opravljene administrativno tehnične naloge v decembru 2021),
- neplačani nedavčni prihodki v znesku 64,53 EUR (nanaša se na izstavljeni račun računskemu sodišču za uporabo sejne sobe v novembru in decembru 2021)
- pasivne časovne razmejitve v znesku 588,42 EUR (nanaša se na obračunano bolniško odsotnost v novembru in decembru 2021).

Fiskalni svet ima v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2021 med lastnimi viri in dolgoročnimi obveznostmi izkazan splošni sklad za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v znesku 10.728,69 EUR. V bruto bilanci so izkazane tudi dolgoročne obveznosti iz poslovanja za nakup Microsoftove programske opreme za obdobje 2021-2023 v znesku 1.114,41 EUR za plačilo treh obrokov. Prvi in drugi obrok zapadeta v plačilo v letu 2022.

Fiskalni svet ima v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2021 izven bilančno evidentirano tudi opremo, ki ni last Fiskalnega sveta in je bila prejeta v začasno uporabo v skupni vrednosti 2.311,55 EUR. Sem sodi oprema komunikacijskih tehnologij (lastnik T-2 d.o.o.) v znesku 454,85 EUR, multifunkcijska naprava Canon v znesku 1.506,70 EUR in hladilno grelni aparat za vodo v znesku 350,00 EUR.

Na Fiskalnemu svetu je bila za leto 2021 opravljena notranja revizija poslovanja, ki je obsegala preveritev za posamezna področja:

- letni popis sredstev in obveznosti za 2021,
- pravna podlaga za letni popis,
- postopki in sprejemanje odločitev za primere odpisa sredstev,
- pregled realizacije po postavkah in kontih,
- za izbran vzorec pregled drugih operativnih odhodkov.

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 2021

2.4.2021

Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022

Vlada Republike Slovenije je 25. 3. 2021 Fiskalnemu svetu posredovala sklep s 66. redne seje z dne 24. 3. 2021, s katerim ga je skladno z drugim odstavkom 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu zaprosila za oceno glede obstoja izjemnih okoliščin v letu 2022.

Fiskalni svet ugotavlja, da bo v letu 2022 glede na trenutno znane podatke in razpoložljive napovedi v času izdelave tokratne ocene izpolnjen vsaj eden od dveh pogojev, ki po 12. členu Zakona o fiskalnem pravilu omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem možnost odstopanja od veljavnih pravil v obsegu ukrepov, namenjenih blažitvi posledic neobičajnega dogodka, če to ne ogroža srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Takšna ugotovitev je izpostavljena negotovosti in se lahko v prihodnje spremeni. Fiskalni svet bo izpolnjevanje navedenih pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin redno preverjal tudi ob osveženih makroekonomskih napovedih oziroma ob ocenah prihodnjih proračunskih dokumentov.

19.4.2021

Ocena Fiskalnega sveta: Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024

V trenutnih negotovih razmerah je zaradi izjemnih okoliščin in skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu dovoljeno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti, če to ne ogrozi srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Za leti 2021 in 2022 projekcije v predloženih proračunskih dokumentih nakazujejo ekspanzivno fiskalno politiko, ki je glede na trenutno razpoložljive napovedi proticiklična, vendar so nekateri že sprejeti ukrepi tudi strukturni, zato bodo bremenili prihodnji položaj javnih financ. Predvideno poslabšanje strukturnega položaja v teh dveh letih izhaja sicer zlasti iz povečane investicijske aktivnosti države, ki naj bi bila le v manjši meri financirana z nepovratnimi evropskimi sredstvi. V obdobju 2023–2024 predvideno zmanjšanje nominalnega primanjkljaja nakazuje nekoliko restriktivnejšo fiskalno politiko, ki bi bila po trenutno znanih makroekonomskih napovedih ustrezna. Projekcija poleg tega v določenem delu izdatkov ni realistična oziroma bi za uresničitev zahtevala sprejetje ukrepov, ki v predloženih dokumentih niso predstavljeni. Precej optimistične so tudi predpostavke glede sposobnosti pridobivanja evropskih sredstev. Do vključno leta 2024 naj bi namreč porabili več kot tri četrtine vseh nepovratnih sredstev, ki so na voljo v naslednjih desetih letih. Povišanje dolga v krizi je v pretežni meri razumljivo, predvideno visoko nominalno rast dolga pa bi bilo potrebno učinkovito izkoristiti za krepitev gospodarskega potenciala. Ob tem opozarjamo, da bi lahko vztrajanje dolga na visoki ravni zlasti ob javnofinančnih izzivih staranja prebivalstva in morebitnih novih šokih dodatno ogrozilo dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Fiskalni svet je oktobra 2020 in aprila 2021 ugotovil, da je po razpoložljivih podatkih ob pripravi teh ocen za leti 2021 oziroma za 2022 izpolnjen vsaj eden od dveh pogojev, določenih v Zakonu o fiskalnem pravilu, ki omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin. Fiskalni svet je poudaril, da ti ugotovitvi nista statični in ju bo zato redno preverjal ob vsakokratni predložitvi proračunskih dokumentov. Evropska komisija v času priprave tokratne ocene proračunskih dokumentov še ni sprejela dokončne odločitve glede podaljšanja uveljavljanja splošne odstopne klavzule v leto 2022. Odločitev bo sprejela glede na osvežene lastne napovedi in pri tem upoštevala zlasti pričakovano raven

gospodarske aktivnosti glede na čas pred krizo. Priporočila EK omenjajo tudi možnost razlikovanja med državami glede ustrezne usmeritve fiskalne politike po letu 2022, in sicer tudi na podlagi tveganj za dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Predloženi proračunski dokumenti bi morali predstaviti temeljne usmeritve fiskalne politike v naslednjih letih in ob tem transparentno izkazati vsebinsko usklajenost predvsem z Načrtom za okrevanje in odpornost gospodarstva. Usklajeni dokumenti bi morali kljub negotovostim predvsem glede bodočega poteka epidemije verodostojno nakazati pot javnih financ v obdobju po krizi, podprto s pomembnim delom sredstev financiranja, ki izhajajo iz obstoječih in novih evropskih mehanizmov. Šele v tem primeru bi bilo mogoče predpostavljena gibanja javnofinančnih agregatov ustrezno ovrednotiti.

Javnofinančne projekcije v predlaganih proračunskih dokumentih še naprej v pomembni meri zaznamujejo učinki ukrepov za omejitev posledic epidemije COVID-19. Ti predstavljajo poleg negotovosti v zvezi s prihodnjo porabo sredstev iz evropskih mehanizmov tudi glavno tveganje za makroekonomske in javnofinančne projekcije. Slednje temeljijo na napovedanem okrevanju gospodarske aktivnosti, s katerim naj bi bila predkrizna raven BDP dosežena v letu 2022. Tudi trenutne ocene cikličnega položaja kažejo postopno zapiranje proizvodne vrzeli oziroma dokaj hiter prehod v fazo normalnega gospodarskega cikla.

Fiskalni svet skladnost predloženih proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili preverja za tiste dele računov sektorja država, ki s krizo niso neposredno povezani in morajo biti skladni s položajem gospodarstva v ciklu. Za takšen pristop se je zavzel že ob oceni o izpolnjevanju pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin v marcu 2020.

Izločitev neposrednega učinka COVID ukrepov nakazuje precej drugačno sliko od tiste, prikazane v osnovnih projekcijah. Po slednjih naj bi v letu 2021 skupni primanjkljaj sektorja država kljub okrevanju gospodarstva ostal na podobni ravni kot lani. Brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov naj bi se stanje javnih financ zaradi visokega strukturnega primarnega primanjkljaja letos precej poslabšalo. To bo poleg predvidene občutne rasti investicijskih izdatkov, h kateri bodo evropska sredstva prispevala manj kot petino, v pomembni meri tudi posledica sprejetja diskrecijskih ukrepov, ki niso povezani z epidemijo in bodo na strukturni položaj javnih financ vplivali tudi v naslednjih letih. V obdobju 2022–2024 naj bi se ob odsotnosti učinka COVID ukrepov ter pozitivnem prispevku gospodarskega cikla primanjkljaj sicer postopno zmanjšal. Projekcije po oceni Fiskalnega sveta niso povsem realistične, saj bi bilo za njihovo uresničitev potrebno sprejetje ukrepov, ki v predloženih dokumentih niso predstavljeni.

Takšne ugotovitve se odražajo tudi v oceni skladnosti proračunskih dokumentov (Program stabilnosti 2021 in oba predloga okvirov) s fiskalnimi pravili. Večina kazalnikov nakazuje neskladja s fiskalnimi pravili. Odstopanja bodo izrazita predvsem v letih 2021 in 2022, ko je ob uveljavljanju izjemnih okoliščin glede na usmeritve Evropske komisije omogočeno odstopanje javnih financ le za ukrepe, neposredno povezane s krizo. Odstopanja od fiskalnih pravil v letih 2023 in 2024, ko predvidoma ne bodo več izpolnjeni pogoji za uveljavljanje izjemnih okoliščin, naj bi bila precej manjša. Vendar je takšna ugotovitev v veliki meri povezana z že omenjenimi dvomi v realističnost javnofinančnih projekcij v teh dveh letih. Ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil zajemajo širok nabor kazalnikov, kljub temu pa jih je zaradi omenjenih negotovosti nujno upoštevati z določeno mero previdnosti.

Fiskalni svet ocenjuje, da so bili ukrepi, sprejeti za omejevanje posledic epidemije, ustrezno zasnovani, njihov obseg pa je bil primerljiv z drugimi državami EU. Vendar so bili poleg ukrepov za omejevanje posledic epidemije v zadnjem obdobju sprejeti oziroma napovedani ukrepi, ki po ocenah Fiskalnega

sveta poslabšujejo strukturni položaj javnih financ in tako omejujejo manevrski prostor za delovanje fiskalne politike v naslednjih letih. Takšno ukrepanje je še posebej v danih razmerah neustrezno, zato pozivamo vse deležnike, da ne sprejemajo nadaljnjih strukturnih ukrepov, ki bi ta manevrski prostor dodatno omejevali. V okviru ukrepov ob izhodu iz krize bi bilo potrebno v večji meri kot doslej sprejemati bolj usmerjene ukrepe, s katerimi bi naslavljali gospodarske subjekte, ki so do pomoči oziroma spodbud dejansko upravičeni. Fiskalni svet meni, da bi bilo potrebno v trenutnih razmerah z ukrepi ekonomske politike krepiti dolgoročni gospodarski položaj in ustrezneje naslavljati ostale izzive, vključno s tistimi na področju sistemov socialne varnosti, ki ogrožajo dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Delovanje fiskalne politike bi moralo biti posebej preudarno v pogojih ugodnega financiranja, ki so predvsem posledica izjemno spodbujevalne denarne politike. Dolg se je v krizi ponovno močno povečal in naj bi se nominalno tudi v obdobju projekcij povečeval oziroma vztrajal na ravni okoli 80 % BDP. Razmeroma visoka raven dolga zaradi povečane občutljivosti na spremembe spremenljivk, ki ga določajo, lahko v prihodnjih letih predstavlja dodaten vir nestabilnosti pri vodenju ekonomske politike in ne zagotavlja fiskalnega prostora za soočenje z bodočimi šoki, ki so zaradi večje globalne povezanosti pogostejši, in izzivi dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Primanjkljaj v Sloveniji bo namreč po zadnjih razpoložljivih napovedih ob koncu projekcij v letu 2024 med večjimi v primerjavi z drugimi državami EU kljub predvidenemu postopnemu zmanjšanju primanjkljaja, ki sicer ni osnovano na povsem realističnih predpostavkah. Tako se lahko ob možnem umiku predvsem podpornih ukrepov denarne politike v daljšem obdobju in tudi v luči izzivov, ki jih za dolgoročno vzdržnost javnih financ predstavljajo pričakovani stroški staranja, poveča tveganje za dvig cene zadolževanja.

13.5.2021

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2020

Fiskalni svet je pripravil poročilo o delovanju v preteklem letu, ki ga je po Zakonu o fiskalnem pravilu do konca maja vsakega leta dolžan predati Državnemu zboru Republike Slovenije.

Fiskalni svet ocenjuje, da je v letu 2020 v celoti opravil obveznosti, ki mu jih nalaga zakonodaja. V letu 2020 je pripravil vse potrebne ocene proračunskih dokumentov. Vzporedno je v obdobju izjemnih okoliščin, v katerih se tudi na ravni EU spodbuja k uporabi vseh fleksibilnosti, ki jih obstoječa pravila dopuščajo v času neobičajnih dogodkov izven nadzora države, spremljal odzivanje na epidemijo. Pri tem je skušal prispevati k transparentnosti in obveščanju javnosti o javnofinančnih učinkih z epidemijo povezanih ukrepov. Zato se je še v večji meri kot doslej naslonil na kvalitativno ocenjevanje in presojo, ali so ukrepi za premagovanje krize lahko učinkoviti in usmerjeni na dejansko reševanje z epidemijo povzročenih problemov. Pri tem je pomembna začasna narava teh ukrepov, kar pomeni iztek njihovega učinka, ko razlogi zanje izzvenijo. Zato je v letu 2020 Fiskalni svet nekajkrat pozval deležnike, naj se izogibajo interventnim ukrepom, ki na srednji rok strukturno slabšajo položaj javnih financ.

Fiskalni svet je z ocenjevanjem izpolnjevanja fiskalnih pravil v proračunskih dokumentih začel v letih živahne gospodarske aktivnosti in razmeroma udobno doseženih javnofinančnih nominalnih presežkov. Leto 2020, na katero se nanaša to poročilo Fiskalnega sveta, pomeni zaradi epidemije in občutnega padca gospodarske aktivnosti jasen prelom in prehod v obdobje daljše negotovosti zaradi izjemnih okoliščin pandemije. Leto 2020 predstavlja tudi prelom s prakso glede odzivanja ekonomske politike v predhodnih krizah, tako na ravni denarne politike kot glede usmeritev o prednostnih nalogah fiskalne

politike v EU v krizi, skupaj s sprejetimi novimi instrumenti pomoči. Že doslej se je izkazalo, da so veljavna fiskalna pravila dovolj fleksibilna za ustrezno odzivanje tudi v teh drugačnih okoliščinah, saj med drugim omogočajo tudi ukrepe, namenjene okrevanju gospodarske aktivnosti. Vendar hkrati kljub začasnem izvzetju zasledovanja srednjeročne uravnoteženosti v času izjemnih okoliščin na srednji in daljši rok ostajajo glavna opora fiskalni politiki ob sprejemanju odločitev, od katerih je odvisna vzdržnost javnih financ, od te pa blaginja prebivalcev sedaj in v prihodnosti. Podpora doseganju obeh ciljev na srednji in dolgi rok je tudi osnovno vodilo delovanja Fiskalnega sveta.

14.6.2021

Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020

Skladno z določili Zakona o fiskalnem pravilu je Fiskalni svet pripravil oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020. Ob izbruhu epidemije je Fiskalni svet marca 2020 potrdil, da nastale razmere omogočajo uveljavitev obdobja izjemnih okoliščin. V tem obdobju fiskalna pravila veljajo, zakonodaja pa omogoča začasno ukrepanje in odstopanje od doseganja srednjeročne izravnosti javnih financ za ukrepe, povezane z blažitvijo posledic takšnega dogodka, pod pogojem, da njihova srednjeročna vzdržnost ni ogrožena. Ocenjevanje pravil v obdobju izjemnih okoliščin smo zato izvedli na podlagi kazalnikov, ki se uporabljajo tudi v običajnih okoliščinah. Kljub povečani fleksibilnosti uporabe fiskalnih pravil mora biti zagotovljeno, da so tudi v obdobju izjemnih okoliščin izdatki sektorja država skladni s sprejetimi okviri za pripravo proračunov.

Fiskalna pravila so bila v letu 2020 po oceni Fiskalnega sveta večinoma spoštovana. Domače pravilo, ki se nanaša na maksimalni dovoljeni obseg javnofinančnih izdatkov, je bilo v preteklem letu spoštovano. Minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) je bil v letu 2020 dosežen ob upoštevanju dovoljenega odstopanja. Tudi rast izdatkov sektorja država brez enkratnih učinkov je bila po izdatkovnem pravilu Pakta za stabilnost in rast nižja od dovoljene. Kljub ugodnemu rezultatu v letu 2020 je bilo zaradi realizirane ekspanzivne fiskalne politike v letu 2019 v obdobju dveh let preseženo dovoljeno povprečno odstopanje tako strukturnega salda kot strukturnega napora, ki je po trenutnih izračunih preseglo 0,25 o. t. BDP. Dolg sektorja država se je v letu 2020 povečal v nasprotju s pravili, po katerih bi se moral znižati. Fiskalni svet zaradi omogočenega začasnega odstopanja od srednjeročne uravnoteženosti v obdobju izjemnih okoliščin ni ocenjeval uravnoteženosti v obdobju poslovnega cikla.

Okvir za pripravo proračunov je bil prilagojen pogosto in občutno in ni opravljal svoje temeljne funkcije, to je določitev srednjeročne usmerjenosti fiskalne politike. Lani se je spremenil dvakrat, skupaj za več kot 3 mrd EUR. Izdatki sektorja država (brez enkratnih učinkov) so tako ostali pod maksimalno dovoljenim obsegom po veljavnem okviru za pripravo proračunov, tudi glede na trenutno oceno proizvodne vrzeli in enkratnih dejavnikov. Odhodki posameznih blagajn javnega financiranja po metodologiji denarnega toka so bili manjši od maksimalno dovoljenih odhodkov glede na veljavne proračunske okvire.

Leto 2020 je zaznamoval močan padec gospodarske aktivnosti. BDP se je zmanjšal za 5,5 %, kar je bilo manj od pričakovanj ob pričetku epidemije. Večji padec so preprečili izboljšanje epidemioloških razmer v sredini leta, uspešna prilagoditev gospodarstva na omejevalne ukrepe v drugem valu epidemije ob koncu leta ter obsežni ukrepi, ki so preprečevali vpliv posledic epidemije na

gospodarstvo. Ti so skupaj s padcem gospodarske aktivnosti in delovanjem avtomatskih stabilizatorjev prispevali tudi k primanjkljaju sektorja država, ki je znašal 8,4 % BDP in bil drugi najvišji doslej. Pri tem so se prihodki zmanjšali za 4,7 %, izdatki pa povečali za 14,9 %. Dolg sektorja država se je lani povečal za 15,2 o. t. in ob koncu leta dosegel 80,8 % BDP. Približno eno četrtnino so k temu prispevale tudi prilagoditve stanja in tokov, kjer gre pretežno za predfinanciranje prihodnjega zadolževanja, ki se odraža v povečanih sredstvih na enotnem zakladniškem računu države.

Izbruh epidemije virusa COVID-19 je predstavljal velik izziv za vodenje fiskalne politike, na katerega so se države tudi zaradi fleksibilnosti formalnih javnofinančnih okvirjev odzvale z obsežnim ukrepanjem. Obseg diskrecijskih ukrepov v Sloveniji z neposrednim vplivom na saldo sektorja država, ki je po oceni Ministrstva za finance lani znašal 6 % BDP, je bil za okoli polovico večji kot v povprečju EU. Ocene kažejo, da je bil njihov kratkoročni vpliv na blaženje padca gospodarske aktivnosti manjši kot v povprečju EU, saj je bil padec realnega BDP lani podoben kot v EU, čeprav je npr. delež turizma v dodani vrednosti v Sloveniji nižji kot v povprečju EU. Največji del diskrecijskih ukrepov je bil podobno kot v drugih državah preko subvencij namenjen ohranjanju delovnih mest. Od ukrepov v drugih državah pa je odstopal predvsem večji obseg sredstev za zaposlene (dodatki zaposlenim v javnem sektorju) in socialnih transferjev (transferji določenim skupinam prebivalstva). Ukrepi za ohranjanje delovnih mest so v vseh državah pomembno prispevali k manj občutnemu povečanju brezposelnosti, ki se je v Sloveniji sicer povečala nekoliko bolj kot v povprečju EU, čeprav ocene kratkoročnega vpliva ukrepov na brezposelnost kažejo na podobno učinkovitost.

Učinkovitost, ustrezna usmerjenost in transparentnost morajo ostati temeljna vodila tudi ob sprejemanju ukrepov ob izhodu iz krize. Če ukrepi niso zgolj začasni, morajo v čim večji meri krepiti gospodarski potencial. Tudi v letu 2020 niso bili sprejeti ukrepi, ki bi blažili pričakovane neugodne javnofinančne učinke strukturnih, predvsem demografskih pritiskov, ki jim bosta že v tem desetletju izpostavljena gospodarstvo in javne finance. Nasprotno, nekateri sprejeti ukrepi ekonomske politike v letu 2020 so srednjeročno in dolgoročno vzdržnost javnih financ celo oslabili.

23.9.2021

Ocena Fiskalnega sveta: Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022

Fiskalni svet ocenjuje, da bodo na podlagi trenutno znanih informacij in napovedi pogoji za obstoj izjemnih okoliščin izpolnjeni tudi v letu 2022. Obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022 omogoča zgolj fleksibilnost pri delovanju fiskalne politike za neposredno naslavljanje izzivov, povezanih z epidemijo, njeno dodatno spodbujevalno delovanje pa na podlagi zadnjih napovedi UMAR po ocenah Fiskalnega sveta ni utemeljeno. Obstoj izjemnih okoliščin predvsem ne sme biti izkoriščen za sprejemanje ukrepov, ki odražajo zaključno fazo političnega cikla. Obstoj izjemnih okoliščin tudi v letu 2022 je sicer junija 2021 na ravni EU priporočila Evropska komisija, ki pa je ob tem pozvala k diferenciaciji fiskalnih politik držav članic ob upoštevanju razlik v doseženi stopnji okrevanja gospodarske aktivnosti ter različnih tveganj za srednjeročno in dolgoročno fiskalno vzdržnost posamezne države. Fiskalni svet ob tem ocenjuje, da bi lahko v Sloveniji prekomerna podpora fiskalne politike gospodarski rasti z znatnimi primanjkljaji v naslednjih letih povzročila ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij, večala možnosti za neučinkovito porabo javnih sredstev, krčila možnosti za ustvarjanje manevrskega prostora za ukrepanje v slabih časih in oteževala prehod v postopek popravljalnega mehanizma. Obsežno spodbudo gospodarski rasti bi zagotovila že ustrezna izraba razpoložljivih nepovratnih EU sredstev, ki ne poslabšuje salda javnih financ. Domače gospodarske

razmere se sicer tudi zaradi podpornih ukrepov letos izboljšujejo, prav tako so ugodne napovedi, a je vzdržnost okrevanja izpostavljena mnogim tveganjem, ki so povezana zlasti z nadaljnjim potekom epidemije. Okrevanje je prisotno tudi na trgu dela, kjer nekateri kazalniki že nakazujejo določene omejitve na ponudbeni strani. Fiskalni svet pričakuje, da bo vlada, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma ter s strukturnimi ukrepi zagotovila pripravljenost na bodoče šoke in ustrezno naslovila izzive za dolgoročno vzdržnost javnih financ.

8.10.2021

Ocena Fiskalnega sveta: Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 s fiskalnimi pravili

Predlog spremenjenega okvira omogoča dodatno spodbujevalno naravnano fiskalno politiko ob tem, da so gospodarske razmere boljše od pričakovanih ob pripravi trenutno veljavnega okvira. Občutno višanje izdatkov v letu 2021 bi zastavilo podlago za neustrezno strukturno poslabšanje položaja javnih financ tudi v prihodnje.

Predlog spremembe okvira predstavlja po mnenju Fiskalnega sveta nadaljevanje neustreznega načrtovanja v razmerah, ko so odobrene izjemne okoliščine, kar je le deloma opravičljivo z negotovostmi zaradi epidemije. Fiskalni svet namreč ocenjuje, da je predlagani okvir za pripravo proračunov sektorja država za leto 2021 osnovan na nerealističnih projekcijah javnofinančnih prihodkov in izdatkov do konca letošnjega leta. Predlagane spremembe okvira ne spremljajo javno predstavljeni proračunski dokumenti, ki bi po mnenju Fiskalnega sveta povečali transparentnost procesa spreminjanja okvira za leto 2021.

Predlagano povišanje izdatkov sektorja država za 500 mio EUR in povišanje odhodkov državnega proračuna za 670 mio EUR glede na aprila letos sprejeti okvir je tretje zvišanje najvišje dovoljene meje izdatkov za leto 2021. Ta se je za celotni sektor država vključno s prvo spremembo v septembru 2020 skupno povečala že za 3.640 mio EUR, za državni proračun pa za 4.535 mio EUR. Izdatki, ki z epidemijo niso neposredno povezani, so se s temi spremembami okvira za leto 2021 povečali za okoli 1,5 mrd EUR na ravni sektorja država in v državnem proračunu za okoli 1,7 mrd EUR.

Fiskalni svet se v vseh ocenah proračunskih dokumentov v obdobju izjemnih okoliščin osredotoča na oceno realističnosti projekcij, pri čemer v analizi izključuje neposredni učinek COVID ukrepov. Kvantitativne ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil v obdobju izjemnih okoliščin so pripravljene le indikativno ob priznavanju precejšnje negotovosti glede zanesljivosti izračunov ključnih parametrov za njihov izračun. Prekomerno povečanje izdatkov sektorja država v letu 2021 nakazujejo tako izračuni na podlagi domačega zakonsko določenega fiskalnega pravila kot alternativni kazalniki naravnosti fiskalne politike. Fiskalni svet ob tem ugotavlja, da je v trenutnih cikličnih razmerah omejeno spodbujevalna fiskalna politika sicer še upravičena, a bi morala biti namesto v večanje tekočih odhodkov bolj usmerjena v utrjevanje odpornosti gospodarstva in v večanje dolgoročnega gospodarskega potenciala.

Poleg bolj sistemskih in transparentnih rešitev na področjih tekočih odhodkov, kjer je poraba med epidemijo deloma ušla nadzoru, bi morala biti podlaga za zagotavljanje vzdržne gospodarske rasti in vzdržnih javnih financ tudi boljše načrtovana in učinkovita poraba investicijskih sredstev. V obdobju izjemnih okoliščin se je investicijska poraba z rebalansom za leto 2020 začela načrtovati še bolj

optimistično kot v preteklosti. Medtem ko je bilo to v preteklosti značilno za načrtovanje evropskih sredstev, je v zadnjem obdobju postalo značilno tudi za projekte, financirane iz domačih sredstev. Ocenjujemo, da bi se moral prispevek domačih sredstev za financiranje javnih investicij v večji meri prilagajati cikličnim pogojem ter absorpcijskim sposobnostim tako gospodarstva kot administracije. Že lani ob pripravi rebalansa za leto 2020 je bila raven odhodkov državnega proračuna postavljena nerealistično visoko. Glede na to, da je bila na tej osnovi pripravljena tudi projekcija za leti 2021 in 2022 se ta visoka raven odhodkov preslikava v naslednja leta. Tako ocene proračunskih dokumentov za prihodnja leta znova ne temeljijo na ustreznih osnovah. Ob tem se odpira manevrski prostor za previsoko javno porabo, s tem pa v veliko primerih tudi za strukturno slabšanje položaja javnih financ. Izogibanje slednjemu je še posebej nujno ob zavedanju, da pogoji financiranja verjetno ne bodo ostali tako ugodni, kot jih trenutno zagotavlja denarna politika in dejstvu, da se bodo hkrati v javnofinančnih rezultatih v vedno večji meri odražale negativne posledice staranja prebivalstva ter stroški ukrepanja proti podnebnim spremembam.

Ocenjujemo, da okviri za pripravo proračunov sektorja država še naprej niso uporabljeni smiselno in ne služijo osnovnemu namenu. Okvir naj bi bil glede na ZFisP podlaga srednjeročnega proračunskega načrtovanja in osnova za proticiklično delovanje fiskalne politike. Že v letih pred epidemijo so se vrednosti v okvirih spreminjale pogosto in večinoma zgolj za eno leto, kar ne ustreza namenu večletnega okvira. Tokratni predlog sprememb za leto 2021 je že tretja sprememba v obdobju enega leta, kar je deloma sicer razumljivo glede na negotove razmere zaradi epidemije. Vendar so spremembe okvirov ob odobrenih izjemnih okoliščinah od začetka epidemije obsežne. Nerazumevanje instrumenta okvira kot proticikličnega orodja fiskalne politike nakazujejo tudi argumentacije ob predstavitvi zadnjih proračunskih dokumentov, da napovedi višje gospodarske rasti in posledično javnofinančnih prihodkov utemeljujejo nadaljnje dvige najvišjih dovoljenih izdatkov.

18.10.2021

Ocena Fiskalnega sveta: Ocena proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023

Predlagani proračunski dokumenti nakazujejo dodatno spodbujevalno fiskalno politiko v naslednjih letih glede na trenutno veljavne dokumente, čeprav se ob omejitvah na ponudbeni strani že pojavljajo znaki pregrevanja gospodarstva. S tem se povečujejo tveganja, da se bo začasno izjemno povečanje javne porabe, ki je bilo v povezavi z epidemijo v pretežni meri upravičeno, prelilo v strukturno in s tem trajno poslabšanje stanja javnih financ. Fiskalna politika bi morala v večji meri, kot je nakazano v proračunskih dokumentih, iskati ravnotežje med potrebo po ustvarjanju manevrskega prostora za spopadanje s prihodnjimi krizami, učinkovito krepitvijo dolgoročnega gospodarskega potenciala in odpornosti ter kratkoročnim spodbujanjem gospodarstva.

Ključni razlog za občutno poslabšanje stanja javnih financ lani in letos je epidemija oziroma ukrepi za blaženje njenih posledic. Sprejeti ukrepi so bili podobni kot v drugih državah in v pretežni meri skladni s smernicami, da naj bodočasni in usmerjeni v naslavljanje neposrednih posledic epidemije. Obsežno ukrepanje v višini okoli 5 % BDP letno je pomembno prispevalo k blažitvi padca gospodarske aktivnosti v lanskem letu oziroma podpori okrevanju letos. Kljub temu so se v okviru

ukrepov pojavile določene pomanjkljivosti, ki nakazujejo tudi sistemske slabosti pri alokaciji sicer visokih razpoložljivih javnih sredstev v razmerah, ki omogočajo proračunskim uporabnikom preveč diskrecije pri porabi.

Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja izdatkov za COVID-19 ukrepe naj bi se tako letos kot tudi prihodnje leto zaradi rasti izdatkov občutno povečal. Predvidena krepitev javnih investicij k temu prispeva v manjši meri kot povečanje tekočih izdatkov, ki bi moralo biti ob izrazitem porastu javnega dolga zaradi krize omejeno. Primanjkljaj v letu 2023 naj bi bil ob realizaciji proračunskih dokumentov večji od -3 % BDP.

Rast tekočih izdatkov brez ukrepov za blaženje posledic epidemije in investicij naj bi letos in tudi prihodnje leto občutno presegala dolgoletno povprečje. Predlagane ravni izdatkov v letu 2022 bodo po pričakovano nižji dejanski letošnji realizaciji izkazovale višjo rast kot bi jo opravičevala trenutno veljavna zakonodaja. S takšnim javnofinančnim načrtovanjem se v zaključni fazi političnega cikla odpira prostor za sprejemanje ukrepov, ki lahko vodijo v neučinkovito porabo oziroma strukturno poslabšanje stanja javnih financ. Načrtovano znižanje primanjkljaja v letu 2023 bo predvsem posledica predvidenega znižanja rasti tekočih izdatkov brez zadostne predstavitve ukrepov, ki naj bi to zagotovili. Po projekcijah naj bi bila namreč rast teh izdatkov v letu 2023 precej nižja od dolgoletnega povprečja. Ob predvidenem ohranjanju visoke investicijske porabe izstopa predvsem projekcija zelo nizke rasti sredstev za zaposlene in nespremenjena raven izdatkov za socialna nadomestila. Indikativne ocene kažejo, da bodo ob realizaciji vseh načrtov izdatki sektorja država višji od dovoljenih po fiskalnih pravilih tudi v letu 2022. V letu 2023 so načrtovane ravni sicer deloma ustrezne, vendar ob ne dovolj opredeljenih politikah za to leto.

Javne investicije lahko kratkoročno pomembno prispevajo k zagonu gospodarstva, dolgoročno pa k dvigu odpornosti in povečanju gospodarskega potenciala, če so ustrezno usmerjene in izvedene učinkovito. Po predloženih proračunskih načrtih naj bi se raven investicij sektorja država v naslednjih dveh letih povzpela na okoli 6,5 % BDP, kar je precej več od najvišjih ravni doslej. Znižanje ocene realizacije za letošnje leto potrjuje predhodne ocene Fiskalnega sveta, da načrti na tem področju presegajo absorpcijske sposobnosti gospodarstva in administracije. Ob realizaciji načrtov pa se povečuje tveganje za neučinkovito izvajanje projektov in tudi za ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij. Fiskalni svet ocenjuje, da bi bilo smiselno dati prednost projektom, financiranim z nepovratnimi evropskimi sredstvi, kjer je tudi nadzor nad učinkovitostjo porabe strožji. Realizacija investicij, financiranih z domačimi sredstvi, pa bi se morala v večji meri prilagajati cikličnim pogojem ter absorpcijskim sposobnostim gospodarstva.

Presežni dolg sektorja država naj bi se skladno s pravili zniževal šele v letih 2023 in 2024 ter ostal precej nad mejo 60 % BDP. Ugodne makroekonomske napovedi in visoka likvidnost državnega proračuna bi ob zmernejši rasti izdatkov od trenutno napovedanih omogočili hitrejšo nižanje dolga brez ogrožanja okrevanja gospodarstva. Dosežena raven dolga in večanje možnosti za zasuk izredno spodbujevalne denarne politike, ki ključno prispeva k trenutnim nizkim stroškom financiranja, nakazujeta, da se v prihodnje na podlagi zniževanja izdatkov za obresti ne bo oblikoval dodaten prostor za delovanje fiskalne politike.

Makroekonomska tveganja so pretežno negativna, kar je poleg epidemije povezano zlasti z institucionalnimi in logističnimi omejitvami v mednarodni trgovini, ki se trenutno odražajo tudi v visokih cenah surovin. Tveganja glede uresničitve javnofinančnega scenarija so bolj uravnovežena predvsem zaradi verjetno precenjenih projekcij investicij in tudi tekoče porabe.

Fiskalni svet je septembra 2021 ocenil, da so pogoji za obstoj izjemnih okoliščin na podlagi trenutno znanih informacij in napovedi izpolnjeni tudi v letu 2022. Ob tem pričakuje, da bo vlada takoj, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma.

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.