



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

# **Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2021**

Junij 2022



## KAZALO:

<b>Povzetek</b>	<b>5</b>
<b>Zakonodajna podlaga</b>	<b>7</b>
<b>1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2021</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka)</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Dolg sektorja država</b>	<b>15</b>
<b>2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2021</b>	<b>17</b>
<b>Priloga 3.1 Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2021</b>	<b>21</b>
<b>Seznam literature</b>	<b>25</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 1.1	Prispevki k nominalni rasti BDP	8
Slika 1.2	Napovedi realne rasti BDP za 2021	8
Slika 1.3	Ocene proizvodne vrzeli za 2021 po dokumentih	9
Slika 1.4	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2009-2010 in 2020-2021	9
Slika 1.5	Saldo bilance sektorja država	10
Slika 1.6	Dejavniki spremembe nominalnega salda sektorja država	10
Slika 1.7	Prihodki sektorja država	10
Slika 1.8	Izdatki sektorja država	10
Slika 1.9	Sprememba salda sektorja država 2021/2019	11
Slika 1.10	Obseg začasnih ukrepov za blaženje posledic epidemije v 2020 in 2021 po oceni EK	11
Slika 1.11	Saldo državnega proračuna	12
Slika 1.12	Razlika med realizacijo in oceno realizacije proračuna za 2021	12
Slika 1.13	Saldo bilance proračunov občin	14
Slika 1.14	Prihodki in odhodki proračunov občin	14
Slika 1.15	Pokojnine	14
Slika 1.16	ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna	14
Slika 1.17	Saldo ZZSZ	14
Slika 1.18	Prihodki in odhodki ZZSZ	14
Slika 1.19	Dolg sektorja država	16
Slika 1.20	Sprememba javnega dolga	16
Slika 1.21	Harmonizirana dolgoročna obrestna mera in implicitna obrestna mera javnega dolga	16
Slika 1.22	Struktura imetnikov dolžniških vrednostnih papirjev države	16
Slika 2.1	Naravnost fiskalne politike po različnih ocenah proizvodne vrzeli	17
Slika 2.2	Kazalnik naravnosti fiskalne politike po izračunu EK	17
Slika 2.3	Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država	19
Slika 2.4	"Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial	19
Slika 3.1	Razpoložljive napovedi za leto 2021 ob pripravi proračunskih dokumentov	22
Slika 3.2	Spremembe napovedi za 2021 – bruto investicije v osnovna sredstva	22
Slika 3.3	Spremembe napovedi za 2021 – zasebna potrošnja	22
Slika 3.4	Spremembe napovedi za 2021 – sredstva za zaposlene	22
Slika 3.5	Spremembe napovedi za 2021 – bruto plače na zaposlenega	22
Slika 3.6	Spremembe napovedi za 2021 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek	22
Slika 3.7	Spremembe napovedi za 2021 – davki skupaj	23
Slika 3.8	Spremembe napovedi za 2021 – davki na proizvodnjo in uvoz	23
Slika 3.9	Spremembe napovedi za 2021 – tekoči davki na dohodke in premoženje	23
Slika 3.10	Spremembe napovedi za 2021 – prispevki za socialno varnost	23
Slika 3.11	Spremembe napovedi za 2021 – prihodki od lastnine	23
Slika 3.12	Spremembe napovedi za 2021 – ostali prihodki	23
Slika 3.13	Spremembe napovedi za 2021 – izdatki za sredstva za zaposlene	24
Slika 3.14	Spremembe napovedi za 2021 – socialna nadomestila	24
Slika 3.15	Spremembe napovedi za 2021 – vmesna potrošnja	24
Slika 3.16	Spremembe napovedi za 2021 – izdatki za obresti	24
Slika 3.17	Spremembe napovedi za 2021 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva	24
Slika 3.18	Spremembe napovedi za 2021 – subvencije	24

**KAZALO TABEL:**

Tabela 1.1	Učinek COVID ukrepov na realizacijo državnega proračuna	13
Tabela 2.1	Okviri za pripravo proračunov sektorja država za leto 2021 in realizacija	18
Tabela 2.2	Odstopanje dejanskih izdatkov sektorja država od naknadne ocene največjega dovoljenega obsega izdatkov na osnovi različnih ocen proizvodne vrzeli	19

## POVZETEK

Javnofinančna gibanja je tudi v lanskem letu odločilno zaznamovala epidemija. Obseg ukrepov za omilitve njenih posledic je bil znova izdaten, a se je predvsem zaradi izrazitega odboja gospodarske aktivnosti in s tem ciklično pogojene visoke rasti prihodkov primanjkljaj sektorja država znižal. Fiskalna politika je bila kljub temu po zadnjih razpoložljivih ocenah cikličnega položaja gospodarstva, ki so v trenutnih razmerah sicer bolj negotove kot običajno, naravnana prociklično ekspanzivno. To je izhajalo deloma iz povečane investicijske aktivnosti, deloma pa tudi iz povečanja preostalega dela javne porabe, ki z epidemijo ni bil povezan. Rast investicijske aktivnosti je bila sicer pričakovano manjša od proračunskih načrtov, povečanje pa je bilo v enaki meri financirano z evropskimi in domačimi sredstvi. Preostali del javnih izdatkov, ki poleg investicij ne vključuje še izdatkov za obresti ter enkratnih izdatkov, vključno z izdatki za COVID ukrepe, se je lani povečal najbolj po letu 2008 in znatno presegel ocene rasti gospodarskega potenciala. Kljub siceršnjemu znižanju primanjkljaja se je tako pomemben del nepričakovano visoke rasti prihodkov prelil tudi v večjo t. i. tekočo porabo, ki je bila v mnogih pogledih strukturne oziroma trajne narave. Poleg tega so bili ob koncu lanskega leta sprejeti številni novi diskrecijski ukrepi, ki prihodnji manevrski prostor fiskalne politike še dodatno omejujejo.

Gospodarska aktivnost se je po padcu v letu 2020 lani občutno povečala in presegla predkrizno raven, rast pa je bila med večjimi v EU. Visoka rast je bila predvsem posledica prilagoditve poslovnih subjektov in gospodinjstev epidemičnim razmeram. H gospodarskemu okrevanju so prispevali tudi ukrepi države, tako neposredno preko krepitve investicijske aktivnosti kot tudi posredno preko ukrepov, ki so prispevali k povečanju razpoložljivega dohodka in s tem k rasti zasebne potrošnje. Gospodarska rast je presegla vse razpoložljive napovedi predvsem zaradi ugodnih gibanj ob koncu leta, ko so bili omejitveni ukrepi v nasprotju s predpostavkami napovedi kljub poslabšanju epidemičnih razmer milejši kot ob predhodnih izbruhih.

Skupni primanjkljaj sektorja država se je lani znižal na -5,2 % BDP, brez upoštevanja učinka izdatkov za COVID ukrepe pa je znašal -0,7 % BDP. Zmanjšanje je bilo predvsem posledica visoke rasti prihodkov, zlasti davčnih in od socialnih prispevkov v povezavi z rastjo domačega povpraševanja in izboljšanja razmer na trgu dela. Po drugi strani se je rast izdatkov, ki ni bila povezana z epidemijo, lani še dodatno okrepila. To je bilo le deloma povezano z višjo investicijsko aktivnostjo države, deloma pa je izhajalo iz izdatne krepitve rasti ostale javne porabe. Poslabšanje salda javnih financ v času epidemije je bilo tako skupaj kot tudi v primeru izločitve učinka izdatkov za COVID ukrepe med večjimi v državah EU.

Bruto dolg sektorja država se je lani zmanjšal na 74,4 % BDP in je tako še za okoli 10 o. t. BDP presegal predkrizno raven. Znižanje deleža je bilo v največji meri posledica gospodarske rasti, ki je več kot kompenzirala nadaljnje poslabšanje primarne bilance. Zadolževanje je tudi lani potekalo v ugodnih razmerah na finančnih trgih, kar je bila predvsem posledica ekspanzivne politike ECB. Delež centralne banke med imetniki dolžniških papirjev države se je zaradi v času epidemije uvedenega programa odkupa državnih obveznic lani nadalje povečal na že skoraj 40 %.

Zaradi epidemije so bile skladno z zakonodajo tudi lani uveljavljene izjemne okoliščine. To zlasti zaradi povečane negotovosti pri izračunu ključnih vhodnih spremenljivk pomeni, da Fiskalni svet predhodne in naknadne kvantitativne ocene spoštovanja fiskalnih pravil podaja le indikativno in večji poudarek podobno kot Evropska komisija daje kvalitativni oceni. Kljub uveljavljenim izjemnim okoliščinam mora Fiskalni svet na podlagi domače zakonodaje ugotoviti, ali je dejanski obseg izdatkov sektorja država ustrezal zadnjemu veljavnemu največjemu dovoljenemu obsegu, določenemu s spremembo okvira na podlagi 13. člena Zakona o fiskalnem pravilu. Okvir za najvišjo dovoljeno raven izdatkov sektorja država je bil med novembrom 2020 in septembrom 2021 povišan trikrat, in to za 900 mio EUR. Realizirana raven izdatkov je bila nižja od zadnje z odlokom določene najvišje ravni, naknadna ocena na osnovi zadnjih znanih ocen proizvodne vrzeli pa kaže, da je bila realizacija nekoliko višja od trenutnih ocen najvišje dovoljene ravni izdatkov.

## Zakonodajna podlaga

Fiskalni svet (v nadaljevanju: FS) je na podlagi 4. točke drugega odstavka in 3. točke tretjega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP) zavezan podati oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili do 30. junija tekočega leta za preteklo leto. Statistični urad Republike Slovenije je 31. 3. 2022 objavil podatke po metodologiji ESA o *Temeljnih agregatih sektorja država 2018–2021*.<sup>1</sup> Poleg tega je FS od Ministrstva za finance pridobil podatke o realizaciji konsolidirane bilance javnega financiranja in posameznih štirih blagajn javnega financiranja po metodologiji denarnega toka.<sup>2</sup>

FS je na zaprosilo vlade 16. 10. 2020 ocenil, da sta po takrat znanih informacijah izpolnjena oba pogoja, ki po 12. členu ZFisP omogočata uveljavitev izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ tudi v letu 2021.<sup>3</sup> Obseg dopustnega odstopanja od doseganja srednjeročne uravnoteženosti na podlagi 13. člena ZFisP predlaga vlada s predlogom za spremembo okvira, ki ga določi državni zbor. Državni zbor je sprejel tri spremembe okvira, ki zajemajo leto 2021,<sup>4</sup> in sicer novembra 2020,<sup>5</sup> aprila 2021<sup>6</sup> in septembra 2021<sup>7</sup>. FS spremembe okvira na podlagi 13. člena ZFisP ocenjuje na podlagi 8. točke drugega odstavka ter 5. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP.

Čeprav zakonodaja za obdobje, v katerem so v veljavi izjemne okoliščine, izrecno ne predpisuje načina naknadnega ocenjevanja skladnosti izvršenih proračunov s fiskalnimi pravili, morajo biti v povezavi s 6. in 13. členom ZFisP izdatki sektorja država skladni s sprejetimi okviri za pripravo proračunov. FS v tej oceni zlasti preverja, ali je bil realizirani del izdatkov, povezan s stanjem gospodarskega cikla, ki ne vključuje izdatkov, ki se neposredno nanašajo na odpravljanje posledic epidemije, skladen z zadnjim sprejetim okvirom in z naknadno oceno maksimalno dovoljenega obsega izdatkov sektorja država. Slednje naredi skladno s formulo iz 3. člena ZFisP, pri kateri obseg izdatkov, ki se nanašajo neposredno na odpravljanje posledic epidemije obravnava kot enkratne izdatke. Ob tem to kvantitativno oceno za obdobje uveljavljenih izjemnih okoliščin zaradi povečane negotovosti pri izračunu vhodnih parametrov opravi le indikativno. Slednje velja tudi za ocenjevanje na podlagi 15. člena ZFisP, po katerem FS ocenjuje izpolnjevanje pravil, ki izhajajo iz Pakta stabilnosti in rasti (PSR).

<sup>1</sup> SURS (2022).

<sup>2</sup> Razpoložljivo na <https://www.gov.si/teme/fiskalna-in-javnofinancna-politika/>.

<sup>3</sup> FS (2020b).

<sup>4</sup> Prvi okvir, ki je vključeval leto 2021, je bil sprejet aprila 2019 (UL RS, 2019).

<sup>5</sup> UL RS (2020).

<sup>6</sup> UL RS (2021a).

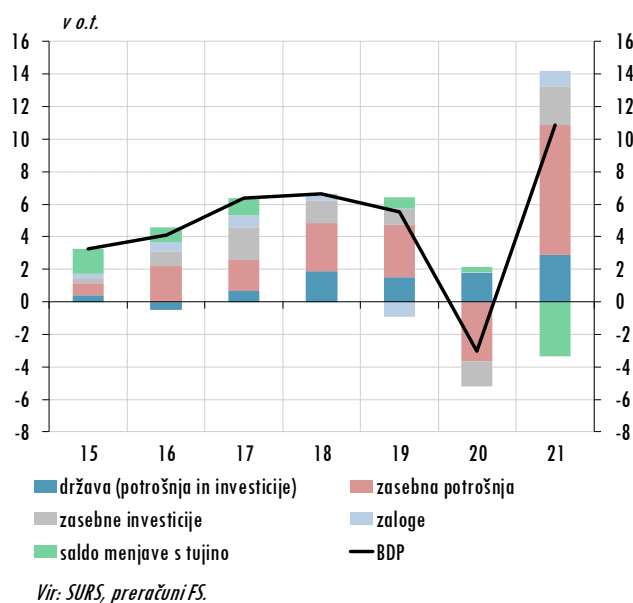
<sup>7</sup> UL RS (2021b).

## 1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2021

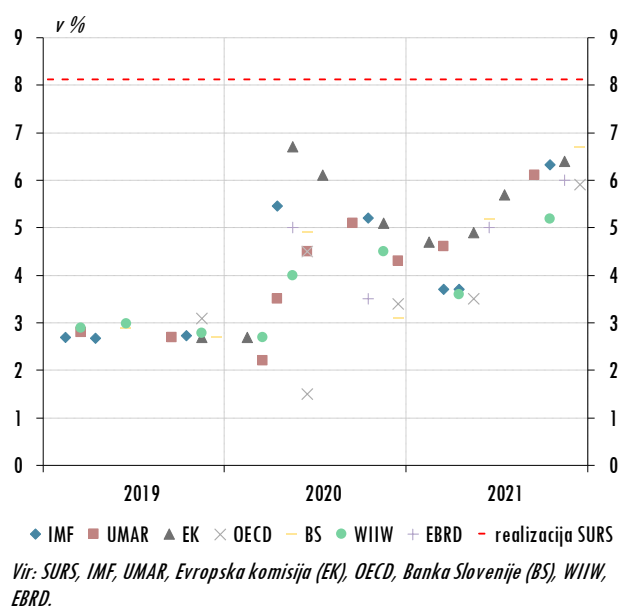
### 1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva

**Močan odboj gospodarske aktivnosti v 2021, ki je presegel napovedi, je izviral zlasti iz povečanega zasebnega povpraševanja.** BDP se je v letu 2021 realno povečal za 8,1 %, nominalno pa za 10,9 %. Gospodarska rast je presegla napovedi predvsem zaradi ugodnih gibanj ob koncu leta, ko so bili v nasprotju s predpostavkami napovedi omejitveni ukrepi kljub poslabšanju epidemičnih razmer milejši kot ob predhodnih izbruhih. Raven BDP je tako zatem, ko je bila četrletna raven iz zadnjega četrletja 2019 presežena že v sredini leta 2021, tudi v povprečju leta presegla raven iz leta 2019 (za 3,6 %). Tako gospodarska rast kot preseganje predkrizne ravni gospodarske aktivnosti sta bila v povprečju lanskega leta med večjimi v državah EU in tudi večja od povprečja EU-27.<sup>8</sup> Visoka rast v lanskem letu je bila predvsem posledica nadaljnjega prilagajanja poslovnih subjektov in gospodinjstev epidemičnim razmeram, kar je tudi ob vnovičnih zaostritvah epidemije omogočalo razmeroma nemoteno delovanje številnih dejavnosti, ki so bile ob izbruhu v 2020 sicer najbolj prizadete. K hitremu gospodarskemu okrevanju so prispevali tudi ukrepi države, tako neposredno preko krepitev investicijske aktivnosti kot tudi posredno preko ukrepov, ki so prispevali k ohranjanju oziroma povečanju razpoložljivega dohodka in s tem rasti zasebne potrošnje. Slednja se je tako po globokem padcu v letu 2020 lani povečala najbolj doslej in je največ prispevala k rasti BDP. Povečanje investicijske aktivnosti je bilo zlasti posledica večjih investicij v opremo in stroje, medtem ko je gradbena aktivnost stagnirala. Ob okrevanju tujega povpraševanja in kljub številnim težavam v dobaviteljskih verigah je bil razmeroma močan lani tudi odboj zunanje menjave, a je bil prispevek salda menjave s tujino h gospodarski rasti negativen ob hitrejšem okrevanju uvoza od izvoza, ki je bilo posledica občutnega okrevanja domačega povpraševanja. Tako se je presežek tekočega računa bilance lani vidno zmanjšal, kar je bilo poleg sicer prevladujočega količinskega učinka tudi posledica poslabšanja pogojev menjave. Hitro okrevanje gospodarstva pa je ob povišanju cen energentov prispevalo tudi k znatni pospešitvi inflacije, ki je bila v povprečju leta najvišja v zadnjem desetletju.

Slika 1.1: Prispevki k nominalni rasti BDP



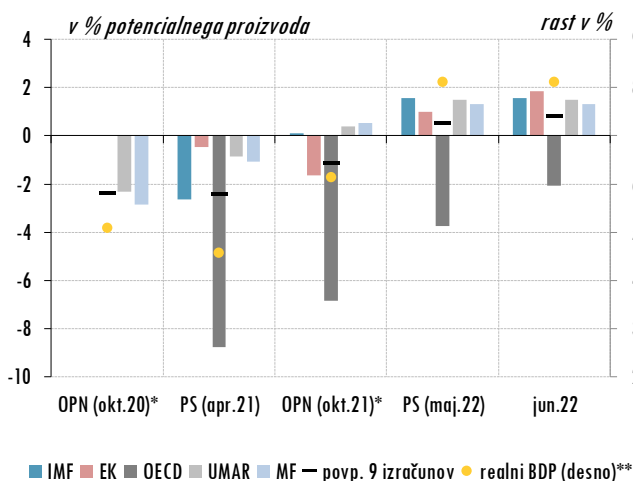
Slika 1.2: Napovedi realne rasti BDP za 2021



<sup>8</sup> V povprečju EU-27 se je lani realni BDP povečal za 5,3 %, v povprečju leta pa je raven gospodarske aktivnosti zaostajala za predkrizno iz leta 2019 za 0,9 %.

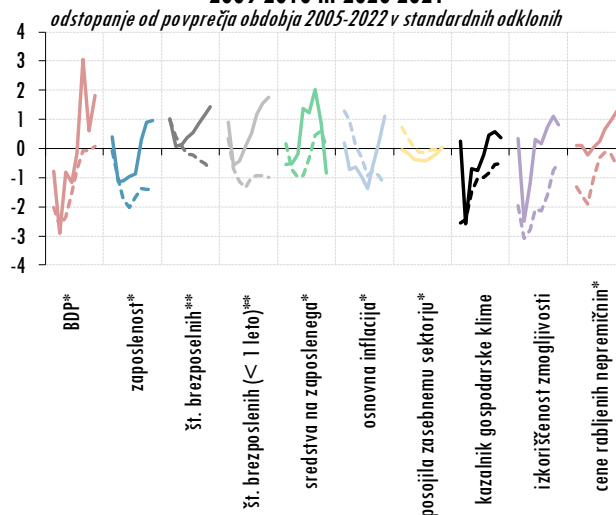


Slika 1.3: Ocene proizvodne vrzeli za 2021 po dokumentih



Vir: SURS, EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS, glej opombo pod Tabelo 2.2.  
 \* Ob pripravi ocene niso bile razpoložljive ažurne ocene IMF, EK in OECD.  
 \*\* napoved UMAR/realizacija SURS.

Slika 1.4: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2009-2010 in 2020-2021



Opombe: \* medletne stopnje rasti, \*\* obrnjene vrednosti. Podatki za 2009-2010 so prikazani s črtkano črto, podatki za 2020-2021 s polno črto.  
 Vir: SURS, ECB, Eurstat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS.

**FS na podlagi različnih trenutno razpoložljivih ocen proizvodne vrzeli in pregleda širšega nabora kazalnikov za določitev cikličnega stanja gospodarstva ocenjuje, da je bila raven BDP v letu 2021 višja od ravni potencialnega proizvoda.** Ocene proizvodne vrzeli se zaradi različnih metodologij in razlik v vhodnih podatkih med seboj razlikujejo, poleg tega se lahko s časom oziroma predvsem ob večjem šoku občutno spreminjajo, saj so občutljive na večje spremembe napovedi gospodarskih gibanj (glej Slika 1.3). Ocene cikličnega položaja gospodarstva so zaradi obsežnosti in heterogenega vpliva tokratne krize na gospodarske dejavnosti, predvsem pa njenih morebitnih dolgoročnih posledic, dodatno negotove.<sup>9</sup> To ponazarja tudi izredno velik razpon različnih ocen proizvodne vrzeli za leto 2021, ki ob zadnjih razpoložljivih ocenah znaša med -2,1 % in 3,0 %.<sup>10</sup> Ostali kazalniki, ki jih FS spremlja za določanje cikličnega položaja gospodarstva, kažejo, da je bilo negativno odstopanje od dolgoletnega povprečja pri veliki večini kazalnikov v letu 2020 podobno kot ob finančni krizi pred desetletjem, a je bilo hkrati njihovo okrevanje v letu 2021 po začetnem šoku znatno hitrejše.

## 1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)

**Tudi lani je bil primanjkljaj sektorja država predvsem posledica epidemije, njegovo znižanje glede na leto prej pa je bilo v največji meri posledica gospodarskega okrevanja.** Primanjkljaj je znašal -2.705 mio EUR oziroma -5,2 % BDP, kar je bilo okoli 1 mrd EUR manj od projekcij v Osnutku proračunskega načrta 2022 (v nadaljevanju: OPN22).<sup>11</sup> Izdatki za omejitev posledic epidemije po ESA metodologiji<sup>12</sup> so po podatkih SURS znašali 2.349 mio EUR oziroma 4,5 % BDP in so bili za okoli 280 mio EUR večji kot v OPN22. FS skladno z zakonodajo<sup>13</sup> od začetka epidemije opozarja, da javnofinančna gibanja, ki niso neposredno povezana z ukrepi za blaženje posledic epidemije, ne

<sup>9</sup> Za analizo negotovosti ocen proizvodne vrzeli ob tokratni krizi v Sloveniji glej Okvir 1.1 v Fiskalni svet (2020b).

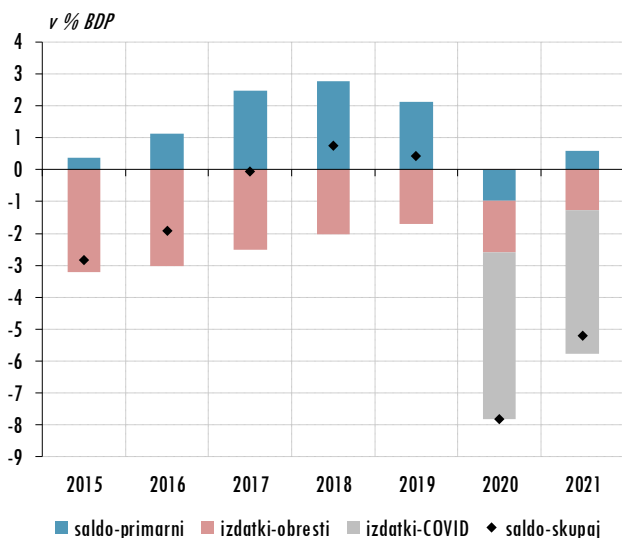
<sup>10</sup> Ob tem je potrebno omeniti, da ocena proizvodne vrzeli s strani OECD že dlje časa odstopa občutno navzdol od vseh ostalih ocen, ki jih uporablja FS.

<sup>11</sup> Pripravljen je bil oktobra 2021 (Vlada RS, 2021).

<sup>12</sup> Gre za mednarodno primerljivo metodologijo, ki se skladno z ZFisP uporablja tudi pri pripravi ocen spoštovanja fiskalnih pravil in temelji na obračunskem pristopu. To pomeni, da je transakcija zabeležena takrat, ko je obveznost oziroma terjatev nastala. Ocena neposrednega učinka se razlikuje od ocene Fiskalnega sveta ob pripravi rednih mesečnih informacij (glej <http://www.fs-rs.si/publikacije/mesecna-informacija/>), ki temeljijo na bilanci državnega proračuna na osnovi metodologije denarnega toka. Slednje pomeni, da je transakcija zabeležena takrat, ko je bila izvršena.

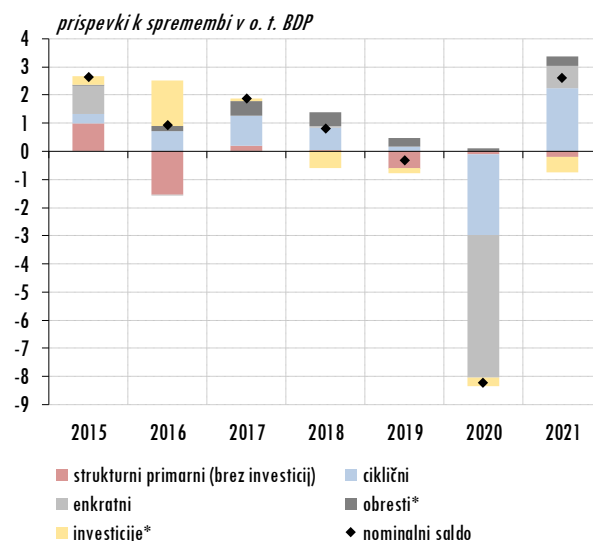
<sup>13</sup> Po prvem odstavku 12. člena ZFisP se od srednjeročne uravnoteženosti lahko odstopi pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti.

Slika 1.5: Saldo bilance sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.6: Dejavniki spremembe nominalnega salda sektorja država

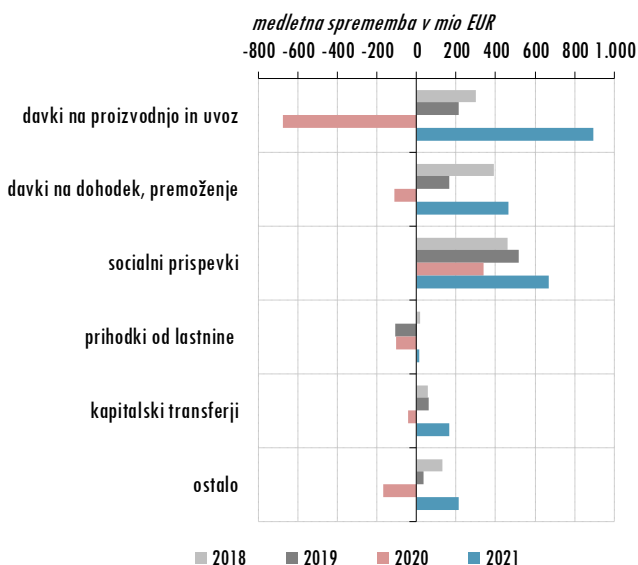


Vir: SURS, preračuni FS. \*Pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

smemo ogrozati srednjeročne uravnoteženosti oziroma vzdržnosti javnih financ. Skladno s to usmeritvijo dajemo v času izjemnih okoliščin pri ocenah poudarek gibanjem brez vpliva neposrednega učinka ukrepov, povezanih z epidemijo. Tako je primanjkljaj brez učinka izdatkov za COVID ukrepe lani znašal -356 mio EUR oziroma -0,7 % BDP. To je precej manj kot leto prej (-1.212 mio EUR) in od projekcij v OPN22 (-1.684 mio EUR). Lansko izboljšanje bilance, ki ne upošteva neposrednega učinka izdatkov za COVID ukrepe, je bilo v prevladujoči meri posledica okrevanja gospodarske aktivnosti in posledično visoke rasti prihodkov.

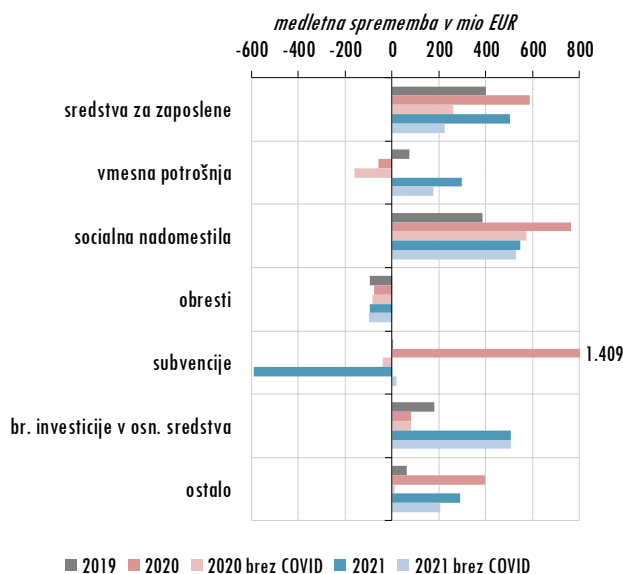
**Prihodki so se lani povečali (11,9 %) še nekoliko bolj od nominalnega BDP in so tudi znatno presegli predkrizno raven.** Rast je bila v največji meri posledica višjih prihodkov od davkov in socialnih prispevkov, ki so bili od ravni iz predkriznega leta 2019 višji za 8,7 %. Visoka rast je bila povezana z občutnim odbojem domače potrošnje in hitrim izboljšanjem razmer na trgu dela, pri

Slika 1.7: Prihodki sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 1.8: Izdatki sektorja država



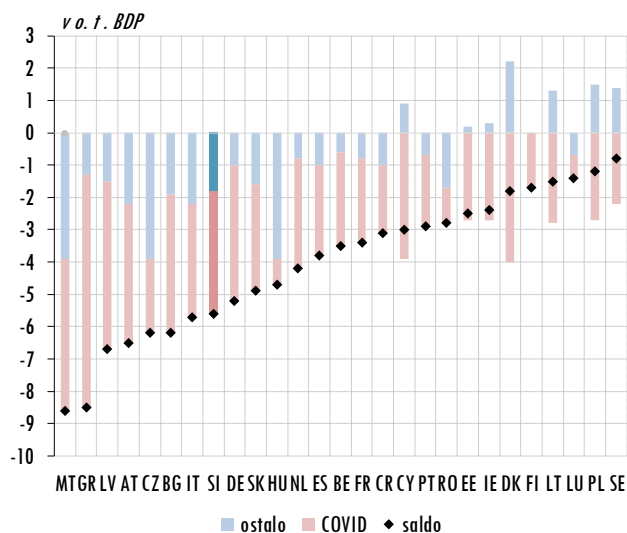
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

prihodkih od davka na dohodek posameznikov in gospodinjstev pa v pomembni meri tudi zaradi obsežnih izplačil dodatkov zaposlenim v javnem sektorju v okviru ukrepov za omilitev posledic epidemije.<sup>14</sup> Po padcu v letu 2020 so lani okrevali tudi ostali javnofinančni prihodki, a je bil njihov prispevek k skupni rasti precej manjši od zgoraj omenjenih kategorij. So se pa lani ob zaključevanju pretekle finančne perspektive za več kot polovico glede na leto prej povečali prihodki sektorja država iz EU proračuna, a so k skupni rasti prihodkov prispevali le 0,8 o. t.

**Izdatki so se lani povečali za 6,1 %, rast brez učinka izdatkov za COVID pa je znašala 7,3 %.** Obseg izdatkov sektorja država po metodologiji ESA za COVID ukrepe v višini 2.349 mio EUR je bil po oceni SURS lani le nekoliko manjši kot v 2020 in je predstavljal 4,5 % BDP.<sup>15</sup> Rast izdatkov brez upoštevanja izdatkov za COVID ukrepe pa ni bila le posledica okrepljene investicijske aktivnosti, ampak tudi povečanja preostale porabe, predvsem na področju socialnih nadomestil. Rast t. i. »očičenih« izdatkov, ki poleg COVID ukrepov ne vključujejo izdatkov za obresti, investicije, kapitalske transfere in enkratnih izdatkov, je bila s tem najvišja po letu 2008.

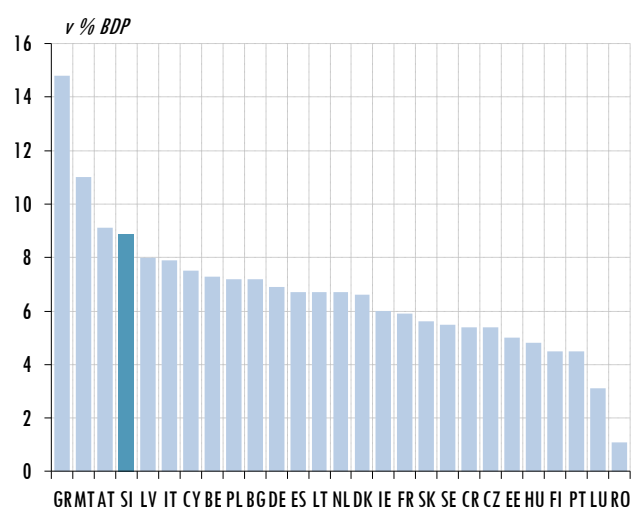
**V povprečju EU sta bila lani tako primanjkljaj kot poslabšanje salda glede na predkrizno leto 2019 manjša kot v Sloveniji.** Primanjkljaj na ravni povprečja EU-27 se je zmanjšal s -6,8 % BDP na -4,7 % BDP lani, njegovo poslabšanje glede na leto 2019 pa je znašalo -4,1 o. t. BDP. Saldo sektorja država v Sloveniji se je v zadnjih dveh letih poslabšal za 5,6 % BDP, kar je osmo največje poslabšanje med državami članicami. Poslabšanje je bilo tako v Sloveniji kot na ravni povprečja EU v prevladujoči meri posledica ukrepov za omilitev posledic epidemije. Ti so na osnovi ocen Evropske komisije v zadnjih dveh letih v Sloveniji znašali 8,9 % BDP, kar je četrti največji obseg ukrepov med državami članicami.<sup>16</sup> Poslabšanje stanja javnih financ v 2021 glede na predkrizno raven pa je bilo tudi ob izločitvi učinka začasnih ukrepov za blaženje posledic epidemije v Sloveniji med največjimi v EU (sedmo največje).

Slika 1.9: Sprememba salda sektorja država 2021/2019



Vir: Eurostat, EK, preračuni FS.

Slika 1.10: Obseg začasnih ukrepov za blaženje posledic epidemije v 2020 in 2021 po oceni EK



Vir: EK.

<sup>14</sup> Več o problematiki dodatkov v javnem sektorju v času epidemije glej Okvir 2.3 v Fiskalni svet (2021d).

<sup>15</sup> Zaradi metodoloških razlik se ta ocena razlikuje od obsega izdatkov državnega proračuna za COVID ukrepe, ki je po podatkih Ministrstva za finance lani znašal 2.788 mio EUR. Razlikuje pa se tudi od ocene Ministrstva za finance za sektor država v Programu stabilnosti 2022 (4,6 % BDP) in EK (3,8 % BDP). Razlike v ocenah po metodologiji ESA bodo zaradi velikega števila ukrepov in njihove različne obravnave verjetno vztrajale še nekaj časa.

<sup>16</sup> Tudi ocena Evropske komisije glede velikosti učinka COVID se nekoliko razlikuje od ocen SURS in MF zaradi različne obravnave posameznih ukrepov. Glede na to, da je Evropska komisija ukrepe v vseh državah ovrednotila po enakih kriterijih v tej primerjavi uporabljamo njeno oceno.

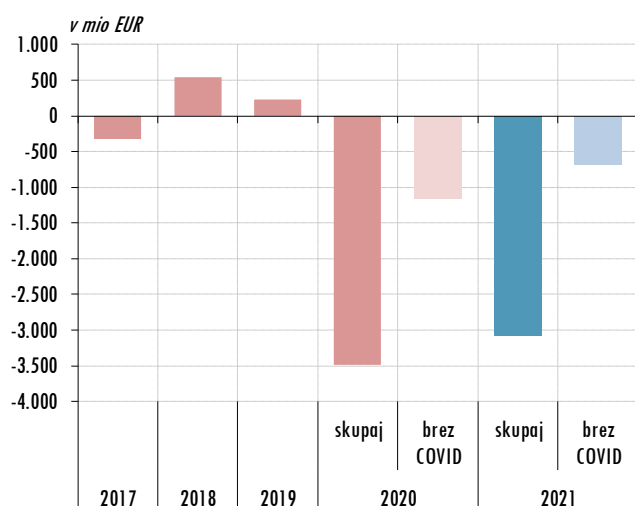
### 1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka)

**Primanjkljaj državnega proračuna je po končnih podatkih v letu 2021 znašal -3.080 mio EUR, brez neposrednega učinka COVID ukrepov pa -689 mio EUR.** V obeh primerjavah je bil manjši kot v letu 2020, kar je bila predvsem posledica rasti prihodkov ob okrevanju gospodarske aktivnosti. Skladno s pričakovanji FS je bil manjši (za 878 mio EUR) od ocene realizacije za leto 2021 iz septembra, ki je služila kot osnova za pripravo proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023.<sup>17</sup>

**Prihodki so bili lani za 23,1 % večji kot v 2020 in za 146 mio EUR večji kot v oceni realizacije, ki jo je Ministrstvo za finance pripravilo septembra lani.** Rast je bila posledica učinka nizke osnove, saj so ob začetku epidemije v 2020 prihodki občutno upadli, razmeroma hitrega okrevanja gospodarske aktivnosti v 2021 in nekaterih enkratnih dejavnikov. K povečanju so v pretežni meri prispevali višji davčni prihodki, ki so bili za 6,5 % večji kot v predkriznem letu 2019. Nedavčni prihodki so bili za okoli petino večji kot leto prej predvsem zaradi podeljene koncesije za mobilno omrežje in izrednih prihodkov, povezanih z zadolževanjem. Prihodki iz evropskih sredstev so bili večji za okoli 30 %, in sicer tako zaradi večjih kohezijskih sredstev ob zaključevanju večletne perspektive kot tudi zaradi predplačil sredstev v okviru NOO. Kljub povečanju porabe evropskih sredstev je njihova realizacija zaostala za oceno iz septembra 2021 (za 270 mio EUR) in še bolj za projekcijami proračuna iz oktobra 2020 (za 684 mio EUR).

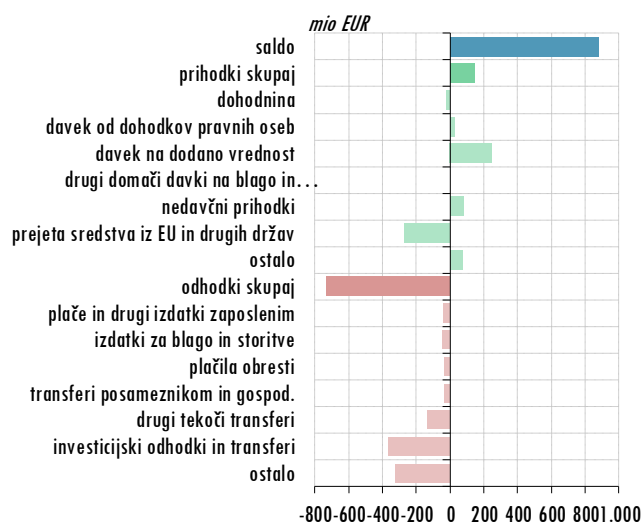
**Odhodki so bili lani za 13,4 % višji kot v letu 2020, brez upoštevanja učinka COVID ukrepov pa so bili za 8,6 % višji, kar je občutno več od dolgoletne povprečne rasti.** Rast odhodkov je bila višja le v letih 2008 (v razmerah visoke konjunktore) in 2009 (ob protikriznem ukrepanju). Kljub visoki rasti so odhodki zaostali za septembrsko oceno realizacije (za 732 mio EUR). Skoraj polovica skupne rasti odhodkov je bila posledica višjih stroškov dela, ki vključujejo tudi transferje v javne zavode za ta namen. Stroški dela so bili namreč medletno višji za 22,0 %, kar je predvsem posledica izplačil dodatkov, čeprav je tudi brez upoštevanja COVID dodatkov rast skupnih stroškov dela znašala razmeroma visokih 5,5 %. Okoli tretjino je k skupni rasti odhodkov prispeval višji obseg transferjev posameznikom in gospodinjstvom, kar je bila v pretežni meri posledica velikega obsega COVID

Slika 1.11: Saldo državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.12: Razlika med realizacijo in oceno realizacije proračuna za 2021



Vir: MF, realizacija proračuna in Ocena realizacije za 2021 (sep. 21).

<sup>17</sup> Fiskalni svet (2021 d).

Tabela 1.1: Učinek COVID ukrepov na realizacijo državnega proračuna

	2020		2021		brez COVID	
	v mio EUR		v mio EUR		2021/2020	
	COVID	brez COVID	COVID	brez COVID	v mio EUR	v %
<b>Prihodki</b>	<b>-324</b>	<b>9.402</b>	<b>397</b>	<b>10.776</b>	<b>1.375</b>	<b>14,6</b>
DDV	-118	3.646	21	4.209	563	15,4
Trošarine	-56	1.370	48	1.422	52	3,8
Dohodnina	-27	1.191	70	1.444	253	21,2
DDPO	-173	946	154	961	15	1,6
EU sredstva <sup>1</sup>	74	651	121	826	176	27,0
Nedavčni	0	672	0	817	145	21,5
Drugi prihodki	-24	925	-17	1.097	172	18,6
<b>Odhodki</b>	<b>2.005</b>	<b>10.559</b>	<b>2.788</b>	<b>11.466</b>	<b>906</b>	<b>8,6</b>
Stroški dela skupaj	196	3.252	777	3.432	180	5,5
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	384	1.582	1.007	1.525	-57	-3,6
Izdatki za blago in storitve	166	1.143	266	1.258	114	10,0
Investicije	22	889	59	1.179	290	32,6
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	135	1.268	1	1.349	81	6,4
Subvencije	965	433	414	401	-32	-7,3
Obresti	0	772	0	727	-45	-5,8
Plačila sredstev v Proračun EU	0	526	0	629	103	19,5
Drugi odhodki	136	694	265	966	272	39,2
<b>Saldo</b>	<b>-2.329</b>	<b>-1.158</b>	<b>-2.391</b>	<b>-689</b>	<b>468</b>	

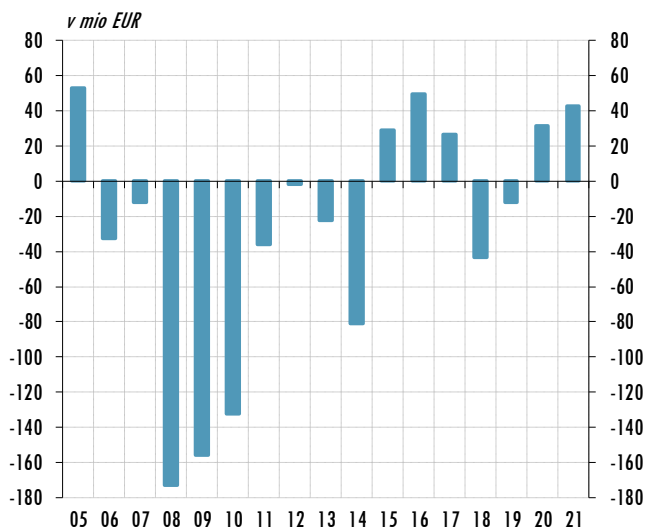
Vir: MF, FURS, ocena in preračuni FS. Opomba: <sup>1</sup>Prihodke iz EU sredstev za financiranje COVID odhodkov pri vplivu na saldo nevtraliziramo, tako da jih privzamemo kot večje prihodke iz EU sredstev.

ukrepov na tej postavki. Odhodki za investicije so se po stagnaciji v 2020 lani povečali za 35,9 %, a kljub razmeroma visoki realizaciji občutno zaostali za načrti. Dejanska realizacija je bila namreč za 736 mio EUR nižja od projekcij v proračunu za leto 2021, sprejetem oktobra 2020, in za okoli 320 mio EUR od ocene realizacije za leto 2021, ki jo je Ministrstvo za finance pripravilo septembra lani. Razmeroma visoka je bila tudi rast izdatkov za blago in storitve ter plačil v proračun EU, medtem ko so bili odhodki za obresti, subvencije in transfere v sklade socialnega zavarovanja manjši kot leto prej.

**Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so lani znašali 2.788 mio EUR, kar je za okoli 800 mio EUR več kot v letu prej.** Največji del so predstavljali dodatki zaposlenim, okoli 820 mio EUR, kar je štirikrat več kot leto prej. Za ukrepe za ohranjanje delovnih mest je bilo izplačanih okoli 630 mio EUR, kar je skoraj za polovico manj kot v 2020. To je bilo deloma posledica krajšega obdobja omejevanja opravljanja dejavnosti, deloma pa tudi razmeroma hitrega gospodarskega okrevanja. Več kot v letu 2020 je bilo tudi odhodkov za obvladovanje epidemije (cepljenje, testiranje, zaščitna oprema ipd.) ter odhodkov za turistične bone ob uvedbi novih in podaljšanju veljavnosti bonov iz leta 2020.

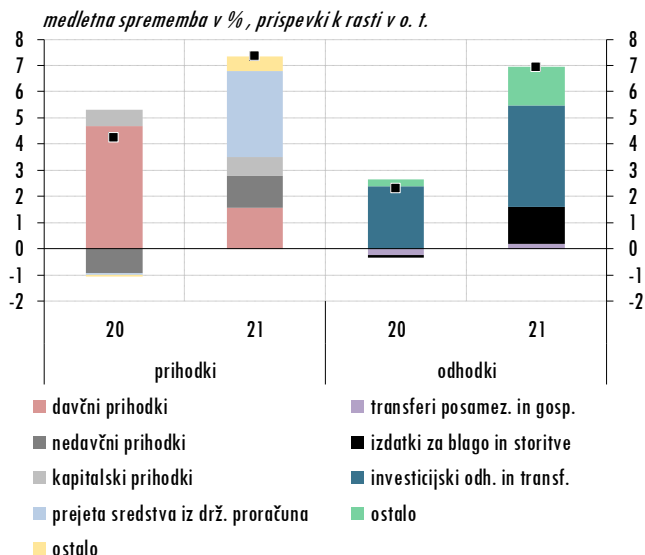
**Presežek bilance proračunov občin (45,4 mio EUR) se je lani še povečal.** Okrepila se je tako rast prihodkov (s 4,2 % v 2020 na 7,3 % v 2021) kot tudi odhodkov (z 2,3 % na 6,9 %). Na strani prihodkov se je rast prihodkov od dohodnine po občutnem skoku kot posledica dviga povprečnine v 2020 upočasnila (z 10,2 % na 0,6 %). Po drugi strani so se za več kot polovico povečali prihodki iz

Slika 1.13: Saldo bilance proračunov občin



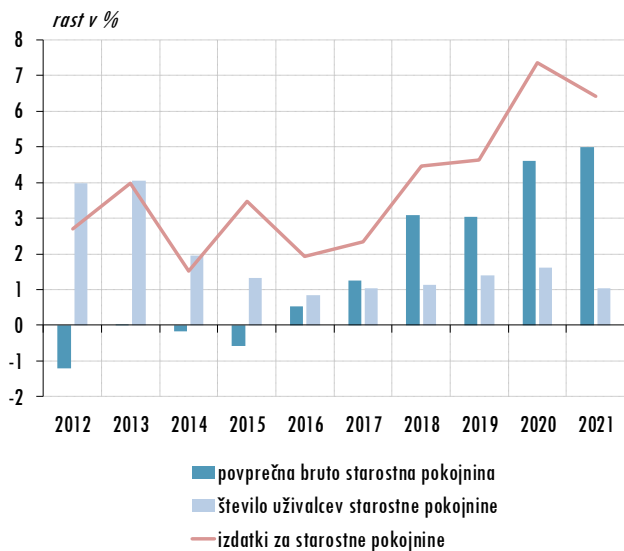
Vir: MF.

Slika 1.14: Prihodki in odhodki proračunov občin



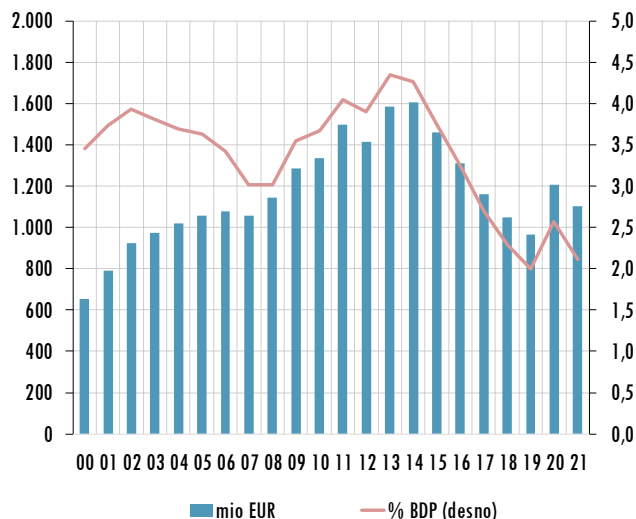
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.15: Pokojnine



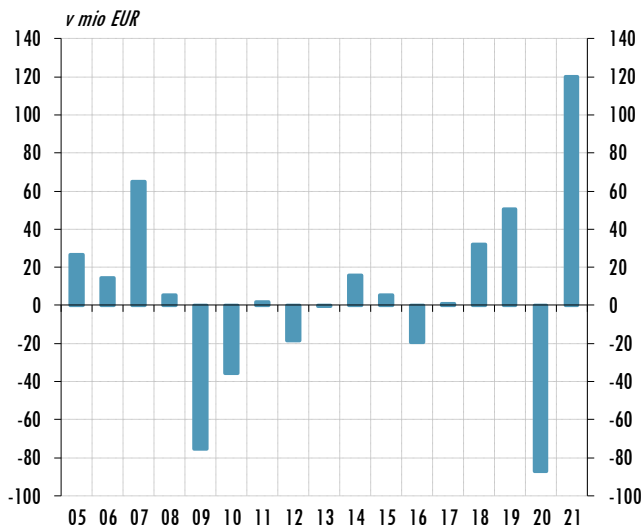
Vir: ZPIZ, MF, preračuni FS.

Slika 1.16: ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna



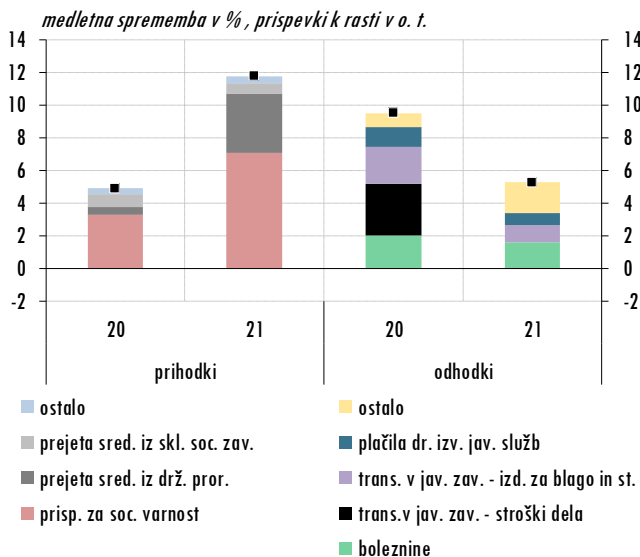
Vir: MF, SURS, preračuni FS.

Slika 1.17: Saldo ZZS



Vir: MF.

Slika 1.18: Prihodki in odhodki ZZS



Vir: MF, preračuni FS.

državnega proračuna, in sicer zlasti iz naslova decembra 2020 sprejetega Zakona o finančni razbremenitvi občin. S tem se zagotavljajo dodatna sredstva za uravnoteženje razvitosti občin v višini šestih odstotkov skupne primerne porabe občin, kar je lani znašalo 77 mio EUR. Višja rast skupnih prihodkov kot leto prej je bila v pomembni meri tudi posledica dogajanj na nepremičninskem trgu. Prihodki od davkov na nepremičnine, od davkov na promet nepremičnin in od komunalnih prispevkov so se po znižanju v 2020 lani povečali za več kot desetino in prispevali okoli četrtnino k skupni rasti prihodkov. Krepitev rasti odhodkov je izhajala zlasti iz dodatno okrepljene investicijske aktivnosti, ki se je povečala za več kot desetino. Višji kot leto prej so bili tudi skupni stroški dela (8,5 %), ki poleg zaposlenih na občinskih upravah vključujejo tudi javne zavode, katerih ustanoviteljice so občine. Po znižanju v letu 2020 so se lani nekoliko povečali tudi transferji posameznikom in gospodinjstvom, najbolj plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev.

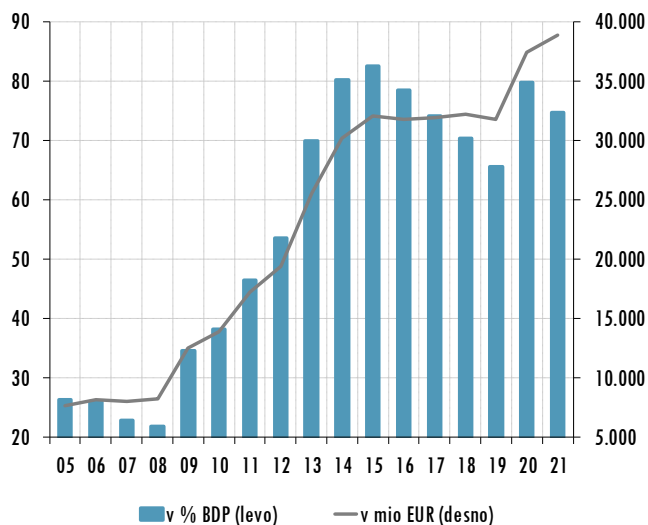
**Rast odhodkov ZPIZ se je lani upočasnila na 5,2 % (2020: 7,1 %), kar je bila predvsem posledica nespremenjenega števila uživalcev, medtem ko je bila rast povprečne pokojnine višja kot leto prej.** Povprečna pokojnina se je povečala zaradi izredne uskladitve konec leta 2020 (2,0 %) in redne uskladitve januarja lani (2,5 %). Skupni odhodki za pokojnine so se v zadnjih štirih letih skupaj povečali za skoraj 900 mio EUR oziroma 20 % in so lani predstavljali 10,0 % BDP. Glavnina povečanja je posledica dviga povprečne starostne pokojnine, ki se je povečala za 16,6 %, medtem ko je rast cen v tem obdobju znašala 4,7 %. Glede na visoko rast plač in skladno z okrevanjem na trgu dela se je lani okrepila rast prihodkov iz socialnih prispevkov (8,6 %), zato se je skupni transfer iz državnega proračuna v ZPIZ znižal za okoli 100 mio EUR na 1,1 mrd EUR.

**ZZZS je leto 2021 zaključil z najvišjim presežkom doslej (120 mio EUR).** To je bila posledica krepitve rasti prihodkov (s 4,9 % v 2020 na 11,8 % v 2021) ob hkratni upočasnitvi rasti odhodkov (z 9,5 % na 5,3 %). Višji prihodki so v največji meri izhajali iz višjih plačil socialnih prispevkov ob okrevanju razmer na trgu dela in visoki rasti plač. Pomembno so k rasti prispevali tudi za 90 % višji transferji iz državnega proračuna, zlasti zaradi prejetih 179 mio EUR za tekočo porabo ob povečanih stroških za obvladovanje epidemije. Znižanje rasti odhodkov je bilo v veliki meri posledica skoraj nespremenjenih transferjev v javne zavode, ki so se leto prej občutno povečali. Manj kot leto prej so se povečali tudi odhodki za bolezni in plačila izvajalcem, ki niso proračunski uporabniki.

#### 1.4 Dolg sektorja država

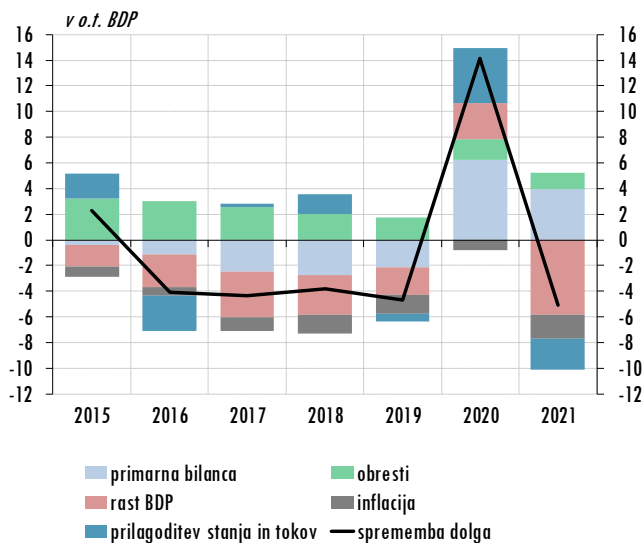
**Bruto dolg sektorja država se je lani zmanjšal na 74,4 % BDP (38,9 mrd EUR), a je kljub temu še za okoli 10 o. t. BDP presegal predkrizno raven.** Kljub znižanju deleža dolga za 5,1 o. t. BDP se je ta nominalno povečal še za 1,4 mrd EUR. Znižanje deleža je bilo v največji meri posledica gospodarske rasti, ki je več kot kompenzirala nadaljnje poslabšanje primarne bilance. Lansko znižanje deleža je bilo med večjimi med državami članicami EU, povečanje glede na predkrizno raven iz leta 2019 pa je nekoliko manjše od povprečja EU-27. Zadolževanje je tudi lani potekalo v ugodnih razmerah na finančnih trgih, kar je predvsem posledica ekspanzivne politike ECB. Ta je ob začetku epidemije začela izvajati nov program odkupa državnih obveznic (Pandemic Emergency Purchasing Programme – PEPP), v okviru katerega je do konca marca letos odkupila na sekundarnem trgu za 6.499 mio EUR slovenskega javnega dolga, kar predstavlja skoraj celotno nominalno povečanje dolga od konca leta 2019. Delež centralne banke med imetniki dolžniških papirjev države se je lani tako nadalje povečal na že skoraj 40 %. Zahtevana donosnost slovenske 10-letne obveznice je v povprečju lanskega leta ostala na podobno nizki ravni kot leto prej (0,07 %), implicitna obrestna mera

Slika 1.19: Dolg sektorja država



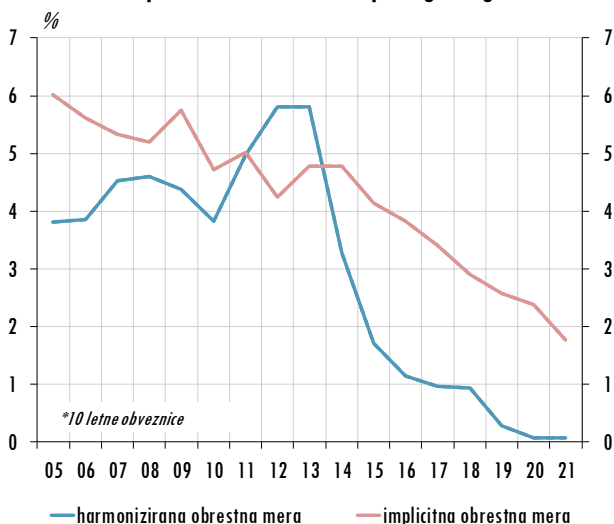
Vir: SURS.

Slika 1.20: Sprememba javnega dolga



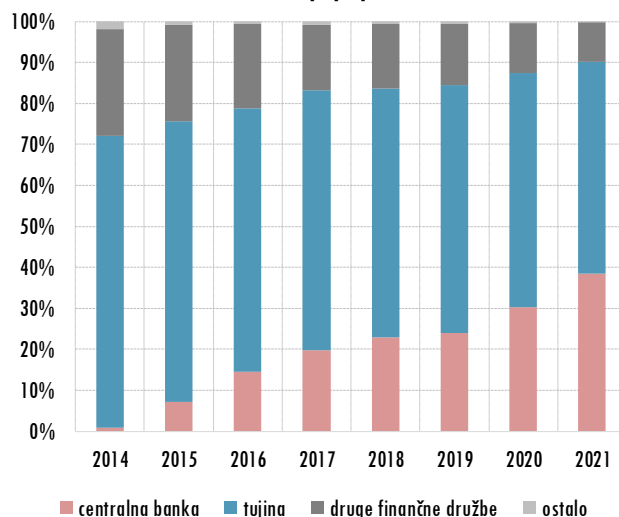
Vir: SURS, preračuni FS.

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



Vir: ECB, SURS, preračuni FS.

Slika 1.22: Struktura imetnikov dolžniških vrednostnih papirjev države



Vir: BS, preračuni FS.

celotnega dolga pa se je znižala še za 0,6 o. t. na 1,8 %. Terminska porazdelitev obveznosti ostaja ugodna. Povprečni tehtani čas do dospelja dolga (10 let) se je lani podaljšal za eno leto. Obseg sredstev države na enotnem zakladniškem računu se je po občutnem povečanju v letu 2020 do konca lanskega leta znižal za 406 mio EUR in je konec decembra znašal 5,8 mrd EUR oziroma 11,1 % BDP.

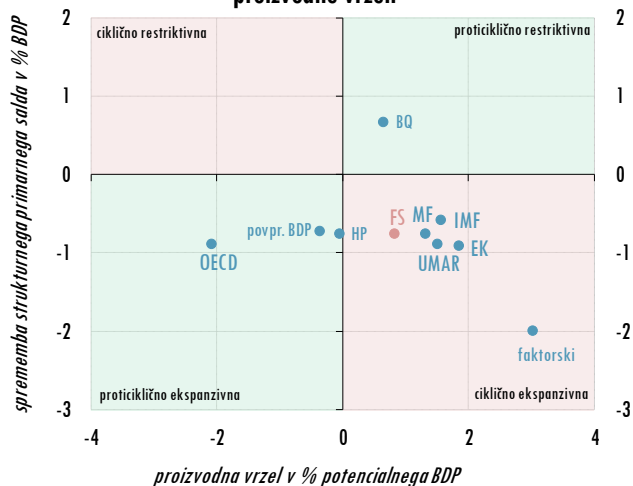


## 2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2021

**FS v obdobju izjemnih okoliščin zaradi povečane negotovosti pri izračunu ključnih vhodnih spremenljivk podaja kvantitativne ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil le indikativno in večji poudarek daje kvalitativni oceni.**<sup>18</sup> Od začetka uveljavljanja izjemnih okoliščin marca 2020 FS kvantitativne ocene spoštovanja fiskalnih pravil podaja le indikativno tako v primeru predhodnih kot naknadnih ocen proračunskih dokumentov.<sup>19</sup> Ključna je negotovost ocene cikličnega položaja gospodarstva, ki se določa na podlagi ocene proizvodne vrzeli. V času povečane negotovosti je spremenljivost ocen proizvodne vrzeli namreč še večja kot običajno.<sup>20</sup> FS sicer že od začetka delovanja poskuša zmanjšati omenjeno negotovost z uporabo nabora devetih ocen proizvodnih vrzeli.<sup>21</sup> V času izjemnih okoliščin ima pri ugotovitvah o izpolnjevanju fiskalnih pravil poleg ocene cikličnega položaja gospodarstva pomembno vlogo tudi upoštevanje javnofinančnih posledic ukrepov za omejevanje posledic epidemije kot enkratnih učinkov. Takšna usmeritev omogoča bolj jasno oceno o usmerjenosti fiskalne politike, kar je tudi stališče Evropske komisije.<sup>22</sup> Čeprav se v trenutnih okoliščinah daje večji poudarek kvalitativni oceni, pa tudi ta do določene mere neizogibno temelji na kvantitativnih kazalnikih. Med slednjimi se mora na podlagi domače zakonodaje sicer tudi v času uveljavljenih izjemnih okoliščin ugotoviti, ali je dejanski obseg izdatkov sektorja država ustrezal zadnjemu veljavnemu največjemu dovoljenemu obsegu, določenim s spremembo okvira na podlagi 13. člena ZFisP.

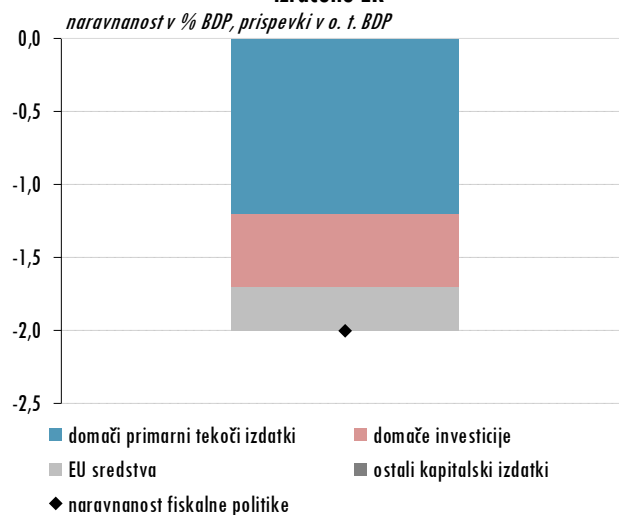
**Fiskalna politika je bila po večini kazalnikov v letu 2021 prociklično ekspanzivna, kar je bilo le v določeni meri posledica krepitve investicijske aktivnosti, saj se je krepila tudi ostala poraba, ki ni bila povezana z epidemijo.** Javnofinančne razmere so bile tudi v lanskem letu izrazito negotove in jih je v prevladujoči meri znova zaznamovala epidemija. Na javnofinančna gibanja so vplivali predvsem

**Slika 2.1: Naravnost fiskalne politike po različnih ocenah proizvodne vrzeli**



Vir: SURS, MF, ocene FS. Opomba: V sliki so predstavljene ocene naravnosti fiskalne politike na podlagi različnih ocen proizvodne vrzeli, ki jih uporablja FS. Glej sprotno opombo 21 in primerjaj s Tabelo 2.2.

**Slika 2.2: Kazalnik naravnosti fiskalne politike po izračunu EK\***



Vir: EK. Opomba: \*negativni predznak označuje ekspanzivno fiskalno politiko in obratno.

<sup>18</sup> V času uveljavljanja splošne odstopne klavzule je podoben tudi pristop EK, ki je sicer v tem času začela uporabljati dodatne oziroma nove kvantitativne kazalnike, s katerimi ocenjuje naravnost fiskalne politike. Glej Evropska komisija (2021).

<sup>19</sup> Ocene spoštovanja fiskalnih pravil so razpoložljive na <https://www.fs-rs.si/publikacije/ocene-spostovanja-fiskalnih-pravil/>.

<sup>20</sup> Za analizo negotovosti ocen proizvodne vrzeli ob tokratni krizi v Sloveniji glej Okvir 1.1 v Fiskalni svet (2020b).

<sup>21</sup> Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej FS (2018, str. 23–26).

<sup>22</sup> Evropska komisija (2020). EK sicer pri izračunu strukturnega položaja v času epidemije ukrepov za omilitve njenih posledic ne obravnava kot enkratnih dejavnikov, a hkrati zavzema stališče, da je naravnost fiskalne politike ustrezneje oceniti, če so ti ukrepi obravnavani kot enkratni dejavniki.

neposredni ukrepi fiskalne politike in odzivi na epidemijo v obliki različno ostrih omejitvenih ukrepov na eni strani ter prilagodljivost delovanja gospodarskih subjektov in potrošnikov na drugi strani. Kljub znižanju glede na predhodno leto je bil primanjkljaj drugo leto zapored razmeroma visok predvsem zaradi nadaljnjih obsežnih ukrepov za omilitev posledic epidemije. Poleg tega je bila za fiskalno politiko tudi v povezavi z zaključevanjem predhodne evropske finančne perspektive značilna krepitev investicijske aktivnosti. Delež investicij sektorja država v BDP se je lani povečal za 0,6 o. t., evropska in domača sredstva pa so k rasti prispevala po eno polovico. Povečanje investicij bi lahko ob izrazitem in hitrem povečanju vodilo v krepitev dolgoročnega gospodarskega potenciala le, če bi bile investicije izvedene učinkovito.<sup>23</sup> Lani se je okrepila tudi rast ostale javnofinančne porabe, zlasti na področju socialnih transferjev, tudi v povezavi z nekaterimi diskrecijskimi strukturnimi ukrepi, ki z epidemijo niso bili povezani. Kljub siceršnjemu znižanju primanjkljaja se je tako pomemben del nepričakovano visoke rasti prihodkov, ki je bil posledica izrazitega odboja gospodarske aktivnosti, prelil v večjo t. i. tekočo porabo. Tudi ob visokem povpraševanju države so se proti koncu leta že nakazovali določeni znaki omejitve na strani ponudbenega potenciala tako na trgu dela ob hitrem zniževanju brezposelnosti na najnižje ravni doslej kot tudi v gradbenem sektorju, ki so poleg sicer prevladujočih zunanjih dejavnikov vodili tudi v krepitev inflacijskih pritiskov.

**Realizirani izdatki sektorja država so bili lani nižji od ravni, določene z okvirom, ki je bil nazadnje spremenjen septembra lani.** Odlok o okviru, ki se je nanašal na leto 2021, je bil prvič sprejet aprila 2019, nato pa je bil spremenjen trikrat. Najvišja dovoljena raven izdatkov sektorja država je bila med novembrom 2020 in septembrom lani povišana skupaj za 900 mio EUR. Realizirani izdatki so bili od zadnjega veljavnega okvira nižji za okoli 250 mio EUR. Manjši od pričakovanih ob spremembah okvira je bil tudi primanjkljaj, kar je bilo zlasti posledica višje ravni prihodkov. Enako velja za državni proračun, ki je imel realiziranih kar za 736 mio EUR manj odhodkov. FS je sicer jeseni lani ob oceni spremembe okvira opozarjal na pretirano visoko zastavljene odhodke državnega proračuna.<sup>24</sup> Nižji od zadnje spremembe v okviru so bili tudi odhodki ZPIZ in ZZS, medtem ko so bili odhodki proračunov občin za 15 mio EUR višji od zadnje spremembe okvira.

**Tabela 2.1: Okviri za pripravo proračunov sektorja država za leto 2021 in realizacija**

	sektor država		državni proračun		občine odhodki	ZPIZ odhodki	ZZS odhodki
	izdatki	saldo (% BDP)	odhodki	saldo (% BDP)			
apr.19	22.160	1,1	10.455	1,2	2.360	6.180	3.525
nov.20	24.900	-6,6	13.520	-5,7	2.440		
apr.21	25.300	-8,6	14.320	-8,6		6.250	
sep.21	25.800	-7,5	14.990	-7,9			
<b>dejansko</b>	<b>25.548</b>	<b>-5,2</b>	<b>14.254</b>	<b>-5,9</b>	<b>2.455</b>	<b>6.206</b>	<b>3.518</b>
<i>dejansko-veljavni okvir (sep. 21)</i>	<i>-252</i>	<i>2,3</i>	<i>-736</i>	<i>2,0</i>	<i>15</i>	<i>-44</i>	<i>-7</i>

Vir: MF, UL RS, SURS, preračuni FS.

<sup>23</sup> Več o učinkovitosti javnih investicij glej Okvir 2.4 v Fiskalni svet (2020d), Okvir 2.3 v fiskalni svet (2021a) in Fiskalni svet (2021b).

<sup>24</sup> Fiskalni svet (2021c).

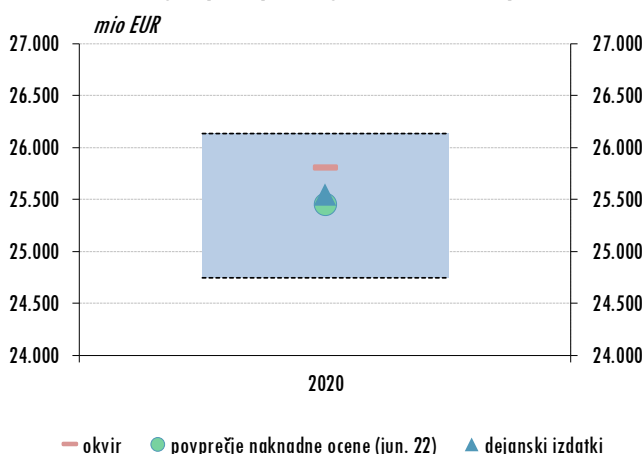
**Tabela 2.2: Odstopanje dejanskih izdatkov sektorja država od naknadne ocene največjega dovoljenega obsega izdatkov na osnovi različnih ocen proizvodne vrzeli**

dejanski izdatki	FS (povprečje vseh)	MF	UMAR	EK	IMF	OECD	HP	povpr. BDP	faktorski	BQ
25.548	25.452	25.393	25.323	25.315	25.482	25.850	25.394	25.431	24.748	26.135
razlika	95	155	224	233	66	-303	154	117	800	-588
pr. vrzel		1,3	1,5	1,9	1,6	-2,1	-0,1	-0,4	3,0	0,6

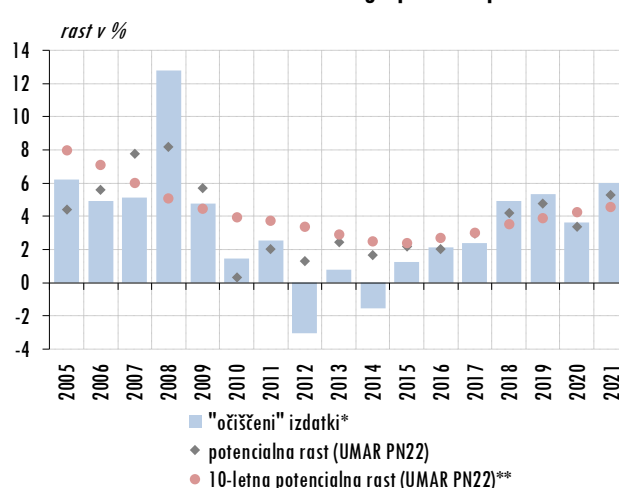
Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, ocene in preračuni FS. Opomba: Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej Fiskalni svet (2018, str. 23–26).

**Naknadna ocena kaže, da so bili realizirani izdatki sektorja država lani nekoliko višji od trenutnih ocen o najvišji dovoljeni ravni izdatkov.** Pri naknadni oceni najvišje dovoljene ravni izdatkov smo upoštevali trenutno znane podatke spremenljivk, ki vstopajo v izračun, predvsem oceno proizvodne vrzeli in enkratnih učinkov. Ker se je po večini trenutno razpoložljivih ocen raven BDP v letu 2021 nahajala nad ravnijo potencialnega proizvoda, smo pri tem uporabili formulo iz četrtega odstavka 3. člena ZFisP. Realizacija gospodarske rasti v letu 2021 in s tem prihodki sektorja država sta bila višja, ocena proizvodne vrzeli pozitivna namesto negativna, obseg enkratnih izdatkov, vključno z izdatki za obvladovanje posledic epidemije, pa precej večji od tistega, ki je predstavljal podlago za določitev najvišje dovoljene ravni izdatkov septembra lani. Tako občutna odstopanja dejanske realizacije od pričakovanih jeseni lani potrjujejo oceno, da so trenutne razmere zelo negotove, in da je v takšnih razmerah smiselno le indikativno ocenjevanje kvantitativnih kazalnikov spoštovanja fiskalnih pravil. Na osnovi trenutno razpoložljivih ocen proizvodne vrzeli sicer kaže, da so bili realizirani izdatki sektorja država lani po sedmih od devetih različnih ocen proizvodne vrzeli, ki jih uporablja FS, večji od dovoljenih,<sup>25</sup> po dveh ocenah pa občutno manjši. V povprečju pa so bili za 95 mio EUR večji od dovoljenih.

**Indikativne kvantitativne ocene kažejo, da v letu 2021 ni bilo spoštovano praktično nobeno pravilo po evropski zakonodaji, neustrezno fiskalno politiko glede na ciklični položaj gospodarstva nakazujejo tudi alternativni kazalniki.** Deleža nominalnega primanjkljaja in dolga sta

**Slika 2.3: Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država**

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

**Slika 2.4: "Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial**

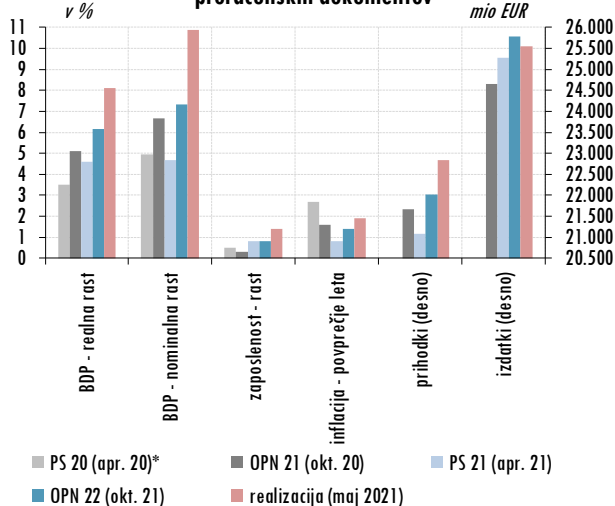
Vir: SURS, UMAR, preračuni FS. Opombi: \*'Očiščeni' izdatki so izdatki sektorja država brez izdatkov za investicije, izdatkov za obresti in enkratnih izdatkov, vključno z izdatki za COVID. \*\*10-letna rast se izračuna kot povprečje petih predhodnih let, tekočega leta in štirih prihodnjih let. Za določitev nominalne rasti potenciala je uporabljen deflator BDP.

<sup>25</sup> Vključno z ocenami vseh institucij, ki pri izračunu proizvodne vrzeli uporabljajo metodo proizvodne funkcije, ki je skupno dogovorjena metodologija na ravni EU.

kljub znižanju tudi lani presegala Maastrichtske kriterije. Strukturni položaj je bil po vseh razpoložljivih trenutnih ocenah proizvodne vrzeli slabši od srednjeročnega fiskalnega cilja po pravilih EU (MTO). Manjše od zahtevanega, če ne bi bila v veljavi splošna odstopna klavzula, je bilo tudi zmanjšanje strukturnega primanjkljaja. Delež dolga se je sicer znižal skladno z letno dinamiko, ki v povprečju treh let ustreza 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu. Njegovo znižanje pa je bilo manjše kot zahtevano po ostalih treh pravilih, ki zadevajo dolg. Zlasti pa je v preteklem letu od ustrezne izstopala rast izdatkov. To kaže tako izračun rasti neto izdatkov po pravilu EU kot po nekaterih drugih pomožnih kazalnikih. Rast izdatkov, ki poleg enkratnih dejavnikov, vključno z ukrepi za blažitev posledic epidemije, ne vključujejo še izdatkov za investicije in obresti, je lani vidno presegala ocenjeno dolgoročno rast gospodarskega potenciala.

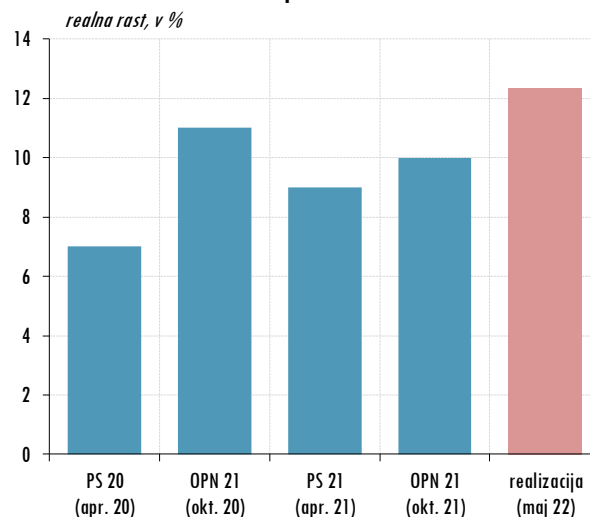
### **Priloga 3.1 Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2021**

**Slika 3.1: Razpoložljive napovedi za leto 2021 ob pripravi proračunskih dokumentov**



Vir: napovedi UMAR, MF; realizacija SURS. \* PS 20 ni vseboval javnofinančnih napovedi za 2021.

**Slika 3.2: Spremembe napovedi za 2021 – bruto investicije v osnovna sredstva**



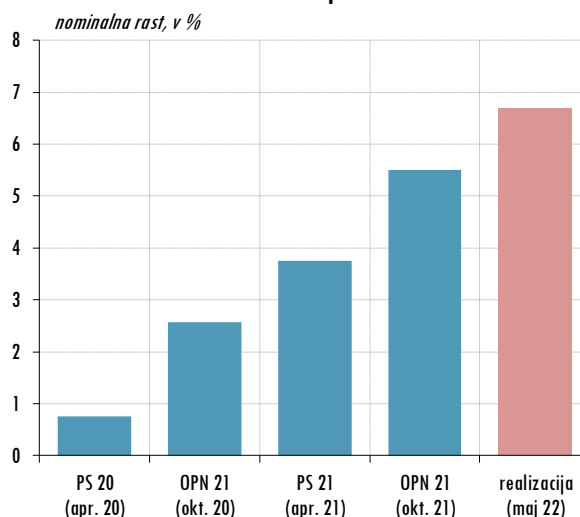
Vir: SURS, napovedi UMAR.

**Slika 3.3: Spremembe napovedi za 2021 – zasebna potrošnja**



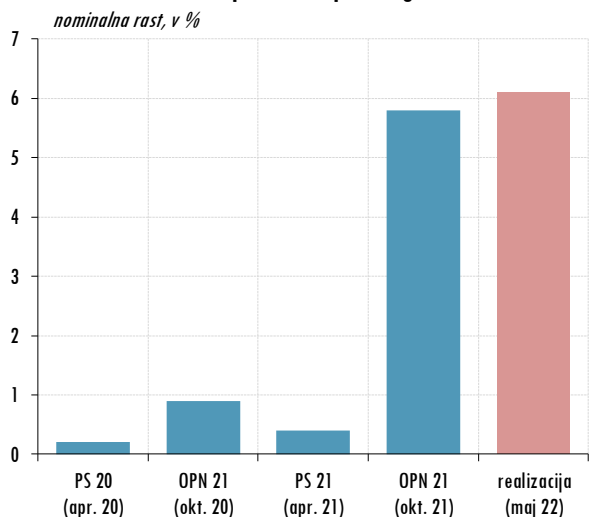
Vir: SURS, napovedi UMAR.

**Slika 3.4: Spremembe napovedi za 2021 – sredstva za zaposlene**



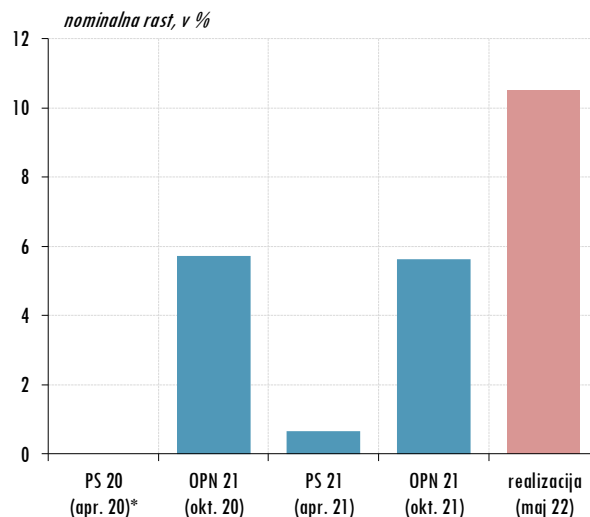
Vir: SURS, napovedi UMAR.

**Slika 3.5: Spremembe napovedi za 2021 – bruto plače na zaposlenega**



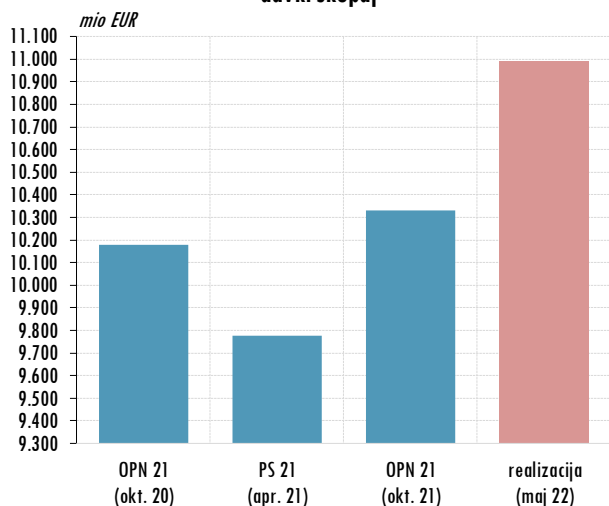
Vir: SURS, napovedi UMAR.

**Slika 3.6: Spremembe napovedi za 2021 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek**



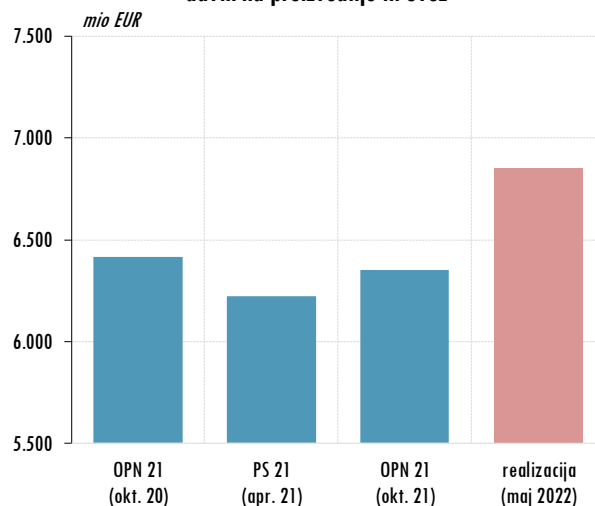
Vir: SURS, napovedi UMAR. \* Napoved tega agregata ni bila narejena.

**Slika 3.7: Spremembe napovedi za 2021 – davki skupaj**



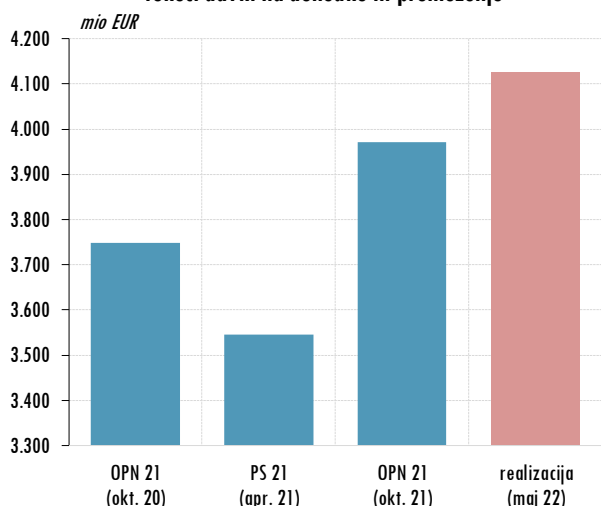
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.8: Spremembe napovedi za 2021 – davki na proizvodnjo in uvoz**



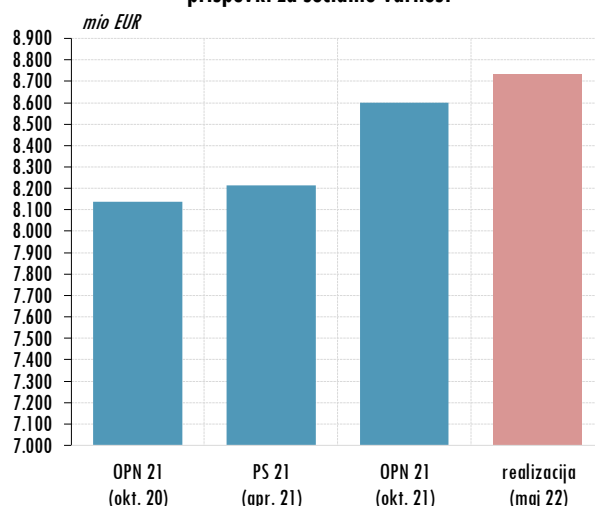
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.9: Spremembe napovedi za 2021 – tekoči davki na dohodke in premoženje**



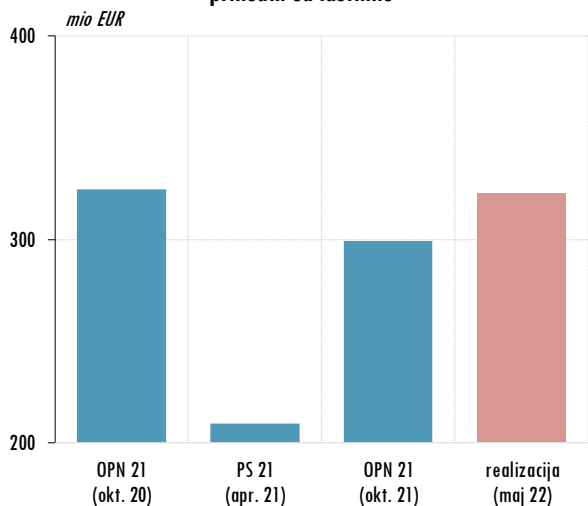
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.10: Spremembe napovedi za 2021 – prispevki za socialno varnost**



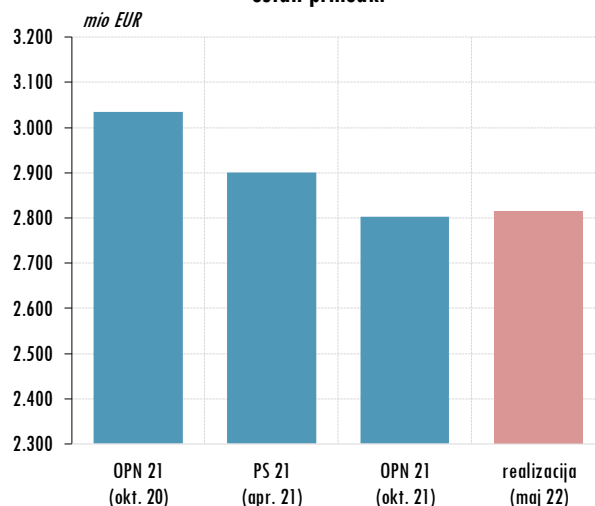
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.11: Spremembe napovedi za 2021 – prihodki od lastnine**



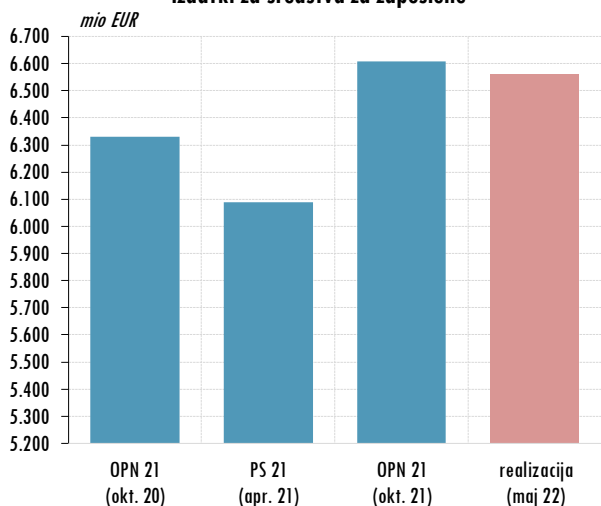
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.12: Spremembe napovedi za 2021 – ostali prihodki**



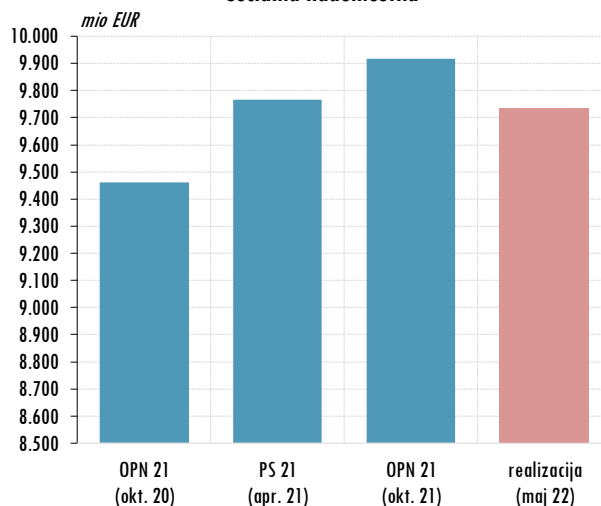
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.13: Spremembe napovedi za 2021 – izdatki za sredstva za zaposlene**



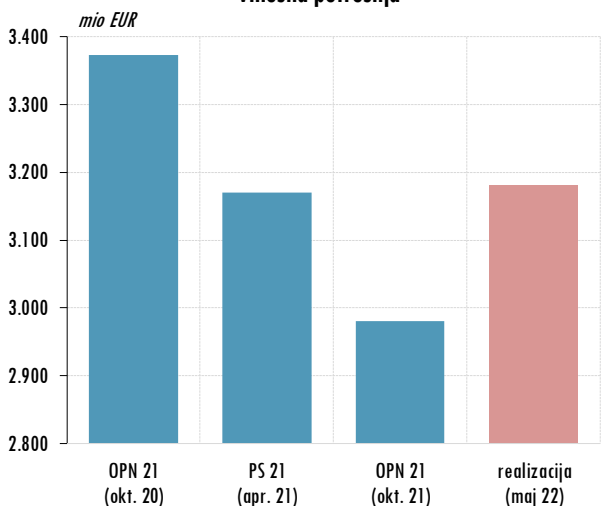
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.14: Spremembe napovedi za 2021 – socialna nadomestila**



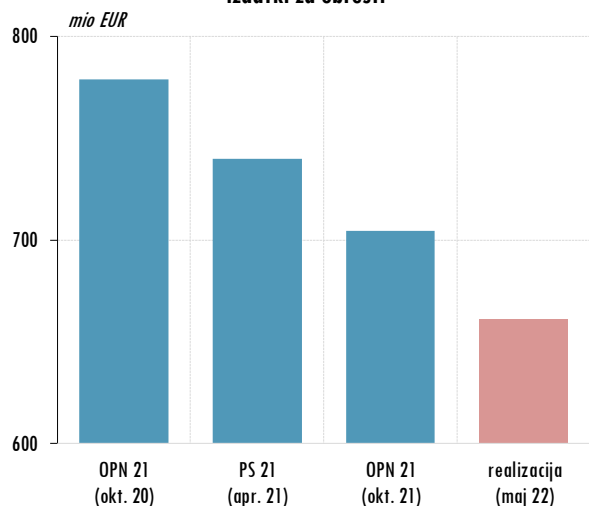
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.15: Spremembe napovedi za 2021 – vmesna potrošnja**



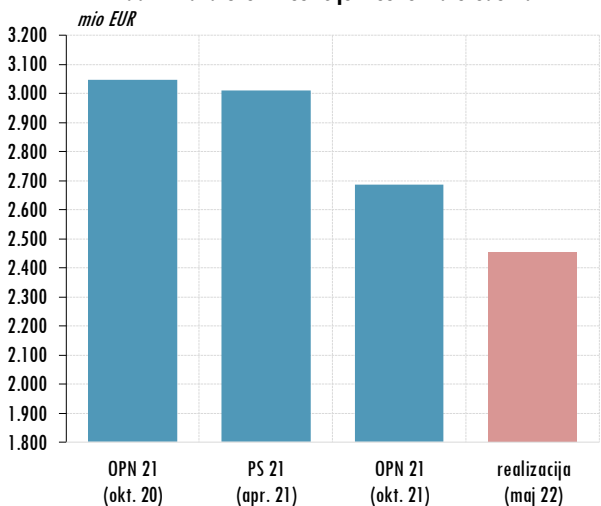
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.16: Spremembe napovedi za 2021 – izdatki za obresti**



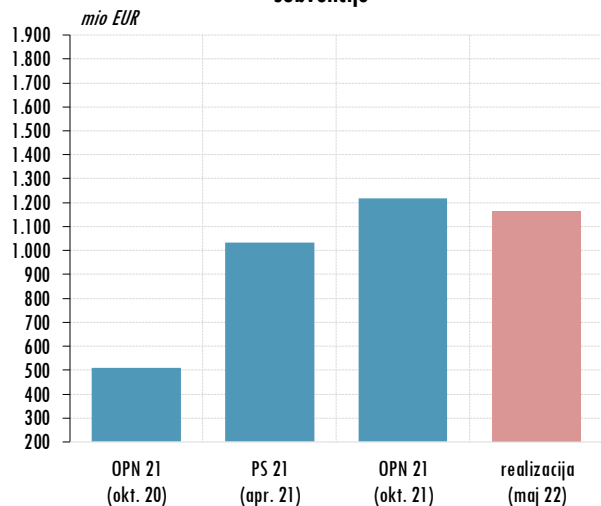
Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.17: Spremembe napovedi za 2021 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva**



Vir: SURS, napovedi MF.

**Slika 3.18: Spremembe napovedi za 2021 – subvencije**



Vir: SURS, napovedi MF.



## Seznam literature

Evropska komisija (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank on the 2022 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment. COM(2020) 750 final. November. European Commission. Razpoložljivo na:

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dbps\\_overall\\_assessment.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dbps_overall_assessment.pdf)

Evropska komisija (2021). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank on the 2022 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment. COM(2021) 900 final. November. European Commission. Razpoložljivo na:

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/draft\\_budgetary\\_plans\\_2022\\_-\\_overall\\_assessment.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/draft_budgetary_plans_2022_-_overall_assessment.pdf)

Fiskalni svet (2018). Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017. Maj. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS\\_LP2017\\_maj18.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS_LP2017_maj18.pdf)

Fiskalni svet (2020a). Razglasitev epidemije predstavlja neobičajen dogodek, ki skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu omogoča uveljavljanje izjemnih okoliščin. Marec. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP\\_marec2020.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf)

Fiskalni svet (2020b). Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019. Junij. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/06/Ocena\\_T-1\\_za\\_2019.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/06/Ocena_T-1_za_2019.pdf)

Fiskalni svet (2020c). Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin. Oktober. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoliscine\\_oktober-2020.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoliscine_oktober-2020.pdf)

Fiskalni svet (2020d). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022 (izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin ter ocena predloga odloka o spremembah odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2020 do 2022, predloga sprememb proračuna RS za 2021 in predloga proračuna RS za 2022). Oktober. Razpoložljivo na:

[https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta\\_oktober\\_2020.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober_2020.pdf)

Fiskalni svet (2021a). Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024 (ocena predloga odloka o spremembah odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2020 do 2022, predloga odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2022 do 2024 in osnutka Programa stabilnosti 2021). April. Razpoložljivo na:

[https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena\\_april2021.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf)

Fiskalni svet (2021b). Javne investicije v Sloveniji: gibanja, struktura in izzivi. April. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Investicije\\_drzave\\_april2021\\_.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Investicije_drzave_april2021_.pdf)

Fiskalni svet (2021c). Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 s fiskalnimi pravili. Oktober. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena\\_okvir\\_oktober\\_2021.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena_okvir_oktober_2021.pdf)

Fiskalni svet (2021d). 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. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena-Fiskalnega-sveta\\_oktober-2021.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober-2021.pdf)

SURS (2022). Temeljni agregati sektorja država (aprilsko EDP poročanje), 2018–2021. April. Razpoložljivo na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10246>

Uradni list RS (2019). Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022. April. Razpoložljivo na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2019-01-1197/odlok-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2020-do-2022-odpsd20-22>

Uradni list RS (2020). Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022. November. Razpoložljivo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-2923?sop=2020-01-2923>

Uradni list RS (2021a). Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022. April. Razpoložljivo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-1351?sop=2021-01-1351>

Uradni list RS (2021b). Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022. November. Razpoložljivo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-3620?sop=2021-01-3620>

Vlada RS (2021). Osnutek proračunskega načrta 2022. Oktober. Razpoložljivo na: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2022\\_dbp\\_si\\_sl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2022_dbp_si_sl.pdf)