



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

# **Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2018-2021**

Avgust 2022

Številka dokumenta: 30-5/2022/1

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 12. 8. 2022.

**KAZALO:**

<b>Povzetek</b>	<b>5</b>
<b>1. Zakonodajna podlaga</b>	<b>6</b>
<b>2. Izhodišča naknadne ocene odstopanj napovedi</b>	<b>7</b>
<b>3. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v obdobju 2018–2021</b>	<b>9</b>
<b>4. Ocena odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za obdobji 2018–2021 in 2005–2021</b>	<b>12</b>
<b>Literatura</b>	<b>15</b>
<b>Priloga 1: Pregled napovedi UMAR/MF 2017-2021</b>	<b>16</b>
<b>Priloga 2: Statistični kazalniki napovedi - prva realizacija 2005-2021</b>	<b>19</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 2.1	Bruto dolg sektorja država - projekcije in realizacija	8
Slika 3.1	Realna rast BDP	9
Slika 3.2	Saldo sektorja država	9
Slika 3.3	Nominalna rast BDP in saldo sektorja država	10
Slika 3.4	Gibanje pomembnih makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v posameznih obdobjih	10
Slika 3.5	Gibanje prihodkov sektorja država v posameznih obdobjih	10
Slika 3.6	Gibanje izdatkov sektorja država v posameznih obdobjih brez izdatkov za COVID	10
Slika 4.1	Napovedi in realizacija medletne realne rasti BDP	12
Slika 4.2	Napovedi in realizacija salda sektorja država	12
Slika 4.3	Realni BDP (UMAR)	13
Slika 4.4	Realni BDP (EK)	13
Slika 4.5	Saldo (MF)	13
Slika 4.6	Saldo (EK)	13

## POVZETEK

Analiza odstopanj napovedi, ki jo mora Fiskalni svet skladno z zakonodajo pripraviti vsaki dve leti, je tokrat okrnjena. V letu 2020 sprejeta zakonodaja namreč določa, da se v analizi odstopanj napovedi ne upoštevata leti 2020 in 2021, kar omejuje smiselnost tokratne naknadne ocene odstopanj napovedi za obdobje 2018-2021. Skladno s tem smo zgolj zaradi ohranjanja kontinuitete pripravili le krajšo oceno z omejenim naborom spremenljivk. Prav tako zaradi kratkega obdobja, ki je lahko vključeno v analizo, v nasprotju s predhodno analizo iz leta 2020 ne podajamo predlogov Uradu RS za makroekonomske analize in razvoj ter Ministrstvu za finance, ki pripravljata makroekonomske oziroma javnofinančne napovedi. Zaradi navedenih zakonskih določb bo okrnjena tudi naslednja analiza odstopanj napovedi za obdobje 2020-2023, ki jo mora Fiskalni svet pripraviti v letu 2024.

Šoki, ki vplivajo na odstopanje dejanske realizacije od predhodnih napovedi, so običajni in ne vplivajo nujno na pristranost napovedi, ki je eden od bistvenih elementov kakovosti napovedi. Kljub morebitnemu izločanju posameznih let, ki jih zaznamujejo nepričakovane okoliščine, iz naknadnih analiz odstopanj napovedi, je neizpodbitno dejstvo, da lahko imajo šoki pomembne dolgoročne javnofinančne posledice. Ker lahko posledice šokov pomembno omejijo prihodnji manevrski prostor za delovanje fiskalne politike, bi morala biti tudi obdobja, v katerih pride do njih, nujno vključena v naknadne analize odstopanj napovedi.

Ocenjujemo, da je v časih povečane negotovosti še bolj kot v običajnih razmerah potrebno zagotoviti transparentnost načrtovanja in izvajanja politik. V nasprotnem primeru se lahko v času šokov, ki se pogosto blažijo s povečanim obsegom javne porabe odpre prostor tudi za netransparentno ter neracionalno oziroma neupravičeno porabo javnih sredstev, ki lahko vodi v poslabšanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Prav uveljavljanje izjemnih okoliščin v letih 2020 in 2021 je po mnenju Fiskalnega sveta spremljalo manj transparentno in manj verodostojno javnofinančno načrtovanje v delu, ki ne zajema neposrednega učinka ukrepov za blaženje posledic epidemije.

## 1. Zakonodajna podlaga

Direktiva Sveta EU (2011/85/EU)<sup>1</sup> o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic v šestem odstavku 4. člena določa, da morajo biti makroekonomske in proračunske napovedi redno, nepristransko in celovito ocenjene, tudi naknadno, na podlagi objektivnih meril. Rezultati teh ocen morajo biti javno objavljeni in jih je potrebno upoštevati v prihodnjih makroekonomskih in javnofinančnih napovedih, v primeru zaznane znatne pristranosti makroekonomskih napovedi v obdobju štirih zaporednih let pa mora država članica sprejeti in javno objaviti potrebne ukrepe za njihovo odpravo.

Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP) iz leta 2015, ki v 7. členu navaja naloge Fiskalnega sveta,<sup>2</sup> izdelave naknadnih ocen odstopanj napovedi med temi nalogami še ni predvidel. Določila direktive EU/2011/85 so bila delno prenesena v slovenski pravni red februarja 2018 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF-H)<sup>3</sup>. Ta v prvem odstavku 9.g člena določa, da Fiskalni svet vsaki dve leti opravi in javno objavi analizo napovedi makroekonomskih agregatov za pretekla štiri leta in jo predstavi v poročilu ter v primeru ugotovljenih odstopanj posreduje vladi ustrezne ugotovitve, na podlagi katerih mora ta pripraviti popravljalne ukrepe. Ker je ZJF-H zahteval le ocenjevanje odstopanj napovedi makroekonomskih agregatov, v slovenski pravni red ni v celoti prenesel določil evropske direktive EU/2011/85. Zato je maja 2018 sprejeta Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>4</sup> (v nadaljevanju: Uredba) v 37.b členu dodatno določila, da mora Fiskalni svet naknadno oceniti tudi napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država za pretekla štiri leta.

Fiskalni svet mora po določbah zakonodaje analizo odstopanj napovedi opraviti vsaki dve leti, vendar je Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (v nadaljevanju: ZDLGPE)<sup>5</sup>, sprejet konec aprila 2020, v 33. členu določil, da »...Ne glede na prvi odstavek 9.g člena ZJF Fiskalni svet v analizi ne upošteva makroekonomskih agregatov in napovedi prejemkov in izdatkov za leti 2020 in 2021.« Ob upoštevanju te določbe je tokratna naknadna analiza odstopanj napovedi, ki se nanaša na obdobje 2018–2021, resno okrnjena. Enako velja tudi za analizo, ki bo pripravljena leta 2024, ko bo zakonsko določeno obdobje analize zajemalo obdobje 2020-2023. Zaradi zakonskih določil o neupoštevanju napovedi za leti 2020 in 2021 Fiskalni svet v tokratni analizi v nasprotju z analizo iz leta 2020 ne podaja priporočil institucijama, ki pripravljata makroekonomske oziroma javnofinančne napovedi.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0085&from=SL#d1e323-41-1>.

<sup>2</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2015-01-2277?sop=2015-01-2277>.

<sup>3</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0544?sop=2018-01-0544>

<sup>4</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-1754?sop=2018-01-1754>

<sup>5</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0897?sop=2020-01-0897>.

## 2. Izhodišča naknadne ocene odstopanj napovedi

**Interventna zakonodaja, sprejeta v času epidemije, omejuje smiselnost naknadne analize odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi.** ZDLGPE določa, da naj analiza odstopanj napovedi ne zajema let 2020 in 2021. Strogo upoštevanje te določbe pomeni, da bi tokratna analiza zajemala le napovedi za leti 2018 in 2019, katerih odstopanja je Fiskalni svet že ocenil v predhodni oceni, ki je zajemala obdobje 2016-2019.<sup>6</sup> Razlike v zaključkih glede na predhodno analizo bi lahko v tem primeru izhajale le iz revizije realizacije za leti 2018 in 2019 glede na znane podatke o realizaciji v času priprave prejšnje ocene odstopanj napovedi. Ob tem je potrebno omeniti, da že veljavna zakonodaja pred sprejemom zgoraj omenjene določbe ZDLGPE glede izpustitve let 2020 in 2021, določa naj Fiskalni svet v naknadni analizi odstopanj napovedi upošteva le pretekla štiri leta, kar je s strokovnega oziroma statističnega vidika manj ustrezno. Štiriletno obdobje je namreč prekratko za ustrezno statistično podkrepjeno oceno morebitnih sistematičnih odstopanj napovedi, ki bi lahko nakazovale pristranost napovedi. Takšno je tudi stališče institucij v drugih državah, ki zato naknadne ocene pripravljajo za daljše obdobje.<sup>7</sup> Podobno je tudi Fiskalni svet v predhodni analizi poleg zakonsko predvidene analize za pretekla štiri leta (2016-2019) vključil še daljše časovno obdobje (2005-2019).

**Šoki, ki vplivajo na odstopanje dejanske realizacije od predhodnih napovedi, so običajni in ne vplivajo nujno na pristranost napovedi.**<sup>8</sup> Odstopanja napovedi od realizacije so neizogiben del vsake napovedi, zato je uradne makroekonomske in javnofinančne napovedi smiselno primerjati ne le z realizacijo, ampak zlasti z napovedmi drugih institucij. Enak pristop smo uporabili v predhodni analizi, podoben pristop pa uporabljajo tudi druge institucije, ki pripravljajo ocene odstopanj napovedi.<sup>9</sup> V predlogu ZDLGPE v obrazložitvi členov ni bil izrecno naveden razlog za določitev, da naj Fiskalni svet v naknadnih analizah napovedi ne upošteva let 2020 in 2021. Ocenjujemo, da je bil povod za takšno odločitev pričakovani enostranski vpliv epidemije na občutno odstopanje realizacije od predhodnih napovedi in s tem na morebitno pristranost odstopanj napovedi oziroma na morebitno povečano volatilnost kazalnikov odstopanj napovedi. Fiskalni svet je namreč v predhodni analizi odstopanj napovedi iz leta 2020 zavzel stališče, da bo pregled odstopanj napovedi od realizacije pripravljajal za pomladanske in jesenske napovedi za tekoče in prihodnje leto. Izrazit šok, kot je bil izbruh epidemije, je zaradi občutno spremenjenih makroekonomskih razmer in obsežnih ukrepov za blažitev posledic epidemije pričakovano pomembno vplival na odstopanje dejanske realizacije od napovedi, predvsem tistih iz leta pred epidemijo. Nepričakovani šoki so v zadnjih letih vedno bolj pogosti in občutni,<sup>10</sup> posledično odstopanje napovedi pa ne kaže nujno pristranosti napovedi, identificiranje katerih je osnovni namen tovrstnih analiz. Hkrati se pri primerjavah napovedi z realizacijo uporabljajo različni kazalniki, ki v določeni meri in še zlasti v analizi daljšega časovnega obdobja vsaj v določeni meri relativizirajo občutnejša odstopanja.

<sup>6</sup> Fiskalni svet (2020b).

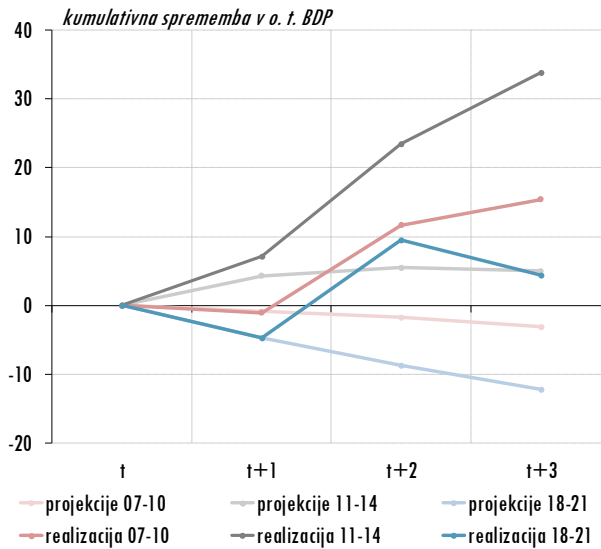
<sup>7</sup> Glej npr. Okvir 2.1 v Fiskalni svet (2020b).

<sup>8</sup> Pristranost napak napovedi pove, ali so napovedi v opazovanem obdobju sistematično podcenjene ali precenjene (glej npr. Poglavje 2.2.1 v Fiskalni svet (2020b), ki predstavlja standardne kazalnike analize odstopanj napovedi).

<sup>9</sup> Glej npr. Okvir 2.1 v Fiskalni svet (2020b).

<sup>10</sup> Glej npr. Weidmann (2022).

Slika 2.1: Bruto dolg sektorja država - projekcije in realizacija



Vir: Ministrstvo za finance, SURS, preračuni FS.

**Kljub morebitnemu izločanju posameznih let, ki jih zaznamujejo nepričakovani šoki, iz naknadnih analiz odstopanj napovedi, je neizpodbitno dejstvo, da lahko imajo pomembne dolgoročne javnofinančne posledice.** V zadnjih petnajstih letih smo doživeli tri nepričakovane velike šoke, ki so imeli pomembne posledice za javne finance. To so bili globalna gospodarska in finančna kriza, domača bančna kriza in izbruh epidemije. V vseh treh navedenih primerih je bil delež javnega dolga glede na BDP v letu po začetku šoka precej višji od napovedi pred njim in v primerjavi z dejansko ravnijo v letu pred začetkom šoka. V primeru izbruha epidemije je presežanje ravni pred šokom celo najmanjše med navedenimi tremi kriznimi obdobji. Delež bruto dolga v BDP je namreč lani (leto po pričetku šoka) prejšnjo raven presegal za manj kot 5 % BDP, v času finančne krize jo je presegal za okoli 15 % BDP, v času sanacije bank pa za več kot 30 % BDP.

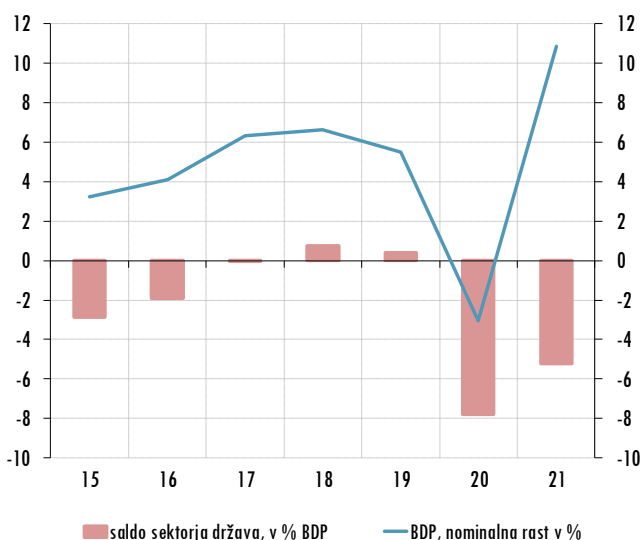
**Ker lahko posledice šokov pomembno omejijo prihodnji manevrski prostor za delovanje fiskalne politike, bi morala biti tudi obdobja, v katerih pride do občutnejših šokov, nujno vključena v naknadne analize odstopanj napovedi.** V časih povečane negotovosti, ki je značilna za obdobja, zaznamovana s krizami, se namreč lahko poveča netransparentnost načrtovanja. To poveča tveganje za pojavljanje pristranosti v procesu priprave napovedi. Zato ocenjujemo, da je potrebno takšna obdobja namesto izločanja nujno vključiti v naknadne ocene odstopanj napovedi. Poleg tega morajo biti neposredni javnofinančni učinki kriz transparentno beleženi in poročani. To določa tudi 33. člen ZDLGPE, ki med drugim določa, da se sredstva za financiranje ukrepov sprejetih za omilitev posledic epidemije izkazujejo na posebnem programu državnega proračuna. Tako lahko neposredne javnofinančne učinke epidemije ustrezno ločimo od preostalih gibanj tako v javnofinančnih napovedih kot tudi v realizaciji, ki jo objavlja SURS. Takšna je bila tudi sicer praksa Fiskalnega sveta v času od začetka epidemije, ko so bile v ex-ante ocenah proračunskih dokumentov dosledno ločene projekcije z in brez neposrednega javnofinančnega učinka ukrepov za omejevanje posledic epidemije.



### 3. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v obdobju 2018–2021

**Obdobje 2018-2021 je ključno zaznamoval izbruh epidemije v letu 2020, ki mu je sledilo hitro okrevanje gospodarske aktivnosti, medtem ko se javnofinančni položaj ni izboljšal v enaki meri.** V letih 2018 in 2019 se je nadaljevala razmeroma visoka in široko osnovana gospodarska rast, ki je kljub ekspanzivno vodeni fiskalni politiki omogočila doseganje nominalnega presežka salda sektorja država in znižanje deleža bruto javnega dolga v BDP na najnižjo raven po sanaciji bančnega sistema leta 2013. Izbruh epidemije v 2020 je imel za posledico občuten padec gospodarske aktivnosti in poslabšanje javnofinančnega položaja. Slednje je bilo zlasti zaradi obsežnih ukrepov za omilitev posledic epidemije občutnejše kot v času finančne krize pred dobrim desetletjem, medtem ko je bil padec gospodarske aktivnosti podoben. V letu 2021 je sledilo hitro gospodarsko okrevanje, ko je BDP v povprečju leta že vidno presegel predkrizno raven iz leta 2019. Primanjkljaj sektorja država se je zmanjšal, a je bil predvsem zaradi nadaljnjih obsežnih COVID ukrepov še vedno razmeroma visok. Znižal se je tudi delež bruto dolga v BDP, a je raven iz konca leta 2019 še presegal za slabih 5 % BDP.

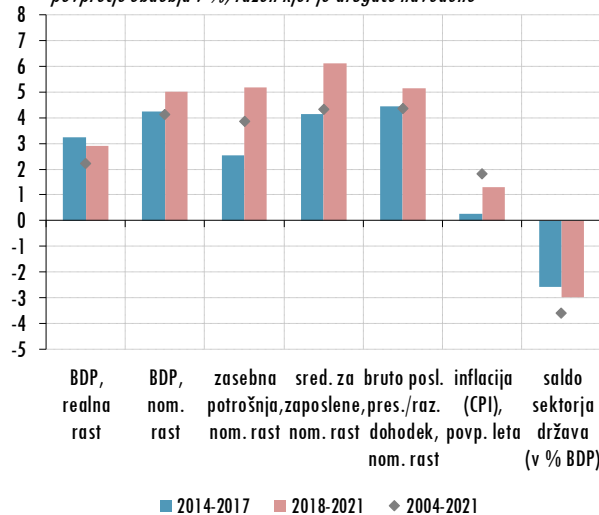
Slika 3.1: Nominalna rast BDP in saldo sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 3.2: Gibanje pomembnih makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v posameznih obdobjih

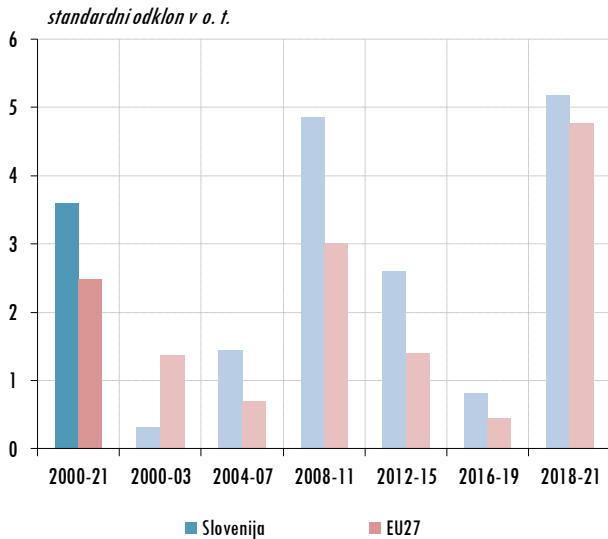
povprečje obdobja v %, razen kjer je drugače navedeno



Vir: SURS, Eurastat, preračuni FS.

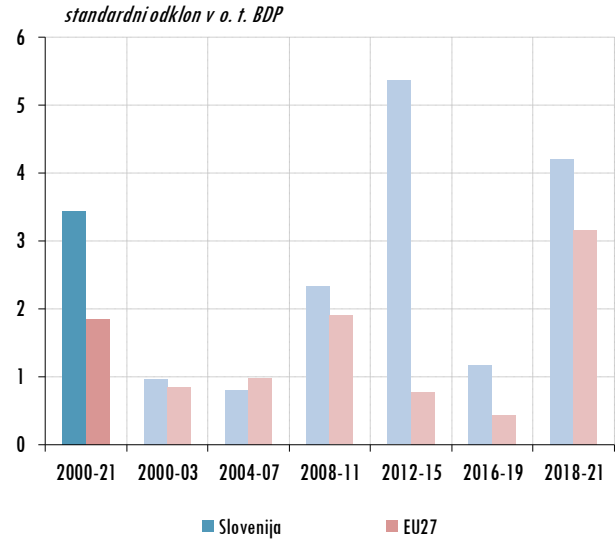
**Posledica nepričakovanega občutnega šoka v obliki epidemije je bilo tudi izredno volatilno gibanje ključnih makroekonomskih in javnofinančnih kazalnikov.** To je sicer pričakovano, gibanje realnega BDP pa je bilo v povprečju zadnjega štiriletnega obdobja najbolj volatilno do sedaj, medtem ko sta ostra javnofinančna konsolidacija in sanacija bančnega sistema vodila v še bolj volatilno gibanje salda sektorja država v obdobju 2012-2015. Gibanje obeh spremenljivk je bilo v povprečju 2018-2021 tudi bolj volatilno kot v povprečju EU, kar ni presenetljivo glede na to, da so nihanja v majhnih in odprtih gospodarstvih praviloma večja. Na ravni povprečja držav EU je epidemija sicer povzročila večje nihanje realnega BDP in salda sektorja država kot v kateremkoli štiriletnem obdobju po letu 2000.

Slika 3.3: Realna rast BDP



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 3.4: Saldo sektorja država

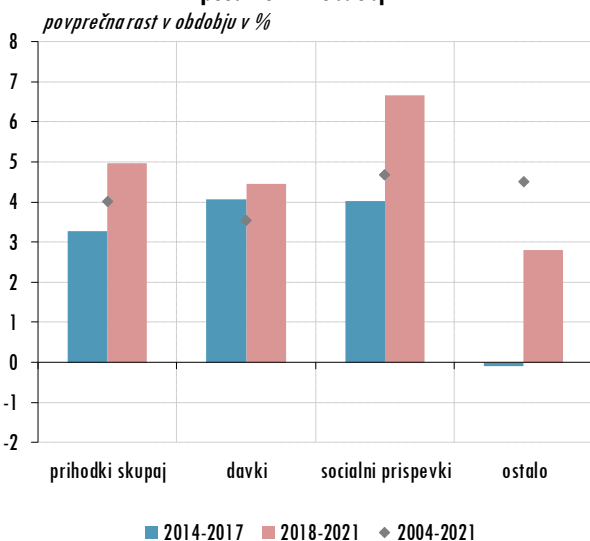


Vir: Eurostat, preračuni FS.

**Večina ključnih makroekonomskih kazalnikov je bila v povprečju obdobja 2018-2021 kljub krizi v 2020 ugodnejša kot v povprečju predhodnih štirih let in tudi od dolgoletnega povprečja.** Povprečna rast realnega BDP je bila v povprečju zadnjih štirih let (2,9 %) le nekoliko nižja kot v predhodnem štiriletnem obdobju in precej višja od dolgoletnega povprečja. Ključne makroekonomske osnove, na podlagi katerih se pripravljajo projekcije javnofinančnih prihodkov,<sup>11</sup> pa so bile v povprečju obdobja 2018-2021 ugodnejše kot v povprečju predhodnih štirih let in kot v povprečju daljšega obdobja od leta 2004.

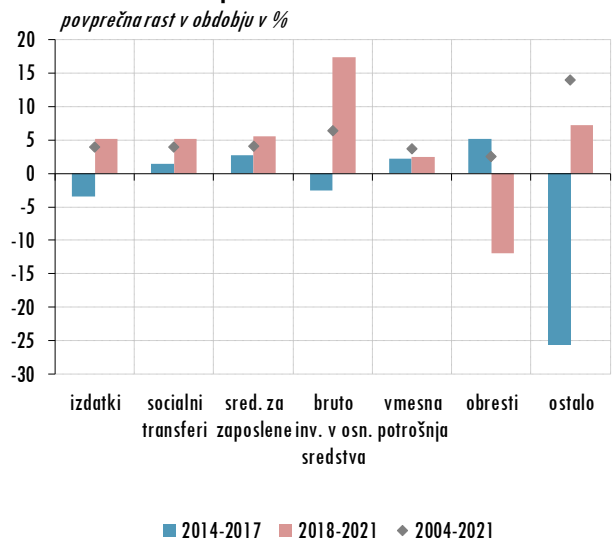
**V povezavi s pretežno ugodnimi makroekonomskimi razmerami je bila v povprečju obdobja 2018-2021 rast cikličnih ter skupnih javnofinančnih prihodkov višja kot v predhodnem štiriletnem obdobju.** Povprečna rast prihodkov sektorja država je znašala 5,0 %, kar je za okoli polovico več kot

Slika 3.5: Gibanje prihodkov sektorja država v posameznih obdobjih



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 3.6: Gibanje izdatkov sektorja država v posameznih obdobjih brez izdatkov za COVID



Vir: SURS, preračuni FS.

<sup>11</sup> Ministrstvo za finance (2019).

v povprečju obdobja 2014-2017. Višja je bila tako povprečna rast prihodkov od davkov kot tudi od socialnih prispevkov. Ob izrazitem okrevanju so bili davčni prihodki v letu 2021 za 5,5 % višji kot leta 2019, prihodki od socialnih prispevkov, ki tudi v letu 2020 niso upadli, pa za kar 13,1 %. Rast ostalih prihodkov je bila sicer nižja od dolgoletnega povprečja, a vseeno ugodnejša kot v obdobju 2014-2017, ko so se znižali predvsem zaradi občutnega padca prihodkov iz EU sredstev v letu 2016.

**Rast izdatkov brez upoštevanja izdatkov za COVID ukrepe je v povprečju obdobja 2018-2021 presegala dolgoletno povprečje za 1,3 o. t.** Rast se je okrepila že v letih 2017 in 2018, po začasni umiritvi v letu 2020 pa je bila lani najvišja po letu 2008.<sup>12</sup> V povprečju zadnjih štirih let se je najbolj okrepila rast investicijske porabe. Postopoma se je v zadnjih štirih letih krepila tudi rast izdatkov za socialne transfere, ki je bila v obdobju intenzivnejše konsolidacije v letih po sanaciji bančnega sistema precej upočasnjena. Približno dvakrat višja kot v predhodnem štiriletnem obdobju in tudi višja od dolgoletnega povprečja je bila še rast sredstev za zaposlene. Izstopa zlasti leto 2019, ko je bil sklenjen dogovor s sindikati o splošnem povišanju plač javnih uslužbencev. Med pomembnejšimi kategorijami izdatkov je v obdobju 2018-2021 za dolgoletnim povprečjem zaostala rast izdatkov za vmesno potrošnjo, izdatki za obresti pa so se v povprečju letno znižali za 12,0 %, medtem ko so se v povprečju celotnega obdobja od leta 2004 letno povečali za 2,5 %.

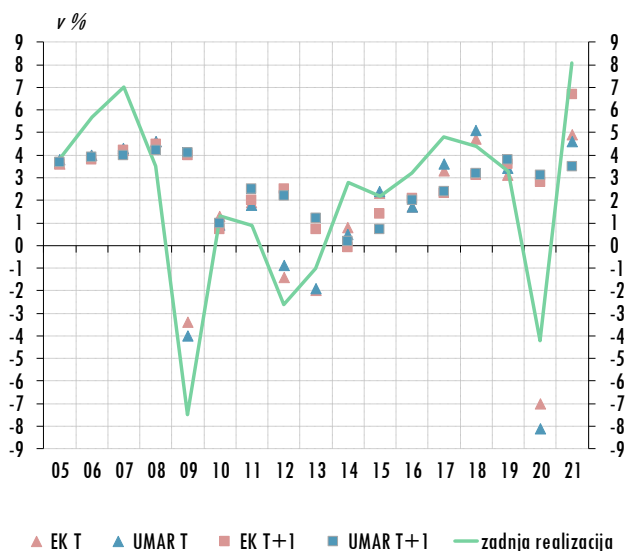
---

<sup>12</sup> Če ne upoštevamo leta 2013, ko je bila skupna rast izdatkov 22,8-odstotna zlasti zaradi obsežnih izdatkov za sanacijo bančnega sistema.

#### 4. Ocena odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za obdobje 2018–2021 in 2005–2021<sup>13</sup>

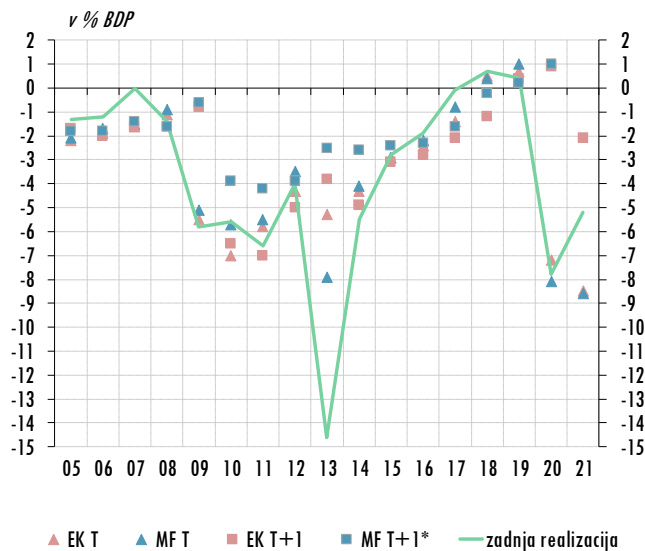
Medtem ko se odstopanja napovedi za leti 2018 in 2019 niso bistveno razlikovala od dolgoletnih povprečij, so bila za leti 2020 in 2021 pričakovano občutnejša. Makroekonomske napovedi, tako domače uradne napovedi s strani UMAR kot napovedi EK, so v letu 2020 precenile dejanski padec gospodarske rasti in podcenile moč okrevanja v 2021. Hitrost okrevanja v 2021 je bila podcenjena tako v napovedi za prihodnje kot tudi tekoče leto. To je pomembna razlika od odstopanj v času gospodarske in finančne krize pred dobrim desetletjem, ko so tudi napovedi za tekoče leto podcenile dejanski padec gospodarske aktivnosti,<sup>14</sup> medtem ko je bilo kratkoročno okrevanje takrat precej skladno s pričakovanji. Tekoče napovedi salda sektorja država s strani MF in EK so bile v letu 2020 precej skladne z dejansko realizacijo, medtem ko so za leto 2021 precenile primanjkljaj, kar je bilo verjetno delno tudi posledica podcenjene hitrosti gospodarskega okrevanja. Ocenjujemo, da precejšen primanjkljaj za leto 2021 potrjuje tudi opozorila Fiskalnega sveta<sup>15</sup> o previsoki napovedi ravnih izdatkov za to leto.

Slika 4.1: Napovedi in realizacija medletne realne rasti BDP



Vir: SURS, EK, UMAR, preračuni FS.

Slika 4.2: Napovedi in realizacija salda sektorja država



Vir: SURS, EK, MF, preračuni FS. \*Opomba: v PS20 ni bilo napovedi za 2021.

Ocena odstopanj napovedi tudi za daljše obdobje pokaže, da se odstopanje za različne horizonte napovedi poveča, z izjemo napovedi za tekoče leto, med spremenljivkami pa se v primerjavi s predhodno analizo zmanjšajo zlasti odstopanja napovedi prihodkov sektorja država. Zaradi kontinuitete ocen napovedi smo opravili tudi pregled osnovnih kazalnikov velikosti odstopanj<sup>16</sup> za daljše časovno obdobje. S tokratnim pregledom osnovnih statističnih kazalnikov smo v predhodni analizi pregledano obdobje (2005–2019) podaljšali za dve leti (2005–2021).<sup>17</sup> Ocena pokaže, da se poslabša večina kazalnikov za vse spremenljivke z izjemo odstopanj napovedi javnofinančnih prihodkov. Slednje kažejo najmanjše spremembe oziroma v pretežni meri nakazujejo zmanjšanje

<sup>13</sup> V analizi odstopanj skladno z okrnjeno analizo prikazujemo v primerjavi z analizo iz Fiskalni svet (2020b) zožen nabor spremenljivk. Med makroekonomskimi agregati tako obravnavamo zgolj realni BDP, med javnofinančnimi agregati pa saldo in dolg sektorja država ter kot pomožni spremenljivki še prihodke in izdatke sektorja država.

<sup>14</sup> To razliko gre v določeni meri pripisati tudi vsakokratni časovni umestitvi priprave napovedi in pričetka delovanja šoka.

<sup>15</sup> Fiskalni svet (2020d, 2021c).

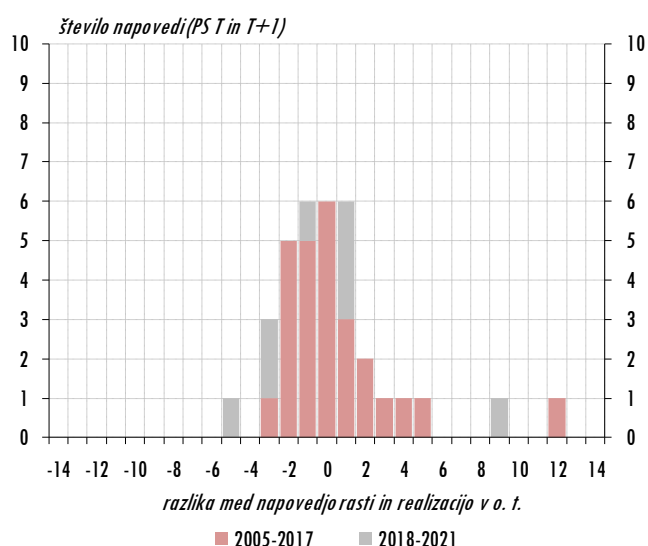
<sup>16</sup> Za opis statističnih kazalnikov odstopanj napovedi glej 2. poglavje v Fiskalni svet (2020b).

<sup>17</sup> Glej Priloga 2, str. 19.

odstopanj napovedi v primerjavi z v predhodni oceni analiziranim obdobjem. Poslabšanje je pri napovedi BDP sicer primerljivo oziroma podobno tistemu, ki bi izviralo iz uporabe enostavnih metod napovedi, medtem ko je pri fiskalnih spremenljivkah odstopanje napovedi nekoliko večje. Tudi to pa ne velja za večino kazalnikov odstopanj napovedi javnofinančnih prihodkov.

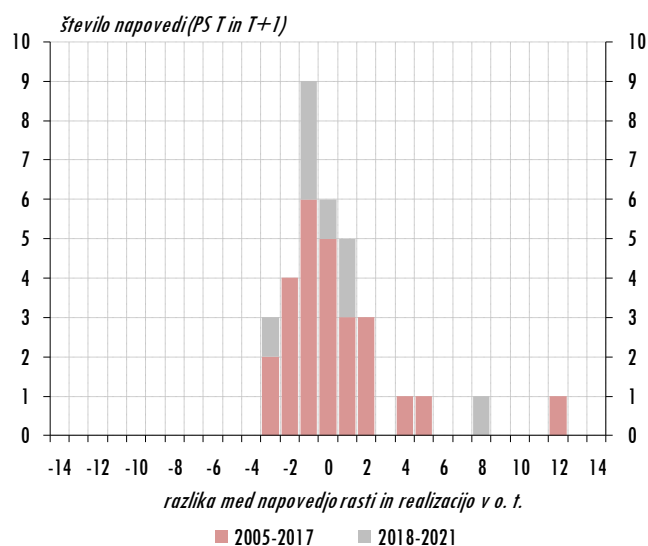
**Ocenjujemo, da je v časih povečane negotovosti še bolj kot v običajnih razmerah potrebno zagotoviti transparentnost načrtovanja in izvajanja politik.** Nepričakovani šoki z zlasti negativnimi posledicami za makroekonomsko in javnofinančno stanje so v zadnjih letih precej pogosti. Pogostost in smer takšnih šokov je mogoče razbrati tudi iz Slik 4.3-4.6. Velika odstopanja realizacije od napovedi v takšnih primerih tako niso nekaj neobičajnega in ne nakazujejo nujno pristranosti v procesu napovedovanja. Ob pripravi napovedi namreč niso na voljo vse informacije, na podlagi katerih bi bilo mogoče predvideti zlasti občutnejše šoke. Posledično to ni smiselna podlaga za odločitev o izločanju posameznih let iz naknadne analize kakovosti napovedi. V nasprotnem primeru se lahko v času šokov,

Slika 4.3: Realni BDP (UMAR)



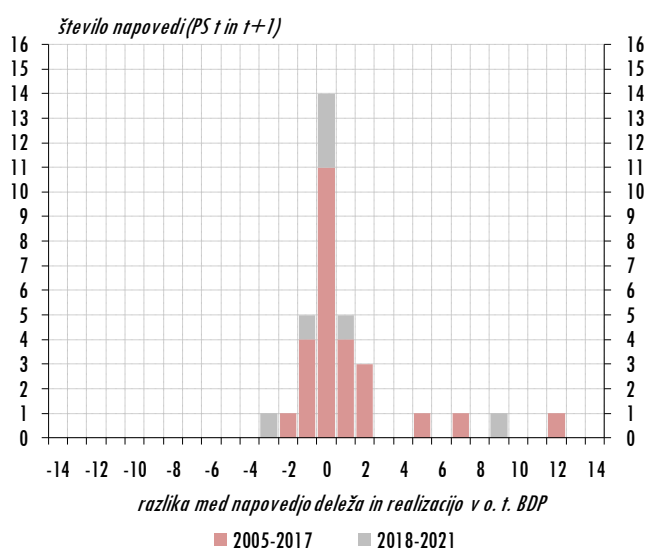
Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 4.4: Realni BDP (EK)



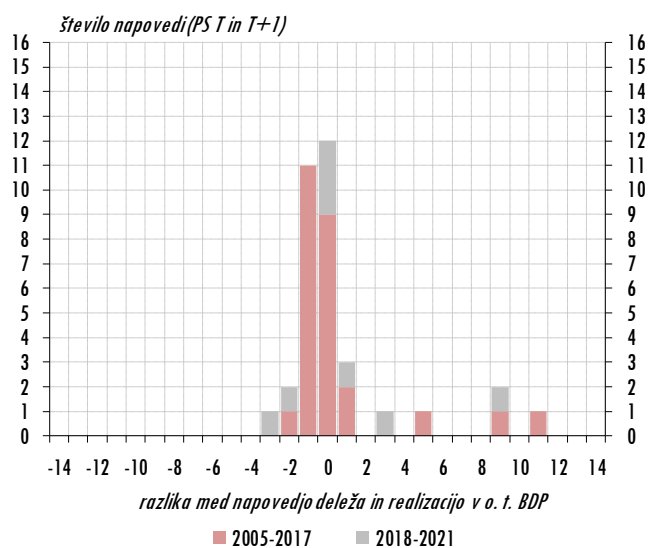
Vir: SURS, EK, preračuni FS.

Slika 4.5: Saldo (MF)



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 4.6: Saldo (EK)



Vir: SURS, EK, preračuni FS.

ki se pogosto blažijo s povečanim obsegom javne porabe odpre prostor tudi za netransparentno ter neracionalno oziroma neupravičeno porabo javnih sredstev, ki lahko vodi v poslabšanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

**Prav uveljavljanje izjemnih okoliščin v letih 2020 in 2021 je spremljalo manj transparentno in manj verodostojno javnofinančno načrtovanje v delu, ki ne zajema neposrednega učinka ukrepov za blaženje posledic epidemije.** Fiskalni svet je ocenil, da epidemija predstavlja neobičajen dogodek, ki skladno z 12. členom Zakona o fiskalnem pravilu omogoča uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od doseganja srednjeročne vzdržnosti javnih financ.<sup>18</sup> Ob nedorečenosti domače in evropske zakonodaje glede vodenja fiskalne politike v takšnih razmerah se je uveljavilo prepričanje, da fiskalna pravila v tem času niso veljavna. Tovrstno razumevanje je nedavno problematiziral Evropski fiskalni odbor (EFB).<sup>19</sup> Obsežna diskrecija pri vodenju fiskalne politike, ki jo je omogočila prevladujoča interpretacija zakonskih določil v primerih neobičajnega dogodka s strani nosilcev ekonomske politike, je vodila v precej ohlapno javnofinančno načrtovanje. Fiskalni svet je tako jeseni 2020<sup>20</sup> kot jeseni 2021<sup>21</sup> opozarjal, da projekcije javnofinančnih agregatov v predlaganih proračunskih dokumentih niso dovolj verodostojne. Projekcije za prihodnje leto so namreč v obeh primerih temeljile na za tekoče leto previsoko ocenjeni dejanski realizaciji javne porabe, ki ni zajemala neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije. Posledično so bile projekcije ravni izdatkov za prihodnje leto zastavljene previsoko in so, potem ko je bila znana dejanska nižja realizacija za tekoče leto izkazovale precej višje rasti kot v času priprave proračunskih dokumentov. S tem se je odpiral potencialni prostor za višjo javno porabo od upravičene ob upoštevanju veljavnih ukrepov v času sprejemanja proračunskih dokumentov. Zapolnitev tega prostora z diskrecijskimi ukrepi predstavlja tudi tveganje za srednjeročno vzdržnost javnih financ. To se je do določene mere tudi dejansko realiziralo, na kar je Fiskalni svet opozarjal v svojih ocenah proračunskih dokumentov.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Fiskalni svet (2020a, 2020c, 2021a, 2021b).

<sup>19</sup> EFB (2022).

<sup>20</sup> Fiskalni svet (2020d).

<sup>21</sup> Fiskalni svet (2021c).

<sup>22</sup> Fiskalni svet (2020d, 2021c).

**Literatura:**

European Fiscal Board (2022). Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2023. Junij.

Fiskalni svet (2020a). Razglasitev epidemije predstavlja neobičajen dogodek, ki skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu omogoča uveljavljanje izjemnih okoliščin. Marec.

Fiskalni svet (2020b). Analiza odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016-2019. Avgust.

Fiskalni svet (2020c). Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin. Oktober.

Fiskalni svet (2020d). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022. Oktober.

Fiskalni svet (2021a). Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022. April.

Fiskalni svet (2021b). Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022. September.

Fiskalni svet (2021c). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023. Oktober.

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

Weidmann, J. (2022). A new age of uncertainty? Implications for monetary policy. IMFS Working Paper Series, No. 170, Goethe University Frankfurt, Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt am Main. Razpoložljivo na: [https://www.imfs-frankfurt.de/fileadmin/user\\_upload/IMFS\\_WP/IMFS\\_WP\\_170.pdf](https://www.imfs-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/IMFS_WP/IMFS_WP_170.pdf)

## Priloga 1: Pregled napovedi UMAR/MF 2017-2021

	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>BDP, realna rast v %</b>												
2017	3,6	4,4									5,0	4,8
2018	3,2	3,9	5,1	4,4							4,5	4,4
2019			3,8	3,7	3,4	2,8					2,4	3,3
2020					3,1	3,0	-8,1	-6,7			-5,5	-4,2
2021							3,5	5,1	4,6	6,1	8,1	8,1
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>BDP, nominalna raven</b>												
2017	41.626	42.761									43.278	43.011
2018	43.675	45.265	46.588	45.742							45.948	45.864
2019			49.611	48.529	48.797	48.242					48.007	48.397
2020					51.578	50.910	45.586	45.769			46.297	46.918
2021							47.843	48.818	48.453	50.364	52.020	52.020
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Zasebna potrošnja, nominalna raven</b>												
2017	21.664	22.647									22.844	22.598
2018	22.569	23.614	24.081	23.466							23.360	23.870
2019			25.326	24.653	24.550	25.279					24.823	25.350
2020					25.678	26.575	24.252	23.251			22.778	23.562
2021							24.735	24.751	23.839	25.232	27.303	27.303
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Državna potrošnja, nominalna raven</b>												
2017	7.857	7.881									7.908	7.937
2018	8.146	8.214	8.298	8.234							8.189	8.381
2019			8.758	8.687	8.711	8.925					8.846	8.881
2020					9.233	9.418	9.619	9.566			9.445	9.645
2021							9.760	9.764	9.642	10.325	10.500	10.500
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Sredstva za zaposlene, nominalna raven</b>												
2017	21.004	21.200									21.112	21.246
2018	22.088	22.426	22.729	22.875							22.803	22.819
2019			24.253	24.426	24.513	24.601					24.504	24.583
2020					26.164	26.272	24.169	24.808			24.858	25.221
2021							24.353	25.445	25.793	26.608	26.912	26.912
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Inflacija, povprečje leta v %</b>												
2017	1,8	1,5									1,4	1,4
2018	1,6	1,6	1,5	1,8							1,7	1,7
2019			1,9	2,1	1,6	1,8					1,6	1,6
2020					1,9	2,0	0,7	0,3			-0,1	-0,1
2021							2,7	1,6	0,8	1,4	1,9	1,9



	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Zaposlenost, rast v %</b>												
2017	2,2	2,7									2,8	2,9
2018	1,5	1,7	2,4	2,8							3,0	3,2
2019			1,5	1,5	2,0	2,5					2,4	2,5
2020					1,0	1,4	-1,9	-1,5			-1,0	-0,6
2021							0,5	0,3	0,8	0,8	1,4	1,4
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Bruto plače na zaposlenega, nominalno, rast v %</b>												
2017	3,3	2,7									2,7	2,7
2018	3,3	3,6	4,0	3,5							3,4	3,4
2019			4,5	4,9	5,0	4,6					4,3	4,3
2020					5,5	5,1	0,6	3,7			5,8	5,8
2021							0,2	0,9	0,4	5,8	6,1	6,1
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Bruto plače, nominalna raven</b>												
2017	17.976	18.191									18.120	18.270
2018	18.904	19.242	19.478	19.608							19.543	19.609
2019			20.785	20.939	21.002	21.141					21.034	21.131
2020					22.411	22.571	20.746	21.269			21.348	21.656
2021							20.904	21.842	22.151	22.847	23.149	23.149
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek, nominalna raven</b>												
2017	15.020	15.972									16.543	16.154
2018	15.846	17.122	18.070	16.984							17.224	17.167
2019			19.417	18.017	18.166	17.512					17.390	17.743
2020					19.004	18.356	...	16.623			17.565	17.828
2021							...	17.572	17.680	18.831	19.701	19.701

	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	<i>prva realizacija</i>	<i>zadnja realizacija</i>
<b>Saldo sektorja država, v % BDP</b>												
2017	-0,9	-0,8									0,0	-0,1
2018	-0,2	0,4	0,4	0,8							0,7	0,7
2019			0,2	0,6	0,9	0,8					0,5	0,4
2020					1,0	0,9	-8,1	-8,6			-8,4	-7,8
2021							...	-6,6	-8,6	-7,5	-5,2	-5,2
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	<i>prva realizacija</i>	<i>zadnja realizacija</i>
<b>Prihodki sektorja država, v % BDP</b>												
2017	43,5	43,2									43,1	44,0
2018	43,7	43,0	42,3	43,4							43,1	44,2
2019			41,7	43,0	43,2	44,5					44,2	43,8
2020					42,6	43,9	43,7	45,2			43,6	43,5
2021							...	44,4	43,5	43,7	43,9	43,9
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	<i>prva realizacija</i>	<i>zadnja realizacija</i>
<b>Izdatki sektorja država, v % BDP</b>												
2017	44,4	43,9									43,1	44,1
2018	43,9	42,6	41,9	42,6							42,4	43,5
2019			41,5	42,5	42,2	43,7					43,7	43,3
2020					41,6	43,0	51,8	53,9			52,0	51,3
2021							...	51,0	52,2	51,2	49,1	49,1
	PN17	JN17	PN18	JN18	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	<i>prva realizacija</i>	<i>zadnja realizacija</i>
<b>Bruto javni dolg, v % BDP</b>												
2017	77,0	75,2									73,6	74,2
2018	74,3	71,7	69,3	70,3							70,1	70,3
2019			65,2	66,0	65,4	66,3					66,1	65,6
2020					61,3	62,1	82,4	82,4			80,8	79,8
2021							...	80,9	80,4	78,5	74,7	74,7

Vir: UMAR, MF, SURS, preračuni FS.

## Priloga 2: Statistični kazalniki napovedi - prva realizacija 2005-2021

		ME			MAE			RMSE		
		t	t+1	t+2	t	t+1	t+2	t	t+1	t+2
BDP, realna rast v %	UMAR	-0,31	0,86	1,15	1,47	2,91	3,18	1,79	4,18	4,45
	EK	-0,26	0,99		1,38	2,66		1,75	3,97	
	naivna napoved	0,26	0,72	0,86	3,29	3,65	4,07	5,00	4,94	5,08
	povprečje ob pripravi	1,42	1,59	1,86	3,03	3,27	3,45	4,41	4,59	4,76
BDP, nominalna rast v %	UMAR	-0,22	1,08	1,69	1,74	3,69	4,07	2,33	5,01	5,26
	EK	-0,08	1,45		1,57	3,22		2,05	4,69	
	naivna napoved	0,52	1,21	1,29	3,95	4,38	4,64	5,97	5,62	5,81
	povprečje ob pripravi	4,95	5,18	5,59	5,56	5,77	6,15	6,99	7,32	7,77
saldo sektorja država, v % BDP	MF	0,19	1,73	2,40	1,01	2,44	2,99	1,93	4,19	4,48
	EK	0,13	1,03		1,28	2,28		2,53	3,85	
	naivna napoved	0,34	0,72	0,63	3,09	3,70	4,34	4,56	4,95	5,47
	povprečje ob pripravi	0,41	0,54	0,70	3,03	3,24	3,35	3,89	4,05	4,20
izdatki sektorja država, v % BDP	MF	-0,37	-2,23	-3,44	1,29	3,20	4,42	1,95	4,84	5,92
	EK	-0,41	-1,83		1,57	3,03		2,63	4,49	
	naivna napoved	-0,21	-0,58	-0,39	3,67	4,49	5,24	4,76	5,46	6,34
	povprečje ob pripravi	-0,70	-0,78	-0,92	3,52	3,83	4,00	4,39	4,67	4,85
prihodki sektorja država, v % BDP	MF	-0,19	-0,50	-1,04	0,62	1,14	1,66	0,84	1,37	1,90
	EK	-0,26	-0,78		0,79	1,23		1,00	1,57	
	naivna napoved	0,13	0,15	0,24	0,84	1,13	1,36	1,06	1,41	1,60
	povprečje ob pripravi	-0,28	-0,23	-0,21	0,92	0,94	1,08	1,14	1,19	1,29

Vir: UMAR, MF, EK, SURS, preračuni FS. Naivna napoved kot napovedano vrednost upošteva zadnjo znano realizirano vrednost določene spremenljivke, »povprečje ob pripravi« pa povprečno vrednost realizacije, ki je bila znana ob pripravi vsake napovedi.