



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020

Junij 2021

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	7
1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2020	8
1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva	8
1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)	10
1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka)	11
1.4 Dolg sektorja država	15
2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2020	17
2.1. Doseganje minimalnega dovoljenega strukturnega salda po pravilih EU (MTO)	18
2.2. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – srednjeročna uravnoveženost	19
2.3. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – maksimalni izdatki	19
2.4. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU	21
2.5. Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država	22
3. Pregled obsega in ocena učinkovitosti ukrepov za omejevanje posledic epidemije v letu 2020	24
Priloga 4.1 Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2020	29
Priloga 4.2 Ocene proizvodne vrzeli in strukturnega salda za leto 2020	33

KAZALO SLIK:

Slika 1.1:	Makroekonomski kazalniki	8
Slika 1.2:	Prispevki k nominalni rasti BDP	8
Slika 1.3:	Ocene proizvodne vrzeli za 2020 po dokumentih	9
Slika 1.4:	Ocene proizvodne vrzeli	9
Slika 1.5:	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2020	9
Slika 1.6:	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2009 in 2020	9
Slika 1.7:	Temeljni agregati sektorja država (ESA)	10
Slika 1.8:	Realizacija v letu 2020 glede na PS20 in OPN21	10
Slika 1.9:	Prihodki sektorja država	11
Slika 1.10:	Izdatki sektorja država	11
Slika 1.11:	Saldo državnega proračuna	12
Slika 1.12:	Razlika med realizacijo proračuna in rebalansom za 2020	12
Slika 1.13:	Prihodki in odhodki proračunov občin	14
Slika 1.14:	Saldo bilance proračunov občin	14
Slika 1.15:	Pokojnine	14
Slika 1.16:	ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna	14
Slika 1.17:	Prihodki in odhodki ZZS	14
Slika 1.18:	Saldo ZZS	14
Slika 1.19:	Dolg sektorja država	15
Slika 1.20:	Sprememba javnega dolga	15
Slika 1.21:	Harmonizirana dolgoročna obrestna mera in implicitna obrestna mera javnega dolga	15
Slika 1.22:	Struktura imetnikov dolžniških vrednostnih papirjev države	15
Slika 2.1:	Ocene strukturnega salda (COVID ukrepi kot enkratni dejavnik)	17
Slika 2.2:	Ocene strukturnega salda (COVID ukrepi niso enkratni dejavnik)	17
Slika 2.3:	Ocene strukturnega primarnega salda (COVID ukrepi kot enkratni dejavnik)	18
Slika 2.4:	Ocene strukturnega primarnega salda (COVID ukrepi niso enkratni dejavnik)	18
Slika 2.5:	Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država	21
Slika 2.6:	Rast "očiščenih" izdatkov sektorja država in potencialnega proizvoda	22
Slika 2.7:	Rast neto izdatkov (izdatkovno pravilo po zakonodaji EU)	22
Slika 2.8:	Pravilo o nižanju dolga	23
Slika 3.1:	Obseg diskrecijskih ukrepov za omejevanje posledic epidemije, 2020	27
Slika 3.2:	Sprememba salda sektorja država 2020/2019	27
Slika 3.3:	Sprememba stopnje varčevanja gospodinjstev 2020/2019	28
Slika 3.4:	Države EU glede na spremembo BDP in salda sektorja država v 2020	28
Slika 4.1:	Razpoložljive napovedi za leto 2020 ob pripravi proračunskih dokumentov	30
Slika 4.2:	Spremembe napovedi za 2020 – bruto investicije v osnovna sredstva	30
Slika 4.3:	Spremembe napovedi za 2020 – zasebna potrošnja	30
Slika 4.4:	Spremembe napovedi za 2020 – sredstva za zaposlene	30
Slika 4.5:	Spremembe napovedi za 2020 – bruto plače na zaposlenega	30
Slika 4.6:	Spremembe napovedi za 2020 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek	30
Slika 4.7:	Spremembe napovedi za 2020 – davki skupaj	31
Slika 4.8:	Spremembe napovedi za 2020 – davki na proizvodnjo in uvoz	31
Slika 4.9:	Spremembe napovedi za 2020 – tekoči davki na dohodke in premoženje	31
Slika 4.10:	Spremembe napovedi za 2020 – prispevki za socialno varnost	31
Slika 4.11:	Spremembe napovedi za 2020 – prihodki od lastnine	31
Slika 4.12:	Spremembe napovedi za 2020 – ostali prihodki	31
Slika 4.13:	Spremembe napovedi za 2020 – izdatki za sredstva za zaposlene	32
Slika 4.14:	Spremembe napovedi za 2020 – socialna nadomestila	32
Slika 4.15:	Spremembe napovedi za 2020 – vmesna potrošnja	32
Slika 4.16:	Spremembe napovedi za 2020 – izdatki za obresti	32
Slika 4.17:	Spremembe napovedi za 2020 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva	32
Slika 4.18:	Spremembe napovedi za 2020 – subvencije	32

KAZALO TABEL:

Tabela 2.1:	Okviri za pripravo proračunov za leto 2020	20
Tabela 4.1:	Strukturni saldo sektorja država glede na različne ocene proizvodne vrzeli	33

POVZETEK

Skladno z določili Zakona o fiskalnem pravilu je Fiskalni svet pripravil oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020. Ob izbruhu epidemije je Fiskalni svet marca 2020 potrdil, da nastale razmere omogočajo uveljavitev obdobja izjemnih okoliščin. V tem obdobju fiskalna pravila veljajo, zakonodaja pa omogoča začasno ukrepanje in odstopanje od doseganja srednjeročne izravnosti javnih financ za ukrepe, povezane z blažitvijo posledic takšnega dogodka, pod pogojem, da njihova srednjeročna vzdržnost ni ogrožena. Ocenjevanje pravil v obdobju izjemnih okoliščin smo zato izvedli na podlagi kazalnikov, ki se uporabljajo tudi v običajnih okoliščinah. Kljub povečani fleksibilnosti uporabe fiskalnih pravil mora biti zagotovljeno, da so tudi v obdobju izjemnih okoliščin izdatki sektorja država skladni s sprejetimi okviri za pripravo proračunov.

Fiskalna pravila so bila v letu 2020 po oceni Fiskalnega sveta večinoma spoštovana. Domače pravilo, ki se nanaša na maksimalni dovoljeni obseg javnofinančnih izdatkov, je bilo v preteklem letu spoštovano. Minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) je bil v letu 2020 dosežen ob upoštevanju dovoljenega odstopanja. Tudi rast izdatkov sektorja država brez enkratnih učinkov je bila po izdatkovnem pravilu Pakta za stabilnost in rast nižja od dovoljene. Kljub ugodnemu rezultatu v letu 2020 je bilo zaradi realizirane ekspanzivne fiskalne politike v letu 2019 v obdobju dveh let preseženo dovoljeno povprečno odstopanje tako strukturnega salda kot strukturnega napora, ki je po trenutnih izračunih preseglo 0,25 o. t. BDP. Dolg sektorja država se je v letu 2020 povečal v nasprotju s pravili, po katerih bi se moral znižati. Fiskalni svet zaradi omogočenega začasnega odstopanja od srednjeročne uravnoteženosti v obdobju izjemnih okoliščin ni ocenjeval uravnoteženosti v obdobju poslovnega cikla.

Okvir za pripravo proračunov je bil prilagojen pogosto in občutno in ni opravljal svoje temeljne funkcije, to je določitev srednjeročne usmerjenosti fiskalne politike. Lani se je spremenil dvakrat, skupaj za več kot 3 mrd EUR. Izdatki sektorja država (brez enkratnih učinkov) so tako ostali pod maksimalno dovoljenim obsegom po veljavnem okviru za pripravo proračunov, tudi glede na trenutno oceno proizvodne vrzeli in enkratnih dejavnikov. Odhodki posameznih blagajn javnega financiranja po metodologiji denarnega toka so bili manjši od maksimalno dovoljenih odhodkov glede na veljavne proračunske okvire.

Leto 2020 je zaznamoval močan padec gospodarske aktivnosti. BDP se je zmanjšal za 5,5 %, kar je bilo manj od pričakovanih ob pričetku epidemije. Večji padec so preprečili izboljšanje epidemioloških razmer v sredini leta, uspešna prilagoditev gospodarstva na omejevalne ukrepe v drugem valu epidemije ob koncu leta ter obsežni ukrepi, ki so preprečevali vpliv posledic epidemije na gospodarstvo. Ti so skupaj s padcem gospodarske aktivnosti in delovanjem avtomatskih stabilizatorjev prispevali tudi k primanjkljaju sektorja država, ki je znašal 8,4 % BDP in bil drugi najvišji doslej. Pri tem so se prihodki zmanjšali za 4,7 %, izdatki pa povečali za 14,9 %. Dolg sektorja država se je lani povečal za 15,2 o. t. in ob koncu leta dosegel 80,8 % BDP. Približno eno četrtnino so k temu prispevale tudi prilagoditve stanja in tokov, kjer gre pretežno za predfinanciranje prihodnjega zadolževanja, ki se odraža v povečanih sredstvih na enotnem zakladniškem računu države.

Izbruh epidemije virusa COVID-19 je predstavljal velik izziv za vodenje fiskalne politike, na katerega so se države tudi zaradi fleksibilnosti formalnih javnofinančnih okvirjev odzvale z obsežnim ukrepanjem. Obseg diskrecijskih ukrepov v Sloveniji z neposrednim vplivom na saldo sektorja država, ki je po oceni Ministrstva za finance lani znašal 6 % BDP, je bil za okoli polovico večji kot v povprečju EU. Ocene kažejo, da je bil njihov kratkoročni vpliv na blaženje padca gospodarske aktivnosti manjši kot v povprečju EU, saj je bil padec realnega BDP lani podoben kot v EU, čeprav je npr. delež turizma v dodani vrednosti v Sloveniji nižji kot v povprečju EU. Največji del diskrecijskih ukrepov je bil podobno kot v drugih državah preko subvencij namenjen ohranjanju delovnih mest. Od ukrepov v drugih državah pa je odstopal predvsem večji obseg sredstev za zaposlene (dodatki zaposlenim v javnem sektorju) in socialnih transferjev (transferji določenim skupinam prebivalstva). Ukrepi za ohranjanje delovnih mest so v vseh državah pomembno prispevali k manj občutnemu povečanju brezposelnosti, ki se je v Sloveniji sicer povečala nekoliko bolj kot v povprečju EU, čeprav ocene kratkoročnega vpliva ukrepov na brezposelnost kažejo na podobno učinkovitost.

Učinkovitost, ustrezna usmerjenost in transparentnost morajo ostati temeljna vodila tudi ob sprejemanju ukrepov ob izhodu iz krize. Če ukrepi niso zgolj začasni, morajo v čim večji meri krepiti gospodarski potencial. Tudi v letu 2020 niso bili sprejeti ukrepi, ki bi blažili pričakovane neugodne javnofinančne učinke strukturnih, predvsem demografskih pritiskov, ki jim bosta že v tem desetletju izpostavljena gospodarstvo in javne finance. Nasprotno, nekateri sprejeti ukrepi ekonomske politike v letu 2020 so srednjeročno in dolgoročno vzdržnost javnih financ celo oslabili.

Zakonodajna podlaga

Fiskalni svet je na podlagi 4. točke drugega odstavka in 3. točke tretjega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) zavezan podati oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili do 30. junija tekočega leta za preteklo leto. Statistični urad Republike Slovenije je 31. 3. 2021 objavil podatke po metodologiji ESA o *Temeljnih agregatih sektorja država 2017–2020*, 19. 4. 2020 pa *Poročilo o presežnem primanjkljaju in dolgu 2017–2020, napoved 2021*. Poleg tega je Fiskalni svet od Ministrstva za finance pridobil podatke konsolidirane bilance javnega financiranja po metodologiji denarnega toka.

Zakonodaja za obdobje, v katerem so v veljavi izjemne okoliščine, izrecno ne predpisuje načina ocenjevanja skladnosti izvršenih proračunov s fiskalnimi pravili. Z uveljavitvijo obdobja izjemnih okoliščin je začasno prekinjeno ocenjevanje srednjeročne uravnoteženosti javnih financ v obdobju gospodarskega cikla, kot to definira ZFisP, če to ne ogroža njihove srednjeročne vzdržnosti. Kljub povečani fleksibilnosti uporabe fiskalnih pravil pa mora biti zagotovljeno, da so tudi v obdobju izjemnih okoliščin izdatki sektorja država skladni s sprejetimi okviri za pripravo proračunov. Ocenjevanje pravil na podlagi Pakta stabilnosti in rasti (PSR) je v obdobju izjemnih okoliščin zgolj indikativno in je izvedeno na podlagi kazalnikov, ki se uporabljajo tudi v običajnih okoliščinah. Fiskalni svet je v tej oceni uporabil pristop, ki (i) preverja fiskalna pravila na podlagi PSR in (ii) ugotavlja izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila iz 3. člena ZFisP, tudi na podlagi naknadne ocene maksimalno dovoljenega obsega izdatkov sektorja država.

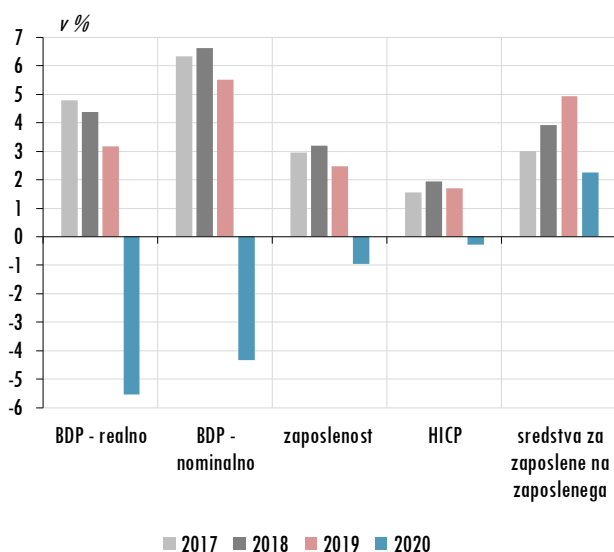
1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2020

1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva

Lanski padec gospodarske aktivnosti je bil manjši od napovedi ob začetku epidemije, kar je bilo v veliki meri posledica prilagoditve dela gospodarstva na omejitvene ukrepe v drugem valu epidemije. BDP se je v letu 2020 realno znižal za 5,5 %, nominalni padec je znašal 4,3 %. Slednji je bil podoben kot ob finančni krizi pred desetletjem, a je bila struktura padca precej drugačna. Zaradi narave omejitvenih ukrepov za zajezitev epidemije je bil skupni padec predvsem posledica znižanja aktivnosti v storitvenih dejavnostih, ki se je odrazil v 9,7-odstotnem padcu zasebne potrošnje. Povečanje negotovosti in poslabšanje kazalnikov poslovanja je vplivalo na znižanje investicij v opremo in stroje, medtem ko so gradbene investicije po rasti v drugi polovici leta ostale na ravni pred epidemijo. Obseg zunanje menjave se je na letni ravni znižal za okoli 7 %, a se je v drugi polovici leta ob oživitvi tujega povpraševanja in prilagoditvi na omejitvene ukrepe za zajezitev epidemije že povečal. Slednje velja predvsem za menjavo blaga, medtem ko je storitvena menjava v zadnjem četrtletju 2020 za ravnijo pred letom zaostajala še za okoli 15 %. Državna potrošnja je bil edini agregat povpraševanja, ki se je lani povečal, in sicer v podobni meri kot leto prej. Ob splošnem upadu gospodarske aktivnosti so se znižale tudi vse ključne davčne osnove z izjemo sredstev za zaposlene oziroma bruto plač, kar je bilo v pomembni meri tudi posledica narave podpornih ukrepov in metodoloških učinkov.¹

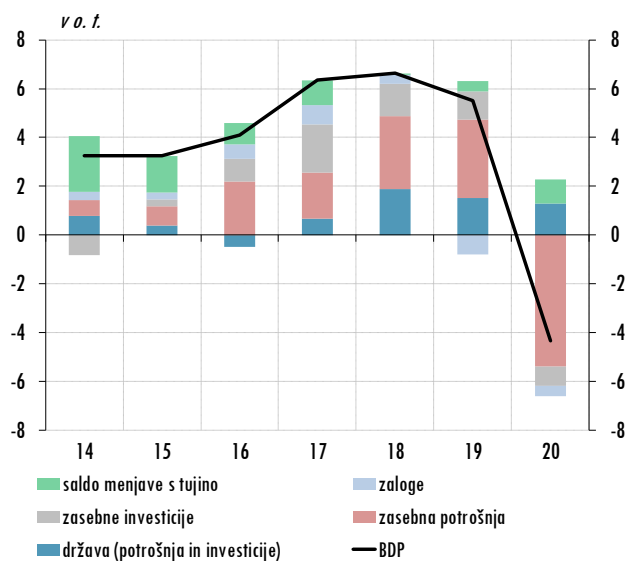
Fiskalni svet na podlagi različnih trenutno razpoložljivih ocen proizvodne vrzeli in pregleda širšega nabora kazalnikov za določitev cikličnega stanja gospodarstva ocenjuje, da je bila raven BDP v letu 2020 nižja od ravni potencialnega proizvoda. Ocene proizvodne vrzeli se zaradi različnih metodologij in razlik v vhodnih podatkih med seboj razlikujejo, poleg tega se lahko s časom oziroma predvsem ob večjem šoku občutno spreminjajo, saj so občutljive na večje spremembe napovedi gospodarskih rasti (glej Sliko 1.3). Ocene cikličnega položaja gospodarstva so zaradi obsežnosti in heterogenega vpliva tokratne krize na gospodarske dejavnosti, predvsem pa njenih

Slika 1.1: Makroekonomske kazalniki



Vir: SURS, Eurostat.

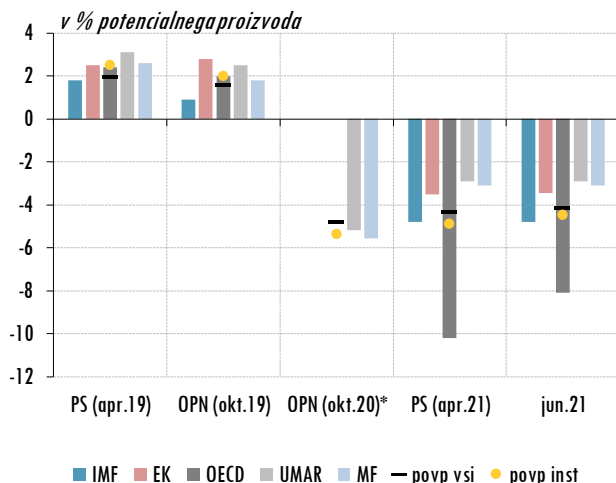
Slika 1.2: Prispevki k nominalni rasti BDP



Vir: SURS, preračuni FS.

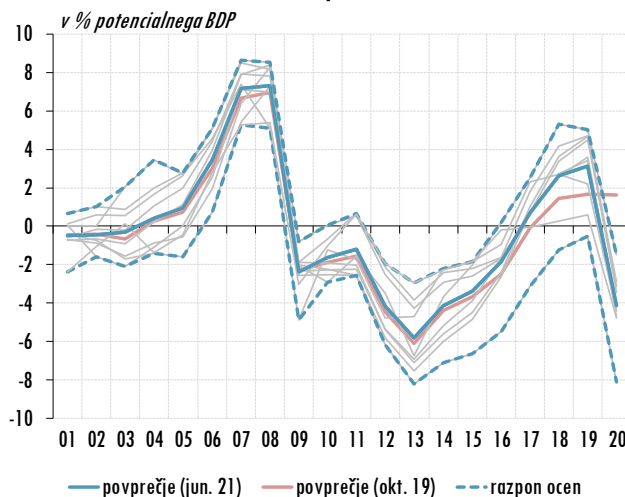
¹ Več o vplivu metodoloških učinkov glej UMAR Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2021 (Okvir 1).

Slika 1.3: Ocene proizvodne vrzeli za 2020 po dokumentih



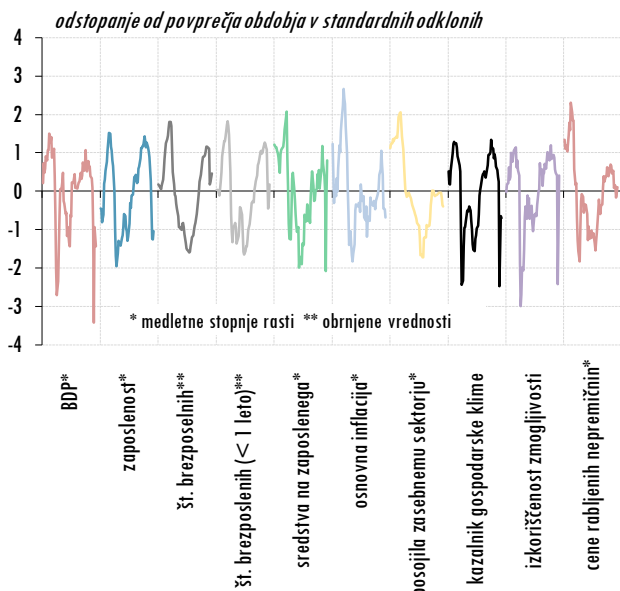
Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS. * Ob pripravi ocene niso bile razpoložljive ažurne ocene IMF, EK in OECD.

Slika 1.4: Ocene proizvodne vrzeli



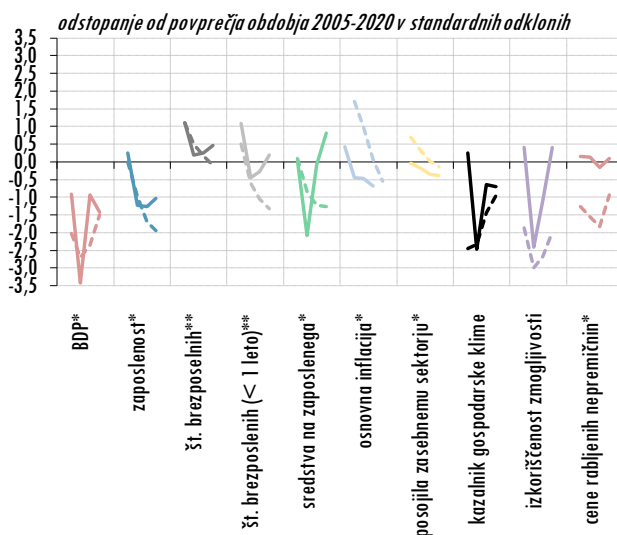
Vir: EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 4.3 v dokumentu Fiskalnega sveta Ocena skladnosti Predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili (<http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/10/Ocena-oktober-2019.pdf>).

Slika 1.5: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2020



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

Slika 1.6: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2009 in 2020



Opomba: * medletne stopnje rasti, ** obrnjene vrednosti. Podatki za 2009 so prikazani s črtkano črto, podatki za 2020 s polno črto.

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

morebitnih dolgoročnih posledic, dodatno negotove.² To ponazarja tudi izredno velik razpon različnih ocen proizvodne vrzeli, ki ob zadnjih razpoložljivih ocenah znaša med -1,5 % in -8,1 %. Ob epidemiji je poleg šoka povpraševanja prisoten tudi močan ponudbeni šok, ki bi lahko 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,³ njegov dejanski obseg pa bo verjetno mogoče oceniti šele s časovnim odlogom nekaj let. Ostali kazalniki, ki jih Fiskalni svet spremlja za določanje cikličnega položaja gospodarstva kažejo, da je bilo negativno odstopanje od dolgoletnega povprečja pri veliki večini kazalnikov podobno kot ob finančni krizi pred desetletjem, a je bilo hkrati njihovo okrevanje po začetnem šoku hitrejše.

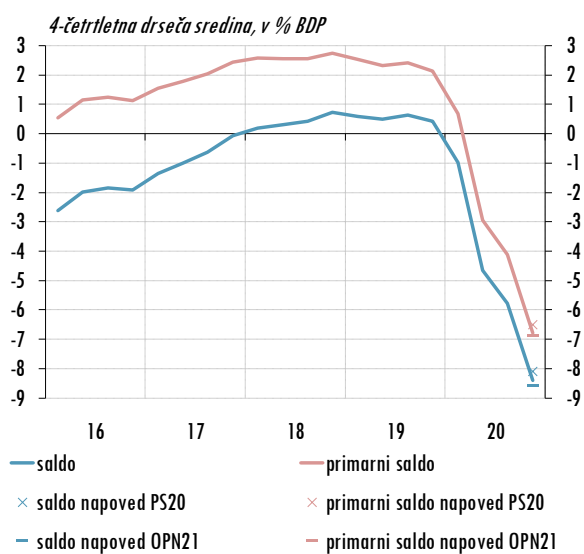
² Za analizo negotovosti ocen proizvodne vrzeli ob tokratni krizi v Sloveniji glej Okvir 1.1 v lanski oceni (http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/06/Ocena_T-1_za_2019.pdf).

³ Evropska komisija (2009). Impact of the current economic and financial crisis on potential output.

1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)

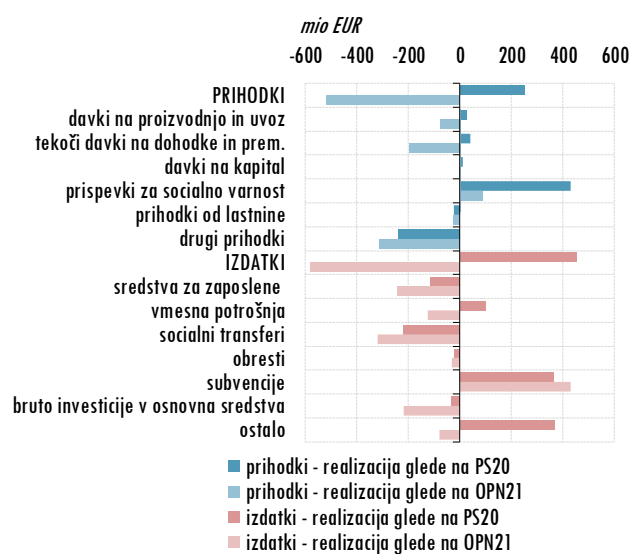
Lanski drugi najvišji primanjkljaj sektorja država doslej je bil v pretežni meri neposredno in posredno posledica epidemije. Primanjkljaj je znašal -3.893 mio EUR oziroma -8,4 % BDP, kar je okoli 300 mio EUR manj od projekcij v Osnutku proračunskega načrta 2021. Neposredni učinek ukrepov za omejitev posledic epidemije po ESA metodologiji je po oceni Ministrstva za finance znašal 2.780 mio EUR oziroma 6,0 % BDP.⁴ Tako je primanjkljaj brez tega učinka lani znašal -1.113 mio EUR oziroma -2,4 % BDP. Takšen primanjkljaj je bil predvsem posledica posrednega učinka epidemije, ko so se zaradi padca gospodarske aktivnosti znižali prihodki, medtem ko je bila rast izdatkov sicer nižja kot v dveh letih pred epidemijo, a približno dvakrat višja, kot je znašala rast izdatkov v povprečju zadnjega desetletja.⁵

Slika 1.7: Temeljni agregati sektorja država (ESA)



Vir: SURS, napoved MF: PS20 (apr.20) in OPN21 (okt.20); preračuni FS.

Slika 1.8: Realizacija v letu 2020 glede na PS20 in OPN21



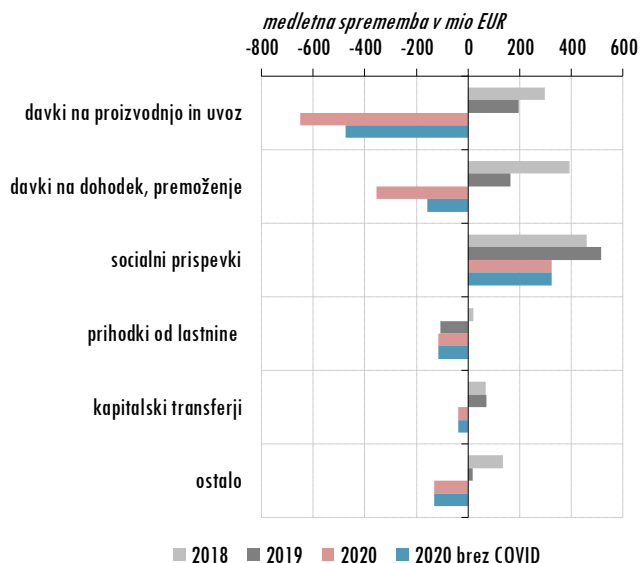
Vir: SURS, napoved MF: PS20 (apr.20) in OPN21 (okt.20); preračuni FS.

Prihodki so se lani znižali za 4,7 %, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov je bil njihov padec 2,9-odstoten. Neposredni učinek COVID ukrepov na strani prihodkov v višini 374 mio EUR je vplival le na gibanje prihodkov od davkov na proizvodnjo in uvoz ter od davkov na dohodek in premoženje. Ukrepi so zajemali možnost odloga oziroma obročnega plačila davčnih obveznosti ter neobračunane akontacije davka na dohodek pravnih oseb in dohodnine iz dejavnosti med prvim valom epidemije spomladi lani. Skupni padec je v največji meri izhajal iz padca prihodkov od davkov na proizvodnjo in uvoz, ki so se znižali za okoli desetino, brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov pa je bil njihov padec okoli 7-odstoten in predvsem posledica občutnega upada potrošnje. Za okoli desetino so se lani znižali tudi prihodki od davkov na dohodek in premoženje. Pri tem je bil padec prihodkov od davkov na dohodek posameznikov oziroma gospodinjev minimalen, kar povezujemo tudi z velikim obsegom dodatkov zaposlenim. Po drugi strani so se prihodki od davkov na dohodek ali dobičke družb znižali za več kot tretjino, a je bil njihov padec brez upoštevanja učinka ukrepov precej manjši. Med vsemi ključnimi kategorijami so bili višji kot leto prej le prihodki od socialnih prispevkov, ki so se povečali za 4,1 %. Prihodki od ostalih ključnih kategorij prihodkov so se skupaj znižali za okoli desetino.

⁴ Pregled gibanj sektorja država brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov v celoti temelji na oceni Ministrstva za finance v Programu stabilnosti 2021. SURS tovrstne ocene vsaj v času priprave tega dokumenta (že) ni objavil.

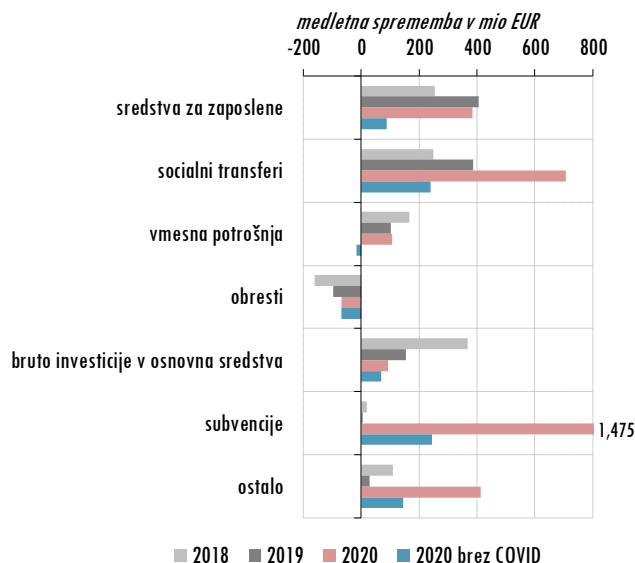
⁵ V povprečju obdobja 2010–2019 je rast skupnih izdatkov v povprečju letno znašala 1,9 %, brez upoštevanja kapitalskih transferov, ki so bili visoki predvsem v letih 2013 in 2014 zaradi sanacije bank, pa je znašala 1,6 %.

Slika 1.9: Prihodki sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 1.10: Izdatki sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

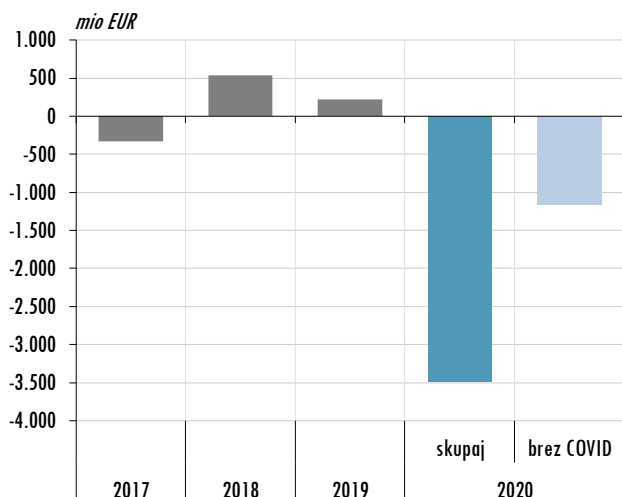
Izdatki so se lani povečali za 14,9 %, rast brez neposrednega učinka COVID ukrepov v višini 2.406 mio EUR pa je znašala 3,8 %. Skupna rast je bila v največji meri posledica občutno višjih izdatkov za subvencije, saj je bila okoli polovica vseh izdatkov za ukrepe za omejevanje posledic epidemije realiziranih na tej kategoriji izdatkov. Njihova rast je bila na osnovi ocene Ministrstva za finance daleč najvišja doslej tudi brez upoštevanja učinka ukrepov.⁶ K skupni rasti so pomembno prispevali tudi za 8,4 % višji izdatki za socialne transfere. Njihova rast je brez upoštevanja učinka ukrepov v višini 465 mio EUR znašala okoli 3 % in je bila predvsem posledica višjih izdatkov za pokojnine. Zaradi ukrepov je bil lani pomemben še prispevek višjih izdatkov za sredstva za zaposlene in druge tekoče transferje. Sredstva za zaposlene so se skupaj lani povečala za 7,0 %, brez upoštevanja dodatkov v okviru COVID ukrepov v višini 298 mio EUR pa za 1,6 %. Izdatki za bruto investicije so se lani povečali za 5,0 %, kar je manj od projekcij v Osnutku proračunskega načrta, v katerem je bila predvidena skoraj 17-odstotna rast. Skupno rast so znova omejili nižji izdatki za obresti, a je bilo njihovo znižanje zaradi povišane ravni dolga sektorja država nekoliko manjše kot v predhodnih letih. Skupna rast izdatkov je sicer za 580 mio EUR zaostala za projekcijami v Osnutku proračunskega načrta, na nerealističnost katerih je Fiskalni svet opozarjal že ob oceni dokumenta oktobra lani.

1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka)

Primanjkljaj državnega proračuna je v 2020 po podatkih MF znašal 3.486 mio EUR (7,5 % BDP), brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov pa 1.157 mio EUR (2,5 % BDP). Realizacija je skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta nekoliko boljša od projekcij v sprejetem rebalansu v septembru, čeprav je bil ta pripravljen pred drugim valom epidemije in s tem povezanim sprejemanjem dodatnih ukrepov za omejitve njegovih posledic. Fiskalni svet je namreč že v oceni predloga rebalansa kljub priznavanju dejstva, da je bil rebalans pripravljen v razmerah povečane negotovosti, ugotovil, da so bile predvsem projekcije odhodkov visoke oziroma nerealistične. Skupni

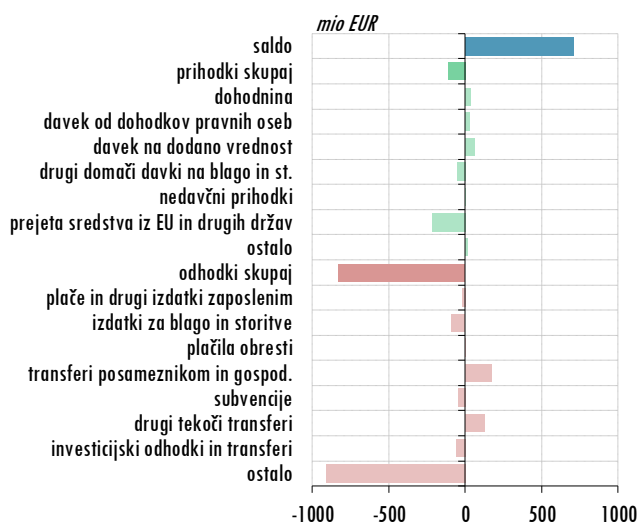
⁶ Rast izdatkov za subvencije brez upoštevanja učinka ukrepov naj bi bila namreč 70,3-odstotna, medtem ko je bila najvišja doslej leta 2013, ko je znašala 15,3 %.

Slika 1.11: Saldo državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.12: Razlika med realizacijo proračuna in rebalansom za 2020



Vir: MF, realizacija proračuna in Rebalans proračuna RS za 2020 (sep. 20).

učinek COVID ukrepov na državni proračun po metodologiji denarnega toka je v 2020 znašal 2,3 mrd EUR, prevladujoči del na strani odhodkov.

Prihodki so se lani predvsem zaradi upada gospodarske aktivnosti znižali za 10,4 %, brez neposrednega učinka COVID ukrepov (324 mio EUR) bi bil padec manjši (-7,2 %). Najbolj so se glede na leto prej znižali prihodki od davka od dohodkov pravnih oseb, kjer je bil učinek neposrednih COVID ukrepov največji zaradi neobračunane akontacije aprila in maja ter možnosti odloga plačil. Občutno znižanje prihodkov od dohodnine in trošarin je bilo povezano predvsem z znižanjem davčne osnove, pri dohodnini pa delno tudi z razbremenitvijo dohodkov in s povišanjem povprečnine občinam, medtem ko je bil učinek COVID ukrepov razmeroma majhen. Med glavnimi kategorijami davčnih prihodkov je bil padec najmanjši pri prihodkih od DDV (-8,9 %) in pretežno povezan z upadom potrošnje, učinek možnosti odloga plačila pa je k skupnemu padcu prihodkov od DDV prispeval 3 o. t. Nedavčni prihodki so se lani nekoliko povečali, čeprav je bil upad prihodkov od udeležbe na dobičku občuten zaradi slabšega poslovanja in privatizacije v preteklih letih. Precej so se namreč povečali izredni nedavčni prihodki zaradi operacij zakladnice. Prejeta sredstva iz proračuna EU so bila nekoliko manjša kot v 2019, brez upoštevanja dela teh prihodkov, ki je bil uporabljen za financiranje odhodkov za COVID ukrepe, pa je padec znašal 10,4 %. Realizacija prejetih sredstev EU je tako znova precej zaostala za projekcijami v rebalansu (rast za 29,5 %), čeprav so bile že te nižje od projekcij v sprejetem proračunu.

Odhodki so se lani predvsem zaradi neposrednega učinka COVID ukrepov povečali za 26,8 %, brez tega učinka v višini 2.004 mio EUR je bila rast 6,5-odstotna. V obeh primerjavah je bila rast skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta nižja od projekcij rebalansa, v katerih je bila za zadnje mesece leta predvidena izredno visoka rast odhodkov, ki niso vključevali učinka COVID ukrepov in je pomembno odstopala od gibanj v 2020 do sprejetja rebalansa. K rasti skupnih odhodkov so največ prispevale subvencije, ki predstavljajo glavnino neposrednih COVID ukrepov. Brez upoštevanja tega učinka (965 mio EUR) je bila rast skupnih odhodkov podobna kot v 2019 in nižja od projekcij rebalansa. Transferi posameznikom in gospodinjstvom so se povečali za več kot tretjino glede na leto prej. Brez upoštevanja COVID ukrepov (384 mio EUR) pa je bila rast precej nižja, tudi v primerjavi z

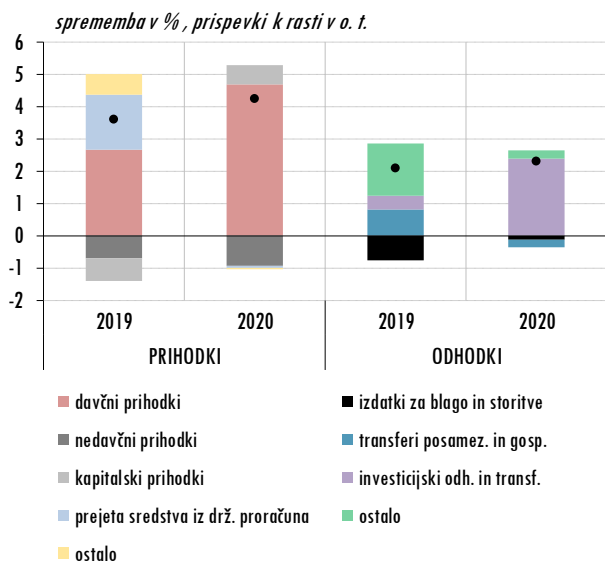
2019. V obeh primerjavah je bila rast višja od projekcij rebalansa. Na tveganje podcenjenih projekcij transferov posameznikom in gospodinjstvom je Fiskalni svet sicer opozarjal tako ob sprejemanju proračuna jeseni 2019 kot ob sprejemanju rebalansa jeseni 2020. Občutno so se lani povečali tudi transferi v sklade socialnega zavarovanja, k rasti pa so pomembno prispevali tudi COVID ukrepi v višini 135 mio EUR iz naslova solidarnostnih dodatkov upokojujencem. Zaradi manjših prihodkov od socialnih prispevkov je bil transfer v ZPIZ za okoli četrtno večji kot v 2019. Rast skupnih stroškov dela, ki vključuje tudi transferje v javne zavode v ta namen, je bila 12,2-odstotna, brez upoštevanja učinka dodatkov zaposlenim v okviru COVID ukrepov (196 mio EUR) pa za okoli polovico nižja in v veliki meri posledica plačnih dogovorov iz predhodnih let. Povečanje skupnih izdatkov za blago in storitve je bilo povezano predvsem z odhodki v okviru COVID ukrepov (166 mio EUR). Znova je izstopala visoka medletna rast ob koncu leta. Investicijski odhodki in transferi so se po visoki rasti v 2019 lani zmanjšali (-2,8 %), po projekcijah rebalansa pa je bila predvidena rast (3,8 %). Zaostajanje za projekcijami povezujemo tudi z manjšo porabo evropskih sredstev od predvidene, ki predstavlja pomemben vir financiranja državnih investicij.

Presežek bilance proračunov občin (31,3 mio EUR) je bil najvišji po letu 2016. Izboljšanje je izhajalo iz višje rasti prihodkov glede na 2019 (4,2 %; 2019: 3,6 %). Ta je bila zlasti posledica okrepljene rasti prihodkov od dohodnine (10,2 %) zaradi povprečnine, ki se je lani povišala za skoraj šest odstotkov na 624 EUR na prebivalca. K rasti prihodkov so prispevali še višji kapitalski prihodki zaradi rasti prihodkov od prodaje stavbnih zemljišč ter za polovico višja sredstva iz državnega proračuna za tekočo porabo. Ostale ključne kategorije prihodkov so bile nižje kot leto prej. Tudi rast odhodkov je bila višja kot leto prej (2,3 %; 2019: 2,1 %). To je bilo posledica predvsem okrepljenih investicij (7,1 %), k rasti pa so največ prispevali višji odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije ter za nakup zgradb in prostorov. Skupno rast je omilil padec odhodkov za transfere posameznikom in gospodinjstvom, ki je izhajal predvsem iz manjšega regresiranja šolskih prevozov. Znižali so se še transferi v javne zavode za vmesno porabo in transferi nepridobitnim institucijam.

Rast odhodkov ZPIZ se je v 2020 okrepila na 7,1 % (2019: 4,1 %) zaradi občutno višje rasti odhodkov za pokojnine (6,2 %), ki je bila najvišja po letu 2008. Ta je bila predvsem posledica povišanja povprečne pokojnine kot posledica redne januarske (3,2 %) in izredne decembrske (2,0 %) uskladitve. Starostna pokojnina se je tako povišala za 4,2 %, še nekoliko višja kot leto prej je bila tudi rast števila prejemnikov pokojnin. Skupni odhodki za pokojnine so se v zadnjih treh letih, ko se je rast povprečne pokojnine okrepila, skupaj povečali za 616 mio EUR oziroma 14,3 %. K skupni rasti so več kot leto prej prispevali še odhodki za zagotavljanje socialne varnosti, kar je bilo posledica enkratnih transferjev upokojujencem v okviru COVID ukrepov, medtem ko je bilo povečanje odhodkov za letni dodatek manjše kot v 2019. Ob tem, da se je rast davčnih prihodkov skoraj prepolovila glede na leto 2019 in nedavčni prihodki občutno znižali, je bil za izravnavo višjih odhodkov potreben precej višji transfer iz državnega proračuna, ki se je lani povečal za četrtno in znašal 1.207 mio EUR.

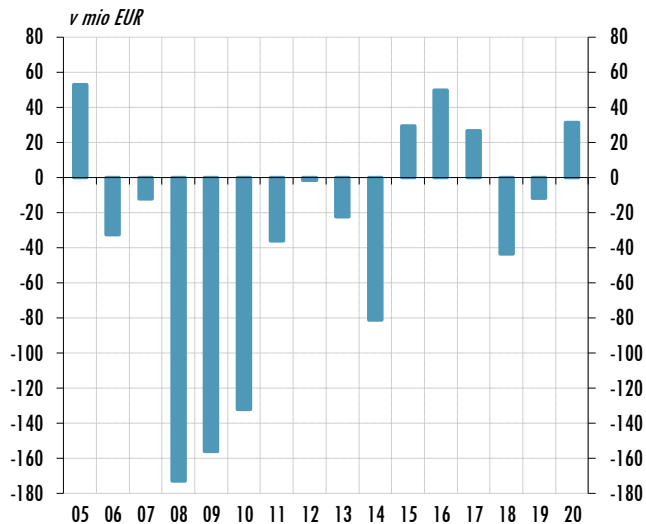
ZZZS je leto 2020 zaključil z najvišjim primanjkljajem do sedaj (-87 mio EUR). Rast prihodkov se je upočasnila na 4,9 % (2019: 7,4 %) ob občutno nižji rasti prihodkov od prispevkov za socialno varnost kot leto prej. Rast odhodkov (9,5 %) je bila najvišja po letu 2008, kar je predvsem posledica višjih odhodkov zaradi sprejetih ukrepov za omejitve epidemije. K njej so največ prispevali transferji v javne zavode za stroške dela (prispevek 3,2 o. t.), ki so se povečali bolj kot leto prej. Slednje velja tudi za ostale tri kategorije odhodkov, ki so pomembneje prispevale k skupni rasti. Transferji v javne zavode za izdatke za blago in storitve ter plačila izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski uporabniki, so se povečali za okoli desetino, boleznine pa kar za 16,5 %.

Slika 1.13: Prihodki in odhodki proračunov občin



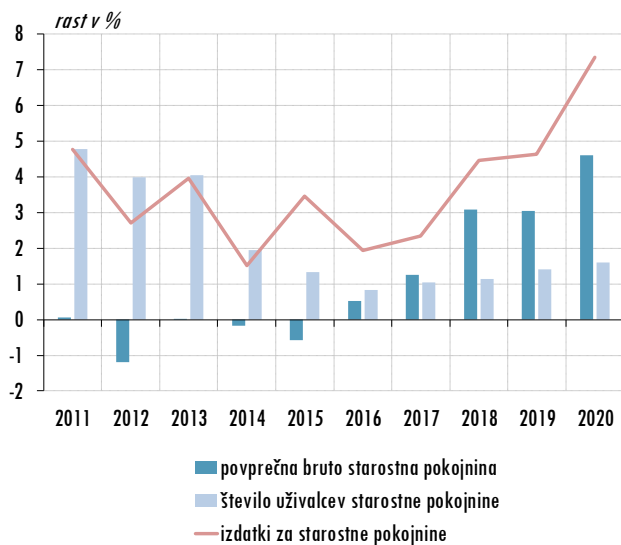
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.14: Saldo bilance proračunov občin



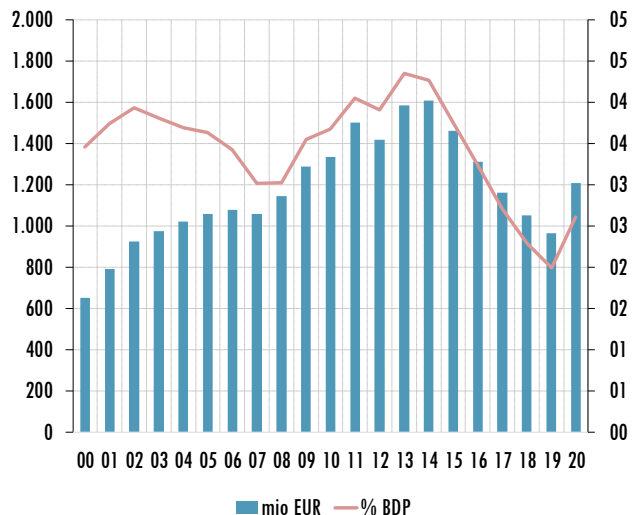
Vir: MF.

Slika 1.15: Pokojnine



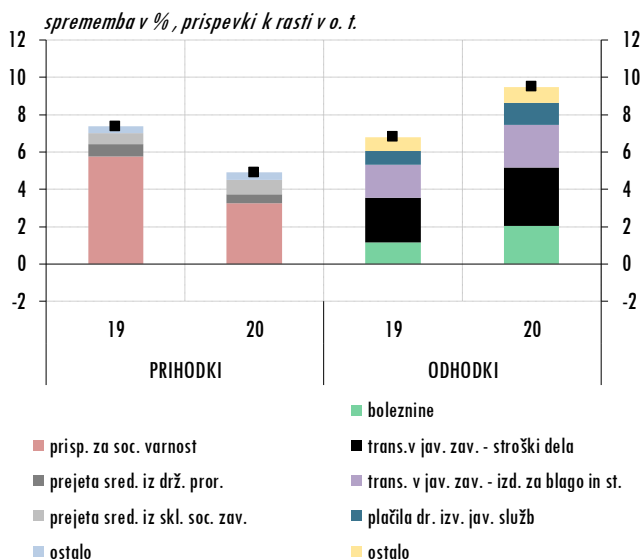
Vir: ZPIZ, MF, preračuni FS.

Slika 1.16: ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna



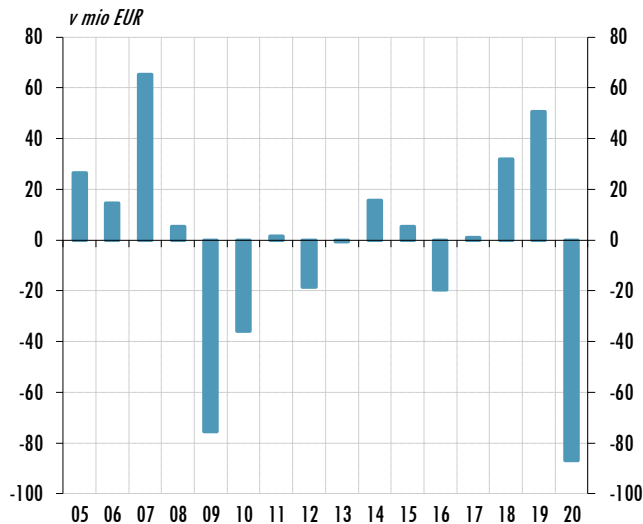
Vir: MF, SURS, preračuni FS.

Slika 1.17: Prihodki in odhodki ZZSZ



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.18: Saldo ZZSZ

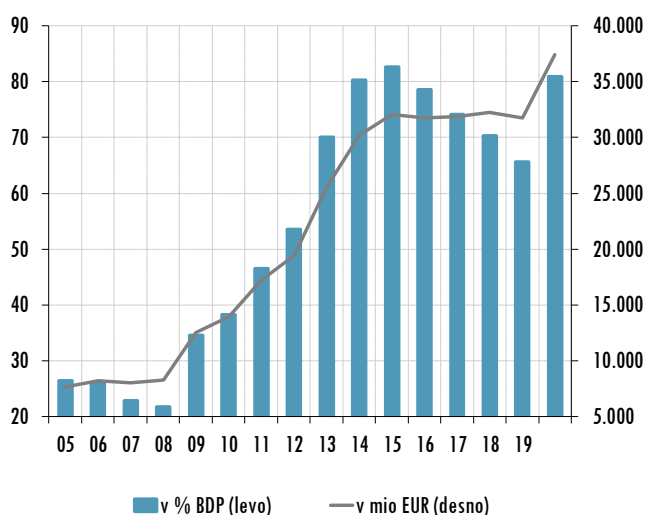


Vir: MF.

1.4 Dolg sektorja država

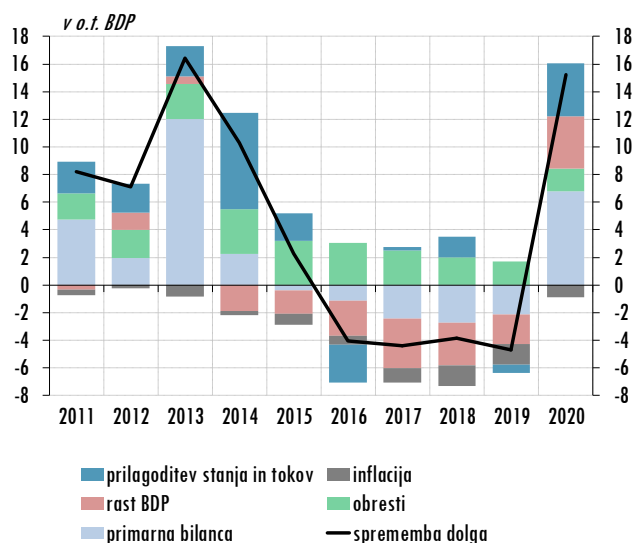
Bruto dolg sektorja država se je lani povečal na 80,8 % BDP (37,4 mrd EUR) in je tako po štirih letih zniževanja skoraj dosegel najvišjo raven doslej iz leta 2015. Nominalno se je dolg povečal za 5,7 mrd EUR, njegov delež v BDP pa za 15,2 o. t. Okoli polovica povečanja je bila posledica poslabšanja primarnega salda, okoli 4 o. t. BDP pa sta k povečanju prispevala tako padec gospodarske aktivnosti ter tudi prilagoditev stanja in tokov. Povečanje dolga je bilo nekoliko občutnejše kot v povprečju EU in deveto največje med državami. Zadolževanje je tudi lani in kljub epidemiji potekalo v ugodnih razmerah na finančnih trgih, kar je predvsem posledica ekspanzivne politike ECB. Ta je ob začetku epidemije začela izvajati nov program odkupa državnih obveznic (Pandemic Emergency Purchasing Programme – PEPP), v okviru katerega je do konca marca letos odkupila na sekundarnem trgu za 4.224 mio EUR slovenskega javnega dolga, kar predstavlja okoli desetino celotnega dolga. Centralna banka je tudi sicer v zadnjih letih postala eden glavnih imetnikov

Slika 1.19: Dolg sektorja država



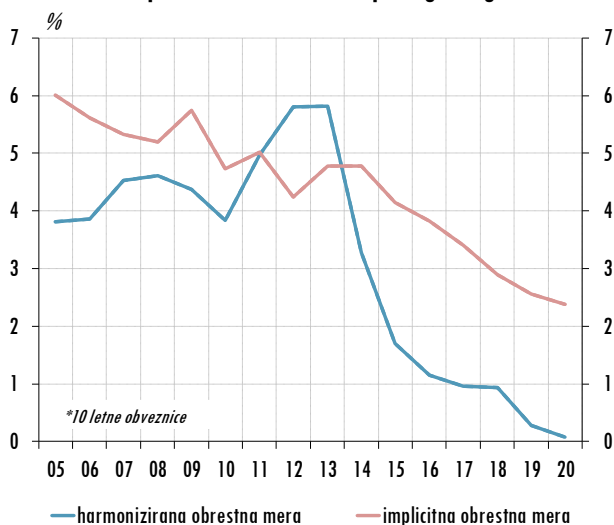
Vir: SURS.

Slika 1.20: Sprememba javnega dolga



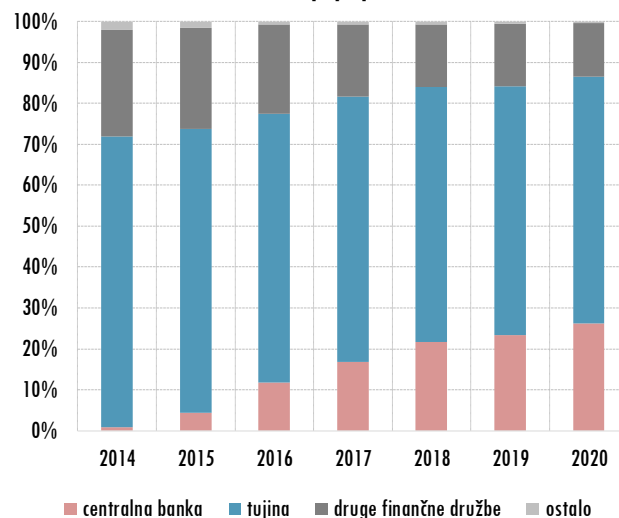
Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.21: Harmonizirana dolgoročna obrestna mera* in implicitna obrestna mera javnega dolga



Vir: ECB, SURS, preračuni FS.

Slika 1.22: Struktura imetnikov dolžniških vrednostnih papirjev države



Vir: BS, preračuni FS.

dolžniških papirjev države. Zahtevana donosnost slovenske 10-letne obveznice se je lani nadalje znižala (na 0,08 % z 0,28 % v povprečju leta 2019), implicitna obrestna mera celotnega dolga pa se je znižala še za 0,2 o. t. na 2,4 %. Terminalska porazdelitev obveznosti ostaja ugodna. Povprečni tehtani čas do dospelja dolga (9 let) je ostal enak kot konec leta 2019 in ostaja daljši od povprečja držav članic OECD (8 let).⁷ Obseg sredstev države na enotnem zakladniškem računu se je po znižanju v letu 2019 do konca lanskega leta povečal za 2,2 mrd EUR in je konec decembra znašal 6,2 mrd EUR oziroma 13,4 % BDP.

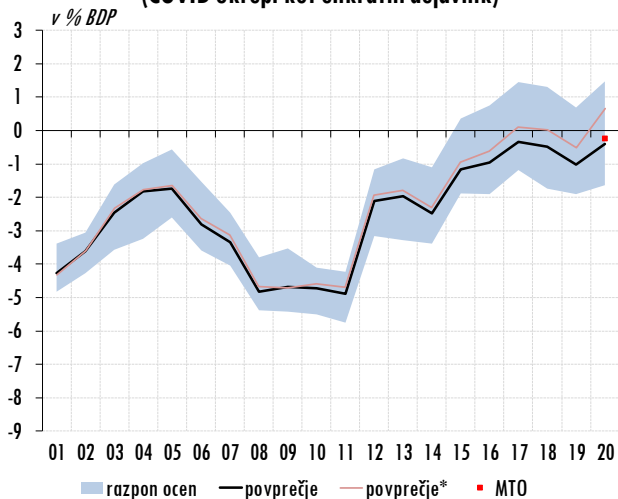
⁷ OECD Sovereign borrowing outlook for OECD countries 2021.

2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2020

Fiskalni svet v oceni skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili za leto 2020: (i) indikativno preverja, ali je bil dosežen minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) in ostale zahteve pravil EU ter (ii) preverja, ali je bilo doseženo izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila, določenega v 3. členu ZFisP glede ravni maksimalno dovoljenih izdatkov. Tudi tokrat je za določitev cikličnega položaja za leto 2020 pri ocenah izpolnjevanja fiskalnih pravil uporabljen nabor ocen proizvodne vrzeli, prikazan v poglavju 1.1 in v Prilogi 4.2, ki ga Fiskalni svet sicer predstavi in uporabi ob vsakokratni oceni spoštovanja fiskalnih pravil. Odločilno vlogo pri ugotovitvah o izpolnjevanju fiskalnih pravil v letu 2020 ima poleg ocene cikličnega položaja gospodarstva predvsem upoštevanje javnofinančnih posledic ukrepov za omejevanje posledic epidemije kot enkratnih učinkov.⁸ Takšna usmeritev omogoča bolj jasno oceno o usmerjenosti fiskalne politike, kar je tudi stališče Evropske komisije.

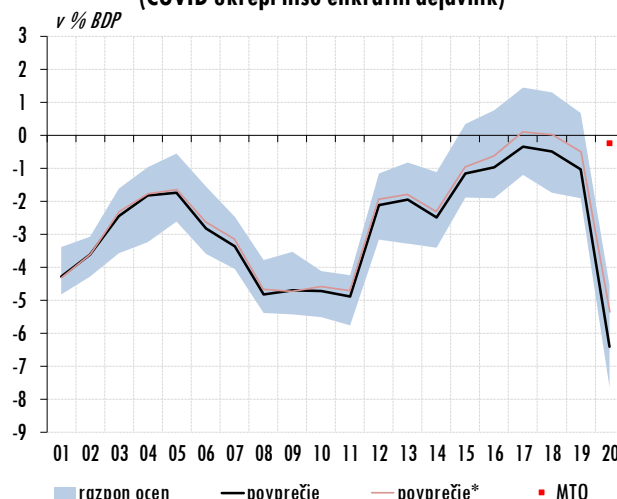
Domače pravilo, ki se nanaša na maksimalni dovoljeni obseg javnofinančnih izdatkov, je bilo v preteklem letu spoštovano. Minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) je bil v letu 2020 dosežen ob upoštevanju dovoljenega odstopanja. Tudi rast izdatkov sektorja država brez enkratnih učinkov je bila po izdatkovnem pravilu Pakta za stabilnost in rast nižja od dovoljene. Kljub ugodnemu rezultatu v letu 2020 je bilo zaradi realizirane ekspanzivne fiskalne politike v letu 2019 v obdobju dveh let preseženo dovoljeno povprečno odstopanje tako strukturnega salda kot strukturnega napora, ki je po trenutnih izračunih preseglo 0,25 o. t. BDP. Dolg sektorja država se je v letu 2020 povečal v nasprotju s pravili, po katerih bi se moral znižati. Fiskalni svet zaradi omogočenega začasnega odstopanja od srednjeročne uravnoteženosti v obdobju izjemnih okoliščin ni ocenjeval uravnoteženosti v obdobju poslovnega cikla. Okvir za pripravo proračunov je bil prilagojen pogosto in občutno in ni opravljal svoje temeljne funkcije, to je določitev srednjeročne usmerjenosti fiskalne politike. Lani se je spremenil dvakrat, skupaj za več kot 3 mrd EUR. Izdatki sektorja država (brez enkratnih učinkov) so

Slika 2.1: Ocene strukturnega salda (COVID ukrepi kot enkratni dejavnik)



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. *Določeno na podlagi proizvodne vrzeli, ocenjene na podlagi ocene rasti potencialnega proizvoda iz jeseni 2019 in trenutne napovedi BDP (glej tudi Okvir 4.2 v Oceni proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024).

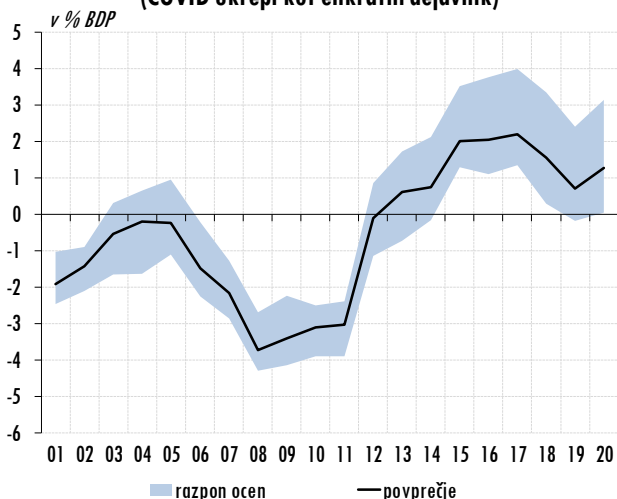
Slika 2.2: Ocene strukturnega salda (COVID ukrepi niso enkratni dejavnik)



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. *Določeno na podlagi proizvodne vrzeli, ocenjene na podlagi ocene rasti potencialnega proizvoda iz jeseni 2019 in trenutne napovedi BDP (glej tudi Okvir 4.2 v Oceni proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024).

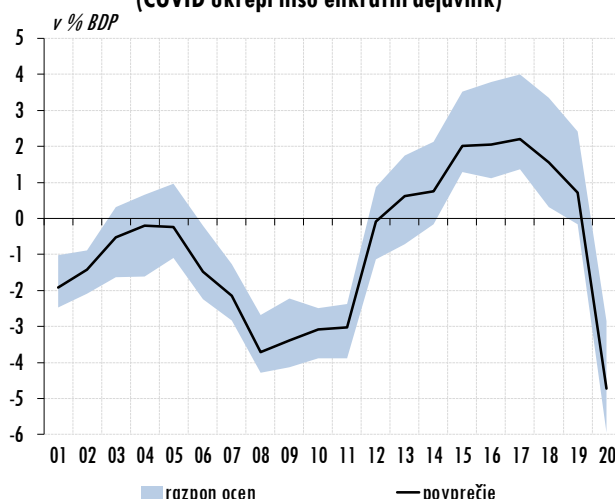
⁸ O negotovostih glede vhodnih spremenljivk, ki določajo položaj fiskalne politike, v tokratni krizi glej npr. publikacije Fiskalnega sveta: Ocena skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (Okvir 2.1; razpoložljivo na: <http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/04/Ocena-april-2020.pdf>), Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022 (Okvir 4.1; razpoložljivo na: http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober_2020.pdf), Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024 (Okvir 4.1; razpoložljivo na: http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf).

Slika 2.3: Ocene strukturnega primarnega salda (COVID ukrepi kot enkratni dejavnik)



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. *Določeno na podlagi proizvodne vrzeli, ocenjene na podlagi ocene rasti potencialnega proizvoda iz jeseni 2019 in trenutne napovedi BDP (glej tudi Okvir 4.2 v Oceni proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024).

Slika 2.4: Ocene strukturnega primarnega salda (COVID ukrepi niso enkratni dejavnik)



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. *Določeno na podlagi proizvodne vrzeli, ocenjene na podlagi ocene rasti potencialnega proizvoda iz jeseni 2019 in trenutne napovedi BDP (glej tudi Okvir 4.2 v Oceni proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024).

tako ostali pod maksimalno dovoljenim obsegom po veljavnem okviru za pripravo proračunov, tudi glede na trenutno oceno proizvodne vrzeli in enkratnih dejavnikov. Odhodki posameznih blagajn javnega financiranja po metodologiji denarnega toka so bili manjši od maksimalno dovoljenih odhodkov glede na veljavne proračunske okvire.

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

Fiskalni svet na podlagi trenutno znanih podatkov ocenjuje, da je Slovenija v letu 2020 dosegla minimalni dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) ob upoštevanju dovoljenega odstopanja. Na podlagi pravil EU⁹ je za Slovenijo kot ustrezen MTO v obdobju 2020–2022 določen strukturni primanjkljaj v višini največ 0,25 % BDP.¹⁰ Ocene strukturnega salda se lahko med drugim razlikujejo zaradi različnih ocen proizvodne vrzeli,¹¹ v tokratni oceni pa se razlikujejo predvsem zaradi upoštevanja oziroma neupoštevanja javnofinančnih ukrepov za preprečevanje posledic epidemije kot enkratnih dejavnikov.¹² Razpon trenutnih ocen strukturnega salda, ki jih upoštevamo pri pripravi ocen skladnosti proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili, znaša za leto 2020 med -1,6 % BDP in 1,5 % BDP. To je ocena strukturnega salda na podlagi trenutnih ocen proizvodne vrzeli in z izključitvijo učinkov ukrepov za omejevanje posledic epidemije.¹³ Po trenutnih ocenah je bil z upoštevanjem začasnih ukrepov kot enkratnih dejavnikov v letu 2020 dosežen strukturni napor v višini 0,6 o. t. BDP. Ocenjena negativna proizvodna vrzel je v letu 2020 namreč presegla 4 % BDP. Kljub

⁹ Uredba EC 1466/97. Pravila EU med drugim zaradi negotovosti pri izračunih strukturnega salda dovoljujejo odstopanje od zahtevanega MTO do višine ene četrtine o.t. BDP (glej poglavje 1.3.2 v Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019).

¹⁰ Glej Prilogo 2 v Vade Mecum on the Stability and Growth Pact (2019).

¹¹ Fiskalni svet za pripravo svojih mnenj poleg ocen petih institucij uporablja tudi štiri statistične metode ocenjevanja proizvodne vrzeli. Slednje je začel uporabljati pri pripravi ocene Programa stabilnosti 2018. Več o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017, str. 23–26 (maj 2018).

¹² Opozoriti velja, da EK v nasprotju s smernicami državam članicam ob začetku epidemije v oceni osnutkov proračunskih načrtov iz novembra 2020 teh učinkov ni štela med enkratne dejavnike, a je hkrati poudarila, da izločitev začasnih ukrepov za blaženje posledic epidemije ustrežneje prikazuje naravnost fiskalne politike.

¹³ Vključitev učinkov enkratnih ukrepov da povsem drugačne rezultate, ki nakazujejo na izrazito ekspanzivno fiskalno politiko v letu 2020 (primerjaj Sliki 2.1 in 2.2 oziroma Sliki 2.3 in 2.4). Glej tudi Evropska komisija (2020): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank on the 2021 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment. COM (2020) 750 final. November. European Commission. Brussels. Razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dbps_overall_assessment.pdf

ugodnemu rezultatu v letu 2020 je bilo zaradi realizirane ekspanzivne fiskalne politike v letu 2019 preseženo dovoljeno povprečno odstopanje tako strukturnega salda kot strukturnega napora v obdobju dveh let, ki je po trenutnih izračunih preseglo 0,25 o. t. BDP.¹⁴ Strukturni primarni saldo je lani osmo leto zapored izkazoval presežek, glede na razpon trenutnih ocen proizvodne vrzeli pa je znašal med 0,1 in 3,1 % BDP.

2.2. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – srednjeročna uravnoteženost

Srednjeročna uravnoteženost pomeni poleg doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja po pravilih PSR tudi doseganje vsaj izravnane strukturnega salda v obdobju celotnega gospodarskega cikla. ZFisP v 1. odstavku tretjega člena definira doseganje srednjeročne uravnoteženosti, ko strukturni saldo v posameznem letu ni nižji od minimalne vrednosti, kot jo določa PSR, v srednjeročnem obdobju pa je vsaj izravnane ali je v presežku. 5. točka 2. člena ZFisP definira »srednjeročnost« kot obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven BDP preide iz nadpotencialne ravni v podpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravnijo BDP. Ekonomsko gledano velja tudi obratno: »srednjeročnost« lahko definiramo kot obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven BDP preide iz podpotencialne v nadpotencialno raven in se v povprečju izenači s potencialno ravnijo BDP.¹⁵

Fiskalni svet izpolnjevanja srednjeročne uravnoteženosti v letu 2020 zaradi uveljavljanja izjemnih okoliščin ni preverjal. Fiskalni svet ocenjuje, da je bila minimalna vrednost, kot jo za leto 2020 z MTO določa PSR, kljub rahlemu primanjkljaju strukturnega salda dosežena (glej Poglavlje 2.1), s čimer je bil uresničen prvi pogoj definicije srednjeročne uravnoteženosti. Zaradi uveljavljanja izjemnih okoliščin, ki omogočajo začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti pod pogojem, da to ne ogrozi srednjeročne vzdržnosti javnih financ, pa ni preverjal uravnoteženosti javnih financ v obdobju gospodarskega cikla. Takšno preverjanje je trenutno oteženo tudi zaradi negotovih ocen proizvodne vrzeli, pri katerih so razponi za leto 2020 izjemno široki (glej Poglavlje 1.1). Fiskalni svet je sicer že ob predhodnih ocenah¹⁶ ugotovil, da je bilo obdobje po izstopu Slovenije iz postopka EDP oziroma po sprejetju ZFisP v letu 2015 prekratko za izpolnitev srednjeročne uravnoteženosti, saj bi bili zaradi visokih strukturnih primanjkljajev, doseženih v preteklosti oziroma v zadnji krizi, v tem obdobju potrebni obsežni vsakoletni strukturni napor.¹⁷

2.3. Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila – maksimalni izdatki

Okvir, ki je merodajen za tokratno oceno izpolnjevanja domačega fiskalnega pravila in se nanaša tudi na leto 2020 (obdobje 2020–2022), je bil nazadnje spremenjen novembra 2020.¹⁸

¹⁴ O pravilih EU glede odstopanj od MTO glej Vade Mecum on the Stability and Growth Pact (2019; poglavje 1.3.7).

¹⁵ Za potrebe ekonomske analize obe definiciji pomenita obdobje, v katerem vsota odstopanj ocenjene proizvodne vrzeli od ravnotežnega položaja v zaporedju navedenih dveh faz gospodarskega cikla do izbranega leta znaša 0. Analiza IMF (Aiyar in Voigt, 2019) sicer opozarja, da bi znašalo povprečje ocen proizvodnih vrzeli v gospodarskem ciklu zaradi neprilagodljivosti plač navzdol praviloma manj kot 0.

¹⁶ Glej Oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019 (Poglavje 2.2), razpoložljivo na: <http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-izvršenih-proracunov-sektorja-drzava-s-fiskalnimi-pravili-v-letu-2019/>

¹⁷ Izračuni Fiskalnega sveta kažejo, da bi bilo potrebno po sprejemu ZFisP oziroma po izstopu Slovenije iz postopka EDP v letu 2015 v obdobju 2016-2020 za doseganje srednjeročne uravnoteženosti v letu 2020 glede na trenutne ocene cikličnega položaja gospodarstva v povprečju na leto izvajati strukturni napor v višini okoli 2 o. t. BDP. Povprečna vsota strukturnih saldov namreč v letu 2020 po različnih kazalnikih proizvodne vrzeli in ob različnih dolžinah gospodarskega cikla nakazuje na kumulativni strukturni primanjkljaj na ravni nekaj nad 10 o. t. BDP

¹⁸ V tem odloku so bile spremenjene vrednosti za leti 2021 in 2022. Razpoložljiv je na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-2923/odlok-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-ad-2020-do-2022-adpsd20-22-c>

Vrednosti za leto 2020 so bile nazadnje sicer spremenjene s spremembo odloka v septembru 2020.¹⁹ Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država določi maksimalno dovoljeni obseg izdatkov sektorja država²⁰ in ciljni saldo, ki morata biti skladna z metodologijo ESA. Maksimalni obseg izdatkov in ciljni saldo za državni proračun, zdravstveno in pokojninsko blagajno ter za občine se določijo po metodologiji denarnega toka. Odlok o okviru, ki se je nanašal na leto 2020, je bil prvič sprejet aprila 2017, nato je bil spremenjen sedemkrat, pri čemer so bili maksimalno dovoljeni izdatki sektorja država za leto 2020 spremenjeni trikrat (aprila 2019 ter aprila 2020 in septembra 2020). Čeprav so v negotovih razmerah deloma razumljive, pa pogoste in parcialne spremembe okvira izkrivljajo namen srednjeročnega proračunskega načrtovanja, saj bi morale njegovo upoštevanje predstavljati formalno vodilo za vodenje proticiklične fiskalne politike. Na to je Fiskalni svet v preteklosti že opozarjal, vključno z opozorilom ob zadnjem visokem popravku maksimalno dovoljenih izdatkov sektorja država (in predvsem odhodkov državnega proračuna) v septembru leta 2020. Pri tem je opozoril zlasti na oblikovanje visokih presežnih rezerv oziroma ustvarjanje obsežnega manevrskega prostora za ukrepanje v preostanku leta.²¹

Izdatki sektorja država so bili v letu 2020 glede na realizacijo skladni z maksimalno dovoljeno ravnijo po veljavnem Okviru za pripravo proračunov. Izdatki sektorja država so bili v letu 2020 za slabih 600 mio EUR nižji od dovoljenih v veljavnem Okviru za leto 2020 iz novembra 2020, prihodki

Tabela 2.1: Okviri za pripravo proračunov za leto 2020

	sektor država		državni proračun		občine		ZPIZ		ZZZS	
	saldo (% BDP)	izdatki	saldo (% BDP)	odhodki	saldo (% BDP)	odhodki	saldo (% BDP)	odhodki	saldo (% BDP)	odhodki
Okvir maj 2017, UL 21/2017	0.4	19,952	-0.6	9,942	0.1	2,219	0.0	5,842	0.0	3,087
Okvir, november 2017, UL 65/2017	0.4	19,952	-0.6	9,942	0.1	2,219	0.0	5,842	0.0	3,087
Okvir, avgust 2018, UL 57/2018	0.4	19,952	-0.6	9,942	0.1	2,219	0.0	5,842	0.0	3,087
Okvir, december 2018, UL 82/2018	0.4	19,952	-0.6	9,942	0.1	2,219	0.0	5,842	0.0	3,087
Okvir, april 2019, UL 26/2019	1.0	21,480	0.8	10,450	0.1	2,320	0.0	5,845	0.0	3,320
Okvir, april 2020, UL 67/2020	-8.1	23,630	-8.1	12,525	...	2,340	...	5,930	...	3,320
Okvir, september 2020, UL 128/2020	-8.6	24,650	-9.3	13,395	...	2,340	...	5,930	...	3,370
Okvir, november 2020, UL 168/2020	-8.6	24,650	-9.3	13,395	...	2,340	...	5,930	...	3,370
dejansko	-8.4	24,066	-7.5	12,564	0.1	2,296	0.0	5,899	-0.2	3,343
dejansko-okvir nov20		-584		-831		-44		-31		-27
Memo:										
dejansko-okvir april 2020	-0.3	436	0.6	39	...	-44	...	-31	...	23
sprememba okvira v 2020 (november-april)	-0.5	1,020	-1.2	870	...	0	...	0	...	50
sprememba okvira november 2020 - april 2019	-9.6	3,170	-10.1	2,945	...	20	...	85	...	50

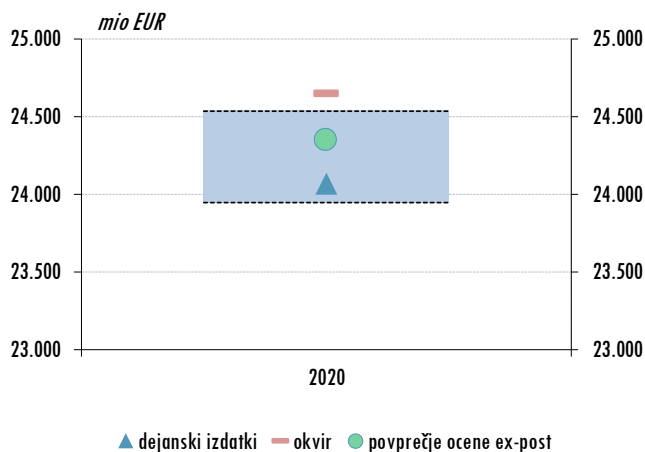
Vir: UL RS, MF, SURS. Preračuni FS.

¹⁹ Glej: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-2286/odlok-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2020-do-2022-odpsd20-22-b>

²⁰ Maksimalni obseg izdatkov se ugotovi glede na matematični izraz v 3. oz. 4. točki 3. člena ZFisP v odvisnosti od položaja gospodarskega cikla. Maksimalni obseg izdatkov je določen tako, da se predvideni obseg prihodkov sektorja država zmanjša za napovedani obseg potencialnega BDP, pomnoženega s faktorjem, ki odraža stanje gospodarstva v poslovnem ciklu. Pri tem se ne upoštevajo začasni oziroma enkratni izdatki.

²¹ Glej 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, razpoložljivo na: <http://www.fs-rs.si/ocena-skladnosti-predloga-rebalansa-proracuna-republike-slovenije-za-leto-2020-in-predloga-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-2020-2022-s-fis/>

Slika 2.5: Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država



*Opomba: Modro obarvano polje označuje območje med spodnjo in zgornjo mejo, določenima na podlagi naknadne ocene z uporabo trenutno razpoložljivih podatkov za izračun zgornje meje obsega izdatkov.
Vir: SURS, MF, preračuni FS.*

pa so bili ob manjšem padcu gospodarske aktivnosti nekoliko višji od pričakovanih ob pripravi spremembe Okvira. Tako je bil primanjkljaj sektorja država z -8,4 % BDP nekoliko manjši od ciljnega v Okviru, ki je znašal -8,6 % BDP. Tudi izdatki državnega proračuna, lokalnih skupnosti ter pokojninske in zdravstvene blagajne so bili nižji od maksimalno določenih v Okviru iz novembra 2020. Pri tem je bila vsota izdatkov navedenih štirih blagajn za okoli 35 mio EUR višja od skupnih izdatkov sektorja država, a kljub temu nižja od maksimalno dovoljenih izdatkov za sektor država. Delno lahko te razlike pripišemo metodološkim razlikam,²² delno pa so posledica gibanja prihodkov in izdatkov v enotah sektorja država izven neposrednega nadzora ministrstva za finance oziroma vlade.

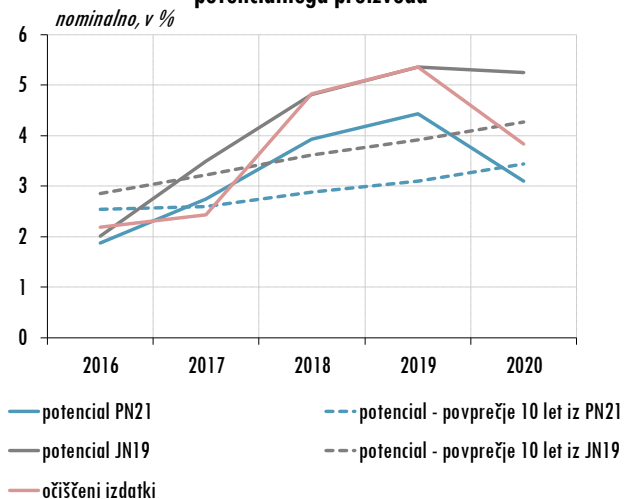
Naknadna ocena kaže, da je bil v letu 2020 obseg izdatkov sektorja država nižji od maksimalnega obsega izdatkov. Pri naknadni oceni maksimalno dovoljenega obsega izdatkov smo upoštevali trenutno znane podatke spremenljivk, ki vstopajo v izračun, predvsem oceno proizvodne vrzeli in enkratnih učinkov. Ker se je po večini trenutno razpoložljivih ocen raven BDP v letu 2020 nahajala pod ravnijo potencialnega proizvoda (glej Poglavlje 1.1), smo pri tem uporabili formulo iz 3. odstavka 3. člena ZFisP. Realizacija za leto 2020 sicer nakazuje, da je bil padec BDP v letu 2020 manjši, manj negativna je tudi trenutna ocena proizvodne vrzeli, a je bil hkrati obseg enkratnih izdatkov večji od tistega, ki je predstavljal podlago za določitev meje maksimalnih izdatkov iz septembra oziroma novembra 2020. Izračuni tako kažejo, da bi lahko bili izdatki brez enkratnih ukrepov v letu 2020 nekoliko večji od tistih, ki so bili dejansko realizirani.

2.4. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU

Rast neto izdatkov po izdatkovnem pravilu EU je v letu 2020 nekoliko zaostala za dovoljeno. V okviru izdatkovnega pravila EU so iz izračuna ustrezne rasti izdatkov izključene nekatere vrste

²² Sektor država predstavlja širši zajem institucionalnih enot kot zgolj štiri blagajne javnega financiranja. Zajem je predstavljen na http://mf.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/#lg=1&slide=0. Seznam institucij, uvrščenih v sektor država, v Sloveniji je razpoložljiv na <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7110762/SI-EDPI-Annex-I-201512.xlsx>. Poleg tega se gibanja v sektorju država spremljajo na podlagi metodologije evropskega sistema računov ESA 2010, blagajne javnega financiranja pa z metodologijo Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike GFS.

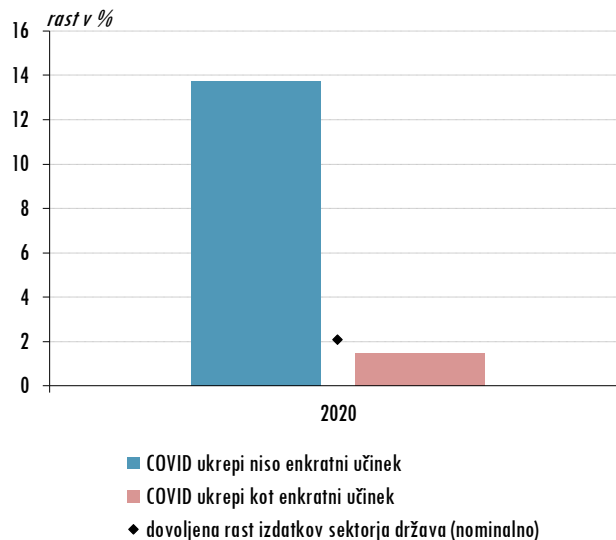
Slika 2.6: Rast "očiščenih" izdatkov sektorja država in potencialnega proizvoda



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.

Slika 2.7: Rast neto izdatkov (izdatkovno pravilo po zakonodaji EU)



Vir: MF, UMAR, preračuni FS.

izdatkov, na katere fiskalna politika ne more neposredno vplivati.²³ Med te izdatke spadajo izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov EU sredstev. Pravilo upošteva tudi, da lahko investicije države v posameznih letih precej nihajo, zato se v izračunu spoštovanja izdatkovnega pravila privzame štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev EU, namenjenih za investicijsko porabo. Rast tako določenih izdatkov ne sme presegati povprečne 10-letne rasti potencialnega proizvoda.²⁴ Za države, ki ne dosegajo MTO, mora biti rast izdatkov še nižja oziroma prilagojena za t. i. »koeficient prilagajanja« (angl.: convergence margin), ki zagotavlja usklajenost izdatkovnega pravila z zahtevanim prilagajanjem strukturnega salda. Zaradi možnih letnih nihanj se v oceni upošteva tudi dvoletno povprečje rasti tako določenih izdatkov. Poleg tega se od izdatkov odštejejo enkratni učinki, ki vplivajo na gibanje javnofinančnih izdatkov in prihodkov. Kot je razvidno iz Slike 2.7 (ne)upoštevanje enkratnih učinkov bistveno vpliva tudi na oceno spoštovanja izdatkovnega pravila. Dejanska rast neto izdatkov brez upoštevanja enkratnih učinkov je v letu 2020 znašala 1,5 % in bila nižja od dovoljene (2,1 %). Dodatni kazalnik, ki izdatke očisti zgolj izdatkov za obresti, tekočih izdatkov za investicije in enkratne učinke, pa nakazuje na določeno preseganje rasti dolgoročnega povprečja potencialnega proizvoda, čeprav hkrati zaostaja za rastjo potencialnega proizvoda, ocenjeno v obdobju pred krizo.

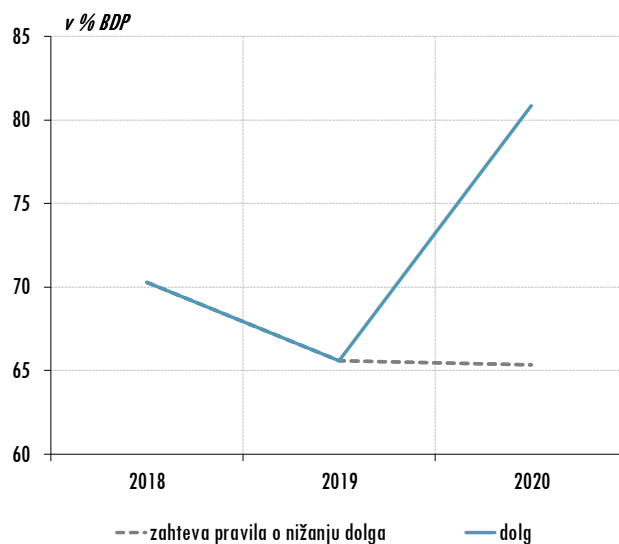
2.5. Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Slovenija v letu 2020 ni izpolnila pravila Fiskalnega pakta glede zniževanja dolga. Slovenija bi morala od vključno leta 2019 do leta, ko dolg sektorja država pade pod mejo 60 % BDP, dolg nižati z letno dinamiko, ki v povprečju treh let ustreza 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu. Dolg sektorja država je ob koncu leta 2019 znašal 65,6 % BDP ter s tem presegel mejo 60 % BDP. Glede na zgoraj opisano pravilo bi se moral v letu 2020 znižati vsaj za 0,25 o. t. BDP. Dolg sektorja država je ob koncu leta 2020 znašal 80,8 % BDP, s čimer je bil od tistega ob

²³ Podrobneje o izdatkovnem pravilu Vade Mecum on the Stability and Growth pact (2019; stran 27–32).

²⁴ Pri tem se skladno s pravilom upošteva pet predhodnih let, tekoče leto in naslednja štiri leta. Fiskalni svet zaradi razpoložljivosti podatkov za celotno obdobje uporablja izračune potencialne rasti, ki jih pri vsakokratni napovedi pripravi UMAR.

Slika 2.8: Pravilo o nižanju dolga



Vir: MF, SURS, preračuni FS.

koncu leta 2019 višji za dobrih 15 o.t. BDP. Večina povečanja v letu 2020 je bila posledica primanjkljaja primarne bilance, razmeroma visok prispevek (slabe 4 o. t. BDP) k spremembi dolga pa je imelo tudi predfinanciranje bodočih obveznosti v razmerah ugodnih pogojev financiranja na trgih dolžniških vrednostnih papirjev.

3. Pregled obsega in ocena učinkovitosti ukrepov za omejevanje posledic epidemije v letu 2020

Izbruh epidemije virusa COVID-19 je predstavljal velik izziv za vodenje fiskalne politike, na katerega so se države tudi zaradi fleksibilnosti formalnih javnofinančnih okvirjev odzvale z obsežnim ukrepanjem. Ukrepanje fiskalne politike v času epidemije lahko vsebinsko razdelimo v dve obdobji, v obdobje neposrednega obvladovanja epidemije in v zagotavljanje okrevanja s spodbujevalnimi ukrepi, ko bo epidemija obvladana. V prvem obdobju po izbruhu epidemije so bili ukrepi usmerjeni predvsem na tri področja, in sicer zagotavljanje zadostnih sredstev zdravstvenemu sistemu za obvladovanje epidemije, ohranjanje delovnih mest in socialnega položaja najranljivejših skupin prebivalstva ter ohranjanje likvidnosti gospodarskih subjektov. Osnovna cilja ukrepov sta bila dva, zagotavljanje zdravja prebivalstva in ohranjanje gospodarskega potenciala. To obdobje se glede na dejanski potek epidemije nanaša na leto 2020, ki je predmet tega pregleda. Obsežno ukrepanje fiskalne politike je omogočila fleksibilnost formalnih javnofinančnih okvirov. Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ugotovil, da razglasitev epidemije v Sloveniji²⁵ ustreza definiciji iz druge točke prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP), ki v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati, omogoča uveljavljanje izjemnih okoliščin za ukrepe, povezane z blažitvijo posledic takšnega dogodka, in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.²⁶ 23. 3. 2020 je Svet EU²⁷ na predlog EK²⁸ sprejel odločitev o uveljavitvi t. i. »splošne odstopne klavzule« (angl. »general escape clause«), ki omogoča začasno odstopanje od poti za doseganje srednjeročnega fiskalnega cilja. Odstopanje je tako v primeru slovenske kot evropske zakonodaje omogočeno, če to ne ogrozi srednjeročne javnofinančne vzdržnosti.

Uvajanje ukrepov za omejevanje posledic epidemije je bilo pogojeno z izpolnjevanjem formalnih pogojev. Zakon o fiskalnem pravilu ne predpisuje natančno, kakšno naj bo ukrepanje v primeru uveljavljanja izjemnih okoliščin. V 13. členu je le določeno, da obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti določi državni zbor s sprejemom spremembe okvira, ki ga predlaga vlada. Po drugi strani evropska zakonodaja določa, da je možno ukrepe v okviru uveljavljanja splošne odstopne klavzule obravnavati le ob spoštovanju naslednjih načel: (i) dodatna poraba mora biti neposredno povezana z izjemnimi okoliščinami, (ii) odstopanja so mogoča le začasno; (iii) dovoljena odstopanja odražajo zgolj dodatne stroške, povezane z izjemnimi okoliščinami glede na preteklo leto; (iv) države morajo odstopanja prikazati na transparenten način.²⁹ IMF je ob začetku epidemije kot osnovno vodilo za učinkovitost ukrepov priporočal, da so ti pravočasni, preprosti, začasni in usmerjeni ter zaradi obsežnosti ukrepanja transparentni in umeščeni v verodostojen srednjeročni javnofinančni okvir.³⁰ Pri zasledovanju formalnih pogojev za sprejem ukrepov in priporočil za njihovo učinkovitost s (m) o imele pomembno vlogo tudi neodvisne fiskalne institucije. Te s(m) o bile ob začetku epidemije soglasne, da je v danih razmerah obsežno ukrepanje fiskalne politike ustrezno, a s(m) o hkrati opozorile, da bo po koncu krize potrebno zagotoviti vrnitev na pot doseganja srednjeročne vzdržnosti. Neodvisne fiskalne institucije s(m) o bile aktivne predvsem na štirih področjih: (i) zagotavljanje hitrih analiz makroekonomskih in javnofinančnih posledic krize; (ii) spremljanje aktivacije in implementacije odstopnih klavzul; (iii) ocenjevanje finančnih učinkov predlagane zakonodaje; (iv)

²⁵ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0532/odredba-o-razglasitvi-epidemije-nalezljive-bolezni-sars-cov-2-covid-19-na-območju-republike-slovenije>.

²⁶ https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf.

²⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf.

²⁹ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019 Edition, str. 26 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf).

³⁰ IMF Fiscal Monitor, april 2020 (str. 15).

zagotavljanje transparentnosti in odgovornosti.³¹ Fiskalni svet je tako v lanskem letu poleg ocenjevanja proračunskih dokumentov, določenega z zakonodajo, redno objavljajal ocene učinkov sprejetih ukrepov, objavljajal pozive nosilcem fiskalne politike ob sprejemanju posameznih zakonskih predlogov, povsem na pričetku krize pa omogočil hitro ukrepanje vlade s samoiniciativno razglasitvijo, da so izpolnjeni zakonski pogoji za uveljavljanje izjemnih okoliščin.³²

Obseg ukrepov za omejevanje posledic epidemije je bil odvisen od številnih dejavnikov. Ob začetku epidemije je bila narava sprejetih ukrepov oziroma porazdelitev na ukrepe z neposrednim (subvencije, transferji) in s posrednim (poročta, posojila) učinkom na saldo odvisna zlasti od stanja javnih financ v posamezni državi pred začetkom epidemije ter tudi od pričakovanega padca BDP.³³ Ob nadaljevanju leta in drugem valu epidemije proti koncu 2020, ko so pogoji financiranja predvsem zaradi ukrepov monetarne politike ostali ugodni, fiskalni prostor ob začetku krize ni več igral pomembne vloge pri izbiranju ukrepov. Pomembneje je na obseg ukrepov vplival sam potek epidemije v posamezni državi. V največji meri je bil odvisen od intenzivnosti omejevalnih ukrepov in časovnega trenutka njihove uvedbe glede na potek epidemije.³⁴ Praviloma je bil padec gospodarske aktivnosti oziroma zasebnega povpraševanja ter obseg ukrepov pomoči manjši v državah, ki so pravočasno sprejele omejitvene ukrepe.³⁵ Na obseg ukrepov oziroma posledice epidemije za javnofinančno stanje v posamezni državi je pomembno vplivala tudi struktura gospodarstva. V državah z razmeroma večjim deležem turizma oziroma storitvenih dejavnosti, kjer prihaja do osebnega stika, je narava omejevalnih ukrepov pogojevala večji obseg pomoči, predvsem pa je bil v teh državah večji padec gospodarske aktivnosti (glej Sliko 3.4).³⁶

Države so se na krizo odzvale z obsežnimi ukrepi, ki so bili ključni dejavnik občutnega poslabšanja stanja javnih financ. Po podatkih IMF je ocenjeni obseg napovedanih oziroma sprejetih diskrecijskih ukrepov konec leta 2020 globalno znašal 13,5 % BDP, od tega 7,4 % BDP z neposrednim učinkom na saldo javnih financ.³⁷ Na ravni EU naj bi po ocenah IMF ukrepi najavljeni do konca 2020 znašali 10,6 % BDP, od tega 3,8 % z neposrednim učinkom na stanje javnih financ. Tekom epidemije se je sicer v večini držav, vključno s Slovenijo,³⁸ izkazalo, da je bila ocena ukrepov ob njihovem sprejemanju precej višja od dejanske realizacije. Poleg diskrecijskih ukrepov je k poslabšanju sicer prispevalo tudi delovanje avtomatskih stabilizatorjev.³⁹ Primanjkljaj sektorja država se je na ravni EU tako lani povečal z -0,5 % BDP na -6,9 % BDP, po oceni EK pa je približno polovica poslabšanja neposredna posledica ukrepov za omejevanje posledic epidemije.⁴⁰ Povprečni javni dolg je na globalni ravni lani dosegel najvišjo raven doslej (99 % BDP),⁴¹ na ravni EU pa se je povečal za 13,2 o. t. na 90,8 % BDP.

³¹ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133360-7vldtk948h&title=Independent-fiscal-institutions-promoting-transparency-and-supporting-accountability-during-the-Coronavirus-%28COVID-19%29-pandemic.

³² Več o aktivnostih Fiskalnega sveta RS v letu 2020 glej Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2020 (https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/05/Poro%C4%8BDilo_o_delovanju_FS_v_letu_2020.pdf).

³³ Ocene Fiskalnega sveta kažejo, da je bila velikost neposrednih ukrepov v celem letu 2020 sicer statistično značilno pozitivno povezana z izhodiščno ravniyo dolga ob koncu leta 2019 in statistično značilno negativno povezana z napovedano rastjo BDP pomladi 2020.

³⁴ Po oceni Fiskalnega sveta je tudi ta povezava statistično značilna.

³⁵ Glej IMF Fiscal Monitor, april 2021 (str. 11).

³⁶ Ocene Fiskalnega sveta kažejo, da je bil padec BDP v letu 2020 v povprečju držav EU za vsako o. t. deleža dejavnosti turizma v BDP večji za okoli 0,4 o. t.

³⁷ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

³⁸ Ob sprejemu PKP1 (Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo) je vlada ocenila učinek na 3 mrd EUR. Njegova dejanska realizacija je bila za okoli polovico manjša. Ob sprejemu PKP3 (Zakon o interventnih ukrepih za omilitve in odpravo posledic epidemije COVID-19) je bil učinek ocenjen na 1 mrd EUR, njegova realizacija pa predstavlja le okoli tretjino ocenjenega zneska.

³⁹ Več o delovanju avtomatskih stabilizatorjev v državah evrskega območja med epidemijo glej ECB Economic Bulletin 06/2020, str. 115-132 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ebcb/eb202006.en.pdf>).

⁴⁰ EK Spring Forecast, maj 2021 (str. 38).

⁴¹ IMF Fiscal Monitor, april 2020 (str. xi).

V Sloveniji je bilo poslabšanje salda sektorja država predvsem zaradi velikega obsega diskrecijskih ukrepov za omejevanje posledic epidemije v 2020 med večjimi v EU. Saldo sektorja država v Sloveniji se je iz presežka v višini 0,4 % BDP v 2019 lani prevesil v primanjkljaj v višini -8,4 % BDP. To je bilo četrto najobčutnejše poslabšanje med državami članicami EU. Ob tem različne ocene učinka avtomatskih stabilizatorjev kažejo, da je njihov učinek nekoliko manjši kot v povprečju evrskega območja.⁴² Tako je bilo poslabšanje predvsem posledica obsega diskrecijskih ukrepov. Na osnovi podatkov iz Programa stabilnosti 2021 so ti ukrepi lani predstavljali 6,0 % BDP, kar je četrty največji obseg med 22 državami članicami EU, za katere so razpoložljivi podatki.⁴³ Ob tem se je bruto javni dolg lani povečal za 15,2 o. t. na 80,8 % BDP, kar je bilo deveto največje povišanje med državami članicami EU, približno eno četrtno pa je k temu prispevalo povečanje stanja na zakladniškem računu. Poleg ukrepov z neposrednim učinkom so bili uvedena tudi poročstva v okviru dveh jamstvenih shem in poročstva Slovenskega podjetniškega sklada, možnost najema likvidnostnih kreditov in možnost odloga plačila kreditnih obveznosti, ki bodo le pogojno vplivala na saldo. V okviru obeh jamstvenih shem je bilo lani izdanih za 15 mio EUR poroštev, kar je okoli 5 % celotne razpoložljive vrednosti, medtem ko je bilo po oceni Evropske komisije v povprečju EU izdanih okoli četrtnina vseh razpoložljivih poroštev.⁴⁴

Struktura diskrecijskih ukrepov v Sloveniji nekoliko odstopa od drugih držav, za katere so razpoložljivi podatki.⁴⁵ Večina ukrepov za omejevanje posledic epidemije je imela vpliv na javnofinančne izdatke. Ukrepi v Sloveniji na izdatkovni strani so lani predstavljali 5,2 % BDP, v povprečju EU po podatkih Evropske komisije pa 3,3 % BDP.⁴⁶ Med državami članicami, za katere so razpoložljivi podatki, je bil obseg ukrepov z vplivom na izdatke večji le v Litvi. Med izdatki so pretežni del učinka ukrepov v večini držav predstavljale subvencije, ki so bile pretežno namenjene ohranjanju delovnih mest, v Sloveniji pa so predstavljale polovico vseh diskrecijskih izdatkov. Ukrepi na področju socialnih transferjev so v Sloveniji predstavljali 1,0 % BDP, njihov delež je bil večji le v Luksemburgu in Litvi. Največje je bilo odstopanje v strukturi ukrepov za omejevanje posledic epidemije pri sredstvih za zaposlene, ki zajemajo dodatke zaposlenim v javnem sektorju. Ti ukrepi so lani v Sloveniji predstavljali 0,7 % BDP, kar je največ med 15 državami članicami, za katere so razpoložljivi podrobni podatki o strukturi ukrepov po ESA metodologiji. Na strani prihodkov so diskrecijski ukrepi lani v Sloveniji predstavljali 0,8 % BDP, kar je dvakrat več kot v povprečju EU⁴⁷. Večji je bil ta delež le v Luksemburgu, enako velik pa še v Nemčiji in Avstriji.

Diskrecijski ukrepi so lani pomembno prispevali k blažitvi padca gospodarske aktivnosti v Sloveniji, a je bil padec kljub večjemu obsegu ukrepov le malenkost manjši kot v povprečju EU. Slovenija je bila v letu 2020 na 10. mestu med državami po padcu BDP v EU. Po oceni Fiskalnega sveta bi bila raven BDP lani brez ukrepov v višini 6 % BDP za okoli 3 % nižja kot znašajo trenutne ocene, po katerih se je realni BDP po desezoniranih podatkih znižal za 6,1 %.⁴⁸ Padec BDP na ravni EU je bil podoben in je znašal -6,3 % BDP, brez diskrecijskih ukrepov v višini 3,8 % BDP pa bi bil po ocenah Evropske komisije padec za 4,5 o. t. globlji.⁴⁹ Podobna je tudi ugotovitev na podlagi

⁴² Glej ECB Economic Bulletin 06/2020, str. 121 in 123.

⁴³ Na osnovi Programov stabilnosti posameznih držav članic je obseg diskrecijskih ukrepov za omejevanje posledic epidemije po ESA metodologiji razpoložljiv za 22 držav članic. Programi stabilnosti 2021 so dosegljivi na https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/national-reform-programmes-and-stability-or-convergence-programmes/2021-european_en.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf.

⁴⁵ Podrobni podatki o strukturi diskrecijskih ukrepov po ESA metodologiji so na osnovi predloženih Programov stabilnosti 2021 razpoložljivi za 15 držav članic.

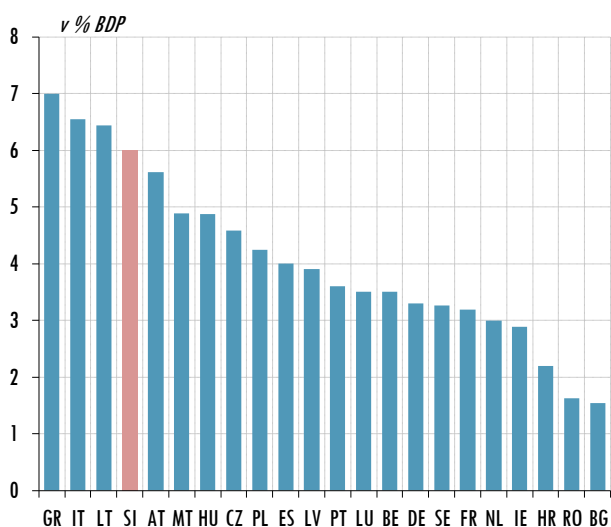
⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf.

⁴⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf.

⁴⁸ Ocena UMAR je, da bi bil lanski padec BDP brez ukrepov večji za 4 o. t. (https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2021/Pomladanska_napoved_2021-splet_01.pdf).

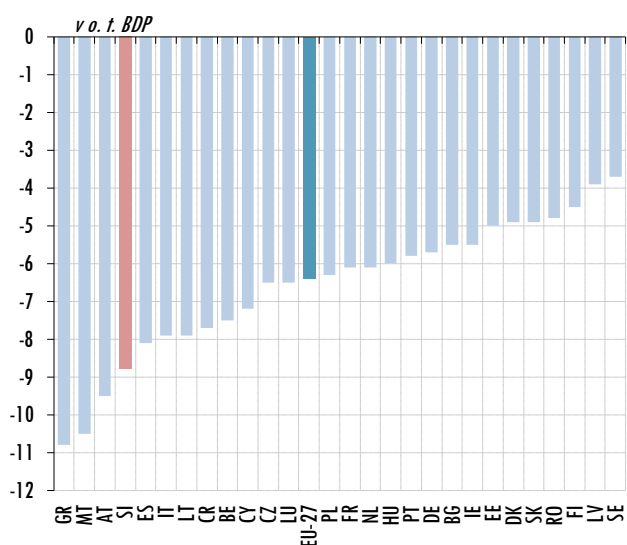
⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf.

Slika 3.1: Obseg diskrecijskih ukrepov za omejevanje posledic epidemije, 2020



Vir: ECFIN.

Slika 3.2: Sprememba salda sektorja država 2020/2019



Vir: Eurostat, preračuni FS.

enostavne ocene kratkoročnega »multiplikatorja« vpliva ukrepov na spremembo BDP,⁵⁰ ki je za Slovenijo v letu 2020 za približno eno polovico nižja od povprečja EU.⁵¹ Kljub morebitnim metodološkim razlikam pri izračunu učinka ukrepov na gospodarsko aktivnost in vplivu razlike v strukturi gospodarstva⁵² lahko na osnovi teh podatkov ocenimo, da so bili ukrepi za omejevanje posledic epidemije v Sloveniji v letu 2020 manj učinkoviti oziroma manj ustrezno usmerjeni kot v povprečju EU. Na neustrezno usmerjenost ukrepov kaže tudi gibanje stopnje varčevanja gospodinjev. V Sloveniji so pomemben del v absolutnem smislu in glede na druge države predstavljali ukrepi, ki so vplivali na razpoložljivi dohodek gospodinjev (zlasti dodatki zaposlenim in socialni transferji različnim skupinam prebivalstva). Po razpoložljivih podatkih za 18 držav članic EU je bilo povečanje stopnje varčevanja gospodinjev lani v Sloveniji največje v EU. Povečala se je za 11,7 o. t., v povprečju EU pa skoraj za polovico manj, za 6,5 o. t. Na neučinkovitost transferjev prebivalstvu v obdobju, ko je zaradi omejitvenih ukrepov potrošnja omejena opozarjajo tudi študije podobnih ukrepov v drugih državah.⁵³ Na področju trga dela so ukrepi pomembno prispevali k manj izrazitemu povečanju stopnje brezposelnosti v vseh državah. V Sloveniji se je anketna stopnja brezposelnosti med zadnjim četrletjem 2019 in zadnjim četrletjem 2020 po desezoniranih podatkih povečala za 1,1 o. t., kar je nekoliko več kot v povprečju EU (za 0,7 o. t.).⁵⁴ Ob tem je potrebno opozoriti, da je precejšnji del zaposlenih tudi v začetku leta 2021 še vključenih v ukrepe za ohranjanje delovnih mest (čakanje na delo, subvencioniranje skrajšanega delovnega časa, karantena in višja sila), zaradi česar končne ocene o učinkovitosti teh ukrepov še ni mogoče podati. Ob tem, da mednarodno primerljivi podatki o številu zaposlenih, ki so vključeni v te ukrepe, niso razpoložljivi, je potrebno izpostaviti, da je bilo decembra lani v Sloveniji registriranih brezposelnih 87.283 oseb, v omenjene ukrepe pa je bilo v tem

⁵⁰ Spremembo BDP kot posledico ukrepov definiramo na podlagi spremembe med jesenskimi in pomladanskimi napovedmi BDP za posamezne države, ki jih je v letu 2020 pripravila EK.

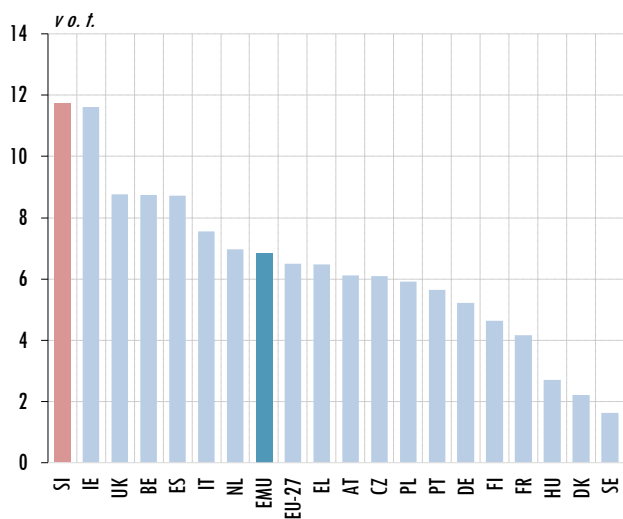
⁵¹ Za povprečje EU znaša ta »multiplikator« okoli 0,6, za Slovenijo pa nekaj pod 0,3 (1 o. t. BDP ukrepov je kratkoročno prispevala k spremembi napovedi oziroma k večji rasti BDP v višini 0,3 o. t.).

⁵² Padec dodane vrednosti v Sloveniji je bil lani 4,9-odstoten, ob enaki strukturi kot v povprečju EU bi bil za 0,3 o. t. manjši.

⁵³ Glej npr. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27693/w27693.pdf.

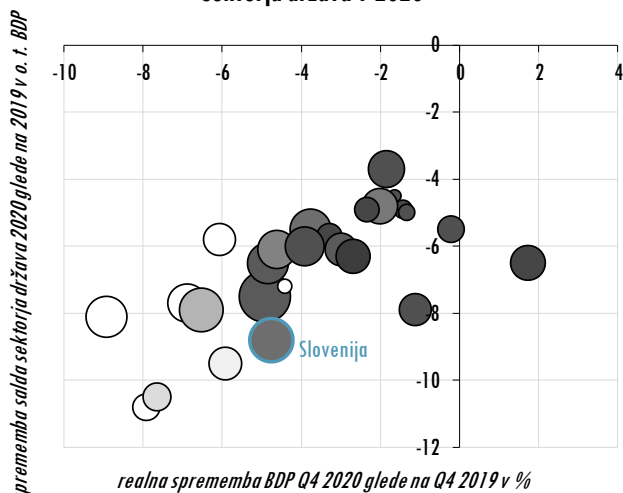
⁵⁴ Ocene kratkoročnega »multiplikatorja« brezposelnosti (spremembe med jesensko in pomladansko napovedjo stopnje brezposelnosti EK glede na celoten obseg ukrepov) kažejo, da je ta domala enak kot v EU (-0,3).

Slika 3.3: Sprememba stopnje varčevanja gospodinjestev 2020/2019



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 3.4: Države EU glede na spremembo BDP in salda sektorja država v 2020



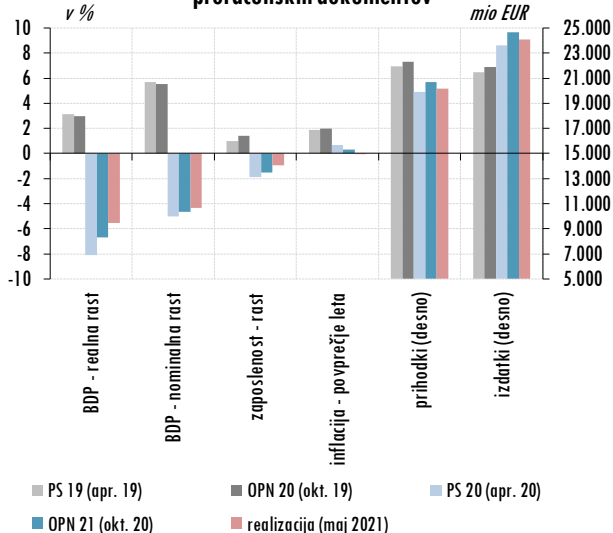
realna sprememba BDP Q4 2020 glede na Q4 2019 v %
 -velikost mehurčka odraža število COVID smrti na milijon prebivalcev v 2020
 -svetlejša barva odraža večji delež panoge I (Gostinstvo) v BDP v 2019
 Vir: Eurostat, ourworldindata.org, preračuni FS.

mesecu po podatkih Zavoda za zaposlovanje vključenih 90.876 oseb.⁵⁵ Kolikšen delež slednjih bo morebiti ob umiku ukrepov postal brezposeln, je odvisno od nadaljnjega razvoja epidemije, trajanja ukrepov pomoči, hitrosti okrevanja povpraševanja in gospodarske aktivnosti na splošno ter od finančnih razmer v podjetjih.

⁵⁵ Po podatkih ZRSZ na dan 27. 5. 2021.

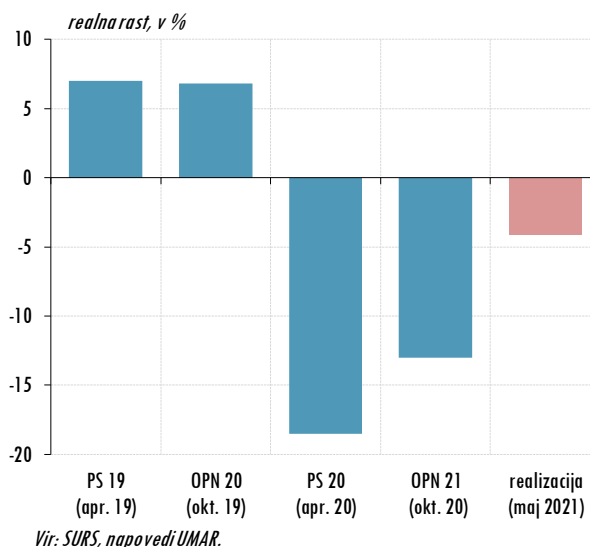
Priloga 4.1 Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2020

Slika 4.1: Razpoložljive napovedi za leto 2020 ob pripravi proračunskih dokumentov



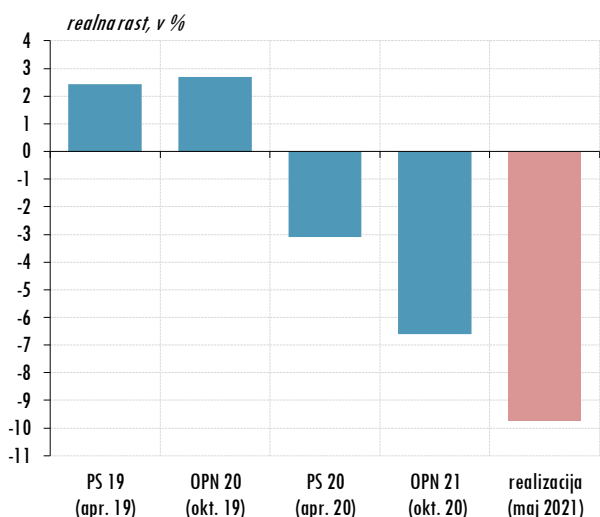
Vir: napovedi UMAR, MF; realizacija SURS.

Slika 4.2: Spremembe napovedi za 2020 – bruto investicije v osnovna sredstva



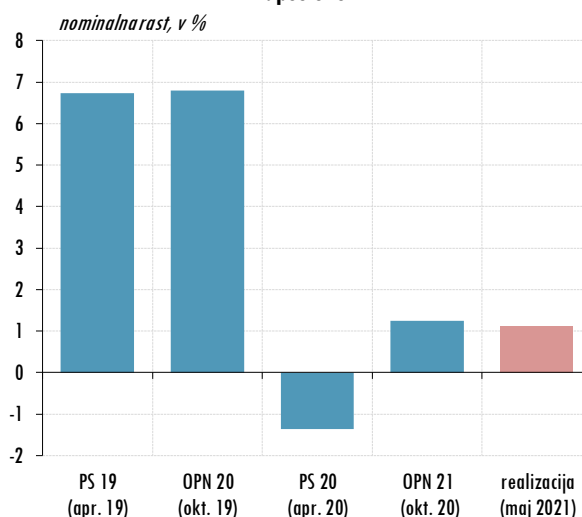
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 4.3: Spremembe napovedi za 2020 – zasebna potrošnja



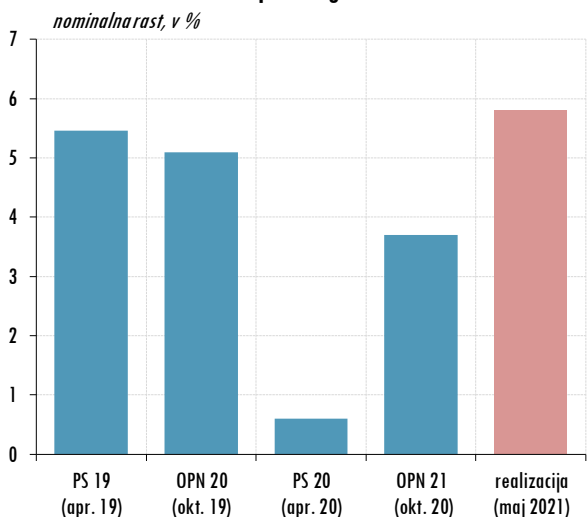
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 4.4: Spremembe napovedi za 2020 – sredstva za zaposlene



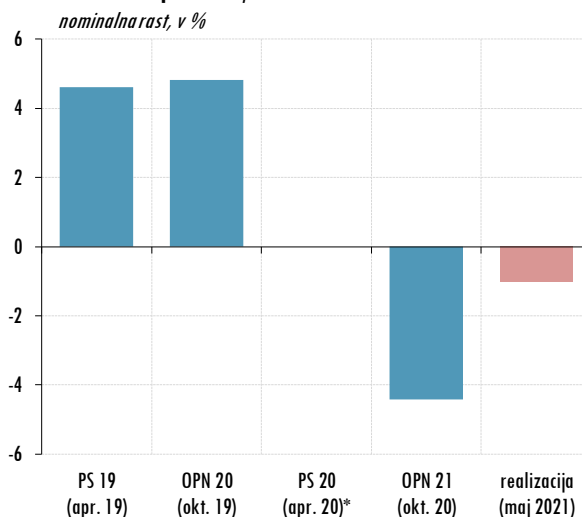
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 4.5: Spremembe napovedi za 2020 – bruto plače na zaposlenega



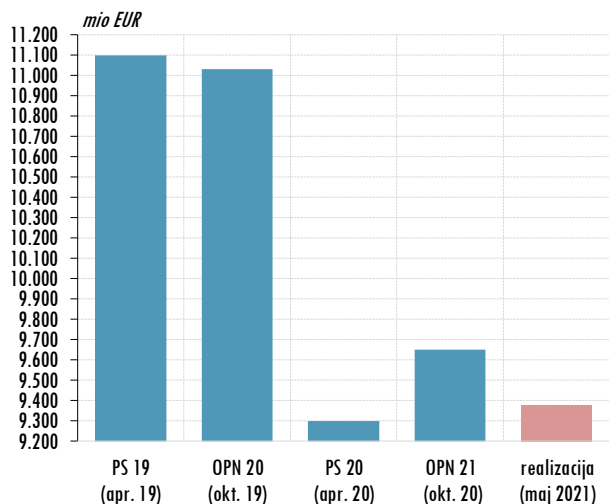
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 4.6: Spremembe napovedi za 2020 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek



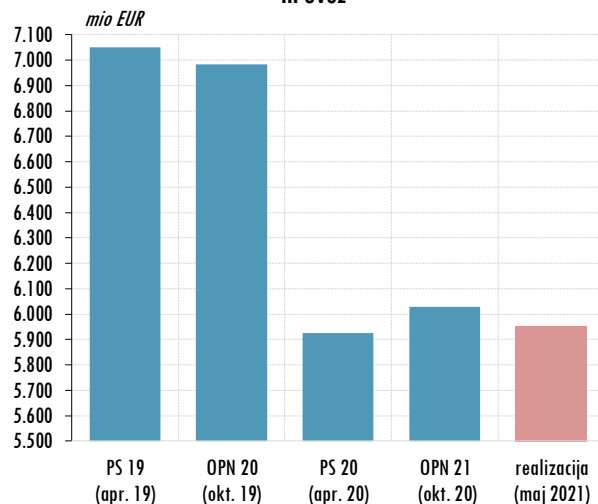
Vir: SURS, napovedi UMAR. * Napoved tega agregata ni bila narejena.

Slika 4.7: Spremembe napovedi za 2020 – davki skupaj



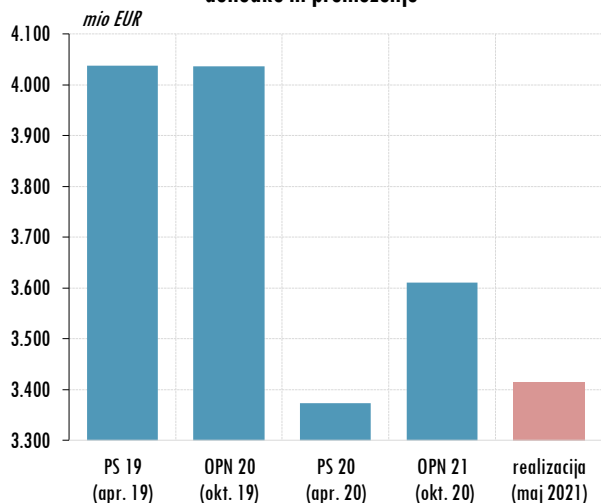
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.8: Spremembe napovedi za 2020 – davki na proizvodnjo in uvoz



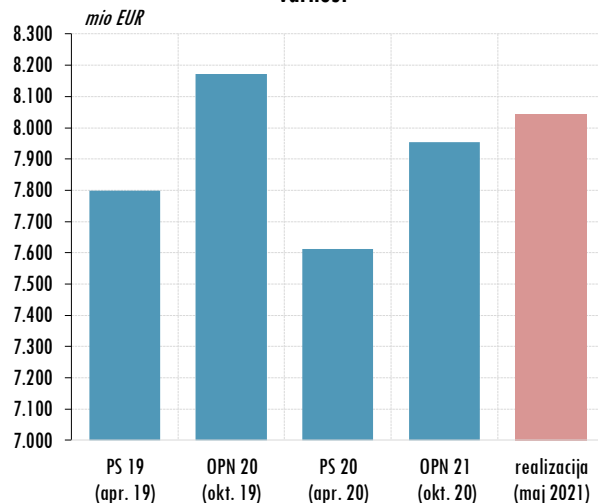
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.9: Spremembe napovedi za 2020 – tekoči davki na dohodke in premoženje



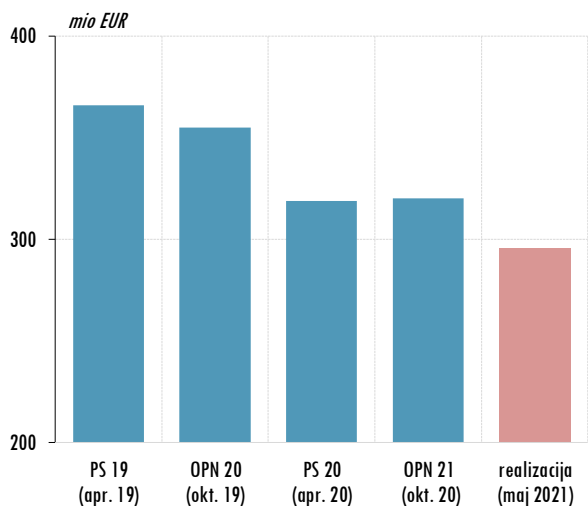
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.10: Spremembe napovedi za 2020 – prispevki za socialno varnost



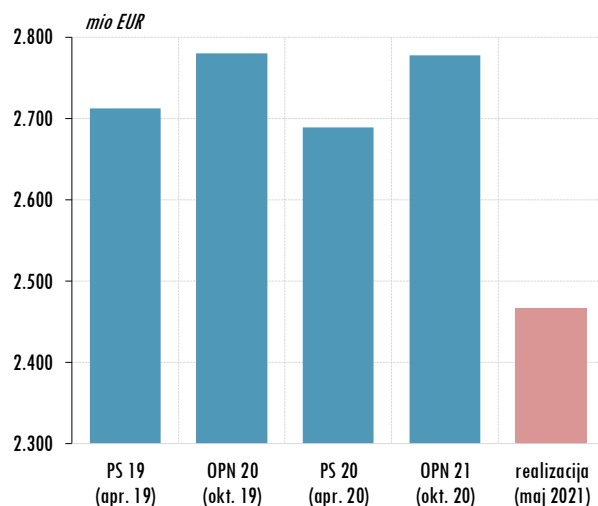
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.11: Spremembe napovedi za 2020 – prihodki od lastnine



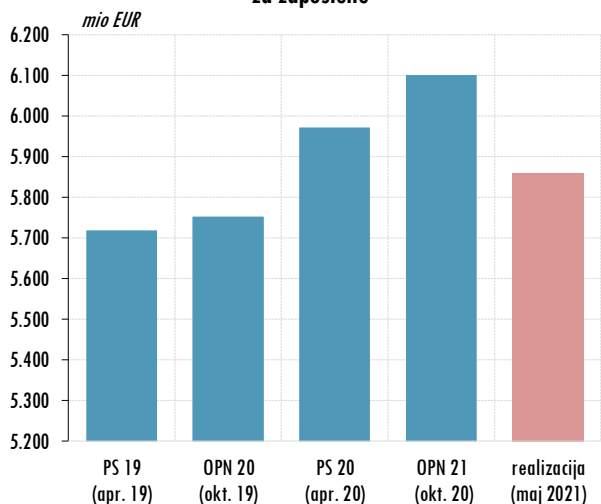
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.12: Spremembe napovedi za 2020 – ostali prihodki



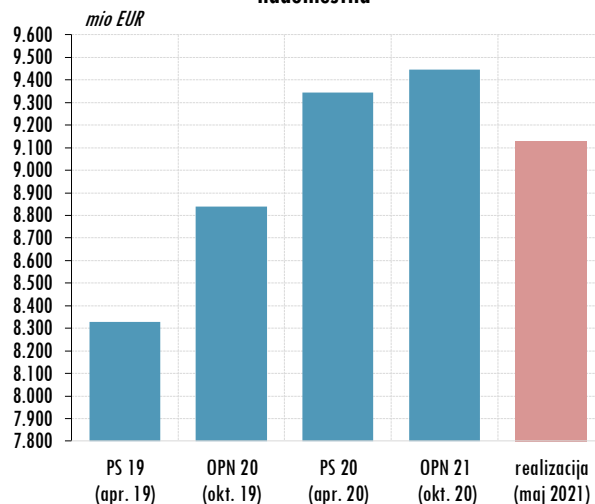
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.13: Spremembe napovedi za 2020 – izdatki za sredstva za zaposlene



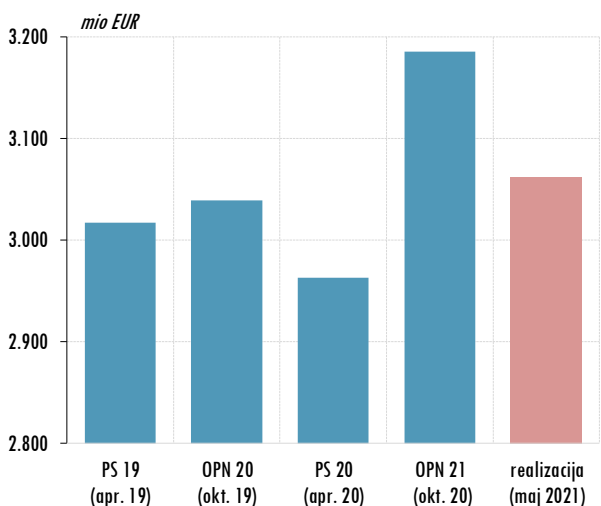
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.14: Spremembe napovedi za 2020 – socialna nadomestila



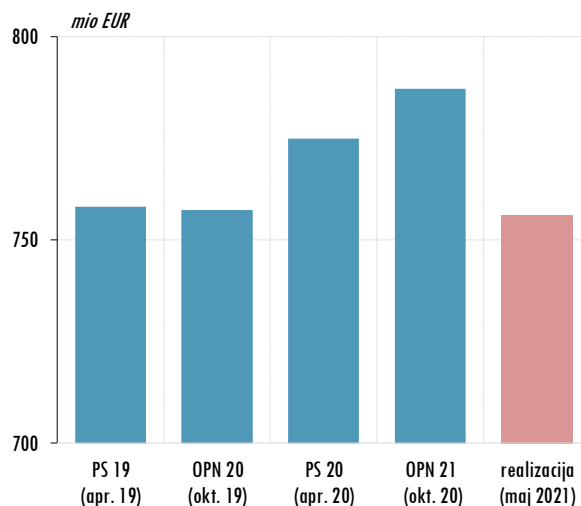
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.15: Spremembe napovedi za 2020 – vmesna potrošnja



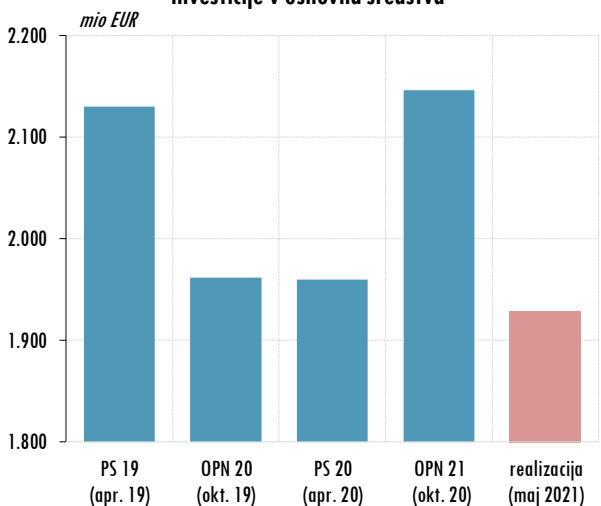
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.16: Spremembe napovedi za 2020 – izdatki za obresti



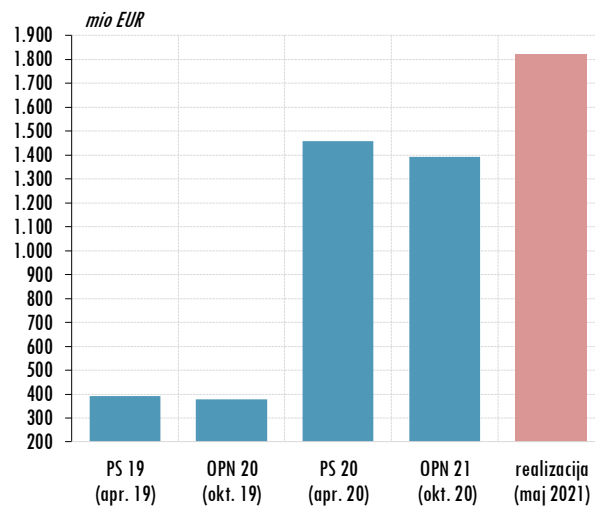
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.17: Spremembe napovedi za 2020 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva



Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 4.18: Spremembe napovedi za 2020 – subvencije



Vir: SURS, napovedi MF.

Priloga 4.2 Ocene proizvodne vrzeli in strukturnega salda za leto 2020

Tabela 4.1: Strukturni saldo sektorja država glede na različne ocene proizvodne vrzeli

2020	Blanchard Quah (apr.21)	Faktorski (apr.21)	HP (apr.21)	Povprečje (apr.21)	IMF (apr.21)	OECD (maj 21)	EK (maj 21)	UMAR (mar.21)	MF (apr.21)	povprečje EK, MF, UMAR*	povprečje vseh	min	max	MTO
Proizvodna vrzel	-1.5	-4.4	-4.1	-4.7	-4.8	-8.1	-3.4	-2.9	-3.1	-3.1	-4.1	-8.1	-1.5	-
COVID ukrepi kot enkratni dejavnik														
Strukturni saldo	-1.6	-0.3	-0.4	-0.1	-0.1	1.5	-0.7	-1.0	-0.9	-0.9	-0.4	-1.6	1.5	-0.25
COVID ukrepi niso enkratni dejavnik														
Strukturni saldo	-7.6	-6.3	-6.4	-6.1	-6.1	-4.5	-6.7	-7.0	-6.9	-6.9	-6.4	-7.6	-4.5	-0.25

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

Vir: UMAR, EK, MF, IMF, OECD, preračuni FS.