



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2022

Maj 2023

KAZALO:

Predgovor	5
1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2022	7
1.1 Sestava in delovanje Fiskalnega sveta	7
1.2 Glavne usmeritve delovanja Fiskalnega sveta v letu 2022	9
2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2022	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	15
5.2 Stiki z mednarodnimi institucijami	16
Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2022	19
Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2022	23
Priloga 3: Pojemovnik pogostih izrazov	32

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	Dnevno število objav o Fiskalnem svetu v medijih in interakcije z objavami na spletni platformi Twitter v letu 2022	14
Slika 4.2	Mesečno 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

V letu 2022 je prišlo po zaključku epidemije do močnega odboja gospodarske aktivnosti. Slovenija je zabeležila visoko gospodarsko rast in porast zaposlenosti. Hkrati pa je bila zabeležena tudi visoka stopnja inflacije, ki je v osnovi širši evropski in globalni fenomen, saj je njen izvor zlasti v globalnih blokadah ponudbene strani in ekspanzivnih ekonomskih politikah. Na naraščanje inflacije je ECB odgovorila z zaostrovanjem monetarne politike, ki pa tako po pričetku kot po obsegu ukrepanja nekoliko zaostaja za ameriško FED. Takšen odziv prinaša značilna tveganja finančnemu sistemu in s tem evropskim gospodarstvom ter posredno viša tudi strošek financiranja sektorja država. V Slovenijo smo inflacijo sicer pretežno uvozili, vendar se je že v drugi polovici leta pričel proces prilagajanj, ki avtonomno generira domačo inflacijo.

Domača fiskalna politika ni delila usmeritve evropske monetarne politike. Realizirani primanjkljaj sektorja država je bil sicer nekoliko nižji od napovedanega, vendar glede na živahno gospodarsko aktivnost sorazmerno visok. Ob izločenih vplivih ukrepov za omejevanje posledic epidemije in druginje je bil proračun skoraj uravnotežen. Napovedi kažejo, da bodo primanjkljaji prisotni še v naslednjem srednjeročnem obdobju, a se bodo postopno zniževali – s pogojem, da stopnje gospodarske rasti ne bodo nižje od napovedanih. Napovedi gospodarske aktivnosti so sicer povezane s številnimi tveganji, ki izhajajo tako iz globalnega okolja kot tudi iz morebitnih domačih slabo premišljenih odločitev.

Javni dolg Slovenije je nad maastrichtskimi 60% BDP. Kratkoročno so tveganja sicer razmeroma majhna, saj jih blaži dobra likvidnost državnega proračuna, rast obrestnih mer pa bo le postopoma zviševala stroške obresti proračuna. Zaradi primanjkljajev bo javni dolg absolutno naraščal, a relativno upadal, če bodo nominalne stopnje rasti BDP dovolj visoke. Vendar se zaradi demografskih izzivov in ostalih pričakovanih stroškov, ki jih bodo v prihodnje morale prevzeti javne finance, kopičijo tveganja, povezana z dolgoročno vzdržnostjo javnega dolga.

Negotovosti v tem trenutku kljub podanemu predlogu Evropske komisije iz aprila letos še vedno ostajajo prisotne tudi glede dokončnega oblikovanja evropskih fiskalnih pravil. Ne glede na posamične interese držav pri njihovem oblikovanju je pomembno, da EU kot celota nastopa na finančnih trgih kot zanesljiv partner, ki uživa polno zaupanje investitorjev. Kredibilna fiskalna pravila, ki so za države članice zavezujoča in sprejemljiva brez kakršnih koli zadržkov, so pogoj za to, da so državne obveznice na finančnih trgih prodane po ustreznih pogojih in s tem omogočajo nemoteno financiranje razvojnih načrtov.

Tudi v teh negotovih okoliščinah bo Fiskalni svet dosledno uveljavljal svoje poslanstvo, to je spremljanje in opozarjanje na vzdržnost javnih financ na srednji in daljši rok. Glavno orodje pri tem ostaja moč argumenta. Na tem mestu se želim zahvaliti medijem za bogato spremljanje aktivnosti Fiskalnega sveta. Odločitve fiskalne politike, ki jo sicer vodijo demokratično izvoljeni organi, vplivajo na življenje vseh. Zato je prav, da s preglednostjo, ki jo omogoča široko objavljane ocen Fiskalnega sveta, vsem zagotovimo spremljanje fiskalne politike. S tem ustvarjamo demokratični pritisk na odločevalce, hkrati pa prav odločevalcem s svojimi ocenami tudi pomagamo pri sprejemanju javnofinančno vzdržnih odločitev o proračunskih dokumentih.

Vsem članom Fiskalnega sveta je bil v marcu 2022 potrjen nov petletni mandat za opravljanje naše funkcije.

V maju, 2023

Dr. Davorin Kračun,

Predsednik Fiskalnega sveta

1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2022

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. V letu 2022, ko je preteklo pet let od pričetka delovanja Fiskalnega sveta, so bili tako po preteku prvega mandata za nov petletni mandat znova potrjeni obstoječi člani Fiskalnega sveta. 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 2022.

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 njegovo kredibilno in avtonomno delovanje. 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 vsaki dve leti 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, drugo pa skladno z zakonskimi omejitvami v okrnjenem obsegu v letu 2022.⁵

¹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAK07056>

² Več o stroških poslovanja ter o izbranih komponentah bilance stanja Fiskalnega sveta za leto 2022 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>

⁵ Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitve posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE), sprejet konec aprila 2020, je v 33. členu določil, da »...Ne glede na prvi odstavek 9. g člena ZJF Fiskalni svet v analizi ne upošteva makroekonomskih agregatov in napovedi prejemkov in izdatkov za leti 2020 in 2021.«

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 <i>MF: osnutek PS</i>	FS: ocena osnutka PS/Okvira		
Maj	FS: Mesečna informacija		<i>SURS: NR</i> <i>EK: ocena PS/CSR</i>	FS: Letno poročilo
Junij	FS: Mesečna informacija			<i>SURS: TA</i> FS: ocena preteklo leto
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</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, EDP-poročanje v sklopu postopka presežnega primanjkljaja (Excessive Deficit Procedure), NR-nacionalni računi, OPN-Osnutek proračunskega načrta, PS-Program stabilnosti, TA-temeljni agregati sektorja država. Fiskalni svet je skladno z zakonodajno zahtevo v avgustu 2020 prvič objavil analizo odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov. To analizo mora pripraviti vsaki dve leti, zakonodaja pa roka znotraj posameznega koledarskega leta ne predpisuje.

Vir: Fiskalni svet.

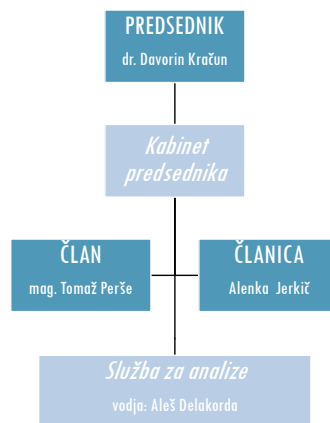
Fiskalni svet sestavljajo trije člani oziroma predsednik in dva člana. Člani so izvoljeni za dobo petih let, največ dvakrat zaporedoma. 8. člen ZFisP določa, da funkcija člana ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije in dejavnostjo upravljanja, nadzora ali zastopanja neposrednega ali posrednega uporabnika proračunov sektorja država. Po poteku prvega mandata za obdobje 2017-2022 je bil v marcu 2022 potrjen mandat vsem trem obstoječim članom Fiskalnega sveta za novo petletno obdobje.

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),⁶ 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.

⁶ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1384?sop=2017-01-1384>

Slika 1.1: Organigram Fiskalnega sveta



Vir: Fiskalni svet.

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 2022 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. Del prostorov po dogovoru s Fiskalnim svetom uporablja tudi Računsko sodišče za svoje potrebe, ki tudi na novi lokaciji Fiskalnemu svetu zagotavlja administrativno-tehnično podporo na podlagi ZFisP.

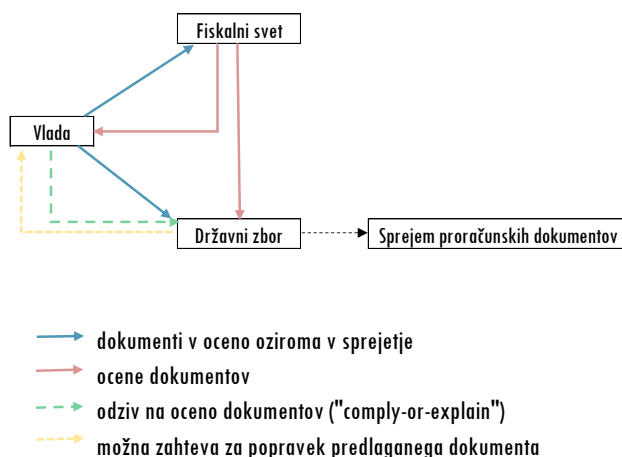
Služba za analize opravlja strokovno pomoč za člane Fiskalnega sveta. V okviru tega redno spremlja in analizira makroekonomska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji in v tujini ter pripravlja gradiva za člane in podlage za njihova mnenja. Prednostna področja delovanja Službe za analize v letu 2022 so bila zlasti spremljanje javnofinančnih učinkov ukrepov za preprečevanje posledic epidemije COVID-19 in omejevanje posledic druginje, 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 rednih in izrednih publikacij Fiskalnega sveta.

1.2 Glavne usmeritve delovanja Fiskalnega sveta v letu 2022

Fiskalni svet je v letu 2022 deloval v okviru zastavljenega rednega letnega cikla delovanja, ki pa je bil po izbruhu epidemije dopolnjen z novimi analizami in publikacijami. Letni cikel je v veliki meri poleg

v ZFisP terminsko določen tudi v noveli ZJF-H s postopkom izdelave proračunskih dokumentov ter z objavami pomembnejših makroekonomskih in javnofinančnih podatkov. Poleg zakonsko predpisanih nalog objavlja Fiskalni svet glede na tekoča makroekonomska in javnofinančna dogajanja ter ob predvidenih zakonodajnih spremembah, ki bi lahko vplivale na vzdržnost javnih financ, mnenja oziroma sporočila za javnost. Obstoječa zakonodaja določa tudi ravnanje Fiskalnega sveta ob nastanku izjemnih okoliščin, kot je epidemija, zlasti 12.-14. člen ZFisP. Tako je Fiskalni svet že v marcu 2020 z namenom podpore povečani fleksibilnosti fiskalni politiki ob nastopu epidemije ugotovil obstoj izjemnih okoliščin, v naslednjih mesecih pa je redno spremljal in objavljaj javnofinančne učinke ukrepov, sprejetih za omejevanje posledic epidemije. Novonastalim razmeram je v veliki meri prilagodil tudi svoje publikacije ter v njih ločeval med analizo agregatnih javnofinančnih podatkov in analizo podatkov, ki učinkov javnofinančnih ukrepov, sprejetih za omejevanje posledic epidemije, ne vključujejo. 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 bilo to po mnenju Fiskalnega sveta nujno 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. Fiskalni svet je s pripravo omenjene publikacije, ki je požela veliko zanimanje v javnosti (glej Poglavje 4), nadaljeval tudi v letu 2022.

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).⁷ Fiskalni svet je namreč v primerjavi s podobnimi institucijami, ki delujejo v drugih državah EU, med najmanjšimi po kadrovske zasledbi. Tudi zato je ZFisP v sedmem odstavku 10. člena predvidel možnost sklepanja sporazumov z organi sektorja država, ki morajo Fiskalnemu svetu skladno s tem zakonom zagotoviti vse informacije, analize in podatke, s katerimi razpolagajo. V obeh sporazumih so predvideni podatki oziroma dokumenti ter roki, v katerih obe instituciji zagotavljata zahtevane informacije Fiskalnemu svetu. Sporazum o sodelovanju z MF je bil v letu 2021 na pobudo

⁷ Oba sporazuma sta objavljena na spletni strani Fiskalnega sveta: <http://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/sodelovanje-z-drugimi-institucijami/>

Fiskalnega sveta dopolnjen z dogovorom o širitvi nabora podatkov, ki jih pripravlja MF in ki jih Fiskalni svet potrebuje za izvajanje svojih nalog.

Fiskalni svet se je v letu 2022 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 2022 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 2022 Fiskalni svet skladno z ZFisP povpraševal po podatkih in informacijah pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvu za infrastrukturo, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za zdravje, Eko skladu, Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Finančnem uradu Republike Slovenije, Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, Statističnem uradu Republike Slovenije, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in pri Slovenskem podjetniškem skladu, s katerimi sicer nima sklenjenih sporazumov o sodelovanju.

Fiskalni svet se je v letu 2022 enkrat (maj) sestal s predsednikom vlade in ministrom za finance, predsednik Fiskalnega sveta pa še dodatno (september) z ministrom za finance.

V letu 2022 je po enem letu prekinitve zaradi epidemioloških omejitev Fiskalni svet znova organiziral redni posvetovanji s slovenskimi ekonomisti, ki se ukvarjajo z javnimi financami. Na prvem posvetu se je razprava nanašala zlasti na različne vidike sprememb fiskalnih pravil,⁸ drugi posvet pa je bil posvečen predlagani reformi sistema ekonomskega upravljanja v EU.⁹

2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2022

Osnovni del delovanja Fiskalnega sveta se je tudi v letu 2022 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 glede vodenja javnofinančnih politik.

Fiskalni svet je skladno z ZFisP v letu 2022 podal naslednje ocene:¹⁰

- 10. 5. 2022 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2022 (zahtevano v 1. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP); ob tem je 13. 4. 2022 javnost obvestil, da osnutka Programa stabilnosti 2022 od Vlade ni prejel skladno z zakonsko določenimi roki,

⁸ <https://www.fs-rs.si/posvet-fiskalnega-sveta-o-spremembah-fiskalnih-pravil/>

⁹ <https://www.fs-rs.si/posvet-fiskalnega-sveta-ob-koncu-leta-2022/>

¹⁰ Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2022 so zbrani v Prilogi 2.

- 24. 5. 2022 je Državnemu zboru oddal Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2021 (zahtevano v 8. točki 10. člena ZFisP),
- 21. 6. 2022 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2021 (zahtevano v 4. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),
- 22. 8. 2022 je Državnemu zboru in Vladi oddal Analizo odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2018-2021 (zahtevano v 9g členu Zakona o javnih financah),
- 22. 9. 2022 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in Predloga odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 s fiskalnimi pravili (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),
- 26. 9. 2022 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno o izpolnjevanju pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin v letu 2023 (zahtevano v 2. točki 12. člena ZFisP),
- 17. 10. 2022 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024 (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 2022 pripravil tudi naslednje ocene in mnenja:

- 9. 2. 2022 je objavil redno publikacijo Javnofinančna in makroekonomska gibanja,
- 7. 4. 2022 je objavil analizo Financiranje podnebne prehode v Slovenija: dosedanja gibanja in ocena prihodnjih potreb,
- 6. 6. 2022 je objavil Oceno javnofinančnih posledic koalicijske pogodbe »15. Vlada Republike Slovenije: Program za delo koalicije 2022-2026«,
- 7. 7. 2022 je objavil redno publikacijo Javnofinančna in makroekonomska gibanja,
- objavil je 8 izdaj publikacije Mesečna informacija.

Fiskalni svet je v ocenah proračunskih dokumentov v letu 2022 pretežno ugotavljal, da ti predvidevajo rast prihodkov, ki v veliki meri izhaja iz razmeroma ugodnih makroekonomskih razmer. Visoke davčne osnove so bile po mnenju Fiskalnega sveta tako posledica okrepljene ravni gospodarske aktivnosti, v znatni meri zaradi ekspanzivne javnofinančne politike, ter prispevka višje inflacije, povezane tudi s presežnim povpraševanjem. Ugotavljal je tudi, da na stanje javnih financ v veliki meri vplivajo sprejeti diskrecijski strukturni ukrepi, ki v času od začetka uveljavitve izjemnih okoliščin niso bili neposredno povezani z omejevanjem posledic epidemije. Sprejetje teh ukrepov je pomembno omejilo oblikovanje manevrskega prostora za delovanje fiskalne politike in okrepilo pričakovanja glede njenega nadaljnjega delovanja. Dodatne spodbude fiskalne politike glede na stanje javnih financ ter glede na trenutne ocene cikličnega položaja in kljub negotovosti še vedno ugodne makroekonomske napovedi po oceni Fiskalnega sveta niso bile potrebne, saj bi lahko sprožile pomembnejša neravnotežja. Fiskalna politika bi morala predvsem zagotoviti vzdržno rast tekoče porabe ter hkrati ustrezno nasloviti razvojne izzive in krepiti odpornost gospodarstva z učinkovitim izvajanjem investicij, financiranih v največji možni meri z večjim razpoložljivim obsegom evropskih sredstev. Ob tem je Fiskalni svet ugotavljal, da dodatne fiskalne spodbude, v predlaganih proračunskih dokumentih

prisotne zlasti v obliki nadaljnjega povečanja že visoke ravni investicij, v danih razmerah in ob pričakovanih gospodarskih gibanjih niso bile potrebne oziroma primerne. Hkrati so bile ocene projekcij v predloženih proračunskih dokumentih otežene, saj je bila njihova podlaga s sprejetim rebalansom za leto 2022 zastavljena nerealistično. Zato in zaradi visoke oblikovane proračunske rezerve se je povečala verjetnost, da bodo zlasti stopnje rasti javnofinančnih odhodkov v letu 2023 višje od predvidenih.

Vlada se je na ocene Fiskalnega sveta v letu 2022 skladno z zakonodajo odzivala z javnimi pisnimi obrazložitvami.¹¹ Vlada je v njih poudarjala predvsem negotove razmere delovanja fiskalne politike v času epidemije in druginje, veljavnost obdobja izjemnih okoliščin tudi v letu 2022, pa tudi nezanesljivost parametrov, ki vstopajo v izračun ocen izpolnjevanja fiskalnih pravil. Poleg tega je poudarila, da se zaradi negotovih razmer v proračunskih dokumentih oblikujejo proračunske rezerve, ki bi omogočale soočenje z morebitno poslabšanimi druginjskimi razmerami. Vlada je v odzivih omenila tudi razvojno naravnost proračunov, ki se odraža v visokih investicijah, tudi kot posledico hkratne razpoložljivosti sredstev iz več EU virov ter možnost spreminjanja časovnic izvajanja projektov glede na predložene načrte. 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. 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 2022 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 oziroma v pomoč ob sprejemanju proračunskih dokumentov. 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 2022 je ostala zakonodaja, ki se nanaša na delovanje Fiskalnega sveta, nespremenjena.

¹¹ Vsa mnenja Vlade so ob vsakokratnih ocenah proračunskih dokumentov objavljena tudi na spletni strani Fiskalnega sveta.

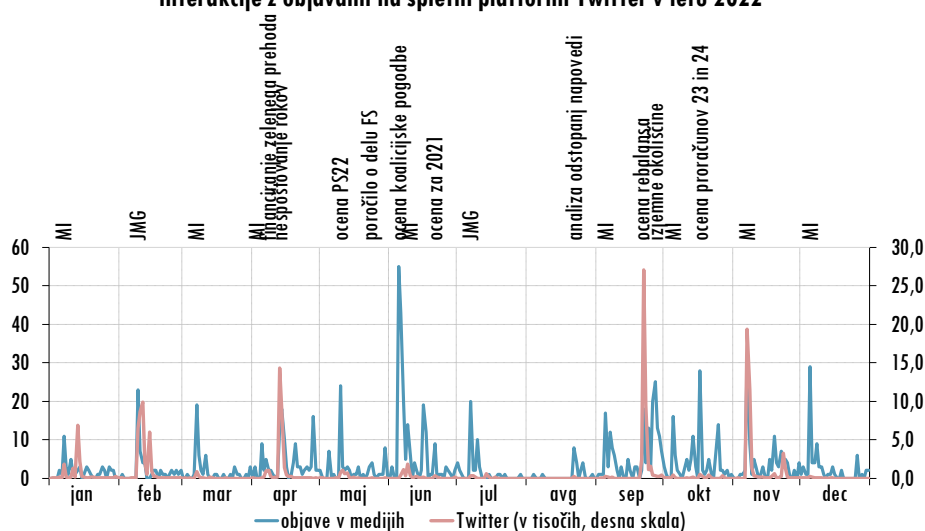
4. Stiki Fiskalnega sveta z mediji

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 tudi v letu 2022 skrbel za obveščanje javnosti o svojem delu preko objavljanja priporočil in mnenj ter intervjujev. Predsednik Fiskalnega sveta je podal različnim medijem sedem intervjujev s širšo makroekonomsko in javnofinančno tematiko. Odziv medijev na javne objave Fiskalnega sveta je bil podoben kot v predhodnem letu. Mediji so se odzivali zlasti na pomladansko in jesensko oceno proračunskih dokumentov, oceno koalicijske pogodbe ter tudi na redno publikacijo Mesečna informacija.

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.¹² Preko spletne strani Fiskalni svet najširšemu krogu zainteresirane javnosti zagotavlja dostop do aktualnih objav ocen, mnenj, stališč in priporočil. Na spletni strani so poleg tega objavljeni tudi zakonodaja, povezana z delom organa, sporazumi o sodelovanju z drugimi institucijami, predstavljeni so dogodki, na katerih sodeluje Fiskalni svet, ter intervjuji s člani Fiskalnega sveta. Ob prenovi spletnih strani v letu 2019 je bil spletnim vsebinam dodan tudi sklop pogostih vprašanj in odgovorov s področja dela Fiskalnega sveta. S tem smo skušali širši javnosti na enostaven način predstaviti osnovne pojme, ki jih pri svojem delu oziroma v svojih komunikacijah uporablja Fiskalni svet. V letu 2020 je bila za spremljanje javnofinančnih učinkov ukrepov omejevanja posledic epidemije na spletni strani dodana tudi posebna rubrika, v kateri je Fiskalni svet tudi v letu 2022 redno objavljial 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.

Slika 4.1: Dnevno število objav o Fiskalnem svetu v medijih in interakcije z objavami na spletni platformi Twitter v letu 2022

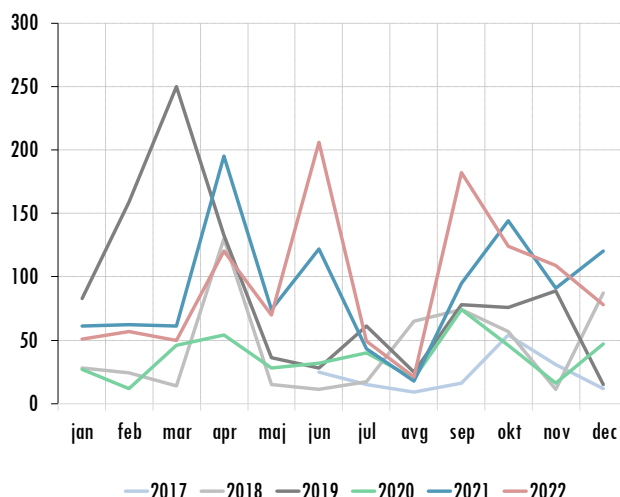


Opomba: Pri podatku o interakcijah na spletni platformi Twitter so upoštewane vse uporabe objav na @FiskalniSvetRS.

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

¹² <http://www.fs-rs.si/aktualno/>

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



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

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 na tej spletni platformi so bila v letu 2022 deležna preko 180.000 ogledov. Največ ogledov so tudi tu imele objave iz pomladanske in jesenske ocene proračunskih dokumentov ter objave o izsledkih 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 EU IFI in EUNIFI. EU IFI¹³ (European Union's Independent Fiscal Institutions) 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 2022 so se predstavniki Fiskalnega sveta udeležili dveh sestankov povezave EUNIFI in petih rednih sestankov in dveh seminarjev povezave EU IFI. EUNIFI (European Network of Independent Fiscal Institutions) pa je uradna povezava neodvisnih fiskalnih institucij EU, katere delo organizira Evropska komisija (v

¹³ <http://www.euifis.eu/>

nadaljevanju: EK) in je namenjena povezovanju institucij predvsem z vidika upravljanja javnih financ in izpolnjevanja fiskalnih pravil, zapisanih v zakonodaji EU. Predstavniki so se v letu 2022 udeležili tudi enega sestanka povezave OECD PBO.

Fiskalni svet je v letu 2022 pripravil dva prispevka za spletno predstavitev javnofinančnih dogajanj v Sloveniji v okviru EU IFI. EU IFI redno objavlja kratke informacije o gospodarskih in javnofinančnih dogajanjih v državah članicah v sklopu publikacije European Fiscal Monitor.¹⁴ Glede na naravo nalog UMAR¹⁵ 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 2022 je Fiskalni svet dodatno pripravil tudi ocene javnofinančnih učinkov ukrepov za omejevanje posledic epidemije in druginje. Osrednje teme te publikacije, ki je bila v letu 2022 pripravljena dvakrat, so bili sicer javnofinančni odzivi posameznih držav na epidemijo in druginjo ter vpliv inflacije na javne finance.

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 2022 virtualno srečali trikrat, marca, septembra in decembra. 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 in druginje ter ocen proračunskih dokumentov, ki jih pripravlja Fiskalni svet.

Predsednik Fiskalnega sveta se je v oktobru sestal z vodjo predstavništva Evropske komisije v Sloveniji.

Fiskalni svet je v letu 2022 pričel s projektom, v katerem bo prejel tehnično pomoč, ki jo nudi Evropska komisija (DG REFORM) v okviru instrumenta TSI (Technical Support Instrument).¹⁶ Izvajalec pomoči, danski institut DREAM (<https://dreamgroup.dk/>), bo za Fiskalni svet razvil dolgoročni model javnih financ. Težišče modela bo na sistemih socialne zaščite, Fiskalnemu svetu pa bodo njegove simulacije po zaključku projekta, ki naj bi trajal 16 mesecev, omogočile neodvisno, nepristransko in transparentno pripravo mnenj o dolgoročnih gibanjih in sprejetih ukrepih ter s tem povezano oceno o dolgoročnih tveganjih ter o vzdržnosti sistemov socialne zaščite oziroma javnih financ na splošno.

Fiskalni svet sodeluje tudi z Organizacijo za ekonomski razvoj in sodelovanje (OECD). V okviru OECD deluje tudi povezava neodvisnih fiskalnih institucij PBO,¹⁷ ki služi kot platforma za izmenjavo informacij in dobrih praks. OECD je na podlagi večletnega sodelovanja in spremljanja pripravil tudi smernice dobrih praks za učinkovito delovanje fiskalnih svetov. Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2022 udeležili rednega letnega srečanja povezave. OECD v okviru povezave neodvisnih institucij vzdržuje še bazo,¹⁸ vanjo je vključena tudi Slovenija, ki je namenjena pregledu glavnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.¹⁹

¹⁴ <https://www.euifis.eu/publicationsfilter/efm>

¹⁵ UMAR je zaradi neodvisne priprave makroekonomskih napovedi, ki so podlaga za pripravo proračunskih dokumentov, priznan kot neodvisna fiskalna institucija in sodeluje v okviru EU IFI in EUNIFI.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/overview-funding-programmes/technical-support-instrument-tsi_en

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

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

¹⁹ V pregled značilnosti je vključenih več področij, med njimi pa so zakonodajna podlaga, institucionalna oblika, vodstvo, odnosi z zakonodajno vejo oblasti, mandat in naloge, finančni viri in število zaposlenih, neodvisnost, publikacije, dostop do informacij, transparentnost ter zunanje ocenjevanje dela neodvisnih fiskalnih institucij.

Fiskalni svet se je v letu 2022 enkrat sestel s predstavniki misije Mednarodnega denarnega sklada za Slovenijo. Fiskalni svet se je v letu 2022 sestel tudi z predstavniki bonitetnih agencij. V novembru se je srečal s predstavniki S&P Global. Na navedenih sestankih je Fiskalni svet podal svoja mnenja glede gospodarskega in javnofinančnega položaja v Sloveniji, zlasti iz vidika javnofinančnih posledic epidemije in druginje 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 dogodkov:

- Posvetovanja v organizaciji SUERF o restrukturiranju javnega dolga (februar, virtualno),
- Konference EFB o javnih financah in podnebnih spremembah (februar, virtualno),
- Skupnega sestanka povezave EU IFI Network in EFC Alternates (marec, virtualno),
- Konferenca francoskega fiskalnega sveta in povezave EU IFI o vlogi fiskalnih svetov v prenovljenem sistemu ekonomskega upravljanja (maj, virtualno),
- Seminar povezave EU IFI o instrumentu TSI (maj, virtualno),
- Seminar EUNIFI o enkratnih ukrepih (junij, virtualno)
- Konference v organizaciji DG ECFIN na temo ocenjevanja povezav med proračuni in zelenim prehodom (junij, virtualno),
- seminarja Bruegel na temo spremenjenega okvira ekonomskega upravljanja in fiskalnih pravil z aktivno udeležbo - kot vabljen udeleženka se ga je udeležila članica Fiskalnega sveta Alenka Jerkič (oktober) in
- Konference v organizaciji DG ECFIN na temo spremenjenega okvira ekonomskega upravljanja (december).

Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2022*(povzetek dokumenta »Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2022«)*

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 2022 načrtovana sredstva v znesku 710.215,00 EUR (Ur. l. RS, št. 174/20 in 129/22), veljavni finančni načrt pa je znašal 709.675,00 EUR. Porabljen je bilo 35.653,63 EUR več kot v letu 2021, in sicer 540.241,97 EUR, kar predstavlja 76,07% porabo sprejetega proračuna in 76,13-odstotno porabo sredstev veljavnega finančnega načrta.

Obrazložitev nekaterih večjih postavk odhodkov Fiskalnega sveta za leto 2022:

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 2022 in 2023 (ZIPRS2223), določili Kolektivne pogodbe za javni sektor, Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Aneksov h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti RS, Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023 (v nadaljevanju: dogovor) ter drugimi predpisi in internimi akti Fiskalnega sveta. V skladu z dogovorom se je uskladila plačna lestvica, ki se je začela uporabljati pri plači za oktober 2022 in se uporablja do 31.3.2023. Na podlagi dogovora se je uskladila tudi prehrana med delom in dodatek za znanstveni naziv. Na podlagi dogovora je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah ZSPJS, na podlagi katerega se je tudi funkcionarjem uskladila prehrana na 6,15 EUR od septembra 2022, povračilo prevoza na delo in z dela pa se je uskladilo s povračilom javnimi uslužbencem od decembra 2022 (povračilo kilometrine v višini 10% mesečne najvišje poročane maloprodajne cene neosvinčenega motornega bencina – 95 oktanov).

Regres za letni dopust za leto 2022 je znašal za funkcionarje in javne uslužbenke uvrščene od vključno 51. plačnega razreda 1.074,43 EUR, skladno z določili Zakona o delovnih razmerjih in objavljenega zneska minimalne plače za leto 2022 v Uradnem listu RS, št. 5/22 in Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022-2023 (Ur. l. RS, št. 136/22). Regres za letni dopust je bil izplačan pri plači za maj 2022. Javni uslužbenec, ki je uvrščen v razponu med 41. in 50. plačnim razredom, je v novembru prejel izplačilo poročnega regresa v znesku 100 EUR neto.

Stroški dela so v letu 2022 v primerjavi z letom 2021 višji zaradi premestitve javne uslužbenke, uskladitve višine plačnih razredov s 1.10.2022 za 4,5% in višjega izplačila redne delovne uspešnosti. V primerjavi z letom 2021 pa je nižje izplačilo povračil stroškov prevoza na delo in iz dela zaradi opravljanja dela na domu.

2) Na podlagi 10. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 129/22) 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 (v nadaljevanju: dogovor). V oktobru 2022 je bil sklenjen nov dogovor, št. 014-2/2022/1 ki je na novo opredelil naloge ki jih opravljajo zaposleni na računskem sodišču za Fiskalni svet.

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 2022 je bilo za administrativno tehnično pomoč porabljen 41.149,91 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. Za uporabo poslovnih prostorov v letu 2022 je znašalo povračilo 245,86 EUR.

Tabela 1: Odhodki Fiskalnega sveta

	2021 v EUR	2022 v EUR	delež v celotnih odhodkih (%) v 2022
Odhodki za plače in dajatve			
Plače, dodatki in drugo	296.040	311.886	57,7
Regres za letni dopust	6.248	6.613	1,2
Povračila, nadomestila, delovna uspešnost in drugi izdatki	18.160	20.146	3,7
Prispevki za socialno varnost	46.785	49.306	9,1
Premije kolektivnega dodatnega pok. zavarovanja na podlagi ZKDPZJU	2.636	2.793	0,5
Skupaj	369.869	390.743	72,3
Materialni odhodki			
Pisarniški in splošni material in storitve	12.936	18.471	3,4
Posebni material in storitve	355	49	0,0
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	8.041	13.339	2,5
Prevozni stroški in storitve	0	90	0,0
Izdatki za službena potovanja	0	6.986	1,3
Tekoče vzdrževanje	2.987	2.509	0,5
Poslovne najemnine in zakupnine	54.280	48.986	9,1
Drugi operativni odhodki	55.380	41.703	7,7
Skupaj	133.979	132.133	24,5
Odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje			
Druga prevozna sredstva	0	0	0,0
Strojna računalniška oprema	49	15.748	2,9
Telekomunikacijska oprema	203	60	0,0
Audiovizualna oprema	30	357	0,1
Nematerialno premoženje (programska oprema)	457	1.200	0,2
Ostala oprema	0	0	0,0
Skupaj	739	17.365	3,2
Skupaj odhodki	504.588	540.242	100,0

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leti 2021 in 2022.

V okviru konta »poslovne najemnine in zakupnine« predstavlja najvišji strošek najemnina za poslovne prostore na Likozarjevi ulici 3 v Ljubljani 41.568,83 EUR. Mesečna najemнина za poslovne prostore se je znižala iz 4.266,50 evrov na 3.524,50 EUR. Fiskalni svet krije tudi splošne stroške upravnika in skupnih prostorov, kar je določeno s posebno pogodbo.

Fiskalni svet je vključen v mrežo EU IFIs, ki je povezana s CEPS (Centre of European Policy Studies), in izvaja dejavnosti sekretariata za EU IFI. Članarina je za leto 2022 znašala 500 EUR.

3) Za investicije in investicijsko vzdrževanje je bilo v veljavnem finančnem načrtu določeno 37.000 EUR proračunskih sredstev (na proračunski postavki 160003-investicije in investicijsko vzdrževanje), kar je predstavljalo 5,21 % sredstev v veljavnem finančnem načrtu leta 2022.

Porabljen je bilo 17.365,31 EUR, kar je predstavljalo 46,93 % realizacijo vseh sredstev za investicije v veljavnem finančnem načrtu oziroma 3,21 % delež vseh odhodkov leta 2022. Investicijski izdatki so bili financirani iz proračunskih sredstev.

Investicije v letu 2022 so vsebovale:

- dva obroka Microsoft licenčne programske opreme (742,94 EUR),
- sedem kosov prenosnih računalnikov s priklopno postajo (10.570,00 EUR),
- dva mobilna telefona (60,00 EUR),
- en kos kamere Logitech (356,90 EUR)
- posodobitev programske opreme Matlab (457,20 EUR),
- tri kose prenosnih računalnikov hibrid 2 v 1 s priklopno postajo (5.175,00 EUR) in
- štiri kose modemov (3,27 EUR).

Tabela 2: Stanje in gibanje neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v letu 2022

	Neopredmetena sredstva	Nepremičnine	Oprema in druga opredmetena sredstva	Skupaj
NABAVNA VREDNOST				
Stanje 1. 1. 2022	17.736	0	35.789	53.525
Neposredne pridobitve	457	0	16.175	16.632
Izločitve/prenosi	0	0	-58	-58
Stanje 31. 12. 2022	18.193	0	51.907	70.100
POPRAVEK VREDNOSTI				
Stanje 1. 1. 2022	11.873	0	30.924	42.796
Zmanjšanje zaradi izločitve/prenosov			-58	-58
Popravek vrednosti	3.197	0	7.114	10.310
Stanje 31. 12. 2022	15.069	0	37.979	53.049
NEODPISANA VREDNOST				
Stanje na dan 31. 12. 2022	3.123	0	13.927	17.051

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2022.

Obrazložitev nekaterih postavk iz bilance stanja za leto 2022

Na dan 1. 1. 2022 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 47.918,58 EUR neplačanih odhodkov, ki so bili poravnani v začetku leta 2022. Obveznosti se nanašajo na v decembru 2021 in januarju 2022 prejete listine za prevzete obveznosti v letu 2021, in sicer za:

- izplačilo plač, dajatev in povračil stroškov in premij za dodatno kolektivno zavarovanje za december 2021 v znesku 31.314,25 EUR,
- plačila dobaviteljem za opravljene storitve in dobavljen material v znesku 11.351,63 EUR,
- opravljene storitve in zaračunane stroške proračunskih uporabnikov v znesku 5.252,70 EUR;

Na dan 31. 12. 2022 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.

Na dan 31. 12. 2022 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 47.682,97 EUR neplačanih odhodkov, ki jih je prenesel v leto 2023. Te terjatve se nanašajo na neplačane tekoče odhodke v znesku 47.682,97 EUR (vključuje obračunane in še neizplačane plače, dajatve, premije za dodatno kolektivno zavarovanje javnih uslužbencev in povračila stroškov za december 2022 v znesku 33.071,35 EUR, opravljene storitve in dobavljen material in opremo v znesku 11.730,62 EUR, opravljene storitve do neposrednih uporabnikov proračuna v znesku 2.881,00 EUR).

Fiskalni svet je imel v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2022 med lastnimi viri in dolgoročnimi obveznostmi izkazan splošni sklad za neopredmetena in opredmetena osnovna sredstva v znesku 17.050,63 EUR. V bruto bilanci so izkazane tudi dolgoročne obveznosti iz poslovanja za nakup Microsoftove programske opreme za obdobje 2021-2023 v znesku 371,47 EUR za plačilo tretjega obroka, ki zapade v plačilo v letu 2023.

Fiskalni svet je imel v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2022 izven bilančno evidentirano tudi opremo, ki ni last Fiskalnega sveta, in je bila prejeta v začasno uporabo v skupni vrednosti 1.961,55 EUR. Sem sodi oprema komunikacijskih tehnologij (lastnik T-2 d.o.o.) v znesku 454,85 EUR in multifunkcijska naprava Canon v znesku 1.506,70 EUR.

Na Fiskalnemu svetu za leto 2022 ni bila opravljena notranja revizija poslovanja. Letni proračun Fiskalnega sveta je nižji od 2.086.000 EUR, zato je dolžan zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja najmanj enkrat v obdobju treh let. Revizija je bila opravljena za leti 2020 in 2021.

Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2022

10.5.2022

Ocena Fiskalnega sveta: Ocena Programa stabilnosti 2022

Scenarij nespremenjenih politik Programa stabilnosti 2022 predvideva postopno izboljšanje javnofinančnega položaja. Vendar bodo že sprejeti diskrecijski ukrepi to delno omejili in načrtovani primanjkljaj naj bi bil v letu 2025 v primerjavi brez upoštevanja COVID ukrepov višji kot lani. Še naprej je predvidena rast prihodkov, ki v veliki meri izhaja iz napovedanega nadaljevanja razmeroma ugodnih makroekonomskih razmer ob sicer številnih negativnih tveganjih. Visoke davčne osnove so posledica okrepljene ravni gospodarske aktivnosti, v znatni meri zaradi ekspanzivne javnofinančne politike, ter prispevka višje inflacije, povezane tudi s presežnim povpraševanjem. Razmeroma ugodno stanje javnih financ, doseženo pred epidemijo, v srednjeročnem obdobju ne bo v celoti obnovljeno predvsem zaradi sprejetih diskrecijskih strukturnih ukrepov, ki v času od začetka uveljavitve izjemnih okoliščin niso bili neposredno povezani z omejevanjem posledic epidemije. Sprejetje teh ukrepov pomembno omejuje oblikovanje manevrskega prostora za delovanje fiskalne politike tudi v prihodnje. Dodatne spodbude fiskalne politike glede na stanje javnih financ ter glede na trenutne ocene cikličnega položaja in kljub negotovosti še vedno ugodne makroekonomske napovedi niso potrebne, saj bi lahko sprožile pomembnejša neravnotežja. Alternativne ocene ravni in rasti izdatkov namreč kažejo, da so ti že v scenariju nespremenjenih politik pretežno nad mejami srednjeročne vzdržnosti fiskalne politike. Fiskalna politika bi morala predvsem zagotoviti vzdržno rast tekoče porabe ter hkrati ustrezno nasloviti razvojne izzive in krepiti odpornost gospodarstva z učinkovitim izvajanjem investicij, financiranih v največji možni meri z večjim razpoložljivim obsegom evropskih sredstev.

* * *

Nominalni primanjkljaj naj bi se kljub visoki ravni izdatkov na dovoljeno mejo -3 % BDP znižal prihodnje leto. Njegovo zmanjševanje naj bi bilo v celotnem obdobju projekcij zlasti posledica trenutno pričakovane še vedno razmeroma visoke in ciklično pogojene rasti prihodkov. Dolg sektorja država naj bi ob njegovem sicer predvideno ustreznem zniževanju presegal maastrichtski kriterij tudi ob koncu obdobja, na katerega se nanaša Program stabilnosti 2022, ko naj bi leta 2025 znašal 68,0 % BDP.

Visok strukturni primanjkljaj je med drugim posledica v obdobju epidemije sprejete vrste ukrepov, ki trajno poslabšujejo položaj javnih financ. Skupni učinek ukrepov, ki niso bili neposredno povezani z epidemijo, na saldo sektorja država v letu 2022 ocenjujemo na okoli 2,3 % BDP, do leta 2025 pa naj bi narasel na okoli 3,2 % BDP. Sprejemanje tovrstnih ukrepov se je po sprejemu proračunskih dokumentov jeseni lani še okrepilo, kar se odraža v izrazito okrepljeni prociklično ekspanzivni naravnosti fiskalne politike v 2022. S tem se v veliki meri realizirajo tveganja, na katera je Fiskalni svet v zadnjem obdobju redno opozarjal. Zaradi epidemije začasno omogočeno poslabšanje javnofinančnega položaja se bo namreč prelilo v strukturno. Takšna politika omejuje oblikovanje manevrskega prostora, ki bi omogočal obsežno posredovanje fiskalne politike ob prihodnjih šokih. Ta prostor bi bil še manjši v primeru realizacije mnogih trenutno zaznanih negativnih tveganj in posledično počasnejše gospodarske rasti ob hkratnem upoštevanju pričakovanega zaostrovanja denarne politike.

Gospodarstvo naj bi po trenutnih napovedih kljub povišani negotovosti v prihodnjih letih delovalo v ugodnih cikličnih razmerah z znaki preseganja ponudbenega potenciala. V takšnih razmerah je ključno ustvarjanje obsežnejšega manevrskega prostora za javne finance. Nasprotno bi dodatne javnofinančne spodbude z učinkom na večanje povpraševanja lahko povzročale makroekonomska neravnotežja. Slednja se že nakazujejo kot večanje omejitev pri zagotavljanju ustrezne delovne sile, inflacijski pritiski, ki ne izvirajo zgolj iz mednarodnega okolja in hitro krčenje presežka menjave s tujino. Poslabšanje strukturnega položaja fiskalne politike je manj opazno zaradi hitrega okrevanja gospodarske rasti, ki ga je po padcu BDP v letu 2020 omogočila tudi spodbujevalna fiskalna politika, pa tudi zaradi izredno ekspanzivne denarne politike, ki je doslej zagotavljala ugodne pogoje financiranja in odvrčala odzivanje finančnih trgov na poslabšane javnofinančne razmere.

Fiskalna politika bi morala v danih razmerah brzdati previsoko načrtovano rast tekoče porabe, ki ne zajema izdatkov za obresti, investicije ter enkratnih izdatkov in porabe, povezane s COVID ukrepi. Ta je bila v letu 2021 najvišja po letu 2008 in naj bi se letos še povišala. Rast tekoče javne porabe bi morala ostati znotraj meja, ki jih omogoča dolgoročna rast prihodkov. Pri tem je pomembno, da se prostor za bodoče prioritete oblikuje z večanjem učinkovitosti javnofinančnih izdatkov kot tudi s krepitvijo osnov na prihodkovni strani. K ustreznemu naslavljanju razvojnih izzivov in krepitvi odpornosti gospodarstva naj bi prispevale zlasti v proračunskih dokumentih predvidene javne investicije. Pri njihovem izvajanju je nujno upoštevati omejitve absorpcijske kapacitete administracije in gospodarstva, ki lahko med drugim slabšajo učinkovitost investicij oziroma dodatno poglobljajo inflacijske pritiske.

Fiskalni svet se v trenutno negotovih razmerah ne izreka o podaljšanju obdobja izjemnih okoliščin v leto 2023. Skladno z zakonodajo pričakuje, da bo zahtevo za pripravo tovrstne ocene prejel od vlade in jo predstavil pred pripravo jesenskih proračunskih dokumentov. Fiskalni svet vnovič opozarja, da je po zaključku obdobja izjemnih okoliščin z Zakonom o fiskalnem pravilu določena uveljavitev popravljalnega mehanizma. Hkrati od vlade pričakuje, da bo ustrezno naslovila izzive dolgoročne vzdržnosti javnih financ, ki se je v zadnjih letih po nekaterih kazalnikih znova poslabšala.

Vlada je v procesu tokratne predložitve z zakonodajo predvidenih dokumentov večkrat ravnala v nasprotju z običajnimi normami oziroma s predpisano zakonodajo. Z zamudo se je seznanila z makroekonomskimi napovedmi UMAR, ki so se v dolgoročni primerjavi izkazale kot skladne z načeloma natančnosti in nepristranosti. S tem je med drugim Fiskalnemu svetu otežila celovito analizo proračunskih projekcij v okviru kratkih zakonskih rokov. Vlada je Fiskalnemu svetu osnutek Programa stabilnosti posredovala z 18-dnevno zamudo glede na veljavno zakonodajo, v oceno pa mu ni predložila okvira za pripravo proračunov sektorja država, ki je osrednji dokument srednjeročnega proračunskega načrtovanja. Veljavna zakonodaja ne vsebuje določil, ki bi vlado odvezale te obveznosti. Poleg naštetega vlada po objavi ugodnih podatkov o nacionalnih računih za leto 2021 konec februarja ter ob umirjanju epidemioloških razmer od Fiskalnega sveta tudi tokrat ni zahtevala ocene glede prenehanja oziroma nadaljnega obstoja razlogov za uveljavljanje izjemnih okoliščin.

24.5.2022

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2021

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 popravilnega 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.

21.6.2022

Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2021

Javnofinančna gibanja je tudi v lanskem letu odločilno zaznamovala epidemija. Obseg ukrepov za omilitev njenih posledic je bil znova izdaten, a se je predvsem zaradi izrazitega odboja gospodarske aktivnosti in s tem ciklično pogojene visoke rasti prihodkov primanjkljaj sektorja država znižal. Fiskalna politika je bila kljub temu po zadnjih razpoložljivih ocenah cikličnega položaja gospodarstva, ki so v trenutnih razmerah sicer bolj negotove kot običajno, naravnana prociklično ekspanzivno. To je izhajalo deloma iz povečane investicijske aktivnosti, deloma pa tudi iz povečanja preostalega dela javne porabe, ki z epidemijo ni bil povezan. Rast investicijske aktivnosti je bila sicer pričakovano manjša od proračunskih načrtov, povečanje pa je bilo v enaki meri financirano z evropskimi in domačimi sredstvi. Preostali del javnih izdatkov, ki poleg investicij ne vključuje še izdatkov za obresti ter enkratnih izdatkov, vključno z izdatki za COVID ukrepe, se je lani povečal najbolj po letu 2008 in znatno presegel ocene rasti gospodarskega potenciala. Kljub siceršnjemu znižanju primanjkljaja se je tako pomemben del nepričakovano visoke rasti prihodkov prelil tudi v večjo t. i. tekočo porabo, ki je bila v mnogih pogledih strukturne oziroma trajne narave. Poleg tega so bili ob koncu lanskega leta sprejeti številni novi diskrecijski ukrepi, ki prihodnji manevrski prostor fiskalne politike še dodatno omejujejo.

Gospodarska aktivnost se je po padcu v letu 2020 lani občutno povečala in presegla predkrizno raven, rast pa je bila med večjimi v EU. Visoka rast je bila predvsem posledica prilagoditve poslovnih subjektov in gospodinjstev epidemičnim razmeram. H gospodarskemu okrevanju so prispevali tudi ukrepi države, tako neposredno preko krepitve investicijske aktivnosti kot tudi posredno preko ukrepov, ki so prispevali k povečanju razpoložljivega dohodka in s tem k rasti zasebne potrošnje. Gospodarska rast je presegla vse razpoložljive napovedi predvsem zaradi ugodnih gibanj ob koncu leta, ko so bili omejitveni ukrepi v nasprotju s predpostavkami napovedi kljub poslabšanju epidemičnih razmer milejši kot ob predhodnih izbruhih.

Skupni primanjkljaj sektorja država se je lani znižal na -5,2 % BDP, brez upoštevanja učinka izdatkov za COVID ukrepe pa je znašal -0,7 % BDP. Zmanjšanje je bilo predvsem posledica visoke rasti prihodkov, zlasti davčnih in od socialnih prispevkov v povezavi z rastjo domačega povpraševanja in izboljšanja razmer na trgu dela. Po drugi strani se je rast izdatkov, ki ni bila povezana z epidemijo, lani še dodatno okrepila. To je bilo le deloma povezano z višjo investicijsko aktivnostjo države, deloma pa je izhajalo iz izdatne krepitve rasti ostale javne porabe. Poslabšanje salda javnih financ v času epidemije je bilo tako skupaj kot tudi v primeru izločitve učinka izdatkov za COVID ukrepe med večjimi v državah EU.

Bruto dolg sektorja država se je lani zmanjšal na 74,4 % BDP in je tako še za okoli 10 o. t. BDP presegal predkrizno raven. Znižanje deleža je bilo v največji meri posledica gospodarske rasti, ki je več kot kompenzirala nadaljnje poslabšanje primarne bilance. Zadolževanje je tudi lani potekalo v ugodnih razmerah na finančnih trgih, kar je bila predvsem posledica ekspanzivne politike ECB. Delež centralne banke med imetniki dolžniških papirjev države se je zaradi v času epidemije uvedenega programa odkupa državnih obveznic lani nadalje povečal na že skoraj 40 %.

Zaradi epidemije so bile skladno z zakonodajo tudi lani uveljavljene izjemne okoliščine. To zlasti zaradi povečane negotovosti pri izračunu ključnih vhodnih spremenljivk pomeni, da Fiskalni svet predhodne in naknadne kvantitativne ocene spoštovanja fiskalnih pravil podaja le indikativno in večji poudarek podobno kot Evropska komisija daje kvalitativni oceni. Kljub uveljavljenim izjemnim

okolščinam mora Fiskalni svet na podlagi domače zakonodaje ugotoviti, ali je dejanski obseg izdatkov sektorja država ustrezal zadnjemu veljavnemu največjemu dovoljenemu obsegu, določenemu s spremembo okvira na podlagi 13. člena Zakona o fiskalnem pravilu. Okvir za najvišjo dovoljeno raven izdatkov sektorja država je bil med novembrom 2020 in septembrom 2021 povišan trikrat, in to za 900 mio EUR. Realizirana raven izdatkov je bila nižja od zadnje z odlokom določene najvišje ravni, naknadna ocena na osnovi zadnjih znanih ocen proizvodne vrzeli pa kaže, da je bila realizacija nekoliko višja od trenutnih ocen najvišje dovoljene ravni izdatkov.

22.9.2022

Ocena Fiskalnega sveta: Ocena skladnosti predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022-2024 s fiskalnimi pravili

Predlog rebalansa predvideva znižanje skupnega primanjkljaja državnega proračuna iz -3,1 mrd EUR v letu 2021 na -2,0 mrd EUR v letu 2022. Znižanje glede na lani izhaja iz visoke nominalne rasti BDP in posledično večjih prihodkov ter iz precej manj negativnega učinka enkratnih dejavnikov na saldo kot lani, kljub sprejetju ukrepov za blažitev posledic druginje. Iz Predloga rebalansa izhaja, da naj bi bilo v zadnjih štirih mesecih realiziranega kar 1,7 mrd EUR primanjkljaja, ki naj bi bil le deloma posledica ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje. Predlog rebalansa implicitno predvideva izrazito okrepitev rasti porabe ob koncu leta, tudi nepovezane z investicijskimi načrti, ki nima podlage v trenutno veljavnih ukrepih. Obseg porabe, kjer poleg enkratnih dejavnikov izločimo še učinek investicij naj bi se letos povečal za 11,4 % oziroma za 1,2 mrd EUR, kar bi bilo rekordno visoko. Takšna rast bi občutno presegla srednjeročno vzdržno rast, določeno s trenutno ocenjeno dolgoročno rastjo potencialnega proizvoda na ravni okoli 4,5 %.

Predlog rebalansa ocenjujemo kot nerealističen, saj bo verjetno primanjkljaj manjši od predvidenega, a bodo s tem osnove za jesenske proračunske dokumente za leti 2023 in 2024 postavljene previsoko. V primeru dejanske realizacije predstavljenih projekcij Predlog rebalansa ocenjujemo kot tveganega s stališča racionalnosti porabe in zaradi ekspanzivne naravnosti tudi kot neustreznega glede na trenutne makroekonomske razmere, ki so kljub negotovostim po trenutno razpoložljivih podatkih še vedno ugodne. Hkrati bi se z izvajanjem v Predlogu rebalansa načrtane fiskalne politike povečala tudi tveganja za daljše vztrajanje visoke inflacije in za oddaljevanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Ta tveganja se zaradi omenjenih preseganj rasti porabe, ki se pojavljajo v več zaporednih letih, stopnjujejo in nakazujejo strukturne pritiske na javne finance. Odločitev za pripravo rebalansa ločeno od spremembe proračunskih dokumentov za prihodnji leti pomeni tudi ponoven odmik od srednjeročnega proračunskega načrtovanja, ki predstavlja osnovo za pripravo celovite in skladne fiskalne politike. Hkrati rebalans proračuna tudi ne upošteva osveženih makroekonomskih napovedi v celoti, kar ob izrazito negotovih razmerah dodatno prispeva k nezanesljivosti predstavljenih javnofinančnih načrtov.

Agregatna gibanja javnih financ kažejo na prvi pogled izboljšanje lanske neugodne slike. Primanjkljaj sektorja država, kot izhaja iz predlaganega rebalansa, naj bi v letu 2022 dosegel -3,8 % BDP, kar je 1,4 o. t. BDP manj kot lani. Dolg sektorja država pa naj bi se v letu 2022 po naši oceni zlasti zaradi visoke nominalne gospodarske aktivnosti znižal pod 70 % BDP. Vendar takšna gibanja zakrivajo

dejansko poslabšanje stanja javnih financ, saj fiskalne agregate v veliki meri določajo spremembe obsega enkratnih dejavnikov. Ti naj bi se namreč glede na lansko leto, ko so na ravni sektorja država znašali 4,5 % BDP, prepolovili kljub nadaljevanju izvajanja ukrepov za blažitev posledic epidemije in ukrepom za omilitev draginje. Fiskalni svet ob pospešenem sprejemanju ukrepov za omilitev draginje znova poudarja pomen usmerjenega in začasnega ukrepanja, ki se s sprejemom dodatkov za ranljive skupine prebivalstva sicer nakazuje, a prevladujoči finančni učinek predstavljajo splošni ukrepi, ki zamejujejo cenovne signale in lahko med drugim povzročajo neracionalno odzivanje potrošnikov.

Poraba državnega proračuna, iz katere izločimo enkratne dejavnike, naj bi se letos izrazito povečala, kar bo le deloma posledica predvidene visoke investicijske aktivnosti. Projekcije investicij so sicer manj nerealistične kot v veljavnem proračunu, a še vedno izkazujejo izredno visoko rast zlasti v zadnjih mesecih leta. Znižanje investicijskih načrtov glede na veljavni proračun skoraj v celoti izhaja iz pričakovanega nižjega načrtovanega obsega investicij, financiranih iz evropskih sredstev. Ob tem pa naj bi bila po navedbah vlade ravno potreba po porabi še razpoložljivih kohezijskih sredstev iz pretekle finančne perspektive eden glavnih razlogov za predlagani dvig najvišje dovoljene ravni odhodkov. Glede na dosedanje letošnje realizacijo bi pomenila tudi izreden pospešek v zadnjih mesecih leta. Takšna projekcija le deloma odraža ukrepe, sprejete po uveljavitvi sprememb proračuna za leto 2022, ki so bili trajne narave in z epidemijo niso bili neposredno povezani, v pomembni meri pa nakazuje nerealistično načrtovanje. Le-to zaradi znova parcialnega proračunskega procesa, ko se javnofinančni parametri le nekaj mesecev pred koncem leta spreminjajo zgolj za eno leto, pomeni tudi oblikovanje neustreznih izhodišč za pripravo proračunov v naslednjih letih in s tem tveganje za nadaljnje oddaljevanje od srednjeročne vzdržnosti javnih financ.

Realizacija predlaganega rebalansa je po mnenju Fiskalnega sveta vprašljiva. Ocenjujemo, da bo dejanski primanjkljaj državnega proračuna v letu 2022 glede na realizacijo v prvih osmih mesecih leta manjši od predlaganega z rebalansom. Ocena prihodkov je v Predlogu rebalansa načrtovana previdno, kar je glede na izrazito negotovost sicer ustrezno. Izredno visoki odhodki državnega proračuna pa odražajo zlasti nerealistično visoko raven investicij ter visoke ostale odhodke, ki niso povezani z epidemijo ali draginjo in katerih pospešitev v preostanku leta v pomembni meri ni skladna s trenutno veljavno zakonodajo. Če bo Predlog rebalansa dejansko realiziran, bi to pomenilo izrazito ekspanzivno naravnano fiskalno politiko. Takšna usmeritev v danih razmerah zaradi omejitev na strani ponudbe in visoke inflacije ne bi bila ustrezna ter je glede na obstoječa gospodarska gibanja, omejitve in tveganja tudi neučinkovita. Z realizacijo Predloga rebalansa bi se zato lahko dodatno poglobila makroekonomska neravnotežja, povečala pa bi se tudi tveganja za daljše vztrajanje visoke inflacije.

Predloga rebalansa državnega proračuna in sprememb okvira za pripravo proračunov sektorja država odražata tudi neustrezno proračunsko načrtovanje. Fiskalni svet je na slednje redno opozarjal ob ocenah proračunskih, zlasti jesenskih, dokumentov že v zadnjih nekaj letih, vključno z obdobjem pred epidemiološko krizo. Predlog rebalansa za leto 2022 je tako pripravljen ločeno od jesenskih proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024, ki ju še zajema trenutno veljavni okvir za pripravo proračunov. To pomeni ponoven odmik od srednjeročnega proračunskega načrtovanja, ki predstavlja osnovo za pripravo celovite in skladne fiskalne politike. Sprejemanje rebalansa pred pripravo osvežene makroekonomske jesenske napovedi vnaša dodatno nezanesljivost v projekcije, saj se je gospodarsko okolje od priprave pomladanske napovedi, ki je bila podlaga za tokratni Predlog rebalansa, precej spremenilo. Poleg višjih ravni nominalnih podlag za prihodke proračunov so se namreč povečala tudi tveganja za gospodarsko rast, ki bi lahko v primeru realizacije sicer pomenila

omilitev trenutne ciklično visoke in verjetno glede na prisotne omejitve na trgu dela ter na razpoložljive podatke tudi nevzdržne ravni sedanje gospodarske aktivnosti.

26.9.2022

Ocena Fiskalnega sveta: Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2023

Obete za leto 2023 trenutno zaznamujejo izjemna negotovost, kar zahteva zagotovitev fleksibilnega ukrepanja države, in velika tveganja za nadaljnje poslabšanje izgledov gospodarske rasti, kar lahko ima pomembne finančne posledice za finančno stanje sektorja država. Vlada mora ob sicer nujnem ukrepanju za omejevanje posledic energetske druginje v čim večji meri ohranjati manevrski prostor za delovanje v prihodnje, zlasti z omejevanjem rasti tekoče porabe. Ukrepi, ki naslavlajo energetska krizo, morajo biti pravočasni, usmerjeni in začasni ter ne smejo slabšati strukturnega položaja javnih financ. To velja v primeru negotovega vztrajanja censkih šokov še posebej za prilagajanje različnih skupin javnih izdatkov trenutno visoki ravni cen energentov.

17.10.2022

Ocena Fiskalnega sveta: Ocena proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024

V trenutnih razmerah mora fiskalna politika ohraniti fleksibilnost za hitro delovanje, zagotoviti učinkovite ukrepe za omejevanje posledic druginje, a hkrati preprečiti, da bi povzročala dodatne inflacijske pritiske in ogrozila srednjeročno vzdržnost javnega dolga. Predlog proračunov takšne usmeritve v določeni meri upošteva, vendar s številnimi pomanjkljivostmi in tveganji. Ocenjujemo, da fiskalne spodbude, v predlaganih proračunskih dokumentih prisotne zlasti v obliki nadaljnjega povečanja že visoke ravni investicij, v danih razmerah in ob pričakovanih gospodarskih gibanjih niso potrebne oziroma primerne. Ocene projekcij v predloženih proračunskih dokumentih so sicer otežene, saj je bila njihova podlaga s sprejetim rebalansom za letom 2022 zastavljena nerealistično. Zlasti pri javnofinančnih odhodkih se zato večja verjetnost, da bodo stopnje rasti v letu 2023 višje od predvidenih. Hitra rast odhodkov je poleg nadaljnje pospešitve investicij v pomembni meri tudi posledica diskrecijskih ukrepov, sprejetih po uveljavitvi trenutno veljavnega proračuna jeseni lani. Ti ukrepi skupaj s poslabšanim izhodiščnim stanjem javnih financ v letu 2022, pričakovanimi obsežnimi druginjskimi ukrepi in umirjanjem gospodarske aktivnosti prispevajo k predvidenemu visokemu primanjkljaju v letu 2023.

* * *

Primanjkljaj sektorja država naj bi v letu 2023 po predlogu proračunov dosegel -5,0 % BDP, brez upoštevanja enkratnih dejavnikov pa -2,4 % BDP. Slednji naj bi na podobni ravni vztrajal tudi v letu 2024. Dolg sektorja država naj bi se do konca leta 2024 znižal na 70 % BDP in bo tako ostal višji kot v obdobju pred začetkom epidemije. Takšna realizacija bi po ocenah Fiskalnega sveta v povprečju naslednjih dveh let pomenila razmeroma nevtrarno naravnost fiskalne politike ob upoštevanju visokih enkratnih dejavnikov, precenjenih investicij in visoke inflacije. V primeru dodatnega spodbujanja povpraševanja bi fiskalna politika delovala v nasprotju s trenutnimi prizadevanji denarne politike za omejevanje dviga inflacijskih pričakovanj in tudi nasprotno lastnim prizadevanjem za omejevanje posledic druginje.

Obete za leto 2023 zaznamujejo izjemna negotovost in velika geopolitična tveganja za nadaljnje poslabšanje izgledov gospodarske rasti, kar zahteva zagotovitev fleksibilnega ukrepanja države. To lahko označimo kot neobičajen dogodek, na katerega ni mogoče vplivati in ki ima lahko pomembne finančne posledice za finančno stanje sektorja država. Zato je v letu 2023 še omogočeno uveljavljanje izjemnih okoliščin, kar je v proračunskih dokumentih predvidela tudi vlada. Fleksibilnost delovanja pri spopadanju z draginjsko krizo v predlaganih proračunskih dokumentih predstavlja oblikovanje visoke rezerve, kar je po oceni Fiskalnega sveta ustrezno ob zagotovitvi njene izključno namenske in transparentno predstavljene porabe. Draginjski ukrepi morajo biti učinkoviti in stanja javnih financ ne smejo poslabšati trajno, zato je nujno, da so začasni ter v največji možni meri ciljno usmerjeni v pomoč najbolj ranljivim skupinam prebivalstva in najbolj izpostavljenim delom gospodarstva. Pri njihovem uvajanju je potreben tudi premislek o porazdelitvi bremena energetskega šoka, ki verjetno ni zgolj začasen, med državo in zasebnim sektorjem, saj po naši oceni tudi slednji razpolaga z določenim manevrskim prostorom.

Proračunska gibanja bodo poleg enkratnih dejavnikov v veliki meri zaznamovali tudi obsežni diskrecijski ukrepi, sprejeti v zadnjem letu, in visoka pričakovana raven investicij. Diskrecijski ukrepi naj bi v prihodnjih letih poslabšali stanje javnih financ za okoli 2 % BDP na leto in delujejo na strani prihodkov in odhodkov. Slednji zaradi predlaganih popravkov davčne zakonodaje, ki deloma nevtralizirajo učinek prvotnih sprememb, močno prevladujejo. Njihov pretežni del se nanaša na plače v javnem sektorju in socialna nadomestila, kar ob visoki inflaciji tudi na podlagi obstoječe zakonodaje ter poleg ukrepov na področju draginje zagotavlja ohranjanje njihove realne vrednosti. Predvidena rast tekočih izdatkov sektorja država v prihodnjih dveh letih tako znaša okoli 6 % na leto, kar je približno dvakrat več od dolgoletnega povprečja. Tveganja, da bo njihova rast še višja, so precejšnja, predvsem na področju plač.

Investicije so v proračunskih dokumentih načrtovane v rekordno visokem obsegu, ki po naši oceni sicer ne bo realiziran v celoti. Usmeritev v investicije je smiselna, če te naslavljaajo tveganja, ki jim bo v prihodnje izpostavljeno gospodarstvo, in lahko vplivajo na rast gospodarskega potenciala ter na vzdržnost javnih financ. Vendar je njihov hiter porast običajno zaznamovan z neučinkovitostjo, kar bi lahko še posebej prišlo do izraza ob omejitvah na ponudbeni strani in absorpcijske sposobnosti administracije. Razmeroma visok delež predvidenih investicij naj bi bil financiran z EU sredstvi, kar odraža zaključevanje preteklih in pričetek nove finančne večletne perspektive ter sredstva NOO, kjer pa že prihaja do zamud pri izpolnjevanju mejnikov, ki so pogoj za izplačila. Vendar se ob tem v predvideni strukturi financiranja v primerjavi z obstoječimi proračunskimi dokumenti povečuje tudi že sicer visok obseg domačih virov, kar veča tveganja za neučinkovito izvedbo projektov.

Fiskalna politika mora tako po oceni Fiskalnega sveta kot tudi Evropske komisije ter drugih mednarodnih institucij v razmerah povečane negotovosti zagotoviti verodostojnost in transparentnost ter ohranjanje srednjeročne vzdržnosti javnega dolga. K verodostojnosti fiskalne politike lahko v veliki meri prispeva realistično načrtovanje, kjer zaznavamo pomanjkljivosti zlasti zaradi sprejetega rebalansa za leto 2022 in pri projekcijah javnih investicij. Povečana negotovost ne opravičuje občutnega odstopanja ocene realizacije proračunskih gibanj nekaj mesecev pred koncem leta od verjetnih gibanj, čemur smo tokrat priča tretje leto zapored. Ocenjujemo, da gre do določene mere za ponavljanje zlorabe fleksibilnosti, omogočene z instrumentom izjemnih okoliščin, kar v proces proračunskega načrtovanja nepotrebno vnaša nepreglednost in odpira prostor za neučinkovito porabo javnega denarja. K povečanju transparentnosti in zanesljivosti proračunskih načrtov bi lahko pomembno prispevalo tudi izboljšanje sistema načrtovanja investicij oziroma vključevanje bolj

realistične ocene obsega investicij v proračune. Najvišja raven transparentnosti mora biti zagotovljena tudi pri porabi sredstev za omejevanje posledic druginje, kar sicer je predvideno v spremljajoči proračunski zakonodaji.

Tveganja za morebitno poslabšanje srednjeročne vzdržnosti javnega dolga so po naši analizi na podlagi predlaganih proračunskih dokumentov razmeroma omejena. Kratkoročno poslabšanje javnofinančnega položaja, ki sicer veča tveganje za neugoden odziv finančnih trgov in dvig zahtevane donosnosti novega zadolževanja, bo po oceni Fiskalnega sveta verjetno manjše od predvidenega. Hkrati država razpolaga z obsežnimi likvidnimi sredstvi, ki ji omogočajo določen manevrski prostor za nevtralizacijo vpliva primanjkljaja na javni dolg. Srednjeročno ostaja ena ključnih nalog ekonomske politike priprava celovitih ukrepov za omejitev vplivov dolgoročnih tveganj, ki so jim izpostavljene javne finance.

Priloga 3: Pojmovnik pogostih izrazov

Avtomatski stabilizatorji:

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

Ciklični del proračunskega salda:

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

Diskrecijska fiskalna politika:

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

Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov:

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

Enkratni in začasni ukrepi:

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

Fiskalna konsolidacija:

Izboljšanje proračunskega salda na podlagi ukrepov fiskalne politike.

Izdatkovna pravila:

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

Javni dolg:

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

Maastrichtske vrednosti dolga in salda sektorja država:

Dolg sektorja država: 60 % BDP

Primanjkljaj sektorja država: 3 % BDP

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

Maksimalni obseg izdatkov:

Največji možni obseg izdatkov sektorja država in posameznih blagajn (državni proračun, ZZSZ, 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 saldonom. 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 saldom ustrezneje odraža stanje javnih financ, izravnani strukturni saldo pa na dolgi rok ustvarja pogoje za delovanje sektorja država brez zadolževanja.

