



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

**Ocena skladnosti javnofinančne politike s
fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa
stabilnosti 2019 in predloga Odloka o okviru za
pripravo proračunov sektorja država za
obdobje od 2020 do 2022**

April 2019

Številka dokumenta: 30-2/2019/3

Ocena je narejena na podlagi predloga Okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in osnutka Programa stabilnosti 2019, ki ju je Fiskalni svet prejel 10. 4. 2019. Nekatere vrednosti napovedi v EUR so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, prikazanih v Programu stabilnosti 2019, zato se določene postavke ne seštevajo. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 10. 4. 2019.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	8
1. Makroekonomske razmere in napovedi za obdobje 2019–2022	9
1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi	9
1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva	11
1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Programov stabilnosti 2019 in 2018	12
1.4 Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija	13
2. Predvidena javnofinančna gibanja v osnutku Programa stabilnosti 2019	15
2.1 Pregled napovedi javnofinančnih gibanj	15
2.2 Primerjava napovedi javnofinančnih gibanj v Programih stabilnosti 2019 in 2018	20
2.3 Tveganja za javne finance	20
3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v predlogu Okvira in v osnutku Programa stabilnosti 2019	23
3.1 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila	23
3.2 Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja	26
3.3 Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu	28
3.4 Izpolnjevanje izdatkovnega pravila	28
3.5 Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država	29
4. Statistična priloga	30

KAZALO SLIK:

Slika 1	Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001–2022	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	Prispevki k medletni rasti realnega BDP	9
Slika 1.2	Prispevki k rasti nominalnega BDP	10
Slika 1.3	Rast makroekonomskih agregatov	10
Slika 1.4	Ocene proizvodne vrzeli	11
Slika 1.5	Ocene proizvodne vrzeli za 2019–2022	11
Slika 1.6	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005–2019	12
Slika 1.7	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla	12
Slika 1.8	Pričakovanja v mednarodnem okolju	13
Slika 1.9	Napovedi realne rasti BDP v Sloveniji za 2019	13
Slika 2.1	Temeljni agregati sektorja država 2018 - sprememba glede na 2017	15
Slika 2.2	Temeljni agregati sektorja država 2018 - razlika med realizacijo in napovedjo iz OPN 2019	15
Slika 2.3	Saldo in primarni saldo sektorja država	16
Slika 2.4	Sprememba nominalnega salda sektorja država	16
Slika 2.5	Vrste prihodkov in njihove osnove	17
Slika 2.6	Rast prihodkov sektorja država	17
Slika 2.7	Kategorije izdatkov	18
Slika 2.8	Struktura rasti investicij 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 2021 in 2017, primerjava PS2019 in PS2018	20
Slika 2.12	Razlika med realizacijo in napovedmi izdatkov v Programih stabilnosti pred dvema letoma	21
Slika 2.13	Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na spremembo rasti BDP	22
Slika 2.14	Ocene občutljivosti dolga sektorja države (ESA) na spremembo rasti BDP	22
Slika 2.15	Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere za 1 odstotno točko	22
Slika 2.16	Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere za 1 odstotno točko	22
Slika 3.1	Strukturni saldo v srednjeročnem obdobju	24
Slika 3.2	Ocene maksimalnih izdatkov sektorja država	24
Slika 3.3	Ocene strukturnega salda	27
Slika 3.4	Ocene strukturnega primarnega salda	27
Slika 3.5	Pravilo o nižanju dolga	29

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 1.1	Napovedi UMAR	13
Tabela 2.1	Ključne kategorije prihodkov in izdatkov 2018–2022	16
Tabela 3.1	Predhodni Okvir in simulacija Okvira za pripravo proračunov sektorja država	25
Tabela 3.2	Izračun spoštovanja pravila o maksimalnem obsegu izdatkov	26
Tabela 4.1	Primerjava makroekonomskih napovedi za 2019 in 2020	30
Tabela 4.2	Primerjava realizacije in napovedi za obdobje 2017–2021 v mio EUR	31
Tabela 4.3	Ocene proizvodne vrzeli	32
Tabela 4.4	Ocene strukturnega salda	33
Tabela 4.5	Ocene strukturnega napora	34
Tabela 4.6	Ocene strukturnega primarnega salda	35
Tabela 4.7	Ocene strukturnega primarnega napora	36
Tabela 4.8	Maksimalni izdatki in odstopanje od Okvira	37

POVZETEK

Fiskalni svet po pregledu predloga Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država in osnutka Programa stabilnosti 2019 za obdobje 2019–2022 ugotavlja, da predvidena javnofinančna gibanja letos odstopajo od fiskalnih pravil, od leta 2020 naprej pa so z njimi skladna. Projekcije v predloženih dokumentih so sicer zastavljene blizu mejnih dovoljenih vrednosti fiskalnih pravil. Ob tem so izpostavljene precejšnje tveganje, ki izvirajo zlasti iz nekaterih napovedanih, a v predloženih dokumentih še ne upoštevanih, ukrepov ekonomske politike. Tveganja izhajajo tudi iz makroekonomskega okolja. Nadaljevanje ugodnih razmer bo omogočalo sprejem potrebnih strukturnih ukrepov, ki bodo zagotovili dolgoročno vzdržnost javnih financ, zlasti v luči naraščajočih javnofinančnih pritiskov, povezanih s staranjem prebivalstva.

Glede makroekonomskih in javnofinančnih projekcij Fiskalni svet ugotavlja:

- Gospodarska rast je trenutno višja od ocenjene rasti potencialnega proizvoda. V obdobju Programa stabilnosti 2019 se bo pozitivna proizvodna vrzel le postopno zapirala. Pričakuje se večanje prispevka domačega povpraševanja h gospodarski rasti, omejitve na trgu dela, povezane tudi z demografskimi dejavniki, pa naj bi vplivale na povečane stroškovne pritiske.
- Gospodarska rast, njena spremenjena struktura in nadaljnje znižanje izdatkov za obresti so bili ključni dejavniki lanskega izboljšanja stanja javnih financ. Program stabilnosti 2019 predvideva v obdobju 2019–2022 presežek sektorja država na ravni okoli 1 % BDP. Po letošnji okrepitvi rasti prihodkov in izdatkov naj bi se rasti v prihodnjih letih umirile, kar je po naši oceni tudi posledica nedorečenosti politik od prihodnjega leta naprej.

Glede izpolnjevanja veljavnih fiskalnih pravil (prikazano v Tabeli 1) na podlagi predloga Okvira in projekcij v Programu stabilnosti 2019 so glavne ugotovitve naslednje:

- Po oceni Fiskalnega sveta predložene javnofinančne projekcije v Programu stabilnosti 2019 za leto 2019 niso skladne s fiskalnimi pravili. Program stabilnosti 2019 namreč za leto 2019 predvideva višjo raven izdatkov sektorja država, kot je bila predvidena v decembra 2018 sprejetem Okviru za pripravo proračunov za obdobje 2018–2020.
- Kriterij EU, da s prihodnjim letom za Slovenijo primanjkljaj strukturnega salda ne sme biti višji kot -0,25 % BDP, bo v obdobju projekcij dosežen. Za skladnost s tem pravilom v obdobju 2020–2022 glede na trenutno ocenjeno izhodiščno stanje v letu 2019 ni potreben strukturni napor. Program stabilnosti 2019 srednjeročne uravnoteženosti kot cilja iz 3. člena Zakona o fiskalnem pravilu izrecno ne opredeli. Strukturni saldo naj bi bil srednjeročno izravnani v letu 2022 ob upoštevanju trenutnih ocen dolžine poslovnega cikla, ocene pa kažejo, da bi bilo za doseg tega cilja v prihodnosti potrebno tudi ustvarjanje strukturnih presežkov.
- Izdatkovno pravilo EU v letu 2019 ne bo izpolnjeno. V letu 2020 in v povprečju obeh let pa bodo neto izdatki rasli počasneje od ocenjene dolgoročne rasti potencialnega proizvoda.
- Pravilo dolga naj bi bilo v celotnem obravnavanem obdobju izpolnjeno, saj se bo delež dolga v BDP predvidoma zniževal z ustrežno dinamiko, v letu 2021 pa naj bi se znižal pod mejo 60 % BDP.

- Ob upoštevanju povprečja širšega nabora ocen proizvodne vrzeli bo domače fiskalno pravilo ob uresničitvi projekcij v obdobju 2020–2022 izpolnjeno, saj predvidene ravni izdatkov v vseh letih zaostajajo za trenutnimi ocenami maksimalno dovoljenih izdatkov na podlagi Zakona o fiskalnem pravilu.

Predvideno večanje nominalnega presežka je po mnenju Fiskalnega sveta povezano s precejšnjimi negativnimi tveganji. To zahteva dosledno spoštovanje načela previdnosti pri načrtovanju glavnih agregatov fiskalne politike, ki ga odraža 4. člen Zakona o fiskalnem pravilu. Zato Fiskalni svet kljub predvidenemu izpolnjevanju fiskalnih pravil v predlogu Okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in v osnutku Programa stabilnosti 2019 opozarja na naslednja tveganja, povezana s projekcijami v obeh dokumentih:

- V projekcijah, vključenih v predložene dokumente, so trenutno upoštevani le ukrepi, ki bodo pozitivno vplivali na javnofinančna gibanja.
- Tveganja na strani prihodkov so povezana predvsem z možnim poslabšanjem razmer v mednarodnem okolju ter z ukrepi, ki jih je vlada že napovedala, a še niso bili vključeni v ocenjevane dokumente.
- Tveganja na strani izdatkov so povezana predvsem z napovedanimi ukrepi, ki bi lahko bistveno poslabšali ne le kratkoročne, temveč predvsem dolgoročne izglede javnih financ, ter z morebitnimi dodatnimi zahtevami po večanju izdatkov.

Oba predložena dokumenta skladno z zakonodajo predstavljata podlago srednjeročnega proračunskega načrtovanja. Fiskalni svet pričakuje, da bodo ob spremenjenih okoliščinah tudi proračunski dokumenti ustrezno spremenjeni in bodo tudi ob spremembah vedno umeščeni v celovit večletni srednjeročni okvir skladno z zahtevami zakonodaje.

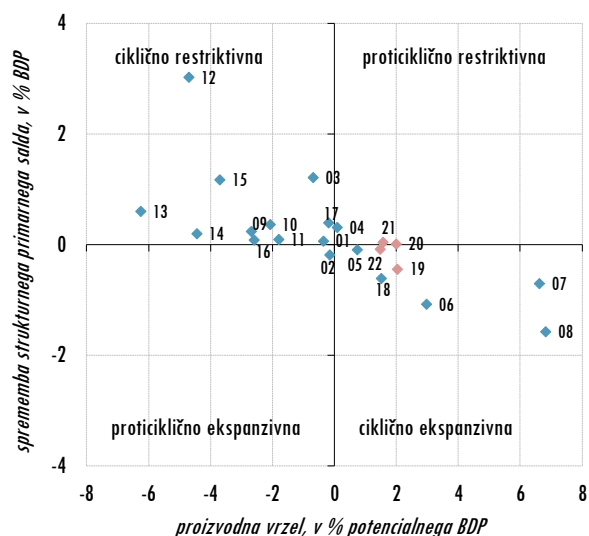
Predvideni približno izravnani strukturni položaj javnih financ v prihodnjem srednjeročnem obdobju in vztrajanje ugodnih makroekonomskih razmer odpirata možnosti za izvedbo široko zasnovanih strukturnih reform. Te bi morale že v začetnem obdobju političnega cikla ustrezno nasloviti pričakovano dolgoročno poslabšanje položaja javnih financ, povezanega s staranjem prebivalstva. V nasprotnem primeru se bodo tudi ob odsotnosti makroekonomskih šokov pritiski na javne finance večali in sčasoma zahtevali nepriljubljene ukrepe, ki lahko negativno vplivajo na blaginjo prebivalstva.

Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

		2019	2020	2021	2022
A	Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)	✗	✓	✓	✓
B	Izdatkovno pravilo	✗	✓		
C	Zmanjševanje bruto dolga sektorja država	✓	✓	✓	✓
D	Domače fiskalno pravilo	✗	✓	✓	✓
A	Strukturni saldo (v % BDP)	-0,1	0,0	0,4	0,5
	<i>Srednjeročni javnofinančni cilj (MTO)</i>	0,25	-0,25	-0,25	-0,25
	<i>Srednjeročna uravnoteženost (povprečje 8 let)*</i>				-0,1
B	Rast neto izdatkov - nominalno (v %)	5,3	3,9		
	<i>Dovoljena rast izdatkov sektorja država - nominalno (v %)</i>	5,1	4,9		
C	Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	65,4	61,3	57,9	54,7
	<i>Dovoljena raven dolga (v % BDP)</i>	69,6	69,1	68,6	68,1
D	Obseg izdatkov v predlogu Okvira 2020-2022 (mio EUR)	...	21.480	22.160	23.000
	<i>Maksimalni obseg izdatkov (mio EUR)</i>	...	21.546	22.375	23.270

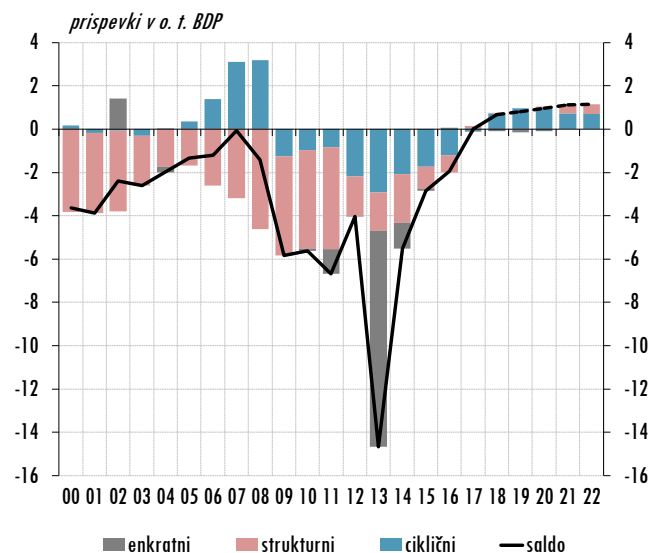
Vir: SURS, MF, ocene in preračuni FS. Opomba: * Uravnoteženost skozi celoten gospodarski cikel.

Slika 1: Naravnost fiskalne politike v obdobju 2001–2022



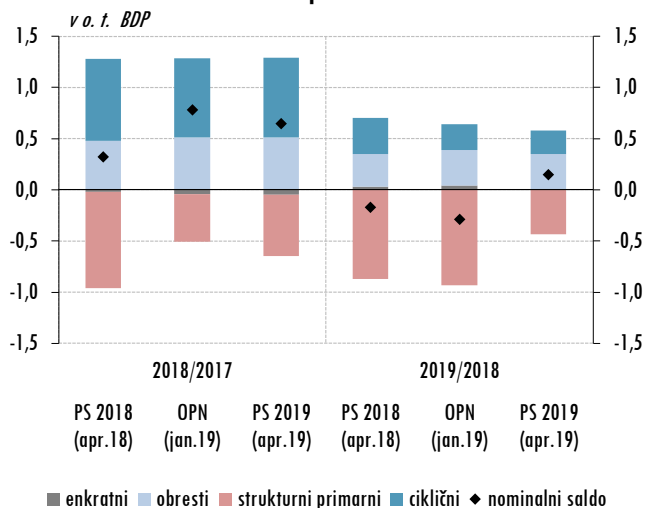
Vir: SURS, MF, UMAR, IMF, OECD, EK; preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

Slika 2: Prispevki k saldu sektorja država



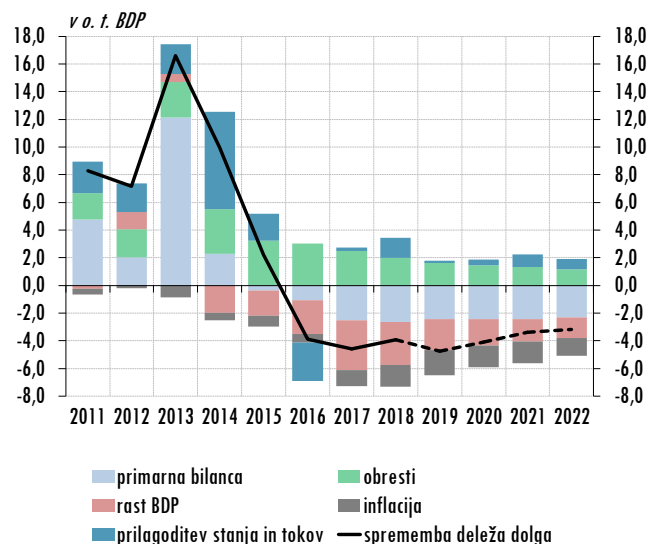
Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

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, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

Zakonodajna podlaga

Ministrstvo za finance je 10. 4. 2019 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovalo predlog Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 (v nadaljevanju: predlog Okvira) in osnutek Programa stabilnosti 2019 (v nadaljevanju PS 2019).

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 najkasneje 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. Okvir skladno s 6. členom ZFisP sprejme Državni zbor RS na predlog 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 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. Ustrezní srednjeročni fiskalni cilj je za Slovenijo v obdobju 2017–2019 strukturni saldo v višini 0,25 % BDP. Pri tem 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 okviru dopustnega odstopanja v letih 2017 in 2018 tudi dosegla. Za obdobje 2020–2022 je EK na osnovi dejanskih makroekonomskih podatkov in novih projekcij stroškov staranja določila nov ustrezen srednjeročni fiskalni cilj, ki je strukturni saldo v višini -0,25 % BDP.¹ V obdobju, ko je srednjeročni fiskalni cilj dosežen, se skladno s 3. členom ZFisP zagotavlja srednjeročna uravnoteženost javnih financ z določanjem zgornje meje izdatkov sektorja država v odvisnosti od položaja gospodarstva v ciklu. 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 Več o določanju srednjeročnega fiskalnega cilja oziroma MTO v okviru Pakta stabilnosti in rasti glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, str. 31–34 (maj 2018).

1. Makroekonomske razmere in napovedi za obdobje 2019–2022

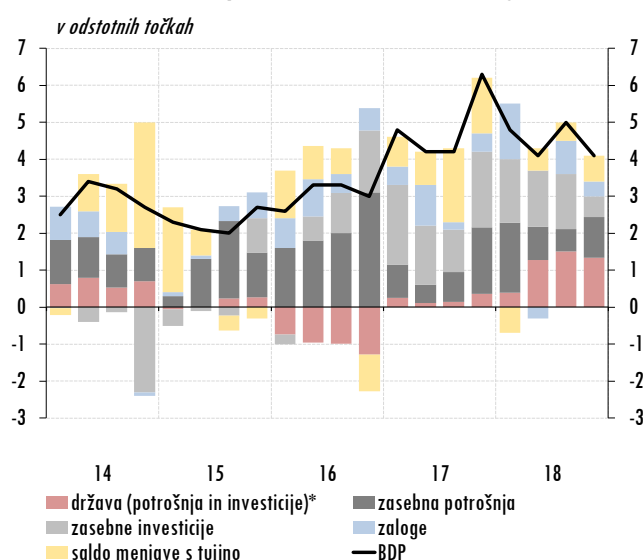
Ključne ugotovitve

- Nadaljevanje ugodnih gospodarskih gibanj je v letu 2018 spremljalo še občutnejše povečanje davčnih osnov kot leto prej.
- V obdobju 2019–2022 naj bi se gospodarska rast postopoma umirila, a bo njena spremenjena struktura z večanjem mase plač in prispevka domače potrošnje ugodno vplivala na davčne osnove, kar predstavlja ugodno podlago za izboljšanje položaja javnih financ.
- Tveganja za makroekonomske napovedi so pretežno negativna in izhajajo predvsem iz mednarodnega okolja.

1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi

Gospodarska rast se je v letu 2018 nekoliko upočasnila zaradi manjše rasti izvoza, okrepil se je prispevek domače potrošnje. Realna rast BDP je bila še vedno visoka (4,5 %) in občutno višja kot v povprečju EU (1,9 %). Izvoz se je po izredno visoki rasti v letu 2017 upočasnil ob nižji rasti povpraševanja iz naših glavnih trgovinskih partneric in zaključku prispevka enkratnega učinka proizvodnje novega modela v avtomobilski industriji. Povečanje domače potrošnje je bilo še večje kot v predhodnem letu, predvsem zaradi okrepljene potrošnje in investicijske aktivnosti države (glej Sliko 1.1). Višja rast državne potrošnje kot leto prej je bila ob ohranjanju podobne rasti zaposlenosti predvsem posledica občutnejšega povečanja vmesne potrošnje.² Občutno so se lani okrepile javne investicije³, kar je bilo po naši oceni povezano tudi z volitvami in nekoliko višjim črpanjem evropskih

Slika 1.1: Prispevki k medletni rasti realnega BDP



Vir: SURS, preračuni FS. Opomba: *ocena ob uporabi enakega deflatorja za državne investicije kot je bil objavljen za skupne investicije.

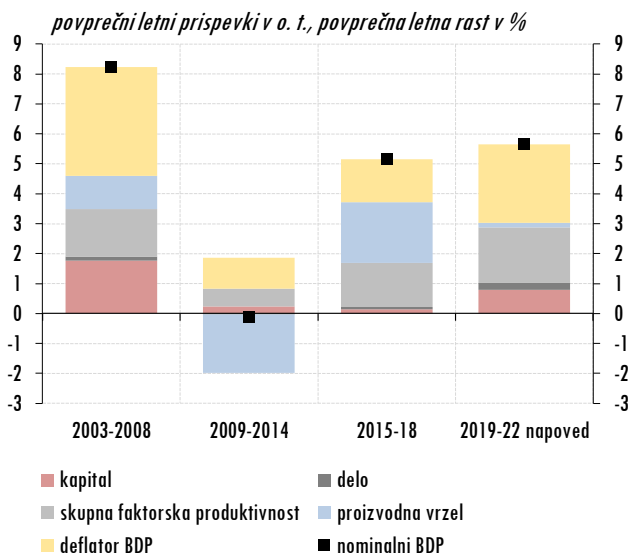
² Izdatki za vmesno potrošnje sektorja država so se po 3,7-odstotni rasti v letu 2017 lani povečali za 7,0 %, kar je najvišja rast po letu 2011.

³ Bruto investicije v osnovna sredstva sektorja država so se po 6,8-odstotni nominalni rasti v letu 2017 lani povečale za 24,8 %, rast pa se je občutno okrepila predvsem v drugi polovici leta (36,8 %).

sredstev. Rast zasebnih investicij je ostala visoka, a so se predvsem proti koncu leta nekoliko upočasnila vlaganja v opremo in stroje, kar povezujemo s slabšimi obeti glede izvoza.⁴ Povečanje zasebne potrošnje je bilo podobno kot v predhodnem letu, čeprav se je rast razpoložljivega dohodka nadalje okrepila pod vplivom višje rasti sredstev za zaposlene in bruto poslovnega presežka.⁵ Povečano varčevanje gospodinjstev je lahko znak večje previdnosti potrošnikov, ki jo nakazuje tudi poslabšanje razpoložnja in pričakovani potrošnikov v drugi polovici lanskega leta.

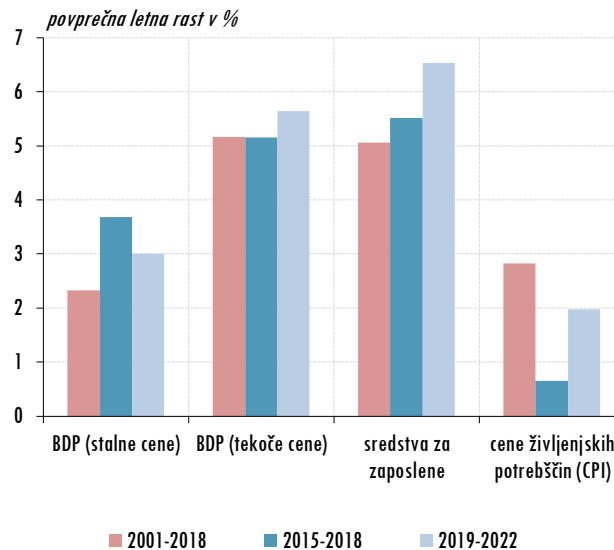
V obdobju 2019–2022 se bo po napovedi UMAR⁶ gospodarska rast umirila zlasti zaradi manj ugodnih impulzov iz mednarodnega okolja. Realna rast BDP naj bi v povprečju obdobja znašala 3,0 % in bo ob umirjanju izvoza bolj temeljila na rasti domače potrošnje.⁷ Nižja pričakovanja glede rasti izvoza izhajajo iz manj ugodnih napovedi za rast v glavnih trgovinskih partnericah in v kasnejših letih napovedi tudi iz manj ugodnih pričakovanih glede konkurenčnosti ob predvideni okrepitvi rasti stroškov dela. Rast investicij naj bi se nekoliko umirila, a ostala razmeroma visoka. UMAR pričakuje nadaljevanje rasti tako gradbenih investicij, tudi javnih v povezavi s pričakovanim višjim črpanjem evropskih sredstev, kot tudi investicij v opremo in stroje, kjer pa naj bi se rast nadalje umirila v povezavi s slabšimi izvoznimi pričakovanji. Povečanje končne potrošnje države naj bi bilo letos podobno kot lani, nato pa naj bi se rast umirila kot posledica pričakovane nižje rasti zaposlenosti in vmesne potrošnje sektorja država. Rast potrošnje gospodinjstev naj bi se letos okrepila pod vplivom pričakovane višje rasti plač in socialnih transferjev, proti koncu obdobja pa bo na njeno pričakovano umiritev vplivala nižja rast zaposlenosti kot posledica demografskih sprememb. Za razliko od preteklih štirih let bo v obdobju PS 2019 ciklični zagon, ob predvideni ustalitvi in nato znižanju ocenjene pozitivne proizvodne vrzeli, precej manj prispeval k rasti nominalnega BDP (glej Sliko 1.2). Pomemben

Slika 1.2: Prispevki k rasti nominalnega BDP



Vir: UMAR Pomladanska napoved 2019, preračuni FS.

Slika 1.3: Rast makroekonomskih agregatov



Vir: SURS, UMAR Pomladanska napoved 2019, preračuni FS.

⁴ Medletna rast investicij v opremo in stroje, ki po naši oceni predvsem izhajajo iz zasebnega sektorja, se je upočasnila zlasti v zadnjem četrtletju leta, ko je bila najnižja po začetku leta 2015.

⁵ Nominalna rast razpoložljivega dohodka gospodinjstev je v letu 2017 znašala 4,6 %, lani pa 6,1 %.

⁶ Makroekonomske napovedi UMAR predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS št. 44/07 in 54/10). V proračunskih dokumentih, ki jih tokrat ocenjuje Fiskalni svet, je bila uporabljena UMAR pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2019 iz marca 2019

(http://www.umar.gov.si/napovedi/single/napoved/news/pomladanska-napoved-gospodarskih-gibanj-2019/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=ccfa376ae3a3f826668c808970ab8201).

⁷ V povprečju obdobja 2014–2018 je realna rast BDP znašala 3,7 %, v zadnjih dveh letih celo 4,7 %.

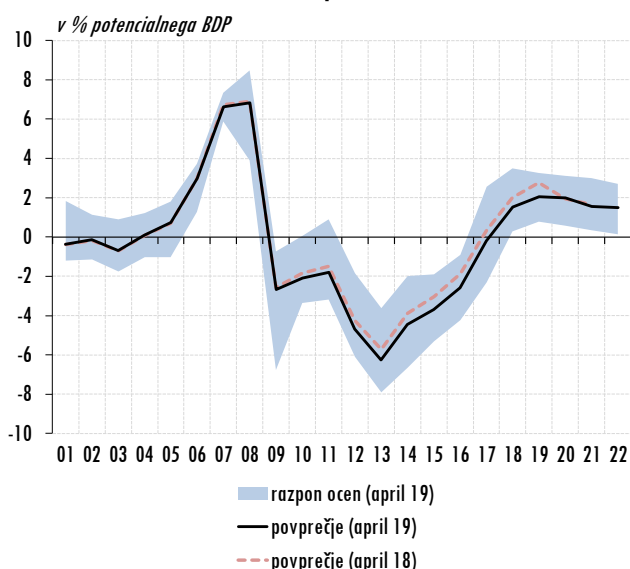
bo ostal prispevek skupne factorske produktivnosti, po večletni rasti investicij pa se bo okrepil prispevek kapitala. Pomembno naj bi k rasti nominalnega BDP prispevala tudi višja inflacija, ki ob pojemanju cikličnega zagona odraža pretežno stroškovne pritiske. Inflacija bo v povprečju obdobja 2019–2022 znašala 2,2 % (2015–2018: 0,8 %). Presežek na tekočem računu plačilne bilance naj bi se nekoliko znižal predvsem zaradi pričakovane nižje rasti izvoza, a bo ostal visok (v povprečju okoli 6 % BDP).

Kljub pričakovani umiritvi realne gospodarske rasti bo njena napovedana struktura v obdobju 2019–2022 pozitivno vplivala na davčne osnove, ki naj bi se povečale bolj kot v povprečju preteklih štirih let. Letna rast BDP v tekočih cenah naj bi se sicer glede na pretekli dve leti postopoma umirjala, kljub temu pa naj bi se BDP povprečno letno povečal za 5,6 % (2015–2018: 5,1 %), skupaj do leta 2022 za četrtno oziroma 11,2 mrd EUR. Še občutneje naj bi se okrepila povprečna letna rast sredstev za zaposlene, in sicer na 6,5 % (2015–2018: 5,5 %). K temu naj bi ob pričakovani upočasnjeni dinamiki zaposlenosti prispevala zlasti predvidena občutna pospešitev nominalne rasti bruto plače na zaposlenega (5,3 %; 2015–2018: 2,2 %). Slednje naj bi bilo predvsem posledica pomanjkanja ustrezne delovne sile in tudi dogovora glede dviga minimalne plače in povišanj v javnem sektorju. Tako bo predvidena rast plač v celotnem obdobju presegala rast produktivnosti, čeprav naj bi se tudi ta okrepila, kar predstavlja tveganje za konkurenčnost menjalnega sektorja.

1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva

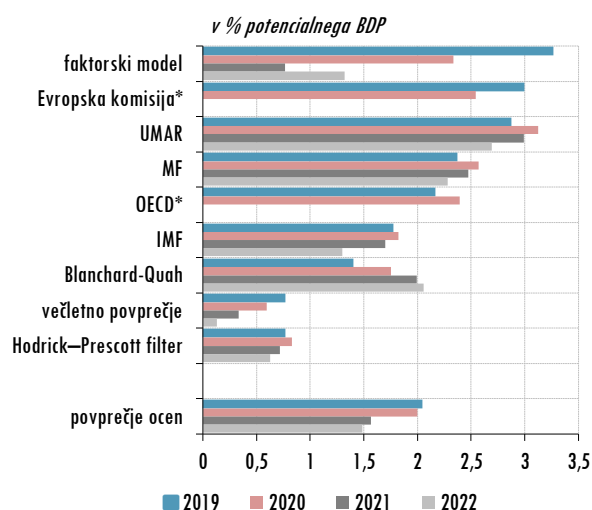
Fiskalni svet na podlagi razpoložljivih ocen ocenjuje, da se bo Slovenija tudi v obdobju 2019–2022 nahajala v območju pozitivne proizvodne vrzeli. Pozitivna proizvodna vrzel naj bi se v letu 2019 še povečala, nato pa proti koncu obdobja postopoma znižala.⁸ Po trenutno razpoložljivih izračunih bo letos v povprečju znašala 2 %, kar je več od 1,5 %, ki po metodologiji EK razmejuje

Slika 1.4: Ocene proizvodne vrzeli



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

Slika 1.5: Ocene proizvodne vrzeli za 2019–2022



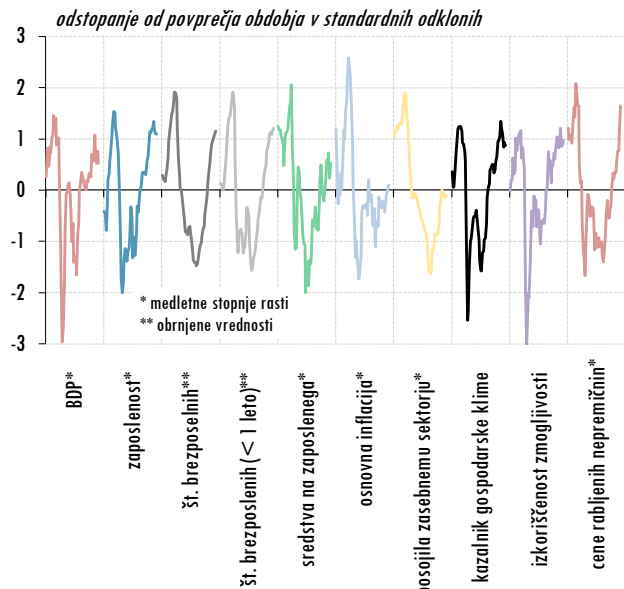
*Evropska komisija in OECD nista objavili ocen za 2021 in 2022.
Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, FS. Glej opombo pod tabelo 4.3.

⁸ Proizvodna vrzel je razlika med ravniyo dejanske gospodarske aktivnosti (merjeno z BDP) in oceno gospodarske aktivnosti, ki jo omogočajo razpoložljive zmogljivosti v gospodarstvu brez sprožanja inflacijskih pritiskov (t. i. »potencialni proizvod«). Fiskalni svet pri svojih ocenah uporablja izračune proizvodne vrzeli petih institucij in štiri statistične metode. Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, str. 23–26 (maj 2018).

območje normalnega delovanja gospodarstva od t. i. območja dobrih časov.⁹ Od te opredelitve je namreč odvisna tudi določitev zahtevanega strukturnega napora, če država ne dosega srednjeročnega fiskalnega cilja.¹⁰

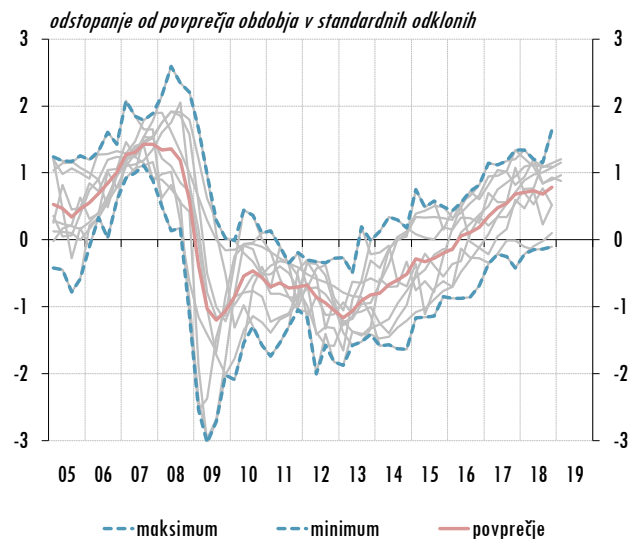
Na podlagi pregleda širšega nabora kazalnikov, ki jih Fiskalni svet spremlja za določitev stanja gospodarskega cikla in napovedi UMAR, ocenjujemo, da se ciklični zagon postopoma umirja. Gospodarske razmere ostajajo ugodne, a se rast aktivnosti postopoma zmanjšuje. Vrednosti večine kazalnikov se odmikajo od najvišjih v obdobju gospodarskega okrevanja od začetka leta 2014. To velja predvsem za kazalnike gospodarske rasti, zaposlenosti in razpoloženja, delno tudi za posojila zasebnemu sektorju in izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti. Omejitve na strani ponudbe se še naprej kažejo na trgu dela, tudi zaradi demografskih sprememb. Glede na pomladansko napoved UMAR naj bi se rast plač v prihodnjem obdobju ob upočasnjeni rasti gospodarske aktivnosti občutneje okrepila in presejala rast produktivnosti. Inflacija se bo postopoma krepila, a bo ostala zmerna. Na nepremičninskem trgu pa rast cen rabljenih nepremičnin še naprej občutno presega dolgoletno povprečje, kar povezujemo z ohranjanjem neravnotežja med ponudbo in povpraševanjem po večletnem padanju stanovanjskih investicij.

Slika 1.6: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005–2019



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

Slika 1.7: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla



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

1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Programov stabilnosti 2019 in 2018

Makroekonomski scenarij PS 2019, ki izhaja iz napovedi UMAR, je nekoliko manj ugoden od podlage PS 2018, a so nekatere davčne osnove zaradi spremenjene strukture napovedi vseeno ugodnejše. Lanska nižja gospodarska rast od napovedi iz pomladi 2018 je bila predvsem posledica nižje rasti izvoza od pričakovane, saj je bila dejanska gospodarska rast v glavnih trgovinskih partnericah v letu 2018 nižja od lani pomladi razpoložljivih napovedi mednarodnih institucij. Precej

⁹ EK definira dobre čase kot obdobje, v katerem je proizvodna vrzel enaka ali višja od 1,5 % (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019 Edition, str. 16–17; april 2019).

¹⁰ Ob tem je treba upoštevati, da se lahko ocene proizvodne vrzeli v času občutno spremenijo. Tudi EK ugotavlja, da so ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo na podlagi skupne metodologije podvržene veliki meri negotovosti in niso nujno skladne z ostalimi makroekonomskimi kazalniki. Tako je z uporabo t. i. »plausibility toola« ocenila, da je proizvodna vrzel v Sloveniji leta 2018 znašala 1,1 %, zadnji razpoložljivi uradni izračun na osnovi skupno dogovorjene metodologije pa znaša 2,9 % (Commission Staff Working Document – Analysis of the Draft budgetary plan of Slovenia – Okvir 3, str. 13, februar 2019).

Tabela 1.1: Napovedi UMAR

	2018			2019			2020			2021			2022		
	mar.18	mar.19	razlika	mar.18	mar.19	razlika	mar.18	mar.19	razlika	mar.18	mar.19	razlika	mar.18	mar.19	razlika
Realni BDP, sprememba v %	5,1	4,5	-0,6	3,8	3,4	-0,4	3,2	3,1	-0,1	3,0	2,8	-0,2	...	2,7	...
Nominalni BDP, v mio EUR	46.588	45.948	-640	49.611	48.797	-814	52.413	51.578	-835	55.170	54.443	-727	...	57.225	...
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	22.729	22.803	74	24.253	24.513	259	25.591	26.164	574	26.975	27.817	842	...	29.373	...
Inflacija-povprečna, v %	1,5	1,7	0,2	1,9	1,6	-0,3	2,3	1,9	-0,4	2,3	2,2	-0,1	...	2,2	...

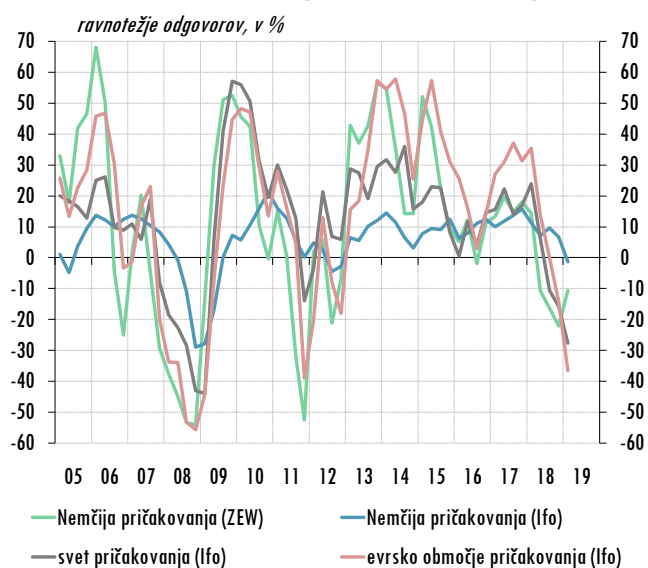
Vir: UMAR, preračuni FS.

nižja od napovedi je bila tudi rast zasebne potrošnje, kar je bilo deloma posledica nižje realizacije od napovedi, deloma pa tudi revizije podatka o rasti v 2017 navzdol. Trenutna napoved predvideva nekoliko nižjo gospodarsko rast v obdobju PS 2019, pretežno zaradi pričakovane nižje rasti izvoza oziroma prispevka salda menjave s tujino. Pričakovani nominalni BDP v letu 2019 je tako za dobrih 800 mio EUR nižji kot v lanski pomladanski napovedi.¹¹ Ob spremenjeni strukturi napovedi, zlasti z vidika višje pričakovane rasti plač in posledično tudi sredstev za zaposlene kot v lanski pomladanski napovedi, pa so nekatere davčne osnove vseeno večje. Tako UMAR pričakuje v primerjavi s pomladansko napovedjo 2018 skupno za skoraj 1,7 mrd EUR višja sredstva za zaposlene v obdobju 2019–2021. Napovedi inflacije se v celotnem obdobju niso bistveno spremenile.

1.4 Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija

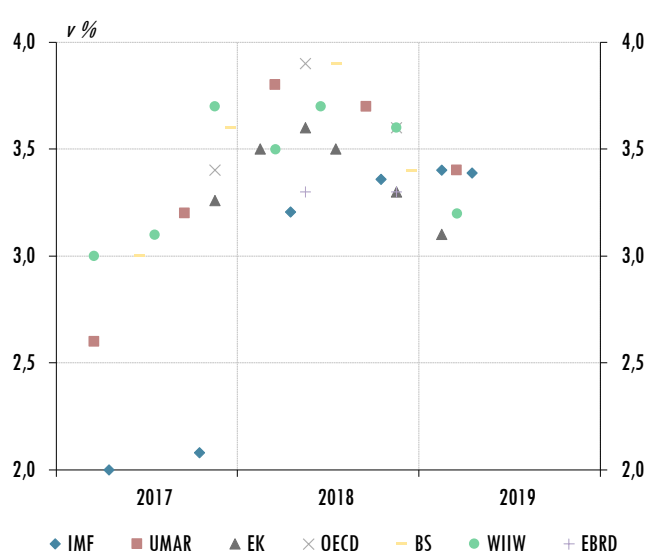
Tveganja za uresničitev makroekonomskega scenarija, na katerem temeljijo fiskalne projekcije predloga Okvira in PS 2019, so po oceni Fiskalnega sveta negativna in izhajajo zlasti iz mednarodnega okolja. Gospodarska rast v evrskem območju se je v drugi polovici lanskega leta upočasnila bolj kot je bilo pričakovano, tako da mednarodne institucije v zadnjih mesecih znižujejo napovedi za letos. Po trenutno razpoložljivih napovedih naj bi se rast BDP letos upočasnila na okoli 1 %. Ob tem vse institucije opozarjajo na negativna tveganja, zlasti v povezavi z negotovostjo glede

Slika 1.8: Pričakovanja v mednarodnem okolju



Vir: ZEW, Ifo.

Slika 1.9: Napovedi realne rasti BDP v Sloveniji za 2019



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

¹¹ Štiri petine znižanja je posledica nižje realizacije v 2018, petina pa popravka napovedi navzdol. Jesenska napoved 2018, ki je bila podlaga za pripravo rebalansa državnega proračuna za 2019, je predvidela za letos 268 mio EUR nižji nominalni BDP kot zadnja pomladanska napoved, ki je podlaga za pripravo PS 2019. Velika večina je posledica boljše realizacije v 2018, kot je UMAR pričakoval jeseni.

prihodnjih globalnih trgovinskih odnosov. Poleg tega se nadaljuje negotovost glede izhoda Združenega kraljestva iz EU, ki ima lahko v primeru t. i. trdega Brexita vidne posredne negativne učinke tudi na slovensko gospodarstvo.¹² Dodatne dejavnike tveganja predstavljajo tudi negotove razmere v nekaterih pomembnejših trgovinskih partnericah, morebitna upočasnitev kitajskega gospodarstva in zaostritev razmer na globalnih finančnih trgih. Negotovost se zaenkrat odraža v poslabšanih gibanjih svetovne trgovine in proizvodnje predelovalnih dejavnosti ter znižanju kazalnikov razpoložanja. Tveganja v domačem okolju predstavljajo napovedane spremembe politik na področju davkov, urejanja trga dela in pokojnin. Te lahko predvsem kratkoročno vplivajo na višjo rast kot v osnovnem scenariju preko povečanega razpoložljivega dohodka in višje zasebne potrošnje.

¹² UMAR navaja različne študije, ki ocenjujejo dolgoročne učinke na slovensko gospodarstvo v višini med -0,2 % in -1,0 % BDP (UMAR Pomladanska napoved 2019, str. 24–25).

2. Predvidena javnofinančna gibanja v osnutku Programa stabilnosti 2019

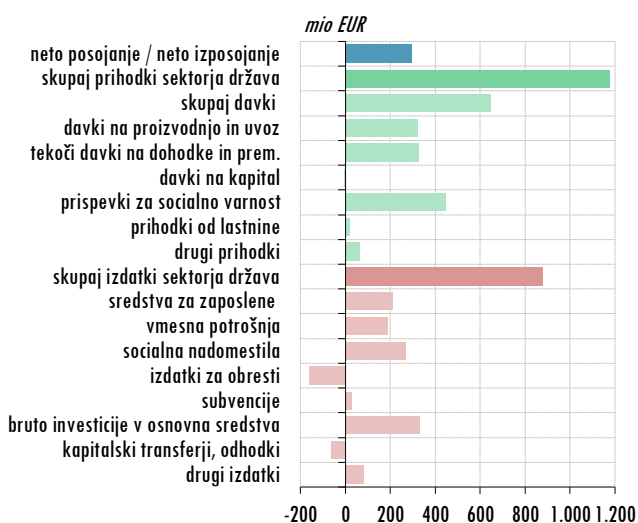
Ključne ugotovitve

- Ugodna gospodarska gibanja, spremenjena struktura gospodarske rasti in nadaljnje znižanje izdatkov za obresti so bili ključni dejavniki lanskega izboljšanja stanja javnih financ.
- PS 2019 predvideva v obdobju 2019–2022 presežek sektorja država na ravni okoli 1 % BDP; po letošnji okrepitvi rasti prihodkov in izdatkov naj bi se rasti v prihodnjih letih umirile, kar je po naši oceni tudi posledica nedorečenosti politik od prihodnjega leta naprej.
- Tveganja za javnofinančne projekcije so precejšnja in povezana predvsem z napovedanimi ter še nedorečenimi ukrepi in z morebitnimi – deloma že nakazanimi – dodatnimi pritiski interesnih skupin, realizacija makroekonomskih tveganj pa predstavlja tveganje za nižjo rast prihodkov.
- Dolg sektorja država naj bi se do leta 2022 znižal pod 60 % BDP.

2.1 Pregled napovedi javnofinančnih gibanj

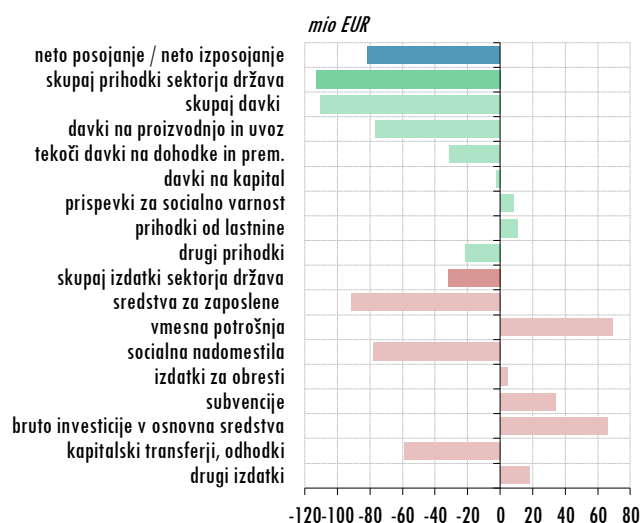
Sektor država je lani izkazoval presežek v višini 0,7 % BDP, kar je bila posledica ugodnih gospodarskih razmer, spremenjene strukture gospodarske rasti in nadaljnjega znižanja izdatkov za obresti. Saldo se je v letu 2018 glede na leto 2017 povečal za okoli 300 mio EUR oziroma 0,7 o. t. BDP, kar je nekoliko manj od pričakovanih v Osnutku proračunskega načrta¹³ iz januarja letos (glej Sliko 2.2). Ob tem se je primarni saldo, ki ne vključuje izdatkov za obresti, povečal le za 0,1 o. t. BDP na 2,6 % BDP. To kaže nadaljnjo pomembno vlogo znižanja izdatkov za obresti pri izboljšanju stanja javnih financ. Lansko nadaljevanje ugodnih razmer v gospodarstvu in na trgu dela je vplivalo na podobno visoko rast prihodkov (6,3 %) kot v predhodnem letu. Ta je še naprej pretežno izhajala iz

Slika 2.1: Temeljni agregati sektorja država 2018 - sprememba glede na 2017



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 2.2: Temeljni agregati sektorja država 2018 - razlika med realizacijo in napovedjo iz OPN 2019

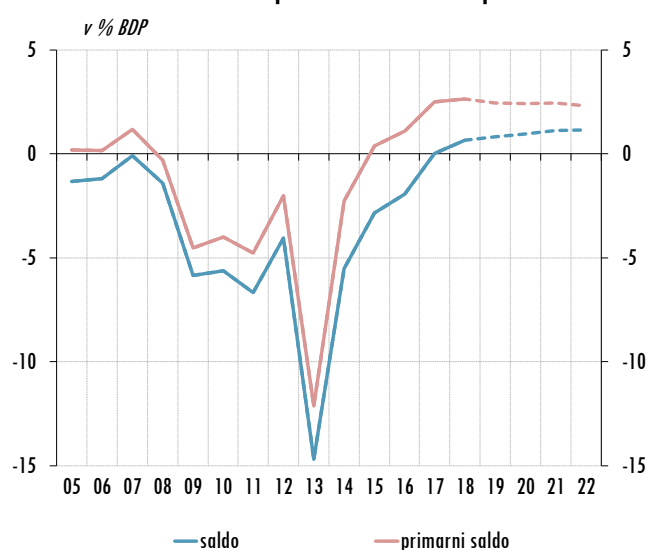


Vir: SURS, Osutek proračunskega načrta 2019 (januar 2019).

¹³ Ta je za leto 2018 predvideval presežek v višini 0,8 % BDP oziroma 365 mio EUR.

povečanja prihodkov od socialnih prispevkov in davkov. Glede na leto prej se je okrepila zlasti rast prihodkov od davkov na dohodke posameznikov in gospodinjstev v povezavi z okrepljeno rastjo plač ob nadaljnjem povečanju zaposlenosti. Med ostalimi skupinami prihodkov se je lani okrepila tudi rast prihodkov od lastnine v povezavi z večjimi izplačili dividend gospodarskih družb v lasti države. Drugi kapitalni prihodki so se povečali podobno kot leto prej (za okoli 25 %), a ostajajo na nizki ravni. Rast izdatkov se je lani občutno okrepila (z 1,5 % na 4,7 %) v povezavi s pospešeno rastjo investicij in tudi vmesne potrošnje. Izdatki za investicije so se povečali za okoli četrtino, kar povezujemo tudi z volitvami in nekoliko okrepljenim črpanjem evropskih sredstev. Povečanje vmesne potrošnje je bilo lani 7,0-odstotno, kar je največ po letu 2011. V povezavi s črpanjem evropskih sredstev so se precej

Slika 2.3: Saldo in primarni saldo sektorja država



Vir: SURS, Program stabilnosti 2019.

Slika 2.4: Sprememba nominalnega salda sektorja država

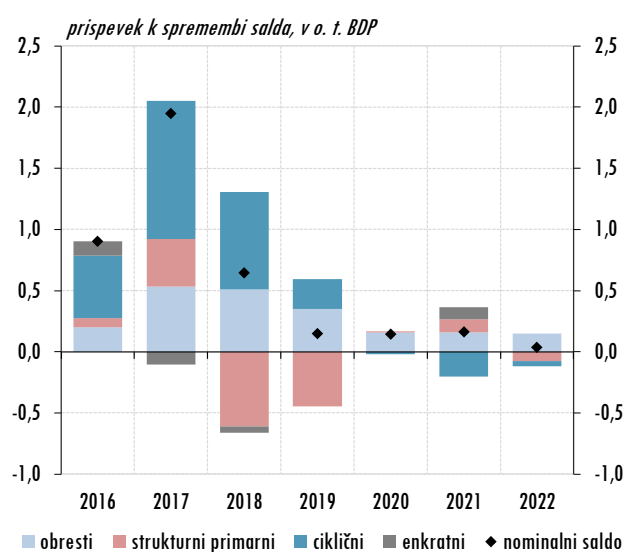
Opomba: Zmanjšanje izdatkov za obresti se odraža v izboljšanju salda.
Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

Tabela 2.1: Ključne kategorije prihodkov in izdatkov 2018–2022

	2018	2019			2020			2021			2022		
	realizacija SURS	PS 19	rast v mio EUR	rast v %	PS 19	rast v mio EUR	rast v %	PS 19	rast v mio EUR	rast v %	PS 19	rast v mio EUR	rast v %
Neto posojanje / neto izposojanje	303	395	92		490	95		610	120		658	48	
Skupaj prihodki sektorja država	19.748	21.071	1.322	6,7	21.967	896	4,3	22.768	801	3,6	23.662	894	3,9
Skupaj davki	10.017	10.657	641	6,4	11.105	447	4,2	11.547	443	4,0	11.977	430	3,7
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.464	6.832	367	5,7	7.051	219	3,2	7.279	228	3,2	7.485	206	2,8
Tekoči davki na dohodke in premoženje	3.541	3.811	270	7,6	4.039	227	6,0	4.257	219	5,4	4.481	223	5,2
Davki na kapital	11	10	-1	-10,9	10	1	5,7	11	1	5,6	11	1	5,1
Prispevki za socialno varnost	6.819	7.344	525	7,7	7.799	455	6,2	8.264	466	6,0	8.721	457	5,5
Prihodki od lastnine	509	454	-56	-10,9	366	-88	-19,3	354	-12	-3,4	343	-11	-3,0
Drugi prihodki	2.403	2.616	213	8,9	2.698	82	3,1	2.602	-95	-3,5	2.621	19	0,7
Skupaj odhodki sektorja država	19.445	20.680	1.235	6,4	21.477	797	3,9	22.158	681	3,2	23.004	846	3,8
Sredstva za zaposlene	5.022	5.470	448	8,9	5.720	250	4,6	5.929	209	3,7	6.134	206	3,5
Vmesna potrošnja	2.887	2.933	46	1,6	3.017	85	2,9	3.060	42	1,4	3.124	65	2,1
Socialna nadomestila	7.593	7.998	405	5,3	8.330	332	4,2	8.771	441	5,3	9.225	454	5,2
Izdatki za obresti	911	795	-115	-12,6	758	-37	-4,7	713	-45	-5,9	664	-49	-6,9
Subvencije	350	366	16	4,6	392	26	7,1	392	0	0,0	406	14	3,6
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.663	2.001	338	20,3	2.130	129	6,5	2.210	80	3,8	2.346	136	6,1
Kapitalni transferji, odhodki	174	234	60	34,3	227	-7	-3,1	174	-53	-23,2	166	-8	-4,7
Drugi odhodki	846	883	37	4,4	903	19	2,2	909	7	0,7	938	29	3,2

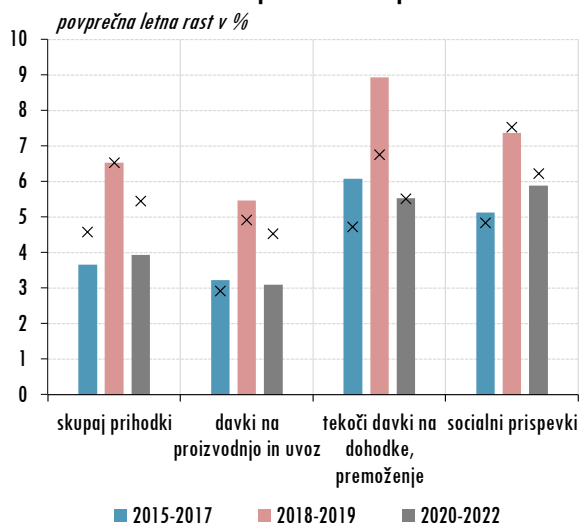
Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

povečali tudi izdatki za subvencije. Povečanje socialnih transferjev in sredstev za zaposlene je bilo podobno kot v predhodnem letu. Izdatki za obresti pa so se tudi lani občutno znižali.

Osnutek PS 2019 predvideva v obdobju 2019–2022 povprečni letni presežek sektorja država v višini okoli 1,0 % BDP. Rast prihodkov bo v vseh letih presegala rast izdatkov, presežek naj bi ob koncu obdobja dosegel 1,2 % BDP. Rast prihodkov in izdatkov bo v vseh letih, z izjemo leta 2019, zaostajala za rastjo nominalnega BDP, tako da bo njun delež v BDP padel občutno pod dolgoletno povprečje. Rahlo izboljšanje salda do leta 2022 bo omogočalo zlasti predvideno nadaljnje znižanje izdatkov za obresti, v letošnjem letu pa tudi ugodna gospodarska rast (glej sliko 2.4.). Rast glavnih kategorij prihodkov se bo postopoma umirjala ob upočasnjevanju rasti gospodarske aktivnosti. Rast izdatkov se bo letos še pospešila, v prihodnjih letih pa naj bi se postopoma zmanjšala, kar je lahko po naši oceni tudi posledica nedorečenosti ukrepov ekonomske politike po letošnjem letu. Primarni presežek bo ob koncu obdobja PS 2019 nekoliko nižji kot lani.

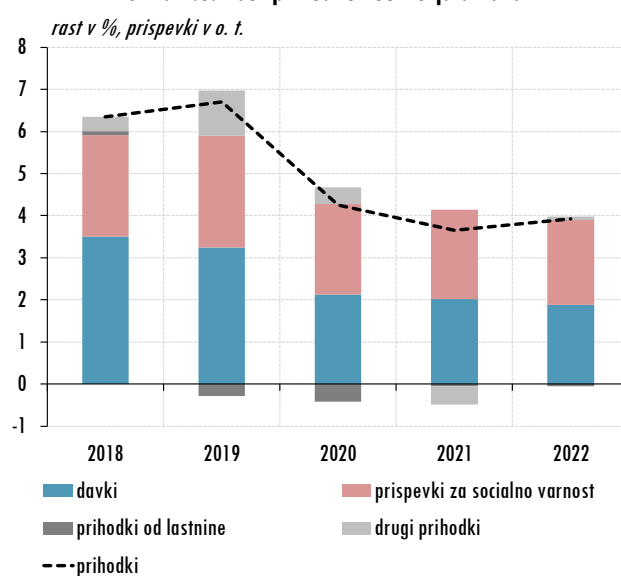
Rast prihodkov naj bi se po letošnjem letu postopoma upočasnila in zaostajala za napovedano nominalno stopnjo gospodarske rasti. Pospešitev rasti prihodkov v letu 2019 izhaja predvsem iz visoke rasti kapitalских prihodkov ob predvideni nadaljnji pospešitvi črpanja evropskih sredstev.¹⁴ Občutnejše kot lani naj bi bilo tudi povečanje prihodkov iz DDV, davka na dohodke in dobičke družb ter socialnih prispevkov. Precej naj bi se upočasnila rast prihodkov od davka na dohodke posameznikov ali gospodinjstev zaradi davčne razbremenitve regresa, ki bo po oceni Ministrstva za finance imel učinek v višini 90 mio EUR. Prihodki iz lastnine naj bi se zmanjšali za dobro desetino, delno tudi zaradi visoke osnove iz predhodnega leta in že izvedene ter še predvidene prodaje gospodarskih družb v državni lasti. V prihodnjih treh letih naj bi se rasti ključnih kategorij prihodkov upočasnile in se gibale približno skladno z napovedanim gibanjem davčnih osnov. Rast bo v podobnem obsegu izhajala iz povečanja prihodkov iz davkov in socialnih prispevkov.

Slika 2.5: Vrste prihodkov in njihove osnove



Opomba: Križci označujejo povprečne letne rasti osnov.
Vir: SURS, UMAR, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

Slika 2.6: Rast prihodkov sektorja država



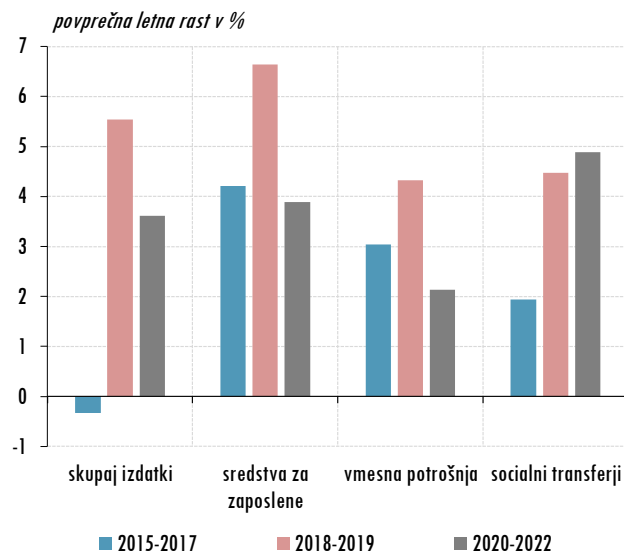
Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

¹⁴ Kapitalški prihodki naj bi se po 26,7-odstotni lanski rasti letos povečali za 76,0 %.

Rast izdatkov bo letos najvišja po letu 2009.¹⁵ Pospešitev rasti izdatkov na 6,3 % v letošnjem letu bo v veliki meri izhajala iz višje rasti sredstev za zaposlene in socialnih transferjev. Sredstva za zaposlene naj bi se povečala kar za 8,9 %¹⁶ kot posledica decembra podpisanega dogovora s sindikati javnega sektorja¹⁷, zaradi višje minimalne plače bo višje tudi izplačilo regresa. Višja rast socialnih transferjev kot lani bo posledica odprave varčevalnih ukrepov in uvedbe novih ukrepov¹⁸, pri pokojninah pa tudi izredne uskladitve in sprememb letnega dodatka. Povečanje investicij naj bi bilo le nekoliko manjše kot lani, saj naj bi se investicije okrepile za okoli petino. Precej bolj kot lani naj bi rast izhajala iz predvidenega črpanja evropskih sredstev, ki naj bi k skupni rasti prispevala polovico¹⁹, nadaljevala pa naj bi se tudi relativno visoka rast domačih virov za investicije (glej Sliko 2.8). Skupno rast izdatkov bodo zadrževali izdatki za vmesno potrošnjo, ki naj bi se povečali precej manj kot lani. Pričakovano je tudi nadaljnje znižanje izdatkov za obresti.

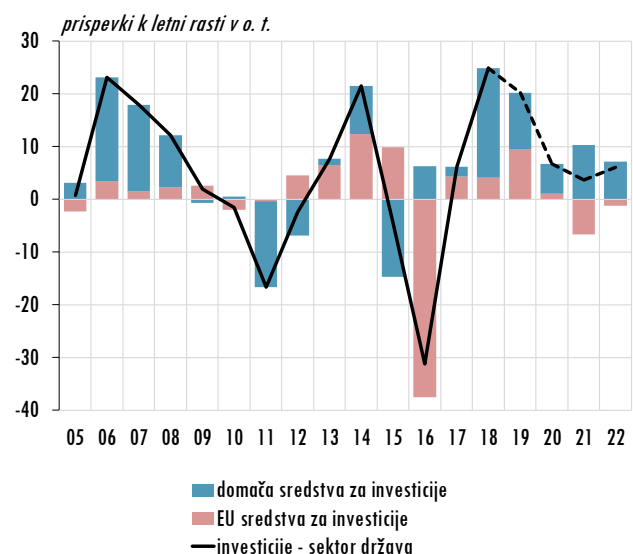
Predvidena upočasnitev rasti izdatkov v prihodnjih treh letih je lahko zaradi nedorečenosti ukrepov ekonomske politike precenjena. V prihodnjih treh letih naj bi se rast izdatkov precej upočasnila v primerjavi z leti 2018 in 2019 (glej Sliko 2.7). To je po naši oceni povezano tudi z nedorečenostjo politik po letu 2019, kar predstavlja pomembno tveganje za višjo rast od trenutno pričakovane. Rast bo v vseh treh letih izhajala zlasti iz nadaljnje rasti socialnih transferjev. Pričakuje se občutnejše povečanje izdatkov za pokojnine kot v predhodnih letih zaradi visokih uskladitev, ki izhajajo iz napovedi rasti plač in inflacije, pri tem pa dodatno tveganje predstavljajo napovedani ukrepi.²⁰ V projekcije so vključeni nekateri sicer še nesprejeti ukrepi na področju trga dela in socialne aktivacije. Glede na to, da v PS 2019 niso navedeni nobeni drugi ukrepi, ki bi bili upoštevani v

Slika 2.7: Kategorije izdatkov



Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

Slika 2.8: Struktura rasti investicij sektorja država



Vir: ECB, SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

¹⁵ Rast izdatkov brez kapitalskih transferjev. Ti so zaradi sanacije bank povzročili visoko rast skupnih izdatkov v letu 2013 (23,2 %).

¹⁶ To je najvišja rast po letu 2008 (12,9 %), ko je bil uveden enoten plačni sistem.

¹⁷ Dogovor med drugim vsebuje dvig plač za en plačni razred januarja letos vsem javnim uslužbencem (z določenimi izjemami), novembra letos in septembra 2020 pa dodatna dviga za po en plačni razred vsem uslužbencem nad 26. plačnim razredom. Poleg tega se bodo povišali tudi nekateri dodatki in dvignile plače za dodaten plačni razred nekaterim poklicnim skupinam. Dogovor o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju (<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-3862?sop=2018-01-3862>).

¹⁸ O lani odpravljenih varčevalnih ukrepih glej Program stabilnosti—dopolnitev 2018, str. 28 (apr. 2018). Letos pa se bo med drugim ohranil višji znesek denarne socialne pomoči, ki je bil povišan junija lani, med varčevalnimi ukrepi, sprejetimi v času krize, pa bodo sproščeni transferji, sprememba katerih je bila vezana na preseganje rasti BDP v višini 2,5 % in povečanje delovne aktivnosti, socialni transferji se bodo ponovno usklajevali z inflacijo, itd.

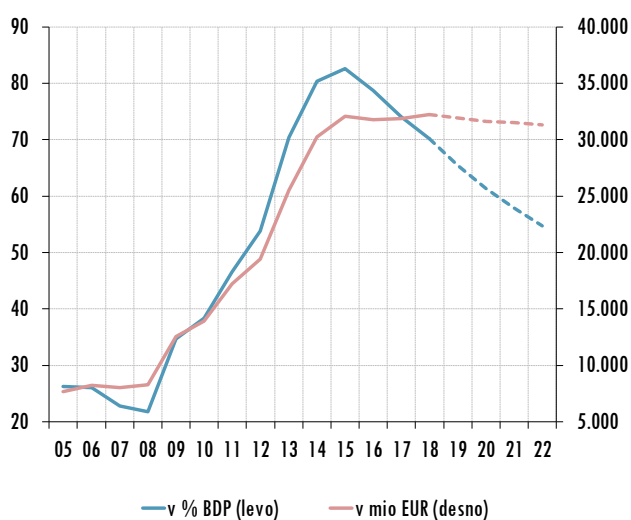
¹⁹ Evropska sredstva za investicije so se lani povečala za 74 % oziroma 55 mio EUR, letos pa naj bi se povečala za 124 % oziroma 160 mio EUR in znašala 288 mio EUR.

²⁰ Vlada napoveduje dvig odmernega odstotka za 40 let pokojninske dobe na najmanj 63 % za nove upokojeence, ob tem pa tudi višji odmerni odstotek za skrb za otroke (Nacionalni reformni program 2019–2020, str. 6; april 2019).

projekcijah sklepamo, da bodo omenjeni ukrepi na področju trga dela znižali skupne izdatke v višini 0,25 % BDP v vsakem letu v obdobju 2020–2022. Sredstva za zaposlene naj bi se v prihodnjih treh letih povečala precej manj kot letos in v predhodnih letih. Njihova rast naj bi izhajala iz rednih napredovanj in povečanja zaposlenosti, v letih 2020 in 2021 pa tudi še zaradi učinkov decembra sprejetega dogovora. Ob tem ocenjujemo, da bi rast lahko bila višja tudi zaradi nadaljnjih pritiskov sindikatov, ki jih navaja tudi PS 2019.²¹ Rast investicij naj bi se po občutnem skoku lani in letos upočasnila in v večji meri temeljila na domačih virih. Njihov delež v BDP naj bi se ustalil na dolgoletnem povprečju okoli 4 % BDP. Izdatki za vmesno potrošnjo naj bi rasli zmerno in precej počasneje kot v predhodnih štirih letih. Izdatki za obresti naj bi se še nadalje zniževali in tako zadrževali skupno rast izdatkov ter tudi ključno prispevali k ohranjanju presežka sektorja država.

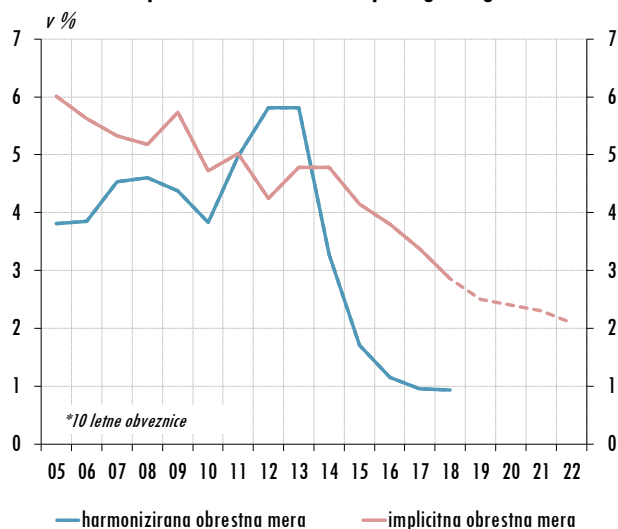
Dolg sektorja država naj bi se do leta 2022 znižal na 54,7 % BDP, glede na leto 2018 naj bi bil nižji tudi nominalno (za okoli 900 mio EUR). Nižanje deleža dolga v BDP bodo v podobno veliki meri omogočali ohranjanje primarnega presežka sektorja država, pričakovano nadaljevanje gospodarske rasti in inflacija. V celotnem obdobju se bo manjšal tudi prispevek obresti k dolgu kot posledica njihovega predvidenega nadaljnjega znižanja. Ob tem naj bi se implicitna obrestna mera ob koncu obdobja PS 2019 znižala na 2,1 %. 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. Znižanje dolga pod 60 % BDP je poleg zagotavljanja večjega manevrskega prostora za delovanje fiskalne politike pomembno tudi z vidika pravil EU, saj se javne finance obravnavajo kot bolj vzdržne, njihovo prilagajanje pa je podvrženo blažjim pravilom.²² Nadaljnje znižanje dolga ostaja tudi po oceni Fiskalnega sveta ena ključnih prioritet fiskalne politike, kar je v obdobju dobrih gospodarskih razmer potrebno doseči z ustvarjanjem zadostnih in vzdržnih primarnih presežkov sektorja država. To je še toliko bolj pomembno z vidika dolgoročne vzdržnosti javnih financ, saj bi se lahko brez ustreznih prilagoditev sistemov socialne zaščite zadolženost zaradi naraščajočih stroškov, povezanih s staranjem prebivalstva, znova začela povečevati tudi ob odsotnosti negativnih makroekonomskih šokov.

Slika 2.9: Dolg sektorja država



Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

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



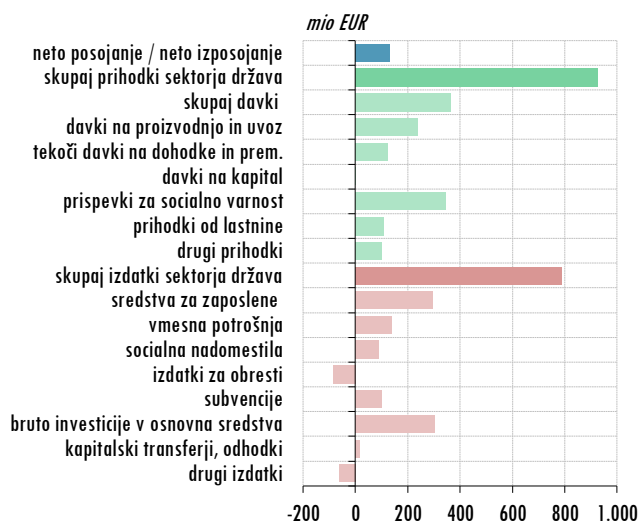
Vir: ECB, SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

²¹ Program stabilnosti 2019, str. 26 (april 2019).²² Raven dolga pod mejo 60 % BDP je v tretjem četrtletju 2018 (zadnji razpoložljivi podatek za celotno EU) dosegla polovica držav članic EU.

2.2 Primerjava napovedi javnofinančnih gibanj v Programih stabilnosti 2019 in 2018

PS 2019 predvideva nekoliko večje izboljšanje stanja javnih financ v obdobju 2017–2021 kot PS 2018 zaradi lanske boljše realizacije od predvidene in spremenjene strukture makroekonomske napovedi.²³ V letu 2018 je bil saldo sektorja država višji od pričakovanega v PS 2018²⁴ zaradi višje rasti prihodkov, zlasti prihodkov od lastnine²⁵ in tudi nižje rasti izdatkov. Med slednjimi so bili nižji od predvidenih v PS 2018 predvsem izdatki za sredstva za zaposlene, medtem ko so bili izdatki za vmesno potrošnjo večji. Poleg tega se je spremenila struktura napovedi makroekonomskih agregatov, kar je prispevalo k višji rasti nekaterih davčnih osnov. Nova makroekonomska napoved tako med drugim predvideva višjo rast sredstev za zaposlene, ki naj bi se v omenjenem obdobju kumulativno povečala za skoraj 1,7 mrd EUR več kot v pomladanski napovedi iz lanskega leta. To veča tudi predvidene prihodke iz prispevkov za socialno varnost in davkov. Precej višje kot v PS 2018 je v obdobju do 2021 tudi skupno povečanje izdatkov. Najbolj so se povišale projekcije rasti izdatkov sektorja država za sredstva za zaposlene in za investicije. Višja rast sredstev za zaposlene izhaja iz decembra sprejetega dogovora s sindikati, pri investicijah pa so se projekcije povečale predvsem v povezavi s predvidenim učinkovitejšim črpanjem evropskih sredstev.

Slika 2.11: Sprememba med 2021 in 2017, primerjava PS2019 in PS2018



Vir: SURS, Program stabilnosti 2018 in 2019.

2.3 Tveganja za javne finance

Tveganja, povezana s projekcijami javnofinančnih gibanj, so po naši oceni pretežno negativna in povezana z makroekonomskimi tveganji pa tudi z učinki napovedanih oziroma še nedorečenih ukrepov. Takšna ugotovitev zahteva dosledno spoštovanje načela previdnosti pri načrtovanju glavnih agregatov fiskalne politike, ki ga odraža 4. člen ZFisP. Realizacija makroekonomskih tveganj lahko vodi v nižjo rast prihodkov od projekcij v PS 2019. Nižje od pričakovanj je lahko znova tudi črpanje evropskih sredstev, ki so bila v preteklosti le redko realizirana v načrtovanem obsegu.²⁶ Dodatno

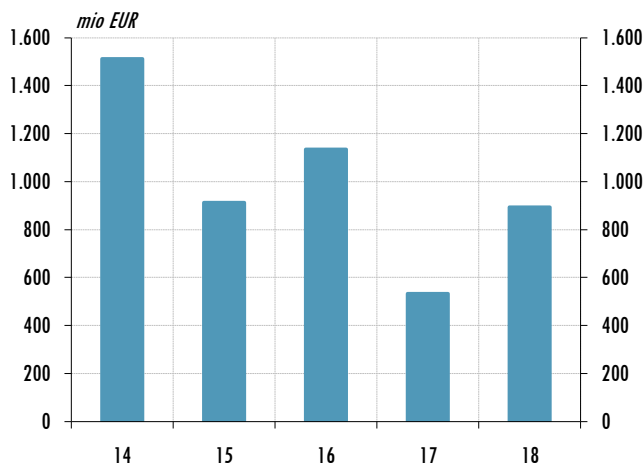
²³ Primerjamo obdobje 2017–2021, ker je to začetno in končno leto obdobja, zajetega v PS 2018.

²⁴ PS 2018 je predvidel presežek v višini 0,4 % BDP, dejansko je znašal 0,7 % BDP. Več glej tudi Tabela 4.2.

²⁵ Prihodki od lastnine so se lani povežali za 127 mio EUR več kot je bilo predvideno v PS 2018 predvsem zaradi večjih izplačil dividend gospodarskih družb v lasti države.

²⁶ Po naših ocenah je bilo črpanje evropskih sredstev v preteklem desetletju v povprečju realizirano približno 70-odstotno glede na načrte.

Slika 2.12: Razlika med realizacijo in napovedmi izdatkov v Programih stabilnosti pred dvema letoma



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

tveganje predstavljajo napovedani ukrepi na področju davkov, pokojnin in na trgu dela, ki imajo lahko negativen vpliv na stanje javnih financ. Trenutno predlogi še niso dokončno izoblikovani in posledično tudi še niso razpoložljivi njihovi natančni javnofinančni učinki. Poleg tega obstajajo tveganja za višjo rast sredstev za zaposlene zaradi morebitnih dodatnih zahtev sindikatov. Ključno tveganje za dolgoročno vzdržnost javnih financ pa predstavljajo javnofinančni stroški, povezani s staranjem prebivalstva, ki naj bi se ob odsotnosti strukturnih ukrepov že v naslednjih desetih letih povečali za 2 % BDP glede na izhodiščno stanje.²⁷ Ob predpostavki linearnega povečanja teh stroškov bi se lahko v desetih letih delež dolga sektorja država povečal za okoli 10 o. t. BDP.

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 modela²⁸ kažejo, da bi lahko bil saldo sektorja država ob gospodarski rasti, ki bi bila v vsakem letu v obdobju 2019-2022 za 0,5 o. t. nižja od tiste v osnovnem scenariju (realni BDP bi v povprečju namesto za 3,0 % porasel za 2,5 % na leto), ter ob nespremenjeni javnofinančni politiki, namesto predvidenega presežka na ravni okoli 1 % BDP v letu 2022 blizu izravnane položaja. Če bi bila gospodarska rast v vseh letih v obdobju 2019-2022 nižja za 1,5 o. t. od predvidene v osnovnem scenariju, pa bi se lahko v letu 2022 pojavil primanjkljaj v višini okoli 2 % BDP.²⁹ Delež dolga sektorja država se v slednjem primeru ne bi znižal pod mejo 60 % BDP.

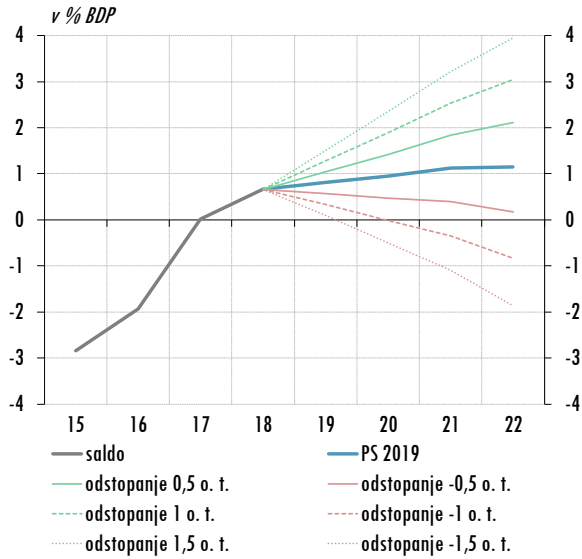
Manjše neposredne učinke na saldo in na dolg sektorja države bi imele spremembe zahtevanih donosnosti oz. predpostavljenih obrestnih mer. Če bi se v letih 2019-2022 predpostavljena obrestna mera financiranja dolga sektorja država zvišala za 1 o. t., bi se lahko saldo ob upoštevanju

²⁷ Več o tem glej Program stabilnosti—dopolnitev 2019, str. 37–39 (april 2019).

²⁸ 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).

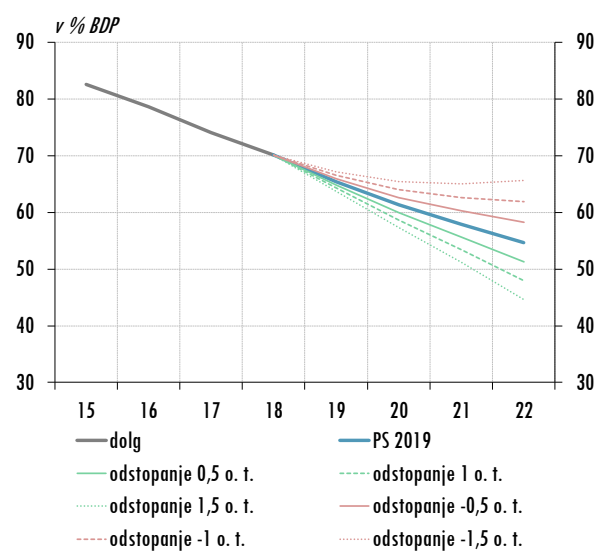
²⁹ Sliki 2.13 in 2.14 prikazujeta možne poti gibanja salda in dolga sektorja država ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti. Osnovni scenarij označuje projekcijo salda in dolga sektorja država iz predloga Okvira oziroma iz Programa stabilnosti 2019. Predpostavke gospodarske rasti so glede na osnovni scenarij napovedi UMAR (pomladanska napoved, 2019) v letih 2019-2022 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.

Slika 2.13: Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na spremembo rasti BDP



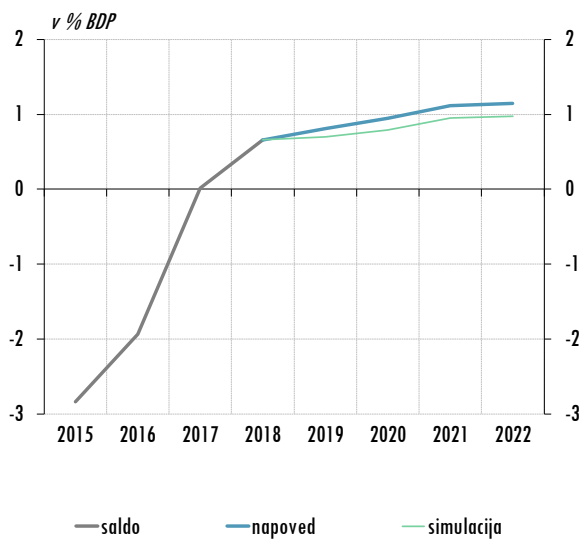
Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

Slika 2.14: Ocene občutljivosti dolga sektorja države (ESA) na spremembo rasti BDP



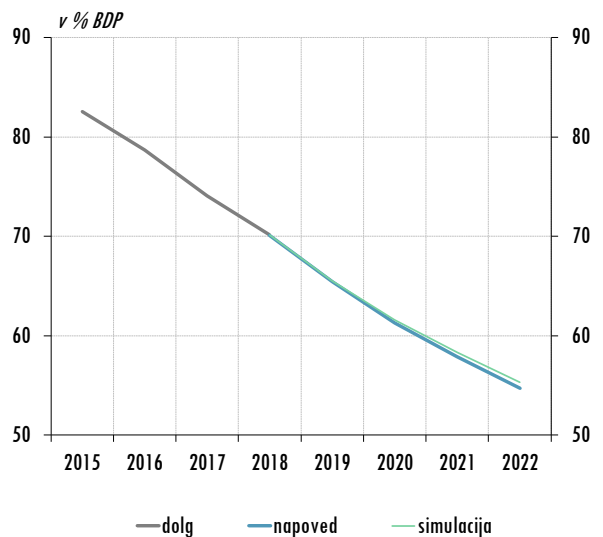
Vir: SURS, napoved Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

Slika 2.15: Ocena občutljivosti salda sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere za 1 odstotno točko



Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

Slika 2.16: Ocena občutljivosti dolga sektorja država (ESA) na spremembo obrestne mere za 1 odstotno točko



Vir: SURS, napoved: Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

trenutne ročnostne strukture dolga ter ob predpostavljene refinanciranju glavnice dolga, ki zapadejo v izplačilo v naslednjih štirih letih, v letu 2022 poslabšal za okoli 0,2 % BDP. Tveganja, ki so jim lahko izpostavljene javne finance v primeru nenadnega in hitrega obrata politike obrestnih mer oziroma poslabšanih razmer na mednarodnih finančnih trgih, so namreč omejena zaradi ugodne terminske in ročnostne strukture dolga sektorja država.

3. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v predlogu Okvira in v osnutku Programa stabilnosti 2019

Ključne ugotovitve

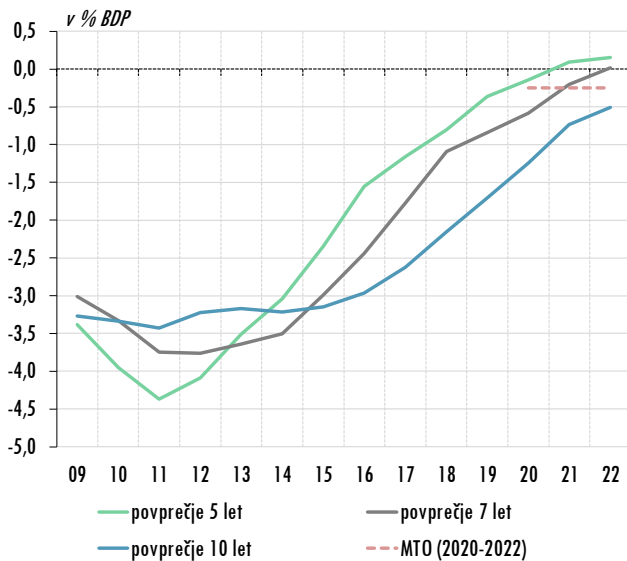
- Raven javnofinančnih izdatkov v letu 2019 v PS 2019 presega raven izdatkov, predvideno v Okviru 2018-2020 iz decembra 2018, kar predstavlja neskladnost z domačim fiskalnim pravilom. V obdobju 2020–2022 je raven izdatkov v predlogu Okvira oziroma v PS 2019, ob upoštevanju povprečja širšega nabora ocen proizvodne vrzeli, skladna z maksimalno dovoljenimi glede na določbe ZFisP. Vlada RS je predlog Okvira pripravila za srednjeročno obdobje.
- Kriterij EU, da s prihodnjim letom za Slovenijo primanjkljaj strukturnega salda ne sme biti višji kot -0,25 % BDP, bo v obdobju projekcij dosežen. Za skladnost s tem pravilom v obdobju 2020–2022 glede na trenutno ocenjeno izhodiščno stanje v letu 2019 ni potreben strukturni napor. PS 2019 srednjeročne uravnoteženosti kot cilja v okviru srednjeročnosti, definirane v 2. členu ZFisP, izrecno ne opredeli. Strukturni saldo naj bi bil srednjeročno izravnani v letu 2022 ob upoštevanju trenutnih ocen dolžine poslovnega cikla oziroma v povprečju osmih let. Ocene kažejo, da bi bilo za doseg tega cilja v prihodnosti potrebno tudi ustvarjanje strukturnih presežkov.
- Rast neto izdatkov sektorja država naj bi v letu 2019 presegala dovoljeno mejo po izdatkovnem pravilu EU, v letu 2020 bo nižja. V povprečju obeh let bo rast nižja od dovoljene.
- Predvideno zniževanje dolga sektorja država bo v obdobju 2020–2022 skladno z zahtevanim.

Fiskalni svet je v oceni izpolnjevanja fiskalnih pravil preveril izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila, določenega z ZFisP, ter pripravil oceno skladnosti predloženih dokumentov s fiskalnimi pravili na podlagi Pakta stabilnosti in rasti. Glede na določbe ZFisP vključuje ocena tri ključne elemente: (i) ali je srednjeročni fiskalni cilj ustrezno določen; (ii) ali je srednjeročni fiskalni cilj dosežen in (iii) ali je načrtovana raven izdatkov sektorja država skladna z domačim fiskalnim pravilom. Poleg tega je Fiskalni svet preveril še dva kazalnika, ki ju določa Pakt stabilnosti in rasti: (iv) ali je dinamika javnofinančnih izdatkov skladna z izdatkovnim pravilom EU in (v) ali je načrtovana dinamika gibanja dolga skladna s pravilom o zniževanju dolga.

3.1 Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila

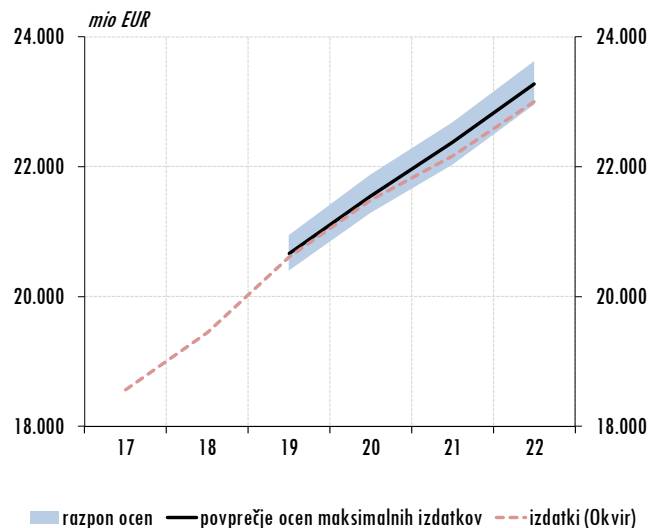
Predlog Okvira predstavlja temelj srednjeročnega proračunskega načrtovanja. Vlada RS mora po 6. členu ZFisP posredovati predlog Okvira Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu skupaj z osnutkom Programa stabilnosti, pri čemer mora biti zagotovljena skladnost obeh dokumentov. V Okviru se določijo ciljne salde in najvišji možni obseg izdatkov za sektor država ter za blagajne javnega financiranja (državni proračun, lokalne skupnosti, ZPIZ, ZZZS) vsako leto za najmanj tri prihodnja leta. Okvir skladno s 6. členom ZFisP sprejme Državni zbor RS na predlog Vlade RS. ZFisP določa, da se izpolnitev domačega fiskalnega pravila, zapisanega v 3. členu, šteje kot merilo za srednjeročno uravnoteženost javnih financ, ko Republika Slovenija doseže srednjeročni fiskalni cilj. Zato temelji ugotavljanje izpolnjevanja domačega fiskalnega pravila tudi na izsledkih poglavja 3.2 (Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja).

Slika 3.1: Strukturni saldo v srednjeročnem obdobju



Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

Slika 3.2: Ocene maksimalnih izdatkov sektorja država



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

Prihodki in izdatki so glede na prvi odstavek 3. člena ZFisP srednjeročno uravnoteženi, če strukturni saldo v posameznem letu ni nižji od minimalne vrednosti, ki jo določa Pakt stabilnosti in rasti, v srednjeročnem obdobju pa je najmanj izravnani ali je v presežku. Minimalna vrednost strukturnega salda, ki jo določa Pakt stabilnosti in rasti, znaša v obdobju 2020–2022 $-0,25\%$ BDP. Ocene Fiskalnega sveta na podlagi podatkov iz PS 2019 kažejo, da se bo strukturni saldo v obdobju 2020–2022 nahajal v bližini ravnovesja. S tem bi bilo izpolnjeno doseganje minimalne vrednosti strukturnega salda v posameznem letu. Pogoj srednjeročne izravnaniosti oziroma presežka strukturnega salda pa se nanaša na obdobje celega poslovnega cikla. Upoštevajoč to obdobje bo srednjeročni strukturni saldo glede na trenutne ocene Fiskalnega sveta v letu 2022 izravnani, kar ustreza ustavni zahtevi po srednjeročno izravnaniem strukturnem saldu. Ker se je Slovenija v delu obdobja, ki ga upoštevamo v izračunu povprečja srednjeročnega obdobja, še nahajala oziroma je šele izšla iz postopka presežnega primanjkljaja, strukturni saldo pa se je v nadaljevanju obdobja še približeval srednjeročnemu fiskalnemu cilju, lahko sklenemo, da bo potrebno za doseganje srednjeročne uravnoteženosti tudi po zaključku obdobja PS 2019 dosegati vsaj izravnani položaj strukturnega salda. PS 2019 srednjeročno uravnoteženega strukturnega primanjkljaja, kot predvideva ZFisP, izrecno ne opredeljuje kot srednjeročni cilj, temveč govori o doseganju srednjeročnega fiskalnega cilja na ravni $-0,25\%$ BDP.

Najvišji možni obseg izdatkov sektorja država, ki omogoča srednjeročno uravnoteženost, se v Okviru določi glede na pričakovano raven prihodkov in glede na ugotovljen ciklični položaj gospodarstva. 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 (četrti odstavek 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 oziroma enkratni izdatki.

Tabela 3.1: Predhodni Okvir in simulacija Okvira za pripravo proračunov sektorja država

	Sektor država		Državni proračun		Občine		ZPIZ		ZZZS		BDP (UMAR) mio EUR
	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	
	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	
A. Odlok o okviru, december 2018 (UL RS 82/2018)											
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
B. Predlog Odloka o okviru, april 2019											
2020	1,0	21.480	0,8	10.450	0,1	2.320	0,0	5.845	0,0	3.320	51.578
2021	1,1	22.160	1,2	10.455	0,1	2.360	0,0	6.180	0,0	3.525	54.443
2022	1,2	23.000	1,0	10.705	0,1	2.430	0,0	6.530	0,0	3.725	57.225
C. Simulacija okvira, april 2019 (Fiskalni svet)											
2020	0,8	21.546	...	...	...	...	...	...	...	...	51.578
2021	0,7	22.375	...	...	...	...	...	...	...	...	54.443
2022	0,7	23.270	...	...	...	...	...	...	...	...	57.225
Razlika: B-A											
2020	0,6	1.528	1,4	508	0,0	101	0,0	3	0,0	233	132
Razlika: C-A											
2020	0,4	1.594	...	...	...	...	...	...	...	...	132
Razlika: C-B											
2020	-0,2	66	...	...	...	...	...	...	...	...	0
2021	-0,4	215	...	...	...	...	...	...	...	...	0
2022	-0,5	270	...	...	...	...	...	...	...	...	0

Viri: Uradni list RS, UMAR, Predlog Odloka o okviru, april 2019 in preračuni Fiskalnega sveta.

Zadnji veljavni Okvir je bil sprejet decembra 2018 kljub opozorilom Fiskalnega sveta, da predvideni izdatki presegajo mejo, dovoljeno z ZFisP. Sprejeta sprememba Okvira za obdobje 2018–2020 v decembru 2018 se je nanašala le na leto 2019, kar je po mnenju Fiskalnega sveta nakazovalo odsotnost srednjeročne usmeritve fiskalne politike.³⁰ Poleg tega so predvideni izdatki po oceni Fiskalnega sveta za okoli 270 mio EUR presegali mejo izdatkov, ki jo je glede na ZFisP dovoljeval ciklični položaj gospodarstva.

Spremenjene ocene oziroma napovedi javnofinančnih agregatov za leti 2018 in 2019 spremenijo tudi oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil za leto 2019, pri čemer predvideni izdatki v letu 2019 niso skladni z domačim fiskalnim pravilom. Javnofinančni izdatki, predvideni v PS 2019, so namreč v letu 2019 za 68 mio EUR višji od izdatkov sektorja država, predvidenih z Okvirom za obdobje 2018–2020, sprejetim decembra 2018. Ministrstvo za finance v PS 2019 napoveduje letos za okoli 270 mio EUR višje prihodke kot v predlogu Osnutka proračunskega načrta 2019, ki je bil podlaga za oceno spremenjenega Okvira za obdobje 2018–2020 iz decembra 2018. To je toliko, kot so po mnenju Fiskalnega sveta iz decembra 2018 znašali presežni izdatki. S tem se spremeni tudi ocena višine presežnih izdatkov za leto 2019. Ob tem se je spremenila tudi ocena nominalnega salda, ki sedaj namesto zmanjšanja presežka v 2019 predvideva njegovo povišanje. Ob skoraj identičnih ocenah pozitivne proizvodne vrzeli se posledično spremeni tudi ocena strukturnega salda, ki se na osnovi projekcij PS 2019 letos poslabša manj kot ob oceni, narejeni na osnovi decembra 2018 sprejetega Okvira.

³⁰ Mnenje Fiskalnega sveta je razpoložljivo na: http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/12/FS-Ocena-predloga-sprememb-Okvira_december-2018.pdf

Tabela 3.2: Izračun spoštovanja pravila o maksimalnem obsegu izdatkov

		2019*	2020	2021	2022	
		(PS 2019)	(PS 2019)	(PS 2019)	(PS 2019)	
Prihodki (MF)	% BDP	43,18	42,59	41,82	41,35	
Prihodki (MF, preračun FS)	mio EUR	R	21.071	21.967	22.768	23.662
Izdatki (Okvir)	mio EUR	E	20.610	21.480	22.160	23.000
Bruto domači proizvod (UMAR)	mio EUR	Y	48.797	51.578	54.443	57.225
Proizvodna vrzel (FS)	% potencialnega proizvoda	OG	2,0	2,0	1,6	1,5
Potencialni proizvod (FS)	mio EUR	YP	47.824	50.568	53.603	56.386
Elastičnost salda na proizvodno vrzel		á	0,468	0,468	0,468	0,468
Enkratni učinki (MF)	% BDP	o	-0,1	-0,1	0	0
Maksimalni izdatki (ocena FS)	mio EUR	E_max=R-á*YP*OG/100-o*Y/100	20.664	21.546	22.375	23.270
Razlika Okvir-ocena FS	mio EUR	E-E_max	-54	-66	-215	-270

* Ocene za leto 2019 so podane informativno in ne spadajo v oceno izpolnjevanja domačega fiskalnega okvira za obdobje 2020-2022.

Vir: Program stabilnosti 2019 in Predlog Odloka o okviru, april 2019, izračuni Fiskalni svet.

Ocene Fiskalnega sveta, pripravljene na podlagi širokega nabora ocen proizvodnih vrzeli, kažejo, da so izdatki, predvideni v predlogu Okvira za obdobje 2020-2022, skladni z domačim fiskalnim pravilom. Ocene kažejo, da izdatki glede na projekcije prihodkov sektorja država v PS 2019 in glede na trenutne ocene Fiskalnega sveta glede cikličnega položaja gospodarstva zaostajajo za maksimalno dovoljenimi v celotnem obdobju 2020–2022. Predlog Okvira je prvič po pomladi 2017 zastavljen tudi srednjeročno oziroma za obdobje 2020–2022, kar ustreza zahtevam ZFisP.

Struktura predvidenih izdatkov po posameznih blagajnah sektorja država kaže na precej različna gibanja, kar lahko dodatno nakazuje tveganja, povezana s predvideno ravnijo skupnih izdatkov. Najpočasneje med posameznimi blagajnami naj bi rasli izdatki državnega proračuna, skupaj v obdobju 2020–2022 za 5,3 %. Medtem naj bi se v istem obdobju izdatki skladov socialne varnosti povečali občutno hitreje: izdatki pokojninske blagajne za okoli 18 %, izdatki zdravstvene blagajne pa za skoraj 22 %. Predvsem počasna predpostavljena rast izdatkov državnega proračuna nakazuje, da bi se lahko dejanski izdatki celotnega sektorja država povečali bolj, kot je predvideno v predlogu Okvira.

3.2 Doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja

Srednjeročni fiskalni cilj (MTO) mora država v obliki ciljnega strukturnega salda³¹ določiti v Programu stabilnosti. Srednjeročni fiskalni cilj se spreminja v triletnih obdobjih po pripravi Poročila o staranju.³² V izračunu srednjeročnega fiskalnega cilja so poleg projekcij dolgoročnih stroškov staranja zajete tudi posodobljene ocene dolgoročne gospodarske rasti in podatki o ravni dolga sektorja država.³³

MTO se je spremenil glede na predhodni PS, po novih ocenah na podlagi pravil EU³⁴ ustrezen strukturni saldo za Slovenijo v obdobju 2020–2022 predstavlja primanjkljaj v višini največ -0,25

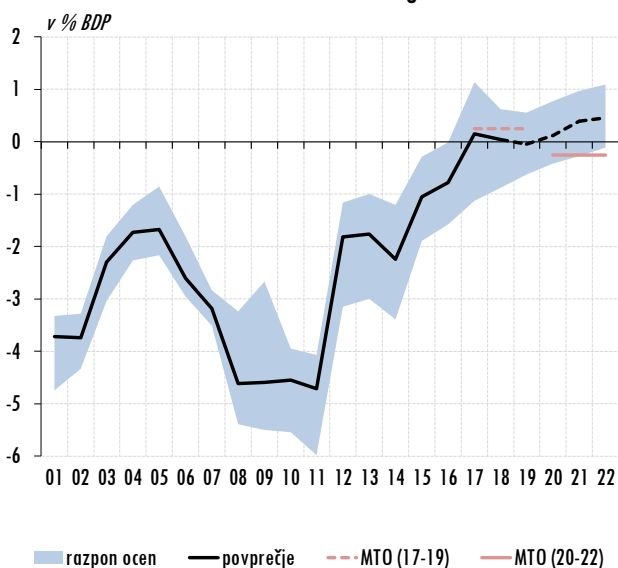
³¹ Strukturni saldo je definiran kot saldo sektorja država, iz katerega so izločeni ciklični vplivi ter enkratni in začasni dejavniki.

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

³³ Za več informacij glej Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition, str. 7–13; apr. 19 (razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf).

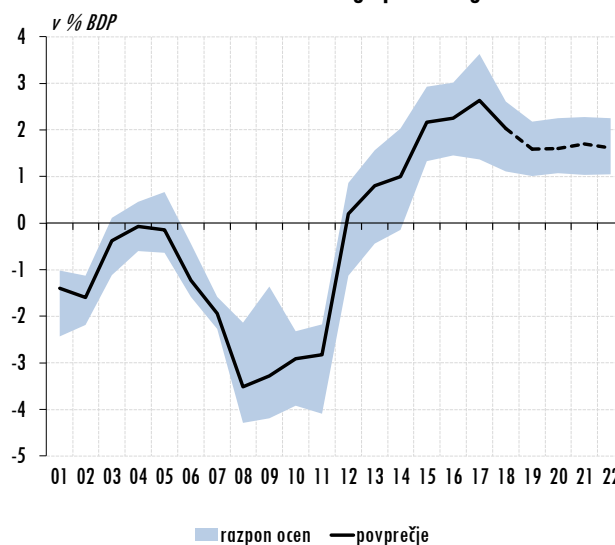
³⁴ Na podlagi Uredbe EC 1466/97.

Slika 3.3: Ocene strukturnega salda



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

Slika 3.4: Ocene strukturnega primarnega salda



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

% BDP. Srednjeročni fiskalni cilj za obdobje 2017-2019, ki je bil določen v letu 2016, je zahteval strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP. Država članica lahko sicer izbere bolj zavezujoč srednjeročni fiskalni cilj od minimalne zaveze, kar je v letu 2019 izbralo skoraj dve tretjini držav EU. Na možnost znižanja MTO je Fiskalni svet glede na takrat znane podatke nakazal že v maja 2018 objavljenem Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017.³⁵ Tudi ob tokratnem izračunu so imeli ključno vlogo pri določitvi višine MTO predvideni dolgoročni stroški staranja. Zato je pričakovati, da bi ukrepi, ki bi večali dolgoročne stroške staranja, vodili v njegovo ponovno zvišanje, kar bi lahko prispevalo k novim zahtevam po strukturnem naporu. MTO se bo namreč znova spremenil v letu 2022 za obdobje 2023-2025, v izračunih pa bodo upoštevane vse vmesne spremembe dejavnikov, ki so vključene v njegov izračun.

Slovenija bo glede na trenutno razpoložljive ocene v obdobju projekcij PS 2019 dosegala MTO.

Fiskalni svet je ocene strukturnega salda za oceno izpolnjevanja srednjeročnega fiskalnega cilja pripravil na podlagi trenutno razpoložljivih ocen cikličnega položaja³⁶ in posodobljene ocene elastičnosti salda sektorja država glede na ciklični položaj gospodarstva, ki ga izračunava Evropska komisija.³⁷ V oceni je upoštevana tudi ista vrednost enkratnih učinkov v letu 2019 v višini 0,1 % BDP, kot jo je v PS 2019 predpostavilo Ministrstvo za finance. Po začasnem odklonu in poslabšanju strukturnega salda v 2019, na kar je Fiskalni svet opozoril ob oceni Okvira za obdobje 2018–2020,³⁸ naj bi se strukturni saldo glede na projekcije PS 2019 in glede na trenutne ocene cikličnega položaja

³⁵ Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, str. 31–34; maj 2018 (razpoložljivo na http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS_LP2017_maj18.pdf).

³⁶ Nabor ocen proizvodnih vrzeli, ki ga Fiskalni svet upošteva za določitev cikličnega položaja gospodarstva in izločanje cikličnega dela iz nominalnega salda sektorja država tokrat zaradi nepopolnih časovnih vrst ne vsebuje napovedi vseh institucij, ki pripravljajo ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo, za celotno časovno obdobje tokratnega PS (manjkajoče so napovedi EK in OECD za leti 2021 in 2022). Ob upoštevanju polnih časovnih vrst, pridobljenih npr. z enostavno ekstrapolacijo manjkajočih napovedi glede na odstopanje ravni ocene proizvodne vrzeli EK in OECD od povprečja celotnega nabora ocen proizvodne vrzeli, ki ga pri izračunih upošteva Fiskalni svet, bi bile ocenjene vrednosti strukturnih kazalnikov javnih financ nekoliko manj ugodne, a se ocena o izpolnjevanju doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja ne bi spremenila.

³⁷ Priloga III v: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition. European Commission (razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf). Ocenjena elastičnost za Slovenijo se je po posodobitvi uteži, ki služijo kot podlaga za njene izračune, znižala z 0,477 na 0,468. Ocene Fiskalnega sveta, ki upoštevajo tudi posodobljene ekonometrične ocene elastičnosti posameznih prihodkov in izdatkov, nakazujejo, da bi se lahko ocenjena skupna elastičnost ob predvideni formalni posodobitvi posameznih elastičnosti v prihodnje še znižala. Tudi tako spremenjena skupna elastičnost ne bi bistveno vplivala na trenutno oceno strukturnega salda. O tem več v maja 2019 objavljenem Letnem poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2018.

³⁸ Dosegljivo na http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/12/FS-Ocena-predloga-sprememb-Okvira_december-2018.pdf.

gospodarstva nahajal v bližini srednjeročnega fiskalnega cilja oziroma strukturne uravnoteženosti. S tem bi bil strukturni saldo skladen s srednjeročnim fiskalnim ciljem.

V projekcijah je v nasprotju z izboljševanjem strukturnega salda predpostavljeno rahlo znižanje presežka strukturnega primarnega salda, kar kaže na vztrajanje ugodnega učinka krčenja obresti pri vodenju fiskalne politike. Ocene Fiskalnega sveta kažejo, da se bo presežek primarnega strukturnega salda sektorja država, iz katerega so izključeni ciklični in enkratni dejavniki ter izdatki za obresti, v nasprotju z večanjem strukturnega presežka salda sektorja država v naslednjih letih nekoliko znižal. To nakazuje še vedno dokaj visoko odvisnost vodenja fiskalne politike od gibanja izdatkov za obresti. Ob tem je sicer zaradi trenutne ročnostne strukture ter visokega deleža dolga, vezanega na fiksno obrestno mero, izpostavljenost tveganju, ki bi mu lahko bile izpostavljene javne finance v primeru nenadnega in hitrega obrata politike obrestnih mer oziroma poslabšanih razmer na mednarodnih finančnih trgih, razmeroma majhna.

3.3 Izpolnjevanje pravila o strukturnem naporu

Dodaten strukturni napor v obdobju PS 2019 ni potreben, saj naj bi Slovenija dosegala srednjeročni fiskalni cilj. 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.³⁹ Ker bo po trenutnih projekcijah Ministrstva za finance in ocenah Fiskalnega sveta Slovenija v obdobju 2020–2022 dosegala srednjeročni fiskalni cilj, dodaten fiskalni napor po ocenah Fiskalnega sveta ni potreben.

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.⁴⁰ 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 oziroma prilagojena za t. i. »koeficient prilagajanja« (angl.: convergence margin), ki zagotavlja usklajenost izdatkovnega pravila z zahtevanim prilagajanjem strukturnega salda. Zaradi možnih letnih nihanj se v oceni upošteva tudi dvoletno povprečje rasti tako določenih izdatkov. Poleg tega se naredi tudi ocena rasti izdatkov, kjer se odštejejo enkratni učinki, ki vplivajo na gibanje javnofinančnih izdatkov in prihodkov.

³⁹ Matrika potrebnih strukturnih naporov v obdobju, ko srednjeročni fiskalni cilj ni dosežen, je definirana v Okviru 1.6 v: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition. European Commission (razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf).

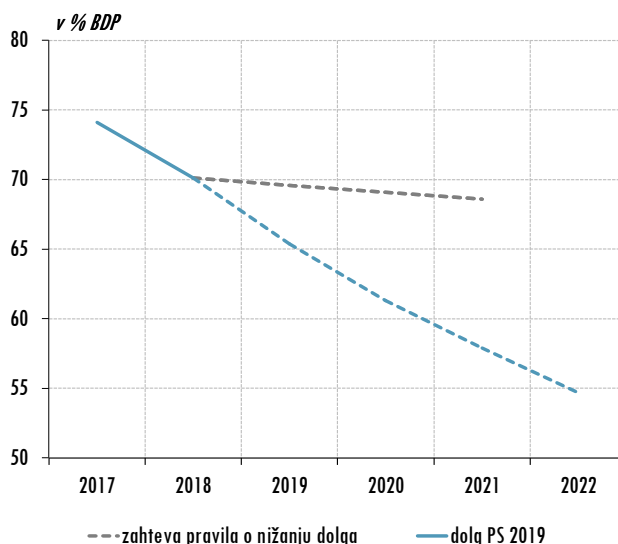
⁴⁰ Podrobneje o izdatkovnem pravilu Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018 Edition, stran 48–53 (marec 2018).

Po projekcijah PS 2019 bo rast neto izdatkov v letu 2019 višja od dovoljene, v letu 2020 pa nižja. Pri izračunu izdatkovnega pravila smo uporabili podatke UMAR o dolgoročni rasti potencialnega proizvoda, ki se ob razmeroma visoki rasti investicij povečuje. Ker zaradi doseženega srednjeročnega fiskalnega cilja dodaten strukturni napor ni potreben, mora rast izdatkov le zaostajati za dolgoročnim povprečjem potencialne gospodarske rasti. Na tej podlagi bi se lahko neto izdatki letos in prihodnje leto povečali za 5,1 % in 4,9 %. Po projekcijah PS 2019 bo rast izdatkov letos nekoliko presejala dovoljeno, prihodnje leto pa za njo zaostajala.⁴¹ Za dovoljeno rastjo bo zaostajala tudi v povprečju obeh let.

3.5 Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Dolg sektorja država, ki presega mejo 60 % BDP, se mora po pravilih Fiskalnega pakta v preventivnem delu Pakta stabilnosti in rasti postopno nižati. Slovenija naj bi ta pravila v obdobju 2020–2022 izpolnila, v letu 2021 pa naj bi dolg padel pod 60 % BDP. V letu 2018 se je zaključilo prehodno triletno obdobje, ki je sledilo izhodu iz postopka presežnega primanjkljaja, v katerem so od leta 2016 veljala posebna pravila glede zniževanje dolga sektorja država. Ker v delu obdobja PS 2019 delež dolga v BDP še presega referenčno vrednost, določeno v Maastrichtski pogodbi o ustanovitvi EU iz leta 1992, mora Slovenija dolg sektorja država zniževati z letno dinamiko, ki v povprečju treh let ustreza 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu od vključno leta 2019 do leta 2021, ko dolg pade pod mejo 60 % BDP. To v primeru Slovenije po pričakovanih pomeni okoli pol odstotne točke BDP letno. Projekcije v PS 2019 nakazujejo, da naj bi bilo to pravilo izpolnjeno v vseh letih obdobja projekcij PS 2019, saj naj bi se dolg v povprečju zniževal skoraj za štiri odstotne točke BDP letno.

Slika 3.5: Pravilo o nižanju dolga



Vir: SURS, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

⁴¹ 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.

4. Statistična priloga

Tabela 4.1: Primerjava makroekonomskih napovedi za 2019 in 2020

	2019						2020					
	EK (nov. 18)	OECD (nov. 18)	BS (dec. 18)	EK (feb. 19)	UMAR (mar. 19)	IMF (apr. 19)	EK (nov. 18)	OECD (nov. 18)	BS (dec. 18)	EK (feb. 19)	UMAR (mar. 19)	IMF (apr. 19)
BDP	3,3	3,6	3,4	3,1	3,4	3,4	3,0	2,7	3,0	2,8	3,1	2,8
Izvoz proizvodov in storitev	6,2	6,4	6,6		5,1	5,2	4,2	6,3	6,5		5,3	4,9
Uvoz proizvodov in storitev	6,9	6,9	7,0		6,0	7,9	5,2	7,0	6,8		5,8	6,4
Saldo menjave s tujino, prispevek k rasti	0,1	0,3	0,3		-0,1		-0,4	0,1	0,4		0,1	
Zasebna potrošnja	2,9	2,6	2,4		2,9		3,1	2,0	2,2		2,4	
Državna potrošnja	1,6	2,0	1,8		2,2		1,4	1,5	1,7		1,9	
Bruto investicije v osnovna sredstva	7,5	8,5	7,8		7,7		7,4	6,4	6,4		7,0	
Spremembe zalog, prispevek k rasti	0,0	0,0	0,0		0,1		0,0	0,0	0,0		0,0	

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

Tabela 4.2: Primerjava realizacije in napovedi za obdobje 2017–2021 v mio EUR

	2017	2018					2019				2020			2021				
	realizacija SURS	PS 18	OPN 19	SURS	SURS- PS 18	SURS- OPN 19 (18-17)	SURS	PS 18	OPN 19	PS 19	PS 19- PS 18	OPN 19	PS 18	PS 19	PS 19- PS 18			
Neto posojanje / neto izposojanje	5	163	384	303	140	-81	298	89	267	395	306	128	309	490	181	485	610	124
Skupaj prihodki sektorja država	18.570	19.707	19.861	19.748	42	-113	1.178	20.668	20.877	21.071	403	193	21.379	21.967	588	21.930	22.768	838
Skupaj davki	9.367	9.988	10.127	10.017	28	-111	649	10.428	10.545	10.657	229	112	10.802	11.105	302	11.183	11.547	364
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.142	6.457	6.541	6.464	7	-77	323	6.663	6.755	6.832	169	76	6.840	7.051	211	7.034	7.279	245
Tekači davki na dohodek in premoženje	3.213	3.572	3.572	3.541	19	-31	328	3.751	3.776	3.811	60	35	3.947	4.039	92	4.138	4.257	120
Davki na kapital	12	14	14	11	-3	-3	-1	15	15	10	-5	-5	10	10	0	11	11	0
Prispevki za socialno varnost	6.371	6.741	6.811	6.819	78	8	448	7.154	7.182	7.344	190	162	7.526	7.799	272	7.917	8.264	348
Prihodki od lastnine	491	382	499	509	127	11	18	372	442	454	82	12	330	366	36	298	354	56
Drugi prihodki	2.340	2.595	2.424	2.403	-192	-22	63	2.714	2.713	2.616	-98	-97	2.720	2.698	-23	2.538	2.602	65
Skupaj odhodki sektorja država	18.564	19.539	19.477	19.445	-94	-32	881	20.579	20.610	20.680	102	70	21.070	21.477	407	21.450	22.158	708
Sredstva za zaposlene	4.812	5.120	5.114	5.022	-98	-92	210	5.388	5.416	5.470	82	54	5.519	5.720	201	5.611	5.929	318
Vmesna potrošnja	2.698	2.767	2.818	2.887	120	69	189	2.813	2.951	2.933	120	-18	2.883	3.017	135	2.952	3.060	108
Socialna nadomestila	7.326	7.580	7.671	7.593	13	-78	266	7.968	7.944	7.998	30	54	8.286	8.330	43	8.656	8.771	115
Izdaki za obresti	1.071	932	906	911	-21	5	-161	833	791	795	-38	4	818	758	-59	800	713	-87
Subvencije	322	331	316	350	19	34	28	342	325	366	24	41	299	392	93	292	392	100
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.332	1.603	1.596	1.663	60	66	331	1.915	2.067	2.001	86	-67	1.955	2.130	175	1.854	2.210	357
Kapitalski transferji, odhodki	237	172	233	174	2	-59	-63	164	194	234	71	40	142	227	85	138	174	36
Drugi odhodki	765	1.030	828	846	-184	18	81	1.151	912	883	-268	-29	1.158	903	-256	1.142	909	-233

Vir: Realizacija za leto 2017 in 2018 SURS. Napovedi: Program stabilnosti 2018 (PS 18, apr. 18), Osnutek proračunskega načrta 2019 (OPN 19, jan. 2019), Program stabilnosti 2019 (PS 19, apr. 19), preračuni FS. Vrednosti napovedi so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, zato se postavke ne seštevajo.

Tabela 4.3: Ocene proizvodne vrzeli*

	IMF (apr. 19)	EK (nov. 18)	OECD (nov. 18)	UMAR (mar. 19)	MF (apr.19)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij
2001	-1,1	0,1	-1,2	-0,8	-0,8	-0,7	-0,1	...	1,8	-0,4	-0,8
2002	-0,8	0,8	-1,1	-0,1	-0,1	-0,7	-0,2	...	1,1	-0,1	-0,3
2003	-1,4	0,4	-1,7	-0,4	-0,4	-1,5	-1,3	...	0,9	-0,7	-0,7
2004	-0,3	1,2	-0,7	0,6	0,5	-0,8	-1,0	...	1,1	0,1	0,3
2005	0,9	1,8	0,4	1,4	1,3	-0,2	-1,0	0,4	1,7	0,7	1,2
2006	3,4	3,7	3,2	3,6	3,4	2,2	1,3	2,5	3,4	3,0	3,5
2007	7,3	7,0	7,3	6,8	6,6	6,7	6,0	5,9	5,9	6,6	7,0
2008	7,6	6,7	8,0	6,4	6,6	8,5	7,8	3,9	6,0	6,8	7,1
2009	-1,7	-3,4	-2,1	-3,6	-3,5	-0,8	-1,5	-6,8	-0,7	-2,7	-2,9
2010	-1,6	-3,0	-1,9	-3,3	-3,3	0,1	-0,3	-2,6	-2,8	-2,1	-2,6
2011	-1,5	-2,6	-2,0	-3,2	-3,0	0,4	0,9	-2,8	-2,4	-1,8	-2,5
2012	-4,5	-5,3	-5,3	-6,1	-5,8	-2,6	-1,8	-6,0	-4,8	-4,7	-5,4
2013	-6,3	-6,5	-7,3	-7,5	-7,2	-4,5	-3,6	-5,5	-7,9	-6,3	-6,9
2014	-4,5	-4,5	-5,8	-5,6	-5,3	-3,1	-2,0	-2,5	-6,7	-4,4	-5,1
2015	-3,9	-3,2	-5,2	-4,5	-4,1	-2,9	-1,9	-2,2	-5,3	-3,7	-4,2
2016	-2,7	-1,6	-4,1	-2,9	-2,7	-2,5	-1,8	-0,9	-4,2	-2,6	-2,8
2017	-0,4	1,1	-1,3	0,0	-0,2	-0,8	-0,2	2,5	-2,3	-0,2	-0,2
2018	1,2	2,7	0,9	2,1	1,7	0,5	0,8	3,5	0,3	1,5	1,7
2019	1,8	3,0	2,2	2,9	2,4	0,8	0,8	3,3	1,4	2,0	2,4
2020	1,8	2,5	2,4	3,1	2,6	0,8	0,6	2,3	1,8	2,0	2,5
2021	1,7	...	...	3,0	2,5	0,7	0,3	0,8	2,0	1,6	2,4
2022	1,3	...	...	2,7	2,3	0,6	0,1	1,3	2,1	1,5	2,1

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2019, preračuni FS.

- V tabeli so prikazane ocene proizvodne vrzeli domačih in mednarodnih institucij, ki te ocene izdelujejo za Slovenijo (UMAR, MF, EK, IMF, OECD). Opozoriti je potrebno, da tabela zaradi nepopolnih časovnih vrst ne vsebuje napovedi vseh institucij, ki pripravljajo ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo, za celotno časovno obdobje tokratnega PS (manjkajoče so napovedi EK in OECD za leti 2021-2022). Ocene IMF za leti 2021 in 2022 so privzete iz »Republic of Slovenia Staff report for the 2018 Article IV consultation« (januar 2019). Poleg tega so v tabeli prikazane tudi ocene proizvodne vrzeli, pridobljene s statističnimi modeli, v katerih je potencialni proizvod določen s (i) HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (10,100,400) (ii) 3-, 5- in 7-letnim povprečjem BDP, (iii) faktorskimi modeli, ocenjenimi na podlagi anketnih kazalnikov o omejitvah v gospodarstvu in napovedi enostavnega VAR modela, ki vključuje te faktorje, ter faktorskimi modeli, ki v oceni in napovedi upoštevajo veliko število makroekonomskih spremenljivk napovedi UMAR in EK ter (iv) SVAR modelom na podlagi metodologije Blancharda in Quaha (1989), ki uporablja omejitve s predpostavko, da dolgoročno na BDP vplivajo le šoki na strani agregatne ponudbe, šoki povpraševanja pa na raven aktivnosti vplivajo le kratkoročno.

Tabela 4.4: Ocene strukturnega salda

	IMF (apr. 19)	EK (nov. 18)	OECD (nov. 18)	UMAR (mar. 19)	MF (apr.19)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij
2001	-3,4	-3,9	-3,3	-3,5	-3,5	-3,5	-3,8	...	-4,7	-3,7	-3,5
2002	-3,4	-4,2	-3,3	-3,7	-3,7	-3,5	-3,7	...	-4,3	-3,7	-3,7
2003	-2,0	-2,8	-1,8	-2,4	-2,4	-1,9	-2,0	...	-3,0	-2,3	-2,3
2004	-1,6	-2,3	-1,4	-2,0	-1,9	-1,3	-1,2	...	-2,2	-1,7	-1,8
2005	-1,8	-2,2	-1,5	-2,0	-1,9	-1,2	-0,9	-1,5	-2,1	-1,7	-1,9
2006	-2,8	-3,0	-2,7	-2,9	-2,8	-2,2	-1,8	-2,4	-2,8	-2,6	-2,8
2007	-3,5	-3,4	-3,5	-3,3	-3,2	-3,2	-2,9	-2,8	-2,9	-3,2	-3,4
2008	-5,0	-4,5	-5,2	-4,4	-4,5	-5,4	-5,1	-3,2	-4,2	-4,6	-4,7
2009	-5,1	-4,3	-4,9	-4,2	-4,2	-5,5	-5,1	-2,7	-5,5	-4,6	-4,5
2010	-4,8	-4,1	-4,6	-4,0	-3,9	-5,5	-5,4	-4,3	-4,2	-4,5	-4,3
2011	-4,8	-4,3	-4,6	-4,1	-4,1	-5,8	-6,0	-4,2	-4,4	-4,7	-4,4
2012	-1,9	-1,5	-1,5	-1,2	-1,3	-2,8	-3,2	-1,2	-1,8	-1,8	-1,5
2013	-1,8	-1,6	-1,3	-1,2	-1,3	-2,6	-3,0	-2,1	-1,0	-1,8	-1,4
2014	-2,2	-2,2	-1,6	-1,7	-1,8	-2,9	-3,4	-3,2	-1,2	-2,2	-1,9
2015	-1,0	-1,3	-0,3	-0,7	-0,9	-1,4	-1,9	-1,8	-0,3	-1,1	-0,8
2016	-0,7	-1,3	-0,1	-0,6	-0,7	-0,8	-1,2	-1,6	0,0	-0,8	-0,7
2017	0,3	-0,4	0,7	0,1	0,1	0,4	0,2	-1,1	1,1	0,1	0,1
2018	0,2	-0,5	0,3	-0,2	0,0	0,5	0,4	-0,9	0,6	0,0	0,0
2019	0,1	-0,5	-0,1	-0,4	-0,2	0,6	0,5	-0,6	0,3	0,0	-0,2
2020	0,2	-0,1	-0,1	-0,4	-0,2	0,7	0,8	0,0	0,2	0,1	-0,1
2021	0,3	...	...	-0,3	0,0	0,8	1,0	0,8	0,2	0,4	0,0
2022	0,5	...	...	-0,1	0,1	0,9	1,1	0,5	0,2	0,5	0,2

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2019, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.5: Ocene strukturnega napora

	IMF (apr. 19)	EK (nov. 18)	OECD (nov. 18)	UMAR (mar. 19)	MF (apr. 19)	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	0,0	0,1	0,2	...	0,2	0,1	0,1
2002	-0,1	-0,3	0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,1	...	0,4	0,0	-0,1
2003	1,5	1,4	1,5	1,3	1,3	1,6	1,7	...	1,3	1,4	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	0,0	0,0	0,1	0,4	...	0,1	0,0	-0,1
2006	-1,1	-0,8	-1,2	-0,9	-0,9	-1,0	-1,0	-0,9	-0,7	-0,9	-1,0
2007	-0,7	-0,4	-0,8	-0,4	-0,4	-1,0	-1,1	-0,5	-0,1	-0,6	-0,5
2008	-1,5	-1,2	-1,7	-1,2	-1,3	-2,2	-2,1	-0,4	-1,3	-1,4	-1,4
2009	-0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	0,6	-1,3	0,0	0,2
2010	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	-0,1	-0,3	-1,6	1,3	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	2,9	2,8	3,1	2,9	2,8	3,0	2,8	3,0	2,7	2,9	2,9
2013	0,2	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,2	-0,9	0,8	0,1	0,1
2014	-0,5	-0,6	-0,3	-0,5	-0,5	-0,3	-0,4	-1,1	-0,2	-0,5	-0,5
2015	1,3	0,9	1,3	1,0	1,0	1,5	1,5	1,4	0,9	1,2	1,1
2016	0,2	0,0	0,3	0,0	0,1	0,6	0,7	0,2	0,3	0,3	0,1
2017	1,0	0,8	0,7	0,7	0,9	1,2	1,3	0,4	1,1	0,9	0,8
2018	-0,1	-0,1	-0,4	-0,3	-0,2	0,1	0,2	0,3	-0,5	-0,1	-0,2
2019	-0,1	0,0	-0,4	-0,2	-0,2	0,0	0,2	0,3	-0,4	-0,1	-0,2
2020	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,6	0,0	0,2	0,1
2021	0,1	...	...	0,1	0,1	0,1	0,2	0,8	0,0	0,2	0,1
2022	0,2	...	...	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,2	0,0	0,1	0,2

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2019, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.6: Ocene strukturnega primarnega salda

	IMF (apr. 19)	EK (nov. 18)	OECD (nov. 18)	UMAR (mar. 19)	MF (apr. 19)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij
2001	-1,1	-1,6	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2	-1,5	...	-2,4	-1,4	-1,2
2002	-1,3	-2,0	-1,1	-1,6	-1,6	-1,4	-1,6	...	-2,2	-1,6	-1,5
2003	0,0	-0,9	0,1	-0,5	-0,5	0,0	-0,1	...	-1,1	-0,4	-0,4
2004	0,1	-0,6	0,3	-0,3	-0,3	0,3	0,5	...	-0,6	-0,1	-0,2
2005	-0,2	-0,6	0,0	-0,5	-0,4	0,3	0,7	0,0	-0,6	-0,1	-0,3
2006	-1,4	-1,6	-1,3	-1,5	-1,4	-0,9	-0,4	-1,0	-1,4	-1,2	-1,5
2007	-2,3	-2,1	-2,3	-2,0	-1,9	-2,0	-1,7	-1,6	-1,6	-1,9	-2,1
2008	-3,9	-3,4	-4,1	-3,3	-3,4	-4,3	-4,0	-2,1	-3,1	-3,5	-3,6
2009	-3,7	-2,9	-3,5	-2,8	-2,9	-4,2	-3,8	-1,4	-4,2	-3,3	-3,2
2010	-3,1	-2,5	-3,0	-2,3	-2,3	-3,9	-3,7	-2,7	-2,6	-2,9	-2,7
2011	-3,0	-2,4	-2,7	-2,2	-2,2	-3,9	-4,1	-2,3	-2,6	-2,8	-2,5
2012	0,1	0,5	0,5	0,9	0,7	-0,8	-1,1	0,8	0,2	0,2	0,5
2013	0,8	0,9	1,3	1,4	1,2	0,0	-0,4	0,5	1,6	0,8	1,1
2014	1,0	1,0	1,6	1,6	1,4	0,4	-0,1	0,1	2,0	1,0	1,3
2015	2,3	1,9	2,9	2,5	2,4	1,8	1,3	1,5	2,9	2,2	2,4
2016	2,3	1,8	3,0	2,4	2,3	2,2	1,9	1,5	3,0	2,2	2,3
2017	2,8	2,0	3,2	2,6	2,6	2,9	2,7	1,4	3,6	2,6	2,6
2018	2,2	1,5	2,3	1,8	2,0	2,5	2,4	1,1	2,6	2,0	1,9
2019	1,7	1,1	1,5	1,2	1,4	2,2	2,2	1,0	1,9	1,6	1,4
2020	1,7	1,3	1,4	1,1	1,3	2,1	2,3	1,4	1,7	1,6	1,4
2021	1,6	...	...	1,0	1,3	2,1	2,3	2,1	1,5	1,7	1,3
2022	1,7	...	...	1,0	1,2	2,0	2,2	1,7	1,3	1,6	1,3

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2019, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.7: Ocene strukturnega primarnega napora

	IMF (apr. 19)	EK (nov. 18)	OECD (nov. 18)	UMAR (mar. 19)	MF (apr.19)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij
2001	0,1	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1	...	0,1	0,1	0,0
2002	-0,2	-0,4	-0,1	-0,4	-0,4	-0,1	0,0	...	0,2	-0,2	-0,3
2003	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	1,3	1,5	...	1,1	1,2	1,2
2004	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	...	0,6	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	-0,9	-1,3	-1,1	-1,0	-1,2	-1,1	-1,0	-0,8	-1,1	-1,1
2007	-0,8	-0,5	-0,9	-0,5	-0,5	-1,1	-1,2	-0,6	-0,2	-0,7	-0,7
2008	-1,6	-1,3	-1,8	-1,3	-1,5	-2,3	-2,3	-0,6	-1,5	-1,6	-1,5
2009	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1	0,2	0,8	-1,1	0,2	0,4
2010	0,6	0,4	0,5	0,5	0,6	0,3	0,1	-1,3	1,6	0,4	0,5
2011	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	-0,3	0,3	0,0	0,1	0,2
2012	3,1	2,9	3,2	3,0	3,0	3,1	3,0	3,1	2,8	3,0	3,0
2013	0,7	0,4	0,8	0,5	0,5	0,8	0,7	-0,4	1,3	0,6	0,6
2014	0,2	0,1	0,4	0,2	0,2	0,4	0,3	-0,4	0,5	0,2	0,2
2015	1,3	0,9	1,3	1,0	0,9	1,4	1,5	1,4	0,9	1,2	1,1
2016	0,0	-0,2	0,1	-0,2	-0,1	0,4	0,5	0,0	0,1	0,1	-0,1
2017	0,5	0,3	0,2	0,2	0,3	0,7	0,8	-0,1	0,6	0,4	0,3
2018	-0,6	-0,6	-0,9	-0,8	-0,7	-0,4	-0,3	-0,3	-1,0	-0,6	-0,7
2019	-0,5	-0,3	-0,8	-0,6	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	-0,7	-0,4	-0,5
2020	0,0	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,4	-0,2	0,0	0,0
2021	0,0	...	...	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,6	-0,2	0,0	0,0
2022	0,1	...	...	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,4	-0,1	-0,1	0,0

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2019, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.

Tabela 4.8: Maksimalni izdatki in odstopanje od Okvira

	IMF (apr. 19)		EK (nov. 18)		OECD (nov. 18)		UMAR (mar. 19)		MF (apr. 19)		HP (apr. 19)		na osnovi povprečja BDP (apr. 19)		Faktorski (apr. 19)		Blanchard-Quah (apr. 19)		povprečje		Okvir
	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	<i>max</i>	<i>izdatki razlika</i>	
2019	20.716	-106	20.476	134	20.635	-25	20.481	129	20.592	18	20.945	-335	20.945	-335	20.396	214	20.803	-193	20.664	-54	20.610
2020	21.586	-106	21.420	60	21.454	26	21.287	193	21.414	66	21.821	-341	21.876	-396	21.468	12	21.602	-122	21.546	-66	21.480
2021	22.342	-182	...	...	...	...	22.028	132	22.153	7	22.586	-426	22.684	-524	22.575	-415	22.270	-110	22.375	-215	22.160
2022	23.319	-319	...	...	...	...	22.960	40	23.065	-65	23.495	-495	23.627	-627	23.313	-313	23.123	-123	23.270	-270	23.000

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, Program stabilnosti 2019, preračuni FS na osnovi tabele 4.3.