



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 21.11.2018
C(2018) 8026 final

MNENJE KOMISIJE

z dne 21.11.2018

o osnutku proračunskega načrta Slovenije

{SWD(2018) 526 final}

MNENJE KOMISIJE

z dne 21.11.2018

o osnutku proračunskega načrta Slovenije

OZADJE

1. Uredba (EU) št. 473/2013 vsebuje določbe o okrepljenem spremljanju proračunskih politik v euroobmočju za zagotavljanje skladnosti nacionalnih proračunov s smernicami o ekonomski politiki, objavljenimi v okviru Pakta za stabilnost in rast ter evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik.
2. V skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 473/2013 morajo države članice vsako leto najpozneje do 15. oktobra Komisiji in Euroskupini predložiti osnutek proračunskega načrta, v katerem so predstavljeni glavni vidiki proračunskega stanja sektorja država in njegovih podsektorjev za prihodnje leto.

UGOTOVITVE V ZVEZI S SLOVENIJO

3. Komisija je na podlagi osnutka proračunskega načrta za leto 2019, ki ga je Slovenija predložila 15. oktobra 2018, sprejela naslednje mnenje v skladu s členom 7 Uredbe (EU) št. 473/2013. Osnutek proračunskega načrta je na podlagi nespremenjenih politik predložila nova vlada, ki je nastopila mandatu 13. septembra 2018.

Komisija je Sloveniji 19. oktobra 2018 poslala dopis, v katerem je poudarila pomembnost predložitve posodobljenega osnutka proračunskega načrta, na katerega je Slovenija odgovorila 22. oktobra 2018.

4. Za Slovenijo velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Svet je 13. julija 2018 Sloveniji priporočil, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2019 ne bo presegla 3,1 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,65 % BDP v okviru približevanja srednjeročnemu proračunskemu cilju v višini 0,25 % BDP¹. Ker je javni dolg Slovenije leta 2015, ko je bil odpravljen čezmerni primanjkljaj, znašal 82,6 % BDP, mora Slovenija v letu 2018 doseči tudi zadosten napredek pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga, v letu 2019 pa to merilo izpolniti.
5. Glede na napoved Komisije iz jeseni 2018 naj bi slovensko gospodarstvo v letu 2018 zraslo za 4,3 %, v letu 2019 pa za 3,3 %. Osnutek proračunskega načrta predvideva, da bo gospodarstvo v letu 2018 zraslo za 4,4 %, v letu 2019 pa za 3,7 %. Napoved v osnutku proračunskega načrta vključuje večji prispevek neto izvoza in hitrejšo rast naložb kot napoved Komisije iz jeseni 2018. Zato se scenarij v osnutku proračunskega načrta za leto 2019 zdi ugoden. Makroekonomske napovedi je pripravil neodvisni fiskalni organ Slovenije. Za zagotovitev skladnosti z zahtevo iz Uredbe (EU) št. 473/2013 mora predlog zakona o izvrševanju proračuna, ki se predloži Državnemu zboru, temeljiti na neodvisno pripravljeni makroekonomski napovedi.

¹ Priporočilo Sveta z dne 13. julija 2018 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2018 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2018 (UL C 320, 10.9.2018, str. 106).

6. Za leto 2018 je v osnutku proračunskega načrta predviden presežek sektorja država v višini 0,5 % BDP in (preračunani) strukturni primanjkljaj² v višini 0,7 % BDP, kar je okvirno v skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2018. Za leto 2019 osnutek proračunskega načrta predvideva nekoliko nižji presežek v višini 0,2 % BDP in (preračunani) strukturni saldo v višini –1,4 % BDP. To je nižje od napovedi Komisije iz jeseni 2018, ki znaša 0,4 % BDP oziroma –1,0 % BDP. Razlika v ocenah za leto 2019 izhaja iz nižje predpostavke glede ocenjene proizvodne vrzeli in bolj izravnane profila javnih naložb v letih 2019 in 2020 v napovedi Komisije iz jeseni 2018, medtem ko je v osnutku proračunskega načrta predvideno, da bo rast naložb v letu 2019 dosegla vrh.
7. Čeprav je davčni primež v stroških dela za osebe z nizkimi dohodki v Sloveniji nad povprečjem Unije, osnutek proračunskega načrta ne vključuje nobenih novih ukrepov, ki bi vplivali na davčni primež v stroških dela. Kar zadeva priporočilo Sveta z dne 13. julija 2018, naj Slovenija sprejme reforme na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe, sta bila pripravljena zakonodajna predloga. Vendar niso bili opredeljeni nobeni novi ukrepi za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema.
8. Orodje za preverjanje verjetnosti, ki ga je razvila Komisija ob posvetovanju z državami članicami, kaže na visoko stopnjo negotovosti v zvezi z oceno proizvodne vrzeli, izračunano na podlagi skupno dogovorjene metodologije. Ta negotovost se odraža v priporočilu z dne 13. julija 2018, ki za leto 2019 vključuje zahtevo po prilagoditvi v višini 0,65 % BDP namesto zahteve v višini 1 % BDP.
9. Svet je 11. julija 2017 Sloveniji priporočil, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov³ v letu 2018 ne bo presegla 0,6 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 1,0 % BDP⁴. Hkrati je bilo v priporočilu navedeno, da bo treba pri oceni osnutka proračunskega načrta za leto 2018 in poznejši oceni proračunskih rezultatov za leto 2018 ustrezno upoštevati cilj doseganja fiskalne naravnosti, ki prispeva tako h krepitvi trenutnega okrevanja kot k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ. Na podlagi ocene Komisije glede moči okrevanja v Sloveniji, ki je bila izvedena v okviru mnenja Komisije o osnutku proračunskega načrta Slovenije in pri kateri so bili ustrezno upoštevani izzivi Slovenije glede vzdržnosti, je v letu 2018 zahtevan strukturni fiskalni napor v višini vsaj 0,6 % BDP brez možnosti dodatnega odklona v obdobju enega leta. To ustreza nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov, ki ne presega 1,5 %. Če navedeno upoštevamo v celoviti oceni, obstaja v letu 2018 tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. V osnutku proračunskega načrta je pri merilu rasti odhodkov predvidena vrzel v višini 0,9 % BDP. Na podlagi strukturnega salda znaša ta vrzel 1,3 % BDP. Ta ugotovitev je v skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2018, ki kaže

² Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

³ Kot del dogovora iz mnenja Ekonomsko-finančnega odbora o „boljši predvidljivosti in preglednosti Pakta za stabilnost in rast: močnejši poudarek na referenčni vrednosti za odhodke v preventivnem delu pakta“, ki ga je Ekonomsko-finančni odbor svet sprejel 29. novembra 2016, je merilo rasti odhodkov, tj. najvišja dovoljena stopnja rasti odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, od leta 2018 izraženo nominalno.

⁴ Priporočilo Sveta z dne 11. julija 2017 v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2017 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2017 (UL C 261, 9.8.2017, str. 109).

na vrzel v višini 1,6 % BDP na podlagi merila rasti odhodkov oziroma 1,4 % BDP na podlagi strukturnega salda.

Da bi Slovenija izpolnila zahteve preventivnega dela pakta za leto 2019, nominalna stopnja rasti javnofinančnih odhodkov brez upoštevanja diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov ne bi smela preseči 3,1 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,65 % BDP. V skladu z osnutkom proračunskega načrta merilo rasti odhodkov kaže na tveganje določenega odklona v letu 2019 (vrzel v višini 0,3 % BDP), medtem ko (preračunani) strukturni saldo kaže na tveganje znatnega odklona (vrzel v višini 1,4 % BDP). Hkrati oba stebra kažeta na tveganje znatnega odklona v letih 2018 in 2019 skupaj. Zato se ocenjuje, da iz osnutka proračunskega načrta izhaja tveganje znatnega odklona od zahtev preventivnega dela pakta v letu 2019. To ugotovitev potrjuje tudi napoved Komisije iz jeseni 2018, ki kaže na tveganje znatnega odklona za oba stebra za leto 2019 (vrzel v višini 0,6 % BDP na podlagi merila rasti odhodkov oziroma 0,8 % BDP na podlagi strukturnega salda) in za leti 2018 in 2019 skupaj.

10. Osnutek proračunskega načrta predvideva, da se bo delež javnega dolga v BDP znižal s 70,3 % v letu 2018 na 66,6 % v letu 2019, kar je podobno projekciji Komisije, ki znaša 66,3 %. Osnutek proračunskega načrta ne vsebuje dovolj informacij za oceno skladnosti s prehodnimi določbami za zagotovitev zadostnega napredka pri doseganju skladnosti z merilom glede zmanjšanja dolga. Po napovedi Komisije iz jeseni 2018 naj bi Slovenija v letu 2018 dosegla zadosten napredek pri približevanju merilu glede zmanjšanja dolga, ki naj bi bilo v letu 2019 doseženo.
11. Komisija ob upoštevanju dejstva, da projekcije v osnutku proračunskega načrta temeljijo na predpostavki nespremenjenih politik, v celoti gledano meni, da osnutek proračunskega načrta Slovenije vključuje tveganje neizpolnitve določb Pakta za stabilnost in rast, zlasti tveganje znatnega odklona od zahtevane prilagoditve za doseg srednjeročnega proračunskega cilja za leti 2018 in 2019. Komisija zato organe poziva, naj z ustreznimi ukrepi v okviru nacionalnega proračunskega postopka zagotovijo, da bo proračun za leto 2019 skladen s Paktom za stabilnost in rast.

Komisija poleg tega meni, da je Slovenija dosegla omejen napredek pri strukturnem delu fiskalnih priporočil, navedenih v priporočilu Sveta z dne 13. julija 2018 v okviru evropskega semestra, in zato poziva organe, da pospešijo napredek na tem področju. V poročilih o državah za leto 2019 bo vključen izčrpen opis napredka, doseženega pri izvajanju priporočil za posamezne države, v okviru novih priporočil, ki jih bo Komisija predlagala maja 2019, pa bo opravljena ocena tega napredka.

Organi so pozvani, da takoj, ko bo mogoče, praviloma pa vsaj en mesec pred načrtovanim sprejetjem predloga zakona o izvrševanju proračuna v Državnem zboru, Komisiji predložijo posodobljeni osnutek proračunskega načrta.

V Bruslju, 21.11.2018

*Za Komisijo
Pierre MOSCOVICI
Član Komisije*