



Župančičeva ulica 3, p.p. 644a, 1001 Ljubljana

T: 01-369-6600
F: 01-369-6609
E: gp.mf@gov.si
www.mf.gov.si

Številka: 410-83/2021/5
Ljubljana, 21. 4. 2021
EVA
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede proračunskih dokumentov za obdobje od 2021 do 2024 – predlog za obravnavo
1. Predlog sklepov vlade:
Na podlagi 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) in četrtega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.) je Vlada Republike Slovenije na redni seji dne pod točko sprejela naslednji
S K L E P :
Vlada Republike Slovenije je sprejela Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede proračunskih dokumentov za obdobje od 2021 do 2024 ter ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije in Fiskalnemu svetu Republike Slovenije.
mag. Janja Garvas Hočevar VRŠILKA DOLŽNOSTI GENERALNEGA SEKRETARJA
Priloge: - Stališče
Prejmejo: - Državni zbor Republike Slovenije - Fiskalni svet Republike Slovenije - 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. Kristina Šteblaj, državna sekretarka dr. Katja Lautar, generalna direktorica mag. Irena Drmaž, generalna direktorica Marija Arnuš, sekretarka Katja Novak, sekretarka		
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:		
/		
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:		
mag. Andrej Šircelj, minister mag. Kristina Šteblaj, državna sekretarka mag. Peter Ješovnik, državni sekretar dr. Katja Lautar, generalna direktorica mag. Irena Drmaž, generalna direktorica		
5. Kratek povzetek gradiva:		
Fiskalni svet Republike Slovenije je na podlagi predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022, v delu, ki se nanaša na leto 2021, osnutka Programa stabilnosti 2021 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024, podal svojo oceno proračunskih dokumentov. Vlada RS je oceno preučila in pri tem izpostavlja velike negotovosti, na podlagi katerih se pripravljajo javnofinančne projekcije, ki tudi otežujejo ocenjevanje izpolnjevanja pravil med in po prenehanju izjemnih okoliščin. V luči izjemnih okoliščin, ki veljajo v letu 2021 in bodo najverjetneje veljale tudi v letu 2022, se fiskalni ukrepi v večji meri načrtujejo zgolj za ti dve leti, za prihodnja leta pa javnofinančne projekcije kažejo predvsem smer prihodnje fiskalne politike. Po sprejemu Nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost, ki bo vseboval opis reform in investicij v prihodnjih 5 letih, pa bo mogoče pri pripravi projekcij upoštevati več predvidenih prihodnjih ukrepov. Za leto 2021, ko Fiskalni svet ocenjuje večje strukturno poslabšanje javnih financ zaradi močnega povečanja investicij, je treba pojasniti, da bi bilo brez povečevanja deleža investicij sektorja država okrevanje slabše in bi povečalo trajnejšo izgubo delovnih mest, investicij in gospodarske aktivnosti. Fiskalna politika pri tem sledi tudi nasvetom mednarodnih institucij, ki opozarjajo, da bo brez ustreznega odziva okrevanje zastalo. Vlada zato predlaga, da Državni zbor RS sprejme tako predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022, v delu, ki se nanaša na leto 2021, kot predlog Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024.		
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: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja	DA

	<ul style="list-style-type: none"> - razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	
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):
- 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.)

/

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebinska predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

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

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: NE
- Združenju občin Slovenije ZOS: NE
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani: /

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani. /

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	NE
---	----

(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)

Ker gre za predlog po nujnem postopku, sodelovanje javnosti pri pripravi predloga odloka ni potrebno.

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti.

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

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

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo дано

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:	NE
--	----

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:	NE
--	----

mag. Kristina Šteblaj
državna sekretarka

PRILOGA

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede proračunskih dokumentov za obdobje od 2021 do 2024

Fiskalni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) je na podlagi predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022, v delu, ki se nanaša na leto 2021, osnutka Programa stabilnosti 2021 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024, ki mu jih je Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) posredovala 9. 4. 2021, pripravil oceno skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili. Ocena je bila objavljena 19. 4. 2021.

Fiskalni svet v oceni ugotavlja, da za leti 2021 in 2022 projekcije v predloženih proračunskih dokumentih nakazujejo ekspanzivno fiskalno politiko, ki je glede na trenutno razpoložljive napovedi proticiklična, kar pa je glede na izjemne okoliščine Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) dopustno. Hkrati ugotavlja, da je za obdobje 2023–2024 predvidena restriktivnejša fiskalna politika (predvideno je zmanjšanje nominalnega primanjkljaja), kot bi bila po trenutno znanih makroekonomskih napovedih ustrezna. Ne glede na navedeno pa opozarja, da v predloženih dokumentih niso predstavljeni ukrepi, s katerimi se bo zastavljene cilje doseglo. Fiskalni svet nadalje ocenjuje, da je zaradi izjemnih okoliščin povečanje javnega dolga v pretežni meri razumljivo, a hkrati opozarja, da bi tako visoka raven javnega dolga zlasti ob javnofinančnih izzivih staranja prebivalstva in morebitnih novih šokih lahko dodatno ogrozila dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Ključne ugotovitve iz ocene Fiskalnega sveta:

- V letih 2020 in 2021 zaradi epidemije COVID-19 veljajo izjemne okoliščine, kot jih opredeljuje 12. člen ZFisP, trenutno znani podatki pa nakazujejo, da jih bo mogoče uveljaviti tudi v letu 2022. Pri tem opozarja, da te ocene zaradi številnih negotovosti niso statične. Podobno tudi prve ocene Evropske komisije nakazujejo, da bo tudi v letu 2022 ostala v veljavi splošna odstopna klavzula od pravil Pakta za stabilnost in rast, dokončna odločitev pa bo sprejeta v maju.
- Predloženi dokumenti bi morali kljub negotovostim verodostojno pokazati pot javnih financ po krizi, potrebna pa bi bila tudi vsebinska usklajenost dokumentov, predvsem z Načrtom za okrevanje in odpornost. Šele to bi omogočilo, da se predpostavljena gibanja javnofinančnih agregatov ustrezno ovrednoti.
- Izdatki za spopadanje s posledicami epidemije COVID-19 javnofinančna gibanja pomembno zaznamujejo, hkrati pa predstavljajo tudi glavni vir tveganj glede uresničitve tako makroekonomskih kot javnofinančnih napovedi.
- Izločitev neposrednega vpliva COVID-19 ukrepov na javne finance kaže, da naj bi se bi se stanje javnih financ zaradi visokega strukturnega primarnega primanjkljaja letos precej poslabšalo. To bo v veliki meri posledica predvidene rasti investicijskih izdatkov, hkrati pa tudi nekaterih sprejetih oziroma napovedanih diskrecijskih ukrepov, ki niso povezani z epidemijo in omejujejo manevrski prostor za delovanje fiskalne politike v prihodnje. V obdobju 2022-2024 naj bi se sicer primanjkljaj postopno zmanjšal, a Fiskalni svet dvomi v realističnost projekcij, saj dokumenti ne vsebujejo opisa potrebnih

ukrepov. Hkrati ocenjuje načrtovano črpanje EU sredstev kot precej optimistično v primerjavi s preteklim črpanjem.

- Večina kazalnikov nakazuje odstopanje proračunskih dokumentov od fiskalnih pravil, predvsem v letih 2021 in 2022, v obdobju 2023-2024 pa bodo ta glede na projekcije manjša.
- Ukrepi zaradi epidemije COVID-19 so bili v večji meri do sedaj ustrezno oblikovani in po obsegu primerljivi z ostalimi državami EU, so pa bili v tem obdobju sprejeti tudi nekateri takšni ukrepi, ki strukturno poslabšujejo položaj javnih financ. V nadaljevanju pa bi morali biti ukrepi bolj usmerjeni, namenjeni krepitvi dolgoročnega potenciala gospodarstva ter naslavljanju strukturne izzive.
- Povečanje dolga, ki je zaradi narave krize sicer razumljivo, povečuje tveganja za dvig cene zadolževanja v prihodnosti.

V zvezi s posredovano oceno Fiskalnega sveta vlada uvodoma poudarja, da še vedno obstajajo številne negotovosti v zvezi s prihodnjim potekom epidemije in okrevanjem gospodarstva, ter hkrati pojasnjuje, da se v luči trenutnih razmer fiskalni ukrepi v večji meri načrtujejo za leto 2022, cilji za leto 2023 in 2024 pa zgolj nakazujejo predvideno smer prihodnje fiskalne politike.

Okrevanje, ki se bo začelo v letu 2021, se bo predvidoma nadaljevalo tudi v naslednjih letih, vendar naj bi se tempo postopoma umiril. Gospodarsko rast naj bi, dokler ne bo trdnih znakov okrevanja, še naprej podpirali obsežni finančni paketi posameznih držav in tudi tisti, dogovorjeni na ravni Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU), prav tako pa tudi povečane javne naložbe ter spodbujevalne denarne politike. Navedeno ob visoki odprtosti slovenskega gospodarstva in tudi v povezavi s predpostavljenim razvojem epidemije pomembno določa dinamiko gospodarske rasti v napovedi, ki je relativno visoka v prvih dveh letih napovedi in se nato postopno umiri.

V zvezi z okrevanjem Mednarodni denarni sklad (v nadaljnjem besedilu: IMF) poudarja, da bosta hitrost in moč okrevanja od krize zaradi epidemije COVID-19 odvisna od obsega ter narave vzpodbud ekonomske politike, znotraj katere bo ob padajoči učinkovitosti monetarne politike morala glavno vlogo prevzeti fiskalna politika. Hitrejše kot bo okrevanje, manj občutne bodo negativne posledice na trgu dela, kratkotrajnejši bo upad zaupanja potrošnikov ter investorjev in manjša bo izguba človeškega kapitala. IMF celo ugotavlja, da bi večji kot trenutno je predviden obseg državne pomoči v evropskih državah v prihajajočih dveh letih omogočil močnejše okrevanje, kateremu bi posledično lahko sledila tudi močnejša fiskalna konsolidacija. Po ocenah IMF bi dodaten paket fiskalnih ukrepov višini 3 % bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) v letih 2021 in 2022, ki bi zajemal transferje za najranljivejše skupine gospodinjstev, subvencije za hitrejšo reintegracijo brezposelnih, začasne davčne olajšave za investicije in uvedbo shem financiranja lastniškega kapitala sicer zdravih podjetij, zvišal output za okoli 2 % do konca 2022 ter zaradi močnih pozitivnih učinkov na ponudbo proizvodnih dejavnikov več kot prepolovil negativne srednjeročne učinke COVID-19 krize.

V Sloveniji naj bi gospodarska aktivnost nekje v letu 2022 dosegla predkrizno raven iz leta 2019, medtem ko naj bi bila pred krizo napovedana raven BDP dosežena šele leta 2024. K doseganju ravni iz leta 2019 bo pomembno prispevalo ohranjanje nekaterih ukrepov za

blažitev posledic epidemije in vlaganj v okrevanje gospodarstva tudi v letu 2021. Fiskalne spodbude so se namreč v letu 2020 v primerjavi z letom 2019 povečale v višini 0,7 % BDP. V letu 2021 se pričakuje močno povečanje fiskalnih spodbud v višini 2,8 % BDP v primerjavi z letom 2019, in sicer predvsem zaradi povečanja bruto investicij.

Glede tveganj za uresničitev makroekonomskega scenarija vlada poudarja, da javnofinančne projekcije, skladno z veljavno zakonodajo, temeljijo na napovedih Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, kot neodvisnega organa. Pri tem poudarja, da različnih makroekonomskih scenarijev pri pripravi javnofinančnih ciljev ne more upoštevati.

V zvezi z ocenjevanjem izpolnjevanja fiskalnih pravil, predvsem tistih ki temeljijo na strukturnih spremenljivkah, je pomembno izpostaviti, da Evropska centralna banka ocenjevanje fiskalne naravnosti zlasti v času gospodarskega zatona ocenjuje kot zahtevno. Že v normalnih časih je predmet razprave vprašanje, kaj je primeren pokazatelj fiskalne naravnosti (bodisi opazovanje razlike med diskrecijskimi ukrepi na strani javnofinančnih odhodkov in strukturnih prihodkov bodisi sprememba ciklično prilagojenega primarnega salda). V kriznih časih je interpretacija kazalnikov omenjenih pristopov še bolj zahtevna, prav tako je zaradi povečane negotovosti okoli ocen potencialne rasti ter spremenjenega obnašanja ekonomskih subjektov zahtevna tudi ocena ciklične komponente. Na v kriznih časih posebej visoko pristranskost ocen fiskalne naravnosti pa dodatno vpliva tudi uvedba novih virov financiranja državne porabe (npr. nepovratna sredstva NextGenerationEU) ter visoka negotovost okoli makroekonomskih in javnofinančnih projekcij.

Pomembno je torej, da fiskalna pravila v luči izjemnih negotovosti ne zavirajo okrevanja. Skladno s tem tudi Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: EK) zaradi izjemnih okoliščin in veljavnosti splošne odstopne klavzule ocenjuje države na podlagi kvantitativne ocene. Ocenjevanje strukturnih numeričnih vrednosti fiskalnih ciljev bi bilo zaradi vhodnih podatkov precej negotovo. Zaradi osredotočenosti na ukrepe za blažitev posledic epidemije je EK v letu 2020 ocenjevala, ali so bili ukrepi začasni ali pa trajni. Slovenija se je uvrstila med skupino držav, ki so imele v največji meri začasne ukrepe. V drugo skupino sodijo tiste države, ki so posamezne ukrepe sprejele kot trajne (na primer dvig pokojnin z namenom, da bi se zagotovilo boljši socialni položaj za starejše). Z ukrepi so države naslovile različne ciljne skupine. Pri tem ni dvoma, da bi glede na učinke ukrepov in multiplikativne učinke krčenje izdatkov v letu 2021 ogrozilo okrevanje.

Enako tudi v smernicah za fiskalno politiko iz marca 2021 EK napoveduje, da bo v luči izjemnih okoliščin tudi za leto 2022 podala predvsem kvalitativne usmeritve na fiskalnem področju. Strukturnega položaja držav se ne ocenjuje zaradi negotovih napovedi izračunov in vhodnih podatkov. Pozitiven je predlog fiskalnega sveta, naj se izdatki povezani z epidemijo COVID-19 in izdatki za okrevanje upoštevajo kot enkratni, vendar je to pokazatelj, da so izračuni različni oziroma da bi ti po prenehanju ukrepov zahtevali znatna prilagajanja. V vsakem primeru bi se strukturni saldo v letu 2021 poslabšal, saj je proizvodna vrzel manj negativna, kot v letu 2020, medtem ko se je nominalni primanjkljaj le nekoliko povečal. EK že ob oceni Programa stabilnosti 2020 in Osnutka proračunskega načrta 2021 ni ocenjevala ustreznosti rasti odhodkov (dovoljene rasti izdatkov sektorja država), ker gospodarski cikel trenutno zahteva še izdatna fiskalna vlaganja, saj se lahko v nasprotnem primeru gospodarstvo in socialno politiko ohromi (pomembna je podpora investicijam in socialnim

transferom), s čemer bi se doseglo nasprotno od zelenega. Zato EK napoveduje, da se bo v oceni Programa stabilnosti 2021 le delno dotaknila numeričnih ciljev (strukturnega salda in primerne rasti nominalnih izdatkov).

Glede delovanja fiskalnih pravil po prenehanju splošne odstopne klavzule od pravil Pakta za stabilnost in rast pa se celotna EU sooča z dilemami, kako naprej s fiskalnimi pravili. Skladno s tem je že pred epidemijo EK odprla posvetovanje v zvezi s prihodnostjo fiskalnih pravil. Če bodo obveljala sedaj veljavna pravila Pakta za stabilnost in rast, pa se lahko pričakuje, da bodo zaradi visokih javnofinančnih primanjkljajev naprej veljala pravila korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast. Odprti bodo postopki čezmernega primanjkljaja, pri čemer bo v Priporočilu Sveta za posamezno državo določena časovnica za postopno zmanjšanje primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP, podobno kot po finančni krizi v letu 2008. To pomeni, da se bo v prvi vrsti od držav pričakovalo doseganje nominalnih javnofinančnih ciljev.

V zvezi s pravilom dolga je treba pojasniti, da se do konca programskega obdobja 2021-2024 načrtuje znižanje dolga sektor država v razmerju do BDP na 78 % BDP. Pomembna dejavnika načrtovanega zniževanja dolga v deležu BDP sta postopno koriščenje ustvarjenih likvidnostnih rezerv državnega proračuna v okolju nizkih obrestnih mer in ponovna pozitivna nominalna rast BDP. Upad gospodarske aktivnosti v višini -5,5 % BDP v letu 2020 je bil bistveno nižji od napovedi, hkrati pa tudi nižji od povprečja držav evrskega območja (EA-19 - 6,6 % BDP). Tako je izhodiščni slovenski dolg sektorja država v deležu BDP v letu 2020 dosegel 80,8 % BDP, kar je mnogo nižje od 101,7 % BDP, ki velja za povprečje držav EA-19. Na strošek zadolževanja državnega proračuna pomembno vplivajo ocene kreditnega tveganja (bonitetne ocene) bonitetnih družb. V letu 2020 sta bonitetni agenciji S&P in Fitch ohranili bonitetno oceno RS pri AA- (stabilni obeti) in A (stabilni obeti). Bonitetna hiša Moody's je 2. oktobra 2020 dvignila dolgoročno kreditno oceno Republike Slovenije z Baa1 na A3 s stabilnim izgledom. Dvig bonitetne ocene je Moody's pospremil z utemeljitvijo, da se je z izrazitim znižanjem obrestnih izdatkov državnega proračuna tako nominalno kot v razmerju do BDP, breme dolga glede na primerljive države pomembno znižalo. Tržno določen kreditni pribitek slovenske referenčne evrske desetletne obveznice nad referenčno nemško obveznico se je v zadnjih letih občutno znižal in konec marca dosegel 34 bazičnih točk. S sprejetimi fiskalnimi ukrepi in postopnim umikom vzpodbud za gospodarstvo se poizkuša zaščititi potencial rasti nominalnega BDP, ki ima pomembno vlogo v analizi stopnje zadolženosti, s tem pa tudi doseženo ugodno percepcijo kreditnega tveganja s strani investitorjev v obveznice Republike Slovenije.

Fiskalni svet ugotavlja, da naj bi se poraba EU sredstev v letu 2021 glede na lani podvojila, ter da je v projekcijah Programa stabilnosti 2021 vključena predpostavka, da bo v štirih letih do leta 2024 porabljenih 76 % nepovratnih sredstev iz EU. Kot ugotavlja Fiskalni svet, se bo EU sredstva črpalo iz različnih virov, predhodnega in tekočega finančnega okvira ter NextGenerationEU. Projekcije prihodkov in izdatkov iz naslova sredstev EU so bile pripravljene na podlagi ocen posredniških organov ter napovedi resorjev. Čeprav bo povečano črpanje lahko predstavljalo določen izziv, so zagotovljene zadostne kapacitete, da črpanje ne bo ogroženo.

Glede ocenjenega strukturnega poslabšanja javnih financ v letu 2021 zaradi močnega

povečanja investicij, je treba pojasniti, da se načrtuje znaten dvig sredstev za investicije, ki se bo v nominalnem obsegu obdržale na približno enaki ravni do konca obdobja. Delež investicij sektorja država se bo tako povečal nad 6 % BDP in se bo približeval 5 % BDP do leta 2024, kar je nad ravnjo preteklih odzivov na krizna dogajanja. Brez povečevanja deleža investicij sektorja država bi bilo okrevanje slabše in bi povečalo trajnejšo izgubo delovnih mest, investicij in gospodarske aktivnosti. Fiskalna politika pri tem sledi tudi nasvetom mednarodnih institucij, ki opozarjajo, da bo brez ustreznega odziva okrevanje zastalo. V okviru investicij pomemben del predstavljajo tudi investicije iz Načrta za okrevanje in odpornost. V primeru, da izločimo vse dodatne investicije, ki znašajo okoli 1 mrd EUR, bi v letu 2021 dosegli primanjkljaj v višini okoli -4 % BDP. Pri deležih je treba upoštevati tudi raven BDP v letu 2021, ki je nižja od predkrizne ravni.

V zvezi z doseženim primanjkljajem sektorja država v letu 2020 vlada pojasnjuje, da je bil, kot ugotavlja Fiskalni svet, večji del primanjkljaja generiran na podlagi neposrednih učinkov sprejetih COVID-19 ukrepov. Brez njih bi primanjkljaj sektorja država znašal 2 % BDP, na kar pa je treba gledati s širšega zornega kota. Implicitni vpliv je treba pripisati padcu BDP ter nižjim prihodkom sektorja država. Nadalje so na primanjkljaj vplivali tudi avtomatski stabilizatorji, saj vlada v času krize ni pripravljala samo COVID-19 ukrepov, temveč skladno s priporočili IMF tudi druge ukrepe, ki so se odrazili v transferih gospodinjstvom in podjetjem z namenom ohranjanja zaposlenosti in hitrejšega okrevanja. Pomembno je tudi to, da se je znaten del ukrepov (okoli 400 mio EUR), ki so bili izplačani v januarju 2021, obračunsko nanašal na ukrepe v letu 2020, zato je bil ta del izdatkov, skladno z metodologijo ESR2010, v leto 2020 tudi evidentiran.

Pri primerjavah strukture izdatkov med letoma 2020 in 2021 je treba upoštevati povečanje izdatkov iz državnega proračuna za zdravstveno blagajno in sredstva namenjena občinam zaradi višje povprečnine ter kritja nekaterih izdatkov, ki so posredno tudi povezani s COVID-19 krizo. Nekateri izdatki se bodo povečali zato, ker so se ob neizvajanju storitev zaradi krize, nastale v letu 2020, znižali, v letu 2021 pa se ponovno vračajo na predkrizno raven (na primer sofinanciranje prevozov otrok in dijakov). Upoštevati je treba tudi delovanje avtomatskih stabilizatorjev, ki samodejno prilagajajo transferna plačila na način, ki naj bi uravnal dohodek in potrošnjo v poslovnem ciklu. Kot odziv na krizo so se, v primerjavi z letom 2019, v letu 2020 povečali za 0,8 % BDP, v letu 2021 pa se bodo povečali za 1,1 % BDP. V letu 2021 se bodo podobno kot v letu 2020 najbolj zvišali transferji za zagotavljanje socialne varnosti (v višini 0,8 % BDP). Izdatki v letu 2021 pa se povečujejo tudi zaradi sprejetih ukrepov, ki so upoštevani pri načrtovanju in med drugim zajemajo sprejem sprememb pokojninske zakonodaje v mesecu marcu 2021. V ocenah za leto 2022 ni predvidenih enkratnih socialnih transferjev (kot npr. krizni dodatek za upokoјence), zato se rast teh izdatkov nekoliko upočasni.

V zvezi z pomanjkanjem konkretnih ukrepov za doseganje javnofinančnih ciljev v letih 2023 in 2024 je treba pojasniti, da države članice v okviru letošnjega Evropskega semestra namesto Nacionalnih reformnih programov sprejmejo Načrte za okrevanje in odpornost. Načrti za okrevanje in odpornost morajo vsebovati reforme in naložbe za obvladovanje izzivov iz evropskega semestra ter krepitev potencialne rasti ter gospodarsko in socialno odpornost. Načrti opredeljujejo tudi ocenjene skupne stroške ter ustrezne mejnike, cilje in okvirni časovni raspored izvajanja reform in naložb.

Načrt za okrevanje in odpornost Republike Slovenije je trenutno še v postopkih priprave in usklajevanja z EK. Ob pripravi Programa stabilnosti vseh predlaganih reform in ukrepov, ki bodo del Nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost, ni bilo mogoče upoštevati v izračunih.

V osnutku Načrta za okrevanje in odpornost Republike Slovenije so predvidene reforme za krepitev odpornosti zdravstvenega sistema in sistema socialnega varstva, ki bo dosežena s sprejetjem zdravstvene reforme in reforme dolgotrajne oskrbe. Predvideni so tudi konkretni mejniki s predlogi za spremembo pokojninske zakonodaje, za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti in ustreznih pokojnin. Sprejeti bodo načrti za spremembo raziskovalne in inovacijske zakonodaje, da bodo javne naložbe v raziskave in razvoj bolj učinkovite in usmerjene v rezultate. Načrtovana je tudi prenovljena zakonodaja o spodbujanju naložb. Na področju trga dela bodo predvidoma uvedene spremembe, s katerimi bomo odgovorili na izzive, povezane z demografskimi vprašanji, posledicami pandemije ter z zaposlovanjem specifičnih ciljih skupin, predvsem invalidov in mladih. Spremembe predpisov so načrtovane za izboljšanje podpornega okolja za podjetja in državljane na področjih odprave administrativnih ovir, učinkovite javne uprave in javnih naročil. Prehod v zeleno gospodarstvo bomo dosegli z ukrepi za ustvarjanje pogojev za večjo proizvodnjo in hitrejšo uporabo obnovljivih virov, spodbujanje trajnostne mobilnosti in premikanje k podnebnim spremembam. Digitalno preobrazbo poslovnih procesov in modelov gospodarskih subjektov ter s tem dvig njihove produktivnosti in konkurenčnosti, bomo dosegli s prilagoditvami pravnega okvira na področju varstva potrošnikov in dostopa do trga financiranja. Med drugim so načrtovani ukrepi za uskladitev s širokopasovnimi povezavami, 5G in 6G, v načrtu je nova strategija kibernetične varnosti za podporo spletnemu poslovanju in e-javni upravi ter načrt za digitalno prenavo podjetij. S predlaganimi reformami in naložbami bomo prav tako prispevali k digitalni preobrazbi organizacij javnega sektorja in javne uprave ter krepili uporabniku prijazne digitalne storitve tudi z razvojem in vključevanjem naprednih digitalnih tehnologij.

Na nacionalni ravni se bodo, po sprejemu Načrta za okrevanje in odpornost, upoštevali vplivi sprejetih ukrepov in reform v projekcijah, ti pa bodo vključeni v Osnutek proračunskega načrta za 2022, ki se pripravlja jeseni. Tudi če so posamezni zakoni že v javni razpravi ali v pripravi, jih pri pripravi projekcij še ne moremo upoštevati (kot na primer spremembe davčne zakonodaje).

V zvezi z navedbo Fiskalnega sveta, da se bodo izdatki za pokojnine v letu 2022 znižali za 6,4 %, vlada pojasnjuje, da projekcije glede rasti tako bruto kot neto pokojnin ne kažejo znižanja, temveč rast v višini 2 %. V letu 2021 se izdatki za pokojnine povečujejo za 5,9 % v pretežni meri zaradi zadnjih sprejetih ukrepov na področju pokojnin (ZPIZ-2I), nato pa se rast v naslednjih letih zniža na 2 do 3 %. Omenjeni podatki rasti so vidni tudi iz projekcij ZPIZ, ESA agregat Skupaj socialna nadomestila (D62+D6311+D6312+D6313) vsebuje namreč tako socialne transfere v naravi kot socialna nadomestila in pomoči v denarju, med katere sodijo bruto pokojnine, ki so sestavljene iz neto izplačil pokojnin (vidno v bilanci ZPIZ) in tekočih transferov v sklade socialnega zavarovanja.

Glede na navedeno vlada predlaga, da Državni zbor sprejme tako predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do

2022, v delu, ki se nanaša na leto 2021, kot predlog Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024.