



Številka: 410-208/2020/3
Ljubljana, 24.9.2020
EVA
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE <a href="mailto:Gp.gs@gov.si">Gp.gs@gov.si</a>
<b>ZADEVA: Zaposilo za oceno Fiskalnega sveta o obstoju okoliščin iz prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu – predlog za obravnavo, nujni postopek</b>
<b>1. Predlog sklepov vlade:</b>
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 drugega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... pod točko .. sprejela naslednji
S K L E P:
Vlada Republike Slovenije zaproša Fiskalni svet Republike Slovenije za oceno glede nastanka okoliščin iz prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15).
dr. Božo Predalič GENERALNI SEKRETAR
Sklep prejmejo: <ul style="list-style-type: none"><li>- Fiskalni svet RS</li><li>- Ministrstvo za finance</li><li>- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo</li><li>- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije</li></ul>
<b>2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:</b>
<b>3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:</b>
mag. Irena Drmaž, generalna direktorica, dr. Katja Lautar, sekretarka, Marija Arnuš, sekretarka.
<b>3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:</b>
/

**4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:**

/

**5. Kratak povzetek gradiva:**

S predlaganim gradivom Vlada Republike Slovenije zaproša Fiskalni svet, da poda oceno o izjemnih okoliščinah, na podlagi katerih je dopusten odstop od srednjeročne uravnoteženosti proračunov.

**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"><li>– nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja</li><li>– razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna</li><li>– razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij</li></ul>	NE

**7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:**

/

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

## 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

Z obravnavo tega gradiva finančne posledice ne bodo nastale.

## 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:

/

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

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

Gradivo ne zajema vsebin, ki bi zahtevale sodelovanje javnosti.

(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 dano .....

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. Andrej Šircelj  
minister**

PRILOGE:

- Predlog sklepa vlade

Številka:  
Datum:

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 drugega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... pod točko .. sprejela naslednji

S K L E P:

Vlada Republike Slovenije zaproša Fiskalni svet Republike Slovenije za oceno glede nastanka okoliščin iz prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15).

dr. Božo Predalič  
GENERALNI SEKRETAR

Sklep prejmejo:

- Fiskalni svet RS
- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije

## Obrazložitev:

Iz 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15) izhaja, da se od srednjeročne uravnoteženosti lahko odstopi pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti, in le:

1. v obdobjih resnega gospodarskega upada ali
2. v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, kot to opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Če vlada za to oceno zaprosi, jo Fiskalni svet poda najkasneje v 15 dneh.

Vlada RS zaproša Fiskalni svet, da poda svojo oceno o izjemnih okoliščinah tudi za leti 2021 in 2022. V teh letih se lahko okoliščine še vedno smatrajo kot izjemne, tako zaradi neobičajnega dogodka (obstoja virusa COVID-19 in s tem tveganja poslabšanja zdravstvenega stanja zaradi zviševanja števila obolelih, kar vpliva na socialno in gospodarsko krizo) kot tudi zaradi resnega gospodarskega upada (z vidika prehoda na predkrizno raven, saj je letošnji padec velik, okrevanje pa bo temu primerno daljše).

Pandemija koronavirusa je namreč povzročila velik ekonomski šok, razmere pa so še vedno zelo nepredvidljive, kar se je ponovno pokazalo z novim valom širjenja bolezni v jeseni 2020. Dokler znanost ne najde zdravila in cepiva, je najboljša obramba pred še hujšo pandemijo socialna distanca. Zato so se tveganja povečevala, kar se odraža tudi v negotovosti makroekonomskih napovedi. Napovedi za leto 2020 so tako le projekcije, ki se lahko uresničijo pod določenimi predpostavkami in so močno odvisne od časa priprave napovedi ter se zato hitro spreminjajo. Neodvisni institut - UMAR (kot tudi ostale institucije) je tako letos po začetku epidemije pripravil že tri napovedi. Posledično tudi na področju fiskalne politike ni mogoče pripraviti ustreznih in zanesljivih srednjeročnih napovedi, kar pomeni, da so negotove tudi meje najvišjih dovoljenih izdatkov v srednjeročnem okviru.

Nadalje UMAR v Jesenski napovedi 2020 ugotavlja, da gospodarska aktivnost evrskega območja po izrazitem, skoraj 9-odstotnem, upadu v prvi polovici leta (padec v drugem četrtletju je bil skoraj 15 %) okreva, a v večini dejavnosti ostaja precej pod ravno pred epidemijo koronavirusa. Za leto 2020 predvideva UMAR 6,7-odstotni upad BDP, ki mu bo v naslednjih dveh letih sledilo okrevanje, pri čemer bo gospodarska aktivnost šele leta 2022 dosegla raven pred epidemijo.

Evropska komisija poudarja, da bo fiskalna politika s ciljem doseganja preudarnega srednjeročnega položaja možna oziroma jo bomo države zastavile šele, ko bodo širši ekonomski pogoji to dovolili. Prav tako Evropska komisija in Svet za ekonomske in finančne zadeve (finančni ministri) poudarjata, da se bodo šele takrat, skladno s Paktom stabilnosti in rasti, odprle t.i. procedure presežnega primanjkljaja v korektivni roki pakta (zaradi višjih primanjkljajev od - 3% BDP) in se bo skupno na ravni EU definirala nadaljnja pot okrevanja in s tem iz zniževanje primanjkljaja. S tem se bo posredno določila tudi pot do srednjeročnega cilja. S tem se ne bodo upoštevale zahteve t.i. matrike fiskalnega prilagajanja, ampak le nominalno doseganje ciljnega primanjkljaja.

V Zakonu o fiskalnem pravilu je srednjeročnost opredeljena kot »obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven bruto domačega proizvoda iz nadpotencialne ravni BDP preide v podpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravno BDP«. Opredelitev ni napisana dovolj natančno, da bi vsi deležniki enako razumeli zajem gospodarskega cikla. Dolžino gospodarskega cikla je zaradi negotovih napovedi težko določiti in lahko predstavlja različna obdobja, posledično pa lahko vodi v različne izračune uravnoteženosti na srednji rok. Gospodarski cikel lahko traja pet do osem let ali pa tudi več (Alqaralleh & Sapena, 2019). Po zadnjih izračunih na podlagi Jesenske napovedi 2020, ki jo je pripravil UMAR, je zadnji cikel do izbruha COVID-19 trajal več kot deset let, tudi naslednji pa naj bi po sedanjih precej negotovih napovedih trajal skoraj 10 let. Srednjeročnost mora torej zajemati daljše časovno obdobje, sicer bodo sredstva podvržena restriktivni fiskalni politiki.

Na ravni EU je med državami članicami dosežen širši konsenz, da mora fiskalna politika v letu 2021 še naprej spodbujati okrevanje. V ta namen in zaradi vseh negotovosti razvoja epidemije ter socialnih in ekonomskih posledic, je Evropska komisija 19. 9. 2020 v pismu državam sporočila, da bo v letu 2021 še naprej veljala splošna odstopna klavzula. To bo tudi v letu 2021 omogočilo uporabo obsežnih fiskalnih ukrepov za podporo okrevanju. Poleg nacionalnih sredstev bodo zelo pomembna sredstva iz instrumenta »Next Generation EU«.

Slovenija naj bi v okviru programov, kjer so vnaprej določene nacionalne ovojnice, dobila iz instrumenta »Next Generation EU« 5,4 milijarde EUR dodatnih sredstev, od tega 3,6 milijard EUR v obliki posojil in 1,8 milijarde EUR v obliki nepovratnih sredstev. Največji delež nepovratnih sredstev naj bi Slovenija dobila iz novega Mehanizma za okrevanje in odpornost v izrednih razmerah, in sicer 1,6 milijarde EUR. Sredstva bodo zelo pomembno vplivala na okrevanje. Hitrost črpanja kot tudi pozitivni vplivi na gospodarsko rast in na ohranjanje razpoložljivega dohodka državljanov, bo vodilo pri nadaljnjem razvoju in oblikovanju fiskalne politike. Vsako prehitro zniževanje spodbud v naslednjih letih, bi lahko ogrozilo okrevanje, in s tem vplivalo na rast in socialni položaj posameznika v družbi. Okrevanje bo trajalo več let, zato se mora fiskalna politika temu prilagajati. Na to opozarjajo vse mednarodne institucije (Evropska centralna banka, Evropska komisija, Mednarodni denarni sklad) in vse države članice EU.

Vlada RS, pred posredovanjem sprememb Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022, za leti 2021 in 2022, zaproša Fiskalni svet RS za oceno o obstoju izjemnih okoliščin, ki omogočajo odstop od srednjeročne uravnoveženosti proračunov sektorja država.