



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**FISKALNI SVET**

# **Ocena skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili**

Februar 2019

Številka dokumenta: 30-2/2019/1

Ocena je narejena na podlagi dokumentov Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 in dopoljnega Osnutka proračunskega načrta 2019, ki ju je Fiskalni svet prejel 25. 1. 2019. Vrednosti nekaterih napovedi v EUR so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, prikazanih v dopolnjenem Osnutku proračunskega načrta 2019, zato se postavke ne seštevajo. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 31. 1. 2019.

## KAZALO:

<b>Povzetek</b>	<b>5</b>
<b>Zakonodajna podlaga</b>	<b>7</b>
<b>1. Skladnost predloga rebalansa državnega proračuna s sprejetim Okvirom</b>	<b>8</b>
<b>2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil</b>	<b>10</b>
<b>3. Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v predlogu rebalansa državnega proračuna</b>	<b>14</b>
<b>4. Primerjava predloga rebalansa in sprejetega proračuna za leto 2019</b>	<b>17</b>
<b>5. Makroekonomska in javnofinančna tveganja</b>	<b>18</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 2.1	Izdatki sektorja država	11
Slika 2.2	Konsolidirani dolg sektorja država	12
Slika 3.1	Prihodki in odhodki državnega proračuna	14
Slika 3.2	Prihodki državnega proračuna	15
Slika 3.3	Prejeta sredstva iz Evropske unije	15
Slika 3.4	Odhodki državnega proračuna	15
Slika 3.5	Investicijski odhodki in transferi	15
Slika 4.1	Napovedi rasti makroekonomskih agregatov za leti 2018 in 2019	17
Slika 4.2	Razlika med predlogom rebalansa in sprejetim proračunom za 2019	17

**KAZALO TABEL:**

Tabela 1.1	Primerjava javnofinančnih projekcij MF - Okvir (december 2018) ter OPN 19 in rebalans proračuna RS za 2019 (januar 2019)	8
Tabela 1.2	Izpolnjevanje fiskalnih pravil - primerjava ocene december 2018 in februar 2019	8
Tabela 2.1	Izračun maksimalne ravni izdatkov na podlagi ZFisP	11
Tabela 3.1	Državni proračun RS	16

## POVZETEK

Predlog rebalansa državnega proračuna in že sprejeti Okvir za pripravo proračunov sektorja država nakazujeta za leto 2019 ekspanzivno in prociklično fiskalno politiko. Ta je po mnenju Fiskalnega sveta v trenutnih okoliščinah neustrezna. Ob predvidenem ohranjanju ugodnih gospodarskih razmer se bo namreč stanje javnih financ tako po oceni Fiskalnega sveta kot tudi Vlade RS letos strukturno poslabšalo. S tem se zamuja priložnost za ustvarjanje zadostnega manevrskega prostora v dobrih časih za blaženje negativnih posledic gospodarskega ohlajanja v prihodnje. Hkrati se Slovenija vrača v položaj, ko bo morala v prihodnosti znova zagotavljati fiskalni napor za strukturno uravnoteženje javnih financ.

Fiskalna pravila v trenutnih razmerah ne zahtevajo zniževanja izdatkov, ampak le omejevanje njihove hitre rasti. Zagotovljen bi moral biti zadosten nominalni presežek za ohranitev strukturnega ravnotežja sektorja država, ki je bil v preteklih dveh letih že dosežen. Vlada RS v januarju predloženih proračunskih dokumentih predvideva v letu 2019 povišanje izdatkov sektorja država za 1,13 mrd EUR glede na leto 2018. Takšna raven izdatkov je po mnenju Fiskalnega sveta določena v nasprotju z zakonodajo. Glavnina povečanja izdatkov v predlogu rebalansa državnega proračuna je posledica večjih stroškov dela. Občutno naj bi se povečali tudi izdatki za investicije in subvencije, delno tudi v povezavi z razmeroma optimističnimi predpostavkami glede črpanja evropskih sredstev.

Zakonodaja od Fiskalnega sveta zahteva oceno ustreznosti predvidenih ravni celotnih izdatkov ter salda sektorja država in ne določanja strukture prihodkov in izdatkov proračuna, saj je za tovrstne odločitve pristojna vlada. Določila Zakona o fiskalnem pravilu bi bila po oceni Fiskalnega sveta spoštovana ob povečanju celotnih izdatkov sektorja država v letu 2019 za okoli 870 mio EUR, kar bi z izjemo lanskega leta predstavljalo najvišjo rast izdatkov po letu 2009. Takšno povečanje bi bilo za okoli 270 mio EUR manjše od predvidenega v sprejetem Okviru. Fiskalni svet ocenjuje, da s fiskalnimi pravili usklajeno povečanje izdatkov ne bi omejevalo vlade pri zasledovanju njenih ciljev spodbujanja dolgoročne gospodarske rasti in prerazdeljevanja dohodkov, ampak bi bilo doseganje teh ciljev izvedeno na način, ki ne bi ogrožal srednjeročne vzdržnosti javnih financ in s tem blaginje prebivalstva na dolgi rok.

V zadnjih mesecih se povečujejo tveganja za še občutnejšo upočasnitev gospodarske rasti v 2019 od napovedi, na katerih so osnovani zadnji proračunski dokumenti. V negotovem okolju bi morala vlada slediti načelu previdnosti pri načrtovanju tako javnofinančnih prihodkov kot tudi izdatkov. Predlagani proračunski dokumenti pa ob visoki rasti prihodkov, ki je pretežno povezana z gospodarsko rastjo, predvidevajo trajno povišanje izdatkov in ob tem ne naslavljajo dolgoročnih izzivov.

Zniževanje javnega dolga naj bi se letos nadaljevalo, znova naj bi okrog polovico k temu prispevala predvidena rast nominalnega BDP in v znatni meri tudi prihodki od privatizacije. Dolg kljub znižanju v zadnjih letih ostaja visok in njegovo povišanje glede na predkrizno raven ostaja med najbolj občutnimi v EU. Posledično bo raven izdatkov za obresti letos kljub predvidenemu nadaljnjemu znižanju še vedno za 400 mio EUR višja kot leta 2008. Fiskalni svet je prepričan, da krčenje dolga samo po sebi ni zadosten pogoj za zagotovitev dolgoročno vzdržnih javnih financ, vzdržne oziroma strukturno vsaj izravnane javne finance pa so nujen pogoj za zniževanje dolga na daljši rok.

Proračunske dokumente se sprejema izven zakonsko določenih rokov, kar je zaradi jesenskega oblikovanja vlade sicer razumljivo. Vendar Fiskalni svet meni, da postopki priprave proračunskih dokumentov ponovno ne odražajo zakonske zahteve po časovni usklajenosti njihovega sprejemanja in po srednjeročnem načrtovanju fiskalne politike. Čeprav Zakon o fiskalnem pravilu zahteva hkratno sprejemanje sprememb Okvira in državnega proračuna, je bil predlog rebalansa državnega proračuna posredovan šele dober mesec po sprejemu sprememb Okvira v Državnem zboru RS. Predlog rebalansa državnega proračuna poleg tega v določeni meri odstopa od sprejetega Okvira. Hkrati je bil Okvir znova spremenjen samo za eno leto, čeprav zakon zahteva celovito spremembo za tekoče in prihodnja tri leta. To je po oceni Fiskalnega sveta problematično predvsem, ker so bili po oblikovanju vlade sprejeti ukrepi z javnofinančnimi posledicami tudi v prihodnjih letih. Nakazano odstopanje od strukturnega ravnovesja poraja ob vztrajanju odsotnosti srednjeročnega proračunskega načrtovanja dvom v doseganje srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Fiskalni svet zato pričakuje, da bo vlada ob pripravi Programa stabilnosti in Nacionalnega reformnega programa pomladi 2019 predstavila verodostojne in celovite proračunske načrte, ki bodo vodili k vzdržnim javnim financam.

## Zakonodajna podlaga

Ministrstvo za finance je 25. 1. 2019 Fiskalnemu svetu posredovalo Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 ter dopolnjen Osnutek proračunskega načrta 2019. Po 148. členu Ustave Republike Slovenije morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presežati izdatke. Način in časovni okvir izvajanja v Ustavo RS zapisanega pravila določa Zakon o fiskalnem pravilu (ZFisP). Fiskalni svet je na osnovi druge točke drugega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) zavezan pripraviti oceno upoštevanja fiskalnih pravil v predlogu rebalansa državnega proračuna, ki ga Vlada RS predloži v sprejem Državnemu zboru RS. Fiskalni svet mora oceno predloga rebalansa na podlagi drugega odstavka 9.f člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah (ZJF-H) pripraviti v petnajstih dneh od prejema predloga.

Skladno s šestim odstavkom 6. člena ZFisP mora biti ob spremembah državnega proračuna Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu posredovan tudi predlog spremembe Okvira za pripravo proračunov sektorja država, ki bi ju moral Državni zbor RS sprejeti istočasno. Nasprotno takšni zakonski zahtevi je Vlada RS že 6. 12. 2018 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovala predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (Okvir). Tega je Državni zbor RS kljub negativnemu mnenju Fiskalnega sveta, pripravljenem ob upoštevanju določil ZFisP, sprejel 21. 12. 2018. Skladno z drugim odstavkom 9.g člena ZJF-H morajo biti spremembe Okvira in proračuna med seboj usklajene.

Fiskalni svet skladno s 3. in 15. členom ZFisP spremlja spoštovanje fiskalnih pravil za celoten sektor država na osnovi metodologije evropskega sistema računov (ESA, 2010). Državni proračun predstavlja največjo enoto, a kljub temu le nekoliko več kot tretjino celotnega sektorja država, in je tako kot ostale blagajne javnega financiranja (sistemi socialne zaščite, lokalne skupnosti) pripravljen na osnovi metodologije Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike (GFS) po načelu denarnega toka.<sup>1</sup> Vlada mora zagotoviti spoštovanje fiskalnih pravil za sektor država na podlagi kombinacije postavk javnofinančnih blagajn in institucionalnih enot, ki sestavljajo sektor država. Zaradi različnih metodologij ter več blagajn javnega financiranja in institucionalnih enot, ki sestavljajo celoten sektor država, ocena predvidenih gibanj državnega proračuna tako zgolj dopolnjuje oceno spoštovanja fiskalnih pravil za celoten sektor država. Ob tem se Fiskalni svet omejuje na skladnost osnovnih agregatov državnega proračuna z Okvirom in na analizo projekcij prihodkov in odhodkov v predlogu rebalansa državnega proračuna. V tej oceni tako (i) preverjamo skladnost predloga rebalansa državnega proračuna s sprejetim Okvirom, (ii) povzemamo glavne zaključke glede spoštovanja fiskalnih pravil za celoten sektor država na osnovi decembrske spremembe Okvira<sup>2</sup> in (iii) podajamo oceno realističnosti projekcij prihodkov in odhodkov v predlogu rebalansa državnega proračuna.

<sup>1</sup> Struktura sektorja država je dostopna na [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/javne\\_finance/tekoca\\_gibanja\\_v\\_javnih\\_financah/sektor\\_drzava/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/).

<sup>2</sup> Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili, december 2018 (<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-ocena-skladnosti-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2018-do-2020-s-fiskalnimi-pravili/>).

## 1. Skladnost predloga rebalansa državnega proračuna s sprejetim Okvirom

**Predlog rebalansa državnega proračuna ni v celoti usklajen z decembra sprejetim Okvirom, hkrati enako kot v Okviru tudi v rebalansu niso spoštovana zakonsko določena fiskalna pravila.** Vlada je predlog sprememb Okvira pripravila dober mesec pred posredovanjem predloga rebalansa državnega proračuna. Fiskalni svet ugotavlja, da je raven odhodkov v predlogu rebalansa državnega proračuna usklajena, presežek ciljnega salda pa je za 0,1 % BDP višji kot v decembru sprejetem Okviru. Enako velja tudi za celoten sektor država, za katerega so cilji navedeni v dopolnjenem Osnutku proračunskega načrta, presežek pa je višji za 0,15 % BDP. Višja presežka sta ob nespremenjeni predvideni ravni izdatkov posledica višjih napovedanih prihodkov. Ti so v predlogu rebalansa državnega proračuna višji za okoli 50 mio EUR, v dopolnjenem Osnutku proračunskega načrta pa za približno 75 mio EUR višji od implicitno predvidenih v sprejetem Okviru. Fiskalni svet je pred potrditvijo Okvira v Državnem zboru RS sicer ugotovil, da Okvir ne spoštuje fiskalnih pravil, a ga je Državni zbor RS kljub temu sprejel 21. 12. 2018.

**Tabela 1.1: Primerjava javnofinančnih projekcij MF - Okvir (december 2018) ter OPN 19 in rebalans proračuna RS za 2019 (januar 2019)**

v mio EUR	2019					
	Sektor država			Državni proračun		
	Okvir (dec.18)	OPN 19 (jan.19)	razlika	Okvir (dec.18)	Rebalans (jan.19)	razlika
Prihodki	20.803	20.877	75	10.306	10.354	48
Izdatki	20.610	20.610	0	10.160	10.160	0
Saldo	193	267	75	146	194	48
Saldo (v % BDP)	0,40	0,55	0,15	0,30	0,40	0,10
Bruto dolg (v % BDP)	66,6	66,0	-0,6	n.p.	n.p.	n.p.

Vir: MF, preračuni FS.

**Na tem mestu povzemamo in posodabljammo oceno spoštovanja fiskalnih pravil na podlagi sprejetega Okvira in predloga Osnutka proračunskega načrta za leto 2019 za celoten sektor država, ki jo je Fiskalni svet javno objavil 13. 12. 2018.<sup>3</sup> Fiskalni svet opozarja, da je zakonsko**

**Tabela 1.2: Izpolnjevanje fiskalnih pravil - primerjava ocene december 2018 in februar 2019**

	2019		
	Okvir (dec.18)	OPN 19 (jan.19)	razlika
Strukturni saldo (v % BDP)	-0,6	-0,4	0,2
Sprememba strukturnega salda (v % BDP)	-0,7	-0,6	0,1
Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	4,1	4,2	0,1
Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)	3,5	3,5	0,0
Obseg izdatkov - projekcija MF (v mio EUR)	20.610	20.610	0
Maksimalni obseg izdatkov - ocena FS (v mio EUR)	20.343	20.343	0
razlika	267	267	0
Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	66,6	66,0	-0,6

Vir: MF, preračuni FS.

<sup>3</sup> Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili, december 2018 (<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-ocena-skladnosti-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2018-do-2020-s-fiskalnimi-pravili/>).



predpisana meja izdatkov sektorja država tista, ki je določena v že sprejetem Okviru. Osnutek proračunskega načrta je zgolj dokument, ki ga je država dolžna pripraviti v okviru nadzora javnih financ v EU, Fiskalni svet pa nekatere njegove elemente potrebuje za pripravo ocene spoštovanja fiskalnih pravil. Hkrati opozarjamo na pomanjkanje transparentnosti pri sprejemanju proračunskih dokumentov, ki tokrat izhajajo iz nespoštovanja zakonskih določil o časovno usklajeni pripravi in sprejemanju sprememb Okvira in sprememb državnega proračuna.

## 2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil

**Stanje javnih financ se je v ugodnih gospodarskih razmerah v obdobju od leta 2014 izboljšalo, saldo sektorja država pa je bil v letih 2017 in 2018 po oceni Fiskalnega sveta strukturno uravnotežen.** V obdobju 2014–2018 je bila gospodarska rast v Sloveniji med najvišjimi v EU, nominalni BDP pa se je povečal za četrtno oziroma za 9,5 mrd EUR.<sup>4</sup> Tako ugodne gospodarske razmere so predstavljale zelo ugodno priložnost za konsolidacijo javnih financ. Nominalni saldo sektorja država se je tako iz primanjkljaja v višini 5,5 % BDP v letu 2014 do leta 2018 prevesil v predvideni presežek v višini 0,8 % BDP.<sup>5</sup> Po trenutni oceni Fiskalnega sveta je bil saldo sektorja država v letih 2017 in 2018 tudi strukturno uravnotežen, s čimer je bil dosežen srednjeročni fiskalni cilj.<sup>6</sup> Ob tem velja opozoriti, da konsolidacija ni bila izvršena na sistematičen in trajen način, ampak predvsem s postopnim opuščanjem protikriznih ukrepov, sprejetih v letih 2012 in 2013. S takšno oceno se strinja tudi trenutna vlada.<sup>7</sup>

**Predlagani proračunski dokumenti za leto 2019 nakazujejo ekspanzivno fiskalno politiko, ki je v danih okoliščinah neustrezna in ki ob ohranjanju ugodnih gospodarskih razmer vodi v nepotrebno strukturno poslabšanje stanja javnih financ.** Sprememba Okvira predvideva v letu 2019 nominalni presežek sektorja država v višini 0,55 % BDP, kar je manj kot lani. Kljub predvideni upočasnitvi gospodarske rasti bodo razmere ostale ugodne in bo napovedana gospodarska rast tudi v letu 2019 višja od trenutno ocenjene potencialne rasti. Takšne razmere predstavljajo ustrezno podlago za pripravo in sprejem ukrepov, ki bi zagotovili trajno izboljšanje stanja javnih financ. Predlagani proračunski dokumenti nasprotno nakazujejo ekspanzivno fiskalno politiko in poslabšanje strukturnega salda. Ta naj bi se po oceni Fiskalnega sveta kot tudi Vlade RS po dveh letih izravnane strukturnega salda znova prevesil v primanjkljaj, in sicer v višini 0,4 % BDP.<sup>8</sup> Oddaljevanje od srednjeročnega fiskalnega cilja je neustrezno z vidika potrebe po izvajanju proticiklične fiskalne politike in Slovenijo vrača v položaj, ko bo morala znova dosegati fiskalni napor za uravnoteženje strukturnega dela javnih financ. S tem se zamuja priložnost ustvarjanja zadostnega manevrskega prostora v dobrih časih za blaženje negativnih posledic gospodarskega ohlajanja v prihodnje.

**Fiskalni svet opozarja, da spoštovanje zakonsko določenih fiskalnih pravil v trenutnih razmerah ne bi zahtevalo zniževanja izdatkov, temveč omejevanje njihove rasti tako, da se ob ustvarjanju zadostnega nominalnega presežka zgolj ohranja strukturno ravnotežje sektorja država.** Sprejeti

<sup>4</sup> Realna rast BDP v Sloveniji je v obdobju 2014–2018 v povprečju letno znašala 3,6 % (za leto 2018 smo upoštevali povprečje podatkov za prva tri četrtletja leta), kar je bila peta najvišja rast v EU. V povprečju držav članic evrskega območja je gospodarska rast v tem obdobju znašala 2,0 %.

<sup>5</sup> Prva uradna ocena salda sektorja država za leto 2018 bo znana konec marca 2019, ko bo Statistični urad Republike Slovenije objavil oceno temeljnih agregatov sektorja država za 4. četrtletje 2018.

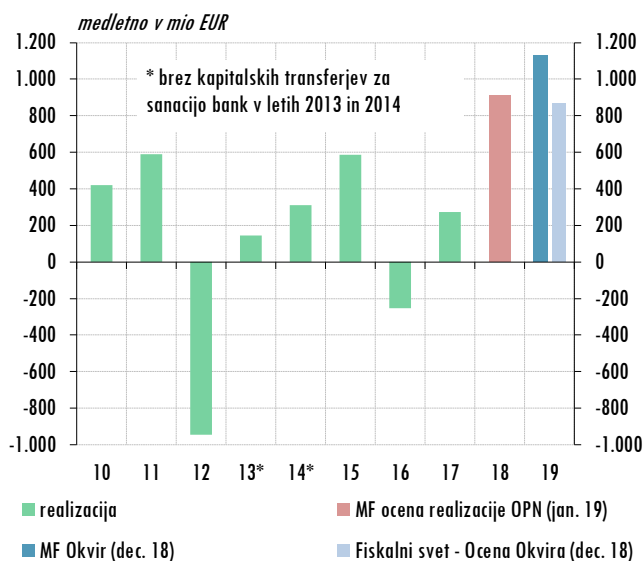
<sup>6</sup> Srednjeročni fiskalni cilj (medium-term objective, MTO) za Slovenijo trenutno znaša 0,25 % BDP strukturnega presežka sektorja država, pri čemer je dovoljeno odstopanje v višini 0,25 % BDP. V skladu s 15. členom ZFisP se v obdobju, ko se Republika Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko oziroma s strukturnim naporom, določenim na podlagi Pakta stabilnosti in rasti. Evropska komisija vsaka tri leta na novo določi srednjeročni fiskalni cilj, in sicer leto po objavi Poročila o staranju. Tako bo letos spomladi določen nov cilj, Fiskalni svet pa na osnovi razpoložljivih podatkov ocenjuje, da bo verjetno nižji od trenutno veljavnega.

<sup>7</sup> Stališče Vlade RS do ocene Fiskalnega sveta o skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili; str. 8 in 10.

Razpoložljivo na: [http://www.vlada.si/delo\\_vlade/gradiva\\_v\\_obravnavi/gradivo\\_v\\_obravnavi/?tx\\_govpapers\\_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT18%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2Fa1729097d702ed71c1258363003588b3%3FOpenDocument&chash=c811fb4d39f238abce5280eb2cb34c8d](http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT18%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2Fa1729097d702ed71c1258363003588b3%3FOpenDocument&chash=c811fb4d39f238abce5280eb2cb34c8d)

<sup>8</sup> Glede na ocenjeno strukturno ravnovesje v letu 2018 bi takšno poslabšanje še bilo skladno s pravilom, po katerem dvoletno povprečje strukturnega napora (-0,2 o.t.) ne sme odstopati od zahtevanega povprečja (0,0 o.t.) za več kot 0,35 o.t.

Slika 2.1: Sprememba izdatkov sektorja država



Okvir in dopolnjeni Osnutek proračunskega načrta predvidevata v letu 2019 maksimalni obseg izdatkov sektorja država v višini 20.610 mio EUR. Skladno s 3. členom ZFisP se zgornja meja izdatkov določi glede na ciklični položaj gospodarstva in glede na pričakovano raven prihodkov. Po oceni Fiskalnega sveta bi morale biti povečanje ravni izdatkov, ki bi bilo skladno z zakonsko določenim fiskalnim pravilom, za okoli 270 mio EUR nižje od predvidene v sprejetem Okviru oziroma v dopolnjenem Osnutku proračunskega načrta. To bi še vedno predstavlja občutno povišanje javnofinančnih izdatkov, saj bi lahko bili izdatki višji za okoli 870 mio EUR oziroma 4,4 % (namesto več kot 1,1 mrd EUR oziroma 5,8 %, kot je predvideno v sprejetem Okviru) glede na ocenjeno realizacijo v letu 2018. Hkrati bi to bila najvišja rast izdatkov sektorja država po letu 2009 (z izjemo lanskega leta). Fiskalni svet ocenjuje, da s fiskalnim pravilom usklajeno povečanje izdatkov ne bi omejevalo vlade pri zasledovanju njenih ciljev spodbujanja dolgoročne gospodarske rasti in

Tabela 2.1: Izračun maksimalne ravni izdatkov na podlagi ZFisP

			2018	2019
			ocena iz OPN (jan.19)	Okvir (dec.18)
Prihodki (MF)	% BDP		43,42	42,87
Prihodki (MF)	mio EUR	R	19.861	20.804
Bruto domači proizvod (UMAR)	mio EUR	Y	45.742	48.529
Proizvodna vrzel (FS)	% potencialnega proizvoda	OG	1,6	2,1
Potencialni proizvod (FS)	mio EUR	YP	45.022	47.511
Elastičnost salda na proizvodno vrzel		á	0,477	0,477
Enkratni učinki (MF)	% BDP	o	-0,09	-0,05
Izdatki (MF)	% BDP		42,58	42,47
Izdatki (MF)	mio EUR	E_MF	19.477	20.610
<b>Maksimalni izdatki (ocena FS)</b>	<b>mio EUR</b>	<b>E</b>		<b>20.343</b>
Razlika	mio EUR	E 2019 - E_MF 2019		-267
Razlika 2019-2018	mio EUR	E 2019 - E_MF 2018		866

Opomba: V tabeli prikazani simboli ustrezajo simbolom iz matematične formule ki določa zgornjo mejo izdatkov v 4. odstavku 3. člena ZFisP.

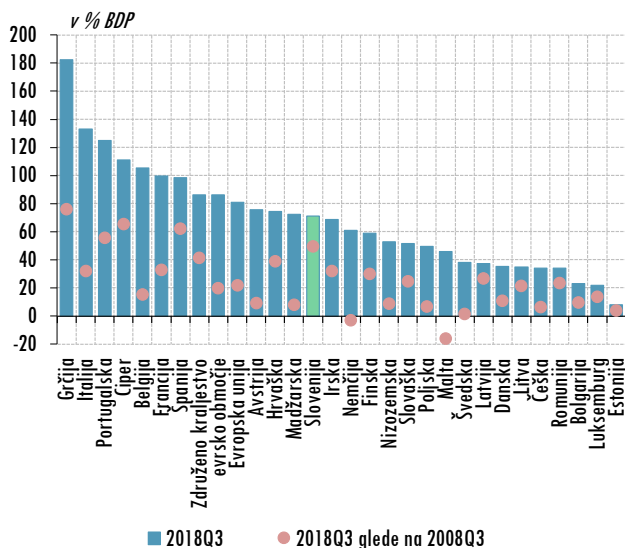
Viri: MF, UMAR, preračuni FS.

prerazdeljevanja dohodkov. Doseganje teh ciljev bi namreč bilo omogočeno na način, ki ne bi ogrozil srednjeročne vzdržnosti javnih financ in s tem blaginje prebivalstva na daljši rok.

**Predlagani proračunski dokumenti se nanašajo le na leto 2019 in ponovno ne odražajo z zakonom izražene zahteve po srednjeročni usmerjenosti fiskalne politike.** Spremembe sprejetega Okvira se nanašajo le na letošnje leto, čeprav prvi odstavek 6. člena ZFisP določa, da mora biti Okvir sprejet za tekoče in najmanj tri prihodnja leta. Sprejemanje Okvira izven zakonsko določenega jesenskega roka je zaradi oblikovanja vlade sicer razumljivo. Opozarjamo pa, da imajo ukrepi, sprejeti po oblikovanju vlade, javnofinančne posledice tudi v prihodnjih letih. Posledično bi morala biti sprememba Okvira celovita, saj bi lahko le takšna določila srednjeročno usmeritev fiskalne politike. Podobno velja za državni proračun, saj jeseni 2018 ni bil sprejet državni proračun za leto 2020. Ob tem Fiskalni svet opozarja, da spoštovanje načela previdnosti iz 4. člena ZFisP ne odvezuje vlade od srednjeročnega načrtovanja fiskalne politike. Načelo previdnosti se namreč nanaša na upoštevanje tveganj za gospodarsko rast pri načrtovanju obsega tako javnofinančnih prihodkov kot izdatkov in ne na negotovosti, povezane s samo pripravo napovedi makroekonomskih agregatov. Pri tem ocenjujemo kot zaskrbljujoče, da bo predvsem z gospodarsko rastjo spodbujeno visoko rast prihodkov spremljalo pretežno trajno povišanje izdatkov, ki hkrati ne bodo naslovili strukturnih izzivov javnih financ. Poleg tega bo predvideno znižanje izdatkov za obresti še naprej imelo pomembno vlogo pri zadrževanju skupne rasti izdatkov, rast primarnih izdatkov sektorja država (brez izdatkov za obresti) pa se bo letos še dodatno okrepila.

**Javni dolg naj bi se letos znižal na 66,0 % BDP, nekaj več kot polovico naj bi k temu prispevala rast nominalnega BDP.** Predvideno znižanje dolga bo skladno s pravili Pakta stabilnosti in rasti. Vlada navaja, da je znižanje dolga osnovno vodilo pri snovanju ekonomskih politik, vzdržnost javnih financ pa je na drugem mestu.<sup>9</sup> Fiskalni svet opozarja, da ta dva cilja med seboj nista izključujoča, ampak komplementarna. Medtem ko so vzdržne oziroma strukturno izravnane javne finance nujen

Slika 2.2: Konsolidirani dolg sektorja država



Vir: Eurostat, preračuni FS.

<sup>9</sup> Stališče Vlade RS do Ocene Fiskalnega sveta o skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili; str. 6.

Razpoložljivo na: [http://www.vlada.si/delo\\_vlade/gradiva\\_v\\_obravnavi/gradivo\\_v\\_obravnavi/?tx\\_govpapers\\_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT18%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2Fa1729097d702ed71c1258363003588b3%3F0penDocument&cHash=c811fb4d39f238abce5280eb2cb34c8d](http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT18%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2Fa1729097d702ed71c1258363003588b3%3F0penDocument&cHash=c811fb4d39f238abce5280eb2cb34c8d)

pogoj za zniževanje dolga na daljši rok, pa krčenje dolga samo po sebi ni zadosten pogoj za zagotovitev dolgoročno vzdržnih javnih financ, ki so neodvisne od gospodarskega cikla. To velja tudi v primeru Slovenije, ko nižanje deleža dolga v zadnjih letih omogočajo zlasti ugodne gospodarske razmere v obdobju nizkih obrestnih mer in primarni presežek sektorja država, ki je v veliki meri ciklične narave. V letu 2019 se bo nadalje zmanjšal prispevek izdatkov za obresti k dolgu. Pri oceni gibanja dolga je potrebno izpostaviti njegovo aktivno upravljanje v zadnjih letih. To je prispevalo k podaljšanju povprečnega trajanja do zapadlosti, večji razpršenosti zapadanja posameznih dolžniških instrumentov in k zmanjšanju deleža zadolženosti v ameriških dolarjih. Kljub znižanju po letu 2015 dolg ostaja visok, njegovo povečanje glede na predkrizno leto 2008 je bilo le v štirih državah članicah EU občutnejše kot v Sloveniji.<sup>10</sup> Posledično bo kljub znižanju v zadnjih letih raven izdatkov za obresti letos še vedno dvakrat oziroma za okoli 400 mio EUR višja kot leta 2008.

---

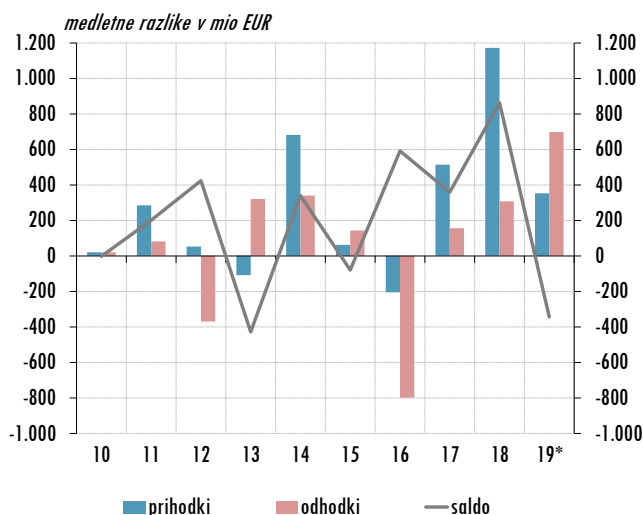
<sup>10</sup> Konec tretjega četrtletja 2018 (zadnji razpoložljivi podatki za celotno EU) je bil v 16 državah članicah EU nižji od slovenskega, od tega v 14 državah nižji tudi od maastrichtske meje 60 %.

### 3. Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v predlogu rebalansa državnega proračuna

**Predlog rebalansa državnega proračuna predvideva letos presežek v višini 194 mio EUR oziroma 0,4 % BDP.** Rast prihodkov naj bi se letos upočasnila na 3,5 %, rast odhodkov pa občutno okrepila in znašala 7,4 %. Presežek naj bi bil posledično za 343 mio EUR manjši kot lani, ko je znašal 537 mio EUR oziroma 1,2 % BDP.<sup>11</sup> Skladno s pričakovano nižjo gospodarsko rastjo se bo upočasnila rast tistih prihodkov, ki so pretežno odvisni od razmer v gospodarstvu in na trgu dela. Na strani odhodkov je predvideno povečanje v veliki meri trajnejše narave kot posledica dogovorov ter sprejetih ukrepov, izhajajo pa zlasti iz večjih stroškov dela v javnem sektorju. Poleg tega je pomemben del pričakovanega povečanja skupnih prihodkov odvisen od učinkovitosti črpanja evropskih sredstev, kjer se je v preteklosti končna realizacija le v redkih primerih približala projekcijam ob sprejemanju proračunskih dokumentov. Na strani odhodkov se lahko to odrazi predvsem v manjših odhodkih za investicije od predvidenih. Posledično bi bil manjši tudi prispevek fiskalne politike h krepitvi dolgoročnega gospodarskega potenciala.

**Rast prihodkov državnega proračuna naj bi se v 2019 upočasnila in ob tem v veliki meri temeljila na razmeroma optimistični predpostavki črpanja evropskih sredstev.** Prihodki naj bi bili za 353 mio EUR oziroma 3,5 % večji kot lani, kar je občutno manjša rast kot v preteklih dveh letih. Rast najpomembnejših davčnih prihodkov (DDV, dohodnina in davek na dohodek pravnih oseb) se bo upočasnila skladno s pričakovanim gibanjem davčnih osnov, kot izhajajo iz lanske jesenske napovedi UMAR, na kateri temelji predlog rebalansa. Prihodki od trošarin naj bi se tudi letos nekoliko znižali. Pomembno bodo k znižanju skupne rasti prihodkov prispevali manjši nedavčni prihodki. To je tako posledica lanske visoke osnove, ko je bil v državni proračun v okviru dividende od dobička NLB izplačan tudi zadržan dobiček iz preteklih let, kot tudi dejstva, da bo dividenda letos manjša zaradi prodaje pomembnega lastniškega deleža države v banki. Ključna predpostavka za predvideno rast

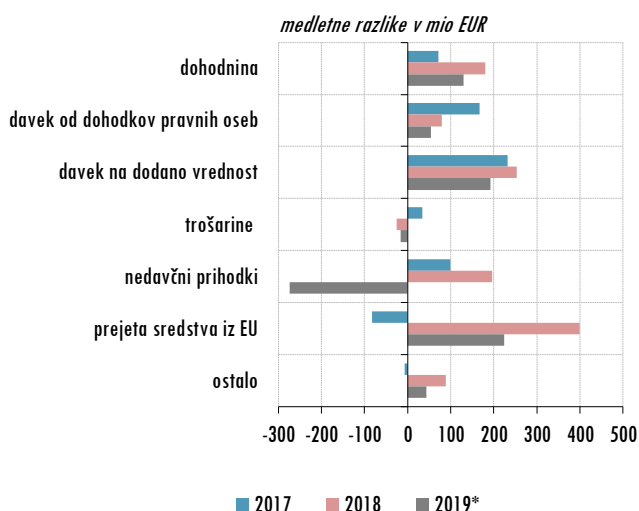
Slika 3.1: Prihodki in odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. \*Predlog rebalansa proračuna RS 2019 (jan. 2019).

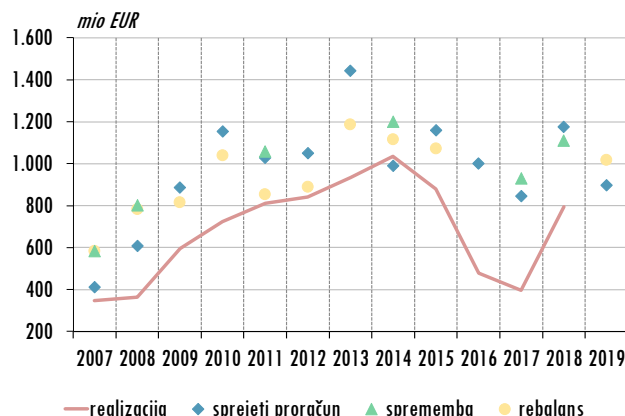
<sup>11</sup> Pri tem velja opozoriti, da je bil lanski presežek v veliki meri posledica dveh enkratnih dogodkov, ki nista bila povezana z dejanskimi gibanji. V letu 2018 je državni proračun prejel 208 mio EUR evropskih sredstev iz predhodne finančne perspektive, v okviru 271 mio EUR visoke dividende od dobička NLB pa je bil izplačan tudi zadržani dobiček iz preteklega leta v višini 189 mio EUR. Brez upoštevanja teh dveh dejavnikov bi presežek državnega proračuna lani znašal le 140 mio EUR (v primeru dividende NLB smo odšteli le zadržani dobiček iz leta 2017).

Slika 3.2: Prihodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. \*Predlog rebalansa proračuna RS 2019 (jan. 2019).

Slika 3.3: Prejeta sredstva iz Evropske unije



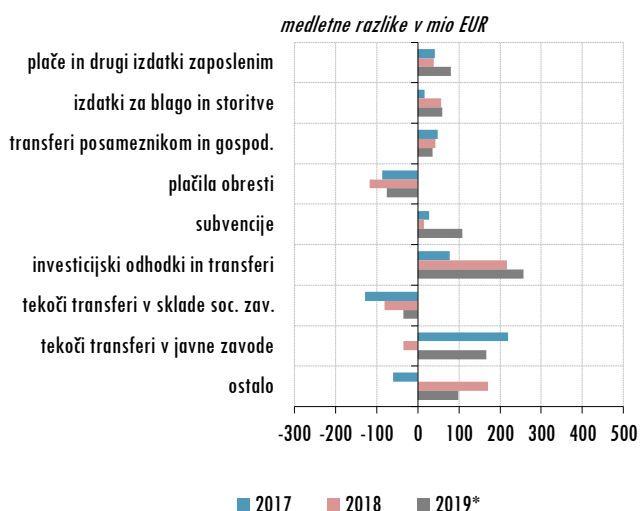
Opomba: Točke za "rebalans", "sprejeti proračun" in "sprememba" se nanašajo na sprejete proračunske dokumente za določeno leto. Npr. točka "rebalans" v letu 2015 ustreza postavki "78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav" v rebalansu proračuna za leto 2015. Rebalansov proračuna za leta 2016, 2017 in 2018 ni bilo, zato točka "rebalans" v teh letih ni prikazana.

Vir: MF, preračuni FS.

prihodkov je črpanje evropskih sredstev, ki naj bi preseгло 1 mrd EUR. Glede na to, da je bilo lani v državni proračun vplačanih 208 mio EUR iz prejšnje finančne perspektive, naj bi se dejansko črpanje sredstev iz aktualne perspektive letos povečalo za 430 mio EUR oziroma za okoli 75 %. To je optimistična predpostavka ob možnosti nadaljevanja težav pri črpanju in preteklih izkušnjah glede dejanske končne realizacije (Slika 3.3).

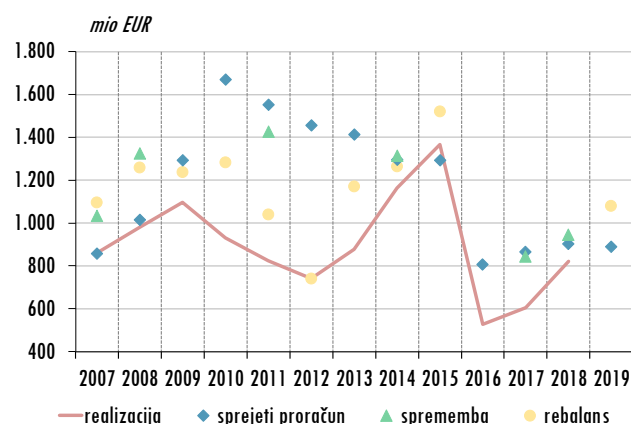
**Rast odhodkov državnega proračuna se bo letos občutno okrepila predvsem zaradi dogovorjenega povišanja stroškov dela.** Odhodki naj bi se letos povečali za skoraj 700 mio EUR oziroma za 7,4 %, potem ko je bila rast lani 3,4-odstotna. Slaba polovica predvidene rasti bo izhajala iz večjih stroškov dela, ki bodo za okoli 300 mio EUR večji kot lani.<sup>12</sup> Investicijski odhodki in transferi naj bi se podobno kot lani povečali za več kot 30 %. Ocenjujemo, da je pomemben del

Slika 3.4: Odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. \*Predlog rebalansa proračuna RS 2019 (jan. 2019).

Slika 3.5: Investicijski odhodki in transferi



Opomba: Točke za "rebalans", "sprejeti proračun" in "sprememba" se nanašajo na sprejete proračunske dokumente za določeno leto. Npr. točka "rebalans" v letu 2015 ustreza seštevku postavk "42 Investicijski odhodki" in "43 Investicijski transferi" v rebalansu proračuna za leto 2015. Rebalansov proračuna za leta 2016, 2017 in 2018 ni bilo, zato točka "rebalans" v teh letih ni prikazana.

Vir: MF, preračuni FS.

<sup>12</sup> Plače in drugi izdatki zaposlenim ter tekoči transferi v javne zavode za sredstva za plače in druge izdatke zaposlenim.

povečanja teh sredstev odvisen od uspešnosti črpanja evropskih sredstev, tako da lahko kot v predhodnih letih končna realizacija zaostane za projekcijami (Slika 3.5). Pomembno bodo k skupni rasti prispevale subvencije, ki naj bi se povečale za 108 mio EUR oziroma za 27,2 %. Nadaljevala naj bi se visoka rast izdatkov za blago in storitve (7,7 %), h kateri bodo približno polovico prispevali večji odhodki za vojaško opremo. Povečanje transferov posameznikom in gospodinjstvom (36 mio EUR oziroma 2,8%) pa bo manjše kot lani. Nadaljevanje ugodnih razmer na trgu dela bo prispevalo k manjšim denarnim nadomestilom, medtem ko se bodo zaradi sprejetih ukrepov povečali odhodki za denarno socialno pomoč, državne štipendije ter za varstvo duševno in telesno prizadetih. Transfer v pokojninsko blagajno naj bi se tudi letos zmanjšal (-3,5 %), a precej manj kot v predhodnih štirih letih (v povprečju -10,3 % letno). Ob tem bo rast prihodkov pokojninske blagajne ob nadaljevanju rasti zaposlenosti in plač tudi letos visoka, vendar bo znižanje potrebnega transfera iz državnega proračuna manjše zaradi dviga odhodkov za pokojnine. Letos naj bi se znova za približno desetino znižala tudi plačila obresti. To kaže na nadaljnjo pomembno vlogo predpostavke o vztrajanju nizkih obrestnih mer pri doseganju nominalnega presežka.

Tabela 3.1: Državni proračun RS

				rast v mio EUR		rast v %		prispevek k rasti v o. t.	
	2017	2018	2019*	2018	2019*	2018	2019*	2018	2019*
<b>Prihodki skupaj</b>	<b>8.830</b>	<b>10.000</b>	<b>10.354</b>	<b>1.170</b>	<b>353</b>	<b>13,3</b>	<b>3,5</b>	<b>13,3</b>	<b>3,5</b>
Dohodnina	1.100	1.280	1.409	180	129	16,4	10,1	2,0	1,3
Davek od dohodkov pravnih oseb	766	846	900	79	54	10,4	6,4	0,9	0,5
Davek na dodano vrednost	3.504	3.757	3.949	253	192	7,2	5,1	2,9	1,9
Trošarine	1.585	1.560	1.543	-26	-16	-1,6	-1,1	-0,3	-0,2
Nedavčni prihodki	671	867	593	196	-273	29,2	-31,5	2,2	-2,7
Prejeta sredstva iz EU	395	794	1.018	399	224	101,0	28,2	4,5	2,2
Ostalo	808	897	941	89	44	11,0	4,9	1,0	0,4
<b>Odhodki skupaj</b>	<b>9.156</b>	<b>9.464</b>	<b>10.160</b>	<b>307</b>	<b>697</b>	<b>3,4</b>	<b>7,4</b>	<b>3,4</b>	<b>7,4</b>
Plače in drugi izdatki zaposlenim	1.000	1.038	1.118	38	80	3,8	7,7	0,4	0,8
Izdatki za blago in storitve	728	785	845	57	60	7,8	7,7	0,6	0,6
Transferi posameznikom in gospod.	1.261	1.304	1.340	43	36	3,4	2,8	0,5	0,4
Plačila obresti	977	861	785	-117	-76	-11,9	-8,8	-1,3	-0,8
Subvencije	380	396	504	15	108	4,0	27,2	0,2	1,1
Investicijski odhodki in transferi	605	822	1.079	217	257	35,8	31,3	2,4	2,7
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.226	1.145	1.110	-81	-35	-6,6	-3,0	-0,9	-0,4
Tekoči transferi v javne zavode	1.953	1.917	2.084	-36	166	-1,8	8,7	-0,4	1,8
Ostalo	1.026	1.197	1.296	171	99	16,7	8,3	1,9	1,0
<b>Saldo</b>	<b>-326</b>	<b>537</b>	<b>194</b>	<b>863</b>	<b>-343</b>				

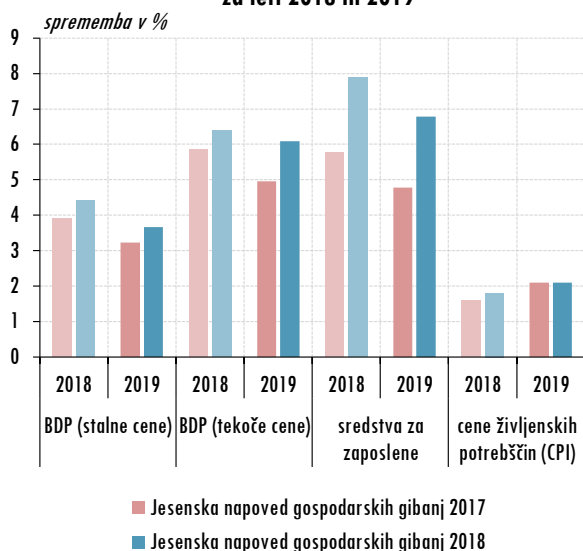
Vir: Ministrstvo za finance, preračuni FS. Opombe: \*Predlog rebalansa proračuna RS za leto 2019 (januar 2019).



#### 4. Primerjava predloga rebalansa in sprejetega proračuna za leto 2019

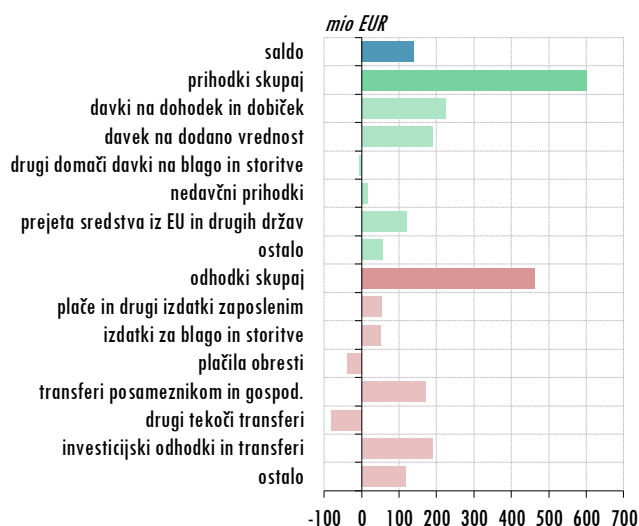
**Predlog rebalansa predvideva višji presežek državnega proračuna v letu 2019 kot jeseni 2017 sprejeti proračun, kar je predvsem posledica višje projekcije prihodkov ob boljših makroekonomskih izhodiščih.** Sprejeti proračun za 2019, ki ga je Državni zbor RS potrdil novembra 2017, je temeljil na jesenski napovedi UMAR iz leta 2017, ki je bila manj ugodna od jesenske napovedi 2018, na kateri temelji predlog rebalansa (Slika 4.1). Ugodnejša makroekonomska izhodišča za predlog rebalansa se odražajo v občutno višji projekciji prihodkov, in sicer za okoli 600 mio EUR. Skoraj dve tretjini povečanja sta posledica večjih davčnih prihodkov, večja naj bi bila tudi prejeta evropska sredstva. Za okoli 500 mio EUR so večji tudi predvideni odhodki. Glavnina povečanja je posledica večjih predvidenih izdatkov za investicije, delno tudi v povezavi z bolj optimističnimi predpostavkami glede črpanja evropskih sredstev, ter transferov posameznikom in gospodinjstvom kot posledica sproščanja varčevalnih ukrepov in sprejemanja novih na področju socialnih transferov. Večji kot v sprejetem proračunu so tudi izdatki zaradi višjih stroškov dela ter odhodki za vmesno porabo.

**Slika 4.1: Napovedi rasti makroekonomskih agregatov za leti 2018 in 2019**



Vir: UMAR, preračuni FS.

**Slika 4.2: Razlika med predlogom rebalansa in sprejetim proračunom za 2019**



Vir: MF, Proračun RS za 2019 (nov. 17) in Predlog rebalansa proračuna RS za 2019 (jan. 19).

## 5. Makroekonomska in javnofinančna tveganja

**Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija, na katerem temeljijo proračunski dokumenti in s tem tudi predlog rebalansa državnega proračuna za leto 2019, so negativna in izhajajo zlasti iz mednarodnega okolja.** Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunski dokumenti, izhaja iz lanske jesenske napovedi UMAR. Ta je za letos predvidela nadaljnjo upočasnitev gospodarske rasti na 3,7 % iz napovedanih 4,4 % v letu 2018. Predvidena gospodarska gibanja naj bi kljub temu ostala ugodna in pozitivno vplivala na davčne osnove.<sup>13</sup> Po pripravi napovedi UMAR so mednarodne institucije zaradi slabših podatkov od pričakovanih konec lanskega leta in povečanja negotovosti začele zniževati napovedi letošnje gospodarske rasti v glavnih trgovinskih partnericah Slovenije.<sup>14</sup> Negotovost je povezana predvsem z možnostjo zaostritve trgovinskih sporov, poslabšanjem razmer na finančnih trgih, občutno upočasnitvijo gospodarske aktivnosti na Kitajskem ter političnimi razmerami v pomembnih svetovnih gospodarstvih (negotovosti glede delovanja državnih služb v ZDA, Brexit, razmere v Italiji in v Franciji). Povečanje negotovosti se zaenkrat odraža zlasti v nižanju vrednosti kazalnikov razpoloženja in pričakovanj. Občutno poslabšanje razmer v mednarodnem okolju ima lahko resne posledice za majhno odprto gospodarstvo, kot je Slovenija. Poleg neposrednega negativnega vpliva na izvoz lahko vpliva tudi na odlaganje odločitev o porabi oziroma zmanjšanje investicij in končne potrošnje. Tako bi lahko poraba gospodinjstev rasla še počasneje od napovedi, kar se je po trenutno razpoložljivih podatkih zgodilo že v lanskem letu in kar predstavlja dodatno tveganje za fiskalne projekcije. Ob tem ECB zaenkrat še ni spremenila namer glede postopne normalizacije denarne politike, ki bi lahko vplivala na višje obrestne mere in posledično povečala stroške financiranja, tudi še vedno visokega javnega dolga.

---

<sup>13</sup> Rast nominalnega BDP in sredstev za zaposlene naj bi bila sicer nekoliko nižja kot lani, a vseeno občutno višja kot v obdobju 2014–2016.

<sup>14</sup> Zadnjo razpoložljivo napoved je pripravil IMF, ki je januarja 2019 občutno znižal napoved gospodarske rasti za letos v Nemčiji in Italiji, naših najpomembnejših trgovinskih partnericah.