



Številka: 41003-13/2023/52

Datum: 24. 10. 2024

## **Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede proračunskih dokumentov za leti 2025 in 2026 in mnenja o Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu Republike Slovenije 2025–2028**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) 30. 9. 2024 posredovala predloga državnih proračunov za leti 2025 in 2026, 11. 10. 2024 pa predlog Odloka o dopolnitvah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025-2027, Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Republike Slovenije 2025-2028 in Osnutek proračunskega načrta 2025. Na tej podlagi je Fiskalni svet 21. 10. 2024 objavil Oceno proračunskih dokumentov za leti 2025 in 2026 in mnenje o Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu Republike Slovenije 2025-2028 (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno s četrnim odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) vlada do Ocene podaja obrazloženo stališče.

Fiskalni svet v Oceni ugotavlja, da nacionalna zakonodaja, ki uokvirja fiskalno politiko, in spremenjen okvir ekonomskega upravljanja na ravni Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) nista usklajena, kar otežuje ocenjevanje skladnosti s fiskalnimi pravili. Zato v Oceni Fiskalni svet preverja zgolj tveganja za uresničitev letnih proračunskih projekcij in srednjeročne poti javnih financ. V zvezi s predlogoma proračunov ponovno opozarja na nerealističnost vladnih projekcij in hitro rast »očiščenih« odhodkov v letu 2025. Na drugi strani po mnenju Fiskalnega sveta Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Republike Slovenije 2025-2028 vključuje ustrezno fiskalno pot, pri čemer pa ob upoštevanju v načrtu predvidenih ukrepov obstajajo resna tveganja za njeno uresničitev. Opozarja tudi na nujnost nadaljnjih reform, ki bodo naslovile tveganja za vzdržnost javnih financ.

V zvezi z Oceno Fiskalnega sveta vlada podaja naslednja pojasnila.

### *Usklajenost zakonodaje na področju fiskalnih pravil*

V zvezi z neusklajenostjo ZFisP in Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23; v nadaljnjem besedilu: ZJF) z nedavno spremenjenim sistemom ekonomskega upravljanja EU vlada poudarja, da pripravlja zakonodajne spremembe. Ob tem ni nepomembno, da je treba Direktivo Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 2024/1265 z dne 30. 4. 2024) prenesti v slovenski pravni red do konca leta 2025, medtem ko Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L št. 2024/1263 z dne 30. 4. 2024) in Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospežitvi in razjasnitvi izvajanja

postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 2024/1264 z dne 30.4.2024) veljata in se uporabljata neposredno. Na ravni EU se je šele letos jeseni začela izmenjava mnenj o potrebnih elementih za ustrezen prenos te direktive v nacionalno zakonodajo. Tudi zato še nobena druga država članica svoje nacionalne zakonodaje doslej ni prilagodila novostim, ki izhajajo iz reformiranega okvira ekonomskega upravljanja EU.

### *Načrtovanje državnega proračuna*

Fiskalni svet v zvezi s proračunskimi dokumenti za leti 2025 in 2026 ugotavlja, da proces načrtovanja državnega proračuna zaznamujejo sistemske pomanjkljivosti. Navaja, da je nerealističnost razvidna iz sistematičnega precenjevanja tako investicij kot ostale porabe, pri tem pa imajo vpliv še formalni vidiki.

V zvezi z očitki glede nerealnega planiranja državnega proračuna vlada pojasnjuje, da je bila pri načrtovanju državnega proračuna tako kot vsako leto in skladno z določbami ZJF upoštevana zadnja napoved gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, ki zajema ključne kazalnike, kot so gospodarska rast, inflacija in stopnja brezposelnosti. Te napovedi so ključnega pomena, saj določajo osnove za oceno predvsem prihodkov proračuna. Poleg tega so bile pri načrtovanju odhodkov državnega proračuna upoštewane zakonske in druge obveznosti, prioritete ter napovedi predlagateljev finančnih načrtov za namen izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost, evropske kohezijske politike ter drugih EU sredstev. Ob tem vlada kot v preteklih odzivih poudarja, da se investicijski odhodki in transferi v proračunu načrtujejo glede na dinamiko projektov v posameznem letu, ta pa se spreminja, kar lahko privede do izrazitejših odstopanj realizacije od planov. Za uvrstitev v državni proračun in izvedbo javnih razpisov je potrebna zaprta finančna konstrukcija. Pri izvedbi posameznega projekta v različnih fazah prihaja do odstopanj, bodisi v času izvajanja postopkov izbire izvajalca bodisi kasneje pri izvedbi. Odhodkovno stran mora vlada načrtovati tudi ob upoštevanju konkretnih zakonov, ki določajo zneske, ki jih je treba v posameznem letu zagotoviti za določene namene (primeroma Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (Uradni list RS, št. 175/20), Zakon o zagotavljanju sredstev za določene nujne programe Republike Slovenije v kulturi (Uradni list RS, št. 73/19), Zakon o zagotavljanju finančnih sredstev za investicije v športno infrastrukturo v Republiki Sloveniji v letih od 2023 do 2030 (Uradni list RS, št. 54/22 in 45/24), Zakon o zagotavljanju finančnih sredstev za investicije v slovensko zdravstvo v letih od 2021 do 2031 (Uradni list RS, št. 162/21 in 136/23 – ZIUZDS)). Iz opisanih razlogov zato prihaja do medletnih razhajanj med načrtovanimi in dejanskimi odhodki za investicije.

Glede načrtovanja evropskih kohezijskih sredstev vlada pojasnjuje, da se v letu 2024 zaključuje faza črpanja sredstev iz finančne perspektive EU 2014–2020, zato so bili prioritetni naporii usmerjeni v dokončanje tovrstnih projektov. Prehod na novo finančno perspektivo EU 2021–2027 se je sicer začel že v preteklih letih, vendar je zaradi intenzivnih aktivnosti pri zaključevanju prejšnje perspektive prišlo do zamika pri polni implementaciji nove perspektive. To je povsem običajen pojav ob prehodu med dvema finančnima obdobjema, saj je potrebno zaključiti obveznosti iz prejšnjega obdobja, preden se v polni meri aktivirajo sredstva iz novega obdobja. Vsekakor pa vlada že pripravlja strateške projekte in operativne programe za obdobje 2021–2027, pri čemer se bo dinamika črpanja v prihodnjih letih znatno povečala. Cilj je zagotoviti, da bodo vsa sredstva iz evropskih kohezijskih skladov maksimalno izkoriščena. Gre za vir financiranja, ki podpira razvojne projekte na različnih področjih, kot so infrastruktura, regionalni razvoj in okoljske naložbe. Do konca leta 2026 vlada načrtuje absorbirati približno 35 % razpoložljivih sredstev v okviru kohezijskih sredstev. Prav tako se poraba sredstev evropske kohezijske politike načrtuje skladno s predvideno letno porabo po Programu evropske kohezijske politike 2021-2027. Sredstva, ki jih Evropska komisija Republiki Sloveniji dodeli za posamezno

leto, je potrebno porabiti najkasneje v roku treh let. Skladno s tem se načrtujejo tudi odhodki in prihodki državnega proračuna.

Glede navedbe, da v letu 2026 ni načrtovanih dovolj sredstev v skladu z zakonskimi določili, vlada pojasnjuje, da je v proračun vključila dovolj prožnosti, ki omogoča prilagoditve v primeru nepredvidenih dogodkov ali večjih odstopanj od predvidenih scenarijev. Pri tem je treba upoštevati tudi izdatke na področju migracij in mednarodne zaščite ter postopnost implementacije sistema dolgotrajne oskrbe v povezavi s sistemom osebne asistencije. Večji finančni učinki se pričakujejo v drugi polovici leta 2025, ko stopi v veljavo pravica do dolgotrajne oskrbe na domu. V 58. členu Zakona o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 84/23) je namreč določeno, da Republika Slovenija iz državnega proračuna Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije zagotavlja likvidna sredstva za tekoče financiranje pravic iz obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo in drugih obveznosti, ki se krijejo iz sredstev obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo ter za kritje primanjkljaja iz naslova obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, do 190 mio evrov na letni ravni.

Fiskalni svet meni, da sta med ključnimi razlogi za visoko rast odhodkov predpostavka o za skoraj tretjino višjih investicijah in rast odhodkov rezerve. Kot že večkrat pojasnjeno, vlada meni, da bi omejevanje pri načrtovanju sredstev za investicije povzročilo negativne učinke, saj veljavni javnofinančni predpisi zahtevajo, da neposredni uporabnik lahko v tekočem letu odda javno naročilo za celotno vrednost projekta samo pod pogojem, če so zanj načrtovane pravice porabe v sprejetih proračunih. Še več, ZJF v 2. členu med drugim določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji. Kljub dejstvu, da se predvideva, da določeni razpisi ne bodo uspešni ali ne bodo zaključeni v predvidenem času, pravic porabe pri načrtovanju investicij ni mogoče zmanjševati, saj vnaprej ni znano, kateri projekti bodo upočasnjeni. Pri tem pa je brez dvoma na globalni ravni izkustveno mogoče napovedati nižjo raven odhodkov za investicije. Ker pa mora biti predlog načrta razvojnih programov usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov, bi zniževanje načrtovanih odhodkov v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov vodilo v neskladnost proračunskih dokumentov, predvsem pa bi bilo takšno načrtovanje v neskladju z veljavnimi javnofinančnimi predpisi.

V zvezi z ugotovitvijo Fiskalnega sveta, da je eden izmed razlogov za visoko rast odhodkov rast odhodkov rezerve, je treba pojasniti, da je na globalni ravni v odhodke rezerve vključen tudi konto »4093 Sredstva za posebne namene«, preko katerega se izločajo sredstva v proračunske sklade. V skladu z veljavnimi javnofinančnimi predpisi je treba v primerih obstoja proračunskega sklada namenska sredstva prenesti na proračunski sklad, to ravnanje pa v trenutku prenosa teh sredstev predstavlja odhodek državnega proračuna. Načrtovani odhodki državnega proračuna za izločanje v proračunske sklade v letu 2025 znašajo 1.060 milijonov evrov, v letu 2026 pa 1.092 milijonov evrov. Splošna proračunska rezerva, ki je namenjena financiranju nepredvidenih namenov, pa je za leto 2025 načrtovana v višini 141 milijonov evrov.

Pri pripravi proračuna za naslednje leto je vlada sledila zakonskim določbam, ki predpisujejo določene izdatke, vključno s tistimi, ki jih določajo zakoni, ki urejajo socialno varnost, javne uslužbenke in pokojnine. Vsaka od teh je bila ustrezno upoštevana s prilagoditvijo na osnovi pričakovane dinamike rasti prebivalstva, inflacije in drugih demografskih dejavnikov ter izhodišč sprememb zakonodaje.

Od leta 2025 je upoštevana rast mase sredstev za stroške dela ter učinek dogovorjene uskladitve plač s 1. 6. 2024 ter napredovanj v višini 1,7 %, saj bodo javni uslužbenci, ki napredujejo v letu 2024, pridobili pravico do višje plače iz tega naslova z decembrom 2024.

Sredstva za Načrt za okrevanje in odpornost se zvišujejo glede na oceno dinamike resorjev, do vključno leta 2026, ko se načrt zaključi.

Na področju zdravstva in socialnega varstva se bo povečeval trend investiranja v zdravstveno infrastrukturo, predvidena poraba javnih sredstev za investicije v zdravstvu pa sledi zakonski ureditvi.

V zadnjih letih smo se zaporedoma soočili z več krizami (COVID-19, druginja, poplave in plazovi), ki so bile povezane z visokimi odhodki. Zato je lani vlada, glede na oceno škode po poplavih in plazovih z dne 4. 8. 2023 (v nadaljnjem besedilu: poplave), sprejela vrsto ukrepov, s katerimi je zagotovila financiranje obnove v prihodnjih letih brez dodatnega bremena za državni proračun. Ti ukrepi (med drugim namenski viri) so bili sprejeti prav za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Vlada je pri sprejemanju ukrepov za obnovo po poplavih sledila načelu, da obveznosti iz naslova naravnih nesreč ne smejo ogroziti tekočega izvajanja drugih ključnih projektov, kot so vlaganja v zdravstvo, izobraževanje, infrastrukturo in socialno varnost.

Vlada se zaveda, da povišani odhodki predstavljajo obremenitev za javne finance, vendar so potrebni za ohranitev družbene blaginje, predvsem v obdobju, ko se soočamo z negotovostmi (geopolitična nestabilnost). Vlada si prizadeva, da bi s premišljenim načrtovanjem zagotovila odgovorno fiskalno politiko, hkrati pa ohranila stabilno financiranje ključnih javnih storitev, ki so bistvenega pomena za blaginjo naših državljanov.

#### *Prihodnja fiskalna politika na ravni sektorja država*

Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Republike Slovenije 2025-2028 vključuje zavezo o rasti t. i. očiščenih odhodkov sektorja država v prihodnjih štirih letih, ki bo omogočila postopno konsolidacijo in visoko raven investiciji. Kako bo zaveza o rasti očiščenih odhodkov konkretno izpolnjena, bo vsako leto predstavljeno v osnutku proračunskega načrta, ki je bil za leto 2025 izjemoma pripravljen skupaj z načrtom. Zato tako Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Republike Slovenije 2025-2028 kot tudi Osnutek proračunskega načrta 2025 vključujeta opis ukrepov, ki bodo med drugim omogočali postopno konsolidacijo. Vlada se zaveda, da se določeni vplivi posameznih strukturnih sprememb kažejo šele na srednji rok, kljub temu pa izpostavlja, da je ravno zaradi tega v Osnutku proračunskega načrta 2025 navedeno, kateri ukrepi imajo učinek na javne finance že v prvem letu. Ukrepi na področju energetske druginje se v letu 2024 postopoma opuščajo in bodo prenehali veljati v letu 2025. Ukrepi za obnovo in razvoj po poplavih se bodo nadaljevali, vendar bodo zaradi vpeljanih namenskih virov preko Sklada za obnovo imeli manjši vpliv na primanjkljaj. Na strani prihodkov, kjer sicer Fiskalni svet ugotavlja, da ukrepi verjetno ne bodo zadoščali za pokritje celotnega povečevanja odhodkov, je uveden socialni prispevek za dolgotrajno oskrbo.

Fiskalni svet ugotavlja, da ciljna rast očiščenih odhodkov ustreza zahtevam popravljalnega mehanizma (skladno s 14. členom ZFisP), pri čemer pa izpostavlja tveganja za odstopanje od zavez iz načrta. Vlada se zaveda, da obstajajo tveganja z izvajanjem ukrepov, vendar pričakuje, da se bodo ukrepi izvedli. Tako na primer, trenutno potekajo intenzivna pogajanja za spremembe na področju pokojninskega sistema, ki bodo ob primernih pokojninah pozitivno vplivale na vzdržnost javnih financ, kar v Oceni potrjuje tudi Fiskalni svet. Negotovosti izhajajo tudi iz tveganj, povezanih s podnebnimi spremembami in zelenim prehodom. Po prehodnem obdobju uvajanja

prenovljenih fiskalnih pravil bo tem področjem treba nameniti posebno pozornost. Vlada je že v prvi srednjeročni fiskalno-strukturni načrt vključila oceno učinka javnih investicij za zelen prehod.

### *Dolg sektorja država*

V okviru priprave Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Republike Slovenije 2025-2028 je bila dosledno upoštevana metodologija analize vzdržnosti dolga, vključno z analizo tveganja preko determinističnega in stohastičnega testa. Testa upoštevata državi lastno nestanovitnost makroekonomskih spremenljivk v preteklosti in povezavo med njimi, kar predstavlja osnovo za analizo tveganj in učinka teh na razvoj (vzdržnosti) dolga. Vse navedeno je naslovljeno pri določitvi povprečne rasti očiščenih odhodkov v obdobju fiskalnega prilagajanja 2025-2028 v višini 4,5 %. Poleg tega je zadoščeno vsem dodatnim zaščitnim ukrepom (varovalom) glede dolga in primanjkljaja.

Kot ugotavlja tudi Fiskalni svet, ustrezno visoka likvidnostna rezerva državnega proračuna oziroma stanje enotnega zakladniškega računa države zagotavlja manevrski prostor in s tem določeno odpornost na morebitne javno-finančne šoke v srednjeročnem obdobju. Likvidnostna rezerva sicer pomembno prispeva k nižjemu deležu neto dolga sektorja države oziroma ga ob upoštevanju zniža pod 60 % BDP.

Pomembno je tudi, da je 11. 10. 2024 bonitetna agencija Moody's potrdila bonitetno oceno Republike Slovenije pri A3 in hkrati izboljšala obete za razvoj bonitetne ocene iz stabilnih v pozitivne. S tem je nakazana možnost dviga bonitetne ocene Republike Slovenije v letu do dveh. V utemeljitvi izpostavi večjo verjetnost trajnega izboljšanja fiskalnega položaja Republike Slovenije, ki izhaja iz načrtovanega salda sektorja država pod 3 % BDP. Kot dejavnik, ki krepi kreditno oceno, je izpostavljeno preudarno upravljanje z dolgom, kar krepi odpornost države pred obrestnim tveganjem.

### *Zaključek*

S Srednjeročnim fiskalno-strukturnem načrtom Republike Slovenije 2025-2028 se določa pot javnih financ v prihodnjem štiriletnem obdobju, ki bo zagotovila vzdržnost javnih financ. Podrobneje bo vsako leto izvajanje poti predstavljeno v letnih proračunskih dokumentih in osnutkih proračunskega načrta za sektor država. Ker pa je na podlagi prenovljenih fiskalnih pravil EU ključna spremenljivka za spremljanje ustreznosti fiskalne politike rast očiščenih odhodkov sektorja država, je za večjo nacionalno odgovornost za zasledovanje fiskalnih ciljev iz fiskalne poti, večje razumevanje in oblikovanje povezave med nacionalnim fiskalnim pravilom ter pravili EU ustrezno, da omejitev rasti očiščenih odhodkov sektorja država potrdi Državni zbor Republike Slovenije z dopolnitvijo veljavnega Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025–2027. Glede na navedeno vlada predlaga, da Državni zbor Republike Slovenije predlog navedenega odloka sprejme.