



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019

Junij 2020

Številka dokumenta: 30-2/2020/6

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 15. 5. 2020.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	7
1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2019	8
1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva	8
<i>Okvir 1.1: Določitev cikličnega položaja gospodarstva v letu 2019</i>	9
1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)	11
1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (GFS)	13
1.4 Dolg sektorja država	16
2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2019	18
2.1. Doseganje minimalnega dovoljenega strukturnega salda po pravilih EU (MTO)	18
2.2. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – srednjeročna uravnoveženost	19
2.3. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – maksimalni izdatki	20
2.4. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU	21
2.5. Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država	22
Priloga 3.1 Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2019	23
Priloga 3.2 Ocene proizvodne vrzeli in strukturnega salda za leto 2019	27

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Makroekonomski kazalniki	8
Slika 1.2	Prispevki k nominalni rasti BDP	8
Slika 1.3	Ocene proizvodne vrzeli za 2019 po dokumentih	11
Slika 1.4	Ocene proizvodne vrzeli	11
Slika 1.5	Temeljni agregati sektorja država (ESA)	12
Slika 1.6	Realizacija v letu 2019 glede na PS19 in OPN20	12
Slika 1.7	Prihodki sektorja država	12
Slika 1.8	Izdatki sektorja država	12
Slika 1.9	Državni proračun	13
Slika 1.10	Razlika med realizacijo proračuna in rebalansom za 2019	13
Slika 1.11	Bilanca proračunov občin	14
Slika 1.12	Prihodki in odhodki proračunov občin	14
Slika 1.13	ZPIZ-prejeta sredstva iz državnega proračuna	15
Slika 1.14	Pokojnine	15
Slika 1.15	Prihodki in odhodki ZZS	16
Slika 1.16	Odhodki ZZS	16
Slika 1.17	Dolg sektorja država	16
Slika 1.18	Sprememba javnega dolga	16
Slika 1.19	Harmonizirana dolgoročna obrestna mera in implicitna obrestna mera javnega dolga	17
Slika 1.20	Struktura imetnikov dolžniških vrednostnih papirjev države	17
Slika 2.1	Ocene strukturnega salda in raven MTO	18
Slika 2.2	Pravilo o nižanju dolga	22
Slika 3.1	Razpoložljive napovedi za leto 2019 ob pripravi proračunskih dokumentov	24
Slika 3.2	Spremembe napovedi za 2019 – bruto investicije v osnovna sredstva	24
Slika 3.3	Spremembe napovedi za 2019 – zasebna potrošnja	24
Slika 3.4	Spremembe napovedi za 2019 – sredstva za zaposlene	24
Slika 3.5	Spremembe napovedi za 2019 – bruto plače na zaposlenega	24
Slika 3.6	Spremembe napovedi za 2019 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek	24
Slika 3.7	Spremembe napovedi za 2019 – davki skupaj	25
Slika 3.8	Spremembe napovedi za 2019 – davki na proizvodnjo in uvoz	25
Slika 3.9	Spremembe napovedi za 2019 – tekoči davki na dohodke in premoženje	25
Slika 3.10	Spremembe napovedi za 2019 – prispevki za socialno varnost	25
Slika 3.11	Spremembe napovedi za 2019 – prihodki od lastnine	25
Slika 3.12	Spremembe napovedi za 2019 – ostali prihodki	25
Slika 3.13	Spremembe napovedi za 2019 – izdatki za sredstva za zaposlene	26
Slika 3.14	Spremembe napovedi za 2019 – socialna nadomestila	26
Slika 3.15	Spremembe napovedi za 2019 – vmesna potrošnja	26
Slika 3.16	Spremembe napovedi za 2019 – izdatki za obresti	26
Slika 3.17	Spremembe napovedi za 2019 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva	26
Slika 3.18	Spremembe napovedi za 2019 – subvencije	26

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	6
Tabela 2.1	Odstopanje izdatkov sektorja država od maksimalnih izdatkov, določenih v veljavnem okviru za pripravo proračunov za leto 2019	20
Tabela 3.1	Strukturni saldo sektorja država glede na različne ocene proizvodne vrzeli	27

POVZETEK

Fiskalni svet je skladno z določili Zakona o fiskalnem pravilu pripravil oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019. Po oceni Fiskalnega sveta je bila javnofinančna politika v letu 2019 ekspanzivna, čeprav bi morala biti glede na raven cikličnega položaja gospodarstva restriktivna. Ekspanzivnost je v veliki meri izhajala iz ukrepov, ki niso spodbujali dolgoročnega gospodarskega potenciala, temveč so predvsem krepili razpoložljivi dohodek gospodinjstev.

Fiskalna pravila v letu 2019 večinoma niso bila spoštovana kljub razmeroma visoki rasti prihodkov, ki je bila pogojena predvsem z ugodnimi cikličnimi razmerami. Minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) v letu 2019 ni bil dosežen. Domače pravilo, ki se nanaša na maksimalno dovoljene javnofinančne izdatke, ni bilo spoštovano, saj so ti za sektor država presegli veljavni srednjeročni okvir. Ob tem so sicer vse blagajne javnega financiranja, z izjemo skupnih izdatkov občin, ostale skladne z omejitvami, ki jih na strani porabe postavlja okvir za pripravo proračunov. Upoštevanje z okvirom določenih omejitev pri izdatkih načeloma predstavlja formalno vodilo za vodenje proticiklične fiskalne politike in bi lani imelo za posledico dvakrat večji presežek salda sektorja država od doseženega. Rast neto izdatkov po pravilih EU je presegla dovoljeno. Zmanjšanje deleža dolga sektorja država v BDP je bilo lani ustrezno.

Gospodarska rast se je lani umirila na 2,4 %, a sta bili ob še vedno ugodnem položaju v gospodarskem ciklu njeni nominalna raven in struktura spodbudni za rast javnofinančnih prihodkov (4,8 %). Ti so po nekaj letih rasli počasneje kot izdatki (5,2 %), ki so se povečali predvsem zaradi ukrepov ekonomske politike, saldo sektorja država pa je izkazal za skoraj polovico manjši presežek od načrtovanega in znašal 0,5 % BDP. Razpon ocen strukturnega salda kaže na njegov primanjkljaj in na razmeroma nespremenjeno stanje glede na leto 2018, medtem ko se je presežek primarnega strukturnega salda po trenutnih ocenah glede na preteklo leto znižal. Bruto dolg se je lani znižal nominalno in kot delež v BDP (na 66,1 % BDP).

Fiskalni svet ocenjuje, da tudi v letu 2019 ni bila v celoti izkoriščena priložnost za ustvarjanje manevrskega prostora za proticiklično delovanje v manj ugodnih makroekonomskih razmerah in ustrezno okrepitev dolgoročne vzdržnosti dolga države. Neizpolnjevanje fiskalnih pravil je poleg ekspanzivno naravnane ekonomske politike odražalo tudi dani institucionalni okvir, ki zahteva nadzor nad izdatki celotnega sektorja država. V letu 2019 Vlada ni pristopila k izvajanju ukrepov, ki bi blažili pričakovane neugodne javnofinančne učinke strukturnih, predvsem demografskih, pritiskov, ki jim bo v prihodnjih desetletjih izpostavljeno gospodarstvo. Nasprotno, nekateri ukrepi ekonomske politike, sprejeti v letu 2019, so srednjeročno in dolgoročno vzdržnost celo krhali z reformo pokojninskega sistema brez sprejetja ukrepov, ki bi nevtralizirali dodatne obremenitve javnih financ.

Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil

	2019
Minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO)	✘
Izdatkovno pravilo po pravilih EU	✘
Zmanjševanje bruto dolga sektorja država	✓
Domače fiskalno pravilo - maksimalni dovoljeni izdatki sektorja država	✘

Vir: SURS, MF, ocene in preračuni FS.

Zakonodajna podlaga

Fiskalni svet je na podlagi 4. točke drugega odstavka in 3. točke tretjega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) zavezan podati oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili do 30. junija tekočega leta za preteklo leto. Statistični urad Republike Slovenije je 31. 3. 2020 objavil podatke po metodologiji ESA o *Temeljnih agregatih sektorja država 2016–2019*, 17. 4. 2020 pa *Poročilo o presežnem primanjkljaju in dolgu 2016–2019*. Poleg tega je Fiskalni svet od Ministrstva za finance pridobil podatke konsolidirane bilance javnega financiranja po metodologiji denarnega toka.

V skladu z ZFisP se v obdobju približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju šteje, da so proračuni sektorja država srednjeročno uravnoreženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje minimalnemu dovoljenemu strukturnemu saldu po pravilih EU (MTO) skladno z dinamiko, določeno na podlagi Pakta stabilnosti in rasti (PSR). Ustrezni MTO je na podlagi pravil PSR za Slovenijo v letu 2019 strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP. Po doseganju MTO stopi v ospredje preverjanje izpolnjevanja domačih fiskalnih pravil o srednjeročni uravnoreženosti in o izdatkih sektorja država glede na maksimalne meje, določene v okvirih za pripravo proračunov. Ob tem mora fiskalna politika neodvisno od doseganja MTO, skladno z ZFisP zagotoviti tudi najmanj uravnoreženost javnih financ v srednjeročnem obdobju oziroma v povprečju gospodarskega cikla. Fiskalni svet je v tej oceni uporabil pristop, ki preverja (i) doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja na podlagi PSR, ki izhaja iz 15. člena ZFisP, in (ii) izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila iz 3. člena ZFisP.

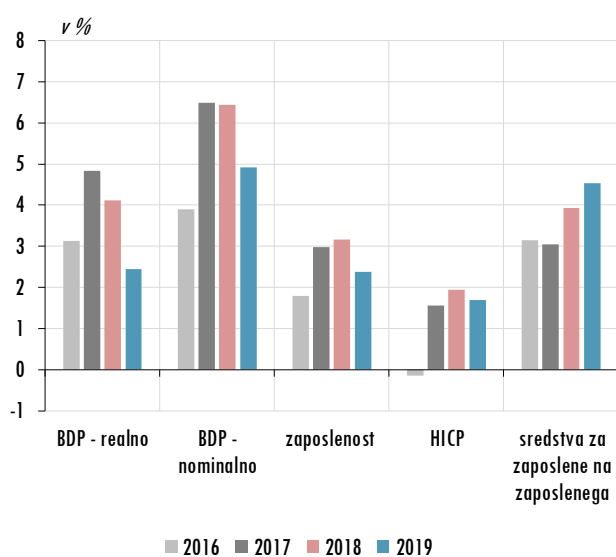
1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2019

1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva

Gospodarska rast se je v letu 2019 upočasnila, a je struktura rasti še naprej pozitivno vplivala na povečanje davčnih osnov. Realni BDP se je lani povečal za 2,4 %, kar je najnižja rast po letu 2015. Upočasnitev rasti nominalnega BDP (4,9 %) je bila manj izrazita. Ključni dejavnik gospodarske rasti je bila zasebna potrošnja, ki se je povečala podobno kot leto prej. Njena rast je izhajala iz še nekoliko okrepljene rasti razpoložljivega dohodka ob nadaljnji visoki rasti sredstev za zaposlene in višji rasti socialnih transferov kot leto prej. Upočasnitev gospodarske rasti je bila v veliki meri posledica manjše rasti tujega povpraševanja ob povečani negotovosti v mednarodnem okolju. Rast izvoza se je nadalje upočasnila, a je bil zaradi še izrazitejše upočasnitve uvoza prispevek salda menjave s tujino h gospodarski rasti nekoliko bolj pozitiven kot leto prej. Izrazito pa se je upočasnila rast investicij, zlasti zaradi medletnega padca v zadnjem četrtletju 2019, in največ prispevala k nižji gospodarski rasti. Gospodarska rast je kljub upočasnitvi zaradi prevladujočega prispevka končne potrošnje pozitivno vplivala na rast javnofinančnih prihodkov. Rast sredstev za zaposlene (7,4 %) je bila tako enako visoka kot leto prej in najvišja po letu 2008, kar je bilo ob nižji rasti zaposlenosti posledica višje rasti plač. Rast bruto poslovnega presežka pa se je lani nadalje upočasnila in je bila najnižja po letu 2012. Inflacija je v povprečju leta ob krepitvi domačega povpraševanja in nekoliko nižjih cenah surovin ostala na podobni ravni kot leto prej.

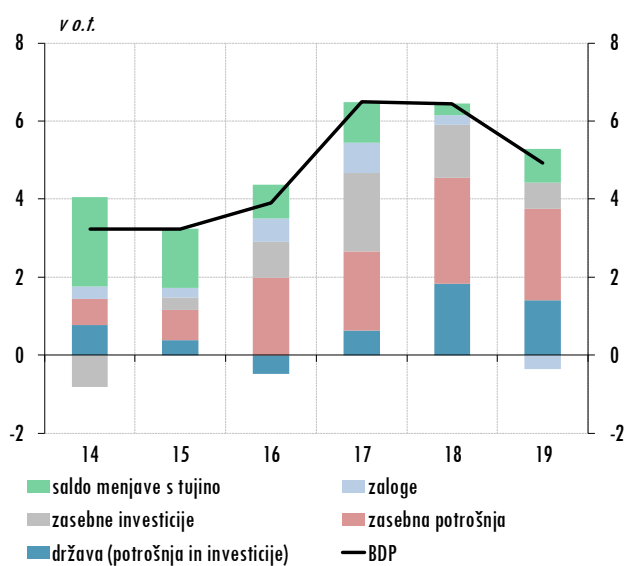
Fiskalni svet na podlagi različnih ocen proizvodne vrzeli in predvsem pregleda širšega nabora kazalnikov za določitev cikličnega stanja gospodarstva ocenjuje, da se v letu 2019 v slovenskem gospodarstvu niso ustvarjala večja makroekonomska ravnovesja. Ocene proizvodne vrzeli se zaradi različnih metodologij in razlik v vhodnih podatkih med seboj razlikujejo, poleg tega se (glej Sliko 1.3) lahko s časom oziroma predvsem ob večjem šoku občutno spreminjajo, saj so občutljive na večje spremembe napovedi gospodarskih rasti. Ker so se z izbruhom epidemije precej poslabšale makroekonomske napovedi, so se spremenile tudi ocene proizvodne vrzeli za pretekla leta, še posebej izrazito za leto 2019 (glej Okvir 1.1). Fiskalni svet v svojih ocenah proračunskih dokumentov redno

Slika 1.1: Makroekonomski kazalniki



Vir: SURS, Eurostat.

Slika 1.2: Prispevki k nominalni rasti BDP



Vir: SURS, preračuni FS.

Okvir 1.1: Določitev cikličnega položaja gospodarstva v letu 2019

Pričakovan občuten padec gospodarske aktivnosti v letošnjem letu in negotovosti glede okrevanja v prihodnjih letih otežujejo oceno cikličnega položaja gospodarstva, tudi za leto 2019. Ocene proizvodne vrzeli so ena od pomembnih komponent pri določanju usmerjenosti ekonomske politike, a se zaradi več dejavnikov pogosto spreminjajo.¹ Večina metodologij izračuna potencialnega proizvoda in iz njih izhajajoče ocene proizvodne vrzeli upoštevajo napovedi bodočih gospodarskih gibanj. Spremenjene napovedi, sploh če so spremembe občutne, zato vplivajo tudi na oceno cikličnega položaja gospodarstva v preteklosti. Tudi zato so ocene proizvodne vrzeli izpostavljene mnogim kritikam.²

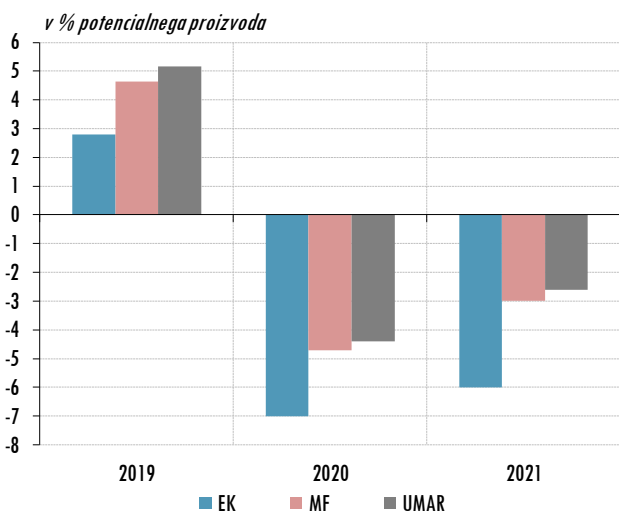
Poleg napovedi gospodarskih gibanj in uporabljene metodologije vplivajo na oceno ravni in rasti dolgoročnega gospodarskega potenciala mnogi drugi dejavniki. Med njimi so tudi revizije podatkov in revizije metodologije ter trajanje, vrsta in posledice šokov, ki so oziroma bodo v trenutni krizi prizadeli gospodarstvo. Ker je ob tokratni epidemiji poleg šoka povpraševanja prisoten tudi močan ponudbeni šok, bi ta lahko – še posebej ob daljšem vztrajanju – vplival na spremembe v odzivanju proizvodnih dejavnikov ter na spremenjeno raven in dinamiko potenciala gospodarstva. Ta vpliv je v veliki meri odvisen od prilagodljivosti gospodarstva in od odziva ekonomske politike.³ Nekatere ocene kažejo, da bi lahko trenutna kriza dolgoročni gospodarski potencial znižala tudi za polovico predvidenega kratkoročnega negativnega učinka.⁴

Dolgoročni potencial gospodarstva se bo zaradi trenutnega šoka zelo verjetno zmanjšal, nekateri proizvodni dejavniki pa bi se lahko spremenili tudi tako, da bi v prihodnje prispevali k njegovemu povečanju. Tako bi lahko obseg razpoložljive delovne sile kljub začasemu znižanju zaposlenosti tudi zaradi ukrepov države ostal nespremenjen. Kakovost delovne sile bi se manjšala ob daljši odsotnosti z delovnega mesta in še posebej ob povečanju strukturne brezposelnosti, a bi jo lahko izboljšala npr. večja možnost uporabe sodobnih tehnologij v delovnih procesih. Čeprav je pričakovati začasno zmanjšanje investiranja, bi lahko ponoven zagon tako zasebnih in še bolj javnih naložb povečal obseg kapitala, ki lahko prispeva k okrepljenemu dolgoročnemu gospodarskemu potencialu. Skupna factorska produktivnost se bo verjetno krčila med drugim zaradi potreb po višjih davkih, obrata v globalizacijskih trendih, velikega deleža majhnih podjetij, državnih pomoči, ki bi omogočale preživetje podjetij, ki tega sicer ne bi bila sposobna, ter zaradi finančnih omejitev oziroma finančnih sredstev, namenjenih manj produktivnim podjetjem.

Trenutne ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo se zelo razlikujejo od predhodnih ocen. Tako se minimum razpona ocen iz nabora proizvodnih vrzeli, ki jih spremlja Fiskalni svet, trenutno nahaja na povprečni ravni predhodne ocene iz oktobra lani. Tudi ocene institucij, ki za oceno proizvodne vrzeli uporabljajo isto metodologijo, se močno razlikujejo. Trenutne ocene proizvodne vrzeli na podlagi proizvodne funkcije za leto 2019 – te pripravljajo Evropska komisija,⁵ UMAR in Ministrstvo za finance – so podane v razmiku od 2,8 % do 5,2 %. To je npr. več kot dvakrat več od razmika ocen za obdobje, obravnavano v Programu stabilnosti 2019 (2018–2022). Ocene Evropske komisije glede proizvodne vrzeli za leto 2019 so se za Slovenijo pri tem glede na predhodno oceno znižale za 0,2 o. t., kar je poleg ocene za Italijo edino znižanje med državami EU, v povprečju EU pa se je ocena zvišala za 0,6 o. t. Mednarodni denarni sklad in OECD ob izdelavi svojih zadnjih napovedi nista objavila ocen proizvodne vrzeli, kar ni skladno z utečeno prakso, in verjetno odraža negotovost priprave takšne ocene v trenutnih razmerah. Nobena od institucij, ki pripravljajo ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo, tudi ni objavila srednjeročne ocene proizvodne vrzeli oziroma potencialnega proizvoda, kar otežuje izdelavo ocen proizvodne vrzeli v letu 2019 na podlagi nekaterih metodologij.

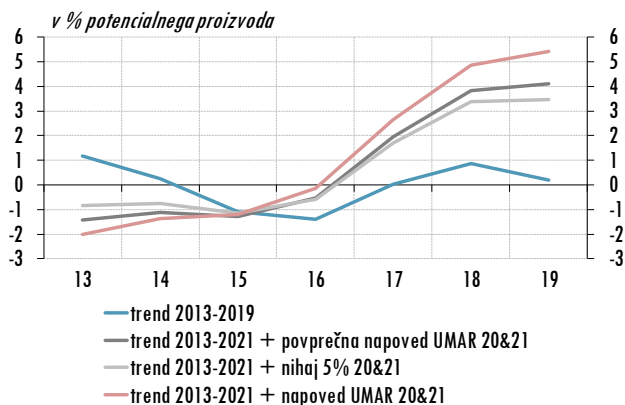
Analiza Fiskalnega sveta kaže, da tudi na oceno proizvodne vrzeli v Sloveniji pomembno vplivajo predpostavke o padcu in okrevanju gospodarske aktivnosti. Dalj časa trajajoče počasno okrevanje bi imelo za posledico strukturne in stalnejše spremembe gospodarskega potenciala ter bi zato znižalo ocene rasti potencialnega proizvoda tudi za pretekla leta, s čemer bi se npr. za leto 2019 povečevala ocena pozitivne vrednosti proizvodne vrzeli. Upoštevanje različnih predpostavk

Slika 1: Ocene proizvodne vrzeli na podlagi proizvodne funkcije za obdobje 2019-2021, določene ob pripravi oziroma oceni Programa stabilnosti 2020



Vir: EK, MF, UMAR.

Slika 2: Proizvodna vrzel na podlagi linearnega trenda za različna obdobja ob različnih predpostavkah gospodarske dinamike v 2020 in 2021



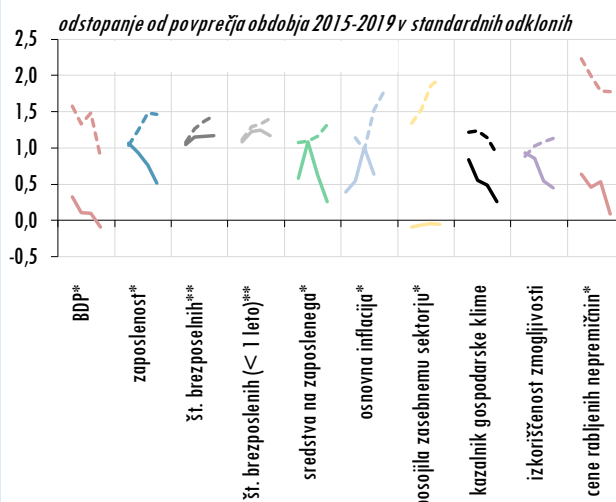
Opomba: Prikazane so ocene proizvodne vrzeli na podlagi linearnega trenda za obdobje 2013-2019 oziroma za obdobje 2013-2021. Za napovedi za leti 2020 in 2021 je uporabljena (i) napoved UMAR, (ii) povprečna dinamika napovedi UMAR, torej padec BDP za 2,5 % v obeh letih in (iii) predpostavka o padcu BDP v letu 2020 za 5 % in rast BDP za 5 % v letu 2021.

Vir: SURS, UMAR. Preračuni Fiskalni svet.

glede padca in okrevanja gospodarske aktivnosti v letih 2020 in 2021 bi oceno proizvodne vrzeli – to določimo na podlagi enostavne metode linearnega trenda, ki je nevtralna z vidika dejstva, da ne vključuje spremenljivk, ki bi lahko z izjemo napovedanih spremenljivk bistveno odstopale ex-post – spremenilo tudi za več odstotnih točk. Še precej bolj pa lahko oceno proizvodne vrzeli spremeni dolžina obdobja, za katerega ocenjujemo trend, sploh če vanj ne vključimo obdobja pričakovanega gospodarskega šoka (modra črta v Sliki 2).

Trenutne negotovosti glede bodočih gospodarskih gibanj nakazujejo potrebo po previdnosti pri razlagi točkovnih ocen proizvodne vrzeli in na nujnost upoštevanja dodatnega nabora kazalnikov pri oceni cikličnega položaja. Takšen je od začetka delovanja tudi pristop Fiskalnega sveta. Kazalniki, ki jih spremljamo kot pomoč za določitev cikličnega položaja, so od dolgoročnega povprečja v letu 2019 v pretežni meri odstopali za več kot polovico manj od odstopanja v letu 2007, ko je pozitivna proizvodna vrzel po trenutnih ocenah znašala okoli 7 %. Pri tem so v manjši meri odstopali kazalniki gibanj na trgu dela, bolj pa kazalniki dinamike posojil in kazalniki nepremičninskega trga.

Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2007 in 2019



Opombe: * medletne stopnje rasti, ** obrnjene vrednosti. Podatki za 2007 so prikazani s črtkano črto, podatki za 2019 s polno črto.

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

¹ Za analizo spremenljivosti ocen proizvodne vrzeli v Sloveniji glej npr. Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, razpoložljivo na http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS_LP2017_maj18.pdf

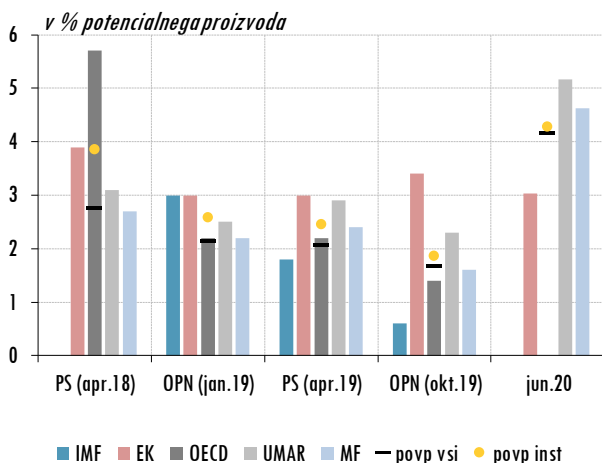
² Npr. Marcellino in Musso (The reliability of real-time estimates of the euro area output gap, Economic Modelling, 2011). Orphanides in van Norden (The Reliability of Output Gap Estimates in Real Time, Federal Reserve Board of Governors, 2002) poleg tega ugotavljata, da so spremembe ocen proizvodne vrzeli velike, vztrajne in še posebej izstopajo ob obratih poslovnih ciklov, ko so tudi stroški napak ekonomske politike zaradi nepravilnih ocen cikličnega položaja največji.

³ Evropska komisija (Impact of the current economic and financial crisis on potential output, European Economy Occasional Papers, 2009).

⁴ Portes (VoxEu.org, junij 2020).

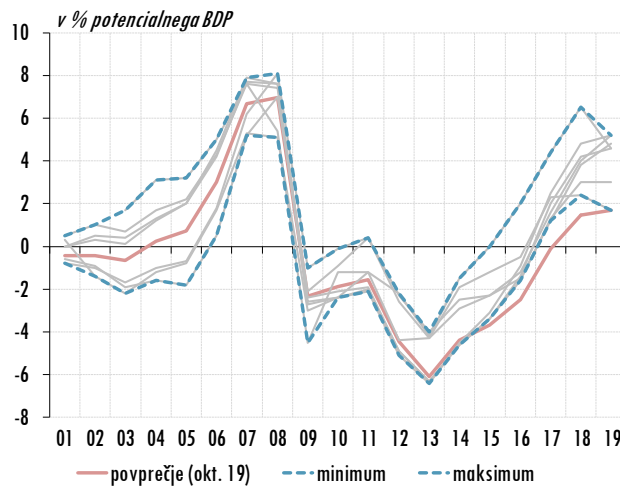
⁵ Evropska komisija uporabi za izračun primerljive ocene proizvodne vrzeli napovedi iz Programa stabilnosti in skupno metodologijo proizvodne funkcije.

Slika 1.3: Ocene proizvodne vrzeli za 2019 po dokumentih



Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS. Opomba: FS je začel uporabljati širok nabor ocen proizvodne vrzeli pri pripravi ocene PS 2018. IMF in OECD v 2020 še nista objavila ocen proizvodne vrzeli.

Slika 1.4: Ocene proizvodne vrzeli



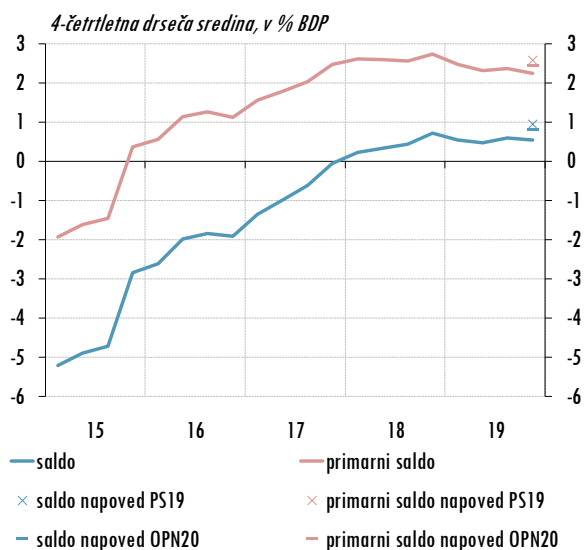
Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3 v dokumentu Fiskalnega sveta Ocena skladnosti Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili (<http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/10/Ocena-oktober-2019.pdf>). IMF in OECD v 2020 še nista objavila ocen proizvodne vrzeli.

opozarja na načelo previdnosti (4. člen ZFisP), ki poudarja potrebo po upoštevanju tveganj pri vodenju javnih financ. Vse trenutno razpoložljive ocene proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, in so bile pripravljene tako pred izbruhom kot po izbruhu epidemije kažejo, da je bila raven BDP v Sloveniji lani nad ravnijo potencialnega proizvoda. Tudi zaradi negotovosti in spremenljivosti ocen proizvodne vrzeli Fiskalni svet za določitev stanja gospodarskega cikla spremlja širši nabor kazalnikov. Vrednosti kazalnikov gospodarske aktivnosti, zaposlenosti, razpoložnja, izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti in cen rabljenih nepremičnin so se lani odmikale od najvišjih v obdobju gospodarskega okrevanja od začetka leta 2014. So pa lani glede na gibanje števila brezposelnih oseb (skupaj in kratkotrajnih) in plač postale bolj izrazite omejitve na strani ponudbe na trgu dela, kar se je deloma odrazilo v nekoliko močnejših cenovnih pritiskih. Pri tem sicer ocenjujemo, da ponudbene omejitve na trgu dela niso povezane samo s cikličnim položajem gospodarstva, temveč v pomembni meri tudi z demografskimi spremembami.

1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)

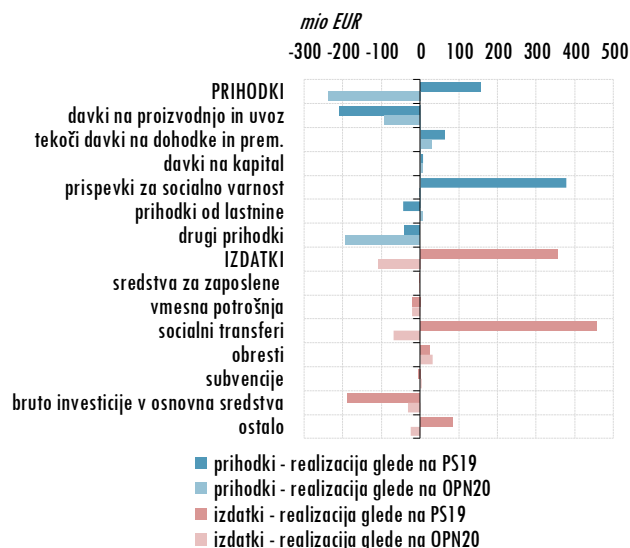
Sektor država je lani beležil nominalni presežek, ki je bil manjši kot leto prej in manjši od načrtovanega. Nominalni presežek je znašal 0,5 % BDP oziroma 260 mio EUR, kar je 0,2 % BDP manj kot v letu 2018 in skoraj pol manj od načrtovanega v lanskem Programu stabilnosti. Zaostajanje realizacije za projekcijami je bilo posledica občutnejše upočasnitve gospodarske rasti od pričakovanih in sprejetih ukrepov fiskalne politike, ki so deloma nižali prihodke, v pretežni meri pa višali izdatke.

Slika 1.5: Temeljni agregati sektorja država (ESA)



Vir: SURS, napoved MF: PS19 (apr. 19) in OPN20 (okt. 19); preračuni FS.

Slika 1.6: Realizacija v letu 2019 glede na PS19 in OPN20

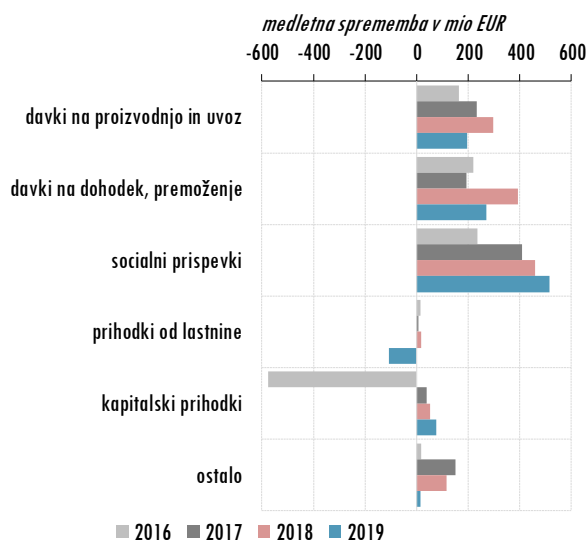


Vir: SURS, napoved MF: PS19 (apr. 19) in OPN20 (okt. 19); preračuni FS.

Presežek je sicer izhajal predvsem iz nadaljnjega izboljšanja razmer na trgu dela in gospodarske rasti, ki je bila kljub upočasnitvi še vedno višja od dolgoletnega povprečja. Pregled podbilanc sektorja država kaže, da je k presežku salda sektorja država v letu 2019 največ prispeval sektor centralne države, ki pa je izkazal manjši presežek kot leto prej. Sektor lokalne države je znova izkazal primanjkljaj, a nekoliko manjši kot v letu 2018.

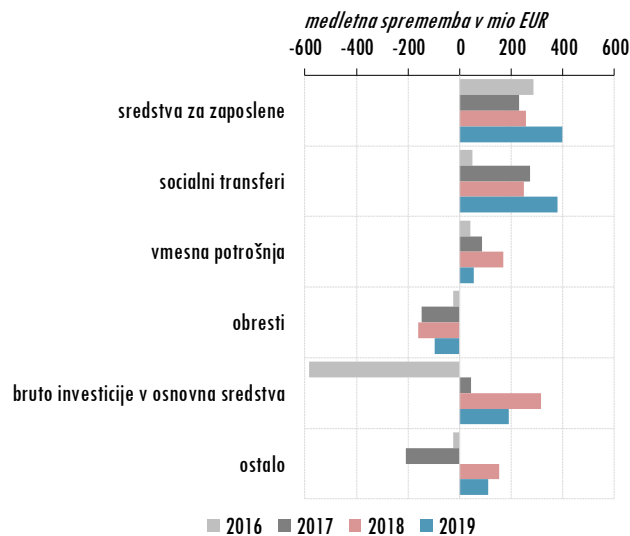
Rast prihodkov se je upočasnila glede na leto prej in je prvič po letu 2013 nižja od rasti izdatkov. Povečanje prihodkov (4,8 %) je izhajalo iz rasti socialnih prispevkov ob nadalje ugodnih razmerah na trgu dela in rasti davčnih prihodkov, ki pa je bila precej nižja kot leto prej. Slednje je bilo delno povezano z razbremenitvijo regresa in posledično nižjo rastjo davkov na dohodek posameznikov in gospodinjstev ter delno z nižjo rastjo prihodkov iz naslova DDV. Pomembno sta k nižji rasti skupnih prihodkov kot leto prej prispevala tudi znižanje prihodkov od lastnine v povezavi z

Slika 1.7: Prihodki sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.8: Izdatki sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS.

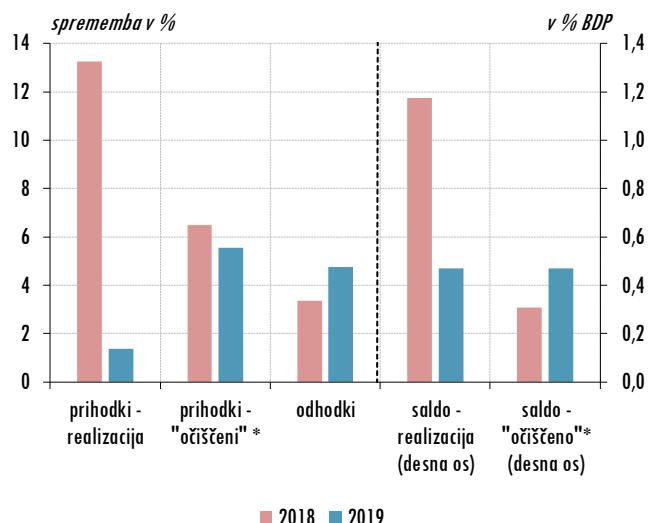
manjšimi izplačili dividend in znižanje drugih tekočih transferov. Rast prihodkov od davkov na dohodke in dobičke družb ter kapitalskih prihodkov je lani ostala visoka.

Po občutnem povišanju v 2018 je bila rast izdatkov (5,2 %) lani enako visoka, a se je spremenila struktura rasti. Lani se je še okrepila rast izdatkov za sredstva za zaposlene zaradi decembra 2018 sprejetega dogovora s sindikati o povišanju plač ter zaradi dviga minimalne plače in davčnih sprememb tudi višjega izplačila regresa. Zaradi sproščanja in sprejemanja novih ukrepov, rasti števila upravičencev ter izredne uskladitve pokojnin in sprememb letnega dodatka se je lani okrepila tudi rast izdatkov za socialne transfere, ki je bila najvišja po letu 2009. Rast ostalih ključnih kategorij izdatkov se je lani upočasnila. To velja predvsem za izdatke za vmesno potrošnjo, ki je sicer v letu 2018 beležila precej visoko rast, in za investicijske izdatke, katerih rast se je prepolovila. Izdatki za obresti so se nadalje občutno znižali in so tako še naprej imeli pomembno vlogo pri doseganju presežka sektorja država.

1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (GFS)

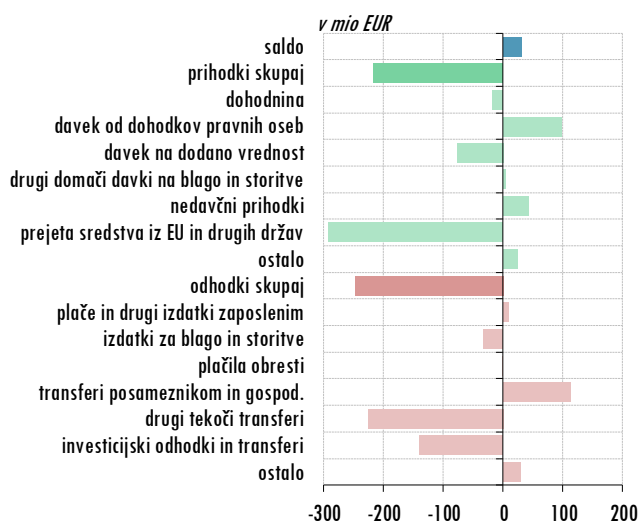
Saldo državnega proračuna je lani ob upočasnitvi rasti prihodkov in višji rasti odhodkov kot leto prej beležil presežek v višini 225 mio EUR (0,5 % BDP). Presežek je bil nekoliko višji od načrtovanega v rebalansu proračuna (za 31 mio EUR), saj so odhodki bolj zaostali za načrtovanimi kot prihodki. Rast prihodkov se je precej upočasnila glede na leto prej, a bi bila upočasnitev precej manj izrazita ob izločitvi dveh enkratnih dogodkov, ki sta prispevala k višji ravni prihodkov v letu 2018.¹ Sicer je rast prihodkov lani izhajala predvsem iz višjih prihodkov od davka na dohodek pravnih oseb, v povezavi z višjimi poračuni za leto 2018 kot posledica boljših poslovnih rezultatov podjetij od pričakovanih. Povečanje prihodkov od DDV je bilo za več kot polovico manjše kot leto prej in je tudi zaostalo za načrtovanimi v rebalansu. Za približno polovico manjša kot leto pred tem je bila tudi rast prihodkov od dohodnine, kar je bilo pretežno povezano z davčno razbremenitvijo regresa. Na upočasnitev rasti skupnih prihodkov so vplivali tudi nedavčni prihodki, ki so bili medletno manjši tudi ob

Slika 1.9: Državni proračun



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: * brez upoštevanja dveh enkratnih dogodkov v 2018. Več glej opomba 1.

Slika 1.10: Razlika med realizacijo proračuna in rebalansom za 2019



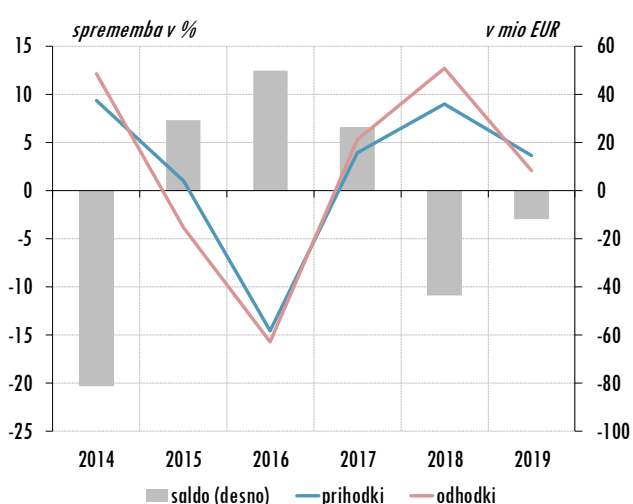
Vir: MF, realizacija proračuna in Rebalans proračuna RS za 2019.

¹ Vplačilo še zadržanih sredstev EU skladov iz pretekle finančne perspektive v višini 207 mio EUR in dividenda NLB v višini 260 mio EUR, ki je bila povezana tudi z zadržanim dobičkom preteklega leta v višini 189 mio EUR. Ob izločitvi teh dveh enkratnih dejavnikov bi bila rast prihodkov v letu 2018 6,5-odstotna (sicer 13,3 %), v letu 2019 pa 5,5 % (sicer 1,4 %).

izločitvi učinka osnove zaradi visoke dividende NLB v letu 2018. Povečanje evropskih sredstev iz perspektive 2014–2020 (28,4 %) je bilo skoraj trikrat manjše od načrtovanega v rebalansu. Na pretirano optimistično načrtovanje tega agregata je Fiskalni svet opozarjal že ob oceni rebalansa.² Rast odhodkov se je lani okrepila (na 4,7 % s 3,4 % v 2018). To je bilo predvsem posledica višje rasti skupnih stroškov dela³ kot posledica dogovora s sindikati v decembru 2018 in odhodkov za transfere posameznikom in gospodinjstvom ob sproščanju in sprejemanju novih ukrepov. Slednji so precej preseglji načrtovane v rebalansu, po katerem naj bi se lani povečali za 2,8 %, dejansko povišanje pa je bilo 11,5-odstotno. Med ostalimi odhodki je bilo povečanje za izdatke za blago in storitve ter investicije precej manjše kot leto prej in je skupaj s subvencijami tudi precej zaostalo za načrtovanimi v rebalansu. Zaostajanje odhodkov za investicije in subvencije povezujemo predvsem z manjšim črpanjem sredstev EU od načrtovanih. Odhodki za obresti in transferi v sklade za socialno zavarovanje so lani v podobnem obsegu kot leto prej zadrževali skupno rast odhodkov.

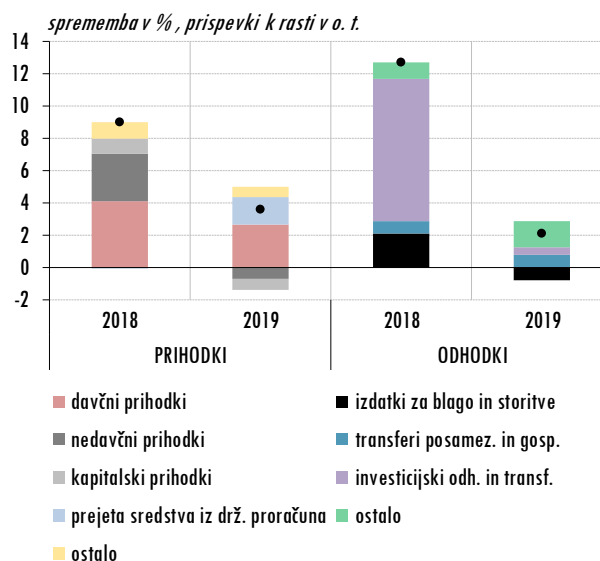
Primanjkljaj bilance proračunov občin (12 mio EUR) se je lani zmanjšal ob večji upočasnitvi rasti odhodkov kot prihodkov. Lanska upočasnitev rasti prihodkov (na 3,6 % z 9,0 % v 2018) je bila predvsem posledica znižanja nedavnih prihodkov in prihodkov od prodaje zgradb in prostorov ter stavbnih zemljišč, ki so v letu prej beležili visoko rast. Občutno nižja kot leto prej je bila tudi rast prihodkov od dohodnine, kar je bilo delno povezano z zakonskimi spremembami. Tako so k rasti skupnih prihodkov največ prispevali transferni prihodki iz državnega proračuna in iz sredstev EU. Upočasnitev rasti odhodkov (na 2,1 % z 12,7 % v 2018) pa je izhajala predvsem iz skorajšnje ustavitve rasti investicij, ki so se v letu prej povišale za skoraj trideset odstotkov, kar je bilo verjetno povezano z lokalnimi volitvami v letu 2018. Pomembneje je k upočasnitvi rasti skupnih odhodkov prispevalo tudi znižanje izdatkov za blago in storitve, predvsem za tekoče vzdrževanje. Skupna rast odhodkov je bila tako predvsem posledica večjih odhodkov za transfere posameznikom in gospodinjstvom ter tekočih transferov v javne zavode. Pri slednjih je bila precej višja kot leto prej rast sredstev za plače kot posledica dogovora s sindikati o dvigu plač.

Slika 1.11: Bilanca proračunov občin



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.12: Prihodki in odhodki proračunov občin

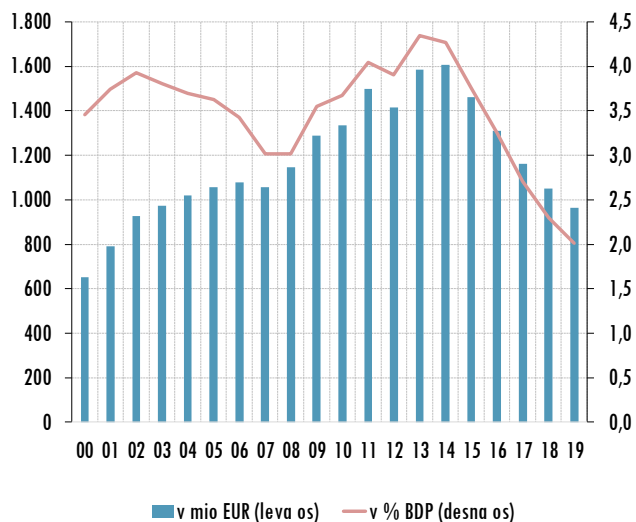


Vir: MF, preračuni FS.

² Več o tem glej Fiskalni svet Ocena skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 s fiskalnimi pravili, str. 15 (feb. 20).

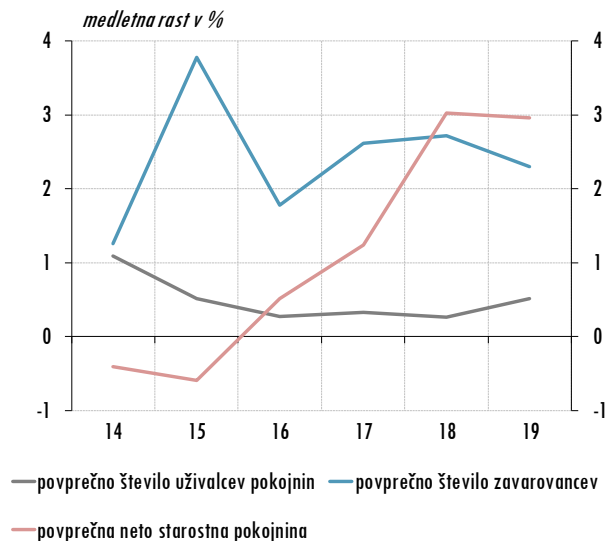
³ Poleg odhodkov za plače in socialne prispevke zaposlenih vključujemo tudi tekoče transfere v javne zavode za plače in socialne prispevke.

Slika 1.13: ZPIZ-prejeta sredstva iz državnega proračuna



Vir: ZPIZ, preračuni FS.

Slika 1.14: Pokojnine



Vir: ZPIZ, preračuni FS.

Lanska rast prihodkov in odhodkov ZPIZ je bila najvišja po letu 2008. K še višji rasti prihodkov ZPIZ (4,1 %) kot leto prej so največ prispevale ugodne razmere na trgu dela in s tem povezani višji prihodki od socialnih prispevkov, ki so preseglj pričakovanja v finančnem načrtu.⁴ Prejeta sredstva iz državnega proračuna so se znova zmanjšala (za -8,1 %) in so znašala 965 mio EUR (2,0 % BDP), kar je najnižji znesek po letu 2002.⁵ Znižanje transfera iz državnega proračuna je bilo sicer znova manjše kot leto prej, saj so se zaradi povišanja pokojnin tudi izdatki ZPIZ povišali več kot v letu 2018. Povišanje povprečne starostne pokojnine na letni ravni je znašalo 3,0 %⁶, skupna sredstva za vse pokojnine pa so se povišala za 3,8 %, kar je največ po letu 2009. Rast števila uživalcev pokojnin je ostala nizka (0,5 %), tako da se je ob nadaljevanju relativno visoke rasti števila zavarovancev (2,7 %) razmerje med njimi in uživalci povečalo na 1,55.⁷ K rasti odhodkov so več kot leto prej prispevala tudi sredstva za letni dodatek, ki so bila izplačana v višjih zneskih in za več upravičencev.

ZZZS je v letu 2019 sicer izkazal presežek, a je pomemben del obveznosti prenesel v letošnje leto. ZZZS je lani izkazal presežek v višini 51 mio EUR, a je bilo 63 mio EUR obveznosti prenesenih v letošnje leto zaradi zagotavljanja spoštovanja zgornje meje odhodkov, določene v Okviru za pripravo proračunov sektorja država. Brez prenosa obveznosti bi ZZZS beležil primanjkljaj v višini 12 mio EUR. Ob lanskem nadaljevanju razmeroma visoke rasti prihodkov in odhodkov je bil njun delež v BDP najvišji doslej. Rast prihodkov (7,4 %) je za 50 mio EUR preseгла pričakovanja iz finančnega načrta. Rast je pričakovano izhajala predvsem iz socialnih prispevkov ob nadaljevanju ugodnih razmer na trgu dela. K rasti skupnih prihodkov so prispevali tudi nedavčni prihodki in transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij. Pri slednjih je bilo povečanje sredstev iz državnega proračuna manjše kot leto prej ob zmanjšanju sredstev za tekočo porabo, a so se nadalje in bolj od pričakovani povečala

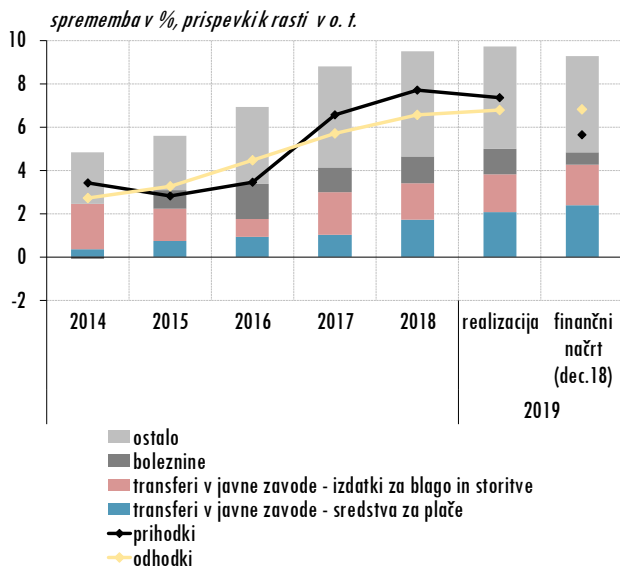
⁴ Finančni načrt ZPIZ za leto 2019 je bil sprejet 20. decembra 2018, napoved prihodkov pa je temeljila na Jesenski napovedi UMAR 2018. Višja od takrat pričakovane je bila v letu 2019 dejanska rast sredstev za zaposlene, kar je prispevalo k za 38 mio EUR višjim prispevkom od načrtovanih v finančnem načrtu.

⁵ Po 161. členu ZPIZ-2 se iz državnega proračuna financirajo določene vrste pokojnin, znesek katerih je lani znašal 0,5 % BDP, po 162. členu ZPIZ-2 pa Republika Slovenija iz državnega proračuna in iz drugih virov zagotavlja sredstva za pokrivanje razlike med prihodki zavoda iz prispevkov in iz drugih virov ter odhodki zavoda, ki je lani znašala 1,4 % BDP. Manjši del prejetih sredstev predstavljajo še prispevki delodajalca za PIZ od starševskih nadomestil in od nadomestil za brezposelnost.

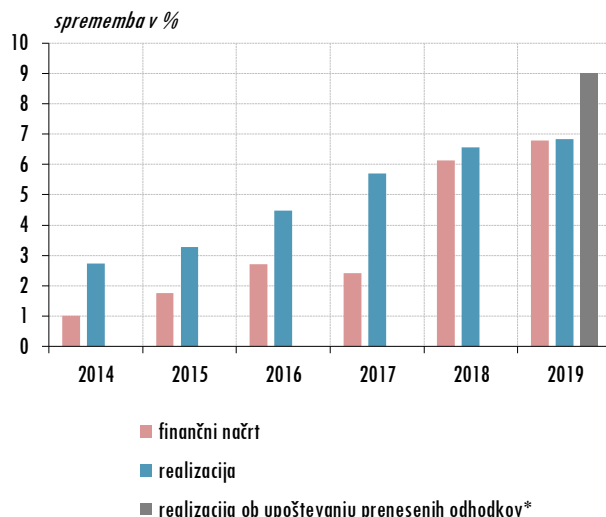
⁶ Skladno z določbami ZPIZ-2 je bila opravljena februarjska uskladitev v višini 2,7 % z veljavnostjo od 1. januarja 2019 dalje ter po drugem odstavku 65. člena ZIPRS1819 izredna uskladitev pokojnin in drugih prejemkov v decembru 2019 še za 1,5 %.

⁷ Razmerje je bilo najnižje leta 2013, ko je znašalo 1,38.

Slika 1.15: Prihodki in odhodki ZZS



Slika 1.16: Odhodki ZZS

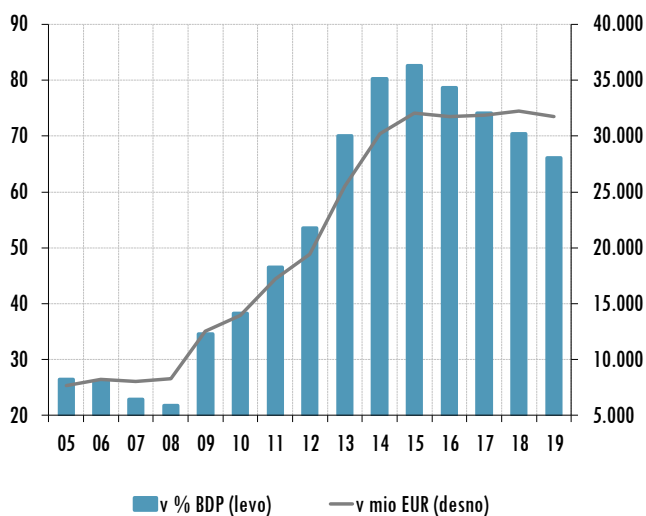


sredstva za pokrivanje izdatkov za plače in nadomestil pripravnikom, sekundarijem in specializantom. Rast odhodkov (6,8 %) se je lani še nekoliko okrepila, ob upoštevanju prenesenih obveznosti pa bi bila kar 9-odstotna. Okrepljena skupna rast je bila znova posledica višje rasti transferov v javne zavode za stroške dela kot posledica dviga plač, dogovorjenega s sindikati. Podobno visoki kot leto prej sta bili tudi rast transferov v javne zavode za izdatke za blago in storitve ter rast odhodkov za boleznine, izdatki za zdravila pa so beležili skromnejšo rast.

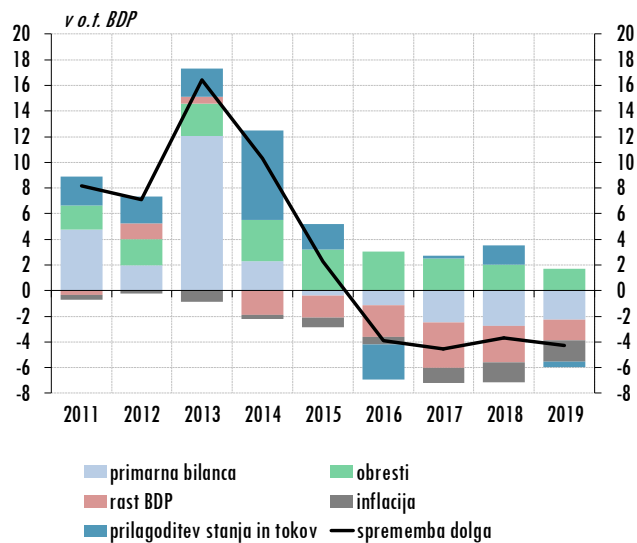
1.4 Dolg sektorja država

Bruto dolg sektorja država se je lani znižal na 66,1 % BDP (31,7 mrd EUR) in je bil najnižji po sanaciji bančnega sistema konec leta 2013. Dolg se je znižal tako nominalno (za 479 mio EUR) kot

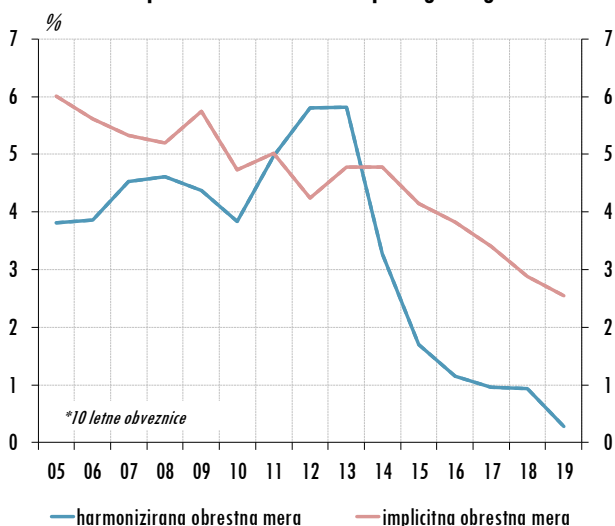
Slika 1.17: Dolg sektorja država



Slika 1.18: Sprememba javnega dolga

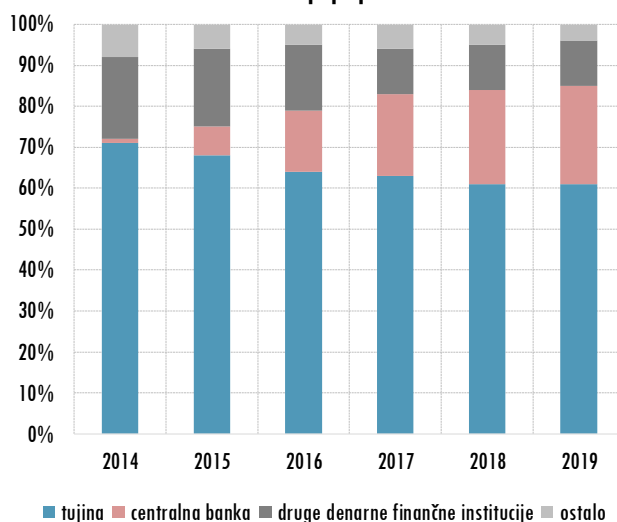


Slika 1.19: Harmonizirana dolgoročna obrestna mera* in implicitna obrestna mera javnega dolga



Vir: ECB, SURS.

Slika 1.20: Struktura imetnikov dolžniških vrednostnih papirjev države



Vir: BS, preračuni FS.

tudi v deležu v BDP (za 4,3 o. t. BDP). Gospodarska rast in presežek primarnega salda sta ob upočasnitvi oziroma znižanju k znižanju dolga sicer prispevala manj kot leto prej, za razliko od predhodnega leta pa je k znižanju lani prispevala tudi prilagoditev stanja in tokov. Znižanje deleža dolga v BDP po letu 2015, ko je dosegel najvišjo raven, je bilo največje v EU, vendar je zaradi občutnega povišanja v prvih letih krize še vedno precej višji kot pred finančno krizo.⁸ Obseg zadolževanja za financiranje proračuna oziroma predfinanciranje je lani znašalo 2,5 mrd EUR.⁹ Zadolževanje je tudi lani potekalo v ugodnih razmerah na finančnih trgih, ki je v veliki meri posledica nadaljevanja ekspanzivne denarne politike ECB, centralna banka pa je v zadnjih letih postala eden večjih imetnikov dolžniških vrednostnih papirjev države (glej Sliko 1.20). Zahtevana donosnost slovenske 10-letne obveznice se je precej znižala (na 0,40 % z 1,09 % v povprečju leta 2018), implicitna obrestna mera celotnega dolga pa se je znižala še za 0,3 o. t. na 2,5 %. Terminalska porazdelitev obveznosti ostaja ugodna. Povprečni tehtani čas do dospelja dolga (9 let) je bil sicer nekoliko krajši kot konec leta 2018 (9,2 leta), a še vedno daljši od povprečja držav članic OECD (8 let).¹⁰ Obseg sredstev države na enotnem zakladniškem računu se je po povišanju v letu 2018 do konca lanskega leta znižal za 2,5 mrd EUR in konec decembra znašal 4,0 mrd EUR oziroma 8,6 % BDP.¹¹

⁸ V obdobju med 2008 in 2019 je bilo povišanje deleža dolga v BDP v Sloveniji četrto najvišje v EU (za Grčijo, Španijo in Ciprom).

⁹ Program financiranja proračuna RS za leto 2019 je za namen financiranja, potrebnega za izvrševanje državnega proračuna v letu 2019, predvidel 2,1 mrd EUR.

¹⁰ OECD Sovereign borrowing outlook for OECD countries 2020, str. 13.

¹¹ Več kot polovica skupnega znižanja je bila posledica znižanja dolgoročnih depozitov.

2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2019

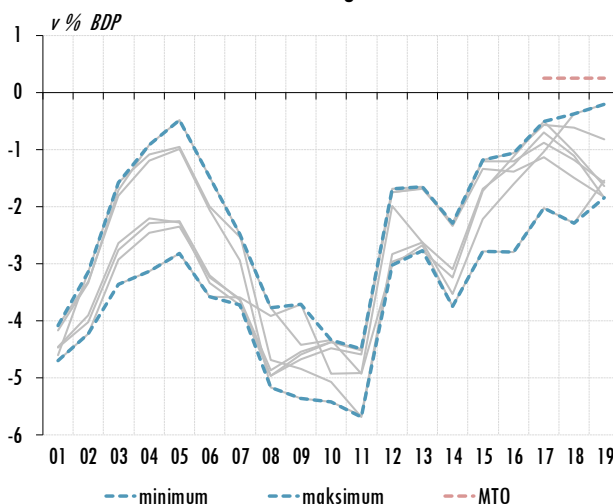
Fiskalni svet v oceni skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili za leto 2019 preverja: (i) ali je bil dosežen minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) in ostale zahteve pravil EU; (ii) ali je bila dosežena srednjeročna uravnoteženost javnih financ, kot jo definira ZFisP, in (iii) ali je bilo doseženo izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila, določenega v 3. členu ZFisP glede ravni maksimalno dovoljenih izdatkov. Zaradi negotovosti, povezanih z določitvijo cikličnega položaja za leto 2019, je pri ocenah izpolnjevanja fiskalnih pravil uporabljen le razpon nabora ocen proizvodne vrzeli, prikazan v poglavju 1.1 in v Prilogi 3.2, ki ga Fiskalni svet sicer predstavi in uporabi ob vsakokratni oceni spoštovanja fiskalnih pravil.

Po oceni Fiskalnega sveta minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) v letu 2019 ni bil dosežen. Prvi pogoj srednjeročne uravnoteženosti v letu 2019 tako ni bil izpolnjen. Hkrati glede na trenutno razpoložljive ocene proizvodne vrzeli ni mogoče nedvoumno zaključiti, da se je gospodarski cikel, kot ga določa ZFisP, končal. Zagotavljanje srednjeročne uravnoteženosti v obdobju po letu 2015, v katerem je Slovenija izšla iz EDP oziroma je bil sprejet ZFisP, pa bi zahtevalo obsežen letni strukturni napor. Domače pravilo, ki se nanaša na javnofinančne izdatke, v preteklem letu že drugo leto zapored ni bilo spoštovano. Raven skupnih izdatkov sektorja država je namreč presegla maksimalno dovoljen obseg po Okviru, ki je bil po oceni Fiskalnega sveta že ob sprejemanju postavljen previsoko. Izdatki posameznih blagajn javnega financiranja po metodologiji denarnega toka so bili manjši od maksimalno dovoljenih izdatkov, z izjemo izdatkov občin. Rast neto izdatkov sektorja država po izdatkovnem pravilu PSR je presegala dovoljeno rast. Zmanjševanje dolga sektorja država je bilo v letu 2019 ustrezno.

2.1. Doseganje minimalnega dovoljenega strukturnega salda po pravilih EU (MTO)

Fiskalni svet ocenjuje, da Slovenija v letu 2019 ni dosegla minimalnega dovoljenega strukturnega salda po pravilih EU (MTO). Na podlagi pravil EU¹² je za Slovenijo kot ustrezen MTO v

Slika 2.1: Ocene strukturnega salda in raven MTO



Vir: EK, MF, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3 v dokumentu Fiskalnega sveta Ocena skladnosti Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili (<http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/10/Ocena-oktober-2019.pdf>). IMF in OECD v 2020 še nista objavila ocen proizvodnje vrzeli.

¹² Uredba EC 1466/97.

obdobju 2017–2019 določen strukturni presežek v višini najmanj 0,25 % BDP. Ocene strukturnega salda se lahko med drugim razlikujejo zaradi različnih ocen proizvodne vrzeli.¹³ Razpon trenutnih ocen strukturnega salda, ki jih upoštevamo pri pripravi ocen skladnosti proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili, znaša za leto 2019 med -1,8 % BDP in -0,2 % BDP. MTO v letu 2019 ni bil dosežen niti z upoštevanjem dovoljenega odstopanja v višini 0,25 o. t. BDP.¹⁴ V primeru najugodnejše ocene strukturnega salda je bilo v letu 2019 preseženo tudi merilo (0,5 o. t. BDP), ki pomeni presežno odstopanje od MTO. Enako velja tudi za povprečno odstopanje v obdobju dveh let, saj je to po trenutnih izračunih strukturnega salda preseglo dovoljenih 0,25 o. t. BDP.¹⁵ Na ekspanzivnost fiskalne politike v lanskem letu kaže gibanje strukturnega primarnega salda. Strukturni primarni presežek je bil lani prisoten sedmo leto zapored in se v primerjavi z letom 2018 ob najbolj ugodni oceni ravnih proizvodne vrzeli v letu 2019 sicer ni spremenil, v povprečju pa se je znižal za okoli pol odstotne točke BDP in je po trenutnih ocenah znašal med -0,1 in 1,5 % BDP.

2.2. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – srednjeročna uravnoteženost

Srednjeročna uravnoteženost pomeni poleg doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja po pravilih PSR tudi doseganje vsaj izravnane strukturnega salda v obdobju celotnega gospodarskega cikla. ZFisP namreč v 1. odstavku tretjega člena definira doseganje srednjeročne uravnoteženosti, ko strukturni saldo v posameznem letu ni nižji od minimalne vrednosti, kot jo določa PSR, v srednjeročnem obdobju pa je vsaj izravnano ali je v presežku. 5. točka 2. člena ZFisP definira »srednjeročnost« kot obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven BDP preide iz nadpotencialne ravni v podpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravni BDP. (Seveda ekonomsko gledano velja tudi obratno: »srednjeročnost« lahko definiramo kot obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven BDP preide iz podpotencialne ravni v nadpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravni BDP.)¹⁶

Po oceni Fiskalnega sveta srednjeročna uravnoteženost v letu 2019 ni bila dosežena. Fiskalni svet ocenjuje, da minimalna vrednost, kot jo za leto 2019 z MTO določa PSR, s primanjkljajem strukturnega salda v letu 2019 ni bila dosežena (glej Poglavlje 2.1). S tem prvi pogoj definicije srednjeročne uravnoteženosti ni bil uresničen. V letu 2019 so se srednjeročne (pri različnih dolžinah upoštevanih obdobjih) povprečne vrednosti ocen proizvodne vrzeli v gospodarskem ciklu zgoščevale v bližini oziroma nekoliko pod vrednostjo 0. Na podlagi tega bi lahko sklepali, da se je gospodarski cikel v letu 2019 končal, vendar tega zaradi negotovosti, povezanih s trenutnimi spremembami ocen proizvodne vrzeli, ni mogoče nedvoumno določiti. Predvsem pa Fiskalni svet tako kot ob predhodnih ocenah¹⁷ ugotavlja, da je bilo obdobje po izstopu iz postopka EDP oziroma po sprejetju ZFisP v letu 2015 do leta 2019 prekratko za izpolnitev srednjeročne uravnoteženosti, saj bi bili zaradi visokih

¹³ Fiskalni svet za pripravo svojih mnenj poleg ocen petih institucij uporablja tudi štiri statistične metode ocenjevanja proizvodne vrzeli. Slednje je Fiskalni svet začel uporabljati pri pripravi ocene Programa stabilnosti 2018. 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).

¹⁴ MTO bi bil dosežen, če bi bil saldo sektorja država enak načrtovanemu (0,8 % BDP) v Programu stabilnosti 2019.

¹⁵ O pravilih EU glede odstopanj od MTO glej Vade Mecum on the Stability & Growth Pact (Evropska komisija, 2019: poglavje 1.3.7).

¹⁶ Za potrebe ekonomske analize obe definiciji pomenita obdobje, v katerem vsota odstopanj ocenjene proizvodne vrzeli od ravnotežnega položaja v zaporedju navedenih dveh faz gospodarskega cikla do izbranega leta znaša 0. Analiza IMF (Aiyar in Voigts, 2019) sicer opozarja, da bi znašalo povprečje ocen proizvodnih vrzeli v gospodarskem ciklu zaradi neprilagodljivosti plač navzdol praviloma manj kot 0.

¹⁷ Glej Oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2018 (Poglavlje 2.2), razpoložljivo na: http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/06/Ocena_T-1_za_2018.pdf

strukturnih primanjkljajev, doseženih v pretekli krizi, v tem obdobju potrebni obsežni vsakoletni strukturni napor.¹⁸

2.3. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – maksimalni izdatki

Okvir, ki je merodajen za tokratno oceno izpolnjevanja domačega fiskalnega pravila in se nanaša tudi na leto 2019 (obdobje 2018–2020), je bil nazadnje spremenjen decembra 2018.¹⁹ Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država določi maksimalno dovoljeni obseg izdatkov sektorja država²⁰ in ciljni saldo, ki morata biti skladna z metodologijo ESA. Maksimalni obseg izdatkov in ciljni saldo za državni proračun, zdravstveno in pokojninsko blagajno ter za občine pa se določita po metodologiji denarnega toka. Odlok o okviru, ki se je nanašal na leto 2019, je vlada prvič sprejela aprila 2016, nato pa ga je spremenila šestkrat, pri čemer je maksimalno dovoljene izdatke sektorja država za leto 2019 spremenila dvakrat (aprila 2017 in decembra 2018). Pogoste spremembe okvira izkrivljajo namen srednjeročnega proračunskega načrtovanja, saj njegovo upoštevanje načeloma predstavlja formalno vodilo za vodenje proticiklične fiskalne politike. Na to je Fiskalni svet opozarjal tudi ob zadnji spremembi Okvira (ki se nanaša na leto 2019) decembra 2018, ko so se spremembe nanašale le na leto 2019. Poleg tega so maksimalni izdatki sektorja država za leto 2019 v decembru leta 2018 spremenjenem Okviru po takratni oceni Fiskalnega sveta presegali mejo, ki jo je glede na ZFisP dovoljeval takrat ocenjeni ciklični položaj gospodarstva.²¹ Kljub temu so predvideni izdatki v aprilu leta 2019 sprejetem Programu stabilnosti 2019 v Okviru določeno mejo maksimalnih izdatkov še dodatno presegli.²²

Izdatki sektorja država so v letu 2019 presegli maksimalno dovoljeno raven po veljavnem Okviru za pripravo proračunov. Izdatki sektorja država so bili v letu 2019 za 357 mio EUR višji od dovoljenih v veljavnem Okviru za leto 2019 iz decembra 2018, prihodki pa so bili še višji od

Tabela 2.1: Odstopanje izdatkov sektorja država od maksimalnih izdatkov, določenih v veljavnem okviru za pripravo proračunov za leto 2019

2019 (mio EUR)	Sektor država ESA 2010	Državni proračun GFS	Občine GFS	ZPIZ GFS	ZZZS GFS
Okvir (dec.18)	20.610	10.160	2.235	5.530	3.055
realizacija	20.967	9.912	2.244	5.510	3.053
razlika	357	-248	9	-20	-2

Vir: UL RS, MF. Preračuni FS.

¹⁸ Izračuni Fiskalnega sveta kažejo, da bi bilo potrebno po sprejemu ZFisP oziroma po izstopu Slovenije iz postopka EDP v letu 2015 v obdobju 2016-2019 za doseganje srednjeročne uravnoveženosti v letu 2019 glede na trenutne ocene cikličnega položaja gospodarstva v povprečju na leto izvajati strukturni napor v višini okoli 3,5 o. t. BDP. Povprečna vsota strukturnih saldov namreč v letu 2019 po različnih kazalnikih proizvodne vrzeli in ob različnih dolžinah gospodarskega cikla nakazuje na kumulativni strukturni primanjkljaj na ravni okoli 14 o. t. BDP.

¹⁹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO1956>

²⁰ Maksimalni obseg izdatkov se ugotovi glede na matematični izraz v 3. oz. 4. točki 3. člena ZFisP v odvisnosti od položaja gospodarskega cikla. Za tokratno oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil v predhodnem letu smo 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.

²¹ Ocena Fiskalnega sveta: Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 s fiskalnimi pravili (<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-ocena-skladnosti-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2018-do-2020-s-fiskalnimi-pravili/>).

²² Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2019 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-javnofinancne-politike-s-fiskalnimi-pravili-na-podlagi-osnutka-programa-stabilnosti-2019-in-predloga-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje/>).

pričakovanih ob pripravi spremembe Okvira. Tako je bil presežek sektorja država z 0,5 % BDP sicer nekoliko višji od ciljnega v Okviru, ki je znašal 0,4 % BDP, ob upoštevanju z Okvirom določenih maksimalnih izdatkov sektorja država in ob dejanski realizaciji prihodkov pa bi presežek sektorja država lani znašal 1,3 % BDP. Tako bi bila ob doslednem spoštovanju ZFisP vodena proticiklična fiskalna politika in tudi zagotovljen večji manevrski prostor fiskalni politiki za soočenje s trenutno krizo. Izdatki državnega proračuna, pokojninske in zdravstvene blagajne so bili nižji od maksimalno določenih v Okviru iz decembra 2018, skupni izdatki občin pa nekoliko višji. Pri tem je bila vsota izdatkov navedenih štirih blagajn nižja od maksimalno dovoljenih izdatkov za te štiri blagajne. Delno lahko te razlike pripišemo metodološkim razlikam,²³ delno pa so posledica gibanja prihodkov in izdatkov v enotah sektorja država izven neposrednega nadzora Ministrstva za finance oziroma Vlade.

2.4. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU

Rast neto izdatkov po izdatkovnem pravilu EU je v letu 2019 presegala dovoljeno. V okviru izdatkovnega pravila EU so iz izračuna ustrezne rasti izdatkov izključene nekatere vrste izdatkov, na katere fiskalna politika ne more neposredno vplivati.²⁴ Med te izdatke spadajo izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov EU sredstev. Pravilo upošteva tudi, da lahko investicije države v posameznih letih precej nihajo, zato se v izračunu spoštovanja izdatkovnega pravila privzame štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev EU, namenjenih za investicijsko porabo. Rast tako določenih izdatkov ne sme presegati povprečne 10-letne rasti potencialnega proizvoda.²⁵ Za države, ki ne dosegajo MTO, mora biti rast izdatkov še nižja oziroma prilagojena za t. i. »koeficient prilagajanja« (angl.: convergence margin), ki zagotavlja usklajenost izdatkovnega pravila z zahtevanim prilagajanjem strukturnega salda. Zaradi možnih letnih nihanj se v oceni upošteva tudi dvoletno povprečje rasti tako določenih izdatkov. Poleg tega se naredi tudi ocena rasti izdatkov, kjer se odštejejo enkratni učinki, ki vplivajo na gibanje javnofinančnih izdatkov in prihodkov. Izdatkovno pravilo po PSR pri določanju dovoljene rasti izdatkov v določenem letu uporablja predpostavke, znane spomladi predhodnega leta, s čimer se zagotavlja večja stabilnost ocen delovanja fiskalne politike. Za ugotavljanje dovoljene rasti v letu 2019 smo tako uporabili podatke, ki so bili znani spomladi 2018. Po teh podatkih je bil zaradi ocene o odstopanju strukturnega salda v letu 2018 od MTO za leto 2019 zahtevan strukturni napor v višini 0,65 % BDP. Dejanska rast neto izdatkov brez upoštevanja enkratnih učinkov je znašala 5,1 % in presegala dovoljeno (3,5 %), na kar je Fiskalni svet opozarjal že ob oceni Programa stabilnosti 2019²⁶ in ob sprejemanju državnih proračunov lani jeseni²⁷. Dovoljeno rast so izdatki presegali tudi v povprečju dveh let.

²³ Sektor država predstavlja širši zajem institucionalnih enot kot zgolj štiri blagajne javnega financiranja. Zajem je predstavljen na http://mf.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/#lg=1&slide=0. Seznam institucij, uvrščenih v sektor država, v Sloveniji je razpoložljiv na <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7110762/SI-EDPI-Annex-I-201512.xlsx>. Poleg tega se gibanja v sektorju država spremljajo na podlagi metodologije evropskega sistema računov ESA 2010, blagajne javnega financiranja pa z metodologijo Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike GFS.

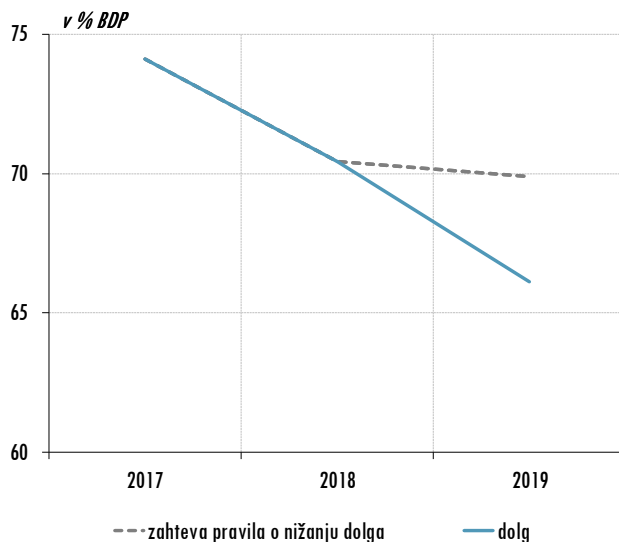
²⁴ Podrobneje o izdatkovnem pravilu Vade Mecum on the Stability and Growth pact 2019 Edition, stran 27–32 (april 2019).

²⁵ Pri tem se skladno s pravilom upošteva 10-letno povprečje, in sicer pet predhodnih let, tekoče leto in naslednja štiri. Fiskalni svet uporablja izračune potencialne rasti, ki jih pri vsakokratni napovedi pripravi UMAR. V svoji zadnji napovedi gospodarskih gibanj (scenarij COVID-19 iz maja 2020) UMAR sicer ni pripravil srednjeročnih napovedi potencialnih rasti. Zato je Fiskalni svet pri izračunih 10-letnega povprečja uporabil zadnje razpoložljive napovedi.

²⁶ Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2019 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-javnofinančne-politike-s-fiskalnimi-pravili-na-podlagi-osnutka-programa-stabilnosti-2019-in-predloga-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje/>).

²⁷ Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili (<http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-predloga-proracunov-rs-za-leti-2020-in-2021-s-fiskalnimi-pravili/>).

Slika 2.2: Pravilo o nižanju dolga



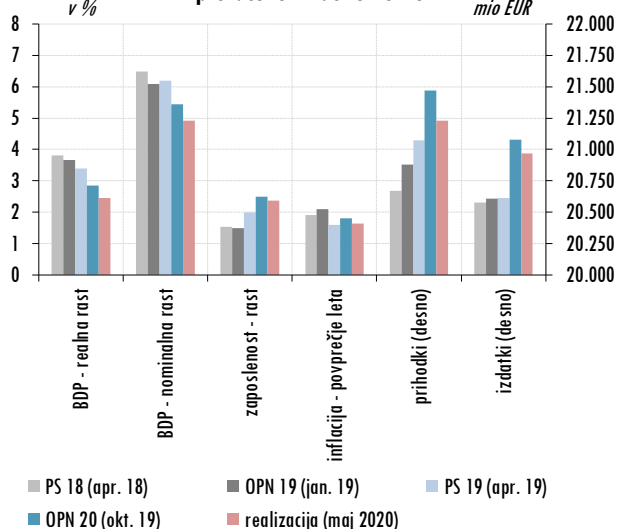
Vir: MF, SURS, preračuni FS.

2.5. Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Slovenija je v letu 2019 izpolnila pravilo Fiskalnega pakta glede zniževanja dolga. V treh letih po izstopu države iz postopka EDP so za ugotavljanje tega pravila veljala posebna načela. Prehodno triletno obdobje se je za Slovenijo nanašalo na leta 2016–2018, saj se je primanjkljaj sektorja država znižal pod 3 % BDP v letu 2015. Od vključno leta 2019 mora Slovenija do leta, ko dolg pade pod mejo 60 % BDP, 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. Dolg sektorja država je ob koncu leta 2018 znašal 70,4 % BDP ter s tem presešel mejo 60 % BDP. Glede na zgoraj opisano pravilo bi se moral v letu 2019 znižati vsaj za 0,5 o. t. BDP. Z znižanjem dolga sektorja država v letu 2019 za 4,3 o. t. BDP je bilo to pravilo spoštovano.

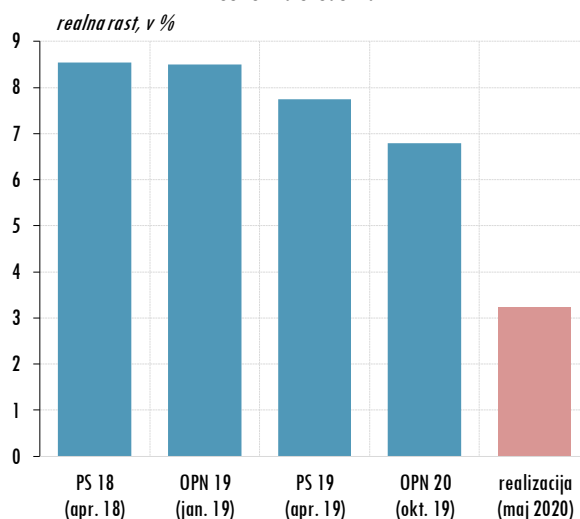
Priloga 3.1 Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2019

Slika 3.1: Razpoložljive napovedi za leto 2019 ob pripravi proračunskih dokumentov



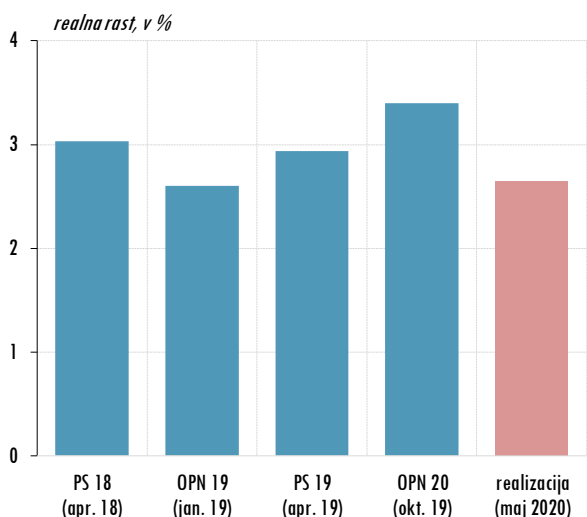
Vir: napovedi UMAR, MF; realizacija SURS.

Slika 3.2: Spremembe napovedi za 2019 – bruto investicije v osnovna sredstva



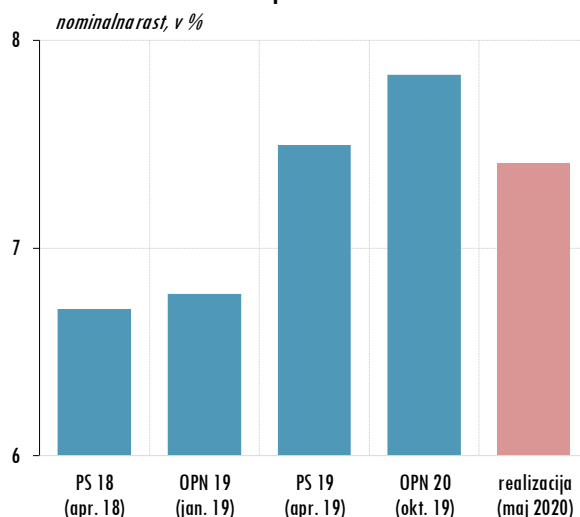
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.3: Spremembe napovedi za 2019 – zasebna potrošnja



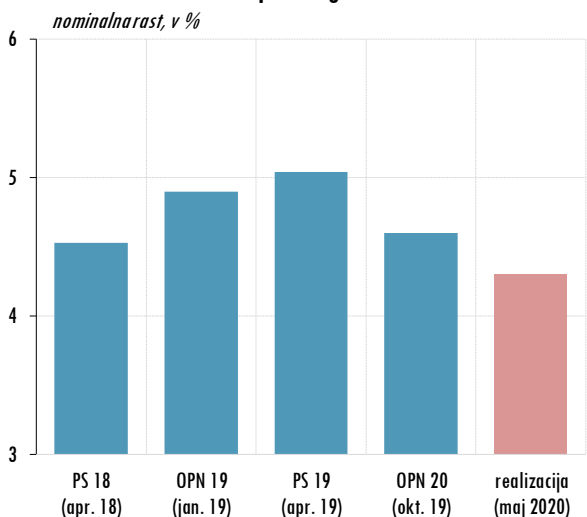
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.4: Spremembe napovedi za 2019 – sredstva za zaposlene



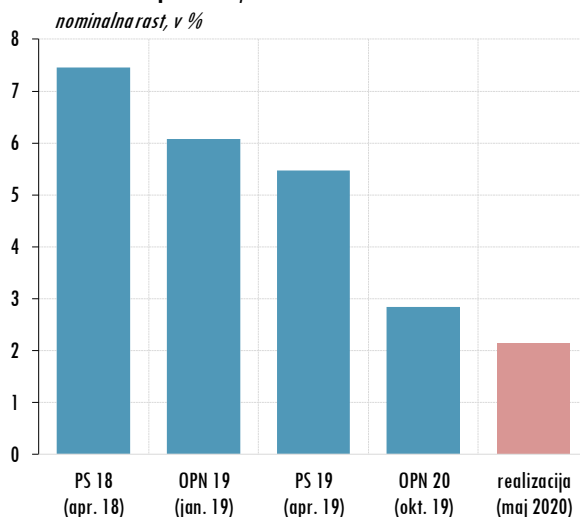
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.5: Spremembe napovedi za 2019 – bruto plače na zaposlenega



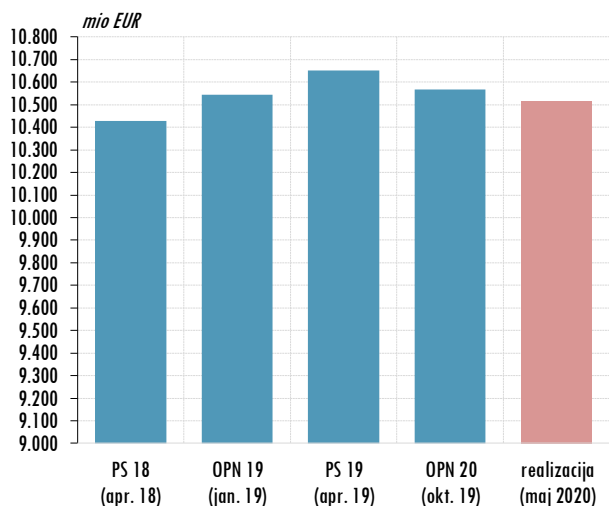
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.6: Spremembe napovedi za 2019 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek



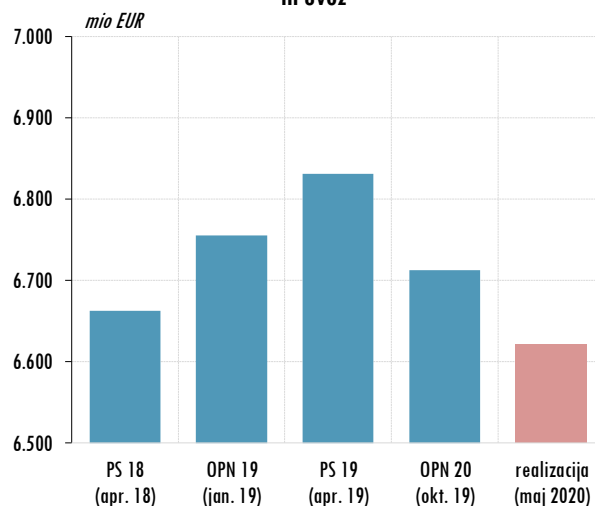
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.7: Spremembe napovedi za 2019 – davki skupaj



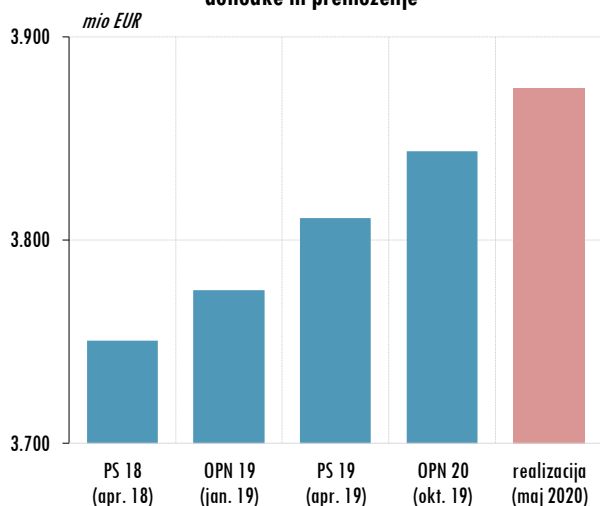
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.8: Spremembe napovedi za 2019 – davki na proizvodnjo in uvoz



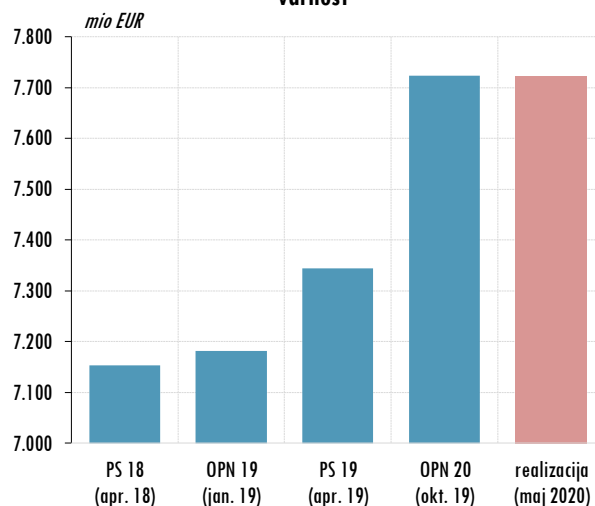
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.9: Spremembe napovedi za 2019 – tekoči davki na dohodke in premoženje



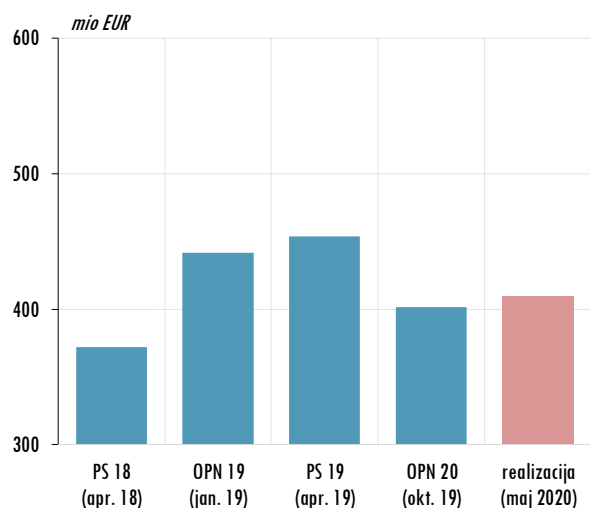
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.10: Spremembe napovedi za 2019 – prispevki za socialno varnost



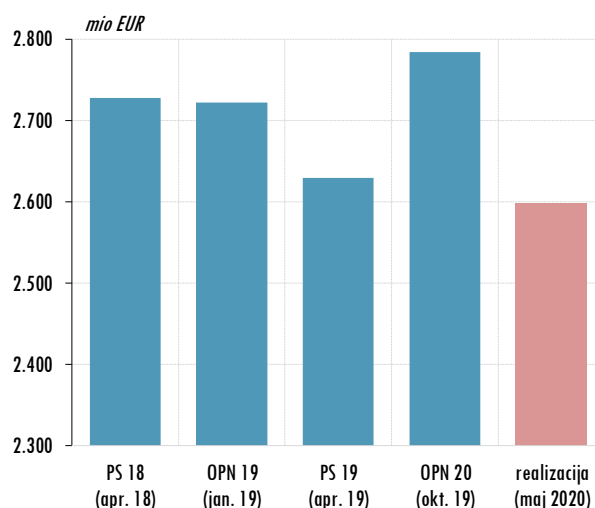
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.11: Spremembe napovedi za 2019 – prihodki od lastnine



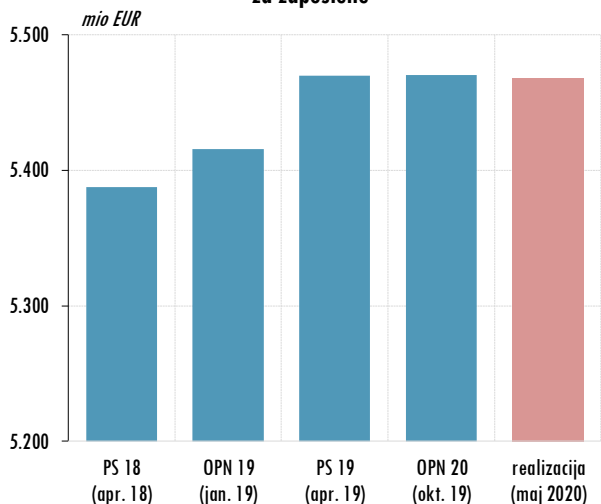
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.12: Spremembe napovedi za 2019 – ostali prihodki



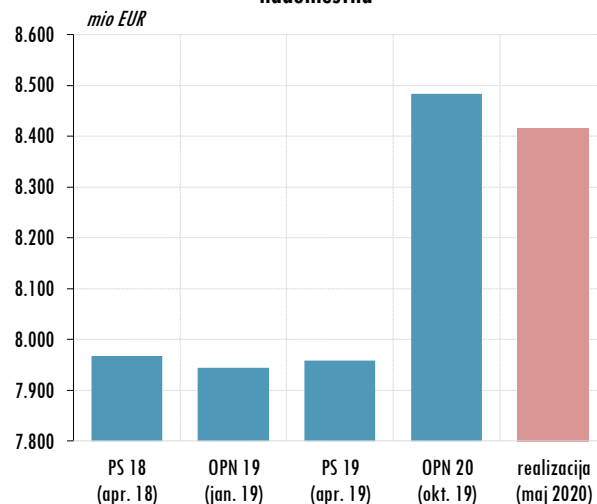
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.13: Spremembe napovedi za 2019 – izdatki za sredstva za zaposlene



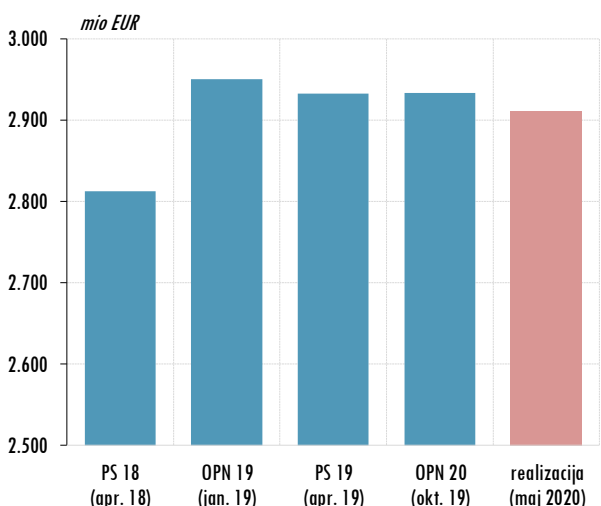
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.14: Spremembe napovedi za 2019 – socialna nadomestila



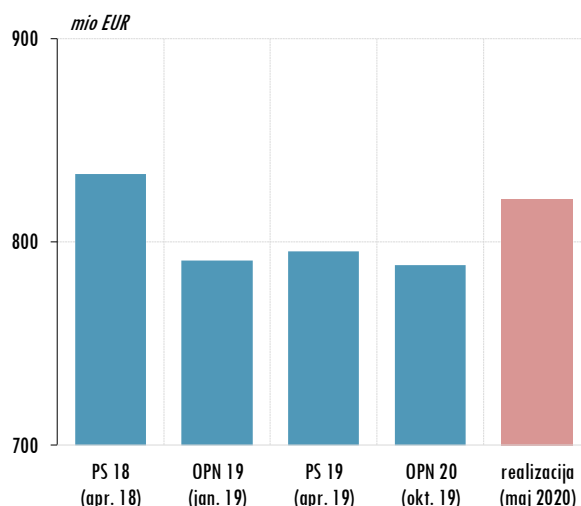
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.15: Spremembe napovedi za 2019 – vmesna potrošnja



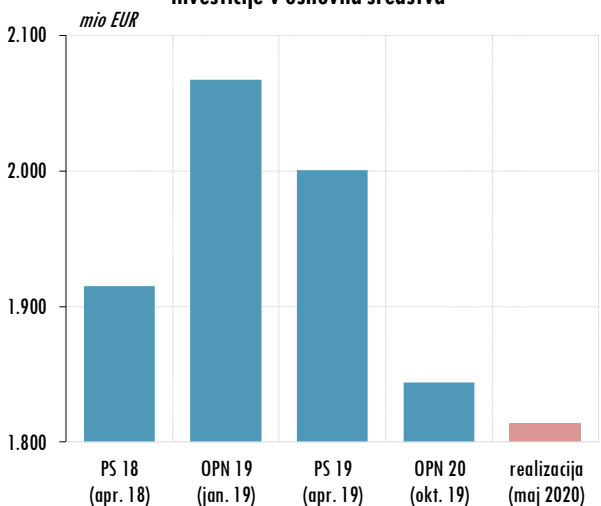
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.16: Spremembe napovedi za 2019 – izdatki za obresti



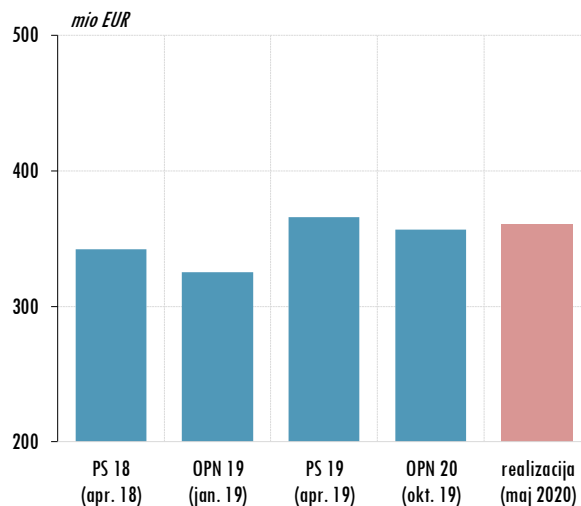
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.17: Spremembe napovedi za 2019 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva



Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.18: Spremembe napovedi za 2019 – subvencije



Vir: SURS, napovedi MF.

Priloga 3.2 Ocene proizvodne vrzeli in strukturnega salda za leto 2019

Tabela 3.1: Strukturni saldo sektorja država glede na različne ocene proizvodne vrzeli

2019	Blanchard Quah (jun. 20)	Faktorski (jun. 20)	HP (jun. 20)	Povprečje (jun. 20)	EK (maj 20)	UMAR (apr. 20)	MF (apr. 20)	povprečje EK, MF, UMAR*	povprečje vseh	min	max	MTO
Proizvodna vrzel	4,6	1,7	5,2	4,8	3,0	5,2	4,6	4,3	4,2	1,7	5,2	-
Strukturni saldo	-1,5	-0,2	-1,8	-1,6	-0,8	-1,8	-1,6	-1,4	-1,4	-1,8	-0,2	0,25

*Opomba : * institucije, ki proizvodno vrzel ocenjujejo na podlagi skupne metodologije po PSR.*

Vir: UMAR, EK, MF, preračuni FS. IMF in OECD v 2020 še nista objavila ocen proizvodne vrzeli.