



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2018

Junij 2019

Številka dokumenta: 30-2/2019/5

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 31. 5. 2019.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	7
1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2018	8
1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva	8
1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)	9
1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (GFS)	11
1.4 Dolg sektorja država	14
2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2018	15
2.1. Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja	15
2.2. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – srednjeročna uravnoteženost	16
2.3. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – maksimalni izdatki	17
2.4. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU	19
2.5. Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država	19
Priloga 3.1: Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2018	21
Priloga 3.2: Različne ocene proizvodne vrzeli in izbrana kazalnika fiskalnih pravil	26

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Makroekonomski kazalniki	8
Slika 1.2	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla v letu 2018	8
Slika 1.3	Ocene proizvodne vrzeli za 2018 po dokumentih	9
Slika 1.4	Ocene proizvodne vrzeli	9
Slika 1.5	Saldo in primarni saldo sektorja država	10
Slika 1.6	Sprememba napovedi salda sektorja država za 2018	10
Slika 1.7	Medletna sprememba komponent prihodkov sektorja država	10
Slika 1.8	Vrste prihodkov in njihove osnove 2018	10
Slika 1.9	Medletna sprememba komponent izdatkov sektorja država	11
Slika 1.10	Realizacija glede na PS18 in OPN19	11
Slika 1.11	Prihodki in odhodki državnega proračuna	12
Slika 1.12	Prihodki in odhodki bilance proračunov občin	12
Slika 1.13	ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna	13
Slika 1.14	Prihodki in odhodki ZZS	13
Slika 1.15	Dolg sektorja država (ESA)	14
Slika 1.16	Bruto dolg sektorja države - države Evropske unije	14
Slika 2.1	Ocene strukturnega salda	15
Slika 2.2	Ocene strukturnega napora	15
Slika 2.3	Maksimalni dovoljeni izdatki sektorja država	18
Slika 3.1	Razpoložljive napovedi za leto 2018 ob pripravi proračunskih dokumentov	21
Slika 3.2	Saldo sektorja države v 2018, če bi bila v proračunskih dokumentih upoštevana realizirana nominalna rast BDP	21
Slika 3.3	Spremembe napovedi za 2018 – izvoz proizvodov in storitev	23
Slika 3.4	Spremembe napovedi za 2018 – bruto investicije v osnovna sredstva	23
Slika 3.5	Spremembe napovedi za 2018 – zasebna potrošnja	23
Slika 3.6	Spremembe napovedi za 2018 – sredstva za zaposlene	23
Slika 3.7	Spremembe napovedi za 2018 – bruto plače na zaposlenega	23
Slika 3.8	Spremembe napovedi za 2018 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek	23
Slika 3.9	Spremembe napovedi za 2018 – davki skupaj	24
Slika 3.10	Spremembe napovedi za 2018 – davki na proizvodnjo in uvoz	24
Slika 3.11	Spremembe napovedi za 2018 – tekoči davki na dohodke in premoženje	24
Slika 3.12	Spremembe napovedi za 2018 – prispevki za socialno varnost	24
Slika 3.13	Spremembe napovedi za 2018 – prihodki od lastnine	24
Slika 3.14	Spremembe napovedi za 2018 – ostali prihodki	24
Slika 3.15	Spremembe napovedi za 2018 – izdatki za sredstva za zaposlene	25
Slika 3.16	Spremembe napovedi za 2018 – socialna nadomestila	25
Slika 3.17	Spremembe napovedi za 2018 – vmesna potrošnja	25
Slika 3.18	Spremembe napovedi za 2018 – izdatki za obresti	25
Slika 3.19	Spremembe napovedi za 2018 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva	25
Slika 3.20	Spremembe napovedi za 2018 – subvencije	25

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	6
Tabela 2.1	Sprejeti Okviri za pripravo proračunov in realizacija izdatkov za leto 2018	17
Tabela 2.2	Izpolnjevanje pravila o dolgu v prehodnem obdobju za leto 2018	19
Tabela 3.1	Strukturni saldo in maksimalni dovoljeni izdatki sektorja država glede na različne ocene proizvodne vrzeli	26

POVZETEK

Fiskalni svet je skladno z določili Zakona o fiskalnem pravilu pripravil oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2018. Po oceni Fiskalnega sveta je bila javnofinančna politika v letu 2018 nevtralna, čeprav bi morala biti glede na ciklični položaj gospodarstva restriktivna. Fiskalna pravila so bila pretežno spoštovana, kar so v veliki meri omogočili visoki prihodki, ki so bili pogojeni predvsem z ugodnimi cikličnimi razmerami, deloma tudi s povečanjem nekaterih nedavčnih kategorij. Srednjeročni fiskalni cilj po pravilih EU je bil v letu 2018 dosežen, a le z upoštevanjem dovoljene mere odstopanja. Domače pravilo, ki se nanaša na javnofinančne izdatke, ni bilo spoštovano, saj so ti presegli sprejeti srednjeročni okvir. Naknadna (ex-post) analiza sicer pokaže, da izdatki sektorja država niso presegli meje, določene z upoštevanjem trenutno znanih podatkov o prihodkih in ocen proizvodne vrzeli. Upoštevanje z okvirom določenih omejitev pri izdatkih načeloma predstavlja formalno vodilo za vodenje proticiklične fiskalne politike in bi lani imelo za posledico večji presežek salda sektorja država od doseženega. S tem bi se ustvaril večji manevrski prostor fiskalne politike v prihodnjih letih, ko se pričakuje umirjanje gospodarske rasti in se hkrati večajo negativna tveganja. Zmanjšanje deleža dolga sektorja država v BDP je bilo lani ustrezno.

Ugodne makroekonomske razmere, ko se je gospodarska rast drugo leto zapored približala 5 %, so se v letu 2018 odrazile v nadaljnji občutni in široko osnovani rasti javnofinančnih prihodkov. Ker je rast prihodkov preseгла rast izdatkov, ki so se sicer povišali nad z okvirom določeno raven, se je saldo sektorja država povečal in znašal 0,7 % BDP. Pomembno vlogo pri tem je imelo znižanje obresti, saj je bilo povečanje presežka primarnega salda manjše. Strukturni saldo je lani ostal približno uravnotežen. Delež bruto dolga v BDP se je nadalje znižal, hkrati je država ob ugodnih razmerah na finančnih trgih nadaljevala z aktivnim upravljanjem dolga.

Fiskalni svet ocenjuje, da v letu 2018 niso bile izkoriščene možnosti za trajnejše izboljšanje javnih financ. Pretežno izpolnjevanje fiskalnih pravil je, poleg ugodnih makroekonomskih razmer, omogočil tudi odlog nekaterih ukrepov z neugodnimi strukturnimi javnofinančnimi posledicami zaradi politične negotovosti v prihodnja leta. Trenutne ocene Fiskalnega sveta nakazujejo, da za doseganje srednjeročne uravnoteženosti ne bo dovolj le vsakoletno doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja po pravilih EU, ki je za leta 2020-2022 določen kot rahel strukturni primanjkljaj, temveč bo v prihodnje potrebno ustvarjati tudi strukturne presežke. Za zagotovitev uravnoteženosti v obdobju gospodarskega cikla bodo ti nujni zaradi ustvarjenih strukturnih primanjkljajev v preteklih letih. S povečanjem tveganj, povezanih zlasti s predvidenimi negativnimi javnofinančnimi posledicami demografskih sprememb, se vedno bolj krči časovni horizont za sprejem ukrepov, ki bodo prispevali k trajnejšemu izboljšanju javnih financ. Transfer državnega proračuna v ZPIZ namreč že v trenutno ugodnih cikličnih okoliščinah znaša okoli 2 % BDP. V kolikor ukrepi za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti ne bodo sprejeti, bo to imelo še precej bolj obsežne posledice za javne finance, kot jih ima odstopanje od fiskalnih pravil v enem letu. Izkušnje kažejo, da je sprejemanje strukturnih ukrepov lažje izvedljivo v prvem delu političnega cikla, hkrati se Slovenija trenutno še nahaja v ugodnih gospodarskih razmerah.

Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

	2018
A Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	✓
B Izdatkovno pravilo	✓
C Zmanjševanje bruto dolga sektorja država	✓
D Domače fiskalno pravilo	✗
A Strukturni saldo (v % BDP)	0,1
<i>Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)</i>	<i>0,25</i>
Sprememba strukturnega salda (v % BDP)	0,0
<i>Zahtevana sprememba strukturnega salda (v % BDP)</i>	<i>0,0</i>
B Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	3,5
<i>Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)</i>	<i>4,3</i>
C Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	70,1
<i>Dovoljena raven dolga (v % BDP)</i>	<i>76,5</i>
D Obseg izdatkov sektorja država (mio EUR)	19.464
<i>Maksimalni obseg izdatkov - Okvir december 2018 (mio EUR)</i>	<i>19.290</i>

Vir: SURS, MF, ocene in preračuni FS.

Zakonodajna podlaga

Fiskalni svet je na podlagi 4. točke drugega odstavka in 3. točke tretjega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) zavezan podati oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili do 30. junija tekočega leta za preteklo leto. Statistični urad Republike Slovenije je 29. 3. 2019 objavil podatke po metodologiji ESA o Temeljnih agregatih sektorja država 2015–2018, 19. 4. 2019 pa Poročilo o presežnem primanjkljaju in dolgu 2015–2018. Poleg tega je Fiskalni svet od Ministrstva za finance pridobil podatke konsolidirane bilance javnega financiranja po metodologiji denarnega toka.

V skladu z ZFisP se v obdobju približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoreženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko, določeno na podlagi Pakta stabilnosti in rasti (PSR). Ustrezní srednjeročni fiskalni cilj je na podlagi pravil PSR za Slovenijo v letu 2018 strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP. Po doseganju srednjeročnega fiskalnega cilja stopi v ospredje preverjanje izpolnjevanja domačih fiskalnih pravil o srednjeročni uravnoreženosti in o izdatkih sektorja država glede na maksimalne meje, določene v okvirih za pripravo proračunov. Fiskalni svet je v tej oceni uporabil pristop, ki preverja (i) doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja na podlagi PSR, ki izhaja iz 15. člena ZFisP in (ii) izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila iz 3. člena ZFisP.

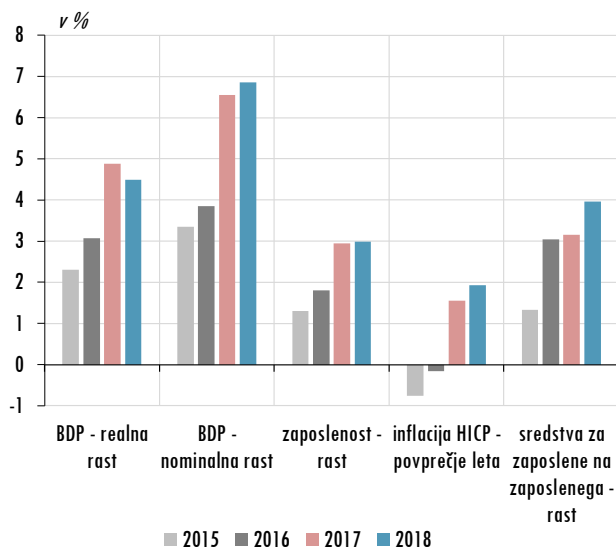
1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2018

1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva

V letu 2018 je gospodarska rast ostala visoka in ključno prispevala k povečanju presežka sektorja država. Realna rast BDP se je v primerjavi z letom 2017 nekoliko upočasnila (4,5 %), nominalna pa okrepila na 6,9 %, kar je bila najvišja rast po letu 2008. Spremenila se je struktura gospodarske rasti, saj se je rast izvoza po izredno visoki rasti v letu 2017 upočasnila, rast domače potrošnje pa se je okrepila. Ob ugodnih razmer na trgu dela je bila rast razpoložljivega dohodka višja kot leto pred tem, kar je spodbujalo nadaljevanje rasti zasebne potrošnje. Visoka raven izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti, rast povpraševanja in dobri poslovni rezultati so prispevali k nadaljnjemu povečanju zasebnih investicij. Lani sta se občutneje kot leto prej povečala potrošnja in investicije države, brez česar bi se gospodarska rast vidneje upočasnila.¹ Ob takšni strukturi gospodarske rasti se je okrepila tudi rast davčnih osnov. Rast sredstev za zaposlene (7,5 %) je bila višja kot leto prej, kar je bila ob podobni rasti zaposlenosti posledica višje rasti plač. Ob izboljšanju poslovanja podjetij se je znova vidno povečal bruto poslovni presežek, čeprav je bila njegova rast zaradi upočasnitve v zadnjem četrtletju v povprečju leta 2018 že nekoliko nižja kot leto prej. Inflacija se je v povprečju leta ob krepitvi domačega povpraševanja in višjih cenah surovin nekoliko povišala, a je ostala zmerna.

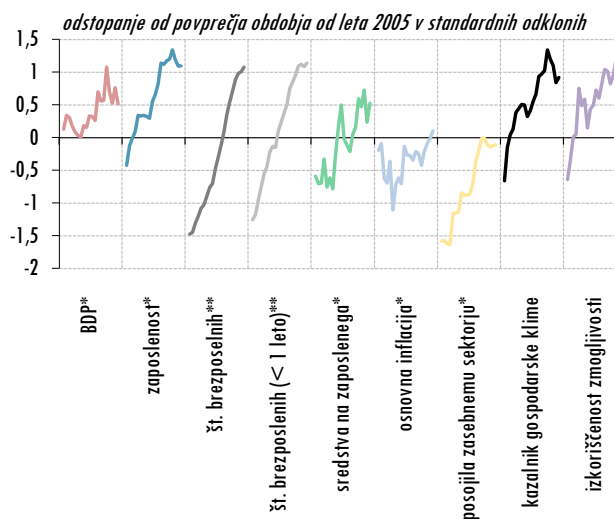
Fiskalni svet na podlagi različnih ocen proizvodne vrzeli in pregleda širšega nabora kazalnikov za določitev cikličnega stanja gospodarstva ocenjuje, da se v letu 2018 v slovenskem gospodarstvu niso ustvarjala večja makroekonomska ravnovesja. Po oceni večine institucij, ki pripravljajo ocene za Slovenijo, je bila raven BDP v Sloveniji lani nad ravnijo potencialnega proizvoda. Proizvodna vrzel je bila tako pozitivna in je v povprečju ocen znašala okoli 1,5 %.² Pri tem

Slika 1.1: Makroekonomski kazalniki



Vir: SURS, Eurostat, preračuni FS.

Slika 1.2: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla v letih 2014–2018

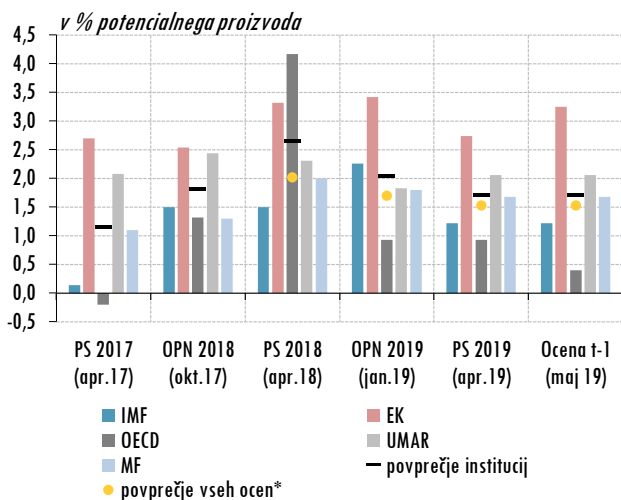


Opombi: * medletne stopnje rasti, ** obrnjene vrednosti
Vir: SURS, ECB, Eurostat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS.

¹ To velja, če se prispevki ostalih dejavnikov gospodarske rasti ne bi spremenili. Po oceni Fiskalnega sveta se je lani prispevek skupnega povečanja potrošnje in investicij države k realni rasti BDP glede na leto 2017 povečal za 0,9 o. t. na 1,1 o. t. Prispevek zasebnih investicij in salda menjave s tujino se je zmanjšal, prispevek zasebne potrošnje pa ostal podobno velik. Ocena je narejena ob predpostavki, da je deflator državnih in zasebnih investicij enak kot objavljen deflator za skupne bruto investicije v osnovna sredstva.

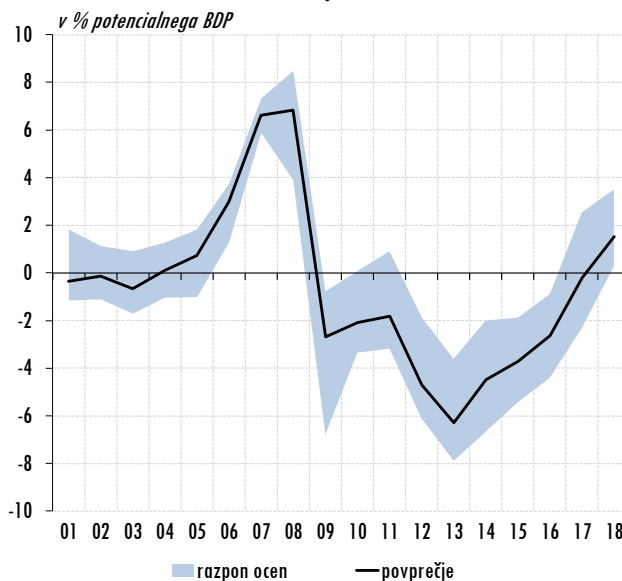
² Fiskalni svet za pripravo svojih mnenj poleg ocen petih institucij uporablja tudi štiri statistične metode ocenjevanja proizvodne vrzeli. Slednje je Fiskalni svet začel uporabljati pri pripravi ocene Programa stabilnosti 2018 aprila lani. Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, str. 23–26 (maj 2018).

Slika 1.3: Ocene proizvodne vrzeli za 2018 po dokumentih



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS. Opomba: *FS je začel uporabljati širok nabor ocen proizvodne vrzeli pri pripravi ocene PS 2018.

Slika 1.4: Ocene proizvodne vrzeli



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS.

je potrebno upoštevati, da se ocene proizvodne vrzeli zaradi različnih metodologij in razlik v vhodnih podatkih med seboj razlikujejo, poleg tega se s časom občutno spreminjajo (glej slika 1.3). Pri oceni za leto 2018 izstopa predvsem spremenljivost ocene OECD, v povprečju obdobja od aprila 2017 pa je proizvodno vrzel najvišje ocenila EK, po kateri naj bi se slovensko gospodarstvo lani občutno pregrevalo.³ Zaradi negotovosti in spremenljivosti ocen proizvodne vrzeli Fiskalni svet za določitev stanja gospodarskega cikla spremlja širši nabor kazalnikov.⁴ Vrednosti večine kazalnikov so se lani odmikale od najvišjih v obdobju gospodarskega okrevanja od začetka leta 2014, zato ocenjujemo, da se ciklični zagon postopoma umirja. To nakazujejo zlasti gospodarska rast, zaposlenost in kazalniki razpoložanja, v nekoliko manjši meri tudi izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti. Omejitve na strani ponudbe so lani postale bolj izrazite na trgu dela, kar kaže gibanje števila brezposelnih oseb (skupaj in kratkotrajnih), v določeni meri tudi gibanje plač.

1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)

Presežek salda sektorja država se je lani povečal kot posledica ugodnih gospodarskih razmer in nadaljnjega znižanja izdatkov za obresti. Sektor država je izkazoval presežek v višini 0,7 % BDP in se je glede na leto prej povečal za okoli 300 mio EUR oziroma 0,7 o. t. BDP.⁵ Manjše je bilo povečanje presežka primarnega salda, ki ne vključuje izdatkov za obresti (za 0,2 o. t. na 2,7 % BDP), kar kaže nadaljnjo pomembno vlogo znižanja izdatkov za obresti pri izboljšanju stanja javnih financ. Izboljšanje salda je izhajalo iz nadaljevanja visoke rasti prihodkov (6,6 %), ki je bila povezana s še vedno visoko, a širše zasnovano gospodarsko rastjo ter izboljšanjem razmer na trgu dela. Občutno se je lani okrepila rast izdatkov (4,8 %), ki je bila najvišja po letu 2009.⁶ Višje kot leto prej je bilo

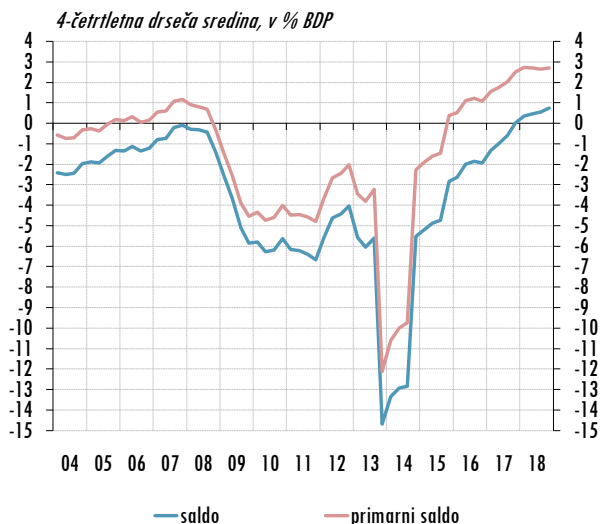
³ Povprečje vseh ocen EK za leto 2018, narejenih v obdobju od aprila 2017 do maja letos, znaša 2,8 %. EK definira dobre čase kot obdobje, v katerem je proizvodna vrzel enaka ali višja od 1,5 %, od te opredelitve pa je odvisna tudi določitev zahtevanega strukturnega napora, če država ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019, str. 16–17, april 2019).

⁴ V analizi tokrat niso zajete cene stanovanjski nepremičnin. Zaradi odkritja napak, ki so se pojavile v postopku izračuna indeksa cen stanovanjskih nepremičnin, je SURS namreč objavljene podatke za leto 2018 umaknil, popravek pa bo objavljen predvidoma 21. 6. 2019.

⁵ To je sicer za približno polovico manjše izboljšanje salda sektorja država kot v letu 2017 oziroma kot v povprečju obdobja 2015–2017.

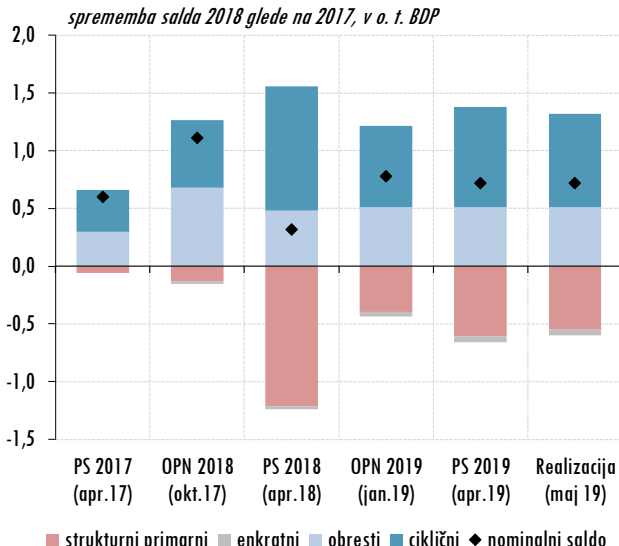
⁶ Brez upoštevanja drugih kapitalskih transferjev, ki so imeli za posledico izredno visoko rast skupnih izdatkov ob sanaciji bančnega sistema v letu 2013.

Slika 1.5: Saldo in primarni saldo sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.6: Sprememba napovedi salda sektorja država za 2018

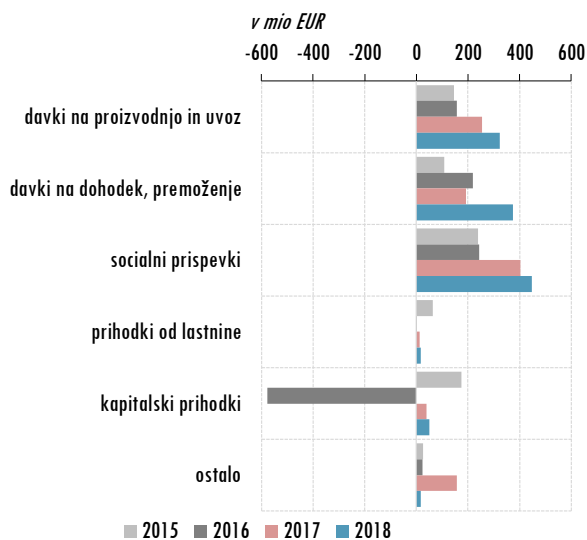


Vir: napovedi: MF, realizacija SURS. Preračuni FS. Opomba: zmanjšanje izdatkov za obresti se odraža v izboljšanju salda.

predvsem povečanje izdatkov za investicije, vmesno potrošnjo in subvencije. Pregled podbilanc sektorja država kaže, da je k izboljšanju salda sektorja država v letu 2018 največ prispeval sektor centralne države, ki je prvič do sedaj izkazal presežek (0,9 % BDP). Saldo sektorja lokalne države se je poslabšal tretje leto zapored in se prevesil v rahel primanjkljaj, nekoliko se je poslabšal tudi saldo skladov socialne varnosti, ki je bil sicer izravnani.

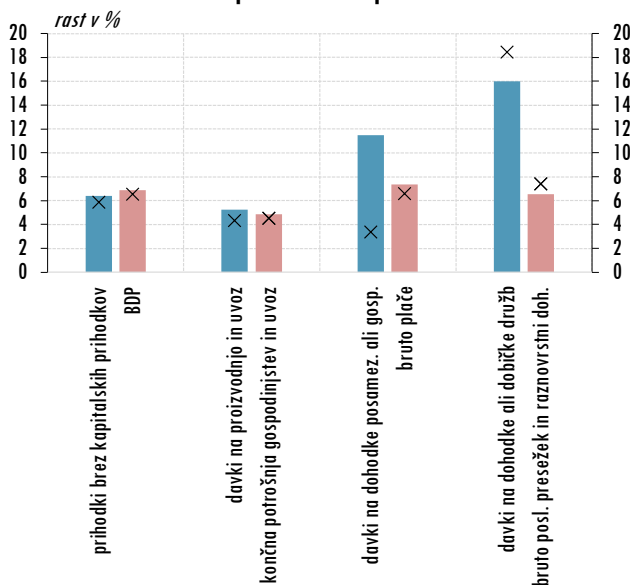
V letu 2018 je bilo povečanje prihodkov sektorja država ob nadaljevanju ugodnih razmer v gospodarstvu in na trgu dela podobno kot leto prej. Tudi lani so k rasti največ prispevali prihodki od davkov in socialnih prispevkov. Glede na leto prej sta se okrepila zlasti rast prihodkov od davkov na dohodke posameznikov in gospodinjstev v povezavi z okrepljeno rastjo plač ob nadaljnjem povečanju zaposlenosti ter rast prihodkov iz DDV. Rast prihodkov iz davkov na dohodke ali dobičke družb je ob dobrih poslovnih rezultatih ostala visoka. Med ostalimi skupinami prihodkov se je lani okrepila rast

Slika 1.7: Medletna sprememba komponent prihodkov sektorja država



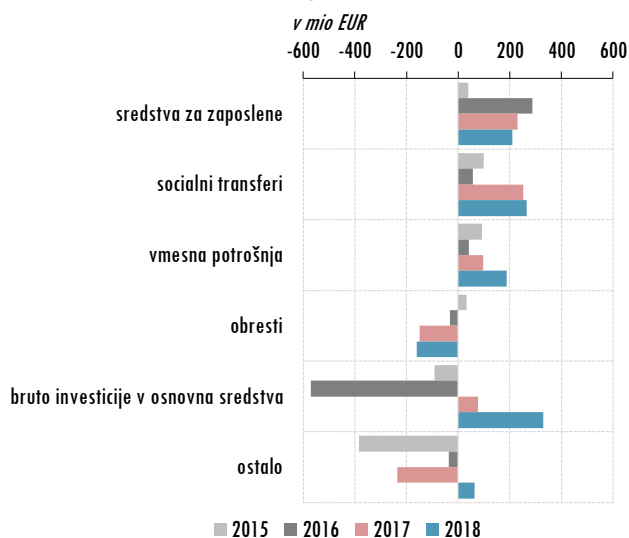
Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.8: Vrste prihodkov in njihove osnove 2018



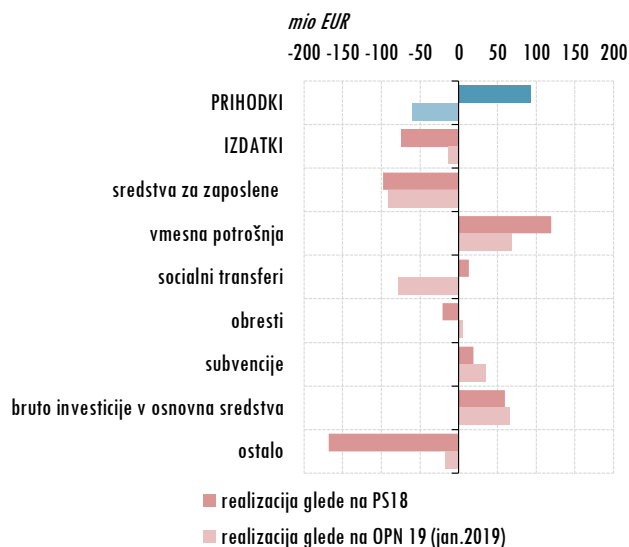
Opomba: Križci označujejo rasti v v 2017. Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.9: Medletna sprememba komponent izdatkov sektorja država



Vir: SURS.

Slika 1.10: Realizacija glede na PS18 in OPN19



Vir: SURS, napoved MF: PS18 (apr. 18) in OPN 19 (jan.19); preračuni FS.

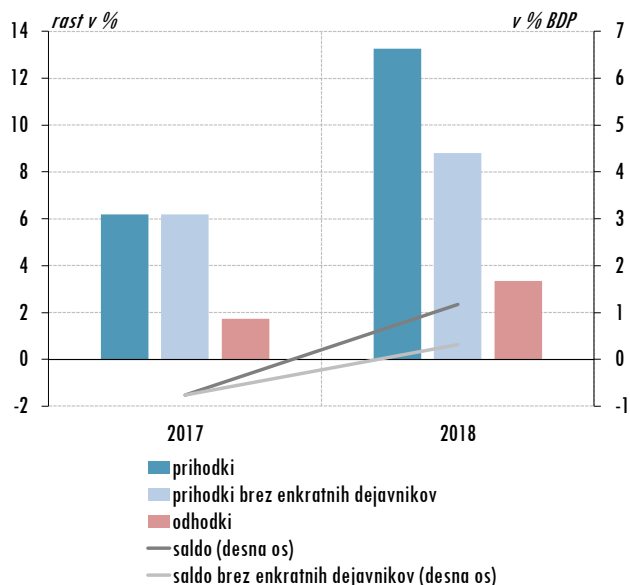
drugih prihodkov od lastnine v povezavi z večjimi izplačili dividend gospodarskih družb v lasti države. Drugi kapitalni prihodki so se povečali podobno kot leto prej (za okoli 25 %), a so ostali na nizki ravni.

Rast izdatkov se je lani občutno pospešila v povezavi s pospešeno rastjo investicij in tudi vmesne potrošnje. Izdatki za investicije so se povečali za okoli četrtino, kar povezujemo tudi z volitvami in nekoliko okrepljenim črpanjem sredstev skladov EU. Povečanje vmesne potrošnje je bilo lani 7,0 odstotno, kar je največ po letu 2011, njen delež v vseh izdatkih pa je bil najvišji doslej. V povezavi s črpanjem sredstev EU skladov so se precej povečali tudi izdatki za subvencije (8,6 %). Povečanje socialnih transferjev in sredstev za zaposlene je bilo podobno kot v predhodnem letu. Zaposlenost v sektorju država se je lani povečala za 1,9 % oziroma za 3.241 oseb, ponovno najbolj v zdravstvu (3,2 %) in izobraževanju (2,4 %). Rast sredstev za zaposlene na zaposlenega je izhajala iz rednih napredovanj konec leta 2017 in dogovora o odpravi plačnih anomalij do 26. plačnega razreda. Sicer se je njihova rast nadalje upočasnila, a predvsem zaradi odstopa vlade marca lani, zaradi česar je bil dogovor s sindikati sprejet šele decembra. S tem povezano povečanje plač je bilo predstavljeno v leto 2019 in naslednja leta. Izdatki za obresti so se tudi lani občutno znižali (-15,0 %), kar odraža ugodne razmere na finančnih trgih in tudi učinkovito upravljanje z dolgom. Njihov delež v BDP je po večletnem padanju upadel na raven iz leta 2012 (2,0 %).

1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (GFS)

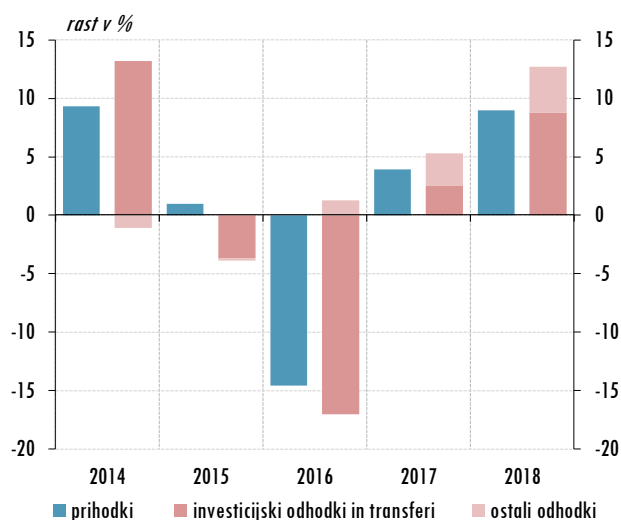
Saldo državnega proračuna je v letu 2018 izkazoval presežek v višini 537 mio EUR (1,2 % BDP), kar je bilo poleg ugodnih gospodarskih razmer v veliki meri posledica dveh enkratnih dogodkov. V lanskem letu so bila v državni proračun namreč vplačana še zadržana sredstva EU skladov iz pretekle finančne perspektive v višini 205 mio EUR, dividenda NLB v višini 260 mio EUR pa je bila povezana tudi z zadržanim dobičkom preteklega leta (189 mio EUR). Brez upoštevanja obeh enkratnih transakcij (v primeru dividende NLB ne upoštevamo zadržanega dobička) bi presežek državnega proračuna znašal le 143 mio EUR oziroma 0,3 % BDP. Prihodki so se ob upoštevanju

Slika 1.11: Prihodki in odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.12: Prihodki in odhodki bilance proračunov občin



Vir: MF, preračuni FS.

omenjenih enkratnih dejavnikov povečali kar za 13,3 %, brez njih pa za 8,8 %, kar je vseeno višja rast kot leto prej. Ob nadaljevanju ugodnih gospodarskih razmer so se občutno povečali vsi pomembnejši davčni prihodki, z izjemo trošarin.⁷ Zaradi ugodnih razmer na trgu dela so se močneje povečali predvsem prihodki iz dohodnine, povečanje prihodkov iz DDV pa je bilo podobno kot leto prej. Okrepilo se je še črpanje sredstev EU skladov tudi brez upoštevanja enkratnega dejavnika. Rast odhodkov (3,4 %) je bila enkrat višja kot leto prej, predvsem zaradi gibanj ob koncu leta. K skupni rasti so največ prispevali investicijski odhodki in transferi, ki so se povečali za 35,8 %. Glede na leto prej je bila precej višja tudi rast izdatkov za blago in storitve, ki je izhajala zlasti iz stroškov modernizacije vojaške opreme. Povečanje izdatkov za plače, transfere posameznikom in gospodinjstvom ter za subvencije je bilo nekoliko nižje kot v predhodnem letu, izdatki za obresti pa so se tudi lani znižali za okoli desetino.

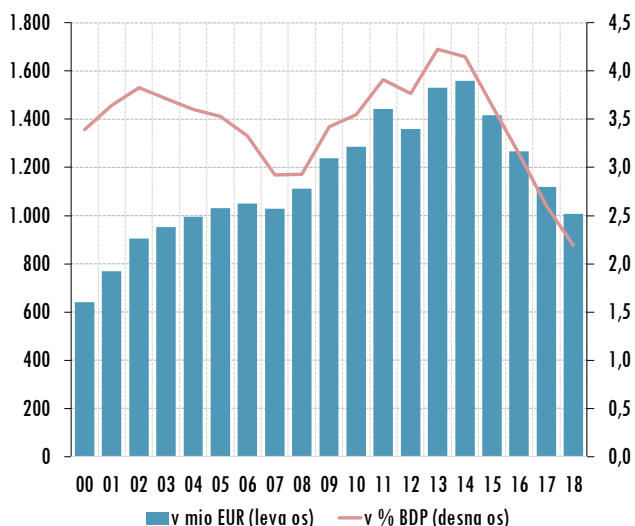
Saldo bilance proračunov občin je lani prvič po letu 2014 izkazoval primanjkljaj, kar je po naši oceni povezano tudi z lokalnimi volitvami. Saldo se je glede na leto prej poslabšal za 70 mio EUR, primanjkljaj pa je znašal 44 mio EUR. Rast odhodkov je bila občutno višja kot v predhodnem letu (s 5,3 % na 12,7 %) zaradi večje investicijske aktivnosti občin. Najbolj so k okrepljeni rasti odhodkov prispevali višji odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije ter odhodki za tekoče vzdrževanje. Ob tem je bila večja kot leto prej tudi rast prihodkov (s 3,9 % na 9,0 %), h kateri so poleg večjih prihodkov od dohodnine prispevali predvsem višji prihodki enkratne narave (prihodki od prodaje zgradb in prostorov, drugi izredni nedavčni prihodki, prejeta sredstva državnega proračuna za investicije).

Lanska rast prihodkov in odhodkov ZPIZ je bila najvišja po letu 2009. K okrepljeni rasti prihodkov ZPIZ (3,5 %) so največ prispevale ugodne razmere na trgu dela in s tem povezani višji prihodki od socialnih prispevkov, ki so presegli pričakovanja v finančnem načrtu.⁸ Prejeta sredstva iz državnega proračuna so se znova zmanjšala (-9,7 %), a manj kot leto prej, saj so se zaradi povišanja pokojnin tudi izdatki ZPIZ povišali za dvakrat bolj kot v letu 2017. Povišanje pokojnin na letni ravni je znašalo

⁷ Na nadaljnje znižanje prihodkov od trošarin je poleg upadanja prodanih količin vplivalo tudi majsko znižanje višine trošarin na energente.

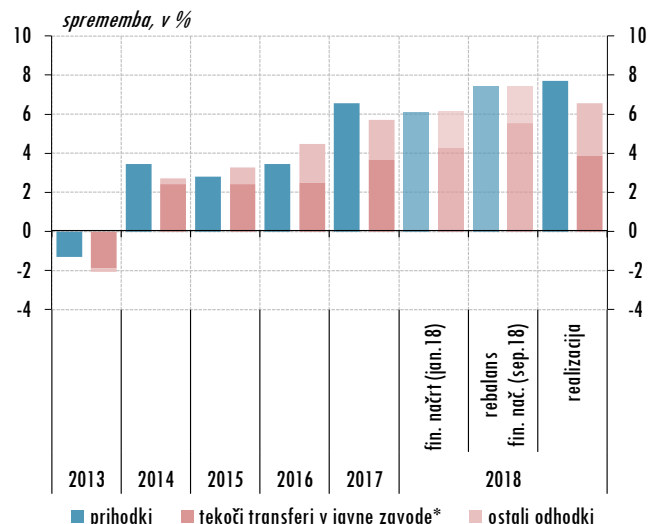
⁸ Finančni načrt ZPIZ za leto 2018 je bil sprejet 21. decembra 2017, napoved prihodkov pa je temeljila na Jesenski napovedi UMAR 2017. Višja od takrat pričakovane je bila v letu 2018 dejanska rast zaposlenosti, kar je ključno prispevalo k višjim prispevkom od načrtovanih v finančnem načrtu.

Slika 1.13: ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna



Vir: ZPIZ, preračuni FS.

Slika 1.14: Prihodki in odhodki ZZS



Opomba: *tekoči transferi za sredstva za plače in druge izdatke zaposlenim, za blago in storitve ter za zdravila.

Vir: MF, ZZS, preračuni FS.

3,0 %, skupna sredstva zanje pa so se povišala za 3,6 %, kar je največ po letu 2010. Rast je bila sicer nižja od pričakovanj zaradi nizke rasti povprečnega števila uživalcev pokojnin (0,4 %). Ob nadaljevanju relativno visoke rasti števila zavarovancev se je razmerje med njimi in uživalci povečalo na 1,52, potem ko je leta 2013, ko je bilo najnižje, znašalo 1,38. Pri tem velja omeniti, da so prejeta sredstva ZPIZ iz državnega proračuna za pokrivanje razlike¹⁰ med prihodki in odhodki zavoda kljub lanskemu nadaljnjemu znižanju znašala okoli 840 mio EUR, kar je četrtno več kot pred začetkom krize.¹¹

ZZS je lani ob občutnejši okrepitvi rasti prihodkov od odhodkov izkazal presežek v višini 31 mio EUR. Rast prihodkov se je okrepila s 6,6 % v letu 2017 na 7,7 % in je bila najvišja po začetku krize ter nekoliko preseгла predvidene prihodke iz rebalansa finančnega načrta, sprejetega septembra lani.¹² Rast je pretežno izhajala iz večjih prispevkov za socialno varnost ob ugodnih razmerah na trgu dela, nekoliko bolj kot leto prej so se povečali tudi transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij. Odhodki so se povečali za 6,6 % (2017: 5,7 %). K višji rasti kot leto prej so največ prispevali večji transferi v javne zavode za plače in druge izdatke zaposlenim, povečanje transferov javnim zavodom za blago in storitve ter za zdravila pa je bilo manjše kot v letu 2017. Skupni odhodki so bili sicer manjši od predvidenih v rebalansu finančnega načrta, po katerem naj bi višje prihodke porabili predvsem za odpravo čakalnih vrst. Pri tem velja opozoriti, da so bili podatki o čakalnih vrstah že ob spremembi Okvira za pripravo proračunov za obdobje 2017-2019 in pripravi rebalansa nezanesljivi.¹³

⁹ Skladno z določbami ZPIZ-2 je bila opravljena februarjska uskladitev v višini 2,2 % z veljavnostjo od 1. januarja 2018 dalje ter po prvem odstavku 65. člena ZIPRS1819 izredna uskladitev pokojnin in drugih prejemkov v aprilu 2018 v višini 1,1 %.

¹⁰ Po 162. členu ZPIZ-2 Republika Slovenija iz državnega proračuna in iz drugih virov zagotavlja sredstva za pokrivanje razlike med prihodki zavoda iz prispevkov in iz drugih virov ter odhodki zavoda.

¹¹ Transferi državnega proračuna po 162. členu ZPIZ-2 so sicer lani znašali 1,8 % BDP, kar je med manjšimi deleži v zadnjih dveh desetletjih. Poleg tega se po 161. členu ZPIZ-2 iz državnega proračuna financirajo tudi določene vrste pokojnin, znesek katerih je lani znašal 0,4 % BDP.

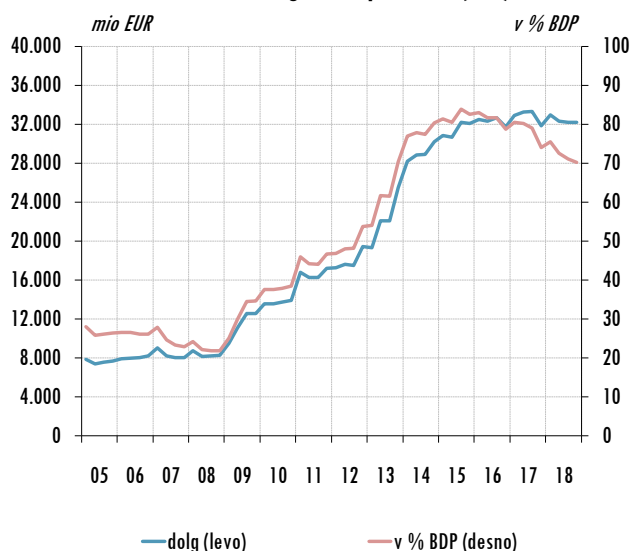
¹² Septembra 2018 je bil sprejet rebalans finančnega načrta ZZS, potem ko je Vlada RS avgusta predlagala in Državni zbor RS sprejel dvig maksimalno dovoljenih izdatkov ZZS s spremembo Okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2018–2020. Rebalans je predvidel za 35 mio EUR več prihodkov kot finančni načrt, sprejet januarja 2018.

¹³ Analiza D. Marušič, M. Kuhar, B. Simčič je avgusta lani pokazala, da je točna manj kot tretjina podatkov o čakalnih dobah (<https://www.zdravstvenportal.si/zdravstvo/sistem/198/podatki-o-cakalnih-dobah>).

1.4 Dolg sektorja država

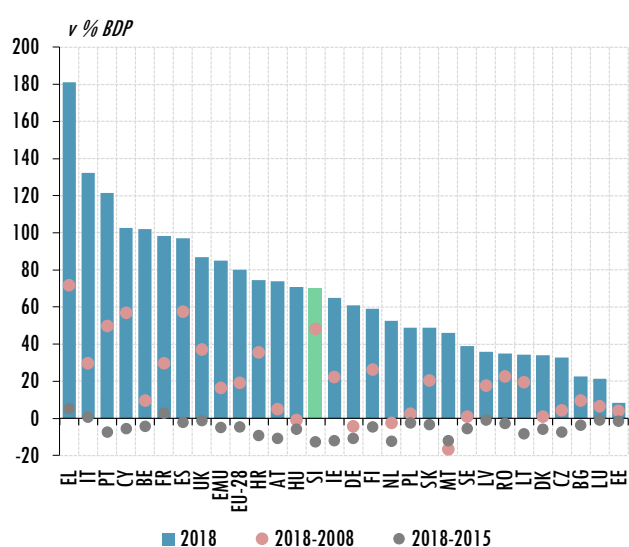
Bruto dolg sektorja država se je lani povečal za okoli 370 mio EUR, zaradi visoke gospodarske rasti pa se je kot delež v BDP znižal. Bruto dolg je konec lanskega leta znašal 32,2 mrd EUR in predstavljal 70,1 % BDP, kar je 4,0 o. t. BDP manj kot leto prej.¹⁴ Dolg je tako kljub znižanju presegal 60 % BDP, kar med drugim povečuje zahteve po znižanju strukturnega primanjkljaja v okviru evropskih fiskalnih pravil, če država ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja.¹⁵ Znižanje deleža dolga po letu 2015, ko je dosegel najvišjo raven, je bilo sicer največje v EU, vendar njegova raven ostaja med višjimi v EU (na 12. mestu) zaradi občutnega povišanja v prvih letih krize.¹⁶ Skupni obseg zadolževanja je lani znašal 3,3 mrd EUR, od tega 2,8 mrd EUR za financiranje proračuna oziroma predfinanciranje, preostanek pa za nadaljevanje aktivnega upravljanja z dolgom. Slednje je povezano z zamenjavo obveznic, izdanih v ameriških dolarjih z visoko zahtevano donosnostjo v letih 2012–2014. Zadolževanje je tudi lani potekalo v ugodnih razmerah na finančnih trgih. Zahtevana donosnost slovenske 10-letne obveznice se je še nekoliko znižala (z 1,14 % v povprečju leta 2017 na 1,09 %), enako velja za implicitno obrestno mero celotnega dolga, ki se je lani znižala še za 0,5 o. t. na 2,9 %. Povprečni čas do zapadlosti obstoječega dolga je ostal na podobni ravni kot leto prej (pri 9,2 leta), medtem ko znaša za povprečje razvitih držav 7,6 leta.¹⁷

Slika 1.15: Dolg sektorja država (ESA)



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.16: Bruto dolg sektorja države - države Evropske unije



Vir: Eurostat, preračuni FS.

¹⁴ Po treh letih ohranjanja na podobni ravni se je lani znižal tudi neto dolg sektorja država (bruto dolg minus finančna sredstva v gotovini in vlogah, dolžniških vrednostnih papirjih in posojilih), in sicer na 46,0 % BDP oziroma za 1,2 mrd EUR. To je bilo povezano predvsem s povečanjem finančnih sredstev v gotovini in vlogah.

¹⁵ Skladno z zahtevami Pakta stabilnosti in rasti je ob enakem cikličnem položaju gospodarstva zahtevan večji strukturni napor za države z dolgom nad 60% BDP (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019, str. 17, april 2019).

¹⁶ V obdobju med 2008 in 2018 je bilo povišanje deleža dolga v BDP v Sloveniji peto najvišje v EU (za Grčijo, Španijo, Ciprom in Portugalsko).

¹⁷ IMF Fiscal Monitor 2019, str. 105, april 2019.

2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2018

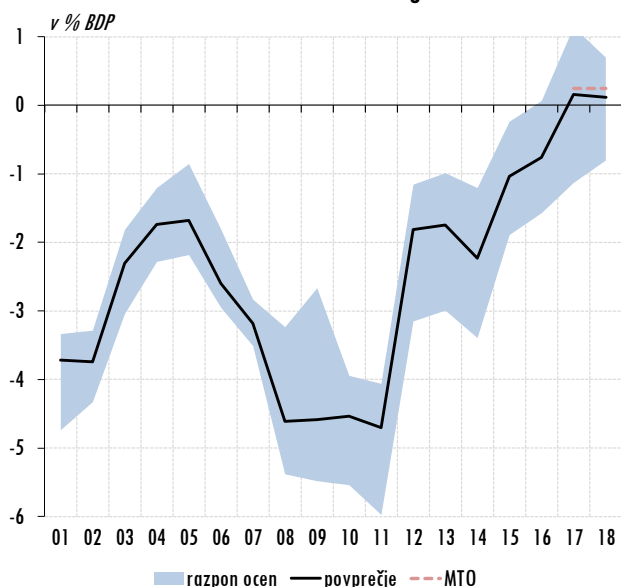
Fiskalni svet v oceni skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili za leto 2018 preverja: (i) ali so bili doseženi srednjeročni fiskalni cilj in ostale zahteve pravil EU; (ii) ali je bila dosežena srednjeročna uravnoteženost javnih financ, kot jo definira ZFisP, in (iii) ali je bilo doseženo izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila, določenega v 3. členu ZFisP glede ravni maksimalno dovoljenih izdatkov. Poleg tega je bilo za Slovenijo v letu 2018 veljavno še prehodno obdobje za pravilo o zmanjševanju dolga sektorja država, ki velja tri leta po zmanjšanju primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP, kar se je v Sloveniji zgodilo leta 2015.

Po oceni Fiskalnega sveta je bil srednjeročni fiskalni cilj v letu 2018 dosežen, a le ob upoštevanju dovoljenih odstopanj. Po oceni Fiskalnega sveta za leto 2018 še ni mogoče določiti, ali sta bila izpolnjena oba pogoja srednjeročne uravnoteženosti. Domače pravilo, ki se nanaša na javnofinančne izdatke, v preteklem letu ni bilo spoštovano, saj je raven skupnih izdatkov sektorja država presegla maksimalno dovoljen obseg po Okviru. Kljub temu so bili izdatki nižji od meje maksimalnih izdatkov, izračunane na osnovi trenutno znanih podatkov o prihodkih in ocen cikličnega položaja gospodarstva. Izdatki posameznih blagajn javnega financiranja po metodologiji denarnega toka so bili manjši od maksimalno dovoljenih izdatkov, z izjemo izdatkov občin. Rast neto izdatkov sektorja država po izdatkovnem pravilu PSR ni bistveno odstopala od napovedi, se je pa povišala ocena dovoljene rasti, k čemur je ključno prispevalo dejstvo, da po trenutno znanih podatkih in ocenah v lanskem letu ni bil zahtevan strukturni napor. Ustrezno je bilo tudi zmanjševanje dolga sektorja država.

2.1. Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja

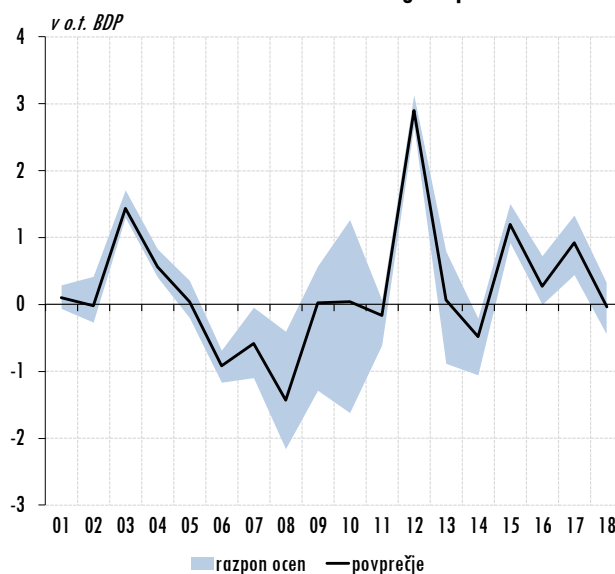
Fiskalni svet ocenjuje, da je Slovenija v letu 2018 v okviru dovoljenih odstopanj dosegla srednjeročni fiskalni cilj po pravilih EU, a le z upoštevanjem dovoljenega odstopanja. Na podlagi pravil EU¹⁸ je za Slovenijo kot ustrezen srednjeročni fiskalni cilj (MTO) v obdobju 2017-2019 določen strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP. Ocene strukturnega salda se lahko med drugim

Slika 2.1: Ocene strukturnega salda



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Ocene strukturnega napora



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS.

¹⁸ Uredba EC 1466/97.

razlikujejo zaradi različnih ocen proizvodne vrzeli. Razpon trenutnih ocen strukturnega salda, ki jih upoštevamo pri pripravi ocen skladnosti proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili, sega za leto 2018 od -0,8 % BDP do 0,7 % BDP.¹⁹ Ocene na podlagi trenutnega izračuna povprečne proizvodne vrzeli pa kažejo, da je bil strukturni saldo lani v presežku na ravni okoli 0,1 % BDP drugo leto zapored. Po treh letih izvajanja strukturnega napora to pomeni, da je fiskalna politika lani postala nevtralna, z upoštevanjem dovoljenega odstopanja²⁰ pa je Slovenija tudi v letu 2018 dosegla MTO. Ob tem je bil strukturni primarni presežek lani prisoten sedmo leto zapored, a se je v primerjavi z letom 2017, ko je po trenutni oceni znašal 2,7 % BDP, znižal za več kot pol odstotne točke BDP na 2,1 % BDP.

2.2. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – srednjeročna uravnoteženost

Srednjeročna uravnoteženost pomeni poleg doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja po pravilih PSR tudi doseganje vsaj izravnane povprečnega strukturnega salda v obdobju celotnega gospodarskega cikla. ZFisP namreč v 1. odstavku tretjega člena definira doseganje srednjeročne uravnoteženosti, ko strukturni saldo v posameznem letu ni nižji od minimalne vrednosti, kot jo določa PSR, v srednjeročnem obdobju pa je vsaj izravnani ali je v presežku. 5. točka 2. člena ZFisP definira »srednjeročnost« kot obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven BDP preide iz nadpotencialne ravni v podpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravni BDP. Seveda velja tudi obratno: »srednjeročnost« lahko definiramo kot obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven BDP preide iz podpotencialne ravni v nadpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravni BDP.²¹

Po oceni Fiskalnega sveta za leto 2018 še ni mogoče določiti, ali sta bila izpolnjena oba pogoja srednjeročne uravnoteženosti. Fiskalni svet ocenjuje, da je bila z rahlim presežkom strukturnega salda v višini 0,1 % BDP v letu 2018 minimalna vrednost, kot jo za leto 2018 z MTO določa PSR, dosežena v okviru dovoljenega odstopanja. S tem je bil ob upoštevanju dovoljenega odstopanja uresničen prvi pogoj definicije srednjeročne uravnoteženosti. Po drugi strani z ZFisP definirane srednjeročne obdobje glede na trenutno znane ocene proizvodne vrzeli ni mogoče določiti. Slovenija je šele v letu 2015 izšla iz postopka presežnega primanjkljaja. Poleg tega se glede na trenutno znane ocene proizvodne vrzeli gospodarski cikel do leta 2018 še ni končal. K temu je prispeval zlasti globok padec BDP in posledično občutno negativna proizvodna vrzel v krizi z dvojnim dnom. Če upoštevamo trajanje gospodarskega cikla v dolžini osmih let, je kumulativna vsota strukturnih primanjkljajev sektorja država v osmih letih do vključno leta 2018 po trenutnih ocenah znašala okoli 12 o. t. BDP. V vsakem od treh let po izhodu iz postopka presežnega primanjkljaja bi tako Slovenija morala ustvariti za 4 o. t. BDP manjši strukturni primanjkljaj oziroma večji strukturni presežek, da bi bila že v letu 2018 dosežena srednjeročna uravnoteženost strukturnega salda.²² Obdobje do leta 2018 je tako prekratko, da bi bilo ekonomsko smiselno zahtevati izpolnjevanje pravila doseganja srednjeročne uravnoteženosti.

¹⁹ Fiskalni svet za pripravo svojih mnenj poleg ocen petih institucij uporablja tudi štiri statistične metode ocenjevanja proizvodne vrzeli. Slednje je Fiskalni svet začel uporabljati pri pripravi ocene Programa stabilnosti 2018 aprila lani. Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, str. 23–26 (maj 2018).

²⁰ EK zaradi negotovosti, povezanih z ocenjevanjem proizvodne vrzeli, dovoljuje odstopanje do 0,25 % BDP pri doseganju srednjeročnega fiskalnega cilja (glej Vade Mecum on Stability and Growth Pact 2019, str. 15, april 2019).

²¹ Za potrebe ekonomske analize obe definiciji pomenita obdobje, v katerem vsota odstopanj ocenjene proizvodne vrzeli od ravnotežnega položaja v zaporedju navedenih dveh faz gospodarskega cikla do izbranega leta znaša 0.

²² Če predpostavko o dolžini gospodarskega cikla skrajšamo na sedem oziroma šest let, bi ustrezno zgoraj definirano zmanjšanje strukturnega primanjkljaja oziroma povečanje presežka znašalo 2,5 oziroma 2 o. t. BDP.

2.3. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – maksimalni izdatki

Okvir, ki je merodajen za tokratno oceno izpolnjevanja domačega fiskalnega pravila in se nanaša tudi na leto 2018 (obdobje 2017-2019), je bil nazadnje spremenjen decembra 2018.²³ Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država določi maksimalno dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in ciljni saldo. Ta morata biti skladna z metodologijo ESA, maksimalni obseg izdatkov in ciljni saldo za državni proračun, zdravstveno in pokojninsko blagajno ter za občine pa se določita po metodologiji GFS. Odlok o okviru, ki se je nanašal na leto 2018, je Vlada RS prvič sprejela aprila 2016, nato pa ga je spremenila štirikrat, pri čemer je maksimalno dovoljene izdatke sektorja država za leto 2018 spremenila dvakrat (maja in novembra 2017). Odlok o okviru je bil spremenjen še avgusta 2018, ko so se na predlog vlade²⁴ kljub nasprotnemu mnenju Fiskalnega sveta²⁵ zvišali maksimalno dovoljeni izdatki zdravstvene blagajne za leto 2018. Ti so se v petih sprejetih okvirih po tistem iz aprila 2016, ki so vključevali leto 2018, spreminjali najpogosteje in tudi najbolj v relativnem smislu. Pogoste spremembe okvira izkrivljajo namen srednjeročnega proračunskega načrtovanja, saj njegovo upoštevanje načeloma predstavlja formalno vodilo za vodenje proticiklične fiskalne politike. Spremembe okvira zdravstvene blagajne lahko sicer odražajo več dejavnikov, med drugim tudi negotovosti oziroma napake pri načrtovanju, ki lahko izvirajo tudi iz spremenjenih demografskih in zdravstvenih razmer, ali pa pomanjkljiv nadzor izdatkov v zdravstvu.

Izdatki sektorja država so v letu 2018 presegli maksimalno dovoljene po veljavnem Okviru za pripravo proračunov. Izdatki sektorja država so bili v letu 2018 za 174 mio EUR višji od dovoljenih v veljavnem Okviru za leto 2018 iz decembra 2018, a so bili zaradi boljših makroekonomskih

Tabela 2.1: Sprejeti Okviri za pripravo proračunov in realizacija izdatkov za leto 2018

	država ESA, mio EUR	državni proračun GFS, mio EUR	občine GFS, mio EUR	ZPIZ GFS, mio EUR	ZZZS GFS, mio EUR	BDP (UMAR) mio EUR
Okvir april 2016, UL 30/2016	18.537	9.573	2.117	5.246	2.638	41.880
Okvir, november 2016, UL 74/2016	18.537	9.573	2.117	5.246	2.687	42.885
Okvir maj 2017, UL 21/2017	19.158	9.575	2.174	5.381	2.827	43.696
Okvir, november 2017, UL 65/2017	19.290	9.625	2.174	5.381	2.847	45.265
Okvir, avgust 2018, UL 57/2018	19.290	9.625	2.174	5.381	2.873	46.588
Okvir, december 2018, UL 82/2018	19.290	9.625	2.174	5.381	2.873	45.742
Realizacija	19.464	9.463	2.198	5.295	2.859	45.948
Okvir, december 2018 - Okvir, april 2016	753	52	57	135	235	3.862
Realizacija - Okvir, december 2018	174	-162	24	-86	-14	205

Opomba: Rdeče obarvani podatki označujejo vsakokratno spremembo posameznega okvira.

Vir: Uradni list Republike Slovenije (UL), preračuni FS.

²³ Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (Uradni list RS 82/2018). S tem okvirom so bili sicer spremenjeni le parametri za leto 2019.

²⁴ Vlada RS je predlog spremembe okvira oblikovala na podlagi pregleda polletne realizacije bilanc Zavoda za zdravstveno zavarovanje ter zaradi zahtev upravnega odbora ZZZS, širše strokovne javnosti in prioritete zdravstvene politike oziroma zmanjšanja čakalnih vrst, čeprav ob oblikovanju predloga ni bilo jasno, kako bodo dodatna sredstva razdeljena. Predlog spremembe okvira je razpoložljiv na: <https://imss.dz-rs.si/imis/74a108cc8d0e4847b911.pdf>

²⁵ Fiskalni svet se je avgusta 2018 na vladni predlog o spremembi Odloka o okviru odzval z oceno, da predlog ni skladen z ZFisP. Takšna ocena je temeljila na dejstvu, da se politične in makroekonomske okoliščine pa tudi okoliščine v zdravstvu od priprave Programa stabilnosti 2018, ko je po ZFisP mogoče spreminjati okvir, do priprave predloga spremenjenega okvira niso spremenile. Fiskalni svet je opozoril, da tudi ostali proračunski dokumenti in s tem prilagoditev celotnega okvira niso bili pripravljeni na podlagi spremenjenih okoliščin od jeseni 2017 oziroma teh spremenjenih okoliščin niso upoštevali. V predlogu spremembe Odloka o okviru tudi ni bil pojasnjen nespremenjeni skupni obseg izdatkov sektorja država ob dvigu največjega obsega izdatkov ZZZS, predlagano povečanje največjega obsega izdatkov ZZZS pa po oceni Fiskalnega sveta ni bilo skladno tudi z določbami ZFisP glede možnosti porabe presežkov institucionalnih enot sektorja država. Celotna ocena Fiskalnega sveta je razpoložljiva na:

<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-ocena-predloga-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2018-do-2020/>

Slika 2.3: Maksimalni dovoljeni izdatki sektorja država



Opomba: Modro obarvano polje označuje območje med spodnjo in zgornjo mejo, določenima na podlagi naknadne ocene z uporabo trenutno razpoložljivih podatkov za izračun maksimalnih izdatkov.

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

rezultatov prihodki še občutno višji. Tako je bil presežek z 0,7% BDP višji od ciljnega v Okviru, ki je znašal 0,4 % BDP. Izdatki državnega proračuna, pokojninske in zdravstvene blagajne so bili nižji, skupni izdatki občin pa so bili nekoliko višji od maksimalno dovoljenih v Okviru iz decembra 2018. Pri tem je bila vsota izdatkov navedenih štirih blagajn nižja od maksimalno dovoljenih izdatkov za te štiri blagajne. Delno lahko te razlike pripišemo metodološkim razlikam, delno pa so posledica gibanja prihodkov in izdatkov v enotah sektorja država izven neposrednega nadzora Ministrstva za finance oziroma vlade.

Izdatki sektorja država kljub preseganju z Okvirom določenih izdatkov v letu 2018 niso presegali meje, določene ob upoštevanju trenutno znanih podatkov. Temelj takšne ugotovitve je naknadna ocena, pri kateri smo upoštevali trenutne podatke o realizaciji prihodkov v letu 2018 in zadnje ocene cikličnega položaja gospodarstva, ki so drugačne od razpoložljivih v času priprave Okvira. Maksimalno dovoljeni izdatki so izračunani na podlagi formule iz 4. odstavka 3. člena ZFisP, pri čemer so upoštevani enkratni učinki v višini 0,1% BDP. Dejanski prihodki sektorja država so bili v letu 2018 od implicitno predpostavljenih²⁶ v zadnjem sprejetem Okviru višji za okoli 370 mio EUR. Ocene cikličnega položaja gospodarstva smo pridobili na podlagi širšega nabora trenutno znanih ocen proizvodne vrzeli, ki se od decembra 2018 niso bistveno spremenile, saj se je ocena pozitivne proizvodne vrzeli znižala le za 0,1 o. t. BDP. Izdatki so bili nižji od (a zelo blizu) povprečne vrednosti dovoljenih izdatkov, določenih na podlagi trenutno znanih podatkov o prihodkih v letu 2018 in ocen nabora ocen proizvodne vrzeli. Pri tem velja opozoriti, da v DZ sprejeti okvir načeloma predstavlja mehanizem za vodenje proticiklične fiskalne politike. V primeru, ko je rast prihodkov višja od pričakovane ob pripravi okvira, bi moral namreč saldo sektorja država biti višji od ciljnega v okviru. V primeru nižje gospodarske rasti velja tudi obratno: če bi bila rast prihodkov nižja od pričakovane ob pripravi okvira, bi ob upoštevanju z okvirom določenih izdatkov fiskalna politika lahko delovala spodbujevalno in tako proticiklično.

²⁶ Okvir eksplicitno določi le raven izdatkov in ciljni delež salda v BDP. Iz teh podatkov lahko izračunamo predpostavljeno raven prihodkov.

2.4. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU

Rast neto izdatkov je v letu 2018 po trenutno razpoložljivih podatkih zaostala za dovoljeno in za srednjeročno rastjo potencialnega proizvoda. V okviru izdatkovnega pravila so iz izračuna ustrezne rasti izdatkov izključene nekatere vrste izdatkov, na katere fiskalna politika ne more neposredno vplivati.²⁷ Rast neto izdatkov ne sme presegati povprečne 10-letne rasti potencialnega proizvoda. Za države, ki ne dosegajo srednjeročnega fiskalnega cilja, pa mora biti rast izdatkov še nižja oziroma prilagojena za t. i. »koeficient prilagajanja« (angl.: convergence margin), ki zagotavlja usklajenost izdatkovnega pravila z zahtevanim prilagajanjem strukturnega salda. Izdatkovno pravilo po PSR pri določanju dovoljene rasti izdatkov v določenem letu uporablja predpostavke, znane spomladi predhodnega leta, za leto 2018 torej podatke, ki so bili znani spomladi 2017. Pri pripravi ocene izpolnjevanja pravila za leto 2018 smo naredili tudi izračun z zadnjimi razpoložljivimi podatki, ki se upoštevajo pri izračunu izdatkovnega pravila. V primeru izračuna s podatki, znanimi ob pripravi ocene PS 2018, je bila rast neto izdatkov višja od dovoljene po pravilu, v primeru izračuna po trenutno znanih podatkih pa je za njo zaostala. Pri tem dejanska rast neto izdatkov ni bistveno odstopala od tiste, ki je izhajala iz PS 2018 (bila je za 0,2 o. t. višja in je znašala 3,5 %), občutno pa se je povišala dovoljena rast. Na višjo dovoljeno rast je najbolj vplivala drugačna ocena ravni strukturnega salda v letu 2017. Po trenutno znanih podatkih lani namreč ni bilo potrebno doseči strukturnega napora, po podatkih razpoložljivih spomladi 2017 pa je zahtevan napor zaradi ocene o odstopanju strukturnega salda v letu 2017 od srednjeročnega fiskalnega cilja znašal 1,0 % BDP. Nekoliko višji od ocen iz pomladi 2017 so trenutno tudi podatek o deflatorju BDP in ocene srednjeročne potencialne rasti BDP.²⁸

2.5. Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Slovenija je v letu 2018 izpolnila posebna pravila Fiskalnega pakta glede zniževanja dolga. Ta pravila veljajo v treh letih po izstopu države iz postopka EDP. Prehodno triletno obdobje se za Slovenijo nanaša na leta 2016–2018, saj se je primanjkljaj sektorja država znižal pod 3 % BDP v letu 2015. Znižanje dolga mora omogočiti strukturno prilagoditev tako, da je po preteku prehodnega obdobja mogoče doseganje pravil o zniževanju dolga v okviru preventivnega dela Pakta stabilnosti in rasti. V prehodnem obdobju mora zato država zadostiti t. i. pravilu MLSA (minimum linear structural

Tabela 2.2: Izpolnjevanje pravila o dolgu v prehodnem obdobju za leto 2018

a) Maksimalno dovoljeni dolg, popravljen za cikel	74,3
b) Maksimalno dovoljeni dolg z upoštevanjem preteklih gibanj	76,5
c) Maksimalno dovoljeni dolg z upoštevanjem pričakovanega dolga	68,8
Maksimum (a,b,c)	76,5
Dolg v letu 2018	70,1

Vir: SURS, preračuni Fiskalni svet.

²⁷ Izločijo se izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU skladov. Glede na to, da lahko investicije države v posameznih letih precej nihajo, se v izračunu privzame štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev iz EU skladov, namenjenih za investicijsko porabo. Več o izdatkovnem pravilu glej Vade Mecum on Stability and Growth Pact 2018, str. 47-53 (marec 2018).

²⁸ Po izdatkovnem pravilu se kot srednjeročna rast potencialnega BDP uporablja 10-letno povprečje, kjer se upošteva obdobje petih let pred letom analize in štirih let po njem. Za namen izračuna uporabljamo UMAR izračune potencialne rasti BDP, ker so edini razpoložljivi za celotno časovno obdobje, ki ga je potrebno upoštevati pri izračunu izdatkovnega pravila.

adjustment).²⁹ To je določeno na podlagi treh kazalnikov: (i) dolga, popravljenega za gospodarski cikel, (ii) dolga z upoštevanjem njegovih preteklih gibanj in (iii) dolga z upoštevanjem gibanj dolga v prihodnosti. Izračuni kažejo, da je Slovenija v letu 2018 zadostila minimalni strukturni prilagoditvi, saj je bil dolg nižji od maksimalne vrednosti treh kazalnikov, po katerih se ocenjuje pravilo dolga v prehodnem obdobju. Po letu 2018 bo morala Slovenija do leta, ko dolg pade pod mejo 60 % BDP, dolg sektorja država zniževati z letno dinamiko, ki bo v povprečju treh let ustrezala 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu.

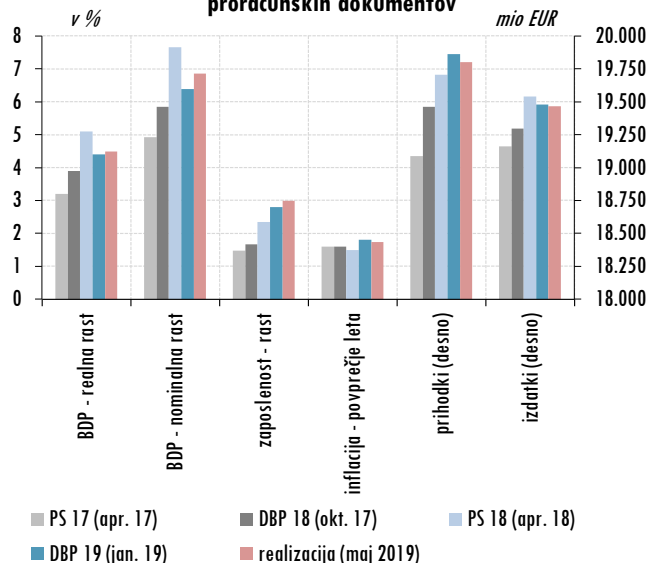
²⁹ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019, poglavje 2.2.1.3, str. 49-50 (april 2019).

Priloga 3.1: Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2018

Makroekonomske napovedi za leto 2018 so od pomladi 2017 postajale ugodnejše, kar se je odrazilo tudi v projekcijah javnofinančnih prihodkov. Makroekonomske napovedi za potrebe javnofinančnih napovedi neodvisno pripravlja UMAR³⁰, in sicer marca in septembra po objavi statističnih podatkov o nacionalnih računih. Postopno izboljševanje napovedi za 2018 je izhajalo iz več dejavnikov, najbolj iz občutnejšega povečevanja zaposlenosti ter višje rasti izvoza in bruto investicij. Nekoliko sicer izstopa pomladanska napoved iz lanskega leta, ko se je zaradi zelo ugodnih podatkov o nacionalnih računih v zadnjem četrtletju 2017 občutno povišala napoved rasti izvoza in posledično prispevka salda menjave s tujino, vidno izboljšala so se tudi pričakovanja glede rasti zasebne potrošnje. Kasnejša napoved in podatki o realizaciji so bili nekoliko nižji od pričakovanj iz pomladi lani. Višje makroekonomske napovedi so se odrazile v projekcijah prihodkov sektorja država, zlasti davkov in socialnih prispevkov. Napovedi prihodkov so se lani jeseni povišale tudi zaradi dobrih poslovnih rezultatov podjetij v državni lasti oziroma sprostitev omejitve izplačila zadržanega dobička NLB. Nasprotno so se napovedi drugih prihodkov, predvsem sredstev iz EU skladov, postopoma nižale in tako bolj realistično odrazile njihovo šibko črpanje.

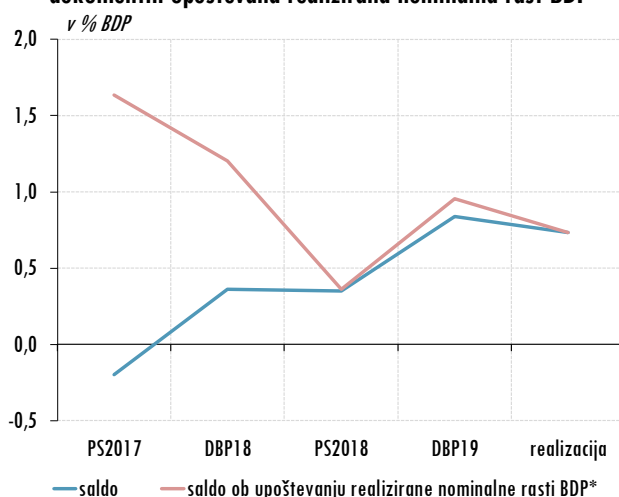
Boljši obeti glede javnofinančnih prihodkov so se odrazili tudi v višjih napovedih rasti izdatkov, precej drugačna od napovedi pa je bila dejanska struktura rasti. Dejanska rast skupnih izdatkov v letu 2018 sicer ni bistveno odstopala od pričakovanj v lani sprejetih proračunskih dokumentih, ko se je napoved precej povišala glede na v letu 2017 sprejete dokumente. Izstopa lanski Program stabilnosti, ki je bil zaradi odstopa vlade pripravljen na osnovi scenarija nespremenjenih politik. Po njem bi zaradi pričakovane sprostitev varčevalnih ukrepov k višji rasti skupnih izdatkov ključno prispevalo povečanje sredstev za zaposlene. Njihova dejanska rast je bila nato nižja od pričakovanj, vendar je bilo povišanje z decembra sprejetim dogovorom s sindikati le preneseno v letošnje in kasnejša leta. Ob tem je bilo dejansko povečanje izdatkov za vmesno potrošnjo in subvencije precej večje od napovedi in je tako največ prispevalo k temu, da skupna rast izdatkov v 2018 ni odstopala od napovedi v PS 2018.

Slika 3.1: Razpoložljive napovedi za leto 2018 ob pripravi proračunskih dokumentov



Vir: napovedi UMAR, MF; realizacija SURS.

Slika 3.2: Saldo sektorja države v 2018, če bi bila v proračunskih dokumentih upoštevana realizirana nominalna rast BDP



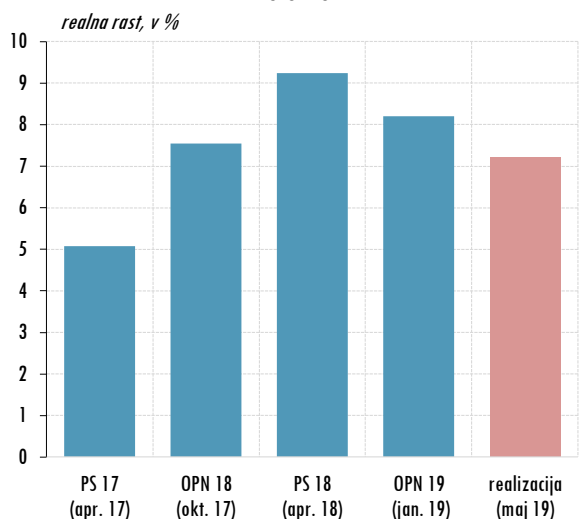
Opomba: Vsota dejanskega salda sektorja država v 2018 ter produkta elastičnosti salda z razliko med realizirano in predvideno nominalno rastjo BDP v 2018.

Vir: SURS, napovedi MF, UMAR; preračuni FS.

³⁰ 9. b člen Zakona o javnih financah (ZJF-H).

Fiskalna politika je bila tako naravnana manj restriktivno, kot bi bila ob odsotnosti prilagajanja izdatkov višjim prihodkom, a se je saldo sektorja država kljub temu izboljšal. Ob tudi le delnem prilagajanju izdatkov ciklično višjim prihodkom je bil saldo sektorja država lani nižji, kot bi bil ob odsotnosti tovrstnega prilagajanja. Izračuni Fiskalnega sveta kažejo, da bi bil presežek sektorja država ob upoštevanju razlike med trenutno znano in napovedano rastjo nominalnega BDP za leto 2018, razpoložljivo ob pripravi Programa stabilnosti 2017, v letu 2018 enkrat višji od dejansko doseženega. Problematična je predvsem nadomestitev povečanja nekaterih izdatkov, ki je bilo prestavljeno v kasnejša leta, s hkratnim povišanjem, ki je bilo občutnejše od pričakovanih nekaterih drugih izdatkov, zlasti vmesne potrošnje.

Slika 3.3: Spremembe napovedi za 2018 – izvoz proizvodov in storitev



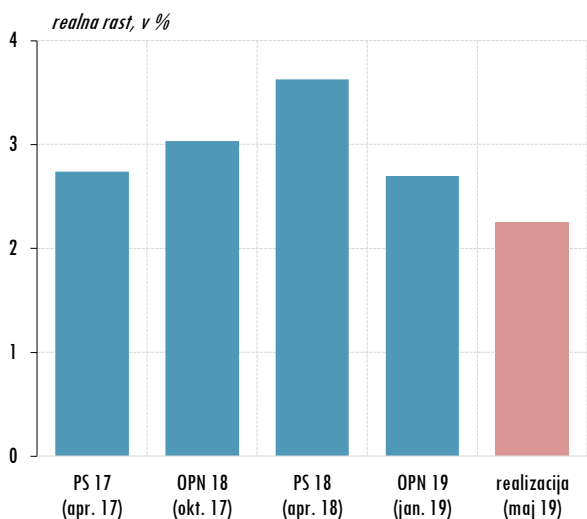
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.4: Spremembe napovedi za 2018 – bruto investicije v osnovna sredstva



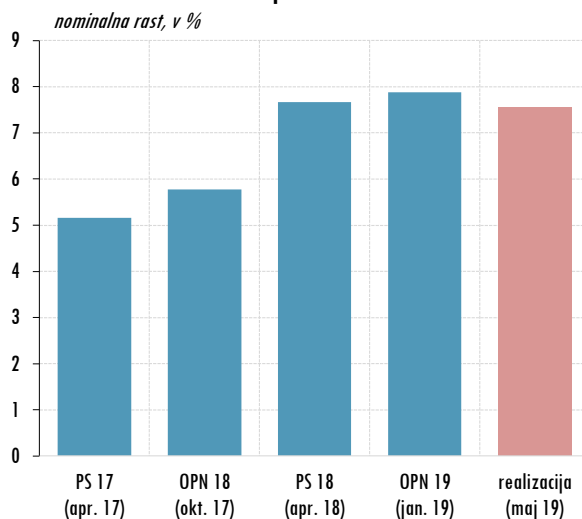
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.5: Spremembe napovedi za 2018 – zasebna potrošnja



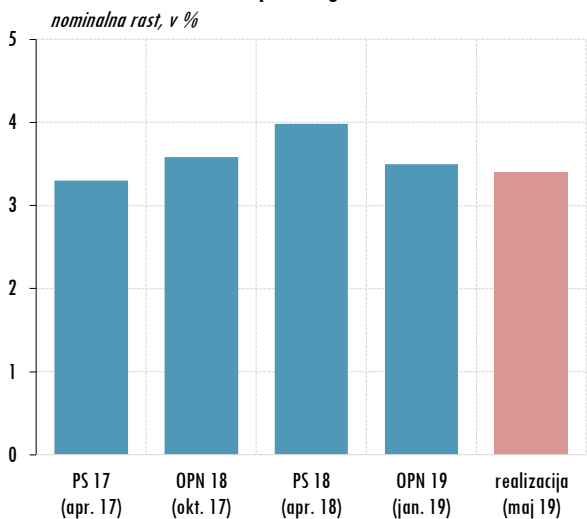
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.6: Spremembe napovedi za 2018 – sredstva za zaposlene



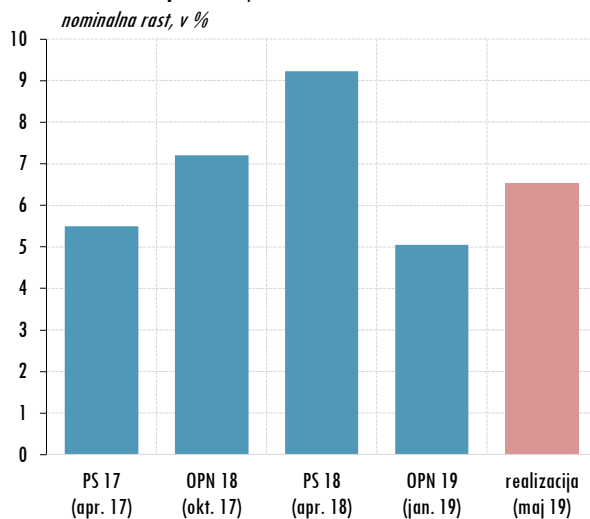
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.7: Spremembe napovedi za 2018 – bruto plače na zaposlenega



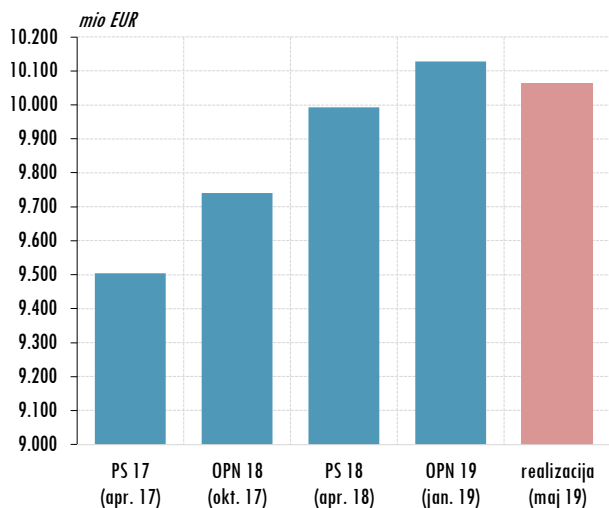
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.8: Spremembe napovedi za 2018 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek



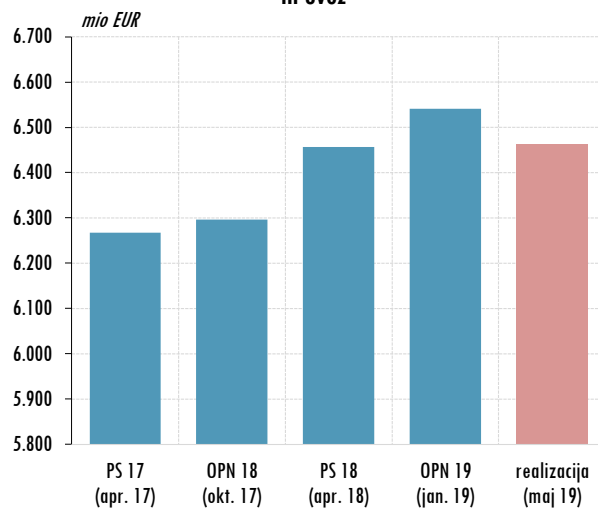
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.9: Spremembe napovedi za 2018 – davki skupaj



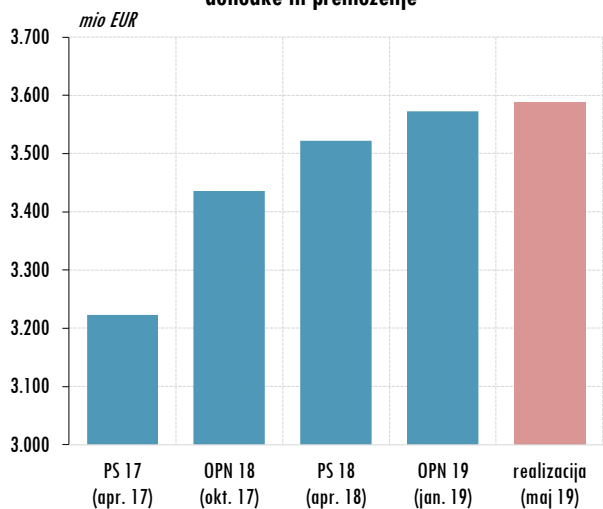
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.10: Spremembe napovedi za 2018 – davki na proizvodnjo in uvoz



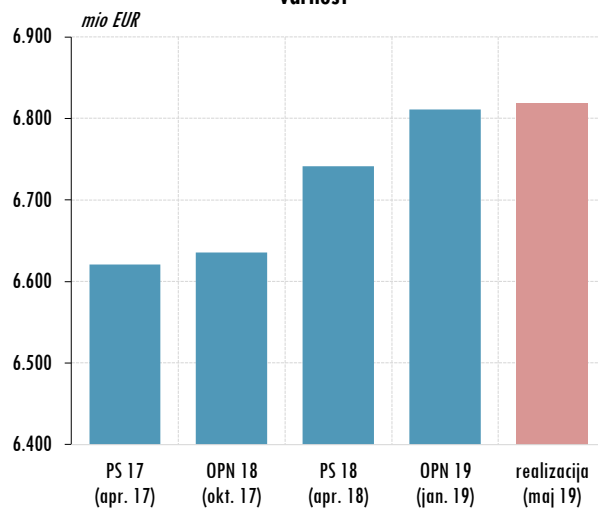
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.11: Spremembe napovedi za 2018 – tekoči davki na dohodke in premoženje



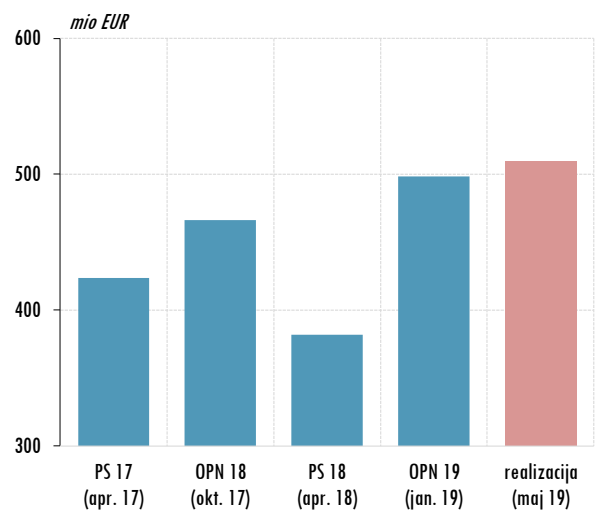
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.12: Spremembe napovedi za 2018 – prispevki za socialno varnost



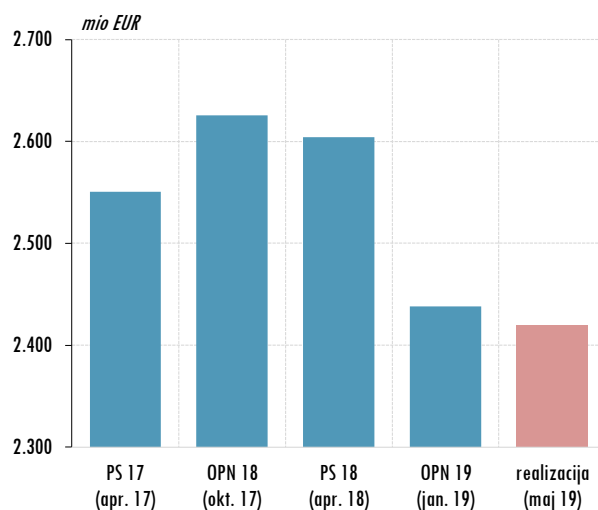
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.13: Spremembe napovedi za 2018 – prihodki od lastnine



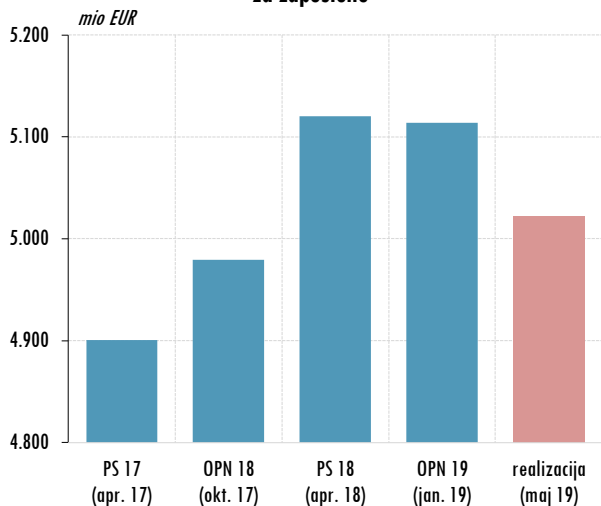
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.14: Spremembe napovedi za 2018 – ostali prihodki



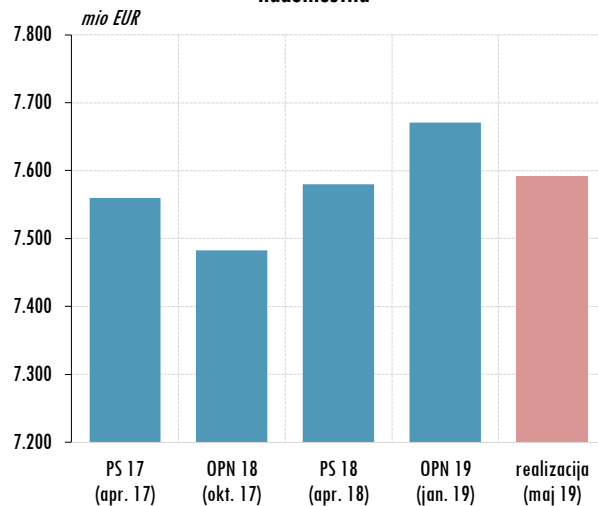
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.15: Spremembe napovedi za 2018 – izdatki za sredstva za zaposlene



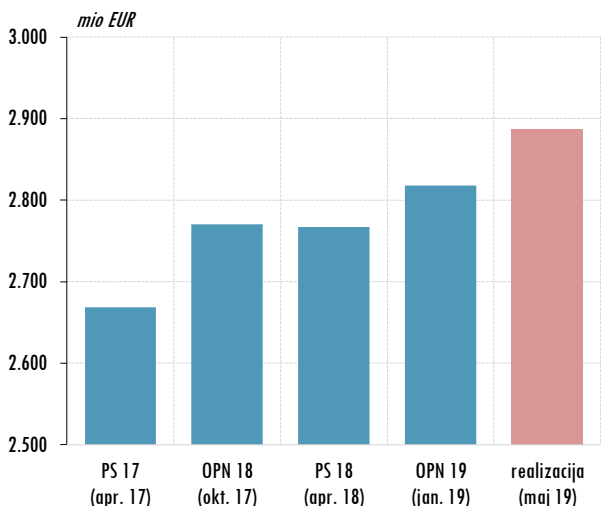
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.16: Spremembe napovedi za 2018 – socialna nadomestila



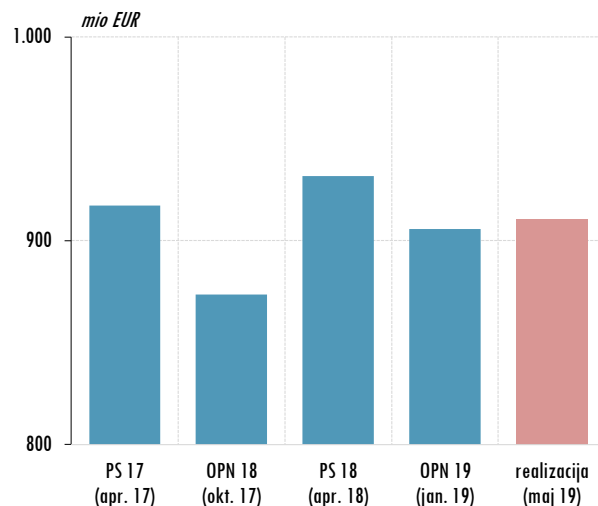
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.17: Spremembe napovedi za 2018 – vmesna potrošnja



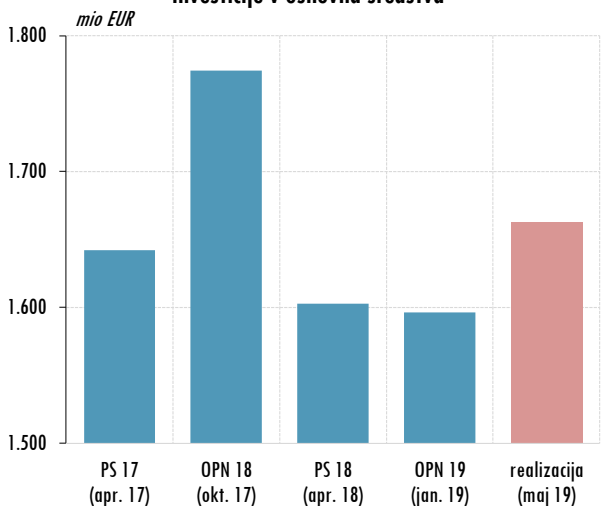
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.18: Spremembe napovedi za 2018 – izdatki za obresti



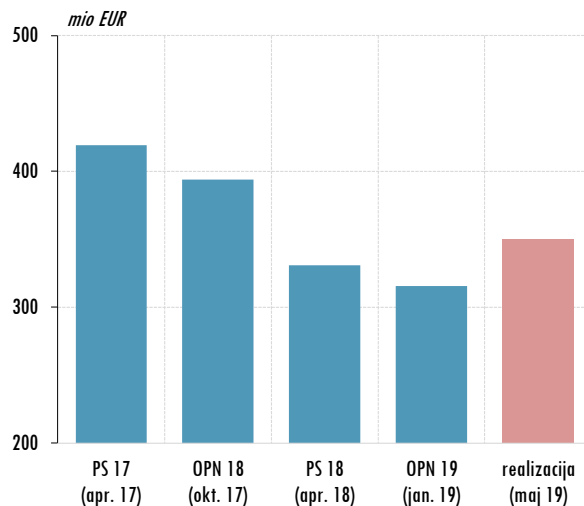
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.19: Spremembe napovedi za 2018 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva



Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.20: Spremembe napovedi za 2018 – subvencije



Vir: SURS, napovedi MF.

Priloga 3.2 Različne ocene proizvodne vrzeli in izbrana kazalnika fiskalnih pravil

Tabela 3.1: Strukturni saldo in maksimalni dovoljeni izdatki sektorja država glede na različne ocene proizvodne vrzeli

2018	Blanchard Quah (apr. 19)	Faktorski (apr. 19)	HP (apr. 19)	Povprečje (apr. 19)	IMF (apr. 19)	EK (maj 19)	OECD (maj 19)	UMAR (mar. 19)	MF (apr. 19)	povprečje EK, MF, UMAR*	povprečje institucij	povprečje vseh
Proizvodna vrzel	0,3	3,5	0,5	0,8	1,2	3,3	0,4	2,1	1,7	2,3	1,7	1,5
Strukturni saldo	0,7	-0,8	0,6	0,4	0,3	-0,7	0,6	-0,1	0,0	-0,3	0,0	0,1
Dovoljeni izdatki**	19.737	19.074	19.689	19.626	19.542	19.123	19.716	19.368	19.446	19.312	19.437	19.478

Opombi: * institucije, ki proizvodno vrzel ocenjujejo na podlagi skupne metodologije po PSR, ** naknadna ocena

Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS.