



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti - dopolnitev 2018

April 2018

Številka dokumenta: 30-2/2018/4

Ocena je narejena na podlagi dokumenta Program stabilnosti - dopolnitev 2018, ki ga je Fiskalni svet prejel 10. 4. 2018. Vrednosti napovedi v EUR so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, prikazanih v omenjenem dokumentu, zato se postavke ne seštevajo. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 11. 4. 2018.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	8
1. Makroekonomske razmere v obdobju 2018–2021	9
1.1 Pregled makroekonomskih napovedi	9
1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva	11
1.3 Primerjava makroekonomskega scenarija Programov stabilnosti 2018 in 2017	13
1.4 Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija	14
2. Predvidena javnofinančna gibanja v osnutku Programa stabilnosti – dopolnitev 2018	15
2.1 Pregled napovedi javnofinančnih gibanj	15
2.2 Primerjava napovedi javnofinančnih gibanj v Programih stabilnosti 2018 in 2017	20
2.3 Tveganja za javne finance	21
3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v osnutku Programa stabilnosti	24
3.1 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila	24
<i>Okvir: Določitev maksimalnega obsega izdatkov, ko srednjeročni fiskalni cilj še ni dosežen</i>	26
3.2 Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja	27
3.3 Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu	28
3.4 Izpolnjevanje izdatkovnega pravila	30
3.5 Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država	31
4. Statistična priloga	33

KAZALO SLIK:

Slika 1	Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001–2021	7
Slika 2	Prispevki k saldu sektorja država	7
Slika 1.1	BDP, domača potrošnja in izvoz	9
Slika 1.2	Bruto domači proizvod, realna rast	10
Slika 1.3	Bruto domači proizvod v tekočih cenah	10
Slika 1.4	Sredstva za zaposlene	10
Slika 1.5	Inflacija	10
Slika 1.6	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005–2018	12
Slika 1.7	Ocene proizvodne vrzeli	12
Slika 1.8	Ocene proizvodne vrzeli za 2018	12
Slika 2.1	Razlika med realizacijo za 2017 in 2016 (ESA)	15
Slika 2.2	Razlika med realizacijo za 2017 in Programom stabilnosti 2017	15
Slika 2.3	Saldo in primarni saldo sektorja država	16
Slika 2.4	Prihodki in izdatki sektorja država	16
Slika 2.5	Vrste prihodkov in njihove osnove 2018–2021	17
Slika 2.6	Rast prihodkov sektorja država	17
Slika 2.7	Izdatki in primarni izdatki sektorja država	18
Slika 2.8	Rast izdatkov sektorja država	18
Slika 2.9	Dolg sektorja država	19
Slika 2.10	Harmonizirana dolgoročna obrestna mera in implicitna obrestna mera javnega dolga	19
Slika 2.11	Sprememba med 2020 in 2016, primerjava PS 2018 in PS 2017	20
Slika 2.12	Sredstva za zaposlene v sektorju država	21
Slika 2.13	Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo rasti BDP	22
Slika 2.14	Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo rasti BDP	22
Slika 2.15	Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere	22
Slika 2.16	Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere	22
Slika 3.1	Ocene strukturnega salda	28
Slika 3.2	Ocene strukturnega primarnega salda	28
Slika 3.3	Ocene strukturnega napora	29
Slika 3.4	Ocene strukturnega primarnega napora	29
Slika 3.5	Pravilo zniževanja dolga	32

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 1.1	Napovedi UMAR	13
Tabela 2.1	Ključne kategorije prihodkov in izdatkov 2017–2021	17
Tabela 3.1	Simulacija izračuna maksimalnega obsega izdatkov po ZFisP	25
Tabela 3.2	Predhodna Okvira in simulacija okvira za pripravo proračunov sektorja država	27
Tabela 3.3	Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu	29
Tabela 3.4	Izpolnjevanje izdatkovnega pravila	30
Tabela 3.5	Izpolnjevanje pravila o dolgu v prehodnem obdobju	31
Tabela 4.1	Primerjava makroekonomskih napovedi za 2018 in 2019	33
Tabela 4.2	Primerjava realizacije in napovedi za obdobje 2016–2020 v mio EUR	34
Tabela 4.3	Ocene proizvodne vrzeli	35
Tabela 4.4	Ocene strukturnega salda	36
Tabela 4.5	Ocene strukturnega napora	37
Tabela 4.6	Ocene strukturnega primarnega salda	38
Tabela 4.7	Ocene strukturnega primarnega napora	39
Tabela 4.8	Izdatkovno pravilo	40

POVZETEK

Fiskalni svet po pregledu osnutka Programa stabilnosti 2018 (PS 2018) za obdobje 2018–2021 ugotavlja, da predvidena javnofinančna gibanja niso skladna s fiskalnimi pravili. PS 2018 je sicer pripravljen na podlagi scenarija nespremenjenih ekonomskih politik, saj po mnenju Vlade RS tekoči posli ne omogočajo spremembe politik, s katerimi bi v obdobju Programa stabilnosti zagotovili izpolnjevanje fiskalnih pravil in s tem dosegli srednjeročno vzdržnost javnih financ. Vlada RS iz istega razloga tudi ni pripravila predloga spremembe Okvira za pravo proračunov sektorja država.

Glede postopka izdelave pomladanskih proračunskih dokumentov Fiskalni svet meni:

- Priprava Programa stabilnosti z uporabo scenarija nespremenjenih politik je v trenutnih političnih razmerah, ko Vlada RS opravlja tekoče posle, ustrezna.
- Načeloma je odločitev Vlade RS, da ne pripravi predloga spremenjenega Okvira zaradi opravljanja tekočih poslov razumljiva. Ob tem bi namreč morala določiti tudi ukrepe, s katerimi bi dosegli ciljni saldo in zagotovili spoštovanje maksimalnega obsega izdatkov sektorja država v obdobju do leta 2021. Vendar ocena o sprejemljivosti ne velja za leto 2018, v katerem bo Vlada RS operativna večino leta in bi morala z ustreznimi ukrepi zagotoviti spoštovanje fiskalnih okvirov.

Glede makroekonomskih razmer Fiskalni svet ugotavlja:

- Gospodarstvo se trenutno še ne pregreva. Ob nadaljevanju hitre gospodarske rasti, se predvsem zaradi omejitev na trgu dela možnosti za nastanek makroekonomskih neravnovesij večajo.
- Ocenjujemo, da se povečujejo negativna tveganja za gospodarsko rast, zlasti v mednarodnem okolju.

Glede izpolnjevanja trenutno veljavnih fiskalnih pravil (prikazano v Tabeli 1) na podlagi predloženega scenarija nespremenjenih politik v PS 2018 so glavne ugotovitve naslednje:

- Ustrezni srednjeročni fiskalni cilj je za Slovenijo presežek strukturnega salda na ravni 0,25 % BDP, ki v obdobju projekcij ne bo dosežen. PS 2018 opredeljuje srednjeročni fiskalni cilj kot uravnoteženje strukturnega salda do leta 2020, kar ni skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu. Pakt za stabilnost in rast namreč ne določa leta, ko mora biti cilj dosežen, ampak le dinamiko približevanja k cilju.
- Strukturni napor bo v letih 2018–2021 v pogojih visoke gospodarske rasti nezadosten tako na letni ravni kot v povprečju dveh let. V letih 2018 in 2019 naj bi se strukturni saldo celo znova poslabšal. V skoraj celotnem obdobju obstaja tudi možnost občutnega odstopanja od zahtevanih strukturnih naporov.
- Izdatkovno pravilo v letih 2018–2019 ne bo izpolnjeno, saj bodo neto izdatki rasli hitreje od rasti dolgoročnega potencialnega proizvoda, popravljenega za zahtevani strukturni napor. Tudi pri zasledovanju izdatkovnega pravila obstaja tveganje, da bi ob realizaciji scenarija

nespremenjenih politik vsaj v letu 2019 bilo odstopanje prekomerno.

- Pravilo dolga bo v celotnem obravnavanem obdobju izpolnjeno, saj se bo delež dolga v BDP zniževal z ustrezno dinamiko. To naj bi omogočal pričakovani primarni presežek salda sektorja država, ki pa je v veliki meri ciklične narave.
- Domače fiskalno pravilo ne bo izpolnjeno, saj predvidene ravni izdatkov po scenariju nespremenjenih politik v vseh letih presegajo zakonsko določene izdatke v Okviru iz novembra lani.

Glede na veliko tveganje vztrajnega in občutnega odstopanja od fiskalnih pravil v obdobju 2018–2021 Fiskalni svet:

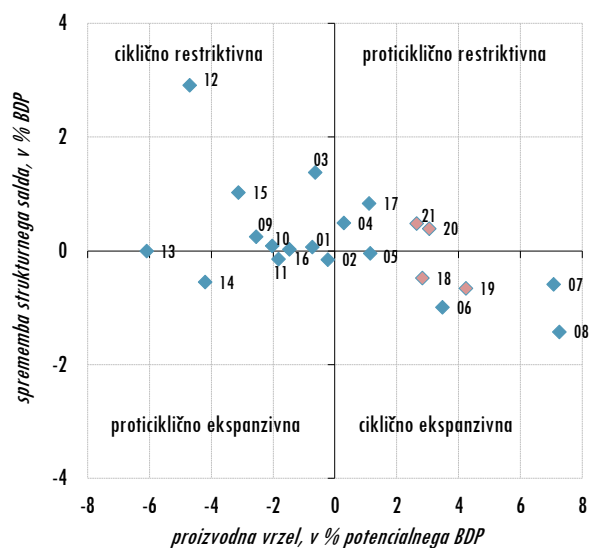
- Ocenjuje, da poslabšanje strukturnega salda v letih 2018 in 2019, ki izhaja iz PS 2018, pomeni znaten odmik od približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju v neprimernem trenutku zlasti v razmerah visoke gospodarske rasti in približevanja vrhu gospodarskega cikla.
- Poziva k ukrepom za omejitev rasti izdatkov, tako da ti v letu 2018 ne bi presegli meje izdatkov, določene v Okviru iz novembra 2017. S tem bi fiskalna politika v letu 2018 delovala vsaj nevtrarno.
- Ocenjuje, da v trenutnih ugodnih makroekonomskih razmerah ukrepi, ki bi zagotovili srednjeročno vzdržnost javnih financ, ne bi okrnili gospodarske rasti. Nasprotno, Fiskalni svet ocenjuje, da bi lahko prav strukturna ureditev javnih financ prispevala k bolj trdnim in vzdržnim pogojem za gospodarsko rast ter hkrati ustvarila nujno potrebne rezerve za ukrepanje v slabih časih.
- Opozarja, da nujnost ukrepanja narekujejo tudi tveganja, ki so jim izpostavljena javnofinančna gibanja. Povečujejo se namreč kratkoročna tveganja v domačem in mednarodnem okolju, ki bi lahko poslabšala izglede za doseganje srednjeročno vzdržnih javnih financ. Na daljši rok je Slovenija ob odsotnosti ukrepanja izpostavljena tudi občutnim tveganjem zaradi pričakovanega poglobljanja neugodnih javnofinančnih učinkov demografskih gibanj.
- Ocenjuje, da tveganje predstavlja tudi možnost, da nova vlada ne bi bila oblikovana do začetka jesenskih proračunskih opravil. Posledično bi se dodatno povečala negotovost glede usmeritev fiskalne politike v 2019.
- Opozarja, da nakazano pretežno neizpolnjevanje fiskalnih pravil v celotnem obdobju zahteva po oblikovanju nove vlade čim prej sprejetje ukrepov, ki bodo zagotovili srednjeročno in dolgoročno javnofinančno vzdržnost, s tem pa tudi skladnost s fiskalnimi pravili. Ukrepe, ki bodo celovito naslovili stroške staranja prebivalstva je treba sprejeti in jih začeti izvajati že v prvi polovici mandata nove vlade.
- Poudarja, da izpolnjevanje fiskalnih pravil ni samo sebi namen. Dosledna proticiklična fiskalna politika na podlagi kredibilnega srednjeročnega načrtovanja je potrebna za ustvarjanje zadostnih presežkov, ki bi omogočili ustrezen manevrski prostor za ukrepanje, ko se bo gospodarski cikel obrnil. Na to kažejo tudi izkušnje s posledicami prociklične ekonomske politike iz preteklosti.

Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

	2017	2018	2019	2020	2021
A Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	✗	✗	✗	✗	✗
Sprememba strukturnega salda	✓	✗	✗	✗	✗
B Izdatkovno pravilo	✗	✗	✗		
C Zmanjševanje bruto dolga sektorja država	✓	✓	✓	✓	✓
D Domače fiskalno pravilo	✗	✗	✗	✗	✗
A Strukturni saldo (v % BDP)	-0,1	-0,5	-1,1	-0,3	0,1
Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
B Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	1,5	3,4	5,0		
Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)	0,0	1,0	2,6		
C Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	73,6	69,3	65,2	61,5	58,3
Dovoljena raven dolga (v % BDP)		76,3	68,8	68,4	67,9
D Obseg izdatkov PS 2018 (scenarij nespremenjenih politik) (mio EUR)		19.539	20.579	21.070	21.450
Maksimalni obseg izdatkov (mio EUR)		19.111	19.932	20.776	21.363

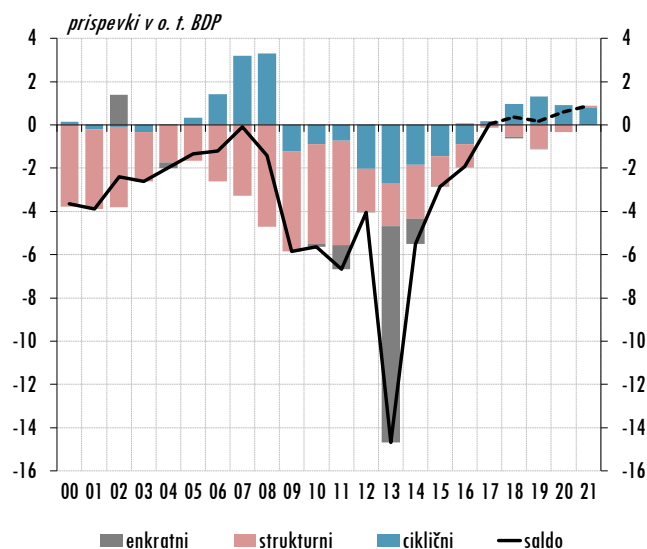
Vir: SURS, Program stabilnosti 2018, ocene in preračuni FS.

Slika 1: Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001–2021



Vir: SURS, UMAR, IMF, OECD, EK PS 2018; preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 2: Prispevki k saldu sektorja država



Vir: SURS, Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

Zakonodajna podlaga

Ministrstvo za finance je 10. 4. 2018 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovalo osnutek Programa stabilnosti–dopolnitev 2018 (v nadaljevanju PS 2018). Vlada RS mora po določilih 2. odstavka 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu osnutek Programa stabilnosti skupaj s predlogom Okvira za pripravo proračunov posredovati najmanj 20 dni pred rokom za posredovanje Programa stabilnosti Evropski komisiji (EK) konec aprila. Fiskalni svet mora oceno osnutka Programa stabilnosti na podlagi 1. odstavka 9.f člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah (ZJF-H) Vladi RS in Državnemu zboru RS posredovati v sedmih dneh od prejema osnutka Programa stabilnosti. Fiskalni svet ni prejel z osnutkom Programa stabilnosti usklajenega Okvira za pripravo proračunov sektorja država, ki na podlagi ZFisP določa ciljni saldo in najvišji obseg izdatkov sektorja država ter štirih blagajnih sektorja država. Fiskalni svet je 4. 4. 2018 pridobil sicer neobvezujoče mnenje Službe Vlade RS za zakonodajo, po katerem priprava Okvira sodi med tekoče posle Vlade RS. Ob tem je Služba dodala, da lahko zadržki vsebinske narave vplivajo na oceno o tem, ali sodi priprava Okvira in priprava ter nato sprejetje Programa stabilnosti med tekoče posle Vlade RS.

Fiskalni svet je na podlagi drugega odstavka 6. člena ter 1. točke drugega odstavka in 1. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP na osnovi osnutka Programa stabilnosti zavezan oceniti vzdržnost in skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili. 3. člen ZFisP določa način ugotavljanja zgornje meje izdatkov sektorja država v odvisnosti od položaja gospodarstva v ciklu. Ustreznost predloga sprememb Okvira mora Fiskalni svet oceniti v skladu s 5. točko drugega odstavka in 4. točko tretjega odstavka 7. člena ZFisP.

V skladu s 15. členom ZFisP pa se v obdobju, ko se Republika Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko, določeno na podlagi Pakta za stabilnost in rast. Ustrezni srednjeročni fiskalni cilj je za Slovenijo strukturni saldo v višini 0,25 % BDP, ki ga Slovenija glede na trenutno razpoložljive ocene ne dosega oziroma se mu še približuje. Fiskalni svet je tako v tej oceni uporabil pristop, ki preverja (i) izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila iz 3. člena ZFisP in (ii) izpolnjevanje fiskalnih pravil na podlagi 15. člena ZFisP.

1. Makroekonomske razmere v obdobju 2018–2021

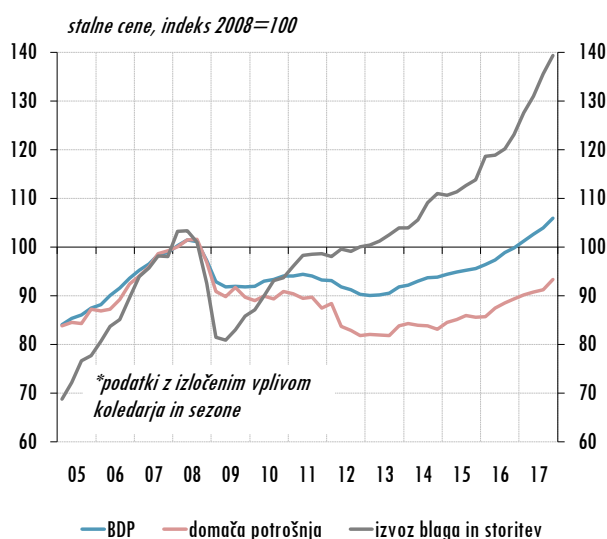
Ključne ugotovitve

- Lanska dobra gospodarska gibanja je spremljalo občutno povečanje davčne osnove.
- Pričakovano nadaljevanje dobrih gospodarskih razmer predstavlja ugodno podlago za sprejemanje ukrepov, ki bi omogočili trajnejšo izboljšanje stanja javnih financ, zlasti v luči visoke ravni javnega dolga in izzivov, povezanih s staranjem prebivalstva.
- Gospodarstvo se trenutno še ne pregreva, vendar se tveganja za nastanek makroekonomskih neravnovesij večajo. Posledično se še posebej v letih 2018 in 2019 večja tudi nujnost vztrajanja pri proticiklično naravnani ekonomski politiki.

1.1 Pregled makroekonomskih napovedi

V letu 2017 se je gospodarska rast okrepila (5,0 %) in je bila najvišja po letu 2007 ob občutni rasti izvoza ter domače potrošnje.¹ Ključni dejavnik gospodarske rasti je ostal izvoz, ki ga je spodbujalo okrepljeno tuje povpraševanje, izboljšanje konkurenčnosti izvoznega sektorja in nekateri enkratni dejavniki. Izboljšanje poslovnih rezultatov, ugodni finančni pogoji in visoka izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti so še naprej podpirali visoko rast investicij v opremo in stroje. Preobrat na nepremičninskem trgu in ustavitev padanja javnih investicij sta prispevala k oživitvi gradbenih investicij. Nadaljevala se je tudi rast zasebne potrošnje, ki je bila ob visoki ravni razpoložanja potrošnikov predvsem posledica nadaljnjega občutnega izboljševanja razmer na trgu dela, zlasti zaposlenosti ob še naprej dokaj skromni rasti plač. Ob nadaljnji rasti zaposlenosti v sektorju država in izdatnem

Slika 1.1: BDP, domača potrošnja in izvoz



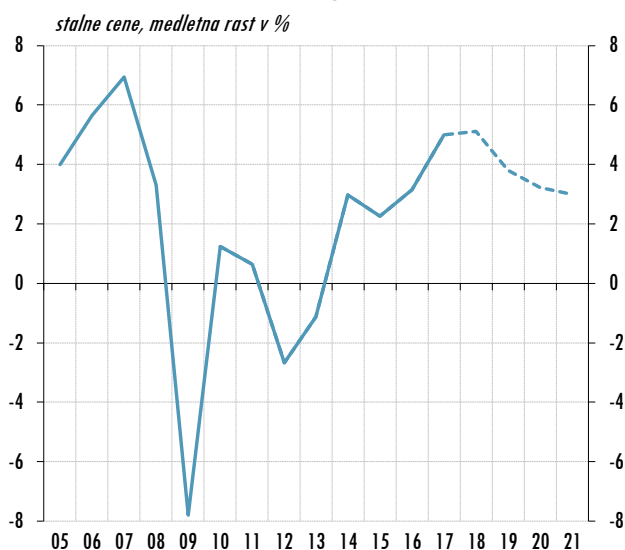
Vir: SURS, preračuni FS.

¹ Rast je bila tako višja od napovedi UMAR in tudi vseh ostalih institucij. Ob tem vse institucije, ki pripravljajo napovedi gospodarske rasti za Slovenijo, le-te v zadnjem času popravljajo navzgor.

povečanju vmesne porabe se je znova povečala tudi državna potrošnja. Inflacija je lani ostala razmeroma nizka, čeprav je bila v razmerah okrepljenega domačega povpraševanja in ob nekoliko izrazitejših cenovnih pritiskih iz tujine višja kot leto prej.

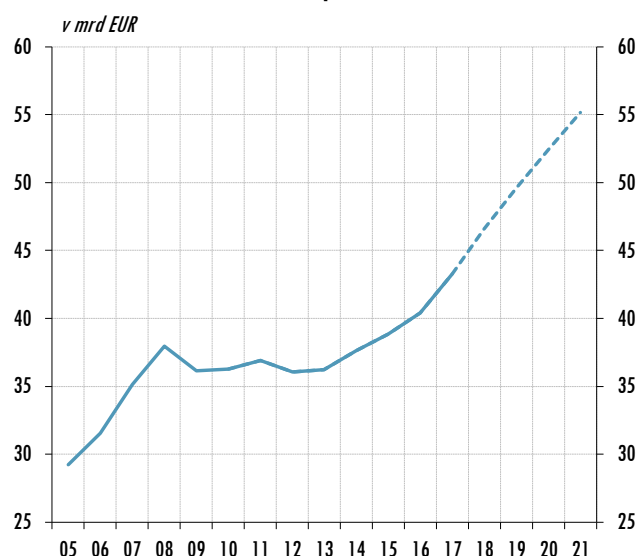
V obdobju 2018–2021 se bo po napovedih UMAR² nadaljevala široko osnovana gospodarska rast, ki bo letos (5,1 %) še podobno visoka kot lani, nato pa se bo postopoma umirila in v naslednjih treh letih v povprečju znašala 3,3 %. Bruto domači proizvod naj bi se v tekočih cenah v povprečju štirih let povečal za 6,3 % na leto, skupaj do leta 2021 za več kot četrtno, kar je precej več kot v preteklem štiriletnem obdobju, ki je sovpadalo z začetkom gospodarskega okrevanja. Gospodarsko rast naj bi tudi v prihodnje izdatno podpiralo nadaljevanje visoke rasti izvoza, ki bo

Slika 1.2: Bruto domači proizvod, realna rast



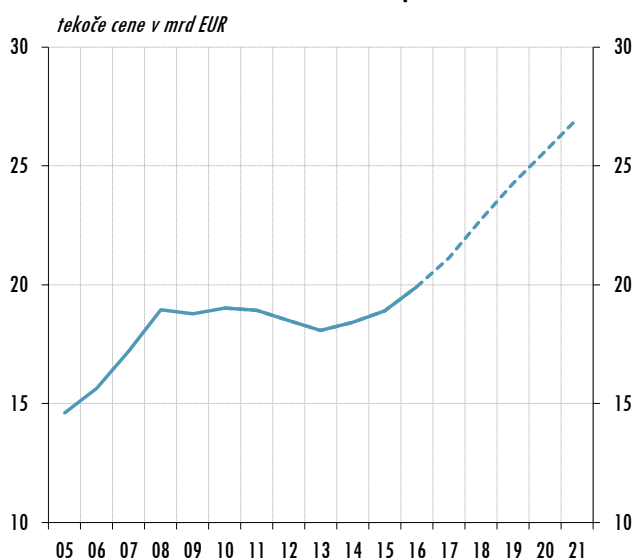
Vir: SURS, napoved UMAR.

Slika 1.3: Bruto domači proizvod v tekočih cenah



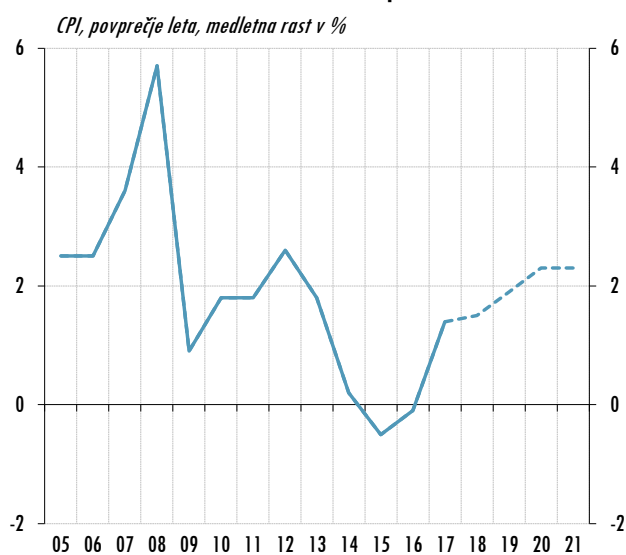
Vir: SURS, napoved UMAR.

Slika 1.4: Sredstva za zaposlene



Vir: SURS, napoved UMAR.

Slika 1.5: Inflacija



Vir: SURS, napoved UMAR.

² UMAR Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2018, marec 2018 (http://www.umar.gov.si/napovedi/single/napoved/news/pomladanska-napoved-gospodarskih-gibanj-2018/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=93e41dffe21fb896930e51c4afed9b45). Napoved UMAR je skladno z Zakonom o javnih finančah podlaga za pripravo proračunskih dokumentov.

izhajala iz ugodnih gospodarskih razmer v trgovinskih partnericah in ohranjanja konkurenčnosti izvoznikov. Visoka naj bi ostala tudi rast investicijske aktivnosti. Podobni dejavniki kot v preteklih letih bodo prispevali k ohranjanju visoke rasti investicij v opremo in stroje, nadaljevala naj bi se tudi lani oživiljena rast gradbenih investicij, spodbujena s povečano aktivnostjo na nepremičninskem trgu in z občutnejšim črpanjem evropskih sredstev. Končna potrošnja države naj bi v celotnem obdobju do 2021 rasla razmeroma umirjeno. Rast potrošnje gospodinjstev bo ostala višja od dolgoletnega povprečja, a se bo umirjala, zlasti v povezavi s pričakovano upočasnitvijo rasti zaposlenosti zaradi demografskih pritiskov. Presežek na tekočem računu plačilne bilance naj bi v celotnem obdobju do 2021 vztrajal na visoki ravni okoli 7 % BDP, kar je povezano predvsem s pričakovanim nadaljevanjem relativno visoke rasti izvoza.

Višina in struktura napovedane gospodarske rasti za obdobje 2018–2021 zelo pozitivno vplivata na davčne osnove, ki naj bi se povečale precej občutneje kot v predhodnih letih. To velja zlasti za sredstva za zaposlene, ki naj bi se v tem obdobju v povprečju letno povečala za 6,3 % (2014–2017: 4,0 %). K temu naj bi ob upočasnitvi dinamike rasti zaposlenosti prispevala zlasti pričakovana okrepitev nominalne rasti plače na zaposlenega na v povprečju 4,4 % letno (2014–2017: 1,7 %). To naj bi bilo ob ugodnih cikličnih razmerah predvsem posledica pomanjkanja ustrezne delovne sile in pričakovanih povišanj plač v javnem sektorju. Kljub temu naj rast plač v povprečju ne bi presegala rasti produktivnosti in s tem ogrožala konkurenčnosti menjalnega sektorja. Ob visokem domačem in tujem povpraševanju ter s tem povezano krepitvijo zlasti domačih cenovnih pritiskov se bo rast cen življenjskih potrebščin v naslednjih letih postopoma večala, a naj bi tudi ob koncu obdobja napovedi ostala zmerna, nekoliko nad 2 %.

1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva

Fiskalni svet na podlagi razpoložljivih ocen ocenjuje, da se bo Slovenija v obdobju 2018–2021 nahajala v območju pozitivne proizvodne vrzeli oziroma po definiciji EK v t. i. dobrih časih.³ Po oceni vseh institucij, ki pripravljajo ocene za Slovenijo, je proizvodna vrzel⁴ v letu 2017 prešla v pozitivno območje. V obdobju do 2021 bo ta po trenutno razpoložljivih izračunih v povprečju znašala okoli 2 %, kar je več od 1,5 %, ki po metodologiji EK razmejuje območje normalnega delovanja gospodarstva od t. i. območja dobrih časov.⁵ Ob tem je treba upoštevati, da se lahko ocene proizvodne vrzeli v času občutno spremenijo, kar še posebej velja za obdobja, ko se proizvodna vrzel občutneje oddaljuje od ravnotežne ravni. Ob upoštevanju preteklih popravkov ocene proizvodne vrzeli bi se ta v letih 2018 in 2019 nahajala v razmiku med 0 % in 4 % potencialnega proizvoda,⁶ podoben razmik pa nakazujejo tudi ocene proizvodne vrzeli na podlagi alternativnih metodologij. Hkrati s tem tudi EK ugotavlja, da ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo na podlagi skupne metodologije niso skladne z ostalimi makroekonomskimi kazalniki.⁷

³ EK definira dobre čase kot obdobje, ko je proizvodna vrzel enaka ali višja od 1,5 % (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018 Edition, str. 38; marec 2018).

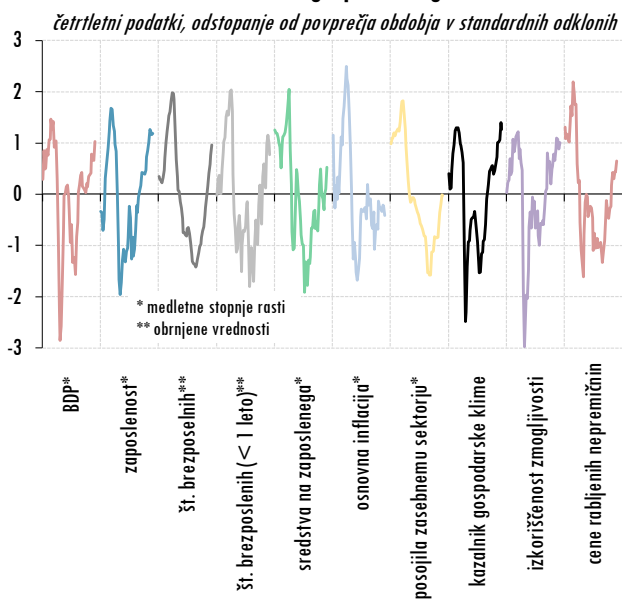
⁴ Razlika med ravniyo dejanske gospodarske aktivnosti (merjeno z BDP) in oceno gospodarske aktivnosti, ki jo omogočajo razpoložljive zmogljivosti v gospodarstvu brez sprožanja inflacijskih pritiskov (t. i. »potencialni proizvod«).

⁵ Meja je sicer določena tehnično in je enotna za vse države EU, čeprav so razponi nihanj povprečnih gospodarskih ciklov po državah različni. Standardni odklon nihanja proizvodne vrzeli Slovenije znaša v daljšem obdobju glede na ocene proizvodne vrzeli, ki jih izdeluje Evropska komisija okoli 3,5, v EU pa le okoli 1,8 o. t. potencialnega BDP. Nihanja proizvodne vrzeli se med starimi in novimi državami članicami EU razlikujejo tudi za dvakrat. Povprečni netehtani standardni odklon ocen proizvodne vrzeli za stare države članice EU znaša 1,5, za nove države članice pa presega 3 o. t. potencialnega BDP.

⁶ Ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo so se za posamezna leta v obdobju od leta 2011 do 2019 spremenile tudi za ± 2 odstotne točke.

⁷ Commission Staff Working Document — Analysis of the Draft budgetary plan of Slovenia — Okvir 3, str. 13 (november 2017).

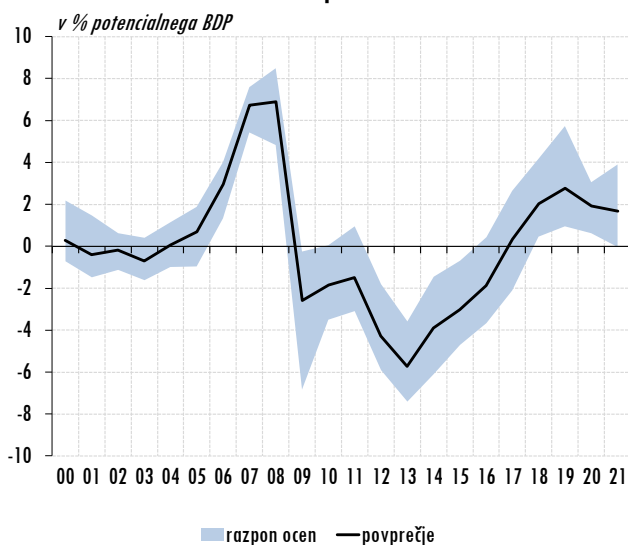
Slika 1.6: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005–2018



Vir: SURS, ECB, Eurostat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS.

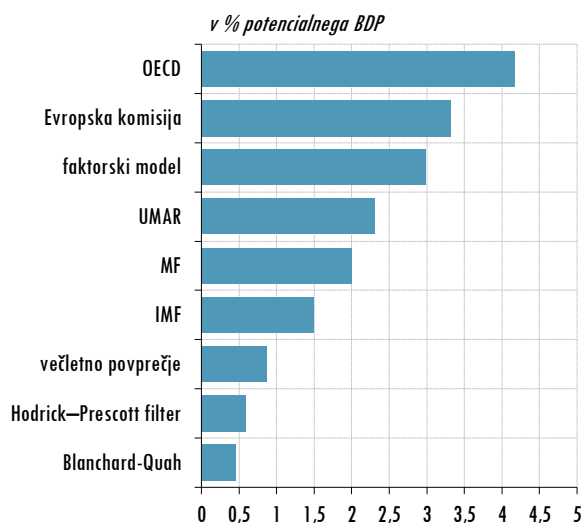
Na podlagi pregleda širšega nabora trenutno razpoložljivih kazalnikov, ki jih Fiskalni svet spremlja za določitev stanja gospodarskega cikla, ocenjujemo, da trenutno še ni moč govoriti o pregrevanju gospodarstva, ki bi povzročalo občutnejša makroekonomska neravnovesja. Kazalniki gospodarske aktivnosti, zaposlenosti in razpoloženja sicer večinoma presegajo dolgoletna povprečja in se približujejo najvišjim doslej doseženim rastem oz. ravnam. Omejitve na strani ponudbe se tudi zaradi demografskih sprememb vedno bolj nakazujejo zlasti na trgu dela. Dinamika cen in transakcij na nepremičninskem trgu se postopoma približuje tistim pred izbruhom krize. Kljub temu se krepitev povpraševanja še ne odraža v prekomernem povečanju stroškovnih in cenovnih pritiskov. Glede na napovedi UMAR naj rast plač ne bi presegala rasti produktivnosti in tudi osnovna inflacija naj bi po napovedih ostala zmerna. Tudi z vidika financiranja trenutno ni zaznati neravnotežij v gospodarstvu. Raven zadolženosti podjetniškega sektorja je po več letih občutnega razdolževanja precej nižja kot pred krizo in med najnižjimi v evrskem območju. Obseg kreditov se je po skoraj desetih letih začel

Slika 1.7: Ocene proizvodne vrzeli



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, PS 2018, preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 1.8: Ocene proizvodne vrzeli za 2018



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, PS 2018, FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

povečevati šele proti koncu lanskega leta. Ob tem ostaja presežno varčevanje zasebnega sektorja visoko, kar se odraža v presežku na tekočem računu plačilne bilance. Tudi odpornost bančnega sektorja se je izboljšala. Kapitalska ustreznost je visoka, delež nedonosnih terjatev pa se še zmanjšuje.

Ob nadaljevanju hitre gospodarske rasti, predvsem dodatnega zaostrovanja razmer na trgu dela, se tveganja za nastanek makroekonomskih neravnovesij večajo, s tem pa se povečuje tudi nujnost izrazitejše proticiklične ekonomske politike. Ob prevladujočih kratkoročnih pozitivnih tveganjih za gospodarsko rast izkušnje iz predkriznih let kažejo, da se lahko v obdobju hitre gospodarske rasti trenutne ocene cikličnega položaja gospodarstva v prihodnje izkažejo za podcenjene in da se lahko tudi kazalniki, ki trenutno še zaostajajo za dolgoletnimi povprečji, zelo hitro okrepijo. V trenutnih razmerah to velja zlasti za stroškovne in cenovne kazalnike zaradi strukturnih omejitev na trgu dela, deloma pa tudi za finančne kazalnike, še posebej ob vztrajanju obdobja nizkih obrestnih mer. Posledično mora biti usmeritev javnofinančne politike v trenutno zelo ugodnih gospodarskih razmerah previdna oziroma izrazito proticiklična in ustvarjati zadostne presežke, ki bi omogočili zadosten manevrski prostor za ukrepanje, ko se bo gospodarski cikel obrnil.

1.3 Primerjava makroekonomskega scenarija Programov stabilnosti 2018 in 2017

Makroekonomski scenarij Programa stabilnosti 2018, ki izhaja iz napovedi UMAR, je precej ugodnejši od podlage lanskega Programa, kar je povezano z boljšo realizacijo v letu 2017 in z višjo napovedjo makroekonomskih agregatov za obdobje 2018–2021. Lanska občutno višja gospodarska rast od napovedi iz pomladi 2017 je bila predvsem posledica močnejšega impulza iz mednarodnega okolja. Gospodarska rast v trgovinskih partnericah je bila namreč višja od napovedi mednarodnih institucij, posledično je bila višja tudi rast našega izvoza. Dodaten dejavnik boljše realizacije je bila tudi nekoliko višja rast investicij od pričakovane, kar je povezano z občutnejšim zagonom gradbenih investicij. Trenutna napoved predvideva višjo gospodarsko rast, zlasti v letih 2018 in 2019, pretežno zaradi pričakovane višje rasti zasebne in investicijske potrošnje, v letošnjem letu pa tudi zaradi višjega prispevka menjave s tujino. Ob predvideni višji gospodarski rasti so se povečale tudi ocenjene davčne osnove. Pričakovani nominalni BDP v letu 2018 je za skoraj 3 mrd EUR višji kot v lanski pomladanski napovedi. Dobra polovica povišanja je posledica višje realizacije v 2017, slaba polovica pa popravka napovedi. UMAR pričakuje v primerjavi z napovedjo iz pomladi 2017 tudi za dobrih 600 mio EUR višja sredstva za zaposlene v letu 2018, kar je povezano s pričakovano pospešitvijo rasti plač glede na ugodnejše gospodarske rezultate in vedno večje težave pri pridobivanju delovne sile. Napovedi inflacije se v celotnem obdobju niso bistveno spremenile.

Tabela 1.1: Napovedi UMAR

	2017			2018			2019			2020			2021		
	mar.17	mar.18	razlika	mar.17	mar.18	razlika	mar.17	mar.18	razlika	mar.17	mar.18	razlika	mar.17	mar.18	razlika
Realni BDP, sprememba v %	3,6	5,0	1,4	3,2	5,1	1,9	2,6	3,8	1,2	2,6	3,2	0,7	...	3,0	...
Nominalni BDP, v mio EUR	41.625	43.278	1.653	43.675	46.588	2.913	45.577	49.611	4.034	47.576	52.413	4.836	...	55.170	...
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	21.004	21.112	108	22.088	22.729	641	23.097	24.253	1.156	24.177	25.591	1.414	...	26.975	...
Inflacija-povprečna, v %	1,8	1,4	-0,4	1,6	1,5	-0,1	2,0	1,9	-0,1	2,1	2,3	0,2	...	2,3	...

Vir: UMAR, preračuni FS.

1.4 Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija

Po oceni Fiskalnega sveta se povečujejo negativna tveganja za uresničitev osnovnega scenarija gospodarske napovedi UMAR, zlasti v mednarodnem okolju. Pozitivno tveganje na kratek rok je povezano predvsem z možnostjo še močnejšega cikličnega zagona gospodarske rasti kot posledica visoke ravni razpoloženja, hitrejšega črpanja EU sredstev ter rasti plač. V tem primeru bi se gospodarstvo še hitreje in močnejše soočilo z omejitvami na ponudbeni strani, kar bi lahko privedlo do hitrejše umiritve gospodarske rasti od predvidene v osnovnem scenariju. Na srednji rok med negativnimi tveganji v domačem okolju izstopajo izzivi soočanja z demografskimi spremembami. V mednarodnem okolju prevladujejo negativna tveganja. Povezana so z nevarnostjo naraščajočega protekcionizma, kar se že kaže v poslabšanju kazalnikov zaupanja v zadnjih mesecih in lahko negativno vpliva na obseg svetovne trgovine. V tem primeru bi bila gospodarska rast v Sloveniji lahko občutno nižja, saj bi bilo majhno odprto gospodarstvo, ki je v veliki meri odvisno od rasti izvoza, relativno močno prizadeto. Obstaja tudi možnost hitrejše normalizacije denarne politike, kar bi lahko med drugim vplivalo na višino obrestnih mer in posledično povečalo stroške financiranja, tudi refinanciranja visokega javnega dolga. Poleg tega je precej tveganj tudi političnih, v ožjem mednarodnem okolju povezanih zlasti z Brexitom, v globalnem merilu pa se v zadnjem času povečujejo geopolitična tveganja.

2. Predvidena javnofinančna gibanja v osnutku Programa stabilnosti – dopolnitev 2018

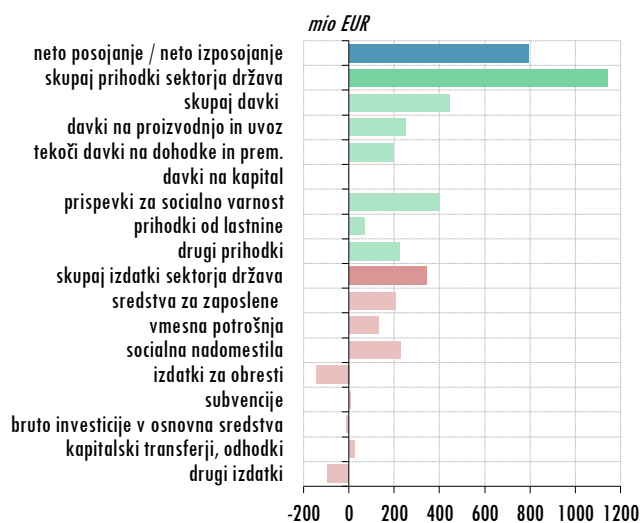
Ključne ugotovitve

- Visoka gospodarska rast je lani omogočila nadaljevanje konsolidacije javnih financ, dosežen je bil rahel presežek sektorja država.
- PS 2018, ki je pripravljen na podlagi scenarija nespremenjenih politik, tudi v obdobju projekcij predvideva ohranjanje skromnega presežka, k čemur prispevajo predvsem izboljšane makroekonomske razmere.
- Rast prihodkov in izdatkov naj bi bila višja kot v nekaj preteklih letih, a naj bi zaostajala za rastjo nominalnega BDP. Rezultati projekcij zlasti ob koncu obdobja projekcij verjetno podcenjujejo rast prihodkov in še nekoliko bolj rast izdatkov.
- Projekcije javnofinančnih gibanj so izpostavljene precejšnjim tveganjem, med katerimi izstopa možnost dodatne rasti sredstev za zaposlene.

2.1 Pregled napovedi javnofinančnih gibanj

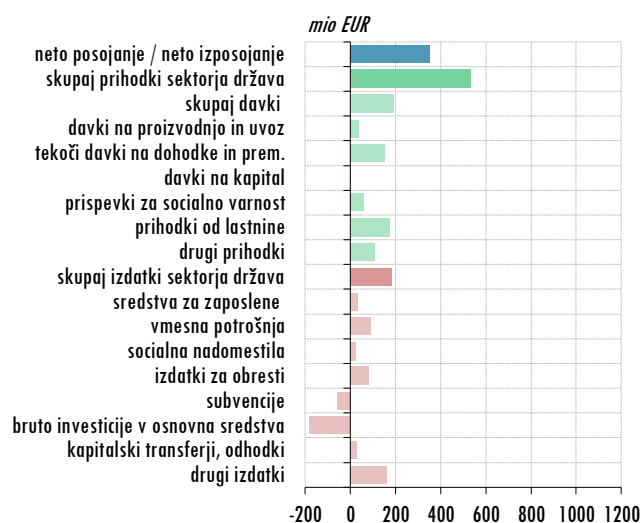
Stanje javnih financ se je lani ob dobrih gospodarskih gibanjih občutno izboljšalo in sektor država je prvič doslej izkazal rahel presežek (13 mio EUR). Saldo sektorja država se je glede na leto 2016 izboljšal za skoraj 800 mio EUR oz. 1,9 o. t. BDP, kar je precej več od pričakovanj v lanskim proračunskih dokumentih. Obsežno, a nekoliko manjše, je bilo tudi povečanje presežka primarnega salda sektorja država, ki ne vključuje izdatkov za obresti, z 1,1 % BDP v 2016 na 2,5 % BDP lani. Izboljšanje stanja javnih financ je bilo posledica okrepljene rasti prihodkov, ki je občutno presegala rast izdatkov. Rast prihodkov (6,5 %) je bila višja od pričakovanj v proračunskih dokumentih in je bila povezana predvsem z visoko in široko zasnovano gospodarsko rastjo oz. nadaljnjim izboljšanjem

Slika 2.1: Razlika med realizacijo za 2017 in 2016 (ESA)



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.2: Razlika med realizacijo za 2017 in Programom stabilnosti 2017

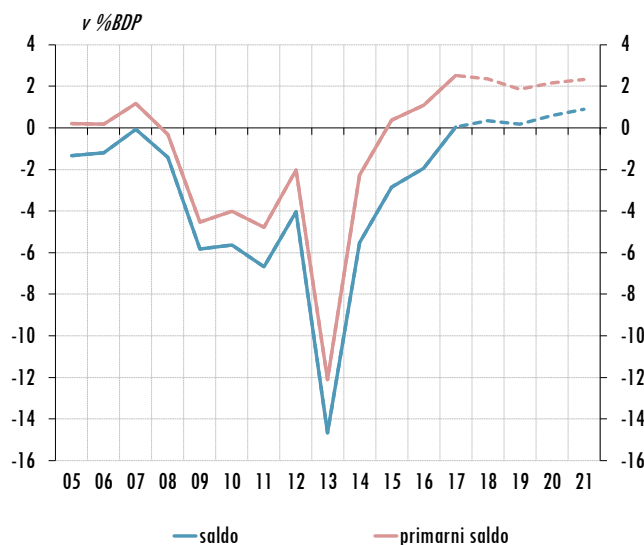


Vir: realizacija: SURS, Program stabilnosti 2017 (april 2017).

razmer na trgu dela. Izhajala je zlasti iz višjih prihodkov od davkov in socialnih prispevkov, ki so se povečali bolj kot v predhodnem letu in tudi bolj od pričakovanj. Okrepitev skupne rasti prihodkov glede na 2016 pa je bila predvsem posledica rasti kapitalskih prihodkov, ki so se v letu 2016 ob prehodu na novo evropsko finančno perspektivo občutno znižali. Kapitalski prihodki so kljub rasti ostali nizki in zaostali za načrtovanimi. To odraža dve zamujeni leti pri črpanju evropskih sredstev in je imelo v letu 2017 občuten - a v danih gospodarskih razmerah celo želeno proticiklični - vpliv na dinamiko investicijske aktivnosti države. Med ostalimi skupinami prihodkov se je lani okrepila tudi rast drugih tekočih prihodkov, vključno s prihodki od lastnine v povezavi z večjimi izplačili dividend gospodarskih družb v lasti države. Po padcu v letu 2016 so se lani povečali tudi izdatki sektorja država (1,9 %). Odstopanja od načrtovanih izdatkov je bilo zaznati predvsem med bolj fleksibilnimi komponentami, skupno povečanje izdatkov pa je bilo višje od načrtov iz lanskega Programa stabilnosti. Medletna stopnja rasti skupnih izdatkov se je lani krepila. Nadaljevala se je rast sredstev za zaposlene, ob sproščanju varčevalnih ukrepov se je okrepila rast socialnih transferjev. Višja kot leto pred tem je bila tudi rast izdatkov za vmesno potrošnjo, pri katerih se je medletna dinamika ob koncu leta še posebej močno povečala. Subvencije so ostale podobne kot leto prej in bile nižje od načrtovanih, a je bila načrtovana rast občutno višja od dolgoletnih povprečij. Izdatki za obresti so se lani znižali, a manj od načrtovanj in ostajajo visoki (1 mrd EUR oz. 2,5% BDP). Za načrti so najbolj zaostali izdatki za investicije, ki so se po skoraj 30-odstotnem padcu v letu 2016 namesto napovedane rasti lani še nekoliko zmanjšali in dosegli najnižji delež v BDP doslej.

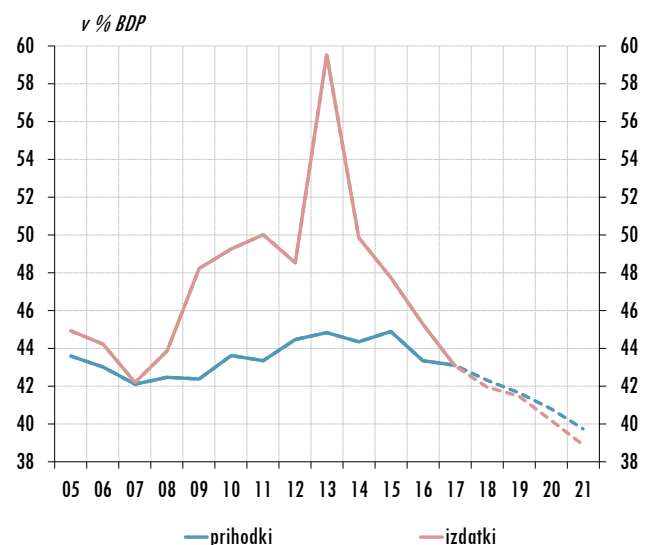
Osnutek PS 2018, pripravljen ob predpostavki nespremenjenih politik, predvideva ohranjanje skromnega presežka sektorja država v obdobju 2018–2021. Rast prihodkov bo v vseh letih, z izjemo leta 2019 presegala rast izdatkov, presežek pa naj bi ob koncu obdobja dosegel 0,9 % BDP. Rast prihodkov in izdatkov bo sicer v vseh letih zaostajala za nominalno gospodarsko rastjo, tako da bo njun delež v BDP padel občutno pod dolgoletno povprečje. Nadaljnje postopno izboljšanje stanja javnih financ, ki bo manj izrazito kot v predhodnih treh letih, bo ob nespremenjenih politikah omogočala zlasti predvidena nadaljnja gospodarska rast. Ta bo podpirala rast glavnih kategorij prihodkov, ki pa se bo postopoma umirjala ob upočasnjevanju rasti gospodarske aktivnosti. Rast izdatkov se bo ob predpostavki nespremenjenih politik letos in prihodnje leto pospešila. K temu bo zlasti prispevalo prenehanje veljavnosti varčevalnih ukrepov na področju stroškov dela in socialnih

Slika 2.3: Saldo in primarni saldo sektorja država



Vir: realizacija: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018.

Slika 2.4: Prihodki in izdatki sektorja država



Vir: realizacija: SURS, projekcije: Program stabilnosti 2018.

Tabela 2.1: Ključne kategorije prihodkov in izdatkov 2017–2021

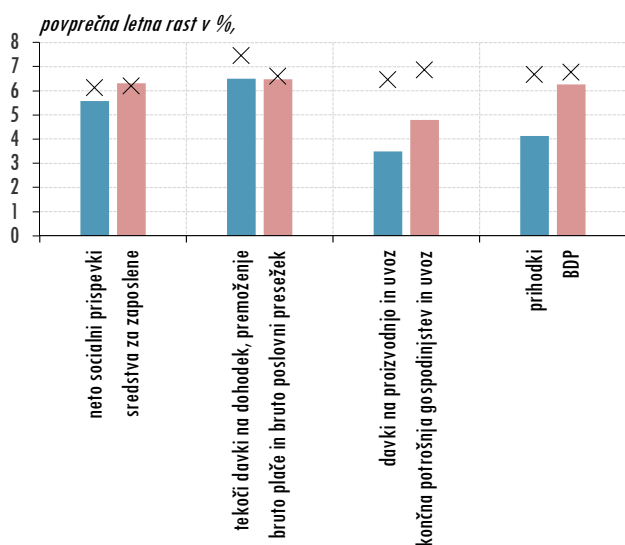
	2017	2018			2019			2020			2021		
	realizacija SURS	PS 18	rast v mio EUR	rast v %	PS 18	rast v mio EUR	rast v %	PS 18	rast v mio EUR	rast v %	PS 18	rast v mio EUR	rast v %
Neto posojanje / neto izposojanje	13	163	150		89	-74		309	220		485	176	
Skupaj prihodki sektorja država	18.658	19.707	1.049	5,6	20.668	961	4,9	21.379	711	3,4	21.930	551	2,6
Skupaj davki	9.365	9.988	623	6,7	10.428	440	4,4	10.802	374	3,6	11.183	381	3,5
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.135	6.457	320	5,2	6.663	206	3,2	6.840	177	2,7	7.034	194	2,8
Tekoči davki na dohodek in premoženje	3.218	3.522	306	9,5	3.751	229	6,5	3.947	196	5,2	4.138	191	4,8
Davki na kapital	12	14	1	7,6	15	1	6,5	10	-4	-29,6	11	1	5,3
Prispevki za socialno varnost	6.371	6.741	371	5,8	7.154	413	6,1	7.526	373	5,2	7.917	390	5,2
Prihodki od lastnine	547	382	-163	-29,9	372	-10	-2,6	330	-42	-11,3	298	-32	-9,8
Drugi prihodki	2.375	2.595	219	9,2	2.714	119	4,6	2.720	6	0,2	2.538	-182	-6,7
Skupaj odhodki sektorja država	18.645	19.539	895	4,8	20.579	1.040	5,3	21.070	491	2,4	21.450	380	1,8
Sredstva za zaposlene	4.790	5.120	329	6,9	5.388	268	5,2	5.519	131	2,4	5.611	92	1,7
Vmesna potrošnja	2.729	2.767	36	1,3	2.813	46	1,6	2.883	70	2,5	2.952	69	2,4
Socialna nadomestila	7.302	7.580	279	3,8	7.968	388	5,1	8.286	319	4,0	8.656	370	4,5
Izdatki za obresti	1.073	932	-142	-13,2	833	-98	-10,5	818	-16	-1,9	800	-18	-2,2
Subvencije	323	331	6	1,9	342	12	3,5	299	-44	-12,7	292	-6	-2,1
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.276	1.603	326	25,5	1.915	312	19,5	1.955	40	2,1	1.854	-101	-5,2
Kapitalski transferji, odhodki	159	172	-44	-20,3	164	-9	-5,0	142	-22	-13,6	138	-4	-2,5
Drugi odhodki	992	1.030	95	10,1	1.151	121	11,8	1.158	7	0,6	1.142	-16	-1,4

Vir: SURS, Program stabilnosti 2018 (PS 18, april 2018), preračuni FS.

nadomestil ter občutna pospešitev investicijske aktivnosti v povezavi s predvidenim okrepljenim črpanjem evropskih sredstev. Pri povečanju presežka javnih financ bo še naprej pomembno vlogo imelo predvideno znižanje izdatkov za obresti. Primarni presežek bo ob koncu obdobja PS nekoliko nižji kot lani.

Rast prihodkov bo v obdobju projekcij PS 2018 v povprečju višja kot v preteklih letih, a bo vsa leta zaostajala za napovedano nominalno rastjo BDP. Projekcija prihodkov predvideva postopno upočasnjevanje njihove rasti v naslednjih letih, ob upoštevanju gibanja davčnih osnov in preteklih gibanj posameznih kategorij pa ocenjujemo, da je zlasti ob koncu obdobja verjetno podcenjena. Povečanje prihodkov bo izhajalo predvsem iz rasti davkov in socialnih prispevkov, na skupno dinamiko

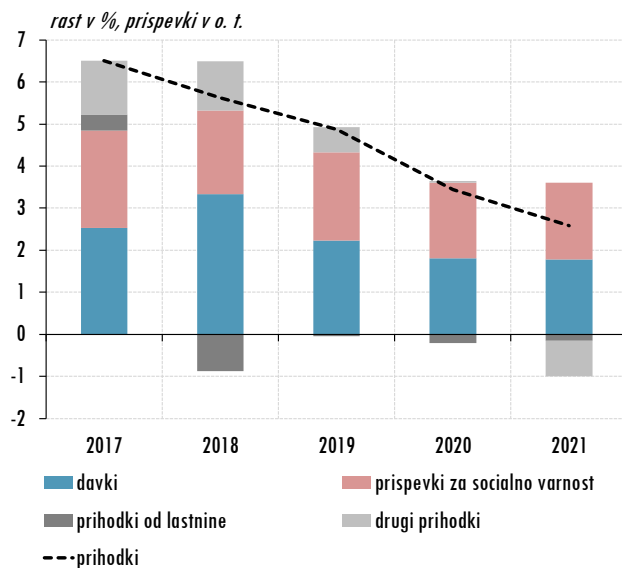
Slika 2.5: Vrste prihodkov in njihove osnove 2018–2021



Opomba: Križci označujejo povprečne letne rasti v obdobju 1996-2017.

Vir: SURS, napovedi UMAR, Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

Slika 2.6: Rast prihodkov sektorja država

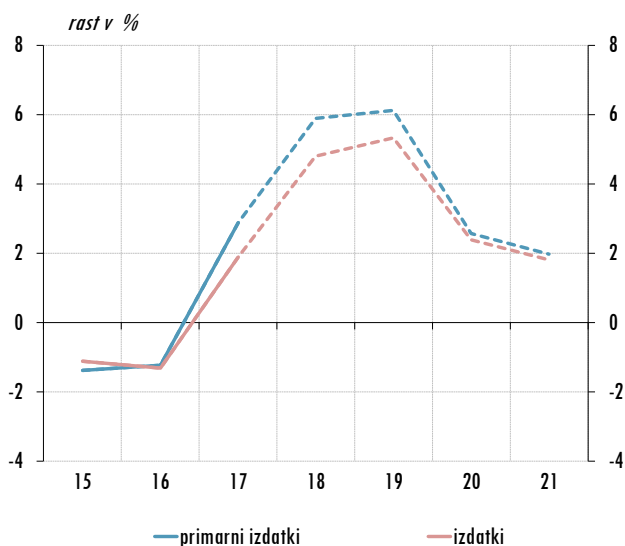


Vir: SURS (za 2017), napoved: Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

pa bodo pomembno vplivali prihodki od lastnine ter drugi prihodki. Povečanje davkov in socialnih prispevkov bo v veliki meri skladno s predvidenim gibanjem davčnih osnov kot izhajajo iz pomladanske napovedi UMAR. Predvidena upočasnitev rasti teh prihodkov v letih 2020 in 2021 je nekoliko izrazitejša od pričakovane upočasnitve rasti davčnih osnov. To velja zlasti za davke na proizvodnjo in uvoz. Prihodki od lastnine naj bi se letos občutno znižali in tako odločilno prispevali k nižji skupni rasti prihodkov kot lani. To je deloma posledica visokih izrednih prilivov lani,⁸ ocenjujemo pa, da tudi nižjih pričakovanih glede prihodkov od udeležbe na dobičku družb v državni lasti. Prihodki od lastnine naj bi se tudi v prihodnjih letih zniževali kljub trenutno znanim podatkom o dobičkih gospodarskih družb v lasti države v letu 2017 ter načrtovanemu dvigu donosnosti kapitala državnih naložb, saj naj bi se nadaljeval umik države iz lastništva podjetij. Na dinamiko drugih prihodkov (kapitalski prihodki, ki zajemajo predvideno črpanje evropskih sredstev, proizvodnja za trg ter drugi tekoči transferi) in posledično skupnih prihodkov pa odločilno vplivajo pričakovanja glede črpanja EU sredstev. Črpanje naj bi se predvsem v letu 2018 občutno povečalo,⁹ ob koncu obdobja PS 2018 pa po trenutno razpoložljivih dokumentih znižalo in tako največ prispevalo k nižji skupni rasti prihodkov. Ob tem velja omeniti, da predpostavka rasti drugih prihodkov v letu 2018 implicira, da se prihodki od proizvodnje za trg in drugih tekočih transferov ne bodo bistveno spreminjali, kar pomeni odstopanje od dolgoletnih gibanj.

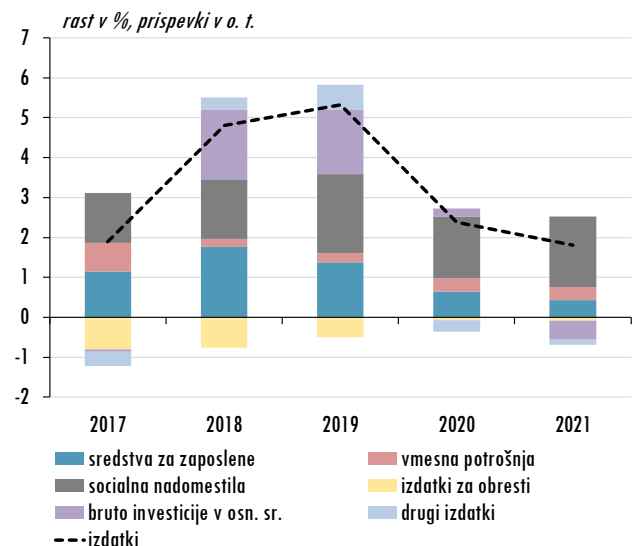
Tudi rast izdatkov bo v povprečju naslednjih štirih let višja kot v letih po krizi, a bo z izjemo leta 2019 zaostajala za rastjo prihodkov; ocenjujemo, da bi lahko bila rast izdatkov v zadnjih dveh letih projekcij PS 2018 nekoliko podcenjena. Občutna okrepitev rasti izdatkov letos in prihodnje leto bo izhajala predvsem iz sproščanja preostalih varčevalnih ukrepov, skladno z že sprejetimi dogovori in načeli scenarija nespremenjenih politik, ter predvidene oživitve investicijske aktivnosti države ob načrtovani pospešitvi črpanja evropskih sredstev. Rast sredstev za zaposlene naj bi bila letos skoraj 7-odstotna. K temu bodo prispevale dogovorjene ukinitve znižanja premij za dodatno pokojninsko zavarovanje, izplačila regresa za letni dopust vsem uslužbencem v višini minimalne plače, dogovorjene

Slika 2.7: Izdatki in primarni izdatki sektorja država



Vir: realizacija: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018.

Slika 2.8: Rast izdatkov sektorja država



Vir: SURS (za 2017), napoved: Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

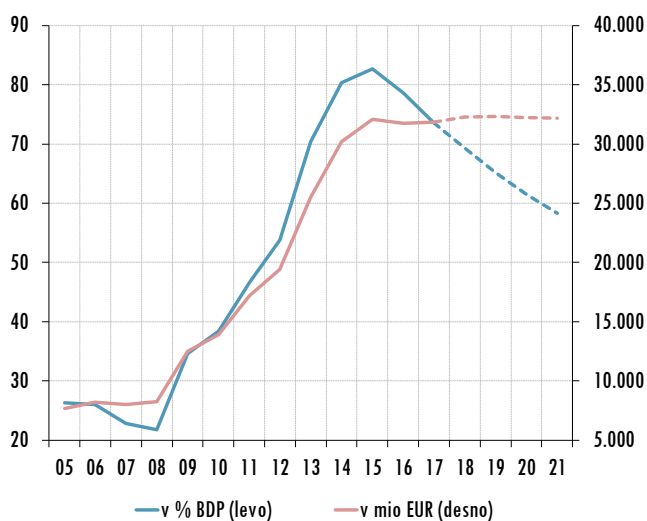
⁸ Januarja 2017 so drugi izredni nedavčni prihodki državnega proračuna znažali 49,8 mio EUR zaradi enkratno natečenih obresti ob odprtju in dodatni izdaji serije že izdanih obveznic.

⁹ Izvedbeni načrt Operativnega programa za izvajanje evropske politike za programsko obdobje 2014–2020 (27. marec 2018) predvideva, da se bo črpanje evropskih sredstev letos povečalo za 337 mio EUR oz. za 157,2 % glede na lani.

odprave anomalij in višjih izdatkov kot posledica dogovora s posameznimi poklicnimi skupinami. V letu 2019 se skladno s scenarijem nespremenjenih politik sprostijo še ukrepi glede delovne uspešnosti in povečanega obsega dela ter ukine časovni zamik pri izplačilu napredovanj. Sproščanje varčevalnih ukrepov ter višje uskladitve pokojnin zaradi napovedane višje rasti plač in inflacije pa vplivajo tudi na okrepitev rasti socialnih nadomestil. Skupno rast izdatkov bo tudi letos in prihodnje leto zadrževal padec izdatkov za obresti, ki naj bi bil podoben kot lani (nekaj nad 10 %), nato pa naj bi se ti izdatki ustalili na približno 800 mio EUR letno. Izdatki za vmesno potrošnjo, ki so se lani občutno povežali, naj bi v celotnem obdobju PS 2018 rasli manj kot v povprečju zadnjih nekaj let oziroma le podobno kot napovedana inflacija, kar se zdi konzervativno. V letih 2020 in 2021 projekcije nakazujejo upočasnitev skupne rasti izdatkov, ki naj bi izhajala iz vseh ključnih kategorij. Medtem ko je pri investicijskih izdatkih upočasnitev skladna z načrtovano dinamiko črpanja evropskih sredstev, pa projicirana rast sredstev za zaposlene ob upoštevanju dolgoletne dinamike rasti zaposlenosti v sektorju država implicira rast povprečnih plač, ki bi bila občutno nižja tudi od napovedane inflacije.

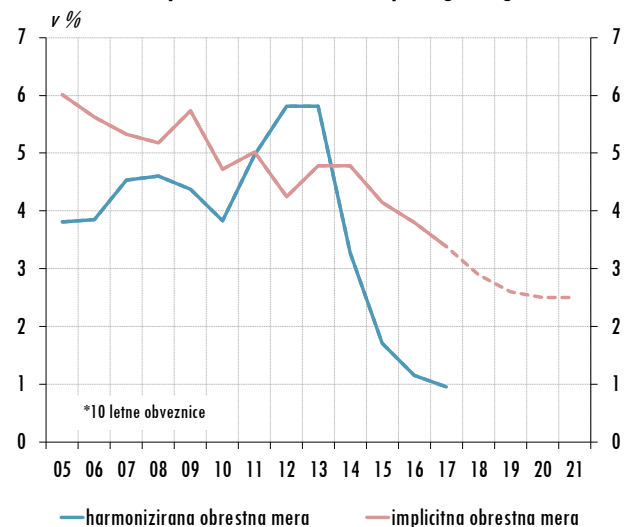
Dolg sektorja država naj bi po scenariju nespremenjenih politik ostal na ravni okoli 32 mrd EUR oz. bo v letu 2021 glede na leto 2017 večji za okoli 300 mio EUR. Delež dolga sektorja država v BDP naj bi se postopoma znižal s 73,6 % BDP v letu 2017 na nekaj pod 60 % BDP v letu 2021, kar je pod maastrichtsko mejo. Nižanje deleža dolga v BDP bo omogočal pričakovani primarni presežek salda sektorja država, ki naj bi bil v veliki meri ciklične narave. V celotnem obdobju se bo manjšal tudi prispevek obresti k dolgu. Ob znižanju dolga pod raven 60 % BDP se javne finance po pravilih EU obravnavajo kot bolj vzdržne, prilagajanja javnih financ pa so podvržena blažjim pravilom. Raven dolga pod mejo 60 % BDP je v 2016 (zadnji razpoložljivi podatek za celotno EU) doseglo 11 držav članic EU. Čeprav je dinamika krčenja deleža dolga v BDP zaradi predpostavljene višje gospodarske rasti še hitrejša, kot je bila predstavljena v ciljnem scenariju PS 2017, je kumulativno nominalno povečanje dolga v PS 2018 večje. Dolg se bo najbolj občutno povečal v letu 2018, za okoli 400 mio EUR, kar je pretežno posledica povečanega predfinanciranja prihodnjih obveznosti v obdobju ugodnih razmer na mednarodnih finančnih trgih. Zaradi podobnih razlogov naj bi bilo tudi ob koncu obdobja projekcij PS 2018 krčenje dolga nekoliko manjše od predvidenega kumulativnega primanjkljaja sektorja država.

Slika 2.9: Dolg sektorja država



Vir: realizacija: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018.

Slika 2.10: Harmonizirana dolgoročna obrestna mera* in implicitna obrestna mera javnega dolga

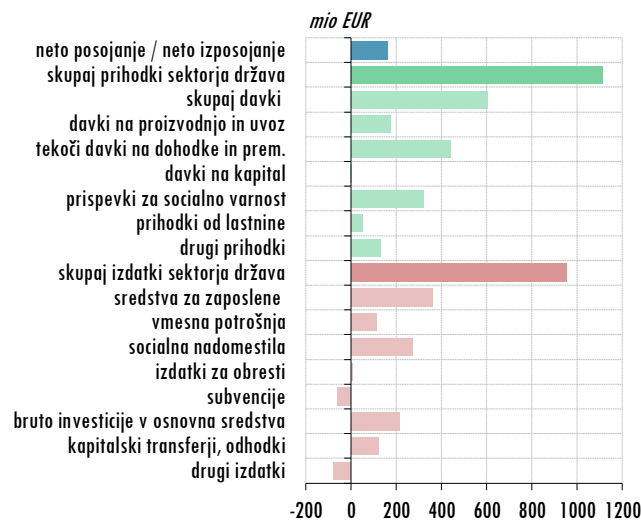


Vir: ECB, SURS, napoved: Program stabilnosti 2018; preračuni FS.

2.2 Primerjava napovedi javnofinančnih gibanj v Programih stabilnosti 2018 in 2017

PS 2018 predvideva občutnejše izboljšanje stanja javnih financ v obdobju 2016–2020 kot PS 2017, zlasti zaradi boljših makroekonomskih izhodišč.¹⁰ Nominalni BDP naj bi se po zadnjih podatkih SURS in napovedi UMAR v tem obdobju kumulativno povečal za skoraj 12 mrd EUR, kar je dobre 4 mrd EUR več kot po lani spomladi znanih podatkih o realizaciji BDP za leto 2016 in lanski pomladanski napovedi UMAR. Boljša lanska realizacija glede gospodarske rasti in tudi razmer na trgu dela od napovedane ter višje napovedi za naslednja leta se odražajo v večji rasti prihodkov, zlasti davkov in socialnih prispevkov, kot v lanskem PS. Hkrati se v PS 2018 za obdobje 2016–2020 pričakuje tudi večja kumulativna rast vseh ključnih kategorij izdatkov, kot je bilo pričakovano lani. To je delno posledica višje lanske realizacije od pričakovane, deloma pa predvidene višje rasti izdatkov v naslednjih letih ob predpostavki nespremenjenih politik. Najbolj so se povišale projekcije rasti izdatkov za sredstva za zaposlene in socialna nadomestila. To je potrebno delno pripisati dejstvu, da je PS 2018 pripravljen na podlagi scenarija nespremenjenih politik, deloma pa je tudi posledica ukrepov, ki višajo te izdatke, sprejetih po pripravi PS 2017.¹¹ Občutneje so se glede na lanske projekcije povišala tudi predvidena sredstva za investicije, skladno z novimi načrti glede črpanja evropskih sredstev.¹² Ocenjujemo, da se s tem poskuša nadomestiti zaostanek v črpanju, saj so bili dejanski izdatki za investicije lani za skoraj 200 mio EUR nižji od predvidenih v PS 2017. Predvideno kumulativno izboljšanje salda sektorja država v PS 2018 je tako nekoliko višje kot v PS2017, a ocenjujemo, da bi moralo biti glede na izboljšanje makroekonomskega stanja še občutnejše.

Slika 2.11: Sprememba med 2020 in 2016, primerjava PS 2018 in PS 2017



Vir: SURS (realizacija 2016), Program stabilnosti 2017 in 2018.

¹⁰ Primerjamo obdobje 2016–2020, ker je to začetno in končno leto obdobja, zajetega v PS 2017.

¹¹ Po sprejetju PS 2017 so bili sprejeti naslednji ukrepi, ki dvigujejo izdatke na področju sredstev za zaposlene in socialnih transferov: ukinitvev znižane premije za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje, izplačilo regresa za letni dopust za vse javne uslužbence v višini minimalne plače, odprava anomalij na delovnih mestih do vključno 26. plačnega razreda in na delovnih mestih pooblaščenih uradnih oseb, odprava anomalij pri plačah direktorjev v javnem sektorju, dvig minimalne plače, reaktivacija 7. in 8. dohodkovnega razreda pri otroških dodatkih, razširjen krog upravičenih otrok do subvencije malice in kosila, sprostitev zakonodaje na področju pravice do denarne socialne pomoči, varstveni dodatek za širši krog upokojujencev, zvišanje zneska minimalnega dohodka. http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/place_v_javnem_sektorju/.

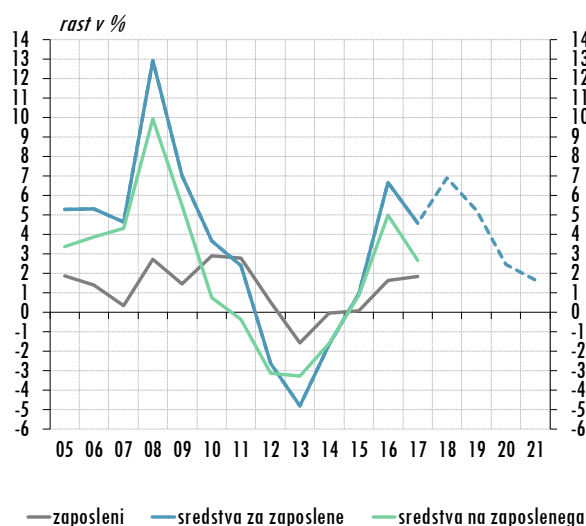
¹² Operativni program za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020, 2. sprememba, potrjena s strani Evropske komisije 6. 12. 2017 (<http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/kljucni-dokumenti>). Izvedbeni načrt operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014-2020 – 8. sprememba, 27. 3. 2018 (<http://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/izvedbeni-nact-operativnega-programa-za-izvajanje-evropske-kohezijske-politike-za-programsko-obdobje-2014-2020>).

2.3 Tveganja za javne finance

Tveganja, povezana s projekcijami javnofinančnih gibanj v scenariju nespremenjenih politik, so po naši oceni predvsem negativna in izhajajo zlasti iz morebitnih višjih izdatkov za sredstva za zaposlene. Sredstva za zaposlene v sektorju država so se v obdobju 2013–2017 ob sproščanju varčevalnih ukrepov in rasti zaposlenosti¹³ povečala za 463 mio EUR oz. 10,7 %. PS 2018 ob scenariju nespremenjenih politik predvideva nadaljnje kumulativno povišanje do leta 2021 za 820 mio EUR oz. 17,1 %. Kljub temu je realno pričakovati, da se bodo sredstva za zaposlene v naslednjih letih povišala še bolj, saj so bila z odstopom vlade prekinjena pogajanja s sindikati. Na podlagi razpoložljivih informacij je bila zadnja ponudba Vlade RS¹⁴ skupaj vredna dobrih 250 mio EUR v naslednjih nekaj letih. Po naši oceni obstaja le majhna možnost, da bodo finančne posledice končnega dogovora s sindikati, ki ga bo sprejela naslednja vlada, manjše. Glede na pritiske v zadnjem obdobju ocenjujemo, da obstaja tudi tveganje za višjo rast socialnih nadomestil, čeprav so visoke že projekcije njihovih letnih stopenj rasti v celotnem obdobju, ki ga zajema PS 2018. Tveganje je kot običajno povezano tudi s projekcijami glede črpanja evropskih sredstev in posledično dinamiko investicijskih izdatkov. Ocenjujemo, da je za letos predvidena rast razmeroma optimistična in da bo črpanje kljub prizadevanjem za čim bolj enakomerno porazdelitev znotraj finančne perspektive skoncentrirano v njenih zadnjih letih. To bo imelo posledice tudi za predvideno dinamiko investicijske aktivnosti. Najpomembnejše srednjeročno tveganje za javne finance pa ostajajo finančne posledice demografskih sprememb. Čim prejšnji sprejem celovitih ukrepov za soočenje s temi izzivi predstavlja po naši oceni eno ključnih prioritet naslednje vlade.

Realizacija nekaterih tveganj, ki izhajajo iz makroekonomskih projekcij, bi lahko neugodno vplivala na stanje javnih financ. V povezavi s srednjeročnim tveganjem nižje gospodarske rasti in možnega pričetka zaostrovanja denarne politike ali povečanih negotovosti na mednarodnih finančnih trgih smo simulirali učinke odstopanja predvidene rasti gospodarske aktivnosti in predpostavke o

Slika 2.12: Sredstva za zaposlene v sektorju država



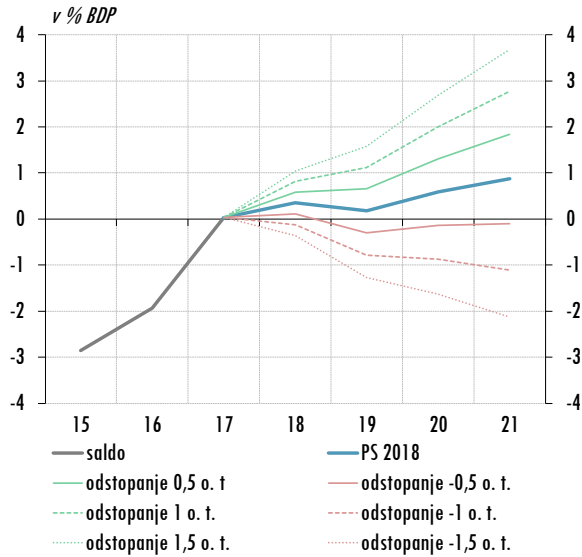
Vir: SURS, Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

¹³ Število zaposlenih v sektorju država se je po statistiki nacionalnih računov v tem obdobju povečalo za 5.800 oseb oz. za 3,5 %. Ob tem je v letih 2014 in 2015 število ostalo nespremenjeno, v letih 2016 in 2017 pa je rast občutno preseгла dolgoletno povprečje.

¹⁴ Sklepna informacija o poteku pogajanj o razrešitvi stavkovnih zahtev reprezentativnih sindikatov javnega sektorja (21. marec 2018).

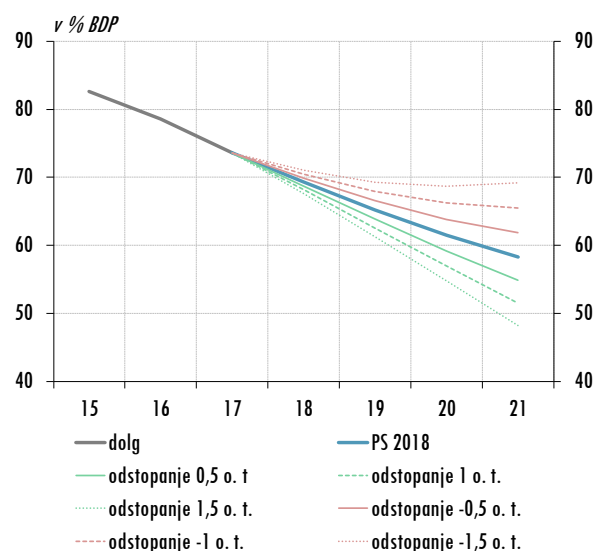
obrestnih merah. Ocene na podlagi enostavnega modela¹⁵ kažejo, da bi lahko saldo sektorja država ob gospodarski rasti, ki bi bila vsako leto za 0,5 o. t. nižja od tiste v osnovnem scenariju, iz predvidenega presežka prešel v rahel primanjkljaj v celotnem srednjeročnem obdobju. Če bi bila gospodarska rast vsako leto nižja za 1,5 o. t. od predvidene v osnovnem scenariju, pa bi se lahko ob koncu srednjeročnega obdobja primanjkljaj približal 2 % BDP.¹⁶ Dolg sektorja država bi se v slednjem primeru lahko v petih letih povečal za okoli 10 o. t. in bi tako vztrajal na ravni blizu 70 % BDP. Precej manjše, čeprav ne nezanemarljive, neposredne učinke na saldo in na dolg sektorja države, bi imele

Slika 2.13: Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo rasti BDP



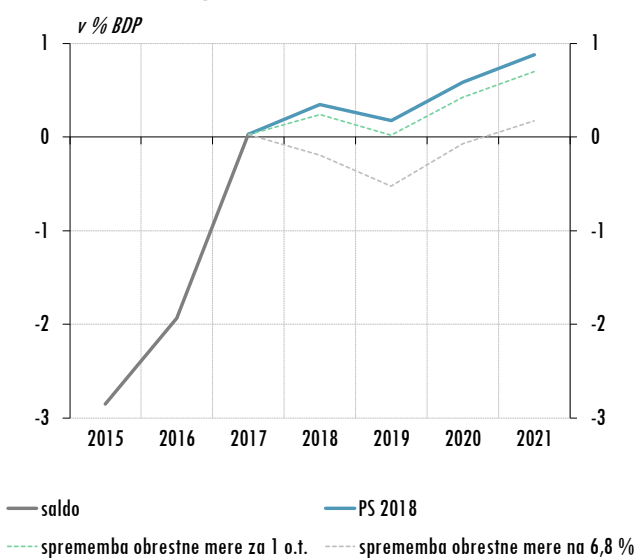
Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

Slika 2.14: Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo rasti BDP



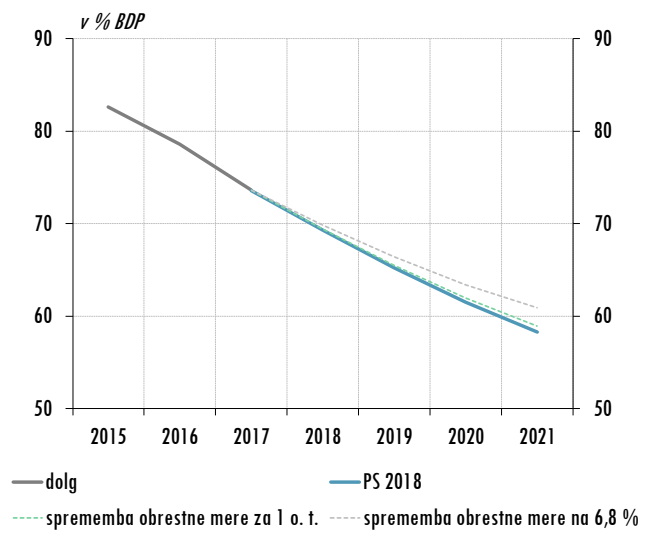
Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

Slika 2.15: Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere



Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

Slika 2.16: Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere



Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

¹⁵ Gre za enostaven model, ki 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. Za podrobnejšo razlago uporabljenega modela glej http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf (Priloga B).

¹⁶ Sliki 2.13 in 2.14 prikazujeta možne poti gibanja salda in dolga sektorja država ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti. Osnovni scenarij označuje scenarij nespremenjene politike za saldo sektorja država iz Programa stabilnosti, dopolnitev 2018. Predpostavke gospodarske rasti so glede na osnovni scenarij napovedi UMAR (pomladanska napoved, 2018) v vsakem letu v obdobju 2018–2021 višje ali nižje za 0,5, 1 in 1,5 odstotne točke. Maksimalni šok glede odstopanja rasti BDP v višini $\pm 1,5$ odstotne točke je določen na podlagi povprečnih absolutnih napak napovedi UMAR v tekočem in prihodnjem letu v obdobju 2002–2017.

spremembe zahtevanih donosnosti oz. predpostavljenih obrestnih mer. Če bi se v vseh letih od 2018 do 2021 predpostavljena obrestna mera financiranja dolga sektorja država zvišala za 1 o. t., bi se ob upoštevanju trenutne ročnostne strukture dolga saldo lahko poslabšal za okoli 0,1-0,2 % BDP na leto. Kumulativno v štirih letih to pomeni približno 250 mio EUR ali okoli 0,6 % BDP. Simulacija zahtevane donosnosti v obdobju 2018-2021 na najvišji ravni doslej, ta je znašala okoli 6,8% za referenčno obveznico, pa kaže, da bi se saldo poslabšal za približno 0,7 % BDP na leto. Kumulativno bi se stroški obresti v štirih letih povečali za dobro 1 mrd EUR oziroma za okoli 2,5 % BDP.

3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v osnutku Programa stabilnosti

Ključne ugotovitve

- Raven javnofinančnih izdatkov v PS 2018 presega maksimalno dovoljeno v veljavnem Okviru za pripravo proračunov. Hkrati Vlada RS ni pripravila novega okvira, ki bi po simulacijah Fiskalnega sveta v letu 2018 dovoljeval maksimalno raven izdatkov za približno 400 mio EUR nižje kot je predvideno v PS 2018.
- Srednjeročni fiskalni cilj v PS 2018 ni ustrezno določen, saj je opredeljen kot izravnani strukturni saldo, namesto kot presežek v višini najmanj 0,25 % BDP. Slovenija cilja v obdobju PS 2018 ne bo dosegla. V letih 2018 in 2019 se bo zaradi poslabšanja strukturnega salda od njega tudi občutno oddaljila. Strukturni presežek je potreben, ker je visok dolg sektorja država izredno slabo izhodišče za soočanje z javnofinančnimi posledicami staranja prebivalstva.
- Rast neto izdatkov sektorja država bo v letih 2018 in 2019 presegala dovoljeno mejo po izdatkovnem pravilu. Nakazano občutno odstopanje v letu 2019 kaže nujnost čim prejšnjega definiranja ukrepov za strukturno izboljšanje javnih financ.
- Zniževanje dolga sektorja država bo v obdobju 2018–2021 skladno z zahtevanim.
- Domače fiskalno pravilo v letih 2018-2020 ne bo izpolnjeno, saj naj bi izdatki presegali maksimalen obseg izdatkov, določen v Okviru za pripravo proračunov iz novembra 2017.

Fiskalni svet je v oceni izpolnjevanja fiskalnih pravil preveril izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila, določenega z ZFisP, ter pripravil oceno skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili na podlagi Pakta za stabilnost in rast. Slednja vključuje tri ključne elemente: (i) ali je srednjeročni fiskalni cilj ustrezno določen; (ii) ali je dinamika približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju ustrezna glede na ciklični položaj gospodarstva; (iii) ali je načrtovana dinamika javnofinančnih izdatkov skladna z izdatkovnim pravilom. Poleg tega je za Slovenijo v letu 2018 veljavno še pravilo o zmanjševanju dolga sektorja država, ki velja tri leta po zmanjšanju primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP, kar se je v Sloveniji zgodilo leta 2015. V letih po 2018 se mora dolg nižati z dinamiko 1/20 odstopanja ravni dolga od 60 % BDP v izhodiščnem letu.

3.1 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila

Vlada RS Fiskalnemu svetu v oceno ni predložila spremenjenega Okvira za pripravo proračunov.

Vlada RS bi morala po 6. členu ZFisP posredovati predlog Okvira Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu skupaj z osnutkom Programa stabilnosti, pri čemer bi morala biti zagotovljena skladnost obeh dokumentov. Fiskalni svet je v zvezi s pripravo Okvira pridobil nezavezujoče mnenje Službe Vlade RS za zakonodajo, ki navaja, da priprava Okvira sodi med tekoče posle Vlade RS, vendar bi lahko bili vsebinski razlogi, ki preprečujejo pripravo zadosten pogoj, da se Okvir ne pripravi. V Okviru se določi ciljne salde in najvišji možni obseg izdatkov za sektor država ter za blagajne javnega financiranja (državni proračun, lokalne skupnosti, ZPIZ, ZZZS) za posamezno proračunsko leto. Okvir skladno s 6. členom ZFisP sprejme Državni zbor RS na predlog Vlade RS.

Zadnje spremembe Okvira je Državni zbor RS sprejel ob sprejemanju jesenskih proračunskih dokumentov v letu 2017.¹⁷ Vlada RS se je septembra 2017 seznanila z informacijo o spremembi okoliščin Okvira za pripravo proračunov sektorja država 2018–2020.¹⁸ Glavni razlogi, ki jih je Vlada RS navedla kot podlago za oceno o spremenjenih okoliščinah, so bile revizije podatkov o nacionalnih računih za obdobje 2012–2015, prve letne ocene BDP za leto 2016 in spremenjene makroekonomske napovedi UMAR. Vlada RS je zaradi spremenjenih makroekonomskih okoliščin, novo sprejetih zavez in sprememb načrtov črpanja EU sredstev spremenila le nekatere parametre za leto 2018, čeprav so se spremenile tudi napovedi gospodarske aktivnosti v preostalih dveh letih, na kateri se je nanašal Odlok o okviru.¹⁹ S spremembo parametrov le za leto 2018 je bila okrnjena zahtevana dinamika javnofinančne konsolidacije, na kar je ob sprejemanju proračunskih dokumentov opozoril Fiskalni svet.²⁰

Najvišji možni obseg izdatkov sektorja država se v Okviru določi glede na ugotovljen ciklični položaj gospodarstva in glede na pričakovano raven prihodkov. Maksimalni obseg izdatkov se ugotovi glede na matematični izraz v 3. oz. 4. točki 3. člena ZFisP, v odvisnosti od položaja gospodarskega cikla. Skladno z ugotovitvami iz poglavja 1.2 (Ocena cikličnega položaja gospodarstva) smo za simulacije v obdobju projekcij tokratnega Programa stabilnosti upoštevali formulo za primer, ko je raven dejanskega BDP nad potencialno (4. točka 3. člena ZFisP). V tem primeru je maksimalni obseg izdatkov določen tako, da se predvideni obseg prihodkov sektorja država zmanjša za napovedani obseg potencialnega BDP, pomnoženega s faktorjem, ki odraža stanje gospodarstva v poslovnem ciklu. Pri tem se ne upoštevajo začasni oz. enkratni izdatki. V obdobju, ko srednjeročni fiskalni cilj še ni dosežen, se maksimalni obseg izdatkov v skladu s 15. členom ZFisP določi na podlagi prilagoditve omenjenih formul. Tako določeni obseg izdatkov mora namreč omogočiti prilagoditev strukturnega salda sektorja država v smeri zasledovanja srednjeročnega fiskalnega cilja z dinamiko, ki jo predpisuje Pakt za stabilnost in rast.

Tabela 3.1: Simulacija izračuna maksimalnega obsega izdatkov po ZFisP

	2017	2018	2019	2020	2021
Delež prihodkov (% BDP); PS 2018	43,1	42,3	41,7	40,8	39,7
Zahtevani strukturni napor (o.t. BDP); simulacija FS	0,7	0,3	0	0	0
Delež salda (% BDP); simulacija FS	0,03	1,3	1,5	1,2	1,0
Proizvodna vrzel (% potencialnega BDP); ocena FS	0,3	2,0	2,8	1,9	1,7
Enkratni učinki (% BDP); PS 2018	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturni saldo (% BDP); simulacija FS	-0,10	0,24	0,21	0,23	0,23
BDP (mio EUR); PS 2018	43.278	46.588	49.611	52.413	55.170
Simulacija deleža maksimalnih izdatkov (% BDP)		41,0	40,2	39,6	38,7
A. Maksimalni obseg izdatkov (mio EUR); simulacija FS		19.111	19.932	20.776	21.363
B. Obseg izdatkov PS 2018 (scenarij nespremenjenih politik) (mio EUR)		19.539	20.579	21.070	21.450
C. Maksimalni obseg izdatkov Okvir november 2017 (mio EUR)		19.290	19.512	19.952	...
razlika A-B (mio EUR)		-428	-647	-294	-87
razlika A-C (mio EUR)		-179	420	824	...

Vir: Program stabilnosti 2018, izračuni Fiskalni svet.

¹⁷ Objavljeno v Odloku o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020, Uradni list Republike Slovenije 65/2017.

¹⁸ Če Vlada RS do 15. septembra tekočega leta ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir, mora po 6. točki 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu ob posredovanju predloga proračuna ali njegovih sprememb posredovati v sprejem tudi predlog spremembe okvira. Državni zbor RS spremembo okvira sprejme ob sprejemu državnega proračuna ali njegovih sprememb.

¹⁹ Vlada je v dokumentu Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 navedla: »Za leti 2019 in 2020 pa bomo skladno s pravili fiskalno pot prenovili spomladi leta 2018, ker je negotovosti oz. tveganj s strani SURS (revizije, podatki o rasti BDP zadnjega četrtletja 2017) in UMAR (zimski napoved oz. nova pomladanska napoved) precejša. Navedeni dokument je razpoložljiv na <http://imss.dz-rs.si/imis/fcbddce3ae732cf00171.pdf>.

²⁰ <http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-proracunskih-dokumentov-za-leta-2018%e2%88%922020-s-fiskalnimi-pravili/>

Okvir: Določitev maksimalnega obsega izdatkov, ko srednjeročni fiskalni cilj še ni dosežen

V obdobju, ko srednjeročni fiskalni cilj še ni dosežen, je potrebno za ugotovitev maksimalnega dovoljenega obsega izdatkov v Okviru za pripravo proračunov hkrati upoštevati zahteve domačega fiskalnega pravila iz ZFisP in zahteve Pakta za stabilnost in rast. Ocene maksimalnega obsega izdatkov smo za potrebe preverjanja izpolnjevanja domačega fiskalnega pravila izvedli na podlagi postopka, ki ga opisujemo v tem okviru.

Saldo sektorja država (b_t) predstavlja razliko med prihodki (r_t) in odhodki (e_t), zapisano v deležih BDP:

$$b_t = r_t - e_t$$

Strukturni napor (Δsb_t) definiramo na podlagi spremembe ravni strukturnega salda (sb_t) v dveh zaporednih letih ($t, t-1$):

$$\Delta sb_t = (b_t - \alpha * og_t - f_t) - (b_{t-1} - \alpha * og_{t-1} - f_{t-1})$$

Strukturni saldo pri tem določimo tako, da iz salda sektorja država izločimo ciklične vplive glede na raven proizvodne vrzeli (og_t ; α predstavlja odzivnost salda sektorja država na proizvodno vrzel) in enkratne dejavnike (f_t).

Če v enačbi, s katero definiramo strukturni napor, upoštevamo, da predstavlja saldo sektorja država v določenem letu (b_t) razliko med prihodki in odhodki, lahko delež izdatkov v BDP v določenem letu zapišemo kot:

$$e_t = r_t - ((\Delta sb_t + \alpha * og_t + f_t) + (b_{t-1} - \alpha * og_{t-1} - f_{t-1}))$$

Pri tem za strukturni napor (Δsb_t) v obdobju, ko srednjeročni fiskalni cilj še ni dosežen, upoštevamo vrednosti, ki izhajajo iz zahtev Pakta o stabilnosti in rasti (15. člen ZFisP). Maksimalni obseg izdatkov nato na podlagi tako izračunanega deleža izdatkov v BDP določimo glede na napovedano raven BDP. V obdobju, ko je srednjeročni fiskalni cilj dosežen, iz zadnje enačbe izpade člen, ki odraža zahtevani strukturni napor, s tem pa tudi vsi členi, ki se nanašajo na predhodno leto. Tako spremenjena enačba je identična definiciji domačega fiskalnega pravila iz 3. člena ZFisP.

Od priprave zadnjega Okvira so se makroekonomske razmere še izboljšale in bi ob spoštovanju zahtev ZFisP močno vplivale na maksimalni obseg izdatkov in na predvideni saldo sektorja država. Okvira kljub spremenjenim makroekonomskim razmeram ob pripravi PS 2018 Vlada RS ni spremenila. Spremenjene razmere vplivajo tako na raven prihodkov, ki so sicer tudi v scenariju nespremenjenih politik odvisni od makroekonomskih gibanj, kot na določitev maksimalnega obsega izdatkov. Ocene Fiskalnega sveta kažejo, da bi se moral maksimalno dovoljen obseg izdatkov kljub ravni BDP, ki je za dobro 1 mrd EUR višja od upoštevane v predhodnem Okviru, v letu 2018 zaradi visokega položaja v gospodarskem ciklu in ob upoštevanju napovedi prihodkov po scenariju nespremenjenih politik ter pravil za doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja znižati za slabih 200 mio EUR glede na predhodni Okvir iz novembra 2017. Hkrati bi bil maksimalen obseg izdatkov v letu 2018 za okoli 400 mio EUR nižji od izdatkov sektorja država, predvidenega tako v scenariju nespremenjenih politik kot v prikazani poti do ciljnega scenarija PS 2018. V letih 2019 in 2020 bi se lahko maksimalno dovoljen obseg izdatkov povečal za okoli 400 oz. 800 mio EUR glede na Okvir iz novembra 2017. Rast tako določenih izdatkov bi morala v letu 2018, v nasprotju s predvidenim

Tabela 3.2: Predhodna Okvira in simulacija okvira za pripravo proračunov sektorja država

	Sektor država		Državni proračun		Občine		ZPIZ		ZZZS		BDP
	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	(UMAR)
	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	mio EUR
A. Odlok o okviru, maj 2017 (UL RS 21/2017)											
2018	-0,2	19.158	-0,2	9.575	0,1	2.174	0,0	5.381	0,0	2.827	43.696
2019	0,2	19.512	-0,6	9.697	0,1	2.174	0,0	5.600	0,0	2.944	45.598
2020	0,4	19.952	-0,6	9.942	0,1	2.219	0,0	5.842	0,0	3.087	47.598
B. Odlok o okviru, november 2017 (UL RS, 65/2017)											
2018	0,4	19.290	0,1	9.625	0,0	2.174	0,0	5.381	0,0	2.847	45.265
2019	0,2	19.512	0,1	9.697	0,1	2.174	0,0	5.600	0,0	2.944	47.507
2020	0,4	19.952	-0,6	9.942	0,1	2.219	0,0	5.842	0,0	3.087	49.738
C. Simulacija okvira, april 2018 (Fiskalni svet)											
2018	1,3	19.111	...	...	...	...	...	...	...	...	46.588
2019	1,5	19.932	...	...	...	...	...	...	...	...	49.611
2020	1,2	20.776	...	...	...	...	...	...	...	...	52.413
2021	1,0	21.363	...	...	...	...	...	...	...	...	55.170
Razlika: C-A											
2018	1,5	-46,7	...	...	...	...	...	...	...	...	2.892
2019	1,4	380,4	...	...	...	...	...	...	...	...	4.013
2020	0,8	824,2	...	...	...	...	...	...	...	...	4.814
Razlika: C-B											
2018	0,9	-178,7	...	...	...	...	...	...	...	...	1.323
2019	1,4	380,4	...	...	...	...	...	...	...	...	2.104
2020	0,8	824,2	...	...	...	...	...	...	...	...	2.675

Viri: Uradni list RS, UMAR, Program stabilnosti 2018 in preračuni Fiskalnega sveta.

scenarijem nespremenjenih politik iz PS 2018, zaostati za predvideno rastjo prihodkov oz. za rastjo izdatkov v scenariju nespremenjenih politik za približno polovico. V naslednjih letih bi lahko bile stopnje rasti prihodkov in izdatkov izenačene zaradi doseženega srednjeročnega fiskalnega cilja v 2018.

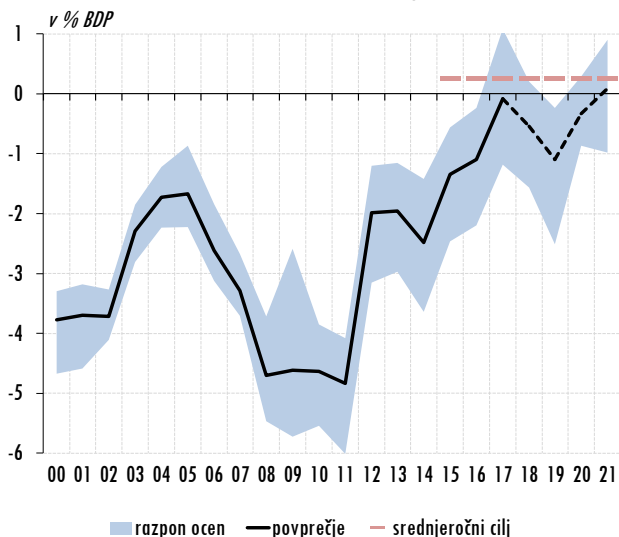
3.2 Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja

Slovenija glede na trenutno razpoložljive ocene srednjeročnega fiskalnega cilja v obdobju projekcij PS 2018 ne bo dosegla. Srednjeročni fiskalni cilj mora v obliki ciljnega strukturnega salda²¹ država določiti v Programu stabilnosti. Na podlagi pravil EU²² je za Slovenijo ustrezen strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP. Pakt za stabilnost in rast ne določa leta, v katerem mora biti srednjeročni fiskalni cilj dosežen, ampak določa dinamiko približevanja k cilju v odvisnosti od cikličnega položaja gospodarstva (med 0 in 1,0 o. t.). Ker je v PS 2018 navedeno, da je srednjeročni cilj Slovenije doseči izravnani strukturni saldo javnih financ v letu 2020, ugotavljamo, da srednjeročna konsolidacija ni ustrezno zastavljena.

²¹ Strukturni saldo je definiran kot saldo sektorja država, iz katerega so izločeni ciklični vplivi in enkratni in začasni dejavniki.

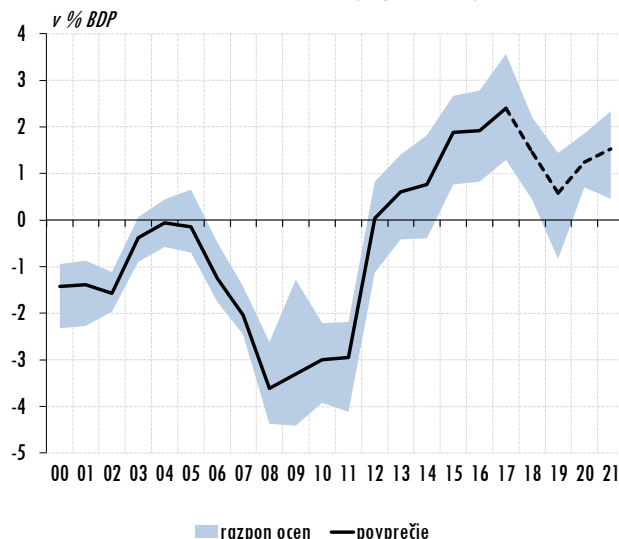
²² Na podlagi Uredbe EC 1466/97.

Slika 3.1: Ocene strukturnega salda



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, PS 2018, FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 3.2: Ocene strukturnega primarnega salda



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, PS 2018, FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Potem ko je bil v letu 2017 narejen velik korak k doseganju srednjeročnega fiskalnega cilja, se bomo zlasti v letih 2018 in 2019 od njega občutno oddaljili in se mu naj bi nato približali šele v zadnjih dveh letih obdobja PS 2018. Strukturni saldo se je lani ob ocenjenem 1-odstotnem strukturnem naporu znižal na najnižjo raven doslej in znašal -0,1 % BDP. Predvidena odsotnost strukturnega napora v letih 2018 in 2019 bo pomenila odmik od približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju, saj naj bi se strukturni primanjkljaj v teh dveh letih povečal. V letih 2020 in 2021 naj bi se začel strukturni primanjkljaj znova zniževati, tako da bi bil ob koncu obdobja PS 2018 dosežen strukturno izravnani saldo, ne pa tudi trenutni srednjeročni cilj.²³

Gibanje strukturnega primarnega salda še bolj odstopa od fiskalnih pravil, kar kaže na nadaljnjo pomembno vlogo predpostavke o krčenju obresti pri vodenju javnofinančne politike. Projekcije scenarija nespremenjenih politik v PS 2018 nakazujejo, da bo presežek primarnega salda v naslednjih letih ostal na podobni ravni kot lani (2021: 2,3 % BDP). Vendar pa ocene Fiskalnega sveta kažejo, da se bo presežek primarnega strukturnega salda sektorja država, iz katerega so izključeni ciklični in enkratni dejavniki ter izdatki za obresti, v naslednjih letih znižal. To nakazuje nadaljnji velik prispevek dejanskega in pričakovanega zmanjševanja izdatkov za obresti pri doseganju javnofinančnih ciljev oz. nakazuje tveganja, ki so jim lahko izpostavljene javne finance v primeru nenadnega in hitrega obrata politike obrestnih mer oz. poslabšanih razmer na mednarodnih finančnih trgih.

3.3 Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu

Potem ko je Slovenija v letu 2017 presegla zahtevani strukturni napor in po trenutno razpoložljivih informacijah izpolnila fiskalno pravilo, scenarij nespremenjenih politik v PS 2018 kaže na nezadosten strukturni napor v celotnem obdobju 2018–2021. V skladu s 15. členom ZFisP se v obdobju, ko se Republika Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje

²³ Obstaja tudi možnost povišanja zahtevanega strukturnega presežka za Slovenijo. Simulacije vplivov spremenljivk, ki določajo srednjeročni fiskalni cilj, so prikazane v dokumentu Fiskalnega sveta, dostopnem na http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2017/08/MTO_spremembe_dolgorocne_avgust2017.pdf. Posodobljen srednjeročni fiskalni cilj bo določen prihodnje leto na podlagi novega Poročila o staranju, ki bo predvidoma objavljeno konec maja 2018.

Tabela 3.3: Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu

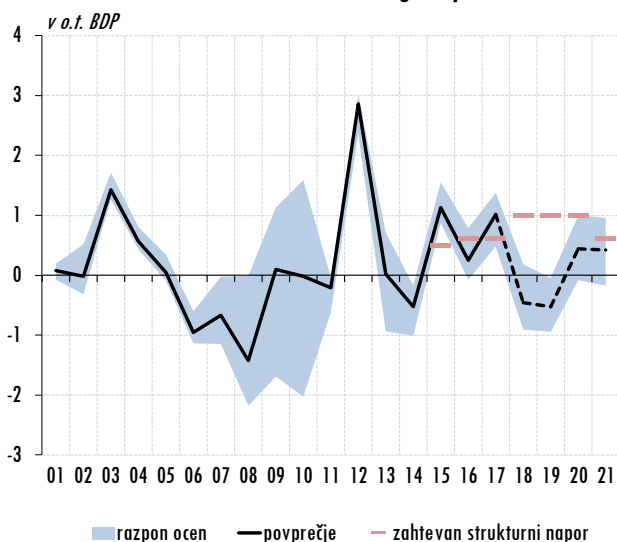
	2017	2018	2019	2020	2021
Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO, v % BDP)	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Strukturni salda (v % BDP)	-0,1	-0,5	-1,1	-0,3	0,1
Sprememba strukturnega salda (v o. t. BDP)	1,0	-0,5	-0,6	0,8	0,4
Zahtevana sprememba strukturnega salda (v o. t. BDP)	0,6	1,0	1,0	1,0	0,6
Odstopanje (v % BDP)	0,4	-1,5	-1,6	-0,2	-0,2
Odstopanje (v mio EUR)	178,4	-680,6	-769,7	-124,3	-100,4
Presežno odstopanje		x	x		
Sprememba strukturnega salda - dvoletno povprečje (v o. t. BDP)	0,6	0,3	-0,5	0,1	0,6
Zahtevana sprememba strukturnega salda - dvoletno povprečje	0,6	1,0	1,0	1,0	0,6
Presežno odstopanje		x	x	x	

Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, PS 2018, FS. Glej tudi opombo pod tabelo 4.3

srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko oz. s strukturnim naporom, določenim na podlagi Pakta za stabilnost in rast. Slovenija ne bo izpolnila nobenega od obeh kriterijev ocenjevanja, in sicer tako strukturnega napora v enem letu kot tudi povprečja dveh let. PS 2018 celo nakazuje, da bo odstopanje od zahtevanega napora tolikšno, da bi v primeru realizacije scenarija nespremenjenih politik prišlo do tveganja sprožitve postopka presežnega odstopanja, ki po evropskih pravilih v končni fazi vodi tudi do finančnih sankcij.

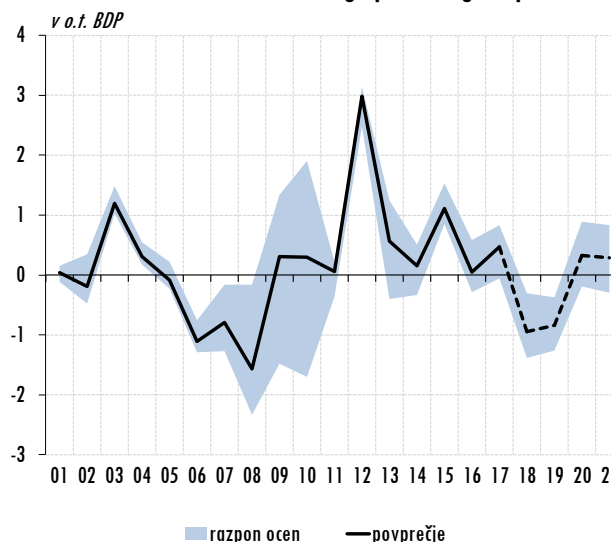
Leti 2018 in 2019 predstavljata glede na projekcije PS 2018 in ocene strukturnega napora izgubljeni leti z vidika nadaljevanja konsolidacije javnih financ. V letošnjem letu ob dobrih gospodarskih rezultatih povprečna ocena proizvodne vrzeli presega mejo 1,5 %, ki skladno z matriko EK²⁴ pomeni prehod v t. i. dobre čase. Posledično se poveča tudi zahtevani strukturni napor z 0,6 o. t. na 1,0 o. t., glede na določila matrike pa bi se zahtevan napor v letu 2021 znova znižal na 0,6 o. t.²⁵

Slika 3.3: Ocene strukturnega napora



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, PS 2018, FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 3.4: Ocene strukturnega primarnega napora



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, PS 2018, FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

²⁴ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018 Edition, str. 38 (marec 2018).

²⁵ Zahtevan strukturni napor je določen na podlagi gibanja proizvodne vrzeli, višine javnega dolga in razmerja med dejansko in potencialno rastjo BDP. Trenutno razpoložljive ocene proizvodne vrzeli kažejo, da bo ta v celotnem obdobju 2018–2021 presegala 1,5 %, kar po matriki implicira t. i. dobre čase. Ob tem bo do leta 2021 javni dolg presegal 60 % BDP, dejanska rast BDP pa bo višja od potencialne. Vsi ti kriteriji implicirajo zahtevan strukturni napor v višini 1 % BDP. V letu 2021 se bo javni dolg znižal pod 60 % BDP, dejanska rast BDP pa bo nižja od potencialne, kar implicira strukturni napor v višini 0,6 % BDP. Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2017 Edition, str. 37-40 (marec 2017).

Ob tem EK priznava, da so ocene proizvodne vrzeli negotove in je v oceni Osnutka proračunskega načrta 2018 jeseni lani Sloveniji za letos odobrila tudi manjši strukturni napor, kot bi bil zahtevan po matriki, in sicer najmanj v višini polovice zahtevanega.²⁶ Ob strukturnem saldu v višini -0,1 % BDP v letu 2017 bi za doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja v letu 2018 zadoščal že manjši strukturni napor. Ne glede na to kakšen je dejanski zahtevan strukturni napor, pa ta, ki je predviden po scenariju nespremenjenih politik v PS 2018, ni zadosten. Strukturni napor naj bi namreč letos in prihodnje leto celo izostal in to v takšni meri, da bi lahko bil v primeru neukrepanja sprožen celo postopek presežnega odstopanja. Ob tem bi bilo odstopanje strukturnega napora, merjenega tako v enem letu kot v povprečju dveh let, v vseh letih, z izjemo 2021, presežno.

3.4 Izpolnjevanje izdatkovnega pravila

V okviru izdatkovnega pravila so iz izračuna ustrezne rasti izdatkov izključene nekatere vrste izdatkov, na katere fiskalna politika ne more neposredno vplivati.²⁷ Med tovrstne izdatke spadajo izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU skladov. 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 iz EU skladov, namenjenih za investicijsko porabo. Rast tako določenih izdatkov ne sme presegati povprečne 10-letne rasti potencialnega proizvoda. Za države, ki ne dosegajo srednjeročnega fiskalnega cilja, mora biti rast izdatkov še nižja oz. 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 podatkih scenarija nespremenjenih politik iz PS 2018 rast neto izdatkov presega dovoljeno rast v celotnem obdobju 2017–2019,²⁸ in sicer po obeh načinih ocenjevanja (z in brez enkratnih učinkov). Pri izračunu izdatkovnega pravila smo uporabili podatke UMAR o dolgoročni rasti

Tabela 3.4: Izpolnjevanje izdatkovnega pravila

	2017	2018	2019	2017	2018	2019
	skladno s pravili PSR			razpoložljivi podatki ob pripravi		
Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)	0,0	1,0	2,6	2,5	2,2	2,6
Stopnja konvergence, popravljena za zahtevan fiskalni napor	1,4	2,4	2,5	1,4	2,5	2,5
Srednjeročna rast potencialnega BDP (UMAR)	1,2	1,7	2,5	1,9	2,2	2,5
Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	1,5	3,4	5,0	1,5	3,4	4,9
Odstopanje v letu t (% BDP)	-0,5	-0,9	-0,9	0,4	-0,5	-0,8
Povprečno odstopanje v letih t in t-1 (% BDP)	-0,7	-0,7	-0,9	0,1	0,0	-0,6
Rast neto izdatkov brez enkratnih učinkov - nominalno (v %)	1,2	3,3	5,1	1,2	3,3	4,9
Odstopanje v letu t brez enkratnih učinkov (% BDP)	-0,6	-0,9	-0,9	0,5	-0,4	-0,8
Povprečno odstopanje brez enkratnih učinkov v letih t in t-1 (% BDP)	-0,7	-0,7	-0,9	0,1	0,0	-0,6

Vir: SURS, UMAR, PS 2016, 2017 in 2018, preračuni FS.

²⁶ 2018 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment, str. 18-19 (november 2017).

²⁷ Podrobneje o izdatkovnem pravilu Vade Mecum on the Stability and Growth pact 2017 Edition, str. 47-53 (marec 2017).

²⁸ Izpolnjevanje pravila v letu 2017 ocenjujemo zaradi izračunov dvoletnih povprečij rasti izdatkov.

potencialnega proizvoda, ki se ob dobrih gospodarskih rezultatih sicer povečuje, a se hkrati zaradi višjega zahtevanega strukturnega napora povečuje tudi koeficient prilagajanja. Na tej podlagi bi morali neto izdatki lani ostati nominalno nespremenjeni, letos in prihodnje leto pa bi se lahko povečali za 1,0 % oz. 2,6 %. Po podatkih za lani in po PS 2018 bo rast izdatkov v vseh treh letih presegalo dovoljeno, problematično pa se zdi zlasti leto 2019, ko naj bi se rast neto izdatkov občutno okrepila. Ob tem, da so skladno s Paktom za stabilnost in rast nekateri kriteriji za določitev dovoljenih mej določeni spomladi predhodnega leta,²⁹ smo naredili še simulacijo izdatkovnega pravila, ki temelji na trenutno razpoložljivih informacijah. Dovoljena rast neto izdatkov, določena na ta način, bi bila višja zlasti zaradi višjih ocen srednjeročne rasti potencialnega BDP, delno pa tudi zaradi višjega deflatorja BDP, kot je bil napovedan. Kljub temu tudi v tem primeru ocene za leto 2019 kažejo na presežno odstopanje rasti neto izdatkov, kar nakazuje nujnost čim prejšnjega resnega definiranja ukrepov za strukturno izboljšanje javnih financ.

3.5 Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Dolg sektorja država se mora po pravilih Fiskalnega pakta v prehodnem triletnem obdobju po izstopu države iz postopka EDP zniževati po posebnih pravilih; Slovenija naj bi ta pravila v letu 2018 izpolnila. Prehodno triletno obdobje se za Slovenijo nanaša na leta 2016–2018. Znižanje mora omogočiti strukturno prilagoditev tako, da je po preteku prehodnega obdobja mogoče doseganje pravil o zniževanju dolga v okviru preventivnega dela Pakta o stabilnosti in rasti. V prehodnem obdobju mora zato država zadostiti t. i. pravilu MLSA (minimum linear structural adjustment). To je določeno na podlagi treh kazalnikov: (i) dolga, popravljenega za gospodarski cikel, (ii) dolga z upoštevanjem njegovih preteklih gibanj in (iii) dolga z upoštevanjem gibanj dolga v prihodnosti. Izračuni kažejo, da bo Slovenija v prihodnje zadostila minimalni strukturni prilagoditvi, saj je projekcija dolga v letu 2018 v PS 2018 nižja od maksimalne vrednosti treh kazalnikov, po katerih se ocenjuje izpolnjevanje pravila dolga v prehodnem obdobju.

Tabela 3.5: Izpolnjevanje pravila o dolgu v prehodnem obdobju

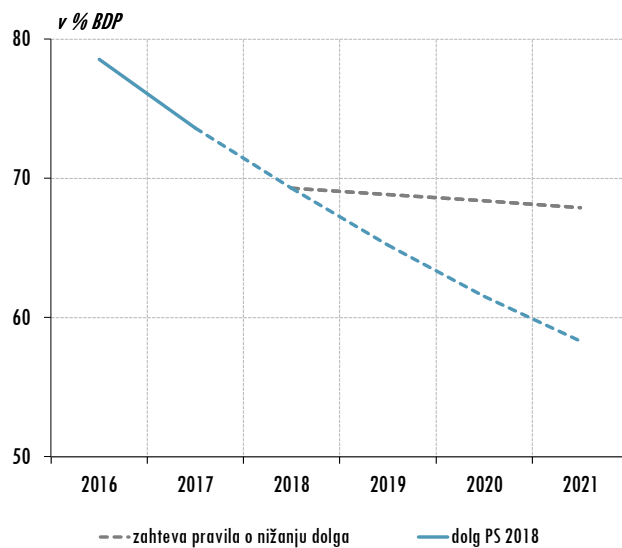
	2018
a) Maksimalno dovoljeni dolg, popravljen za cikel	74,0
b) Maksimalno dovoljeni dolg z upoštevanjem preteklih gibanj	76,3
c) Maksimalno dovoljeni dolg z upoštevanjem pričakovanega dolga	68,3
Maksimum (a,b,c)	76,3
Dolg v Programu stabilnosti, dopolnitev 2018	69,3

Viri: PS 2018, UMAR in preračuni Fiskalnega sveta.

Slovenija naj bi po preteku triletnega prehodnega obdobja izpolnila tudi pravilo o postopnem zniževanju dolga. Od vključno leta 2019 dalje se mora 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. To v primeru Slovenije po pričakovanjih pomeni okoli pol odstotne točke BDP letno. Projekcije v PS 2018 nakazujejo, da naj bi bilo to pravilo izpolnjeno v vseh letih od vključno leta 2019.

²⁹ Skladno s pravili se nekateri kriteriji za leto t določijo spomladi t-1. Ti kriteriji so srednjeročna rast potencialnega BDP, podatki o primarnih izdatkih in deflatorju BDP.

Slika 3.5: Pravilo zniževanja dolga



Vir: Program stabilnosti 2018, SURS in preračuni Fiskalnega sveta.

4. Statistična priloga

Tabela 4.1: Primerjava makroekonomskih napovedi za 2018 in 2019

	2018						2019					
	IMF (okt.17)	EK (nov.17)	OECD (nov.17)	BS (dec.17)	EK (feb.18)	UMAR (mar.18)	IMF (okt.17)	EK (nov.17)	OECD (nov.17)	BS (dec.17)	EK (feb.18)	UMAR (mar.18)
<i>rast v % razen če je navedeno drugače</i>												
BDP	2,5	4,0	4,3	4,2	4,2	5,1	2,1	3,3	3,4	3,6	3,5	3,8
Izvoz proizvodov in storitev	4,1	7,4	9,1	6,2		9,2	3,8	5,5	6,6	6,1		7,5
Uvoz proizvodov in storitev	4,5	8,4	9,4	6,4		9,3	4,9	6,2	7,9	6,5		8,1
Saldo menjave s tujino, prispevek k rasti		0,0	0,6	0,4		0,9		0,0	-0,3	0,3		0,3
Zasebna potrošnja		3,6	3,7	3,2		3,6		3,0	4,3	2,9		3,0
Državna potrošnja		1,6	1,0	1,6		1,7		1,3	0,9	1,6		1,4
Bruto investicije v osnovna sredstva		9,8	8,0	10,2		10,0		7,4	6,9	8,2		8,5
Spremembe zalog, prispevek k rasti		0,0	0,0	0,0		0,1		0,0	0,0	0,0		0,0

Vir: IMF, Evropska komisija (EK), OECD, Banka Slovenije (BS), UMAR.

Tabela 4.2: Primerjava realizacije in napovedi za obdobje 2016–2020 v mio EUR

	2016		2017					2018				2019			2020			
	SURS	PS 17	OPN 18	SURS	SURS- PS 17	SURS- OPN 18	SURS	PS 17	OPN 18	PS 18	PS 18- PS 17	PS 18- OPN 18	PS 17	PS 18	PS 18- PS 17	PS 17		
Neto posojanje / neto izposojanje	-781	-337	-321	13	351	334	794	-70	163	163	233	0	105	89	-16	195	309	114
Skupaj prihodki sektorja država	17.519	18.124	18.456	18.658	535	203	1.140	19.086	19.459	19.707	621	247	19.616	20.668	1.052	20.101	21.379	1.278
Skupaj davki	8.921	9.174	9.386	9.365	191	-21	444	9.504	9.741	9.988	485	247	9.808	10.428	620	10.181	10.802	621
Davki na proizvodnjo in uvoz	5.888	6.098	6.115	6.135	37	20	248	6.267	6.296	6.457	190	161	6.449	6.663	214	6.675	6.840	165
Tekači davki na dohodek in premoženje	3.021	3.064	3.263	3.218	154	-45	197	3.223	3.436	3.522	299	86	3.350	3.751	407	3.478	3.947	469
Davki na kapital	12	12	9	12	0	4	0	13	9	14	1	5	14	15	1	14	10	-4
Prispevki za socialno varnost	5.967	6.310	6.307	6.371	61	64	404	6.621	6.636	6.741	120	105	6.905	7.154	249	7.208	7.526	319
Prihodki od lastnine	479	375	475	547	172	72	68	424	466	382	-42	-84	337	372	35	304	330	26
Drugi prihodki	2.152	2.269	2.283	2.375	107	92	223	2.538	2.612	2.595	57	-17	2.566	2.714	148	2.426	2.720	294
Skupaj odhodki sektorja država	18.299	18.461	18.777	18.645	184	-131	346	19.160	19.296	19.539	379	243	19.511	20.579	1.067	19.906	21.070	1.164
Sredstva za zaposlene	4.581	4.758	4.789	4.790	33	1	209	4.900	4.979	5.120	220	141	4.991	5.388	397	5.162	5.519	357
Vmesna potrošnja	2.597	2.639	2.822	2.729	90	-93	132	2.669	2.770	2.767	99	-3	2.725	2.813	87	2.774	2.883	109
Socialna nadomestila	7.075	7.276	7.265	7.302	26	37	227	7.560	7.482	7.580	20	98	7.798	7.968	169	8.083	8.286	203
Izdatki za obresti	1.220	991	1.116	1.073	82	-43	-147	917	874	932	15	58	893	833	-60	866	818	-48
Subvencije	315	379	372	323	-56	-49	8	419	394	331	-89	-63	378	342	-36	362	299	-63
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.288	1.457	1.330	1.276	-181	-54	-11	1.642	1.774	1.603	-40	-172	1.709	1.915	206	1.665	1.955	290
Kapitalski transferji, odhodki	136	129	227	159	30	-68	23	96	122	172	76	50	59	164	104	62	142	80
Drugi odhodki	1.087	833	855	992	160	137	-95	961	896	1.030	69	133	957	1.151	194	904	1.158	254

Viz: Realizacija za leto 2016 in 2017: SURS, Napovedi: Program stabilnosti 2017 (PS 17, apr. 17), Osnutek proračunskega načrta 2018 (OPN 18, okt. 2017), Program stabilnosti 2018 (PS 18, apr. 18), preračuni FS. Vrednosti napovedi so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, zato se postavke ne seštevajo.

Tabela 4.3: Ocene proizvodne vrzeli*

<i>v % pot. BDP</i>	IMF (okt. 17)	Evropska komisija (nov.17)	OECD (nov.17)	UMAR (mar. 18)	PS 2018 (apr. 18)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij
2001	-1,1	-0,2	-1,5	-0,2	-0,9	-0,7	-0,1	...	1,5	-0,4	-0,8
2002	-0,9	0,6	-1,1	0,5	-0,3	-0,6	-0,1	...	0,6	-0,2	-0,2
2003	-1,5	0,4	-1,6	0,2	-0,7	-1,4	-1,3	...	0,4	-0,7	-0,7
2004	-0,5	1,1	-0,6	1,0	0,3	-0,8	-1,0	...	0,9	0,1	0,3
2005	0,5	1,8	0,4	1,9	0,9	-0,2	-1,0	0,6	1,5	0,7	1,1
2006	3,1	3,8	3,0	4,0	3,0	2,3	1,3	3,2	3,0	3,0	3,4
2007	7,1	7,0	7,1	7,1	6,3	6,7	6,1	7,6	5,4	6,7	6,9
2008	7,9	6,6	7,8	6,8	6,4	8,5	7,8	4,8	5,5	6,9	7,1
2009	-1,8	-3,2	-2,2	-3,0	-3,7	-0,8	-1,5	-6,8	-0,2	-2,6	-2,8
2010	-1,2	-2,6	-1,8	-2,6	-3,5	0,1	-0,3	-1,9	-2,9	-1,9	-2,3
2011	-1,0	-2,3	-1,6	-2,4	-3,1	0,4	0,9	-1,9	-2,6	-1,5	-2,1
2012	-3,9	-5,0	-4,6	-5,3	-5,9	-2,7	-1,8	-4,9	-4,3	-4,3	-4,9
2013	-5,5	-6,1	-6,2	-6,6	-7,4	-4,6	-3,6	-4,3	-7,2	-5,7	-6,4
2014	-3,5	-4,0	-4,5	-4,8	-5,4	-3,2	-2,0	-1,5	-6,1	-3,9	-4,4
2015	-2,3	-2,7	-3,6	-3,8	-4,3	-3,1	-2,0	-0,7	-4,7	-3,0	-3,4
2016	-0,9	-0,8	-1,8	-2,4	-2,9	-2,8	-2,0	0,4	-3,7	-1,9	-1,8
2017	1,0	1,8	1,6	0,1	-0,3	-1,1	-0,5	2,7	-2,1	0,3	0,8
2018	1,5	3,3	4,2	2,3	2,0	0,6	0,9	3,0	0,5	2,0	2,7
2019	...	3,9	5,7	3,1	2,7	1,0	1,0	2,7	2,0	2,8	3,8
2020	...	...	...	3,0	2,6	1,0	0,6	1,4	3,0	1,9	2,8
2021	...	...	...	2,6	2,3	0,9	0,3	0,0	3,9	1,7	2,5

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2018, preračuni FS.

* V tabeli so prikazane ocene proizvodne vrzeli domačih in mednarodnih institucij, ki te ocene izdelujejo za Slovenijo (UMAR, MF, EK, IMF, OECD), in 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, ter faktorskimi modeli, ki v oceni in napovedi upoštevajo veliko število makroekonomskih spremenljivk 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).

Tabela 4.4: Ocene strukturnega salda

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2018, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.5: Ocene strukturnega napora

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2018, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.6: Ocene strukturnega primarnega salda

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2018, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.7: Ocene strukturnega primarnega napora

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2018, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.8: Izdatkovno pravilo

	<i>v mio EUR, razen če je navadeno drugače</i>	2017	2018	2019
(1)	Izdatki sektorja država	18.645	19.539	20.579
(2)	Izdatki za obresti	1.073	932	833
(3)	Izdatki za programe EU, ki so v celoti financirani s sredstvi EU	398	703	794
(4)	Investicije brez sredstev EU, porabljenih za investicije v letu t-3	1.398	1.118	1.267
(5)	Investicije brez sredstev EU, porabljenih za investicije v letu t-2	1.118	1.267	1.203
(6)	Investicije brez sredstev EU, porabljenih za investicije v letu t-1	1.267	1.203	1.314
(7)	Investicije brez EU sredstev, porabljenih za investicije	1.203	1.314	1.602
(8)	Letno povprečje investicij v letih t-3 do t	1.247	1.225	1.347
(9)	Ciklični izdatki za brezposelnost	9	23	5
(10)	Enkratni ukrepi na strani izdatkov	-22	-33	-20
(11)	<i>Diskrecijski ukrepi na strani tekočih prihodkov</i>	0	0	0
(12)	<i>Diskrecijski ukrepi prejeti kapitalski prihodkov</i>	0	0	0
(13)	<i>Enkratni ukrepi na strani prejemkov</i>	0	0	0
(14)	Skupaj diskrecijski ukrepi na strani prihodkov	0	0	0
(16)	Ukrepi na prihodkovni strani, ki jih zahteva zakonodaja	0	0	0
(17)	Popravljen agregat izdatkov (nominalno)	17.209	17.792	18.691
(18)	Popravljeni izdatki brez (14) in (16) (nominalno)	17.209	17.792	18.691
(19)	Rast neto izdatkov (nominalno v %)	1,5	3,4	5,0
(20)	MTO (v % BDP)	0,25	0,25	0,25
(21)	Strukturni saldo (v % BDP)	-0,1	-0,5	-1,1
(22)	Meja izdatkov (realno v %)	-0,2	-0,6	0,0
(23)	Deflator BDP (rast v %)	0,2	1,7	2,6
(24)	Meja izdatkov (nominalno v %)	0,0	1,0	2,6
(25)	Odstopanje v letu t (nominalno)	-256	-410	-432
(26)	BDP (nominalno)	43.278	46.588	49.611
(27)	Odstopanje v letu t (% BDP)	-0,6	-0,9	-0,9
(28)	Povprečno odstopanje v letih t in t-1 (% BDP)	-0,7	-0,7	-0,9
(29)	Skupaj diskrecijski ukrepi na strani prihodkov (nominalno) brez enkratnih ukrepov	57	0	0
(30)	Popravljeni izdatki (nominalno) brez enkratnih učinkov	17.187	17.759	18.671
(31)	Popravljeni izdatki (nominalno) brez enkratnih učinkov in ukrepov na prihodkovni strani, ki jih zahteva zakonodaja	17.130	17.759	18.671
(32)	Rast neto izdatkov (nominalno) brez enkratnih učinkov (v %)	1,2	3,3	5,1
(33)	Odstopanje v letu t (nominalno) brez enkratnih učinkov	-212	-399	-446
(34)	Odstopanje v letu t brez enkratnih učinkov (% BDP)	-0,5	-0,9	-0,9
(35)	Povprečno odstopanje brez enkratnih učinkov v letih t in t-1 (% BDP)	-0,7	-0,7	-0,9

Vir: SURS, UMAR, Programi stabilnosti 2016, 2017 in 2018, preračuni FS.