



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

**Ocena skladnosti predloga
Rebalansa proračuna Republike
Slovenije za leto 2020 in
predloga Odloka o spremembah
Odloka o okviru za pripravo
proračunov sektorja država za
obdobje 2020–2022 s fiskalnimi
pravili**

September 2020

Številka dokumenta: 30-2/2020/9

Ocena je narejena na podlagi dokumentov: Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in Predlog odloka o spremembi odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2020-2022, ki ju je Fiskalni svet prejel 31. 8. 2020 oziroma 4. 9. 2020. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 8. 9. 2020.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	7
1. Makroekonomska gibanja v letu 2020 in napovedi	8
2. Ocena projekcij v Predlogu rebalansa državnega proračuna za leto 2020	12
3. Pregled in ocena učinka ukrepov za omejitev posledic epidemije COVID-19	20
4. Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil	25
<i>Okvir 4.1: Enkratni dejavniki v oceni predloženih proračunskih dokumentov</i>	<i>28</i>
<i>Okvir 4.2: Ocena najvišje dovoljene ravni izdatkov, če bi fiskalna pravila veljala</i>	<i>30</i>

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Bruto domači proizvod - izdatkovna struktura	8
Slika 1.2	Bruto domači proizvod - proizvodna struktura	8
Slika 1.3	Napovedi realne rasti BDP za 2020	9
Slika 1.4	Sprememba BDP 2020Q2 glede na 2019Q4	9
Slika 1.5	Izdatkovna struktura BDP 2009 in Poletna napoved UMAR za 2020	10
Slika 1.6	Kazalniki aktivnosti	10
Slika 1.7	Trg dela	11
Slika 1.8	Napoved rasti nominalnih osnov za 2020	11
Slika 2.1	Prihodki in odhodki državnega proračuna	12
Slika 2.2	Razlika med rebalansom in sprejetim proračunom za 2020 brez COVID-19 ukrepov	12
Slika 2.3	Prihodki državnega proračuna	14
Slika 2.4	Izbrani davčni prihodki	14
Slika 2.5	Prejeta sredstva iz Evropske unije - načrti in realizacija	14
Slika 2.6	Prejeta sredstva iz Evropske unije	14
Slika 2.7	Odhodki državnega proračuna	16
Slika 2.8	Stroški dela	16
Slika 2.9	Investicijski odhodki in transferi	17
Slika 2.10	Investicijski odhodki in transferi - načrti in realizacija	17
Slika 2.11	Neto zadolževanje državnega proračuna, januar-julij 2020	18
Slika 2.12	Plan odplačil dolga državnega proračuna	18
Slika 2.13	Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic	18
Slika 2.14	Dolg sektorja država 2019 in spomladanska napoved EK za 2020	18
Slika 3.1	Padec BDP in strogost omejitev	20
Slika 3.2	Ocena javnofinančnega učinka ukrepov	20
Slika 3.3	Prispevki posameznih ukrepov k spremembi BDP	23
Slika 3.4	Prispevki ukrepov k spremembi BDP ter salda in dolga sektorja država	23

KAZALO TABEL:

Tabela 2.1	Prihodki državnega proračuna	13
Tabela 2.2	Odhodki državnega proračuna	15
Tabela 2.3	Odhodki državnega proračuna - 2	16
Tabela 3.1	Pregled realizacije COVID-19 ukrepov	21
Tabela 4.1	Primerjava predloga Okvira s predhodnima okviroma za pripravo proračunov sektorjev država	26

POVZETEK

Fiskalni svet je prejel v oceno Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in Predlog odloka o spremembi odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2020-2022. V letošnjem letu je zaradi izjemnih okoliščin sicer dovoljeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil, a Fiskalni svet glede predloženih proračunskih dokumentov izraža nekaj pomembnih zadržkov.

Ob upoštevanju dosedanje realizacije so odhodki v predlogu rebalansa, tako tisti, povezani s Covid-19, kot tisti, ki teh ukrepov ne vključujejo, napovedani na zelo visoki ravni. Med odhodki zlasti niso v zadostni meri pojasnjene predvidene razmeroma obsežne rezerve. Hkrati Fiskalni svet opozarja na visoko zadolževanje v letošnjem letu, ki proračunskih potreb ne odraža v celoti in ki kljub trenutno ugodnim pogojem financiranja prinaša dodatne stroške, zgodovinske izkušnje pa kažejo, da je znižanje dolga zahtevno. V danih razmerah je zato še bolj kot običajno potrebno zavedanje nosilcev ekonomske politike, da mora biti kljub neizbežnim in nujnim odhodkom, povezanimi z epidemijo, poraba sektorja država v delu, ki teh enkratnih odhodkov ne vključuje, preudarna, učinkovita in razvojno usmerjena. Pri tem je treba predvsem preprečiti morebitna strukturna povečevanja izdatkov. Zadržki se nanašajo tudi na proračunsko načrtovanje, ki bi moralo biti kljub negotovim razmeram s pomočjo ustrezno zastavljenega srednjeročnega okvira usmerjeno v obdobje po pričakovanem koncu krize.

V procesu priprave rebalansa državnega proračuna se je pojavila tudi neusklajenost z običajnim in zakonsko določenim terminskim okvirom priprave makroekonomskih napovedi, saj bodo osvežene napovedi na voljo šele ob sprejemanju rebalansa proračuna v Državnem zboru RS. To lahko ob razlikah glede na napoved iz konca junija, na podlagi katere sta bila pripravljena predlog rebalansa proračuna oziroma predlog Okvira, hkrati pomeni, da oba omenjena dokumenta ne bosta narejena na ustrezni podlagi.

Gospodarske razmere in s tem tudi makroekonomske osnove, ki so podlaga proračunskega načrtovanja, so se letos izrazito poslabšale in upravičujejo pripravo rebalansa oziroma spremembo okvira. Po pričakovanjih naj bi padec realnega BDP letos znašal okoli 7 %, še zlasti so prizadete storitvene dejavnosti. Poslabšale so se tudi razmere na trgu dela, kar se kaže v dvigu brezposelnosti. Ukrepi vlade so sicer prispevali k blaženju padca aktivnosti in zaposlenosti, kazalniki aktivnosti pa so po koncu obdobja omejitvenih ukrepov v sredini leta pričeli nakazovati okrevanje gospodarstva.

Javnofinančni kazalniki in njihove projekcije odražajo poslabšane makroekonomske razmere ter delovanje avtomatskih stabilizatorjev, predvsem pa ukrepov za omejitev posledic epidemije. Saldo državnega proračuna naj bi letos po predlogu rebalansa izkazal primanjkljaj v višini 9,3 %, saldo sektorja država v višini 8,6 % napovedanega BDP, medtem ko se je dolg državnega proračuna v sedmih mesecih povečal za več kot 5 mrd EUR. Ukrepi za omejitev posledic epidemije naj bi letos po predlogu rebalansa znašali 2,6 mrd EUR ali nekaj manj kot 6 % BDP. Njihova realizacija v prvih osmih mesecih znaša le dobro polovico tega zneska, tako da si vlada z rebalansom ustvarja precej manevrskega prostora za ukrepanje v preostanku leta. Predvideni obseg ukrepov je sicer primerljiv s povprečjem tovrstnih odhodkov v drugih državah EU. Razlike v obsegu ukrepanja med državami potrjujejo nujnost oblikovanja manevrskega prostora fiskalne politike v dobrih časih. Tokratna kriza je v primeru posameznih držav znova pokazala, da je ob izostanku ustreznega manevrskega prostora možnost ukrepanja v slabih časih oziroma ob izjemnih dogodkih omejena.

Tudi odhodki državnega proračuna, ki niso povezani s Covid-19 ukrepi, naj bi po projekcijah rasli hitro oziroma precej hitreje kot lani in kot v sprejetem proračunu za 2020, rast pa naj bi se pospešila v zadnjih mesecih leta. Izdatki sektorja država, ki ne vključujejo enkratnih izdatkov, so sicer glede na trenutno ocenjeni ciklični položaj skladni z najvišjimi dovoljenimi po Zakonu o fiskalnem pravilu. Neskladni pa bi postali že ob nekoliko manjšem obsegu enkratnih izdatkov in ob blažjemu padcu gospodarske aktivnosti od trenutnih predvidevanj. Simulacije kažejo, da bi lahko tako povzročeno največje odstopanje ob trenutno znanih podatkih znašalo slab odstotek BDP.

* * *

V negotovih časih in ob predvidenem tako izrazitem poslabšanju stanja javnih financ, kot je predpostavljeno v rebalansu proračuna in v spremenjenem Okviru, se pričakuje dodatna transparentnost pri pripravi proračunskih dokumentov. Fiskalni svet tako priporoča, da vlada pripravi dodatna pojasnila glede:

- i) podlag za določitev odhodkov, povezanih s Covid-19 ukrepi,
- ii) namena porabe na podlagi postavke »rezerva«,
- iii) razlik v spremembah obsega izdatkov sektorja država ter spremembah obsega odhodkov državnega proračuna in odhodkov ZZZS in
- iv) pričakovane dinamike dolga državnega proračuna oziroma sektorja država.

Zakonodajna podlaga

Ministrstvo za finance je 31. 8. 2020 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovalo Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 (v nadaljevanju: predlog rebalansa), 4. 9. 2020 pa še predlog spremenjenega Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 (v nadaljevanju: predlog Okvira). Fiskalni svet je od Ministrstva za finance naknadno pridobil podrobnejše podatke o postavkah predloga rebalansa ter podatke o realiziranih odhodkih, povezanih z epidemijo Covid-19.

Fiskalni svet je oceno upoštevanja fiskalnih pravil v predlogu rebalansa zavezan pripraviti na osnovi druge točke, oceno spoštovanja fiskalnih pravil v predlogu Okvira pa v obdobju izjemnih okoliščin na osnovi osme točke drugega odstavka 7. člena ZFisP. Predlog spremembe okvira za pripravo proračunov sektorja država mora biti skladno s šestim odstavkom 6. člena ZFisP posredovan ob spremembah državnega proračuna Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu, Državni zbor RS pa ju mora sprejeti istočasno. Glede na drugi odstavek 9.g člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) morajo biti spremembe okvira in proračuna med seboj usklajene. Fiskalni svet mora pripraviti oceno predloga rebalansa na podlagi drugega odstavka 9.f člena in oceno predloga okvira na podlagi petega odstavka 9.f člena ZJF v petnajstih dneh od prejema. Rok za oceno predloga rebalansa, ki ga mora Državnemu zboru RS in vladi predložiti Fiskalni svet je tako 15. 9. 2020, rok za oceno predloga Okvira pa 19. 9. 2020.

Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil,¹ da predstavlja razglasitev epidemije v Sloveniji neobičajen dogodek, ki omogoča po 12. členu ZFisP uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem tudi začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.² Omogočeno začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti pomeni, da Fiskalni svet v pričujočem dokumentu podaja ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v predlogu rebalansa oziroma predlogu Okvira, s fiskalnimi pravili na podlagi 2. oziroma 8. točke drugega odstavka ter 2. oziroma 5. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP. Zaradi razglasitve izjemnih okoliščin ne ocenjuje izvajanja srednjeročne uravnoteženosti, kot je določeno v 3. členu ZFisP.

Fiskalni svet mora spoštovanje fiskalnih pravil po 3. in 15. členu ZFisP spremljati skladno z 2. členom ZFisP za celoten sektor država na osnovi metodologije evropskega sistema računov (ESA, 2010). Državni proračun predstavlja največjo enoto, a kljub temu le nekaj več kot tretjino celotnega sektorja država, in je tako kot ostale blagajne javnega financiranja (sistemi socialne zaščite, lokalne skupnosti) pripravljen na osnovi metodologije Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike (GFS) po načelu denarnega toka.³ Vlada mora spoštovanje fiskalnih pravil za sektor država zagotoviti na podlagi kombinacije postavk javnofinančnih blagajn in institucionalnih enot, ki sestavljajo sektor država. Ob predlogu rebalansa so bili v sklopu predloga Okvira predstavljeni zgolj podatki o predvidenih izdatkih in saldu sektorja država, predlog Okvira pa pri tem vsebuje le spremembe za leto 2020. V tej oceni (i) podajamo oceno realističnosti projekcij prihodkov in odhodkov v predlogu rebalansa, (ii) preverjamo skladnost predloga rebalansa s predlogom Okvira in (iii) preverjamo, ali je v predlogu rebalansa oziroma implicitno v predlogu Okvira primerno določen del izdatkov, ki ni povezan z izjemnimi okoliščinami.

¹ <http://www.fs-rs.si/vzpostavitev-pogojev-za-uveljavljanje-izjemnih-okoliscin-v-okviru-zakona-o-fiskalnem-pravilu-in-objava-ocene-koalicijske-pogodbe/>

² 23. 3. 2020 je na predlog Evropske komisije tudi Svet EU sprejel odločitev, ki omogoča »možnost splošnega odstopanja« (angl. »general escape clause«) od spoštovanja fiskalnih pravil v času pandemije.

³ Struktura sektorja država je dostopna na http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/.

1. Makroekonomska gibanja v letu 2020 in napovedi

Ključne ugotovitve

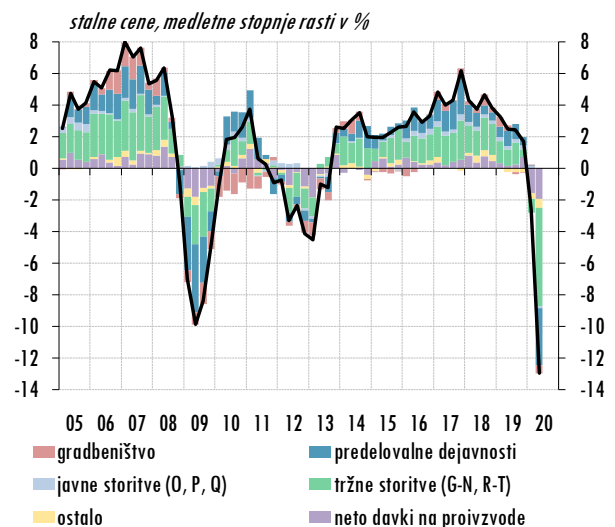
- Prvo polletje 2020 je zaznamoval močan padec gospodarske aktivnosti, povezan s šokom povpraševanja iz tujine ter z domačimi ukrepi za omejitev širjenja epidemije.
- Najbolj so bile prizadete storitvene dejavnosti, med komponentami porabe pa poraba gospodinjstev, predvsem poraba trajnega blaga, in investicijsko trošenje. Tudi v okviru menjave s tujino, ki je močno upadla, je bil v večji meri prizadet storitveni del.
- Občutno so se poslabšale tudi razmere na trgu dela, a je brezposelnost zaenkrat porasla v manjšem obsegu kot ob zadnji globalni finančni in gospodarski krizi. Zaradi odloženih učinkov krize in prenehanja ukrepov, ki so v njenem prvem valu preprečili večji porast brezposelnosti, je pričakovati, da se bo ta še večala.
- V sredini leta je precej kazalnikov že nakazovalo na okrevanje. Celoletni padec aktivnosti bo tako predvidoma manjši kot v prvi polovici leta, tudi napovedi padca BDP so se po velikih razlikah ob prvotnem šoku stabilizirale na ravni okoli -7 %.
- Takšna gibanja nedvomno pomenijo precej slabša makroekonomska izhodišča za pripravo proračunskih projekcij, kot so veljala ob pripravi proračuna za leto 2020.

Prvo polletje 2020 je tudi v Sloveniji zaznamoval močan upad gospodarske aktivnosti, ki je bil občutnejši kot v letu 2009 in hkrati med večjimi v EU. Kumulativno je padec BDP v prvih dveh četrletjih znašal 14 %, medtem ko je npr. v dveh četrletjih po doseženem vrhu ob pričetku globalne gospodarske in finančne krize v Sloveniji v letu 2008 dosegel okoli 4 %. Upadanje se je stopnjevalo, saj se je četrletni padec v drugem četrletju glede na tistega iz prvega podvojil.

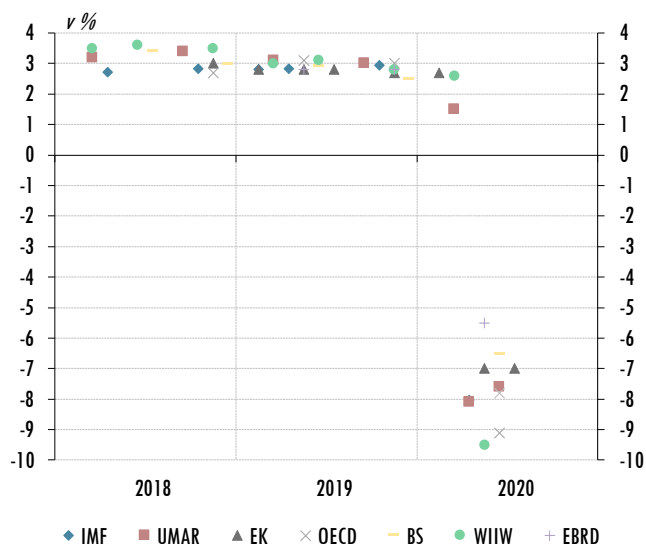
Slika 1.1: Bruto domači proizvod - izdatkovna struktura



Slika 1.2: Bruto domači proizvod - proizvodna struktura

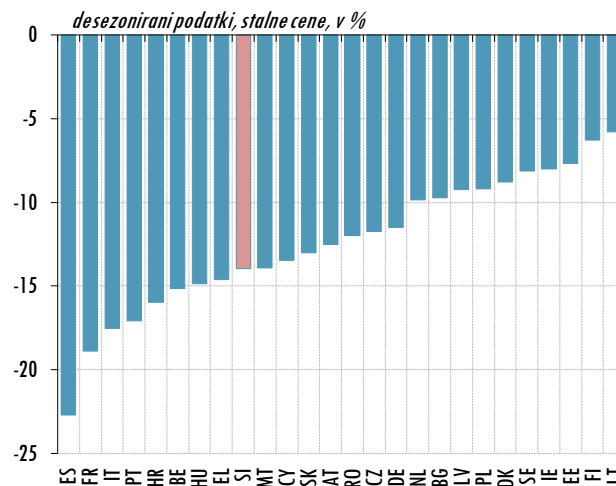


Slika 1.3: Napovedi realne rasti BDP za 2020



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

Slika 1.4: Sprememba BDP 2020Q2 glede na 2019Q4



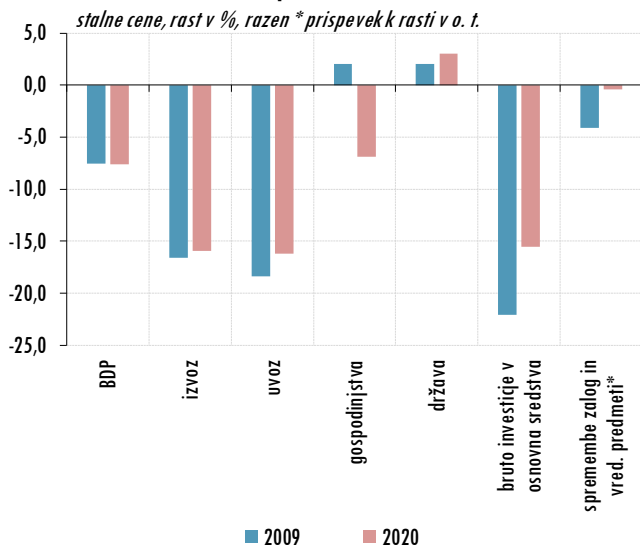
Vir: Eurostat, preračuni FS.

K temu je poleg šoka povpraševanja iz tujine prispevala popolna oziroma delna zaustavitev delovanja velikega dela – predvsem storitvenih – gospodarskih dejavnosti med sredino marca in sredino maja. Najbolj sta se v povprečju prve polovice leta medletno zmanjšali poraba gospodinjstev in bruto investicije v osnovna sredstva, medtem ko se je državna potrošnja skladno z interventnim ukrepanjem nekoliko povečala. Negotovosti in omejitve predvsem v potovanjih in v transportu so vplivale na padec izvoza storitev za petino, približno polovico manjši je bil padec izvoza blaga, s čimer je skupni izvoz v povprečju prve polovice leta medletno upadel za 13 %. Skladno z navedenim je bil padec dodane vrednosti največji v storitvenih dejavnostih, še zlasti v dejavnosti trgovine, prometa, skladiščenja in gostinstva. V primerjavi s padci v ostalih državah EU je bil upad BDP v Sloveniji v prvi polovici leta med večjimi, tudi v primerjavi s tistimi v nekaterih najpomembnejših trgovinskih partnericah. Med slednjimi so bili večji padci kot v Sloveniji zaznani v Franciji, Italiji in na Hrvaškem.

Po trenutno razpoložljivih napovedih se bo gospodarska aktivnost v letu 2020 močno znižala, čeprav večina kazalnikov kaže izboljševanje v sredini leta. Kot podlaga za pripravo rebalansa proračuna je služila napoved UMAR, pripravljena poleti 2020.⁴ V njej je bil za letos predviden padec realnega BDP za 7,6 % in nominalnega BDP za 5,8 %. Ob uresničitvi napovedi bi bil padec realnega BDP enak, upad nominalnega BDP pa večji za okoli 1,5 o. t. kot v letu 2009. Med komponentami porabe naj bi se letos najbolj, za okoli 15 % zmanjšale bruto investicije v osnovna sredstva, kar odraža predvsem odlašanje podjetij z investicijskimi odločitvami v negotovih razmerah. Padec porabe gospodinjstev naj bi bil za polovico manjši, kar je povezano z večjo pripravljenostjo potrošnikov za trošenje po zaključku karantene. Obseg menjave s tujino naj bi se skrčil za okoli 16 % tako na strani izvoza kot na strani uvoza. Večina kazalnikov gospodarske aktivnosti sicer nakazuje na ponovno rast oziroma na postopno okrevanje ob prehodu v drugo polovico leta. Izboljšujejo se predvsem kazalniki

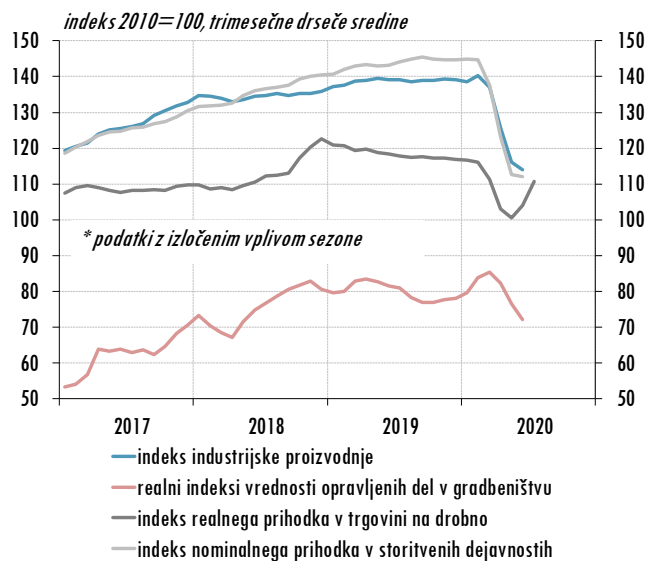
⁴ Napoved tako med drugim ne vključuje podatka o gibanju BDP v 2. četrtletju. Poletna napoved UMAR je razpoložljiva na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/vmesna/poletna_2020/slovenska/Poletna_napoved_2020.pdf. Osvežene napovedi makroekonomskih agregatov naj bi UMAR sicer predstavil do sredine septembra, torej hkrati z zakonsko predvidenimi roki za sprejemanje državnega proračuna, s čemer jih v tem procesu ne bo mogoče upoštevati. 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) ter 9.b členom ZJF.

Slika 1.5: Izdatkovna struktura BDP 2009 in Poletna napoved UMAR za 2020



Vir: SURS, Poletna napoved gospodarskih gibanj 2020 UMAR, preračuni FS.

Slika 1.6: Kazalniki aktivnosti*



Vir: SURS, preračuni FS.

v trgovini na drobno, z okrevanjem zaupanja potrošnikov predvsem v trgovini z neživili in z motornimi vozili, po koncu omejitvev pa tudi kazalniki aktivnosti v gostinstvu.

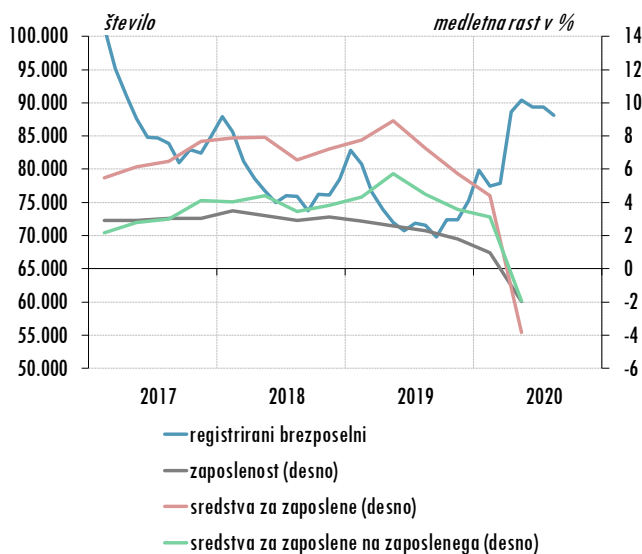
Krčenje gospodarske aktivnosti se je odrazilo tudi na trgu dela, kjer je zaradi odloženih vplivov krize pričakovati dodatno povečanje brezposelnosti. Razmere so se sicer postopno ohlajale v celotnem letu 2019, z nastopom epidemije pa je brezposelnost hitro porasla. V aprilu je tako medletni porast prilivov v brezposelnost dosegel skoraj 9.500 oseb. V naslednjih mesecih se je priliv ob hkratnem večanju odlivov iz brezposelnosti sicer umirjal, a se je stopnja registrirane brezposelnosti kljub protikriznim ukrepom junija povzpela na nekaj nad 9 %. Porast brezposelnosti je bil zaradi ukrepov na trgu dela in drugačnega izhodiščnega položaja, ki ni odražal tako občutnega pregrevanja gospodarstva zlasti v delovno intenzivnih dejavnostih, zaenkrat sicer manjši od tistega v globalni in finančni krizi. Kljub temu je po zaključku veljavnosti trenutno še delujočih ukrepov pričakovati dodatni porast brezposelnosti. Stopnja registrirane brezposelnosti naj bi v povprečju leta glede na poletno napoved UMAR znašala 9,8 %.

Tudi gibanje plač v veliki meri odraža učinke interventnih ukrepov. Ti so bili vidni zlasti v visoki rasti povprečne bruto plače v javnem sektorju, ki je v povprečju aprila in maja medletno dosegla skoraj 15 %. Učinki padca gospodarske aktivnosti se niso pomembneje odrazili niti v plačah zasebnega sektorja, ki so v povprečju drugega četrletja medletno porasle za več kot 6 %.⁵ Sredstva za zaposlene na zaposlenega po definiciji nacionalnih računov so v prvi polovici leta medletno porasla za dobrega pol odstotka, a so v drugem četrletju po največjem četrletnem upadu odkar so na voljo podatki medletno padla za 1,9 %. To je največji medletni padec po prvem četrletju 2013, v katerem se je odrazila uveljavitev ZUJF.

Makroekonomska podlaga za pripravo rebalansa proračuna je skladno z navedenimi gibanji precej manj ugodna kot ob pripravi proračuna za leto 2020 jeseni lani. Napovedani ravni nominalnega BDP in nominalne porabe gospodinjstev sta za leto 2020 v poletni napovedi UMAR za

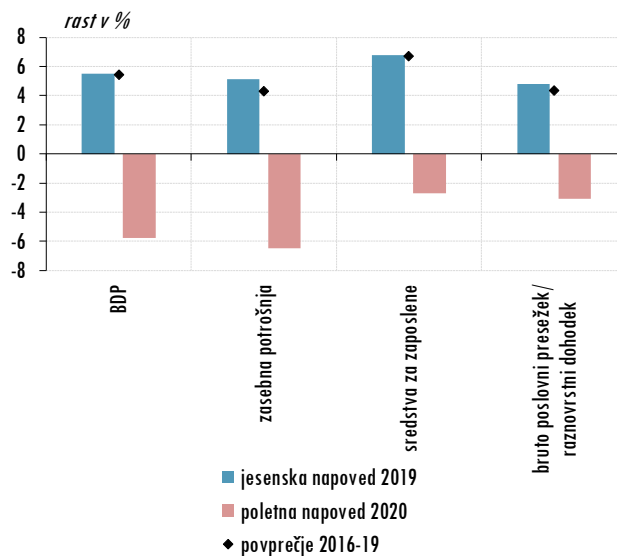
⁵ Deloma gre pri navedenih visokih stopnjah rasti povprečnih plač tudi za metodološke učinke poročanja oziroma izračuna povprečne plače. To je prišlo do izraza predvsem v zasebnem sektorju, kjer je bil velik del zaposlenih napoten na začasno čakanje na delo, zato se je znižalo število zaposlenih, ki so prejeli plačo v breme delodajalca.

Slika 1.7: Trg dela



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

Slika 1.8: Napoved rasti nominalnih osnov za 2020



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

okoli 12 % nižji od napovedanih ravni iz napovedi UMAR v jeseni 2019,⁶ ki je služila kot osnova za pripravo proračuna za leto 2020. Napovedana raven nominalnih bruto investicij v osnovna sredstva je v isti primerjavi nižja kar za 25 %. Najmanjše, a še vedno občutno, znižanje med makroekonomskimi osnovami za okoli 8 %, omiljeno tudi z interventnimi ukrepi na področju ohranjanja zaposlenosti, je napovedano za raven sredstev za zaposlene.

⁶ Razpoložljivo na https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2019/JNGG_2019-objava.pdf

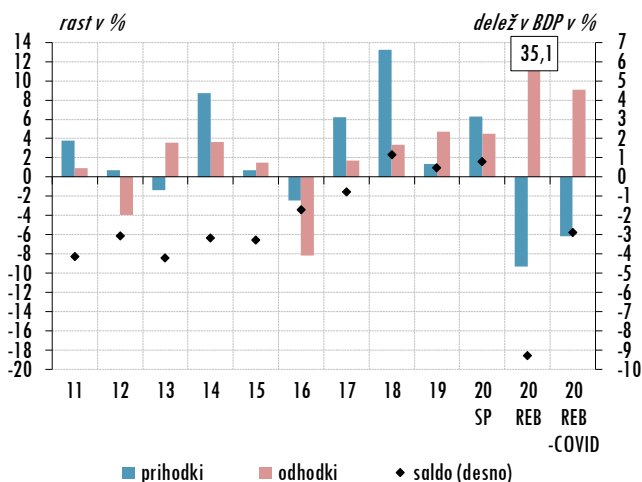
2. Ocena projekcij v Predlogu rebalansa državnega proračuna za leto 2020

Ključne ugotovitve

- Izbruh epidemije se bo odrazil v obsežnem primanjkljaju državnega proračuna (9,3 % napovedanega BDP) in občutnem povečanju dolga, ki se je v prvih sedmih mesecih leta povečal za 5,1 mrd EUR.
- Poslabšanje razmer zaradi epidemije vpliva na prihodke predvsem posredno preko poslabšanja makroekonomskih osnov, na odhodke pa neposredno zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev in ukrepov za omejitev posledic epidemije. Slednji naj bi po projekcijah v predlogu rebalansa letos znašali 2,6 mrd EUR, kar ob realizaciji v prvih osmih mesecih leta implicira oblikovanje precejšnjega manevrskega prostora v preostalih mesecih leta.
- Projekcije brez upoštevanja ukrepov za omejitev posledic epidemije nakazujejo višjo rast odhodkov kot lani in kot v sprejetem proračunu, ob upoštevanju dosedanje realizacije pa tudi precejšnjo pospešitev rasti v zadnjih petih mesecih leta.

Državni proračun naj bi letos zaradi vpliva epidemije COVID-19 izkazal občuten primanjkljaj, a je predvidena rast odhodkov tudi brez upoštevanja učinka ukrepov, sprejetih v zvezi z epidemijo, občutno višja kot lani in od tistega v sprejetem proračunu. Primanjkljaj državnega proračuna naj bi po predlogu rebalansa letos znašal 4,2 mrd EUR oziroma 9,3 % napovedanega BDP. Brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za omejitev posledic epidemije naj bi primanjkljaj letos znašal 1,3 mrd EUR oziroma 2,9 % BDP. Poslabšanje salda glede na lani in glede na sprejeti proračun je pričakovano ob upoštevanju izbruha epidemije. Slednje je namreč vplivalo na precejšnje poslabšanje makroekonomskih osnov in posledično na nižje prihodke, ki naj bi bili letos za slabo desetino nižji kot lani. Poslabšanje salda pa bo po projekcijah še v večji meri posledica višjih

Slika 2.1: Prihodki in odhodki državnega proračuna



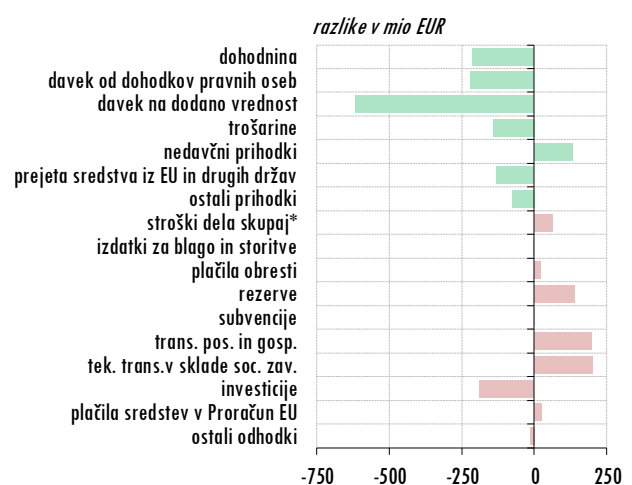
SP: sprejeti proračun (nov. 19)

REB: predlog rebalansa (sep. 2020)

REB-COVID: predlog rebalansa brez COVID-19 ukrepov (sep. 2020)

Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Razlika med rebalansom in sprejetim proračunom za 2020 brez COVID-19 ukrepov



*plače in drugi izdatki zaposlenim ter prispevki delodajalcev za socialno varnost, vključno s transferji v javne zavode za ta namen.

Z zeleno so označeni prihodki, z rdečo odhodki.

Vir: MF, preračuni FS.

odhodkov, ki naj bi bili za dobro tretjino višji kot lani. Velik del njihovega povečanja je sicer posledica odhodkov, ki izhajajo iz ukrepov za omejitev posledic COVID-19, a naj bi bila tudi rast odhodkov brez upoštevanja teh ukrepov približno dvakrat višja kot lani in v sprejetem proračunu, pri čemer naj bi bila rast zlasti visoka v zadnjih mesecih leta. Ocena projekcij je zato v največji možni meri razdeljena na predvidena gibanja, ki so neposredno povezana z enkratnimi oziroma začasnimi ukrepi za omejitev posledic epidemije COVID-19, in na gibanja, ki niso odraz teh ukrepov, in tako omogočajo ustrežnejšo primerjavo glede na realizacijo v lanskem letu oziroma glede na projekcije v sprejetem proračunu.

Prihodki državnega proračuna naj bi se letos predvsem zaradi poslabšanja makroekonomskih razmer znižali za 9,3 %, medtem ko naj bi bil neposredni učinek ukrepov za omejitev posledic epidemije na prihodkovni strani razmeroma omejen. V prvih sedmih mesecih letošnjega leta so bili prihodki zaradi znižanja vseh ključnih kategorij davčnih prihodkov medletno nižji za 12,3 %. Po projekcijah v predlogu rebalansa naj bi se medletni padec prihodkov v zadnjih petih mesecih leta upočasnili, z izjemo prihodkov iz dohodnine. Na padec prihodkov iz dohodnine letos vpliva zlasti znižanje sredstev za zaposlene, v manjši meri pa tudi z januarjem uveljavljena novela Zakona o dohodnini, s katero se je spremenila dohodninska lestvica in zvišala splošna olajšava.⁷ Dodatno negativno na prihodke iz dohodnine, ki pripadajo državnemu proračunu, vpliva tudi dvig povprečnine občinam.⁸ Prihodki od davka na dohodek pravnih oseb naj bi se letos znižali najbolj med vsemi ključnimi kategorijami prihodkov, kar je predvsem posledica slabših poslovnih rezultatov podjetij. Njihov padec naj bi se sicer v zadnjih petih mesecih leta precej upočasnili. Slednje velja tudi za prihodke iz DDV in trošarin, ki naj bi na letni ravni upadli za okoli desetino, kar je približno skladno z napovedanim gibanjem njihovih makroekonomskih osnov. Padec prihodkov iz DDV je posledica padca končne potrošnje, padec prihodkov iz trošarin pa izhaja iz upada prodanih količin blaga, obremenjenega s trošarinami. V okviru ukrepov za omejitev posledic epidemije vplivajo na prihodkovno stran državnega proračuna predvsem ukrepi na davčnem področju. Med ukrepi z največjim učinkom so možnost odloga oziroma obročnega plačila davčnih obveznosti ter neobračunane

Tabela 2.1: Prihodki državnega proračuna

	v mio EUR					sprememba v %				
	2018	2019	2020			2018	2019	2020		
			sprejeti (nov.19)	rebalans (sep.20)	rebalans brez COVID			sprejeti (nov.19)	rebalans (sep.20)	rebalans brez COVID
PRIHODKI	10.001	10.136	10.773	9.189	9.510	13,3	1,4	6,3	-9,3	-6,2
Dohodnina	1.280	1.391	1.360	1.127	1.147	16,4	8,7	-2,2	-19,0	-17,5
Davek od dohodkov pravnih oseb	846	997	1.111	741	892	10,4	17,9	11,4	-25,7	-10,5
Davek na dodano vrednost	3.757	3.872	4.188	3.466	3.572	7,2	3,1	8,2	-10,5	-7,7
Trošarine	1.560	1.543	1.530	1.353	1.388	-1,6	-1,1	-0,8	-12,3	-10,1
Nedavčni prihodki	867	636	532	665	665	29,2	-26,6	-16,3	4,6	4,6
Prejeta sredstva iz EU	794	727	1.071	941	941	101,0	-8,5	47,4	29,5	29,5
Ostalo	897	971	980	896	903	11,0	8,2	1,0	-7,7	-6,9

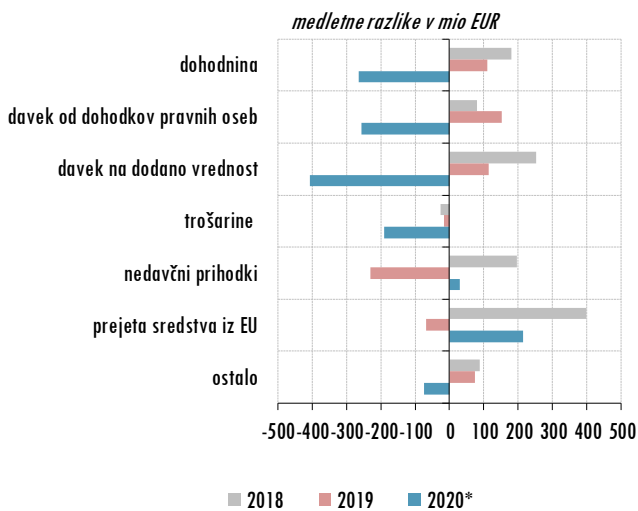
Viri: MF, preračuni FS.

⁷ Na tveganje, da predlagane davčne spremembe ne bodo javnofinančno nevtralne, je Fiskalni svet opozoril že ob sprejemanju državnega proračuna za leto 2020 jeseni lani. Več glej Fiskalni svet: Ocena skladnosti predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili, oktober 2019 (str. 22–24).

Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/ocena-skladnosti-dopolnjenega-predloga-proracunov-rs-za-leti-2020-in-2021-s-fiskalnimi-pravili/>

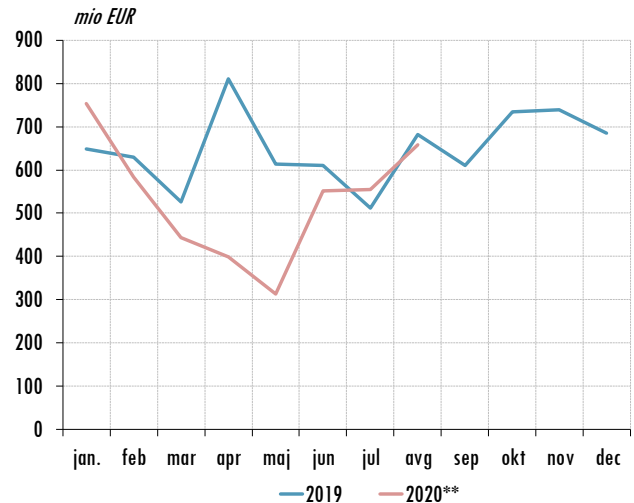
⁸ 32. člen Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitve posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE) je zvišal povprečnino občinam s 589,11 EUR na 623,96 EUR.

Slika 2.3: Prihodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. *predlog rebalansa (sep. 2020).

Slika 2.4: Izbrani davčni prihodki*

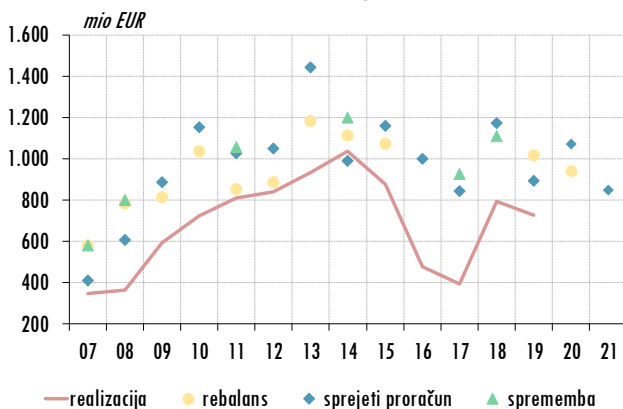


*dohodnina, davek na dohodek pravnih oseb, davek na dodano vrednost, trošarine.
**podatek za avgust 2020 na osnovi dnevnih podatkov.
Vir: MF.

in neplačane akontacije davka na dohodek pravnih oseb in dohodnine od dohodka iz dejavnosti. Njihov učinek bo po razpoložljivih informacijah MF letos skupaj znašal okoli 300 mio EUR.

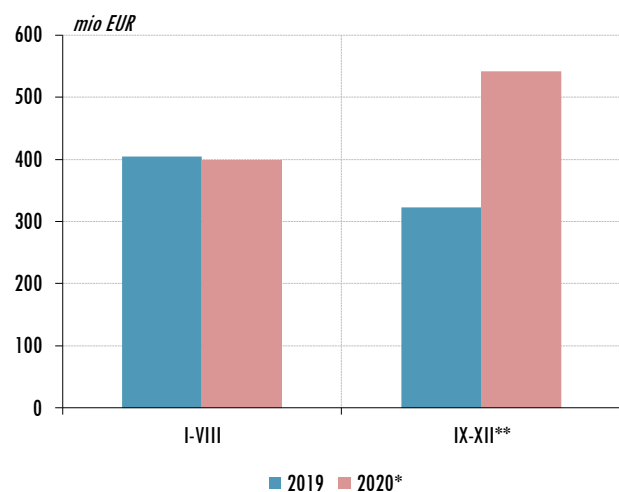
Skupni padec prihodkov bo nekoliko ublažila rast nedavčnih prihodkov in prihodkov iz sredstev EU, a so projekcije slednjih po naši oceni znova precej optimistične. Med nedavčnimi prihodki se bodo prihodki od udeležbe na dobičku in dividend letos znižali za skoraj polovico, a se bodo zaradi operacij zakladnice drugi nedavčni prihodki letos več kot podvojili. Projekcija prihodkov iz sredstev EU se je glede na sprejeti proračun sicer znižala za 130 mio EUR, a se za letos še vedno pričakuje skoraj 30-odstotna rast glede na leto 2019. Ker so bili ti prihodki v sedmih mesecih letošnjega leta medletno nižji za 6,2 %, bi se morali v zadnjih petih mesecih leta medletno povečati za več kot 70 %. Fiskalni svet redno opozarja na optimistične projekcije prihodkov iz sredstev EU,⁹ za katere je tudi v naknadni

Slika 2.5: Prejeta sredstva iz Evropske unije - načrti in realizacija



Opomba: Točke za "rebalans", "sprejeti proračun" in "sprememba" se nanašajo na sprejete proračunske dokumente za določeno leto. Npr. točka "rebalans" v letu 2015 ustreza postavki "78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav" v rebalansu proračuna za leto 2015. Rebalansov proračuna za leta 2016, 2017 in 2018 ni bilo, zato točka "rebalans" v teh letih ni prikazana.
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.6: Prejeta sredstva iz Evropske unije



*podatek za avgust 2020 na osnovi dnevnih podatkov.
**podatek za 2020 implicitno na osnovi projekcij iz predloga rebalansa (sep. 20).
Vir: MF, preračuni FS.

⁹ Več o tem glej npr. oceni Fiskalnega sveta iz februarja 2019 in oktobra 2019. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/publikacije/ocene-spostovanja-fiskalnih-pravil/>.

oceni odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi ugotovil, da so konsistentno precenjene in največ prispevajo k odstopanju javnofinančnih projekcij od realizacije.¹⁰ Ob upoštevanju dejstva, da bo v prihodnjih letih na voljo precejšen obseg sredstev EU, ki lahko v primeru učinkovitega črpanja pomembno prispevajo k uspešnemu izhodu iz trenutne krize in tudi k večanju dolgoročnega gospodarskega potenciala, Fiskalni svet znova poziva k boljši pripravi projektov, delno financiranih s strani EU, kar bi lahko prispevalo k bolj realističnim projekcijam prihodkov iz tega naslova v proračunskih dokumentih.

Odhodki se bodo letos predvsem zaradi ukrepov za omilitev posledic epidemije povečali največ doslej, in sicer kar za 35,1 %. V prvih sedmih mesecih leta so bili skupni odhodki medletno višji za 25,2 %, ob upoštevanju projekcij v predlogu rebalansa pa naj bi se rast v zadnjih petih mesecih leta še okrepila in v povprečju znašala skoraj 50 %. Po oceni MF bo neposredni učinek ukrepov za omejitev posledic COVID-19 na odhodkovni strani v celem letu 2020 znašal 2,6 mrd EUR. Dobra polovica tega zneska (1,4 mrd EUR) je bila po podatkih MF realizirana v prvih osmih mesecih leta, ko se je tudi iztekla večina veljavnih ukrepov z največjim predvidenim javnofinančnim učinkom (glej tudi Poglavlje 3). Od preostale 1,2 mrd EUR, ki je s predlogom rebalansa predvidena za COVID-19 ukrepe v zadnjih štirih mesecih leta, veliko večino predstavlja rezerva (953 mio EUR). Po razpoložljivih podatkih ocenjujemo, da bo od slednje ob trenutno veljavnih ukrepih realiziranih okoli 350 mio EUR (glej tabelo v Okvirju 4.1). Ocenjujemo tudi, da je vsaj del te pričakovane porabe že razporejen na posamezne odhodkovne postavke predloga rebalansa. Med ostalimi kategorijami odhodkov je v predlogu rebalansa za ukrepe COVID-19 tako večji znesek do konca leta pričakovan še pri subvencijah (delno nadomestilo za skrajšanje delovnega časa) in drugih tekočih transferih, kjer poglobitveni del predstavljajo pričakovani nadaljnji nakupi zaščitne opreme. Na osnovi tega sklepamo, da bi lahko bila ob odsotnosti ponovnega splošnega zaprtja gospodarstva, ki bi terjalo sprejem podobnih ukrepov kot spomladi, rast skupnih odhodkov letos nekoliko manjša, kot je predvideno s predlogom rebalansa.

Tabela 2.2: Odhodki državnega proračuna

	v mio EUR					sprememba v %				
	2018	2019	2020			2018	2019	2020		
			sprejeti (nov.19)	rebalans (sep.20)	rebalans brez COVID			sprejeti (nov.19)	rebalans (sep.20)	rebalans brez COVID
ODHODKI	9.463	9.912	10.358	13.391	10.811	3,4	4,7	4,5	35,1	9,1
Stroški dela skupaj*	2.841	3.052	3.297	3.555	3.361	5,9	7,4	8,0	16,5	10,2
Izdatki za blago in storitve	785	812	904	921	902	7,8	3,5	11,4	13,5	11,2
Obresti	861	785	752	776	776	-11,9	-8,8	-4,2	-1,1	-1,1
Rezerve	265	199	152	1.245	292	68,4	-24,9	-23,6	524,8	46,4
Subvencije	396	413	523	1.445	525	4,0	4,4	26,5	249,6	27,0
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.304	1.453	1.332	1.792	1.532	3,4	11,5	-8,4	23,3	5,4
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1.145	1.079	1.106	1.374	1.307	-6,6	-5,8	2,5	27,3	21,1
Investicije	822	938	1.157	973	968	35,8	14,2	23,3	3,8	3,2
Plačila sredstev v Proračun EU	433	510	501	526	526	14,5	17,6	-1,8	3,3	3,3
Ostalo	613	671	635	784	622	-19,2	9,5	-5,4	16,7	-7,3

*Viri: MF, preračuni FS. *plače in drugi izdatki zaposlenim ter prispevki delodajalcev za socialno varnost, vključno s transferji v javne zavode za ta namen.*

¹⁰ Več o tem glej Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016–2019. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/analiza-odstopanj-napovedi-makroekonomskih-in-javnofinančnih-agregatov-v-obdobju-2016-2019/>.

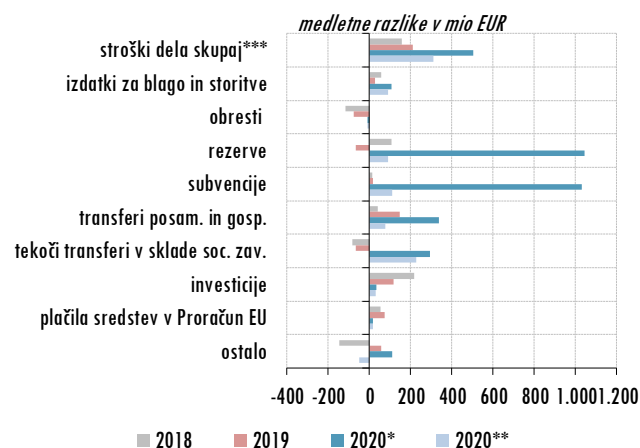
Tabela 2.3: Odhodki državnega proračuna - 2

	v mio EUR						sprememba v %			
	I-VII 20			VIII-XII 20 (implicitno)			skupaj		brez COVID	
	skupaj	COVID	brez COVID	skupaj	COVID	brez COVID	I-VII 20	VIII-XII 20	I-VII 20	VIII-XII 20
ODHODKI	7.258	1.258	6.000	6.133	1.322	4.812	25,2	49,0	3,5	16,9
Stroški dela skupaj*	2.058	153	1.904	1.498	41	1.457	15,9	17,3	7,3	14,2
Izdatki za blago in storitve	436	2	434	485	17	468	0,7	28,2	0,2	23,7
Obresti	538	0	538	238	0	238	-5,5	10,6	-5,5	10,6
Rezerve	83	0	83	1.162	953	209	-8,8	973,9	-8,8	92,8
Subvencije	1.081	818	263	363	102	262	302,5	151,4	-2,0	80,9
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.077	150	927	715	111	605	25,0	20,9	7,6	2,2
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	929	67	863	444	0	444	25,1	32,3	16,1	32,2
Investicije	311	0	311	662	5	657	-11,1	12,6	-11,2	11,8
Plačila sredstev v Proračun EU	317	0	317	210	0	210	-8,1	27,1	-8,1	27,1
Ostalo	427	68	359	356	94	263	19,4	13,7	0,4	-16,2

Vir: MF, preračuni FS. *plače in drugi izdatki zaposlenim ter prispevki delodajalcev za socialno varnost, vključno s transferji v javne zavode za ta namen.

Predvidena rast odhodkov v predlogu rebalansa je tudi brez upoštevanja neposrednega učinka COVID-19 ukrepov okoli dvakrat višja kot lani in kot v sprejetem proračunu. V prvih sedmih mesecih leta je bila rast odhodkov brez upoštevanja neposrednega učinka COVID-19 zadržana (3,5 %), kar je v veliki meri povezano z zadržanjem izvajanja državnega proračuna.¹¹ Na osnovi predloga rebalansa pa naj bi se njihova rast v zadnjih petih mesecih leta občutno okrepila (16,9 %). Skupni stroški dela¹² naj bi se letos povišali za 10,2 % in tako prispevali približno tretjino k skupni rasti odhodkov. Ob podobni rasti zaposlenosti kot lani je takšen porast predvsem posledica učinka rednih napredovanj in izvajanja Dogovora o plačah ter drugih stroških dela v javnem sektorju, ki je bil

Slika 2.7: Odhodki državnega proračuna



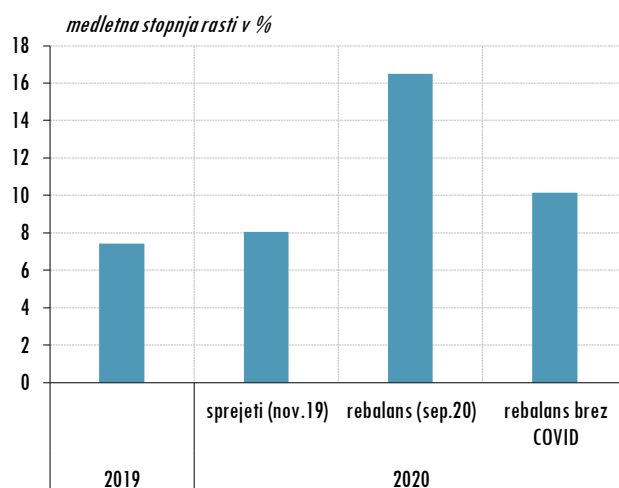
*predlog rebalansa (sep. 2020)

**predlog rebalansa brez COVID-19 ukrepov (sep. 2020)

***plače in drugi izdatki zaposlenim ter prispevki delodajalcev za socialno varnost, vključno s transferji v javne zavode za ta namen

Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.8: Stroški dela*



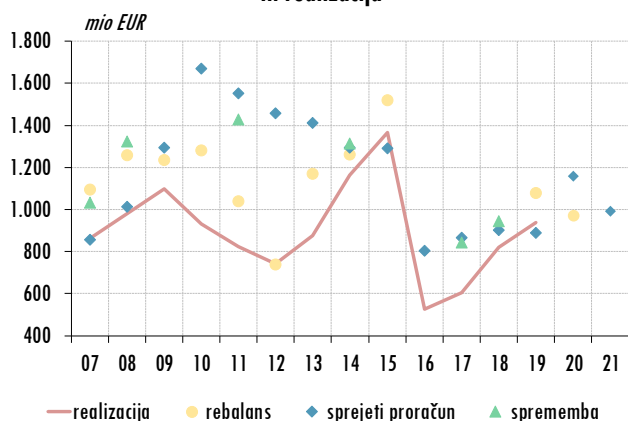
*plače in drugi izdatki zaposlenim ter prispevki delodajalcev za socialno varnost, vključno s transferji v javne zavode za ta namen

Vir: MF, preračuni FS.

¹¹ Prvi odstavek 11. člena Zakona o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju (ZIUJF). Dosegljivo na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8186>.

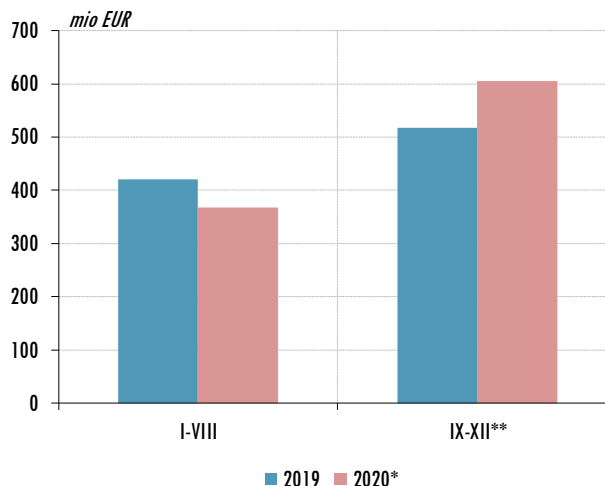
¹² Plače in drugi izdatki zaposlenim, prispevki delodajalcev za socialno varnost ter transferji v javne zavode za plače in druge izdatke zaposlenim ter za prispevke delodajalcev za socialno varnost. V tej primerjavi niso vključeni dodatki po 71. členu ZIUZEOP in KPJS.

Slika 2.9: Investicijski odhodki in transferi - načrti in realizacija



Opomba: Točke za "rebalans", "sprejeti proračun" in "sprememba" se nanašajo na sprejete proračunske dokumente za določeno leto. Npr. točka "rebalans" v letu 2015 ustreza seštevku postavk "42 Investicijski odhodki" in "43 Investicijski transferi" v rebalansu proračuna za leto 2015. Rebalansov proračuna za leta 2016, 2017 in 2018 ni bilo, zato točka "rebalans" v teh letih ni prikazana. Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.10: Investicijski odhodki in transferi



*podatek za avgust 2020 na osnovi dnevnih podatkov
**podatek za 2020 implicitno na osnovi projekcij iz predloga rebalansa
Vir: MF, preračuni FS.

sklenjen konec leta 2018.¹³ Glede na to, da je bila rast stroškov dela v prvih sedmih mesecih podobna kot lani, težko pojasnimo podvojitev njihove rasti v zadnjih petih mesecih letos kot posredno izhaja iz predloga rebalansa. Podobna dinamika znotraj leta je pričakovana tudi pri transferjih v sklade socialnega zavarovanja, ki naj bi se v celem letu povišali za petino, medtem ko so se lani znižali, v sprejetem proračunu pa je bila predvidena le skromna rast. Tudi subvencije naj bi se letos precej povečale, a je rast po predlogu rebalansa podobna kot v sprejetem proračunu. Transferji posameznikom in gospodinjstvom naj bi se letos povečali za pol manj kot lani, a naj bi se rast v zadnjih petih mesecih občutno upočasnila glede na realizacijo v prvih sedmih mesecih. V sprejetem proračunu je bil za transferje posameznikom in gospodinjstvom sicer za letos predviden padec, Fiskalni svet pa je že lani ob oceni proračuna opozarjal, da so projekcije izpostavljene tveganju podcenjenosti.¹⁴ Največje odstopanje navzdol od gibanj v lanskem letu in od projekcij v sprejetem proračunu je pri investicijskih izdatkih.¹⁵ Delno je to po naši oceni povezano z manjšim pričakovanim črpanjem sredstev EU, predvsem pa posledica dejstva, da gre za eno redkih fleksibilnih kategorij odhodkov, ki se v obdobjih velikih pritiskov na javnofinančne odhodke krčijo. Kljub nižji pričakovani rasti glede na sprejeti proračun obstaja tveganje, da bo realizacija še nižja, saj so bili investicijski izdatki v prvih sedmih mesecih leta medletno nižji za okoli desetino, v zadnjih petih mesecih pa se glede na predlog rebalansa posredno pričakuje njihova rast.

Dolg državnega proračuna¹⁶ se je v sedmih mesecih letos neto povečal za 5,1 mrd EUR, po predlogu vlade bi se lahko v celem letu povečal kar za 7,3 mrd EUR. Pretežni del neto zadolževanja predstavljajo obveznice, izdane ob izbruhu epidemije, katerih neto izdaja je v obdobju marec–maj znašala 4,3 mrd EUR. Zahtevane donosnosti so se spomladi prehodno povišale za vse države članice EU, a so pogoji financiranja ostali razmeroma ugodni.¹⁷ K temu je pomembno

¹³ Skladno z dogovorom so bili septembra 2019 povečani nekateri dodatki za posebne pogoje dela, z novembrom 2019 pa je bilo uveljavljeno povišanje vrednosti delovnih mest za drugi plačni razred.

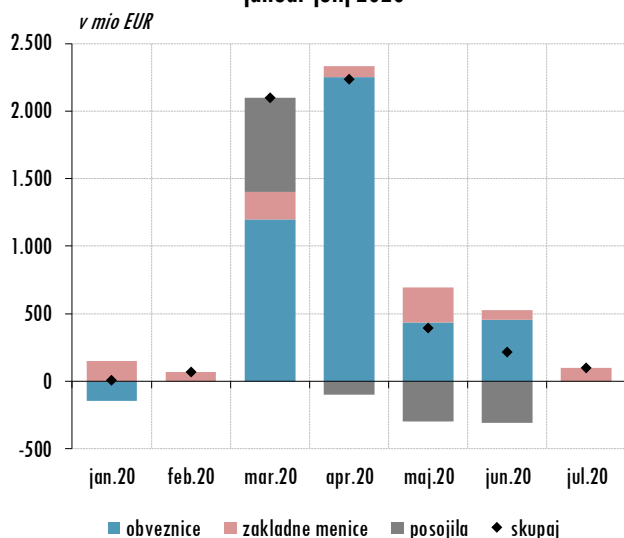
¹⁴ Več glej Fiskalni svet Ocena skladnosti predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili, oktober 2019 (str. 22–24).

¹⁵ Tudi to je ena od osnovnih ugotovitev Analize odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016–2019 (glej opombo št. 10).

¹⁶ Dolg državnega proračuna ni enak dolgu sektorja država, čeprav predstavlja njegov največji del.

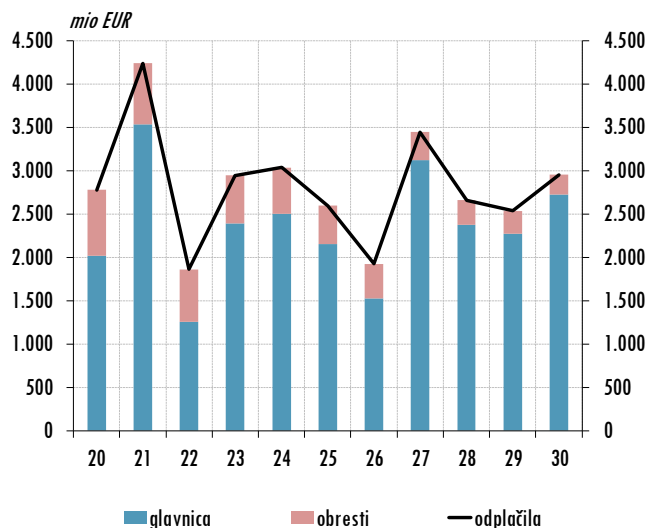
¹⁷ Aprilska izdaja 10-letne obveznice je imela obrestno mero 0,875%, kar je druga najnižja obrestna mera obveznice s to ročnostjo doslej. Nižjo je imela le obveznica, izdana januarja letos (0,2%).

Slika 2.11: Neto zadolževanje državnega proračuna, januar-julij 2020



Vir: MF, preračuni FS.

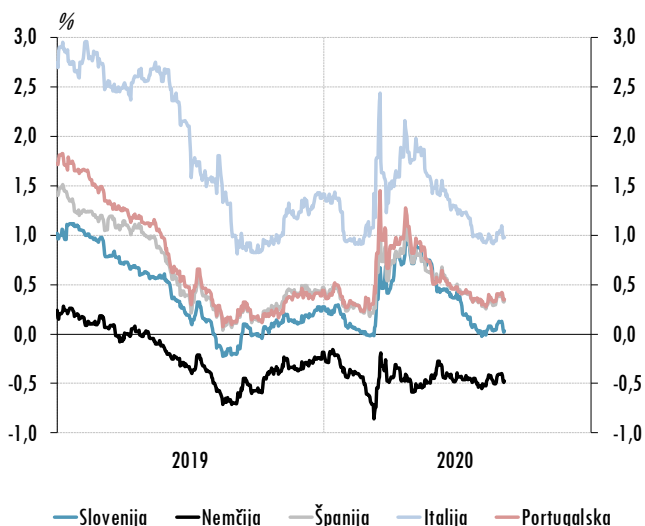
Slika 2.12: Plan odplačil dolga državnega proračuna



Vir: MF.

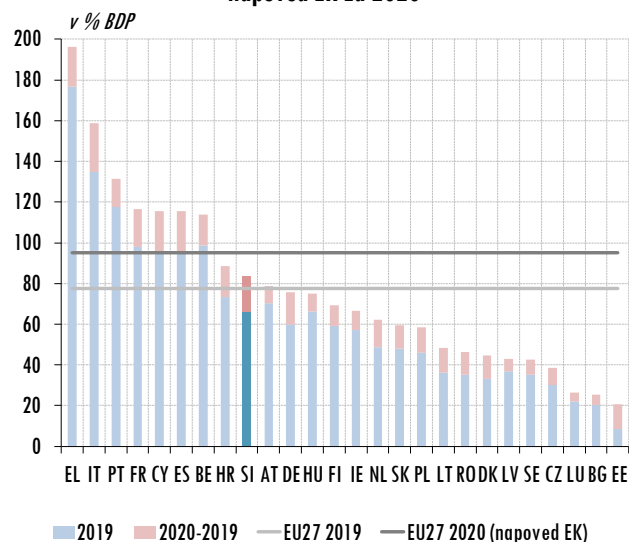
prispevala uvedba novih ukrepov ECB, zlasti izredni program odkupov vrednostnih papirjev za čas pandemije (Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP). V okviru slednjega je namreč ECB do vključno julija na sekundarnem trgu odkupila 1,9 mrd EUR slovenskega javnega dolga, kar je v deležu skupnega dolga peti največji delež v evrskem območju. Pretekle operacije zakladnice so hkrati omogočile, da se terminska porazdelitev zapadlosti dolga ni bistveno poslabšala.¹⁸ Poleg tega se je stanje na Enotnem zakladniškem računu od konca lanskega leta povišalo za 2,2 mrd EUR na 6,2 mrd EUR konec avgusta. Vlada v predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 drugič letos predlaga¹⁹ povišanje dovoljenega

Slika 2.13: Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic



Vir: Bloomberg.

Slika 2.14: Dolg sektorja država 2019 in spomladanska napoved EK za 2020



Vir: Eurostat, EK (European Economic Forecast, Spring 2020).

¹⁸ Povprečna tehtana doba zapadlosti dolga se je od konca lanskega leta do konca julija letos zmanjšala z 9 na 8,6 leta.

¹⁹ Prvič so dodatno zadolževanje glede na lani sprejeti Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 omogočile spremembe, vključene v Zakon o interventnem ukrepu zagotovitve dodatne likvidnosti gospodarstvu za omejitve posledic epidemije COVID-19 (PKP2), sprejetem konec aprila 2020. Po PKP2 največji obseg dodatne zadolžitve ne sme presegati razlike med izdatki, ki so bili načrtovani v sprejetem proračunu države, in najvišjim obsegom izdatkov za državni proračun, ki ga je državni zbor določil s sprejemom spremembe okvira za državni proračun za leto 2020 (v aprilu 2020), kar znaša dobri 2 mrd EUR.

obsega zadolževanja za letos na 7,3 mrd EUR, kar daje možnost dodatnega neto zadolževanja do konca leta v višini 2,2 mrd EUR. Pri tej odločitvi je sicer treba upoštevati, da prihodnje leto zapade 3,5 mrd EUR glavnice. Po drugi strani je treba upoštevati tudi sledeče dejavnike: (i) trenutni likvidnostni položaj državnega proračuna je ugoden; (ii) EK je odobrila Sloveniji 1,1 mrd EUR sredstev v obliki posojil v okviru instrumenta SURE; (iii) letošnje povečanje dolga sektorja država v Sloveniji naj bi bilo po zadnjih napovedih EK šesto največje v EU. Ob vsem navedenem Fiskalni svet poziva vlado k previdnosti pri dodatnem zadolževanju, saj izkušnja preteklega občutnega povišanja dolga v obdobju 2009–2013 kaže, da je znižanje dolga zahtevno. Ključnega pomena je zagotoviti ugodne pogoje za vzdržno gospodarsko rast po koncu epidemije, ki bo omogočila znižanje deleža dolga v BDP in tudi v največji možni meri ohraniti ugodne pogoje financiranja ob pričakovanih nizkih obrestnih merah v prihodnjih letih.

Ob predlogu rebalansa državnega proračuna 2020 vlada ni pripravila osvežene napovedi dolga sektorja država. Dolg sektorja država po metodologiji ESA 2010 se namreč spremlja v okviru spoštovanja fiskalnih pravil in je tudi mednarodno primerljiv. V času priprave te ocene je znana zgolj realizacija za konec prvega četrletja, ko je dolg sektorja država znašal 33,4 mrd EUR. Dolg državnega proračuna je v enakem obdobju znašal 30,7 mrd EUR, do konca drugega četrletja pa se je povišal na 33,6 mrd EUR oziroma 74,2 % napovedanega BDP za letos. SURS bo podatek o višini dolga sektorja država ob koncu drugega četrletja objavil 30. 9. 2020. Fiskalni svet od vlade pričakuje, da bo ob pripravi predlogov državnega proračuna za leti 2021 in 2022 ter Osnutka proračunskega načrta 2021 oktobra letos pripravila osveženo napoved dolga sektorja država za obdobje 2020–2022.

3. Pregled in ocena učinka ukrepov za omejitve posledic epidemije COVID-19

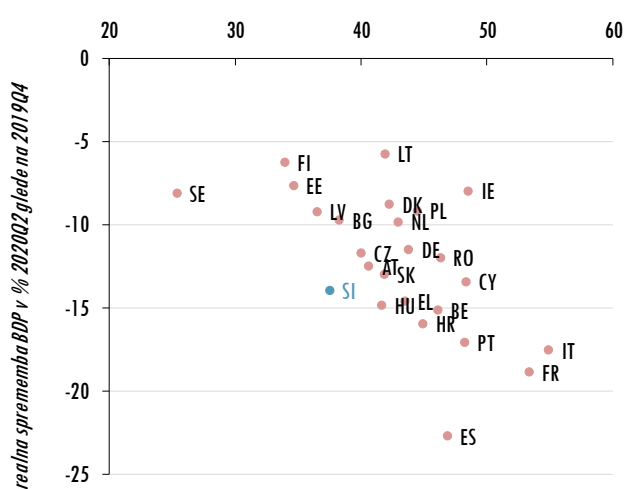
Ključne ugotovitve

- Ukrepi, sprejeti za omejitve posledic epidemije, so v večini skladni s priporočili mednarodnih institucij in podobni kot v drugih državah, po napovedanem obsegu pa so blizu povprečja držav članic EU.
- Ukrepi za ohranjanje delovnih mest so vsaj začasno omogočili ohranjanje gospodarskega potenciala, v manjšem obsegu pa sta do sedaj izkoriščeni porošivni shemi za ohranjanje likvidnosti gospodarstva.
- Simulacije kažejo, da je dosedanje ukrepanje ublažilo padec gospodarske aktivnosti za slabo četrtino padca iz osnovnega scenarija.

Izbruh epidemije COVID-19 ima zaradi ukrepov za zajezitev širjenja virusa občutne negativne posledice za makroekonomska in javnofinančna gibanja v večini držav. Države so za zajezitev širjenja virusa sprejemale različno stroge ukrepe, ki jih ponazarja indeks strogosti omejitev.²⁰ V državah z bolj strogimi omejitvami je bil padec gospodarske aktivnosti pričakovano praviloma večji. V Sloveniji smo po izbruhu epidemije hitro sprejeli razmeroma stroge omejitve, ki pa smo jih glede na druge države tudi prej začeli sproščati. Po povprečni vrednosti indeksa strogosti omejitev v prvi polovici leta se tako Slovenija med državami članicami EU uvršča v spodnjo polovico. Kljub temu je bil padec BDP med koncem leta 2019 in drugim četrtletjem letos med večjimi v EU. Epidemija vpliva na javne finance posredno, zlasti na prihodke preko poslabšanja makroekonomskih gibanj, in neposredno preko delovanja avtomatskih stabilizatorjev ter ukrepov, ki vplivajo predvsem na dvig odhodkov. Po razpoložljivih podatkih za večino držav članic EU se Slovenija po napovedanem obsegu ukrepov z

Slika 3.1: Padec BDP in strogost omejitev

povprečna vrednost indeksa strogosti omejitev v prvi polovici 2020

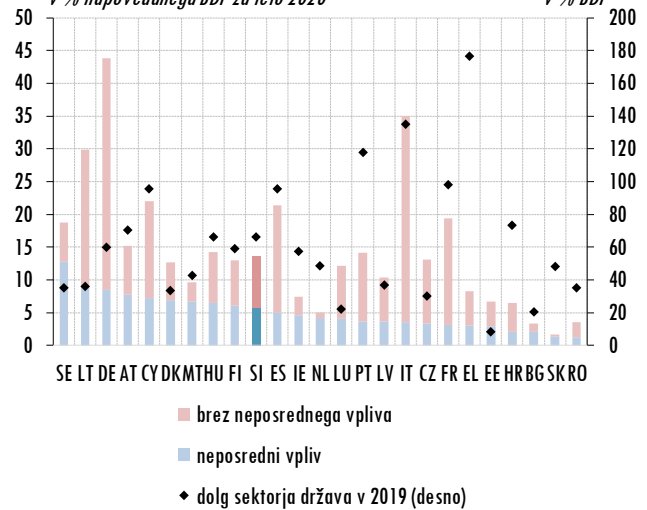


Vir: Eurostat, OxCGRT, preračuni FS.

Slika 3.2: Ocena javnofinančnega učinka ukrepov

v % napovedanega BDP za leto 2020

v % BDP



Vir: EU IFIs Network, EK, preračuni FS.

²⁰ Več o indeksu glej Oxford University Blavatnik School of Government <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker#data>.

neposrednim vplivom na javne finance uvršča v sredino. Pri tem so se države, ki so v krizo vstopile z visoko ravnijo dolga in z dvomi glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ, pretežno odločile za ukrepe s posrednim učinkom na saldo, države z več fiskalnega prostora pa v večji meri za neposredne ukrepe. To potrjuje potrebo po zagotavljanju zadostnega manevrskega prostora za javne finance v dobrih časih.

Po podatkih MF je bilo do konca avgusta s COVID-19 ukrepi realiziranih za 1,38 mrd EUR odhodkov, z upoštevanjem izvedenih in že knjiženih ukrepov. Fiskalni svet je konec avgusta na osnovi podatkov institucij, odgovornih za izvajanje posameznih ukrepov, njihovo dosedanjo vrednost ocenil na 1,54 mrd EUR.²¹ FS je namreč pridobil podatke, ki kažejo višjo porabo oziroma odhodki še niso bili knjiženi v državnem proračunu. Največja je razlika pri nakupih zaščitne opreme, kjer je FS v svojo oceno vključil podatke Zavoda za blagovne rezerve o izpolnjenih in delno izpolnjenih pogodbah, po podatkih MF pa so dejanski odhodki za ta namen 43 mio EUR nižji. FS je v svojo oceno vključil podatke FURS o unovčenih turističnih bonih, MF pa o dejansko povrnjenih zneskih turističnim ponudnikom, ki so bili do konca avgusta za 45 mio EUR nižji. Zadnja večja razlika med oceno FS in podatki MF je ocena plačila izvajalcem zdravstvene dejavnosti zaradi izpada opravljanja dejavnosti, ki je dejansko zapadel v plačilo v začetku septembra. Po drugi strani so bili po podatkih MF dodatki zaposlenim za okoli 30 mio EUR višji kot po podatkih, ki jih je od Ministrstva za javno upravo pridobil FS.

Med posameznimi skupinami ukrepov so po obsegu največji ukrepi za ohranjanje delovnih mest, ki so podobno kot v ostalih evropskih državah vsaj zaenkrat pomembno prispevali k ohranjanju gospodarskega potenciala. Med te ukrepe uvrščamo nadomestilo za začasno čakanje na delo, temeljni dohodek samozaposlenim in ostalim z zakonodajo upravičenim skupinam, oprostitev plačila prispevkov za socialno varnost za te skupine, oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko varnost za zaposlene, ki so v času epidemije delali, ter plačilo bolniškega nadomestila s strani ZZZS. Po podatkih ZRSZ je bilo aprila v ukrep začasnega čakanja na delo vključenih okoli 180 tisoč zaposlenih, maja pa okoli 150 tisoč. V deležu vseh zaposlenih po dejavnostih je bilo po pričakovanjih v ukrep vključenih največ zaposlenih v kulturnih, razvedrilnih in rekreacijskih dejavnostih ter v gostinstvu (več kot polovica), sledile pa so jim predelovalne dejavnosti, trgovina in promet (okoli četrtnina) ter strokovne,

Tabela 3.1: Pregled realizacije COVID-19 ukrepov

	mio EUR
Ukrepi za ohranjanje delovnih mest	980
Ukrepi za tekoče delovanje javnih storitev	361
-od tega dodatki zaposlenim	178
-od tega nakupi zaščitne opreme	67
Ukrepi za ohranjanje potrošnje	176
-od tega turistični boni	80
Ukrepi na področju kmetijstva	6
Ukrepi za ohranjanje likvidnosti	460
-od tega odlogi in obročna plačila davkov	213
-od tega neobračunane in neplačane akontacije davčnih obveznosti	172
-od tega izdana poročila	76

Vir: MF, FURS, SID banka, ocena in preračuni FS.

²¹ Ocena je dosegljiva na <http://www.fs-rs.si/posodobitev-ocene-dejanskega-javnofinancnega-ucinka-sprejetih-enkratnih-protikriznih-ukrepov-2/>.

znanstvene in tehnične dejavnosti in druge raznovrstne poslovne dejavnosti (okoli petina). S preklicem epidemije se je junija število zaposlenih na začasnem čakanju na delo občutno zmanjšalo na okoli 40 tisoč oseb, a je bila v kulturnih, razvedrilnih in rekreacijskih dejavnostih ter v gostinstvu v ukrep vključenih še vedno približno petina vseh zaposlenih. Glede na to, da še niso razpoložljivi podatki po mesecih in dejavnostih glede delnega subvencioniranja začasnega čakanja na delo, je v tem trenutku težko podati oceno, koliko delovnih mest ostaja ogroženih. Kljub temu bi bilo v primeru morebitne potrebe po nadaljnjem podaljšanju nadomestila za začasno čakanje na delo skladno s priporočili mednarodnih institucij vredno razmisliti o bolj ciljani podpori. Temeljni dohodek je po naših ocenah prejela okoli polovica upravičenih samozaposlenih in drugih upravičenih skupin. EK je Sloveniji v okviru instrumenta SURE odobrila 1,1 mrd EUR v obliki posojil, s katerimi bi lahko glede na podatke o trenutni realizaciji in ocene o še preostali vrednosti trenutno veljavnih ukrepov na tem področju financirali večino odhodkov za ta namen.

Med ukrepi za tekoče delovanje javnih storitev po obsegu prevladujejo dodatki zaposlenim in nakupi zaščitne opreme. Za dodatke zaposlenim²² je bilo do konca avgusta namenjenih 178 mio EUR, po razpoložljivih podatkih MF pa je do konca leta predvidenih še okoli 20 mio EUR. Skoraj polovica vseh dodatkov je bila izplačana zaposlenim v zdravstvu (82 mio EUR), dobrih 40 mio EUR je bilo iz državnega proračuna izplačano občinam in okoli 30 mio EUR v okviru Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), večina za zaposlene s področja socialnega varstva. Za nakup zaščitne opreme je bilo do konca avgusta po podatkih MF namenjeno 67 mio EUR, po podatkih Zavoda za blagovne rezerve pa je bilo samo izpolnjenih pogodb v višini 84 mio EUR, dodatnih 26 mio EUR pa predstavljajo delno izpolnjene pogodbe. Na osnovi tega ocenjujemo, da se bodo dejanski odhodki za ta namen do konca leta še povečali. Med ostalimi ukrepi na tem področju gre predvsem za pokrivanje izpada dohodka na področju vzgoje in izobraževanje, kjer največji del predstavljajo plačila vrtcem.

Slabo polovico ukrepov za ohranjanje potrošnje predstavljajo ob trenutni realizaciji turistični boni, preostalo pa enkratna izplačila različnim skupinam upravičencev. Največji obseg turističnih bonov je bil ocenjen na 350 mio EUR, dosedanja realizacija pa kaže, da bo končna poraba občutno manjša. Porabljeni so bili v večini le v določenih segmentih turistične ponudbe, tako da se bo ta sektor ob nadaljevanju zahtevne epidemiološke slike soočal še s precejšnjimi izzivi. Enkratne transferje različnim skupinam prebivalstva (upokojenci, študentje, prejemniki različnih socialnih nadomestil, velike družine) je prejelo okoli 650 tisoč upravičencev, v povprečnem znesku okoli 150 EUR. Fiskalni svet je že ob sprejemu zakonodaje ocenil, da je ta ukrep pretežno namenjen zmanjševanju negotovosti, z vidika spodbujanja potrošnje pa bi bil bolj smiseln po ukinitvi strogih omejitvenih ukrepov.²³

Med ukrepi za ohranjanje likvidnosti gospodarstva je bil pomemben odlog oziroma obročno odplačilo davčnih obveznosti, medtem ko poroštveni shemi še nista v celoti zaživel. Vsi ukrepi na tem področju imajo sicer le posreden vpliv na saldo javnih financ. Odloženo plačilo davčnih obveznosti je bil hiter in enostavno izveden ukrep za ohranjanje likvidnosti. Največji del odloženih plačil predstavljajo plačila DDV in trošarin, ki so kumulativno v obdobju marec–junij znašala okoli 4 % lanske celoletne realizacije. Pomembno je k ohranjanju likvidnosti prispeval tudi neobračun oziroma neplačilo akontacije davka na dohodek pravnih oseb in dohodnine od dohodka iz dejavnosti, ki po ocenah MF skupaj znašajo okoli 170 mio EUR. Po drugi strani poroštveni shemi s skupno vrednostjo

²² Dodatki po 71. členu ZIUZEOP in po KPJS ter dodatki za pripadnike Civilne zaščite po 66. členu ZIUOOPE.

²³ Analize kažejo, da je v času pandemije le manjši del enkratnih transferjev prebivalstvu dejansko potrošen. Več o tem glej <https://voxeu.org/article/how-us-consumers-use-their-stimulus-payments>.

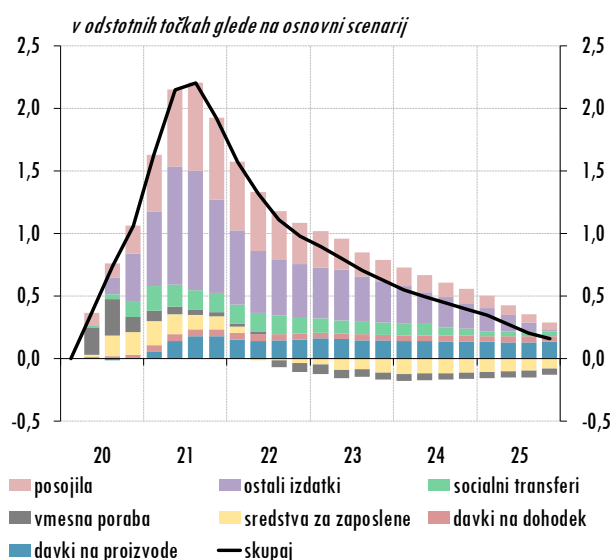
razpoložljivih poroštev v višini 2,2 mrd EUR še nista v celoti zaživel. Zamudno je bilo predvsem sprejemanje večje sheme po ZDLGPE, tako da je bilo do začetka septembra skupaj izdanih poroštev za le okoli 75 mio EUR kreditov.

Za modelski izračun makroekonomskega učinka ukrepov smo šoke definirali glede na ugotovitve o dosedanji realizaciji ukrepov, torej slabe 3,5 % BDP. Porazdelili smo jih med davke na proizvode in dohodek ter socialne transfere, sredstva za zaposlene, vmesno porabo in druge izdatke sektorja država (predvsem subvencije). Tem ukrepom smo dodali še eksogeno povečanje posojil na podlagi različnih ukrepov (likvidnostna posojila, posojila SPS) v vrednosti nekaj manj kot 1 % BDP. Vse navedene spremenljivke smo začasno v ustreznih razmerjih glede na uvajanje ukrepov povečali v drugem in tretjem četrtletju letos, nato se vrednosti ukrepov vrnejo na izhodiščno stanje oziroma se relevantne spremenljivke spreminjajo endogeno. Modelske simulacije kažejo torej zgolj posledice doslej realiziranih ukrepov in ne vsebujejo ocene padca javnofinančnih prihodkov zaradi zmanjšanja gospodarske aktivnosti – ta je vključen že v osnovnem scenariju, katerega rezultatov tu ne prikazujemo.

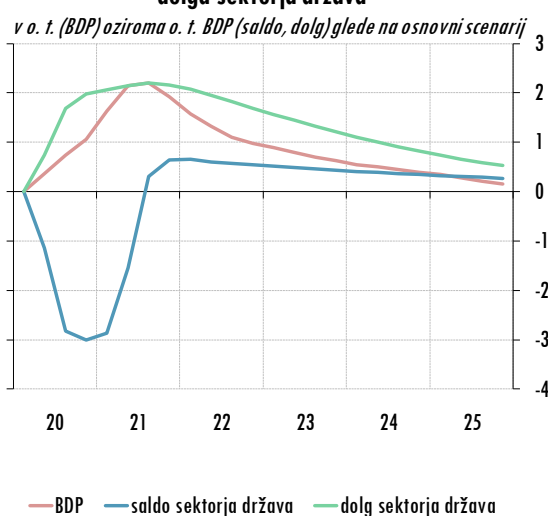
Rezultati simulacij delovanja javnofinančnih ukrepov kažejo, da bi bila gospodarska aktivnost zaradi dosedanega ukrepanja v letu 2020 višja za približno 1,5 % od predvidene v scenariju, ki ukrepanja ne vključuje. Tako se ublaži padec gospodarske aktivnosti za slabo četrtno padca iz osnovnega scenarija, kar je podobno kot v modelski oceni učinka ukrepov v EU, ki jo je pripravila Evropska komisija. Simulacije kažejo tudi, da so multiplikativni učinki ukrepov razmeroma majhni. To je pričakovano, saj so ukrepi v razmerah visoke negotovosti namenjeni predvsem preprečevanju občutnega gospodarskega upada in prekomernega povečanja brezposelnosti.

Glede na izvedene modelske simulacije k omejitvi padca gospodarske rasti prispevajo večino subvencije, kar je razumljivo, saj je ta ukrep najboljšežnejši. Subvencije v teh razmerah pomembno delujejo na zaposlenost, kar je sicer njihov primarni namen, pri čemer je značilno, da je učinek na daljši rok večji kot v samem obdobju delovanju tega ukrepa. Ukrepi na področju socialnih transferov in plač v sektorju država vplivajo na gospodarsko aktivnost v najboljšem primeru nevtrarno, zaradi njih pa se zaposlenost celo rahlo zniža na kratek in tudi na srednji rok. Oba ukrepa, ki večata razpoložljivi dohodek prebivalstva, namreč povečata gospodarsko aktivnost preko trošenja zgolj zelo kratkoročno,

Slika 3.3: Prispevki posameznih ukrepov k spremembi BDP



Slika 3.4: Prispevki ukrepov k spremembi BDP ter salda in dolga sektorja država



hkrati pa predvsem zaradi poslabšanja konkurenčnosti prispevata h krčenju zaposlenosti. Medtem ukrepi na področju subvencioniranja povečajo gospodarsko aktivnost zaradi vztrajnejšega pozitivnega delovanja na zaposlenost tudi na srednji rok.

Ugoden makroekonomski učinek sprejetih ukrepov bi se lahko pokazal v poslabšanju stanja javnofinančnih agregatov. Pri tem ne upoštevamo dejstva, da se zaradi gospodarske krize primanjkljaj in dolg sektorja država močno povečata že v osnovnem scenariju, in tudi ne možnosti, da bi se javnofinančni agregati zaradi povratnih učinkov šoka padca gospodarske aktivnosti brez ukrepanja ekonomske politike še dodatno poslabšali. Simulacije kažejo, da bi se primanjkljaj sektorja država v prvem letu zaradi sprejetih ukrepov povečal za približno 3 o. t. BDP, v naslednjih letih pa naj bi se izenačil z ravnijo primanjkljaja iz osnovnega scenarija. Ob tem bi se tudi dolg sektorja država v letu uvedbe ukrepov povečal za nekaj nad 2 o. t. BDP, čez pet let pa bi bil za okoli 0,5 o. t. BDP višji kot v osnovnem scenariju.

4. Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil

Ključne ugotovitve

- V pogojih izjemnih okoliščin je omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil, vendar tako, da to ne ogrozi srednjeročne vzdržnosti javnih financ.
- Vlada bi morala skladno s predhodnimi pozivi Fiskalnega sveta in navzlic mnogim negotovostim vzpostaviti načrt srednjeročnih usmeritev fiskalne politike, predlog Okvira pa bi moral nakazati tudi možnosti postopnega doseganja srednjeročne javnofinančne uravnoteženosti po zaključku obdobja izjemnih okoliščin.
- Ocene usmeritev fiskalne politike so tudi za del izdatkov, ki ni povezan z ukrepi za odpravljanje posledic epidemije, zelo negotove.
- Fiskalni svet kljub temu ocenjuje, da vsebuje predlog Okvira po razpoložljivih podatkih iz predloga rebalansa in predloga Okvira ter z uporabo matematične formule ZFisP ustrezne izdatke sektorja država za leto 2020, a bi lahko ti tako določeno mejo tudi presegli.

Trenutne izjemne okoliščine omogočajo začasno odstopanje od fiskalnih pravil. Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil, da predstavlja razglasitev epidemije v Sloveniji neobičajen dogodek, ki po 12. členu ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem tudi začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.²⁴ Kljub omogočenemu začasnemu odstopanju od srednjeročne uravnoteženosti mora Fiskalni svet skladno z ZFisP pripraviti ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v predlogu Okvira oziroma v predlogu rebalansa, s fiskalnimi pravili. Ocene so zaradi tveganj, povezanih z vhodnimi spremenljivkami (glej Okvir 4.2), povezane z veliko mero negotovosti.

Vlada mora kljub zaradi izjemnih okoliščin omogočenemu začasnemu odstopanju od srednjeročno izravnane javnofinančnega položaja določiti dopustni obseg izdatkov. To skladno s 13. členom ZFisP izvede s spremembo okvira za pripravo proračunov sektorja država, ki ga je vlada skupaj z rebalansom proračuna predložila v oceno Fiskalnemu svetu. Predlog Okvira vsebuje zgolj spremenjeno oceno maksimalno dovoljenih izdatkov za leto 2020 brez prilagoditve za naslednja leta in tako ni naravnano srednjeročno. ZFisP sicer v 13. členu določa, da je treba obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti določiti zgolj za obdobje izjemnih okoliščin, kar naj bi se po trenutno znanih javnih informacijah nanašalo le na leto 2020. V danih razmerah lahko tako ocenimo zgolj, kakšna bi bila največja dovoljena vrednost izdatkov sektorja država v letu 2020, če bi fiskalna pravila veljala. Pri tem zlasti preverjamo, ali je v predlogu Okvira primerno določen del izdatkov, povezan s stanjem gospodarskega cikla, saj skladno s pristojnostmi Fiskalnega sveta ne ocenjujemo ustreznosti izdatkov, ki se nanašajo na odpravljanje posledic epidemije. Obseg teh enkratnih izdatkov pa med drugim zelo pomembno vpliva na oceno ustreznosti obsega izdatkov, ki niso povezani z izjemnimi okoliščinami, in s tem nakazujejo na strukturno usmeritev fiskalne politike.

²⁴ http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf

Tabela 4.1: Primerjava predloga Okvira s predhodnima okviroma za pripravo proračunov sektorjev država

		Sektor država		Državni proračun		Občine		ZPIZ		ZZZS	
		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	2020 Okvir, april 2019 (UL 26/2019)	1,0	21.480	0,8	10.450	0,1	2.320	0,0	5.845	0,0	3.320
B	2020 Okvir, april 2020 (UL 67/2020)	-8,1	23.630	-8,1	12.525	...	2.340	...	5.930	...	3.320
C	2020 predlog Okvira, september 2020	-8,6	24.650	-9,3	13.395	...	2.340	...	5.930	...	3.370
C-A	2020 Razlika	-9,6	3.170	-10,1	2.945	...	20	...	85	...	50
C-B	2020 Razlika	-0,5	1.020	-1,2	870		0		0		50

Viri: Uradni list RS, Predlog odloka o Okviru, sep. 20 in preračuni FS.

Vlada bi morala kljub obstoječim negotovostim pripraviti načrt srednjeročnih usmeritev fiskalne politike in ga začrtati v predlogu Okvira. Zaradi le enoletne spremembe predloga Okvira in zaradi trenutnih negotovosti, povezanih z vhodnimi podatki, ki določajo največji dovoljeni obseg izdatkov,²⁵ skladnosti predloga Okvira s fiskalnimi pravili ni mogoče oceniti celovito. Glede na 6. člen ZFisP oziroma z vidika srednjeročnega proračunskega načrtovanja bi moral spremenjen okvir odražati tudi pričakovano postopno doseganje srednjeročne javnofinančne uravnoteženosti po odpravi obdobja izjemnih okoliščin. Zasnova srednjeročnih usmeritev bi bila kljub trenutnim negotovostim glede prihodnjega razvoja dogodkov, te bi bilo mogoče nasloviti npr. z izdelavo alternativnih scenarijev, zaželeno tudi z vidika priprave usmeritev ostalih ekonomskih in razvojnih politik.

Predlog Okvira je pri odhodkih državnega proračuna skladen s predlogom rebalansa, razlika med spremembo odhodkov državnega proračuna in spremembo izdatkov sektorja država pa ni pojasnjena. Odhodki v predlogu rebalansa so enaki maksimalnim odhodkom državnega proračuna v predlogu okvira. Sprememba izdatkov sektorja država presega skupno spremembo odhodkov državnega proračuna in odhodkov ZZZS v predlogu Okvira za 100 mio EUR. Razlika med obema spremembama je zaradi različne vključenosti institucionalnih enot in konsolidacije transakcij med temi enotami sicer običajna, kljub temu pa bi bila ob trenutnih izjemnih razmerah, ki narekujejo potrebo po rebalansu, na mestu povečana transparentnost predlagatelja glede te razlike.

Obseg izdatkov sektorja država iz predloga Okvira je po osnovnem izračunu Fiskalnega sveta v letu 2020 skladen z mejo maksimalnih izdatkov, določeno po ZFiSP, vendar bi lahko ob blažjem padcu gospodarske aktivnosti od predvidenega ali ob manjšem obsegu enkratnih izdatkov to mejo presegel. Spremembe v predlogu Okvira se glede na trenutno veljavni Okvir za pripravo proračunov 2020–2022 nanašajo predvsem na državni proračun, v manjši meri pa tudi na ZZZS (glej Tabelo 4.1). V izračunih osnovnega scenarija, prikazanega v tabeli v Okviru 4.2, smo poleg privzetega obsega prihodkov sektorja država iz predloga Okvira upoštevali oceno obsega enkratnih oziroma začasnih ukrepov, ki jo vsebuje predlog rebalansa (glej Okvir 4.1). Upoštevali smo tudi oceno proizvodne vrzeli FS. Ob upoštevanju razmika ocen proizvodne vrzeli, ki jih je mogoče pripraviti na podlagi trenutno znanih informacij, ter različnih ocen obsega enkratnih izdatkov bi se lahko obseg izdatkov sektorja država v letu 2020 nahajal znotraj tako določenih meja. Odmik od takšne ugotovitve bi lahko sprožila dva dejavnika. To sta manj negativna proizvodna vrzel in/ali manjši obseg enkratnih izdatkov. V ekstremnem primeru bi lahko izdatki sektorja država na podlagi trenutno znanih informacij maksimalne izdatke iz predloga Okvira presegli za okoli 350 mio EUR oziroma za

²⁵Variabilni vhodni podatki, ki določajo maksimalni obseg izdatkov sektorja država v posameznem letu glede na določila 3. člena Zakona o fiskalnem pravilu, so ocena ravni prihodkov sektorja država, ocena proizvodne vrzeli in ocena obsega enkratnih ukrepov.

okoli 0,8 % napovedanega BDP (glej Tabelo v Okviru 4.2). Kljub temu ocene kažejo, da je ugotovitev glede doseganja meje maksimalnih izdatkov asimetrična v prid izpolnjevanja tega kriterija.

Okvir 4.1: Enkratni dejavniki v oceni predloženih proračunskih dokumentov

Višina enkratnih dejavnikov je posebej pomembna v kriznih razmerah, ko je potrebno zagotoviti, da velik del diskrecijsko določenih nujnih izdatkov za spopadanje z epidemijo ne postane trajne narave. Na to je Fiskalni svet opozoril ob ugotovitvi o obstoju pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin.¹ Ker so enkratni dejavniki v obdobju izjemnih okoliščin po pričakovanih obsežni, je potrebna pri njihovi definiciji velika mera transparentnosti. Zahtevo po transparentnosti v veliki meri pogojujejo tudi izkušnje iz preteklosti, ko so bile vrednosti enkratnih ukrepov naknadno pogosto popravljene in so zato šele naknadne ocene pokazale na neustrezno delovanje fiskalne politike. Zato je Fiskalni svet v svojih dokumentih nakazal, da bo uporabljal konservativni pristop pri ocenjevanju enkratnih dejavnikov.²

EK je določila posebne pogoje, po katerih je možno enkratne ukrepe obravnavati v sklopu splošnega odstopanja. V priročniku o uporabi določil Pogodbe o stabilnosti in rasti³ poudarja, da je upoštevanje takšnih izdatkov mogoče ob spoštovanju naslednjih načel: (i) dodatna poraba mora biti neposredno povezana z izjemnimi okoliščinami, (ii) odstopanja so mogoča le začasno; (iii) dovoljena odstopanja odražajo zgolj dodatne stroške, povezane z izjemnimi okoliščinami, glede na preteklo leto; (iv) države morajo odstopanja prikazati na transparenten način. Omenjena načela veljajo tudi za utemeljevanje tovrstnih izdatkov v dokumentih, ki jih v okviru ekonomskega upravljanja oziroma evropskega semestra EK predložijo države članice. Mednje sodi tudi Osnutek proračunskega načrta, ki ga bo morala vlada EK predložiti v oktobru.

Vrednosti komponent rebalansa proračuna smo skušali v čim večji meri razdeliti med tiste, ki ustrezajo definiciji enkratnih dejavnikov in tiste, ki ustrezajo običajnemu delovanju fiskalne politike. V oceni usmeritev fiskalne politike Fiskalni svet upošteva dve vrednosti enkratnih dejavnikov, ki izhajajo iz predloženih proračunskih dokumentov. V osnovni scenarij je vključil obseg enkratnih dejavnikov, ki je v predlogu rebalansa⁴ naveden kot »neposredni Covid odhodki« v vrednosti 2.582 mio EUR oziroma 5,7 % BDP.⁵ V simulacijah spodnje in zgornje meje maksimalnih izdatkov med drugim (glej Okvir 4.2) upoštevamo tudi dejstvo, da je velik delež predvidenih odhodkov proračuna razporejen v postavko »rezervacije«, za katero v proračunskih dokumentih sicer ni transparentnega pojasnila glede namena njene porabe. Čeprav hkrati ugotavljamo, da je v nekaterih postavkah odhodkov državnega proračuna še nekaj prostora glede realizacije do konca leta (glej Tabelo 2.3), kar po naših ocenah znižuje potrebo po oblikovanju rezervacij, smo med enkratne dejavnike uvrstili

Tabela: Upoštevani enkratni ukrepi

<i>Ocena enkratnih dejavnikov (FS)</i>		
	mio EUR	% BDP
1. Neposredni Covid izdatki (predlog rebalansa)	2.582	5,7
2. - od tega rezerva	953	2,1
3. Ocena preostanek Covid izdatkov (FS)	340	0,8
1.-2.+3. Enkratni dejavniki (ocena FS)	1.969	4,4

<i>Ocena preostalega javnofinančnega učinka veljavnih COVID-19 ukrepov</i>		
ukrep	ocena učinka (mio EUR)	opomba
Izplačila turističnih bonov	94	ocena FS
Plačilo izvajalcem zdravstvene dejavnosti zaradi izpada opravljanja dejavnosti	114	ocena ZZS
Čakanje simulacija	67	ocena FS na osnovi junijske realizacije
Sredstva izvajalcem zdravstvene dejavnosti za materialne stroške	50	ZIPRS
Ostalo	15	ocena MF
SKUPAJ	340	

Vir: MF, ZZS, ocena FS.

tudi tiste, pri katerih naj bi se po trenutno razpoložljivih informacijah javnofinančni učinki sprejetih ukrepov izkazali še do konca leta (glej spodnji del tabele). Fiskalni svet ob tem med enkratnimi dejavniki ne upošteva komponente »posredni Covid odhodki«. Ocenjujemo, da ti ne ustrezajo definiciji enkratnih ukrepov in so v pretežni meri že zajeti v ciklični komponenti salda sektorja država, ki je sicer izključena iz izračuna meje maksimalnih izdatkov sektorja država.⁶

¹ http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf

² Glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017 (maj, 2018).

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf (str. 26).

⁴ Obrazložitev splošnega dela rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020.

⁵ Pri izračunih maksimalno dovoljenega obsega izdatkov sektorja država smo zanemarili dejstvo, da je predlog rebalansa pripravljen za državni proračun po drugačni (GFS) metodologiji, kot predlog okvira za sektor država (ESA metodologija).

⁶ Dokument »Obrazložitev splošnega dela rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020« (str. 3) med »posredne Covid odhodke« všteta povečanje nadomestil brezposelnim, kritje izpada prihodkov oziroma povečanja odhodkov za oba sklada socialnega zavarovanja, stroške obresti iz zadolževanja in investicije za podporo zagonu gospodarstva.

Okvir 4.2: Ocena najvišje dovoljene ravni izdatkov, če bi fiskalna pravila veljala

Najvišji možni obseg izdatkov sektorja država, ki omogoča srednjeročno uravnoteženost, se v Okviru določi glede na pričakovano raven prihodkov in glede na ugotovljen ciklični položaj gospodarstva. Zgornja meja obsega izdatkov se ugotovi glede na matematični izraz v tretjem oziroma četrtem odstavku 3. člena ZFisP. Načrtovan obseg izdatkov ne vključuje začasnih oziroma enkratnih izdatkov.

Pri določitvi najvišjega možnega obsega izdatkov se v trenutnih razmerah pojavljajo naslednje negotovosti:

- Napovedi javnofinančnih agregatov so v predlogu rebalansa in v predlogu Okvira pripravljene na podlagi poletne napovedi UMAR iz konca junija. Zaradi procesa priprave proračunskih dokumentov niso mogle upoštevati najnovejših makroekonomskih napovedi, ki bodo sicer predvidoma na voljo ob sprejemanju predloga rebalansa oziroma predloga Okvira v državnem zboru;

- Pojavlja se negotovost glede ocene proizvodne vrzeli, ki je v razmerah močnejših nihanj gospodarske aktivnosti še posebej velika. Fiskalni svet pripravi lastno oceno proizvodne vrzeli na podlagi povprečja ocen drugih institucij in statističnih metod. Negotovosti, povezane z določitvijo maksimalnega obsega izdatkov na podlagi točkovne ocene proizvodne vrzeli, prikazujemo z dvema simulacijama, ki glede na znane in razpoložljive ocene upoštevata trenutni razpon ocen proizvodne vrzeli (glej slike v tem okviru).

- Ocena Fiskalnega sveta glede vrednosti enkratnih oziroma začasnih ukrepov odstopa od ocene, predstavljene v predlogu rebalansa (glej Okvir 4.1), pri čemer sta v simulacijah upoštevani obe vrednosti. Vrednost začasnih oziroma enkratnih ukrepov je med glavnimi spremenljivkami, ki vplivajo na določitev maksimalnega obsega izdatkov, neodvisnih od cikličnih dejavnikov.

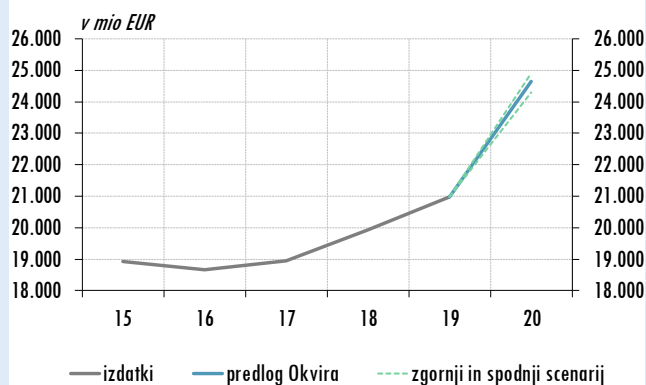
Tabela: Izračun dovoljene ravni maksimalnih izdatkov

			2020	2020	2020
			osnovni	spodnji	zgornji
			scenarij	scenarij	scenarij
			max OG, min o		min OG, max o
Prihodki (implicitno Okvir 2020)	% BDP		45,9	45,9	45,9
Prihodki (preračun FS)	mio EUR	R	20.761	20.761	20.761
Izdatki (Okvir)	mio EUR	E	24.650	24.650	24.650
Bruto domači proizvod (UMAR)	mio EUR	Y	45.241	45.241	45.241
Proizvodna vrzel (ocene FS)	% pot. proizvoda	OG	-5,3	-4,7	-6,0
Potencialni proizvod (ocena FS)	mio EUR	YP	47.796	47.477	48.138
Elastičnost salda na proizvodno vrzel		á	0,468	0,468	0,468
Najnižji dovoljeni strukturni saldo	% pot. proizvoda	mSS	-1,1	-1,1	-1,1
Enkratni učinki (FS)	% BDP	o	5,7	4,4	5,7
Maksimalni izdatki (ocena FS)	mio EUR	E_max=R-(mSS+á*OG/100)*YP-o*Y/100	25.066	24.299	25.225
Razlika	mio EUR	E-E_max	-416	351	-575

Opomba: Simboli v tretji koloni odražajo oznake iz matematičnega zapisa formule za določitev zgornje meje obsega izdatkov sektorja država v posameznem letu v 3. členu ZFisP. Za proizvodno vrzel so privzete ocene povprečja ter maksimalne in minimalne ocene proizvodne vrzeli, ki jih uporablja FS. Za enkratne učinke glej Okvir 4.1.

Vir: Predlog rebalansa (sep. 20) in predlog Okvira (sep. 20), izračuni FS

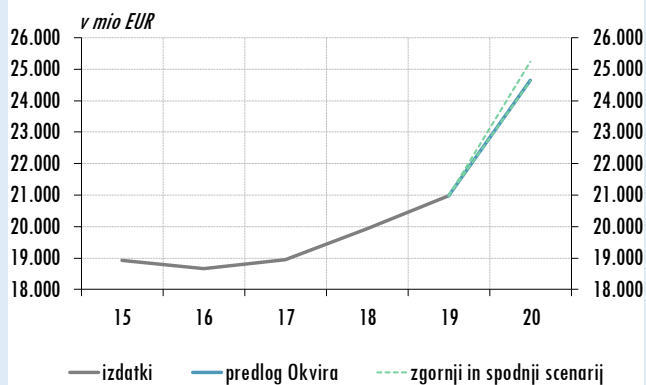
Slika 1: Simulacija največje dovoljene ravni izdatkov sektorja država glede na različne predpostavke vhodnih spremenljivk



Opomba: Za proizvodno vrzel je uporabljena maksimalna vrednost ocen proizvodne vrzeli, ki jih pri svoji oceni upošteva FS. Mejni vrednosti največje dovoljene ravni izdatkov sta določeni glede na minimalno in maksimalno vrednost ocen enkratnih učinkov (glej Okvir 4.1).

Vir: Predlog rebalansa (sep. 20) in predlog Okvira (sep. 20), izračuni FS.

Slika 2: Simulacija največje dovoljene ravni izdatkov sektorja država glede na različne predpostavke vhodnih spremenljivk



Opomba: Za proizvodno vrzel je uporabljena minimalna vrednost ocen proizvodne vrzeli, ki jih pri svoji oceni upošteva FS. Mejni vrednosti največje dovoljene ravni izdatkov sta določeni glede na minimalno in maksimalno vrednost ocen enkratnih učinkov (glej Okvir 4.1).

Vir: Predlog rebalansa (sep. 20) in predlog Okvira (sep. 20), izračuni FS.

