



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023

**(ocena Predloga odloka o spremembah
Odloka o okviru za pripravo proračunov
sektorja država za obdobje od 2022 do
2024, Predloga sprememb proračuna
RS za 2022 in Predloga proračuna RS za
2023)**

Oktober 2021

Številka dokumenta: 30-3/2021/13

Ocena je narejena na podlagi Predloga sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2022, Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2023, Predloga odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 ter Osnutka proračunskega načrta za leto 2022 (prejeto med 30. 9. in 12. 10. 2021). Nekatere vrednosti napovedi v EUR so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, prikazanih v Osnutku proračunskega načrta za leto 2022, zato se določene postavke ne seštevajo. Poglavje 4.1 v tem dokumentu je bilo v razširjeni obliki objavljeno tudi ločeno kot Ocena Fiskalnega sveta: Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022, ki jo je Fiskalni svet Vladi RS posredoval 23. 9. 2021. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 12. 10. 2021.

KAZALO:

Seznam kratic	5
Povzetek	7
Zakonodajna podlaga	9
1. Makroekonomske razmere in napovedi	11
1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi	11
1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva	13
1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Programa stabilnosti 2021 in Osnutka proračunskega načrta 2022	15
2. Javnofinančne razmere in napovedi	16
2.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov	16
2.2 Bruto dolg sektorja država	22
<i>Okvir 2.1: Projekcije bilance sektorja država v Osnutku proračunskega načrta 2022</i>	25
<i>Okvir 2.2: Pregled javnofinančnega učinka ukrepov za omejitev posledic epidemije</i>	28
<i>Okvir 2.3: Dodatki zaposlenim v okviru COVID ukrepov</i>	31
3. Tveganja za uresničitev makroekonomskega in javnofinančnega scenarija	35
<i>Okvir 3.1: Tveganja, povezana z izdatki za obresti sektorja država</i>	38
4. Ustreznost usmeritev fiskalne politike	42
4.1 Obstoje izjemnih okoliščin v 2022	42
4.2 Ocena ustrezne naravnosti fiskalne politike	44
5. Priloge	50
Seznam literature	57

KAZALO SLIK:

Slika 1	7	
Slika 1.1	Bruto domači proizvod - izdatkovna struktura	11
Slika 1.2	Realni BDP	11
Slika 1.3	Dejavniki povpraševanja in BDP	12
Slika 1.4	Ponudbeni dejavniki in BDP	12
Slika 1.5	Razpon ocen proizvodne vrzeli	14
Slika 1.6	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2021	14
Slika 1.7	Poslovne tendence - omejitveni dejavniki: delo	14
Slika 1.8	Poslovne tendence - omejitveni dejavniki: povpraševanje	14
Slika 2.1	Primerjava odhodkov v predlogih državnega proračuna iz oktobra 2021 in oktobra 2020	17
Slika 2.2	Dejavniki spremembe salda državnega proračuna	17
Slika 2.3	Dejavniki spremembe salda državnega proračuna 2020–2023	18
Slika 2.4	Tekoči odhodki državnega proračuna brez upoštevanja COVID-19 ukrepov	18
Slika 2.5	Sprememba prihodkov državnega proračuna	19
Slika 2.6	Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU	19
Slika 2.7	Odhodki državnega proračuna	21
Slika 2.8	Odhodki državnega proračuna za investicije	21
Slika 2.9	Projekcija odhodkov državnega proračuna v letu 2023	22
Slika 2.10	Dolg sektorja država	23
Slika 2.11	Prispevki k spremembi bruto dolga sektorja država	23
Slika 2.12	Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic	23
Slika 2.13	Odplačila dolga državnega proračuna do 2050	23
Slika 2.14	Neto in bruto dolg sektorja država	24
Slika 2.15	Bruto dolg sektorja država	24
Slika 3.1	Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija	36
Slika 3.2	Ocene občutljivosti dolga sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija	36
Slika 4.1	Primanjkljaj in domače investicije sektorja država	44
Slika 4.2	Saldo sektorja država	44
Slika 4.3	Simulacije izdatkov sektorja država brez izdatkov za COVID-19 in investicij	47
Slika 4.4	"Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial	47
Slika 4.5	Naravnost fiskalne politike ob različnih okvirih	48
Slika 4.6	Naravnost fiskalne politike brez upoštevanja investicij	48

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 1.1	Napovedi UMAR	15
Tabela 2.1	Odhodki državnega proračuna v letu 2021	17
Tabela 2.2	Projekcije državnega proračuna za 2021-2023	20
Tabela 4.1	Spremembe Okvira za leti 2022 in 2023	46
Tabela 5.1	Ocene proizvodne vrzeli	51
Tabela 5.2	Ocene strukturnega salda	52
Tabela 5.3	Ocene strukturnega napora	53
Tabela 5.4	Ocene strukturnega primarnega salda	54
Tabela 5.5	Ocene strukturnega primarnega napora	55
Tabela 5.6	Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in odstopanje od okvira	56

Seznam kratic

- BDP – bruto domači proizvod
- BS – Banka Slovenije
- COVID-19 – koronavirusna bolezen 2019
- DDPO – davek od dohodkov pravnih oseb
- DDV – davek na dodano vrednost
- ECB – European Central Bank
- EK – Evropska komisija
- ESA – European System of Accounts
- EU – Evropska unija
- EUR – evro
- FS – Fiskalni svet
- HP – Hodrick-Prescott
- IMF – International Monetary Fund
- JN – Jesenska napoved UMAR
- KPJS – Kolektivna pogodba za javni sektor
- MF – Ministrstvo za finance
- mio – milijon
- MJU – Ministrstvo za javno upravo
- mrd – milijarda
- o. t. – odstotna točka
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development
- OPN – Osnutek proračunskega načrta
- PEPP – Pandemic Emergency Purchase Programme
- PKP – paket ukrepov za omilitev posledic epidemije
- PS – Program stabilnosti
- RS – Republika Slovenija
- SURE – The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
- SURS – Statistični urad RS
- UL – Uradni list RS
- UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj
- ZFisP – Zakon o fiskalnem pravilu

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

ZIUOPDVE – Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19

ZIUPOPDVE – Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19

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

ZJF – Zakon o javnih financah

ZNUPZ – Zakon o nujnih ukrepih na področju zdravstva

ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

ZZUOOP – Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje

POVZETEK

Predlagani proračunski dokumenti nakazujejo dodatno spodbujevalno fiskalno politiko v naslednjih letih glede na trenutno veljavne dokumente, čeprav se ob omejitvah na ponudbeni strani že pojavljajo znaki pregrevanja gospodarstva. S tem se povečujejo tveganja, da se bo začasno izjemno povečanje javne porabe, ki je bilo v povezavi z epidemijo v pretežni meri upravičeno, prelilo v strukturno in s tem trajno poslabšanje stanja javnih financ. Fiskalna politika bi morala v večji meri, kot je nakazano v proračunskih dokumentih, iskati ravnotežje med potrebo po ustvarjanju manevrskega prostora za spopadanje s prihodnjimi krizami, učinkovito krepitvijo dolgoročnega gospodarskega potenciala in odpornosti ter kratkoročnim spodbujanjem gospodarstva.

Ključni razlog za občutno poslabšanje stanja javnih financ lani in letos je epidemija oziroma ukrepi za blaženje njenih posledic. Sprejeti ukrepi so bili podobni kot v drugih državah in v pretežni meri skladni s smernicami, da naj bodo začasni in usmerjeni v naslavljanje neposrednih posledic epidemije. Obsežno ukrepanje v višini okoli 5 % BDP letno je pomembno prispevalo k blažitvi padca gospodarske aktivnosti v lanskem letu oziroma podpori okrevanju letos. Kljub temu so se v okviru ukrepov pojavile določene pomanjkljivosti, ki nakazujejo tudi sistemske slabosti pri alokaciji sicer visokih razpoložljivih javnih sredstev v razmerah, ki omogočajo proračunskim uporabnikom preveč diskrecije pri porabi.

Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja izdatkov za COVID-19 ukrepe naj bi se tako letos kot tudi prihodnje leto zaradi rasti izdatkov občutno povečal. Predvidena krepitev javnih investicij k temu prispeva v manjši meri kot povečanje tekočih izdatkov, ki bi moralo biti ob izrazitem porastu javnega dolga zaradi krize omejeno. Primanjkljaj v letu 2023 naj bi bil ob realizaciji proračunskih dokumentov večji od -3 % BDP.

Rast tekočih izdatkov brez ukrepov za blaženje posledic epidemije in investicij naj bi letos in tudi prihodnje leto občutno presegala dolgoletno povprečje. Predlagane ravni izdatkov v letu 2022 bodo po pričakovano nižji dejanski letošnji realizaciji izkazovale višjo rast kot bi jo opravičevala trenutno veljavna zakonodaja. S takšnim javnofinančnim načrtovanjem se v zaključni fazi političnega cikla odpira prostor za sprejemanje ukrepov, ki lahko vodijo v neučinkovito porabo oziroma strukturno poslabšanje stanja javnih financ. Načrtovano znižanje primanjkljaja v letu 2023 bo predvsem posledica predvidenega znižanja rasti tekočih izdatkov brez zadostne predstavitve ukrepov, ki naj bi to zagotovili. Po projekcijah naj bi bila namreč rast teh izdatkov v letu 2023 precej nižja od dolgoletnega povprečja. Ob predvidenem ohranjanju visoke investicijske porabe izstopa predvsem projekcija zelo nizke rasti sredstev za zaposlene in nespremenjena raven izdatkov za socialna nadomestila. Indikativne ocene kažejo, da bodo ob realizaciji vseh načrtov izdatki sektorja država višji od dovoljenih po fiskalnih pravilih tudi v letu 2022. V letu 2023 so načrtovane ravni sicer deloma ustrezne, vendar ob ne dovolj opredeljenih politikah za to leto.

Javne investicije lahko kratkoročno pomembno prispevajo k zagonu gospodarstva, dolgoročno pa k dvigu odpornosti in povečanju gospodarskega potenciala, če so ustrezno usmerjene in izvedene učinkovito. Po predloženih proračunskih načrtih naj bi se raven investicij sektorja država v naslednjih dveh letih povzpela na okoli 6,5 % BDP, kar je precej več od najvišjih ravni doslej. Znižanje ocene realizacije za letošnje leto potrjuje predhodne ocene Fiskalnega sveta, da načrti na tem področju presegajo absorpcijske sposobnosti gospodarstva in administracije. Ob realizaciji načrtov pa se povečuje tveganje za neučinkovito izvajanje projektov in tudi za ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij. Fiskalni svet ocenjuje, da bi bilo smiselno dati prednost projektom, financiranim z nepovratnimi evropskimi sredstvi, kjer je tudi nadzor nad učinkovitostjo porabe strožji. Realizacija investicij, financiranih z domačimi sredstvi, pa bi se morala v večji meri prilagajati cikličnim pogojem ter absorpcijskim sposobnostim gospodarstva.

Presežni dolg sektorja država naj bi se skladno s pravili zniževal šele v letih 2023 in 2024 ter ostal precej nad mejo 60 % BDP. Ugodne makroekonomske napovedi in visoka likvidnost državnega proračuna bi ob zmernejši rasti izdatkov od trenutno napovedanih omogočili hitrejšo nižanje dolga brez ogrožanja okrevanja gospodarstva. Dosežena raven dolga in večanje možnosti za zasuk izredno spodbujevalne denarne politike, ki ključno prispeva k trenutnim nizkim stroškom financiranja, nakazujeta, da se v prihodnje na podlagi zniževanja izdatkov za obresti ne bo oblikoval dodaten prostor za delovanje fiskalne politike.

Makroekonomska tveganja so pretežno negativna, kar je poleg epidemije povezano zlasti z institucionalnimi in logističnimi omejitvami v mednarodni trgovini, ki se trenutno odražajo tudi v visokih cenah surovin. Tveganja glede uresničitve javnofinančnega scenarija so bolj uravnotežena predvsem zaradi verjetno precenjenih projekcij investicij in tudi tekoče porabe.

Fiskalni svet je septembra 2021 ocenil, da so pogoji za obstoj izjemnih okoliščin na podlagi trenutno znanih informacij in napovedi izpolnjeni tudi v letu 2022. Ob tem pričakuje, da bo vlada takoj, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma.

Zakonodajna podlaga

Vlada Republike Slovenije je 30. 9. 2021 Fiskalnemu svetu posredovala Predlog odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (v nadaljevanju: Predlog okvira), Predlog spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2023 s pripadajočimi dokumenti (v nadaljevanju: Predlog proračunov). Ministrstvo za finance in Fiskalni svet imata sklenjen sporazum o sodelovanju,¹ ki določa dodatno dokumentacijo, ki jo Ministrstvo za finance ob pošiljanju proračunskih dokumentov pošlje Fiskalnemu svetu. To je Ministrstvo za finance poslalo Fiskalnemu svetu med 1. 10. 2020 in 4. 10. 2020. Projekcije bilance sektorja država iz Osnutka proračunskega načrta 2022 (v nadaljevanju: OPN22) po metodologiji ESA 2010 je Ministrstvo za finance Fiskalnemu svetu poslalo 1. 10. 2021, sam dokument pa 12. 10. 2021. Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: 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 osnovo za celovito ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil oziroma naravnosti fiskalne politike v Predlogu proračunov.

Vlada mora po določitih 28. členu 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 ZJF:

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

Fiskalni svet je 23. 9. 2021 predstavil ugotovitev o obstoju izjemnih okoliščin v letu 2022. Nastanek in prenehanje izjemnih okoliščin ugotovi glede na 12. člen ZFisP vlada po pridobitvi ocene Fiskalnega sveta. Fiskalni svet v pričujočem dokumentu skladno z obstojem izjemnih okoliščin 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.

¹ Dosegljiv na <https://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/sodelovanje-z-drugimi-institucijami/>.

1. Makroekonomske razmere in napovedi

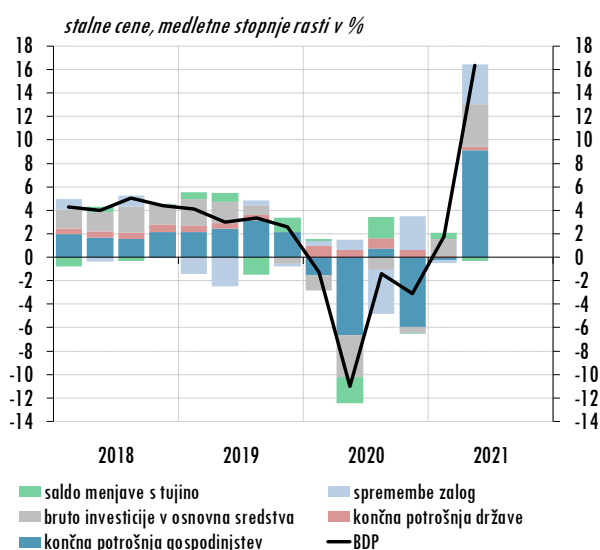
Ključne ugotovitve

- Gospodarska aktivnost naj bi že letos presegla predkrizno raven predvsem zaradi razmeroma hitrega okrevanja v prvi polovici leta.
- V prihodnjih dveh letih naj bi se ob predpostavki zaježitve epidemije gospodarska rast nadaljevala z nekoliko upočasnjeno dinamiko.
- Gibanje davčnih osnov naj bi bilo v obdobju 2021–2023 precej bolj ugodno kot je izhajalo iz predhodne napovedi.
- Po trenutno razpoložljivih ocenah naj bi bila proizvodna vrzel v obdobju, na katerega se nanaša Predlog proračunov, pozitivna, nekateri kazalniki pa že nakazujejo določene omejitve na ponudbeni strani.

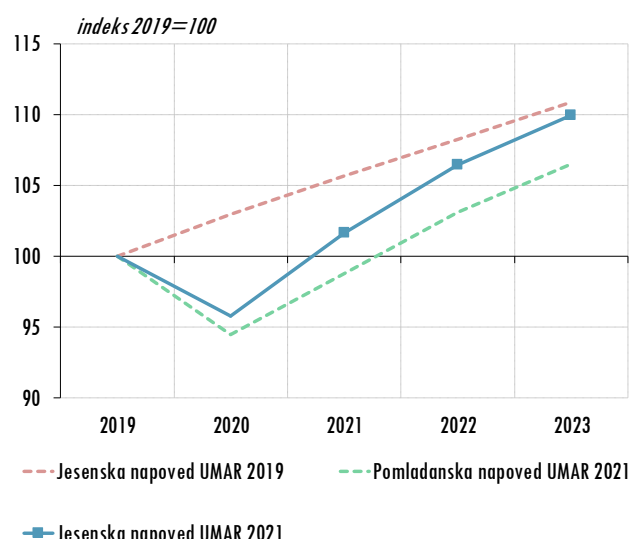
1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi

Gospodarska aktivnost naj bi že letos presegla predkrizno raven predvsem zaradi razmeroma hitrega okrevanja v prvi polovici leta. Realni BDP naj bi se po jesenski napovedi UMAR² letos povečal za 6,1 %, v tekočih cenah za 7,3 %. Zaradi manjšega padca v lanskem letu kot po prvi objavi³ in višje napovedi rasti za letos naj bi BDP predkrizno raven iz leta 2019 presegel že v letošnjem letu, kljub pričakovani upočasnitvi rasti v drugi polovici leta. Okrevanje se je začelo že ob koncu lanskega leta ob oživitvi tujega povpraševanja in prilagoditvi izvoznega dela gospodarstva na omejitvene ukrepe. V prvi polovici letošnjega leta je sledil odboj investicij v opremo in stroje ter zlasti

Slika 1.1: Bruto domači proizvod - izdatkovna struktura



Slika 1.2: Realni BDP



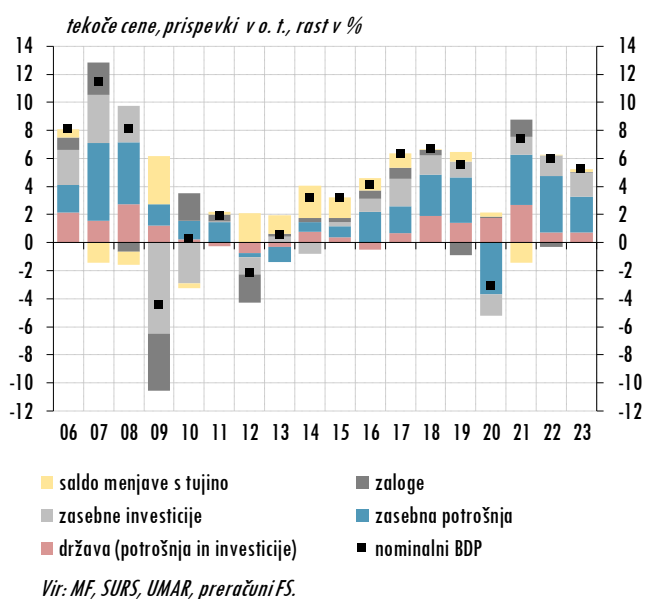
² UMAR (2021a). Napovedi UMAR predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10).

³ V letu 2020 se je po zadnji objavi SURS realni BDP znižal za 4,2 %, kar je precej manj kot 5,5-odstotni padec, ki je bil poročan sprva. Za Irsko je to druga največja revizija BDP v EU. BDP je v tekočih cenah lani znašal 46.918 mio EUR, kar je 621 mio EUR več kot je bilo sprva poročano in je predvsem posledica manjšega padca zasebne potrošnje.

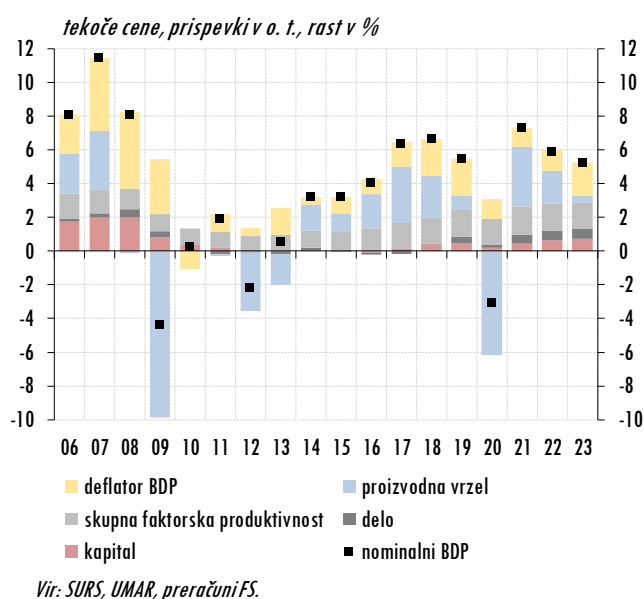
zasebne potrošnje ob omilitvi strogih omejitvenih ukrepov za zajezitev epidemije v pomladanskih mesecih. Omenjeni agregati potrošnje so tako že v drugem četrtletju letos presegli oziroma se zelo približali ravni iz leta 2019. Izjema kljub letošnjemu odboju ostaja poraba gospodinjstev, ki za ravniyo iz konca 2019 zaostaja za okoli 3 %. K rasti BDP naj bi tudi letos pomembno prispevala država zaradi nadaljnje rasti potrošnje, predvsem pa zaradi predvidenega občutnega povečanja investicijske aktivnosti.⁴ Iz napovedi UMAR izhaja, da naj bi se gospodarska rast v drugi polovici letošnjega leta sicer nekoliko upočasnila. To naj bi bila posledica umiritve rasti izvoznega dela gospodarstva zaradi ovir v globalnih dobaviteljskih verigah ter skromnejše rasti domače potrošnje zaradi negotovosti, povezane z epidemijo. Razmeroma hitro okrevanje gospodarske aktivnosti v letošnjem letu se odraža tudi v izboljšanju razmer na trgu dela. Število zaposlenih naj bi po napovedi UMAR že letos preseglo raven iz leta 2019, stopnja brezposelnosti pa naj bi se predkrizni ravni zelo približala. Povprečna inflacija naj bi bila podobno visoka kot v treh letih pred krizo in predvsem posledica rasti cen energentov in hrane.

V prihodnjih dveh letih naj bi se ob predpostavki zajezitve epidemije rast gospodarske aktivnosti nadaljevala z nekoliko upočasnjeno dinamiko. Rast realnega BDP naj bi v povprečju prihodnjih dveh let znašala 4,0 %, kar je nekoliko več kot v času okrevanja po bančni sanaciji. Ob predpostavljeni zajezitvi epidemije naj bi gospodarski rasti ključno prispevala zasebna potrošnja. Zaradi pričakovane upočasnitve rasti razpoložljivega dohodka naj bi njena rast izhajala predvsem iz znižanja stopnje varčevanja, ki se je lani občutno povišala.⁵ Nadaljevala naj bi se rast investicijske aktivnosti, ki naj bi bila v pretežni meri posledica gradbenih investicij. Rast izvoza naj bi se sicer nekoliko umirila, a bo vseeno presegala ocenjeno rast tujega povpraševanja in bo v povprečju naslednjih dveh let podobna kot v letih pred epidemijo. Prihodnje leto naj bi predkrizno raven aktivnosti ob nadaljevanju okrevanja dosegle tudi storitvene dejavnosti, ki jih je epidemija bolj prizadela. Izjema so storitve, povezane s turizmom, kjer naj bi bilo okrevanje počasnejše. Neposredni prispevek državne potrošnje in investicij države k rasti v naslednjih dveh letih naj bi se predvidoma nekoliko zmanjšal ob siceršnjem ohranjanju njune visoke ravni. Slednje bi bilo smiselno ob upoštevanju

Slika 1.3: Dejavniki povpraševanja in BDP



Slika 1.4: Ponudbeni dejavniki in BDP



⁴ Iz napovedi UMAR izhaja, da naj bi bil neposredni prispevek državne potrošnje in investicij k rasti nominalnega BDP okoli tretjino oziroma 2,5 o. t.

⁵ Glej Okvir 2 v UMAR (2021a), str. 22–24.

široko osnovanega gospodarskega okrevanja z vidika proticikličnega delovanja fiskalne politike. Iz napovedi UMAR tako izhaja, da bo ob odpiranju pozitivne proizvodne vrzeli ključni dejavnik gospodarske rasti še naslednje leto ciklični zagon, ki pa naj bi se ob predvideni upočasnitvi gospodarske rasti do leta 2024 izpel. Ob pričakovani krepitvi investicij bo prispevek kapitala večji kot v letih pred epidemijo, a še vedno manjši kot v obdobju pred gospodarsko in finančno krizo pred desetletjem. V povezavi s pričakovanim povečanjem stopnje participacije, predvsem med starejšim prebivalstvom, in predpostavko o neto pritoku delovne sile naj bi bil višji kot pred tokratno krizo tudi prispevek dela. Kljub temu naj bi se neugodna demografska gibanja v prihodnje nadaljevala in omejevala ponudbo delovne sile. Prispevek skupne faktorske produktivnosti bo ostal pomemben in podobno visok kot pred epidemijo. Zaradi pričakovane postopne krepitve inflacije, ki naj bi bila v prihodnjih letih vedno bolj posledica višjih cen storitev in neenergetskega blaga, se ob koncu obdobja projekcij pričakuje tudi višji prispevek cen k rasti nominalnega BDP.

Ključne davčne osnove⁶ naj bi se po lanskem občutnem znižanju v obdobju 2021–2023 povečale v podobni meri oziroma nekoliko manj kot v letih pred krizo. Letna rast BDP v tekočih cenah naj bi v obdobju projekcij PS21 v povprečju znašala 6,2 %, kar je več kot v obdobju okrevanja po bančni sanaciji (2014–2019). Skupaj naj bi se v treh letih do vključno 2023 nominalni BDP povečal za 9,2 mrd EUR. Rast domače in zasebne potrošnje v tekočih cenah naj bi bila še nekoliko višja (povprečno 7,2 % oziroma 6,7 %) in tudi presejala povprečno rast letih pred epidemijo. Sredstva za zaposlene so edina davčna osnova, ki se lani ni znižala. Njihova povprečna rast naj bi bila v obdobju projekcij OPN22 (4,0 %) nižja kot pred krizo, predvsem zaradi napovedane počasnejše rasti zaposlenosti v obdobju projekcij. Na davčno osnovo za izračun prihodkov iz socialnih prispevkov pomembno vplivajo interventni ukrepi in tudi z njimi povezane metodološke posebnosti pri izračunu povprečnih bruto plač.⁷ Posledično izračun dejanske prispevne osnove nekoliko odstopa od običajnega, njena rast pa naj bi v obdobju projekcij v povprečju znašala 5,0 %.⁸ Za okoli polovico nižja kot v obdobju pred krizo naj bi bila v obdobju 2021–2023 rast neto poslovnega presežka, kar bo v veliki meri posledica napovedane stagnacije v prihodnjem letu.

1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva

Fiskalni svet na podlagi razpoložljivih ocen ocenjuje, da se bo slovensko gospodarstvo v obdobju 2022–2023 nahajalo v območju pozitivne proizvodne vrzeli. Negativna proizvodna vrzel, ustvarjena v krizi, naj bi se glede na trenutno znane ocene razmeroma hitro zaprla, saj naj bi rast agregatnega povpraševanja občutno prehitela trenutno ocenjeno rast gospodarskega potenciala. Hitro zapiranje negativne proizvodne vrzeli med drugim odraža dejstvo, da naj šok iz leta 2020 ne bi imel trajnejših negativnih posledic za gospodarsko aktivnost. Po trenutno razpoložljivih izračunih naj bi bila proizvodna vrzel v povprečju obdobja, na katerega se nanaša Predlog proračunov, pozitivna, a naj bi glede na večino ocen ostala pod mejo 1,5 %, ki po metodologiji EK razmejuje območje normalnega obdobja poslovnega cikla od t. i. dobrih časov, ki označujejo pregrevanje gospodarstva.⁹ Kljub temu velja omeniti tudi, da nekatere trenutne ocene že za leto 2022 nakazujejo na prehod

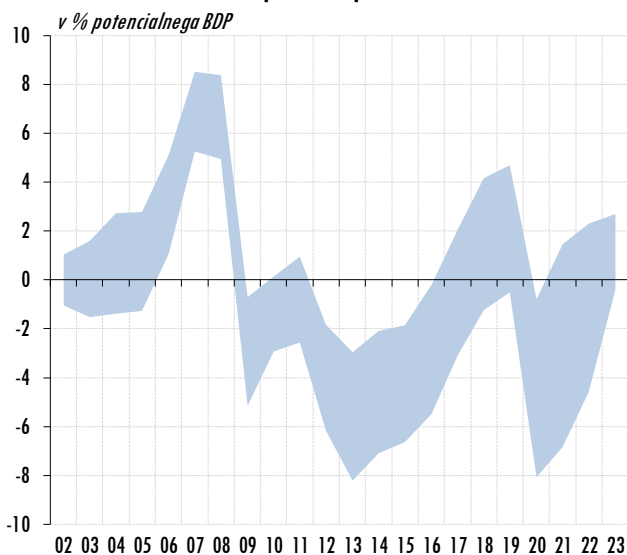
⁶ Davčne osnove, kot so navedene Ministrstvo za finance (2019).

⁷ Več o tem glej Okvir 1 v UMAR (2021b).

⁸ Glej UMAR (2021a), str. 33.

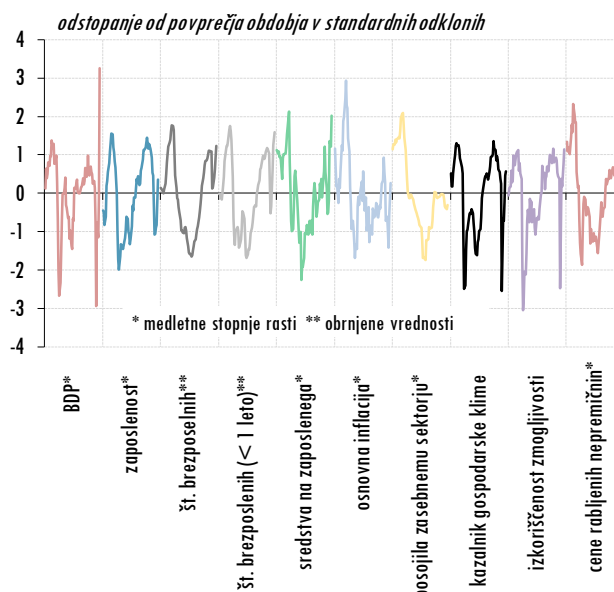
⁹ EK definira normalne čase kot obdobje, v katerem se ocena proizvodne vrzeli nahaja v območju med -1,5 in 1,5 % potencialnega BDP in dobre čase kot obdobje, v katerem se ocena proizvodne vrzeli nahaja nad 1,5 % potencialnega BDP (Evropska komisija (2019). Od definicije obdobja gospodarskega cikla so v obdobju, v katerem ne veljajo izjemne okoliščine, odvisne tudi zahteve po strukturnemu naporu oziroma približevanju srednjeročnemu fiskalnemu cilju, kot ga določi EK.

Slika 1.5: Razpon ocen proizvodne vrzeli



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, OPN22, preračuni FS. Glej opomba pod tabelo 5.1.

Slika 1.6: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2021

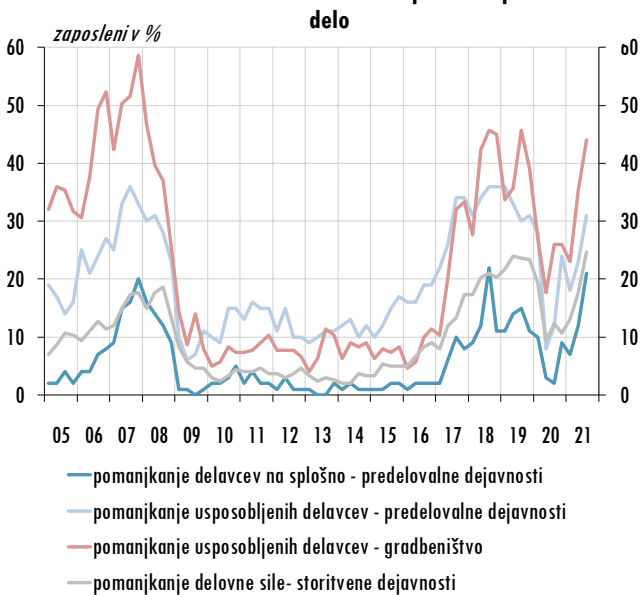


Vir: SURS, ECB, Eurostat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS.

gospodarstva v obdobje visoke konjunktore. Ob tem je razpon razpoložljivih izračunov proizvodne vrzeli v povprečju let 2022 in 2023 kljub trenutnim razmeram povečane negotovosti podoben razponu v dolgotrajnem povprečju.

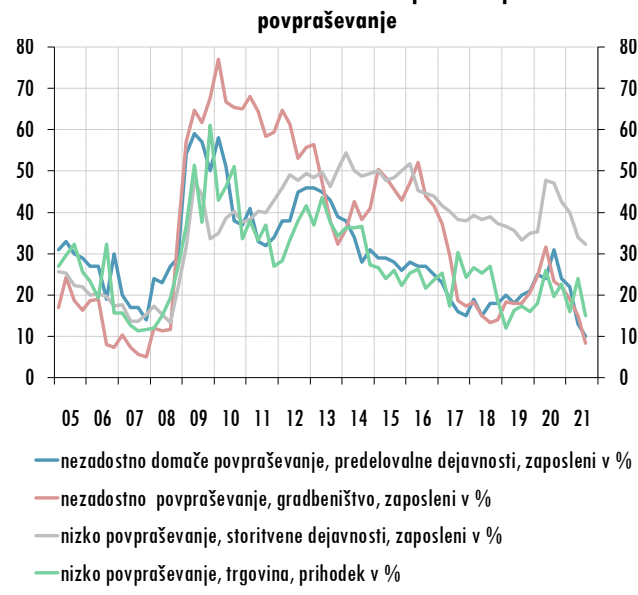
Na podlagi pregleda širšega nabora kazalnikov, ki jih Fiskalni svet spremlja za določitev stanja gospodarskega cikla, ocenjujemo, da je gospodarstvo po občutnemu šoku v začetku lanskega leta letos okrevalo hitro in da se že nakazujejo nekatere omejitve na ponudbeni strani. Večina razpoložljivih kazalnikov letos nakazuje poleg okrevanja tudi zmanjševanje razlik v obsegu okrevanja med različnimi dejavnostmi. Ob tem se zaradi epidemioloških razmer ohranja negotovost, zaradi katere bi se lahko okrevanje ob koncu leta upočasnilo, čeprav ukrepi omejevanja delovanja posameznih dejavnosti trenutno niso pričakovani. Vrednosti večine kazalnikov so letos že presegle ravni dolgoročnih povprečij. To velja predvsem za kazalnike gospodarske rasti, zaposlenosti in

Slika 1.7: Poslovne tendence - omejitveni dejavniki:



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.8: Poslovne tendence - omejitveni dejavniki:



Vir: SURS, preračuni FS.

razpoložena ter za izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti. Ob tem se v vedno večjem obsegu nakazujejo omejitve na strani ponudbe, predvsem na trgu dela, saj podjetja opozarjajo na pomanjkanje (ustrezno usposobljenih) delavcev. Kljub temu naj glede na jesensko napoved UMAR v obdobju razmeroma hitrega gospodarskega okrevanja v prihodnjih dveh letih ne bi prihajalo do pomembnejših pritiskov na rast plač. Podobno velja za inflacijo, ki naj bi ostala zmerna, čeprav naj bi se v prihodnjih letih ob postopnem umirjanju visokega varčevanja zasebnega sektorja presežek tekočega računa plačilne bilance nekoliko zmanjšal. Po trenutno razpoložljivih kazalnikih je imela kriza najmanjši vpliv na premoženjske oziroma finančne trge. Rast cen nepremičnin se je ob krizi sicer rahlo umirila, a ponovno presega dolgoletno povprečje. Nasprotno se rast posojil zasebnemu sektorju, ki je bila že pred krizo nekoliko pod dolgoletnim povprečjem, ob krizi in tudi ob trenutnem izhodu iz krize domala ni spremenila.

1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Programa stabilnosti 2021 in Osnutka proračunskega načrta 2022

Razlike med makroekonomskim scenarijem PS21¹⁰ in OPN22¹¹ so predvsem posledica hitrejšega in občutnejšega okrevanja gospodarske aktivnosti v letošnjem letu. Pomladanska napoved UMAR je bila pripravljena v razmerah s še veljavnimi strogimi omejitvenimi ukrepi in ob vnovični zaostritvi epidemije. Dostop do cepiv in umiritev epidemije sta imela za posledico razmeroma hiter odboj gospodarske aktivnosti v mesecih po pripravi napovedi, ki je bila osnova za pripravo PS21. Ob tem je SURS v prvi letni oceni konec avgusta občutno revidiral podatek o padcu BDP v lanskem letu, precej so se izboljšale tudi predpostavke glede tujega povpraševanja. Omenjeni dejavniki imajo za posledico predvsem višjo napoved gospodarske rasti v letošnjem letu, medtem ko se pričakovanja glede prihodnjih dveh letih niso bistveno spremenila. Sprememba pričakovane dinamike gospodarskega okrevanja ima posledice tudi za napovedi ravni davčnih osnov. BDP v tekočih cenah bo tako v obdobju 2021–2023 v povprečju letno višji za okoli 2 mrd EUR kot v pomladanski napovedi, domača potrošnja pa za okoli 3 mrd EUR. Ugodnejše od pomladanskih napovedi naj bi bilo tudi gibanje vseh ostalih davčnih osnov, z izjemo neto poslovnega presežka.

Tabela 1.1: Napovedi UMAR

	2021			2022			2023		
	mar.21	sep.21	razlika	mar.21	sep.21	razlika	mar.21	sep.21	razlika
Realni BDP, sprememba v %	4,6	6,1	1,5	4,4	4,7	0,3	3,3	3,3	0,0
Nominalni BDP, v mio EUR	48.453	50.364	1.911	51.345	53.352	2.007	54.026	56.136	2.110
Zasebna potrošnja, v mio EUR	23.823	25.236	1.413	25.230	27.274	2.044	26.411	28.648	2.237
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	25.793	26.608	816	26.673	27.646	974	27.782	28.854	1.071
Inflacija-povprečna, v %	0,8	1,4	0,6	1,2	2,0	0,8	1,7	1,9	0,2

Vir: UMAR, preračuni FS.

¹⁰ Javnofinančne projekcije PS21 (april 2021) so temeljile na UMAR Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2021 (marec 2021).

¹¹ Javnofinančne projekcije OPN22 (oktober 2021) temeljijo na UMAR Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2021 (september 2021).

2. Javnofinančne razmere in napovedi

Ključne ugotovitve

- Ocena ministrstva za finance glede realizacije državnega proračuna za 2021 ne predstavlja ustrezne osnove za oceno dinamike javnofinančnih agregatov v projekcijah za prihodnji dve leti. Po oceni Fiskalnega sveta namreč obstaja velika verjetnost, da bo predvsem rast odhodkov letos nižja od predvidene. Posledično bi lahko projekcije ravni za 2022 izkazovale precej višjo rast kot jo že trenutno, ko bo znana dejanska realizacija za letos.
- Primanjkljaj brez upoštevanja ukrepov za blaženje posledic epidemije naj bi se prihodnje leto povečal še za okoli 700 mio EUR in naj bi bil tudi v letu 2023 večji kot letos. To naj bi bilo le deloma posledica predvidenega nadaljnjega povečanja odhodkov za investicije, saj naj bi bila razmeroma visoka tudi rast ostalih odhodkov.
- Projekcije investicijske porabe za naslednja leta so se še dodatno povečale glede na trenutno veljavne proračunske dokumente, čeprav že zmanjšana ocena realizacije za letos potrjuje oceno Fiskalnega sveta, da so bile načrtovane preveč optimistično.
- Rast tekoče porabe, ki ne vključuje ukrepov za blaženje posledic epidemije in investicij, naj bi v 2021 in 2022 občutno presegala dolgoletno povprečje.
- Predvideno znižanje primanjkljaja v 2023 brez sprejetja diskrecijskih ukrepov ni osnovano na realističnih projekcijah porabe, ki naj bi bila občutno nižja od dolgoletnega povprečja.
- Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se po izrazitem povečanju v krizi do konca leta 2024 nekoliko znižal (na 74,8 % BDP), a bo ostal precej višji kot pred krizo.

2.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov

Letošnje predvideno povečanje primanjkljaja državnega proračuna bo predvsem posledica večjega obsega odhodkov za COVID-19 ukrepe, rast tekočih odhodkov, ki ne vključuje tega učinka in odhodkov za investicije, pa naj bi bila najvišja doslej. Vlada je ob predložitvi predloga spremembe okvira za 2021 ocenila, da bo primanjkljaj državnega proračuna letos znašal -3.958 mio EUR (7,9 % napovedanega BDP), kar je 1.212 mio EUR več kot po veljavnem proračunu za letos in 472 mio EUR (0,5 % BDP) več kot v letu 2020. Ključni razlog za poslabšanje so večji odhodki za COVID-19, ki naj bi po oceni MF letos znašali 2.813 mio EUR, kar je 2.038 mio EUR več kot po veljavnem proračunu za letos in 809 mio EUR več kot lani. Primanjkljaj brez neposrednega učinka odhodkov za COVID-19 ukrepe naj bi posledično letos znašal -1.146 mio EUR (2,3 % BDP), kar je 827 mio EUR manj kot po veljavnem proračunu za letos in 337 mio EUR manj kot lani. Ključni razlog za ocenjeno izboljšanje salda, ki ne upošteva neposrednega učinka odhodkov za COVID-19 ukrepe, je visoka rast prihodkov v povezavi z okrevanjem gospodarske aktivnosti. Odhodki, ki ne upoštevajo učinka COVID-19 ukrepov, naj bi bili letos za 521 mio EUR manjši kot po veljavnem proračunu, a za 1.613 mio EUR večji kot lani. To bi predstavljalo kar 15,3-odstotno rast, kar je občutno več od dolgoletnega povprečja.¹² Podobno velja tudi ob dodatni izključitvi odhodkov za investicije, za katere

¹² V obdobju 2006–2019 je rast odhodkov znašala v povprečju 2,4 %, brez upoštevanja odhodkov za investicije 2,3 %. Rast je bila najvišja leta 2009, ko je znašala 9,3 %, oziroma brez upoštevanja odhodkov za investicije 9,0 %.

Tabela 2.1: Odhodki državnega proračuna v letu 2021

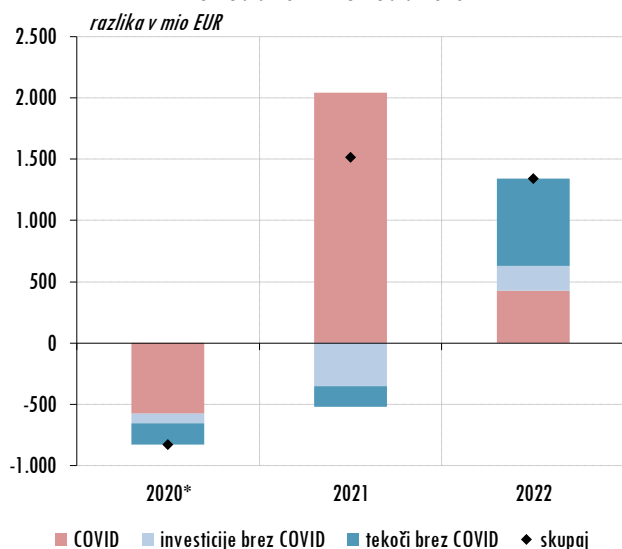
	v mio EUR						sprememba v %					
	I-IX 21			X-XII 21 (implicitno)			skupaj			brez COVID		
	skupaj	COVID	brez COVID	skupaj	COVID	brez COVID	I-IX 21	X-XII 21	2021	I-IX 21	X-XII 21	2021
Stroški dela skupaj*	3.275	656	2.619	1.234	254	980	25,5	47,2	30,8	8,1	18,2	10,7
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	2.029	878	1.150	536	43	493	38,1	7,9	30,4	-2,9	24,1	3,9
Izdatki za blago in storitve*	980	183	797	455	35	419	16,2	-2,4	9,6	6,9	5,5	6,4
Investicije	629	17	612	932	31	901	50,1	89,4	71,3	46,5	91,1	70,2
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1.115	1	1.114	445	3	442	4,9	30,7	11,1	11,8	62,4	22,7
Subvencije	677	411	266	269	12	257	-41,3	10,1	-32,3	-8,7	81,0	20,8
Obresti	633	0	633	124	0	124	-6,7	32,5	-2,0	-6,7	32,5	-2,0
Plačila sredstev v Proračun EU	440	0	440	172	0	172	17,8	12,9	16,4	17,8	12,9	16,4
Drugi odhodki	642	177	465	400	111	289	50,1	-0,7	25,5	37,6	-19,5	8,2
SKUPAJ ODHODKI	10.419	2.324	8.095	4.566	489	4.078	15,3	29,5	19,3	8,7	31,0	15,3

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

vlada poudarja, da so ključna prioriteta pri utrjevanju gospodarskega okrevanja. Tekoči odhodki, ki ne vključujejo COVID-19 ukrepov in investicij, naj bi se namreč letos povečali kar za 10,2 %.

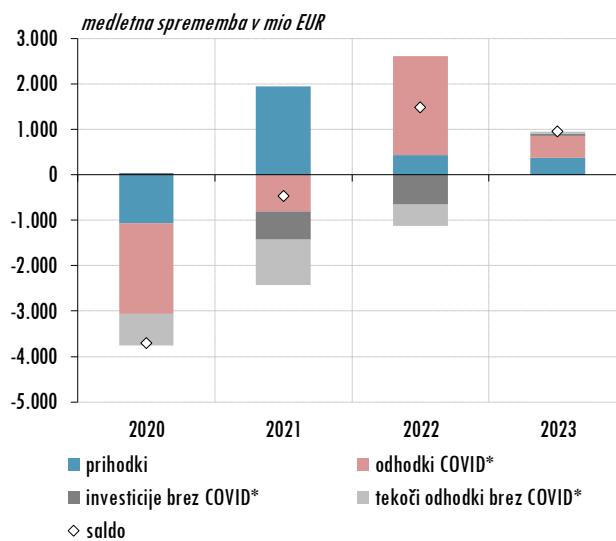
Ocena realizacije državnega proračuna za 2021 ne predstavlja ustrezne osnove za oceno dinamike javnofinančnih agregatov v projekcijah Predlogov proračunov za prihodnji dve leti.¹³ Iz ocene realizacije za 2021 izhaja, da naj bi se medletna rast odhodkov, ki ne upoštevata odhodkov za COVID-19 ukrepe, v zadnjih treh mesecih letos občutno pospešila. Potem ko je medletna rast v prvih devetih mesecih znašala 8,7 %, naj bi se v zadnjih treh mesecih okrepila na kar 31,0 %, ob izključitvi še odhodkov za investicije pa s 6,5 % v prvih devetih mesecih na 20,2 % ob koncu leta. Na osnovi dolgoletnega povprečnega deleža, ki ga poraba v zadnjih treh mesecih leta predstavlja v celoletni porabi, kar omogoča upoštevanje sezonske dinamike odhodkov, ocenjujemo, da so odhodki brez

Slika 2.1: Primerjava odhodkov v predlogih državnega proračuna iz oktobra 2021 in oktobra 2020



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *razlika med realizacijo in rebalansom za 2020.

Slika 2.2: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna



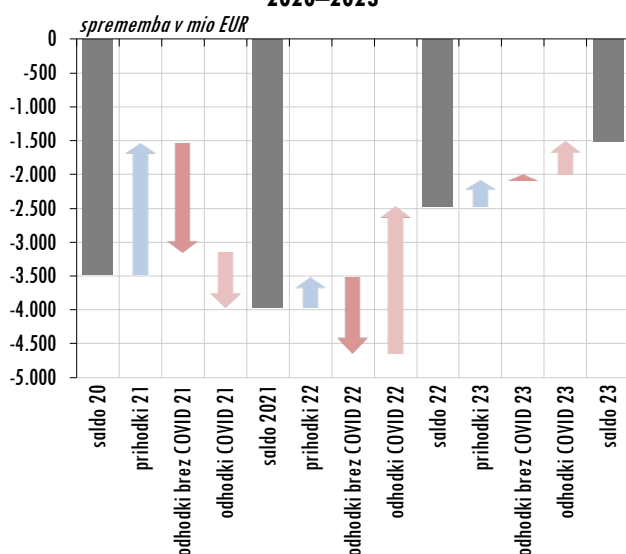
Vir: MF, preračuni FS. *pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

¹³ Za podrobnejšo analizo glej Oceno okvira za pripravo proračunov sektorja država za leto 2021, ki jo je pripravil Fiskalni svet. Razpoložljiva je na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena_okvir_oktober_2021.pdf

upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov v oceni realizacije za letos precenjeni za okoli 700–900 mio EUR. Posledično bi bil ob realizaciji ocene prihodkov primanjkljaj občutno nižji od trenutne ocene vlade. Podobno je Fiskalni svet ugotavljal tudi lani ob oceni rebalansa za 2020,¹⁴ ko se je ob koncu leta izkazalo, da so bili odhodki v rebalansu precenjeni za okoli 800 mio EUR. Ker vlada ni pripravila rebalansa za letošnje leto, v katerem bi lahko prilagodila pravice porabe, ki niso povezane s COVID-19 ukrepi, nižji dejanski porabi od predvidene po veljavnem proračunu za leto 2021, bodo projekcije ravni proračunskih odhodkov za leto 2022 ob znani dejanski realizaciji za letos izkazovale višjo rast kot jo trenutno. S takšnim javnofinančnim načrtovanjem se odpira prostor za sprejemanje ukrepov v fazi zaključka političnega cikla, ki lahko vodijo v neučinkovito porabo oziroma strukturno poslabšajo stanje javnih financ.

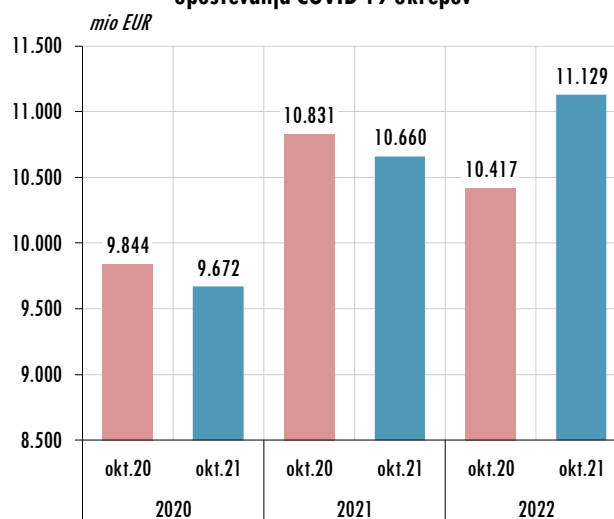
Primanjkljaj državnega proračuna naj bi se prihodnje leto zmanjšal, brez upoštevanja odhodkov za COVID-19 ukrepe pa naj bi se povečal za okoli 700 mio EUR. Skupni primanjkljaj naj bi se prihodnje leto zmanjšal na 2.472 mio EUR (4,6 % napovedanega BDP), kar je 879 mio EUR več kot po veljavnem proračunu, vendar za 1.486 mio EUR manj kot je ocenjeno za leto 2021. Ključni razlog za zmanjšanje skupnega primanjkljaja so predvideni odhodki za COVID-19 ukrepe, za katere je namenjeno 2.173 mio EUR manj kot letos. Primanjkljaj brez upoštevanja odhodkov za COVID-19 ukrepe, ki daje ustrežnejšo sliko javnofinančnih gibanj, naj bi prihodnje leto znašal 1.832 mio EUR. To je 450 mio EUR več kot po veljavnem proračunu in 686 mio EUR več kot je ocenjeno za letos. Do poslabšanja naj bi prišlo kljub predvideni nadaljnji rasti prihodkov ob napovedi višjih ravni davčnih osnov, saj naj bi se občutno povečali odhodki, ki niso povezani z epidemijo. Njihova raven naj bi bila prihodnje leto kar za 1.342 mio EUR večja kot po veljavnem proračunu in za 1.127 mio EUR oz. 9,3 % večja od ocenjene ravni za letos, ki je po oceni Fiskalnega sveta sicer previsoka. Ob tem naj bi se odhodki za investicije povečali še za 658 mio EUR glede na letos, čeprav je MF že ob pripravi ocene realizacije za 2021 nakazalo njihovo pretirano optimistično načrtovanje, saj je oceno znižalo za 460 mio EUR glede na veljavni proračun. Raven tekočih odhodkov, ki ne vključujejo COVID-19 ukrepov in investicij, naj bi se tako po predvideni izredno visoki letošnji rasti prihodnje leto povečala še za 470 mio EUR. V letu 2023 naj bi ob nadaljnji rasti prihodkov in padcu odhodkov, ki po oceni Fiskalnega

Slika 2.3: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna 2020–2023



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.4: Tekoči odhodki državnega proračuna brez upoštevanja COVID-19 ukrepov*



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *tekoči odhodki ne vključujejo odhodkov za investicije.

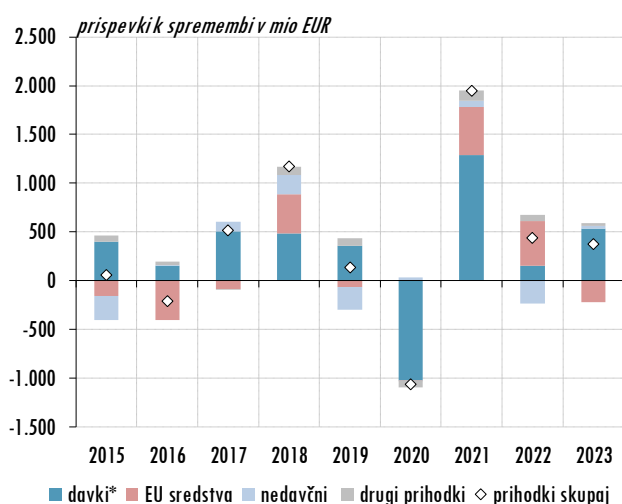
¹⁴ Ocena je razpoložljiva na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/09/Ocena-Fiskalnega-sveta_september-2020.pdf

sveta ob odsotnosti ukrepov sicer ni povsem realističen, sledilo zmanjšanje primanjkljaja. Ta naj bi brez upoštevanja odhodkov za COVID-19 ukrepe znašal 1.359 mio EUR, kar je za okoli 200 mio EUR višji primanjkljaj, kot je ocenjen za letos. Ob upoštevanju predvidenega zmanjšanja investicij v letu 2023 bi se tudi tako določen primanjkljaj povečal v primerjavi z letom 2022.

Rast prihodkov naj bi bila po občutnem povečanju v 2021 v prihodnjih dveh letih nekoliko bolj skromna. Letos naj bi se prihodki povečali za 21,5 %, kar je posledica nizke osnove iz lani in razmeroma hitrega odboja gospodarske aktivnosti ter posledično visokih prilivov davčnih prihodkov. Ob upoštevanju realizacije v devetih mesecih letos ocenjujemo, da je letna ocena razmeroma realistična ob sicer drugačni strukturi rasti kot ocenjuje MF. Predvsem podobno kot lani pričakujemo, da bodo prihodki od EU sredstev nižji od ocene realizacije, čeprav je ta že za 414 mio EUR nižja od veljavnega proračuna. Napovedano nadaljevanje gospodarskega okrevanja v naslednjih dveh letih bo vplivalo na povečanje davčnih prihodkov, zlasti od DDV. Na dinamiko prihodkov od dohodnine bo vplival večji poračun v prihodnjem letu, ki bo posledica vračil preplačane akontacije dohodnine za prejemke iz dodatka za rizične razmere.¹⁵ Prihodki od davka na dohodek pravnih oseb naj bi se sicer prihodnje leto nekoliko znižali, v pomembni meri tudi zaradi visoke osnove iz letošnjega leta, ki je deloma posledica visokega poračuna za lansko leto. Ocenjujemo, da bi lahko bili prihodki večji od trenutnih ocen, ko bodo znani podatki o dejanskem poslovanju podjetij v letošnjem letu. Nedavčni prihodki naj bi se prihodnje leto precej znižali. To bo predvsem posledica učinka osnove, ko so se letos precej povečali zaradi enkratnega prihodka iz podeljene koncesije operaterjem za omrežje 5G. Manjši kot letos so tudi predvideni prihodki iz naslova operacij zakladnice.

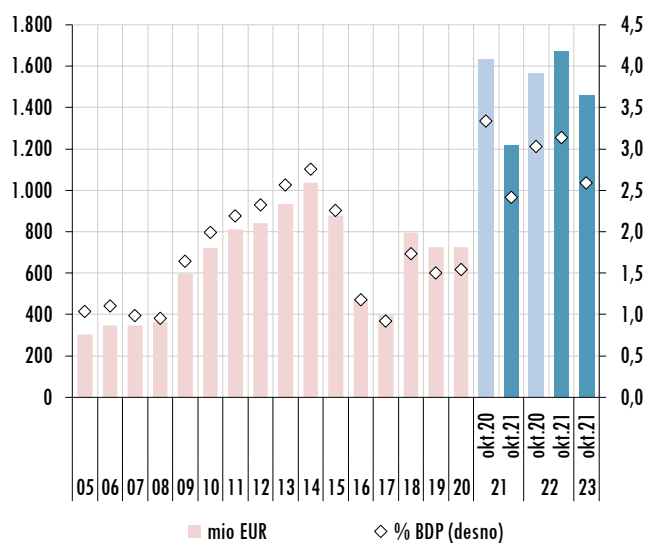
Ključni dejavnik pričakovane rasti skupnih prihodkov v Predlogu proračunov so projekcije prejetih EU sredstev. Ta naj bi se po občutnem povečanju letos, ki ga kljub znižanju ocene realizacije glede na veljavni proračun še vedno ocenjujemo kot precenjenega, prihodnje leto še povečala in v povprečju 2022–2023 znašala več kot 1,5 mrd EUR letno. Visoka raven predvidenih evropskih sredstev je zlasti posledica zaključevanja finančnega okvira 2014–2020. Ob začetku druge polovice 2021 je razlika med odločitvami o podpori in izplačili iz državnega proračuna znašala okoli 1,6 mrd

Slika 2.5: Sprememba prihodkov državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. *zajema prihodke od DDV, trošarin, dohodnine in davka na dohodek pravnih oseb.

Slika 2.6: Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

¹⁵ MF ocenjuje, da je vračilo preplačane akontacije za prejemke iz naslova dodatka za rizične razmere po 123. členu ZIUPOPDVE v letu 2021 znašalo 54 mio EUR, v 2022 pa naj bi znašalo 93 mio EUR. Posledično bo poračun v 2023 precej manjši, kar bo vplivalo na rast skupnih prihodkov od dohodnine.

EUR, ki je torej še razpoložljiva do konca 2023. Ob tem je potrebno omeniti, da se sredstva kohezijske politike uporabljajo tudi za financiranje ukrepov za odpravo posledic epidemije. Poleg tega je v državnem proračunu prihodnje leto načrtovanih še 335 mio EUR iz naslova novega Mehanizma za okrevanje in odpornost. Po oceni Fiskalnega sveta so ob upoštevanju dosedanjih izkušenj pri porabi evropskih sredstev projekcije obsega porabe izpostavljene precejšnjemu tveganju predvsem ob upoštevanju, da je dosedANJI največji letni obseg prihodkov državnega proračuna iz evropskih sredstev znašal 1,0 mrd EUR.

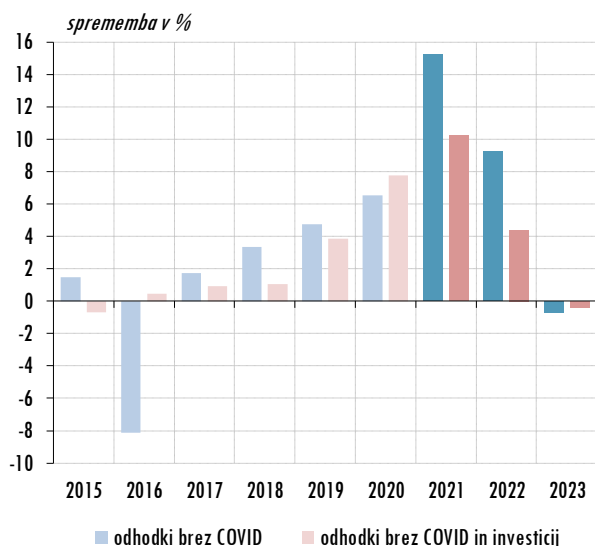
Visoka rast odhodkov brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov se bo prihodnje leto nadaljevala. Po projekcijah MF naj bi se skupni odhodki prihodnje leto znižali za -7,0 % , kar bo izključno posledica za 2.173 mio EUR manj predvidenih odhodkov za COVID-19 ukrepe. Zanje je namreč v Predlogu proračunov omogočenih 640 mio EUR, kar je smiselno zaradi negotovosti glede nadaljnjega poteka epidemije. Odhodki brez upoštevanja tega učinka naj bi se po letošnji predvideni najvišji rasti doslej prihodnje leto znova občutno povečali (9,3 % oziroma 1.127 mio EUR). Glede na to, da je ocena njihove realizacije za letos po oceni Fiskalnega sveta previsoka ocenjujemo, da bo po znani dejanski realizaciji za letos projekcija njihove ravni iz Predloga proračunov v 2022 izkazovala rast višjo od 15,0 %. Ob tem trenutno veljavni ukrepi takšne rasti ne opravičujejo, kar v delu, ki ni povezan z investicijami, odpira možnost za sprejem nadaljnjih ukrepov, ki bi lahko predstavljali tveganje za vzdržnost javnih financ na srednji rok.

Tabela 2.2: Projekcije državnega proračuna za 2021-2023

	mio EUR				sprememba v %				prispevki v o. t.			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Prihodki	9.078	11.027	11.469	11.842	-10,4	21,5	4,0	3,3	-10,4	21,5	4,0	3,3
DDV	3.528	3.982	4.199	4.380	-8,9	12,9	5,4	4,3	-3,4	5,0	2,0	1,6
Trošarine	1.314	1.462	1.463	1.481	-14,8	11,3	0,1	1,2	-2,3	1,6	0,0	0,2
Dohodnina	1.164	1.532	1.507	1.785	-16,3	31,6	-1,6	18,4	-2,2	4,1	-0,2	2,4
DDPO	773	1.091	1.054	1.112	-22,5	41,1	-3,4	5,5	-2,2	3,5	-0,3	0,5
EU sredstva	725	1.216	1.673	1.456	-0,3	67,8	37,5	-13,0	0,0	5,4	4,1	-1,9
Nedavčni	672	736	502	532	5,7	9,6	-31,8	5,9	0,4	0,7	-2,1	0,3
Drugi prihodki	902	1.007	1.070	1.097	-7,1	11,7	6,2	2,6	-0,7	1,2	0,6	0,2
Odhodki-skupaj	12.564	14.986	13.940	13.360	26,8	19,3	-7,0	-4,2	26,8	19,3	-7,0	-4,2
Odhodki za COVID-19	2.004	2.813	640	159	...	40,4	-77,2	-75,1	20,2	6,4	-14,5	-3,4
Odhodki brez COVID-19 ukrepov	10.561	12.173	13.300	13.201	6,5	15,3	9,3	-0,7	6,5	12,8	7,5	-0,7
od tega:												
Stroški dela skupaj*	3.252	3.599	3.769	3.805	5,8	10,7	4,7	1,0	1,8	2,8	1,1	0,3
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.582	1.643	1.634	1.625	8,9	3,9	-0,6	-0,6	1,3	0,5	-0,1	-0,1
Izdatki za blago in storitve*	1.143	1.216	1.253	1.226	2,5	6,4	3,0	-2,1	0,3	0,6	0,2	-0,2
Investicije	889	1.513	2.172	2.115	-5,2	70,2	43,5	-2,6	-0,5	5,0	4,4	-0,4
Tekoči transferi v sklade soc. zavarovanja	1.268	1.556	1.455	1.435	17,6	22,7	-6,5	-1,4	1,9	2,3	-0,7	-0,1
Subvencije	433	523	477	425	4,8	20,8	-8,8	-10,9	0,2	0,7	-0,3	-0,4
Obresti	772	756	683	654	-1,7	-2,0	-9,6	-4,3	-0,1	-0,1	-0,5	-0,2
Plačila sredstev v Proračun EU	526	612	580	603	3,2	16,4	-5,2	3,9	0,2	0,7	-0,2	0,2
Rezerve	340	265	778	833	70,8	-22,0	193,1	7,0	1,4	-0,6	3,4	0,4
Drugi odhodki	355	488	500	482	2,6	37,3	2,4	-3,6	0,1	1,1	0,1	-0,1
Saldo-skupaj	-3.486	-3.958	-2.472	-1.518								
Saldo-brez odhodkov za COVID-19 ukrepe	-1.483	-1.146	-1.832	-1.359								

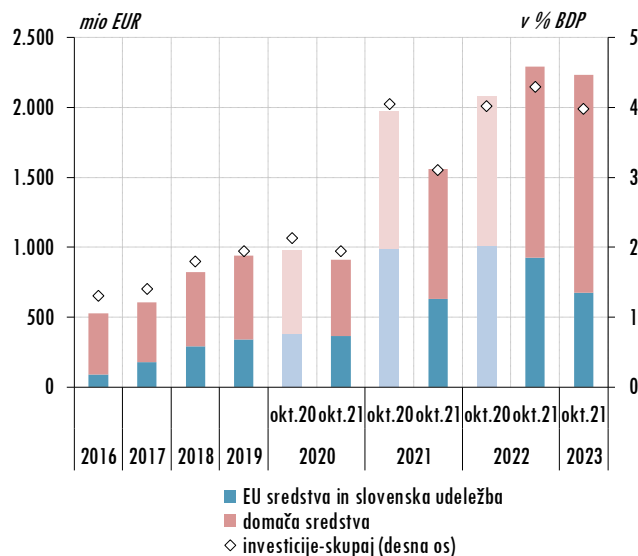
Vir: MF, preračuni FS. *Vključno s transferji v javne zavode v ta namen.

Slika 2.7: Odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.8: Odhodki državnega proračuna za investicije



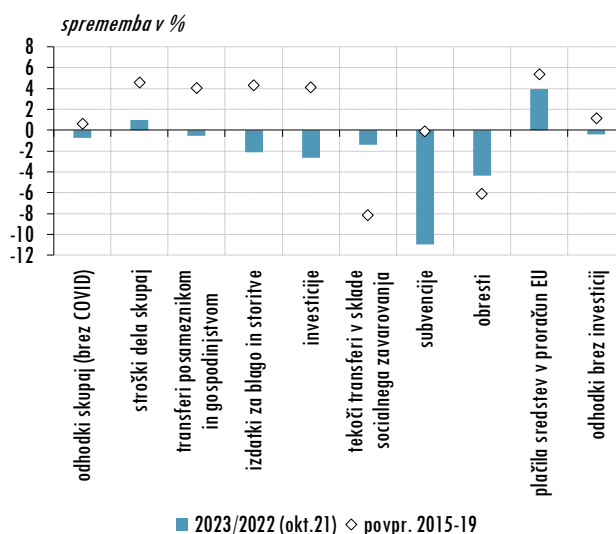
Vir: MF, preračuni FS.

Visoka rast odhodkov naj bi bila predvsem posledica predvidene nadaljnje visoke rasti investicij. Ključni dejavnik predvidene nadaljnje visoke rasti so odhodki za investicije, ki naj bi se glede na leto 2021 povečali za 730 mio EUR, njihova raven prihodnje leto pa je v Predlogu proračunov še za okoli 200 mio EUR višja kot po veljavnem proračunu iz oktobra lani. Usmerjenost v investicije je v danih razmerah sicer ustrezna, vendar so predvidene ravni po oceni Fiskalnega sveta glede na absorpcijske sposobnosti administracije in gospodarstva previsoke ter odpirajo možnost za njihovo neučinkovito izvedbo. Pretirano optimistično načrtovanje investicijske porabe je posredno nakazalo tudi MF, ko je v oceni realizacije njihovo raven v letošnjem letu znižalo za okoli 400 mio EUR glede na veljavni proračun. Realizacija predvidenih odhodkov za investicije v državnem proračunu bi pomenila, da bi predstavljali v povprečju prihodnjih dveh let okoli 4,0 % BDP, kar je približno dvakrat več od dolgoletnega povprečja.

Rast tekočih odhodkov naj bi bila tudi prihodnje leto precej višja od dolgoletnega povprečja. Tekoči odhodki, ki ne vključujejo COVID-19 ukrepov in investicij, naj bi se prihodnje leto povečali še za 4,4 %. Enako kot za investicije tudi zanje velja, da je ocena realizacije v letu 2021 po oceni Fiskalnega sveta precenjena, tako da bo projekcija njihove ravni v naslednjem letu ob znani dejanski letošnji realizaciji izkazovala precej višjo rast. K rasti naj bi prihodnje leto največ prispevali stroški dela ter izdatki za blago in storitve, z vključenimi transferji v javne zavode za te namene. Visoka je tudi rezerva, ki brez upoštevanja odhodkov za COVID-19 ukrepe znaša okoli 800 mio EUR. Glavnino tega zneska predstavljajo sredstva proračunskih skladov. Ostale kategorije odhodkov naj bi se v letu 2022 znižale, a ponovno poudarjamo, da to velja v primerjavi z oceno realizacije za letos, ki je po oceni Fiskalnega sveta previsoka.

V letu 2023 naj bi se skupni primanjkljaj državnega proračuna nadalje zmanjšal, kar bo deloma posledica manjših stroškov zaradi epidemije, predvsem pa po oceni Fiskalnega sveta nerealistične projekcije ostalih odhodkov. Primanjkljaj naj bi znašal -2,7 % BDP (1.518 mio EUR), brez upoštevanja predvidenih odhodkov za COVID-19 ukrepe v višini 159 mio EUR pa 2,4 % BDP (1.359 mio EUR). Prihodki naj bi se povečali za 3,3 %, kar vsaj deloma odraža previdno načrtovanje glede na napovedano gibanje davčnih osnov. Odhodki brez upoštevanja rezerve za blaženje

Slika 2.9: Projekcija odhodkov državnega proračuna v letu 2023



Vir: MF, preračuni FS.

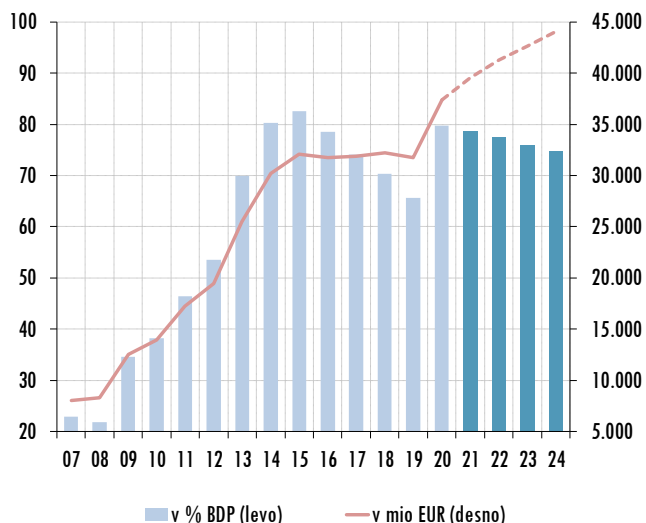
posledic epidemije naj bi se znižali za 0,7 %. Ob predpostavki, da bodo projekcije za 2022 realizirane v obsegu kot so načrtovane, bi takšna projekcija zahtevala sprejetje diskrecijskih ukrepov, ki v Predlogu proračunov niso predstavljeni. Po oceni Fiskalnega sveta bo namreč rast ob upoštevanju trenutno veljavne zakonodaje višja kot v projekcijah Predlogov proračunov. Ocenjujemo, da je to nadaljevanje neustrezne prakse pri načrtovanju proračunov, ko projekcije za dve leti naprej izkazujejo izboljšanje stanja javnih financ, ki ni osnovano na realističnih predpostavkah zlasti odhodkov. Ker konkretni ukrepi, ki bi zagotovili tako nizko rast, niso predstavljeni, bi morale projekcije odhodkov po oceni Fiskalnega sveta odražati vsaj njihovo dolgoročno dinamiko.

2.2 Bruto dolg sektorja država

Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se po izrazitem povečanju v letu 2020 do konca leta 2022 nekoliko znižal, a bo ostal precej višji kot pred trenutno krizo. Znižanje deleža dolga v BDP z ravni 79,8 % v letu 2020 naj bi bilo zelo postopno. Do konca leta 2024 naj bi se namreč ob ohranjanju primanjkljaja primarnega salda ter realizaciji napovedane rasti nominalnega BDP, ki naj bi bila višja od implicitne obrestne mere, delež znižal na 74,8, % BDP. Nominalno naj bi se sicer dolg v vseh letih projekcij OPN22 povečal, skupaj med letoma 2021 in 2024 za okoli 4,5 mrd EUR na 44,0 mrd EUR.

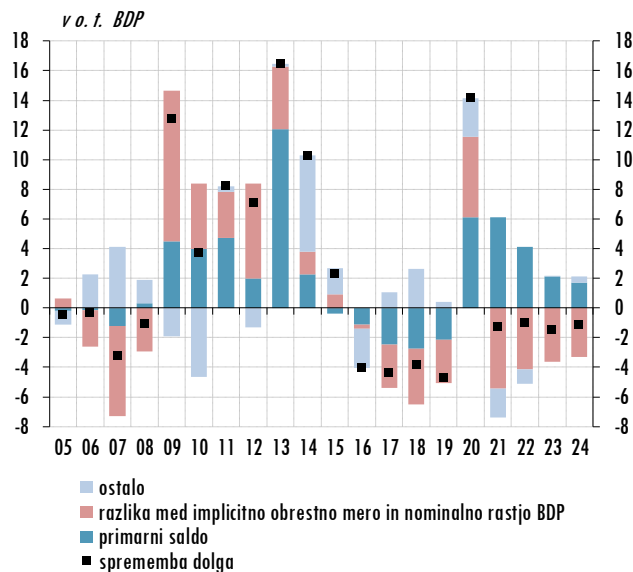
Pogoji financiranja države ostajajo izredno ugodni predvsem zaradi zelo spodbujevalne denarne politike. Zahtevana donosnost slovenskih državnih obveznic po občutnem lanskem znižanju za vse države članice EU letos niha okoli 0 %, povprečje septembra pa je znašalo 0,1 % ob naraščanju v drugi polovici meseca. Povpraševanje ob izdajah dolgoročnih obveznic je tudi v letu 2021, ko je bilo doslej izdanih za 3,9 mrd dolgoročnega dolga (med drugim tudi 60-letna obveznica), močno presegalo ponudbo. K temu je pomembno prispevalo izvajanje 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 2021 na sekundarnem trgu odkupila 6 mrd EUR slovenskega javnega dolga. To predstavlja okoli tri petine dolga, izdanega

Slika 2.10: Dolg sektorja država



Vir: SURS, MF.

Slika 2.11: Prispevki k spremembi bruto dolga sektorja država

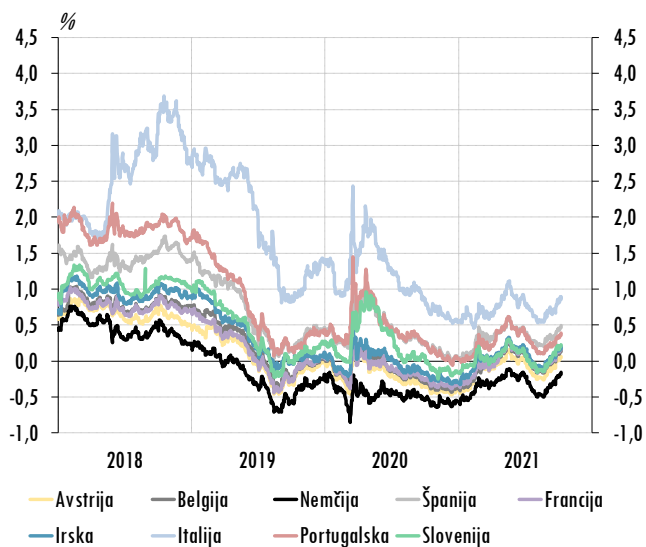


Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

od pričetka izvajanja tega programa v marcu 2020, v deležu skupnega dolga pa največji delež v evrskem območju (glej Sliko 3 v Okviru 3.1). Zadolženost se je v letu 2021 povečala tudi zaradi dolgoročnega posojila v okviru programa SURE (okoli 900 mio EUR z zapadlostjo 7 oz. 30 let). Ob tem ostaja bonitetna ocena Slovenije stabilna. Kljub povišanju dolga naj bi se delež izdatkov za obresti v BDP nadalje zniževal, a počasneje kot pred krizo. Doslej je na to vplivalo refinanciranje zapadlega dolga po ugodnejših obrestnih merah, kar je v veliki meri omogočala spodbujevalna politika ECB ter tudi učinkovito upravljanje z dolgom.

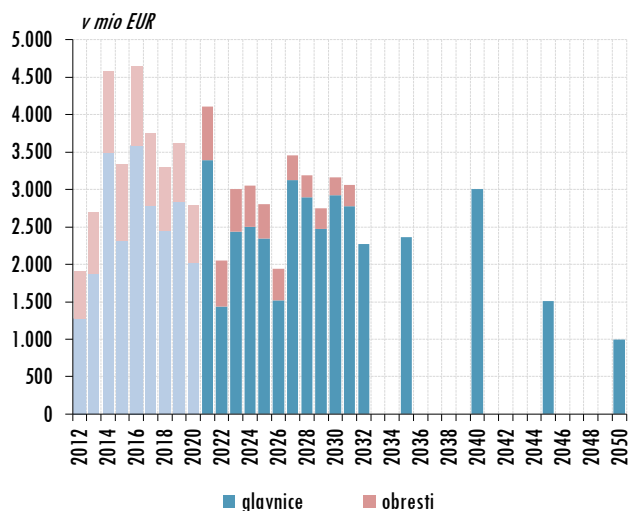
Ugoden likvidnostni položaj državnega proračuna omogoča manevrski prostor za postopno nižanje dolga, stanje poroštva pa ostaja stabilno. Stanje na Enotnem zakladniškem računu se je po povišanju v letu 2020 za 2,2 mrd od konca lanskega leta do konca septembra povišalo še za 1,0 mrd EUR na 7,2 mrd EUR (dobrih 14 % napovedanega BDP za leto 2021). Vlada v OPN22 napoveduje,

Slika 2.12: Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic



Vir: Bloomberg.

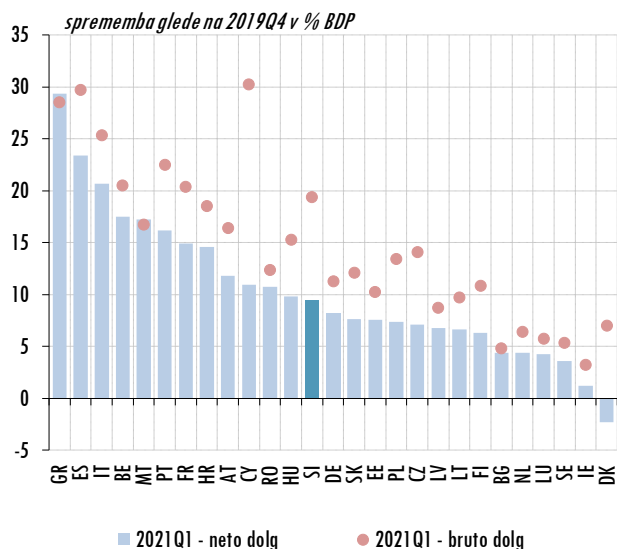
Slika 2.13: Odplačila dolga državnega proračuna do 2050*



Opomba: *stanje 31.8.2021. Po letu 2031: Program financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2021 - ni podatkov o plačilih obresti.

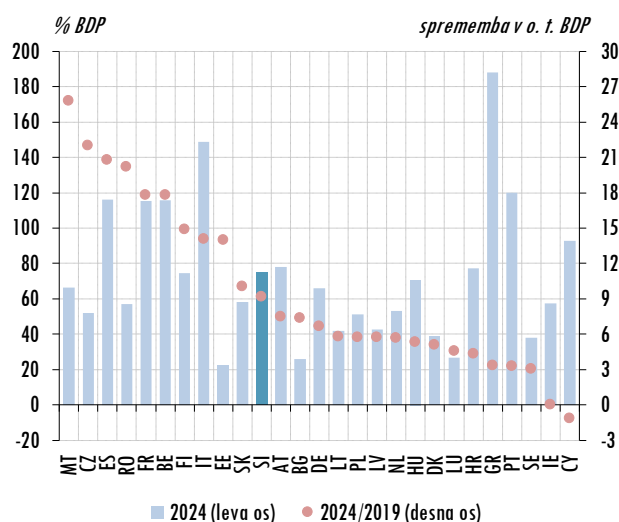
Vir: MF.

Slika 2.14: Neto in bruto dolg sektorja država



Vir: Eurostat, ECB, preračuni FS.

Slika 2.15: Bruto dolg sektorja država



Vir: IMF, za Slovenijo OPN22, preračuni FS.

da bo dolg zniževala tudi z delom visoke likvidnostne rezerve, ustvarjene s predfinanciranjem. Do septembra so iz naslova izdanih dolgoročnih obveznic že zapadle vse obveznosti za letošnje leto (okoli 2,5 mrd EUR), do konca leta pa zapade še za okoli 1,3 mrd EUR izdanih zaklanih menic. Stanje zapadlih obveznosti iz izdanih dolgoročnih obveznic in zakladnih menic (1,7 mrd EUR) v prihodnjem letu pa je glede na trenutne podatke med najmanjšimi v tem desetletju. Dana poročila države, katerih stanje je ob koncu leta 2020 znašalo 5,1 mrd EUR oziroma 11,0 % BDP, naj bi se do leta 2023 znižala na 8,1 % BDP. Predvideno je tudi zgolj skromno unovčevanje poroštev, ki naj bi v letih 2022 in 2023 znašalo po 20 mio EUR na leto. Ob tem naj bi dodatna zadolžitev pravnih oseb iz 87. člena ZJF v letu 2022 glede na predlog Zakona o izvrševanju proračuna RS za leti 2022 in 2023 znašala okoli 350 mio EUR.

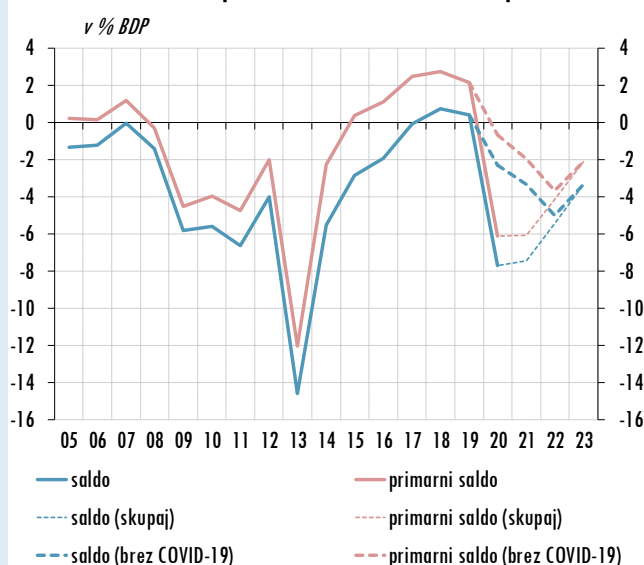
Razmeroma visoka raven dolga lahko ob morebitnih novih šokih oteži stabilnost delovanja fiskalne politike, zato je potrebna previdnost pri dodatnem zadolževanju. Tudi tokratno krizo je skladno z obsežnimi ukrepi za omejitev posledic epidemije spremljalo občutno povišanje dolga sektorja država na globalni ravni. Povečanje dolga sektorja država v Sloveniji naj bi bilo po zadnji napovedi IMF¹⁶ v letu 2024 glede na leto 2019 v zgornji polovici med državami EU. S povišanjem dolga na razmeroma visoke ravni se večja tudi njegova občutljivost na morebitne dodatne šoke oziroma na spremembe makroekonomskih gibanj, kar lahko povzroča nestabilnosti pri izvajanju fiskalne politike.

¹⁶ IMF (2021a). Napoved sicer ni narejena po metodologiji ESA2010, je pa zadnja (oktober), ki omogoča primerljivost po državah. Pri tem je delež dolga v BDP v letu 2024 za približno 4 o. t. nižji od tiste, ki jo po metodologiji ESA (2010) napoveduje MF. Zadnja napoved EK, ki je vključevala napoved dolga sektorja država po tej metodologiji, je bila pripravljena pomladi 2021. Po tej napovedi naj bi bilo povečanje dolga v Sloveniji v letu 2022 glede na leto 2019 v sredini med državami EU.

Okvir 2.1: Projekcije bilance sektorja država v Osnutku proračunskega načrta 2022

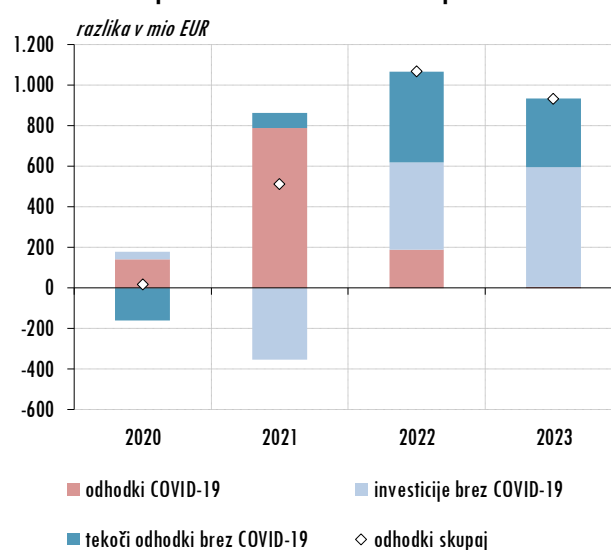
Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov naj bi se prihodnje leto dodatno poslabšal, v 2023 pa bo kljub predvidenemu izboljšanju ostal večji kot letos. V tokratni oceni proračunskih dokumentov namenjamo več pozornosti projekcijam državnega proračuna kot projekcijam bilance sektorja država. S sprejetjem Predloga proračunov se namreč določajo dejanske pravice porabe in s tem odpira večji manevrski prostor za porabo, ki nima osnove v trenutno veljavni zakonodaji. Poleg tega se projekcije odhodkov za COVID ukrepe po metodologiji denarnega toka in obračunski metodi precej razlikujejo (glej Okvir 2.2). Po pojasnilih MF je to posledica dejstva, da se mora ob pripravi državnega proračuna zagotoviti razpoložljiva sredstva tudi za nepričakovane odhodke, povezane z epidemijo, medtem ko je v projekcijah bilance sektorja država vključena ocena njihove dejanske realizacije. S takšnim pristopom se neizogibno zmanjšuje preglednost projekcij, zlasti ob prepričanju Fiskalnega sveta in tudi Evropske komisije¹, da je treba v neobičajnih razmerah posebno pozornost nameniti javnofinančnim gibanjem brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov. Po

Slika 1: Saldo in primarni saldo bilance sektorja država



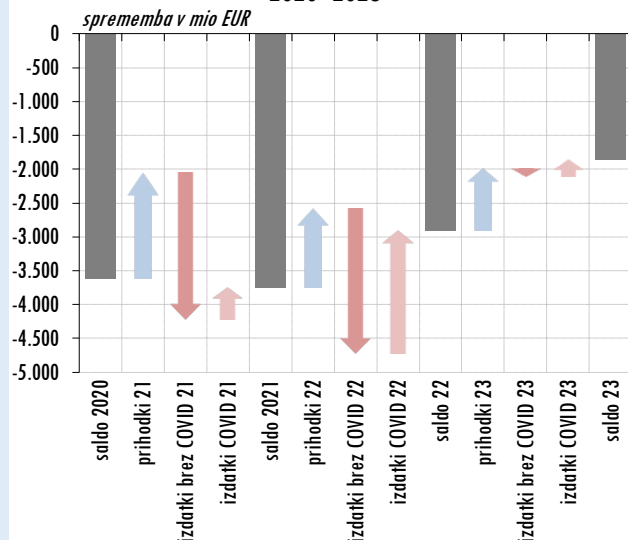
Vir: MF, SURS, preračuni FS.

Slika 2: Primerjava izdatkov v projekcijah bilance sektorja država iz oktobra 2021 in aprila 2021



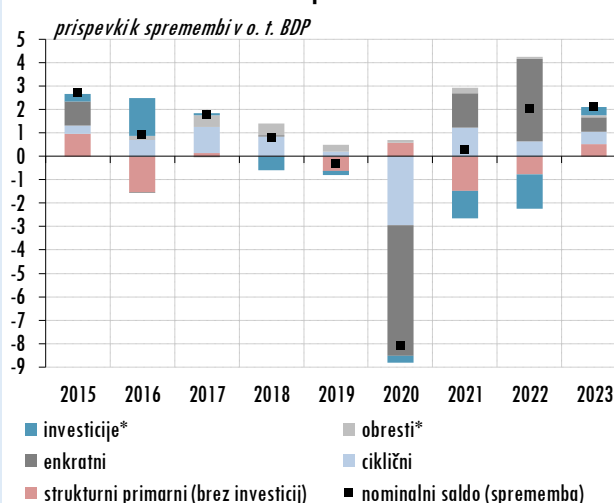
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 3: Dejavniki spremembe salda sektorja država 2020–2023



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 4: Dejavniki spremembe nominalnega salda sektorja država



Vir: MF, SURS, preračuni FS. *pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

razpoložljivih projekcijah se bo primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja izdatkov za COVID-19 ukrepe prihodnje leto poslabšal še bolj kot letos kljub pričakovani razmeroma visoki rasti prihodkov. Kumulativno poslabšanje v letih 2021–2022 bo enako lansnemu in bo v podobni meri posledica povečanja izdatkov za investicije in znižanja strukturnega primarnega salda, ki investicij ne vključuje. Ob tem se bo ciklični saldo izboljšal zaradi okrevanja gospodarske aktivnosti. V letu 2023 naj bi sledilo izboljšanje, a bo primanjkljaj še vedno presegal mejo -3 % BDP in bo nominalno za okoli 200 mio EUR večji kot je ocenjeno za letos. Hkrati ocenjujemo, da predvideno izboljšanje v 2023 ni osnovano na povsem realističnih projekcijah izdatkov.

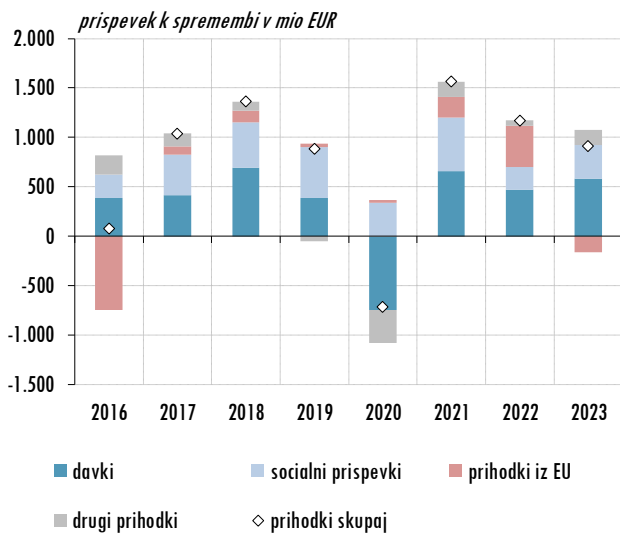
Rast prihodkov sektorja država naj bi bila v povprečju obdobja 2021–2023 (5,6 %) razmeroma visoka in podobna kot v letih pred epidemijo. Okrevanje gospodarske aktivnosti in učinek nizke osnove iz lanskega leta sta prispevala k visoki rasti prihodkov v prvi polovici 2021 (11,9 %). V drugi polovici leta naj bi se rast na osnovi projekcij OPN22 sicer nekoliko upočasnila, a naj bi bila raven prihodkov v celem letu 2021 za okoli 4,0 % oziroma 850 mio EUR višja kot v 2019. Ocenjujemo, da je projekcija prihodkov od davkov in socialnih prispevkov previdna glede na napovedane ravni davčnih osnov, kar je ustrezen pristop glede na negotove razmere. Po drugi strani je predpostavka o evropskih sredstvih še nekoliko višja kot v PS21 in implicira izrazito pospešitev medletne rasti v drugi polovici 2021. V prihodnjih dveh letih naj bi se skupna rast prihodkov skladno z napovedano dinamiko gospodarske aktivnosti nekoliko upočasnila, a bo ostala razmeroma visoka. To bi ob odsotnosti dodatnega povečevanja izdatkov, ki je sicer predvideno v Predlogu okvira oziroma z OPN22, omogočilo hitrejše zmanjševanje primanjkljaja brez ogrožanja gospodarskega okrevanja. Povečanje prihodkov naj bi v veliki meri izhajalo iz davkov in socialnih prispevkov, letos in zlasti prihodnje leto tudi še iz povečanja prihodkov iz EU sredstev. Podobno kot za leto 2021 projekcijo cikličnih prihodkov za prihodnji dve leti ocenjujemo kot previdno glede na napovedi ravni davčnih osnov, njihov delež v BDP pa naj bi leta 2023 še za okoli 1 o. t. zaostajal za ravnijo 2019. Predpostavko glede prihodkov iz EU sredstev tudi v prihodnjih dveh letih ocenjujemo kot optimistično.

Tabela: Projekcija bilance sektorja država (brez izdatkov za COVID-19 ukrepe)

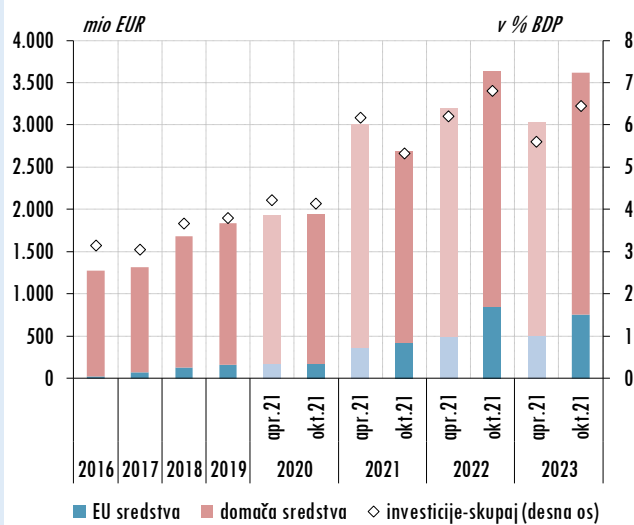
v mio EUR, razen če je navedeno drugače	real. SURS	OPN22				sprememba				sprememba v %				prispevek v o. t.			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	
Prihodki	20.461	22.025	23.196	24.110	-715	1.564	1.171	914	-3,4	7,6	5,3	3,9	-3,4	7,6	5,3	3,9	
<i>Skupaj davki</i>	<i>9.673</i>	<i>10.332</i>	<i>10.799</i>	<i>11.382</i>	<i>-746</i>	<i>659</i>	<i>467</i>	<i>584</i>	<i>-7,2</i>	<i>6,8</i>	<i>4,5</i>	<i>5,4</i>	<i>-3,5</i>	<i>3,2</i>	<i>2,1</i>	<i>2,5</i>	
Davki na proizv. in uvoz	5.953	6.352	6.609	6.837	-678	399	257	228	-10,2	6,7	4,0	3,4	-3,2	1,9	1,2	1,0	
Tek. davki na doh. in pre.	3.708	3.971	4.178	4.533	-62	263	206	356	-1,6	7,1	5,2	8,5	-0,3	1,3	0,9	1,5	
Davki na kapital	12	9	12	12	-6	-3	3	0	-34,1	-23,4	33,2	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	
Prisp. za socialno varnost	8.061	8.601	8.831	9.171	338	540	230	340	4,4	6,7	2,7	3,8	1,6	2,6	1,0	1,5	
Prihodki od lastnine	308	299	314	324	-103	-9	15	11	-25,0	-2,9	4,9	3,4	-0,5	0,0	0,1	0,0	
Kapitalski transferji	263	533	959	848	-42	270	426	-111	-13,8	102,8	80,0	-11,6	-0,2	1,3	1,9	-0,5	
Ostalo	2.157	2.260	2.293	2.385	-161	103	34	91	-7,0	4,8	1,5	4,0	-0,8	0,5	0,2	0,4	
Izdatki	21.532	23.710	25.856	25.970	561	2.177	2.147	114	2,7	10,1	9,1	0,4	2,7	10,1	9,1	0,4	
Sredstva za zaposlene	5.758	5.981	6.360	6.450	288	223	379	90	5,3	3,9	6,3	1,4	1,4	1,0	1,6	0,3	
Vmesna potrošnja	2.749	2.848	3.126	3.192	-192	100	278	66	-6,5	3,6	9,8	2,1	-0,9	0,5	1,2	0,3	
Socialna nadomestila	8.689	9.564	10.160	10.168	266	875	597	8	3,2	10,1	6,2	0,1	1,3	4,1	2,5	0,0	
Izdatki za obresti	754	704	697	677	-76	-49	-7	-20	-9,1	-6,5	-1,0	-2,8	-0,4	-0,2	0,0	-0,1	
Subvencije	435	597	509	512	88	163	-88	3	25,3	37,5	-14,7	0,6	0,4	0,8	-0,4	0,0	
Br. investicije v osn.sr.	1.944	2.655	3.632	3.619	84	711	977	-13	4,5	36,6	36,8	-0,4	0,4	3,3	4,1	-0,1	
Ostalo	1.205	1.360	1.370	1.351	103	155	10	-19	9,4	12,9	0,8	-1,4	0,5	0,7	0,0	-0,1	
Saldo	-1.071	-1.684	-2.660	-1.860	-1.275	-613	-976	800									
Saldo (v % BDP)	-2,3	-3,3	-5,0	-3,3	-2,7	-1,1	-1,6	1,7									

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 5: Sprememba prihodkov sektorja država



Slika 6: Struktura bruto investicij v osnovna sredstva sektorja država



Izdatki brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov naj bi se letos in prihodnje leto občutno povečali, kar bo le deloma posledica predvidenega povečanja investicij, projekcij za leto 2023 pa brez predstavitve diskrecijskih ukrepov, ki bi omogočili tako nizko rast izdatkov, ne ocenjujemo kot za povsem realistične. Rast skupnih izdatkov naj bi se po letošnji nadaljnji visoki rasti v prihodnjih dveh letih precej umirila. Brez upoštevanja učinka COVID-19 ukrepov naj bi letos in prihodnje leto znašala okoli 10 %, kar je precej več od dolgoletnega povprečja.² Ob tem podobno kot pri projekcijah državnega proračuna ocena realizacije za 2021 ni povsem realistična, saj ob upoštevanju dejanskih gibanj v prvi polovici leta implicira občutno pospešitev rasti v drugi polovici. Le okoli tretjina predvidene rasti v 2021 in 2022 bo posledica projekcije povečanih investicij, ki naj bi prihodnje leto predstavljale skoraj 7 % BDP.³ Ob tem so se ocene letošnje realizacije investicij zmanjšale glede na PS21, projekcije rasti v letu 2022 v OPN22 glede na PS21 pa poleg prenosa letos nerealiziranih investicij implicirajo še dodatno povečanje. Usmeritev v krepitev javnih investicij je načeloma ustrezna in skladna s smernicami mednarodnih institucij, vendar obstaja tveganje, da bi realizacija projekcij preseгла absorpcijske sposobnosti nacionalnega gospodarstva in administracije. Tako se povečuje tveganje za njihovo neučinkovito izvajanje in tudi za ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij. Rast tekočih izdatkov, ki ne vključujejo učinka COVID-19 ukrepov in investicij, naj bi bila v povprečju 2021–2022 6,5-odstotna. Letos naj bi bila predvsem posledica povečanja socialnih nadomestil, prihodnje leto pa rasti sredstev za zaposlene in vmesne potrošnje. V letu 2023 naj bi bila rast izdatkov brez učinka izdatkov za blaženje posledic epidemije le 0,4-odstotna, kar bi bilo ob odsotnosti diskrecijskih ukrepov bistveno manj od dolgoletnega povprečja. Ob predvidenem ohranjanju visoke investicijske porabe izstopa predvsem projekcija zelo nizke rasti sredstev za zaposlene in nespremenjena raven izdatkov za socialna nadomestila.

¹ Evropska komisija (2021).

² V obdobju 2005–2019 je rast izdatkov, ki ne upošteva investicij in izdatkov za kapitalne transfere, namenjenih sanaciji bank v letih 2013 in 2014, znašala v povprečju 3,3 %.

³ Najvišjo raven doslej so dosegle v letih 2009 in 2015, ko so predstavljale 5,1 % BDP.

Okvir 2.2: Pregled javnofinančnega učinka ukrepov za omejitve posledic epidemije

Po podatkih MF je bilo v državnem proračunu v devetih mesecih letos realiziranih 2,3 mrd EUR odhodkov za financiranje ukrepov za blažitev posledic epidemije, od njenega začetka marca lani pa je neposredni učinek ukrepov 4,7 mrd EUR (glej Tabelo). Največji del v višini 1,9 mrd EUR predstavljajo ukrepi za ohranjanje delovnih mest, ki jim sledijo ukrepi za tekoče delovanje storitev (1,5 mrd EUR), ukrepi za ohranjanje likvidnosti (0,7 mrd EUR) ter ukrepi za ohranjanje potrošnje in socialnega položaja (0,5 mrd EUR). Po oceni MF glede realizacije za celotno leto 2021 bi lahko bilo v zadnjih treh mesecih letos za COVID ukrepe namenjenih še 0,5 mrd EUR. Zaradi negotovosti glede nadaljnjega poteka epidemije je MF pri pripravi državnega proračuna za leti 2022 in 2023 za namene COVID ukrepov določil pravice porabe v skupni višini 0,8 mrd EUR. Ob tem velja opozoriti, da se po trenutno veljavni zakonodaji vsi ukrepi iztečejo do konca letošnjega leta.

Ukrepi so bili pretežno podobni kot v drugih državah in so pomembno prispevali k blažitvi padca gospodarske aktivnosti v lanskem letu oziroma h krepitvi okrevanja letos, a so v določeni meri tudi odstopali od danih smernic ob začetku epidemije. Po ocenah UMAR¹ je bil padec realnega BDP lani zaradi ukrepov za vsaj 4 o. t. manjši. Ob upoštevanju podobne višine multiplikatorjev ocenjujemo, da bi lahko bila rast ob odsotnosti ukrepov letos za okoli polovico nižja od zadnje napovedi UMAR. Hkrati ocene Fiskalnega sveta nakazujejo, da bi bila raven BDP brez ukrepov za dobre 3 % nižja od dejanskega BDP v letu 2020, v letu 2021 pa za okoli 2,5 % nižja od jesenske napovedi UMAR. Odstopanje od ukrepov v drugih državah in od smernic ob začetku epidemije, da naj bodo ukrepi usmerjeni in začasni, je mogoče zaznati predvsem na področju dodatkov zaposlenim in socialnih

Tabela 1: Pregled realizacije COVID ukrepov

<i>mio EUR</i>	mar.-dec. 2020	jan.-sep. 2021	SKUPAJ
COVID ukrepi z neposrednim učinkom na državni proračun - SKUPAJ	2.393	2.311	4.704
Ukrepi za ohranjanje delovnih mest	1.136	731	1.867
Nadomestilo za zaposlene na čakanju na delo	328	333	660
Plačilo socialnih prispevkov za zaposlene na čakanju	124	0	124
Delno subvencioniranje skrajšanega delovnega časa	36	38	74
Plačilo prispevkov za PIZ zaposlenim, ki so delali	435	1	436
Temeljni dohodek in soc. prispevki s.p. in ostali upravičenci	196	274	470
Bolniška nadomestila za zaposlene krije v celoti ZZS	19	2	21
Krizni dodatek	0	58	58
Subvencioniranje minimalne plače	0	25	25
Ukrepi za tekoče delovanje javnih storitev	515	1.007	1.522
Dodatki zaposlenim	204	702	906
Obvladovanje epidemije (zaščitna oprema ipd.)	132	243	375
Ukrepi na področju vzgoje, izobraževanja, športa in kulture	29	32	61
Povračilo izpada opravljanja zdravstvene dej. vklj. s koncesionarji	105	5	110
Zagotavljanje sredstev ZZS	45	25	70
Ukrepi za ohranjanje potrošnje in socialnega položaja	291	159	450
Izplačila turističnih bonov	128	103	231
Solidarnostni dodatki različnim skupinam	163	56	219
Ukrepi za ohranjanje likvidnosti	389	305	695
Odlogi in obročna plačila davkov	219	-13	205
Neobračunane in neplačane akontacije davčnih obveznosti	171	0	171
Povračilo fiksnih stroškov	0	319	319
Ostali odhodki	61	109	170

Vir: MF, FURS, preračuni FS.

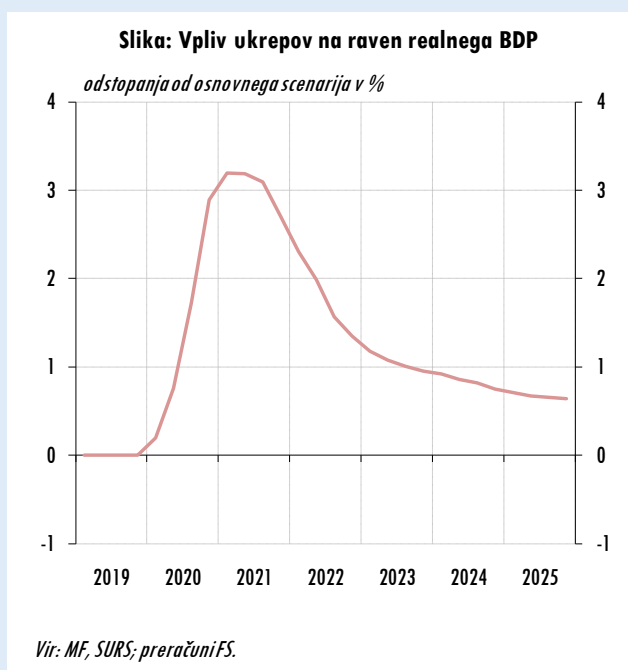
Tabela 2: COVID izdatki/odhodki (v mio EUR)

<i>mio EUR</i>	2020	2021	2022	2023	20-23
Državni proračun	2.004	2.813	640	159	5.615
Bilanca sektorja država	2.547	2.070	243	4	4.864
<i>razlika</i>	<i>-543</i>	<i>743</i>	<i>397</i>	<i>155</i>	<i>752</i>

Vir: MF, preračuni FS.

transferov.² Dodatki zaposlenim namreč predstavljajo finančno najboljšejši posamičen ukrep, za katerega je bilo do konca septembra namenjenih skoraj 1 mrd EUR (glej Okvir 2.3), v okviru protikrizne zakonodaje pa so bili izplačani tudi številni enkratni socialni transferi v višini 0,2 mrd EUR. Ocenjujemo, da tovrstni ukrepi ob veljavnih omejitvenih ukrepih doslej niso bistveno prispevali h krepitvi potrošnje. Na to namiguje dejstvo, da so se vloge gospodinjstev od konca leta 2019 do konca julija letos povečale za 3,5 mrd EUR in da je bilo povečanje stopnje varčevanja gospodinjstev v Sloveniji lani drugo najvišje v EU.

V predloženih proračunskih dokumentih so precejšnja odstopanja v projekcijah nadaljnjih odhodkov za COVID ukrepe, kar vnaša nepreglednost v javnofinančno načrtovanje. Iz realizacije in projekcij državnega proračuna izhaja, da bodo odhodki za COVID ukrepe v obdobju 2020–2023 skupaj znašali 5,6 mrd EUR, na osnovi realizacije in projekcij bilance sektorja država pa naj bi znašali 4,9 mrd EUR. Razlika med obema projekcijama tako znaša okoli 750 mio EUR. Po pojasnilih MF je to posledica dejstva, da se mora ob pripravi državnega proračuna zagotoviti razpoložljiva sredstva tudi za nepričakovane izdatke povezane s COVID krizo, medtem ko je v projekcijah bilance sektorja država vključena ocena njihove dejanske realizacije. Takšen pristop po oceni Fiskalnega sveta vnaša netransparentnost v proces javnofinančnega načrtovanja in otežuje oceno projekcij odhodkov oziroma izdatkov brez upoštevanja učinka protikriznih ukrepov in s tem tveganj za morebitno strukturno poslabšanje javnih financ. Ob tem je zaradi negotovosti glede nadaljnjega poteka epidemije, višje realizacije od predhodnih ocen ukrepov, sprejetih pred aprilskim PS21, ter naknadno sprejetih ukrepov ocena skupnih COVID izdatkov sektorja država v obdobju 2020–2023 za okoli 1 mrd EUR



¹ UMAR (2021a), str. 14–16.

² Glej tudi Fiskalni svet (2021a), str. 24–28.

Tabela 3: Izdatki sektorja država za COVID ukrepe

<i>mio EUR</i>	2020		2021		2022		2023	<i>2020-2023</i> <i>razlika</i>
	PS21 (apr.21)	OPN22 (okt.21)	PS21 (apr.21)	OPN22 (okt.21)	PS21 (apr.21)	OPN22 (okt.21)	OPN22 (okt.21)	
IZDATKI	2.406	2.547	1.284	2.070	55	243	4	1.119
Sredstva za zaposlene	298	300	289	628	20	45	0	368
Vmesna potrošnja	123	133	34	132	35	61	4	138
Socialna nadomestila	465	497	286	353		5	0	104
Subvencije	1.231	1.321	536	620		41	0	216
Bruto investicije v osnovna sredstva	22	0	2	30		0	0	6
Ostali	268	295	137	307		90	0	287

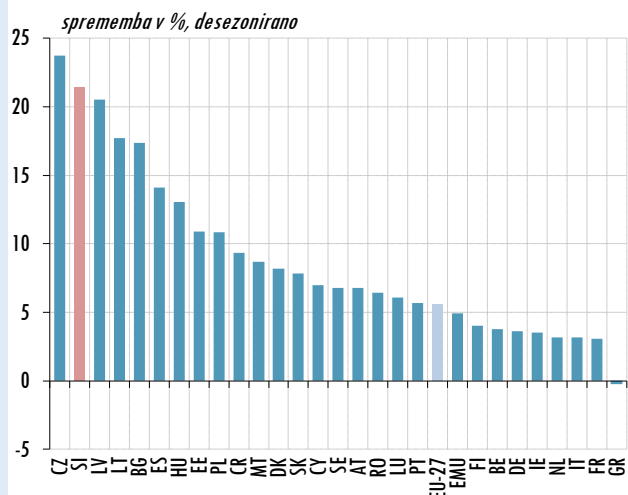
Vir: MF, preračuni FS.

višja kot v PS21 aprila letos. Povečanje ocene glede na april letos je v največji meri posledica višjih izdatkov za sredstva za zaposlene.

Okvir 2.3: Dodatki zaposlenim v okviru COVID ukrepov

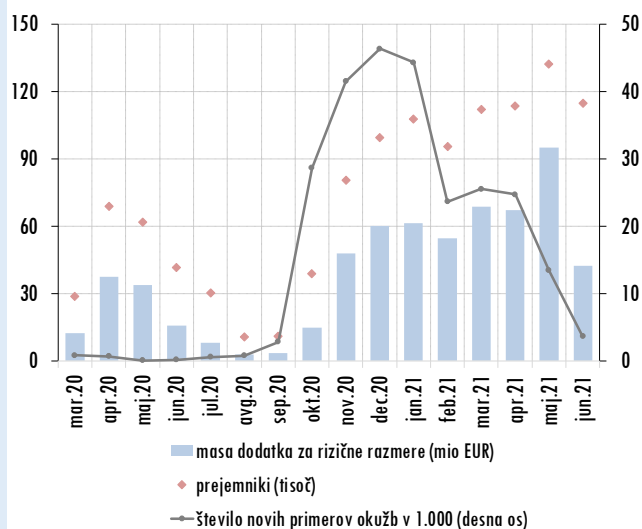
Dodatki zaposlenim predstavljajo finančno najboljše posamičen ukrep za blažitev posledic epidemije. V okviru COVID ukrepov je bilo za dodatke zaposlenim od marca 2020 do konca septembra 2021 iz državnega proračuna namreč izplačanih 906 mio EUR, kar je petina vseh odhodkov za COVID ukrepe od začetka epidemije. Potem ko je bilo v lanskem letu za dodatke iz državnega proračuna izplačanih 204 mio EUR, je bilo v devetih mesecih letos izplačil za 702 mio EUR, kar je tretjina vseh letošnjih odhodkov državnega proračuna za COVID ukrepe. Visok obseg dodatkov v Sloveniji precej odstopa od porabe sredstev za COVID ukrepe v večini ostalih držav EU. Na osnovi podatkov iz letošnjih Programov stabilnosti posameznih držav članic je obseg sredstev za dodatke v Sloveniji že v letu 2020 presegal tovrstne izdatke v ostalih državah. Po zadnjih razpoložljivih podatkih pa je bilo povečanje sredstev za zaposlene v dejavnostih javnih storitev (OPQ) med drugim četrtoletjem letos in prvim četrtoletjem lani v Sloveniji kar 21,4-odstotno oziroma drugo najvišje med državami EU, medtem ko je bilo povečanje v povprečju EU 5,6-odstotno.¹

Slika 1: Sredstva za zaposlene v dejavnostih javnih storitev (OPQ) Q2 21/Q1 20



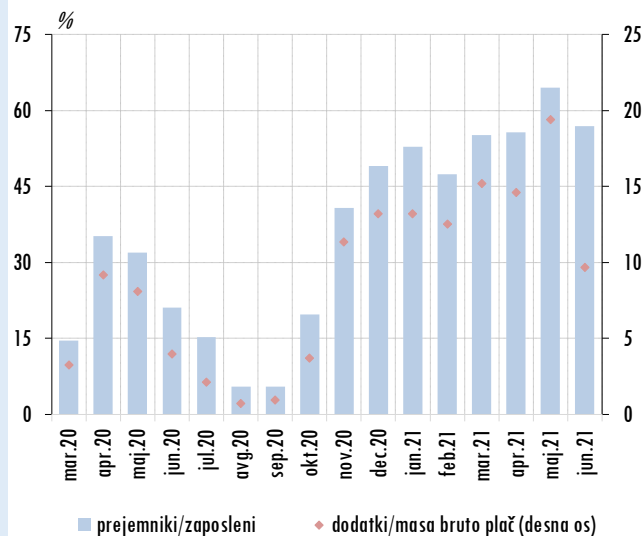
Vir: Eurostat.

Slika 2: Dodatek za rizične razmere po 39. členu KPJS in število okuženih s COVID-19



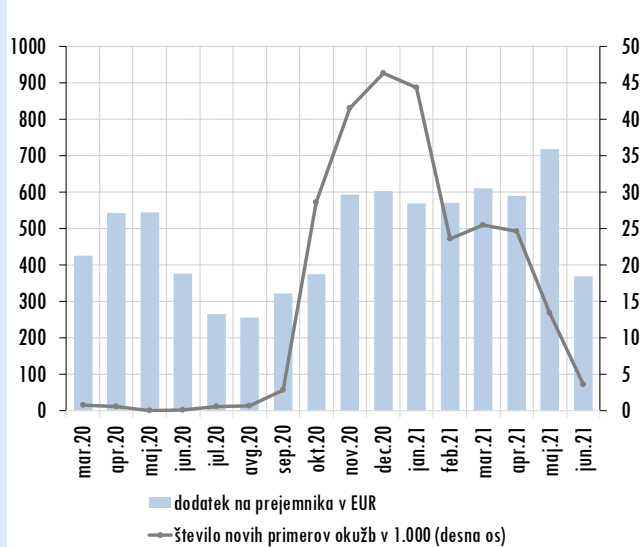
Vir: Ministrstvo za javno upravo, Our World in Data, preračuni FS.

Slika 3: Dodatek za rizične razmere po 39. členu KPJS - delež prejemnikov in skupne mase bruto plač



Vir: Ministrstvo za javno upravo, preračuni FS.

Slika 4: Dodatek za rizične razmere po 39. členu KPJS in število okuženih s COVID-19



Vir: Ministrstvo za javno upravo, Our World in Data, preračuni FS.

Med epidemijo je bilo v posameznih protikriznih zakonih (t. i. PKP) uveljavljenih trinajst različnih vrst dodatkov (glej Tabela 1), skoraj tri četrtine vseh izplačil dodatkov iz državnega proračuna oziroma 659 mio EUR pa predstavlja dodatek za rizične razmere. Slednjega se je v drugem valu epidemije uredilo v 123. členu ZIUOPDVE z vezavo na 11. točko prvega odstavka 39. člena po Kolektivni pogodbi za javni sektor, ki določa višino dodatka v višini 65 % urne postavke javnega uslužbenca. Podrobnejši vpogled v izplačila tega dodatka omogočajo podatki na Portalu plač javnega sektorja, ki jih objavlja Ministrstvo za javno upravo.² Ureditev v ZIUOPDVE, ki je določila njegovo izplačevanje za čas uradno razglašene epidemije, torej od 19. oktobra 2020 do 15. junija 2021, je imela za posledico precejšnje povečanje mase izplačil, in sicer tako zaradi večjega števila upravičencev kot višjega povprečnega izplačanega dodatka. Po podatkih MJU je obseg izplačil za dodatek za rizične razmere od marca lani do junija letos predstavljal 9,3 % celotne mase bruto plač v javnem sektorju. Med novembrom lani in majem letos, ko je bilo po ZIUOPDVE omogočeno izplačilo v celotnem mesecu, je ta delež znašal 14,2 %. Od začetka epidemije do junija letos je ta dodatek prejelo v povprečju 35,7 % javnih uslužbenecv, v obdobju drugega vala (med novembrom 2020 in majem 2021) pa je ta delež znašal 52,2 %. Povprečni mesečni dodatek za rizične razmere na

Tabela 1: Pregled dodatkov zaposlenim po PKP zakonodaji

zakon	opis	mio EUR*
123. člen ZIUOPDVE	dodatek po 11. točki prvega odstavka 39. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor - dodatek za delo v rizičnih razmerah (območje vojne nevarnosti, nevarnosti terorističnih napadov z biološkimi agensi, demonstracij, naravnih nesreč, epidemij in epizootij) v višini 65% urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca	659,112
71. člen ZIUZEOP	dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije, ki znaša največ 100 % urne postavke osnovne plače zaposlenega	201,419
56. člen ZZUOOP	dodatek za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, ki znaša 30% urne postavke osnovne plače zaposlenega	29,270
87. člen ZIUPOPdVE	dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva v višini 30% urne postavke njihove osnovne plače	6,384
125. člen ZIUOPDVE	dodatek za delo v rizičnih razmerah direktorjem v javnem sektorju v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva v višini 65% urne postavke osnovne plače za polovico rednega delovnega časa	3,249
18. člen ZNUPZ	dodatek direktorjem v javnem sektorju, ki opravljajo delo v dejavnosti vzgoje in izobraževanja, visokega šolstva in v raziskovalni dejavnosti, za delo v rizičnih razmerah v višini 400 evrov, prav tako enak mesečni znesek pripada ravnateljem vrtcev in šol, ki so v drugem valu epidemije COVID-19 izvajali nujno varstvo otrok in učencev in ravnateljem zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov, ustanovljenih za delo z otroki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami	2,738
86. člen ZIUPOPdVE	dodatek za delo v rizičnih razmerah v višini 65% urne postavke osnovne plače zaposlenega za delavce, zaposlene v okviru programa javnih del ter osebe iz petega odstavka 33. člena (zunanji izvajalci)	1,305
42. člen ZNUPZ	dodatek funkcionarjem plačne podskupine A5, kot jih določa Priloga 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter županom in podžupanom, ki funkcijo opravljajo nepoklicno, v času razglašene epidemije COVID-19 za nevarnost in posebne obremenitve v višini 200 evrov mesečno; dodatek v isti višini in pod enakimi pogoji pripada tudi direktorjem občinskih uprav in načelnikom upravnih enot.	0,994
88. člen ZIUPOPdVE	dodatek za dijake in študente, ki delajo s COVID-19 bolniki v višini 30% urne postavke njihovega osnovnega plačila	0,696
66. člen ZIUOOPE	dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije za pripadnike Civilne zaščite v višini 30 EUR dnevno	0,612
54. člen ZIUOOPE	dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije zasebnim izvajalcem, ki znaša največ v višini 65% urne postavke osnovne plače zaposlenega	0,176
55. člen ZZUOOP	začasna razporeditev zaradi nujnih delovnih potreb pri izvajalcih socialno varstvene storitve institucionalno varstvo ali izvajalec zdravstvene dejavnosti; zaposleni je upravičen do dodatka zaradi začasne razporeditve v višini 20% urne postavke osnovne plače zaposlenega	0,007
33. člen ZIUPOPdVE	dodatek v višini 30% urne postavke osnovne plače zaposlenega, za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID-19, za zaposlene, ki delajo v sivih in rdečih conah pri izvajalcih socialno varstvenih programov	0,003

Vir: Ministrstvo za finance, Uradni list, preračuni FS. Opomba: * skupna izplačila iz državnega proračuna v obdobju od marca 2020 do konca septembra 2021.

prejemnika pa je od začetka epidemije do junija letos znašal 483 EUR, v obdobju med novembrom lani in majem letos pa 608 EUR na prejemnika na mesec. Pri izračunu povprečnega dodatka ocenjujemo, da se je pri posameznih proračunskih uporabnikih povprečni mesečni znesek dodatka med prejemniki precej razlikoval, saj je dodatek izplačan v deležu osnovne plače. Tako so prejemniki z višjimi plačami prejeli bistveno višji nominalni dodatek kot tisti z nižjimi plačami.

Izplačila dodatka za rizične razmere so bila pričakovano najvišja v zdravstvu, ki mu sledijo policija, socialno varstvo in vojska. Po podatkih MJU so skupna izplačila dodatka za rizične razmere v zdravstvu od začetka epidemije marca lani do junija letos znašala 324 mio EUR. Ob tem velja omeniti, da je bil v zdravstvu izplačan tudi pretežni del sredstev od dodatka za nevarnost in posebne obremenitve po ZIUZEOP ter dodatka za neposredno delo s COVID pacienti po ZZUOOP. V obdobju med novembrom lani in majem letos, ko je bil 123. člen ZIUOPDVE veljaven celoten mesec, je dodatek za rizične razmere predstavljal četrtno celotne mase bruto plač v zdravstvu, prejelo ga je skoraj 80 % vseh zaposlenih, povprečni dodatek na prejemnika na mesec pa je znašal 982 EUR. Ob tem ugotavljamo, da je bil v 14 javnih zavodih, ki so imeli status COVID bolnišnice,³ delež zaposlenih z dodatki pričakovano precej višji kot v ostalih javnih zavodih na področju zdravstva, medtem ko je razlika v povprečnem mesečnem dodatku razmeroma majhna.⁴ Opazne so tudi precejšnje razlike med povprečnim mesečnim dodatkom na prejemnika med posameznimi javnimi zavodi s področja zdravstva, ki praviloma opravljajo enake naloge, kjer znaša razpon med okoli 200 EUR do skoraj 1.500 EUR na mesec. V policiji in vojski skupaj je masa izplačanega dodatka za rizične razmere od začetka epidemije znašala 77 mio EUR. V obdobju drugega vala ga je v policiji v povprečju na mesec prejelo 92 % zaposlenih, v vojski 87 %, povprečni mesečni dodatek na prejemnika je v tem obdobju v policiji znašal 726 EUR, v vojski 480 EUR, skupna izplačila pa so v policiji predstavljala okoli petino celotne mase bruto plač, v vojski okoli 15 %. Glede na dejstvo, da je v vojski in policiji dodatek prejemal še večji delež zaposlenih kot v zdravstvu ocenjujemo, da se je v času epidemije z dodatki do določene mere poskušalo naslavljanje sistemskih težav. V času epidemije je bilo v javnih zavodih s področja socialnega varstva za dodatek za rizične razmere izplačanih 65 mio EUR. Med drugim valom epidemije je dodatek prejelo v povprečju 78 % zaposlenih, dodatki pa so predstavljali okoli petino celotne mase bruto plač. V šolstvu je med novembrom lani in majem letos dodatek v povprečju prejela dobra četrtnina zaposlenih, manjši delež pa je pričakovan glede na to, da so bili vzgojno-izobraževalni zavodi velik del tega obdobja zaprti. V spomladanskih mesecih je delež prejemnikov dodatkov v šolstvu sicer začel naraščati in maja presegel polovico vseh zaposlenih. Ob tem se je v pomladanskih mesecih povečeval tudi povprečni mesečni dodatek na prejemnika. V vseh preostalih proračunskih uporabnikih je bilo od začetka epidemije izplačanih za 53 mio EUR dodatka za rizične razmere. Prejela ga je v povprečju okoli tretjina zaposlenih, delež pa je tekom drugega vala

Tabela 2: Dodatek za rizične razmere po 39. členu KPJS po tipu proračunskega uporabnika

	Masa izplačil (mio EUR)	Delež skupne mase bruto plač (%)		Delež prejemnikov dodatka (%)		Povprečni mesečni dodatek na prejemnika (EUR)	
		mar.20-jun.21	mar.20-jun.21	nov.20-maj21*	mar.20-jun.21	nov.20-maj21*	mar.20-jun.21	nov.20-maj21*
Zdravstvo	324	18	26	55	79	788	982
-od tega zdravstveni zavodi s COVID oddelki	185	19	27	60	88	730	1013
-od tega zdravstveni zavodi brez COVID oddelkov	138	16	24	49	70	750	943
Socialno varstvo	65	16	22	56	78	468	532
Šolstvo	105	5	7	18	27	347	440
Generalštab slovenske vojske	23	9	15	60	87	293	480
Policija	54	14	21	63	91	552	726
Ostali	53	3	5	34	52	235	225
SKUPAJ	624	9	14	36	52	483	608

*Vir: Ministrstvo za javno upravo, preračuni FS. Opomba: *V tem obdobju drugega vala epidemije so bili dodatki izplačani za cel mesec.*

epidemije znašal nekoliko več kot polovico. Povprečni dodatek na prejemnika je mesečno sicer znašal precej manj kot pri zgoraj omenjenih proračunskih uporabnikih, a s precej velikim razponom, ki je v drugem valu epidemije v povprečju na mesec znašal med okoli 80 EUR do 460 EUR na prejemnika.

Način izplačila dodatkov med epidemijo nakazuje sistemske pomanjkljivosti s pomembnimi spoznanji tudi za morebitne spremembe plačnega sistema v javnem sektorju v prihodnosti. Na neustrezno ciljanost izplačil dodatkov nakazuje dejstvo, da so mesečna izplačila ostala visoka oziroma so celo nekoliko naraščala še v letošnjih pomladanskih mesecih. To je bilo izrazito neskladno s potekom epidemije, ko se je število potrjenih primerov v tem obdobju že opazno znižalo. Po zgoraj predstavljeni analizi je način ureditve upravičenosti do dodatka za rizične razmere v drugem valu epidemije precej razširil potencialni krog upravičencev. Dejansko izplačilo je bilo ob odsotnosti jasnejših kriterijev, ki bi vezali višino dodatka na dejansko izpostavljenost različnih javnih uslužbencev rizičnim razmeram, povsem odvisno od presoje predstojnika posameznega proračunskega uporabnika. To je povzročilo velike razlike med dodatki zaposlenim v podobnih vrstah proračunskih uporabnikov. Na dinamiko in obseg izplačil je po naši oceni vplivalo tudi postopno vračanje javnih uslužbencev na delovna mesta v pomladanskih mesecih, ki bi se mu verjetno dalo izogniti s podaljševanjem dela od doma, kjer bi bilo to mogoče oziroma se je s skoraj avtomatskim izplačevanjem dodatkov ob fizični prisotnosti na delovnem mestu zaposlene še motiviralo za čim hitrejšo vrnitev. Nadalje ocenjujemo, da se je z dodatki poskušalo reševati sistemske težave v določenih delih javnega sektorja (vojska, policija, medicinske sestre). Po naši oceni začasne rešitve v okviru ukrepov za blaženje posledic epidemije niso ustrezno orodje za reševanje sistemskih težav, na kar je Fiskalni svet opozarjal od začetka epidemije. Izkušnja z načinom izplačila dodatkov med epidemijo je zlasti pomembna z vidika večletnih razprav o izboljšanju učinkovitosti javnega sektorja. Pomemben del teh je tudi ideja, da bi večji delež plač javnih uslužbencev predstavljal variabilni del, odvisen od učinkovitosti posameznih javnih uslužbencev. Izplačila dodatkov med epidemijo kažejo, da bi lahko v primeru, ko bi bil ta del v celoti odvisen od diskrecijske presoje predstojnika brez jasnih in vnaprej določenih kriterijev upravičenosti, ter odgovornosti in nadzora, to vodilo v velike razlike med posameznimi proračunskimi uporabniki in potencialno tudi v nenadzorovano povečanje skupne mase plač.⁵

¹ Povečanje skupnih sredstev za zaposlene je lahko poleg dodatkov tudi posledica višje zaposlenosti in drugih ukrepov. Tako je bil obseg celotnih stroškov dela v državnem proračunu (skupaj z javnimi zavodi) brez vključenih izplačil dodatkov v prvih osmih mesecih 2021 za 15,0 % oziroma 307 mio EUR višji kot v enakem obdobju 2019. To je posledica napredovanj, dogovora s sindikati s konca leta 2018 in sprostitev plačila delovne uspešnosti v 2020.

² Portal je dostopen na <http://www.pportal.gov.si/>. Na njem so v okviru mesečnih poročil dostopni tudi podatki o številu prejemnikov in masi posameznih dodatkov.

³ Med temi javnimi zavodi sicer podatki o izplačilih dodatkov v času epidemije niso razpoložljivi za Splošno bolnišnico Trbovlje, za UKC LJ pa za junij letos.

⁴ V javnih zavodih s statusom COVID bolnišnice je v obdobju med novembrom 2020 in majem letos dodatek prejelo 88 % vseh zaposlenih, v ostalih javnih zavodih pa 70 %. Povprečni mesečni dodatek na prejemnika je v prvih znašal 1.013 EUR, v drugih pa 943 EUR.

⁵ Potencialne anomalije pri določanju plač oziroma napredovanju v javnem sektorju, se kljub določenim kriterijem npr. kažejo pri napredovanjih, ki so odvisne od ocene predstojnikov in kjer so ocene izrazito asimetrično porazdeljene v prid zelo dobrim ocenam dela zaposlenih. Po podatkih MJU je delež zaposlenih v organih državne uprave z odlično in zelo dobro letno oceno leta 2008 namreč znašal 78,9 %, do leta 2017 pa se je povečal na kar 95,8 %.

3. Tveganja za uresničitev makroekonomskega in javnofinančnega scenarija

Ključne ugotovitve

- V makroekonomskem scenariju, na katerem temeljijo projekcije Predloga proračunov, prevladujejo po oceni Fiskalnega sveta negativna tveganja.
- Tveganja glede uresnitve javnofinančnega scenarija so v primerjavi z makroekonomskim scenarijem bolj uravnotežena predvsem zaradi verjetno precenjenih projekcij investicij in tekoče porabe brez upoštevanja ukrepov za blaženje posledic epidemije v 2021.
- Simulacije scenarijev odstopanj gospodarske rasti nakazujejo možnost zamika javnofinančne konsolidacije.
- Previdena velikost ukrepov za preprečevanje epidemije v proračunskih dokumentih je izpostavljena visokim negotovostim.
- Poleg tveganj, ki so neposredno ali posredno povezana z epidemijo COVID-19, je potrebno opozoriti tudi na javnofinančna tveganja, ki izhajajo iz drugih odločitev ekonomske politike ter iz umanjkanja ustreznega srednjeročnega okvira.

V 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 zlasti z delovanjem storitvenega sektorja oziroma z zahtevami glede izpolnjevanja pogojev za uporabo dejavnosti, ki jih ponuja. Čeprav omejevanje delovanja dejavnosti trenutno ni pričakovano, bi lahko morebitno stopnjevanje tovrstnih ukrepov ponovno omejilo gospodarsko aktivnost. Posredna tveganja, povezana z epidemijo, se nanašajo na negotovosti, ki spreminjajo obnašanje ekonomskih subjektov in po ocenah v največji meri vplivajo na investicije zasebnega sektorja.¹⁷ Negotovosti se nanašajo tudi na sposobnost črpanja sredstev instrumentov EU ter obsega in učinkovitosti investicij sektorja država, ki naj bi predstavljale pomembno spodbudo okrevanju gospodarstva. Negotovost bi se lahko med drugim odražala tudi v ohranjanju visoke stopnje varčevanja zasebnega sektorja, ki bi ga lahko v sektorju gospodinjstev spodbujale tudi morebitne omejitve ponudbe storitev. Tudi v mednarodnem okolju prevladujejo negativna tveganja. Poleg tveganj, povezanih z epidemijo, so povezana zlasti z institucionalnimi in logističnimi omejitvami v mednarodni trgovini, ki se trenutno odražajo tudi v visokih cenah surovin. Napovedi gospodarske rasti v najpomembnejših trgovinskih partnericah za letošnje in prihodnje leto se sicer izboljšujejo, čeprav morebitno vnovično slabšanje epidemioloških razmer, omejitve na ponudbeni strani in visoke cene surovin predstavljajo pomembna tveganja, zaradi katerih bi se lahko umiril zagon rasti v mednarodnem okolju.

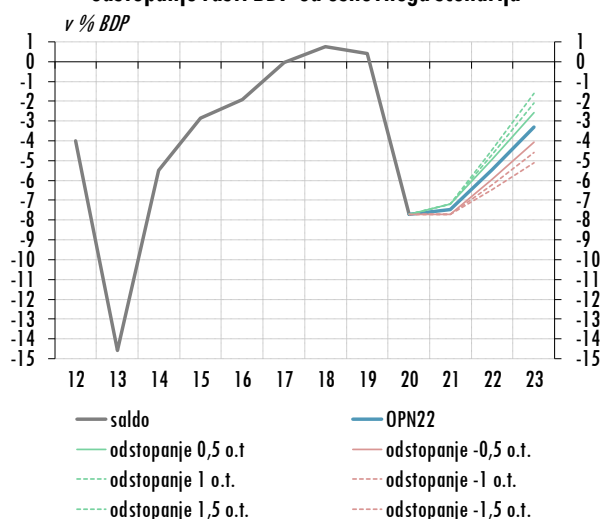
Tveganja glede uresnitve javnofinančnega scenarija so v primerjavi z makroekonomskim scenarijem bolj uravnotežena predvsem zaradi verjetno precenjenih projekcij investicij in tudi tekoče porabe. Podobno kot pri makroekonomskih tveganjih so tveganja povezana predvsem z morebitnimi dodatnimi ukrepi za preprečevanje epidemije in so hkrati odvisna od makroekonomskih

¹⁷ Glej ECB (2020).

pogojev. Tveganja za počasnejšo konsolidacijo javnih financ od tiste iz osnovnega scenarija na srednji rok predstavljajo tudi izredno nizke predpostavke o rasti javnofinančne porabe v letu 2023. Ob tem ocenjujemo, da projekcije izdatkov za obresti kljub razmeroma visokemu dolgu sektorja država in možnemu obratu denarne politike na srednji rok niso podcenjene (glej Okvir 3.1). Obstajajo pa tudi pozitivna tveganja za uresničitev osnovnega javnofinančnega scenarija. Ta so povezana zlasti z nižjo realizacijo odhodkov od predvidene v proračunskih dokumentih (glej Poglavlje 2) in se nanašajo tako na predvidene obsežne investicije sektorja država kot tudi projekcije tekoče porabe. Pri tem se dvomi o dejanskem črpanju visokih razpoložljivih EU sredstev in o predvideni hitri izvedbi projektov porajajo zlasti na podlagi dosedanjih izkušenj s proračunskim načrtovanjem ter absorpcijske sposobnosti administracije in omejitvenih dejavnikov na ponudbeni strani.¹⁸

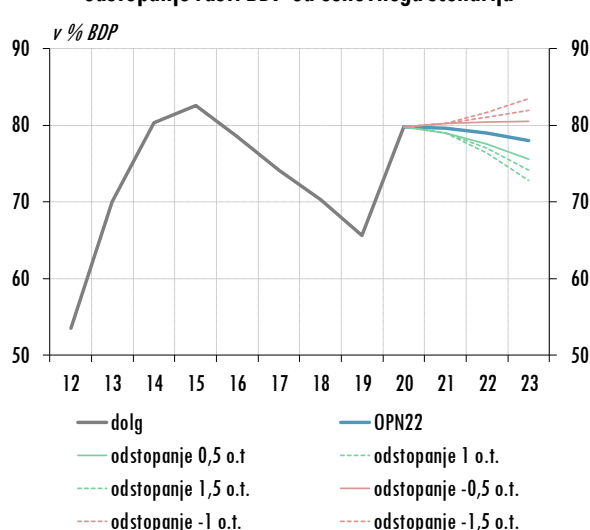
Simulacije scenarijev odstopanj gospodarske rasti nakazujejo možnost zamika javnofinančne konsolidacije. UMAR je v okviru jesenske napovedi ob analizi tveganj pripravil dva scenarija, v katerih so predpostavljene tako izboljšane kot poslabšane epidemične razmere in prilagajanje gospodarstva tem razmeram. Scenarija predpostavljata asimetrično porazdelitev odstopanj od osnovnega scenarija v smeri pozitivnih tveganj v seštevku let 2021 in 2022 (kumulativa rasti v pozitivnem scenariju znaša 1,7 o. t., v negativnem scenariju pa -1,1 o. t.). Zato smo se odločili, da na podlagi enostavnega modela¹⁹ namesto rezultatov teh scenarijev za prikaz tveganj simuliramo učinke standardiziranih simetričnih odstopanj predvidene rasti gospodarske aktivnosti od osnovnega scenarija jesenske napovedi UMAR. Pri tem smo zaradi kratkega obdobja do konca leta predpostavili, da v letu 2021 odstopanje gospodarske rasti od osnovnega scenarija zaradi manjše negotovosti znaša le 0,5 o. t., v preostalih letih pa med 0,5 in 1,5 o. t. Ocene kažejo, da bi lahko primanjkljaj sektorja država ob gospodarski rasti, ki bi bila v vsakem letu v obdobju 2021-2023 za 0,5 o. t. nižja od tiste v osnovnem scenariju (realni BDP bi v povprečju namesto za 4,7 % porasel za 4,2 % na leto), ter ob nespremenjeni javnofinančni politiki, namesto okoli -3,3 % BDP v letu 2023 znašal nekaj nad -4 %

Slika 3.1: Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija



Vir: SURS, napoved OPN22, preračuni FS. *za 2021 je pri vseh scenarijih upoštevano le odstopanje v absolutni višini 0,5 o. t.

Slika 3.2: Ocene občutljivosti dolga sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija



Vir: SURS, napoved OPN22, preračuni FS. *za 2021 je pri vseh scenarijih upoštevano le odstopanje v absolutni višini 0,5 o. t.

¹⁸ Glej Okvira 2.2 in 2.3 v Oceni proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf

¹⁹ Gre za enostaven model, ki omogoča simulacijo vpliva različnih predpostavk o gospodarski rasti na javne finance in učinkov fiskalne politike na gospodarsko rast. Gospodarska aktivnost v tem modelu vpliva na javne finance preko avtomatskih stabilizatorjev, fiskalna politika pa na gospodarsko aktivnost povratno preko multiplikatorjev. Za podrobnejšo razlago uporabljenega modela glej http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf (Priloga B).

BDP. Če bi bila gospodarska rast v vseh letih v obdobju 2021-2023 nižja za 1,5 o. t. od predvidene v osnovnem scenariju, pa bi lahko primanjkljaj v letu 2023 presegel -5 % BDP.²⁰ Delež dolga sektorja država bi v slednjem primeru v letu 2023 narasel na raven blizu 85 % BDP.

Previdena velikost ukrepov za preprečevanje epidemije v proračunskih dokumentih je izpostavljena visokim negotovostim. V tokratnem Predlogu proračunov so odhodki za preprečevanje epidemije v letih 2022 in 2023 predvideni v skupni višini 800 mio EUR (glej Tabela 2 v Okviru 2.2), kar je v povprečju okoli 0,75 % BDP na leto (v primeru sektorja država zgolj okoli 0,2 % BDP na leto). Čeprav je petina teh sredstev razporejena v rezerve državnega proračuna pa so odhodki za preprečevanje epidemije v nasprotju s predhodnim predlogom proračunov v veliki meri že razporejeni po postavkah. Zato je realizacija tako skupnega zneska kot načrtov za porabo po posameznih postavkah glede na negotovosti, povezane z epidemijo, izpostavljena razmeroma visokim tveganjem in lahko v veliki meri vpliva na končno realizacijo državnega proračuna oziroma bilanc sektorja država.

Poleg tveganj, ki so neposredno ali posredno povezana z epidemijo COVID-19, je potrebno opozoriti tudi na javnofinančna tveganja, ki izhajajo iz drugih odločitev ekonomske politike ter iz neustreznega srednjeročnega okvira. Preostala tveganja so v trenutnih razmerah povezana zlasti z diskrecijskimi ukrepi, ki bi odražali zaključek političnega cikla. Mednje sodijo pogajanja o plačah v javnem sektorju ter morebitne 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 si je predvsem treba prizadevati za iskanje rešitev, ki težav ne bodo reševale zgolj kratkoročno, temveč sistemsko, in bodo tudi dolgoročno javnofinančno vzdržne. Med zakonodajne rešitve, ki bodo v primeru potrditve vsaj kratkoročno obremenile državni proračun, sodi tudi Zakon o dolgotrajni oskrbi, pri katerem je uvedba novega prispevka kot vira financiranja pričakovana šele v letu 2024.²¹ Trenutno so neznane tudi javnofinančne posledice nekaterih sodnih odločitev (npr. v povezavi z imetniki podrejenih bančnih obveznic). Ob izhodu iz krize bi lahko glede na analize IMF²² tudi odsotnost verodostojnega srednjeročnega okvira, ki bi bil realističen in podprt z nakazanimi ukrepi za postopno konsolidacijo javnih financ manjšala zaupanje investitorjev. To bi lahko prispevalo k nižji gospodarski rasti oziroma počasnejši normalizaciji javnih financ in še posebej velja za obdobje, ko negotovosti glede prihodnjih makroekonomskih gibanj ostajajo visoke.

²⁰ Sliki 3.1 in 3.2 prikazujeta možne poti gibanja salda in dolga sektorja država ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti. Osnovni scenarij označuje projekcijo salda in dolga sektorja država iz predloga Osnutka Proračunskega načrta 2022. Predpostavke gospodarske rasti so glede na osnovni scenarij napovedi UMAR (jesenska napoved, 2021) so v letu 2021 višje ali nižje za 0,5 odstotne točke, v letih 2022-2023 pa višje ali nižje za 0,5, 1 in 1,5 odstotne točke. Maksimalni šok glede odstopanja rasti BDP v višini $\pm 1,5$ odstotne točke je določen na podlagi povprečnih absolutnih napak napovedi UMAR v tekočem in prihodnjem letu v obdobju 2002-2019.

²¹ Glede na pričakovanja vlade naj bi prispevek državnega proračuna k financiranju izvajanja Zakona o dolgotrajni oskrbi med leti 2022 in 2025 znašal med 100 in skoraj 300 mio EUR letno. Predlog zakona, ki vključuje oceno finančnih posledic (Tabela 7), je razpoložljiv na:

<https://e-uprava.gov.si/dzrava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=7885>

²² IMF (2021b).

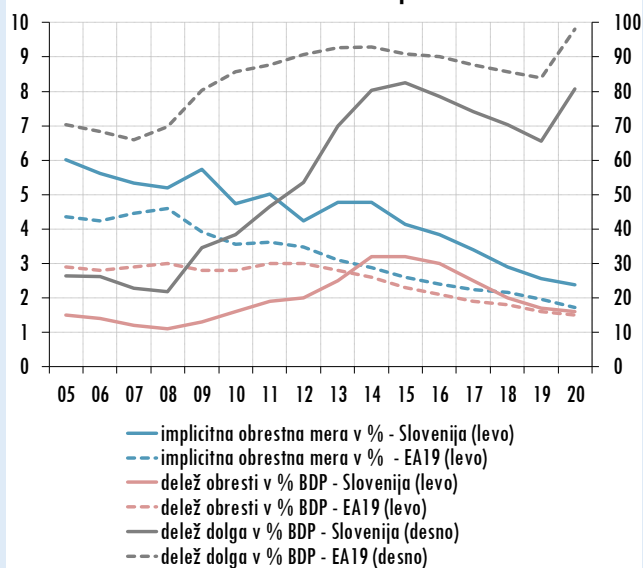
Okvir 3.1: Tveganja, povezana z izdatki za obresti sektorja država

Fiskalni svet redno opozarja na tveganja, povezana z visokim dolgom sektorja država. Poleg tega, da sta visoka raven dolga sektorja država in predvsem njegovo hitro povišanje v preteklosti praviloma nakazovala visoko verjetnost finančnih in fiskalnih kriz, visoka raven dolga povečuje nestabilnosti pri načrtovanju in izvajanju fiskalne politike. Zaradi visokega dolga se namreč praviloma povečajo izdatki za obresti, predvsem pa se poveča občutljivost dolga na spremembe obrestnih mer.¹ Ocenjujemo, da tveganja povečanih stroškov proračunov sektorja država, namenjena financiranju povečanega dolga sektorja država, ob trenutnih pogojih financiranja na finančnih trgih niso občutna. Vendar pa se tveganja lahko povečajo ob vztrajanju primanjkljajev sektorja država in ob morebitnemu obratu denarne politike oziroma spremenjenih percepcijah finančnih trgov glede vzdržnosti dolga, sploh, če bi gospodarsko okrevanje v Sloveniji v času obrata denarne politike zaostajalo glede na okrevanje v evrskem območju ali če bi ocena srednje- in dolgoročne vzdržnosti dolga odstopala od tovrstnih ocen za ostale primerljive države. Simulacije kažejo tudi, da bi tveganja glede izdatkov za obresti postala še posebej visoka ob uresničitvi trenutnih dolgoročnih projekcij javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem.

Obseg izdatkov za obresti je v zadnjih nekaj letih močno upadel, k čemur je bistveno pripomogla izredno stimulatívna denarna politika, deloma pa tudi aktivno upravljanje dolga. Izdatki za obresti so se v Sloveniji po razmeroma stabilni ravni v začetku tisočletja močno povečali v obdobju globalne in finančne krize in so v letih 2014-2016 presegli 1,2 mrd EUR na leto. Odtlej so se podobno kot v evrskem območju nižali in so v letu 2020 padli pod 800 mio EUR. V primerjavi z BDP so se v Sloveniji v tem obdobju izdatki za obresti prepolovili oziroma se zmanjšali za 1,6 o. t. BDP, kar je za Irsko in Portugalsko tretje največje znižanje deleža izdatkov sektorja država za obresti v BDP v evrskem območju.² K temu so bistveno prispevali zlasti ukrepi denarne politike in pri tem predvsem odkupi državnih vrednostnih papirjev na sekundarnem trgu, ki jih Evrosistem v okviru različnih programov izvaja od leta 2015. Do konca julija 2021 je tako Evrosistem samo v okviru PEPP³ na sekundarnem trgu odkupil za okoli 5,6 mrd EUR slovenskega državnega dolga, s čemer se Slovenija uvršča med države z največjim deležem odkupljenega dolga glede na dolg iz obdobja pred krizo. V Sloveniji je poleg tega k nižanju implicitne obrestne mere⁴ vplivala tudi aktivna politika upravljanja dolga, zlasti v obdobju 2016-2018, ko je bil ob ugodnih razmerah na finančnih trgih predčasno odkupljen pretežni del nekaterih večjih izdaj obveznic, izdanih v USD z razmeroma visokimi zahtevanimi stopnjami donosnosti (med 5,25 % in 5,85 %).

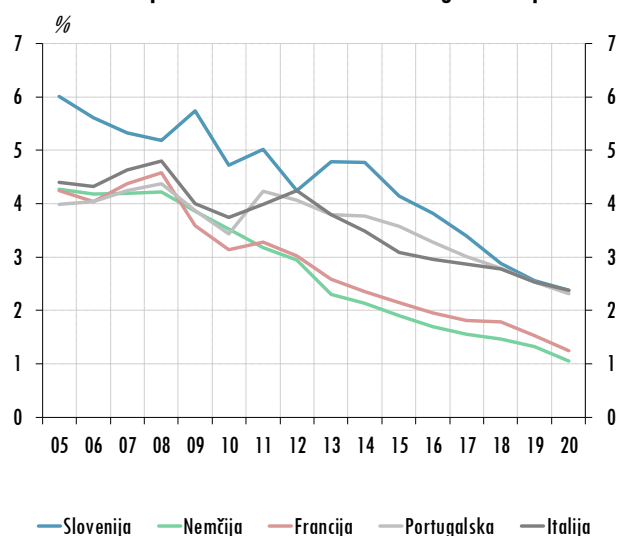
Ob ohranjanju višjih zahtevanih donosnosti iz preteklosti⁵ bi bili stroški obresti sektorja država občutno višji. Če predpostavimo ohranjanje implicitnih obrestnih mer na ravni iz leta 2013, ko so dosegle najvišje ravni po globalni in finančni krizi (nekaj pod 5 %), ugotovimo, da bi bil strošek financiranja dolga v zadnjih sedmih letih kumulativno od dejanske realizacije izdatkov za obresti višji za okoli 3 mrd EUR ali v povprečju okoli 450 mio EUR na leto. To je več kot polovica izdatka za obresti sektorja država iz leta 2020. Če bi implicitna obrestna mera ostala na ravni, ki je podobna oceni predvidene rasti dolgoročnega gospodarskega potenciala,⁶ npr. na ravni blizu 4 % iz leta 2016, bi bili izdatki za obresti sektorja država skupno od leta 2017 do leta 2020 višji za okoli 1,2 mrd EUR oziroma v povprečju za okoli 300 mio EUR na leto. V primerjavi z drugimi državami EU se Slovenija pri tako ocenjenih prihrankih izdatkov za obresti uvršča glede na leto 2013 na 6., glede na leto 2016 pa na 1. mesto. Slabost takšne analize je, da predpostavlja isto obrestno mero za celoten zatečeni dolg in ne zgolj za novo izdanega. Zaradi hitrega padca zahtevane donosnosti novo izdanega dolga po letu 2014 pridemo do podobnih rezultatov o prihrankih pri izdatkih za obresti tudi z analizo, v kateri pripišemo alternativno predpostavljeno obrestno mero zgolj dolgu, izdanemu v določenem letu.⁷ Namesto implicitne obrestne mere celotnega dolga smo tako zgolj za novo izdani dolg privzeli vrednosti tehtane zahtevane donosnosti za izdane vrednostne papirje v letih 2013 (5,0 %) in 2016 (1,5 %) ter ju v vsakem od obeh primerov podaljšali do leta 2020. Ti vrednosti smo tako v obdobju 2014-2020 oziroma 2017-2020 uporabili pri izračunu stroškov obresti namesto vrednosti dejanskih zahtevanih donosnosti, ki so bile določene ob vsakokratni izdaji posameznega vrednostnega papirja v

Slika 1: Dolg sektorja država in obresti v Sloveniji in v evrskem območju



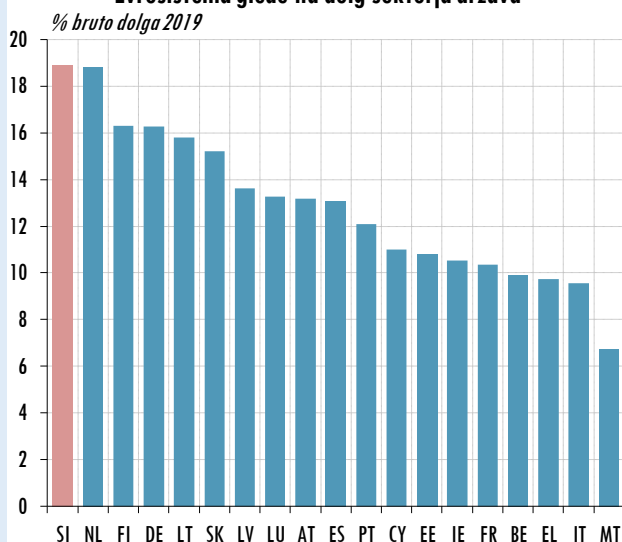
Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 2: Implicitne obrestne mere dolga sektorja država v Sloveniji in v izbranih državah evrskega območja



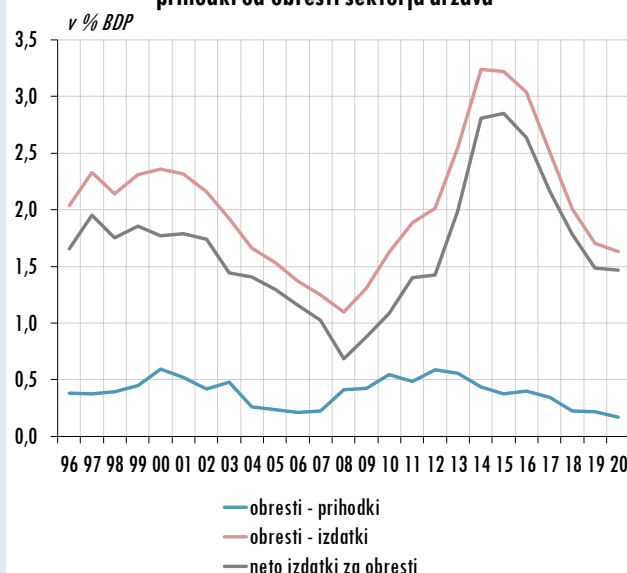
Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 3: Delež odkupljenih državnih vrednostnih papirjev Evrosistema glede na dolg sektorja država*



Vir: Eurostat, ECB, preračuni FS. Opomba: *PEPP: Pandemic Emergency Purchasing Programme, nakupi do vključno septembra 2021.

Slika 4: Neto izdatki za obresti ter izdatki in prihodki od obresti sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS.

navedenih obdobjih. Izdatki za obresti sektorja država bi bili v obdobju 2014-2020 kumulativno višji za okoli 2,5 mrd EUR, v obdobju 2017-2020 pa zgolj za okoli 30 mio EUR.

Nekatere centralne banke v razvitih gospodarstvih so letos že zaostriale oziroma napovedale postopno normalizacijo denarne politike.⁸ Tovrstnih znakov v evrskem območju še ni zaznati, čeprav je tudi Evrosistem septembra 2021 napovedal postopno upočasnjevanje dinamike odkupov vrednostnih papirjev, kar nakazuje, da se bo trenutna ekspanzivnost denarne politike sčasoma zmanjšala. Zato smo pripravili več simulacij prihodnjega gibanja stroškov za obresti sektorja država glede na možne spremembe zahtevanih donosnosti državnih vrednostnih papirjev. S tem nakazujemo tveganja, ki bi jim lahko bil v prihodnje izpostavljen strošek financiranja povečanega dolga.

V prihodnjih nekaj letih posebnih težav s skupnimi stroški financiranja dolga sektorja država v Sloveniji glede na povprečno trajanje do dospelja trenutno izdanih vrednostnih papirjev in glede na trenutne nizke zahtevane donosnosti ni pričakovati. Ministrstvo za finance je julija 2018 pričelo z izvedbo Programa za ščitenje obrestnih mer, ki je namenjen delni omejitvi učinka morebitnega dviga obrestnih

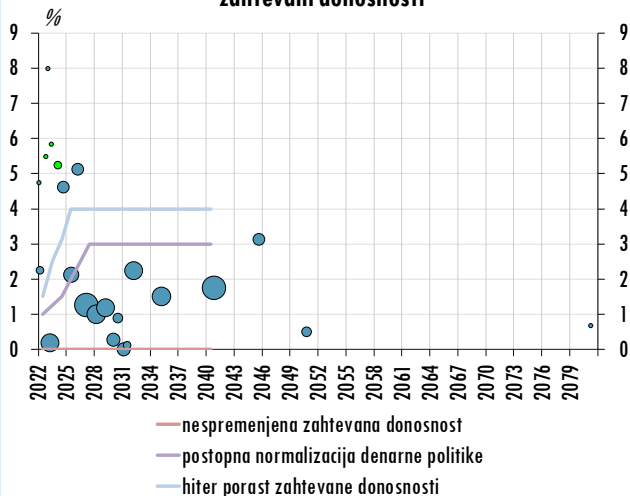
mer na obrestne izdatke državnega proračuna.⁹ Ob koncu leta 2020 je bilo sklenjenih za 4,6 mrd EUR dolgoročnih obrestnih zamenjav (okoli 16 % takratnega dolga državnega proračuna oziroma slabih 13 % dolga iz sredine leta 2021). Glede na trenutno shemo zapadanja dolga državnega proračuna zadošča takšen obseg za okoli dve leti zaščite pred hitro povišanimi stroški refinanciranja zapadlih obveznosti v obdobju prihodnjih desetih let.¹⁰

V simulacijah potencialnih stroškov obresti v srednjeročnem obdobju smo uporabili tri predpostavke o možnem gibanju zahtevanih donosnosti za novo izdani dolg sektorja država. Te so predstavljene v Sliki 5. V prvem scenariju smo predpostavili nespremenjeno zahtevano donosnost, ki ustreza tehtanemu povprečju novega dolga, izdanega v prvi polovici leta 2021 (0,0 %). V drugem in tretjem scenariju predpostavljamo postopno oziroma hitrejše višanje zahtevane donosnosti, ki bi bila lahko posledica normalizacije denarne politike in v tretjem scenariju tudi posledica dodatno spremenjene percepcije državnega dolga na finančnih trgih. Pomembna predpostavka v simulacijah je, da se v prihodnjih letih ves obstoječi dolg refinancira (torej se dolg v nominalnem obsegu ne zmanjšuje, temveč ostaja na trenutni ravni okoli 40 mrd EUR) in da ne nastaja dodaten dolg. Vsakokratno refinanciranje celotnega zapadlega dolga je izvedeno v celoti in glede na predpostavljeno zahtevano donosnost v trenutku zapadlosti. Simulacije so narejene ob predpostavki nominalne rasti BDP za 4 % v vsakem letu, kar hkrati ustreza najvišji uporabljeni predpostavki o ravni zahtevane donosnosti.¹¹

Ob dani nominalni ravni dolga rezultati tako nakazujejo na zelo verjetno upadanje deleža izdatkov za obresti v BDP do leta 2030.¹² Stroški obresti ob danih predpostavkah tudi v daljšem obdobju ostajajo na ravni okoli 1 % BDP v drugem in okoli 1,2 % BDP v tretjem scenariju. Rezultati simulacij hkrati kažejo tudi, da bi lahko višanje zahtevanih donosnosti pomenilo razliko v deležu izdatkov za obresti v BDP na ravni okoli 1 o. t. BDP vsako leto v celotnem obdobju simulacij do leta 2040. Simulacije kažejo tudi, da bi stroški obresti v primeru tretjega scenarija ob prepolovljeni rasti BDP v celotnem obdobju (rast za 2 % v primerjavi s 4 % v osnovnem scenariju) namesto okoli 1,2 % BDP v letu 2040 znašali blizu 2 % BDP. To kaže med drugim tudi, da v prihodnje ni moč pričakovati tako pozitivnega prispevka izdatkov za obresti k nižanju javnofinančnih izdatkov kot v zadnjih letih. Še enkrat ponovimo, da nobeden od navedenih rezultatov ne upošteva morebitnih dodatnih primanjkljajev sektorja država in posledičnega večanja dolga. V tem primeru bi izdatki za obresti postali bolj občutljivi na morebitne spremembe zahtevanih donosnosti, zato bi se lahko v primeru šokov občutneje povečali tudi izdatki za obresti.

Ob uresničitvi trenutnih dolgoročnih projekcij javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem, bi se lahko izdatki za obresti občutneje povečali. Javnofinančni stroški staranja naj bi se pričeli občutneje večati po letu 2025 in bodo pomembno večali dolg sektorja država, še posebej, ker bi to lahko

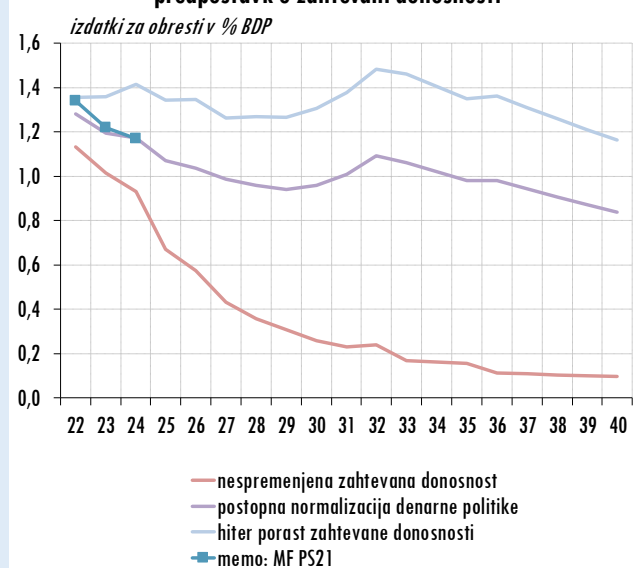
Slika 5: Osnovne značilnosti zapadanja dolga in predpostavke o zahtevani donosnosti



Opomba: Velikosti krogov ponazarjajo obseg zapadlih obveznosti iz naslova dolgoročnih obveznic v posameznem letu. Z zeleno barvo so označene izdaje obveznic v USD.

Vir: MF, preračuni in simulacije FS.

Slika 6: Rezultati simulacij alternativnih predpostavk o zahtevani donosnosti



Vir: MF, preračuni in simulacije FS.

sovpadalo z normalizacijo denarne politike ali pa ob pojavu večje gospodarske ali javnofinančne krize v prihodnosti oziroma hkratne ali posledične upočasnitve rasti dolgoročnega gospodarskega potenciala. Če za dolgoročni scenarij dolga namesto tistega, ki predvideva nespremenjeno stanje nominalnega dolga, privzamemo scenarij, prikazan v Sliki 5.2 v Fiskalni svet (2021b),¹³ v katerem dolg sektorja država doseže okoli 120 % BDP v letu 2040, bi izdatki za obresti namesto 0,8 % BDP v tem letu znašali okoli 3,6 % BDP. Takšen obseg izdatkov za obresti bi za okoli 0,5 o. t. BDP presegal doslej najvišji delež, dosežen v letih 2014 in 2015.¹⁴

¹ Analiza Fiskalnega sveta, v kateri so podrobneje prikazane nekatere posledice visokega dolga, je razpoložljiva na https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/03/2021_1_Dolg.pdf

² Podobno je bilo tudi znižanje neto obrestnih izdatkov. Čeprav so se obrestni prihodki sektorja država v zadnjih nekaj letih znižali, predstavlja v dolgoletnem povprečju njihova raven eno četrtno, v zadnjih nekaj letih pa okoli eno osmino izdatkov sektorja država za obresti.

³ Program odkupov vrednostnih papirjev v epidemiji (Pandemic Emergency Purchase Programme). Več na <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>

⁴ To izračunamo kot razmerje med izdatki za obresti v enem letu in obsegom dolga sektorja država ob koncu predhodnega leta.

⁵ Donosnosti, ki jih ob izdaji dolžniških vrednostnih papirjev zahtevajo investitorji v državne vrednostne papirje, lahko v grobem razdelimo na del, ki ni odvisen od tveganj, ki jim je izpostavljena država (ta del sledi centralno bančni obrestni meri oziroma ustreza zahtevani donosnosti za dolžniške papirje držav z nizko ocenjenim tveganjem, npr. Nemčije) in na del, ki odraža makroekonomska in javnofinančna tveganja, ki jim je izpostavljena posamezna država, in ki nakazuje na verjetnost, da država ne bo sposobna odplačati svojega dolga (npr. Manganelli in Wolswijk, 2007).

⁶ V tem primeru bi postala sprememba dolga odvisna zgolj od primarnega salda (in morebitnih prilagoditev stanj in tokov).

⁷ Zaradi omejitev s podatki ni mogoča primerjalna analiza. Transparentnost podatkov, ki jih glede strukture dolga javno objavlja Ministrstvo za finance, je v primerjavi z ostalimi državami izredno visoka. Izjema pri tem so podatki o ročnosti in stroških najetih posojil državnega proračuna, katerih stanje je ob koncu julija 2021 znašalo 1,9 mrd EUR oziroma 5 % celotnega dolga državnega proračuna. Po podatkih Ministrstva za finance gre pri skoraj treh petinah tega zneska za posojilo v okviru SURE (1,1 mrd EUR), prejeto novembra 2020 in februarja 2021.

⁸ Glej npr. pregled na <https://think.ing.com/articles/ing-outlook-central-banks-september-2021/>

⁹ Več v poglavju 4.3 v Poročilu o upravljanju z dolgom državnega proračuna (Ministrstvo za finance, 2020).

¹⁰ Kot dodatna neposredna in posredna zaščita pred morebitnimi povišanji stroškov refinanciranja deluje tudi visoko stanje likvidnih naložb na računih enotnega zakladniškega računa (EZR), ki je konec avgusta 2021 znašalo slabih 7 mrd EUR.

¹¹ Z uporabo navedene predpostavke se dolg sektorja država do leta 2040 v osnovnem scenariju zniža na raven okoli 35 % BDP.

¹² Ne glede na uporabljene predpostavke o postopnem oziroma hitrejšem večanju zahtevanih donosnosti. Takšna ugotovitev je skladna tudi z dejstvom, da znaša trenutno povprečno trajanje dolga do dospelja okoli 10 let. Instrumenti ščitenja obrestnih mer, ki ga uporablja Ministrstvo za finance, smo v simulacijah dodatno upoštevali v letih 2027-2029, ko zapade nekaj večjih izdaj obveznic z zahtevano donosnostjo ob izdaji na ravni 1,0-1,25%.

¹³ To je 4. scenarij, ki smo ga v dolgoročnih simulacijah dolga opredelili kot najbolj verjetnega, in ki je poleg upoštevanja projekcij višanja izdatkov ter postopnega nižanja prihodkov sektorja država, povezanih s staranjem prebivalstva, vseboval tudi predpostavko o podobnem povišanju zahtevanih donosnosti, kot ga upoštevamo v tokratni analizi v scenariju postopne normalizacije denarne politike (primerjaj s Sliko 5.1. v Fiskalni svet, 2021).

¹⁴ Če bi dolg sektorja država ostal na trenutni ravni okoli 80 % BDP, bi izdatki za obresti v letu 2040 po osnovnem scenariju znašali okoli 2,2 % BDP.

4. Ustreznost usmeritev fiskalne politike

Ključne ugotovitve

- Fiskalni svet je septembra 2021 ocenil, da so pogoji za obstoj izjemnih okoliščin na podlagi trenutno znanih informacij in napovedi izpolnjeni tudi v letu 2022. Fiskalni svet ob tem pričakuje, da bo vlada takoj, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma.
- Primanjkljaj in dolg sektorja država naj bi po koncu obdobja, na katerega se nanaša Predlog proračunov, presegala maastrihtske kriterije kljub občutno višji ravni prihodkov.
- Tokratne predlagane spremembe Predloga okvira se nanašajo na povišanje mej najvišjih dovoljenih izdatkov sektorja država ter vseh blagajn javnega financiranja z izjemo ZZS. Predlagane spremembe mej so ponovno obsežne.
- Fiskalni svet podobno kot ob pregledu predloga okvira za leto 2021 ugotavlja, da so predvidene ravni izdatkov sektorja država previsoke tudi v letu 2022, v letu 2023 pa so sicer deloma ustrezne, a zgolj zaradi nerealističnega načrtovanja.
- Fiskalna politika je s Predlogom okvira naravnana izrazito ekspanzivno, a bi bila glede na trenutne ocene spodbujevalna tudi brez predvidenega povečanja mej najvišjih izdatkov.

4.1 Obstoj izjemnih okoliščin v 2022²³

Zakon o fiskalnem pravilu navaja dva pogoja za obstoj izjemnih okoliščin, ki omogočajo začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti, če to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. 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 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. Zato Fiskalni svet pri svoji oceni uporablja kriterije za določitev ustreznosti pogojev, ki po našem mnenju najbolje odražajo zahteve iz ZFisP.

Ocene o izpolnjevanju pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin pripravlja Fiskalni svet od marca 2020 ob vsakokratni oceni proračunskih dokumentov oziroma ob osvežitvi makroekonomskih napovedi, ki predstavljajo podlago za pripravo proračunskih dokumentov. Fiskalni svet je ob izbruhu epidemije marca 2020 ugotovil, da ta predstavlja neobičajni dogodek, ki po 12. členu ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin. Glede na isti člen lahko za oceno o nastanku in prenehanju izjemnih okoliščin Fiskalni svet zaprosi vlada, kar se je zgodilo jeseni 2020 in spomladi 2021. Fiskalni svet je doslej pripravil tri ocene o obstoju izjemnih okoliščin.²⁴ Ob vsaki oceni o

²³ Besedilo je povzetek ocene, objavljene 23. 9. 2021. Celotna ocena je razpoložljiva na:

<https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/09/Izjemne-okoli%C5%A1%C4%8Dine-september-2021.pdf>

²⁴ Dosedanje ocene Fiskalnega sveta glede izpolnjevanja pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin so dosegljive na http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf (marec 2020), https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoliscline_oktober-2020.pdf (oktober, 2020) in https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Izjemne-okoliscline_april2021.pdf (april, 2021).

izpolnjevanju pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin je pozival k previdnosti pri uvajanju ukrepov v obdobju izjemnih okoliščin. Redno je poudarjal tudi, da morajo biti ukrepi, s katerimi se naslavlja izjemne okoliščine, začasni in se morajo neposredno nanašati na izjemne okoliščine.

Fiskalni svet ocenjuje, da so pogoji za obstoj izjemnih okoliščin na podlagi trenutno znanih informacij in napovedi izpolnjeni tudi v letu 2022. Bistveni dejavnik, ki podpira takšno oceno, so negotovosti, povezane z neobičajnim dogodkom oziroma z epidemijo. Glede na trenutno razmeroma nizko raven precepljenosti prebivalstva in možnost novih različic virusa ostajajo epidemiološke razmere negotove. Zato so negotovi tudi vplivi epidemije ter trenutnih in morebitnih dodatnih omejitvenih ukrepov na gospodarsko aktivnost. BDP naj bi sicer glede na zadnje napovedi že v 2021 dosegel predkrizno raven, kar pomeni, da eden od dveh zakonskih pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin ne bi bil izpolnjen. Po drugi strani so k razmeroma hitremu okrevanju gospodarske aktivnosti pomembno prispevali ukrepi fiskalne politike. Hkrati so tveganja za nadaljnjo rast pretežno negativna, s čemer je vprašljiva tudi vzdržnost okrevanja. Ob tem je treba opozoriti, da se tako doma kot v mednarodnem okolju že pojavljajo omejitve zlasti na strani ponudbe, ki bi lahko ob prekomerno spodbujevalno naravnani fiskalni politiki vodile v nastanek novih makroekonomskih neravnotežij.

Obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022 omogoča zgolj fleksibilnost pri delovanju fiskalne politike za neposredno naslavljanje izzivov, povezanih z epidemijo ter omogoča postopnost umika spodbujevalnih politik. Evropska komisija je v letu 2021 (marca in junija) objavila dve priporočili v povezavi z uveljavljanjem splošne odstopne klavzule, ki državam članicam omogoča začasno odstopanje od usmeritev, veljavnih v normalnih okoliščinah.²⁵ Poleg ugotovitve, da bo na ravni celotne EU splošna odstopna klavzula v veljavi tudi v letu 2022, je podala tudi usmeritve, da bi morala fiskalna politika v letih 2021 in 2022 ostati spodbujevalna.²⁶ Ob tem pa je za leto 2022 pozvala k diferenciaciji fiskalnih politik držav članic ob upoštevanju razlik v doseženi stopnji okrevanja gospodarske aktivnosti ter različnih tveganj za srednjeročno in dolgoročno fiskalno vzdržnost posamezne države. Tako je glede na okrevanje gospodarske aktivnosti in dejstvo, da je Slovenija med državami z večjimi tveganji za vzdržnost javnih financ tudi zaradi nadpovprečnega povišanja dolga med epidemijo, interpretacija Fiskalnega sveta glede obstoja izjemnih okoliščin v letu 2022 skladna tudi z usmeritvami Evropske komisije.

Uveljavitev izjemnih okoliščin predvsem ne sme biti izkoriščena za sprejemanje prekomernih ukrepov, ki odražajo zaključno fazo političnega cikla. Izkušnje, pridobljene od začetka epidemije, kažejo, da je bil v Sloveniji del sredstev, namenjenih preprečevanju in omejevanju posledic epidemije, porabljen neciljano in zato neoptimalno glede na dejanske epidemiološke oziroma makroekonomske okoliščine, z njimi pa se je v pomembni meri naslavljal tudi sistemske težave. V fazi še vedno krhkega gospodarskega okrevanja, ki ga trenutno še spodbujata tako fiskalna kot denarna politika, se je potrebno izogibati ukrepom, ki bi slabšali strukturni položaj javnih financ in ki ne bi vsebovali instrumentov za zagotavljanje njihove srednjeročne javnofinančne uravnoteženosti. Evropska komisija skladno s tem poziva k zagotavljanju večje kakovosti javnih financ, ki bi prispevala k naslavljanju dolgoročnih izzivov.

Fiskalni svet pričakuje, da bo vlada, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma. ZFisP

²⁵ Priporočili sta razpoložljivi na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf (marec, 2021) in na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_2722/ip_21_2722_EN.pdf (junij, 2021). V slednji je Evropska komisija na podlagi svojih pomladanskih napovedi ugotovila, da bo splošna odstopna klavzula veljala tudi v letu 2022, v letu 2023 pa naj bi razlogi za njeno veljavnost prenehali obstajati.

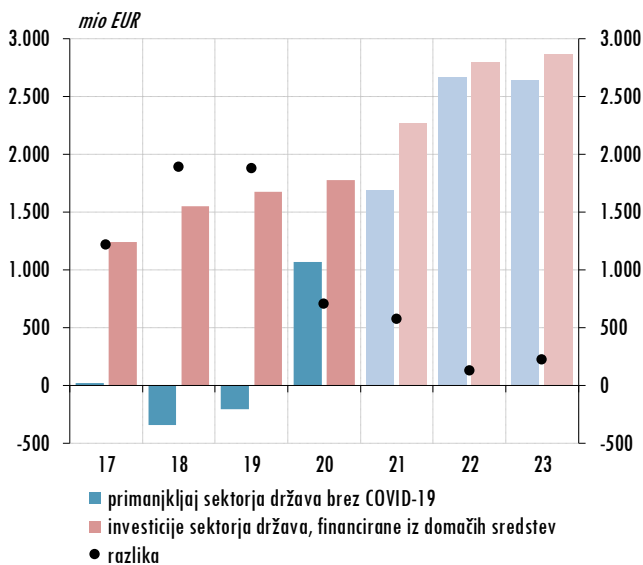
²⁶ Podobne ugotovitve so med drugimi podali tudi IMF, OECD in Evropski fiskalni svet.

v 14. členu določa, da minister, pristojen za finance, uporabi ukrepe, ki so določeni v zakonu, ki ureja javne finance, z namenom srednjeročnega uravnoteženja javnih financ, ko vlada na podlagi ocene Fiskalnega sveta ugotovi, da so prenehale okoliščine iz prvega odstavka 12. člena ZFisP in da je strukturni saldo sektorja država nižji od minimalne vrednosti, določene v prvem odstavku 3. člena ZFisP. Fiskalni svet ob uveljavitvi popravljalnega mehanizma pričakuje tudi vzpostavitev delovanja fiskalne politike, ki bo skladna z veljavno zakonodajo na področju fiskalnih pravil in bo s strukturnimi ukrepi zagotovila pripravljenost na bodoče šoke ter ustrezno naslovila izzive za dolgoročno vzdržnost javnih financ.

4.2 Ocena ustreznosti naravnosti fiskalne politike

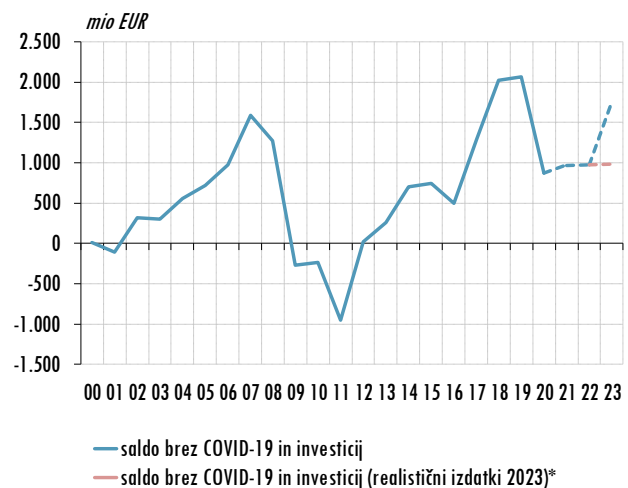
Primanjkljaj in dolg sektorja država naj bi ob koncu obdobja, na katerega se nanaša Predlog proračunov, presegala maastrihtske kriterije kljub občutno višji ravni prihodkov. Oba kazalnika se v deležu BDP sicer postopoma znižujeta, vendar v nominalnem obsegu ostajata visoka. Primanjkljaj salda celotnega sektorja država naj bi v letu 2023 znašal 3,3 % BDP, dolg sektorja država pa 76,0 % BDP. Primanjkljaj salda sektorja država v letu 2023 naj bi znašal 1.864 mio EUR, čeprav naj bi bila raven BDP za 16 % višja kot v obdobju pred krizo, ko je bil v letu 2019 ustvarjen presežek. Ob izvzetju COVID-19 ukrepov in investicij ter ob predpostavki bolj realistične predpostavke o rasti tako definiranih izdatkov v letu 2023 (3,3 % v primerjavi z letom 2022),²⁷ statična ocena nakazuje presežek sektorja država, ki pa je v povprečju let 2022-2023 kljub temu za polovico (oziroma 1 mrd EUR) manjši kot enako definiran saldo v letu 2019. Do podobnih ugotovitev pridemo tudi ob preverjanju razlike med saldonom sektorja država in investicijami (t.i. »zlato investicijsko pravilo«). V predloženih dokumentih je namreč primanjkljaj sektorja država z izključenim vplivom COVID-19 ukrepov v absolutnem smislu manjši od predvidenih domačih investicij oziroma investicij, ki niso financirane iz EU skladov. Vendar je v 2022 razlika zelo majhna, v 2023 pa je ugodna razlika predvsem posledica izredno nizke predpostavke o rasti izdatkov v tem letu.

Slika 4.1: Primanjkljaj in domače investicije sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 4.2: Saldo sektorja država



Opomba: *Leto 2023 ob predpostavki, da rast izdatkov brez COVID-19 in investicij ustreza dolgoročni stopnji rasti 2005-2019 (3,3 %).

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

²⁷ Predpostavka o rasti v višini 3,3 % odraža povprečno letno rast izdatkov sektorja država v obdobju 2005-2019 brez upoštevanja upoštevanja investicij in brez izdatkov za kapitalne transfere, namenjenih sanaciji bank v letih 2013 in 2014.

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 spremenjene meje najvišjih izdatkov za leti 2022 in 2023. Meje izdatkov za leto 2024 niso spremenjene.

Fiskalni svet tudi v razmerah izjemnih okoliščin indikativno redno preverja, ali so najvišji izdatki sektorja država, ki ne vključujejo neposrednih javnofinančnih učinkov ukrepov, povezanih z epidemijo, skladni s trenutno veljavno zakonodajo. Začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti je v razmerah izjemnih okoliščin namreč tako po razlagi Fiskalnega sveta²⁸ kot Evropske komisije²⁹ dovoljeno zgolj za tisti del proračunskih postavk, ki so neposredno in ciljano povezane z omejevanjem posledic izjemnih okoliščin. Močno poslabšan ciklični položaj je v kriznih razmerah tudi ob upoštevanju določil ZFisP omogočal visoka proticiklično naravnana povišanja izdatkov sektorja država, torej tudi tistih, ki z epidemijo niso bili neposredno povezani. Zaradi izrednega pomena, ki naj bi ga pri gospodarskem okrevanju in pri krepitvi odpornosti gospodarstva ter gospodarskega potenciala imele investicije sektorja država, poleg preverjanja skladnosti fiskalne politike z zakonodajo to upoštevamo pri alternativnih kazalnikih stanja fiskalne politike z izločanjem investicij iz skupnih izdatkov sektorja država.

Tokratne predlagane spremembe Predloga okvira se nanašajo na povišanje mej najvišjih dovoljenih izdatkov sektorja država ter vseh blagajn javnega financiranja z izjemo ZZZS. Okvir za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022 do 2024 je bil prvič določen aprila 2021.³⁰ Predlagani dvig najvišje meje izdatkov glede na okvir iz aprila 2021 za celoten sektor država znaša 1.065 mio EUR za leto 2022 in 935 mio EUR za leto 2023. Najvišja meja izdatkov za leto 2024 ostaja nespremenjena. Največji delež k predlaganemu povečanju v letih 2022 in 2023 prispeva dvig najvišje meje odhodkov državnega proračuna. Predlagana povečanja mej najvišjih izdatkov oziroma odhodkov so izdatna. Povečanje meje najvišjih izdatkov sektorja država ob tem ustreza približno eni polovici napovedanega povečanja BDP.³¹ Zgolj zaradi pričakovanega visokega povečanja BDP so zato manjši tudi novi ciljni primanjkljaji, merjeni v deležu BDP.

V razlagi Predloga okvira so kot glavni razlog za dvig najvišjih mej odhodkov državnega proračuna navedeni ukrepi za naslavljanje posledic epidemije. V tem sklopu so omenjeni načrtovani ukrepi za zagotavljanje ustrezne zaščite prebivalstva pred virusom s cepljenjem in testiranjem oziroma izvajanjem presejalnih programov, nakup zaščitne opreme ter sredstva za izplačilo COVID-19 ukrepov, ki že veljajo, a se bo njihovo financiranje izteklo v letu 2022. Povečanje odhodkov, predvidenih za ta namen, predstavlja dve tretjini celotne spremembe najvišje meje odhodkov državnega proračuna oziroma slabo polovico spremembe najvišjih izdatkov sektorja država. Preostanek sprememb mej najvišjih odhodkov je obrazložen z investicijami v zdravstvu,³² izvajanjem programov evropske kohezijske politike (tudi na ravni občin, pri katerih k dvigu meje prispevajo tudi

²⁸ https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8BDin-po-ZFisP_marec2020.pdf.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf.

³⁰ Objava iz Uradnega lista (65/21) je razpoložljiva na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-1352/odlok-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2022-do-2024-odpsd22-24>

³¹ Delež predvidenih izdatkov sektorja država v BDP se s spremembo okvira za leto 2022 v primerjavi s predvidenim deležem izdatkov iz aprila celo rahlo poveča (iz 48,8 % na 48,9 %). V letu 2023 se delež zniža istem obsegu.

³² Gre za 1.700 mio EUR, zagotovljenih z Zakonom o zagotavljanju sredstev za investicije v slovensko zdravstvo v letih 2021-2031. Poleg tega naj bi se povečale še investicije v šole in vrtce (72,5 mio EUR v obdobju 2021-24), višje investicije v letih 2022 in 2023 pa načrtujejo tudi nekateri proračunski skladi, predvsem podnebni in vodni sklad ter Stanovanjski sklad Republike Slovenije. Predvsem pri načrtih za investicije v kulturno infrastrukturo, osnovno šolstvo, zdravstveno in socialno infrastrukturo in vodno infrastrukturo je težjše odhodkov načrtovano v letu 2022.

Tabela 4.1: Spremembe Okvira za leti 2022 in 2023

	Sektor država		Državni proračun		Občine max E mio EUR	ZPIZ max E mio EUR	ZZZS max E mio EUR	BDP mio EUR
	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR				
Okvir, april 2021 (UL 65/2021)								
2022	-5,7	25.040	-4,9	13.300	2.405	6.300	3.720	51.345
2023	-3,8	25.045	-3,6	13.060	2.410	6.480	3.745	54.026
2024	-2,8	25.430	-2,5	12.730	2.415	6.675	3.850	...
Predlog sprememb okvira, oktober 2021								
2022	-5,5	26.105	-4,6	13.950	2.494	6.480	3.720	53.352
2023	-3,3	25.980	-2,6	13.365	2.505	6.640	3.745	56.136
2024	-2,8	25.430	-2,5	12.730	2.415	6.675	3.850	...
Razlika								
oktober 2021-april 2021								
2022	0,2	1.065	0,3	650	89	180	0	2.007
2023	0,5	935	1,0	305	95	160	0	2.110
2024	0	0	0	0	0	0	0	...

Vir: Uradni list RS, MF, preračuni FS.

višje povprečnine) ter višjimi obveznostmi iz pokojninske blagajne, ki se povečajo zaradi sprejetih zakonskih obveznosti in spremenjenih makroekonomskih napovedi. Povečala naj bi se tudi splošna proračunska rezerva, ki vsebuje v letu 2022 tudi 166 mio EUR rezervacij za obvladovanje posledic COVID-19.

Fiskalni svet okvir za obdobje 2022-2024 ocenjuje drugič. Ob prvi oceni okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 v aprilu 2021 je Fiskalni svet³³ ugotovil, da načrtovani izdatki sektorja država za leto 2022 nekoliko presegajo skladno z zakonodajo določeno mejo najvišjih izdatkov. Glede načrtovanih izdatkov v letih 2023 in 2024 pa je ocenil, da so ti ustrezni, a izrazil dvome v realističnost njihovega načrtovanja, saj naj njihova realizacija ne bi bila mogoča brez sprejetja ukrepov, ki bi zagotavljali nizko zastavljeno raven.

Fiskalni svet znova ugotavlja, da so predvidene ravni izdatkov sektorja država v letu 2022 glede na zakonsko predpisane zgornje mere previsoke. V letu 2023 je raven izdatkov sicer deloma ustrezna, a zgolj kot posledica poslabšanega izhodiščnega položaja v letu 2022 in glede na veljavne ukrepe prenizko načrtovane rasti izdatkov. Načrtovane meje najvišjih izdatkov sektorja država v Predlogu okvira so ob izključitvi izdatkov za COVID-19 ukrepe³⁴ v letu 2022 višje od zahtevane po ZFisP za med okoli 600 in 1.300 mio EUR (glej Tabelo 5.6 v Prilogi). Predlagane ravni izdatkov v letu 2023 pa zakonsko določeno mejo najvišjega obsega izdatkov sektorja država presegajo za med okoli 600 in 1.100 mio EUR (glej Tabelo 5.6 v Prilogi). Takšna ugotovitev je podkrepljena z dejstvom, da na preseganje kažejo izračuni na podlagi vseh uporabljenih ocen proizvodne vrzeli, ki jih za oceno cikličnega položaja uporablja Fiskalni svet.³⁵ Pri navedenih izračunih smo uporabili predpostavko, da se obdobje izjemnih okoliščin odpravi z letom 2023 in se zahteva po strukturnem prilagajanju prične šele v tem letu, v letu 2022 pa ni dovoljeno poslabšanje strukturnega

³³ Ocena je razpoložljiva na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf

³⁴ Enkratni dejavniki, ki jih izločamo iz izračunov, povezanih s strukturnimi kazalniki javnih financ, vključujejo poleg vseh javnofinančnih učinkov COVID-19 ukrepov tudi nekatere druge učinke. V izračunih so upoštevani enkratni dejavniki v obsegu 5,64 % BDP v letu 2020, 4,15 % BDP v letu 2021, 0,62 % BDP v letu 2022 in 0,01 % BDP v letu 2023.

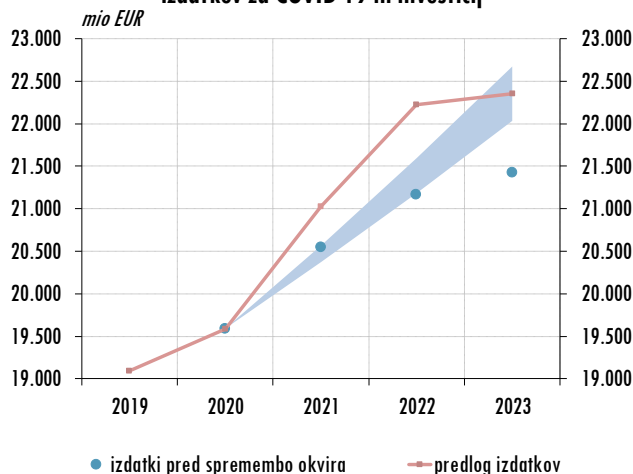
³⁵ Čeprav ocene proizvodne vrzeli, ki jih pripravljajo mednarodne institucije (EK, OECD) ne vključujejo manjšega padca gospodarske aktivnosti v lanskem letu in prilagojenih napovedi rasti BDP za letos hitremu okrevanju v prvi polovici leta. Zato in skladno z zadnjimi ocenami, ki sta jih pripravila UMAR in MF, ocenjujemo, da je trenutna povprečna ocena proizvodne vrzeli na osnovi nabora, ki jih upošteva Fiskalni svet, verjetno nekoliko podcenjena.

salda. Če kot izhodišče nasprotno privzamemo meje najvišjih izdatkov iz Predloga okvira za leto 2022 ter za leto 2023 zahtevamo strukturno prilagajanje, skladno z veljavnimi fiskalnimi pravili, so meje najvišjih izdatkov ustrezne, saj so predvideni izdatki nižji od mej, zahtevanih po ZFisP za največ okoli 500 mio EUR. Do tega pride zgolj zaradi občutnega poslabšanja strukturnega salda v letu 2022, ki zastavi visoke ravni izdatkov kot izhodišče za določitev strukturnega položaja javnih financ v letu 2023. Ker je po oceni Fiskalnega sveta projekcija izdatkov v proračunskih dokumentih v letu 2023 podcenjena, smo izvedli tudi simulacijo skladnosti predlaganih mej izdatkov v tem letu, če bi izdatki rasli podobno kot znaša dolgoročno povprečje rasti izdatkov (3,3 %). V tem primeru bi preseganje meje najvišjih izdatkov v letu 2023, zahtevane po ZFisP, znašalo med okoli 500 in 1.000 mio EUR. Ob upoštevanju načrtovanega obsega investicij, ki naj bi bile financirane iz skladov EU (glej Sliko 2.8), bi to bilo v tem letu blizu zahtev ZFisP. Glede na analizo v poglavju 2 so projekcije investicij, financiranih iz skladov EU, po oceni Fiskalnega sveta sicer verjetno precenjene.

Enako sliko kažejo tudi alternativni kazalniki ravni in rasti izdatkov. Primerjava ravni oziroma rasti izdatkov s tistimi, ki bi jih omogočala rast gospodarskega potenciala³⁶ kaže, da je predlagana raven izdatkov sektorja država po občutnem preseganju v letu 2021³⁷ previsoka tudi v letu 2022, medtem ko je v letu 2023 precej nižja. Ob tem visoka rast »očiščenih« izdatkov³⁸ v 2022 skoraj za dvakrat presega tudi povprečno rast tako določenih izdatkov v zadnjem desetletju in pol.

Fiskalna politika je s Predlogom okvira naravnana izrazito ekspanzivno, a bi bila glede na trenutne ocene spodbujevalna tudi brez predvidenih sprememb mej najvišjih izdatkov. Kumulativno povečanje strukturnega primanjkljaja³⁹ naj bi v letih 2021 in 2023 v primeru realizacije Predloga okvira in glede na trenutne ocene cikličnega položaja gospodarstva znašalo med okoli -1,5 in -4,0 o. t. BDP (glej Tabelo 5.3 v Prilogi), v primeru nespremenjenih okvirov v obdobju 2021-2023

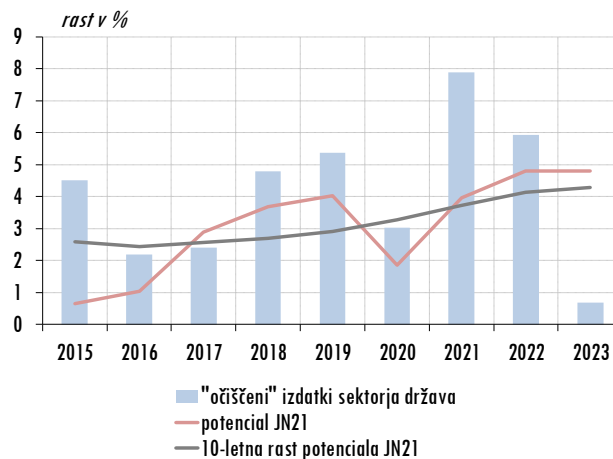
Slika 4.3: Simulacije izdatkov sektorja država brez izdatkov za COVID-19 in investicij



Opomba: Obarvano območje nakazuje ravni izdatkov, ki bi ustrezale rasti potenciala med 4 % in 5 %.

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 4.4: "Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial



Opomba: "Očiščeni" izdatki so izdatki sektorja država brez izdatkov, povezanih s COVID-19, izdatkov za investicije in izdatkov za obresti. V letu 2014 so zaradi primerljive osnove iz izdatkov izvzeti tudi kapitalski transferi, povezani z dokapitalizacijo bančnega sistema.

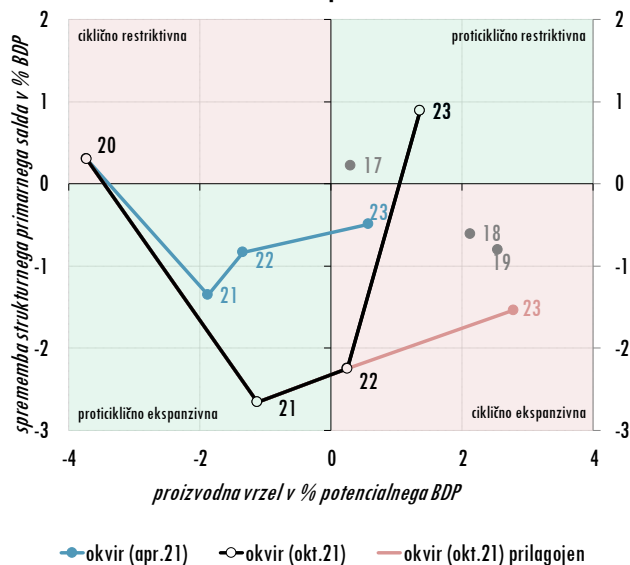
Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

³⁶ Rast izdatkov sektorja država je na dolgi rok vzdržna, če raste podobno kot rastejo prihodki, katerih rast je ponazorjena z rastjo gospodarskega potenciala. Rast prihodkov lahko od rasti gospodarskega potenciala odstopa zlasti v primeru diskrecijskih sprememb davkov, zato je praviloma potrebno tovrstnim strukturnim spremembam prilagajati tudi izdatke.

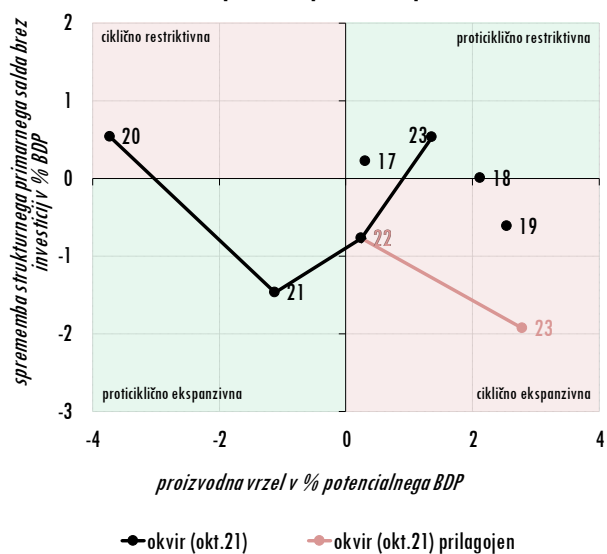
³⁷ Glej oceno Fiskalnega sveta glede predloga spremembe okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022. Razpoložljiva je na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena_okvir_oktober_2021.pdf

³⁸ Izdatki sektorja država brez COVID izdatkov ter izdatkov za obresti in investicije. Za določitev dolgoročne rasti glej opombo 27.

³⁹ V odvisnosti od uporabljene predpostavke o proizvodni vrzeli (glej Tabelo 5.1 v Prilogi). V izračunih so COVID izdatki predpostavljene kot enkratni učinki. O razlogih za vključitev COVID izdatkov med enkratne učinke glej npr. Poglavje 4.2 in predvsem Okvir 4.2 v Fiskalni svet: Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024 (razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf).

Slika 4.5: Naravnost fiskalne politike ob različnih okvirih⁴⁰

Vir: SURS, MF, ocene FS.

Slika 4.6: Naravnost fiskalne politike brez upoštevanja investicij⁴¹

Vir: SURS, MF, ocene FS.

pa bi se strukturni primanjkljaj v navedenih treh letih skupaj povečal za med okoli -0,6 in -3,1 o. t. BDP. Trenutne ocene Predloga okvira tako nakazujejo izrazito ekspanzivno fiskalno politiko v letu 2022, ki je zelo podobna tisti iz leta 2021 (ob realizaciji predlagane spremembe okvira za to leto) ter na omejevalno politiko v letu 2023. Bolj realistična predpostavka za rast izdatkov sektorja država na ravni dolgoročne povprečne rasti (glej pojasnila v opombi št. 27) kaže nadaljevanje ekspanzivne politike tudi v letu 2023, čeprav bi bila takšna naravnost v tem letu glede na trenutne ocene proizvodne vrzeli neustrezna. Ocene proizvodne vrzeli sicer nakazujejo razmeroma nevtralen ciklični položaj gospodarstva⁴² v povprečju obdobja 2021-2023, čeprav takšna ugotovitev verjetno celo nekoliko podcenjuje dejansko raven okrevanja (glej tudi Poglavlje 1.2). Spremembe strukturnega salda v predvidenem obsegu v letih 2021 in 2022 bi bile ob realizaciji Predloga okvira podobne največjim povečanjem primanjkljaja strukturnega salda v Sloveniji doslej in tudi najvišjim fiskalnim spodbudam v razvitih državah, če izvzamemo dosedanje ukrepanje ob tokratni krizi.⁴³ Statični izračun pokaže, da bi ohranitev obstoječih okvirov za obdobji 2020-2022 in 2022-2024 zagotavljala bolj zmerno ekspanzivno fiskalno politiko v letih 2021 in 2022 ter približno nevtraln naravnano fiskalno politiko v letu 2023, ki bi bila bolj ustrezna glede na ocenjeni ciklični položaj v tem letu.⁴⁴ S tem bi se zmanjšala možnost prehitre rasti agregatnega povpraševanja, ki lahko vodi v nastajanje makroekonomskih neravnotežij. Čeprav predstavljajo investicije pomemben del spodbujevalne fiskalne politike, statične

⁴⁰ Scenarij »okvir (okt.21)« je določen na podlagi proračunskih dokumentov in ocene proizvodne vrzeli FS. Scenarij »okvir (okt.21) prilagojen« se od tega scenarija razlikuje za popravljeno dolgoročno rast v 2023. Scenarij »okvir (apr.21)« privzema izdatke iz trenutno veljavnih okvirov. Ob vsakokratni spremembi izdatkov smo popravili oceno proizvodne vrzeli z upoštevanjem multiplikatorja 0,8 in kratkoročne rigidnosti ponudbe ob spremembi povpraševanja. V vseh scenarijih so COVID-19 ukrepi privzeti kot enkratni dejavniki.

⁴¹ V scenariju »okvir (okt.21)« so pri določitvi strukturnega salda poleg enkratnih dejavnikov izvzete tudi celotne investicije sektorja država. Scenarij »okvir (okt.21) prilagojen« se od tega scenarija razlikuje za popravljeno dolgoročno rast v 2023. Ob vsakokratni spremembi izdatkov smo popravili oceno proizvodne vrzeli z upoštevanjem multiplikatorja 0,8 in kratkoročne rigidnosti ponudbe ob spremembi povpraševanja. V obeh scenarijih so COVID-19 ukrepi privzeti kot enkratni dejavniki.

⁴² Slovenija se po definiciji EK že v letu 2021 in nato tudi v letih 2022-2023 nahaja v območju normalnega gospodarskega cikla. Glej ocene proizvodne vrzeli v Tabeli 6 in definicije faz gospodarskega cikla v matriki v Okviru 1.6 v Evropska komisija: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019. Razpoložljivo na:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf.

⁴³ Merjeno z dvakratnim standardnim odklonom spremembe strukturnega primarnega salda. Zaradi zgolj majhne spremembe deleža izdatkov za obresti v BDP med letoma 2020 in 2021, je razlika med spremembo strukturnega in strukturnega primarnega salda zanemarljiva in znaša okoli 0,1 o. t. BDP. Za analizo spodbujevalne fiskalne politike v razvitih gospodarstvih v obdobju 1960-2006 glej Cohen-Setton et al. (2019), razpoložljivo na <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp19-12.pdf>.

⁴⁴ Glej opombi 40 in 41.

ocene⁴⁵ nakazujejo, da bi se tudi ob izključitvi celotnih predvidenih investicij sektorja država strukturni položaj javnih financ poslabševal oziroma bi se brez sprememb okvira ohranjal na nespremenjeni ravni.

Dolg sektorja država, ki presega mejo 60 % BDP, se mora po pravilih Fiskalnega pakta v preventivnem delu Pakta stabilnosti in rasti postopno nižati. Slovenija naj bi ta pravila izpolnila v letih 2023 in 2024, čeprav naj bi dolg tudi v letu 2024 ostal precej nad mejo 60 % BDP. Ker v obdobju, na katerega se nanaša Predlog proračunov, delež dolga v BDP presega referenčno vrednost, določeno v Maastrichtski pogodbi o ustanovitvi EU iz leta 1992, mora Slovenija dolg sektorja država zniževati z letno dinamiko, ki v povprečju preteklih treh let ustreza 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu. Ne glede na to, ali kot izhodiščno leto privzamemo leto 2020 ali leto 2021 to po pričakovanjih pomeni zahtevo po nižanju dolga v višini nekaj pod eno odstotno točko BDP letno. Zaradi visokega povišanja dolga v letu 2020, ki vpliva na izračun povprečja v naslednjih letih, naj bi bilo to pravilo izpolnjeno šele v letih 2023 in 2024 (pri slednjem upoštevamo zgolj indikativne napovedi, ki so razpoložljive v OPN22). Raven dolga je ob tem zgolj v letih 2023 in 2024 nižja od meje preteklega (»backward-looking«) dolga in od meja, ki upoštevajo stanje gospodarskega cikla ter je v vseh letih višja od meje prihodnjega (»forward-looking«) dolga, kot jih določa Fiskalni pakt.

⁴⁵ Izločitev investicij vpliva na spremembo strukturnega salda za razliko v obsegu investicij med posameznimi leti (razlika med letoma 2021 in 2022 znaša 1,2 o. t. BDP, med letoma 2022 in 2023 pa dodatne 1,5 o. t. BDP, vpliv na spremembo strukturnega salda pa okoli 0,6 oziroma 0,7 o. t. BDP).

5. Priloge

Tabela 5.1: Ocene proizvodne vrzeli

	IMF (okt. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-2.4	0.7	-0.7	0.1	0.0	-0.7	-0.1	...	0.7	-0.3	-0.5	0.3
2002	-1.1	1.0	-0.6	0.6	0.3	-0.8	-0.4	...	-1.0	-0.3	0.0	0.6
2003	0.1	0.9	-0.9	0.5	0.2	-1.5	-1.4	1.6	-1.5	-0.2	0.2	0.5
2004	-1.4	2.0	0.2	1.5	1.3	-0.8	-1.1	2.7	-0.5	0.4	0.7	1.6
2005	-0.5	2.8	1.1	2.4	2.1	-0.5	-1.3	2.6	0.5	1.0	1.6	2.4
2006	2.8	5.1	3.9	4.8	4.3	2.0	1.1	4.3	3.0	3.5	4.2	4.7
2007	5.3	8.5	7.9	8.3	7.7	6.4	5.8	7.2	7.4	7.2	7.5	8.1
2008	5.4	8.1	8.4	8.1	7.6	8.4	7.6	4.9	7.3	7.3	7.5	8.0
2009	-3.0	-2.3	-2.0	-2.2	-2.6	-0.7	-1.6	-5.2	-1.1	-2.3	-2.4	-2.4
2010	-1.0	-2.3	-2.2	-2.2	-2.4	0.1	-0.4	-1.4	-2.9	-1.6	-2.0	-2.3
2011	0.6	-2.2	-2.6	-2.4	-2.5	0.6	1.0	-1.8	-1.9	-1.2	-1.8	-2.4
2012	-2.0	-5.3	-6.2	-5.7	-5.7	-2.5	-1.8	-4.9	-3.7	-4.2	-5.0	-5.6
2013	-3.0	-6.9	-8.2	-7.5	-7.4	-4.2	-3.5	-4.8	-7.2	-5.8	-6.6	-7.2
2014	-2.3	-5.2	-7.1	-6.0	-5.9	-2.9	-2.1	-2.5	-4.7	-4.3	-5.3	-5.7
2015	-1.8	-3.9	-6.6	-5.1	-4.9	-2.7	-1.9	-1.9	-3.1	-3.5	-4.5	-4.6
2016	-0.2	-1.6	-5.5	-3.1	-2.8	-1.9	-1.4	-1.0	-1.1	-2.1	-2.7	-2.5
2017	0.0	1.8	-3.1	0.1	0.3	0.2	0.6	2.1	0.9	0.3	-0.2	0.7
2018	0.3	4.2	-1.2	2.5	2.7	1.9	2.4	2.8	3.7	2.1	1.7	3.1
2019	0.7	4.7	-0.5	3.3	3.6	2.5	2.7	2.2	3.7	2.6	2.4	3.9
2020	-2.9	-3.4	-8.1	-3.0	-2.6	-4.2	-4.5	-3.9	-0.8	-3.7	-4.0	-3.0
2021	0.1	-1.6	-6.8	0.4	0.5	-1.1	-1.5	1.5	-1.6	-1.1	-1.5	-0.2
2022	0.9	0.0	-4.6	2.3	2.1	0.7	0.5	0.7	-0.4	0.2	0.1	1.5
2023	...	...	...	2.7	2.4	1.1	0.7	1.6	-0.4	1.4	2.6	2.6

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

Opomba: V tabeli so prikazane ocene proizvodne vrzeli domačih in mednarodnih institucij, ki te ocene izdelujejo za Slovenijo (UMAR, MF, EK, IMF, OECD). Poleg tega so v tabeli prikazane tudi ocene proizvodne vrzeli, pridobljene s statističnimi modeli, v katerih je potencialni proizvod določen s (i) HP filtrom pri različnih vrednostih parametra λ (10, 100, 400) (ii) 3-, 5- in 7-letnim povprečjem BDP, (iii) faktorskimi modeli, ocenjenimi na podlagi anketnih kazalnikov o omejitvah v gospodarstvu in napovedi enostavnega VAR modela, ki vključuje te faktorje, ter faktorskimi modeli, ki v oceni in napovedi upoštevajo veliko število makroekonomskih spremenljivk napovedi UMAR in EK ter (iv) SVAR modelom na podlagi metodologije Blancharda in Quaha (1989), ki uporablja omejitve s predpostavko, da dolgoročno na BDP vplivajo le šoki na strani agregatne ponudbe, šoki povpraševanja pa na raven aktivnosti vplivajo le kratkoročno.

Tabela 5.2: Ocene strukturnega salda

	IMF (okt. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-3.3	-4.8	-4.1	-4.5	-4.5	-4.1	-4.4	...	-4.8	-4.3	-4.2	-4.6
2002	-3.3	-4.3	-3.5	-4.1	-3.9	-3.4	-3.6	...	-3.3	-3.7	-3.8	-4.1
2003	-2.7	-3.0	-2.2	-2.8	-2.7	-1.9	-1.9	-3.3	-1.9	-2.5	-2.7	-2.8
2004	-1.0	-2.6	-1.8	-2.4	-2.3	-1.3	-1.2	-2.9	-1.4	-1.9	-2.0	-2.4
2005	-1.1	-2.6	-1.9	-2.5	-2.3	-1.1	-0.7	-2.5	-1.6	-1.8	-2.1	-2.5
2006	-2.5	-3.6	-3.1	-3.5	-3.3	-2.2	-1.7	-3.2	-2.6	-2.9	-3.2	-3.4
2007	-2.5	-4.0	-3.7	-3.9	-3.6	-3.1	-2.7	-3.4	-3.5	-3.4	-3.6	-3.9
2008	-3.9	-5.2	-5.3	-5.2	-4.9	-5.3	-4.9	-3.7	-4.8	-4.8	-4.9	-5.1
2009	-4.4	-4.7	-4.9	-4.8	-4.6	-5.5	-5.1	-3.4	-5.3	-4.7	-4.7	-4.7
2010	-5.0	-4.4	-4.4	-4.4	-4.3	-5.5	-5.3	-4.8	-4.1	-4.7	-4.5	-4.4
2011	-5.8	-4.4	-4.3	-4.4	-4.3	-5.8	-5.9	-4.7	-4.6	-4.9	-4.6	-4.4
2012	-3.1	-1.6	-1.2	-1.4	-1.4	-2.9	-3.2	-1.8	-2.3	-2.1	-1.7	-1.4
2013	-3.3	-1.4	-0.8	-1.2	-1.2	-2.7	-3.0	-2.4	-1.3	-1.9	-1.6	-1.3
2014	-3.4	-2.0	-1.1	-1.6	-1.7	-3.1	-3.5	-3.3	-2.2	-2.4	-2.0	-1.8
2015	-1.9	-1.0	0.3	-0.4	-0.5	-1.5	-1.9	-1.9	-1.3	-1.1	-0.7	-0.6
2016	-1.7	-1.1	0.7	-0.4	-0.5	-0.9	-1.2	-1.4	-1.3	-0.9	-0.6	-0.7
2017	0.1	-0.8	1.5	0.0	-0.1	0.0	-0.2	-0.9	-0.4	-0.1	0.1	-0.3
2018	0.6	-1.2	1.4	-0.4	-0.5	-0.1	-0.3	-0.5	-0.9	-0.2	0.0	-0.7
2019	0.1	-1.7	0.7	-1.1	-1.2	-0.7	-0.8	-0.6	-1.3	-0.7	-0.6	-1.3
2020	-0.7	-0.5	1.7	-0.7	-0.8	-0.1	0.1	-0.2	-1.7	-0.3	-0.2	-0.7
2021	-3.4	-2.5	-0.1	-3.5	-3.6	-2.8	-2.6	-4.0	-2.6	-2.8	-2.6	-3.2
2022	-5.2	-4.8	-2.7	-5.9	-5.8	-5.1	-5.0	-5.1	-4.7	-4.9	-4.9	-5.5
2023	...	...	...	-4.6	-4.4	-3.8	-3.6	-4.1	-3.1	-3.9	-4.5	-4.5

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

Tabela 5.3: Ocene strukturnega napora

	IMF (okt. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-0.2	-0.7	-0.6	-0.7	-0.7	-0.6	-0.5	...	-0.1	-0.5	-0.6	-0.7
2002	0.1	0.5	0.6	0.5	0.5	0.8	0.8	...	1.5	0.7	0.4	0.5
2003	0.6	1.3	1.3	1.2	1.2	1.5	1.6	...	1.4	1.3	1.1	1.2
2004	1.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.8	0.4	0.5	0.6	0.7	0.4
2005	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.2	0.4	0.4	-0.1	0.1	-0.1	0.0
2006	-1.4	-1.0	-1.2	-1.0	-1.0	-1.1	-1.0	-0.7	-1.1	-1.1	-1.1	-1.0
2007	0.0	-0.4	-0.7	-0.5	-0.4	-0.9	-1.0	-0.2	-0.9	-0.5	-0.4	-0.4
2008	-1.4	-1.2	-1.6	-1.3	-1.3	-2.2	-2.2	-0.3	-1.3	-1.4	-1.3	-1.3
2009	-0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	-0.2	-0.1	0.3	-0.4	0.1	0.2	0.4
2010	-0.6	0.3	0.4	0.3	0.3	-0.1	-0.2	-1.4	1.2	0.0	0.1	0.3
2011	-0.8	0.0	0.2	0.1	0.0	-0.2	-0.6	0.2	-0.5	-0.2	-0.1	0.0
2012	2.6	2.9	3.1	3.0	2.9	2.9	2.7	2.9	2.2	2.8	2.9	2.9
2013	-0.1	0.1	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.6	1.1	0.2	0.2	0.2
2014	-0.1	-0.6	-0.3	-0.5	-0.5	-0.4	-0.5	-0.9	-1.0	-0.5	-0.4	-0.5
2015	1.5	1.1	1.4	1.2	1.1	1.5	1.6	1.4	0.9	1.3	1.3	1.1
2016	0.2	-0.1	0.4	0.1	0.0	0.6	0.7	0.6	0.0	0.3	0.1	0.0
2017	1.8	0.3	0.8	0.4	0.4	0.9	0.9	0.4	0.9	0.8	0.7	0.4
2018	0.6	-0.4	-0.1	-0.4	-0.4	0.0	-0.1	0.4	-0.5	-0.1	-0.1	-0.4
2019	-0.5	-0.6	-0.7	-0.7	-0.8	-0.6	-0.4	0.0	-0.4	-0.5	-0.6	-0.7
2020	-0.8	1.3	1.0	0.4	0.4	0.6	0.8	0.3	-0.4	0.4	0.4	0.7
2021	-2.7	-2.1	-1.8	-2.8	-2.7	-2.7	-2.7	-3.7	-0.9	-2.5	-2.4	-2.5
2022	-1.9	-2.3	-2.6	-2.4	-2.3	-2.3	-2.4	-1.1	-2.1	-2.2	-2.3	-2.3
2023	...	...	...	1.3	1.4	1.3	1.4	1.1	1.5	1.3	1.3	1.3

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

Tabela 5.4: Ocene strukturnega primarnega salda

	IMF (okt. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-1.0	-2.4	-1.8	-2.2	-2.1	-1.8	-2.1	...	-2.5	-2.0	-1.9	-2.3
2002	-1.1	-2.1	-1.3	-1.9	-1.8	-1.2	-1.4	...	-1.1	-1.5	-1.6	-1.9
2003	-0.7	-1.1	-0.2	-0.9	-0.8	0.0	0.0	-1.4	0.0	-0.6	-0.7	-0.9
2004	0.6	-0.9	-0.1	-0.7	-0.6	0.4	0.5	-1.3	0.2	-0.2	-0.3	-0.8
2005	0.4	-1.1	-0.3	-0.9	-0.8	0.4	0.8	-1.0	0.0	-0.3	-0.5	-0.9
2006	-1.2	-2.2	-1.7	-2.1	-1.9	-0.8	-0.4	-1.9	-1.3	-1.5	-1.8	-2.1
2007	-1.3	-2.8	-2.5	-2.7	-2.4	-1.8	-1.5	-2.2	-2.3	-2.2	-2.3	-2.6
2008	-2.8	-4.1	-4.2	-4.1	-3.8	-4.2	-3.9	-2.6	-3.7	-3.7	-3.8	-4.0
2009	-3.1	-3.4	-3.6	-3.5	-3.3	-4.2	-3.8	-2.1	-4.0	-3.4	-3.4	-3.4
2010	-3.4	-2.8	-2.8	-2.8	-2.7	-3.9	-3.7	-3.2	-2.5	-3.1	-2.9	-2.8
2011	-3.9	-2.6	-2.4	-2.5	-2.4	-3.9	-4.0	-2.8	-2.7	-3.0	-2.7	-2.5
2012	-1.1	0.5	0.8	0.6	0.6	-0.9	-1.2	0.3	-0.3	-0.1	0.3	0.6
2013	-0.7	1.1	1.7	1.4	1.3	-0.1	-0.4	0.1	1.3	0.6	1.0	1.3
2014	-0.1	1.2	2.1	1.6	1.6	0.2	-0.2	0.0	1.0	0.8	1.3	1.5
2015	1.3	2.3	3.5	2.8	2.7	1.7	1.3	1.3	1.9	2.1	2.5	2.6
2016	1.3	2.0	3.8	2.7	2.5	2.1	1.9	1.7	1.7	2.2	2.4	2.4
2017	2.6	1.7	4.0	2.5	2.4	2.5	2.3	1.6	2.1	2.4	2.7	2.2
2018	2.7	0.9	3.4	1.7	1.6	1.9	1.7	1.5	1.1	1.8	2.0	1.4
2019	1.8	0.0	2.4	0.6	0.5	1.0	0.9	1.2	0.4	1.0	1.1	0.4
2020	0.9	1.1	3.3	0.9	0.8	1.5	1.7	1.4	-0.1	1.3	1.4	0.9
2021	-2.0	-1.1	1.3	-2.1	-2.2	-1.4	-1.2	-2.6	-1.2	-1.4	-1.2	-1.8
2022	-3.9	-3.5	-1.4	-4.6	-4.5	-3.8	-3.7	-3.8	-3.3	-3.6	-3.6	-4.2
2023	...	...	...	-3.4	-3.2	-2.6	-2.4	-2.9	-1.9	-2.7	-3.3	-3.3

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

Tabela 5.5: Ocene strukturnega primarnega napora

	IMF (okt. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-0.3	-0.8	-0.6	-0.7	-0.7	-0.6	-0.6	...	-0.1	-0.6	-0.6	-0.7
2002	-0.1	0.3	0.5	0.3	0.4	0.6	0.7	...	1.3	0.5	0.3	0.3
2003	0.4	1.0	1.1	1.0	1.0	1.3	1.4	...	1.2	1.0	0.9	1.0
2004	1.4	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.5	0.1	0.2	0.4	0.4	0.2
2005	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	0.1	0.3	0.3	-0.3	-0.1	-0.2	-0.2
2006	-1.6	-1.2	-1.4	-1.2	-1.1	-1.2	-1.2	-0.8	-1.2	-1.2	-1.3	-1.2
2007	-0.1	-0.5	-0.8	-0.6	-0.5	-1.0	-1.1	-0.3	-1.0	-0.7	-0.5	-0.5
2008	-1.6	-1.3	-1.7	-1.4	-1.5	-2.4	-2.4	-0.4	-1.5	-1.6	-1.5	-1.4
2009	-0.3	0.7	0.7	0.6	0.5	0.0	0.1	0.5	-0.2	0.3	0.5	0.6
2010	-0.3	0.6	0.7	0.7	0.6	0.3	0.1	-1.1	1.5	0.3	0.5	0.6
2011	-0.5	0.2	0.4	0.3	0.3	0.0	-0.4	0.4	-0.2	0.1	0.2	0.3
2012	2.7	3.0	3.2	3.1	3.1	3.0	2.9	3.0	2.4	2.9	3.0	3.1
2013	0.4	0.7	0.9	0.8	0.7	0.8	0.7	-0.1	1.6	0.7	0.7	0.7
2014	0.6	0.1	0.4	0.2	0.2	0.3	0.2	-0.2	-0.3	0.2	0.3	0.2
2015	1.4	1.0	1.4	1.2	1.1	1.5	1.6	1.3	0.9	1.3	1.2	1.1
2016	0.0	-0.3	0.2	-0.1	-0.2	0.4	0.5	0.4	-0.2	0.1	-0.1	-0.2
2017	1.3	-0.2	0.2	-0.1	-0.1	0.4	0.4	-0.1	0.4	0.2	0.2	-0.2
2018	0.1	-0.9	-0.6	-0.9	-0.9	-0.6	-0.6	-0.1	-1.0	-0.6	-0.6	-0.9
2019	-0.8	-0.9	-1.0	-1.0	-1.1	-0.9	-0.7	-0.3	-0.7	-0.8	-0.9	-1.0
2020	-0.9	1.2	0.9	0.3	0.3	0.5	0.7	0.2	-0.5	0.3	0.3	0.6
2021	-2.9	-2.3	-2.0	-3.0	-2.9	-2.9	-2.9	-3.9	-1.1	-2.7	-2.6	-2.7
2022	-2.0	-2.4	-2.7	-2.5	-2.4	-2.4	-2.5	-1.2	-2.2	-2.2	-2.4	-2.4
2023	...	...	...	1.2	1.3	1.2	1.3	1.0	1.4	1.2	1.2	1.2

Tabela 5.6: Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in odstopanje od okvira

	IMF	EK	OECD	UMAR	MF	HP	na osnovi	Faktorski	Blanchard-Quah	povprečje	povprečje	povprečje	Okvir
	(okt. 21)	(maj 21)	(maj. 21)	(sep. 21)	(okt. 21)	(okt. 21)	povprečja BDP (okt. 21)	(okt. 21)	(okt. 21)	(okt. 21)	(okt. 21)	(okt. 21)	institucij, ki proizvoda vrzel izračunavajo na podlagi proizvodne funkcije
	max	max	max	max	max	max	max	max	max	max	max	max	
	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	izdatki	
	razlika	razlika	razlika	razlika	razlika	razlika	razlika	razlika	razlika	razlika	razlika	razlika	
izhodiščno leto 2021*													
2022	25.105 -1.000	24.875 -1.230	24.802 -1.303	24.818 -1.287	24.889 -1.216	24.847 -1.258	24.805 -1.300	25.486 -619	24.981 -1.124	24.957 -1.148	24.898 -1.207	24.861 -1.244	26.105
2023	...	...	...	24.806 -1.174	24.911 -1.069	25.067 -913	25.059 -921	25.360 -620	25.318 -662	25.087 -893	24.859 -1.121	24.859 -1.121	25.980
izhodiščno leto 2022*													
2023	...	...	...	26.154 174	26.184 204	26.383 403	26.420 440	26.005 25	26.494 514	26.273 293	26.169 189	26.169 189	25.980

*Vi: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS. Opomba: *V primeru izhodiščnega leta 2021 so izračuni najvišjih mej izdatkov določeni tako, da izhajajo iz predlagane meje okvira za leto 2021, pri čemer v letu 2022 zaradi izjemnih okoliščin strukturno prilaganje ni zahtevano in je maksimalna zahteva ohranjanje nespremenjenega strukturnega salda glede na leto 2021, strukturno prilaganje skladno z veljavnimi fiskalnimi pravili pa je zahtevano šele v letu 2023. V primeru izhodiščnega leta 2022 izhajamo iz projekcij MF oziroma iz Predloga okvira za leto 2022, zahtevano pa je strukturno prilaganje skladno z veljavnimi fiskalnimi pravili.*

Seznam literature

- Cohen-Setton, J., Gornostay, E. in C. Ladreit (2019). Aggregate Effects of Budget Stimulus: Evidence from the Large Fiscal Expansions Database. Working Paper 19-12. Peterson Institute for International Economics. Washington D.C.
- ECB (2020). The impact of the recent spike in uncertainty on economic activity in the euro area. Economic Bulletin. Issue 6/2020. European Central Bank. Frankfurt.
- Evropska komisija (2019). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019 Edition. European Commission. Brussels.
- Evropska komisija (2021). Usklajevanje ekonomskih politik v letu 2021: premagovanje COVID-19, podpora okrevanju in posodobitev našega gospodarstva. Junij. Evropska komisija. Razpoložljivo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0500&from=EN>.
- Fiskalni svet (2021a). Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020. Junij. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/06/Ocena_T-1_za_2020.pdf.
- Fiskalni svet (2021b). Dolg sektorja država v Sloveniji: značilnosti, srednjeročna vzdržnost in dolgoročne simulacije.
- IMF (2021a). World Economic Outlook. October 2021. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IMF (2021b). Strengthening the Credibility of Public Finances. Chapter 2. Fiscal Monitor, October 2021. International Monetary Fund. Washington D.C.
- Manganelli, S. in G. Wolswijk (2007). Market discipline, financial integration and fiscal rules: what drives spreads in the euro area government bond market? Working paper no. 745. European Central Bank. Frankfurt
- Ministrstvo za finance (2019). Priročnik za pripravo projekcij prihodkov sektorja država. Ministrstvo za finance. Razpoložljivo na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Prirocnik-za-napovedovanje-prihodkov-2019.pdf>
- Ministrstvo za finance (2020). Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2019.
- UMAR (2021a). Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2021. September. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Razpoložljivo na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2021/JNGG_2021_splet.pdf
- UMAR (2021b). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2021. Marec. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Razpoložljivo na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2021/Pomladanska_napoved_2021-splet_01.pdf