



Številka: 4101-25/2018/152
Ljubljana, 20.2.2019
EVA
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Stališče Vlade Republike Slovenije do ocene Fiskalnega Sveta Republike Slovenije – Ocena skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili, z dne 11.02. 2019 – predlog za obravnavo
1. Predlog sklepov vlade:
Na podlagi četrtega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije naseji dne.....sprejela naslednji
S K L E P :
Vlada Republike Slovenije je sprejela Stališče do Ocene skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili in ga posreduje v seznanitev Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu RS.
Stojan Tramte GENERALNI SEKRETAR
Sklep prejmejo:
– Ministrstvo za finance – Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:
/
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:
mag. Saša Jazbec, državna sekretarka mag. Irena Drmaž, generalna direktorica
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:
/
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:
dr. Andrej Bertonec, minister mag. Saša Jazbec, državna sekretarka Natalija Kovač Jereb, državna sekretarka Metod Dragonja, državni sekretar Alojz Stana, državni sekretar

mag. Irena Drmaž, generalna direktorica
dr. Katja Lautar, sekretarka

5. Kratek povzetek gradiva:

Vlada RS se je seznanila z mnenjem Fiskalnega sveta RS - Ocena skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili in podaja svoje stališče do ugotovitev v oceni Fiskalnega sveta RS.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none">– nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja– razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna– razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

/

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1		
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):				
<ul style="list-style-type: none"> – prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov, – odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov, – obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov. 				

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

Gradivo nima finančnih posledic, ker gre zgolj za stališče Vlade Republike Slovenije do Ocene skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili.

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

Predlagano gradivo ni bilo poslano združenjem občin v usklajevanje saj gre zgolj za stališče vlade do Ocene skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili.

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

NE

<p>(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.) Gradivo je del postopka priprave rebalansa proračuna države, za katerega ni predvideno, da bi bila vanj vključena javnost.</p>	
<p>(Če je odgovor DA, navedite: Datum objave: V razpravo so bili vključeni: – nevladne organizacije, – predstavniki zainteresirane javnosti, – predstavniki strokovne javnosti.</p> <p>Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):</p> <p>Upoštevani so bili: – v celoti, – večinoma, – delno, – niso bili upoštevani.</p> <p>Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:</p> <p>Poročilo je bilo dano</p> <p>Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)</p>	
<p>10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:</p>	<p>NE</p>
<p>11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:</p>	<p>NE</p>
<p>dr. Andrej Bertonec MINISTER</p>	

PRILOGE:

- Stališče do Ocene skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili

Številka:

Datum: 20.2.2019

Na podlagi četrtega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije naseji dne....sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije je sprejela Stališče do Ocene skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili in ga posreduje v seznanitev Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu RS.

Stojan Tramte
GENERALNI SEKRETAR

Sklep prejmejo:

- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

STALIŠČE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE DO OCENE FISKALNEGA SVETA RS – Ocena skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili, z dne 11.02. 2019

1. UVOD

Ministrstvo za finance je 25.1.2019 Fiskalnemu svetu posredovalo Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 in dopolnjen Osnutek proračunskega načrta 2019. Fiskalni svet je na podlagi 2. točke drugega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, v nadaljnjem besedilu ZFisP) pripravil oceno upoštevanja fiskalnih pravil v predlogu rebalansa državnega proračuna.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) zaradi državnozbornih volitev v letu 2018 ni pripravila novega predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za leta 2019 do 2021, niti predloga sprememb državnega proračuna za leto 2019, saj je v tem obdobju opravljala zgolj tekoče posle. Opravljanje tekočih poslov pomeni, da vlada v odstopu ne more sprejemati dokončnih političnih odločitev glede ukrepov, ki bi zagotovili izvedbo ciljnega srednjeročnega scenarija fiskalne politike. Zaradi navedenega in dejstva, da je bilo od nastopa mandata aktualne vlade do roka, določenega za pripravo osnutka proračunskega načrta, nemogoče pripraviti ustrezne ukrepe, je vlada jeseni 2018 sprejela zgolj Osnutek proračunskega načrta za leto 2019 ob predpostavki nespremenjenih politik. Ob tem pa se je zavezala, da bo hkrati z rebalansom državnega proračuna pripravila dopolnjen osnutek proračunskega načrta 2019 in ga posredovala Evropski komisiji. Na tej podlagi in skladno z ZFisP je bilo treba pripraviti spremembe Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (Uradni list RS, št. 21/17, 65/17 in 57/18) in ga posredovati v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor) in v oceno Fiskalnemu svetu. Odlok o spremembah okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (Uradni list RS, št. 82/18) je bil sprejet v državnem zboru 21. decembra 2018. Vlada je 6. decembra 2018 Fiskalnemu svetu v oceno izpopolnjevanja fiskalnih pravil posredovala najprej predlog Odloka o spremembah okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (v nadaljevanju Okvir) v katerem so bile opravljene spremembe le za leto 2019, 25. januarja 2019 pa še predlog rebalansa državnega proračuna za leto 2019.

Okvir upošteva vse okoliščine, ki vplivajo na meje izdatkov doseganje ciljnih saldov: zakonodajne spremembe, sprejete v letu 2018, ki vplivajo na leto 2019; poleg tega upošteva še fiskalne projekcije na podlagi tekočih gibanj in realizacije, novelirane makroekonomske projekcije iz Jesenske napoved gospodarski gibanj 2018, UMAR (UMAR glede na makroekonomske razmere ni pripravil posebne zimske napovedi), in učinke Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 83/18, v nadaljevanju ZIPRS1819). Predlog rebalansa državnega proračuna in dopolnjen osnutek proračunskega načrta 2019 sta pripravljena na podlagi spremenjenega Okvira, sprejetih ukrepov in novih napovedi prihodkov.

2. POVZETEK OCENE FISKALNEGA SVETA RS

Fiskalni svet je v Oceni skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili ocenil:

- skladnost predloga rebalansa državnega proračuna za leto 2019 s sprejetim Okvirjem za leto 2019

Fiskalni svet ocenjuje, da predlog rebalansa proračuna ni v celoti usklajen z decembra sprejetim Okvirom, ter tudi, da enako kot v Okviru tudi v rebalansu niso spoštovana zakonsko določena fiskalna pravila. Fiskalni svet ugotavlja, da je raven odhodkov usklajena, presežek ciljnega salda državnega proračuna pa je za 0,1% BDP višji kot v decembru sprejetem okvirju. Podobno velja za celoten sektor država. Višja presežka sta posledica nespremenjenih izdatkov ob napovedi višjih prihodkov. Pri tem je Fiskalni svet povzel oceno Okvira, ki je bil sprejet decembra 2018 in ocenil, da bi morala biti rast izdatkov sektorja država nižja. Ob tem Fiskalni svet opozarja tudi na pomanjkanje transparentnosti pri sprejemanju proračunskih dokumentov z vidika časovnice procesa priprave Okvira in rebalansa proračuna.

- izpolnjevanje fiskalnih pravil za sektor država na osnovi decembrske spremembe Okvira

Fiskalni svet ugotavlja, da se je stanje javnih financ izboljšuje od leta 2017 dalje in da je bil saldo sektorja države v letih 2017 in 2018 strukturno uravnotežen. Predlagani proračunski dokumenti za leto 2019 nakazujejo ekspanzivno fiskalno politiko, ki je po mnenju Fiskalnega sveta v danih okoliščinah in ob še vedno ugodni napovedi gospodarske rasti neustrezna in vodi v nepotrebno strukturno poslabšanje stanja javnih financ. V ta namen bi bilo potrebno zagotoviti ukrepe, ki bi vodili v trajno izboljšanje javnih financ. Oddaljevanje od srednjeročnega fiskalnega cilja je tako neustrezno in se s tem zamuja priložnost ustvarjanja zadostnega manevrskega prostora v dobrih časih za blaženje negativnih posledic gospodarskega ohlajanja v prihodnje. Okvir in predlog proračunskega načrta predvidevata v letu 2019 maksimalen obseg izdatkov sektorja država v višini 20,610 mio EUR. V skladu 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 rasti. Fiskalni svet izpostavlja, da se dokumenti nanašajo le na leto 2019 in ne odražajo zahteve po srednjeročni usmerjenosti fiskalne politike. Predvideno znižanje dolga je v skladu s pravili Pakta stabilnosti in rasti.

- realističnost projekcij prihodkov in odhodkov v predlogu rebalansa proračuna

Rast prihodkov naj bi se v letu 2019 glede na preteklo leto upočasnila, medtem ko se bo rast odhodkov okrepila, kar posledično pomeni nižji presežek državnega proračuna, kot je bil v prejšnjem letu. Rast najpomembnejših davčnih prihodkov se bo upočasnila v skladu s pričakovanimi gibanji davčnih osnov. Ključno rast prihodkov pomeni predpostavka o črpanju evropskih sredstev, ki je po mnenju sveta zelo optimistična.

Rast odhodkov se bo okrepila predvsem zaradi dogovorjenega povečanja stroškov dela. Visoko se bodo povečali investicijski odhodki in transferi, ki pa so v veliki meri odvisni od uspešnosti črpanja evropskih sredstev. Transferji posameznikom in gospodinjstvom se bodo zmanjšali zaradi manjših denarnih nadomestil za brezposelne in povečali zaradi ukrepov na področju socialne politike. Znižal se bo transfer v pokojninsko blagajno in plačila za obresti.

Presežek v rebalansu predvideva višji presežek državnega proračuna v letu 2019 kot v jeseni 2017, kar je predvsem posledica višjih prihodkov ob boljših makroekonomskih izhodiščih.

3. STALIŠČE VLADE RS DO OCENE FISKALNEGA SVETA RS

Vlada v nadaljevanju podaja svoje stališče do navedenih ugotovitev Fiskalnega sveta RS:

- **Izhodiščno stanje in spremenjene okoliščine pred sprejemom sprememb Okvira za leto 2019 in dopolnjenim osnutkom proračunskega načrta 2019 ter sprejem enoletnih sprememb.**

V letu 2018 je Slovenija peto leto zapored beležila rast gospodarske aktivnosti. Ta je rasla hitreje od rasti potencialnega proizvoda, je široko osnovana in ne kaže znakov pregrevanja. Ugodna gospodarska gibanja so prispevala k izboljšanju stanja javnih financ, kjer Slovenija od leta 2017 dalje beleži presežek. Presežek je za leto 2018 ocenjen na 0,8% BDP in za leto 2019 na 0,55% BDP. Doseganje nominalnega presežka v javnih financah ter razmeroma ugodna gospodarska rast omogočata, da Slovenija izpolnjuje pravilo o dolgu. Dolg države se znižuje hitreje, kot je bilo predvideno, saj se je v enem letu znižal za 3,7 odstotne točke BDP; predvsem zaradi uspešnega upravljanja dolga in izvedene privatizacije. S tem se ustvarja pomemben fiskalni prostor na srednji rok.

Slovenija je v letu 2016 po šestih letih izšla iz korektivne roke Pakta stabilnosti in rasti in tako prešla v preventivno roko pakta (brez prehodnega oz. t.i. tranzicijskega obdobja, ki na primer velja za pravilo dolga). V obdobju preventivne roke pakta je Slovenija sprejela fiskalno pravilo, ki v prehodnem obdobju sledi določbam Pakta stabilnosti in rasti. Leta 2015 so bile za Slovenijo določene zahteve, ki niso izhajale iz preventivne, ampak še iz korektivne roke pakta. Takrat se je mnenje Slovenije glede oddaljenosti Slovenije od srednjeročnega cilja (MTO) zelo razlikovalo od mnenja Evropske komisije. Kljub opozorilom so bile s strani Evropske komisije v primerjavi z drugimi državami članicami EU za Slovenijo določene zelo visoke zahteve glede doseganja fiskalnega napora.

Izračunom Ministrstva za finance pritrjuje tudi Fiskalni svet, ko ugotavlja, da je bila Slovenija v letih 2017 in 2018 že srednjeročno uravnotežena. Slovenija je v zadnjih petih letih poleg javnofinančnega položaja pomembno izboljšala tudi stanje na področju makroekonomskih neravnovesij in izboljšala odpornost gospodarstva na morebitne šoke. Kljub navedenemu izboljšanju pa to po mnenju Fiskalnega sveta ne zadošča zaradi togo postavljenih tehničnih pravil Fiskalnega pakta in t.i. matrike zahtevanih fiskalnih naporov. Povedano drugače to pomeni, da bi bilo treba ne glede na izhodiščno stanje oddaljenosti od srednjeročnega cilja (ki si ga sicer različno razlagata Evropska komisija in Republika Slovenija) vsako leto stopnjevati fiskalne napore in v tem delu je leto 2019 z vidika zahtev EU leto preloma. To pomeni, da je treba ne glede na okoliščine (menjave vlad, obdobja brezvladja, konjunktura ali recesije) voditi izključno restriktivno fiskalno politiko ter se izogibati vsem intervencijam, ki povečujejo izdatke sektorja država. Spremembe Odloka za leto 2019 je bilo treba sprejeti na podlagi analize stanja, spremenjenih okoliščin in sistemsko ne-trajno rešenih ukrepov preteklih let, saj v nasprotnem primeru ne bi bilo mogoče izvajati zakonov in drugih predpisov, ki so bili v vmesnem obdobju sprejeti v državnem zboru.

Makroekonomski napovedi, ki je bila spremenjena jeseni 2017 in na podlagi katere so bili takrat ocenjeni prihodki in postavljeni odhodkovni cilji (v Odloku o okviru za pripravo

proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020, Uradni list RS, št. 21/17 in 65/17, in v sprejetem proračunu za leto 2019, ki se je prav tako sprejel konec leta 2017), je sledila pomladanska napoved 2018, ki je bila ugodnejša od jesenske napovedi 2017, nato pa nova jesenska napoved 2018, ki ponovno nekoliko znižuje ključne gospodarske kazalce. Letne oziroma dvoletne spremembe napovedi in zastavljeni srednjeročni cilj zahtevajo hitra prilagajanja tudi v posameznih letih. Gospodarska rast pomembno vpliva na izboljšanje javnih financ, kar se kaže skozi povečane prilive iz naslova davčnih prihodkov. Krepi se zaposlovanje, podjetja ustvarjajo več dodane vrednosti in boljše rezultate. Pozitivne razmere na trgu dela v letu 2018 so omogočile, da sta pokojninska in zdravstvena blagajna lažje izpolnjevali svoje obveznosti. Na višje dovoljene odhodke državnega proračuna, ki zajema 40 % sektorja država, pa so vplivali predvsem sprejeti novi ukrepi z uveljavitvijo v letu 2019: dogovor glede politike plač v javnem sektorju, vpliv zakona o socialnovarstvenih prejemkih, dogovorjena višja povprečnina za občine in višina letnega dodatka za upokoјence. Vse te spremenjene okoliščine so poleg noveliranih projekcij na podlagi tekočih gibanj ter jesenske napovedi UMAR upoštevane v spremembi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 za leto 2019.

Ob upoštevanju zgornjih mej izdatkov iz Okvira je bil dopolnjen osnutek proračunskega načrta 2019 pripravljen na podlagi projekcij iz predloga rebalansa 2019, ki med drugim upoštevajo realizacijo po denarnem toku za skoraj celo leto 2018 (11 mesecev) in ocene še ne končnih rezultatov proračunov občin. Upoštevane so bile nove zakonske obveznosti na podlagi ZIPRS1819, kakor tudi vsi ocenjeni učinki iz naslova dogovora glede plač v javnem sektorju, sprememb socialnih transferov ter posledično povečanje obsega porabe zdravstvene blagajne in blagajn lokalnih skupnosti.

Pri prihodkih so bile upoštevane najnovejše ocene realizacije, ki so vplivale na spremembo prihodkov v primerjavi z osnutkom proračunskega načrta 2019 brez spremenjenih politik. Navedeno ponovno kaže na to, da se ocene in okoliščine hitro spreminjajo in da vseh dejavnikov ni mogoče predvideti. Povedano drugače to pomeni, da je realizacija na podlagi ocen in projekcij neko bodoče negotovo stanje, ki se sicer pričakuje, ne more pa se z gotovostjo trditi, da realizacija ne bo odstopala od ocen in projekcij. Če bi odstopanja želeli preprečiti, bi morali sprejeti zavezujoča merila (strukturni saldo je zelo volatilen tako zaradi različnih uporabljenih napovedi, projekcij, kot izračunov proizvodne vrzeli).

Ponovno je treba izpostaviti dejstvo, da je vlada nastopila mandat 13. septembra 2018, zato v vmesnem času ni bilo možno sprejeti politik in ukrepov, ki bi vplivali srednji rok. Kot že povedano, mora vlada pri načrtovanju javnofinančnih prihodkov in odhodkov zasledovati zadnjo makroekonomsko napoved. Vlada kljub zavedanju problema naslavljanja in spreminjanja Odloka le za eno leto meni, da je za srednjeročne načrte in ustrezno fiskalno strategijo treba počakati na pomladansko napoved 2019, pri tem pa si je treba prizadevati za dosego širšega družbenega in ekonomskega prepleta politik pri upoštevanju fiskalnih ciljev. Zgolj »numerični in matematični cilji« ne zagotavljajo ustreznosti vodenja ekonomskih politik in tudi ne naslavljanja vseh izzivov v posameznem letu.

Pri postavljanju numeričnih ciljev je pomembno upoštevanje njihove variabilnosti med ocenjenimi vrednostnimi in dejanskimi. Predhodne ocene proizvodne vrzeli in ocene, ki temeljijo na dejanskih podatkih, se bistveno razlikujejo. Ocena, ki temelji na dejanskih podatkih v letu 2018 kaže, da je bila v letu 2015 proizvodna vrzel za Slovenijo -3,2 in ne -0,5, kot je bila ocenjena v letu 2015. Po tej oceni je proizvodna vrzel v 2016 in 2017 znašala -1,6 in 1,1 v primerjavi z -0,3 in 1,8, kot je bila ocena v tekočem letu.

	Proizvodna vrzel	
	Tekoče leto (ocena)	Leto 2018 (dejansko)
2015	-0.5	-3.2
2016	-0.3	-1.6
2017	1.8	1.1

Vir: Evropska komisija

Razlika bistveno vpliva na zahtevan fiskalni napor. Tudi analiza (Report on Public Finances in EMU2018, EC 2019) kaže občutno vrzel med dejanskim in zahtevanim fiskalnim naporom držav članic (brez držav v okviru korektivnega dela pakta). Iz veljavne EU zakonodaje ni mogoče nedvomno ugotoviti, ali se doseganje MTO ugotavlja ex-ante ali ex-post. Dejstvo je, da z vidika odprtja procedure znatnega odklona poseben problem pomeni dvoletni zapored ex post ugotovljen znaten odklon. To dejstvo je pomembno, saj je od tega odvisno, kdaj je MTO dosežen in se uveljavi fiskalno pravilo, določeno v 3. členu ZFisP. Tudi na ravni EU se z letom 2019 izteka ex post vrednotenje triletnega obdobja za doseg MTO, hkrati pa se prične nova postopek za izračun MTO 2020 - 2022. Pri tem je pomembno tudi to, da Evropska komisija ni pojasnila posledic nedoseganja MTO in istočasno prehoda na nov MTO.

- **Srednjeročni fiskalni okvir, doseganje strukturnega salda**

V Sloveniji so bile v letih 2017 in 2018 po oceni Fiskalnega sveta javne finance strukturno uravnotežene (v letu 2018 je saldo uravnotežen navkljub scenariju brez sprememb politik). Da bi Slovenija dosegla fiskalne zahteve, se mora z ustreznimi fiskalnimi napori približevati srednjeročnemu cilju (MTO) in nato tam tudi ostati. Upoštevanje verjetnega ekonomskega scenarija v letu 2019 pa poslabšuje strukturni saldo (fiskalni napor je negativen). Kljub temu vlada meni, da je v srednjeročnem obdobju (do konca mandata leta 2022) mogoče uravnotežiti javne finance. MTO za Slovenijo je s strani Evropske komisije določen na ravni strukturnega presežka v višini 0,25 % BDP in bi moral biti dosežen v letu 2019. To bi pomenilo izredno strukturno zahtevno in hitro nadaljnjo konsolidacijo javnih financ. S tem bi lahko ogrozili nadaljnjo rast slovenskega gospodarstva, kar bi imelo negativne posledice za krepitev potencialne rasti in blaginje prebivalstva. Nesporno je, da bo potrebno v naslednjih letih sprejeti nadaljnje dolgoročne ukrepe za zagotovitev dodatnega fiskalnega napora, sicer MTO ne bo mogoče doseči, vendar še enkrat poudarjamo, da lahko predloge ukrepov za zagotovitev fiskalnega napora predlaga vlada, sprejme pa Državni zbor.

V letu 2019 bo zato pomembna določitev srednjeročne fiskalne politike glede na pričakovani nov srednjeročni cilj (MTO), ki ga bo potrebno zasledovati v obdobju 2020 – 2022. Okoliščine so za Slovenijo boljše kot leta 2015, ko se je postavljala trenutni MTO. Poročilo Evropske komisije o fiskalni vzdržnosti za leto 2018 to potrjuje. Ocena Slovenije na dolgi rok je boljša, razvrščeni smo med države s srednjim tveganjem, čemur botruje predvsem izboljšano javnofinančno stanje in zniževanje dolga, kot ob pripravi predhodnega poročila v letu 2015. Seveda pa je nujno nasloviti izzive, povezane s staranjem prebivalstva, ki predstavljajo glavni vir dolgoročnih in srednjeročnih tveganj. Posledično je pričakovati nov, spremenjen MTO.

Vlada bo spomladi z novim Odlokom za obdobje 2020-2022 in Programom stabilnosti 2019 pripravila novo fiskalno strategijo, ki bo upoštevala nov MTO. Pri tem velja izpostaviti, kot pravilno priporoča tudi Fiskalni svet, da je treba sprejeti in se dogovoriti o potrebnih strukturnih ukrepih za celotno srednjeročno obdobje že spomladi 2019.

Glede na naravnost fiskalne politike bi bilo potrebno upoštevati tudi zadnje analize gospodarske aktivnosti, kjer tudi evro vrh zavzema stališče, da mora splet politik v evro območju podpreti gospodarsko rast, hkrati pa ohraniti dolgoročno vzdržnost in stabilnost. Ta smer je posebej pomembna na srednji rok in ne le v vsakoletnem ocenjevanju dokumentov. V tem kritičnem trenutku, ko se cikel umirja, je pomembno, da ta splet politik okrepi zaupanje med potrošniki in vlagatelji, kar hkrati pomeni prizadevanje za srednjeročno stabilnost. Fiskalna politika mora zagotoviti javnofinančno stanje, ki lahko podpre stabilnost in je skladno s potrebo po pripravljenosti na vpliv staranja prebivalstva in po doseganju sestave takih javnih odhodkov in prihodkov, ki bodo spodbujali gospodarsko rast.

V povezavi z ugotovitvijo Fiskalnega sveta, da dolg kljub znižanju v zadnjih letih ostaja visok in da njegovo povišanje glede na predkrizno raven, tj. leto 2008, ostaja med najbolj občutnimi v EU, je treba poudariti, da je Slovenija tista država evro območja (EA-19), ki svoj dolg sektorja država v razmerju do BDP znižuje kot druga najbolj uspešna država (takoj za Irsko). Slovenija je namreč dolg znižala z 82,6 % BDP v letu 2015 na ocenjenih 70,3 % BDP v letu 2018, kar pomeni za 12,3 odstotne točke BDP. To tudi pomeni, da je napor Slovenije pri zniževanju dolga države za dobrih 6 odstotnih točk BDP večji, kot to narekuje pravilo o dolgu EU, ki je ciljno raven dolga države za Slovenijo za leto 2018 predvidel v višini 76,5 % BDP.

V letu 2019 se načrtuje še odločnejše znižanje dolga, da ta konec leta doseže 66 % BDP oziroma za skoraj 7 odstotnih točk BDP nižje od zahteve pravila o dolgu, ki za ustrezen določa dolg v višini 72,8 % BDP. Ob tem je treba poudariti, da dolg Slovenije vsebuje več kot 3 % BDP prispevka Slovenije različnim evropskim mehanizmom pomoči.

- **Ocene prihodkov in izpostavljenih odhodkov v predlogu rebalansa državnega proračuna**

Uspešna napoved prihodkov je v veliki meri odvisna od zanesljivih vhodnih podatkov, kot so ocena realizacije za tekoče leto in zanesljivi makroekonomski indikatorji. UMAR je neodvisna institucija, ki pripravlja makroekonomske napovedi, na katere Ministrstvo za finance oz. vlada nima vpliva (in tudi ne more izreči dvoma o njej). V povezavi z napovedmi je treba upoštevati, da je zanesljiva napoved odvisna tudi od točnosti zunanjih podatkov, ki niso v neposredni povezavi s samim matematičnim napovedovanjem davčnih prihodkov, temveč so tudi produkt zunanjih institucij, na katere vlada prav tako nima vpliva, saj delujejo kot samostojne ustanove v okviru svojih zakonskih normativov in avtonomije. Primer sta Slovenski državni holding, od katerega Ministrstvo za finance pridobi napoved o načrtovani višini dividend od podjetij v državni lasti (nedavčni prihodki), ter Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko v vlogi organa upravljanja, od katere Ministrstvo za finance pridobi napoved črpanja evropskih sredstev, ki temelji na napovedih ministrstev.

Poleg navedenega je treba izpostaviti tudi dejstvo, da je FURS v letu 2018 z inšpekcijskimi nadzori v državni blagajni povečal prihodke za 163,8 milijonov evrov dodatnih davčnih obveznosti. Finančni inšpekcijski nadzori so bili ciljno usmerjeni na tvegana področja, pri čemer so bile aktivnosti nadzora usmerjene v odkrivanje in zmanjševanje obsega davčnih in

carinskih utaj ter v izboljšanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti. Tovrstnih dejavnikov pri pripravi proračuna za leto 2019 v letu 2017 ni bilo mogoče upoštevati, prav tako takšnih dejavnikov ne more upoštevati UMAR v svojih projekcijah.

Pri napovedovanju prihodkov obstajajo tudi druge nedavčne kategorije prihodkov, ki so z vidika napovedovanja izjemno težke oziroma nevhvaležne, saj so v veliki meri odvisne od razmer v danem trenutku. Eden takšnih je na primer upravljanje zakladnice z dolgom RS (problem/negotovost pri knjiženju in prevoda v ESA 2010) ter v primeru trgovanja s kuponi CO₂ višina cene kupona na trgu. Za primerjavo, cena kupona na tono CO₂ je leta 2017 ob pripravi proračuna znašala 5,8 EUR, medtem, ko je v istem obdobju leta 2018 dosegla zgodovinsko najvišjo ceno in sicer 25,2 EUR na tono CO₂, kar predstavlja razliko v napovedi v višini 46 mio EUR.

V povezavi z ugotovitvijo Fiskalnega sveta, da je pomemben del pričakovanega povečanja skupnih prihodkov odvisen od učinkovitega črpanja evropskih sredstev in da obstaja bojazen, da se končna realizacija ne bo približala projekcijam ob sprejemanju proračunskih dokumentov, posledično pa naj bi se to odrazilo v manjših odhodkih za investicije, je treba pojasniti, da so bili na področju črpanja evropskih sredstev že storjeni odločilni koraki, na podlagi katerih so navedene projekcije pripravljene. Upoštevano je bilo, da je Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko v vlogi organa upravljanja ministrstvom že dodelila sredstva preko izdanih odločitev o podpori v višini 2,3 milijarde EUR (EU del), kar predstavlja 76 % razpoložljivih sredstev in da znašajo pogodbeno vezana sredstva 1,84 milijarde EUR (EU del), kar predstavlja 60 % razpoložljivih sredstev (Poročilo o črpanju za obdobje od januarja 2014 do konca decembra 2018, SVRK). Za večino dodeljenih sredstev so ministrstva že izvedla javne razpise in z izbranimi izvajalci sklenila pogodbe o sofinanciranju. Projekti se že izvajajo, prav tako se izplačujejo že izvedene aktivnosti, zato se pričakuje, da se bo zmanjšala vrzel med pogodbeno vezanimi sredstvi, ki imajo potrebno osnovo za izvedbo projektov ali programov, in izplačili, kar pa bo v naslednji fazi vodilo tudi do večjega črpanja evropskih kohezijskih sredstev. Navedeno pomeni, da se v proračunu pričakuje večji obseg EU odhodkov in posledično EU prihodkov že v tekočem letu.

Razkorak med načrtovanimi sredstvi v proračunu in dejanskimi izplačili v preteklem obdobju je bil posledica težav pri delovanju vseh akterjev v sistemu izvajanja. Pri tem ni sporno, da do najmanjšega črpanja evropskih sredstev pride na začetku vsake finančne perspektive, saj praviloma projekti, ki bi jih bilo mogoče financirati z evropskimi sredstvi, še ne stečejo. Leto 2019 pomeni, da se je finančna perspektiva prevesila v drugo polovico in da so v večini tudi odpravljene težave, s katerimi so se upravičenci srečevali na terenu, npr. z izzivi na področju javnega naročanja - pomanjkanje izvajalcev/kandidatov za izvedbo del in posledično s ponujenimi cenami, ki so višje od ocenjenih, na področju izdaje okoljskih in drugih dovoljenj ipd. Za namen doseganja rezultatov na področju črpanja evropskih sredstev je vlada določila tudi pospešitvene ukrepe, ki izhajajo iz Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, kjer so aktivnosti prednostno usmerjene predvsem v optimizacijo delovanja informacijskih sistemov in v zmanjšanje razkoraka med izplačili iz proračuna RS in povračili iz proračuna EU. Ob upoštevanju navedenega bi lahko manj optimistične napovedi povzročile nemožnost načrtovanja pravic porabe v rebalansu proračuna za namen izvajanja tistih projektov, ki se financirajo s sredstvi EU, posledično pa bi se ustvarili večji pritiski na povečevanje izdatkov proračunov države prihodnjih let.

V povezavi z ugotovitvijo, da bodo k skupni rasti izdatkov državnega proračuna pomembno prispevale subvencije, ki naj bi se povečale za 108 mio EUR in da se bodo povečali odhodki za denarno socialno pomoč, državne štipendije ter za varstvo duševno in telesno prizadetih, je v zvezi s subvencijami treba pojasniti, da je več sredstev namenjenih predvsem na naslednjih podprogramih: podpora tehnološkim razvojnim projektom, raziskovalni programi in projekti, spodbude za zaposlovanje, razvoj podeželja. V okviru teh podprogramov so sredstva namenjena za naložbe podjetij v raziskave, razvoj in inovacije; raziskovalno infrastrukturo ter razvoj znanja; dostop do delovnih mest ter trajnostno vključevanje mladih na trg dela ter za površinske ukrepe v okviru Programa razvoja podeželja. Ni dvoma, da prinaša tehnološki razvoj na daljši rok višjo gospodarsko rast, tako z ustvarjanjem novega znanja, ki se lahko prelije v gospodarstvo v obliki proizvodov z visoko dodano vrednostjo ali novih podjetij, kot z izobraževanjem odličnih kadrov, ki so kasneje sami sposobni ne le v raziskovalnih institucijah ustvarjati inovacije, nove proizvode in nova podjetja in s tem dvigovati gospodarsko rast. Predvsem pa ima financiranje znanstvenega raziskovanja tudi neposredne učinke na gospodarstvo, saj se približno polovica denarja, namenjenega za raziskave, pretoči v gospodarstvo v obliki kupovanja raziskovalne opreme in materiala za raziskave, in prav ta del, kot kažejo številni primeri iz razvitih držav, ima lahko velik pomen za razvoj visokotehnoloških podjetij, saj lahko podjetja, ki razvijajo produkte za uporabo v znanosti, takšne produkte kasneje zelo uspešno prodajajo širokemu krogu uporabnikov na globalnem trgu. V duhu povedanega ne sme biti sporno, da je povečanje sredstev v rebalansu proračuna na daljši rok upravičeno, saj se tudi na tak način zagotavlja zasledovanje fiskalnih ciljev.

Povečevanje odhodkov na področjih denarne socialne pomoči, državnih štipendij ter varstva duševno in telesno prizadetih je bilo nujno, saj bi bilo nadaljnje določanje ali podaljševanje omejevalnih ukrepov na teh področjih ustavno sporno. Vsak ukrep, s katerim se poseže v že pridobljene pravice posameznikov, je treba v zakonodajnem postopku argumentirano utemeljiti. Povedano drugače, določitev ukrepov bi z veliko stopnjo verjetnosti lahko pomenilo čezmeren poseg države v razmerju do posameznika. Ob upoštevanju ekonomskega stanja države bi bilo namreč težko utemeljiti, da so ukrepi na teh področjih primerni, razumni in da kot taki pridejo v poštev ter tudi, da so ukrepi za doseg cilja nujni in da izbrani ukrepi niso zunaj razumnega razmerja do družbene ali politične vrednosti cilja oziroma da je bilo vzpostavljeno proporcionalno sorazmerje med prizadetostjo ustavne pravice posameznika, ki jo povzroči uporaba ukrepa, in med ustrezno koristjo, ki jo pridobi država z uporabo ukrepa v prid skupnosti.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Ob upoštevanju, da:

- je vlada nastopila mandat 13. septembra 2018,
- je za pripravo ustreznih strukturnih ukrepov potrebno zagotoviti določeno časovno obdobje in družbeno soglasje,
- je bilo pri pripravi rebalansa proračuna upoštevano načelo previdnosti iz ZFisP,
- so se sprostili tisti ukrepi, ki jih zaradi ekonomskega stanja države ni bilo več mogoče podaljševati, saj bi bili ukrepi v nasprotju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 –

UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a),

- se s povečanjem sredstev za investicije in spodbujanjem tehnološko razvojnih projektov, raziskovalnih programov in projektov spodbuja gospodarska rast in
- je vlada že pristopila k pripravi dokumentov za Program stabilnosti in Okvir za pripravo proračunov sektorja države za leta 2020 do 2022, v katerih bodo upoštevane zahteve po srednjeročno uravnoteženem proračunu,

je treba ugotoviti, da ohranitev strukturnega ravnotežja sektorja država zaradi uveljavitve rebalansa proračuna za leto 2019, na srednji rok ne bo ogrožena.

Na podlagi vseh zgoraj navedenih razlogov vlada predlaga državnemu zboru, da rebalans proračuna države za leto 2019 sprejme.