



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

**Ocena skladnosti Odloka o spremembah
Odloka o okviru za pripravo proračunov
sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s
fiskalnimi pravili**

December 2018

Številka dokumenta: 30-2/2018/12

Ocena je narejena na podlagi dokumentov Predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 in predloga Osnutka proračunskega načrta 2019, ki ju je Fiskalni svet prejel 6. 12. 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 7. 12. 2018.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	8
1. Makroekonomske razmere in napovedi	9
1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi	9
1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva	11
1.3 Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija	12
2. Predvidena javnofinančna gibanja v predlogu Osnutka proračunskega načrta 2019	13
2.1 Pregled napovedi javnofinančnih gibanj	13
2.2 Tveganja za javne finance	17
3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil	19
3.1 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila	19
3.2 Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja in izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu	21
3.3 Izpolnjevanje izdatkovnega pravila	24
3.4 Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država	25
4. Statistična priloga	26

KAZALO SLIK:

Slika 1	Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001–2019	7
Slika 2	Prispevki k saldu sektorja država	7
Slika 3	Prispevki k spremembi nominalnega salda sektorja država	7
Slika 4	Sprememba javnega dolga	7
Slika 1.1	BDP, domača potrošnja in izvoz	9
Slika 1.2	Rast makroekonomskih agregatov	9
Slika 1.3	Ocene proizvodne vrzeli	11
Slika 1.4	Ocene proizvodne vrzeli za 2019	11
Slika 1.5	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005–2018	11
Slika 1.6	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla	11
Slika 2.1	Razlika med napovedjo za leto 2018 iz Osnutka proračunskega načrta 2019 in realizacijo za 2017	13
Slika 2.2	Razlika med napovedjo za 2019 in 2018 iz Osnutka proračunskega načrta 2019	13
Slika 2.3	Saldo in primarni saldo sektorja država	14
Slika 2.4	Prispevki k spremembi strukturnega salda sektorja država	14
Slika 2.5	Vrste prihodkov in njihove osnove 2018–2019	14
Slika 2.6	Rast prihodkov sektorja država	14
Slika 2.7	Izdatki sektorja država	16
Slika 2.8	Rast izdatkov sektorja država	16
Slika 2.9	Dolg sektorja država	16
Slika 2.10	Harmonizirana dolgoročna obrestna mera in implicitna obrestna mera javnega dolga	16
Slika 2.11	Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo rasti BDP	17
Slika 2.12	Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo rasti BDP	17
Slika 2.13	Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere za 1 odstotno točko	18
Slika 2.14	Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere za 1 odstotno točko	18
Slika 3.1	Ocene strukturnega salda	21
Slika 3.2	Ocene strukturnega primarnega salda	21
Slika 3.3	Ocene strukturnega napora	23
Slika 3.4	Ocene strukturnega primarnega napora	23
Slika 3.5	Pravilo o nižanju dolga	25

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 1.1	Napovedi UMAR	10
Tabela 2.1	Ključne kategorije prihodkov in izdatkov 2017–2019	15
Tabela 3.1	Simulacija izračuna maksimalnega obsega izdatkov po ZFisP	19
Tabela 3.2	Okvir za pripravo proračunov sektorja država	20
Tabela 3.3	Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu	22
Tabela 3.4	Izpolnjevanje izdatkovnega pravila	24
Tabela 4.1	Primerjava makroekonomskih napovedi za 2018 in 2019	26
Tabela 4.2	Temeljni agregati sektorja država 2018	27
Tabela 4.3	Temeljni agregati sektorja država - realizacija in napovedi za obdobje 2017–2019	28
Tabela 4.4	Ocene proizvodne vrzeli	29
Tabela 4.5	Ocene strukturnega salda	30
Tabela 4.6	Ocene strukturnega napora	31
Tabela 4.7	Ocene strukturnega primarnega salda	32
Tabela 4.8	Ocene strukturnega primarnega napora	33
Tabela 4.9	Izdatkovno pravilo	34

POVZETEK

Fiskalni svet po pregledu predloga *Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020*, ugotavlja, da predvidena javnofinančna gibanja ne bi zagotovila vzdržnosti javnih financ.

Fiskalni svet po Zakonu o fiskalnem pravilu ne podaja mnenja o Osnutku proračunskega načrta. Vlada je sredi oktobra 2018 pripravila Osnutek proračunskega načrta 2019, ki je temeljil na predpostavki nespremenjenih politik. Popravljeni predlog Osnutka proračunskega načrta 2019 iz decembra 2018, ki ga je v seznanitev prejel Fiskalni svet, sicer vključuje napovedi ključnih elementov javnofinančne politike, vendar Fiskalni svet v oceno hkrati ni prejel predloga rebalansa državnega proračuna za leto 2019, na katerega mora po Zakonu o fiskalnem pravilu podati mnenje.

Glede makroekonomskih razmer in napovedi, ki so podlaga predloženima dokumentoma, Fiskalni svet ugotavlja:

- V 2019 naj bi se gospodarska rast upočasnila, a bodo razmere ostale dovolj ugodne za sprejem ukrepov, ki bi omogočili trajnejše izboljšanje stanja javnih financ.
- Tveganja za nižjo gospodarsko rast od napovedane se ob veliki meri negotovosti v mednarodnem okolju povečujejo.

Fiskalni svet ocenjuje, da ekspanzivno zastavljena fiskalna politika, predstavljena v trenutnih proračunskih dokumentih, v letu 2019 ne bi bila ustrezna. V tem letu naj bi sicer prišlo do umirjanja gospodarske rasti, a naj bi raven aktivnosti še presegala raven dolgoročnega gospodarskega potenciala. Glavne ugotovitve po pregledu razpoložljivih predlogov proračunskih dokumentov so naslednje:

- Predlog sprememb *Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država* spreminja ciljne vrednosti le za leto 2019, kar ne zagotavlja ustrezne podlage za vzdržnost javnih financ na srednji rok.
- Fiskalna pravila, ki izhajajo iz zakonodaje, glede na predlog sprememb *Odloka o okviru za pripravo proračunov* ne bi bila izpolnjena, čeprav je v letu 2019 predviden skromen nominalni presežek sektorja država. Napovedana gibanja tako nakazujejo oddaljevanje od doseganja srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Izjemo pri izpolnjevanju veljavnih pravil predstavlja pričakovano, sicer pretežno ciklično, znižanje deleža dolga v BDP.
- Maksimalni izdatki sektorja država, določeni s predlogom sprememb *Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država*, so glede na pričakovane prihodke in z vidika srednjeročne vzdržnosti javnih financ previsoki. Ob upoštevanju domačega fiskalnega pravila bi morali biti v letu 2019 za okoli 270 mio EUR nižji od predloga Okvira. Za toliko bi moral biti višji tudi nominalni presežek sektorja država, ki bi s tem v letu 2019 dosegel raven okoli 1 % BDP.
- Pristop h konsolidaciji javnih financ v zadnjih dveh letih ni bil vzdržen, saj se ob prenehanju veljavnosti preostalih varčevalnih ukrepov in z javnofinančnimi posledicami že sprejetih ukrepov, v letu 2019 nakazuje poslabšanje strukturnega salda. Po dveh letih strukturnega ravnovesja se

namreč obeta ponovno ustvarjanje strukturnega primanjkljaja. Poslabšanje strukturnega stanja je še bolj izrazito v primarni bilanci sektorja država, ki ne vključuje trenutno še ugodnega gibanja izdatkov za obresti.

- Izdatkovno pravilo glede na predlog Osnutka proračunskega načrta 2019 v letih 2018 in 2019 ne bi bilo izpolnjeno, saj naj bi neto izdatki rasli hitreje od dolgoročnega potencialnega proizvoda, popravljenega za zahtevan strukturni napor.
- Slovenija bi glede na predlog Osnutka proračunskega načrta 2019 izpolnjevala zahtevano dinamiko zniževanja deleža dolga sektorja država, ki naj bi se prihodnje leto znižal pod 70 % BDP, vendar zlasti zaradi cikličnih dejavnikov.

Skladno z velikim tveganjem odstopanja od fiskalnih pravil v letu 2019 Fiskalni svet priporoča:

- da bi bilo potrebno v danem oziroma pričakovanem makroekonomskem okolju izvajati rahlo restriktivno, glede na že dosežen srednjeročni fiskalni cilj pa vsaj nevtralno fiskalno politiko. Ta bi ob še vedno razmeroma visoki ravni javnega dolga omogočala ustvarjanje manevrskega prostora za obdobje, ko se bo dinamika gospodarske aktivnosti občutneje upočasnila.
- sprejetje ukrepov, ki bodo zagotovili izravnani strukturni položaj sektorja država že v predlogu rebalansa državnega proračuna 2019. Predlog sprememb Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 namreč nakazuje oddaljevanje od vzdržne javnofinančne politike.
- da Vlada RS sprejme strukturne ukrepe, ki bodo zagotovili srednjeročno vzdržnost javnih financ in bodo hkrati povečevali dolgoročni gospodarski potencial. Te ukrepe oziroma predvideno dinamiko njihovega uvajanja naj predstavi najkasneje v Programu stabilnosti – dopolnitev 2019 in v spremljajočem Nacionalnem reformnem programu, ki ju mora pripraviti spomladi 2019.
- Vladi RS, da ob pripravi Programa stabilnosti – dopolnitev 2019, pripravi tudi konsistenten in verodostojen Okvir za pripravo proračunov za obdobje 2019–2022, ki bo začrtal stabilno pot fiskalne politike v srednjeročnem obdobju. S tem in z ustreznimi prilagoditvami končnega Osnutka proračunskega načrta 2019, ki naj bi bile pripravljene ob sprejetju predloga rebalansa državnega proračuna za leto 2019, bi bile udejanjene tudi dane zaveze vlade o spoštovanju fiskalnih pravil.

Fiskalni svet tudi opozarja, da je ob negativnih tveganjih v makroekonomskem okolju pri načrtovanju obsega prihodkov in izdatkov nujno potrebno upoštevati načelo previdnosti.

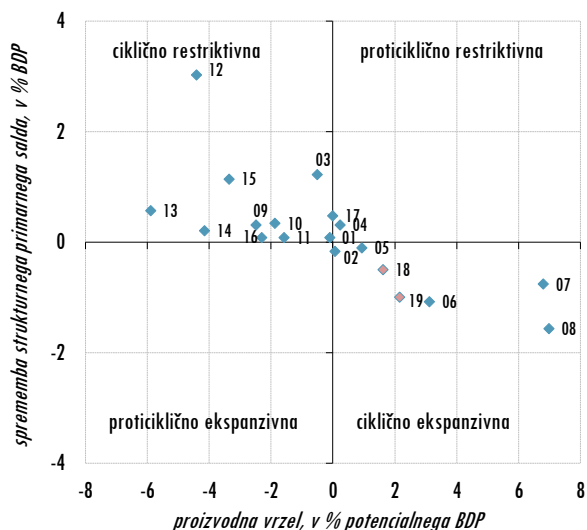
Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

		2018	2019
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	-0,6
	<i>Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)</i>	0,25	0,25
B	Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	4,5	4,1
	<i>Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)</i>	1,9	3,5
C	Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	70,3	66,6
	<i>Dovoljena raven dolga (v % BDP)</i>	76,5*	69,8
D	Obseg izdatkov OPN 2019 (mio EUR)	19.428	20.608
	<i>Maksimalni obseg izdatkov (mio EUR)</i>	19.485	20.343

Pravila A-C spremljamo po 15. členu ZFisP, pravilo D po 3. členu ZFisP. *Po pravilu MLSA, ki je veljalo v prehodnem obdobju do 2018.

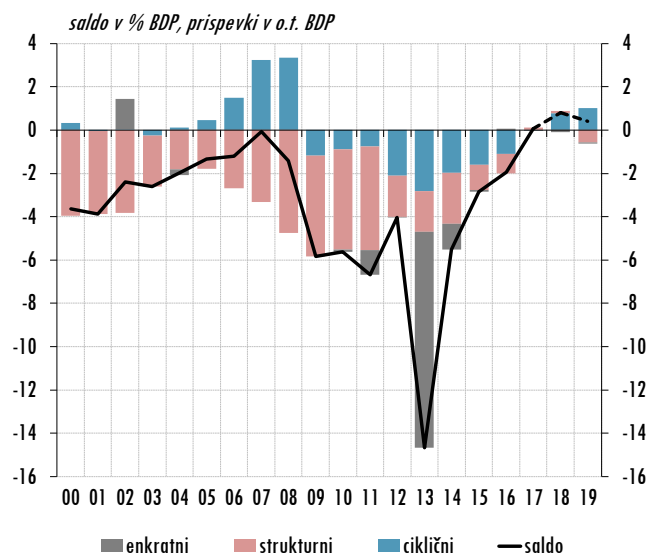
Vir: SURS, MF, ocene in preračuni FS.

Slika 1: Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001-2019



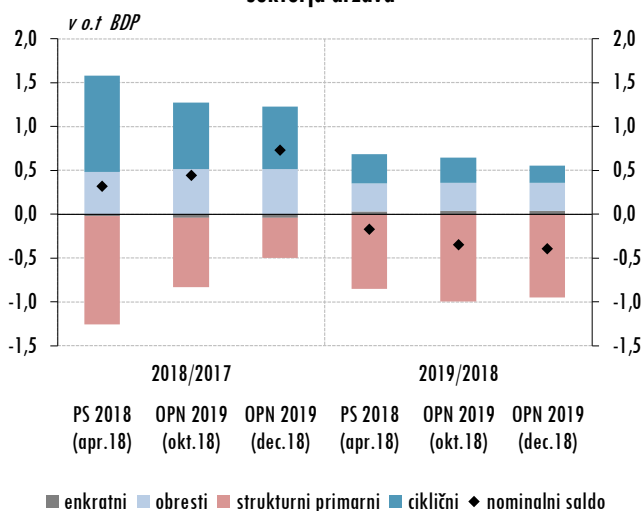
Vir: SURS, MF, UMAR, IMF, OECD, EK; preračuni FS. Glej opombo pod Tabela 4.4.

Slika 2: Prispevki k saldu sektorja država



Vir: SURS, MF OPN 19 (dec.18), preračuni FS.

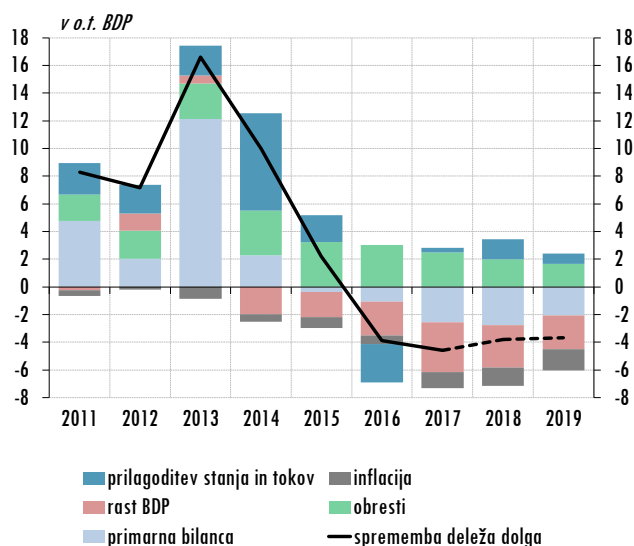
Slika 3: Prispevki k spremembi nominalnega salda sektorja država



Opomba: Zmanjšanje izdatkov za obresti se odraža v izboljšanju salda.

Vir: MF, preračuni FS.

Slika 4: Sprememba javnega dolga



Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni FS.

Zakonodajna podlaga

Ministrstvo za finance je 6. 12. 2018 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovalo predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (v nadaljevanju: predlog Okvira) in v seznanitev še predlog Osnutka proračunskega načrta 2019 (v nadaljevanju OPN 2019).

Vlada RS mora po določenih šestega odstavka 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu predlog sprememb državnega proračuna poslati skupaj s predlogom sprememb Okvira, če do 15. septembra ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet Okvir. Zaradi rednih državnozborskih volitev in menjave vlade je bil predlog Okvira, ki ga je v oceno prejel Fiskalni svet, poslan izven rednih terminov jesenskega sprejemanja proračuna. Fiskalni svet ob tem ni prejel predloga rebalansa državnega proračuna, ki ga mora Fiskalni svet oceniti skladno z drugo točko 2. odstavka 7. člena ZFisP.

Fiskalni svet je na podlagi prve točke 3. odstavka 7. člena ZFisP zavezan na osnovi predloga Okvira oceniti vzdržnost in skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili. Fiskalni svet mora oceno predloga Okvira na podlagi prvega 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 predloga Okvira. Okvir skladno s 6. členom ZFisP sprejme Državni zbor RS na predlog Vlade RS.

Fiskalni svet ni obvezan podati mnenja o Osnutku proračunskega načrta. Ta dokument morajo države članice evrskega območja posredovati Evropski komisiji in Evroskupini vsako leto najpozneje do 15. oktobra. V proračunskih osnutkih države članice predstavijo glavne usmeritve in elemente glede ciljev in ukrepov na ravni sektorja država in njenih podsektorjev za prihodnje leto pred sprejemom v nacionalnih parlamentih.

Domače fiskalno pravilo predstavlja 3. člen ZFisP, ki določa način ugotavljanja zgornje meje izdatkov sektorja država v odvisnosti od položaja gospodarstva v ciklu. Njegovo spoštovanje zagotavlja srednjeročno uravnoteženost javnih financ, saj se uporablja v obdobju, ko je srednjeročni fiskalni cilj že dosežen. 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 stabilnosti in rasti. Trenutni srednjeročni fiskalni cilj je za Slovenijo določen kot strukturni presežek na ravni 0,25 % BDP, pri čemer je po pravilih Pakta stabilnosti in rasti možno odstopanje v višini 0,25 o. t. BDP. Slovenija se je cilju po trenutnih ocenah Fiskalnega sveta v zadnjih letih bližala in ga v letih 2017 in 2018 tudi dosegla. Ker pa projekcije v predlogu Okvira, predloženem v oceno Fiskalnemu svetu, nakazujejo oddaljevanje od cilja, Fiskalni svet v tej oceni na podlagi predloga Okvira preverja (i) izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila iz 3. člena ZFisP in (ii) izpolnjevanje fiskalnih pravil na podlagi 15. člena ZFisP. Pri oceni izpolnjevanja fiskalnih pravil iz 15. člena ZFisP je Fiskalni svet uporabil tudi podatke iz predloga OPN 2019.

1. Makroekonomske razmere in napovedi

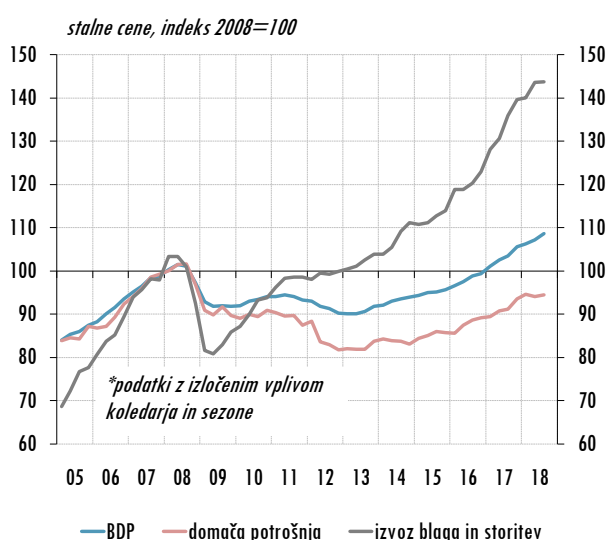
Ključne ugotovitve

- Gospodarska rast ostaja široko osnovana, a se postopoma upočasnjuje.
- Napovedane gospodarske razmere v 2019 še vedno predstavljajo ugodno osnovo za sprejem ukrepov, ki bi omogočili trajnejše izboljšanje stanja javnih financ.
- Tveganja za nižjo rast BDP od napovedane v osnovnem scenariju se povečujejo. Ob veliki meri negotovosti v mednarodnem okolju postaja ustvarjanje zadostnega manevrskega prostora fiskalne politike za ukrepanje ob poslabšanju gospodarskih razmer še pomembnejše.

1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi

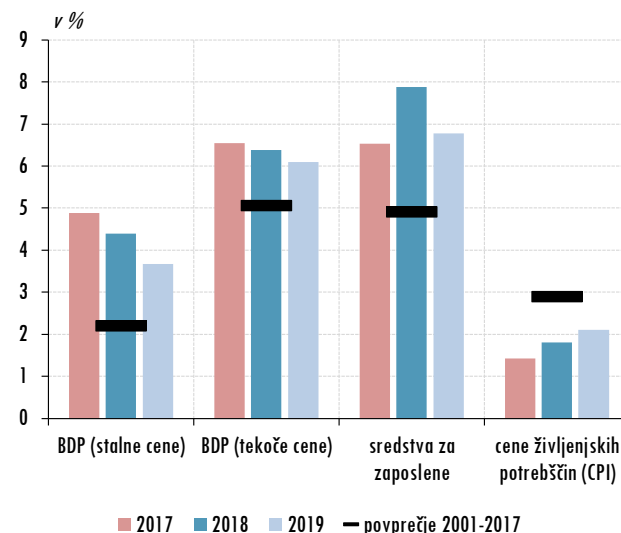
Gospodarska rast se je v prvih treh četrtletjih 2018 skladno z napovedmi nekoliko upočasnila. Rast realnega bruto domačega proizvoda je znašala 4,5 % medletno in ponovno občutno presegla povprečno rast v evrskem območju (2,0 %). Ob razmeroma ugodnem tujem povpraševanju izvoz še naprej pomembno prispeva h gospodarski rasti. Visoka izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti in ugodni finančni pogoji podpirajo nadaljnjo rast investicij v opremo in stroje. Oživitev na nepremičninskem trgu in povečanje javnih investicij (tudi v povezavi z volitvami) prispevata k okrepljenim gradbenim investicijam. Rast zasebne potrošnje zaostaja za rastjo razpoložljivega dohodka in napovedmi. To je lahko znak previdnosti potrošnikov, ki jo nakazuje tudi poslabšanje razpoloženja potrošnikov v drugi polovici leta. Vidneje se je v treh četrtletjih letos okrepila rast državne potrošnje, kar je zlasti posledica večjih izdatkov za blago in storitve in tudi povečane rasti zaposlenosti. Po oceni Fiskalnega sveta gospodarska rast v celem letu ne bo bistveno odstopala od septembrske napovedi UMAR, njena struktura pa bo na osnovi gibanj v treh četrtletjih drugačna.

Slika 1.1: BDP, domača potrošnja in izvoz



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.2: Rast makroekonomskih agregatov



Vir: SURS, napoved UMAR, preračuni FS.

Prihodnje leto se bo po napovedi UMAR¹ nadaljevala široko osnovana gospodarska rast, ki pa se bo nadalje umirila in znašala 3,7 %. Tudi prihodnje leto naj bi rast izdatno podpiralo povečanje izvoza, a bo njegova rast ob pričakovanem ohlajanju gospodarskih razmer v glavnih trgovinskih partnericah nižja od povprečja zadnjih nekaj let. Obratno velja za napoved agregatov domače potrošnje. Visoka naj bi ostala rast investicijske aktivnosti, kjer naj bi visoka izkoriščenost zmogljivosti, ugodni pogoji financiranja in predvideno povečanje črpanje evropskih sredstev prispevali k povečanju investicij v opremo in stroje ter v gradbeništvu. Okrepljena rast plač in socialnih transferjev naj bi kljub precej nižji rasti zaposlenosti kot letos prispevala k razmeroma visoki rasti potrošnje gospodinjstev v letu 2019.² Rast državne potrošnje naj bi se ob pričakovani nižji rasti zaposlenosti ter izdatkov za blago in storitve prihodnje leto nekoliko upočasnila. Septembrska napoved UMAR, ki je osnova za pripravo tokratnih javnofinančnih projekcij, v višini in strukturi gospodarske rasti za leti 2018 in 2019 sicer ne odstopa od napovedi ostalih institucij (glej Tabelo 4.1).

Dosedanja gospodarska gibanja v 2018 in napoved za 2019 pozitivno vplivajo na davčne osnove in predstavljajo ustrezno osnovo za trajnejše izboljšanje stanja javnih financ. V treh četrletjih letos se je bruto domači proizvod v tekočih cenah povečal za 7,2 %, kar je več kot lani in od septemrske napovedi UMAR za celo leto 2018. Prihodnje leto naj bi se sicer rast nekoliko upočasnila (6,1 %), a bo še vedno občutno presegala povprečje obdobja 2014–2017 (4,4 %). Podobno velja tudi za sredstva za zaposlene, ki so se letos ob ohranjanju dinamike rasti zaposlenosti in okrepljeni rasti plač povečala občutno bolj kot lani. Prihodnje leto naj bi se rast zaposlenosti zaradi pomanjkanja ustrezne delovne sile in nadaljevanja demografskih sprememb skoraj preplopolovila in tako ključno prispevala k nižji rasti sredstev za zaposlene. Rast slednjih bo sicer še naprej precej presegala povprečno rast iz preteklih let. Ob višjem domačem povpraševanju in kopičenju pritiskov na strani stroškov se krepi rast cen življenjskih potrebščin, ki pa naj bi po napovedih UMAR prihodnje leto ostala zmerna, nekoliko nad 2 %.

Makroekonomski scenarij OPN 2019 je precej ugodnejši od podlage ob sprejemu državnega proračuna za leto 2019 iz jeseni 2017. Napoved UMAR iz septembra 2018 glede na napoved iz septembra 2017 (glej Tabelo 1.1) predvideva višjo gospodarsko rast v letu 2019, zlasti višjo rast investicijske in državne potrošnje. Ob predvideni višji gospodarski rasti so večje tudi davčne osnove. Pričakovani nominalni BDP v letu 2019 je za 1 mrd EUR večji kot v lanski jesenski napovedi. Za podoben znesek so večja tudi pričakovana sredstva za zaposlene, kar je povezano tako s pričakovano občutnejšo pospešitvijo rasti plač kot višjo rastjo zaposlenosti. Napoved inflacije za leti 2018 in 2019 se ni bistveno spremenila.

Tabela 1.1: Napovedi UMAR

	2017		2018			2019		
	sep.17	realizacija	sep.17	sep.18	razlika	sep.17	sep.18	razlika
Realni BDP, sprememba v %	4,4	4,9	3,9	4,4	0,5	3,2	3,7	0,4
Nominalni BDP, v mio EUR	42.761	43.000	45.265	45.742	477	47.507	48.529	1.022
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	21.200	21.203	22.426	22.875	449	23.497	24.426	929
Inflacija-povprečje leta, v %	1,5	1,4	1,6	1,8	0,2	2,1	2,1	0,0

Vir: Realizacija SURS, napovedi UMAR (Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2017 in 2018), preračuni FS.

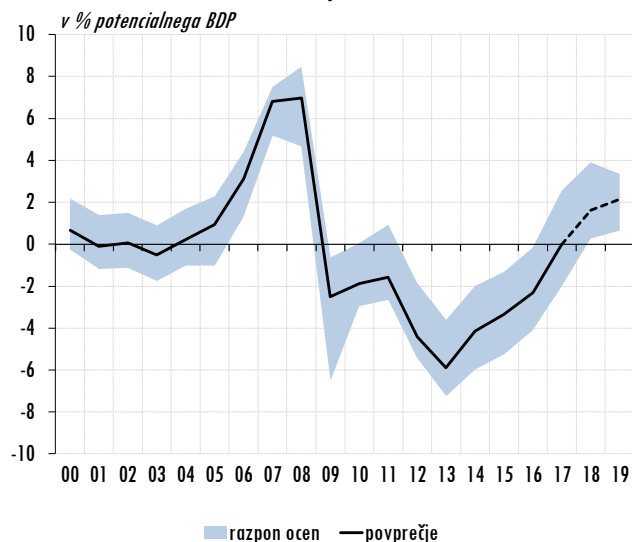
¹ UMAR Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2018, september 2018 (http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2018/JesenskaNapoved2018-22okt.pdf). Napoved UMAR je skladno z Zakonom o javnih financah podlaga za pripravo proračunskih dokumentov.

² UMAR napoveduje 2,7-odstotno rast zasebne potrošnje v 2019. V obdobju 2001–2017 je bila povprečna letna rast 1,7-odstotna, enako tudi v prvih treh četrletjih 2018.

1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva

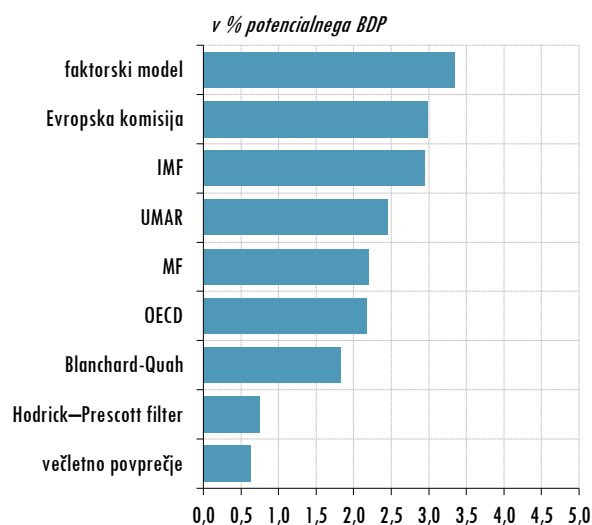
Fiskalni svet na podlagi razpoložljivih ocen ocenjuje, da se bo Slovenija tudi prihodnje leto nahajala v območju pozitivne proizvodne vrzeli. Po oceni večine institucij, ki pripravljajo ocene za Slovenijo, je proizvodna vrzel v letu 2017 prešla v pozitivno območje.³ V letu 2019 naj bi po trenutno razpoložljivih 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.⁴ Od te opredelitve je namreč odvisna tudi določitev zahtevanega strukturnega napora, če država ni dosegla srednjeročnega fiskalnega cilja. 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

Slika 1.3: Ocene proizvodne vrzeli



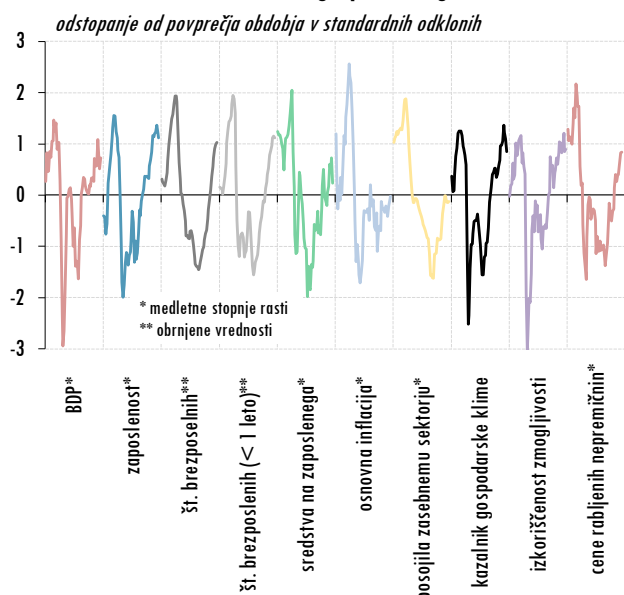
Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, FS. Glej opombo pod Tabela 4.4.

Slika 1.4: Ocene proizvodne vrzeli za 2019



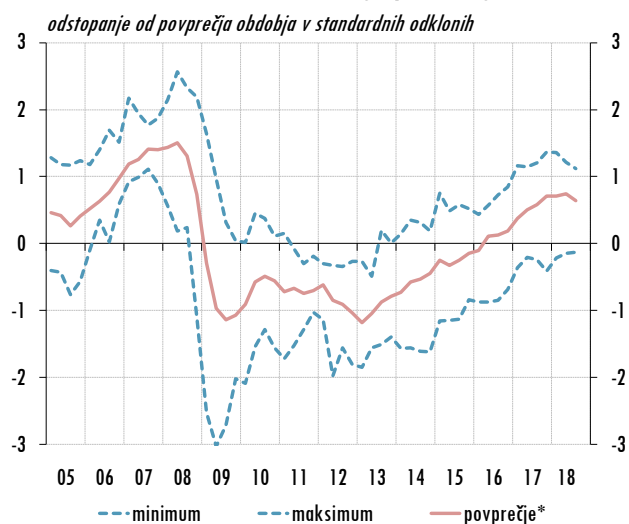
Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, FS. Glej opombo pod Tabela 4.4.

Slika 1.5: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2018



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

Slika 1.6: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla



Vir: SURS, ECB, Eurostat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS. * V izračunu povprečja niso vključene cene rabljenih nepremičnin, ker še ni bil objavljen podatek za tretje četrtletje 2018.

³ Proizvodna vrzel je razlika med ravniyo dejanske gospodarske aktivnosti (merjeno z BDP) in oceno gospodarske aktivnosti, ki jo omogočajo razpoložljive zmogljivosti v gospodarstvu brez sprožanja inflacijskih pritiskov (t. i. »potencialni proizvod«).

⁴ 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).

od ravnotežne ravni. Tudi EK ugotavlja, da so ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo na podlagi skupne metodologije podvržene veliki meri negotovosti in niso nujno skladne z ostalimi makroekonomskimi kazalniki.⁵

Na podlagi pregleda širšega nabora kazalnikov, ki jih Fiskalni svet spremlja za določitev stanja gospodarskega cikla, ocenjujemo, da je bil vrh cikla dosežen na prehodu v leto 2018. Gospodarske razmere ostajajo ugodne, a se aktivnost postopoma umirja. Vrednosti večine kazalnikov se odmikajo od najvišjih v obdobju gospodarskega okrevanja od začetka leta 2014. To velja predvsem za kazalnike gospodarske rasti, zaposlenosti in razpoloženja, delno tudi za posojila zasebnemu sektorju in izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti. Omejitve na strani ponudbe se še naprej kažejo na trgu dela, tudi zaradi demografskih sprememb, a se zaenkrat ne odražajo v prekomernem povečanju stroškovnih in cenovnih pritiskov. Glede na jesensko napoved UMAR naj bi se rast plač prihodnje leto ob upočasneni rasti gospodarske aktivnosti sicer še okrepila, a ne bo bistveno presejala rasti produktivnosti. Zmerna naj bi ostala tudi osnovna inflacija. Na nepremičninskem trgu rast cen rabljenih nepremičnin še naprej občutno presega dolgoletno povprečje, kar povezujemo z ohranjanjem neravnotežja med ponudbo in povpraševanjem po večletnem padanju stanovanjskih investicij.

1.3 Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija

Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija, na katerem temeljijo fiskalne projekcije predloga Okvira in OPN 2019, so negativna in izhajajo zlasti iz mednarodnega okolja. Mednarodne institucije v mesecih po pripravi napovedi UMAR znižujejo napovedi gospodarske rasti v glavnih trgovinskih partnericah za prihodnje leto. Hkrati opozarjajo na občutna negativna tveganja.⁶ Ključno tveganje predstavlja visoka raven negotovosti, tudi v povezavi z nadaljnjim delovanjem svetovne institucionalne arhitekture ob naraščanju trgovinskih napetosti med ključnimi gospodarstvi. To je še posebno pomembno tveganje za majhno odprto gospodarstvo, ki je močno odvisno od izvoza. EK opozarja, da so lahko kljub majhnim neposrednim učinkom uvedbe carin posredni negativni učinki precejšnji, zlasti v povezavi z možnostjo preoblikovanja globalnih verig vrednosti, v katere so pomembno vpeta tudi slovenska izvozna podjetja. Visoka negotovost povečuje tudi možnost odlaganja oziroma zmanjšanja investicijske aktivnosti ter negativno vpliva na potrošnjo gospodinjstev, ki v negotovem okolju povečujejo previdnostno varčevanje. Ob tem ECB napoveduje postopno normalizacijo denarne politike, kar bi lahko vplivalo na višje obrestne mere in posledično povečalo stroške financiranja, tudi še vedno visokega javnega dolga. V tako negotovih razmerah bi moralo biti načrtovanje rasti javnofinančnih agregatov skladno z načelom previdnosti (4. člen ZFisP).

⁵ Commission Staff Working Document – Analysis of the Draft budgetary plan of Slovenia – Okvir 3, str. 11 (november 2018).

⁶ IMF World Economic Outlook 2018, str. 20–23 (oktober 2018); EC Autumn Forecast 2018, str. 58–61 (november 2018); OECD Economic Outlook 2018, issue 2, str. 22–34 (november 2018).

2. Predvidena javnofinančna gibanja v predlogu Osnutka proračunskega načrta 2019

Ključne ugotovitve

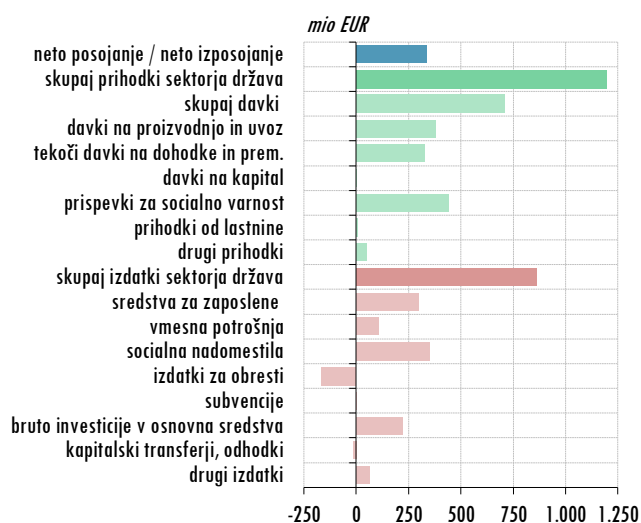
- Predviden nominalni presežek sektorja država v letih 2018 in 2019 je povezan zlasti z ugodnimi gospodarskimi razmerami in kot tak občutljiv na njihovo morebitno poslabšanje.
- Prihodnje leto naj bi se rast javnofinančnih izdatkov dodatno okrepla in prvič po letu 2013 preseгла rast prihodkov, ki se naj bi upočasnila skladno z napovedano nižjo gospodarsko rastjo.
- Predvideno nadaljnje znižanje deleža dolga sektorja država bo izhajalo predvsem iz rasti gospodarske aktivnosti in iz primarnega presežka, ki pa se naj bi krčil. V obdobju gospodarske rasti bi bilo znižanje deleža dolga potrebno doseči z ustvarjanjem zadostnih primarnih presežkov sektorja država.

2.1 Pregled napovedi javnofinančnih gibanj

Predlog okvira predvideva ohranjanje nominalnega presežka sektorja država v letih 2018–2019.

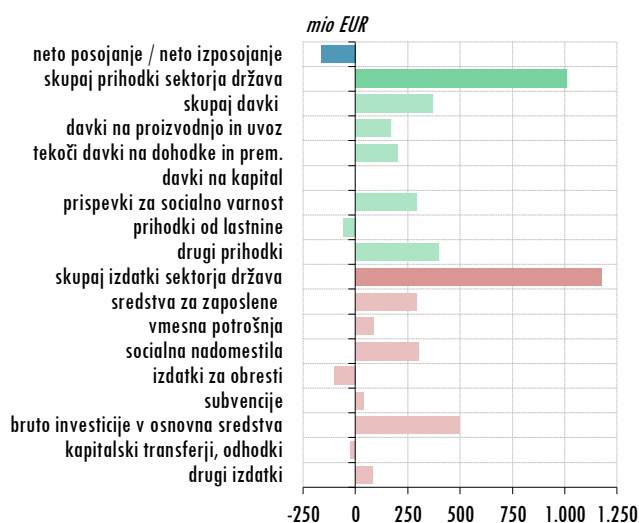
Ob tem Fiskalni svet ocenjuje, da je rast prihodkov pretežno ciklična in izhaja iz dobrih gospodarskih razmer, povečujejo pa se strukturni izdatki, ki jih je ob poslabšanju razmer težko hitro znižati in ne naslavlajo dolgoročnih izzivov. Tako struktura predvidenih prihodkov in izdatkov ni ustrezna z vidika zagotavljanja strukturne vzdržnosti javnih financ. Saldo sektorja država naj bi letos znašal 0,8 % BDP, kar bo zlasti posledica ohranjanja visoke rasti prihodkov, predvsem davčnih v povezavi z visoko rastjo gospodarske aktivnosti, delno pa tudi enkratnih prihodkov. Ob tem se bo rast vseh ključnih kategorij izdatkov letos okrepla, z izjemo izdatkov za obresti in subvencij. Prihodnje leto naj bi se nominalni saldo preplopolovil na 0,4 % BDP, rast izdatkov pa bo prvič po letu 2013 preseglala rast prihodkov. Rast prihodkov bo nižja kot letos, zlasti zaradi nižje rasti davčnih prihodkov v povezavi s pričakovano

Slika 2.1: Razlika med napovedjo za leto 2018 iz Osnutka proračunskega načrta 2019 in realizacijo za 2017



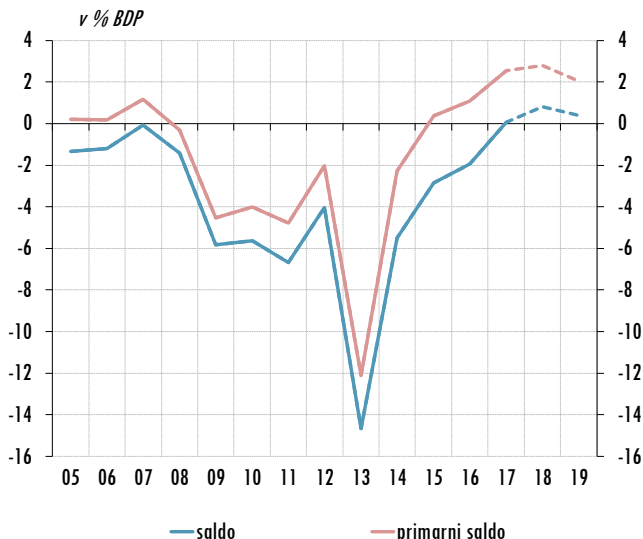
Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni FS.

Slika 2.2: Razlika med napovedjo za 2019 in 2018 iz Osnutka proračunskega načrta 2019



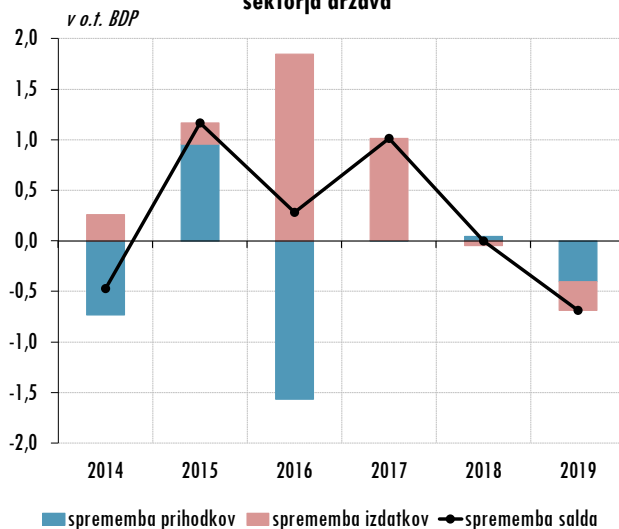
Vir: MF OPN 2019 (dec. 18), preračuni FS.

Slika 2.3: Saldo in primarni saldo sektorja država



Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18).

Slika 2.4: Prispevki k spremembi strukturnega salda sektorja država

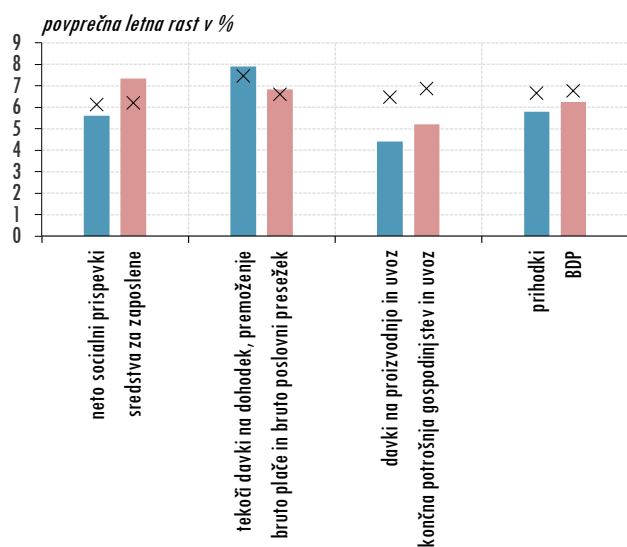


Opomba: Negativni predznak pri izdatkih odraža njihovo povečanje.
Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni FS.

upočasnitvijo gospodarske rasti. Manjši kot lani in letos bodo predvidoma prihodki od lastnine. Ministrstvo za finance predvideva povečanje črpanja evropskih sredstev, kar se odraža tudi v predvideni občutni pospešitvi javnih investicij. Pri ohranjanju nominalnega presežka sektorja država bo imelo še naprej pomembno vlogo predvideno znižanje izdatkov za obresti. Primarni presežek bo prihodnje leto nižji kot lani in letos.

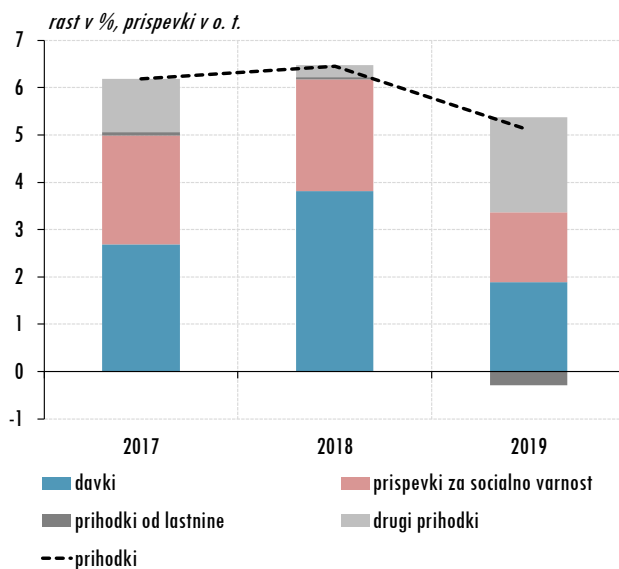
Rast prihodkov se bo prihodnje leto upočasnila in bo zaostajala za napovedano nominalno rastjo BDP. Dobri gospodarski rezultati in ugodne razmere na trgu dela ključno prispevajo k predvideni letošnji rasti prihodkov (6,5 %), ki je najvišja po začetku krize. Po oceni realizacije Ministrstva za finance za leto 2018 so se ugodna gibanja iz prve polovice leta nadaljevala tudi v drugi polovici, kar nakazujejo tudi podatki po denarnem toku, ki so razpoložljivi do vključno oktobra. Povečanje prihodkov od davkov je še občutnejše kot lani. Prihodki od lastnine so zaradi visokih dividend ob

Slika 2.5: Vrste prihodkov in njihove osnove 2018-2019



Opomba: Križci označujejo povprečne letne rasti v v obdobju 1996-2017.
Vir: SURS, napovedi UMAR, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni FS.

Slika 2.6: Rast prihodkov sektorja država



Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni FS.

Tabela 2.1: Ključne kategorije prihodkov in izdatkov 2017–2019

	2017	2018		2019			
	realizacija SURS	MF OPN (dec.18)	rast v mio EUR	rast v %	MF OPN (dec.18)	rast v mio EUR	rast v %
Neto posojanje / neto izposojanje	28	366	337		199	-167	
Skupaj prihodki sektorja država	18.593	19.793	1.200	6,5	20.804	1.012	5,1
Skupaj davki	9.390	10.100	709	7,6	10.473	373	3,7
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.142	6.523	381	6,2	6.692	169	2,6
Tekoči davki na dohodke in premoženje	3.236	3.563	327	10,1	3.766	203	5,7
Davki na kapital	12	14	1	12,1	15	1	6,1
Prispevki za socialno varnost	6.371	6.811	440	6,9	7.105	294	4,3
Prihodki od lastnine	491	499	7	1,5	442	-57	-11,4
Drugi prihodki	2.340	2.383	44	1,9	2.786	402	16,9
Skupaj odhodki sektorja država	18.564	19.427	862	4,6	20.605	1.179	6,1
Sredstva za zaposlene	4.812	5.114	302	6,3	5.406	292	5,7
Vmesna potrošnja	2.698	2.809	110	4,1	2.897	89	3,2
Socialna nadomestila	7.326	7.676	349	4,8	7.978	303	3,9
Izdatki za obresti	1.071	906	-166	-15,5	806	-100	-11,1
Subvencije	322	320	-2	-0,6	359	39	12,2
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.332	1.555	224	16,8	2.053	498	32,0
Kapitalski transferji, odhodki	237	220	-18	-7,4	194	-25	-11,6
Drugi odhodki	765	828	63	8,2	912	84	10,2

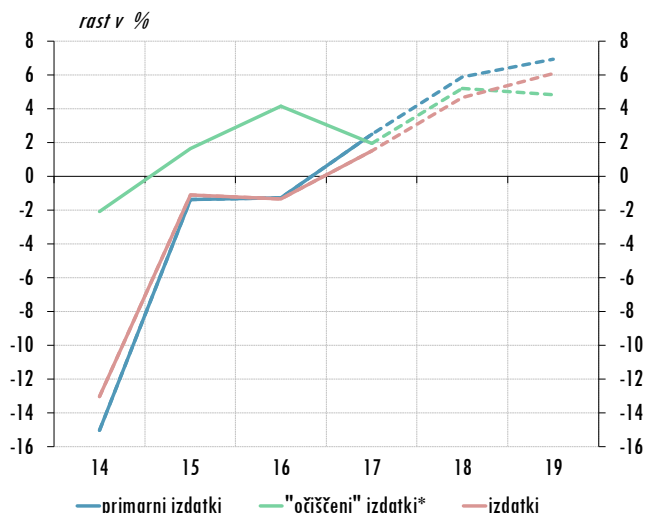
Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 2018), preračuni FS.

dobrem poslovanju podjetij v državni lasti na podobno visoki ravni kot lani. Nasprotno je povečanje ostalih kategorij prihodkov, vključno s črpanjem evropskih sredstev, manjše kot lani in tudi zaostaja za aprilskimi projekcijami iz Programa stabilnosti 2018. Prihodnje leto naj bi bilo povečanje prihodkov zmernejše (5,1 %), zlasti zaradi nižje rasti prihodkov od davkov in socialnih prispevkov. Ti naj bi se gibali skladno s predvideno dinamiko davčnih osnov iz septembrske napovedi UMAR. Manjši bodo prihodki od lastnine zaradi nižjih vplačil dividend podjetij v državni lasti, kar deloma povezujemo tudi s privatizacijo NLB. V OPN 2019 se pričakuje povečanje prihodkov iz kapitalskih transferjev za 160 % oziroma za 328 mio EUR, kar bi bila najvišja rast do sedaj. To je po oceni Fiskalnega sveta glede na doseganje izkušnje in težave pri črpanju evropskih sredstev optimističen cilj.

Po povečanju v letošnjem letu naj bi se rast izdatkov v letu 2019 še okrepila. Ključni razlog za še višjo rast izdatkov so investicijski izdatki v povezavi s predvidenim boljšim črpanjem evropskih sredstev. Glede na optimistične predpostavke v zvezi s črpanjem obstaja verjetnost, da bo dejanska realizacija tudi prihodnje leto zaostala za projekcijami. Tudi »očiščeni« izdatki (brez izdatkov za obresti, investicij in kapitalskih transferjev) kažejo občutno krepitev v letih 2018 in 2019. V povprečju obeh let se bodo povečali za 5 %, medtem ko je rast v obdobju 2014–2017 v povprečju znašala 1,4 % letno. Njihovo povečanje je predvsem posledica sprostitev varčevalnih ukrepov in novih dogovorov na področju sredstev za zaposlene in socialnih transferjev.⁷ V OPN 2019 je za letos in prihodnje leto predvidena tudi občutno višja rast izdatkov za vmesno potrošnjo, subvencije in ostale izdatke glede na njihovo povprečno povečanje v obdobju 2014–2017. Ob tem bi po oceni Fiskalnega sveta sicer morali hkrati oziroma čimprej sprejeti ukrepe za izboljšanje učinkovitosti porabe in delovanja javnega

⁷ Gre zlasti za ukrepe iz Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2018 in 2019 ter iz Dogovora o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju iz decembra 2018.

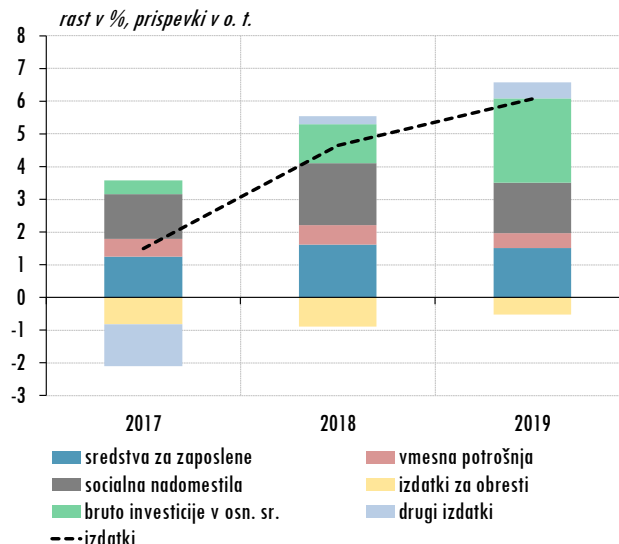
Slika 2.7: Izdatki sektorja država



* izdatki brez izdatkov za obresti, bruto investicije v osnovna sredstva in kapitalskih transferjev.

Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni FS.

Slika 2.8: Rast izdatkov sektorja država

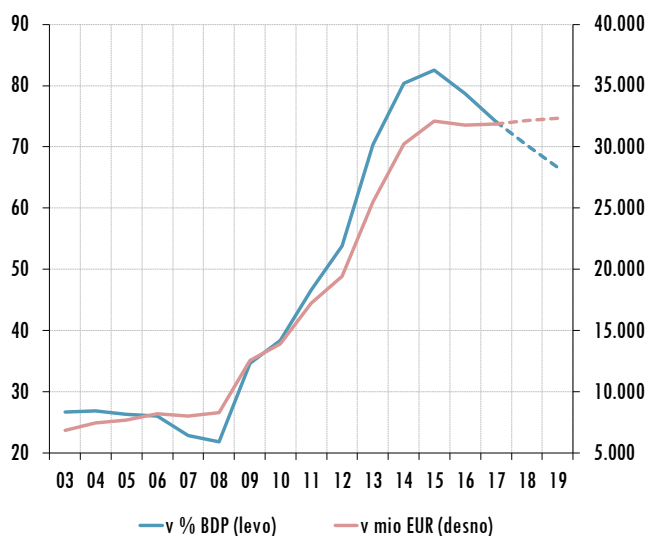


Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni FS.

sektorja, ki bi prispevali k vzdržnosti javnih financ. Skupno rast izdatkov bo sicer še naprej zadrževal padec izdatkov za obresti, ki naj bi bil v letu 2019 podoben kot zadnji dve leti (nekaj nad 10 %).

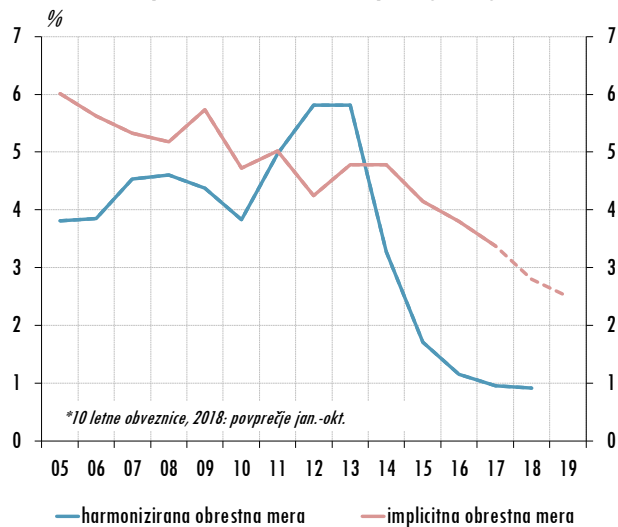
Delež bruto dolga sektorja država naj bi se tudi prihodnje leto zmanjšal, nominalno pa bo za skoraj pol milijarde evrov večji kot leta 2017 in naj bi ob koncu leta 2019 znašal 32,3 mrd EUR. Delež dolga sektorja država naj bi se postopoma znižal s 74,1 % BDP v letu 2017 na 66,6 % BDP prihodnje leto. Nižanje deleža dolga omogočajo zlasti ugodne gospodarske razmere in primarni presežek sektorja država, ki pa je v veliki meri ciklične narave. V letih 2018 in 2019 se bo nadalje zmanjšal prispevek izdatkov za obresti k dolgu. Pri oceni gibanja dolga je potrebno izpostaviti njegovo aktivno upravljanje v zadnjih letih, ki je prispevalo k podaljšanju povprečnega trajanja do zapadlosti, večji razpršenosti zapadanja posameznih dolžniških instrumentov in k zmanjšanju deleža zadolženosti v ameriških dolarjih. Kljub občutnemu znižanju deleža dolga po letu 2015, ko je dosegel

Slika 2.9: Dolg sektorja država



Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni FS.

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



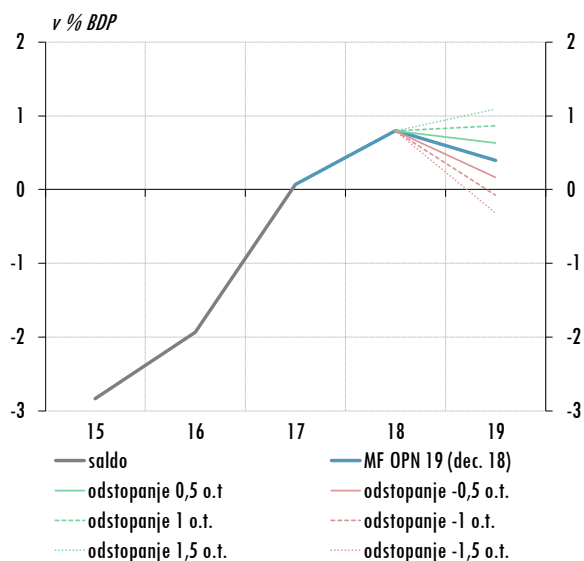
Vir: ECB, SURS, MF OPN 19 (dec. 18); preračuni FS.

82,6 % BDP, ta ostaja visok. V letu 2017 (zadnji razpoložljivi podatki za celotno EU) je bil v 17 državah članicah EU nižji od slovenskega, od tega v 13 državah nižji tudi od mastrichtske meje 60 %. Glede na predkrizno leto 2008 pa je bilo le v treh državah njegovo povečanje občutnejše kot v Sloveniji. Po oceni Fiskalnega sveta ostaja nadaljnje znižanje dolga ena ključnih prioritet fiskalne politike, kar je v obdobju dobrih gospodarskih razmer potrebno doseči z ustvarjanjem zadostnih primarnih presežkov sektorja država.

2.2 Tveganja za javne finance

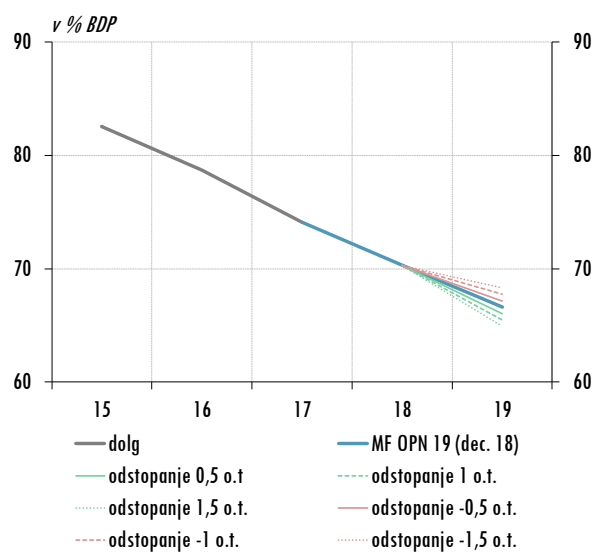
Realizacija tveganj, ki izhajajo iz projekcij gospodarske rasti, bi lahko pretežno neugodno vplivala na stanje javnih financ. V povezavi s tveganjem nižje gospodarske rasti smo simulirali učinke odstopanja predvidene rasti gospodarske aktivnosti in predpostavke o obrestnih merah. Ocene na podlagi enostavnega modela⁸ kažejo, da bi lahko bil saldo sektorja država ob gospodarski rasti, ki bi bila v letu 2019 za 0,5 o. t. nižja od tiste v osnovnem scenariju, ter ob nespremenjeni javnofinančni politiki, namesto predvidenega rahlega presežka blizu izravnane položaja. Če bi bila gospodarska rast naslednje leto nižja za 1,5 o. t. od predvidene v osnovnem scenariju, pa bi se lahko pojavil primanjkljaj v višini okoli 0,3 % BDP.⁹ Delež dolga sektorja država bi se v slednjem primeru rahlo povečal glede na osnovni scenarij. Večji učinki na saldo in dolg bi se sicer zaradi kopičenja posledic nižje gospodarske rasti lahko pojavili v naslednjih letih.¹⁰

Slika 2.11: Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo rasti BDP



Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni in simulacije FS.

Slika 2.12: Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo rasti BDP



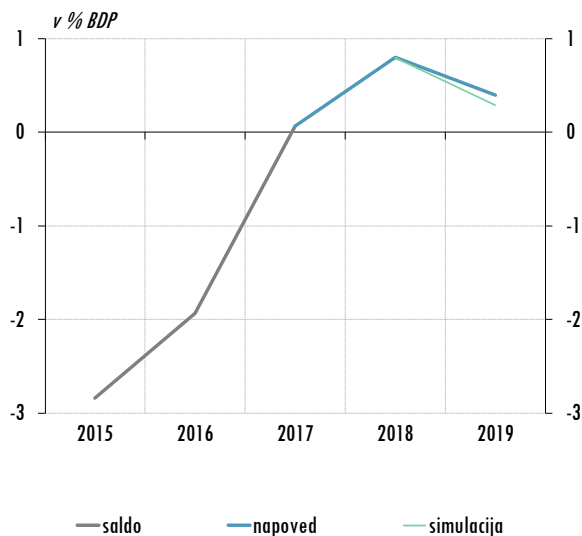
Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni in simulacije FS.

⁸ 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).

⁹ Sliki 2.11 in 2.12 prikazujeta možne poti gibanja salda in dolga sektorja država ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti. Osnovni scenarij označuje projekcijo salda in dolga sektorja država iz predloga Okvira oziroma iz Osnutka proračunskega načrta 2019. Predpostavke gospodarske rasti so glede na osnovni scenarij napovedi UMAR (jesenska napoved, 2018) v letu 2019 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.

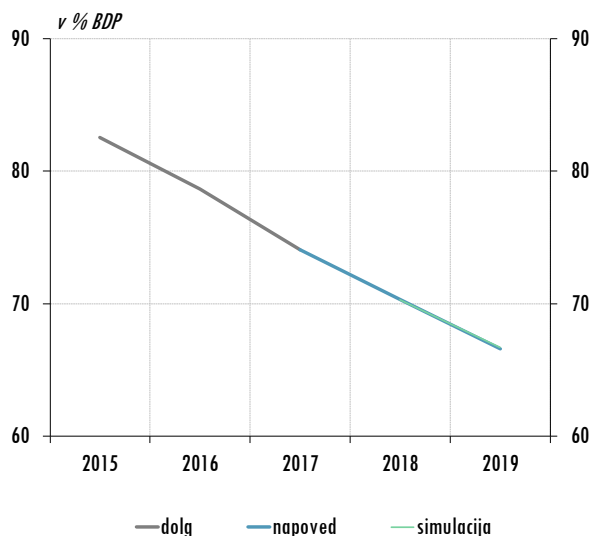
¹⁰ V tem dokumentu simuliramo le vpliv realizacije tveganj na javnofinančna gibanja v letu 2019. Učinke nižje gospodarske rasti na javne finance je Fiskalni svet predstavil v svojih preteklih publikacijah, v katerem je ocenjeval proračunske dokumente, ki so se nanašali na daljša obdobja, npr. v Oceni skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti – dopolnitev 2018 (<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-osnutek-programa-stabilnosti-dopolnitev-2018-ni-skladen-s-fiskalnimi-pravili/>).

Slika 2.13: Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere za 1 odstotno točko



Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni in simulacija FS.

Slika 2.14: Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere za 1 odstotno točko



Vir: SURS, MF OPN 19 (dec. 18), preračuni in simulacija FS.

Manjše neposredne učinke na saldo in na dolg sektorja država bi imele na kratek rok spremembe zahtevanih donosnosti oz. predpostavljenih obrestnih mer. Če bi se v letu 2019 predpostavljena obrestna mera financiranja dolga sektorja država zvišala za 1 o. t., bi se lahko saldo ob upoštevanju trenutne ročnostne strukture dolga ter ob predpostavljenem refinanciranju glavnice dolga, ki zapadejo v izplačilo v letu 2019, v tem letu poslabšal za okoli 0,1 % BDP. Tveganja, ki so jim lahko izpostavljene javne finance v primeru nenadnega in hitrega obrata politike obrestnih mer oz. poslabšanih razmer na mednarodnih finančnih trgih so vsaj trenutno nekoliko omejena zaradi ugodne termenske in ročnostne strukture dolga sektorja država.

3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil

Ključne ugotovitve

- Predlog Okvira predvideva spremembe le za leto 2019, kar ne odraža osnovnega namena okvira, ki je namenjen srednjeročnemu usmerjanju fiskalne politike.
- Najvišji možni obseg izdatkov, določen v predlogu Okvira, je po oceni Fiskalnega sveta glede na makroekonomske predpostavke, ki pogojujejo pričakovano raven prihodkov, previsok. Posledično je premajhen nominalni presežek salda sektorja država, ki bi moral po oceni Fiskalnega sveta v letu 2019 znašati okoli 1 % BDP.
- Slovenija glede na predlog Okvira v letu 2019 ne bo ohranila strukturnega ravnovesja, temveč se bo od njega oddaljila in ponovno izkazovala strukturni primanjkljaj. Tako zastavljena fiskalna politika pomeni prociklično delovanje v razmeroma ugodnih makroekonomskih razmerah in ne prispeva v ustreznem obsegu k oblikovanju rezerv za delovanje fiskalne politike v obdobju obrata gospodarskega cikla.
- Rast neto izdatkov sektorja država bo v letih 2018 in 2019 presegala dovoljeno po izdatkovnem pravilu.
- Slovenija bo glede na predlog OPN 2019 v letu 2019 izpolnjevala pravilo dolga, k čemur bo dobro polovico prispevala razmeroma visoka rast nominalnega BDP.

3.1 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila

Zaradi volitev v Državni zbor RS je Vlada RS predlog Okvira v oceno predložila izven z zakonodajo predvidenih terminov. Vlada RS posreduje predlog Okvira Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu glede na 2. točko 6. člena ZFisP skupaj z osnutkom Programa stabilnosti. Hkrati 6. točka 6. člena ZFisP navaja, da Vlada RS predlog sprememb okvira Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu pošlje tudi ob posredovanju predloga državnega proračuna ali njegovih sprememb v

Tabela 3.1: Simulacija izračuna maksimalnega obsega izdatkov po ZFisP

	2017	2018	2019
Delež prihodkov (% BDP)	43,2	43,3	42,9
Zahtevani strukturni napor (o.t. BDP)	0,6	0,0	0,0
Delež salda (% BDP)	0,0	0,8	0,4
Proizvodna vrzel (% potencialnega BDP)	0,0	1,6	2,1
Enkratni učinki (% BDP)	-0,1	-0,1	-0,1
BDP (mio EUR)	43.000	45.742	48.529
Delež maksimalnih izdatkov (% BDP)		42,6	41,9
A. Maksimalni obseg izdatkov (mio EUR)		19.485	20.343
B. Predlagani obseg izdatkov Okvir (mio EUR)		19.290	20.610
razlika A-B (mio EUR)		195	-267

Vir: MF predlog Okvira, OPN 2019 (dec. 18), izračuni FS.

primeru, če do 15. septembra tekočega leta ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir. Ker se je jeseni 2018 nova vlada šele oblikovala, je zakasnjena predložitev sprememb okvira razumljiva.

Predlog Okvira, ki ga je v oceno predložila Vlada RS, je spremenjen le za leto 2019 in ponovno ne odraža osnovnega namena okvira. Okvir je bil nazadnje celovito spremenjen v maju 2017, Vlada RS pa ga je novembra 2017 in avgusta 2018 le deloma preoblikovala na način, ki ni zagotavljal njegove srednjeročne usmerjenosti.¹¹ Fiskalni svet je v preteklosti že opozarjal ne celovito in neskladno spreminjanje okvira.¹² V Okviru se namreč vsako leto določi ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov za sektor država ter za blagajne javnega financiranja (državni proračun, lokalne skupnosti, ZPIZ, ZZZS) za najmanj tri prihodnja leta. S spremembo parametrov le za posamezna leta se okrni temeljni namen okvira za pripravo proračunov, to je določanje srednjeročne usmeritve fiskalne politike. Kljub negotovostim, ki spremljajo načrtovanje javnofinančne politike, bi moral sistematičen in skladen srednjeročni okvir zagotoviti informacijo o pričakovani fiskalni politiki, kar vpliva tudi na pričakovanja ekonomskih subjektov.

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

Tabela 3.2: Okvir za pripravo proračunov sektorja država

	Sektor država		Državni proračun		Občine		ZPIZ		ZZZS		BDP (UMAR) mio EUR
	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	
A. Odlok o okviru, avgust 2018 (UL RS 57/2018)											
2018	0,4	19.290	0,1	9.625	0,0	2.174	0,0	5.381	0,0	2.873	45.265
2019	0,2	19.512	-0,6	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
B. Predlog spremembe Odloka o okviru, december 2018											
2018	0,4	19.290	0,1	9.625	0,0	2.174	0,0	5.381	0,0	2.873	45.742
2019	0,4	20.610	0,3	10.160	0,1	2.235	0,0	5.530	0,0	3.055	48.529
2020	0,4	19.952	-0,6	9.942	0,1	2.219	0,0	5.842	0,0	3.087	51.445
C. Simulacija okvira, december 2018 (Fiskalni svet)											
2019	0,9	20.343	...	...	...	...	...	...	...	...	48.529
Razlika: B-A											
2019	0,2	1.098	0,9	463	0,0	61	0,0	-70	0,0	111	1.022
Razlika: C-A											
2019	0,7	831	...	...	...	...	...	...	...	...	1.022
Razlika: C-B											
2019	0,5	-267	...	...	...	...	...	...	...	...	0

Viri: Uradni list RS, UMAR, MF predlog okvira in preračuni FS.

¹¹ Ob sprejemanju Programa stabilnosti – dopolnitev 2018, vlada okvira, zaradi opravljanja le tekočih poslov, ni spreminjala.

¹² To je storil npr. ob pripravi Ocene skladnosti proračunskih dokumentov za leta 2018-2020 s fiskalnimi pravili v oktobru 2017. Razpoložljivo na:

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

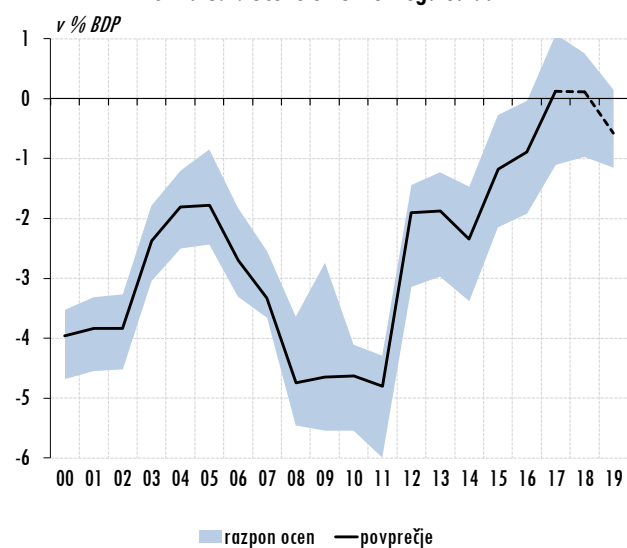
gospodarstva) je v simulacijah v obdobju sprememb tokratnega predloga Okvira upoštevana formula za primer, ko je raven dejanskega BDP nad potencialno (4. točka 3. člena ZFisP). V tem primeru je maksimalni obseg izdatkov določen tako, da se predvideni obseg prihodkov sektorja država zmanjša za napovedani obseg potencialnega BDP, pomnoženega s faktorjem, ki odraža stanje gospodarstva v poslovnem ciklu. Pri tem se ne upoštevajo začasni oz. enkratni izdatki.

Glede na trenutne in pričakovane makroekonomske razmere in glede na cilje, prikazane v predlogu Okvira, je maksimalni obseg izdatkov prevelik in posledično presežek sektorja država premajhen. Ugodnejše makroekonomske razmere vplivajo tako na višjo raven prihodkov, ki so odvisni od makroekonomskih osnov, kot na določitev višjega maksimalnega obsega izdatkov, ki pa je odvisna tudi od ocene cikličnega položaja gospodarstva. Predvideni obseg izdatkov v predlogu OPN 2019 je za leto 2018 večji za okoli 140 mio EUR od dovoljenega po veljavnem Okviru. V letu 2019 bi moral biti maksimalno dovoljen obseg izdatkov ob ravni BDP, ki je za dobro 1 mrd EUR višja od upoštevanega v predhodnem Okviru, nižji za okoli 270 mio EUR glede na predlog Okvira. K temu prispevata razmeroma visok položaj v gospodarskem ciklu in upoštevanje napovedi višjih prihodkov. S tem bi lahko bil dosežen presežek nominalnega salda sektorja država na ravni okoli 1 % BDP. Ob tem bi bila maksimalna raven izdatkov še vedno za okoli 830 mio EUR višja kot je bila določena v trenutno veljavnem okviru iz avgusta 2018. Rast tako določenih izdatkov bi v letu 2019, v nasprotju s predlogom Okvira in predlogom OPN 2019, zaostajala za predvideno rastjo prihodkov.¹³

3.2 Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja in izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu

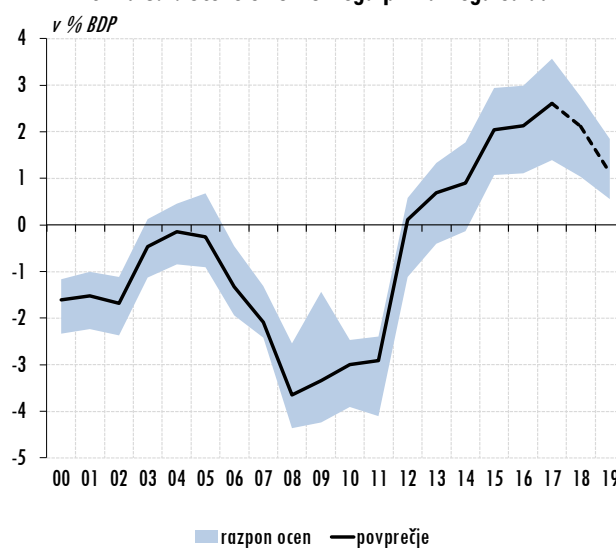
Slovenija bi morala glede na trenutne ocene srednjeročnega fiskalnega cilja v prihodnje vsaj ohranjati izravnani strukturni saldo. Srednjeročni fiskalni cilj mora v obliki ciljnega strukturnega salda¹⁴ država določiti v Programu stabilnosti. Ob pripravi zadnjih proračunskih dokumentov sta Fiskalni svet in Evropska komisija zahtevani srednjeročni cilj ocenila na ravni 0,25 % BDP. Vlada pa si je za cilj, na podlagi navedb v Programu stabilnosti – dopolnitev 2018, zastavila doseganje strukturno

Slika 3.1: Ocene strukturnega salda



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. Glej opombo pod Tabelo 4.4.

Slika 3.2: Ocene strukturnega primarnega salda



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. Glej opombo pod Tabelo 4.4.

¹³ Prihodki so v Okviru določeni implicitno na podlagi maksimalne ravni izdatkov in ciljnega salda sektorja država.

¹⁴ Strukturni saldo je definiran kot saldo sektorja država, iz katerega so izločeni ciklični vplivi ter enkratni in začasni dejavniki.

izravnane salda do leta 2020. Slednje ni ustrezno glede na pravila Pakta stabilnosti in rasti, ki ne določa leta, v katerem mora biti srednjeročni cilj dosežen, ampak določa le letno dinamiko približevanja cilju. EK in Vlada RS morata nov srednjeročni fiskalni cilj določiti spomladi 2019, eno leto po objavi Poročila o staranju 2018.¹⁵

Potem ko so bili v zadnjih letih narejeni koraki k doseganju srednjeročnega fiskalnega cilja in je strukturni saldo v letu 2018 ostal v ravnovesju, bo v letu 2019 prišlo do občutnega oddaljevanja od tega cilja. Strukturni saldo se je v zadnjih letih po vseh ocenah, ki jih uporablja Fiskalni svet, pomembno znižal in v letu 2017 po trenutnih ocenah dosegel ravnovesno raven. V letu 2018 se je ta raven ohranila, projekcije oziroma ciljne vrednosti nominalnega salda, določene v predlogu Okvira pa nakazujejo, da bi lahko v letu 2019 prišlo do občutnejšega odmika od ravni, ki omogoča doseganje srednjeročne fiskalne vzdržnosti. Strukturni saldo naj bi se namreč poslabšal in prešel v primanjkljaj, ki naj bi po projekcijah iz predloga Okvira in po trenutnih ocenah Fiskalnega sveta znašal -0,6 % BDP. K poslabšanju naj bi približno polovico prispevalo krčenje strukturnih prihodkov, predvsem na račun nižjih prilivov iz udeležbe države pri dobičku javnih podjetij, polovico pa povečanje izdatkov, v veliki meri zaradi predvidene visoke rasti investicijske porabe.

Oddaljevanje od srednjeročnega fiskalnega cilja je neustrezno z vidika potrebe po izvajanju proticiklične fiskalne politike in Slovenijo potiska v položaj, ko bo morala znova dosegati razmeroma visok fiskalni napor za uravnoteženje strukturnega dela javnih financ. Naslednje leto naj bi bile gospodarske razmere kljub umirjanju dinamike gospodarske aktivnosti na raven, ki bo blizu rasti dolgoročnega potenciala, še ugodne. S prociklično naravnano politiko se zamuja priložnost ustvarjanja zadostnega manevrskega prostora v dobrih časih za blaženje negativnih posledic gospodarskega ohlajanja v prihodnje. Predvideno občutno oddaljevanje od srednjeročnega cilja prihodnje leto pomeni tudi, da bo po letu 2019 znova potrebno opraviti precejšen strukturni napor za strukturno uravnoteženje javnih financ.¹⁶ Pakt stabilnosti in rasti zahtevan strukturni napor določa glede na ocene proizvodne vrzeli, višino javnega dolga in oceno tveganj glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Zahtevani strukturni napor lahko letno znaša tudi več kot eno odstotno točko BDP, za Slovenijo pa bi po trenutno razpoložljivih podatkih in ocenah znašal med 0,5 in 1 o.t. BDP.

Tabela 3.3: Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu

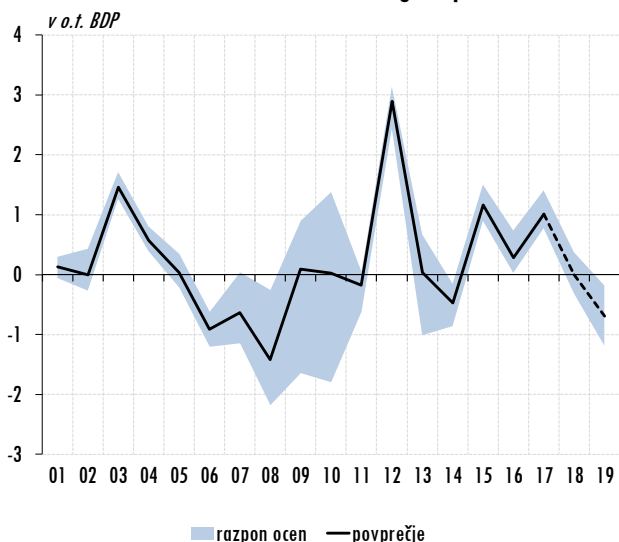
	2017	2018	2019
Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	0,25	0,25	0,25
Strukturni saldo	0,1	0,1	-0,6
Sprememba strukturnega salda	1,0	0,0	-0,7
Zahtevana sprememba strukturnega salda	0,6	0,0	0,0
Odstopanje (v % BDP)	0,4	0,0	-0,7
Odstopanje (v mio EUR)	177	-2	-334
Presežno odstopanje		✓	✗
Sprememba strukturnega salda - dvoletno povprečje	0,6	0,5	-0,3
Zahtevana sprememba strukturnega salda - dvoletno povprečje	0,6	0,3	0,0
Presežno odstopanje		✓	✗

Vir: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. Glej tudi opombo pod Tabelo 4.4

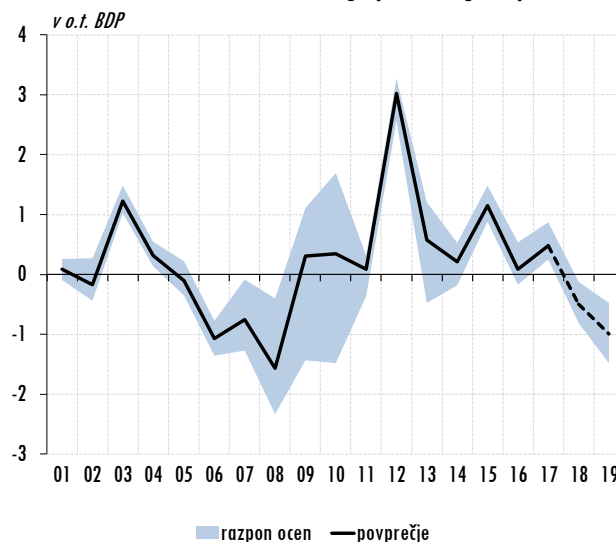
¹⁵ Na podlagi novih podatkov, predvsem Poročila o staranju 2018 in nižjega dolga sektorja država, ter pravil EU (na podlagi Uredbe EC 1466/97) bi se lahko v prihodnje srednjeročni fiskalni cilj znižal za do 0,25 % BDP (ocena je prikazana v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017 (maj, 2018)).

¹⁶ 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 srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko oziroma s strukturnim naporom, določenim na podlagi Pakta stabilnosti in rasti.

Slika 3.3: Ocene strukturnega napora



Slika 3.4: Ocene strukturnega primarnega napora



Vir: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. Glej opombo pod tabelo 4.4.

Vir: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. Glej opombo pod tabelo 4.4.

Le enoletno obdobje ocenjevanja onemogoča dokončno oceno glede verjetnosti uvedbe postopka presežnega odstopanja. Evropska komisija sproži postopek presežnega odstopanja v primeru, ko odstopanje od zahtevane prilagoditve strukturnega salda države, ki ne dosega MTO, presega 0,5 % BDP ali če presega 0,25 % BDP v povprečju dveh zaporednih let, pri čemer se med drugim upošteva tudi izpolnjevanje izdatkovnega pravila. Postopek se prične z opozorilom na podlagi podatkov o realizaciji in lahko v končni fazi pomeni tudi kazen v obliki obrestovanega depozita države članice v višini največ 0,2 % BDP. Izkušnje iz preteklosti kažejo, da so finančni trgi še posebej občutljivi na makroekonomska in javnofinančna dogajanja v manjših državah, kar lahko vodi v prekomerno višanje zahtevanih donosnosti na instrumente financiranja sektorja država v teh državah v primerjavi z večjimi gospodarstvi.¹⁷

Gibanje strukturnega primarnega salda je še manj ugodno od predvidene dinamike strukturnega salda, kar odraža pomembno vlogo krčenja izdatkov za obresti pri vodenju javnofinančne politike. Ocene nakazujejo, da se je presežek strukturnega primarnega salda, iz katerega so izključeni ciklični in enkratni dejavniki ter izdatki za obresti, že v letu 2018 znižal za okoli 0,5 o.t. Izdatki za obresti, ki so se v 2018 znižali za 0,5 o.t. BDP so tako v celoti prispevali k ohranjanju izravnane strukturnega položaja javnih financ. V letu 2019 naj bi se presežek strukturnega primarnega salda glede na predlog OPN 2019 znižal še za dodatno 1 o. t. BDP in naj bi znašal le še okoli 1 % BDP. Večje poslabšanje v primerjavi s povečanjem strukturnega primanjkljaja nakazuje nadaljnji velik prispevek pričakovanega zmanjševanja izdatkov za obresti v trenutno zastavljenem zasledovanju javnofinančnih ciljev. Vendar postaja prostor za nižanje implicitne obrestne mere in s tem ugodnega prispevka nižanja izdatkov za obresti s pričakovano postopno odpravo ukrepov rahljanja denarne politike vedno ožji.

¹⁷ Empirično potrjeno za primer Slovenije v Žakelj, Roter, Jesenko: Ali so zahtevane donosnosti na slovenske obveznice previsoke? Prikazi in analize 6/2011, Banka Slovenije.

3.3 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.¹⁸ 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 iz OPN 2019 rast neto izdatkov presega dovoljeno rast v letih 2018 in 2019 po obeh načinih ocenjevanja (z in brez enkratnih učinkov). Pri izračunu izdatkovnega pravila smo uporabili podatke UMAR o dolgoročni rasti potencialnega proizvoda, ki se ob razmeroma visoki rasti zaposlenosti in investicij povečuje. Vendar se hkrati zaradi povečanega zahtevanega strukturnega napora povečuje tudi koeficient prilagajanja. Na tej podlagi bi se lahko neto izdatki letos in prihodnje leto povečali za 1,9 % in 3,5 %, po podatkih iz OPN 2019 pa bo rast izdatkov v obeh letih presejala dovoljeno.¹⁹ Preverili smo tudi ali je rast izdatkov v povprečju podobna rasti dolgoročnega gospodarskega potenciala, ki znaša po trenutnih ocenah okoli 5 %.²⁰ Predvidena rast izdatkov v letu 2019 vsaj za dobro odstotno točko prehiteva tudi to mejo, kar nakazuje nujnost čimprejšnjega resnega definiranja ukrepov za strukturno izboljšanje javnih financ.

Tabela 3.4: Izpolnjevanje izdatkovnega pravila

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

Viri: SURS, UMAR, MF OPN 2019 (dec. 18), preračuni FS.

¹⁸ Podrobneje o izdatkovnem pravilu Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018 Edition, stran 48–53 (marec 2018).

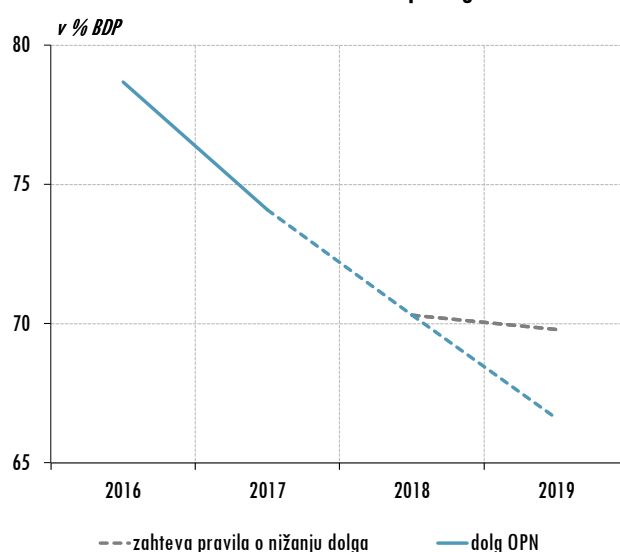
¹⁹ Skladno s pravili Pakta stabilnosti in rasti se nekateri kriteriji za izdatke v letu t določijo spomladi predhodnega leta (t-1). Ti kriteriji so srednjeročna rast potencialnega BDP ter podatki o primarnih izdatkih in o deflatorju BDP.

²⁰ Realna rast potencialnega proizvoda okoli 3 % in rast cen oziroma deflatorja okoli 2 %. Povprečna nominalna rast potencialnega proizvoda v obdobju 2000-2017 je znašala 4,5 %.

3.4 Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Slovenija bo v letu 2019 glede na predlog OPN 2019 predvidoma izpolnjevala pravilo dolga, nekaj več kot polovico bo k temu prispevala rast nominalnega BDP. Slovenija mora po preteku triletnega prehodnega obdobja po izstopu države iz postopka EDP, v katerem je morala Slovenija dolg zniževati po posebnih pravilih, izpolniti pravilo o postopnem zniževanju dolga. Prehodno triletno obdobje se je izteklo v letu 2018. Od vključno leta 2019 dalje se mora tako delež dolga 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 glede na zatečeno raven dolga pomeni zahtevo po znižanju deleža dolga za okoli pol odstotne točke BDP letno. Projekcije dolga v predlogu OPN 2019 nakazujejo, da naj bi bilo to pravilo v letu 2019 izpolnjeno. Projekcije hkrati kažejo, da bo nekaj več kot polovica pričakovanega znižanja deleža dolga posledica razmeroma visoke rasti nominalnega BDP.

Slika 3.5: Pravilo o nižanju dolga



Vir: MF OPN (dec. 18), SURS, preračuni FS.

4. Statistična priloga

Tabela 4.1: Primerjava makroekonomskih napovedi za 2018 in 2019

	2018					2019				
	BS (jun.18)	UMAR (sep.18)	IMF (okt.18)	EK (nov.18)	OECD (nov.18)	BS (jun.18)	UMAR (sep.18)	IMF (okt.18)	EK (nov.18)	OECD (nov.18)
BDP	4,6	4,4	4,5	4,3	4,4	3,9	3,7	3,4	3,3	3,6
Izvoz proizvodov in storitev	7,6	8,2	8,7	8,1	8,1	7,2	6,6	6,1	6,2	6,4
Uvoz proizvodov in storitev	8,1	8,0	9,6	8,0	8,0	7,7	7,1	7,0	6,9	6,9
Saldo menjave s tujino, prispevek k rasti	0,3	0,9		0,8	0,9	0,2	0,3		0,1	0,3
Zasebna potrošnja	3,5	2,7		2,2	2,3	3,1	2,6		2,9	2,6
Državna potrošnja	1,8	2,7		2,8	2,7	1,8	2,0		1,6	2,0
Bruto investicije v osnovna sredstva	10,8	9,0		9,0	9,0	9,5	8,5		7,5	8,5
Spremembe zalog, prispevek k rasti	0,2	-0,1		0,2	-0,1	0,0	0,0		0,0	0,0

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

Tabela 4.2: Temeljni agregati sektorja država

	01-02			03-04			Npoved MF					
	2017	2018	sprememba	2017	2018*	sprememba	2017	2018**	v mio EUR	v mio EUR	sprememba	v %
PRIHODKI SKUPAJ	9.048	9.625	576	9.544	10.168	623	18.593	19.793	1.200	1.200	6,5	6,5
DAVKI	4.557	4.902	345	4.834	5.198	364	9.390	10.100	709	709	7,6	7,6
Davki na proizvodnjo in uvoz	2.911	3.078	167	3.231	3.445	214	6.142	6.523	381	381	6,2	6,2
Tekoči davki na dohodek, priloženje itd.	1.641	1.819	178	1.596	1.744	149	3.236	3.563	327	327	10,1	10,1
Davki na kapital	5	5	0	7	9	2	12	14	1	1	12,1	12,1
SOCIALNI PRISPEVKI	3.098	3.324	226	3.273	3.487	213	6.371	6.811	440	440	6,9	6,9
PRIHODKI OD LASTNINE	289	193	-95	202	305	103	491	499	7	7	1,5	1,5
OSTALO	1.105	1.206	101	1.235	1.178	-57	2.340	2.383	44	44	1,9	1,9
IZDATKI	9.086	9.407	321	9.479	10.020	541	18.564	19.427	862	862	4,6	4,6
SREDSTVA ZA ZAPOSLENE	2.394	2.516	122	2.418	2.598	180	4.812	5.114	302	302	6,3	6,3
VMEŠNA POTROŠNJA	1.295	1.403	108	1.403	1.405	2	2.698	2.809	110	110	4,1	4,1
SOCIALNI TRANSFERI	3.614	3.726	111	3.712	3.950	238	7.326	7.676	349	349	4,8	4,8
OBREŠTI	530	476	-54	542	430	-112	1.071	906	-166	-166	-15,5	-15,5
SUBVENCIJE	154	164	11	168	156	-13	322	320	-2	-2	-0,6	-0,6
BRUTO INVESTICIJE V OSNOVNA SREDSTVA	639	697	58	692	858	166	1.332	1.555	224	224	16,8	16,8
KAPITALSKI TRANSFERJI	115	63	-52	122	157	35	237	220	-18	-18	-7,4	-7,4
OSTALO	344	361	18	421	466	45	765	828	63	63	8,2	8,2
Saldo	-37	218	255	66	148	82	28	366	337	337	6,4	6,4
Primarni saldo	492	693	201	607	578	-29	1.100	1.272	172	172	0,7	0,7
Saldo, v % BDP	-0,2	1,0	1,2	0,3	0,6	0,3	0,1	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Primarni saldo, v % BDP	2,4	3,1	0,7	2,7	2,5	-0,3	2,6	2,8	2,8	2,8	0,2	0,2
BDP nominalno, v mio EUR	20.804	22.268	7,0	22.196	23.474	1.278	43.000	45.742	2.742	2.742	6,4	6,4

Vr: SURS, MF: Opombe: *implicitno gibanje, da so dosežene napovedi MF; **napoved MF iz Osnovka proračunskega načrta 2019 (dec. 18). Vrednosti napovedi so izračunane posredno iz znakovanih deležev v BDP, zato se postavke ne seštevajo.

Tabela 4.3: Temeljni agregati sektorja država - realizacija in napovedi za obdobje 2017–2019

v mio EUR	2017		2018				2019				
	realizacija SURS	PS (apr. 18)	OPN (okt. 18)	OPN (dec. 18)	dec.18 - apr. 18	dec.18 - okt. 18	PS (apr. 18)	OPN (okt. 18)	OPN (dec. 18)	dec.18 - apr. 18	dec.18 - okt. 18
Neto posojanje / neto izposojanje	28	163	229	366	203	137	89	97	199	110	102
Skupaj prihodki sektorja država	18.593	19.707	19.623	19.793	86	169	20.668	20.576	20.804	136	228
Skupaj davki	9.390	9.988	10.018	10.100	111	82	10.428	10.337	10.473	44	136
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.142	6.457	6.450	6.523	66	73	6.663	6.600	6.692	29	92
Tekoči davki na dohodek in premoženje	3.236	3.522	3.568	3.563	41	-5	3.751	3.737	3.766	15	29
Davki na kapital	12	14	0	14	0	14	15	0	15	0	15
Prispevki za socialno varnost	6.371	6.741	6.816	6.811	70	-5	7.154	7.085	7.105	-49	19
Prihodki od lastnine	491	382	457	499	117	41	372	388	442	70	53
Drugi prihodki	2.340	2.595	2.333	2.388	-207	55	2.714	2.718	2.786	72	68
Skupaj odhodki sektorja država	18.564	19.539	19.395	19.427	-112	32	20.579	20.479	20.605	27	126
Sredstva za zaposlene	4.812	5.120	5.123	5.114	-6	-9	5.388	5.387	5.406	18	19
Vmesna potrošnja	2.698	2.767	2.836	2.809	41	-27	2.813	2.912	2.897	84	-15
Socialna nadomestila	7.326	7.580	7.639	7.676	96	37	7.968	7.959	7.978	11	19
Izdatki za obresti	1.071	932	915	906	-26	-9	833	825	806	-28	-19
Subvencije	322	331	320	320	-11	0	342	340	359	17	19
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.332	1.603	1.509	1.555	-47	46	1.915	1.941	2.053	138	112
Kapitalski transferji, odhodki	237	172	229	220	47	-9	164	243	194	30	-49
Drugi odhodki	765	1.030	823	828	-202	5	1.151	922	912	-239	-10

Vr: Realizacija za 2017: SURS, Napovedi: Program stabilnosti 2018 (PS apr. 18), Osnutek proračunskega načrta 2019 (OPN okt. 2018), Osnutek proračunskega načrta 2019 (OPN dec. 2018), preračuni FS. Vrednosti napovedi so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, zato se postavke ne seštevajo.

Tabela 4.4: Ocene proizvodne vrzeli*

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, 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 4.5: Ocene strukturnega salda

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi tabele 4.4.

Tabela 4.6: Ocene strukturnega napora

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi tabele 4.4.

Tabela 4.7: Ocene strukturnega primarnega salda

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi tabele 4.4.

Tabela 4.8: Ocene strukturnega primarnega napora

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

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi tabele 4.4

Tabela 4.9: Izdatkovno pravilo

	<i>v mio EUR, razen če je navadeno drugače</i>	2017	2018	2019
(1)	Izdatki sektorja država	18.564	19.428	20.608
(2)	Izdatki za obresti	1.071	904	807
(3)	Izdatki za programe EU, ki so v celoti financirani s sredstvi EU	398	476	898
(4)	Investicije brez sredstev EU, porabljenih za investicije v letu t-3	1.400	1.119	1.234
(5)	Investicije brez sredstev EU, porabljenih za investicije v letu t-2	1.119	1.234	1.258
(6)	Investicije brez sredstev EU, porabljenih za investicije v letu t-1	1.234	1.258	1.456
(7)	Investicije brez EU sredstev, porabljenih za investicije	1.258	1.456	1.727
(8)	Letno povprečje investicij v letih t-3 do t	1.252	1.267	1.419
(9)	Ciklični izdatki za brezposelnost	8	9	10
(10)	Enkratni ukrepi na strani izdatkov	-40	-41	-24
(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)	17.082	17.849	18.584
(18)	Popravljeni izdatki brez (14) in (16) (nominalno)	17.082	17.849	18.584
(19)	Rast neto izdatkov (nominalno v %)	0,6	4,5	4,1
(20)	MTO (v % BDP)	0,25	0,25	0,25
(21)	Strukturni saldo (v % BDP)	0,1	0,1	-0,6
(22)	Meja izdatkov (realno v %)	0,5	0,6	0,9
(23)	Deflator BDP (rast v %)	1,6	2,0	2,4
(24)	Meja izdatkov (nominalno v %)	2,2	2,6	3,3
(25)	Odstopanje v letu t (nominalno)	260	-322	-147
(26)	BDP (nominalno)	43.000	45.742	48.529
(27)	Odstopanje v letu t (% BDP)	0,6	-0,7	-0,3
(28)	Povprečno odstopanje v letih t in t-1 (% BDP)	0,1	-0,1	-0,5
(29)	Skupaj diskrecijski ukrepi na strani prihodkov (nominalno) brez enkratnih ukrepov	57	0	0
(30)	Popravljeni izdatki (nominalno) brez enkratnih učinkov	17.042	17.808	18.560
(31)	Popravljeni izdatki (nominalno) brez enkratnih učinkov in ukrepov na prihodkovni strani, ki jih zahteva zakonodaja	16.985	17.808	18.560
(32)	Rast neto izdatkov (nominalno) brez enkratnih učinkov (v %)	0,3	4,5	4,2
(33)	Odstopanje v letu t (nominalno) brez enkratnih učinkov	320	-322	-165
(34)	Odstopanje v letu t brez enkratnih učinkov (% BDP)	0,7	-0,7	-0,3
(35)	Povprečno odstopanje brez enkratnih učinkov v letih t in t-1 (% BDP)	0,2	0,0	-0,5

Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS.