



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena skladnosti Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili

Oktober 2019

Številka dokumenta: 30-2/2019/6

Ocena je narejena na podlagi Predloga proračuna Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (prejetega 30. 9. 2019), Osnutka proračunskega načrta za leto 2020 (prejetega 11. 10. 2019) in dodatnih podatkov o računih sektorja država za leto 2021 (prejetih 14. 10. 2019). Nekatere vrednosti napovedi v EUR so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, prikazanih v Osnutku proračunskega načrta za leto 2020, zato se določene postavke ne seštevajo. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 16. 10. 2019.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	8
1. Makroekonomske razmere in napovedi za obdobje 2019–2021	9
1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi	9
1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva	11
1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Okvira ter Predloga proračunov in Osnutka proračunskega načrta 2020	12
1.4 Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija	13
2. Javnofinančna gibanja v Predlogu proračunov RS za leti 2020 in 2021 in v Osnutku proračunskega načrta 2020	15
2.1 Pregled napovedi javnofinančnih gibanj	15
2.1.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov	15
2.1.2 Ocena projekcij prihodkov in izdatkov sektorja država v letih 2019–2021	18
2.1.3 Bruto dolg sektorja država	21
2.2 Primerjava napovedi javnofinančnih gibanj v Osnutku proračunskega načrta 2020 in v Programu stabilnosti 2019	22
2.3 Tveganja za javne finance	22
3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v Predlogu proračunov	25
3.1 Ustreznost Okvira	25
3.2 Doseganje minimalno dovoljenega strukturnega salda po pravilih EU (MTO)	27
3.3 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila	29
3.4 Izpolnjevanje pravila EU o strukturnem naporu	31
3.5 Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU	32
3.6 Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država	33
4. Statistična priloga	34

KAZALO SLIK:

Slika 1	Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001–2021	7
Slika 1	Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001-2021	7
Slika 2	Prispevki k saldu sektorja država	7
Slika 3	Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija	7
Slika 4	Bruto dolg sektorja država	7
Slika 1.1	Prispevki k medletni rasti nominalnega BDP	9
Slika 1.2	Prispevki k rasti nominalnega BDP	10
Slika 1.3	Rast makroekonomskih agregatov	10
Slika 1.4	Ocene proizvodne vrzeli	12
Slika 1.5	Ocene proizvodne vrzeli za 2019-2021	12
Slika 1.6	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2019	12
Slika 1.7	Kazalniki dinamike gospodarskega cika	12
Slika 1.8	Kazalniki zaupanja	14
Slika 1.9	Napovedi realne rasti BDP za 2019	14
Slika 2.1	Razlika med oceno realizacije proračuna in rebalansom za 2019	15
Slika 2.2	Prihodki in odhodki državnega proračuna	15
Slika 2.3	Prihodki državnega proračuna	17
Slika 2.4	Odhodki državnega proračuna	17
Slika 2.5	Saldo in primarni saldo	18
Slika 2.6	Sprememba nominalnega salda sektorja država	18
Slika 2.7	Rast prihodkov sektorja država	19
Slika 2.8	Vrste prihodkov in njihove osnove	19
Slika 2.9	Rast izdatkov sektorja država	20
Slika 2.10	Struktura rasti investicij sektorja država	20
Slika 2.11	Sprememba javnega dolga	21
Slika 2.12	Konsolidirani bruto dolg sektorja država	21
Slika 2.13	Sprememba med 2021 in 2018, primerjava med Osnutkom proračunskega načrta in Programom stabilnosti	22
Slika 2.14	Vpliv realizacije tveganj na nominalni in strukturni saldo	23
Slika 3.1	Ocene zgornje meje obsega izdatkov sektorja država	26
Slika 3.2	Ocene strukturnega salda	27
Slika 3.3	Ocene strukturnega primarnega salda	28
Slika 3.4	Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država	30
Slika 3.5	Strukturni saldo v srednjeročnem obdobju	30
Slika 3.6	Ocene strukturnega napora	31
Slika 3.7	Ocene strukturnega primarnega napora	31
Slika 3.8	Rast neto izdatkov	32
Slika 3.9	Razlika med realizacijo in napovedmi izdatkov za programe EU, ki so v celoti financirani s sredstvi EU	32
Slika 3.10	Pravilo o nižanju dolga	33

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 1.1	Napovedi UMAR	13
Tabela 2.1	Ocena realizacije državnega proračuna za leto 2019	16
Tabela 2.2	Državni proračun	17
Tabela 2.3	Ključne kategorije prihodkov in izdatkov sektorja država (ESA 2010)	19
Tabela 2.4	Tveganja, povezana z neusklajenostjo javnofinančnih projekcij z veljavnimi oziroma predlaganimi ukrepi	24
Tabela 3.1	Izdatki v Okviru in v predloženih proračunskih dokumentih	26
Tabela 3.2	Izračun spoštovanja pravila o zgornji meji obsega izdatkov	29
Tabela 4.1	Primerjava makroekonomskih napovedi za obdobje 2019–2021	34
Tabela 4.2	Primerjava realizacije in napovedi agregatov sektorja država za obdobje 2018–2021 v mio EUR	35
Tabela 4.3	Ocene proizvodne vrzeli	36
Tabela 4.4	Ocene strukturnega salda	37
Tabela 4.5	Ocene strukturnega napora	38
Tabela 4.6	Ocene strukturnega primarnega salda	39
Tabela 4.7	Ocene strukturnega primarnega napora	40
Tabela 4.8	Odstopanje izdatkov sektorja država od preračunane zgornje meje obsega izdatkov po oceni FS	41

POVZETEK

Fiskalni svet ocenjuje, da projekcije javnofinančnih gibanj v predloženih proračunskih dokumentih (Predlog proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 ter Osnutek proračunskega načrta za leto 2020) spremljajo precejšnja negativna tveganja. Projekcije so formalno sicer skladne s fiskalnimi pravili, a Fiskalni svet zaznava nedoslednosti med napovedmi nekaterih postavk ter predlaganimi oziroma veljavnimi ukrepi. Že realizacija zgolj manjšega dela zaznanih tveganj bi lahko pomenila odklon od formalne skladnosti.

Tveganja, ki so jim izpostavljene projekcije javnofinančnih gibanj, se nanašajo na nedoslednosti med projekcijami ter predlaganimi oziroma veljavnimi ukrepi, na možnost uvedbe še nedorečenih ukrepov ter na makroekonomske napovedi, ki predstavljajo podlago proračunskemu načrtovanju. Uresničitev tveganj, povezanih s projekcijami, vsebovanimi v proračunskih dokumentih, bi lahko ogrozila vse navedene ugotovitve o njihovi formalni skladnosti s fiskalnimi pravili. Najpomembnejša tveganja so naslednja:

- V predlog proračunov so vključeni predvideni finančni učinki nekaterih zakonov s pozitivnim javnofinančnim vplivom, ki jih je Vlada RS obravnavala, Državni zbor RS pa jih še ni sprejel, medtem ko predvideni finančni učinki zakonov v isti fazi zakonodajnega postopka in z morebitnim negativnim vplivom na saldo javnih financ v predlog proračunov niso vključeni.
- V predlog proračunov so vključene postavke s pozitivnim vplivom na saldo javnih financ, ki po oceni Fiskalnega sveta v tem trenutku nimajo ustrezne podlage v veljavni zakonodaji.
- Predlogi ukrepov, o katerih še potekajo usklajevanja, bi večinoma pomenili dodatno obremenitev javnih blagajn.
- Nekaterne zakonodajne spremembe bodo vplivale na javne finance kratkoročno negativno le v manjši meri, na daljši rok pa lahko vzdržnost javnih financ pomembneje poslabšajo, na kar je Fiskalni svet že opozoril (spremembe pokojninske zakonodaje).
- Tveganja, povezana z makroekonomskimi napovedmi, izhajajo zlasti iz mednarodnega okolja, na kar je s pripravo alternativnega scenarija opozoril UMAR. Podatki in napovedi drugih institucij, objavljeni po pripravi napovedi UMAR, navedena tveganja potrjujejo.

V letih 2019–2021 naj bi se po predloženih proračunskih dokumentih nominalni presežek sektorja država v celotnem obdobju nahajal na ravni nekoliko pod 1 % BDP, medtem ko naj bi se nominalni presežek državnega proračuna povečal z 0,3 % na preko 1 % BDP. Bruto dolg sektorja država naj bi se do konca leta 2020 znižal nominalno in kot delež v BDP ter se približal 60 % BDP.

Medtem, ko raven izdatkov državnega proračuna v letih 2020–2021 ustreza zgornji dovoljeni meji iz trenutno veljavnega Okvira za pripravo proračunov, jo raven izdatkov sektorja država presega. Slednje je posledica revizije podatkov o nacionalnih računih po datumu, do katerega je bilo Okvir še mogoče spreminjati. Na podlagi trenutnih ocen ravni proizvodne vrzeli in na podlagi projekcije prihodkov sektorja država Fiskalni svet ocenjuje, da je predvidena raven izdatkov sektorja država skladna s preračunanimi vrednostmi zgornje meje obsega izdatkov. Ocenjeni strukturni saldo naj bi bil v obdobju projekcij v presežku, kar je sicer skladno z zahtevami Zakona o fiskalnem pravilu glede položaja javnih financ v posameznem letu in s Paktom stabilnosti in rasti. Strukturni saldo naj bi se ob

upoštevanju različnih ocen dolžine gospodarskega cikla približeval srednjeročni izravnosti. Za doseganje tega cilja pa bo po ocenah Fiskalnega sveta tudi po letu 2021 potrebno ustvarjanje strukturnih presežkov.

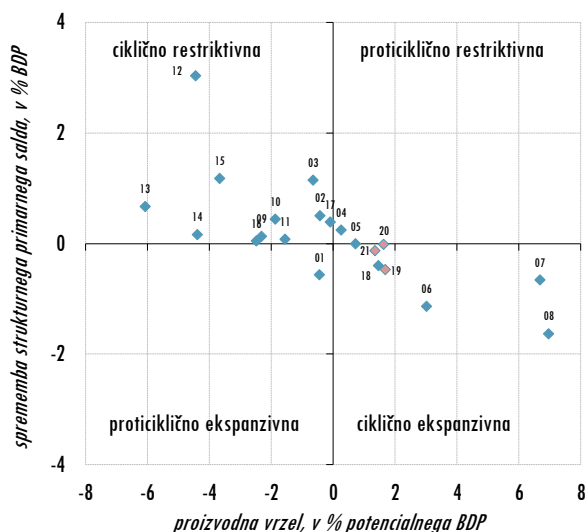
Fiskalni svet opozarja, da predlog državnega proračuna za leti 2020 in 2021 predstavlja nadaljevanje vodenja fiskalne politike brez načrtanega celovitega nabora politik za ustrezno zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, zlasti v povezavi s staranjem prebivalstva. V zadnjem obdobju so bili poleg tega sprejeti oziroma so v pripravi ukrepi, ki bi lahko v prihodnje položaj javnih financ strukturno poslabšali. Pomanjkanje manevrskega prostora javnofinančne politike je v preteklosti pogosto vodilo v krčenje investicij države. V obdobju umirjanja gospodarske rasti bi bila tako zasnovana restriktivna fiskalna politika neustrezna in bi poslabšala tudi dolgoročne gospodarske izglede.

Fiskalni svet predlaga vladi, da pripravi dopolnjen predlog državnega proračuna za leti 2020 in 2021, ki bo upošteval finančne učinke predlagane zakonodaje oziroma predlog proračuna podpre z ukrepi, ki bodo skladni z načrtovano ravno prihodkov in izdatkov. V obdobju umirjanja gospodarske rasti in ob precejšnjih negativnih makroekonomskih tveganjih mora pri tem dosledno upoštevati tudi načelo previdnosti, kar ji nalaga Zakon o fiskalnem pravilu.

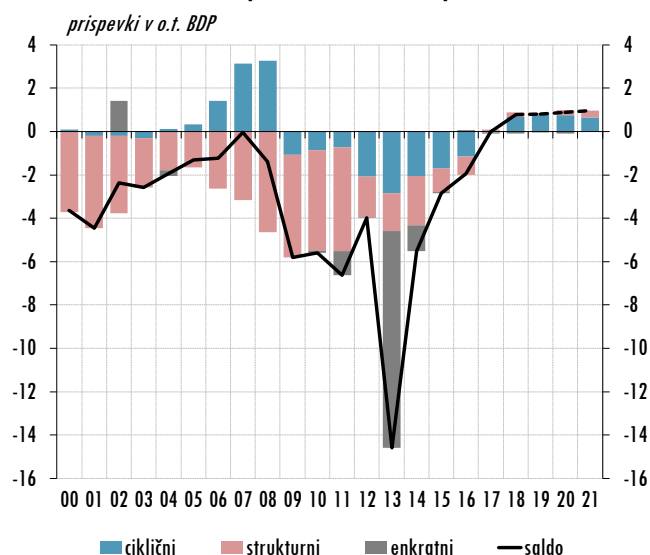
Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

	2020	2021
A Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država (formalno)*	(✘)	(✘)
Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država (preračunano)*	(✓)	(✓)
B Minimalni strukturni saldo po pravilih EU (MTO)	✓	✓
C Izdatkovno pravilo EU	✓	...
D Zmanjševanje bruto dolga sektorja država po pravilih EU	✓	...
A Obseg izdatkov v Okviru 2020-2022 (mio EUR)	21.480	22.160
Obseg izdatkov po projekcijah MF (mio EUR)	21.885	22.676
Preračunani maksimalni obseg izdatkov (mio EUR)	21.999	22.857
B Strukturni saldo (v % BDP)	0,2	0,3
Minimalni strukturni saldo po pravilih EU - MTO (v % BDP)	-0,25	-0,25
Strukturni saldo v srednjeročnem obdobju (v % BDP)**	...	-0,2
C Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	3,9	...
Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)	4,9	...
D Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	62,1	...
Dovoljena raven dolga (v % BDP)	69,4	...

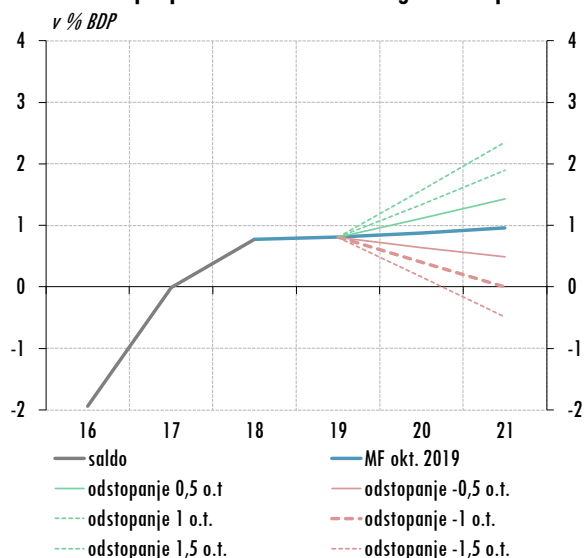
Vir: SURS, MF, ocene in preračuni FS. Opombe: *razlika v oceni je posledica revizije podatkov sektorja država (Poglavji 3.1 in 3.3), **pri izračunu upoštevano obdobje sedmih let (2015-2021), v katerem po trenutno razpoložljivih podatkih dejanska raven BDP preide iz podpotencialne v nadpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravnjo BDP (Poglavje 3.3).

Slika 1: Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001-2021

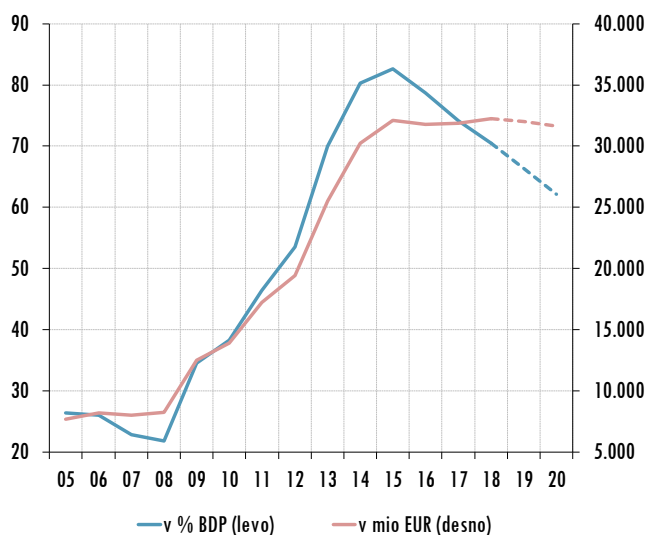
Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 2: Prispevki k saldu sektorja država

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 3: Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 4: Bruto dolg sektorja država

Vir: SURS, MF.

Zakonodajna podlaga

Ministrstvo za finance je 30. 9. 2019 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovalo Predlog proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 s pripadajočimi dokumenti (v nadaljevanju: Predlog proračunov), 11. 10. 2019 pa še Osnutek proračunskega načrta 2020 (v nadaljevanju: OPN 2020) po metodologiji ESA 2010. ZFisP v 2. in 3. členu določa, da se skladnost s fiskalnimi pravili preverja za celoten sektor država, tako da projekcije po metodologiji ESA 2010 predstavljajo Fiskalnemu svetu osnovni pogoj za celovito ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil v Predlogu proračunov. Posledično je Fiskalni svet 11. 10. 2019 z dopisom pozval Ministrstvo za finance, da zagotovi tudi projekcije za sektor država za leto 2021. Te je Ministrstvo za finance skupaj z izračuni proizvodne vrzeli Fiskalnemu svetu poslalo 14. 10. 2019.

Vlada mora po določilih 28. člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) državnemu zboru predložiti predlog proračuna do 1. oktobra. Fiskalni svet mora oceno upoštevanja fiskalnih pravil v predlogu proračuna pripraviti skladno z 2. točko drugega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP). Skladno z drugim odstavkom 9.f člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah (ZJF-H) mora Fiskalni svet to oceno državnemu zboru in vladi posredovati najkasneje do 20. oktobra.

V skladu s 15. členom ZFisP se v obdobju, ko se Republika Slovenija približuje minimalnemu dovoljenemu strukturnemu saldu po pravilih EU (MTO), šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje temu saldu skladno z dinamiko, ki izhaja iz Pakta stabilnosti in rasti. MTO je za Slovenijo v obdobju 2020–2022 določen kot strukturni saldo v višini $-0,25\%$ BDP. Slovenija se je MTO, ki je v obdobju do vključno leta 2019 po pravilih EU znašal $0,25\%$ BDP, po trenutnih ocenah Fiskalnega sveta v zadnjih letih bližala in ga v okviru dopustnega odstopanja v letu 2018 tudi dosegla. Fiskalni svet v tej oceni tako preverja izpolnjevanje domačih fiskalnih pravil iz 3. člena ZFisP. V obdobju, ko je MTO dosežen, se namreč skladno s 3. členom ZFisP zagotavlja srednjeročna uravnoteženost javnih financ z določitvijo zgornje meje izdatkov sektorja država glede na položaj gospodarstva v ciklu. Te meje so bile nazadnje določene z Odlokom o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 (v nadaljevanju: Okvir), ki ga je državni zbor sprejel aprila 2019. Ob tem mora fiskalna politika neodvisno od doseganja MTO, skladno z ZFisP zagotoviti tudi najmanj uravnoteženost javnih financ v srednjeročnem obdobju oziroma v povprečju gospodarskega cikla.

Fiskalni svet je oceno skladnosti predloženih dokumentov z ZFisP zato izdelal v več korakih:

- I. ocenil je realističnost projekcij, vsebovanih v Predlogu proračunov;
- II. ocenil je skladnost Predloga proračunov in projekcij za sektor država po metodologiji ESA 2010;
- III. preveril je skladnost projekcij javnofinančnih gibanj s fiskalnimi pravili;
- IV. preveril je skladnost projekcij za sektor država po metodologiji ESA tudi s 15. členom ZFisP na podlagi Pakta stabilnosti in rasti.

1. Makroekonomske razmere in napovedi za obdobje 2019–2021

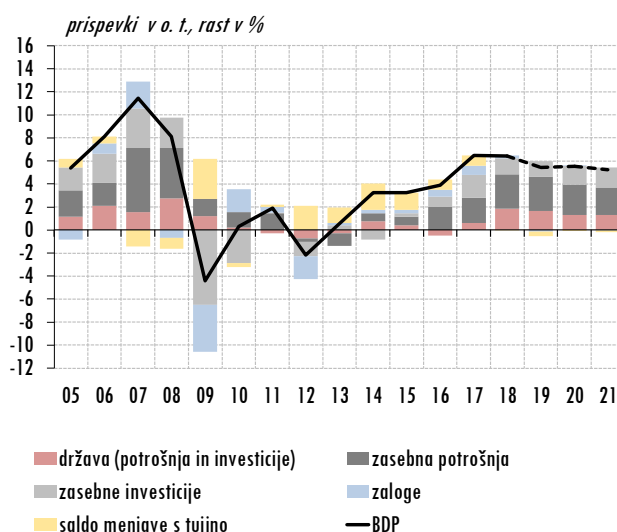
Ključne ugotovitve

- V letu 2019 se kljub umirjanju rasti nadaljujejo razmeroma ugodna gospodarska gibanja, ki se odražajo v nadaljnjem večanju davčnih osnov.
- V obdobju 2020–2021 naj bi se gospodarska rast nadalje postopoma umirila, zaradi česar bodo davčne osnove rasle počasneje kot v obdobju visoke gospodarske rasti v letih 2017–2018.
- Tveganja za makroekonomske napovedi UMAR so izrazito negativna in izhajajo predvsem iz mednarodnega okolja. Podatki in napovedi drugih institucij, objavljeni po pripravi napovedi UMAR, navedena tveganja potrjujejo. To nakazuje potrebo po večji previdnosti pri proračunskem načrtovanju.

1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi

Umirjanje gospodarske rasti, ki se je pričelo v letu 2018, se v letu 2019 nadaljuje, k čemur prispevata tako upočasnjena rast domače potrošnje kot nižji prispevek neto izvoza. Realna rast BDP je v prvi polovici leta znašala okoli 3 % in je bila dvakrat višja kot v povprečju EU (1,5 %). V prvi polovici leta so se umirjale vse komponente domače potrošnje. Skladno s poslabšanimi pričakovanji glede izvoza in povečanjem negotovosti se je pri tem najbolj umirila rast investicij v opremo in stroje, medtem ko se je rast gradbenih investicij še okrepila. Nadaljnja krepitev rasti razpoložljivega dohodka, ki izhaja iz visoke rasti sredstev za zaposlene in prihodkov iz naslova socialnih prejemkov, prispeva k ohranjanju solidne rasti porabe gospodinjestev. Dinamika porabe netrajnih dobrin ostaja dokaj visoka, znižuje pa se rast porabe trajnih dobrin, kar kaže na povečano previdnost pri

Slika 1.1: Prispevki k medletni rasti nominalnega BDP

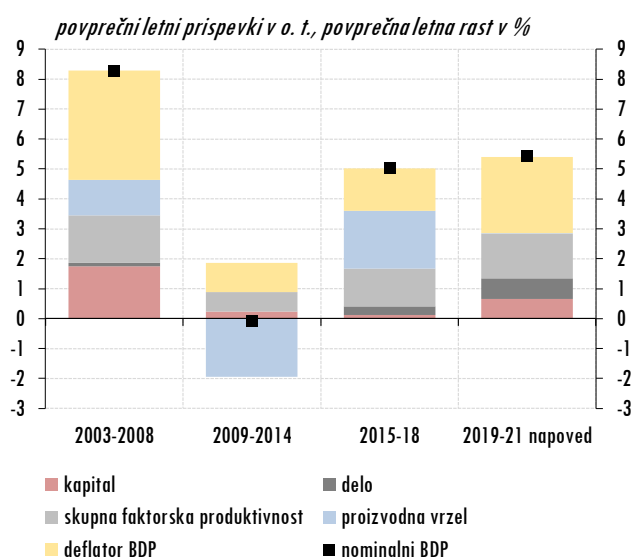


Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

odločitvah za nakupe. Čeprav se razporeženje potrošnikov v prvi polovici leta ni bistveno poslabšalo in je ostalo nad dolgoletnim povprečjem, previdnost nakazuje tudi nadaljnja krepitev varčevanja gospodinjstev. Po razmeroma hitri rasti v lanskem letu se je ob upočasnitvi rasti zaposlenosti in vmesne porabe države¹ umirila tudi dinamika državne potrošnje. Izvoz se kljub nižji rasti povpraševanja iz glavnih trgovinskih partneric Slovenije letos ni opazno upočasnil. K temu so prispevali predvsem nekateri enkratni dejavniki, predvsem izvoz farmacevtskih in medicinskih proizvodov, ki pa je bil vezan na uvozne posle in je tako vplival tudi na hitro rast uvoza.

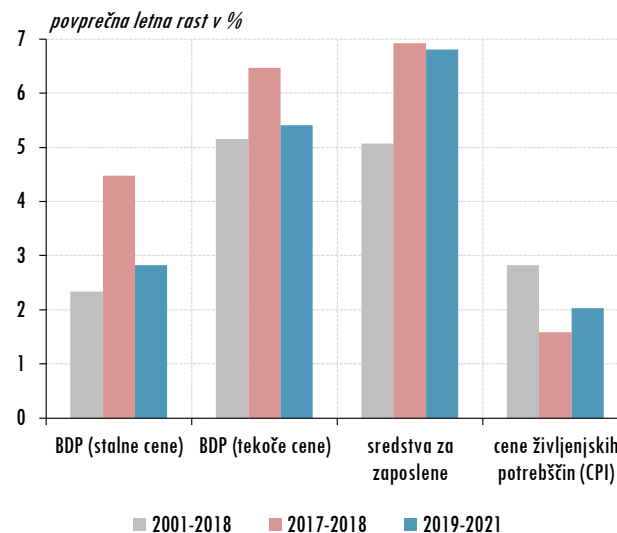
V obdobju 2019–2021 se bo gospodarska rast po napovedi UMAR² nadalje umirila zlasti zaradi manj ugodnih impulzov iz mednarodnega okolja. Realna rast BDP naj bi v povprečju treh let znašala nekaj pod 3 %.³ K njej bosta bolj enakomerno kot v preteklih letih prispevala domača potrošnja in izvoz, kljub pričakovanemu umirjanju rasti slednjega. Umirjanje rasti izvoza izhaja iz prenehanja vpliva enkratnih dejavnikov, manj ugodnih napovedi za rast v glavnih trgovinskih partnericah in tudi iz poslabšane konkurenčnosti ob predvidenem manj ugodnem gibanju razmerja med stroški in produktivnostjo dela. Rast investicij naj bi se nekoliko umirila, a ostala razmeroma visoka. UMAR pričakuje predvsem nadaljevanje rasti gradbenih investicij, tudi javnih v povezavi s pričakovanim višjim črpanjem evropskih sredstev. Rast investicij v opremo in stroje pa naj bi se nadalje umirila skladno s slabšimi izvoznimi pričakovanji in povečano negotovostjo v mednarodnem okolju. Povečanje končne potrošnje države naj bi bilo letos podobno kot lani, nato pa naj bi se rast umirila kot posledica pričakovane nižje rasti zaposlenosti in vmesne potrošnje sektorja država. Rast potrošnje gospodinjstev naj bi se letos okrepila pod vplivom rasti mase plač in socialnih transferjev, na njeno pričakovano umiritev v naslednjih letih pa naj bi vplivala predvsem počasnejša rast zaposlenosti kot posledica demografskih sprememb ter nižja rast socialnih transferjev. Za razliko od preteklih štirih let ciklični zagon, ob predvidenem postopnem znižanju ocenjene pozitivne proizvodne vrzeli, v povprečju

Slika 1.2: Prispevki k rasti nominalnega BDP



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.3: Rast makroekonomskih agregatov



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

¹ Rast zaposlenosti v sektorju država je v letu 2018 znašala 1,9 %, v prvi polovici 2019 pa 1,3 % na medletni ravni. Vmesna potrošnja se je v letu 2018 in v prvem četrtletju 2019 medletno povečala za okoli 6 %, v drugem četrtletju 2019 pa zgolj za 1 %.

² Makroekonomske napovedi UMAR predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS št. 44/07 in 54/10). V proračunskih dokumentih, ki jih tokrat ocenjuje Fiskalni svet, je bila uporabljena Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2019 iz septembra 2019.

³ Povprečna rast realnega BDP je po izhodu iz recesije v obdobju 2014-2018 znašala 3,4 %.

obdobja 2019–2021 ne bo več prispeval k rasti nominalnega BDP (Slika 1.2). Pomemben bo ostal prispevek skupne faktorske produktivnosti, po večletni rasti investicij se bo okrepil prispevek kapitala. Pomembno naj bi k rasti nominalnega BDP prispevala tudi višja inflacija, ki ob pojemanju cikličnega zagona odraža pretežno stroškovne pritiske in naj bi v povprečju obdobja 2019–2021 znašala 2,0 %. Presežek na tekočem računu plačilne bilance naj bi ostal visok (v povprečju nekoliko pod 5 % BDP), njegovo postopno nižanje pa je predvsem posledica počasnejše rasti izvoza, ki bo zaostajala za rastjo uvoza, spodbujenega z domačo porabo.

Davčne osnove se bodo v obdobju 2019–2021 povečale manj kot v povprečju preteklih dveh let, ki sta z vidika gospodarske rasti predstavljali vrh cikla. Letna rast BDP v tekočih cenah naj bi se umirjala, čeprav naj bi v letih 2019–2021 povprečno znašala 5,4 % (2017–2018: 6,5 %), skupaj do leta 2021 pa naj bi se BDP povečal skoraj za petino oziroma 7,8 mrd EUR. Po hitri rasti v 2019, ki naj bi bila s 7,8 % najvišja po pričetku krize v 2008, naj bi se umirjala tudi letna rast sredstev za zaposlene, ki pa bo v povprečju s 6,8 % ostala visoka (2017–2018: 6,9 %). K umirjanju rasti sredstev za zaposlene naj bi prispevala predvsem upočasnjena dinamika zaposlenosti (1,6 %; 2017–2018: 3,1 %), saj naj bi bila rast plač na zaposlenega v povprečju (okoli 5 % na leto) višja kot v predhodnih dveh letih. Razmeroma visoka rast plač naj bi bila predvsem posledica dviga minimalne plače, pomanjkanja ustrezne delovne sile in tudi dogovora glede povišanj plač v javnem sektorju.

1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva

Fiskalni svet na podlagi razpoložljivih ocen ocenjuje, da se bo Slovenija tudi v obdobju 2020–2021 nahajala v območju pozitivne proizvodne vrzeli. Pozitivna proizvodna vrzel⁴ naj bi se v letu 2019 še povečala, nato pa naj bi dejanska gospodarska rast pričela zaostajati za trenutno ocenjeno rastjo gospodarskega potenciala.⁵ Zato naj bi se pozitivna vrzel v naslednjih letih postopoma znižala. Po trenutno razpoložljivih izračunih bo v povprečju obdobja, na katerega se nanaša Predlog proračunov, kljub temu presegala 1,5 %, kar po metodologiji EK razmejuje območje normalnega delovanja gospodarstva od t. i. območja dobrih časov.⁶

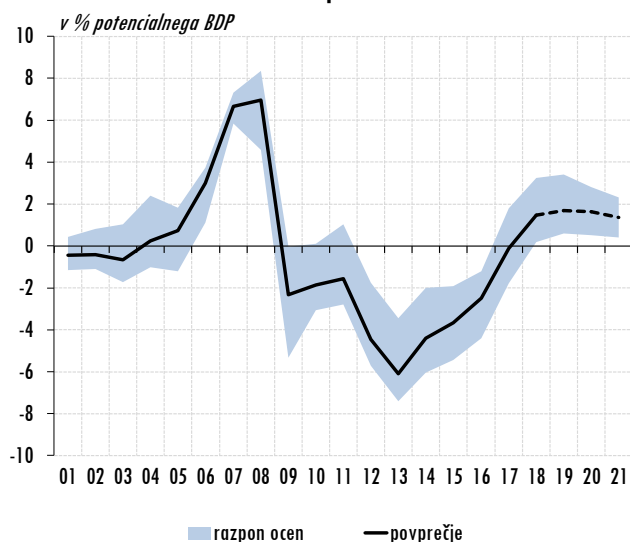
Na podlagi pregleda širšega nabora kazalnikov, ki jih Fiskalni svet spremlja za določitev stanja gospodarskega cikla, in napovedi UMAR, ocenjujemo, da se ciklični zagon postopoma umirja. Gospodarske razmere ostajajo ugodne, vendar se rast aktivnosti zmanjšuje. Vrednosti večine kazalnikov se odmikajo od najvišjih v obdobju gospodarskega okrevanja od začetka leta 2014. To velja predvsem za kazalnike gospodarske rasti, zaposlenosti in razpoloženja, delno tudi za posojila zasebnemu sektorju in izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti. Omejitve na strani ponudbe se še naprej kažejo na trgu dela, tudi zaradi demografskih sprememb. Glede na jesensko napoved UMAR naj bi se rast plač v prihodnjem obdobju ob upočasnjeni rasti gospodarske aktivnosti še okrepila. Podobno velja za inflacijo, ki pa naj bi ostala zmerna. Rast cen rabljenih nepremičnin sicer še presega

⁴ Proizvodna vrzel je razlika med ravniyo dejanske gospodarske aktivnosti (merjeno z BDP) in oceno gospodarske aktivnosti, ki jo omogočajo razpoložljive zmogljivosti v gospodarstvu brez sprožanja inflacijskih pritiskov (t. i. »potencialni proizvod«). Fiskalni svet pri svojih ocenah uporablja izračune proizvodne vrzeli petih institucij in izračune na podlagi štirih statističnih metod. Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet: Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, str. 23–26 (maj 2018).

⁵ Ugotovitev o fazi gospodarskega cikla vpliva na izbiro formule iz ZFisP, po kateri se določi zgornja meja obsega izdatkov sektorja država (Poglavje 3.3 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila).

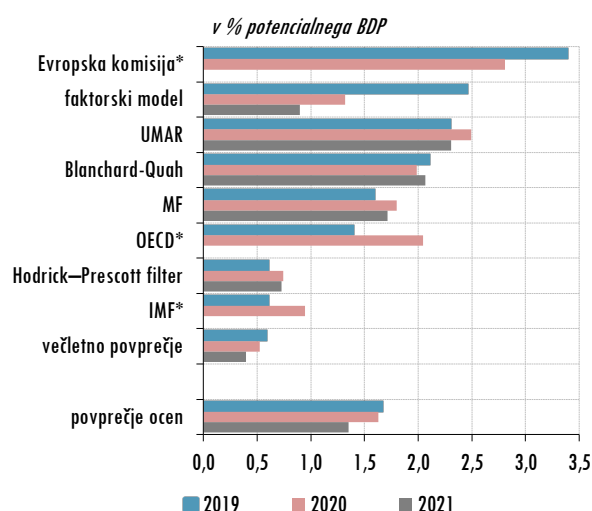
⁶ EK definira dobre čase kot obdobje, v katerem je proizvodna vrzel enaka ali višja od 1,5 % (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019 Edition, str. 16–17; april 2019). Ob tem je treba upoštevati, da se lahko ocene proizvodne vrzeli v času občutno spremenijo. Tudi EK ugotavlja, da so ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo na podlagi skupne metodologije podvržene veliki meri negotovosti in niso nujno skladne z ostalimi makroekonomskimi kazalniki. Tako je z uporabo t. i. »plausibility tool« ocenila, da je proizvodna vrzel v Sloveniji leta 2018 znašala 1,1 %, zadnji razpoložljivi uradni izračun na osnovi skupno dogovorjene metodologije pa znaša 3,3 % (Assessment of the 2019 Stability Programme for Slovenia – tabela 1, str. 6, junij 2019).

Slika 1.4: Ocene proizvodne vrzeli



Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

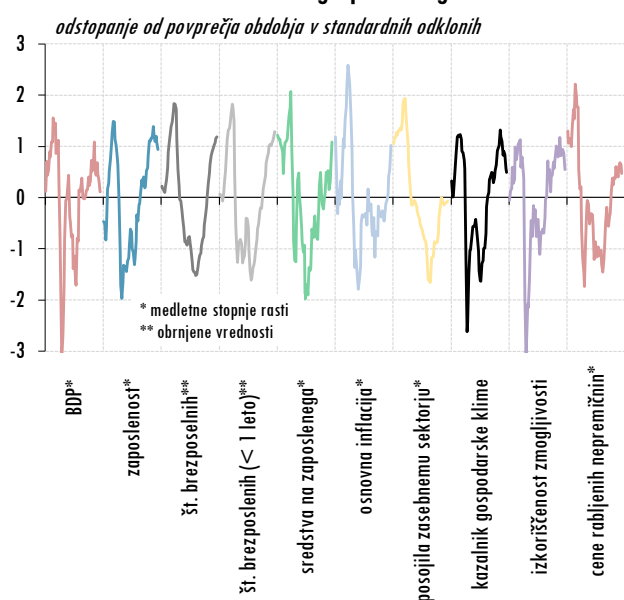
Slika 1.5: Ocene proizvodne vrzeli za 2019-2021



Opomba: *EK, IMF in OECD niso objavili ocen za 2021.

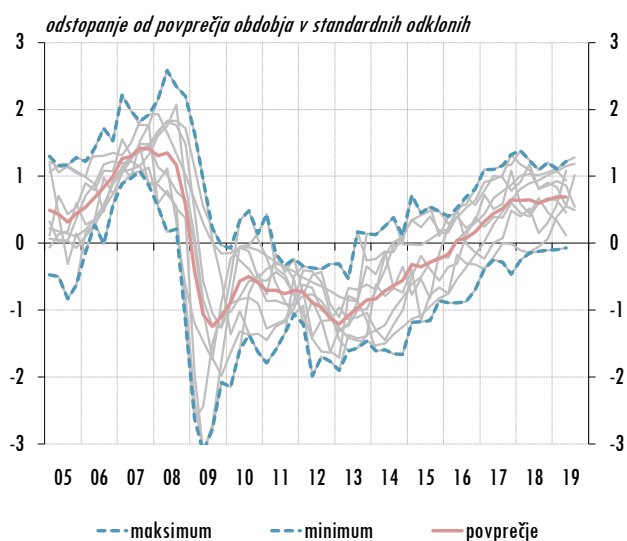
Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 1.6: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2019



Vir: ECB, Eurostat, SURS, ZRSZ, preračuni FS.

Slika 1.7: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla



Vir: ECB, Eurostat, SURS, ZRSZ, preračuni FS.

dolgoletno povprečje, a se je pričela umirjati. V prvi polovici leta 2019 so bile medletno nižje cene novih nepremičnin, a te predstavljajo zelo majhen delež v celotnem obsegu transakcij z nepremičninami.

1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Okvira ter Predloga proračunov in Osnutka proračunskega načrta 2020

Makroekonomski scenarij Predloga proračunov, ki naj bi izhajal iz jesenske napovedi UMAR, je nekoliko manj ugoden od podlage za pripravo Okvira letos spomladi, a naj bi bile nekatere davčne osnove zaradi revizij in spremenjene strukture napovedi kljub temu večje. Letošnja nižja gospodarska rast od napovedi iz pomladi 2019 je predvsem posledica nižje rasti investicij, kar

Tabela 1.1: Napovedi UMAR

	2019			2020			2021		
	mar.19	sep.19	razlika	mar.19	sep.19	razlika	mar.19	sep.19	razlika
Realni BDP, sprememba v %	3,4	2,8	-0,6	3,1	3,0	-0,1	2,8	2,7	-0,1
Nominalni BDP, v mio EUR	48.797	48.242	-555	51.578	50.910	-667	54.443	53.581	-862
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	24.513	24.601	88	26.164	26.272	108	27.817	27.794	-23
Inflacija-povprečna, v %	1,6	1,8	0,2	1,9	2,0	0,1	2,2	2,3	0,1

Vir: UMAR, preračuni FS.

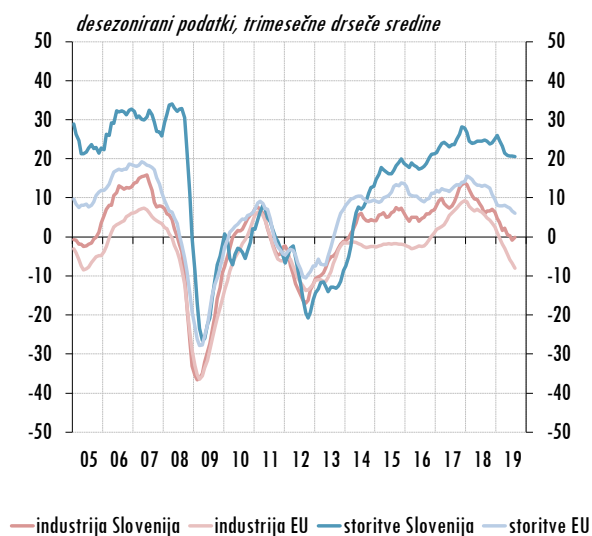
odraža poslabšane izvozne izgledne in negotovosti v mednarodnem okolju. Na ugodno rast skupnega izvoza vpliva zgolj začasno nekaj skupin blaga, medtem ko se je večji del izvoza skladno z nižjo rastjo tujega povpraševanja umiril bolj od pričakovanih, upoštevanih v napovedih iz pomladi. Trenutna napoved predvideva nekoliko nižjo gospodarsko rast v obdobju Predloga proračunov, deloma zaradi pričakovane nižje rasti izvoza oziroma prispevka neto izvoza, deloma pa zaradi počasnejše rasti porabe države in investicij. Pričakovani nominalni BDP v letu 2019 je tako za dobrih 550 mio EUR nižji kot v pomladanski napovedi, kar je v veliki meri tudi posledica revizije podatkov,⁷ v celotnem obdobju 2019–2021 pa je nižji za okoli 2 mrd EUR. Kumulativno za skoraj 2 mrd EUR je v istem obdobju nižji tudi pričakovani obseg bruto poslovnega presežka. Nasprotno od popravkov ravni BDP je revizija podatkov za leto 2018 občutno povečala raven porabe gospodinjestev, ki je v obdobju napovedi kumulativno za okoli 2,5 mrd EUR višja kot v pomladanski napovedi. Skupno za okoli 170 mio EUR višja sredstva za zaposlene v obdobju 2019–2021 v primerjavi s pomladansko napovedjo 2019 so posledica nekoliko manj izrazite upočasnitve rasti zaposlenosti ob hkrati zmernejši krepitvi rasti plač. Napovedi inflacije se v obdobju napovedi domala niso spremenile. Podobno majhne so v povprečju tudi spremembe ocen proizvodne vrzeli.

1.4 Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija

Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija, na katerem temeljijo projekcije Predloga proračunov in OPN 2020, so po oceni Fiskalnega sveta izrazito negativna in izhajajo zlasti iz mednarodnega okolja. Upočasnjevanje gospodarske rasti v evrskem območju se je nadaljevalo tudi v prvi polovici letošnjega leta, tako da mednarodne institucije v zadnjih mesecih znižujejo napovedi za letos. Po napovedih, ki jih je imel ob izdelavi napovedi na voljo UMAR, naj bi se rast BDP v evrskem območju letos upočasnila na okoli 1 %. Ob tem vse institucije opozarjajo na negativna tveganja, zlasti v povezavi z negotovostjo glede prihodnjih globalnih trgovinskih odnosov. Poleg tega se večja negotovost glede načina izhoda Združenega kraljestva iz EU. Dodatne dejavnike tveganja predstavljajo tudi negotove razmere v nekaterih pomembnejših trgovinskih partnericah, morebitna upočasnitev kitajskega gospodarstva in zaostritev razmer na globalnih finančnih trgih ter trgih primarnih surovin kot posledica geopolitičnih napetosti. Negotovosti se odražajo v poslabšanih gibanjih svetovne trgovine in proizvodnje predelovalnih dejavnosti ter znižanju velike večine kazalnikov razpoložnosti. Tveganja v domačem okolju predstavljajo napovedane spremembe politik na področju davkov, urejanja trga dela in pokojnin. Te lahko predvsem kratkoročno vplivajo na višjo rast zasebne potrošnje kot v osnovnem scenariju preko povečanega razpoložljivega dohodka, njihov skupni vpliv na gospodarsko rast pa je negotov.

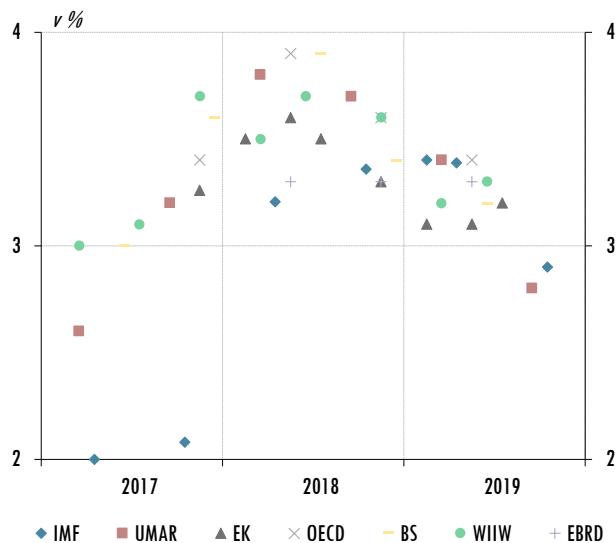
⁷ Revizija podatkov o nacionalnih računih iz avgusta 2019 je za skoraj 200 mio EUR znižala oceno ravni bruto domačega proizvoda v letu 2018, ki predstavlja podlago za izdelavo napovedi v letu 2019. Z upoštevanjem stare ocene ravni BDP za leto 2018 in rasti nominalnega BDP, predvidene v jesenski napovedi UMAR, bi bila raven BDP v letu 2019 tako za 200 mio večja.

Slika 1.8: Kazalniki zaupanja



Vir: EK, preračuni FS.

Slika 1.9: Napovedi realne rasti BDP za 2019



Vir: BS, EBRD, EK, IMF, OECD, UMAR, WIIW.

Tveganja, na katera je UMAR opozoril s prikazom alternativnega scenarija, vztrajajo tudi po pripravi napovedi. Ob pripravi napovedi je UMAR na prevladujoča negativna makroekonomska tveganja, ki izhajajo iz mednarodnega okolja, nakazal s prikazom alternativnega scenarija nižje rasti tujega povpraševanja. Ob realizaciji tveganj bi se tako lahko rast BDP v naslednjih dveh letih kumulativno znižala za dve odstotni točki, v obeh letih pa bi znašala le okoli 2 %.⁸ Napovedi rasti gospodarske aktivnosti v osnovnem scenariju sicer implicitno vsebujejo občutno izboljšanje tekoče dinamike rasti že v drugi polovici letošnjega leta, kar viša osnovo za izračun BDP v naslednjih letih. Podobna ugotovitev o predpostavljeni dinamiki velja tudi za porabo gospodinjstev, ki pa bi jo lahko omejili tudi po pripravi jesenske makroekonomske napovedi sprejeti makrobonitetni ukrepi Banke Slovenije na področju potrošniškega kreditiranja prebivalstva. UMAR je napovedi pripravil pred revizijo podatkov o tekoči dinamiki v letu 2019⁹ in objavo zadnjih napovedi OECD¹⁰ in IMF. Slednje nakazujejo poslabšanje globalne gospodarske rasti.¹¹

⁸ Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2019 (Okvir 2: Alternativni scenarij gospodarske rasti, str. 24).

⁹ Tekoča dinamika BDP se je za drugo četrtletje 2019 po objavi SURS o revidiranih podatkih nacionalnih računov ob koncu septembra znižala za 0,2 % na 0,0 %. V letih 2019-2021 bi se ob upoštevanju makroekonomskih napovedi UMAR le zaradi te revizije nominalna raven BDP kumulativno zmanjšala za okoli 290 mio EUR. Ob upoštevanju enotne elastičnosti prihodkov glede na spremembo BDP bi lahko bili zato prihodki sektorja država vsako leto nižji za skoraj 0,1 % BDP.

¹⁰ OECD Interim Economic Outlook, september 2019.

¹¹ World Economic Outlook, oktober 2019. Utežena predpostavka o rasti tujega povpraševanja na podlagi teh napovedi se po oceni FS glede na pomladansko napoved za obdobje 2019-2021 v povprečju zniža za 0,6 o. t., UMAR pa je svojo predpostavko tujega povpraševanja v istem obdobju v povprečju znižal za 0,3 o. t. Ob tem je raven predpostavke tujega povpraševanja, ki jo je v jesenskih napovedih uporabil UMAR, v tem obdobju v povprečju za 0,4 o. t. nižja od ravni, ki izhaja iz zadnjih napovedi IMF.

2. Javnofinančna gibanja v Predlogu proračunov RS za leti 2020 in 2021 in v Osnutku proračunskega načrta 2020

Ključne ugotovitve

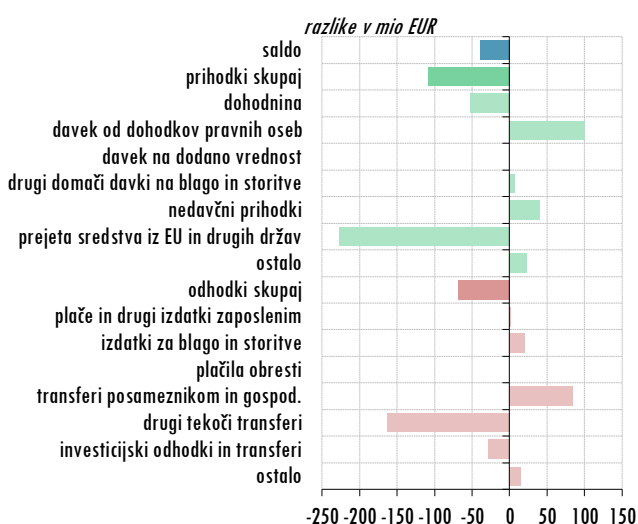
- V obdobju 2019–2021 naj bi bil nominalni presežek sektorja država razmeroma konstanten na ravni nekoliko pod 1 % BDP. Nominalni presežek državnega proračuna naj bi se v tem obdobju povečal z 0,3 % BDP na več kot 1 % BDP.
- Bruto dolg sektorja država naj bi se do konca leta 2020 znižal nominalno in kot delež v BDP ter se bližal 60 % BDP.
- Negativna tveganja za javnofinančne projekcije so precejšnja in povezana tako z nedoslednostjo med projekcijami in napovedanimi oziroma veljavnimi ukrepi ekonomske politike kot tudi z makroekonomskim okoljem.

2.1 Pregled napovedi javnofinančnih gibanj

2.1.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov

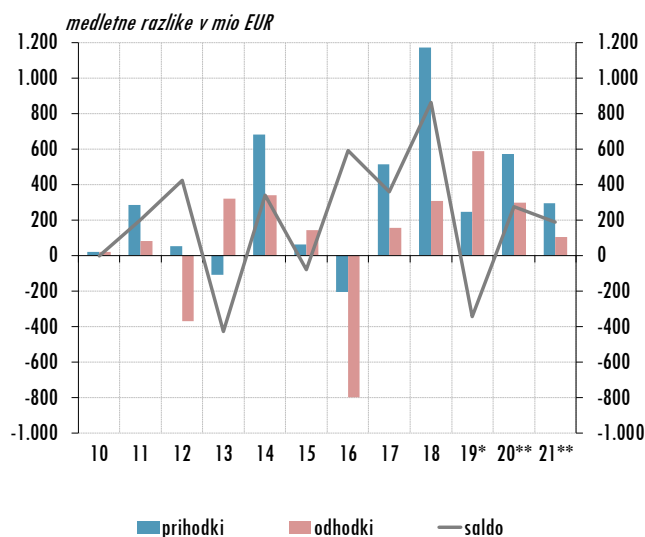
Presežek državnega proračuna naj bi bil v letu 2019 nekoliko nižji kot v sprejetem rebalansu¹² (za okoli 40 mio EUR oziroma 0,1 % BDP). Presežek naj bi znašal 154 mio EUR oziroma 0,3 % BDP, kar ob izločitvi enkratnih dejavnikov iz salda v lanskem letu pomeni ohranjanje na podobni ravni.¹³ Ključni razlog za nižje ocenjeni presežek je znižanje ocene prihodkov (za 108 mio EUR), ki v pretežni

Slika 2.1: Razlika med oceno realizacije proračuna in rebalansom za 2019



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Prihodki in odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. *Ocena realizacije proračuna (sep. 2019), **Predlog proračuna.

¹² <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2019-01-0799?sop=2019-01-0799>.

¹³ Lanski presežek v višini 537 mio EUR oziroma 1,2 % BDP je bil v veliki meri posledica dveh enkratnih dogodkov, ki nista bila povezana z dejanskimi gibanji v letu 2018. V letu 2018 je namreč državni proračun prejel 208 mio EUR evropskih sredstev iz predhodne finančne perspektive, v okviru 271 mio EUR visoke dividende od dobička NLB pa je bil izplačan tudi zadržani dobiček iz preteklega leta v višini 189 mio EUR. Brez upoštevanja teh dveh dejavnikov bi presežek državnega proračuna lani znašal le 140 mio EUR oziroma 0,3 % BDP (v primeru dividende NLB smo odšteli le zadržani dobiček iz leta 2017).

meri izhaja iz občutno nižje ocenjenih prihodkov sredstev EU. Na optimistične projekcije črpanja sredstev EU je Fiskalni svet opozarjal že pri oceni predloga rebalansa februarja letos.¹⁴ Nekoliko manj naj bi bilo v povezavi z davčno razbremenitvijo regresa tudi prihodkov od dohodnine. Znižanje ocene prihodkov glede na rebalans naj bi omilili višji prihodki od davka na dohodek pravnih oseb in drugi nedavčni prihodki. Pri tem je potrebno izpostaviti, da kljub precejšnjim spremembam ravnih davčnih osnov, ki so posledica revizije nacionalnih računov s strani SURS in nove napovedi UMAR, v oceni realizacije za letos ni prišlo do tako občutnih sprememb projekcij nekaterih davčnih prihodkov. Skupno poslabšanje salda zaradi nižjih prihodkov glede na rebalans naj bi omilili za okoli 70 mio EUR nižji odhodki. Ti so v veliki meri posledica nižje ocenjenih odhodkov za subvencije ter investicijske odhodke in transfere, kar je povezano z nižje ocenjenimi prihodki sredstev EU. Nekoliko nižji kot v rebalansu naj bi bili tudi tekoči transferi v javne zavode in sklade socialnega zavarovanja. Nasprotno pa naj bi bili odhodki za transfere posameznikom in gospodinjstvom kar 85 mio EUR višji kot v rebalansu. To odraža neustrezno načrtovanje ob sprostitvi oziroma povečanju nekaterih transferov v letošnjem letu. Ob upoštevanju realizacije v osmih mesecih letos obstaja tveganje, da bo presežek državnega proračuna v 2019 še nekoliko nižji od zadnje ocene. To tveganje je sicer nekoliko manjše, ker je izvajanje državnega proračuna zamrznjeno od septembra dalje.¹⁵

Predlog proračunov predvideva povečanje presežka v letih 2020 in 2021, vendar obstaja zaradi nedoslednosti med javnofinančnimi projekcijami in predlaganimi oziroma veljavnimi ukrepi in negativnih makroekonomskih tveganj precejšnje tveganje, da cilji ne bodo doseženi (Poglavje 2.3). Prihodnje leto naj bi se presežek povečal na 0,9 % BDP, v letu 2021 pa kljub umirjanju gospodarske rasti nadalje na 1,2 % BDP. Rast prihodkov naj bi se prihodnje leto okrepila zlasti

Tabela 2.1: Ocena realizacije državnega proračuna za leto 2019

				sprememba v mio EUR glede na rebalans		sprememba v % glede na rebalans		prispevek k spr. v o. t. glede na rebalans	
	rebalans	ocena jul.	ocena sep.	ocena jul.	ocena sep.	ocena jul.	ocena sep.	ocena jul.	ocena sep.
Prihodki skupaj	10.354	10.246	10.245	-108	-108	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Dohodnina	1.409	1.376	1.357	-33	-52	-2,4	-3,7	-0,3	-0,5
Davek od dohodkov pravnih oseb	900	1.000	1.000	100	100	11,1	11,1	1,0	1,0
Davek na dodano vrednost	3.949	3.961	3.948	12	0	0,3	0,0	0,1	0,0
Trošarine	1.543	1.543	1.541	-1	-2	0,0	-0,1	0,0	0,0
Nedavčni prihodki	593	604	634	11	41	1,9	6,9	0,1	0,4
Prejeta sredstva iz EU	1.018	791	791	-228	-228	-22,4	-22,4	-2,2	-2,2
Ostalo	941	971	974	30	33	3,2	3,5	0,3	0,3
Odhodki skupaj	10.160	10.052	10.091	-108	-69	-1,1	-0,7	-1,1	-0,7
Plače in drugi izdatki zaposlenim	1.118	1.127	1.120	9	2	0,8	0,2	0,1	0,0
Izdatki za blago in storitve	845	836	865	-8	21	-1,0	2,4	-0,1	0,2
Transferi posameznikom in gospod.	1.340	1.446	1.425	106	85	7,9	6,3	1,0	0,8
Plačila obresti	785	785	785	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subvencije	504	419	440	-85	-64	-16,9	-12,7	-0,8	-0,6
Investicijski odhodki in transferi	1.079	1.002	1.050	-77	-28	-7,1	-2,6	-0,8	-0,3
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.110	1.062	1.072	-48	-38	-4,3	-3,4	-0,5	-0,4
Tekoči transferi v javne zavode	2.084	2.064	2.064	-20	-20	-0,9	-1,0	-0,2	-0,2
Ostalo	1.296	1.311	1.270	15	-26	1,1	-2,0	0,1	-0,3
Saldo	194	194	154	0	-39				

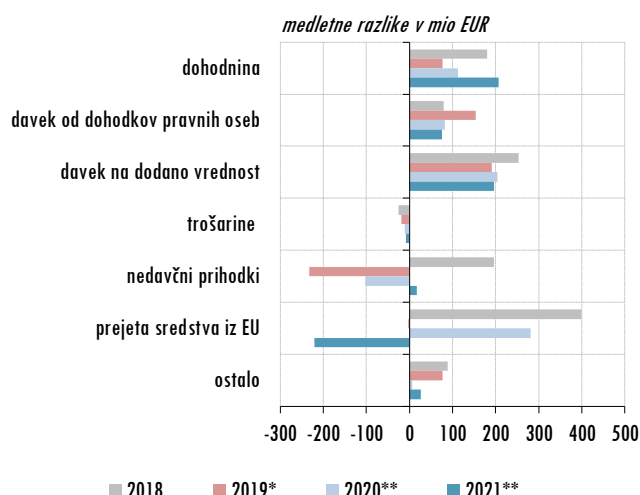
Vir: MF, preračuni FS.

¹⁴ Ocena skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili, februar 2019, str. 14–16

<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-predloga-rebalansa-proracuna-republike-slovenije-za-leto-2019-s-fiskalnimi-pravili/>.

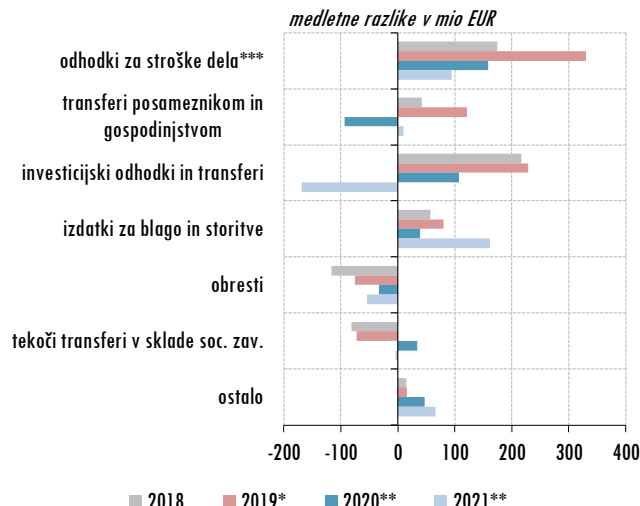
¹⁵ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2019-01-2435/pravilnik-o-zaključku-izvrsevanja-drzavnega-in-obcinskih-proracunov-za-leto-2019>.

Slika 2.3: Prihodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. *Ocena realizacije proračuna (sep. 2019), **Predlog proračuna.

Slika 2.4: Odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. *Ocena realizacije proračuna (sep. 2019), **Predlog proračuna.

zaradi predvidenega občutnega povečanja prihodkov sredstev EU. Izkušnje preteklih let in tudi letošnjega leta, ko so bili sprejeti dodatni ukrepi za izboljšanje učinkovitosti črpanja, kažejo, da so cilji pri pripravi proračunskih dokumentov običajno preveč optimistični. Projekcije davčnih prihodkov predvidevajo ohranjanje podobne rasti kot letos, a ne vključujejo potencialno negativnega učinka predlaganih davčnih sprememb. Napovedana javnofinančna nevtralnost slednjih namreč temelji na predpostavki precejšnega izboljšanja učinkovitosti pobiranja davkov. Rast odhodkov državnega proračuna naj bi se v prihodnjih dveh letih občutno upočasnila. To bo predvsem posledica manjšega povečanja skupnih odhodkov za stroške dela,¹⁶ ki naj bi se po visoki rasti v letošnjem letu (11,4 %)

Tabela 2.2: Državni proračun

						rast v mio EUR				rast v %				prispevek k rasti v o. t.			
	2017	2018	2019*	2020**	2021**	2018	2019*	2020**	2021**	2018	2019*	2020**	2021**	2018	2019*	2020**	2021**
Prihodki skupaj	8.830	10.001	10.245	10.818	11.112	1.171	245	573	294	13,3	2,4	5,6	2,7	13,3	2,4	5,6	2,7
Dohodnina	1.100	1.280	1.357	1.469	1.677	180	77	112	207	16,4	6,0	8,3	14,1	2,0	0,8	1,1	1,9
Davek od dohodkov pravnih oseb	766	846	1.000	1.082	1.157	79	154	82	75	10,4	18,2	8,2	6,9	0,9	1,5	0,8	0,7
Davek na dodano vrednost	3.504	3.757	3.948	4.153	4.349	253	192	205	196	7,2	5,1	5,2	4,7	2,9	1,9	2,0	1,8
Trošarine	1.585	1.560	1.541	1.530	1.523	-26	-18	-11	-8	-1,6	-1,2	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Nedavčni prihodki	671	867	634	532	549	196	-233	-102	17	29,2	-26,8	-16,1	3,2	2,2	-2,3	-1,0	0,2
Prejeta sredstva iz EU	395	794	791	1.071	851	399	-4	281	-221	101,0	-0,4	35,5	-20,6	4,5	0,0	2,7	-2,0
Ostalo	808	897	974	980	1.007	89	77	6	27	11,0	8,6	0,6	2,7	1,0	0,8	0,1	0,2
Odhodki skupaj	9.156	9.463	10.091	10.350	10.455	307	628	259	105	3,4	6,6	2,6	1,0	3,4	6,6	2,6	1,0
Plače in drugi izdatki zaposlenim	1.000	1.038	1.120	1.178	1.210	38	82	58	32	3,8	7,9	5,2	2,8	0,4	0,9	0,6	0,3
Izdatki za blago in storitve	728	785	865	904	1.066	57	81	39	162	7,8	10,3	4,5	17,9	0,6	0,9	0,4	1,6
Transferi posam. in gospod.	1.261	1.304	1.425	1.332	1.341	43	121	-93	10	3,4	9,3	-6,5	0,7	0,5	1,3	-0,9	0,1
Plačila obresti	977	861	785	752	697	-117	-76	-33	-55	-11,9	-8,8	-4,2	-7,3	-1,3	-0,8	-0,3	-0,5
Subvencije	380	396	440	523	509	15	44	83	-14	4,0	11,1	18,9	-2,7	0,2	0,5	0,8	-0,1
Investicijski odhodki in transferi	605	822	1.050	1.157	989	217	229	107	-168	35,8	27,8	10,2	-14,5	2,4	2,4	1,1	-1,6
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.226	1.145	1.072	1.106	1.102	-81	-73	34	-4	-6,6	-6,4	3,1	-0,3	-0,9	-0,8	0,3	0,0
Tekoči transferi v javne zavode	1.953	1.918	2.064	2.149	2.213	-35	146	85	64	-1,8	7,6	4,1	3,0	-0,4	1,5	0,8	0,6
Ostalo	1.026	1.197	1.270	1.250	1.328	171	73	-20	78	16,7	6,1	-1,6	6,2	1,9	0,8	-0,2	0,8
Saldo	-326	537	154	468	657	863	-383	314	189								

Vir: MF, preračuni FS. *Ocena realizacije proračuna (sep. 2019), **Predlog proračuna.

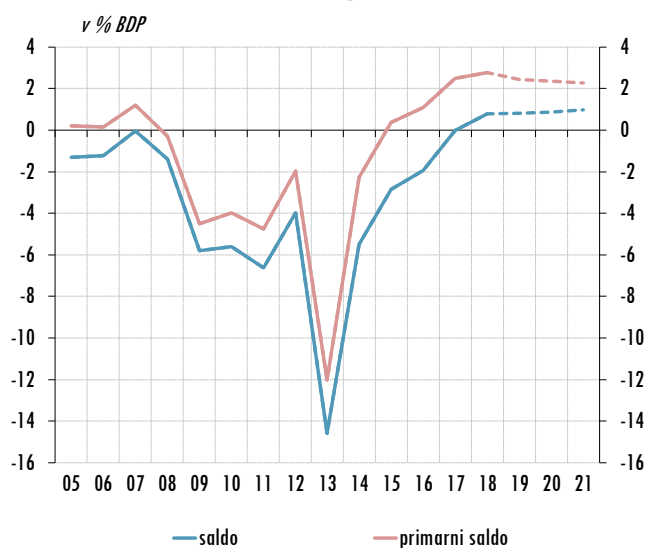
¹⁶ Med skupne stroške dela poleg odhodkov za plače in druge izdatke zaposlenim ter prispevke za socialno varnost štejemo tudi tekoče transfere v javne zavode za plače in druge izdatke zaposlenim ter prispevke za socialno varnost ter dodatni transfer sredstev iz državnega proračuna v ZZS za pokrivanje izdatkov za plače in nadomestil pripravnikom, sekundarjem ter specializantom.

postopoma upočasnilo zaradi izpetja učinka dogovora s sindikati. Dodatno k pričakovani nižji rasti odhodkov prispevajo projekcije občutnega znižanja transferov posameznikom in gospodinjstvom v letu 2020 (-6,5 %), ki bi bilo v primeru uresničitve podobno kot v letih 2012 in 2013 ob sprejemu varčevalnih ukrepov. Ob nespremenjeni zakonodaji ta projekcija implicira občutno znižanje števila prejemnikov in je zato po oceni Fiskalnega sveta vprašljiva. Tretji dejavnik pričakovane nižje rasti skupnih odhodkov pa so projekcije odhodkov za investicije, ki naj bi se prihodnje leto povečali precej manj kot letos, v letu 2021 pa celo zmanjšali. Predvidena dinamika je v veliki meri odvisna od projekcij prihodkov sredstev EU, medtem ko naj bi se domača sredstva za investicije po rasti v lanskem in letošnjem letu v 2020 zmanjšala. V primeru vnovičnega manjšega črpanja sredstev EU, kot je predvideno v projekcijah, bi lahko bili manjši od predvidenih tudi odhodki za investicije. To bi bilo neustrezno v obdobju, ko se pričakuje upočasnitev gospodarske rasti, posledično bi bil manjši tudi prispevek fiskalne politike h krepitvi dolgoročnega gospodarskega potenciala. Povečanje odhodkov za blago in storitve naj bi se po visoki rasti lani in letos v prihodnjem letu upočasnilo, v letu 2021 pa je predvideno občutno povečanje predvsem zaradi napovedane 200-odstotne (za 135 mio EUR) rasti drugih operativnih odhodkov. Odhodki za obresti naj bi se tudi v prihodnjih dveh letih zmanjšali, a nekoliko počasneje kot v predhodnih letih.

2.1.2 Ocena projekcij prihodkov in izdatkov sektorja država v letih 2019–2021

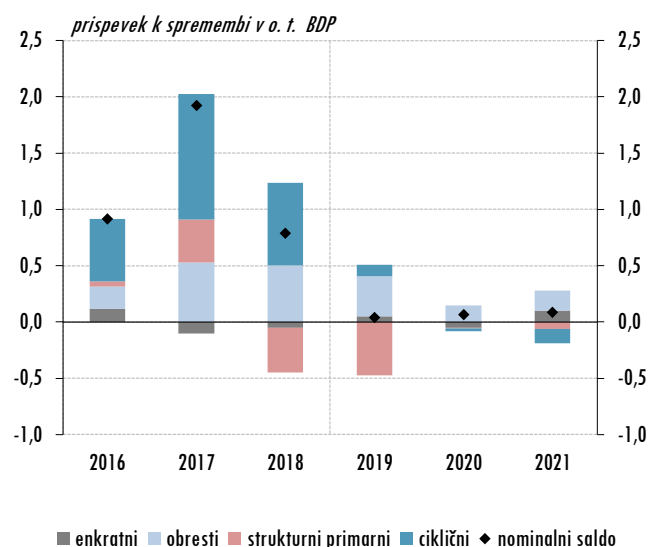
Nominalni saldo sektorja država naj bi se v obdobju 2019–2021 ohranil na podobni ravni kot lani, v povprečju nekoliko pod 1 % BDP. Učinek cikličnega salda oziroma gospodarskih razmer bo za razliko od preteklih štirih let, ko so ugodne gospodarske razmere ključno prispevale k izboljšanju nominalnega salda, v obdobju 2019–2021 praktično nevtralen (Slika 2.6). Ob tem obstajajo precejšnja negativna makroekonomska tveganja, ob realizaciji katerih bi lahko ciklični saldo negativno vplival na spremembo nominalnega salda. Hkrati projekcije nakazujejo ohranjanje strukturnega primarnega salda v prihodnjih dveh letih na podobni ravni kot letos po občutnem poslabšanju lani in letos. Nadaljnje sprejemanje ukrepov, ki bi strukturno zmanjševali prihodke oziroma povečevali izdatke, bi tako lahko vodilo tudi v poslabšanje nominalnega salda. Poleg tega zaradi zniževanja

Slika 2.5: Saldo in primarni saldo



Vir: SURS, MF OPN 2020.

Slika 2.6: Sprememba nominalnega salda sektorja država



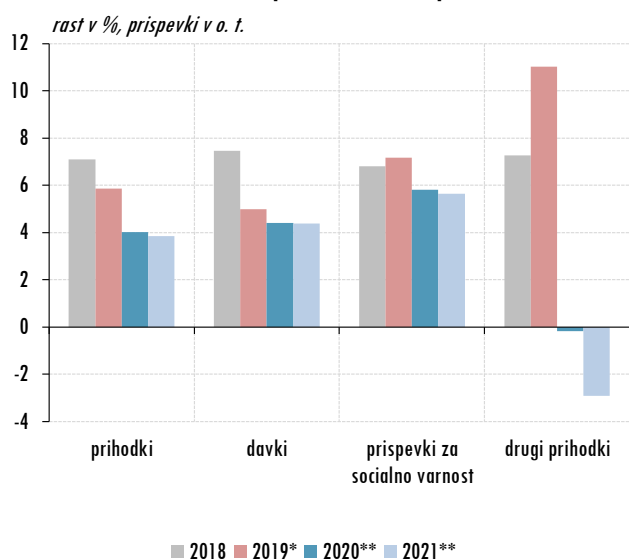
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Tabela 2.3: Ključne kategorije prihodkov in izdatkov sektorja država (ESA 2010)

	realizacija	OPN 2020			sprememba v mio			sprememba v %			prispevek v o. t.		
	SURS	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Neto posojanje / neto izposojanje	353	391	446	516	37	55	70						
Skupaj prihodki sektorja država	20.278	21.467	22.330	23.192	1.189	863	861	5,9	4,0	3,9	5,9	4,0	3,9
Skupaj davki	10.066	10.569	11.033	11.517	503	465	483	5,0	4,4	4,4	2,5	2,2	2,2
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.467	6.713	6.951	7.146	246	237	196	3,8	3,5	2,8	1,2	1,1	0,9
Tekoči davki na dohodke in premoženje	3.588	3.844	4.071	4.357	256	227	286	7,1	5,9	7,0	1,3	1,1	1,3
Davki na kapital	11	11	12	14	1	0	2	4,6	2,2	20,0	0,0	0,0	0,0
Prispevki za socialno varnost	7.207	7.723	8.173	8.633	517	449	460	7,2	5,8	5,6	2,5	2,1	2,1
Prihodki od lastnine	508	402	355	354	-106	-46	-1	-20,9	-11,5	-0,3	-0,5	-0,2	0,0
Drugi prihodki	2.498	2.774	2.769	2.688	276	-5	-81	11,0	-0,2	-2,9	1,4	0,0	-0,4
Skupaj izdatki sektorja država	19.925	21.076	21.885	22.676	1.152	808	791	5,8	3,8	3,6	5,8	3,8	3,6
Sredstva za zaposlene	5.070	5.471	5.754	5.977	401	283	223	7,9	5,2	3,9	2,0	1,3	1,0
Vmesna potrošnja	2.858	2.933	3.039	3.161	75	106	121	2,6	3,6	4,0	0,4	0,5	0,6
Socialna nadomestila	8.037	8.484	8.840	9.192	447	356	352	5,6	4,2	4,0	2,2	1,7	1,6
Izdatki za obresti	912	789	757	701	-123	-31	-56	-13,5	-4,0	-7,4	-0,6	-0,1	-0,3
Subvencije	347	357	379	390	10	23	11	2,9	6,4	2,9	0,1	0,1	0,0
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.625	1.844	1.962	2.112	219	118	150	13,5	6,4	7,6	1,1	0,6	0,7
Kapitalski transferji, odhodki	175	244	238	230	70	-6	-8	39,9	-2,5	-3,5	0,3	0,0	0,0
Drugi odhodki	901	954	914	913	53	-40	-1	5,9	-4,2	-0,1	0,3	-0,2	0,0

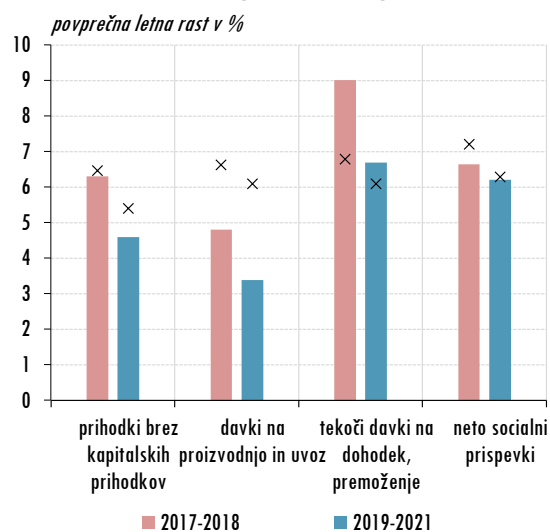
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 2.7: Rast prihodkov sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS. *Ocena realizacije proračuna (sep. 2019), **Predlog proračuna.

Slika 2.8: Vrste prihodkov in njihove osnove



Opomba: Križci označujejo povprečne letne rasti makroekonomskih osnov. Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS.

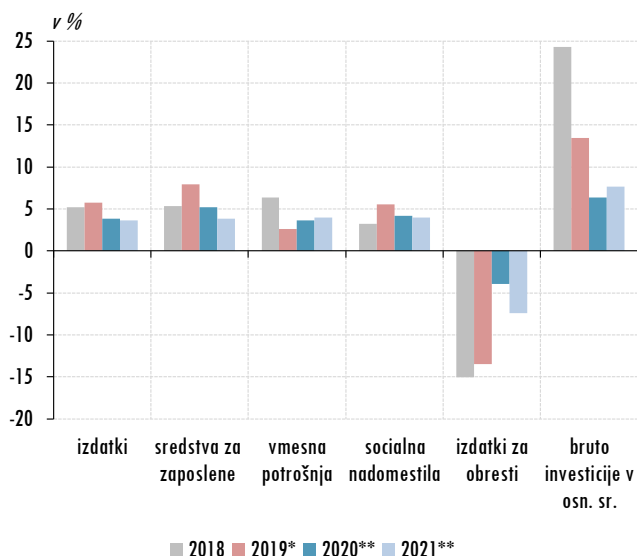
izdatkov za obresti v preteklih letih ni več mogoče pričakovati tako občutnega prispevka iz tega naslova k izboljševanju nominalnega salda sektorja država. Rast prihodkov naj bi se sicer postopoma upočasnila, podobno po letošnji krepitvi rasti velja tudi za izdatke. Ob tem naj bi rast prihodkov v vseh treh letih presegala rast izdatkov. Njuna rast bo z izjemo leta 2019 tudi zaostajala za rastjo nominalnega BDP, tako da bo njun delež v BDP padel pod dolgoletno povprečje. Pričakovan nominalni saldo je sicer nekoliko nižji kot v Programu stabilnosti iz spomladi letos, večje pa so spremembe pri posameznih kategorijah prihodkov in izdatkov.¹⁷

¹⁷ Ob reviziji temeljnih agregatov sektorja država so se v celotnem preteklem obdobju povečale predvsem ravni prihodkov od socialnih prispevkov in izdatkov za socialne transfere. Za več o reviziji: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8399>.

Predvidena upočasnitev rasti prihodkov je povezana predvsem s pričakovano upočasnitvijo gospodarske rasti. Prihodki iz davkov in socialnih prispevkov se bodo v celotnem obdobju 2019–2021 povečali manj kot lani, približno skladno z napovedanim gibanjem davčnih osnov (Slika 2.8). V primerjavi z letom 2018 se bo najbolj upočasnila rast prihodkov od DDV in od davka na dohodek posameznikov in gospodinjstev, slednje v letošnjem letu zlasti v povezavi z davčno razbremenitvijo regresa. Nekoliko manj izrazita glede na lansko leto bo upočasnitev prihodkov iz socialnih prispevkov, saj iz jesenske napovedi UMAR izhajajo, da se bodo ustrezne davčne osnove predvsem zaradi pričakovane visoke rasti plač še naprej izboljševale. Prihodki iz lastnine naj bi se letos in prihodnje leto občutno zmanjšali, delno zaradi visoke osnove iz predhodnega leta, delno pa zaradi prodaje lastniških deležev gospodarskih družb v državni lasti. Upočasnitev skupne rasti prihodkov naj bi predvsem letos omililo občutno povečanje kapitalskih prihodkov ob predvideni pospešitvi črpanja sredstev EU.¹⁸

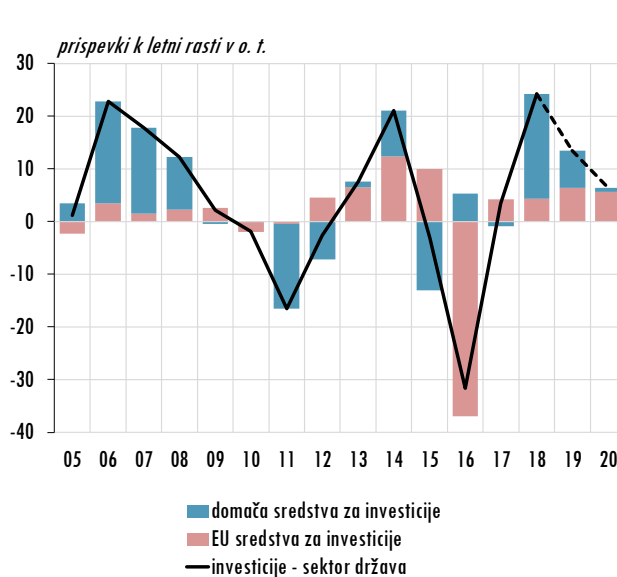
Rast izdatkov naj bi se po letošnjem povečanju, ki bo najvišje po letu 2008¹⁹, v prihodnjih dveh letih upočasnila. Pospešitev rasti izdatkov na 5,8 % v letošnjem letu je posledica okrepljene rasti sredstev za zaposlene in socialnih transferov. Sredstva za zaposlene naj bi se povečala kar za 7,9 % kot posledica decembra 2018 podpisanega dogovora s sindikati javnega sektorja, višje minimalne plače ter s tem povezanega tudi višjega izplačila regresa. Višja rast socialnih transferjev kot lani je posledica odprave varčevalnih ukrepov in dogovorov o višjih ravneh nekaterih vrst socialnih transferov, pri pokojninah pa tudi izredne uskladitve in sprememb letnega dodatka. Ostale kategorije izdatkov naj bi se povečale manj kot lani. V prihodnjih dveh letih naj bi se rast izdatkov precej upočasnila v primerjavi z leti 2018 in 2019 ter znašala pod 4 %. Ključni dejavnik rasti bodo višji izdatki za socialna nadomestila. Pričakuje se občutnejše povečanje izdatkov za pokojnine kot v predhodnih letih zaradi visokih uskladitev, ki izhajajo iz napovedi rasti plač in inflacije ter dogovorjenih dodatnih izrednih uskladitev. Sredstva za zaposlene naj bi se v prihodnjih dveh letih povečala precej manj kot letos in v predhodnih letih. Njihova rast naj bi izhajala iz rednih napredovanj in povečanja zaposlenosti, delno pa tudi še iz učinkov decembra 2018 sprejetega

Slika 2.9: Rast izdatkov sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS. *Ocena realizacije proračuna (sep. 2019), **Predlog proračuna.

Slika 2.10: Struktura rasti investicij sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

¹⁸ Kapitalški prihodki naj bi se po 27,1-odstotni lanski rasti letos povečali za 67,5 %.

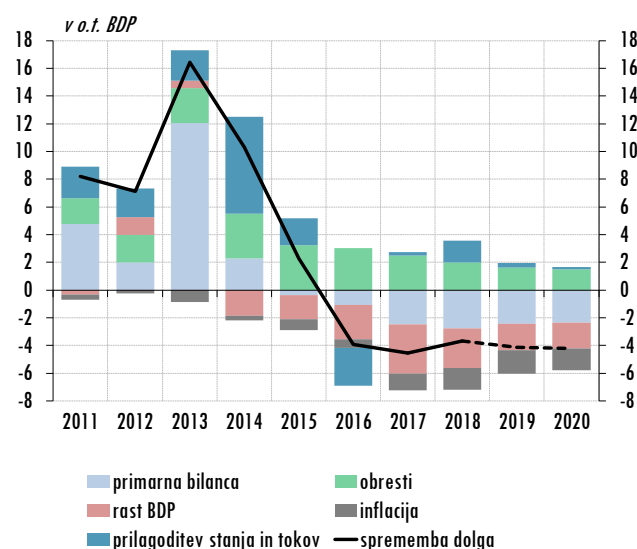
¹⁹ Rast izdatkov brez kapitalskih transferjev. Ti so zaradi sanacije bank povzročili visoko rast skupnih izdatkov v letu 2013 (22,8 %).

dogovora. Rast investicij naj bi se po občutnem skoku lani in letos upočasnila, njihov delež v BDP pa naj bi se ustalil na dolgoletnem povprečju okoli 4 % BDP. Skupna rast investicij naj bi vsaj prihodnje leto skoraj v celoti temeljila na evropskih sredstvih (Slika 2.10). V primeru vnovičnega nedoseganja ciljev glede črpanja bi se povečalo tveganje, da bi se javne investicije znižale ravno v obdobju cikla, ko se gospodarska rast zaradi manj ugodnih impulzov iz mednarodnega okolja upočasnjuje. Izdatki za vmesno potrošnjo naj bi rasli zmerno in precej počasneje kot v predhodnih štirih letih, izdatki za obresti pa naj bi se še nadalje zniževali.

2.1.3 Bruto dolg sektorja država

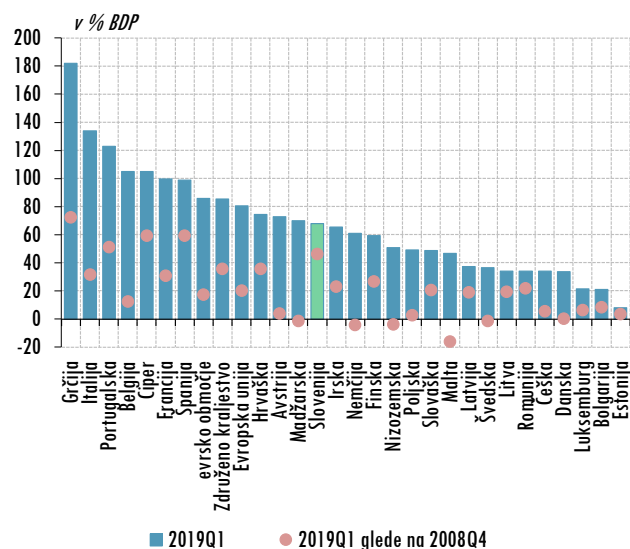
Dolg sektorja država naj bi se do konca leta 2020 znižal na 62,1 % BDP, glede na leto 2018 naj bi bil nižji tudi nominalno (za okoli 600 mio EUR). Nižanje deleža dolga v BDP bodo v podobno veliki meri omogočali ohranjanje primarnega presežka sektorja država, pričakovano nadaljevanje gospodarske rasti in inflacija. Še nekoliko manjši bo prispevek obresti k dolgu kot posledica njihovega predvidenega nadaljnjega znižanja. Pri oceni gibanja dolga je potrebno izpostaviti njegovo aktivno upravljanje v zadnjih letih, ki je prispevalo k podaljšanju povprečnega trajanja do zapadlosti, večji razpršenosti zapadanja posameznih dolžniških instrumentov in k zmanjšanju deleža zadolženosti v ameriških dolarjih. Kljub znižanju po letu 2015 dolg ostaja visok, njegovo povečanje glede na predkrizno leto 2008 je le v štirih državah članicah EU občutnejše kot v Sloveniji.²⁰ Nadaljnje znižanje dolga ostaja tudi po oceni Fiskalnega sveta ena ključnih prioriteta fiskalne politike, kar je potrebno doseči z ustvarjanjem zadostnih in vzdržnih primarnih presežkov sektorja država. To je še toliko bolj pomembno z vidika dolgoročne vzdržnosti javnih financ, saj bi se lahko brez ustreznih prilagoditev sistemov socialne zaščite zadolženost zaradi naraščajočih stroškov, povezanih s staranjem prebivalstva, znova začela povečevati tudi ob odsotnosti negativnih makroekonomskih šokov.

Slika 2.11: Sprememba javnega dolga



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

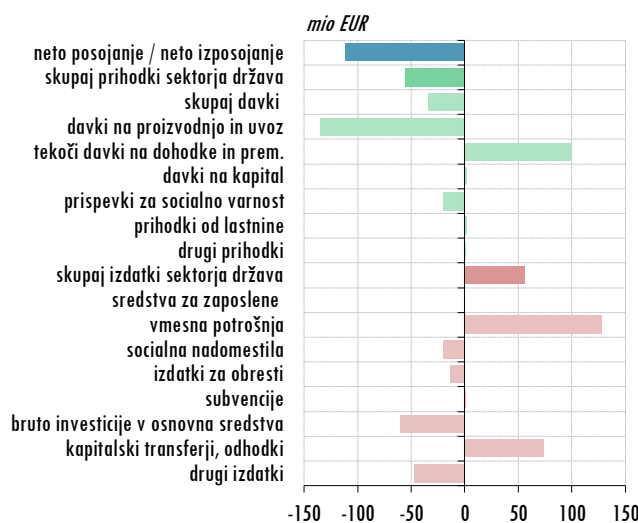
Slika 2.12: Konsolidirani bruto dolg sektorja država



Vir: Eurostat, preračuni FS.

²⁰ Konec prvega četrtletja 2019 (zadnji razpoložljivi podatki za celotno EU) je bil v 16 državah članicah EU nižji od slovenskega, od tega v 14 državah nižji tudi od maastrichtske meje 60 %.

Slika 2.13: Sprememba med 2021 in 2018, primerjava med Osnutkom proračunskega načrta in Programom stabilnosti



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

2.2 Primerjava napovedi javnofinančnih gibanj v Osnutku proračunskega načrta 2020 in v Programu stabilnosti 2019

Projekcije na osnovi OPN 2020 predvidevajo za skoraj polovico manjše kumulativno izboljšanje salda sektorja država v obdobju 2018–2021 kot PS 2019.²¹ Ob tem je bil saldo sektorja država v letu 2018 po zadnji oceni SURS²² za 50 mio EUR višji od ocene s konca marca letos²³ v času priprave PS 2019. Na to je vplivalo predvsem več prihodkov od davka na dohodke in dobičke družb ter drugih tekočih transferov. V celotnem obdobju je trenutno predvideno kumulativno izboljšanje salda za okoli 160 mio EUR, medtem ko je bilo v PS 2019 predvideno izboljšanje za dobrih 300 mio EUR. Na manjše predvideno kumulativno izboljšanje salda vpliva tako manj izrazito povečanje prihodkov, kot tudi nekoliko višje povečanje izdatkov. Med prihodki izstopajo zlasti prihodki od DDV, ki se bodo skupno povečali za okoli 140 mio EUR manj kot v PS 2019, pri čemer UMAR v jesenski napovedi pričakuje bolj izdatno skupno povečanje končne potrošnje kot v pomladanski napovedi, ki je predstavljala osnovo za PS 2019. Med izdatki izstopa pričakovano občutnejše povečanje izdatkov za vmesno potrošnjo, ki je predvsem posledica pričakovane višje rasti v letu 2021 glede na PS 2019.

2.3 Tveganja za javne finance

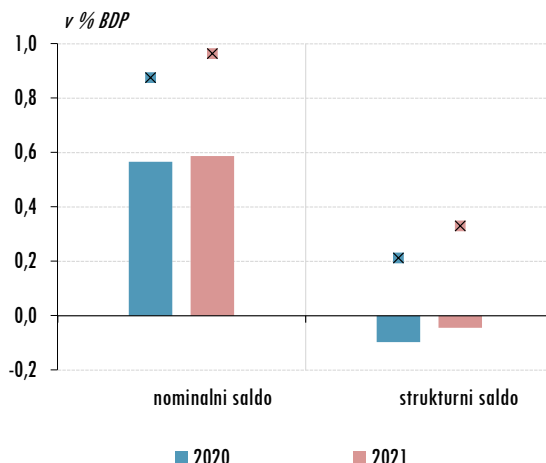
Tveganja, povezana s projekcijami javnofinančnih gibanj, so prevladujoče negativna in povezana z nedoslednostmi med projekcijami ter predlaganimi oziroma veljavnimi ukrepi, z možnostjo uvedbe še nedorečenih ukrepov ter z makroekonomskimi napovedmi. Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija, na katerem temeljijo javnofinančne projekcije Predloga proračunov in OPN 2020, so izrazito negativna in izhajajo iz mednarodnega okolja (Poglavje 1.4). Poleg tega Fiskalni svet ocenjuje, da so projekcije v Predlogu proračunov nekonsistentne z nekaterimi predlaganimi oziroma veljavnimi ukrepi. V predlogu so namreč vključeni predvideni finančni učinki

²¹ Več o tem Tabela 4.2.

²² <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8399>.

²³ <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8034>.

Slika 2.14: Vpliv realizacije tveganj na nominalni in strukturni saldo



Opomba: Vključena so tveganja iz tabele 2.4. Stolpci označujejo saldo ob realizaciji tveganj, križci podatke MF (nominalni) in ocene FS (strukturni). Vir: MF, ocena FS.

Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela, ki naj bi imeli glede na razlago v OPN 2020 pozitiven učinek na saldo javnih financ.²⁴ Paket davčnih sprememb, sprejet na isti seji vlade, pa v projekcije ni vključen. Pri predlaganih davčnih spremembah namreč obstaja resno tveganje, da bodo imele negativen učinek na prihodke, saj doseganje njihove predvidene javnofinančne nevtralnosti zahteva precejšnje izboljšanje učinkovitosti pobiranja davkov (v višini 74 mio EUR). Poleg tega predlog državnega proračuna na strani odhodkov v letu 2020 predvideva občutno znižanje transferov posameznikom in gospodinjstvom, podobno znižanju v letih 2012 in 2013, ko so bili sprejeti varčevalni ukrepi.²⁵ Takšna projekcija po oceni Fiskalnega sveta nima ustrezne osnove v trenutno veljavni zakonodaji oziroma temelji na implicitni predpostavki občutnega znižanja števila upravičencev, ki bi bilo v nasprotju z gibanji v zadnjem obdobju. Na področju skupnih stroškov dela²⁶ pa predlog državnega proračuna v letu 2021 predvideva precej manjše povečanje kot izhaja iz napovedi UMAR. Projekcija namreč temelji na implicitni predpostavki, da se povprečna plača v javnem sektorju realno ne bo spremenila in da se bo zaposlenost v javnem sektorju v tem letu hkrati povečala za največ 0,5 %.²⁷ To je ob upoštevanju preteklih gibanj ter pričakovanih potreb (npr. tudi predsedovanje Svetu EU v drugi polovici 2021) po naši oceni optimistična predpostavka. Dodatno tveganje za višjo rast izdatkov v letu 2021 kot v projekcijah predstavlja tudi naknadno dosežen dogovor o izredni uskladitvi pokojnin za 1 % v primeru, da bo gospodarska rast letos višja od 2,5 %. Poleg že dogovorjenih, a formalno v okviru zakonodajnega postopka še nesprejetih, ukrepov pa dodatno tveganje za javne finance predstavlja tudi morebitna ukinitvev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.

²⁴ V predlogu zakona je skupni neposredni finančni učinek vseh sedmih ukrepov sicer ocenjen kot praktično javnofinančno nevtralen (<https://www.gov.si/drzavni-organi/vlada/seje-vlade/gradiva-v-obravnavi/show/4596>).

²⁵ Transferi posameznikom in gospodinjstvom naj bi se glede na Predlog proračuna prihodnje leto znižali za 6,5 % oziroma za 93 mio EUR. Največja znižanja so predvidena na področjih denarne socialne pomoči, denarnega nadomestila, otroških dodatkov, starševskega nadomestila ter sredstev za varstvo duševno in telesno prizadetih.

²⁶ V letu 2021 je predvidena rast odhodkov državnega proračuna za skupne stroške dela (poleg odhodkov za plače in druge izdatke zaposlenim ter prispevke za socialno varnost tudi tekoči transferi v javne zavode za plače in druge izdatke zaposlenim ter prispevke za socialno varnost ter dodatni transfer sredstev iz državnega proračuna v ZZS za pokrivanje izdatkov za plače in nadomestil pripravnikom, sekundarijem ter specializantom) le 2,9 odstotna, medtem ko UMAR napoveduje skoraj 6-odstotno povečanje mase bruto plač v javnem sektorju.

²⁷ 60. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021.

Tabela 2.4: Tveganja, povezana z neusklajenostjo javnofinančnih projekcij z veljavnimi oziroma predlaganimi ukrepi

<i>mio EUR</i>	2020	2021
Prihodki		
-davčne spremembe	-74	-74
Izdatki		
-stroški dela		45
-socialni transferi	90	90
-pokojnine		50
Vpliv na saldo*		
v mio EUR	-158	-201
v % BDP	-0,3	-0,4

*Vir: Ocena FS. Opomba: * Simulacija na podlagi makroekonomskega modela.*

Realizacija tveganj bi lahko vplivala na nižji nominalni saldo državnega proračuna in sektorja država od predvidenega. UMAR je v alternativnem scenariju predpostavil za 2 o. t. nižjo rast tujega povpraševanja v vsakem izmed prihodnjih dveh letih in ocenil, da bi bila v tem primeru gospodarska rast v obeh letih v povprečju nižja za 1 o. t. in znašala okoli 2 %. Po oceni Fiskalnega sveta, narejeni na osnovi enostavnega modela²⁸, bi to kumulativno v dveh letih za več kot 1 % BDP poslabšalo saldo sektorja država. Realizacija tveganj, ki izhajajo iz ukrepov politike, in po oceni Fiskalnega sveta niso ustrezno vključena v projekcije (Tabela 2.4), bi lahko pomenila za okoli 0,3 %–0,4 % BDP nižji saldo sektorja država v letih 2020 in 2021.²⁹ Doslednejša vključitev veljavnih oziroma predlaganih ukrepov v proračunske dokumente bi tako, po modelskih simulacijah razmeroma nevtralnem odzivu BDP na opisana tveganja, povzročila negativni strukturni saldo v obeh letih.

²⁸ Model omogoča simulacijo vpliva različnih predpostavk o gospodarski rasti na javne finance in učinkov fiskalne politike na gospodarsko rast. Gospodarska aktivnost v tem modelu vpliva na javne finance preko avtomatskih stabilizatorjev, fiskalna politika pa na gospodarsko aktivnost povratno preko multiplikatorjev. Fiskalni svet navedeni model redno uporablja v prikazih tveganj spremenjenih makroekonomskih okoliščin (npr. v dokumentu »Ocena skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2019 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022«, str. 22). Za podrobnejšo razlago uporabljenega modela glej: http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf (Priloga B).

²⁹ Simulacija je bila opravljena z makroekonomskim dinamičnim modelom, ki vključuje enostavni fiskalni blok in omogoča simulacijo navedenih ukrepov. Vpliv tveganj na saldo je zaradi povratnih povezav v modelu različen od neposrednega seštevanja vpliva tveganj na strani prihodkov in izdatkov.

3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v Predlogu proračunov

Ključne ugotovitve

- Medtem, ko raven izdatkov državnega proračuna v letih 2020–2021 ustreza zgornji dovoljeni meji iz trenutno veljavnega Okvira za pripravo proračunov, ki jo določa ZFisP, jo raven izdatkov sektorja država presega zaradi revizije podatkov o sektorju država. Do te je prišlo po datumu, do katerega je Okvir mogoče spreminjati. Hkrati je raven izdatkov v predloženih proračunskih dokumentih skladna z izračunom zgornje meje obsega izdatkov ob upoštevanju določb ZFisP ter glede na trenutne projekcije prihodkov in trenutno znane ocene stanja gospodarskega cikla, a bi se ta ocena spremenila že ob realizaciji zgolj dela zaznanih tveganj.
- Kriterij EU, da s prihodnjim letom za Slovenijo strukturni primanjkljaj ne sme biti višji kot -0,25 % BDP, bo v obdobju do vključno leta 2021 glede na projekcije v predloženih proračunskih dokumentih dosežen. Uresničitev tveganj, povezanih s projekcijami, vsebovanih v proračunskih dokumentih, bi doseganje minimalno dovoljenega strukturnega salda ogrozilo. Strukturni saldo naj bi se ob upoštevanju različnih ocen dolžine poslovnega cikla do leta 2021 gibal v smeri srednjeročne izravnosti. Ocene kažejo, da bo za doseganje tega cilja tudi v prihodnosti potrebno ustvarjanje strukturnih presežkov.
- Rast neto izdatkov sektorja država naj bi bila po izdatkovnem pravilu EU v letu 2020 nižja od dovoljene.
- Predvideno zniževanje dolga sektorja država bo po pravilih EU v letu 2020 skladno z zahtevanim.

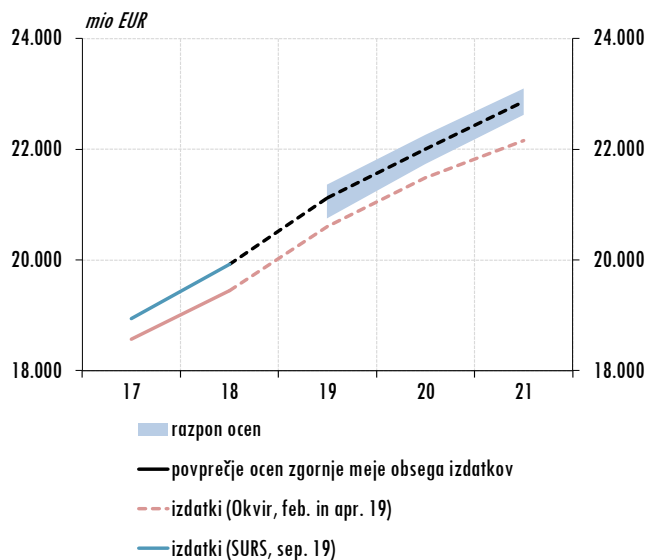
Fiskalni svet je v oceni izpolnjevanja fiskalnih pravil preveril izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila (3. člen ZFisP) ter pripravil oceno skladnosti predloženih dokumentov s fiskalnimi pravili na podlagi Pakta stabilnosti in rasti. Glede na določbe ZFisP vključuje ocena tri ključne elemente: (i) ali je minimalno dovoljen strukturni saldo po pravilih EU dosežen, (ii) ali je načrtovana raven izdatkov sektorja država skladna z veljavnim Okvirom oziroma ali ustreza trenutnim projekcijam prihodkov in ocenam cikličnega položaja, kar oboje izhaja iz ZFisP ter (iii) ali je dosežena uravnoveženost javnih financ v srednjeročnem obdobju. Poleg tega je Fiskalni svet preveril še dva dodatna kazalnika, ki ju določa Pakt stabilnosti in rasti: (iv) ali je dinamika javnofinančnih izdatkov skladna z izdatkovnim pravilom EU in (v) ali je načrtovana dinamika gibanja dolga skladna s pravilom EU o zniževanju dolga. Pri slednjih dveh kazalnikih je bilo zaradi nerazpoložljivosti ustreznih podatkov po metodologiji ESA 2010 oceno mogoče pripraviti le za leto 2020.

3.1 Ustreznost Okvira

Trenutno veljavni Okvir za pripravo proračunov sektorja država po mnenju Fiskalnega sveta ni ustrezen zaradi metodoloških razlogov. Okvir³⁰, na katerem temelji Predlog proračunov za leti

³⁰ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO1979>. Okvir za leto 2019 je bil nazadnje spremenjen decembra 2018. Razpoložljiv je na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-3971/odlok-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2018-do-2020-odpsd18-20-c>. Čeprav se Predlog proračunov nanaša le na leti 2020 in 2021 na tem mestu zaradi neprekinjenosti ocenjevanja prikazujemo tudi ustreznost ocen proračunskih gibanj za leto 2019 na podlagi predloženih proračunskih dokumentov.

Slika 3.1: Ocene zgornje meje obsega izdatkov sektorja država



Viri: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod Tabelo 4.3.

2020 in 2021, je državni zbor sprejel aprila 2019. Ta določa ciljni saldo in zgornjo mejo obsega izdatkov sektorja država, državnega proračuna, občinskih proračunov ter pokojninske in zdravstvene blagajne za obdobje 2020-2022. Vlada ni predlagala spremembe Okvira do 15. septembra, kot to dopušča šesti odstavek 6. člena ZFisP. Po tem datumu so se zaradi revizije podatkov sektorja država, ki jo je konec septembra objavil SURS, občutno spremenili tudi podatki za leto 2018.³¹ To je zvišalo osnovo za določitev zgornje meje dovoljenega obsega izdatkov v naslednjih letih, saj so se prihodki v letu 2018 glede na podatke, znane ob pripravi Okvira, zvišali za skoraj 500 mio EUR oziroma za kar 1,2 o. t. BDP. Podoben je bil tudi obseg revizije na strani izdatkov. Zaradi navedenih sprememb bo spomladi 2020 ob pripravi Programa stabilnosti smotrna revizija Okvira, ki bo usklajen s trenutno objavljenimi podatki o ravneh prihodkov in izdatkov sektorja država. Zaradi metodoloških razlogov je v Poglavlju 3.3 prikazano izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila na podlagi preračunanih vrednosti zgornje meje obsega izdatkov, ki izhajajo iz trenutno razpoložljivih podatkov.

Tabela 3.1: Izdatki v Okviru in v predloženih proračunskih dokumentih

	Sektor država		Državni proračun		Občine		ZPIZ		ZZZS	
	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR
2019 Okvir, december 2018 (UL 82/2018)	0,4	20.610	0,3	10.160	0,1	2.235	0,0	5.530	0,0	3.055
2020 Okvir, april 2019 (UL 26/2019)	1,0	21.480	0,8	10.450	0,1	2.320	0,0	5.845	0,0	3.320
2021 Okvir, april 2019 (UL 26/2019)	1,1	22.160	1,2	10.455	0,1	2.360	0,0	6.180	0,0	3.525
2019 Proračunski dokumenti, jesen 2019	0,8	21.076	0,3	10.091	...	....	...	....	...	...
2020 Proračunski dokumenti, jesen 2019	0,9	21.885	0,9	10.350	...	....	...	....	...	...
2021 Proračunski dokumenti, jesen 2019	1,0	22.676	1,2	10.455	...	....	...	....	...	...
2019 Razlika	0,4	466	0,0	-69	...	....	...	....	...	...
2020 Razlika	-0,1	405	0,1	-100	...	....	...	....	...	...
2021 Razlika	-0,1	516	0,0	0	...	....	...	....	...	...

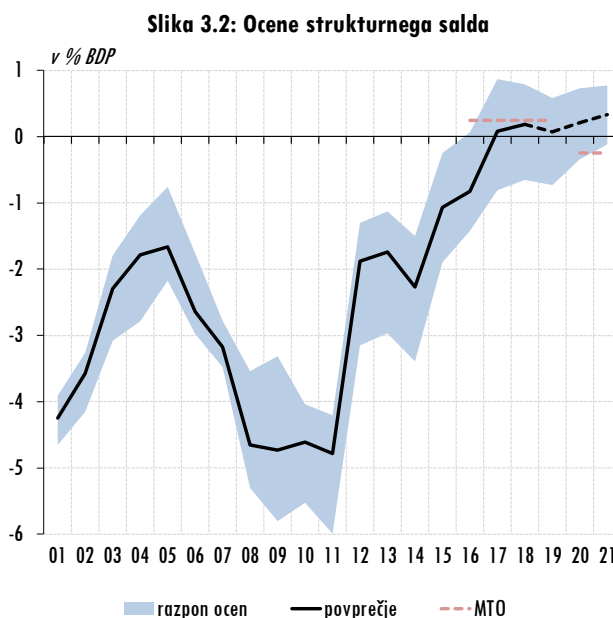
Viri: Uradni list RS, MF, preračuni FS.

³¹ Revizija je bila v letu 2018 na strani prihodkov posledica sprememb bruto prikaza prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ki jih država plača v zvezi s pokojninami sektorju gospodinjstev, na strani izdatkov pa spremenjenega knjiženja socialnih transferjev v naravi zaradi konceptualne uskladitve knjiženja transferov gospodinjstvom lokalne ravni države. Več o reviziji na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8399>

Fiskalni svet ugotavlja, da projekcije izdatkov v Predlogu proračunov formalno niso skladne s trenutno veljavnimi okviri za pripravo proračunov. Najvišji možni obseg izdatkov sektorja država, ki omogoča srednjeročno uravnoteženost, se v Okviru določi glede na pričakovano raven prihodkov in glede na ugotovljen ciklični položaj gospodarstva. Zgornja meja obsega izdatkov se ugotovi glede na matematični izraz v 3. oz. 4. točki 3. člena ZFisP v odvisnosti od položaja gospodarskega cikla in projekcij prihodkov. Primerjava predvidenih ravni izdatkov za sektor država iz predloženih proračunskih dokumentov kaže, da so te v povprečju višje za okoli 450 mio EUR, za državni proračun pa nižje od zgornje meje dovoljenega obsega izdatkov, določenih v trenutno veljavnih okvirih za obdobje 2019-2021.

3.2 Doseganje minimalno dovoljenega strukturnega salda po pravilih EU (MTO)

Dosežen minimalno dovoljen strukturni saldo, določen na podlagi pravil EU (MTO), je po ZFisP pogoj, da se srednjeročno uravnoteženost javnih financ preverja po 3. členu, ki uvaja domače fiskalno pravilo. V obdobju, ko MTO še ni dosežen, 15. člen ZFisP določa, da je bolj kot raven pomembna dinamika strukturnega salda. Z doseženim MTO stopi v osredje preverjanja fiskalnih pravil domače pravilo, zapisano v 3. členu ZFisP. Kriterij EU se spreminja v triletnih obdobjih po pripravi Poročila o staranju.³² V tem izračunu so poleg projekcij dolgoročnih stroškov staranja zajete tudi posodobljene ocene dolgoročne gospodarske rasti in podatki o ravni dolga sektorja država.³³ Svoj srednjeročni cilj mora država v obliki ciljnega strukturnega salda³⁴ določiti v Programu stabilnosti. Država članica lahko sicer določi bolj zavezujoč srednjeročni cilj od minimalne zaveze (MTO), kar je ob pripravi Programov stabilnosti v letu 2019 izbralo skoraj dve tretjini držav EU. MTO za Slovenijo v obdobju 2020–2022 je strukturni saldo v višini najmanj -0,25 % BDP. MTO za obdobje 2017-2019, ki je bil določen v letu 2016, je zahteval strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP. Ta se bo



Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod Tabelo 4.3.

³²Zadnje Poročilo o staranju je bilo pripravljeno v letu 2018. Razpoložljivo je na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf

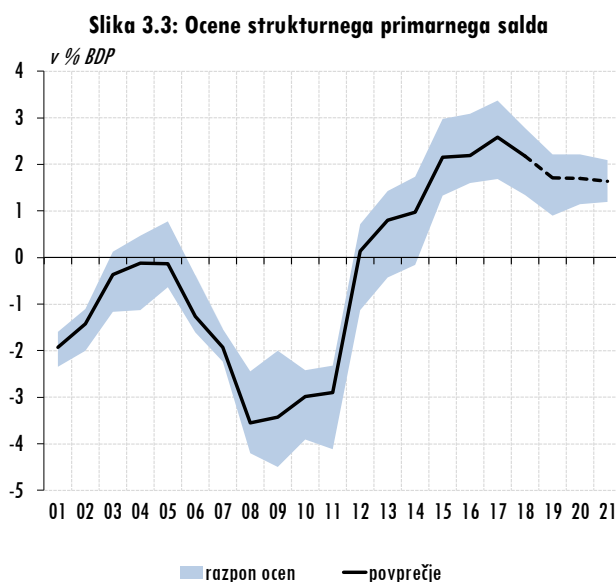
³³Za več informacij glej Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition, str. 7–13; april 2019 (razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf).

³⁴Strukturni saldo je definiran kot saldo sektorja država, iz katerega so izločeni ciklični vplivi ter enkratni in začasni dejavniki.

znova spremenil v letu 2022 za obdobje 2023-2025, v izračunih pa bodo upoštevane vse vmesne spremembe dejavnikov, ki so vključene v njegov izračun.³⁵

Slovenija je po ocenah Fiskalnega sveta MTO v preteklem letu v mejah dovoljenega odstopanja³⁶ dosegla, zato temelji ocenjevanje skladnosti proračunskih dokumentov z ZFisP na 3. členu tega zakona. Fiskalni svet je ocene strukturnega salda za oceno izpolnjevanja MTO pripravil na podlagi trenutno razpoložljivih ocen cikličnega položaja.³⁷ V oceni so upoštevane tudi iste vrednosti enkratnih učinkov, kot jih je v OPN 2020 predpostavilo Ministrstvo za finance, za leto 2021 pa smo predpostavili, da teh učinkov ne bo. Po poslabšanju strukturnega salda v 2019, na kar je Fiskalni svet opozoril že v preteklosti,³⁸ naj bi se strukturni saldo glede na razpoložljive projekcije za sektor država in glede na trenutne ocene cikličnega položaja gospodarstva v prihodnjih dveh letih nahajal v bližini strukturne uravnoteženosti. S tem bi bil strukturni saldo skladen s trenutno veljavnim MTO.

Glede na projekcije je v nasprotju z izboljševanjem strukturnega salda predpostavljeno znižanje presežka strukturnega primarnega salda, kar kaže na vztrajanje ugodnega učinka krčenja obresti pri vodenju fiskalne politike. Ocene Fiskalnega sveta kažejo, da se bo presežek primarnega strukturnega salda sektorja država, iz katerega so izključeni izdatki za obresti ter ciklični in enkratni dejavniki, v nasprotju z večanjem strukturnega presežka salda sektorja država v naslednjih letih



Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, preračuni FS. Glej opomba pod Tabelo 4.3.

³⁵ Med tovrstne spremembe lahko sodijo tudi spremembe parametrov pokojninske zakonodaje. Na to je Fiskalni svet opozoril ob predvidenih spremembah ZPIZ-2. Več na:

http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/09/Poziv-Fiskalnega-sveta_zakonPIZ_sep19.pdf

³⁶ EK zaradi negotovosti, povezanih z ocenjevanjem proizvodne vrzeli, dovoljuje odstopanje pri doseganju MTO za največ 0,25 o. t. BDP. V primeru odstopanja je potrebno razliko do zastavljenega MTO po pravilih EU nadoknaditi v naslednjem letu (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019 Edition, str. 15; april 2019).

³⁷ Nabor ocen proizvodnih vrzeli, ki ga Fiskalni svet upošteva za določitev cikličnega položaja gospodarstva in izločanje cikličnega dela iz nominalnega salda sektorja država tokrat zaradi nepopolnih časovnih vrst ne vsebuje napovedi vseh institucij, ki pripravljajo ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo, za celotno časovno obdobje ocene (manjkajoče so napovedi EK, IMF in OECD za leto 2021). Ob upoštevanju polnih časovnih vrst, pridobljenih npr. z enostavno ekstrapolacijo manjkajočih napovedi glede na odstopanje ravni ocene proizvodne vrzeli EK in OECD od povprečja celotnega nabora ocen proizvodne vrzeli, ki ga pri izračunih upošteva Fiskalni svet, bi bile ocenjene vrednosti strukturnih kazalnikov javnih financ nekoliko manj ugodne, a se ocena o izpolnjevanju doseganja MTO ne bi spremenila.

³⁸ Dokumenta »Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili« iz decembra 2018, dosegljivo na http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/12/FS-Ocena-predloga-sprememb-Okvira_december-2018.pdf, in »Skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2019 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022« iz aprila 2019, dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-javnofinančne-politike-s-fiskalnimi-pravili-na-podlagi-osnutka-programa-stabilnosti-2019-in-predloga-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje/>.

nekoliko znižal. To nakazuje še vedno dokaj visoko odvisnost vodenja fiskalne politike od zniževanja izdatkov za obresti. Ob tem je sicer zaradi trenutne ročnostne strukture ter visokega deleža dolga, vezanega na fiksno obrestno mero, neposredno tveganje, ki bi mu lahko bile izpostavljene javne finance v primeru nenadnega in hitrega obrata politike obrestnih mer oziroma poslabšanih razmer na mednarodnih finančnih trgih, razmeroma majhno.

3.3 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila

Domače fiskalno pravilo zahteva preverjanje skladnosti strukturnega salda, izraženo z ustreznim gibanjem izdatkov sektorja država v posameznem letu, in strukturnega salda v povprečju srednjeročnega obdobja. Po 3. členu ZFisP morata biti za ugotovitev o skladnosti proračunskih dokumentov z domačim fiskalnim pravilom izpolnjena dva pogoja: (i) strukturni saldo mora v posameznem letu znašati najmanj toliko kot minimalna vrednost, določena v mednarodni pogodbi, ki ureja stabilnost, usklajevanje in upravljanje v Ekonomski in monetarni uniji, in (ii) strukturni saldo mora biti v srednjeročnem obdobju najmanj izravnani ali v presežku.

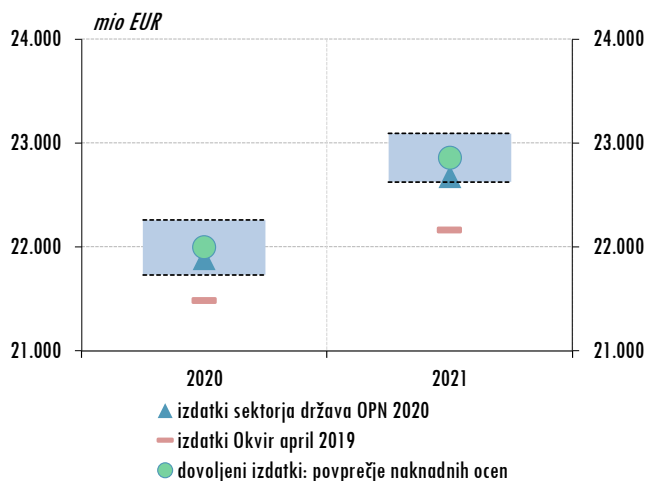
Preračun zgornje meje ravni izdatkov po ZFisP kaže, da so izdatki, predvideni v predloženih proračunskih dokumentih, skladni s trenutnimi ocenami stanja gospodarskega cikla. Skladno z opisanimi učinki revizij podatkov sektorja država v Poglavlju 3.1 smo ob upoštevanju trenutno znanega nabora ocen proizvodne vrzeli ter napovedanih prihodkov sektorja država na podlagi formule iz četrtega odstavka 3. člena ZFisP določili spremenjene zgornje meje obsega izdatkov glede na tiste, predvidene v veljavnem Okviru. Uporaba te formule je skladna z ugotovitvijo iz Poglavlja 1.2 (Ocena cikličnega položaja gospodarstva), da se bo gospodarstvo v obdobju, ki ga pokrivajo predloženi proračunski dokumenti, nahajalo v fazi pozitivne proizvodne vrzeli. Primerjava tako preračunanih mej in predvidenih izdatkov sektorja država kaže, da so slednji nižji za 0,2 %-0,3 % BDP. Kljub temu

Tabela 3.2: Izračun spoštovanja pravila o zgornji meji obsega izdatkov

			2019	2020	2021
			OPN (okt. 19)	OPN (okt. 19)	OPN (okt. 19)
Prihodki (MF)	% BDP		45,2	44,6	43,9
Prihodki (MF)	mio EUR	R	21.467	22.331	23.192
Bruto domači proizvod (UMAR)	mio EUR	Y	48.242	50.910	53.581
Proizvodna vrzel (FS)	% potencialnega proizvoda	OG	1,7	1,6	1,4
Potencialni proizvod (FS)	mio EUR	YP	47.446	50.094	52.866
Elastičnost salda na proizvodno vrzel		á	0,468	0,468	0,468
Enkratni učinki (MF)	% BDP	o	-0,05	-0,10	0,00
Izdatki (MF)	% BDP		43,7	43,0	42,3
Izdatki (MF)	mio EUR	E_MF	21.076	21.885	22.676
Maksimalni izdatki (ocena FS)	mio EUR	E_max	21.119	21.999	22.857
Okvir (UL 82/2018, UL 26/2019)	mio EUR	E_O	20.610	21.480	22.160
Presežni izdatki	mio EUR	E_MF-E_max	-42	-115	-182
Preračunani Okvir (razlika)	mio EUR	E_max-E_O	509	519	697
Sprememba	mio EUR	d(E_MF)	1.152	808	791
Sprememba	mio EUR	d(E_max)	...	880	858
Sprememba	mio EUR	d(E_O)	...	870	680

Vir: MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 3.4: Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država

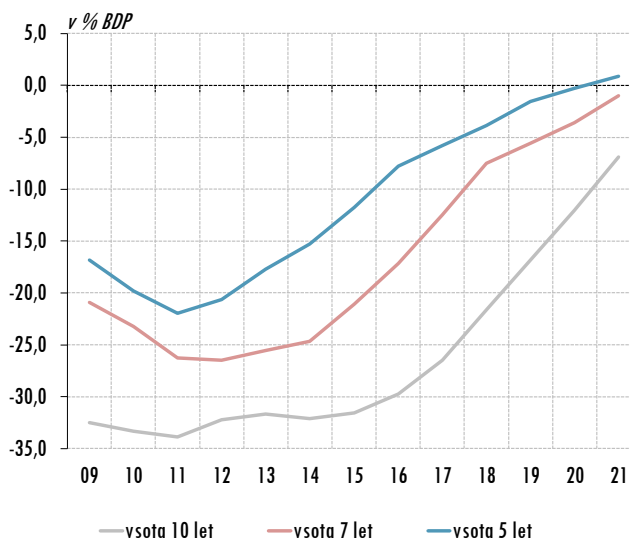


Opomba: Modro obarvano polje označuje območje med spodnjo in zgornjo mejo, določenima na podlagi naknadne ocene z uporabo trenutno razpoložljivih podatkov za izračun zgornje meje obsega izdatkov.
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

dodatne simulacije nakazujejo, da bi lahko izdatki ob realizaciji tveganj, povezanih s projekcijami državnega proračuna (Poglavje 2.3), presegali preračunano raven maksimalnih izdatkov.³⁹

Saldo sektorja država se glede na projekcije v povprečju gospodarskega cikla približuje strukturni uravnoveženosti. Pogoju srednjeročne izravnosti oziroma presežka strukturnega salda se nanaša na obdobje celega poslovnega cikla. Peta točka 2. člena ZFisP tega določa kot obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven BDP iz nadpotencialne ravni preide v podpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravni BDP.⁴⁰ Ker so gospodarski cikli dinamičen proces, statična ocena dolžine gospodarskega cikla ne obstaja, saj se spreminja z vsakokratno oceno proizvodne

Slika 3.5: Strukturni saldo v srednjeročnem obdobju



Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod Tabelo 4.3.

³⁹ Pri tem niso upoštevana makroekonomska tveganja.

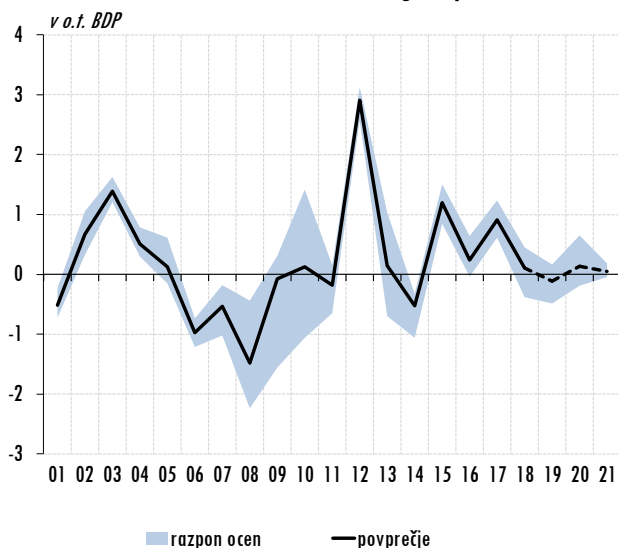
⁴⁰ Zgolj upoštevanje pogoja o prehodu iz nadpotencialne v podpotencialno raven bi glede na trenutne ocene proizvodne vrzeli pomenilo, da v izračun srednjeročne uravnoveženosti vstopa obdobje od 2009, cikel pa do leta 2021 ne bi bil zaključen (Slika 1.4). Globina padca BDP v obdobju gospodarske krize s dvojnimi dnom v tem primeru ne omogoča izpolnitve drugega pogoja te določbe, saj se raven BDP v obdobju 2009–2021 ne izenači s ravni potencialnega BDP.

vrzeli.⁴¹ V izračune srednjeročnega strukturnega salda zato vključujemo različne dolžine trajanja, ki so običajne v analizi gospodarskih ciklov. Pri tem skušamo v čim večji meri upoštevati tudi definicijo, po kateri se mora raven BDP v povprečju izenačiti s potencialno ravno BDP in pri tem opraviti obe običajni fazi gospodarskega cikla, ekspanzijo in recesijo. Upoštevajoč nabor ocen povprečja strukturnega salda v različno dolgih obdobjih se bo srednjeročni strukturni saldo glede na trenutne ocene Fiskalnega sveta do leta 2021 premikal v smeri izravnosti (Slika 3.5). Srednjeročno izravnano oziroma skladen s prvim odstavkom 3. člena ZFisP bo zgolj ob upoštevanju najkrajšega trajanja gospodarskega cikla (5 let), obdobje cikla, ki ga glede na navedene pogoje upoštevamo v izračunu srednjeročne uravnoteženosti, pa trenutno znaša 7 let. Ker se je Slovenija v delu obdobj, ki jih upoštevamo v izračunih povprečja srednjeročnega obdobja, še nahajala oziroma je šele izšla iz postopka presežnega primanjkljaja, strukturni saldo pa se je šele približeval MTO, lahko sklenemo, da bo potrebno za doseganje srednjeročne uravnoteženosti tudi v prihodnje dosegati presežke strukturnega salda.

3.4 Izpolnjevanje pravila EU o strukturnem naporu

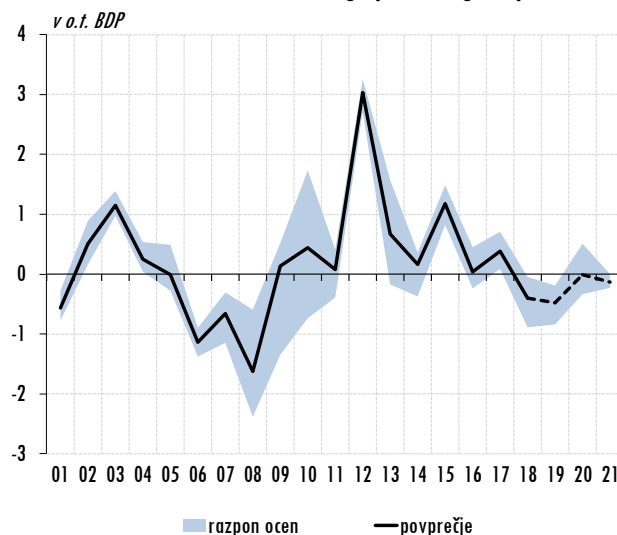
Dodaten strukturni napor v obdobju Predloga proračunov ni potreben, saj naj bi Slovenija dosegala minimalno dovoljen strukturni saldo po pravilih EU. V skladu s 15. členom ZFisP se v obdobju, ko se Republika Slovenija približuje minimalno dovoljenemu strukturnemu saldu (MTO), šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje MTO skladno z dinamiko oziroma s strukturnim naporom, določenim na podlagi Pakta stabilnosti in rasti.⁴² Ker bo Slovenija po trenutnih projekcijah Ministrstva za finance in ocenah Fiskalnega sveta v obdobju 2020–2021 dosegala MTO, dodaten strukturni napor za doseganje tega pravila EU ni potreben.

Slika 3.6: Ocene strukturnega navora



Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod Tabelo 4.3.

Slika 3.7: Ocene strukturnega primarnega navora



Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod Tabelo 4.3.

⁴¹ Ker gospodarski cikel zajema vsaj pet let, spremembe ocene njegove dolžine zaradi sprememb ocen proizvodne vrzeli ne morejo biti tako občutne kot spremembe kazalnikov, npr. strukturnega salda, odvisnih od ocen proizvodne vrzeli v posameznih letih.

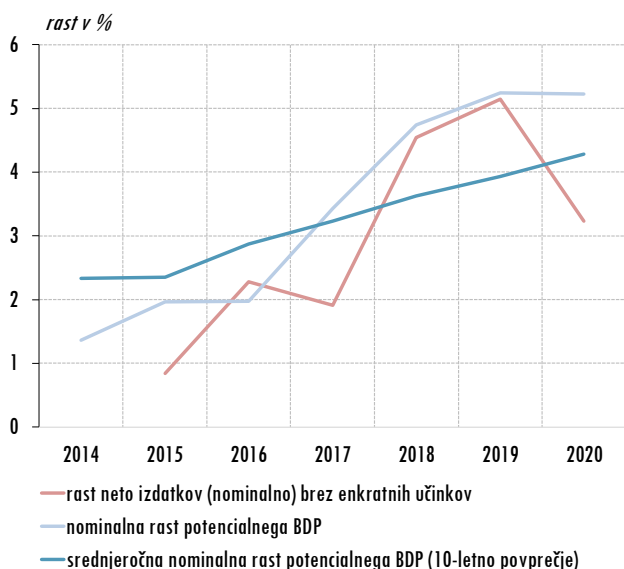
⁴² Matrika potrebnih strukturnih naporov v obdobju, ko MTO ni dosežen, je definirana v Okviru 1.6 v: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition. European Commission (razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf).

3.5 Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU

V okviru izdatkovnega pravila so iz izračuna ustrezne rasti izdatkov izključene nekatere vrste izdatkov, na katere fiskalna politika ne more neposredno vplivati.⁴³ Med te izdatke spadajo izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov EU sredstev. Pravilo upošteva tudi, da lahko investicije države v posameznih letih precej nihajo, zato se v izračunu spoštovanja izdatkovnega pravila privzame štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev EU, namenjenih za investicijsko porabo. Rast tako določenih izdatkov ne sme presegati povprečne 10-letne rasti potencialnega proizvoda. Za države, ki ne dosegajo MTO, 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. Zaradi možnih letnih nihanj se v oceni upošteva tudi dvoletno povprečje rasti tako določenih izdatkov. Poleg tega se naredi tudi ocena rasti izdatkov, kjer se odštejejo enkratni učinki, ki vplivajo na gibanje javnofinančnih izdatkov in prihodkov.

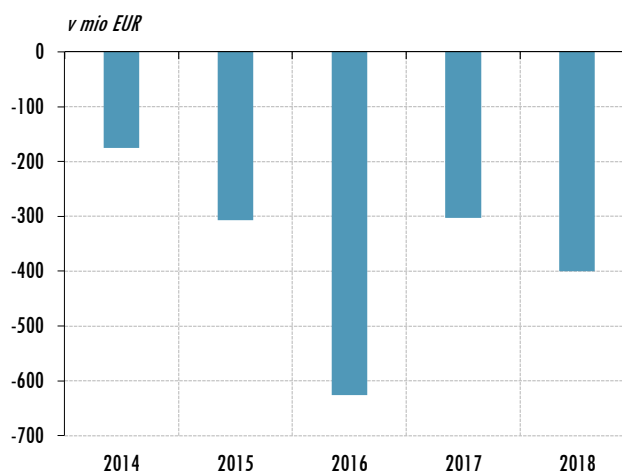
Po projekcijah OPN 2020 bo rast neto izdatkov v letu 2019 višja od dovoljene, v letu 2020 pa naj bi bila nižja. Pri izračunu izdatkovnega pravila smo uporabili podatke UMAR o dolgoročni rasti potencialnega proizvoda, ki se ob razmeroma visoki rasti investicij povečuje. Ker zaradi doseženega MTO dodaten strukturni napor ni potreben, mora rast izdatkov le zaostajati za dolgoročnim povprečjem potencialne gospodarske rasti.⁴⁴ Na tej podlagi bi se lahko neto izdatki letos in prihodnje leto povečali za 3,5 % in 4,9 %. Po projekcijah OPN 2020 bo rast izdatkov letos nekoliko presegala dovoljeno, prihodnje leto pa naj bi za njo zaostajala.⁴⁵ Za dovoljeno rastjo bo zaostajala tudi v povprečju obeh let. Pri tem velja izpostaviti, da so bile projekcije izdatkov, ki so v celoti financirani iz sredstev EU in se pri izračunu izdatkovnega pravila odštejejo od predvidene skupne ravni izdatkov sektorja država, v preteklosti vedno precenjene. Tovrstno precenjevanje zmanjšuje ocenjeno rast neto izdatkov in lahko zato prispeva k doseganju skladnosti z izdatkovnim pravilom.

Slika 3.8: Rast neto izdatkov



Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 3.9: Razlika med realizacijo in napovedmi izdatkov za programe EU, ki so v celoti financirani s sredstvi EU



Opomba: Razlika med realizacijo in napovedjo v OPN za prihodnje leto.

Vir: MF, SURS, preračuni FS.

⁴³ Podrobneje o izdatkovnem pravilu Vade Mecum on the Stability and Growth pact 2019 Edition, stran 27–32 (april 2019).

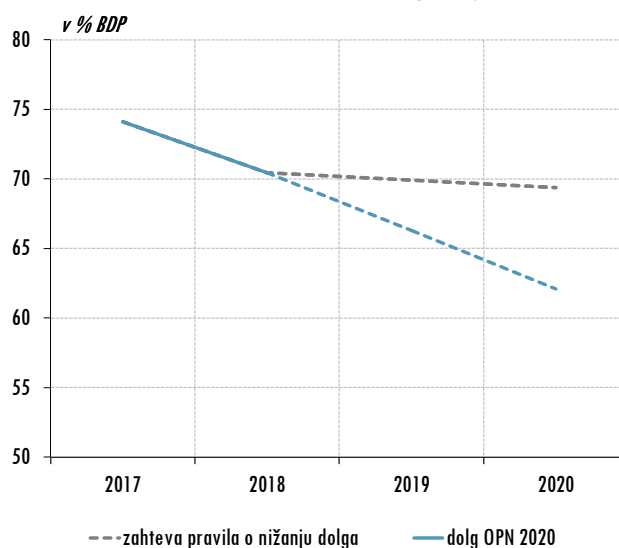
⁴⁴ Pri tem se skladno s pravilom upošteva 10-letno povprečje, in sicer pet predhodnih let, tekoče leto in naslednja štiri. Fiskalni svet uporablja izračune potencialne rasti, ki jih pri vsakokratni napovedi pripravi UMAR.

⁴⁵ Skladno s pravili Pakta stabilnosti in rasti se nekateri kriteriji za izdatke v letu t določijo spomladi predhodnega leta ($t-1$). Ti kriteriji so srednjeročna rast potencialnega BDP ter podatki o primarnih izdatkih in o deflatorju BDP.

3.6 Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Dolg sektorja država, ki presega mejo 60 % BDP, se mora po pravilih Fiskalnega pakta v preventivnem delu Pakta stabilnosti in rasti postopno nižati. Slovenija naj bi ta pravila v letih 2019 in 2020 izpolnila. V letu 2018 se je zaključilo prehodno triletno obdobje, ki je sledilo izhodu iz postopka presežnega primanjkljaja, v katerem so od leta 2016 veljala posebna pravila glede zniževanje dolga sektorja država. Ker je v letu 2018 delež dolga v BDP še presegal referenčno vrednost, določeno v Maastrichtski pogodbi o ustanovitvi EU iz leta 1992, mora Slovenija dolg sektorja država zniževati z letno dinamiko, ki v povprečju treh let ustreza 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu od vključno leta 2019. To v primeru Slovenije po pričakovanih pomeni okoli pol odstotne točke BDP letno. Projekcije v OPN 2020 nakazujejo, da naj bi bilo to pravilo izpolnjeno v letu 2020, saj naj bi se dolg v tem letu znižal za dobre štiri odstotne točke BDP.

Slika 3.10: Pravilo o nižanju dolga



Vir: MF, SURS, preračuni FS.

Tabela 4.1: Primerjava makroekonomskih napovedi za obdobje 2019–2021

	2019					2020					2021				
	EK (maj.19)	OECD (maj.19)	BS (jun.19)	EK (jul.19)	UMAR (sep.19)	IMF (okt.19)	EK (maj.19)	OECD (maj.19)	BS (jun.19)	EK (jul.19)	UMAR (sep.19)	IMF (okt.19)	BS (jun.19)	UMAR (sep.19)	IMF (okt.19)
BDP	3,1	3,4	3,2	3,2	2,8	2,9	2,8	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	2,9	2,7	2,7
Izvoz proizvodov in storitev	5,4	5,2	5,5		7,8	5,9	5,6	5,9	5,8		5,0	5,2	5,7	4,8	5,6
Uvoz proizvodov in storitev	6,2	5,8	6,2		9,2	7,0	7,2	7,0	6,5		5,8	5,8	6,1	5,5	6,8
Saldo menjave s tujino, prispevek k rasti	-0,1	0,1	0,0		-0,5		-0,8	-0,3	0,0		-0,2		0,1	-0,2	
Zasebna potrošnja	2,5	3,0	2,9		3,4		3,2	3,1	2,6		2,7		2,3	2,2	
Državna potrošnja	2,5	2,2	2,1		2,2		2,2	1,9	1,7		1,7		1,6	1,4	
Bruto investicije v osnovna sredstva	7,5	8,0	6,5		6,8		7,4	7,2	6,0		6,8		5,7	7,0	
Spremembe zalog, prispevek k rasti	0,0	0,3	0,0		-0,2		0,0	0,0	0,0		0,0		0,0	0,0	

Vir: BS, EK, IMF, OECD, UMAR.

4. Statistična priloga

Tabela 4.2: Primerjava realizacije in napovedi agregatov sektorja država za obdobje 2018–2021 v mio EUR

	2018		2019			2020			2021		
	realizacija SURS		PS (apr. 19)	OPN (okt. 19)	okt. 19 - apr. 19	PS (apr. 19)	OPN (okt. 19)	okt. 19 - apr. 19	PS (apr. 19)	OPN (okt. 19)	okt. 19 - apr. 19
Neto posojanje / neto izposojanje	353	464	391	-73	490	446	-44	610	516	-94	
Skupaj prihodki sektorja država	20.278	21.071	21.467	397	21.967	22.330	364	22.768	23.192	424	
Skupaj davki	10.066	10.657	10.569	-89	11.105	11.033	-71	11.547	11.517	-30	
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.467	6.892	6.713	-118	7.051	6.951	-100	7.279	7.146	-133	
Tekoči davki na dohodek in premoženje	3.588	3.811	3.844	33	4.039	4.071	32	4.257	4.357	99	
Davki na kapital	11	10	11	2	10	12	1	11	14	3	
Prispevki za socialno varnost	7.207	7.344	7.723	379	7.799	8.173	374	8.264	8.633	368	
Prihodki od lastnine	508	454	402	-52	366	355	-11	354	354	0	
Drugi prihodki	2.498	2.616	2.774	158	2.698	2.769	71	2.597	2.688	91	
Skupaj izdatki sektorja država	19.925	20.612	21.076	465	21.477	21.885	408	22.158	22.676	517	
Sredstva za zaposlene	5.070	5.470	5.471	0	5.720	5.754	34	5.929	5.977	48	
Vmesna potrošnja	2.858	2.933	2.933	1	3.017	3.039	22	3.060	3.161	101	
Socialna nadomestila	8.037	7.959	8.484	526	8.330	8.840	511	8.765	9.192	427	
Izdatki za obresti	912	795	789	-7	758	757	-1	713	701	-12	
Subvencije	347	366	357	-9	392	379	-13	392	390	-2	
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.625	2.001	1.844	-157	2.130	1.962	-168	2.210	2.112	-99	
Kapitalski transferji, odhodki	175	205	244	39	227	238	11	174	230	56	
Drugi odhodki	901	883	954	71	903	914	12	909	913	4	

Vr: Realizacija za leto 2018 SURS; Napovedi: Program stabilnosti 2019 (PS, apr. 19), Osnutek proračunskega načrta 2020 (OPN, okt. 2019), preračuni FS. Irednosti napovedi so izračunane posredno iz zakroženih deležev v BDP, zato se postavke ne seštevajo.

Tabela 4.3: Ocene proizvodne vrzeli*

	IMF	Evropska komisija	OECD	UMAR	MF	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard-Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija**
2001	-1,0	0,1	-1,2	-0,5	-0,7	-0,6	0,0	...	0,4	-0,4	-0,7	-0,4
2002	-1,0	0,8	-1,1	-0,1	-0,4	-0,8	-0,4	...	-0,4	-0,4	-0,4	0,1
2003	-1,4	0,4	-1,7	-0,3	-0,7	-1,5	-1,3	1,0	-0,4	-0,6	-0,7	-0,2
2004	-0,3	1,3	-0,7	0,7	0,4	-0,8	-1,0	2,4	0,3	0,3	0,3	0,8
2005	0,7	1,8	0,4	1,4	1,1	-0,5	-1,2	1,8	0,9	0,7	1,1	1,5
2006	3,3	3,7	3,2	3,6	3,5	2,0	1,1	3,6	3,0	3,0	3,5	3,6
2007	7,2	7,0	7,3	6,9	6,9	6,4	5,8	6,5	5,9	6,7	7,1	6,9
2008	7,6	6,6	8,0	6,9	6,7	8,3	7,7	4,6	6,1	7,0	7,2	6,8
2009	-1,5	-3,4	-2,1	-3,0	-3,2	-0,7	-1,5	-5,3	0,0	-2,3	-2,6	-3,2
2010	-1,3	-3,1	-1,8	-2,7	-2,9	0,1	-0,3	-2,4	-2,3	-1,9	-2,4	-2,9
2011	-1,2	-2,8	-2,0	-2,6	-2,7	0,6	1,0	-2,8	-1,7	-1,6	-2,2	-2,7
2012	-4,2	-5,4	-5,3	-5,6	-5,6	-2,5	-1,8	-5,7	-3,9	-4,5	-5,3	-5,6
2013	-6,1	-6,7	-7,3	-6,9	-7,1	-4,3	-3,5	-5,5	-7,4	-6,1	-6,8	-6,9
2014	-4,6	-4,6	-6,0	-5,1	-5,5	-3,0	-2,0	-2,7	-6,0	-4,4	-5,2	-5,1
2015	-4,3	-3,3	-5,4	-4,0	-4,5	-2,9	-1,9	-2,2	-4,5	-3,7	-4,3	-3,9
2016	-3,2	-1,6	-4,4	-2,2	-2,8	-2,3	-1,6	-1,2	-3,1	-2,5	-2,8	-2,2
2017	-1,3	1,3	-1,8	0,7	0,0	-0,4	0,1	1,8	-1,3	-0,1	-0,2	0,7
2018	0,2	3,3	0,4	2,2	1,5	0,7	1,0	2,6	1,3	1,5	1,5	2,3
2019	0,6	3,4	1,4	2,3	1,6	0,6	0,6	2,5	2,1	1,7	1,9	2,4
2020	0,9	2,8	2,0	2,5	1,8	0,7	0,5	1,3	2,0	1,6	2,0	2,4
2021	...	...	...	2,3	1,7	0,7	0,4	0,9	2,1	1,4	2,0	2,0

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

* v tabeli so prikazane ocene proizvodne vrzeli domačih in mednarodnih institucij, ki te ocene izdelujejo za Slovenijo (EK, IMF, MF, OECD, UMAR). Opozoriti je potrebno, da tabela zaradi nepopolnih časovnih vrst ne vsebuje napovedi vseh institucij, ki pripravljajo ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo, za celotno časovno obdobje tokratne ocene (manjkajoče so napovedi EK, IMF in OECD za leti 2021). Poleg tega so v tabeli prikazane tudi ocene proizvodne vrzeli, pridobljene s statističnimi modeli, v katerih je potencialni proizvod določen s:

(i) HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (10, 100, 400)

(ii) 3-, 5- in 7-letnim povprečjem BDP, (iii) faktorskimi modeli, ocenjenimi na podlagi anketnih kazalnikov o omejitvah v gospodarstvu in napovedi enostavnega VAR modela, ki vključuje te faktorje,

(iii) faktorskimi modeli, ki v oceni in napovedi upoštevajo veliko število makroekonomskih spremenljivk napovedi UMAR in EK ter

(iv) SVAR modelom na podlagi metodologije Blancharda in Quaha (1989), ki uporablja omejitve s predpostavko, da dolgoročno na BDP vplivajo le šoki na strani agregatne ponudbe, šoki povpraševanja pa na raven aktivnosti vplivajo le kratkoročno.

** na podlagi skupno dogovorjene metodologije na ravni EU

Tabela 4.4: Ocene strukturnega salda

	IMF	Evropska komisija	OECD	UMAR	MF	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard-Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-4,0	-4,5	-3,9	-4,2	-4,1	-4,1	-4,4	...	-4,7	-4,2	-4,1	-4,3
2002	-3,3	-4,2	-3,3	-3,7	-3,6	-3,4	-3,6	...	-3,6	-3,6	-3,6	-3,8
2003	-1,9	-2,8	-1,8	-2,5	-2,3	-1,9	-2,0	-3,1	-2,4	-2,3	-2,3	-2,5
2004	-1,5	-2,3	-1,4	-2,0	-1,8	-1,3	-1,2	-2,8	-1,8	-1,8	-1,8	-2,0
2005	-1,7	-2,2	-1,5	-2,0	-1,9	-1,1	-0,8	-2,2	-1,8	-1,7	-1,8	-2,0
2006	-2,8	-3,0	-2,7	-2,9	-2,9	-2,2	-1,8	-2,9	-2,6	-2,6	-2,9	-2,9
2007	-3,4	-3,3	-3,5	-3,3	-3,3	-3,1	-2,8	-3,1	-2,8	-3,2	-3,4	-3,3
2008	-5,0	-4,5	-5,1	-4,6	-4,5	-5,3	-5,0	-3,5	-4,2	-4,6	-4,8	-4,6
2009	-5,1	-4,2	-4,8	-4,4	-4,3	-5,5	-5,1	-3,3	-5,8	-4,7	-4,6	-4,3
2010	-4,9	-4,0	-4,6	-4,2	-4,1	-5,5	-5,3	-4,4	-4,4	-4,6	-4,4	-4,1
2011	-5,0	-4,2	-4,6	-4,3	-4,3	-5,8	-6,0	-4,2	-4,7	-4,8	-4,5	-4,3
2012	-2,0	-1,4	-1,5	-1,4	-1,3	-2,8	-3,1	-1,3	-2,2	-1,9	-1,5	-1,4
2013	-1,8	-1,5	-1,2	-1,4	-1,3	-2,6	-3,0	-2,0	-1,1	-1,7	-1,4	-1,4
2014	-2,2	-2,2	-1,5	-1,9	-1,8	-2,9	-3,4	-3,1	-1,5	-2,3	-1,9	-1,9
2015	-0,8	-1,3	-0,2	-0,9	-0,7	-1,4	-1,9	-1,7	-0,7	-1,1	-0,8	-1,0
2016	-0,5	-1,3	0,1	-1,0	-0,7	-0,9	-1,2	-1,4	-0,5	-0,8	-0,7	-1,0
2017	0,7	-0,6	0,9	-0,3	0,0	0,2	0,0	-0,8	0,6	0,1	0,1	-0,3
2018	0,8	-0,6	0,7	-0,2	0,2	0,5	0,4	-0,4	0,3	0,2	0,2	-0,2
2019	0,6	-0,7	0,2	-0,2	0,1	0,6	0,6	-0,3	-0,1	0,1	0,0	-0,3
2020	0,5	-0,3	0,0	-0,2	0,1	0,6	0,7	0,4	0,0	0,2	0,0	-0,1
2021	...	...	...	-0,1	0,2	0,6	0,8	0,5	0,0	0,3	0,0	0,0

Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.5: Ocene strukturnega napora

	IMF	Evropska komisija	OECD	UMAR	MF	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard-Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-0,5	-0,6	-0,3	-0,7	-0,6	-0,6	-0,5	...	-0,2	-0,5	-0,6	-0,7
2002	0,7	0,3	0,6	0,5	0,6	0,8	0,8	...	1,0	0,7	0,5	0,5
2003	1,4	1,4	1,5	1,2	1,3	1,5	1,6	...	1,2	1,4	1,3	1,3
2004	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,6	0,8	0,3	0,6	0,5	0,5	0,5
2005	-0,1	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,2	0,4	0,6	0,0	0,1	0,0	0,0
2006	-1,1	-0,8	-1,2	-0,9	-1,0	-1,1	-1,0	-0,7	-0,9	-1,0	-1,0	-0,9
2007	-0,6	-0,3	-0,8	-0,4	-0,4	-0,9	-1,0	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,4
2008	-1,5	-1,2	-1,7	-1,3	-1,3	-2,2	-2,2	-0,4	-1,4	-1,5	-1,4	-1,3
2009	-0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,2	-0,1	0,2	-1,6	-0,1	0,2	0,3
2010	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,1	-0,2	-1,1	1,4	0,1	0,2	0,2
2011	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,7	0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
2012	3,0	2,8	3,1	3,0	2,9	3,0	2,9	2,9	2,6	2,9	3,0	2,9
2013	0,2	0,0	0,3	0,0	0,1	0,2	0,2	-0,7	1,0	0,1	0,1	0,0
2014	-0,4	-0,7	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	-0,4	-1,1	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6
2015	1,4	0,9	1,3	1,0	1,1	1,5	1,5	1,3	0,8	1,2	1,1	1,0
2016	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,5	0,6	0,3	0,1	0,2	0,1	0,0
2017	1,1	0,7	0,8	0,7	0,7	1,1	1,2	0,6	1,2	0,9	0,8	0,7
2018	0,1	-0,1	-0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	-0,4	0,1	0,0	0,1
2019	-0,2	-0,1	-0,5	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,1	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1
2020	0,0	0,4	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,7	0,2	0,1	0,0	0,1
2021	...	...	...	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1

Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.6: Ocene strukturnega primarnega salda

	IMF	Evropska komisija	OECD	UMAR	MF	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard-Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-1,7	-2,2	-1,6	-1,9	-1,8	-1,8	-2,1	...	-2,3	-1,9	-1,8	-2,0
2002	-1,2	-2,0	-1,1	-1,6	-1,4	-1,2	-1,5	...	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7
2003	0,0	-0,9	0,1	-0,6	-0,3	0,0	-0,1	-1,2	-0,5	-0,4	-0,3	-0,6
2004	0,1	-0,6	0,3	-0,3	-0,2	0,4	0,5	-1,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4
2005	-0,1	-0,6	0,0	-0,5	-0,3	0,4	0,8	-0,6	-0,2	-0,1	-0,3	-0,5
2006	-1,4	-1,6	-1,3	-1,5	-1,5	-0,8	-0,4	-1,5	-1,3	-1,3	-1,5	-1,6
2007	-2,2	-2,1	-2,2	-2,1	-2,0	-1,8	-1,5	-1,8	-1,6	-1,9	-2,1	-2,0
2008	-3,9	-3,4	-4,1	-3,5	-3,4	-4,2	-3,9	-2,4	-3,1	-3,6	-3,7	-3,5
2009	-3,8	-2,9	-3,5	-3,1	-3,0	-4,2	-3,8	-2,0	-4,5	-3,4	-3,3	-3,0
2010	-3,2	-2,4	-3,0	-2,6	-2,5	-3,9	-3,7	-2,7	-2,8	-3,0	-2,7	-2,5
2011	-3,1	-2,3	-2,7	-2,4	-2,4	-3,9	-4,1	-2,3	-2,8	-2,9	-2,6	-2,4
2012	0,0	0,6	0,6	0,7	0,7	-0,8	-1,1	0,7	-0,1	0,1	0,5	0,6
2013	0,8	1,1	1,4	1,2	1,3	0,0	-0,4	0,6	1,4	0,8	1,1	1,2
2014	1,1	1,1	1,7	1,3	1,5	0,3	-0,2	0,2	1,7	1,0	1,3	1,3
2015	2,4	2,0	3,0	2,3	2,5	1,8	1,3	1,5	2,6	2,2	2,4	2,3
2016	2,6	1,8	3,1	2,1	2,3	2,1	1,8	1,6	2,5	2,2	2,4	2,0
2017	3,2	1,9	3,4	2,2	2,5	2,7	2,5	1,7	3,1	2,6	2,6	2,2
2018	2,8	1,3	2,7	1,8	2,2	2,5	2,4	1,6	2,2	2,2	2,2	1,8
2019	2,2	0,9	1,8	1,4	1,7	2,2	2,2	1,3	1,5	1,7	1,6	1,4
2020	2,0	1,1	1,5	1,3	1,6	2,1	2,2	1,8	1,5	1,7	1,5	1,4
2021	...	...	...	1,2	1,5	1,9	2,1	1,9	1,3	1,6	1,3	1,3

Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.7: Ocene strukturnega primarnega napora

	IMF	Evropska komisija	OECD	UMAR	MF	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard-Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-0,6	-0,7	-0,3	-0,8	-0,7	-0,6	-0,6	...	-0,3	-0,6	-0,6	-0,7
2002	0,5	0,2	0,5	0,3	0,4	0,6	0,7	...	0,9	0,5	0,4	0,3
2003	1,2	1,1	1,2	1,0	1,1	1,3	1,4	...	1,0	1,1	1,1	1,1
2004	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2
2005	-0,3	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,3	0,5	-0,1	0,0	-0,2	-0,1
2006	-1,3	-1,0	-1,4	-1,1	-1,2	-1,2	-1,2	-0,9	-1,0	-1,1	-1,2	-1,1
2007	-0,8	-0,5	-0,9	-0,5	-0,5	-1,0	-1,1	-0,3	-0,3	-0,7	-0,6	-0,5
2008	-1,7	-1,3	-1,8	-1,5	-1,4	-2,4	-2,4	-0,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,4
2009	0,0	0,5	0,5	0,5	0,4	0,0	0,1	0,4	-1,3	0,1	0,4	0,5
2010	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,1	-0,7	1,7	0,4	0,5	0,5
2011	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	-0,4	0,4	-0,1	0,1	0,2	0,1
2012	3,1	2,9	3,3	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	2,7	3,0	3,1	3,0
2013	0,8	0,5	0,8	0,5	0,6	0,8	0,7	-0,2	1,6	0,7	0,6	0,5
2014	0,3	0,0	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	-0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
2015	1,4	0,9	1,3	1,0	1,0	1,4	1,5	1,3	0,8	1,2	1,1	1,0
2016	0,1	-0,2	0,1	-0,2	-0,2	0,3	0,4	0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,2
2017	0,6	0,1	0,3	0,2	0,2	0,6	0,7	0,1	0,7	0,4	0,3	0,2
2018	-0,4	-0,6	-0,7	-0,4	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	-0,9	-0,4	-0,5	-0,4
2019	-0,6	-0,4	-0,8	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,3	-0,7	-0,5	-0,5	-0,4
2020	-0,2	0,2	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,5	0,0	0,0	-0,1	0,0
2021	...	...	...	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1

Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.8: Odstopanje izdatkov sektorja država od preračunane zgornje meje obsega izdatkov po oceni FS

	IMF (okt. 19)		EK (maj. 19)		OECD (jun. 19)		UMAR (sep. 19)		MF (okt. 19)		HP (okt. 19)		na osnovi povprečja BDP (okt. 19)		Faktorski (okt. 19)		Blanchard-Quah (okt. 19)		povpr. ocen na podlagi prod. funkcije		povprečje		OPN 2020*
	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	max izdatki	razlik a	
2019	21.354	-278	20.749	327	21.180	-103	20.983	94	21.137	-60	21.354	-278	21.358	-282	20.948	128	21.023	53	20.955	121	21.119	-42	21.076
2020	22.159	-274	21.730	154	21.903	-19	21.801	83	21.960	-75	22.205	-327	22.258	-373	22.071	-187	21.917	-33	21.830	55	21.999	-115	21.885
2021	...	...	...	...	...	...	22.626	49	22.769	-94	23.011	-336	23.092	-417	22.968	-293	22.684	-8	22.698	-22	22.857	-182	22.676

Viri: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS na osnovi tabele 4.3. * Podatki za leto 2021 so bili naknadno posredovani s strani MF.