



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

## **Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022**

**(izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje  
izjemnih okoliščin ter ocena predloga  
odloka o spremembah odloka o okviru za  
pripravo proračunov za obdobje od 2020  
do 2022, predloga sprememb proračuna RS  
za 2021 in predloga proračuna RS za 2022)**

Oktober 2020

Številka dokumenta: 30-2/2020/14

Ocena je narejena na podlagi zaprosila Vlade RS za oceno glede nastanka izjemnih okoliščin (prejetega 30. 9. 2020), Predloga sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2021, Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2022, Predloga odloka o spremembah odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2020-2022 ter Osnutka proračunskega načrta za leto 2021 (vse prejeto 1. 10. 2020). Nekatere vrednosti napovedi v EUR so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, prikazanih v Osnutku proračunskega načrta za leto 2021, zato se določene postavke ne seštevajo. Poglavje 4.1 v tem dokumentu je bilo v nekoliko razširjeni obliki objavljeno tudi ločeno kot ocena Fiskalnega sveta: Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, ki jo je Fiskalni svet skladno z drugim odstavkom 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu Vladi RS posredoval 15. 10. 2020. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 11. 10. 2020.

**KAZALO:**

<b>Seznam kratic</b>	<b>5</b>
<b>Povzetek</b>	<b>7</b>
<b>Zakonodajna podlaga</b>	<b>10</b>
<b>1. Makroekonomske razmere in napovedi</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva</b>	<b>15</b>
<i>Okvir 1.1: Revizije podatkov o nacionalnih računih in napovedi javnofinančnih agregatov</i>	<i>17</i>
<b>2. Javnofinančne razmere in napovedi</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Bruto dolg sektorja država</b>	<b>23</b>
<i>Okvir 2.1: Projekcije za sektor država v Osnutku proračunskega načrta 2021 (brez upoštevanja neposrednega učinka COVID-19 ukrepov)</i>	<i>26</i>
<i>Okvir 2.2: Pregled ukrepov za omejitev posledic epidemije COVID-19 na javnofinančne agregate</i>	<i>29</i>
<i>Okvir 2.3: Razpoložljiva evropska sredstva</i>	<i>31</i>
<i>Okvir 2.4: Upravljanje in učinkovitost investicij države</i>	<i>33</i>
<b>3. Tveganja za uresničitev makroekonomskega in javnofinančnega scenarija</b>	<b>36</b>
<b>4. Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil</b>	<b>41</b>
<b>4.1 Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin</b>	<b>41</b>
<b>4.2 Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil v proračunskih dokumentih</b>	<b>43</b>
<i>Okvir 4.1: Negotovosti pri oceni najvišje dovoljene ravni izdatkov</i>	<i>48</i>
<b>Seznam literature</b>	<b>50</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 1:	7
Slika 1.1: Bruto domači proizvod - izdatkovna struktura	12
Slika 1.2: Bruto domači proizvod - proizvodna struktura	12
Slika 1.3: Realni BDP 2019–2022 in 2008–2011	13
Slika 1.4: Spremembe napovedi realne rasti BDP za 2020 in 2021	13
Slika 1.5: Dejavniki povpraševanja in BDP	14
Slika 1.6: Ponudbeni dejavniki in BDP	14
Slika 1.7: Ocene proizvodne vrzeli	15
Slika 1.8: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005–2020	15
Slika 1.9: Nova naročila in izkoriščenost zmogljivosti	15
Slika 1.10: Negotovosti	15
Slika 2.1: Odhodki državnega proračuna v 2020	19
Slika 2.2: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna 2019–2022	19
Slika 2.3: Sprememba prihodkov državnega proračuna	21
Slika 2.4: Sprememba odhodkov državnega proračuna brez učinka COVID-19 ukrepov	21
Slika 2.5: Odhodki državnega proračuna brez obresti in investicij ter brez učinka COVID-19 ukrepov	23
Slika 2.6: Odhodki državnega proračuna za investicije	23
Slika 2.7: Dolg sektorja država	24
Slika 2.8: Prispevki k spremembi bruto dolga sektorja država	24
Slika 2.9: Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic	24
Slika 2.10: Plan odplačil dolga državnega proračuna	24
Slika 3.1: Kazalnika pričakovane brezposelnosti in varčevanja prebivalstva	36
Slika 3.2: Investicije v opremo in stroje ter negotovost	36
Slika 3.3: Scenariji BDP	37
Slika 3.4: Scenariji za dolg sektorja država	39
Slika 3.5: Scenariji za saldo sektorja država	39
Slika 4.1: Realni BDP in komponente domače porabe v času krize	42
Slika 4.2: Strogost omejitev, število bolnikov v intenzivni enoti in 14-dnevna pojavnost okužb na 100.000 prebivalcev	42
Slika 4.3: Ocene primarnega strukturnega salda	44
Slika 4.4: Rast "očiščenih" izdatkov sektorja država in potencialnega proizvoda	45
Slika 4.5: Spremembe okvirov ter razlika med spremembo vsote odhodkov bilanc javnega financiranja in spremembo izdatkov	46

**KAZALO TABEL:**

Tabela 1: Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 2.1 Odhodki državnega proračuna v letu 2020 z izločenim učinkom COVID-19 ukrepov	20
Tabela 2.2 Projekcije državnega proračuna za 2021 in 2022	22
Tabela 2.3 Projekcije državnega proračuna za 2021 in 2022 (brez neposrednega učinka COVID-19 ukrepov)	22
Tabela 3.1 Scenariji letna rast BDP	38
Tabela 4.1 Okviri za pripravo proračunov	45
Tabela 4.2 Predpostavke o enkratnih učinkih	46
Tabela 4.3 Indikativni izračun spoštovanja pravila o najvišjem dovoljenem obsegu izdatkov	46

## Seznam kratic

BDP – bruto domači proizvod

BS – Banka Slovenije

CSR – Country Specific Recommendations

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development

ECB – European Central Bank

ECDC – European Centre for Disease Prevention and Control

EK – Evropska komisija

EPUI – Economic Policy Uncertainty

ESA – European System of Accounts

ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS – Evropski socialni sklad

EU – Evropska unija

FS – Fiskalni svet

IMF – International Monetary Fund

JN – Jesenska napoved UMAR

KS – Kohezijski sklad

MF – Ministrstvo za finance

MGRT – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

NRP – Načrt razvojnih programov

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development

OPN – Osnutek proračunskega načrta

OxCGRT – Oxford COVID-19 Government Response Tracker

PEPP – Pandemic Emergency Purchase Programme

RRF – Recovery and Resilience Facility RS – Republika Slovenija

SURE – The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

SURS – Statistični urad RS

SVRK – Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

UL RS – Uradni list RS

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj

WB – World Bank

WIIW – Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

WUI – World Uncertainty Index

YEI – Youth Employment Initiative

ZDA – Združene države Amerike

ZFisP – Zakon o fiskalnem pravilu

ZIUOOPE – Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19

ZIUZEOP – Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo

ZJF – Zakon o javnih financah

ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje

## POVZETEK

V negotovih razmerah, ko je zaradi izjemnih okoliščin, skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu dovoljeno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ, je ekspanzivna fiskalna politika glede na trenutno razpoložljive napovedi proticiklična in kot taka ustrezna. Vendar so po mnenju Fiskalnega sveta projekcije izdatkov sektorja država v prihodnjih letih visoke in izpostavljene precejšnjim tveganjem, predvsem povezanim z njihovo učinkovitostjo. Hkrati trenutne razmere ne smejo biti izkoriščene za ukrepe, ki strukturno slabšajo položaj javnih financ. Predvidena pospešena investicijska aktivnost za spodbujanje gospodarstva, bi morala v čim večji meri krepiti dolgoročni gospodarski potencial. To bi namreč zagotovilo, da breme v krizi občutno povečanega dolga sektorja država v prihodnje ne bo preveliko. V nasprotnem primeru bo ob izhodu iz krize zmanjšan manevrski prostor za delovanje v prihodnjih obratih gospodarskega cikla in oteženo bo doseganje srednjeročne uravnoteženosti ter s tem zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

Fiskalni svet ugotavlja, da so v Zakonu o fiskalnem pravilu določeni pogoji, ki omogočajo uveljavitev izjemnih okoliščin, glede na razpoložljive podatke v času priprave te ocene letos in prihodnje leto izpolnjeni, medtem ko za leto 2022 trenutno tega ni možno nedvoumno potrditi. Evropska komisija je uveljavljanje splošne odstopne klavzule podaljšala iz leta 2020 v leto 2021, medtem ko usmeritve na EU ravni glede naravnosti fiskalne politike za leto 2022 še niso znane. V trenutnih razmerah je pri odločitvi o upravičenosti uveljavljanja izjemnih okoliščin ključna predvsem negotovost glede nadaljnjega poteka epidemije in njenega vpliva na gospodarsko aktivnost. Po trenutno razpoložljivih informacijah ni možno nedvoumno ugotoviti, da bodo v letu 2022 še veljale izredne okoliščine. Ta ugotovitev ni statična in jo bo Fiskalni svet redno preverjal.

Javnofinančne projekcije v predlaganih proračunskih dokumentih še naprej v pomembni meri zaznamujejo učinki ukrepov za omejitev posledic epidemije COVID-19. Ob napovedanem razmeroma hitrem okrevanju gospodarske aktivnosti, s katerim bo predkrizna raven BDP dosežena v letu 2022, naj bi se primanjkljaj državnega proračuna po letošnjem izrazitem poslabšanju ob predvidenem manjšem učinku COVID-19 ukrepov v naslednjih dveh letih postopoma zmanjšal. Zaradi negotove ocene realizacije v letu 2020, na kar je Fiskalni svet opozarjal že ob pripravi oceni rebalansa, je ocena projekcij za prihodnji dve leti sicer otežena. Predvidena realizacija za leto 2020 namreč po oceni Fiskalnega sveta ni skladna s trenutno veljavnimi ukrepi in dejanskimi podatki o gibanjih v državnem proračunu do septembra.

Fiskalni svet je že marca 2020 ob ugotovitvi, da so izpolnjeni z Zakonom o fiskalnem pravilu določeni pogoji za začasno odstopanje od doseganja srednjeročne javnofinančne vzdržnosti, opozoril, da bo v teh razmerah posebno pozornost namenjal javnofinančnim gibanjem brez upoštevanja neposrednih učinkov COVID-19 ukrepov. Tako analiza predloženih javnofinančnih projekcij za prihodnji dve leti brez upoštevanja neposrednih učinkov COVID-19 ukrepov kaže, da se bo primanjkljaj sektorja država prihodnje leto občutno povečal zaradi skoraj podvojene rasti izdatkov. Izrazito naj bi bilo predvsem povečanje izdatkov za investicije, precej višja od rasti dolgoročnega gospodarskega potenciala naj bi bila tudi rast ostalih izdatkov. Indikativni izračuni skladnosti izdatkov sektorja država v Predlogu okvira z Zakonom o fiskalnem pravilu nakazujejo, da so ti, ob sicer dovoljenem začasnem odstopanju od srednjeročne uravnoteženosti, previsoki. Ta ugotovitev velja tudi ob upoštevanju širokega nabora

alternativnih vrednosti vhodnih spremenljivk, na podlagi katerih se skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu določajo najvišji dovoljeni izdatki.

Ekspanzivna fiskalna politika je ob pričakovanih razmerah prihodnje leto sicer upravičena, vendar sta predlagana obseg in struktura fiskalnih spodbud po oceni Fiskalnega sveta optimistična, njihova dejanska realizacija pa bi lahko sprožila številna tveganja. V primeru predvidenega izrazitega povečanja investicij, ki naj bi bile financirane s povratnimi in nepovratnimi sredstvi, so tveganja povezana z njihovo učinkovitostjo ter z dejanskim kratkoročnim in posebej dolgoročnim učinkom na gospodarsko aktivnost. Na to, kljub podpori investicijam kot poglavitnemu dejavniku ponovnega zagona gospodarstva v trenutnih okoliščinah, opozarjajo tudi mednarodne institucije. Ob tako hitrem in obsežnem povečanju investicijske dejavnosti se pojavljajo tudi tveganja glede dejanske absorpcijske sposobnosti oziroma obvladljivosti glede upravljanja, nadzora in same izvedbe projektov, omejitve pa se lahko pokažejo tudi na ponudbeni strani, vključno s trgom dela. Predvidena visoka rast ostalih izdatkov, ki niso povezani z ukrepi COVID-19, pa predstavlja tveganje za strukturni položaj javnih financ. Tako načrtovani izdatki po oceni Fiskalnega sveta niso v celoti osnovani na trenutno veljavnih ukrepih, kar velja predvsem za projekcije rasti stroškov dela.

Fiskalni svet poleg negotovosti, povezanih z napovedmi gibanj makroekonomskih in javnofinančnih agregatov, v tokratni oceni izrecno izpostavlja tudi številna tveganja, ki izhajajo iz ukrepov ekonomske politike. Zlasti diskrecijski ukrepi, ki z epidemijo niso povezani neposredno, lahko poslabšajo strukturni položaj javnih financ. To po oceni Fiskalnega sveta v trenutnih že tako zaostrenih gospodarskih in javnofinančnih razmerah ni ustrezno. Pri tem se je potrebno zavedati, da se politični cikel že nahaja v zreli fazi in si zato prizadevati za iskanje rešitev, ki težav ne bodo reševale zgolj kratkoročno, temveč sistemsko in bodo dolgoročno vzdržne.

Dolg sektorja država se bo po pričakovanjih v krizi, tako kot v večini drugih držav, občutno povečal in v osnovnem scenariju začasno presešel 80 % BDP. Povečanje dolga v obdobju nizkih obrestnih mer in pričakovane povrnitve gospodarske rasti je sicer lahko sprejemljivo. Tvegano lahko postane, če dolg pred obdobjem normalizacije obrestnih mer ne bo uporabljen v pretežni meri za večanje gospodarskega potenciala. Zato je nujno, da so vsa sredstva, namenjena za financiranje predvidenih izdatkov, tako nepovratna kot povratna, porabljena učinkovito ob iskanju rešitev, ki bodo imele čim večji multiplikativni učinek ter omogočale vzdržno rast in razvoj gospodarstva.

Slovenija bo po koncu sedanje krize soočena z mnogimi dolgoročnimi izzivi, za katere že pred krizo ni našla ustreznih sistemskih rešitev. Pereči ostajajo predvsem izzivi demografskih sprememb in njihov vpliv na javne finance. Mnoge analize kažejo, da bo dolgoročno vzdržne javne finance mogoče zagotoviti zgolj s širše zasnovanimi politikami, ki se ne bodo nanašale le na parcialne spremembe posameznih parametrov sistemov socialne varnosti, temveč na širok nabor področij, ki bi celovito naslovili izzive dolgožive družbe.

Glede na ugotovitve analize in zaznana tveganja Fiskalni svet:

- meni, da bi morali ocena o obstoju izjemnih okoliščin in ocena proračunskih dokumentov slediti ustreznemu časovnemu zaporedju, tako da bi priprava proračunskih dokumentov temeljila na predhodni oceni o obstoju izjemnih okoliščin
- pričakuje pojasnitev predvidenih proračunskih gibanj za leto 2020, ki so podlaga tudi za oceno ustreznosti javnofinančnih projekcij v naslednjih letih.



- poziva k pojasnitvi razlike v spremembi izdatkov sektorja država in spremembe vsote odhodkov bilanc javnega financiranja v Predlogu okvira.
- poziva nosilce ekonomske politike, da mora biti javna poraba v delu, ki ne zajema nujnih odhodkov za omilitev posledic epidemije, učinkovita in razvojno usmerjena ter ne sme poslabševati strukturnega položaja javnih financ.
- opozarja na tveganja, povezana z realističnostjo načrtovanja, upravljanja, nadzora in izvedbe hitrega in obsežnega povečanja investicijskih projektov ter na nujnost upoštevanja s tem povezane absorpcijske sposobnosti administracije in celotnega gospodarstva, vključno s trgov delu.
- opozarja na potrebo po preglednosti glede uporabe sredstev v postavki splošne proračunske rezerve, ki so lahko namenjena izključno ukrepom, povezanim z epidemijo COVID-19 .
- opozarja na tveganje, da se morebitna preveč načrtovana sredstva posameznih postavk v predlogih proračunskih dokumentov ne porabijo učinkovito.
- čeprav je zastoj na tem področju zaradi krize delno razumljiv, ponovno poziva k čim prejšnji realizaciji sprememb, s katerimi bo hkrati omogočeno dostojno staranje in dolgoročno vzdržne javne finance.

## Zakonodajna podlaga

Vlada Republike Slovenije je 30. 9. 2020 Fiskalnemu svetu posredovala sklep, s katerim ga je skladno z drugim odstavkom 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP) zaprosila za oceno glede nastanka okoliščin iz prvega odstavka 12. člena ZFisP. Vlada Republike Slovenije je 1. 10. 2020 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovala tudi Predlog spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2021 in Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2022 s pripadajočimi dokumenti (v nadaljevanju: Predlog proračunov), Predlog odloka o spremembah odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2020-2022 (v nadaljevanju: Predlog okvira) ter Osnutek proračunskega načrta 2021 (v nadaljevanju: OPN21) po metodologiji ESA 2010. ZFisP v 2. in 3. členu namreč določa, da se skladnost s fiskalnimi pravili preverja za celoten sektor država, s čimer predstavljajo projekcije po metodologiji ESA 2010 Fiskalnemu svetu osnovo za celovito ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil v Predlogu proračunov. Ministrstvo za finance in Fiskalni svet imata sklenjen sporazum o sodelovanju, ki določa dodatno dokumentacijo, ki jo Ministrstvo za finance ob pošiljanju proračunskih dokumentov pošlje Fiskalnemu svetu. Posledično je Fiskalni svet 1. 10. 2020 z dopisom pozval Ministrstvo za finance, da zagotovi dodatne dokumente in podatke. Te je Ministrstvo za finance poslalo Fiskalnemu svetu med 1. 10. 2020 in 7. 10. 2020.

Vlada mora po določilih 28. člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) Državnemu zboru RS predložiti predlog proračuna do 1. oktobra. Če ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir, mora ob posredovanju proračuna oziroma sprememb proračuna državnemu zboru in Fiskalnemu svetu poslati tudi spremenjen okvir. Fiskalni svet mora ocene upoštevanja fiskalnih pravil v zgoraj navedenih predloženih dokumentih predložiti državnemu zboru in vladi na podlagi 9.f člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF-H):

- glede Predloga proračunov najkasneje do 20. oktobra in
- glede Predloga okvira najkasneje v 15 dneh od prejema Predloga okvira.

Nastanek in prenehanje izjemnih okoliščin ugotovi glede na 12. člen ZFisP vlada po pridobitvi ocene Fiskalnega sveta. Ta mora oceno glede nastanka ali prenehanja izjemnih okoliščin pripraviti skladno s 7. točko drugega odstavka 7. člena ZFisP in jo skladno z drugim odstavkom 12. člena ZFisP podati najkasneje v 15 dneh, če za oceno zaprosi vlada. Marca 2020 omogočeno začasno odstopanje od srednjeročne uravnoveženosti pomeni, da Fiskalni svet v pričujočem dokumentu podaja ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v Predlogu proračunov in v 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 iz marca 2020 ocenjuje izvajanje srednjeročne uravnoveženosti, kot je določeno v 3. členu ZFisP, zgolj indikativno.

Fiskalni svet je oceno skladnosti predloženih dokumentov z ZFisP glede na vse navedene okoliščine izdelal v več korakih:

I. ocenil je realističnost projekcij, vsebovanih v Predlogu proračunov;

II. preveril je izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin v obdobju 2020–2022;

III. ocenil je skladnost v Predlogu okvira predvidenih izdatkov za sektor država z vsoto predlaganih izdatkov posameznih blagajn javnega financiranja, vključno z državnim proračunom kot izhaja iz Predloga proračunov;

IV. indikativno je preveril skladnost projekcij javnofinančnih gibanj s fiskalnimi pravili.

## 1. Makroekonomske razmere in napovedi

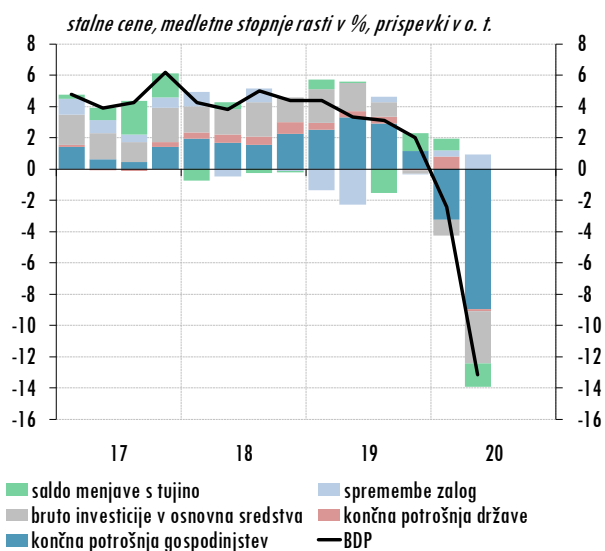
### Ključne ugotovitve

- Po občutnih šokih na ponudbeni strani in na strani povpraševanja, kot posledice omejitvenih ukrepov za zajezitev epidemije COVID-19, ki so povzročili občuten padec gospodarske aktivnosti v Sloveniji in v tujini, je pričela aktivnost na podlagi razpoložljivih podatkov v drugi polovici leta okrevati. Nekateri tekoči kazalniki sicer nakazujejo, da se je okrevanje v začetku jeseni upočasnilo.
- V prihodnjih dveh letih naj bi gospodarska aktivnost razmeroma hitro okrevala, raven gospodarske aktivnosti iz obdobja pred krizo pa naj bi bila dosežena v letu 2022.
- Davčne osnove naj bi se po letošnjem občutnem znižanju v prihodnjih dveh letih povečale le nekoliko manj kot v povprečju obdobja 2017–2019.
- Po trenutno razpoložljivih ocenah bo proizvodna vrzel v celotnem obdobju 2021–2022 negativna, a se bo postopoma zapirala, raven BDP pa se do konca opazovanega obdobja ne bo izenačila z dolgoročnim gospodarskim potencialom.

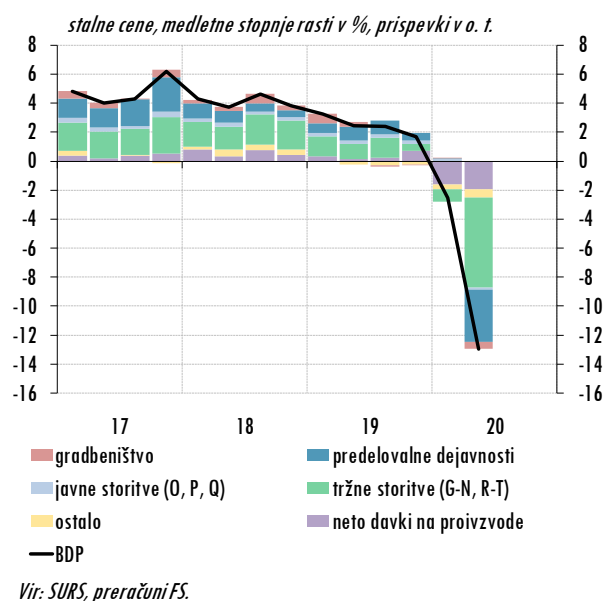
### 1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi

**Gospodarska aktivnost naj bi se v razmerah povečane negotovosti letos občutno znižala, a kratkoročni kazalniki kažejo izboljšanje v drugi polovici leta.** Realni BDP naj bi se po jesenski napovedi UMAR<sup>1</sup> letos znižal za 6,7 %, padec nominalnega BDP naj bi bil manjši (-4,7 %). Letni padec bo predvsem posledica izrazitega padca v drugem četrtletju, ki je bil na ravni povprečnega v

Slika 1.1: Bruto domači proizvod - izdatkovna struktura



Slika 1.2: Bruto domači proizvod - proizvodna struktura



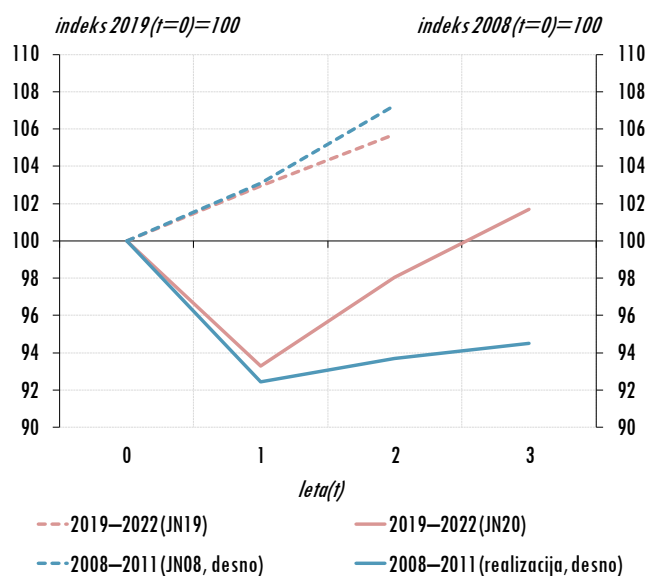
<sup>1</sup> Makroekonomske napovedi UMAR predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10). V proračunskih dokumentih, ki jih tokrat ocenjuje Fiskalni svet, je bila uporabljena Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2020 iz septembra 2020. Dosegljiva je na [https://www.umar.gov.si/publikacije/napoved-gospodarskih-gibanj/publikacija/news/jesenska-napoved-gospodarskih-gibanj-2020/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=e6d80fc5eb76b1b2cbe6dd385603d31a](https://www.umar.gov.si/publikacije/napoved-gospodarskih-gibanj/publikacija/news/jesenska-napoved-gospodarskih-gibanj-2020/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=e6d80fc5eb76b1b2cbe6dd385603d31a).

EU. V drugi polovici leta naj bi gospodarska aktivnost začela okrevati. Kratkoročni kazalniki aktivnosti in razpoloženja so se namreč v poletnih mesecih začeli izboljševati, čeprav v zadnjih mesecih nakazujejo upočasnitev okrevanja. Med komponentami porabe naj bi se letos najbolj zmanjšale bruto investicije v osnovna sredstva (-13,0 %), 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, čeprav so tudi gospodinjstva pri potrošnih odločitvah omejena zaradi ukrepov, ki ostajajo v veljavi. Obseg menjave s tujino naj bi se skrčil za okoli desetino tako na strani izvoza kot na strani uvoza. Tveganje, da bi bil upad BDP globlji od pričakovanega v osnovnem scenariju so velika zaradi vnovičnega povečevanja števila okužb (glej Poglavlje 3). Po navedbah UMAR bi morebitni vnovični obsežnejši zajezitveni ukrepi lahko imeli za posledico tudi za 2 odstotni točki globlji padec BDP letos in počasnejše okrevanje v prihodnjih letih.

**Po zadnjih razpoložljivih napovedih se bo gospodarska rast v letu 2020 znižala manj kot v napovedi, ki je služila kot osnova za pripravo rebalansa državnega proračuna.** Letošnji padec realnega BDP naj bi bil po jesenski napovedi UMAR za skoraj eno odstotno točko manjši kot v junjski napovedi, na osnovi katere je bil pripravljen rebalans državnega proračuna za letos. Manj neugodne kot junija so tudi napovedi letošnjih sprememb vseh ključnih makroekonomskih osnov, ki služijo kot podlaga za pripravo projekcij javnofinančnih prihodkov. Vlada je namreč pripravila predlog rebalansa ob skrajnem zakonskem roku, ki je bil 1. september,<sup>2</sup> UMAR pa jesensko napoved pripravi po objavi statističnih podatkov o nacionalnih računih v drugem četrtletju tekočega leta, ki je bila 31. avgusta.<sup>3</sup> Tudi na osnovi manj neugodne gospodarske napovedi za letos ocenjujemo, da bi lahko bila dejanska letna realizacija javnofinančnih prihodkov višja od projekcij v rebalansu (glej Poglavlje 3.1).

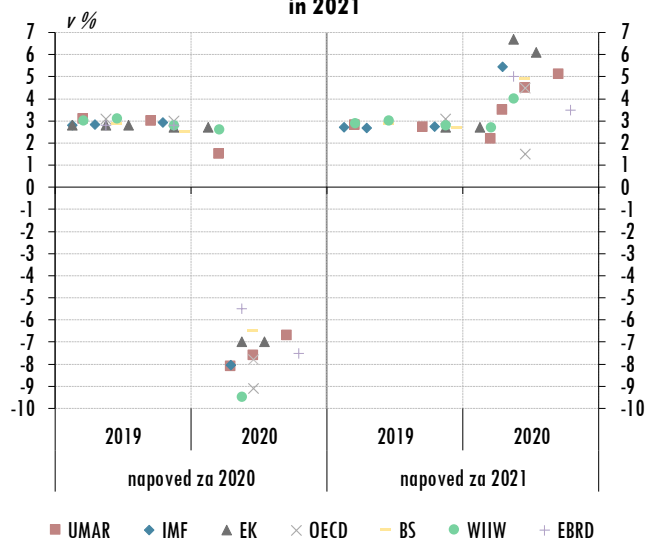
**V prihodnjih dveh letih naj bi gospodarska aktivnost po osnovnem scenariju UMAR okrevala in dosegla predkrizne ravni tekom leta 2022.** Osnovni scenarij temelji na predpostavki obvladovanja koronavirusa, ki ne bi zahtevalo obsežnejšega zapiranja dejavnosti. K okrevanju naj bi ključno prispevali ukrepi fiskalne politike v posameznih državah in na ravni EU ter ukrepi denarne politike in z

Slika 1.3: Realni BDP 2019–2022 in 2008–2011



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.4: Spremembe napovedi realne rasti BDP za 2020 in 2021



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

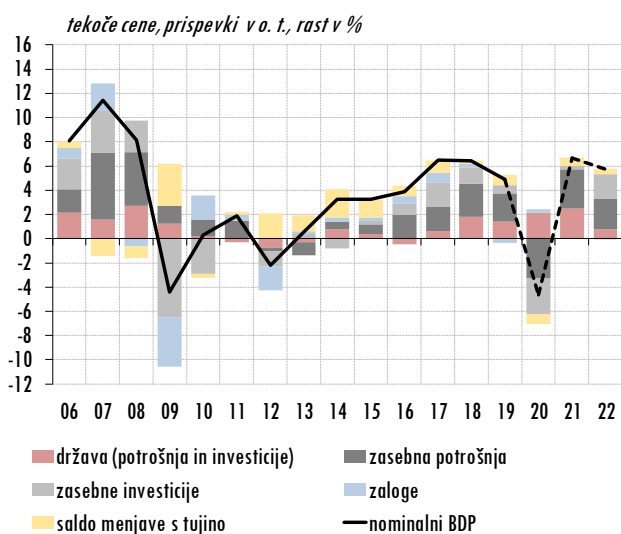
<sup>2</sup> Drugi odstavek 11. člena Zakona o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju. Dosegljiv je na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8186>.

<sup>3</sup> Tretji odstavek 9.b člena Zakona o javnih financah. Dosegljiv je na <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227>.

njimi povezani razmeroma ugodni pogoji financiranja. Ob predvideni oživitvi mednarodne trgovine naj bi se povečala izvoz in uvoz, kjer UMAR pričakuje hitrejše okrevanje blagovne menjave, medtem ko naj bi se velik del storitvene menjave normaliziral šele po trajnejši zaježitvi virusa. Izboljšanje razmer v mednarodnem okolju naj bi ob manjšanju negotovosti ter ohranjanju ugodnih pogojev financiranja prispevalo tudi k okrevanju zasebnih investicij. H gospodarski rasti prihodnje leto naj bi ključno prispevala država, predvsem z investicijami, ki bodo dodatno spodbujene z novimi instrumenti EU (glej Okvir 2.3). Ob krepitvi rasti razpoložljivega dohodka in predpostavljenem manjšanju nagnjenosti k varčevanju naj bi se povečala tudi zasebna potrošnja. Razmere na trgu dela naj bi se po letošnjem poslabšanju, ki so ga v veliki meri omejili podporni ukrepi, v naslednjih dveh letih postopoma izboljšale. Zaradi odloženih vplivov krize je po zaključku veljavnosti trenutno še delujočih ukrepov sicer mogoče pričakovati dodatno povečanje brezposelnosti. Gospodarska rast v prihodnjih dveh letih bo tako ob predvidenem postopnem zmanjševanju negativne proizvodne vrzeli predvsem posledica cikličnega zagona (glej Slika 1.6). Pomemben bo ostal prispevek skupne factorske produktivnosti, k rasti nominalnega BDP pa bo prispevala tudi pričakovano višja inflacija, ki naj bi se do leta 2022 postopoma približala 2 %. Prispevek kapitala in dela naj bi bil skromnejši, a le nekoliko pod ravnijo iz leta 2019.

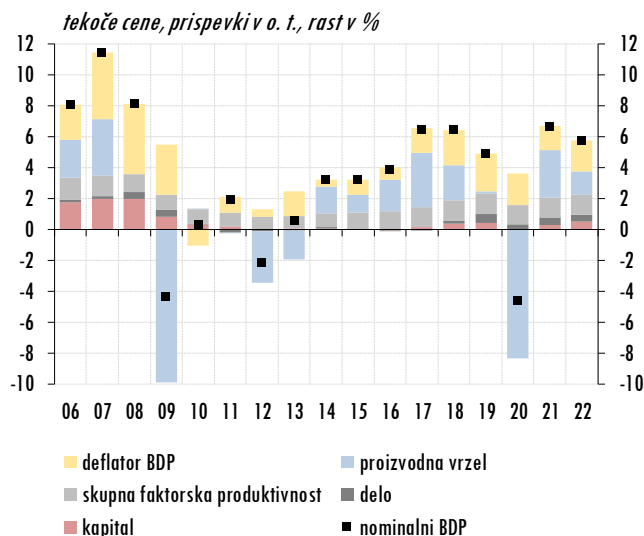
**Davčne osnove<sup>4</sup> naj bi se po letošnjem občutnem znižanju v prihodnjih dveh letih povečale le nekoliko manj kot v povprečju obdobja 2017–2019.** Letna rast BDP v tekočih cenah naj bi v naslednjih dveh letih v povprečju znašala 6,2 %, kar je enako kot v povprečju treh let pred krizo. Skupaj naj bi se do vključno leta 2022 nominalni BDP povečal za 5,9 mrd EUR. Enaka je predvidena dinamika domače potrošnje v tekočih cenah, rast neto poslovnega presežka pa naj bi bila v povprečju prihodnjih dveh let (7,7 %) le nekoliko nižja kot pred krizo (2017–2019 : 8,3 %). Sredstva za zaposlene so edina davčna osnova, za katero v letošnjem letu ni predvideno znižanje. Njihova povprečna rast v obdobju 2020–2022 bo kljub temu za več kot za polovico manjša kot v treh letih pred krizo, kar bo tako posledica nižje rasti povprečne bruto plače kot tudi stagnacije zaposlenosti v povprečju tega obdobja.

Slika 1.5: Dejavniki povpraševanja in BDP



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.6: Ponudbeni dejavniki in BDP



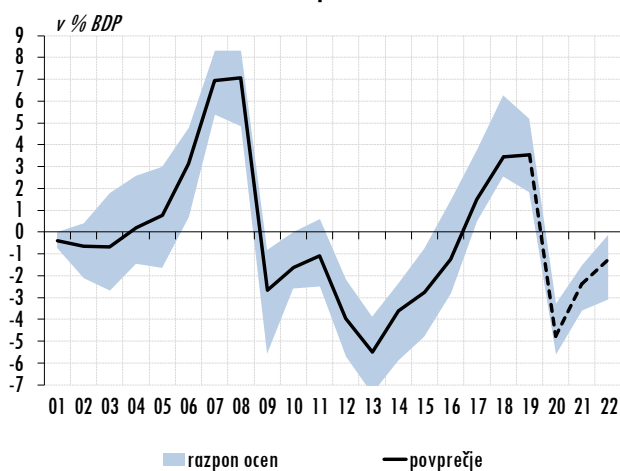
Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

<sup>4</sup> Davčne osnove, kot so navedene v Priročniku za pripravo projekcij prihodkov sektorja država. Dosegljiv je na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Prirocnik-za-napovedovanje-prihodkov-2019.pdf>.

## 1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva

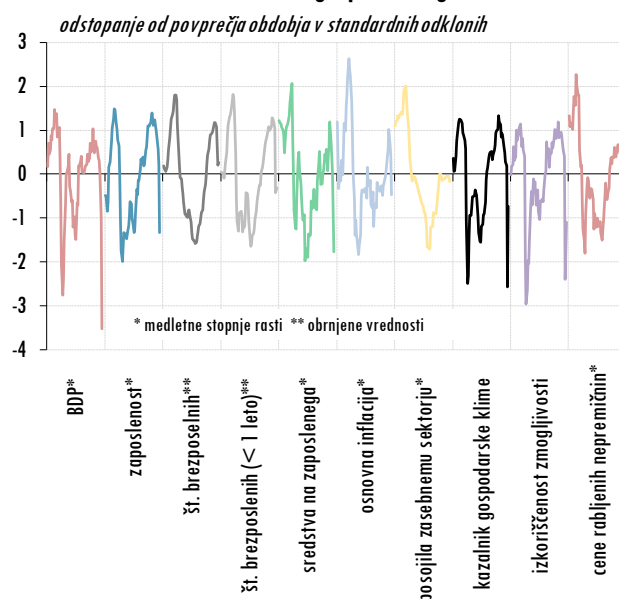
Ocene cikličnega položaja gospodarstva so ob obsežnosti tokratne krize dodatno negotove.<sup>5</sup> Ob tokratni epidemiji je poleg šoka povpraševanja prisoten tudi močan ponudbeni šok, ki bi lahko – še posebej ob daljšem vztrajanju oziroma ob morebitni poglobitvi – vplival na spremembe v odzivanju in strukturi proizvodnih dejavnikov ter na spremenjeno raven in dinamiko potenciala gospodarstva. Ta vpliv je v veliki meri odvisen od strukture in prilagodljivosti gospodarstva ter od odziva ekonomske politike.<sup>6</sup> Negotovosti glede prihodnjih gospodarskih gibanj nakazujejo potrebo po previdnosti pri

Slika 1.7: Ocene proizvodne vrzeli



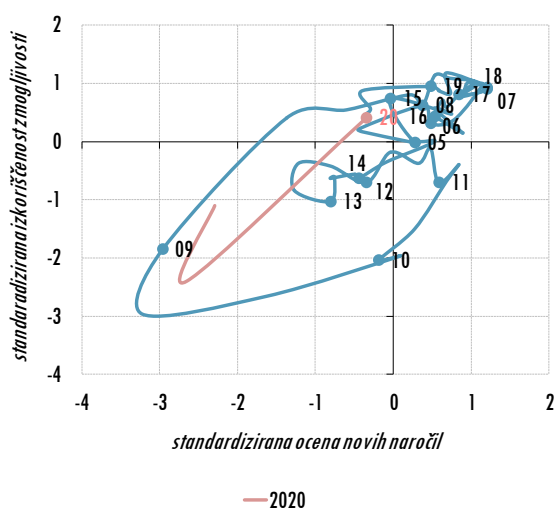
Opomba: Za metodologijo izračuna proizvodne vrzeli, ki jo uporablja FS, glej opombe pod Tabelo 4.3 v publikaciji "Ocena skladnosti Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021" (oktober 2019). Zaradi neposodobljenih ocen tokratni izračun ne vsebuje vrednosti proizvodne vrzeli nekaterih institucij, ki izdelujejo oceno za Slovenijo (EK, IMF, OECD).  
Vir: MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.8: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005–2020



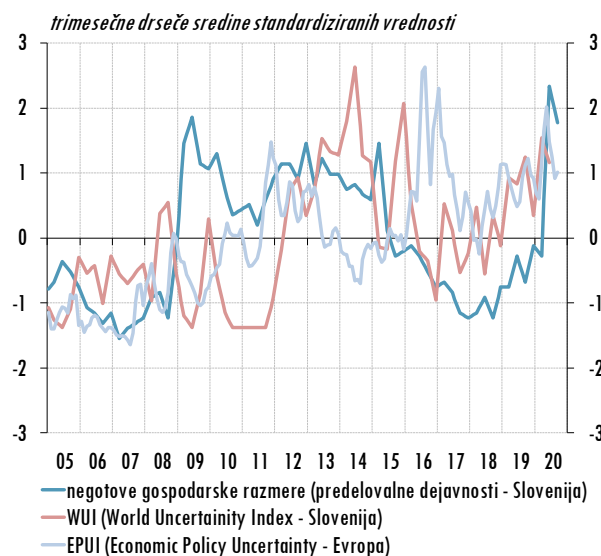
Vir: SURS, ECB, Eurostat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS.

Slika 1.9: Nova naročila in izkoriščenost zmogljivosti



Vir: SURS; preračuni FS. Oznake označujejo podatek za prvi kvartal.

Slika 1.10: Negotovosti



Vir: www.policyuncertainty.com, SURS, preračuni FS.

<sup>5</sup> Za analizo negotovosti ocen proizvodne vrzeli ob tokratni krizi v Sloveniji glej Fiskalni svet (2020). Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019 (Okvir 1.1).

<sup>6</sup> Evropska komisija (2009). Impact of the current economic and financial crisis on potential output. European Economy Occasional Papers 49.

razlagi točkovnih ocen proizvodne vrzeli<sup>7</sup> in na nujnost upoštevanja dodatnega nabora kazalnikov pri oceni cikličnega položaja.

**Fiskalni svet na podlagi razpoložljivih ocen ocenjuje, da se bo slovensko gospodarstvo v obdobju 2021–2022 nahajalo v območju negativne proizvodne vrzeli.** Negativna proizvodna vrzel<sup>8</sup> naj bi se glede na trenutno znane ocene v naslednjih dveh letih postopoma zapirala, saj naj bi rast BDP prehitela trenutno ocenjeno rast gospodarskega potenciala. Po trenutno razpoložljivih izračunih naj bi bila negativna proizvodna vrzel v povprečju obdobja, na katerega se nanaša Predlog proračunov, pod mejo -1,5 %, ki po metodologiji EK razmejuje območje slabih časov od t. i. normalnega delovanja gospodarstva.<sup>9</sup> V letu 2022 naj bi se sicer proizvodna vrzel spustila pod to mejo, kar odraža pričakovano razmeroma hitro okrevanje gospodarstva po šoku v 2020.

**Na podlagi pregleda širšega nabora kazalnikov, ki jih Fiskalni svet spremlja za določitev stanja gospodarskega cikla ocenjujemo, da gospodarstvo po občutnem šoku v prvi polovici leta 2020 okreva ob visoki negotovosti.** Večina razpoložljivih kazalnikov v začetku jeseni po hitri, a le delni povrnitvi izgubljene aktivnosti v začetku druge polovice leta nakazuje nadaljevanje okrevanja. Ob tem se ohranja visoka negotovost, zaradi katere bi se lahko še posebej ob nadaljnjem slabšanju epidemioloških razmer okrevanje ob koncu leta upočasnilo. Vrednosti večine kazalnikov se po globokem padcu v prvi polovici leta oziroma po odpravi omejitvenih ukrepov postopoma vračajo proti ravnemu dolgoročni povprečji, a so od njih še precej oddaljene. To velja predvsem za kazalnike gospodarske rasti, zaposlenosti in razpoloženja ter za izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti. Omejitve na strani ponudbe, ki so se pred krizo nakazovale na trgu dela, so se ob omejitvenih ukrepih za preprečitev epidemije in ob močnem upadu gospodarske aktivnosti zmanjšale. Glede na jesensko napoved UMAR naj v obdobju postopnega gospodarskega okrevanja v prihodnjih dveh letih tako ne bi prihajalo do pomembnejših pritiskov na rast plač. Podobno velja za inflacijo, ki naj bi ostala zmerna, hkrati pa naj bi se v prihodnjih letih ob visokem varčevanju zasebnega sektorja ohranjal tudi visok presežek tekočega računa plačilne bilance. Po trenutno razpoložljivih kazalnikih je imela kriza najmanjši vpliv na premoženjske oziroma finančne trge. Rast cen nepremičnin se je ob krizi sicer rahlo umirila, vendar še presega dolgoletno povprečje. Nasprotno se rast posojil zasebnemu sektorju, ki je bila že pred krizo nekoliko pod dolgoletnim povprečjem, ob krizi domala ni spremenila.

<sup>7</sup> Proizvodna vrzel je razlika med ravniyo dejanske gospodarske aktivnosti (merjeno z BDP) in oceno gospodarske aktivnosti, ki jo omogočajo razpoložljive zmogljivosti v gospodarstvu brez sprožanja inflacijskih pritiskov (t. i. »potencialni proizvod«). Fiskalni svet pri svojih ocenah uporablja izračune proizvodne vrzeli petih institucij in izračune na podlagi štirih statističnih metod. Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej Fiskalni svet (2018). Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, str. 23–26.

<sup>8</sup> Ugotovitev o fazi gospodarskega cikla vpliva na izbiro formule iz ZFisP, po kateri se določi zgornja meja obsega izdatkov sektorja država (glej Poglavlje 4).

<sup>9</sup> EK definira normalne čase kot obdobje, v katerem se ocena proizvodne vrzeli nahaja v območju med -1,5 in 1,5 % potencialnega BDP in slabe čase kot obdobje, v katerem se ocena proizvodne vrzeli nahaja v območju med -1,5 in -3 % potencialnega BDP (Evropska komisija (2019). *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019 Edition*, str. 16–17). Od definicije obdobja gospodarskega cikla so odvisne tudi zahteve po strukturnem naporu oziroma približevanju srednjeročnemu fiskalnemu cilju, kot ga določi EK.

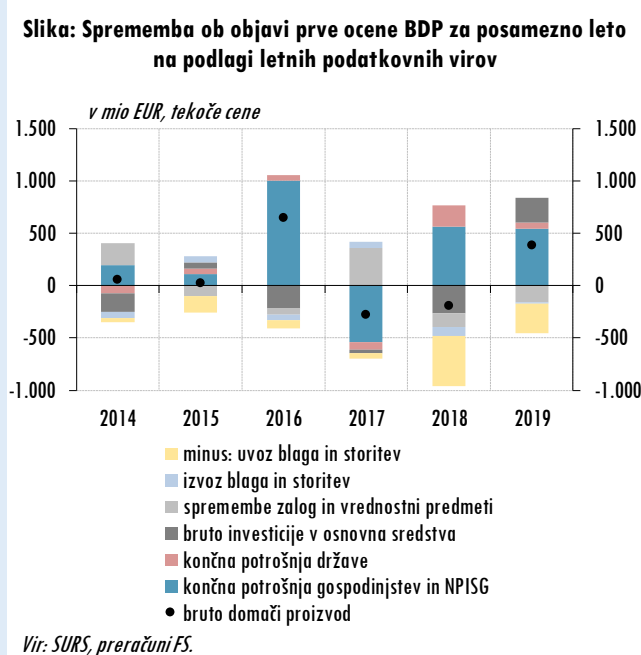


### Okvir 1.1: Revizije podatkov o nacionalnih računih in napovedi javnofinančnih agregatov

**Kakovost napovedi je v veliki meri odvisna od zanesljivih in pravočasnih vhodnih podatkov.** Med njimi so poleg predpostavk o eksogenih dejavnikih napovedi in o delovanju ekonomske politike zelo pomembni tudi statistični podatki, ki so razpoložljivi ob pripravi napovedi. Čeprav so pri kratkoročnih napovedih pomembna predvsem gibanja visoko frekvenčnih podatkov, imajo pri makroekonomskih napovedih odločilno vlogo podatki, ki jih statistični uradi objavljajo v okviru nacionalnih računov. Nacionalni računi so kompleksen sistem povezanih računov, s katerimi ocenjujemo gospodarsko aktivnost in njene komponente. Podlaga merjenja gospodarske aktivnosti so različni viri in podatkovne baze ter ocene, ki se lahko s časom tudi spreminjajo. Zato se spremenijo tudi ocenjene realizirane vrednosti gospodarske aktivnosti.<sup>1</sup>

**Revizije podatkov o nacionalnih računih so pogoste in lahko vplivajo tudi na napovedi gospodarskih gibanj.** Revizije podatkov o nacionalnih računih so praviloma redne, primerjava pa pokaže, da je bila tokratna letna revizija nacionalnih računov SURS za obdobje 2016-2019<sup>2</sup> med večjimi v zadnjih nekaj letih. Ker se ob revizijah podatkov o nacionalnih računih spremenijo ravni makroekonomskih agregatov, se spremeni tudi samo izhodišče napovedi.<sup>3</sup> Ocenjena raven realizacije nominalnega BDP za leto 2019 se je tako glede na predhodno objavljene podatke povišala za 0,8 % oziroma za 386 mio EUR, revizije nekaterih komponent pa so bile še občutnejše. Raven bruto investicij v osnovna sredstva se je v letu spremenila za 2,6 %, ocenjena raven porabe gospodinjestev pa za 2,1 %. Raven bruto poslovnega presežka v letu 2019 je po reviziji podatkov od predhodne ocene višja za 1,3 %. UMAR teh podatkov v svojih napovedih, ki jih je med drugim pripravil na podlagi četrletnih podatkov, objavljenih konec avgusta, ni mogel upoštevati, saj je SURS zaradi zamude ključnih podatkovnih virov revidirane podatke namesto konec avgusta objavil 30. 9. 2020. Vsi prikazi podatkov nacionalnih računov v Poglavlju 1.1 so pripravljene z upoštevanjem podatkov, ki jih je imel na voljo UMAR ob pripravi napovedi.

**Nedavna revizija podatkov o nacionalnih računih bi lahko vplivala tudi na realizacijo oziroma realističnost napovedi javnofinančnih agregatov iz predloženih proračunskih dokumentov.** V zadnjih napovedih Ministrstva za finance, ki so bile podlaga za pripravo predloženih proračunskih dokumentov, je bila upoštevana napoved UMAR, ki je bila pripravljena oziroma objavljena pred objavo revizije nacionalnih računov SURS. Višje znane vstopne ravni realiziranih podatkov bi lahko implicitno npr. ob nespremenjenih stopnjah rasti iz makroekonomskih napovedi pomenile tudi višje ravni napovedanih javnofinančnih agregatov. Ker se je večina vrednosti komponent nacionalnih računov, ki predstavljajo podlago za izdelavo projekcij javnofinančnih agregatov, po reviziji povečala, bi lahko



sklepali, da so s tem projekcije javnofinančnih agregatov v predloženih proračunskih dokumentih postale nekoliko podcenjene. Obseg podcenjenosti je – ceteris paribus – odvisen predvsem od elastičnosti, ki jih Ministrstvo za finance uporablja pri svojih napovedih prihodkov.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Glej npr. analizo Mazzi et al. (2019). Data uncertainties: their sources and consequences. 2019 edition. Statistical working papers. Eurostat.

<sup>2</sup> Objava 30. 9. 2020. Glej <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9102> (za spremenjene podatke) in <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9128> (za razloge revizije).

<sup>3</sup> Angleška centralna banka tako v svoje napovedi vključuje negotovosti glede preteklih revizij podatkov, kar upošteva na podlagi njihove verjetnostne porazdelitve. Glej <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/inflation-report/2007/november-2007.pdf?la=en&hash=03AA4FB7E5CA613952B392EFB00411A7D10195A> (okvir na str. 39).

<sup>4</sup> Makroekonomske osnove, ki jih Ministrstvo za finance uporablja za napovedi prihodkov, so razvidne iz Priročnika za napovedovanje prihodkov sektorja država. Dosegljivo na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Prirocnik-za-napovedovanje-prihodkov-2019.pdf>

## 2. Javnofinančne razmere in napovedi

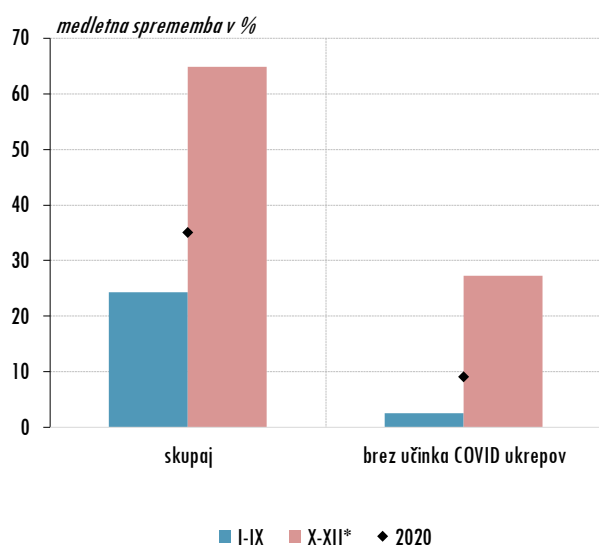
### Ključne ugotovitve

- Projekcije rebalansa državnega proračuna za 2020 ne predstavljajo nujno ustrezne osnove za oceno dinamike javnofinančnih agregatov v projekcijah za prihodnji dve leti. Po oceni Fiskalnega sveta namreč obstaja velika verjetnost, da bo ob upoštevanju trenutno znanih ukrepov predvsem rast odhodkov letos nižja od predvidene. Posledično bi projekcije za 2021 izkazovale precej višjo rast kot jo trenutno.
- Primanjkljaj državnega proračuna brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov naj bi se prihodnje leto povečal z 1,3 mrd EUR na 2,0 mrd EUR. To bo predvsem posledica predvidenega izrazitega povečanja odhodkov za investicije, razmeroma visoka naj bi bila tudi rast večine ostalih kategorij odhodkov.
- Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se po letošnjem izrazitem povečanju do konca leta 2022 nekoliko znižal (na 79,3 % BDP), a bo ostal precej višji kot pred krizo.

### 2.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov

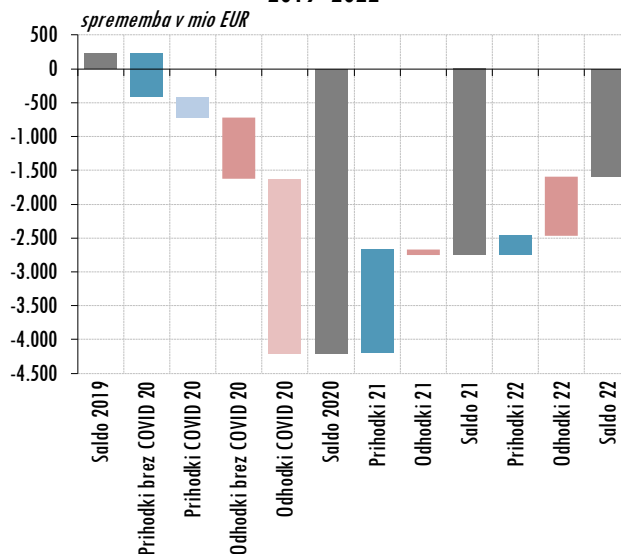
Projekcije rebalansa državnega proračuna za 2020 ne predstavljajo nujno ustrezne osnove za oceno dinamike javnofinančnih agregatov v projekcijah Predlogov proračunov za prihodnji dve leti. Sprejeti rebalans je za celo leto 2020 predpostavil primanjkljaj v višini 4,2 mrd EUR, brez upoštevanja vpliva COVID-19 ukrepov pa naj bi primanjkljaj znašal 1,3 mrd EUR. V devetih mesecih letos<sup>10</sup> je primanjkljaj znašal 2,6 mrd EUR, brez upoštevanja COVID-19 ukrepov pa okoli 1 mrd EUR. Na osnovi dejanske realizacije v devetih mesecih letos in sprejetega rebalansa naj bi se v zadnjih treh

Slika 2.1: Odhodki državnega proračuna v 2020



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: \*implicitno na osnovi rebalansa 2020.

Slika 2.2: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna 2019–2022



Vir: MF, preračuni FS.

<sup>10</sup> Na osnovi podatkov o dnevni realizaciji državnega proračuna, dosegljivih na <https://proracun.gov.si/#>.

**Tabela 2.1: Odhodki državnega proračuna v letu 2020 z izločenim učinkom COVID-19 ukrepov**

	v mio EUR						sprememba v %					
	I-IX 20			X-XII 20 (implicitno)			skupaj			brez COVID		
	skupaj	COVID	brez COVID	skupaj	COVID	brez COVID	I-IX 20	X-XII 20	2020	I-IX 20	X-XII 20	2020
<b>ODHODKI</b>	<b>9.040</b>	<b>1.588</b>	<b>7.452</b>	<b>4.351</b>	<b>992</b>	<b>3.359</b>	<b>24,3</b>	<b>64,9</b>	<b>35,1</b>	<b>2,5</b>	<b>27,3</b>	<b>9,1</b>
Stroški dela*	2.608	198	2.410	947	5	943	15,0	20,9	16,5	6,2	20,4	9,9
Izdatki za blago in storitve*	843	4	839	303	15	288	12,4	-17,1	2,7	11,9	-21,2	1,0
Obresti	678	0	678	98	0	98	-2,7	11,8	-1,1	-2,7	11,8	-1,1
Rezerve	99	0	99	1.146	781	364	-21,9	1.480,7	524,8	-21,9	402,7	132,6
Subvencije	1.155	864	291	290	71	218	292,6	143,6	249,6	-1,1	83,6	23,3
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.472	284	1.187	321	24	296	35,9	-13,5	23,3	9,7	-20,0	2,1
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1.063	158	905	311	0	311	22,5	47,1	27,3	4,4	47,1	12,7
Investicije	419	1	418	554	5	549	-15,4	25,1	3,8	-15,5	24,0	3,1
Plačila sredstev v Proračun EU	374	0	374	153	0	153	-12,5	85,3	3,3	-12,5	85,3	3,3
Ostalo	329	80	250	230	90	140	25,1	119,9	52,1	-5,1	33,6	5,9

Vir: MF, preračuni FS. \*Vključno s transferji v javne zavode v ta namen.

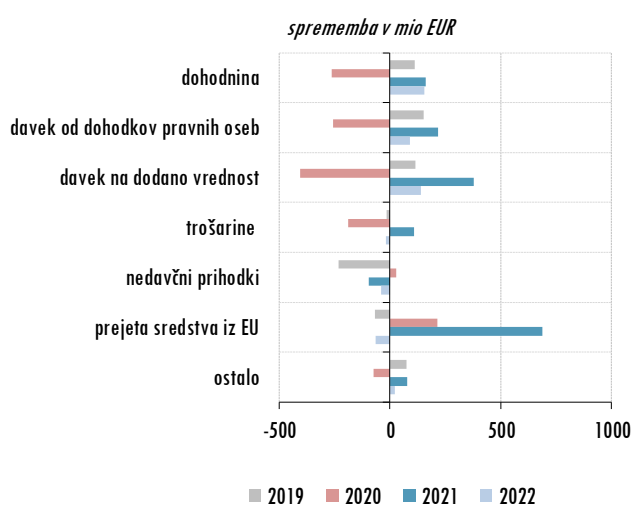
mesecih leta medletna rast odhodkov občutno pospešila. Skupna rast odhodkov naj bi s 24 % v prvih devetih mesecih porasla na 65 % v zadnjih treh mesecih, brez upoštevanja vpliva COVID-19 ukrepov pa z 2 % na 27 %. To po oceni Fiskalnega sveta v primeru realističnosti projekcij zahteva dodatna pojasnila s strani vlade, na kar je Fiskalni svet opozoril že ob pripravi ocene rebalansa 2020<sup>11</sup> oziroma so lahko projekcije v rebalansu ob trenutno znanih podatkih nerealistične in kot take ne predstavljajo ustrezne osnove za oceno projekcij dinamike javnofinančnih agregatov v Predlogu proračunov za prihodnji dve leti. Po oceni Fiskalnega sveta obstaja verjetnost, da so v rebalansu 2020 prihodki podcenjeni in odhodki precenjeni, primanjkljaj državnega proračuna brez upoštevanja vpliva COVID-19 ukrepov pa bi bil lahko ob upoštevanju trenutno razpoložljivih podatkov in veljavnih ukrepov nižji. V tem primeru bi projekcije ravni predvsem proračunskih odhodkov iz Predloga sprememb proračuna za leto 2021 izkazovale precej višjo rast kot jo trenutno.

**Skupni primanjkljaj državnega proračuna naj bi se prihodnje leto zmanjšal, brez upoštevanja COVID-19 ukrepov pa poslabšal za nekaj nad 700 mio EUR.** Skupni primanjkljaj naj bi se prihodnje leto zmanjšal na 2,7 mrd EUR, brez upoštevanja COVID-19 ukrepov pa povečal z 1,3 mrd EUR na 2,0 mrd EUR. Do poslabšanja bo prišlo kljub pričakovani oživitvi rasti davčnih prihodkov v povezavi z napovedano gospodarsko rastjo in predvideni občutni pospežitvi prihodkov iz EU sredstev, saj naj bi se odhodki brez upoštevanja učinkov COVID-19 ukrepov v letu 2021 povečali za okoli 17 %. Krepitev rasti odhodkov bo v veliki meri sicer posledica predvidene občutno višje investicijske porabe, a visoka naj bi bila tudi rast ostalih kategorij odhodkov. V letu 2022 naj bi ob nadaljnji, a skromnejši rasti prihodkov ter rahlem zmanjšanju odhodkov sledilo zmanjšanje primanjkljaja. Ta naj bi brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov znašal 1,4 mrd EUR, kar je za okoli 100 mio EUR višji primanjkljaj, kot je ocenjen po rebalansu za letos.

**Prihodki državnega proračuna naj bi se v prihodnjih dveh letih povečali, zlasti zaradi predvidene izrazite rasti prihodkov iz EU sredstev, tveganje za nižjo rast pa poleg makroekonomske negotovosti predstavljajo tudi že sprejeti in morebitni novi diskrecijski ukrepi.** V letu 2020 naj bi

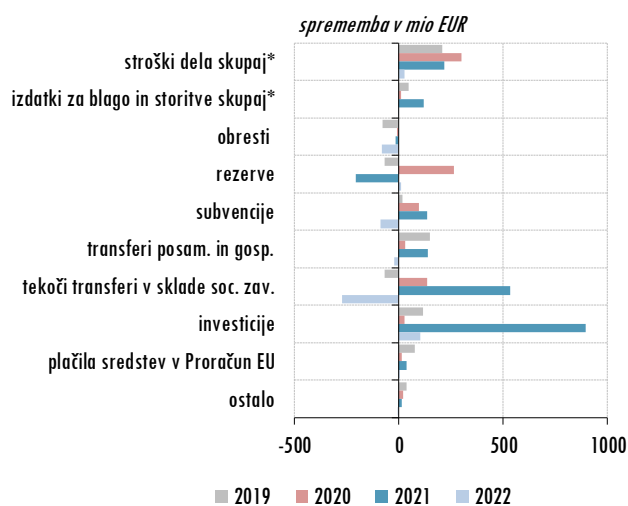
<sup>11</sup> Fiskalni svet (2020). Ocena skladnosti predloga Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 s fiskalnimi pravili. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/ocena-skladnosti-predloga-rebalansa-proracuna-republike-slovenije-za-letu-2020-in-predloga-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-2020-2022-s-fis/>.

Slika 2.3: Sprememba prihodkov državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.4: Sprememba odhodkov državnega proračuna brez učinka COVID-19 ukrepov

\*vključno s transferji v javne zavode za ta namen.  
Vir: MF, preračuni FS.

se prihodki zmanjšali za skoraj desetino, kar je tako posledica poslabšanja gospodarskih razmer in s tem makroekonomskih osnov davčnih prihodkov kot tudi COVID-19 ukrepov, čeprav v manjši meri kot na strani odhodkov. Ob tem ocenjujemo, da so projekcije nekaterih kategorij davčnih prihodkov za letos glede na dejanska gibanja v mesecih po preklicu epidemije podcenjene. V letu 2021 naj bi se davčni prihodki povečali približno skladno z napovedanim gibanjem makroekonomskih osnov. Najvišja naj bi bila rast prihodkov iz davka na prihodek pravnih oseb, ki pa je ob izločitvi učinka letošnjega neobračunanega plačila akontacije v času epidemije precej bolj skladna z napovedanim gibanjem poslovnega presežka s strani UMAR. V letu 2022 naj bi se davčni prihodki nadalje povečali, z izjemo prihodkov iz trošarin. Ključni dejavnik pričakovane krepitve rasti skupnih prihodkov v Predlogu proračunov so sicer projekcije prejetih EU sredstev. Ta naj bi se v prihodnjih dveh letih povečala na več kot 1,5 mrd EUR letno. Njihovo povečanje je deloma posledica predvidene dinamike porabe nepovratnih sredstev iz Mehanizma za okrevanje in odpornost, ki je razmeroma optimistična glede na preteklo dinamiko porabe EU sredstev, in pričakovanj glede hitrosti porabe teh sredstev na ravni celotne EU (več o tem glej Okvir 2.3). Deloma pa naj bi pospešitev izhajala tudi iz hitrejše porabe sredstev iz večletnega finančnega okvira 2014–2020, v katerega so sicer vključena tudi sredstva za investicije iz programa ReactEU. Po oceni Fiskalnega sveta so ob upoštevanju dosedanjih izkušenj pri porabi evropskih sredstev te projekcije obsega porabe izpostavljene precejšnjemu tveganju.

**Rast odhodkov državnega proračuna brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov naj bi se prihodnje leto skoraj podvojila zlasti zaradi predvidene izrazito okrepljene investicijske potrošnje, okreplila pa naj bi se tudi rast ostalih odhodkov.** Na dinamiko skupnih odhodkov pomembno vplivajo odhodki za COVID-19 ukrepe, ki naj bi se z letošnjih 2,6 mrd EUR prihodnje leto znižali na 0,8 mrd EUR (več o tem glej Okvir 2.2). Brez upoštevanja tega učinka naj bi se rast odhodkov po letošnji rasti, projekcija katere po oceni Fiskalnega sveta sicer ni najbolj verodostojna, prihodnje leto skoraj podvojila. Glavni dejavnik rasti naj bi bili skupni odhodki za investicije, ki naj bi se v letu 2021 povečali za 1 mrd EUR. Pretežen del povečanja naj bi bil financiran z EU sredstvi, približno 40 % predvidenega povečanja pa naj bi izhajalo iz domačih virov. Ob tem je potrebno omeniti, da okoli četrtno predvidenih odhodkov za investicije predstavljajo transferji neproračunskim uporabnikom, ki

Tabela 2.2: Projekcije državnega proračuna za 2021 in 2022

	mio EUR				sprememba v %			prispevki v o. t.		
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>Prihodki</b>	<b>10.136</b>	<b>9.189</b>	<b>10.722</b>	<b>11.005</b>	<b>-9,3</b>	<b>16,7</b>	<b>2,6</b>	<b>-9,3</b>	<b>16,7</b>	<b>2,6</b>
DDV	3.872	3.466	3.843	3.982	-10,5	10,9	3,6	-4,0	4,1	1,3
Trošarine	1.543	1.353	1.463	1.444	-12,3	8,1	-1,3	-1,9	1,2	-0,2
Dohodnina	1.391	1.127	1.288	1.443	-19,0	14,3	12,0	-2,6	1,8	1,4
DDPO	997	741	957	1.047	-25,7	29,1	9,5	-2,5	2,3	0,8
EU sredstva	727	941	1.631	1.565	29,5	73,2	-4,1	2,1	7,5	-0,6
Nedavčni	636	665	568	529	4,6	-14,6	-6,9	0,3	-1,1	-0,4
Drugi prihodki	971	896	973	996	-7,7	8,5	2,4	-0,7	0,8	0,2
<b>Odhodki</b>	<b>9.912</b>	<b>13.391</b>	<b>13.469</b>	<b>12.598</b>	<b>35,1</b>	<b>0,6</b>	<b>-6,5</b>	<b>35,1</b>	<b>0,6</b>	<b>-6,5</b>
Štroški dela skupaj*	3.052	3.555	3.572	3.600	16,5	0,5	0,8	5,1	0,1	0,2
Izdatki za blago in storitve*	1.115	1.146	1.268	1.278	2,7	10,6	0,7	0,3	0,9	0,1
Obresti	785	776	762	683	-1,1	-1,8	-10,4	-0,1	-0,1	-0,6
Rezerve	199	1.245	759	272	524,8	-39,0	-64,1	10,5	-3,6	-3,6
Subvencije	413	1.445	661	560	249,6	-54,3	-15,3	10,4	-5,9	-0,8
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.453	1.792	1.640	1.603	23,3	-8,5	-2,2	3,4	-1,1	-0,3
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1.079	1.374	1.750	1.481	27,3	27,4	-15,4	3,0	2,8	-2,0
Investicije	938	973	1.974	2.075	3,8	102,8	5,1	0,4	7,5	0,7
Plačila sredstev v Proračun EU	510	526	565	569	3,3	7,3	0,7	0,2	0,3	0,0
Ostalo	368	559	517	477	52,1	-7,5	-7,7	1,9	-0,3	-0,3
<b>Saldo</b>	<b>225</b>	<b>-4.202</b>	<b>-2.747</b>	<b>-1.593</b>						

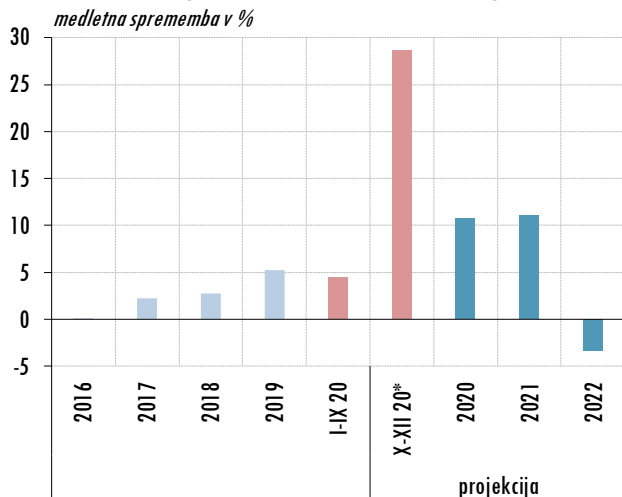
Vir: MF, preračuni FS. \*Vključno s transferji v javne zavode v ta namen.

Tabela 2.3: Projekcije državnega proračuna za 2021 in 2022 (brez neposrednega učinka COVID-19 ukrepov)

	mio EUR				sprememba v %			prispevki v o. t.		
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>Prihodki</b>	<b>10.136</b>	<b>9.494</b>	<b>10.645</b>	<b>10.956</b>	<b>-6,3</b>	<b>12,1</b>	<b>2,9</b>	<b>-6,3</b>	<b>12,1</b>	<b>2,9</b>
DDV	3.872	3.548	3.796	3.946	-8,4	7,0	3,9	-3,2	2,6	1,4
Trošarine	1.543	1.372	1.446	1.442	-11,1	5,4	-0,3	-1,7	0,8	0,0
Dohodnina	1.391	1.153	1.285	1.441	-17,1	11,4	12,1	-2,3	1,4	1,5
DDPO	997	912	946	1.038	-8,5	3,7	9,8	-0,8	0,4	0,9
EU sredstva	727	941	1.631	1.565	29,5	73,2	-4,1	2,1	7,3	-0,6
Nedavčni	636	665	568	529	4,6	-14,6	-6,9	0,3	-1,0	-0,4
Drugi prihodki	971	903	973	996	-6,9	7,7	2,4	-0,7	0,7	0,2
<b>Odhodki</b>	<b>9.912</b>	<b>10.811</b>	<b>12.694</b>	<b>12.386</b>	<b>9,1</b>	<b>17,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>9,1</b>	<b>17,4</b>	<b>-2,4</b>
Štroški dela skupaj*	3.052	3.353	3.572	3.600	9,9	6,6	0,8	3,0	2,0	0,2
Izdatki za blago in storitve*	1.115	1.127	1.248	1.250	1,0	10,7	0,1	0,1	1,1	0,0
Obresti	785	776	762	683	-1,1	-1,8	-10,4	-0,1	-0,1	-0,6
Rezerve	199	463	259	272	132,6	-44,2	5,3	2,7	-1,9	0,1
Subvencije	413	510	646	558	23,3	26,8	-13,6	1,0	1,3	-0,7
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.453	1.484	1.623	1.603	2,1	9,4	-1,2	0,3	1,3	-0,2
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1.079	1.216	1.750	1.481	12,7	44,0	-15,4	1,4	4,9	-2,1
Investicije	938	968	1.863	1.968	3,1	92,6	5,7	0,3	8,3	0,8
Plačila sredstev v Proračun EU	510	526	565	569	3,3	7,3	0,7	0,2	0,4	0,0
Ostalo	368	389	406	400	5,9	4,2	-1,3	0,2	0,2	0,0
<b>Saldo</b>	<b>225</b>	<b>-1.317</b>	<b>-2.050</b>	<b>-1.430</b>						

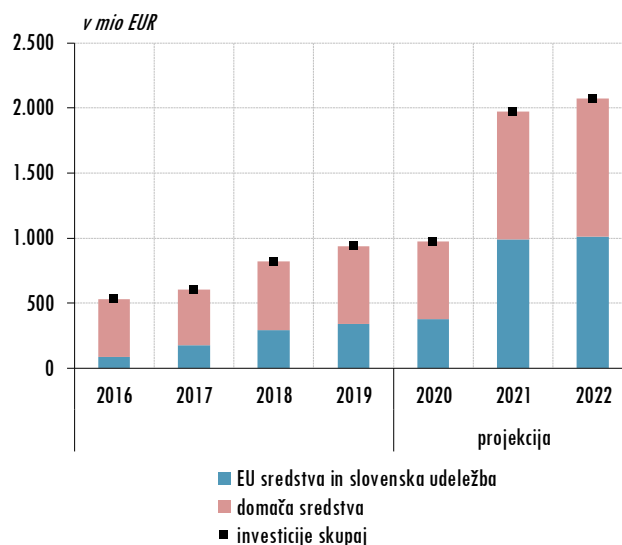
Vir: MF, preračuni FS. \*Vključno s transferji v javne zavode v ta namen.

Slika 2.5: Odhodki državnega proračuna brez obresti in investicij ter brez učinka COVID-19 ukrepov



Vir: MF, preračuni FS. \*implicitno na osnovi rebalansa 2020.

Slika 2.6: Odhodki državnega proračuna za investicije



Vir: MF, preračuni FS.

se ne bodo beležili pod investicije sektorja država. Povečanje investicij je sicer skladno s priporočili mednarodnih institucij<sup>12</sup> in s potrebo po proticiklični ekspanzivni fiskalni politiki v trenutnih razmerah. Po oceni Fiskalnega sveta se ob predvidenem tako občutnem povečanju investicij pojavljajo tveganja, povezana z izvedljivostjo, nadzorom in predvsem z učinkovitostjo investicij (več o tem glej Okvir 2.4). Po Predlogu proračunov naj bi se prihodnje leto brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov okrepila tudi rast večine ostalih kategorij odhodkov. Najbolj naj bi se povišala rast transferov v sklade socialnega zavarovanja. Pri tem naj bi na rast transferov v ZPIZ vplivala tudi decembrska izredna uskladitev pokojnin. Večji bo tudi transfer v ZZZS, od katerega bo 200 mio EUR namenjenih ukrepu stabilizacije financiranja zdravstvenega varstva. Poleg tega se predvideva krepitev rasti odhodkov za subvencije, za izdatke za blago in storitve ter za transfere posameznikom in gospodinjstvom. Nadaljevala naj bi se razmeroma visoka rast odhodkov za stroške dela<sup>13</sup>, ki naj bi bila predvsem posledica napredovanj in ponovnih izplačil za delovno uspešnost. Ob predvideni rasti skupnih odhodkov, ki ni neposredno povezana s COVID-19 ukrepi, Fiskalni svet poziva nosilce ekonomske politike, da uravnavajo javno porabo v tem delu v okvirih, ki ne bodo ogrožali srednjeročne vzdržnosti javnih financ. V letu 2022 naj bi se odhodki, z izjemo odhodkov za investicije, zmanjšali oziroma ostali na podobnih ravneh kot v letu 2021.

## 2.2 Bruto dolg sektorja država

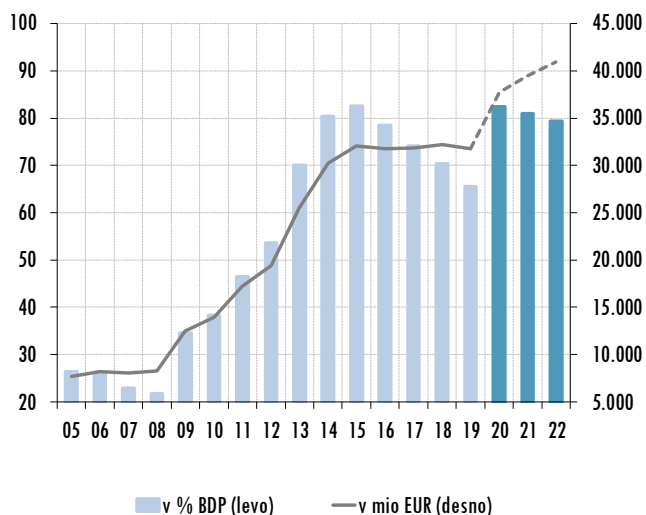
**Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se po letošnjem izrazitem povečanju do konca leta 2022 nekoliko znižal, a bo ostal precej višji kot pred krizo.** Letošnje povečanje deleža dolga v BDP za 16,8 % bo največje doslej.<sup>14</sup> Do konca leta 2022 naj bi se ob realizaciji napovedane rasti nominalnega BDP, ki naj bi bila višja od implicitne obrestne mere, delež znižal za okoli tri odstotke na 79,3 % BDP. Nominalno se bo dolg v vseh treh letih povečal, skupaj za 9,2 mrd EUR na 41 mrd EUR.

<sup>12</sup> Podrobneje o vlogi javnih investicij glej IMF (2020). Fiscal Monitor: Policies for the Recovery. Dosegljivo na <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>.

<sup>13</sup> Izdatki za plače in socialne prispevke delodajalcev, vključno s transferji v javne zavode za ta namen.

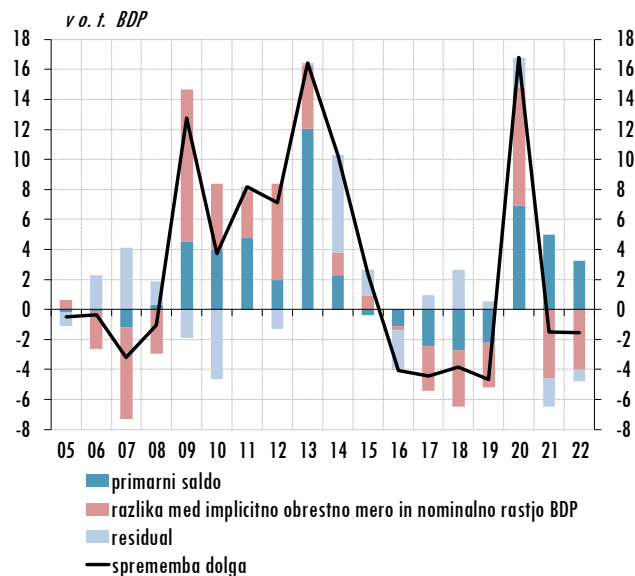
<sup>14</sup> Leta 2009 se je delež dolga v BDP povečal za 12,7 %, leta 2013 pa za 16,4 %.

Slika 2.7: Dolg sektorja država



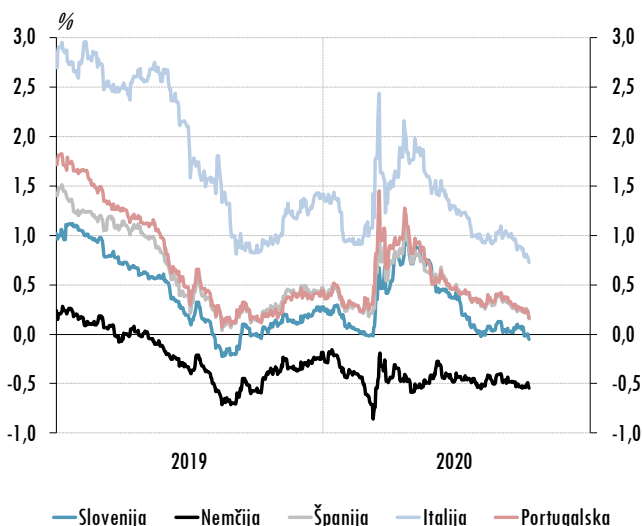
Vir: SURS, MF.

Slika 2.8: Prispevki k spremembi bruto dolga sektorja država



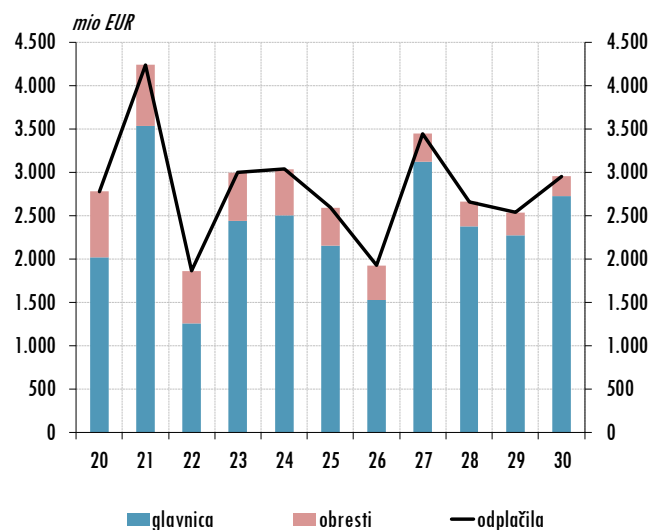
Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 2.9: Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic



Vir: Bloomberg.

Slika 2.10: Plan odplačil dolga državnega proračuna



Vir: MF.

Zahtevana donosnost slovenskih državnih obveznic se je po spomladanskem prehodnem zvišanju za vse države članice EU v zadnjih mesecih znova znižala in trenutno znaša okoli 0 %. K temu je pomembno prispevala uvedba novih ukrepov ECB, zlasti izrednega programa odkupov vrednostnih papirjev za čas pandemije (Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP). V okviru slednjega je namreč ECB do vključno septembra na sekundarnem trgu odkupila 2,5 mrd EUR slovenskega javnega dolga, kar je v deležu skupnega dolga četrti največji delež v evrskem območju. Ob tem ostaja bonitetna ocena Slovenije stabilna oziroma se celo izboljšuje.<sup>15</sup> Kljub povišanju dolga naj bi se delež izdatkov za obresti v BDP nadalje zniževal, če ne bo večjih nepričakovanih sprememb na finančnih trgih. Doslej je na to vplivalo učinkovito upravljanje z dolgom in refinanciranje zapadlega dolga po ugodnejših obrestnih merah, kar je v veliki meri omogočala spodbujevalna politika ECB. Likvidnostni

<sup>15</sup> Moody's je v začetku oktobra zvišal bonitetno oceno Slovenije in ji pripisal pozitivne obete. Več o tem glej <https://www.gov.si/novice/2020-10-03-moodys-v-negotovih-casih-zvisal-bonitetno-oceno-slovenije/>.



položaj državnega proračuna je trenutno ugoden, saj se je stanje na Enotnem zakladniškem računu od konca lanskega leta povišalo za 2,2 mrd EUR na 6,2 mrd EUR konec septembra.

**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.** Vlada v OPN21 sicer zagotavlja, da lahko povečane likvidnostne rezerve ob umiritvi ekonomskih razmer nameni za poplačilo že izdanega dolga. Prihodnje leto zapade v plačilo 3,5 mrd EUR glavnice, večina že v začetku leta. Pri odločitvah o morebitnem dodatnem zadolževanju je potrebno po oceni Fiskalnega sveta upoštevati: (i) trenutni likvidnostni položaj državnega proračuna je ugoden; (ii) EK je Sloveniji že odobrila 1,1 mrd EUR sredstev v obliki posojil v okviru instrumenta SURE; (iii) v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost je Sloveniji na voljo v naslednjih letih za 3,6 mrd EUR posojil; (iv) letošnje povečanje dolga sektorja država v Sloveniji naj bi bilo po zadnji napovedi EK<sup>16</sup> šesto največje v EU. 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 ohranjanje ugodnih pogojev financiranja v prihodnjih letih.

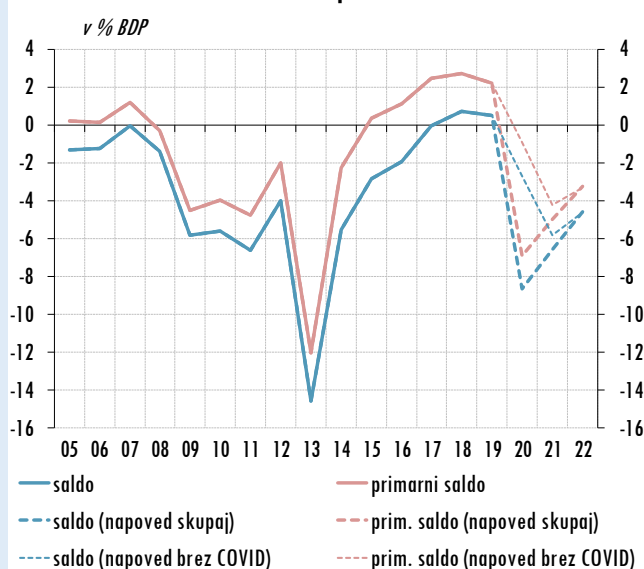
---

<sup>16</sup> Napoved je bila objavljena maja 2020 in je med drugim v pretežni meri upoštevala prvotno napovedan obseg ukrepov, povezanih z epidemijo COVID-19, ki je bil po oceni Fiskalnega sveta precenjen. Napoved EK je dosegljiva na [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf)

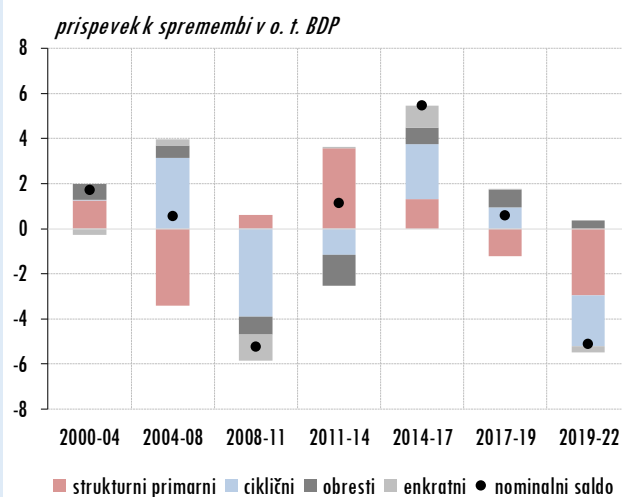
## Okvir 2.1: Projekcije za sektor država v Osnutku proračunskega načrta 2021 (brez upoštevanja neposrednega učinka COVID-19 ukrepov)

Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov naj bi se prihodnje leto dodatno poslabšal, v 2022 bo kljub rahlemu izboljšanju ostal precej večji kot letos. V tokratni oceni namenjamo nekoliko več pozornosti projekcijam državnega proračuna kot projekcijam za sektor država predvsem zaradi metodoloških razlogov. Pretežen del predvidenih učinkov COVID-19 ukrepov je namreč v Predlogu proračunov vključen v postavko rezerve, ki v metodologiji ESA za sektor država ne obstaja. Ministrstvo za finance oceni učinek posameznih ukrepov, ki sicer za leti 2021 in 2022 še niso zakonsko opredeljeni, in ga razporedi po posameznih postavkah prihodkov in izdatkov sektorja država. S tem se sicer neizogibno zmanjšuje preglednost projekcij, zlasti ob prepričanju Fiskalnega sveta, da je treba v neobičajnih razmerah posebno pozornost nameniti javnofinančnim gibanjem brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov. Tako bo po razpoložljivih projekcijah brez upoštevanja neposrednega učinka COVID-19 ukrepov saldo sektorja država letos izkazoval primanjkljaj na

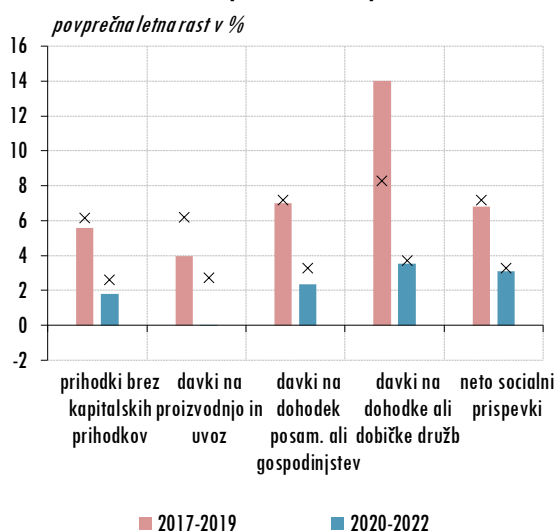
Slika 1: Saldo in primarni saldo



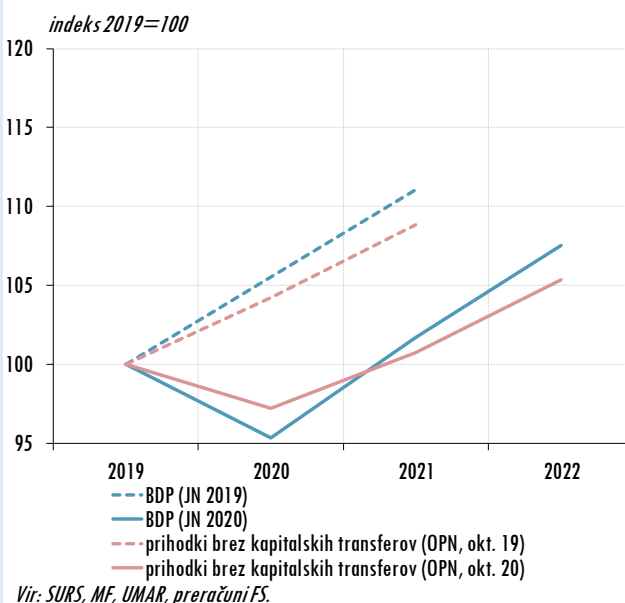
Slika 2: Sprememba nominalnega salda sektorja država



Slika 3: Vrste prihodkov in njihove osnove



Slika 4: Nominalni BDP in prihodki brez kapitalških transferov



ravni -2,7 % BDP, ki naj bi se prihodnje leto več kot podvojil na -5,8 % BDP. V letu 2022 naj bi sledilo rahlo izboljšanje, a bo primanjkljaj še vedno izrazit (-4,6 % BDP). V celotnem obdobju 2020–2022 bo h kumulativnemu poslabšanju salda več kot polovico prispevalo poslabšanje strukturnega primarnega salda, ki bo predvsem posledica predvidene obsežne ekspanzivne politike v 2021, pomemben pa bo tudi sočasen negativen prispevek cikličnega poslabšanja gospodarskih razmer (glej Sliko 2).

**Prihodki sektorja država brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov naj bi po letošnjem sicer razmeroma skromnem poslabšanju v prihodnjih dveh letih postopoma okrevali.** Prihodnje leto naj bi se prihodki povečali (2,8 %) ob obnovitvi rasti prihodkov od večine davkov (z izjemo davkov na dohodke ali dobičke družb) ter od socialnih prispevkov. Pomembno bodo k oživitvi rasti prispevali tudi občutno višji kapitalski transferji. V letu 2022 naj bi se rast skupnih prihodkov nadalje okrepila in bo izhajala predvsem iz višjih prihodkov od tekočih davkov na dohodek in premoženje in od socialnih prispevkov. Ocenjujemo, da so projekcije prihodkov brez upoštevanja neposrednega učinka COVID-19 ukrepov približno skladne z napovedmi makroekonomskih osnov iz jesenske projekcije UMAR.

**K poslabšanju salda v 2021 brez upoštevanja učinkov COVID-19 ukrepov bodo tako prispevali občutno višji izdatki sektorja država, ki naj bi se povečali za okoli desetino.** Njihova rast bo tako skoraj enkrat višja kot v obdobju 2018–2020 in bo v največji meri posledica predvidene več kot 40-odstotne rasti izdatkov za investicije. Precej višja kot letos naj bi bila tudi rast izdatkov za subvencije, kapitalne transferje, druge tekoče transferje in za sredstva za zaposlene, medtem ko naj bi bila rast socialnih nadomestil podobna kot letos, rast izdatkov za vmesno potrošnjo pa naj bi se umirila. Takšne projekcije izdatkov nakazujejo izrazito ekspanzivno fiskalno politiko, ki je v svoji osnovni usmeritvi sicer ustrezna glede na makroekonomske razmere, a je izpostavljena precejšnjim tveganjem oziroma je njena struktura deloma neustrezna. Realizacija predvidenega povečanja investicij namreč pomeni, da bodo te dosegle najvišjo raven doslej, kar ob upoštevanju dosedanjih izkušenj po oceni Fiskalnega

**Tabela: Projekcije temeljnih agregatov sektorja država (brez upoštevanja neposrednega učinka COVID-19 ukrepov)**

v mio EUR, razen če je navedeno drugače	realizacija SURS	OPN 2021			sprememba			sprememba v %			prispevek v o. t.		
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>Skupaj prihodki sektorja država</b>	<b>21.226</b>	<b>20.997</b>	<b>21.582</b>	<b>22.508</b>	<b>-229</b>	<b>585</b>	<b>926</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,8</b>	<b>4,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,8</b>	<b>4,3</b>
Skupaj davki	10.452	9.956	10.101	10.634	-495	145	533	-4,7	1,5	5,3	-2,3	0,7	2,5
Davki na proizvodnjo in uvoz	6.622	6.135	6.352	6.547	-487	217	195	-7,4	3,5	3,1	-2,3	1,0	0,9
Tekoči davki na dohodke in premoženje	3.812	3.807	3.734	4.072	-5	-72	338	-0,1	-1,9	9,0	0,0	-0,3	1,6
Prispevki za socialno varnost	7.723	7.955	8.137	8.467	232	182	330	3,0	2,3	4,1	1,1	0,9	1,5
Prihodki od lastnine	410	320	324	352	-90	5	28	-22,0	1,4	8,6	-0,4	0,0	0,1
Kapitalni transferji	356	403	634	574	47	232	-61	13,2	57,6	-9,6	0,2	1,1	-0,3
Drugi prihodki	2.304	403	634	574	-1.901	232	-61	-82,5	57,6	-9,6	-9,0	1,1	-0,3
<b>Skupaj izdatki sektorja država</b>	<b>20.977</b>	<b>22.215</b>	<b>24.421</b>	<b>24.904</b>	<b>1.238</b>	<b>2.206</b>	<b>483</b>	<b>5,9</b>	<b>9,9</b>	<b>2,0</b>	<b>5,9</b>	<b>9,9</b>	<b>2,0</b>
Sredstva za zaposlene	5.474	5.709	6.166	6.342	235	456	176	4,3	8,0	2,9	1,1	2,1	0,7
Vmesna potrošnja	2.956	3.134	3.195	3.378	178	61	183	6,0	1,9	5,7	0,8	0,3	0,7
Socialna nadomestila	8.423	8.936	9.448	9.699	513	512	251	6,1	5,7	2,7	2,4	2,3	1,0
Izdatki za obresti	825	787	779	701	-38	-8	-77	-4,7	-1,0	-9,9	-0,2	0,0	-0,3
Subvencije	347	349	487	461	2	137	-25	0,7	39,4	-5,2	0,0	0,6	-0,1
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.836	2.146	3.047	3.002	310	901	-45	16,9	42,0	-1,5	1,5	4,1	-0,2
Drugi odhodki	1.116	1.153	1.300	1.320	37	147	20	3,4	12,7	1,5	0,2	0,7	0,1
<b>Saldo</b>	<b>249</b>	<b>-1.218</b>	<b>-2.839</b>	<b>-2.395</b>	<b>-1.467</b>	<b>-1.621</b>	<b>443</b>						
<b>Saldo (v % BDP)</b>	<b>0,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-5,8</b>	<b>-4,6</b>									

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

sveta poraja dvom o izvedljivosti predvsem pa o učinkovitosti tako obsežnega enkratnega povečanja. Poleg tega predvideno povečanje izdatkov brez upoštevanja izdatkov za investicije in obresti (6,8 %) presega ocene dolgoročne potencialne rasti in vsaj v določenih segmentih ni ustrezno osnovano na trenutno veljavni zakonodaji oziroma ukrepih. Slednje velja predvsem za predvideno 8-odstotno rast izdatkov za sredstva za zaposlene. V letu 2022 naj bi se rast skupnih izdatkov brez upoštevanja učinkov COVID-19 ukrepov upočasnila na 2,0 %, k njej pa naj bi največ prispevali večji izdatki za sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo.

**Okvir 2.2: Pregled ukrepov za omejitev posledic epidemije COVID-19 na javnofinančne agregate**

Po podatkih MF je bilo v državnem proračunu do konca septembra s COVID-19 ukrepi realiziranih 1,59 mrd EUR odhodkov, z upoštevanjem izvedenih in že knjiženih ukrepov. Največji del COVID-19 odhodkov predstavljajo subvencije (864 mio EUR). Približno polovico tega zneska predstavljajo prispevki za socialno zavarovanje za zaposlene, ki so med epidemijo delali, približno polovico pa plačilo povračila za nadomestilo za čakanje na delo in plačilo socialnih prispevkov za te zaposlene. Okoli 400 mio EUR je bilo namenjeno za druge tekoče transfere, od tega največji del za dodatke zaposlenim v zdravstvu, šolstvu in socialni oskrbi (165 mio EUR). Pomemben del tekočih transferov predstavljajo še povračilo za izpad prihodka v času epidemije izvajalcem zdravstvene dejavnosti, odhodki za zaščitno opremo in za solidarnostni dodatek upokojemcem. Za transfere posameznikom in gospodinjstvom je bilo namenjeno 284 mio EUR, od tega največji del za plačilo temeljnega dohodka samozaposlenim in drugim upravičenim skupinam ter za izplačila turističnih bonov. Glede na projekcije v rebalansu državnega proračuna za 2020 je v zadnjih treh mesecih za COVID-19 ukrepe tako razpoložljiva še okoli 1 mrd EUR. Ob upoštevanju dosedanje realizacije in ocen finančnega učinka ukrepov, ki so trenutno v veljavi še do konca leta, bi lahko bila po naši oceni dejanska realizacija nižja od projekcij v rebalansu.

Po sprejemu rebalansa državnega proračuna je vlada sprejela še t. i . PKP5<sup>1</sup>, katerega finančni učinki so zaradi narave predvidenih ukrepov precej negotovi. Velik del ukrepov s pričakovanim izdatnejšim javnofinančnim učinkom se nanaša na nakupe zaščitne opreme in medicinskih pripomočkov, na podaljševanje dodatkov zaposlenim v javnem sektorju in na izboljševanje dostopnosti do

**Tabela 1: Pregled realizacije in projekcij odhodkov državnega proračuna za COVID-19 ukrepe v 2020**

<i>v mio EUR</i>	Realizacija I-IX 2020	Rebalans državnega proračuna 2020
<b>Subvencije</b>	<b>864</b>	<b>935</b>
-Plačilo prispevkov ZPIZ 33. člen ZIUZEOP	435	
-Nadomestilo čakanje na delo	280	
-Plačilo prispevkov ZPIZ 28. člen ZIUZEOP	80	
-Plačilo prispevkov ZZZS 28. člen ZIUZEOP	44	
-Skrajšani delovni čas		69
-Ostalo	25	
<b>Drugi tekoči domači transferi</b>	<b>401</b>	<b>472</b>
-Dodatek 71. člen ZIUZEOP	165	
-Povračilo izpada opravljanja zdravstvene dejavnosti - 76. čl. ZIUOOPE - COVID-19	91	
-Obvladovanje epidemije MGRT	70	127
-Solidarnostni dodatek za upokojemce	67	
-Ostalo	8	
<b>Transferi posameznikom in gospodinjstvom</b>	<b>284</b>	<b>309</b>
-Temeljni dohodek 36. člen ZIUZEOP	83	
-Izplačila turističnih bonov	98	116
-Solidarnostni dodatki in povečan dodatek velikim družinam	28	
-Plačilo izpada prihodka v vzgojno-izobraževalnih zavodih	24	
-Ostalo	51	
<b>Plače in prispevki delodajalcev za socialno varnost - 71. člen ZIUZEOP</b>	<b>33</b>	<b>34</b>
<b>Rezerve</b>		<b>781</b>
<b>Ostalo</b>	<b>6</b>	<b>49</b>
<b>Skupaj</b>	<b>1.588</b>	<b>2.580</b>

Vir: MF.

zdravstvenih storitev. Poleg omenjenih se bo v zadnjih treh mesecih 2020 ponovno izplačal mesečni temeljni dohodek samozaposlenim, financirali pa se bodo tudi njihovi prispevki za socialno zavarovanje. Vlada v dokumentih, predloženih Fiskalnemu svetu, ocenjuje, da bo njihov skupni učinek v letošnjem in prihodnjem letu okoli 800 mio EUR. To je ob upoštevanju dejanske realizacije dosedanjih ukrepov po naši oceni razmeroma veliko.

**Po predloženih proračunskih dokumentih se bodo javnofinančni učinki COVID-19 ukrepov nadaljevali tudi v prihodnjih dveh letih, a bodo precej nižji kot letos.** V predlogu državnih proračunov je za leto 2021 predvidenih okoli 800 mio EUR odhodkov za omejitev posledic COVID-19. Od tega je 500 mio EUR razporejenih na postavko rezerve, kar je razumljivo ob precejšnji negotovosti. Od preostanka največji del predstavljajo evropska sredstva za investicijsko potrošnjo v okviru ukrepa ReactEU in sredstva za zaščitno opremo. Obrazložitev splošnega dela proračuna za leto 2022 sicer navaja, da v tem letu ni predvidenih sredstev za COVID-19 ukrepe, po dokumentih, predloženih Fiskalnemu svetu, pa naj bi bilo teh za okoli 200 mio EUR. Ob tem želimo izpostaviti tudi razlike med projekcijami državnega proračuna in projekcijami sektorja država glede COVID-19 ukrepov, ki so deloma sicer posledica metodoloških razlik,<sup>2</sup> deloma pa verjetno tudi posledica neuskladenosti projekcij.

**Tabela 2: Vpliv COVID-19 ukrepov na javne finance**

v mio EUR		2020	2021	2022
Državni proračun (metodologija denarnega toka)	odhodki	2.580	774	213
	prihodki	-305	77	49
Sektor država (metodologija obračuna ESA)	izdatki	2.432	456	25

Vir: MF, preračuni FS.

<sup>1</sup> Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP).

Dosegljivo na [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=A1770287C5D720DBC12585F40025AFDF&db=pre\\_zak&mandat=VIII](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=A1770287C5D720DBC12585F40025AFDF&db=pre_zak&mandat=VIII).

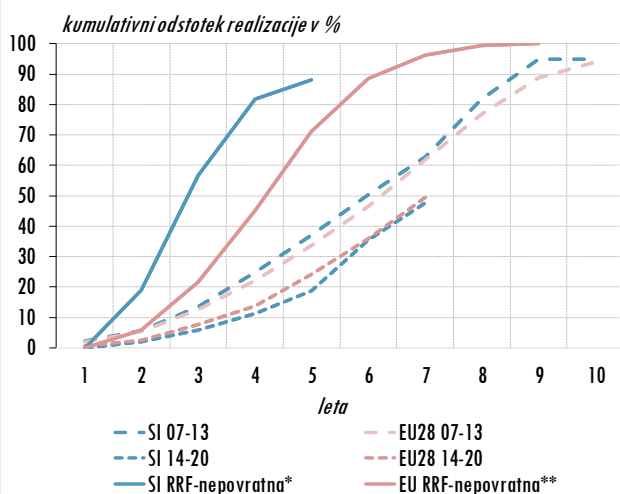
<sup>2</sup> Te so hkrati predmet izmenjave navodil Eurostata s pripravljavci statistik. Glej: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/metadata/covid-19-support-for-statisticians>, oziroma bolj specifično povezano z ukrepi: [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS\\_draft\\_note.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf)

### Okvir 2.3: Razpoložljiva evropska sredstva

Slovenija ima v naslednjih devetih letih na voljo 13,3 mrd EUR evropskih sredstev, od tega 2,1 mrd EUR v obliki nepovratnih sredstev v okviru novega Sklada naslednja generacija EU.<sup>1</sup> V naslednjih letih so razpoložljiva sredstva obstoječega večletnega finančnega okvira 2014–2020, sredstva novega večletnega finančnega okvira 2021–2027, sredstva julija dogovorjenega novega Sklada naslednja generacija EU (NextGenEU) in že odobrena posojila Instrumenta za začasno podporo zmanjševanju tveganj za brezposelnost SURE<sup>2</sup> (glej Tabelo). Z namenom omejevanja posledic epidemije sta nova le zadnja dva instrumenta. V okviru NextGenEU predstavlja glavino sredstev Mehanizem za okrevanje in odpornost (RRF), ki naj bi bil namenjen zlasti investicijam. Večina sredstev bo na voljo v obliki posojil (3,6 mrd EUR), 1,6 mrd EUR bo razpoložljivih nepovratnih sredstev. Ostali instrumenti v okviru NextGenEU so še sredstva ReactEU, ki bodo z željo po čim hitrejši uporabi vključena v obstoječi večletni finančni okvir, Sklad za pravičen prehod, ki je namenjen energetsko obremenjenim regijam, ter sredstva za razvoj podeželja.

Sredstva Mehanizma za okrevanje in odpornost naj bi bila porabljena precej hitreje kot sredstva v okviru običajnih večletnih finančnih okvirov, čeprav imajo države članice, vključno s Slovenijo, težave s počasno porabo slednjih. Sredstva RRF bodo dodeljena na osnovi nacionalnih načrtov, ki jih bo morala odobriti EK. Slovenska vlada je po javno dostopnih informacijah osnutek načrta pripravila oktobra, a v času priprave te ocene ni javno dostopen. Sredstva RRF naj bi bila namenjena doseganju srednjeročnih strateških ciljev EU in porabljena skladno z letnimi priporočili EK posameznim državam članicam v okviru evropskega semestra, t. i. CSR. Uresničevanje slednjih je v povprečju EU sicer precej pomanjkljivo, saj je le okoli tretjina priporočil uresničenih, ta delež pa se od njihove uvedbe leta 2013 postopoma zmanjšuje.<sup>3</sup> Slovenija je letos prejela tri priporočila,<sup>4</sup> ki se nanašajo predvsem na ustrezen odziv na epidemijo in kot taka verjetno ne bodo predstavljala ovire pri porabi sredstev. Večje težave lahko predstavlja predvidena hitra poraba teh sredstev, ki naj bi bistveno presejala hitrost porabe sredstev v okviru preteklih večletnih finančnih okvirov (glej Sliko 1). Na osnovi Načrta razvojnih programov so slovenski načrti celo ambicioznejši, kot je predvideno na ravni celotne EU, saj naj bi do konca leta 2022 porabili dobro polovico predvidenih sredstev, kar je skoraj trikrat več od projekcij za celotno EU. Ob tem se postavlja tudi vprašanje o smotnosti porabljenih sredstev, na kar je v okviru ocene porabljenih sredstev v okviru večletnih finančnih okvirov opozorilo Evropsko računsko sodišče. To je ugotovilo, da so evropska sredstva v večini sicer porabljena zakonito, a pri namenu porabe ni v celoti upoštevano doseganje ustreznih ciljev.<sup>5</sup> Pojavljajo se tudi pomisleki glede morebitnih medsebojno nasprotujočih ciljev sredstev RRF.<sup>6</sup> Mehanizem je namreč hkrati zamišljen kot orodje

Slika 1: Dejanska in predvidena dinamika porabe EU sredstev

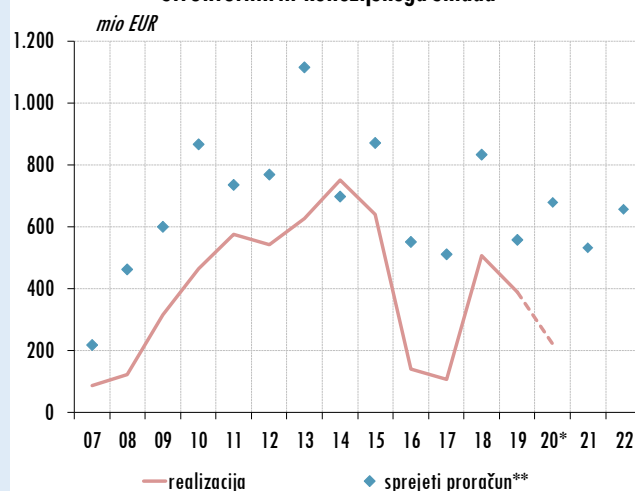


Opomba: 2007-13 sredstva KS, ESRR, ESS, 2014-20 sredstva KS, ESRR. Prvo leto porabe RRF sredstev je 2020.

\*projekcije NRP. \*\*projekcije Bruegel.

Vir: EK, Bruegel, MF, preračuni FS.

Slika 2: Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih in kohezijskega sklada



\* dejanska realizacija v prvih osmih mesecih leta, \*\* podatki iz sprejetih proračunov (brez sprememb in rebalansov), razen za 2022 Predlog proračuna.

Vir: MF, preračuni FS.

proticiklične politike in kot orodje za doseganje srednjeročnih strateških ciljev EU. Prvi cilj zahteva hitrost ukrepanja, drugi pa preudarno zastavljene ukrepe.

**Učinkovita in hitra poraba razpoložljivih evropskih sredstev bo predstavljala precejšnji izziv, saj so bila kohezijska sredstva v Sloveniji v preteklosti pomanjkljivo načrtovana ter počasi in razdrobljeno porabljena.** Načrtovanje evropskih sredstev v proračunskih dokumentih predstavlja enega glavnih virov za odstopanja realizacije odhodkov od projekcij.<sup>7</sup> Dejanska realizacija projekcij kohezijskih sredstev v državnih proračunih je bila v obdobju 2007–2019 v povprečju manj kot 60-odstotna. Do 30. 6. 2020 je bila izplačana le okoli polovica potrjenih operacij kohezijske politike v okviru večletnega finančnega okvira 2014–2020 oziroma le okoli 40 % vseh razpoložljivih sredstev.<sup>8</sup> Tako je poraba v zadnjem finančnem okviru še počasnejša kot v okviru 2007–2013 (glej Sliko 1), kar je sicer značilno za celotno EU. Poleg počasnosti je za porabo kohezijskih sredstev značilna tudi precejšnja razdrobljenost sredstev. V trenutnem finančnem okviru se namreč izvaja več kot 5.600 različnih projektov, od tega jih je le okoli tretjina investicijskih. Tudi razdrobljenost projektov lahko v veliki meri vpliva na učinkovitost investicij (glej Okvir 2.4)

**Tabela: Pregled razpoložljivih EU sredstev (v mio EUR)**

<b>Sklad naslednja generacija EU (NextGenEU)</b>	<b>5.691</b>
-mehanizem za okrevanje in odpornost (RRF) - nepovratna sredstva	1.589
-mehanizem za okrevanje in odpornost (RRF) - posojila	3.593
-React EU - nepovratna sredstva	312
-Sklad za pravičen prehod - nepovratna sredstva	129
-razvoj podeželja - nepovratna sredstva	68
<b>Instrument za začasno podporo zmanjševanju tveganj za brezposelnost (SURE) - posojila</b>	<b>1.100</b>
<b>Finančni okvir 2021-2027</b>	<b>4.622</b>
-kohezijska sredstva	2.974
-od tega Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	1.365
-od tega Evropski socialni sklad (ESS)	645
-od tega Kohezijski sklad (KS)	834
-od tega instrument za povezovanje Evrope (CEF)	130
-naravni viri in okolje	1.648
<b>Finančni okvir 2014-2020*</b>	<b>1.856</b>
-kohezijska sredstva	1.856
-od tega Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	963
-od tega Evropski socialni sklad (ESS)	367
-od tega Kohezijski sklad (KS)	526
-od tega zaposlovanje mladih (YEI)	1
<b>Skupaj</b>	<b>13.269</b>
<b>-od tega posojila</b>	<b>4.693</b>

*Vir: EK, SVRK. Opomba: \*stanje še razpoložljivih kohezijskih sredstev 30. 6. 2020.*

<sup>1</sup> Fiskalni svet je oceno o razpoložljivih evropskih sredstvih pripravil na osnovi javno dostopnih informacij EK in slovenske vlade. Pri tem je skladno s sedmim odstavkom 10. člena ZFisP, po katerem morajo vse institucionalne enote sektorja država Fiskalnemu svetu zagotavljati vse informacije, podatke in analize, s katerimi razpolagajo in ki jih Fiskalni svet potrebuje za izvrševanje svojih nalog, za natančne ocene zaprosil SVRK z dopisom dne 24. 9. 2020, na katerega nismo dobili odgovora.

<sup>2</sup> EK je do konca septembra odobrila 16 državam članicam posojila v okviru SURE v vrednosti 87,4 mrd EUR. Dosegljivo na [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en).

<sup>3</sup> Bruegel (2019). What drives national implementation of EU policy recommendations?,

<sup>4</sup> Evropska komisija (2020). EC Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Slovenia.

<sup>5</sup> Evropsko računsko sodišče (2018). Posebno poročilo: Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate, september 2018.

<sup>6</sup> Wolff, G.B. (2020). Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail. Bruegel. Razpoložljivo na <https://www.bruegel.org/2020/09/without-good-governance-the-eu-borrowing-mechanism-to-boost-the-recovery-could-fail/>.

<sup>7</sup> Več o tem glej Fiskalni svet (2020). Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016-2019,

<sup>8</sup> SVRK (2020). Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje od januarja 2014 do junija 2020.



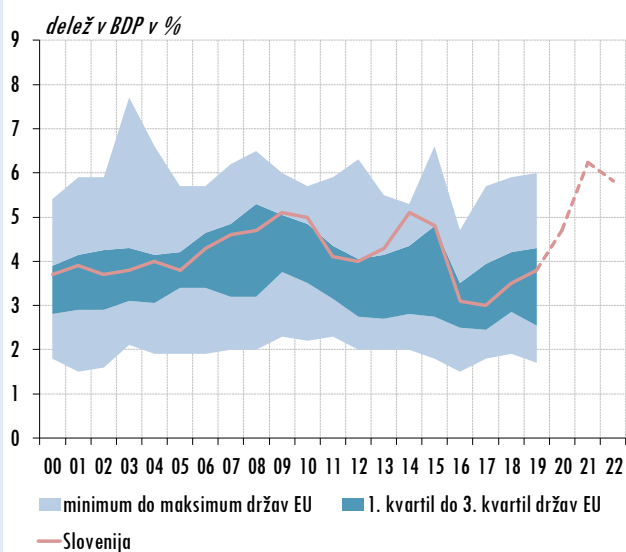
## Okvir 2.4: Upravljanje in učinkovitost investicij države

**Investicije države so pomembna komponenta proračuna, njihova makroekonomska vloga pa je večplastna.** Predstavljajo lahko učinkovito proticiklično orodje fiskalne politike, saj lahko nadomeščajo povpraševanje zasebnega sektorja, sploh ko to zastane zaradi npr. povečane negotovosti v gospodarstvu. Multiplikativni učinek investicij je sicer odvisen od velikega števila dejavnikov, predvsem pa od makroekonomskih razmer (multiplikatorji naj bi bili večji v kriznih razmerah in v okolju nizkih obrestnih mer)<sup>1</sup> ter od strukture in kakovosti investicij. Hkrati lahko investicije države s krepitvijo ponudbene strani gospodarstva preko izboljšane infrastrukture ali vlaganj v raziskave in razvoj vplivajo tudi na produktivnost in s tem oblikovanje dolgoročnega gospodarskega potenciala oziroma na večjo odpornost javnih financ v prihodnjih krizah.

**Glede na predlagane proračunske dokumente naj bi se investicije sektorja država v prihodnjih letih občutno povečale v okviru spodbujanja povpraševanja ob izhodu iz krize, spodbujene z epidemijo COVID-19.** Delež investicij države v BDP je v Sloveniji primerljiv z državami EU, v povprečju 2000–2019 je bil med višjimi. Najvišji delež investicij v zadnjih dvajsetih letih je sovpadel s spodbujevalno fiskalno politiko tik pred in ob globalni finančni in gospodarski krizi ter s pospešenim črpanjem sredstev ob koncu predhodne finančne perspektive EU v letih 2014 in 2015. Investicije, zlasti tiste, ki naj bi krepile tudi srednje- in dolgoročni gospodarski potencial, naj bi bile v veliki meri financirane iz novih instrumentov EU (glej Okvir 2.3).<sup>2</sup> Ob visokem obsegu investicij, katerih delež v BDP naj bi predvidoma občutno presegel dolgoletno povprečje oziroma dosegel dosedanje najvišje ravni v EU, bo nujno zagotoviti njihovo učinkovitost. To bo še posebej pomembno za možnost delovanja fiskalne politike v razmerah, ko se bo njen manevrski prostor skrčil in ko bo javni dolg precej višji kot pred krizo.

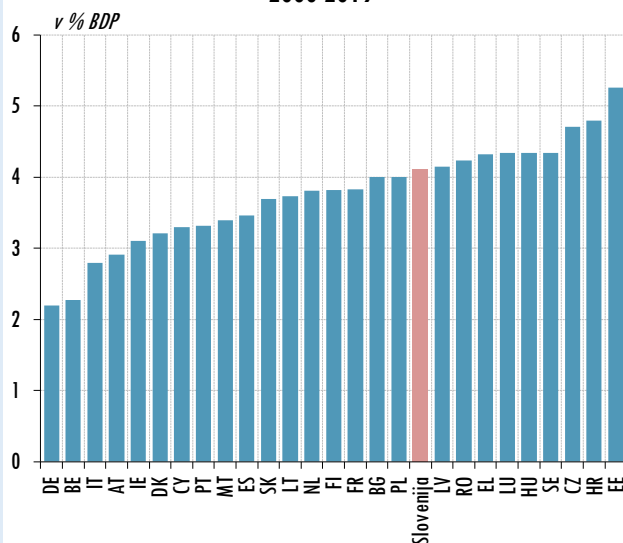
**Učinkovitost investicij je v veliki meri odvisna od njihovega upravljanja.** Izkušnje kažejo, da je upravljanje državnih investicij v veliko primerih – ti niso omejeni zgolj na manj razvite države – neustrezno in znižuje njihovo učinkovitost. Mednarodne primerjave<sup>3</sup> kažejo, da so investicije države v infrastrukturo na področju transporta za med eno petino do eno polovico, investicije v infrastrukturo na področju energetike pa v povprečju za dve tretjini dražje od izvirnih načrtov, podobne pa so tudi časovne zamude pri dokončanju teh projektov.<sup>4</sup> Velikokrat pride tudi do neupravičenosti izvedbe investicij, npr. zaradi manjšega povpraševanja po storitvah od tistega, ki je bilo predpostavljeno ob načrtovanju investicije.<sup>5</sup> Simulacije v Schwartz et al. (2020) kažejo tudi, da lahko slabo upravljane javne investicije izkažejo celo negativni multiplikator, povečajo dolg države ter hkrati izrinjajo investicije zasebnega sektorja. Navedeno velja tako za razvite in še v večji meri za manj razvite

Slika 1: Investicije sektorja država



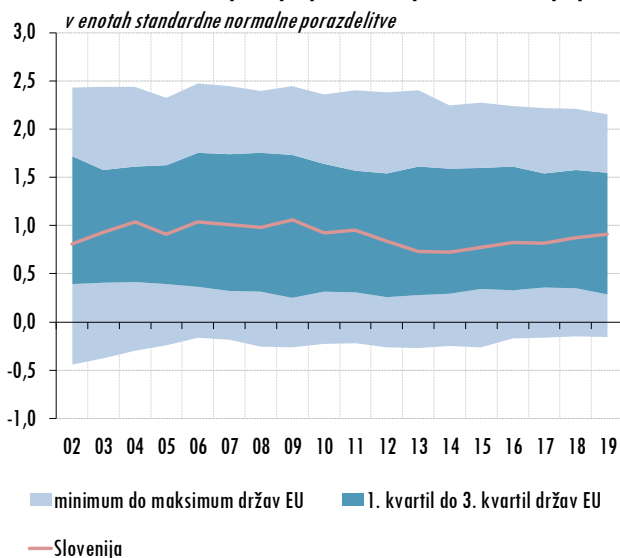
Vir: Eurostat, MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 2: Investicije sektorja država v obdobju v povprečju 2000-2019



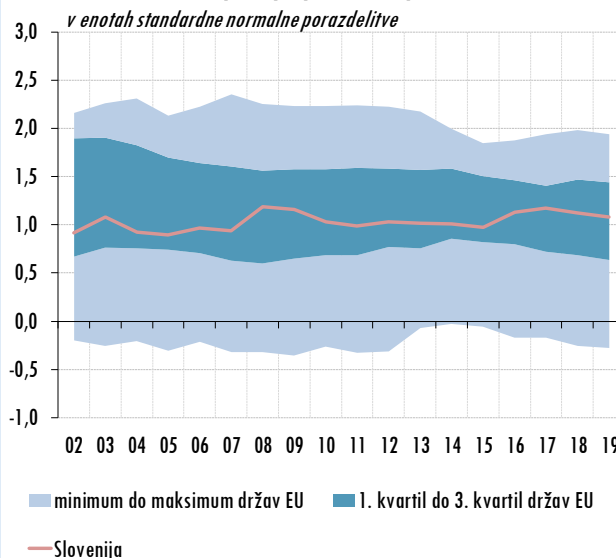
Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 3: Kazalniki upravljanja institucij - nadzor korupcije



Vir: WB, preračuni FS.

Slika 4: Kazalniki upravljanja institucij - učinkovitost vlade



Vir: WB, preračuni FS.

države. Slabo upravljanje investicij naj bi bilo tudi eden od pomembnih razlogov za večji padec BDP ob izbruhu epidemije COVID-19 v nekaterih državah EU.<sup>6</sup> Zato naj bi bila sredstva iz RRF v veliki meri porabljena tudi za izboljšanje kakovosti upravljanja v teh državah.<sup>7</sup>

**Kakovost upravljanja investicij države je ključno povezana z institucionalnim okvirom oziroma z načrtovanjem, razpršenostjo investicij in nadzorom investicijskih projektov.** Pomen kakovostnega upravljanja investicij se odraža v mnogih pobudah mednarodnih povezav in institucij za oblikovanje pravil oziroma dobrih praks na tem področju. Mednje sodijo npr. G20 (t. i. načela kakovostnih infrastrukturnih investicij – Quality Infrastructure Investments – QII), OECD (t. i. načela »Getting Infrastructure Right«) ali IMF (ocena upravljanja javnih investicij – Public Investment Management Assessment). Sodelovanje v navedenih pobudah lahko pripomore k prepoznavanju pomanjkljivosti na področju upravljanja investicij in tako spodbuja k izboljšavam na tem področju.<sup>8</sup>

**Izbira investicijskih projektov mora biti zato ekonomsko upravičena, temeljiti mora na jasnih kriterijih, biti neodvisna od političnih dejavnikov in skladna z dejanskimi potrebami ter s sposobnostjo njihove absorpcije.** Učinkovitost investicijskih projektov je v veliki meri povezana tudi s sposobnostjo koordiniranega delovanja organov, ki odločajo o njihovi ustreznosti, npr. z vidika prostorske ali okoljske zakonodaje. V primeru hitrega in obsežnega povečanja investicij se je potrebno zavedati tudi omejitve na ponudbeni strani, npr. na trgu dela. Načrtovanje investicijskih izdatkov v proračunskih dokumentih je običajno preveč optimistično, kar je značilno tudi za Slovenijo in je bilo dostikrat v pomembni meri povezano z odstopanji pričakovanih prilivov iz skladov EU (glej Okvir 2.3). Pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem investicijskih projektov se velikokrat odrazi v povečani možnosti koruptivnih dejanj, za katera se verjetnost še posebej poveča v razmerah hitrega povečevanja števila in obsega investicijskih projektov. Poleg tega so stroški projektov, ki so financirani z nepovratnimi sredstvi običajno višji od projektov, financiranih s posojili. K preprečevanju tovrstnih primerov lahko v veliki meri prispevajo transparentnost v vseh fazah projekta, vključno z učinkovitim sistemom javnih naročil, sprotnim revizijskim nadzorom projektov s strani neodvisnih strokovnih organov ter strogo izvajanje kazenskih sankcij.<sup>9</sup> Podatki Svetovne banke (npr. Worldwide Governance Indicators ali Doing Business Survey) kažejo, da ima Slovenija v mednarodni primerjavi kljub trendu izboljševanja na nekaterih področjih še precej prostora za zmanjšanje zaostanka oziroma za približanje najboljšim praksam pri zaviralnih dejavnikih učinkovitosti investicij.

<sup>1</sup> Glej npr. Auerbach, A.J in Y. Gorodnichenko (2011). Fiscal multipliers in recession and expansion. NBER Working Paper 17447 in Buffie E. et al. (2012). Public Investment, Growth and Debt Sustainability: Putting the Pieces Together. IMF Working Paper 12/144.

<sup>2</sup> Obsežne investicije za izhod iz krize ter za obnovev in rast dolgoročnega gospodarskega potenciala podpira tudi IMF (glej: IMF (2020). Fiscal Monitor: Policies for the Recovery), ki pa hkrati opozarja na mnoge pasti hitrega povečanja investicij in na nujnost preudarnega odločanja o investicijah, tudi glede na različne faze krize oziroma izhoda iz krize.

<sup>3</sup> Schwartz et al. (uredniki) (2020). Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment.

<sup>4</sup> Anketa v analizi IMF kaže, da so prav zamude in višji stroški glavna dejavnika tveganj pri investicijah v infrastrukturo v državah srednje in vzhodne Evrope. Glej Ari et al. (2020). Infrastructure in Central, Eastern and Southeastern Europe: Benchmarking, Macroeconomic Impact and Policy Issues.

<sup>5</sup> Npr. analiza upravičenost investicij v prometno infrastrukturo, ki jo je pripravil španski fiskalni svet ARef (2020). Spending Review 2019/2020 — Transport infrastructures. Dosegljivo na <https://www.airef.es/en/spending-review-study-2-transport-infrastructure/>.

<sup>6</sup> Npr. Sapir, A. (2020). Why has Covid-19 hit different European Union economies so differently? Policy Contribution. Issue No. 18. Bruegel.

<sup>7</sup> Npr. Wolff, G.B. (2020). Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail. Bruegel. Razpoložljivo na <https://www.bruegel.org/2020/09/without-good-governance-the-eu-borrowing-mechanism-to-boost-the-recovery-could-fail/>

<sup>8</sup> Po podatkih IMF naj bi ta pripravljala oceno kakovosti upravljanja javnih investicij v Sloveniji. Dosegljivo na <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/#1>.

<sup>9</sup> IMF (2019). Fiscal Monitor, Chapter 2: Curbing Corruption.

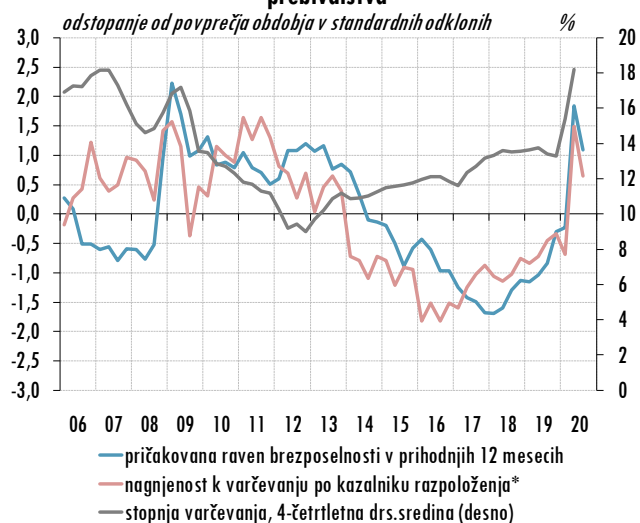
### 3. Tveganja za uresničitev makroekonomskega in javnofinančnega scenarija

#### Ključne ugotovitve

- Projekcije makroekonomskih in javnofinančnih gibanj so tveganjem izpostavljene predvsem zaradi negotovosti glede epidemioloških razmer in s tem povezanih ukrepov ekonomske politike.
- Fiskalni svet ocenjuje, da v primeru makroekonomskih projekcij prevladujejo negativna tveganja, v primeru javnofinančnih projekcij pa so tveganja nekoliko bolj uravnotežena.
- Negativna tveganja javnofinančnih projekcij, povezana z makroekonomskimi tveganji in morebitnimi nadaljnjimi ukrepi za omejevanje posledic epidemije, so v precejšnji meri uravnotežena s predpostavko o obsežnem in hitrem povečanju zlasti investicijskih, a tudi drugih izdatkov sektorja država.
- Z vidika negotovosti glede epidemioloških razmer so sredstva na strani izdatkov, ki so v Predlogu proračunov predvidena predvsem v postavki rezerve upravičena, a je pri njihovi dejanski porabi potrebno nameniti posebno pozornost upravičenosti.
- Pregled tveganj kaže tudi, da se mora ekonomska politika v trenutnih razmerah izogibati strukturnim ukrepom, ki bi na srednji rok slabšali položaj javnih financ.
- Tveganja ponazarjamo s scenariji, ki tudi v primeru zgolj kratkoročnega odstopanja od predpostavk osnovnega scenarija nakazujejo širok razpon možnega razvoja dinamike makroekonomskih in javnofinančnih agregatov.

**Pri makroekonomskem scenariju, na katerem temeljijo projekcije Predloga proračunov, prevladujejo po oceni Fiskalnega sveta negativna tveganja.** Neposredna tveganja, ki se nanašajo na epidemijo COVID-19, so povezana s posledicami ukrepov za njeno zajezitev. Morebitno dodatno

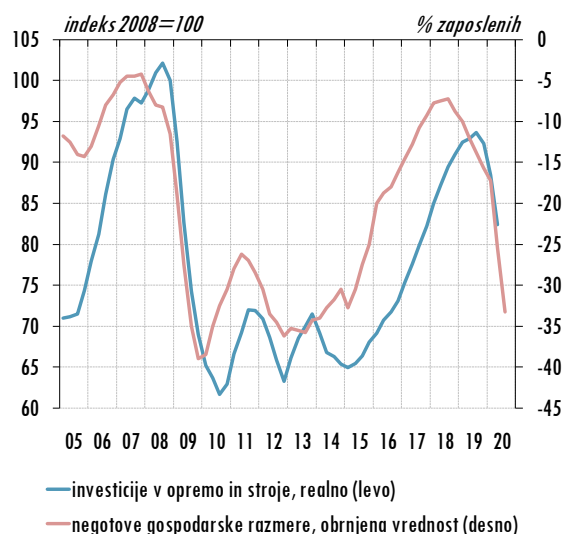
**Slika 3.1: Kazalnika pričakovane brezposelnosti in varčevanja prebivalstva**



\*razlika med kazalnikom varčevanje v prihodnjih 12 mesecih in finančno stanje v gospodinjstvu v prihodnjih 12 mesecih.

Vir: SURS, preračuni FS.

**Slika 3.2: Investicije v opremo in stroje ter negotovost**



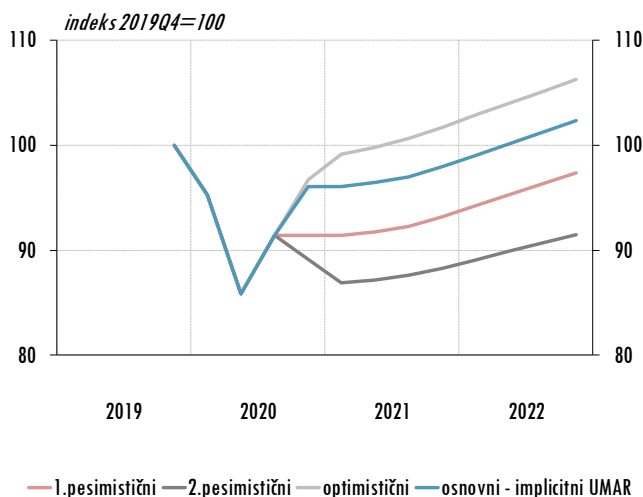
Opomba: Desezonirani podatki, 4-četrletna drseča sredina.

Vir: SURS, preračuni FS.

stopnjevanje teh ukrepov bi omejilo gospodarsko aktivnost, po izkušnjah iz prvega vala krize predvsem v storitvenem sektorju. Posredna tveganja, povezana z epidemijo, pa se nanašajo na negotovosti, ki spreminjajo obnašanje ekonomskih subjektov in po ocenah v največji meri vplivajo na investicije zasebnega sektorja.<sup>17</sup> Povečana negotovost bi se lahko med drugim odražala tudi v nadaljnji visoki stopnji varčevanja zasebnega sektorja, ki ga v sektorju gospodinjstev spodbujajo tudi omejitve povpraševanja po nekaterih pomembnih segmentih njihove porabe (npr. potovanja). V mednarodnem okolju poleg tveganj, povezanih z epidemijo, prevladujejo tveganja, ki so obstajala že pred njenim izbruhom, a so se v zadnjem letu dodatno poglobljala. Mednje sodijo predvsem negotovosti glede načina izstopa Združenega kraljestva iz EU ter napetosti v mednarodni trgovini, predvsem tiste povezane z morebitnim dodatnim zaostrovanjem trgovinskih odnosov med ZDA in Kitajsko. Napovedi gospodarske rasti v najpomembnejših trgovinskih partnericah so se po začetku sproščanja omejitvenih ukrepov sicer izboljševale, vendar izboljševanje razmer in pričakovanj v začetku jeseni ob slabšanju epidemioloških razmer izgublja zagon. To bi lahko vplivalo tudi na počasnejše okrevanje povpraševanja iz slovenskih trgovinskih partneric.

**Visoka prepoznana tveganja so podlaga odločitvi za izdelavo dodatnih makroekonomskih scenarijev.** Scenariji, ki smo jih pripravili, se razlikujejo predvsem v predpostavki o dinamiki gospodarskih gibanj ob prehodu iz leta 2020 v leto 2021,<sup>18</sup> v nadaljevanju obdobja pa se tekoča dinamika predpostavkam iz osnovnega scenarija ustrezno prilagodi. Glede na osnovni makroekonomski scenarij, ki ga predstavlja jesenska napoved UMAR, smo oblikovali en optimistični in dva pesimistična scenarija. Ker smo posebno pozornost v luči trenutnih epidemioloških gibanj posvetili gospodarskim dogajanjem ob koncu 2020 in v začetku 2021, smo jesensko napoved UMAR za leta 2020–2022 z upoštevanjem realizacije v prvi polovici leta 2020 pretvorili v implicitne četrletne stopnje rasti BDP.<sup>19</sup> V vseh scenarijih smo predpostavili visoko četrletno rast v tretjem četrletju 2020,

Slika 3.3: Scenariji BDP



Vir: SURS, preračuni FS.

<sup>17</sup> Glej ECB Economic Bulletin (2020). The impact of the recent spike in uncertainty on economic activity in the euro area. Issue 6/2020.

<sup>18</sup> S tem želimo med drugim nakazati dejstvo, da so že kratkoročne gospodarske napovedi predvsem zaradi nepredvidljivih epidemioloških gibanj in tudi s tem povezanih negotovosti v delovanju gospodarskih subjektov, zelo otežene. Scenariji so poleg tega zgolj tehnični in močno poenostavljeni prikaz odziva omejenega nabora makroekonomskih in javnofinančnih agregatov in jih ne gre privzemati kot napoved oziroma najbolj verjeten razvoj dogodkov.

<sup>19</sup> V vseh prikazanih simulacijah upoštevamo BDP v stalnih cenah.

**Tabela 3.1: Scenariji letna rast BDP**

	2019	2020	2021	2022
osnovni - napoved UMAR	2,8	-6,7	5,1	3,7
1.pesimistični	2,8	-7,9	1,3	3,2
2.pesimistični	2,8	-8,4	-3,2	3,0
optimistični	2,8	-6,5	8,7	4,0

Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

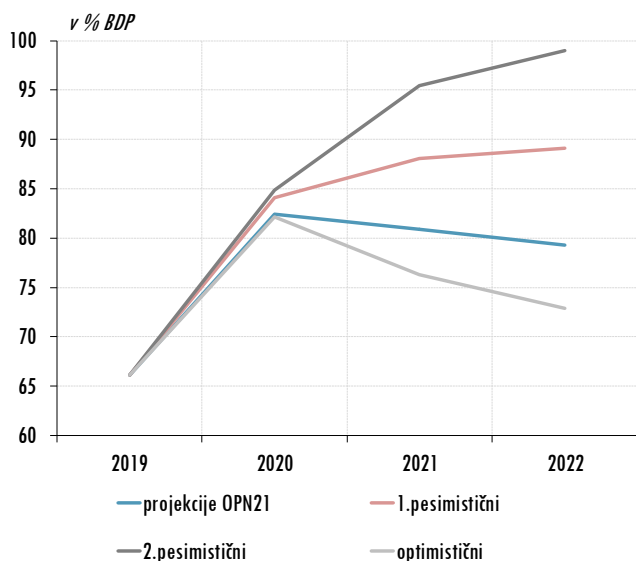
ki nadomesti približno tretjino upada aktivnosti v prvih dveh četrletjih in vpliva na prenos dinamike rasti v leto 2021. V manj pesimističnem scenariju smo predpostavili, da se četrletni BDP v nasprotju z visoko implicitno predpostavljeno rastjo v osnovnem scenariju v zadnjem četrletju 2020 in v prvem četrletju 2021 ne spremeni. V bolj pesimističnem scenariju smo uporabili dodatno predpostavko, da v navedenih dveh četrletjih aktivnost pade za polovico realiziranega padca BDP v prvem četrletju 2020.<sup>20</sup> Optimistični scenarij je pripravljen ob predpostavki hitrega obvladanja epidemiološke slike, odpravi omejitev ter posledično povečanju zaupanja potrošnikov in gospodarstva že ob prehodu iz leta 2020 v leto 2021.

**Scenariji nakazujejo prevladujočo možnost počasnejše rasti BDP predvsem v letu 2021.** Zaradi osredotočenosti na kratkoročen razvoj dogodkov ob koncu leta 2020 in začetku leta 2021 so razlike med posameznimi scenariji največje za leto 2021, v katerem znaša razpon odstopanja rasti BDP med optimističnim in bolj pesimističnim scenarijem okoli 12 o. t. V osnovnem scenariju UMAR doseže BDP, izražen v stalnih cenah, raven iz obdobja pred krizo (zadnje četrletje 2019) v sredini 2022. Medtem predkrizne ravni BDP v letu 2022 ne bi dosegel v nobenem od obeh pesimističnih scenarijev, v optimističnem scenariju pa bi bila ta raven dosežena že v sredini leta 2021. Hkrati lahko ugotovimo, da bi BDP v stalnih cenah v vseh navedenih scenarijih v letu 2022 zaostajal za ravni, ki bi jo v tem letu dosegel ob rasti, ki je bila za obdobje 2020–2022 predvidena pred krizo (jesenska napoved UMAR iz leta 2019): v osnovnem scenariju za okoli 6 %, v optimističnem za dobra 2 %, v pesimističnih scenarijih pa kar za 10 % oziroma 15 %. Toliko znaša torej ocena izgubljenega BDP v navedenem obdobju.

**Tveganja glede uresničitve javnofinančnega scenarija so večplastna in nekoliko bolj uravnotežena od makroekonomskega scenarija.** Podobno kot pri makroekonomskih tveganjih so povezana predvsem z morebitnimi dodatnimi ukrepi za preprečevanje epidemije in so hkrati odvisna od makroekonomskih pogojev. Zanimariti ne gre tudi že sprejetih in morebitnih dodatnih diskrecijskih ukrepov ekonomske politike, ki z epidemijo niso povezana niti neposredno niti posredno. Simulacije na podlagi različnih makroekonomskih scenarijev nakazujejo širok možen razpon vrednosti javnofinančnih agregatov ob koncu opazovanega obdobja. Obstajajo pa tudi pozitivna tveganja za uresničitev osnovnega javnofinančnega scenarija. Poleg z ugodnejšimi makroekonomskimi gibanji so povezana tudi z večjimi prihodki sektorja država na podlagi višjih makroekonomskih osnov, ki izhajajo iz revizije podatkov nacionalnih računov (glej Okvir 1.1) in z ugodnejšo realizacijo od predvidene s spremembo okvira iz septembra 2020 ob sprejemanju rebalansa državnega proračuna za leto 2020 (glej Poglavlje 2.1). Pozitivna tveganja za uresničitev predvidenega salda v osnovnem javnofinančnem scenariju se nanašajo tudi na predvidene obsežne investicije sektorja država, kjer se dvomi o dejanskem črpanju EU sredstev in o predvideni hitri izvedbi projektov porajajo na podlagi dosedanjih

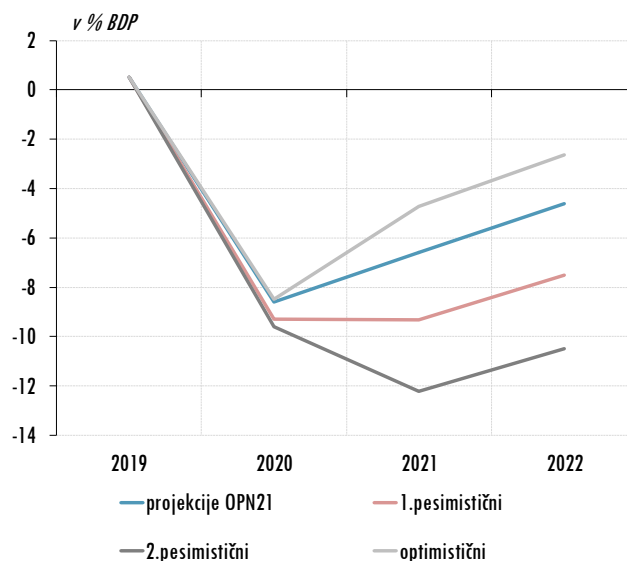
<sup>20</sup> Analize kažejo, da naj bi en dan izpada BDP v času omejitev v prvem valu epidemije znašal okoli 60 mio EUR (analiza strokovnih služb Banke Slovenije, dostopna na <https://www.bsi.si/mediji/1478/slovensko-gospodarstvo-bo-v-boju-s-koronavirusom-placalo-visoko-ceno>).

Slika 3.4: Scenariji za dolg sektorja država



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 3.5: Scenariji za saldo sektorja država



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

izkušeni s proračunskim načrtovanjem ter absorpcijsko sposobnostjo administracije in omejitvenih dejavnikov na ponudbeni strani (glej Okvira 2.3 in 2.4).<sup>21</sup>

**Previdena velikost ukrepov za preprečevanje epidemije v proračunskih dokumentih je izpostavljena visokim negotovostim.** V Predlogu proračunov se to izkazuje z razmeroma visokim oblikovanjem rezerve, čeprav so visoka sredstva za nadaljnje ukrepanje v zvezi s preprečevanjem oziroma omejevanjem posledic epidemije do določene mere že vključena tudi v ostale proračunske postavke. Ocenjujemo, da so z višino rezerv povezana tveganja za javnofinančni položaj visoka zaradi negotovosti glede nadaljnjega razvoja epidemije. Ob ugodnejši epidemiološki sliki se rezerve državnega proračuna ne bi uporabile, s čimer se iz tega naslova predvideni odhodki državnega proračuna ne bi udeležili. Sredstva, predvidena v rezervah in v ostalih proračunskih postavkah, pa bi nasprotno lahko zadostovala za pokrivanje morebitnih dodatnih stroškov povezanih z epidemijo. Izjemo bi pri tem predstavljal primer, če bi se epidemija znova močneje stopnjevala in s tem povezano tudi zaostrovali zajezitveni ukrepi, pri čemer bi se poslabšali tudi ciklično pogojeni prihodki.

**Realizacija tveganj glede dinamike gospodarske rasti ob prehodu iz 2020 in 2021 bi lahko občutno vplivala tudi na javnofinančne rezultate v prihodnjih letih.** Na podlagi prikaznih makroekonomskih scenarijev smo simulirali agregatna gibanja v javnih financah. Poudarjamo, da v simulacijah ni vključen verjetni diskrecijski odziv fiskalne politike, ki bi sledil predpostavljenim šokom gospodarske aktivnosti. Ob udeležanju pesimističnih makroekonomskih scenarijev bi se poslabšali tudi javnofinančni rezultati,<sup>22</sup> saj bi npr. dolg sektorja država v bolj pesimističnem scenariju v letu 2022 lahko dosegel raven 100 % BDP. Medtem ko bi se delež dolga sektorja država večal tudi v manj pesimističnem scenariju, bi se pričel v optimističnem scenariju ob hitrejši gospodarski rasti nižati hitreje kot je predvideno v osnovnem scenariju in bi v letu 2022 znašal le nekaj nad 70 % BDP.

<sup>21</sup> Kljub temu je pri tem potrebno upoštevati tudi dejstvo, da naj bi bile glede na Predlog okvira pri načrtovanju sredstev evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 upoštevane vsaj za 20 % višje pravice porabe od obstoječih, kar lahko nakazuje na delno precenjenost investicij v proračunskih dokumentih.

<sup>22</sup> V simulacijah ni vključen verjetni diskrecijski odziv fiskalne politike, ki bi sledil takšnim šokom gospodarske aktivnosti. Simulacije so bile pripravljene z uporabo enostavnega modela, ki omogoča simulacijo vpliva različnih predpostavk o gospodarski rasti na javne finance in učinkov fiskalne politike na gospodarsko rast. Gospodarska aktivnost v tem modelu vpliva na javne finance preko avtomatskih stabilizatorjev, fiskalna politika pa na gospodarsko aktivnost povratno preko multiplikatorjev. Fiskalni svet navedeni model redno uporablja v prikazih tveganj spremenjenih makroekonomskih okoliščin. Za podrobnejšo razlago uporabljenega modela glej: [http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR\\_Sept2012.pdf](http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf) (Priloga B).

**Ob navedenih tveganjih, ki so neposredno ali posredno povezana z epidemijo COVID-19, je potrebno opozoriti tudi na javnofinančna tveganja, ki izhajajo iz drugih diskrecijskih odločitev ekonomske politike.** Med takšne odločitve, ki lahko vplivajo na javnofinančne rezultate, lahko prištevamo nedavno odločitev o liberalizaciji cen pogonskih goriv ali odločitev o prepovedi poslovanja trgovin ob nedeljah. Oboje bi lahko vsaj kratkoročno zmanjšalo davčne prilive. Dodatno vsaj kratkoročno tveganje na strani prihodkov bi lahko predstavljala realizacija predlaganih davčnih sprememb v smeri nižjih davkov, višjih olajšav in zamejitev plačevanja davkov. Tveganje na odhodkovni strani proračunov predstavljajo predvsem pobude za spremembo enotnega plačnega sistema oziroma izvzetje določenih poklicnih skupin iz tega sistema, kar bi lahko pomenilo pritisk na večje izdatke sektorja država. Ob takšnih in podobnih zahtevah, tudi na področju višanja socialnih transferov, in ob dejstvu, da se politični cikel trenutno že nahaja v zreli fazi, si je predvsem treba prizadevati za iskanje rešitev, ki težav ne bodo reševale zgolj kratkoročno, temveč sistemsko, in bodo tudi dolgoročno javnofinančno vzdržne.



## 4. Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil

### Ključne ugotovitve

- Fiskalni svet je marca 2020 ocenil, da je z razglasitvijo epidemije izpolnjen z ZFisP določen pogoj za uveljavljanje izjemnih okoliščin, ki omogočajo začasno odstopanje od fiskalnih pravil, a hkrati ne smejo ogroziti srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.
- Na zaprosilo vlade Fiskalni svet ugotavlja, da so v Zakonu o fiskalnem pravilu določeni pogoji, ki omogočajo uveljavitev izjemnih okoliščin, glede na razpoložljive podatke v času priprave te ocene letos in prihodnje leto izpolnjeni, medtem ko za leto 2022 trenutno tega ni možno nedvoumno potrditi.
- Fiskalna politika naj bi postala v letu 2021 glede na trenutno znane podatke proticiklično ekspanzivna, kar je v danih razmerah ustrezno, v letu 2022 pa naj bi bila razmeroma nevtralna.
- Na to kaže tudi ocena ustreznosti najvišjega dovoljenega obsega izdatkov sektorja država, ki je odvisen od cikličnega položaja in ki ne vključuje enkratnih izdatkov, povezanih z epidemijo. Izdatki sektorja država bi bili ob upoštevanju domačega fiskalnega pravila predvsem zaradi visoke ravni v letu 2021 previsoki tudi v letu 2022.

### 4.1 Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin

**Fiskalni svet ugotavlja, da sta glede na znane podatke in razpoložljive napovedi v času izdelave tokratne ocene izpolnjena oba pogoja, ki po 12. členu ZFisP omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.** V letu 2021 naj bi bil izpolnjen vsaj eden od obeh zakonsko določenih pogojev, medtem ko tega za leto 2022 trenutno ni mogoče nedvoumno ugotoviti. Te ugotovitve niso statične, temveč so odvisne od danih okoliščin in razpoložljivim napovedim, zato so izpostavljene negotovostim in se lahko v prihodnje še spremenijo.

**Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil,<sup>23</sup> da predstavlja razglasitev epidemije neobičajni dogodek, ki po 12. členu ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.**<sup>24</sup> Fiskalni svet glede na epidemiološke razmere ocenjuje, da pogoji za uveljavitev izjemnih okoliščin v času priprave te ocene še veljajo. Hkrati ugotavlja, da je vlada, ki jo k ugotovitvi nastanka izjemnih okoliščin na podlagi ocene Fiskalnega sveta zavezuje drugi odstavek 12. člena ZFisP, navedeno oceno Fiskalnega sveta iz marca že uporabila v svojih dokumentih, sicer pa nastanka izjemnih okoliščin na podlagi ocene Fiskalnega sveta formalno še ni ugotovila.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Dosegljivo na [http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP\\_marec2020.pdf](http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf)

<sup>24</sup> 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. Zadnji razpoložljivi podatki povezave neodvisnih fiskalnih institucij v EU, katere član je tudi Fiskalni svet, kažejo, da so bile do konca maja 2020 izjemne okoliščine, ki omogočajo odstopanje od nacionalnih fiskalnih pravil, ugotovljene v 19 od 25 članic povezave. Glej [https://www.euifis.eu/download/european\\_fiscal\\_monitor\\_special\\_updatevol2\\_01.pdf](https://www.euifis.eu/download/european_fiscal_monitor_special_updatevol2_01.pdf) (str. 1).

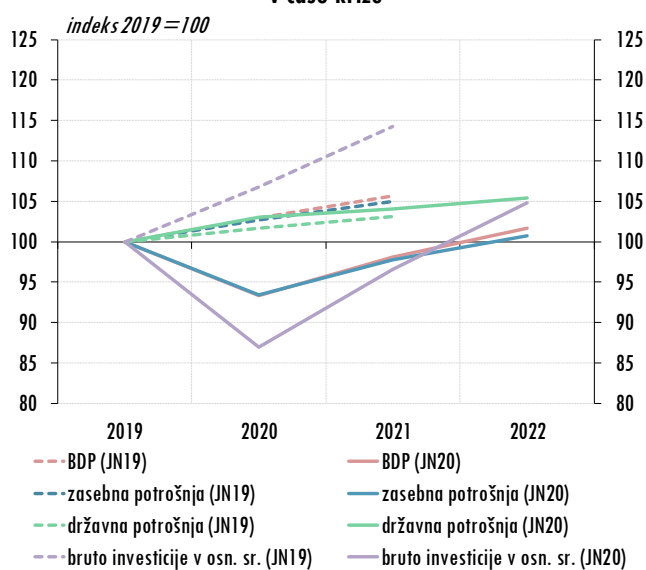
<sup>25</sup> <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/evropski-semester/Program-stabilnosti-2020.pdf>

**Zaprosilo vlade za oceno nastanka izjemnih okoliščin, ki ga je podala konec septembra 2020, termnsko ni skladno s pripravo ocene proračunov, ki jo mora izdelati Fiskalni svet.** Zakonodaja sicer ne predpisuje časovne umestitve ocene nastanka izjemnih okoliščin v postopek priprave proračunov. Kljub temu Fiskalni svet ugotavlja, da je vlada za oceno zaprosila hkrati oziroma šele ob predložitvi proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022, katerih skladnost s fiskalnimi pravili ugotavlja Fiskalni svet. Pri tem bi morale biti že usmeritve v proračunskih dokumentih odvisne od same ocene glede morebitnega nastanka oziroma obstoja izjemnih okoliščin v obdobju, na katerega se nanašajo proračunski dokumenti.

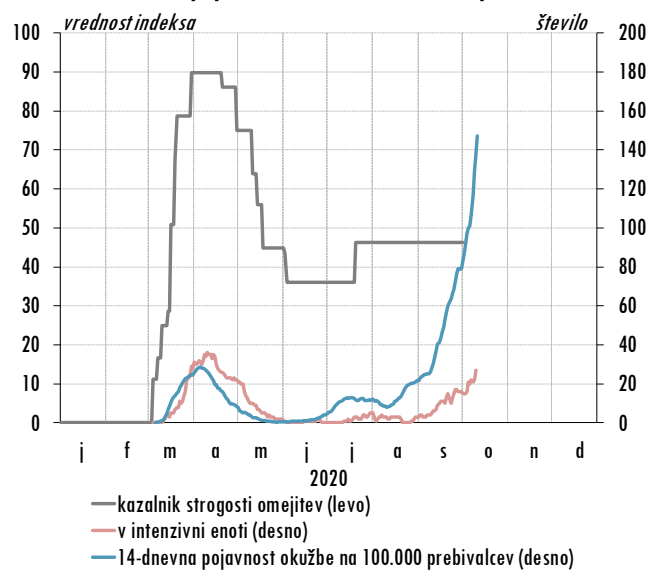
**ZFisP navaja dva pogoja za obstoj izjemnih okoliščin, ki omogoča začasno odstopanje od srednjeročne uravnoveženosti, če to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti, ki pa nista določena natančno.** Glede na prvi odstavek 12. člena ZFisP je odstopanje mogoče le (i.) v obdobjih resnega gospodarskega upada ali (ii.) v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, kot to opredeljuje Pakt za stabilnost in rast. ZFisP pa ne določa kriterijev, na podlagi katerih se ugotavlja, ali je gospodarski upad resen oziroma kako velik mora biti učinek neobičajnega dogodka, da ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država.<sup>26</sup> Zato Fiskalni svet pri svoji oceni uporablja kriterije za določitev ustreznosti pogojev, ki po našem mnenju najbolj odražajo zahteve iz ZFisP.

**Trenutno razpoložljivi podatki in napovedi kažejo, da bi lahko bili pogoji, ki omogočajo uveljavljanje izjemnih okoliščin letos in prihodnje leto izpolnjeni, medtem ko za leto 2022 tega trenutno ni možno nedvoumno potrditi.** Glede na (a) visok upad gospodarske aktivnosti v prvi polovici leta 2020, ki je po trenutno razpoložljivih podatkih medletno znašal okoli 8 %, na četrletni ravni pa je BDP v drugem četrletju 2020 upadel za skoraj 10 % in (b) ob upoštevanju dejstva, da bo predkrizna raven BDP v stalnih cenah (iz 4. četrletja 2019) po izračunih Fiskalnega sveta na podlagi jesenske napovedi UMAR dosežena v sredini leta 2022, bo po mnenju Fiskalnega sveta (i.) pogoj iz predhodnega odstavka izpolnjen v letu 2021, za leto 2022 pa tega še ni mogoče nedvoumno

**Slika 4.1: Realni BDP in komponente domače porabe v času krize**



**Slika 4.2: Strogost omejitev, število bolnikov v intenzivni enoti in 14-dnevna pojavnost okužbe na 100.000 prebivalcev**



<sup>26</sup>Regulativa EU 1467/1997 npr. v členu 2(3) definira izjemni upad gospodarske aktivnosti kot negativno rast BDP v stalnih cenah ali akumulirano izguba BDP v daljšem obdobju, v katerem je njegova rast nižja od rasti potencialnega proizvoda. Takšna definicija lahko po mnenju Fiskalnega sveta velja za razmere običajnega gospodarskega cikla, ne pa tudi za primer, ko se BDP v enem letu v posamezni državi in tudi v domala vseh državah EU zmanjša za blizu 10 %.

ugotoviti. Napovedi UMAR kažejo tudi, da nobena od komponent domače porabe, z izjemo državne potrošnje, v letu 2021 v stalnih cenah ne bo dosegla ravni iz leta 2019. Podobno naj bi zaposlenost raven iz leta 2019 dosegla šele v letu 2022, medtem ko bo število brezposelnih v letu 2022 za več kot 10 % višje kot v letu pred pričetkom krize. Hkrati primerjava ravni na podlagi zadnje napovedi UMAR s predpostavljeno ravnijo na podlagi napovedi UMAR iz jeseni leta 2019 (zadnja napoved pred krizo) pokaže, da naj bi bila v letu 2022 poraba gospodinjstev nižja za 6 %, bruto investicije v osnovna sredstva za okoli 15 %, poraba države pa domala nespremenjena. BDP naj bi bil v takšni primerjavi nižji za 6 %. Čeprav je Fiskalni svet v oceni iz marca 2020 izpolnjevanje (ii.) pogoja ugotovil na podlagi razglasitve epidemije, pa glede na trenutne epidemiološke razmere oziroma na njihov trenutni trend slabšanja in glede na zaostrovanje omejitvenih ukrepov ter kljub dejstvu, da epidemija trenutno ni razglašena, ocenjuje, da (ii.) pogoj ostaja izpolnjen. Fiskalni svet izpolnjevanja (ii.) pogoja v celotnem obdobju 2021–2022, na katerega se nanaša Predlog proračunov, ne more oceniti zaradi precejšnje negotovosti glede nadaljnjega poteka epidemije.

**Fiskalni svet je že ob ugotovitvi o vzpostavitvi pogojev pozval k previdnosti pri uvajanju ukrepov tudi v obdobju izjemnih okoliščin.** Zapisal je, da morajo biti ukrepi, s katerimi se naslavljajo izjemne okoliščine, v skladu z veljavnimi evropskimi fiskalnimi pravili<sup>27</sup> začasni in se morajo na izjemne okoliščine nanašati neposredno. Fiskalni svet kot že marca 2020 ponovno izraža pričakovanje, da bo vlada ukrepe, namenjene blaženju epidemije, natančno opredelila in kvantificirala. Ob ugotovitvi o vzpostavitvi pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin je Fiskalni svet opozoril tudi, da bo potrebno po zaključku obdobja izjemnih okoliščin zagotoviti ponovno doseganje srednjeročne uravnoteženosti salda sektorja država, kot določata slovenska in evropska zakonodaja.

**Fiskalni svet bo izpolnjevanje navedenih pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin redno preverjal ob ocenah prihodnjih proračunskih dokumentov.** Presoja glede izpolnjevanja pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin namreč ni statična ugotovitev, temveč se lahko spreminja glede na dane okoliščine in projekcije. S tem se v proračunsko načrtovanje vnaša dodatna negotovost, ki zahteva dodatno previdnost oziroma premislek o tem, kako zastaviti smer fiskalne politike, da v prihodnje ne bodo potrebni ukrepi, ki bodo zastavljeno naravnost spreminjali v preveliki meri.

## 4.2 Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil v proračunskih dokumentih

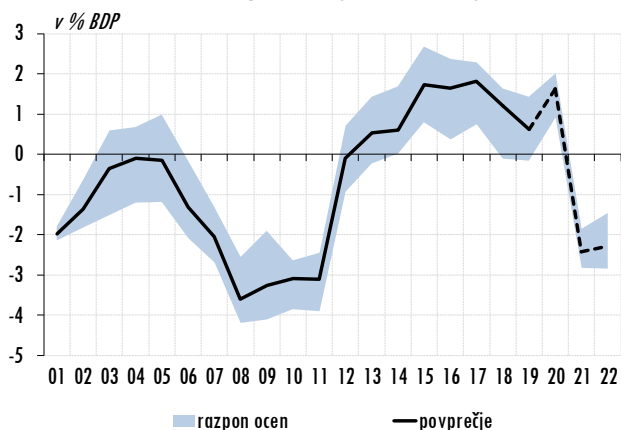
**Fiskalni svet kljub omogočenemu začasnemu odstopanju od srednjeročne uravnoteženosti in uveljavitvi splošne odstopne klavzule indikativno preverja skladnost predloženih proračunskih dokumentov z domačim fiskalnim pravilom.** Kljub omogočenemu začasnemu odstopanju od srednjeročne uravnoteženosti mora Fiskalni svet skladno z ZFisP pripraviti ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v Predlogu okvira oziroma v Predlogu proračunov, s fiskalnimi pravili. EK sicer kljub napovedim, vsebovanim v Programu stabilnosti iz aprila 2020, po kateri bo predvideni saldo sektorja država letos presešel 3 % BDP, ni pričela postopka presežnega primanjkljaja za Slovenijo, kar kaže na uveljavljanje splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast.<sup>28</sup> Ocene strukturnega položaja oziroma naravnosti javnih financ so sicer zaradi

<sup>27</sup> EK (2019). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. 2019 Edition, str. 26. Dosegljivo na [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en).

<sup>28</sup> Evropske institucije razen uveljavitve splošne odstopne klavzule in priporočil za ekspanzivno fiskalno politiko v letu 2021 (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/si.pdf>) doslej niso podale jasnih usmeritev glede vodenja fiskalne politike v času po krizi. Ta tema bo npr. na sestanku Evroskupine v marcu 2021.

([https://www.consilium.europa.eu/media/45983/work-programme-for-publishing.pdf?utm\\_source=dsm5-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Eurogroup+Work+programme+until+June+2021](https://www.consilium.europa.eu/media/45983/work-programme-for-publishing.pdf?utm_source=dsm5-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Eurogroup+Work+programme+until+June+2021))

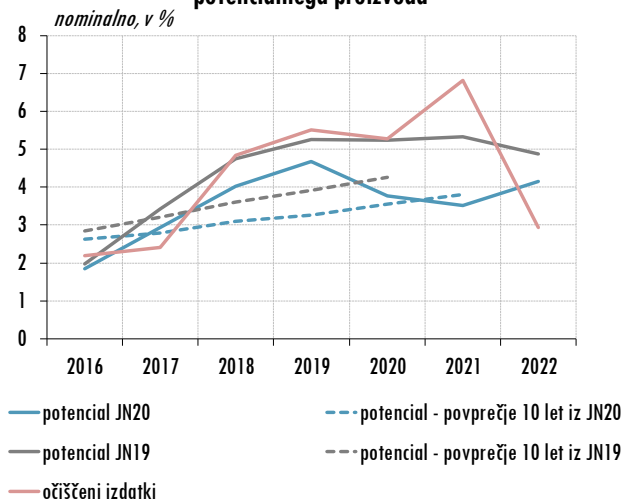
Slika 4.3: Ocene primarnega strukturnega salda



Opomba: Ciklična komponenta je iz izračuna strukturnega salda odstranjena na podlagi ocene proizvodne vrzeli, ki jo uporablja Fiskalni svet. Zaradi neposodobljenih ocen tokratni izračun ne vsebuje vrednosti proizvodne vrzeli nekaterih institucij, ki izdelujejo oceno za Slovenijo (EK, IMF, OECD). Mejne vrednosti so določene na podlagi minimuma in maksimuma trenutno razpoložljivih ocen proizvodne vrzeli. Ocena enkratnih učinkov je iz Tabele 4.2.

Vir: MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 4.4: Rast "očiščenih" izdatkov sektorja država in potencialnega proizvoda



Opomba: "Očiščeni izdatki" so izdatki sektorja država brez izdatkov, povezanih s COVID-19, izdatkov za investicije in izdatkov za obresti.

Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

tveganj glede ravni vhodnih spremenljivk (glej Okvir 4.1) povezane z veliko mero negotovosti. Takšne ocene so zato lahko le indikativne, a kljub temu dajo občutek glede naravnosti fiskalne politike in lahko služijo kot opozorilo nosilec ekonomske politike pri odločitvah, ki določajo strukturo sprememb naravnosti in ki lahko s tem vplivajo na strukturni položaj javnih financ ob izhodu iz krize.

**Po trenutnih ocenah naj bi bila fiskalna politika v letu 2021 ekspanzivna, v letu 2022 pa razmeroma nevtralna.** Primarni strukturni saldo naj bi se iz razmeroma visokega presežka, vzdrževanega v zadnjih osmih letih, vključno z letom 2020, v letu 2021 prevesil v občuten primanjkljaj. Rahljanje fiskalne politike v letu 2021 naj bi po trenutno razpoložljivih ocenah znašalo okoli 4 o. t. BDP. Takšno strukturno poslabšanje nakazuje ob veljavnih fiskalnih pravilih potrebo po dokaj obsežni konsolidaciji javnih financ v obdobju po krizi. Rahljanje fiskalne politike glede na trenutne ocene cikličnega položaja sicer prihaja z zamudo, saj je bila proizvodna vrzel najbolj negativna v letu 2020, v letu 2021 pa naj bi se postopoma zapirala tudi zaradi proticiklično ekspanzivnega delovanja fiskalne politike. Bistveno vlogo imajo pri tem visoke predpostavljene investicije sektorja država, zato bo njihova učinkovitost bistvena za vzdržno okrevanje gospodarstva in sposobnost odplačevanja v krizi povečanega dolga sektorja država na dolgi rok (glej Okvir 2.4). Opozoriti velja tudi, da naj bi rast izdatkov brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov ter izdatkov za investicije in obresti v letu 2021 močno presegala rast dolgoročnega gospodarskega potenciala, tako trenutno ocenjenega kot tistega, ocenjenega pred krizo (glej Sliko 4.4). V letu 2022 naj bi rast tako definiranih izdatkov padla pod trenutno ocenjeno rast gospodarskega potenciala, kar nakazuje obrat v prociklično restriktivno politiko oziroma glede na trenutne ocene cikličnega položaja gospodarstva odmik od stabilizacijsko naravnane fiskalne politike.

**Vlada mora določiti dopustni obseg izdatkov kljub omogočenemu začasemu odstopanju od srednjeročno izravnane javnofinančnega položaja zaradi izjemnih okoliščin.** To skladno s 13. členom ZFisP izvede s spremembo okvira za pripravo proračunov sektorja država, ki ga je skupaj z Predlogom proračunov predložila v oceno Fiskalnemu svetu. Predlog okvira vsebuje spremenjeni oceni izdatkov sektorja država za leti 2021 in 2022. Spremembe v Predlogu okvira se glede na trenutno veljavni Okvir za pripravo proračunov 2020–2022 nanašajo predvsem na državni proračun, v manjši

Tabela 4.1: Okviri za pripravo proračunov

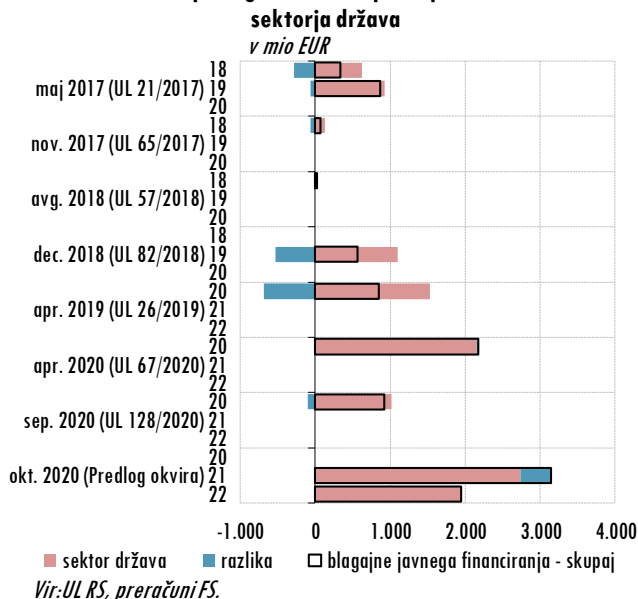
	Sektor država		Državni proračun		Občine		ZPIZ		ZZZS	
	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E
	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR
Okvir, april 2019 (UL 26/2019)										
2021	1,1	22.160	1,2	10.455	0,1	2.360	0,0	6.180	0,0	3.525
2022	1,2	23.000	1,0	10.705	0,1	2.430	0,0	6.530	0,0	3.725
Predlog okvira, oktober 2020										
2021	-6,6	24.900	-5,7	13.520	0,1	2.440	0,0	6.180	0,0	3.525
2022	-4,6	24.950	-3,2	12.650	0,1	2.430	0,0	6.530	0,0	3.725
Razlika										
2021	-7,7	2.740	-6,9	3.065	0,0	80	0,0	0	0,0	0
2022	-5,8	1.950	-4,2	1.945	0,0	0	0,0	0	0,0	0

Vir: Uradni list RS, MF, preračuni FS. Opomba: max E: najvišji dovoljeni izdatki.

meri pa tudi na ZZZS (glej Tabelo 4.1). V danih razmerah Fiskalni svet oceni, kakšna bi bila najvišja dovoljena vrednost izdatkov sektorja država v letih 2021 in 2022, če bi fiskalna pravila veljala. Pri tem zlasti preverjamo, ali je v Predlogu okvira primerno določen del izdatkov, povezan s stanjem gospodarskega cikla, ki ponazarja strukturno usmeritev fiskalne politike. Fiskalni svet namreč skladno s svojimi pristojnostmi ne ocenjuje ustreznosti izdatkov, ki se nanašajo na odpravljanje posledic epidemije.

**Predlog okvira je pri odhodkih državnega proračuna skladen s Predlogom proračunov, razmeroma visoka razlika med spremembo odhodkov bilanc javnega financiranja in spremembo izdatkov sektorja država pa ni pojasnjena.** Odhodki v Predlogu proračunov so v povprečju 2021–2022 za slabega 0,5 % nižji od najvišjih dovoljenih odhodkov državnega proračuna v Predlogu okvira. Iz Predloga okvira pa je moč razbrati raznosmerno gibanje odhodkov državnega proračuna, ki so najpomembnejša komponenta izdatkov sektorja država, in skupnih izdatkov sektorja država. Medtem, ko Predlog okvira v letu 2022 predvideva zmanjšanje odhodkov državnega proračuna glede na leto 2021, naj bi se izdatki sektorja država v letu 2022 povečali. Poleg tega skupna sprememba odhodkov bilanc javnega financiranja (v tokratnem Predlogu okvira se spreminjajo le odhodki državnega proračuna in odhodki občin) za leto 2021 presega spremembo izdatkov sektorja

Slika 4.5: Spremembe okvirov ter razlika med spremembo vsote odhodkov bilanc javnega financiranja in spremembo izdatkov sektorja država



**Tabela 4.2: Predpostavke o enkratnih učinkih**

<i>mio EUR</i>	2020	2021	2022
Prihodki	305	-77	-49
Izdatki	2.580	774	213
<b>Skupaj</b>	<b>2.885</b>	<b>697</b>	<b>164</b>

Vir: MF, preračuni FS.

država v Predlogu okvira za okoli 400 mio EUR, za leto 2022 pa za spremembo izdatkov sektorja država zaostaja za 5 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 spremembi proračunov, na mestu povečana transparentnost predvsem glede razlike za leto 2021. Neusklajenost razlike med spremembami izdatkov sektorja država in seštevkom sprememb odhodkov za blagajne javnega financiranja je namreč v tem letu med največjimi ob spremembah okvirov za pripravo proračunov doslej, sploh v zaznani smeri. To lahko nakazuje tudi na težave z metodološkimi rešitvami izkazovanja komponent, povezanih s COVID-19 ukrepi ali pa na težave v proračunskem načrtovanju z vključevanjem institucionalnih enot, ki niso zajete v bilance javnega financiranja.

**Obseg izdatkov sektorja država iz Predloga okvira po osnovnem izračunu Fiskalnega sveta v letih 2021 in 2022 ne bi bil skladen z mejo najvišjih dovoljenih izdatkov, določeno po ZFisP, enaka ugotovitev pa velja tudi za vse druge uporabljene scenarije.** V izračunih osnovnega scenarija smo poleg privzetega obsega prihodkov sektorja država, ki implicitno izhaja iz Predloga okvira, upoštevali oceno obsega enkratnih oziroma začasnih ukrepov, ki jo vsebuje Predlog proračunov (glej Tabela 4.2). Upoštevali smo tudi razmik ocen proizvodne vrzeli, ki jih upošteva Fiskalni svet. Kljub upoštevanju razmika ocen proizvodne vrzeli, ki jih je mogoče pripraviti na podlagi trenutno znanih

**Tabela 4.3: Indikativni izračun spoštovanja pravila o najvišjem dovoljenem obsegu izdatkov**

			2021	2022	2021	2022
			osnovni	osnovni	osnovni	osnovni
			scenarij	scenarij	scenarij	scenarij
					(revizija)	(revizija)
Prihodki (OPN21)	% BDP		44,4	43,7	44,4	43,7
Prihodki (preračun FS)	<i>mio EUR</i>	R	21.661	22.557	21.835	22.738
<b>Izdatki (Predlog okvira)</b>	<b><i>mio EUR</i></b>	<b>E</b>	<b>24.900</b>	<b>24.950</b>	<b>24.900</b>	<b>24.950</b>
Bruto domači proizvod	<i>mio EUR</i>	Y	48.818	51.630	49.211	52.045
Proizvodna vrzel (ocena FS)	% pot. proizvoda	OG	-2,4	-1,3	-2,4	-1,3
Potencialni proizvod (ocena FS)	<i>mio EUR</i>	YP	50.001	52.305	50.403	52.725
Elastičnost salda na proizvodno vrzel		á	0,468	0,468	0,468	0,468
Najnižji dovoljeni strukturni saldo	% pot. proizvoda	mSS	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Enkratni učinki (FS)	% BDP	o	1,4	0,3	1,4	0,3
<b>Maksimalni izdatki (ocena FS)</b>	<b><i>mio EUR</i></b>	<b><math>E_{max} = R - (mSS + \acute{a} * OG / 100) * YP - o * Y / 100</math></b>	<b>23.456</b>	<b>23.611</b>	<b>23.644</b>	<b>23.801</b>
Razlika	<i>mio EUR</i>	E-E_max	1.444	1.339	1.256	1.149

Opomba: V osnovnih scenarijih sta uporabljena BDP, ki je bil na razpolago ob pripravi proračunskih dokumentov (UMAR, JN20), in BDP, ki je bil preračunan na podlagi objavljene revizije podatkov o nacionalnih računih (glej Okvir 1.1). 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 privzeta povprečja ocene proizvodne vrzeli, ki jih uporablja FS. Za enkratne učinke glej Tabela 4.2.

Vir: OPN21 (okt. 20), Predlog okvira (okt. 20), SURS, preračuni FS.

informacij, ter različnih ravni BDP (glej Okvira 1.1 in 4.1) bi se predlagani najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država v letih 2021 in 2022 nahajal izven tako določenih meja. Predvideni izdatki sektorja država v Predlogu okvira so namreč višji od vseh prikazanih izračunov najvišjih dovoljenih izdatkov po ZFisP. To velja tudi za vse izračune na podlagi različnih scenarijev dinamike gospodarske aktivnosti, predstavljene v 3. poglavju, pri čemer smo predpostavili ciljni delež prihodkov sektorja država v BDP kot implicitno izhaja iz Predloga okvira. Ob tem nacionalno fiskalno pravilo sicer omogoča povečanje najvišjih dovoljenih izdatkov. Le-ti v osnovnem scenariju za leto 2021 (določeni s formulo iz 3. člena ZFisP) dejanske izdatke sektorja država iz leta 2019 presegajo za okoli 2,7 mrd EUR, tisti v letu 2022 pa izdatke sektorja država iz leta 2019 presegajo za okoli 2,8 mrd EUR.<sup>29</sup>

**Ocenjena odstopanja so razmeroma visoka in tudi ob danih negotovostih nakazujejo verjetnost, da bi bili lahko dejanski izdatki višji od dovoljenih z ZFisP.** Ob upoštevanju minimalnih in maksimalnih ocen proizvodne vrzeli znašajo za leto 2021 med okoli 900 in 1.600 mio EUR, za leto 2022 pa med okoli 700 in 1.600 mio EUR, kar v obeh letih predstavlja približno 1,5-3,0 % BDP. Razponi odstopanj na podlagi izračunov z uporabo različnih scenarijev gospodarske aktivnosti ter tem prilagojene ocene proizvodne vrzeli so še večji, kar velja tako v absolutnem kot v relativnem smislu. Opozoriti velja, da tako velika odstopanja tudi ob upoštevanju vseh negotovosti, ki spremljajo takšne ocene (glej Okvir 4.1), nakazujejo veliko verjetnost, da bi bili dejanski izdatki previsoki glede na dani oziroma predvideni ciklični položaj gospodarstva. Glede na trenutne ocene to še bolj kot za leto 2022 velja za leto 2021.<sup>30</sup> To je verjetno tudi posledica visoke osnove iz leta 2020, v katerem bi lahko bili dejanski izdatki tudi nižji od predvidenih (glej Poglavlje 2.1).

<sup>29</sup> Takšno povečanje je podobno povečanju izdatkov za leto 2020 v predhodni spremembi okvira v septembru 2020 glede na april 2019 (3,2 mrd EUR), ki je bilo predvsem posledica dodatnih obveznosti, povezanih z epidemijo COVID-19.

<sup>30</sup> Simulacija z enakimi vhodnimi podatki, kot so upoštevani v izračunu najvišjih dovoljenih izdatkov sektorja država za leto 2021 na podlagi osnovnega scenarija (Tabela 4.3), pokaže, da bi morala biti proizvodna vrzel v tem letu bolj izrazito negativna (za okoli 5 o. t.); to bi ustrezalo oceni proizvodne vrzeli za leto 2020 (ciklični položaj bi torej moral biti precej slabši), da bi predvideni izdatki iz Predloga okvira ustrezali najvišjim dovoljenim izdatkom, določenim na podlagi ZFisP. Gledano z vidika revizij ocen proizvodne vrzeli bi bile te podobne, kot v obdobjih občutnih – a dalj časa trajajočih od tokrat predvidenega – šokov gospodarske aktivnosti. Instituciji, za kateri obstaja najdaljši in konsistenten niz ocen proizvodne vrzeli (MF in EK), sta ocene proizvodne vrzeli za leti 2008 in 2013 v zadnjih razpoložljivih ocenah glede na ocene v obeh navedenih letih npr. spremenili za 3-7 o. t.



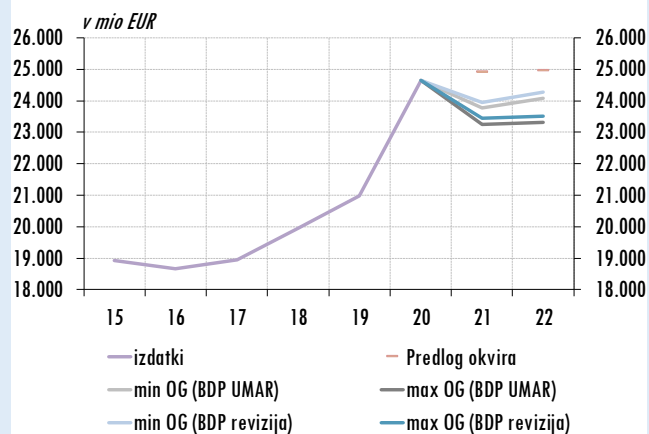
#### Okvir 4.1: Negotovosti pri oceni najvišje dovoljene ravni izdatkov

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, odvisno od cikličnega položaja v času izdelave ocene. Načrtovan obseg izdatkov ne vključuje začasnih oziroma enkratnih izdatkov.

Pri določitvi najvišjega možnega obsega izdatkov se v trenutnih razmerah pojavljajo številne negotovosti, pri njihovem izračunu pa smo upoštevali naslednje dejavnike:

- Napovedi javnofinančnih agregatov so v Predlogu proračunov in v Predlogu okvira pripravljene na podlagi jesenske napovedi UMAR iz začetka septembra. Revizija podatkov o nacionalnih računih iz konca septembra (glej Okvir 1.1) zaradi terminsko neusklajenega procesa priprave proračunskih dokumentov v Predlogu proračunov ni upoštevana. V našo oceno smo vključili tako ravni nominalnega BDP, ki izhajajo iz jesenske napovedi UMAR kot ravni BDP na podlagi revizije

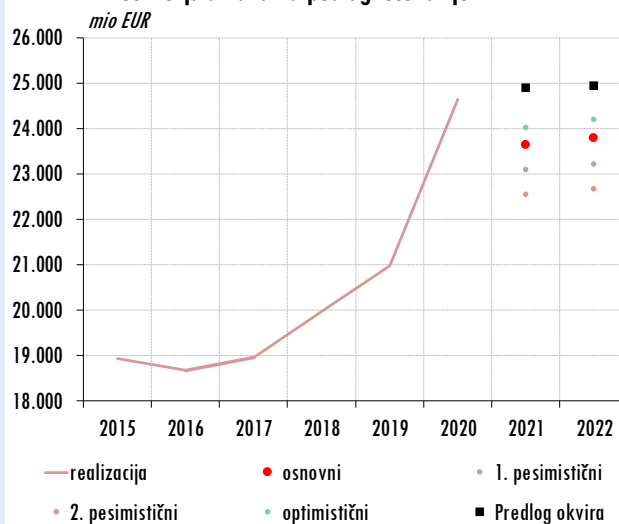
Slika 1: Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država ob upoštevanju različnih izhodiščnih vrednosti BDP



Opomba: Poleg minimalne in maksimalne vrednosti proizvodne vrzeli, ki jih pri svojih izračunih uporablja Fiskalni svet, so mejne vrednosti določene glede na različne vrednosti BDP (glej Okvir 1.1).

Vir: SURS, MF, UL RS, preračuni FS.

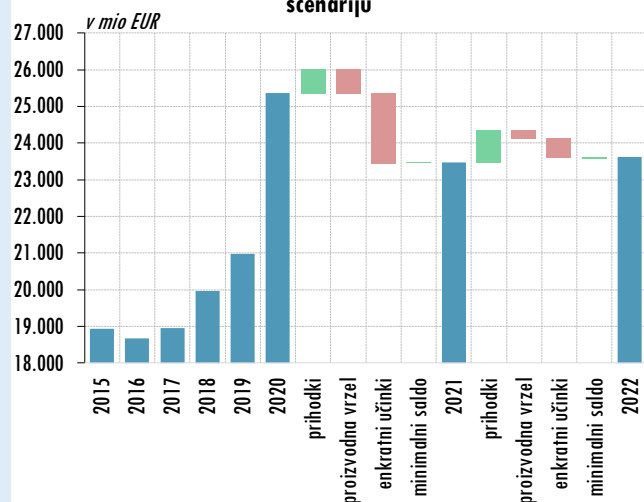
Slika 2: Simulacija najvišjega dovoljenega obsega izdatkov sektorja država na podlagi scenarijev BDP



Opomba: Ravni BDP so določene na podlagi scenarijev iz Poglavja 3.

Vir: SURS, MF, UL RS, preračuni FS.

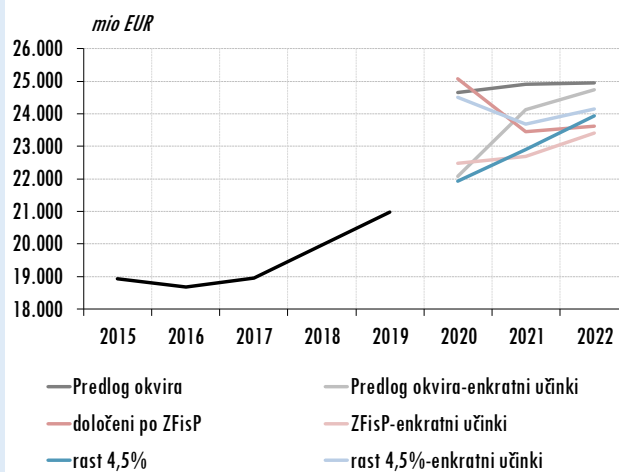
Slika 3: Prispevki komponent k spremembi najvišjega dovoljenega obsega izdatkov sektorja država v osnovnem scenariju



Opomba: Zeleno obarvani stolpci pomenijo pozitivni, rdeče obarvani stolpci pa negativni prispevek komponente k spremembi najvišjih dovoljenih izdatkov.

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 4: Izdatki sektorja država po Predlogu okvira in po alternativnih izračunih



Opomba: Ravni izdatkov, kot so določene na podlagi ZFisP in z izločitvijo enkratnih učinkov, ter ob upoštevanju predpostavljene rasti dolgoročnega potenciala z dodatkom enkratnih učinkov.

Vir: SURS, MF, preračuni FS.



podatkov o nacionalnih računih ob upoštevanju napovedanih stopenj rasti iz jesenske napovedi UMAR.

- Negotovost glede ocene proizvodne vrzeli je v razmerah močnejših nihanj gospodarske aktivnosti še posebej velika.<sup>1</sup> Fiskalni svet pripravi lastno oceno proizvodne vrzeli na podlagi povprečja ocen drugih institucij in statističnih metod. Tokrat smo negotovosti, povezane s točkovno oceno proizvodne vrzeli poleg z običajnim razmikom med minimalno in maksimalno oceno proizvodne vrzeli,<sup>2</sup> prikazali oziroma jih v izračune vključili tudi na podlagi simulacij gospodarske aktivnosti (glej Poglavje 3). Izhodiščno raven ocenjene proizvodne vrzeli smo pri tem prilagodili za predpostavljene šoke v simulacijah BDP glede na dolgoletno povprečje povezave med spremembo rasti BDP in spremembo ocene proizvodne vrzeli.
- Ocena Fiskalnega sveta glede vrednosti enkratnih oziroma začasnih ukrepov je določena na podlagi podatkov o proračunskih komponentah, povezanih s COVID-19 ukrepi, ki so bile vključene v pripravo Predlogov proračunov oziroma OPN21. V oceni so upoštevani tudi učinki ukrepov, realiziranih do septembra 2020, ter ocena ukrepov iz PKP5 (glej Tabelo 4.2). Vrednost začasnih oziroma enkratnih ukrepov je med glavnimi spremenljivkami, ki vplivajo na določitev najvišjega dovoljenega obsega izdatkov, neodvisnih od cikličnih dejavnikov.

<sup>1</sup> Glej npr. Okvir 1.1 v Fiskalni svet (2020). Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država v letu 2019 s fiskalnimi pravili. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-izvršenih-proracunov-sektorja-drzava-s-fiskalnimi-pravili-v-letu-2019/>

<sup>2</sup> Razmik med maksimalno in minimalno oceno proizvodne vrzeli je tokrat sicer razmeroma majhen, saj je za približno eno tretjino manjši od dolgoletnega povprečja. Tokrat zaradi nerazpoložljivosti posodobljenih ocen v izračun proizvodne vrzeli, ki jo uporablja Fiskalni svet, nismo vključili ocen EK, IMF in OECD, kar še večja negotovosti glede višine največjih dovoljenih izdatkov.

## Seznam literature

- AIRef (2020). Spending Review 2019/2020 – Transport infrastructures. September 2020. Dosegljivo na <https://www.airef.es/en/spending-review-study-2-transport-infrastructure/>
- Ari et al. (2020). Infrastructure in Central, Eastern and Southeastern Europe: Benchmarking, Macroeconomic Impact and Policy Issues. Departmental Papers 20/11. International Monetary Fund. September 2020. Dosegljivo na <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2020/09/25/Infrastructure-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-Benchmarking-Macroeconomic-Impact-49580>
- Auerbach, A.J in Y. Gorodnichenko (2011). Fiscal multipliers in recession and expansion. NBER Working Paper Series 17447. Dosegljivo na <https://www.nber.org/papers/w17447.pdf>
- Bank of England (2007). Inflation report. November 2007. Dosegljivo na <https://www.bankofengland.co.uk/inflation-report/2007/november-2007>
- Banka Slovenije (2020). Analiza učinkov COVID-19 na slovensko gospodarstvo. Marec 2020. Dosegljivo na <https://www.bsi.si/mediji/1478/slovensko-gospodarstvo-bo-v-boju-s-koronavirusom-placalo-visoko-ceno>
- Bruegel (2019). What drives national implementation of EU policy recommendations? April 2019. Dosegljivo na [https://www.bruegel.org/2019/04/what-drives-national-implementation-of-eu-policy-recommendations/?utm\\_content=bufferd03bf&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer+\(bruegel\)](https://www.bruegel.org/2019/04/what-drives-national-implementation-of-eu-policy-recommendations/?utm_content=bufferd03bf&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer+(bruegel))
- Darvas Z. (2020). Next Generation EU: 75% of grants will have to wait until 2023. Bruegel. Junij 2020. Dosegljivo na <https://www.bruegel.org/2020/06/three-quarters-of-next-generation-eu-payments-will-have-to-wait-until-2023/>
- Darvas Z. (2020). Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding? Bruegel. September 2020. Dosegljivo na <https://www.bruegel.org/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/>
- Državni zbor RS (2020). Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19. Oktober 2020. Dosegljivo na [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=A1770287C5D720DBC12585F40025AFDF&db=pre\\_zak&mandat=VIII](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=A1770287C5D720DBC12585F40025AFDF&db=pre_zak&mandat=VIII)
- ECB (2020). ECB Economic Bulletin: The impact of the recent spike in uncertainty on economic activity in the euro area. Issue 6/2020. September 2020. Dosegljivo na <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202006.en.html#toc2>
- Evropska komisija (2009). Impact of the current economic and financial crisis on potential output. European Economy Occasional Papers 49. Junij 2009. Dosegljivo na [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication\\_summary15477\\_en.htm](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary15477_en.htm)
- Evropska komisija (2019). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019 Edition. April 2019. Dosegljivo na [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en)

Evropska komisija (2020). Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery. Maj 2020. Dosegljivo na [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en)

Evropsko računsko sodišče (2018). Posebno poročilo št. 17/2018: Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate. September 2018. Dosegljivo na <https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=46360>

Fiskalni svet (2018). Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017. Maj 2018. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/porocilo-o-delovanju-fiskalnega-sveta-v-letu-2017/>

Fiskalni svet (2020). Vzpostavitev pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin v okviru Zakona o fiskalnem pravilu in objava ocene koalicijske pogodbe. Marec 2020. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/vzpostavitev-pogojev-za-uveljavljanje-izjemnih-okoliscin-v-okviru-zakona-o-fiskalnem-pravilu-in-objava-ocene-koalicijske-pogodbe/>

Fiskalni svet (2020). Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019. Junij 2020. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-izvršenih-proracunov-sektorja-drzava-s-fiskalnimi-pravili-v-letu-2019/>

Fiskalni svet (2020). Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016–2019. Avgust 2020. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/analiza-odstopanj-napovedi-makroekonomskih-in-javnofinancnih-agregatov-v-obdobju-2016-2019/>

Fiskalni svet (2020). 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. Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/ocena-skladnosti-predloga-rebalansa-proracuna-republike-slovenije-za-letu-2020-in-predloga-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-2020-2022-s-fis/>

IMF (2019). Fiscal Monitor: Curbing Corruption. April 2019. Dosegljivo na <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>

IMF (2020). Fiscal Monitor: Policies for the Recovery. Oktober 2020. Dosegljivo na <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

Mazzi et al. (2019). Data uncertainties: their sources and consequences. 2019 edition. Statistical working papers. Eurostat. Julij 2019. Dosegljivo na [https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/data-uncertainties-their-sources-and-consequences\\_en](https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/data-uncertainties-their-sources-and-consequences_en)

Ministrstvo za finance (2019). Priročnik za pripravo projekcij prihodkov sektorja država. Dosegljivo na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalnopolitika/Blagajne-JF/Prirocnik-za-napovedovanje-prihodkov-2019.pdf>

OECD (2020). Tax Policy Reforms 2020. September 2020. Dosegljivo na <https://www.oecd.org/tax/tax-policy-reforms-26173433.htm>

- Sapir, A. (2020). Why has Covid-19 hit different European Union economies so differently? Policy Contribution. Issue No. 18. Bruegel. September 2020. Dosegljivo na <https://www.bruegel.org/2020/09/why-has-covid-19-hit-different-european-union-economies-so-differently/>
- Schwartz et al. (uredniki) (2020). Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. International Monetary Fund. September 2020. Dosegljivo na <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/28328-9781513511818/28328-9781513511818/28328-9781513511818.xml?redirect=true>
- SVRK (2020). Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje od januarja 2014 do junija 2020. Julij 2020. Dosegljivo na <https://www.eu-skladi.si/sl/ekp/izvajanje/porocila-1>
- UMAR (2008). Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2008. September 2008. Dosegljivo na [https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved/napoved/news/jesenska-napoved-gospodarskih-gibanj-2008/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=701b30fb3a0934c713df595fbf26cc3a](https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved/napoved/news/jesenska-napoved-gospodarskih-gibanj-2008/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=701b30fb3a0934c713df595fbf26cc3a)
- UMAR (2019). Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2019. September 2019. Dosegljivo na [https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved/napoved/news/jesenska-napoved-gospodarskih-gibanj-2019/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=476990eea63a59f6f0c72d93cf89501b](https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved/napoved/news/jesenska-napoved-gospodarskih-gibanj-2019/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=476990eea63a59f6f0c72d93cf89501b)
- UMAR (2020). Poletna napoved gospodarskih gibanj 2020. Junij 2020. Dosegljivo na [https://www.umar.gov.si/napovedi/vmesne-napovedi/napoved/news/poletna-napoved-gospodarskih-gibanj-2020/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=fb72aa3214d970cc73fce9f3baf3513](https://www.umar.gov.si/napovedi/vmesne-napovedi/napoved/news/poletna-napoved-gospodarskih-gibanj-2020/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=fb72aa3214d970cc73fce9f3baf3513)
- UMAR (2020). Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2020. September 2020. Dosegljivo na [https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved/napoved/news/jesenska-napoved-gospodarskih-gibanj-2020/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=259e8fd7f3772655768791177a7d0bfd](https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved/napoved/news/jesenska-napoved-gospodarskih-gibanj-2020/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=259e8fd7f3772655768791177a7d0bfd)
- Uradni list RS (2010). Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Številka 54/2010. Maj 2010. Dosegljivo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2010-01-3042/uredba-o-dokumentih-razvojnega-nacrtovanja-in-postopkih-za-pripravo-predloga-drzavnega-proracuna>
- Uradni list RS (2018). Zakon o javnih financah. Številka 13/2018. februar 2018. Dosegljivo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=2018544>
- Uradni list RS (2020). Zakon o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju. Številka 36/2020. Marec 2020. Dosegljivo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0682/zakon-o-interventnih-ukrepih-na-javnofinancnem-podrocju-zuij?p=h=Zakon%20o%20interventnih%20ukrepih%20na%20javnofinan%C4%8Dnem%20podro%C4%8Dju>
- Wolff, G.B. (2020). Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail. Bruegel. September 2020. Dosegljivo na <https://www.bruegel.org/2020/09/without-good-governance-the-eu-borrowing-mechanism-to-boost-the-recovery-could-fail>