



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

**Ocena skladnosti predloga
rebalansa proračuna
Republike Slovenije za leto
2022 in predloga Odloka o
spremembah Odloka o okviru
za pripravo proračunov
sektorja država za obdobje
2022 - 2024 s fiskalnimi pravili**

September 2022

Številka dokumenta: 30-3/2022/6

Ocena je narejena na podlagi dokumentov Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in Predlog odloka o spremembi odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2022-2024, ki ju je Fiskalni svet prejel 8. 9. 2022. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 14. 9. 2022.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	7
1. Makroekonomska gibanja v letu 2022	8
2. Ocena projekcij v Predlogu rebalansa državnega proračuna za leto 2022	13
<i>Okvir 2.1: Primerjava Predloga rebalansa in veljavnega proračuna za 2022</i>	<i>20</i>
<i>Okvir 2.2: Učinek ukrepov za blaženje posledic epidemije in draginje na državni proračun</i>	<i>22</i>
<i>Okvir 2.3: Projekcije bilance sektorja država na osnovi Predloga rebalansa za 2022</i>	<i>24</i>
3. Usmeritve fiskalne politike	25
4. Priloge	30

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Bruto domači proizvod	9
Slika 1.2	Poslovne tendence in mnenje potrošnikov	9
Slika 1.3	Trg dela	9
Slika 1.4	Prispevki k medletni rasti števila delovno aktivnih prebivalcev brez kmetov	9
Slika 1.5	HICP inflacija in prispevki	10
Slika 1.6	Dohodkovna struktura BDP	10
Slika 1.7	Stopnja rasti BDP v prvi in implicitna stopnja rasti v drugi polovici 2022	12
Slika 1.8	Napovedi realne rasti BDP za 2022	12
Slika 2.1	Saldo državnega proračuna	13
Slika 2.2	Dejavniki spremembe salda državnega proračuna	13
Slika 2.3	Struktura salda državnega proračuna	15
Slika 2.4	Prispevki k spremembi nominalnega salda državnega proračuna	15
Slika 2.5	Sprememba prihodkov državnega proračuna	16
Slika 2.6	Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU	16
Slika 2.7	Prihodki državnega proračuna	17
Slika 2.8	Osnove za prihodke	17
Slika 2.9	Odhodki državnega proračuna	18
Slika 2.10	Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna (brez COVID in druginje)	18
Slika 2.11	Odhodki državnega proračuna brez COVID in druginje	19
Slika 2.12	Odhodki državnega proračuna za investicije	19
Slika 3.1	Ocene proizvodne vrzeli	26
Slika 3.2	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla	26
Slika 3.3	Saldo sektorja država	27
Slika 3.4	Dolg sektorja država	27
Slika 3.5	"Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial	28
Slika 3.6	Simulacije izdatkov sektorja država brez izdatkov za COVID-19 in investicij	28
Slika 3.7	Ocene strukturnega salda	29
Slika 3.8	Ocene strukturnega primarnega napora	29

KAZALO TABEL:

Tabela 1.1	Napovedi UMAR	11
Tabela 2.1	Državni proračun: Predlog rebalansa za 2022 glede na realizacijo v 2021	14
Tabela 2.2	Državni proračun: realizacija v obdobju januar-avgust 2022 in projekcija za obdobje september-december 2022 na osnovi Predloga rebalansa	14
Tabela 4.1	Ocene proizvodne vrzeli	31
Tabela 4.2	Ocene strukturnega salda	32
Tabela 4.3	Ocene strukturnega napora	33
Tabela 4.4	Ocene strukturnega primarnega salda	34
Tabela 4.5	Ocene strukturnega primarnega napora	35

POVZETEK

Predlog rebalansa predvideva znižanje skupnega primanjkljaja državnega proračuna iz -3,1 mrd EUR v letu 2021 na -2,0 mrd EUR v letu 2022. Znižanje glede na lani izhaja iz visoke nominalne rasti BDP in posledično večjih prihodkov ter iz precej manj negativnega učinka enkratnih dejavnikov na saldo kot lani, kljub sprejetju ukrepov za blažitev posledic druginje. Iz Predloga rebalansa izhaja, da naj bi bilo v zadnjih štirih mesecih realiziranega kar 1,7 mrd EUR primanjkljaja, ki naj bi bil le deloma posledica ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje. Predlog rebalansa implicitno predvideva izrazito okrepitev rasti porabe ob koncu leta, tudi nepovezane z investicijskimi načrti, ki nima podlage v trenutno veljavnih ukrepih. Obseg porabe, kjer poleg enkratnih dejavnikov izločimo še učinek investicij naj bi se letos povečal za 11,4 % oziroma za 1,2 mrd EUR, kar bi bilo rekordno visoko. Takšna rast bi občutno preseгла srednjeročno vzdržno rast, določeno s trenutno ocenjeno dolgoročno rastjo potencialnega proizvoda na ravni okoli 4,5 %.

Predlog rebalansa ocenjujemo kot nerealističen, saj bo verjetno primanjkljaj manjši od predvidenega, a bodo s tem osnove za jesenske proračunske dokumente za leti 2023 in 2024 postavljene previsoko. V primeru dejanske realizacije predstavljenih projekcij Predlog rebalansa ocenjujemo kot tveganega s stališča racionalnosti porabe in zaradi ekspanzivne naravnosti tudi kot neustreznega glede na trenutne makroekonomske razmere, ki so kljub negotovostim po trenutno razpoložljivih podatkih še vedno ugodne. Hkrati bi se z izvajanjem v Predlogu rebalansa načrtane fiskalne politike povečala tudi tveganja za daljše vztrajanje visoke inflacije in za oddaljevanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Ta tveganja se zaradi omenjenih preseganj rasti porabe, ki se pojavljajo v več zaporednih letih, stopnjujejo in nakazujejo strukturne pritiske na javne finance. Odločitev za pripravo rebalansa ločeno od spremembe proračunskih dokumentov za prihodnji leti pomeni tudi ponoven odmik od srednjeročnega proračunskega načrtovanja, ki predstavlja osnovo za pripravo celovite in skladne fiskalne politike. Hkrati rebalans proračuna tudi ne upošteva osveženih makroekonomskih napovedi v celoti, kar ob izrazito negotovih razmerah dodatno prispeva k nezanesljivosti predstavljenih javnofinančnih načrtov.

Agregatna gibanja javnih financ kažejo na prvi pogled izboljšanje lanske neugodne slike. Primanjkljaj sektorja država, kot izhaja iz predlaganega rebalansa, naj bi v letu 2022 dosegel -3,8 % BDP, kar je 1,4 o. t. BDP manj kot lani. Dolg sektorja država pa naj bi se v letu 2022 po naši oceni zlasti zaradi visoke nominalne gospodarske aktivnosti znižal pod 70 % BDP. Vendar takšna gibanja zakrivajo dejansko poslabšanje stanja javnih financ, saj fiskalne agregate v veliki meri določajo spremembe obsega enkratnih dejavnikov. Ti naj bi se namreč glede na lansko leto, ko so na ravni sektorja država znašali 4,5 % BDP, preplopolovili kljub nadaljevanju izvajanja ukrepov za blažitev posledic epidemije in ukrepom za omilitev druginje. Fiskalni svet ob pospešenem sprejemanju ukrepov za omilitev druginje znova poudarja pomen usmerjenega in začasnega ukrepanja, ki se s sprejemom dodatkov za ranljive skupine prebivalstva sicer nakazuje, a prevladujoči finančni učinek predstavljajo splošni ukrepi, ki zamejujejo cenovne signale in lahko med drugim povzročajo neracionalno odzivanje potrošnikov.

Poraba državnega proračuna, iz katere izločimo enkratne dejavnike, naj bi se letos izrazito povečala, kar bo le deloma posledica predvidene visoke investicijske aktivnosti. Projekcije investicij so sicer manj nerealistične kot v veljavnem proračunu, a še vedno izkazujejo izredno visoko rast zlasti v zadnjih mesecih leta. Znižanje investicijskih načrtov glede na veljavni proračun skoraj v celoti izhaja iz pričakovanega nižjega načrtovanega obsega investicij, financiranih iz evropskih sredstev. Ob tem pa naj bi bila po navedbah vlade ravno potreba po porabi še razpoložljivih kohezijskih sredstev iz pretekle finančne perspektive eden glavnih razlogov za predlagani dvig najvišje dovoljene ravni odhodkov. Glede na dosedanje letošnje realizacije bi pomenila tudi izreden pospešek v zadnjih mesecih leta. Takšna projekcija le deloma odraža ukrepe, sprejete po uveljavitvi sprememb proračuna za leto 2022, ki so bili trajne narave in z epidemijo niso bili neposredno povezani, v pomembni meri pa nakazuje nerealistično načrtovanje. Le-to zaradi znova parcialnega proračunskega procesa, ko se javnofinančni parametri le nekaj mesecev pred koncem leta spreminjajo zgolj za eno leto, pomeni tudi oblikovanje neustreznih izhodišč za pripravo proračunov v naslednjih letih in s tem tveganje za nadaljnje oddaljevanje od srednjeročne vzdržnosti javnih financ.

Realizacija predlaganega rebalansa je po mnenju Fiskalnega sveta vprašljiva. Ocenjujemo, da bo dejanski primanjkljaj državnega proračuna v letu 2022 glede na realizacijo v prvih osmih mesecih leta manjši od predlaganega z rebalansom. Ocena prihodkov je v Predlogu rebalansa načrtovana previdno, kar je glede na izrazito negotovost sicer ustrezno. Izredno visoki odhodki državnega proračuna pa odražajo zlasti nerealistično visoko raven investicij ter visoke ostale odhodke, ki niso povezani z epidemijo ali draginjo in katerih pospešitev v preostanku leta v pomembni meri ni skladna s trenutno veljavno zakonodajo. Če bo Predlog rebalansa dejansko realiziran, bi to pomenilo izrazito ekspanzivno naravnano fiskalno politiko. Takšna usmeritev v danih razmerah zaradi omejitev na strani ponudbe in visoke inflacije ne bi bila ustrezna ter je glede na obstoječa gospodarska gibanja, omejitve in tveganja tudi neučinkovita. Z realizacijo Predloga rebalansa bi se zato lahko dodatno poglobila makroekonomska neravnotežja, povečala pa bi se tudi tveganja za daljše vztrajanje visoke inflacije.

Predloga rebalansa državnega proračuna in sprememb okvira za pripravo proračunov sektorja država odražata tudi neustrezno proračunsko načrtovanje. Fiskalni svet je na slednje redno opozarjal ob ocenah proračunskih, zlasti jesenskih, dokumentov že v zadnjih nekaj letih, vključno z obdobjem pred epidemiološko krizo. Predlog rebalansa za leto 2022 je tako pripravljen ločeno od jesenskih proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024, ki ju še zajema trenutno veljavni okvir za pripravo proračunov. To pomeni ponoven odmik od srednjeročnega proračunskega načrtovanja, ki predstavlja osnovo za pripravo celovite in skladne fiskalne politike. Sprejemanje rebalansa pred pripravo osvežene makroekonomske jesenske napovedi vnaša dodatno nezanesljivost v projekcije, saj se je gospodarsko okolje od priprave pomladanske napovedi, ki je bila podlaga za tokratni Predlog rebalansa, precej spremenilo. Poleg višjih ravni nominalnih podlag za prihodke proračunov so se namreč povečala tudi tveganja za gospodarsko rast, ki bi lahko v primeru realizacije sicer pomenila omilitev trenutne ciklično visoke in verjetno glede na prisotne omejitve na trgu dela ter na razpoložljive podatke tudi nevzdržne ravni sedanje gospodarske aktivnosti.

Zakonodajna podlaga

Ministrstvo za finance je 8. 9. 2022 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovalo Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 (v nadaljevanju: Predlog rebalansa) in predlog spremenjenega Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022–2024 (v nadaljevanju: Predlog okvira). Fiskalni svet je od Ministrstva za finance naknadno pridobil podrobnejše podatke o postavkah Predloga rebalansa ter podatke o načrtovanih odhodkih, povezanih z epidemijo Covid-19 in ukrepih za blažitev posledic druginje.

Fiskalni svet je oceno upoštevanja fiskalnih pravil v Predlogu rebalansa zavezan pripraviti na osnovi druge točke, oceno spoštovanja fiskalnih pravil v Predlogu okvira pa v obdobju izjemnih okoliščin na osnovi osme točke drugega odstavka 7. člena ZFisP. Predlog spremembe okvira za pripravo proračunov sektorja država mora biti skladno s šestim odstavkom 6. člena ZFisP posredovan ob spremembah državnega proračuna Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu, Državni zbor RS pa ju mora sprejeti istočasno. Glede na drugi odstavek 9.g člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) morajo biti spremembe okvira in proračuna med seboj usklajene. Fiskalni svet mora pripraviti oceno Predloga rebalansa na podlagi drugega odstavka 9.f člena in oceno Predloga okvira na podlagi petega odstavka 9.f člena ZJF v petnajstih dneh od prejema. Rok za oceno Predloga rebalansa in Predloga okvira, ki ju mora Fiskalni svet predložiti Državnemu zboru RS in vladi, je tako 23. 9. 2022.

Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil,¹ da predstavlja razglasitev epidemije v Sloveniji neobičajen dogodek, ki omogoča po 12. členu ZFisP uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem tudi začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.² Fiskalni svet je septembra 2021 potrdil, da bodo tudi v letu 2022 izpolnjeni pogoji za uveljavljanje izjemnih okoliščin.³

Fiskalni svet mora spoštovanje fiskalnih pravil po 3. in 15. členu ZFisP spremljati skladno z 2. členom ZFisP za celoten sektor država na osnovi metodologije evropskega sistema računov (ESA, 2010). Državni proračun predstavlja največjo enoto, a kljub temu le nekaj več kot tretjino celotnega sektorja država, in je tako kot ostale blagajne javnega financiranja (sistemi socialne zaščite, lokalne skupnosti) pripravljen na osnovi metodologije Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike (GFS) po načelu denarnega toka.⁴ Vlada mora spoštovanje fiskalnih pravil za sektor država zagotoviti na podlagi kombinacije postavk javnofinančnih blagajn in institucionalnih enot, ki sestavljajo sektor država. Fiskalni svet v pričujočem dokumentu skladno z obstojem izjemnih okoliščin podaja ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v Predlogu rebalansa in v Predlogu okvira, s fiskalnimi pravili na podlagi 2. oziroma 8. točke drugega odstavka ter 2. oziroma 5. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP. Zaradi razglasitve izjemnih okoliščin ocenjuje izvajanje srednjeročne uravnoteženosti, kot je določeno v 3. členu ZFisP, zgolj indikativno. V tej oceni tako (i) podajamo oceno realističnosti projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu rebalansa, (ii) preverjamo skladnost Predloga rebalansa s Predlogom okvira in (iii) preverjamo, ali je v Predlogu rebalansa oziroma implicitno v Predlogu okvira primerno določen del izdatkov, ki ni povezan z izjemnimi okoliščinami.

¹ http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%B4Din-po-ZFisP_marec2020.pdf

² 23. 3. 2020 je na predlog Evropske komisije tudi Svet EU sprejel odločitev, ki omogoča »možnost splošnega odstopanja« (angl. »general escape clause«) od spoštovanja fiskalnih pravil v času pandemije.

³ <https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/09/Izjemne-okoli%C5%A1%C4%B4Dine-september-2021.pdf>

⁴ Struktura sektorja država je dostopna na: http://mf.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/

1. Makroekonomska gibanja v letu 2022

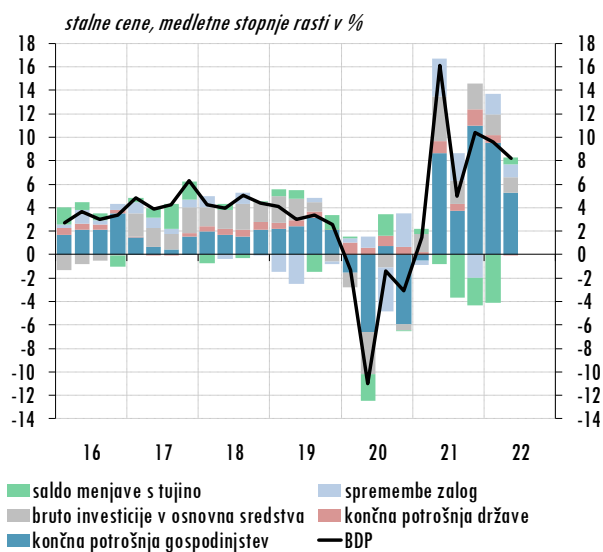
Ključne ugotovitve

- Dinamika realnega BDP je kljub umiritvi glede na konec 2021 v prvi polovici letošnjega leta ostala nad dolgoletnim povprečjem.
- V primerjavi s koncem lanskega leta se je najbolj umirila poraba gospodinjstev, gospodarsko rast pa je omogočal zlasti ugoden izvoz storitev.
- Trg dela odraža visoko gospodarsko aktivnost, vse več kazalnikov pa nakazuje omejitve, ki bi se lahko odrazile tudi v dodatnem večanju stroškovnih pritiskov.
- Visoka inflacija je zlasti posledica ponudbenih šokov na surovinskih trgih, njena krepitev pa odraža tudi visoko raven domačega povpraševanja, ki proizvajalcem omogoča prenos povečanih stroškov v cene za potrošnike.
- Makroekonomska izhodišča za pripravo proračunskih projekcij so ugodnejša kot lani jeseni ob pripravi spremembe proračuna za leto 2022.
- Pri pripravi Predloga rebalansa niso bile neposredno uporabljene osvežene jesenske napovedi UMAR, ki za letošnje leto nakazujejo še boljše izhodišča od pomladanske napovedi, ki je bila podlaga za Predlog rebalansa, a tudi občutno umiritev gospodarske rasti v drugi polovici leta, na kar nakazujejo tudi nekateri kazalniki zaupanja.

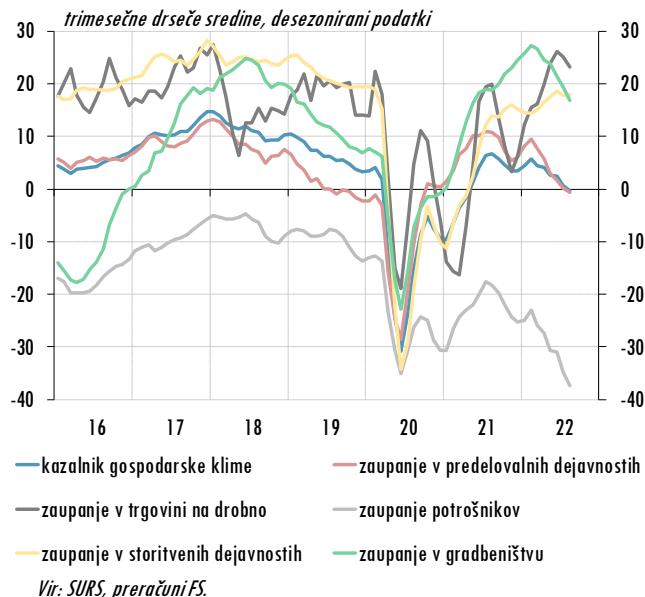
Gospodarska rast je bila ugodna tudi v prvem polletju 2022. Povprečna četrletna rast realnega BDP je znašala okoli 0,8 % oziroma 3,2 % na letni ravni, kar je več od dolgoletnega povprečja, ki je nekoliko pod 3 %. Zlasti zaradi močnega pospeška rasti ob koncu lanskega leta je bil BDP v prvi polovici leta medletno v povprečju večji za skoraj 9 %, kar je med največjimi rastmi v primerjavi z ostalimi državami EU in skoraj dvakrat več od povprečne rasti v EU. Gospodarska aktivnost je bila nominalno v istem obdobju večja za okoli 14,5 %.

Znaten prispevek domače porabe iz začetka leta je postal negativen v drugem četrletju, v katerem je pozitivno gospodarsko rast omogočil pozitiven prispevek menjave s tujino. Prvo četrletje je tako kot drugo polovico lanskega leta še zaznamovala solidna rast posameznih komponent domače porabe, z izjemo državne potrošnje, ki se je zmanjšala že v začetku leta. Upočasnitev glede na konec lanskega leta v prvem četrletju in padec porabe gospodinjstev v drugem četrletju nakazujeta zmanjšanje presežnega varčevanja, ki se je akumuliralo v obdobju Covid-19 krize, skoraj enoletno upadanje zaupanja potrošnikov pa se ob naraščanju rasti cen poleti ni umirilo. Potrošniki so najbolj pesimistični glede prihodnjega splošnega gospodarskega stanja v državi. Od sredine lanskega leta se je najbolj povečal pesimizem glede njihovega pričakovanega finančnega stanja. V drugem četrletju so se po dveh letih rasti zmanjšale tudi investicije, kar je sovpadlo z umirjanjem aktivnosti v gradbeništvu, zlasti na področju nizkih gradenj. Investicije v stroje in opremo so ob tem ohranile pozitivno rast kljub manjšanju optimizma v gospodarstvu in kljub ocenam podjetij o razmeroma visokih negotovostih v poslovanju. Negotovosti v mednarodnem okolju so vplivale na počasno rast izvoza blaga, močno pa se je okrepil izvoz storitev, k čemur je po podatkih plačilne

Slika 1.1: Bruto domači proizvod



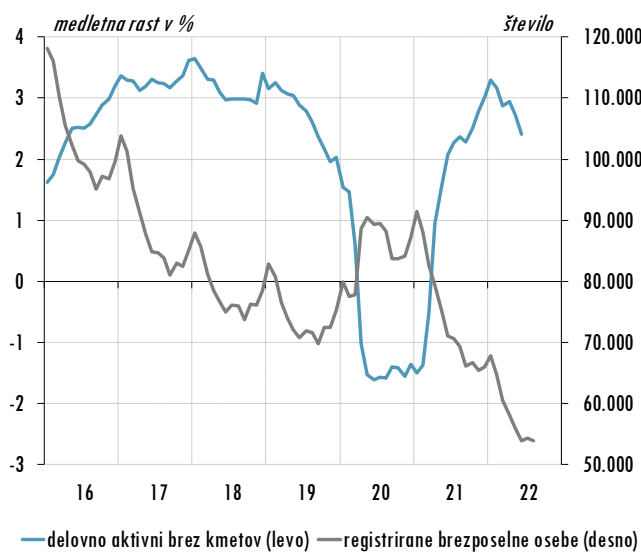
Slika 1.2: Poslovne tendence in mnenje potrošnikov



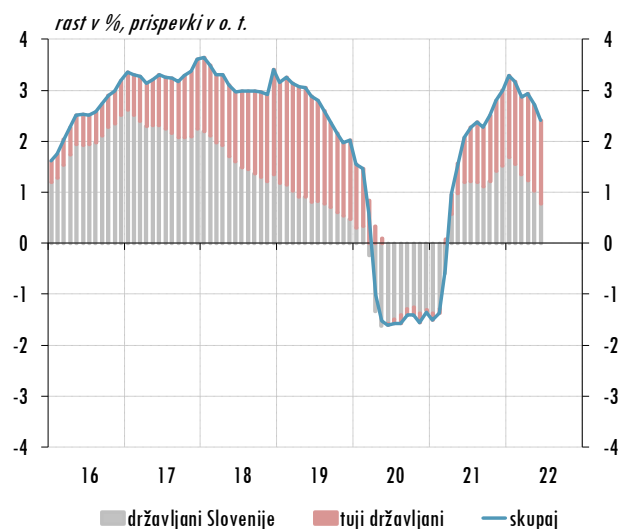
bilance več kot polovico prispeval izvoz potovanj. Ob neugodnih pogojih menjave se je saldo tekočega računa iz presežka v lanski prvi polovici letos prevesil v primanjkljaj, poslabšanje v enoletni primerjavi je znašalo okoli 4,7 % BDP.

Gibanja na trgu dela v vedno večji meri nakazujejo omejenost razpoložljivih virov za nadaljnjo rast gospodarstva. Zaposlenost se je v povprečju prvih dveh četrtletij glede na preteklo tekoče povečala za skoraj 0,9 %. To je trikrat več od dolgoročnega povprečja in v primerjavi z rastjo BDP nakazuje na ekstenzivno naravo gospodarske rasti. Zaposlenost poleg v raznovrstnih podpornih storitvenih dejavnostih najhitreje raste v gradbeništvu. Tuji državljani so sredi leta prispevali že več kot dve tretjini k povečanju števila delovno aktivnega prebivalstva, kar je največ po obdobju tik pred pričetkom epidemije. Tako stopnja kot število prostih delovnih mest sta na najvišjih ravneh doslej. Izstopa zlasti obseg prostih delovnih mest v gostinstvu in gradbeništvu. Tudi stopnja brezposelnosti je na zgodovinsko najnižjih ravneh, hkrati se podjetja še naprej soočajo s pomanjkanjem ustrezno

Slika 1.3: Trg dela



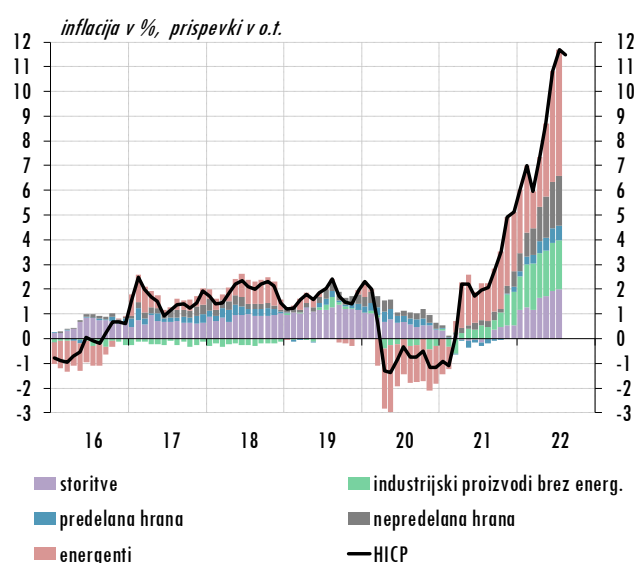
Slika 1.4: Prispevki k medletni rasti števila delovno aktivnih prebivalcev brez kmetov



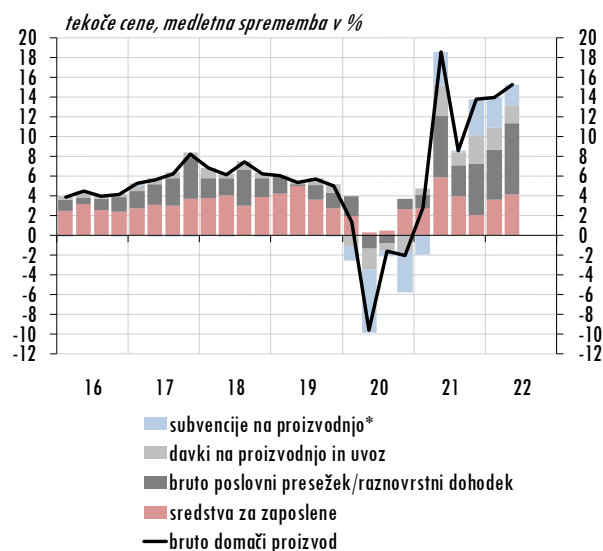
usposobljene delovne sile. Tako gospodinjstva kot podjetja so ob tem bolj previdna glede izgledov za zaposlovanje oziroma glede brezposelnosti, kot so bila še ob koncu lanskega leta. Plače se doslej kljub hitri rasti cen niso v celoti prilagodile zelo ugodnim razmeram na trgu dela. Plače v zasebnem sektorju ob razmeroma visoki nominalni rasti izkazujejo realni upad. Medtem ko se rast plač v dejavnostih z največjim pomanjkanjem delovne sile v zadnjih mesecih krepi, je medletni upad plač v javnem sektorju letos zlasti posledica visoke osnove zaradi obsežnih dodatkov v obdobju epidemije. Povprečne bruto plače obdobje tik pred krizo poleg v javni upravi najbolj presegajo v gradbeništvu in gostinstvu.

Hitra rast cen, ki presega povprečje v evrskem območju, bi lahko vplivala na gospodarska gibanja v prihodnje. Čeprav je večina inflacije, ki je v začetku druge polovice leta medletno preseгла 10%, posledica hitre rasti cen energentov, se večja tudi prispevek rasti cen ostalih proizvodov k skupni inflaciji. Tudi osnovna inflacija, ki ne vključuje cen energentov in hrane, tako dosega zgodovinsko visoke ravni. Tako skupna kot osnovna inflacija v Sloveniji v zadnjih mesecih za okoli 2 o. t. preseğata enake kazalnike za evrsko območje. Čeprav podjetja letos višjih cen surovin ne prenašajo v cene svojih proizvodov v celoti, jim to skladno s trenutno še ugodnim povpraševanjem v večji meri uspeva na domačem kot na tujih trgih. Ocenjujemo, da predstavlja cenovni šok, ki izvira iz cen energentov, v primerjavi s predkriznim letom 2019 v letu 2022 okoli 3 mrd EUR oziroma 6 % BDP, v primerjavi z letom 2021 pa okoli 4 % BDP. S tem povezani stroški bodo porazdeljeni med državo, podjetja in gospodinjstva. Če bi se ta šok stopnjeval in bi se mu pridružilo višanje stroškov v obliki plač ali dodatnega višanja cen ne-energentov, bi lahko to vplivalo na konkurenčni položaj podjetij in na njihovo sposobnost investiranja oziroma bi lahko glede na trenutno še visoko sposobnost prenašanja eksogenih cenovnih šokov v cene za potrošnike dodatno okrnilo razpoložljivi dohodek gospodinjstev. Trenutni šok ob upoštevanju nespremenjenega deleža porabe energentov pomeni za okoli 1 mrd EUR višje izdatke za energente gospodinjstev, kar v povprečju približno ustreza slabi polovici njihovega enomesečnega bruto razpoložljivega prihodka. Rast dobičkov (na podlagi podatkov o bruto poslovnem presežku in raznovrstnem dohodku iz statistike nacionalnih računov) je bila v letu do drugega četrtletja 2022 v celotnem gospodarstvu za več kot dvakrat večja od dolgoletnega

Slika 1.5: HICP inflacija in prispevki



Slika 1.6: Dohodkovna struktura BDP



povprečja, kar podjetjem omogoča določen manevrski prostor ob vztrajanju visokih cen surovin.⁵ Poleg rasti dobičkov v raznovrstnih storitvenih dejavnostih je izstopala zlasti rast dobičkov v dejavnosti trgovine, prometa in gostinstva. Implicitno je podobno glede na razpoložljive podatke moč ugotoviti tudi za dejavnost oskrbe z električno energijo, plinom in vodo.

Makroekonomska podlaga za pripravo rebalansa proračuna je precej bolj ugodna kot ob spremembah proračuna za leto 2022 jeseni lani, a v proračunskih dokumentih zaradi časovne neusklajenosti dokumentov nova dejstva niso upoštevana v celoti. Napovedani ravni nominalnega BDP in porabe gospodinjstev sta bili za leto 2022 v pomladanski napovedi UMAR⁶ za 5 % oziroma kar za 10 % višji od napovedanih ravni projekcij UMAR iz jeseni 2021,⁷ ki je služila kot osnova za spremembo proračuna za leto 2022. Za okoli 3 % so bila višja tudi sredstva za zaposlene, ki so prav tako pomembna osnova za prispevke oziroma proračunske prihodke. Osvežene projekcije UMAR iz jeseni 2022,⁸ ki v Predlogu rebalansa zaradi časovne neusklajenosti niso bile upoštewane, nakazujejo še občutnejše izboljšanje prihodkovnih osnov. To se je sicer odrazilo že v letošnjih dosedanjih proračunskih gibanjih. Hkrati lahko to izboljšanje vpliva tudi na ugodnejšo celoletno realizacijo proračuna od predvidene v Predlogu rebalansa.

Tabela 1.1: Napovedi UMAR

	2022				
	sep.21 JN21	apr.22 PN22	sep.22 JN22	razlika apr. 22- sep.22- sep.21 apr.22	
Realni BDP, sprememba v %	4,7	4,2	5,0	-0,5	0,8
Nominalni BDP, v mio EUR	53.352	56.167	57.921	2.815	1.755
Zasebna potrošnja, v mio EUR	27.274	30.307	31.209	3.033	902
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	27.646	28.392	29.498	746	1.106
Inflacija-povprečna, v %	2,0	6,4	8,9	4,4	2,5

Vir: Jesenska napoved UMAR 2021 (JN21), Pomladanska napoved UMAR 2022 (PN22), Jesenska napoved UMAR 2022 (JN22), preračuni FS.

Gospodarska rast naj bi glede na osvežene projekcije UMAR letos znašala 5,0 %, nominalni BDP pa naj bi se povečal za skoraj 11 %. Rast naj bi tudi letos ob umirjanju povpraševanja iz tujine, ki je posledica geopolitičnih razmer in energetske krize, v veliki meri temeljila na domači porabi. V primerjavi z letom 2021 naj bi se zlasti okrepil relativni prispevek investicij v osnovna sredstva, ki v veliki meri izvira iz visokih predvidenih investicij sektorja država. Rast potrošnje gospodinjstev naj bi skladno z ugodnimi razmerami na trgu dela tudi letos presegala povprečno rast v letih pred epidemiološko krizo. Ob upoštevanju visoke rasti v prvi polovici leta takšna projekcija upošteva medletni padec porabe v drugi polovici leta, ki zlasti posledica povečane negotovosti in visoke inflacije. Podobno velja tudi za dinamiko BDP, ki naj bi implicitno v drugi polovici leta ob visokih tveganjih že v osnovnem scenariju v povprečju izkazala precejšen padec na četrtletni ravni. Na možnost upada gospodarske aktivnosti opozarja tudi padanje kazalnikov PMI v evrskem območju in Sloveniji.

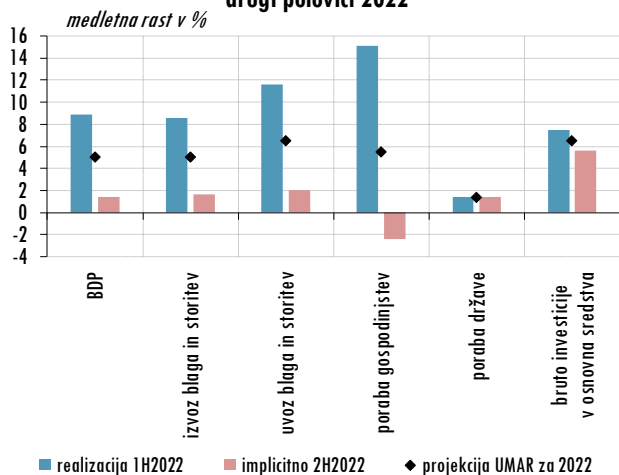
⁵ Stroški energije gospodarskih družb so v letu 2021 znašali okoli 2,4 mrd EUR (delež stroškov energije v celotnih odhodkih podjetij je znašal nekaj čez 2 %) in bi se s podvojitvijo povprečnih cen energentov (upoštevamo podatke o cenah uvoza iz plačilne bilance) v letu 2022 ob nespremenjeni porabi povečali za okoli 2,5 mrd EUR. To je po podatkih AJPE približno polovica neto čistega dobička gospodarskih družb iz leta 2021 v višini 5,7 mrd EUR. V letu 2020 je dobiček znašal 2,9 mrd EUR, v letu 2019 pa 4,5 mrd EUR.

⁶ Razpoložljiva na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2022/PNGG_2022.pdf

⁷ Razpoložljiva na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2021/JNGG_2021_splet.pdf

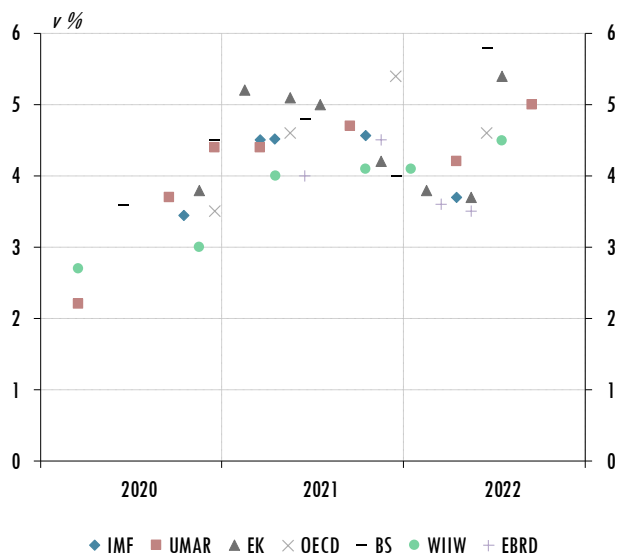
⁸ Razpoložljiva na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2022/JNGG_2022_splet.pdf

Slika 1.7: Stopnja rasti BDP v prvi in implicitna stopnja rasti* v drugi polovici 2022



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS. Opomba: * Implicitna stopnja rasti posameznih agregatov v drugi polovici 2022 je določena na podlagi realizacije njihove ravni za prvo polovico leta in projekcije njihove stopnje rasti, ki izhajajo iz jesenske napovedi UMAR za celo leto 2022.

Slika 1.8: Napovedi realne rasti BDP za 2022



Vir: IMF, UMAR, Evropska komisija (EK), OECD, Banka Slovenije (BS), WIIW, EBRD.

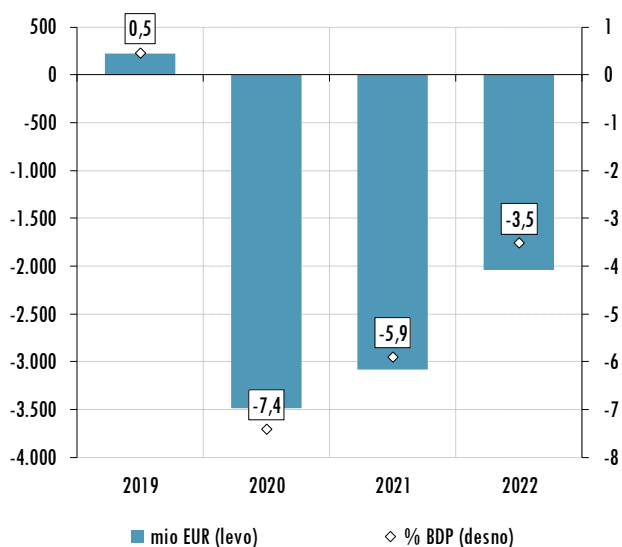
2. Ocena projekcij v Predlogu rebalansa državnega proračuna za leto 2022

Ključne ugotovitve

- Skupni primanjkljaj državnega proračuna naj bi se letos po Predlogu rebalansa zmanjšal za 1,0 mrd EUR in znašal -2,0 mrd EUR. Iz realizacije v prvih osmih mesecih sicer izhaja, da naj bi bilo v zadnjih štirih mesecih letošnjega leta realiziranega kar 1,7 mrd EUR primanjkljaja. To po oceni Fiskalnega sveta ni realistično in ni utemeljeno v veljavnih ukrepih.
- Tudi letos na javnofinančna gibanja pomembno vplivajo enkratni dejavniki, saj so bili poleg COVID ukrepov sprejeti še ukrepi za blažitev posledic druginje. Skupni učinek teh enkratnih ukrepov naj bi letos znašal 1,5 mrd EUR, kar je približno polovico manj kot lani, in je poleg rasti prihodkov eden glavnih razlogov za pričakovano zmanjšanje skupnega primanjkljaja državnega proračuna glede na lani.
- Primanjkljaj brez upoštevanja ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje naj bi letos znašal -572 mio EUR, kar je 280 mio EUR več kot lani. Do poslabšanja bo prišlo kljub nadaljevanju razmeroma visoke rasti prihodkov, saj naj bi se poraba brez upoštevanja enkratnih učinkov povečala za 1,9 mrd EUR. Predvideno povečanje investicij, ki je po naši oceni kljub zmanjšanju glede na veljavni proračun še vedno nerealistično visoko, naj bi k temu prispevalo okoli tretjino.
- Poraba, iz katere poleg enkratnih dejavnikov izločimo še investicije, naj bi se letos povečala za 1,2 mrd EUR oziroma za 11,4 %. To bi bila v primeru realizacije rekordno visoka rast do sedaj. Iz Predloga rebalansa izhaja, da naj bi se rast te porabe v zadnjih štirih mesecih okrepla na kar 27,7 %, potem ko je v prvih osmih mesecih znašala 9,3 %.

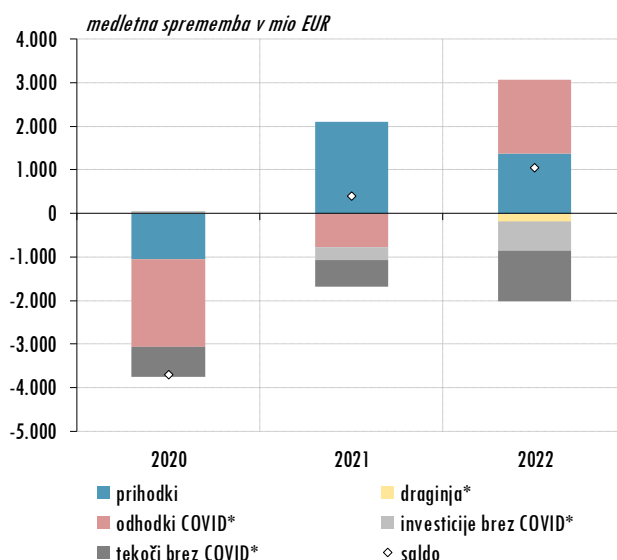
Skupni primanjkljaj državnega proračuna naj bi letos po Predlogu rebalansa znašal -2.040 mio EUR (-3,5 % BDP), a glede na dosedanjo realizacijo in veljavne ukrepe ocenjujemo, da bo

Slika 2.1: Saldo državnega proračuna



Vir: Ministrstvo za finance.

Slika 2.2: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna



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

Tabela 2.1: Državni proračun: Predlog rebalansa za 2022 glede na realizacijo v 2021

	2021 (mio EUR)			predlog rebalansa 2022 (mio EUR)				rebalans 22/21 (rast v %)		rebalans 22/21 (razlika v mio EUR)	
	skupaj	COVID	brez COVID	skupaj	COVID	draginja	brez COVID in draginje	skupaj	brez COVID in draginje	skupaj	brez COVID in draginje
PRIHODKI	11.174		11.174	12.540		-212	12.752	12,2	14,1	1.366	1.578
DDV	4.231		4.231	4.744		-58	4.801	12,1	13,5	513	570
Trošarine	1.470		1.470	1.516		-105	1.621	3,1	10,2	46	150
Dohodnina	1.514		1.514	1.558			1.558	2,9	2,9	44	44
DDPO	1.115		1.115	1.555			1.555	39,5	39,5	440	440
EU sredstva	947		947	1.195			1.195	26,2	26,2	248	248
Nedavčni	817		817	689			689	-15,7	-15,7	-128	-128
Drugi prihodki	1.080		1.080	1.283		-50	1.333	18,8	23,4	203	253
ODHODKI	14.254	2.788	11.466	14.580	1.087	169	13.324	2,3	16,2	326	1.859
Stroški dela skupaj	4.209	777	3.432	3.860	57		3.802	-8,3	10,8	-349	371
Transf. posameznikom in gospodinjstvom	2.532	1.007	1.525	1.827	133	28	1.665	-27,8	9,2	-705	140
Izdatki za blago in storitve	1.523	266	1.258	1.518	160		1.358	-0,4	8,0	-6	100
Investicije	1.238	59	1.179	1.923	62		1.862	55,3	57,9	685	682
Tekoči transferi v sklade soc. zavarovanja	1.350	1	1.349	1.694	248		1.446	25,5	7,2	345	98
Subvencije	815	414	401	656	73	141	442	-19,5	10,2	-159	41
Obresti	727	0	727	674			674	-7,3	-7,3	-53	-53
Plačila sredstev v Proračun EU	629	0	629	714			714	13,5	13,5	85	85
Drugi odhodki	1.231	265	966	1.714	354		1.360	39,2	40,8	483	394
<i>Odhadki brez investicij</i>	<i>13.016</i>	<i>2.729</i>	<i>10.286</i>	<i>12.657</i>	<i>1.025</i>	<i>169</i>	<i>11.462</i>	<i>-2,8</i>	<i>11,4</i>	<i>-359</i>	<i>1.176</i>
Saldo (mio EUR)	-3.080	-2.788	-292	-2.040	-1.087	-381	-572			1.040	-280
Saldo (% BDP)	-5,9	-5,3	-0,6	-3,5	-1,9	-0,6	-1,1			2,4	-0,5

Vir: MF, preračuni FS.

Tabela 2.2: Državni proračun: realizacija v obdobju januar-avgust 2022 in projekcija za obdobje september-december 2022 na osnovi Predloga rebalansa

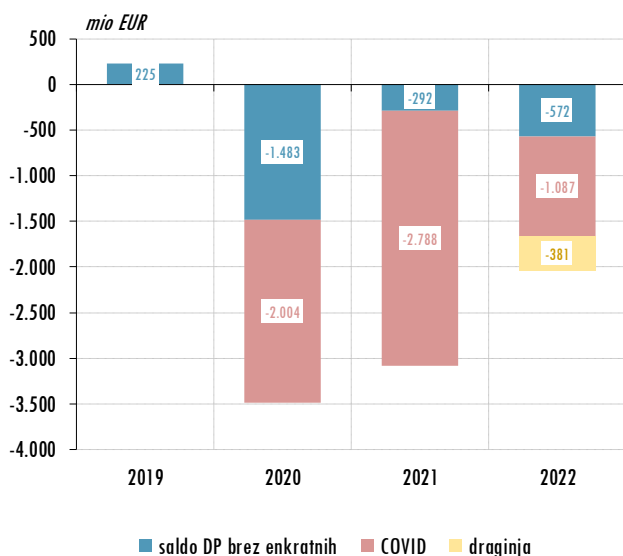
	I-VIII 22 (mio EUR)				IX-XII 22 (mio EUR)				brez COVID in draginje	
	skupaj	COVID	draginja	brez COVID in draginje	skupaj	COVID	draginja	brez COVID in draginje	(rast v %)	I-VIII 22/21 IX-XII 22/ 21
PRIHODKI	8.212		-81	8.293	4.328		-131	4.459	17,9	7,7
DDV	3.155			3.155	1.628		-58	1.686	20,3	4,9
Trošarine	957		-67	1.023	559		-38	597	9,1	12,2
Dohodnina	966			966	592			592	0,6	6,9
DDPO	1.148			1.148	407			407	46,0	23,9
EU sredstva	608			608	587			587	34,0	19,1
Nedavčni	508			508	180			180	-10,7	-27,1
Drugi prihodki	869		-15	883	414		-35	449	25,7	19,0
ODHODKI	8.553	637	86	7.831	6.027	450	83	5.493	9,3	27,7
Stroški dela skupaj	2.424	31		2.394	1.436	27		1.409	3,3	26,4
Transf. posameznikom in gospod.	1.293	125		1.167	534	8	28	498	15,9	-3,8
Izdatki za blago in storitve	928	143		785	589	17		573	12,8	2,0
Investicije	638	14		623	1.286	47		1.238	21,1	86,3
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.118	157		962	576	91		485	-4,2	40,7
Subvencije	402	29	86	288	253	44	55	155	14,9	2,5
Obresti	470			470	204			204	-16,0	22,2
Plačila sredstev v Proračun EU	480			480	234			234	22,7	-1,4
Drugi odhodki	800	138		663	914	216		698	56,3	28,6
Odhodki brez investicij	7.916	623	86	7.207	4.741	403	83	4.255	8,4	17,0
Saldo (mio EUR)	-342	-637	-167	462	-1.698	-450	-214	-1.034	592	-873

Vir: MF, preračuni FS.

realiziran manjši primanjkljaj. Predviden skupni primanjkljaj za letos je za 1.040 mio EUR manjši kot lani, kar je predvsem posledica rasti prihodkov in občutno manjših odhodkov za blažitev posledic epidemije. Glede na realiziran primanjkljaj v prvih osmih mesecih (-342 mio EUR), omogoča Predlog rebalansa v zadnjih štirih mesecih letošnjega leta primanjkljaj v višini -1.698 mio EUR. Ob upoštevanju veljavnih ukrepov ocenjujemo, da je takšno povečanje primanjkljaja precenjeno, kljub negotovostim in pričakovani upočasnitvi rasti gospodarske aktivnosti ob koncu leta.

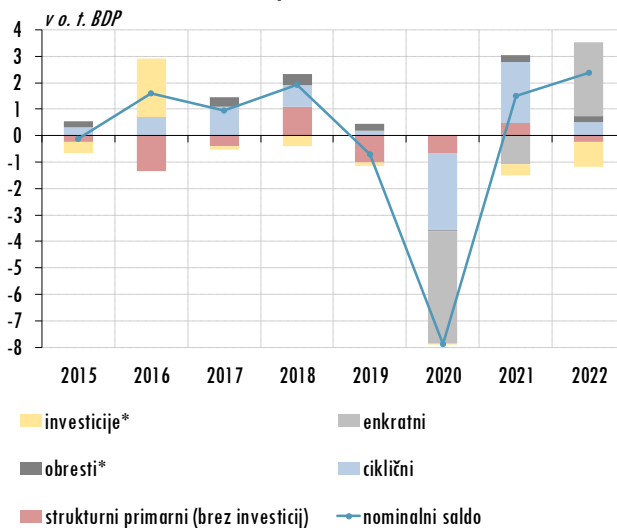
Primanjkljaj brez upoštevanja ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje naj bi letos znašal -572 mio EUR (-1,0 % BDP), kar je 280 mio EUR več kot lani. Tudi v letošnjem letu na gibanje javnofinančnih agregatov pomembno vplivajo različni enkratni dejavniki. Poleg ukrepov za blažitev posledic epidemije so bili letos sprejeti številni ukrepi za blažitev posledic druginje. Skupni učinek teh enkratnih ukrepov na saldo naj bi letos znašal -1.468 mio EUR, kar je za okoli polovico manj kot lani (glej Okvir 2.2 in Tabela 2.1). Fiskalni svet sicer od začetka epidemije spomladi 2020 v svojih ocenah daje poudarek javnofinančnim gibanjem brez upoštevanja učinka enkratnih ukrepov, ker takšen pristop po našem mnenju ustrežnejše odseva dejanska javnofinančna gibanja in omogoča jasnejšo zaznavo morebitnih tveganj za srednjeročno vzdržnost javnih financ.⁹ Do povečanja primanjkljaja brez upoštevanja enkratnih dejavnikov naj bi prišlo kljub razmeroma visoki rasti prihodkov, saj naj bi se poraba povečala za 16,2 % oziroma 1.859 mio EUR, le okoli tretjina tega povečanja pa naj bi bila posledica večje investicijske aktivnosti. Državni proračun je sicer v prvih osmih mesecih letos ob izločitvi učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje imel presežek v višini 462 mio EUR, Predlog rebalansa pa tako omogoča v zadnjih štirih mesecih primanjkljaj v višini -1.034 mio EUR.

Slika 2.3: Struktura salda državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.4: Prispevki k spremembi nominalnega salda državnega proračuna



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

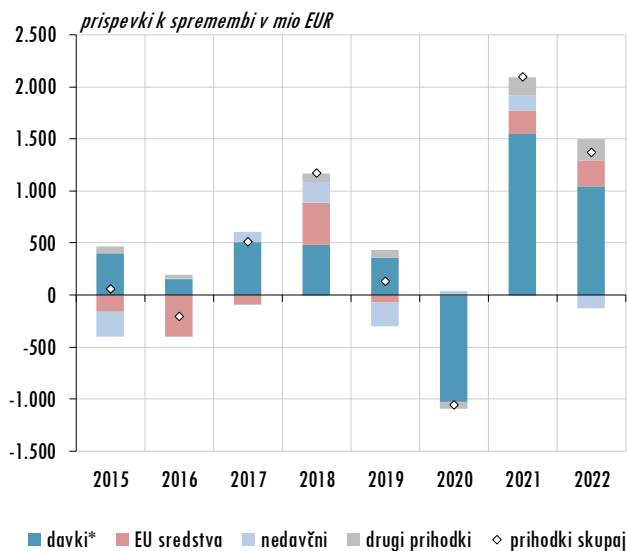
Prihodki naj bi bili letos večji za 12,2 % in predvsem posledica visoke rasti davčnih prihodkov ob okrevanju gospodarske aktivnosti. Povečanje prihodkov za okoli 1,4 mrd EUR naj bi bilo v največji meri posledica višjih prilivov od DDV ob visoki rasti končne potrošnje in inflaciji.¹⁰ Drugi dejavnik

⁹ Za več o enkratnih dejavnikih glej Poglavlje 2.4 v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017 (maj, 2018). Razpoložljivo na:

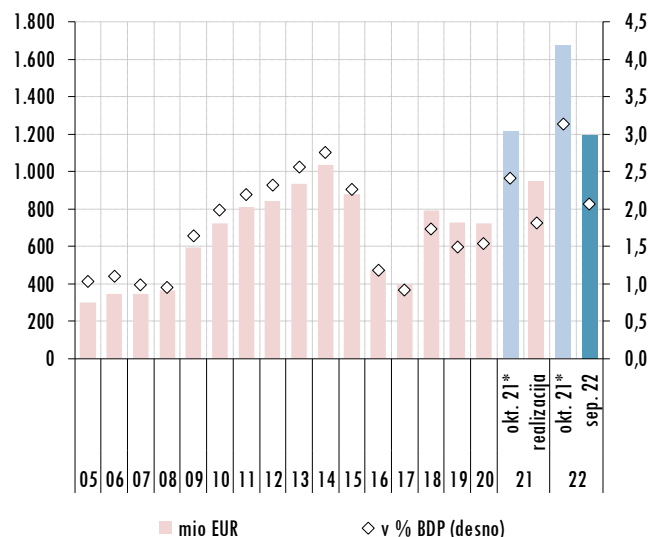
https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS_LP2017_maj18.pdf

¹⁰ Učinke inflacije na prihodke od DDV v letu 2022 ocenjujemo na dobrih 350 mio EUR. Ob povprečni inflaciji iz obdobja 2016-2019 bi ta učinek znašal slabih 100 mio EUR. V oceni smo uporabili podatke o strukturi potrošnje in o cenah življenjskih potrebščin po klasifikaciji ECOICOP ter skupinam proizvodov ustrezne veljavne stopnje DDV.

Slika 2.5: Sprememba prihodkov državnega proračuna



Slika 2.6: Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU



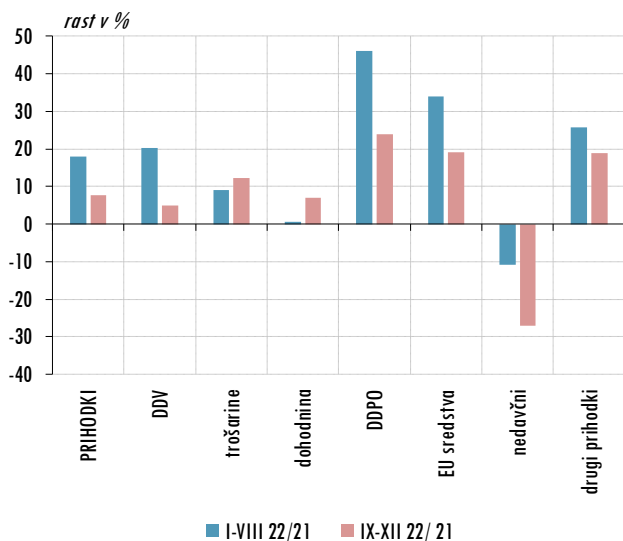
visoke skupne rasti prihodkov so prilivi od davka na dohodek pravnih oseb zaradi visokega poročila in tudi višje akontacije na osnovi dobrega poslovanja podjetij v lanskem letu. Po drugi strani naj bi bila rast prihodkov od trošarin in dohodnine letos precej manjša kot lani. Na nižjo rast prihodkov od trošarin vpliva znižanje ob visokih cenah energentov, tako da naj bi bila rast v celoti posledica višjih prodanih količin.¹¹ Precej nižja rast prihodkov od dohodnine bo predvsem posledica učinka visoke lanske osnove, na katero so vplivali dodatki zaposlenim v javnem sektorju v okviru COVID ukrepov, ki so letos občutno manjši. Dodaten dejavnik, ki letos vpliva na nižjo rast prihodkov od dohodnine, so tudi uveljavljene spremembe dohodninske zakonodaje, ki naj bi po navedbah Ministrstva za finance povzročile izpad v višini 184 mio EUR. Nedavčni prihodki naj bi se letos znižali, delno zaradi učinka visoke osnove, ker so lani na te prihodke vplivali enkratni prihodki od podelitve koncesije za mobilno omrežje, delno pa zaradi predvidoma manjših prihodkov od dividend nefinančnih družb.¹² Prihodki od EU sredstev naj bi letos znašali 1.195 mio EUR oziroma 26,2 % več kot lani. Potreba po porabi še preostalih kohezijskih sredstev iz pretekle finančne perspektive naj bi bil glede na obrazložitev vlade eden glavnih razlogov za dvig dovoljene meje skupnih odhodkov, a je v Predlogu rebalansa predvidenih prihodkov od EU sredstev 478 mio EUR manj kot po oktobra lani sprejetem proračunu. Od tega 204 mio EUR manj sredstev NOO zaradi neizpolnjevanja določenih mejnikov in 270 mio EUR manj kohezijskih sredstev. Slednji naj bi se kljub zmanjšanju v primerjavi z lani sprejetimi spremembami proračuna letos povečali za 35,3 %.

Iz projekcij Predloga rebalansa in realizacije v prvih osmih mesecih izhaja, da naj bi se rast prihodkov v povprečju zadnjih štirih mesecev vidno upočasnila. Prihodki so bili v prvih osmih mesecih letos medletno večji za 17,9 %, iz projekcij Predloga rebalansa pa izhaja, da naj bi rast v povprečju zadnjih štirih mesecev znašala 7,7 %. Rast večine pomembnejših kategorij naj bi se upočasnila, največji vpliv na pričakovano upočasnitev rasti skupnih prihodkov pa naj bi imeli prihodki

¹¹ Po navedbah Ministrstva za finance količinsko povečanje izhaja predvsem iz obdobja, ko so bile maloprodajne cene naftnih derivatov zaradi zamrznitve nižje kot v sosednjih državah, kar je spodbudilo tuje in tranzitno povpraševanje. To povpraševanje naj bi poleg siceršnjega povišanja trošarin na tobak in tobakne izdelke vplivalo tudi na pričakovano povečanje trošarinskih prihodkov iz tega naslova.

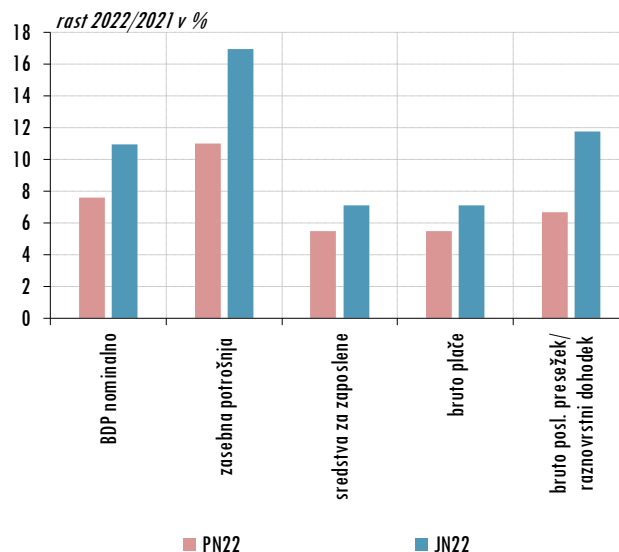
¹² Ministrstvo za finance v obrazložitvi Predloga rebalansa navaja, da naj bi se nekatere družbe, ki jim trgovanje z energenti predstavlja osnovno dejavnost, odločile, da dividend letos ne bodo izplačale. Na osnovi javno dostopnih informacij glede sklepov skupščin delničarjev posameznih podjetij, v katerih ima država lastniški delež in po podatkih SDH predstavljajo glavno vplačanih dividend ocenjujemo, da bodo dejanski prilivi od dividend višji od projekcij v Predlogu rebalansa.

Slika 2.7: Prihodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.8: Osnoje za prihodke



Vir: UMAR, SURS, preračuni FS.

od DDV. Jesenska napoved UMAR ob koncu leta vključuje občutno upočasnitev gospodarske aktivnosti, zato po naši oceni razmeroma previdno projekcijo davčnih prihodkov zaradi izrazite negotovosti ocenjujemo kot ustrezno. Ocena o konservativnosti projekcij davčnih prihodkov izhaja tudi iz uporabljenih makroekonomskih osnov, saj Predlog rebalansa temelji na pomladanski napovedi UMAR, ki je manj ugodna od osvežene jesenske napovedi. Nasprotno pa projekcijo prihodkov od EU sredstev kljub zaključevanju pretekle finančne perspektive in razpoložljivih sredstvih NOO še vedno ocenjujemo kot preveč optimistično. Projekcije namreč predvidevajo izrazito pospešitev rasti porabe kohezijskih in kmetijskih sredstev v zadnjih mesecih leta. Večja poraba EU sredstev ob koncu leta je sicer sezonsko značilna, a kljub temu ocenjujemo implicitni pospešek rasti porabe EU ob koncu leta kot preveč optimističen.¹³

Rast porabe brez upoštevanja učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje naj bi se letos občutno okrepila in bila daleč najvišja doslej, le del povečanja pa naj bi bil posledica večje investicijske aktivnosti. Odhodki brez enkratnih dejavnikov naj bi porasli za okoli 1,9 mrd EUR oziroma za 16,2 %, kar je približno dvakrat več kot lani.¹⁴ K rasti naj bi največ prispevala za 57,9 % večja investicijska aktivnost in k rasti prispevala 6,0 o. t. Ob izločitvi investicij naj bi se poraba povišala za 11,4 %, kar bi bila daleč najvišja rast doslej. V povprečju obdobja 2015-2019 je znašala 1,1 %, lani pa 6,4 %. Ocenjujemo, da tako visok obseg porabe, ki ne vključuje investicij ter ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje, ni osnovan v trenutno veljavnih ukrepih in tudi ni upravičen z vidika makroekonomskih razmer. K rasti naj bi sicer največ prispevali višji stroški dela (vključno s transferji v javne zavode za ta namen).¹⁵ Pomemben del rasti odhodkov izhaja še iz visoke rezerve, ki naj bi brez upoštevanja dela za COVID ukrepe znašala 805 mio EUR, kar je 322 mio EUR več kot lani.¹⁶ Po zmanjšanju lani naj bi bili letos precej višji transferji posameznikom in gospodinjstvom

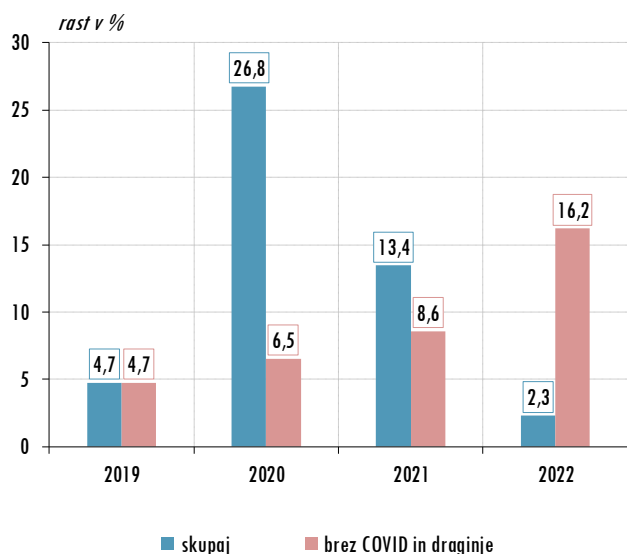
¹³ Rast porabe evropskih kmetijskih sredstev naj bi se z -1,0 % v povprečju prvih sedmih mesecev leta v zadnjih petih mesecih okrepila na 51,1 %, rast porabe kohezijskih sredstev pa z 10,0 % na 57,2 %.

¹⁴ Skupni odhodki, torej tisti, ki vključujejo tudi COVID in druginjske ukrepe, naj bi se zlasti zaradi manjšega obsega odhodkov za COVID ukrepe v letu 2022 povečali le za 326 mio EUR oziroma za 2,3 %.

¹⁵ Pri tem naj bi rast v ožji državni upravi (postavki 400 in 401) znašala 5,8 % in se z 1,7 % v prvih sedmih pospešila na 12,1 % v zadnjih petih mesecih. Rast transferjev v javne zavode za stroške dela pa naj bi letos znašala 14,5 % in se s 4,2 % v prvih sedmih pospešila na 29,0 % v zadnjih petih mesecih.

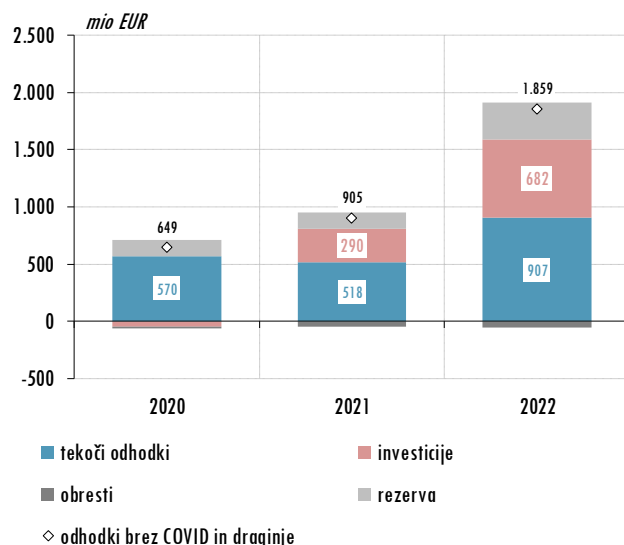
¹⁶ V rezervi je sicer vključenih 118 mio EUR januarja prejetega predujma sredstev NOO, ki je bil izločen v posebni proračunski sklad.

Slika 2.9: Odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.10: Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna (brez COVID in druginje)



Vir: MF, preračuni FS.

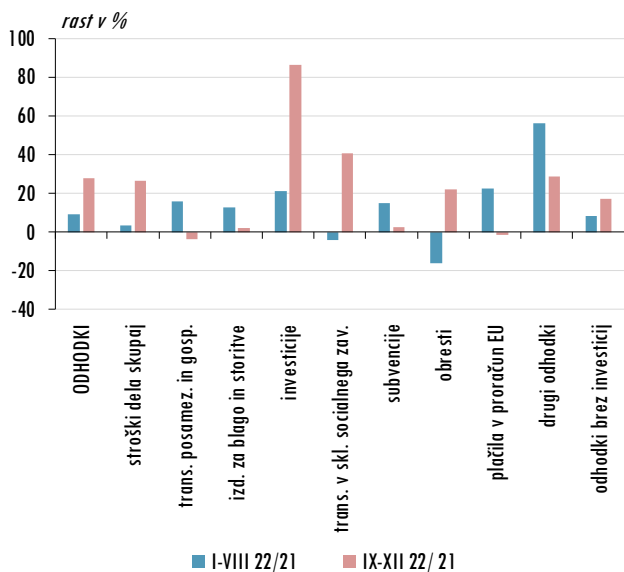
zlasti zaradi uskladitve z lansko visoko inflacijo. Nadaljevala naj bi se razmeroma visoka rast izdatkov za blago in storitve, kar je deloma povezano z visoko inflacijo, ter transfer v sklade socialnega zavarovanja. Rast transferja v ZZZS povezujemo s sprejemom interventnega zakona¹⁷, medtem ko naj bi bil transfer v ZPIZ za 22,2 % višji kot lani.¹⁸ Po lanskem padcu naj bi bile višje tudi subvencije, kljub izločitvi učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje.

Na osnovi dejanske realizacije odhodkov prvih osmih mesecev ocenjujemo, da je projekcija odhodkov v Predlogu rebalansa nerealistična tako na investicijski kot tudi na preostali porabi ter ni osnovana na trenutno veljavnih ukrepih. Rast odhodkov brez učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje je bila v prvih osmih mesecih 9,3-odstotna, na osnovi projekcij v Predlogu rebalansa pa naj bi se v zadnjih štirih mesecih letošnjega leta okrepila na 27,7 %. Skoraj polovica te rasti naj bi bila posledica povečanja investicijske aktivnosti, čeprav je bila njihova projekcija glede na veljavni proračun, sprejet oktobra lani, že zmanjšana. Medletna rast investicijske porabe naj bi bila v povprečju zadnjih štirih mesecev letos 86,3-odstotna, kar je okoli štirikrat več kot v povprečju prvih osmih mesecev. Tako se nadaljuje praksa nerealističnega načrtovanja investicij, ko so še tudi ob jesenski pripravi proračunskih dokumentov pravice porabe posameznih resorjev na tem področju določene nerealistično visoko. Poraba ob dodatni izločitvi investicij pa naj bi se okrepila z 8,4 % v prvih osmih mesecih na 17,0 % v zadnjih štirih mesecih leta. Rast stroškov dela (vključno s transferji v javne zavode za ta namen) naj bi se s 3,3 % v prvih osmih okrepila na 26,4 % v zadnjih štirih mesecih. Dosedanja realizacija je sicer pričakovana in odraža učinek rednih napredovanj in povečanja zaposlenosti, pospešek v zadnjih mesecih leta pa po razpoložljivih informacijah ni osnovan na veljavnih ukrepih. Iz proračunskih dokumentov tudi ni razvidno, ali takšna projekcija vključuje učinek morebitnega dogovora s sindikati o dvigu plač. Transferji v sklade socialnega zavarovanja naj bi se po medletnem padcu v višini -4,2 % v prvih osmih leta v zadnjih štirih mesecih povečali za 40,7 %. To je lahko deloma posledica predvidenih sredstev za ZZZS iz naslova interventnega zakona, medletna rast transferja v ZPIZ pa naj bi bila v zadnjih štirih mesecih dvakrat višja kot v prvih osmih mesecih.

¹⁷ Finančni učinek Zakona o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (ZNUZSZS) naj bi letos znašal 38,9 mio EUR.

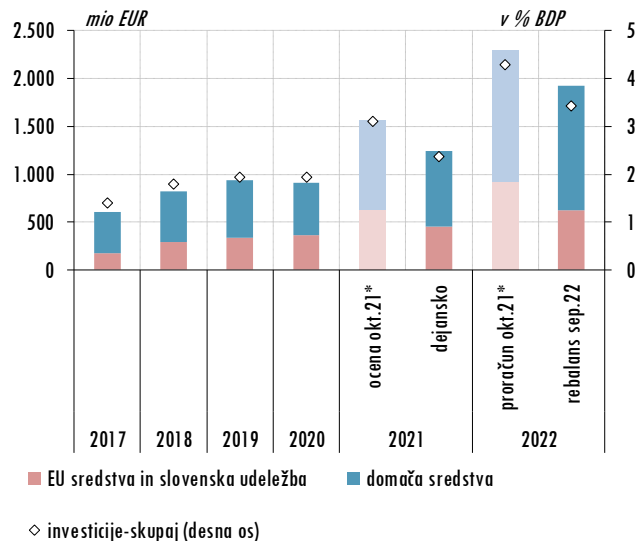
¹⁸ Lani se je ob 8,6-odstotni rasti prihodkov ZPIZ od socialnih prispevkov transfer iz državnega proračuna znižal za 9,3 %. Letos je v prvih sedmih mesecih rast prihodkov ZPIZ od socialnih prispevkov znašala 5,8 %, v finančnem načrtu ZPIZ pa je bila za celo leto predvidena 2,4-odstotna rast.

Slika 2.11: Odhodki državnega proračuna brez COVID in druginje



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.12: Odhodki državnega proračuna za investicije



◇ investicije-skupaj (desna os)

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *se nanašata na ocene in projekcije, pripravljene ob spremembah državnega proračuna iz oktobra 2021.

Rast porabe v zadnjih štirih mesecih naj bi bila tudi posledica višjih drugih odhodkov, ki med drugim vključujejo proračunsko rezervo.

Okvir 2.1: Primerjava Predloga rebalansa in veljavnega proračuna za 2022

Po Predlogu rebalansa naj bi bil primanjkljaj državnega proračuna letos 432 mio manjši kot po oktobra lani sprejeti spremembi proračuna za letos. Predvideni manjši primanjkljaj je pričakovan, saj je Fiskalni svet predloge proračunskih dokumentov oktobra lani ocenil kot nerealistične.¹ Ena ključnih ugotovitev je bila, da spremenjeni proračun temelji na nerealistični oceni realizacije za lansko leto, ki nudi previsoko osnovo za pripravo ustreznih načrtov zlasti porabe v letošnjem letu. Dejanska realizacija v letu 2021 je to oceno potrdila, saj je bil primanjkljaj lani za 878 mio EUR manjši od predvidenega predvsem zaradi nižje porabe, ki ne vključuje odhodkov za COVID ukrepe. Pri tem so bile investicije nižje za 334 mio EUR, ostala poraba pa še za 374 mio EUR. Preostanek so k manjšemu primanjkljaju od načrtovanega prispevali višji prihodki.

Iz Predloga rebalansa izhaja, da naj bi bili prihodki letos za 1.071 večji kot v veljavnem proračunu. To je posledica višjih davčnih prihodkov (predvsem DDV in davek od dohodkov pravnih oseb) ob letošnjem izrazitejšem okrepanju gospodarske aktivnosti od napovedi jeseni lani ter tudi zaradi učinka višje inflacije od pričakovane. Skupni prihodki naj bi bili višji kot po veljavnem proračunu kljub izpadu zaradi dohodninskih sprememb (-184 mio EUR) in 478 mio EUR manj predvidenih prihodkih iz EU sredstev. Po navedbah vlade naj bi bila sicer ravno potreba po porabi preostalih kohezijskih sredstev eden glavnih razlogov za predlagani dvig meje skupnih odhodkov državnega proračuna.

Odhodki naj bi bili letos za 640 mio EUR večji kot po veljavnem proračunu. Ukrepi za blaženje posledic epidemije naj bi bili večji za 447 mio EUR, učinek do sedaj sprejetih ukrepov za blažitev posledic druginje na odhodke, ki v veljavnem proračunu niso predvideni, pa bo znašal 169 mio EUR. Tako naj bi bila poraba brez učinka enkratnih dejavnikov večja še za 24 mio EUR kot po veljavnem proračunu, ki je bila ob sprejemanju po naši oceni sicer že v osnovi zastavljena nerealistično visoko. Pri tem je v Predlogu rebalansa ocena investicijske porabe manj nerealistična kot v veljavnem proračunu, saj je za 310 mio manjša kot je bilo predvideno oktobra lani. Glavnina zmanjšanja ocene investicij za letos je sicer posledica manj predvidenih EU sredstev, medtem ko je ocena investicij, financiranih z domačimi sredstvi, ostala skoraj nespremenjena. Tako naj bi bila poraba brez ukrepov za blaženje posledic epidemije in druginje ter investicij za 334 mio večja kot v veljavnem proračunu.

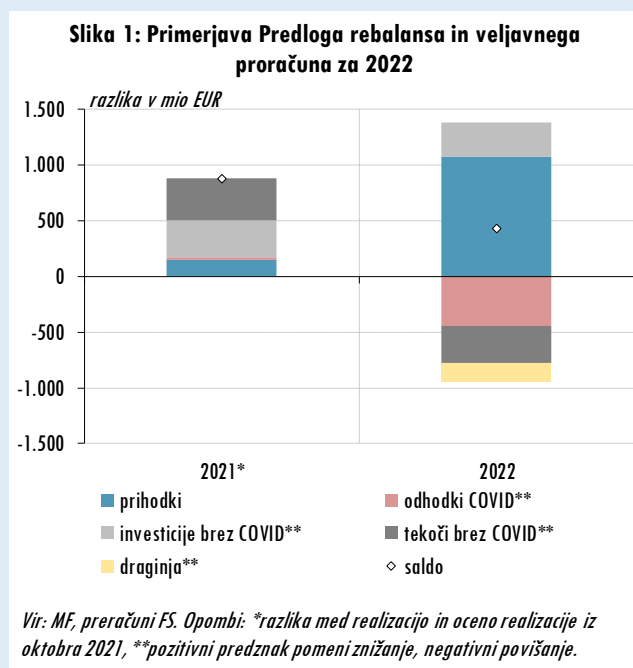


Tabela 1: Primerjava Predloga rebalansa in veljavnega proračuna za 2022

Predlog rebalansa glede na veljavni proračun, sprejet oktobra 2021 (mio EUR)				
	skupaj	COVID	druginja	brez COVID in druginje
PRIHODKI	1.071		-212	1.284
DDV	545		-58	602
Trošarine	53		-105	157
Dohodnina	51		0	51
DDPO	501		0	501
EU sredstva	-478		0	-478
Nedavčni	186		0	186
Drugi prihodki	214		-50	264
ODHODKI	640	447	169	24
Stroški dela skupaj	57	23	0	34
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	150	90	28	32
Izdatki za blago in storitve	173	68	0	105
Investicije	-368	-58	0	-310
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	234	242	0	-9
Subvencije	97	-9	141	-35
Obresti	-10	0	0	-10
Plačila sredstev v Proračun EU	134	0	0	134
Drugi odhodki	173	91	0	83
<i>Odhodki brez investicij</i>	<i>1.007</i>	<i>505</i>	<i>0</i>	<i>334</i>
Saldo	432	-447	-381	1.260

Vir: MF, preračuni FS.

¹ Glej Fiskalni svet: Ocena proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober-2021.pdf

Okvir 2.2: Učinek ukrepov za blaženje posledic epidemije in druginje na državni proračun

Odhodki za blaženje posledic epidemije naj bi letos znašali 1.087 mio EUR, v zadnjih štirih mesecih leta še 450 mio EUR. Obseg odhodkov za COVID ukrepe naj bi bil tako 1.7 mrd EUR manjši kot lani. Največji del naj bi bil namenjen transferjem v sklade socialnega zavarovanja, od tega ZPIZ-u 68 mio EUR januarja za izplačilo že tretjega dodatka upokojencem od začetka epidemije, 180 mio EUR pa ZZZS po 80. členu ZDUPŠOP (PKP10).¹ Vlada ob Predlogu rebalansa navaja, da naj bi bili odhodki za COVID ukrepe in med njimi zlasti obveznosti iz naslova PKP10, ki je bil sprejet konec decembra lani, eden glavnih razlogov za predlagani dvig dovoljene skupne porabe. Glede na Predlog rebalansa naj bi bili odhodki za COVID ukrepe letos za 447 mio EUR večji kot po veljavnem proračunu iz oktobra lani. V tem naj bi obveznosti, ki izhajajo iz PKP10, znašale skupaj 307 mio EUR. V prvih osmih mesecih je bilo že porabljenih 215 mio EUR, do konca leta pa je predvidenih še 92 mio EUR, kjer glavnino predstavlja še preostali transfer v ZZZS v višini 90 mio EUR. Poleg tega transferja v ZZZS glavnino preostalih predvidenih skupnih odhodkov za COVID ukrepe do konca leta predstavlja rezerva v višini 180 mio EUR.

Tabela 1: Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe

	veljavni proračun (okt.21)	Predlog rebalansa		
	2022	2022	realizacija I-VIII 22	IX-XII 22 (implicitno)
SKUPAJ	640	1.087	637	450
Stroški dela skupaj	35	57	31	27
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	44	133	125	8
Izdatki za blago in storitve	92	160	143	17
Investicije	119	62	14	47
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	5	248	157	91
Subvencije	82	73	29	44
Rezerva	166	180		180
Drugi odhodki	97	174	138	36

Vir: MF, preračuni FS.

Do sedaj sprejeti ukrepi za blažitev posledic druginje naj bi letos poslabšali saldo državnega proračuna za 381 mio EUR (0,7 % BDP), od tega v zadnjih štirih mesecih za 214 mio EUR. Ukrepi z vplivom na zmanjšanje prihodkov znašajo 212 mio EUR, največ zaradi nižanih trošarin, 58 mio EUR pa bo po zadnjih ocenah Ministrstva za finance znašal izpad DDV zaradi znižane stopnje obdavčitve določenih skupin energentov. Okoli 50 mio EUR znaša še ocena skupnega izpada zaradi zamrznitve plačila CO2 takse, ki je ponovno stopila v veljavo v sredini septembra. V zadnjih štirih mesecih leta naj bi skupni učinek na prihodke znašal še 131 mio EUR. Ukrepi z vplivom na večje odhodke državnega proračuna naj bi v celem letu znašali 169 mio EUR. Glavnino predstavljajo subvencije gospodarstvu in kmetijstvu, 28 mio EUR pa je predvidenih za druginjski dodatek.² V zadnjih štirih mesecih leta naj bi učinek na odhodke znašal še 83 mio EUR. Poleg omenjenih ukrepov z neposrednim učinkom na saldo državnega proračuna so bila sprejeta še poročta do višine 1,28 mrd EUR za obveznosti, povezane z zagotavljanjem likvidnosti pri nakupih energentov določenih podjetij (HSE, GEN, Geoplin), ki pa v primeru, da ne bodo unovčena, ne bodo vplivale na saldo. Ocenjujemo, da je le manjši del ukrepov za omilitev posledic druginje ciljanih, prevladujoč del pa splošen, kar ni skladno s smernicami mednarodnih institucij. Ob tem je sicer tudi v drugih evropskih državah glavnina ukrepov za blažitev posledic druginje splošnih. Priporočljivo bi bilo, da bi z oblikovanjem bolj ciljanih ukrepov, ki se sicer nakazujejo, postopoma umaknili določene splošne, zlasti cenovne ukrepe, ki pomenijo izpad

davčnih prihodkov, pa tudi precej višjih odhodkov v primeru potencialno uspešnih odškodninskih zahtevkov podjetij zaradi izgube prihodkov. Javnofinančnega učinka ukrepov zamrznitve cen zaradi nihanj cen na surovinskih trgih sicer ni mogoče oceniti.

Tabela 2: Učinek ukrepov za omilitev posledic druginje na državni proračun

prihodki	-212
znižanje stopnje DDV na energente na 9,5%	-58
znižanje trošarin	-105
zamrznitev plačila CO ₂ takse	-50
odhodki	169
druginjski dodatek	28
subvencije gospodarstvu in kmetijstvu	141
saldo	-381

Vir: MF, ocena FS.

Med enkratne dejavnike, ki jih spremlja Fiskalni svet, bi lahko uvrstili tudi odhodke, povezane z vojno v Ukrajini, a ti v Predlogu rebalansa niso jasno in celovito prikazani. Vojna v Ukrajini je imela za posledico tudi sprejem določenih ukrepov z vplivom na saldo državnega proračuna. Ti zajemajo stroške obnove nastanitvenega centra, donacije Ukrajini, socialna nadomestila beguncem ter morebitne dodatke zaposlenim v izobraževanju. Učinki do sedaj sprejetih ukrepov na tem področju v projekcijah državnega proračuna niso razvidni, zato jih v oceni Predloga rebalansa ne moremo uvrstiti med enkratne dejavnike. Od Ministrstva za finance pričakujemo, da bo ob pripravi proračunskih dokumentov za 2023 in 2024 stroške, povezane z vojno v Ukrajini, ustrezno ovrednotilo in transparentno prikazalo.

¹ Drugi odstavek 80. člena navedenega zakona omogoča financiranje ZZS tudi v delu, ki ni neposredno povezan z epidemijo, saj mora po njem državni proračun pokriti tudi dvige plač posameznim skupinam v zdravstvu, ki niso nujno povezani z epidemijo. Takšna ureditev financiranja po naši oceni sicer ni ustrezna in ni dovolj jasna.

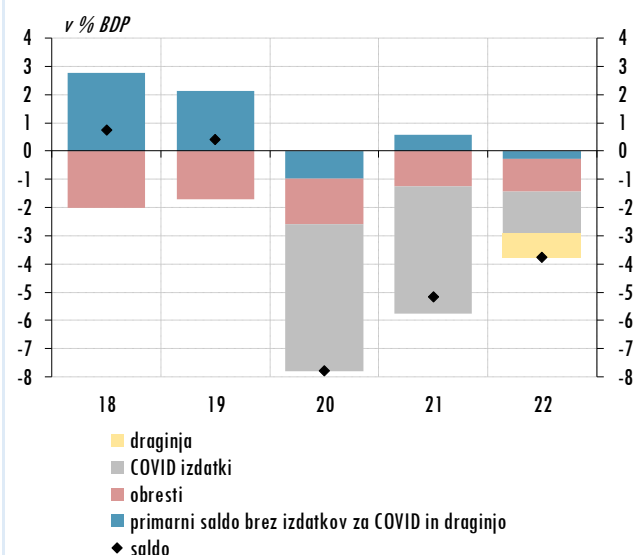
² 15.9. je bil objavljen še Predlog zakona o začasnih ukrepih za omilitev posledic druginje za upravičence do otroškega dodatka, katerega finančni učinek naj bi letos znašal 21 mio EUR. Tega predloga v analizi nismo upoštevali, saj v njej upoštevamo informacije in podatke, razpoložljive do 14.9.2022.

Okvir 2.3: Projekcije bilance sektorja država na osnovi Predloga rebalansa za 2022

Na osnovi Predloga rebalansa Ministrstvo za finance ocenjuje, da se bo skupni primanjkljaj sektorja država letos zmanjšal za 1,4 o. t. BDP in znašal -3,8 % BDP. Skladno s Sporazumom o sodelovanju¹ je Ministrstvo za finance ob pripravi Predloga rebalansa pripravilo in Fiskalnemu svetu predložilo tudi oceno bilanc sektorja država. Fiskalni svet po ZFisP namreč ocenjuje ustreznost javnofinančnih načrtov za celoten sektor država po mednarodno primerljivi obračunski metodi. Predlog rebalansa naj bi se tako odražal v -2.182 mio EUR visokem skupnem primanjkljaju sektorja država. Tudi na bilance sektorja država pomembno vplivajo enkratni dejavniki za blažitev posledic epidemije in draginje, ki pa se lahko razlikujejo od učinka na državni proračun. Učinek COVID ukrepov se razlikuje zaradi metodoloških razlogov in je po bilanci za sektor država v letu 2022 nekoliko manjši kot po Predlogu rebalansa. Nekateri sprejeti ukrepi za blažitev posledic draginje pa nimajo učinka na državni proračun, vendar vplivajo na bilanco celotnega sektorja država. Posledično je negativni učinek na bilance sektorja država večji kot po Predlogu rebalansa. Skupaj naj bi ti enkratni ukrepi z vplivom na bilanco sektorja država letos znašali 1.359 EUR oziroma 2,3 % BDP. To je 1,0 mrd EUR manj kot lani in s tem poleg prihodkov glavni razlog za predvideno zmanjšanje skupnega primanjkljaja letos.

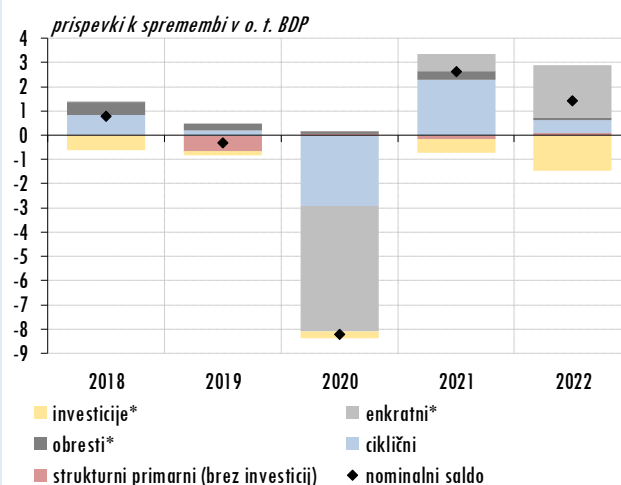
Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja enkratnih ukrepov za blažitev posledic epidemije in draginje naj bi letos tako znašal -1,4 % BDP in bo večji kot lani. Nominalno se bo tako t. i. očiščen primanjkljaj letos povečal za 391 mio EUR, kljub za več kot desetino oziroma okoli 2,5 mrd EUR večjim prihodkom. Slednji so predvsem posledica cikličnih razlogov, povezanih z okrevanjem gospodarske aktivnosti in posledično večjih prihodkov od davkov in socialnih prispevkov. Povečanje primanjkljaja naj bi bilo zato posledica izrazite okrepitve rasti izdatkov, ki ne upošteva učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in draginje. Poraba naj bi se po 7,6-odstotni rasti lani povečala letos za 12,7 % oziroma za 3,0 mrd EUR. Okoli tretjina tega povečanja (za 1,1 mrd EUR) naj bi bila posledica predvidenih večjih investicijskih izdatkov. Le nekoliko manjši del rasti pa naj bi izhajal iz povečanja izdatkov za socialna nadomestila (za 0,9 mrd EUR). Med slednjimi okoli polovico povečanja predstavljajo večji izdatki za pokojnine kot posledica razmeroma visoke redne in dodatne izredne uskladitve v začetku letošnjega leta.

Slika 1: Saldo in primarni saldo bilance sektorja država



Vir: realizacija: SURS, projekcije: MF.

Slika 2: Dejavniki spremembe nominalnega salda sektorja država



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

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

3. Usmeritve fiskalne politike

Ključne ugotovitve

- Fiskalni svet je septembra 2021 ocenil, da so pogoji za obstoj izjemnih okoliščin po nacionalni zakonodaji izpolnjeni tudi v letu 2022. Tudi Evropska komisija je podaljšala veljavnost splošne odstopne klavzule v letošnje leto.
- Tokratne predlagane spremembe Predloga okvira se nanašajo na povišanje mej najvišjih dovoljenih izdatkov sektorja država in vseh blagajn javnega financiranja.
- Primanjkljaj in dolg sektorja država naj bi v letu 2022 presegala maastrichtske kriterije kljub občutno višji ravni prihodkov.
- Fiskalni svet ugotavlja, da so predvidene ravni in rasti izdatkov sektorja država glede na veljavne fiskalne okvire in dolgoročno rast gospodarskega potenciala previsoke tudi v letu 2022.
- Fiskalna politika je s Predlogom rebalansa v letu 2022 naravnana izrazito ekspanzivno, zaradi česar se poglobljajo tveganja za dodatno ustvarjanje makroekonomskih in javnofinančnih neravnotežij. Enaka ugotovitev bi glede na trenutne ocene veljala tudi brez predvidenega povečanja mej najvišjih izdatkov.

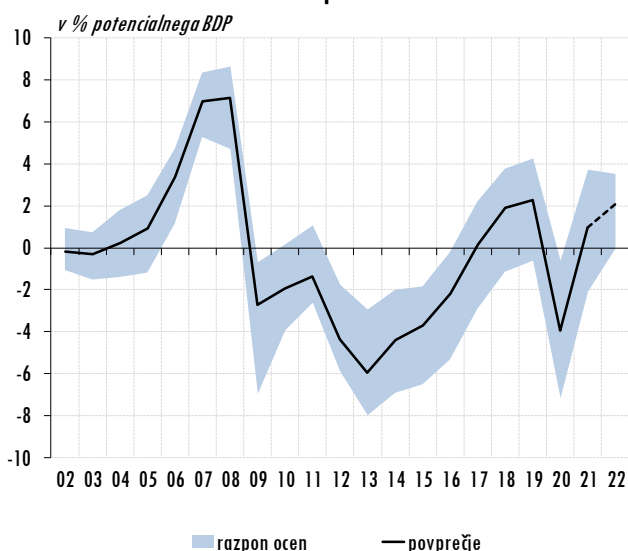
Fiskalni svet je septembra 2021 ocenil, da v letu 2022 obstajajo pogoji, ki omogočajo uveljavljanje izjemnih okoliščin. Bistveni dejavnik, ki je podprl takšno oceno, so bile negotovosti, povezane z neobičajnim dogodkom oziroma z epidemijo. Zaradi razmeroma nizke ravni precepljenosti prebivalstva in možnosti novih različic virusa so bile epidemiološke razmere negotove in posledično tudi vplivi epidemije ter takrat veljavnih in morebitnih dodatnih omejitvenih ukrepov na gospodarsko aktivnost. Ker so bila tveganja za nadaljnjo gospodarsko rast pretežno negativna, je bila v času priprave ocene o izjemnih okoliščinah vprašljiva tudi vzdržnost okrevanja. Ob tem so se takrat tako doma kot v mednarodnem okolju že pojavljale makroekonomske omejitve zlasti na strani ponudbe. Zaradi podobnih razlogov je tudi Evropska komisija podaljšala veljavnost splošne odstopne klavzule v kontekstu evropskih fiskalnih pravil.

Negotovosti glede podatkov, ki stopajo v izračun kazalnikov ustreznosti in naravnosti fiskalne politike, ostajajo visoke. Revizije podatkov, ki so podlaga za proračunsko načrtovanje, so obsežne, kar je verjetno tudi posledica izdatne pomoči države v epidemiološki krizi. Ob zadnji reviziji letnih podatkov nacionalnih računov je tako SURS ob koncu avgusta letos¹⁹ za leto 2021 občutno spremenil predhodne ocene nekaterih makroekonomskih agregatov.²⁰ Skupaj s spremembami strukture gospodarstva po epidemiološki krizi, v kateri je začasno prišlo do zastoja delovanja precejšnjega dela storitvenih dejavnosti in posledičnih premikov na trgu dela, ter negotovim odzivanjem podjetij glede zaposlovanja in investiranja ob trenutnih visokih cenah energentov se manjša tudi zanesljivost ocen potencialnega proizvoda. Razponi ocen proizvodne vrzeli, ki iz tega izhajajo, nakazujejo nizko

¹⁹ <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10525>

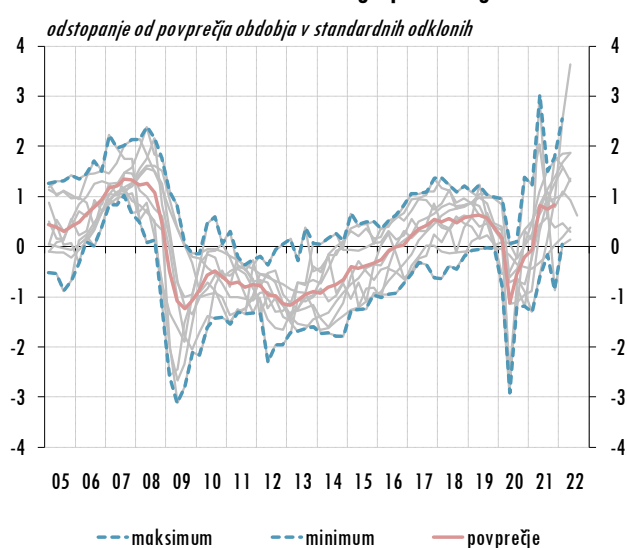
²⁰ Zlasti nominalne potrošnje prebivalstva (-630 mio EUR), sredstev za zaposlene (631 mio EUR), bruto poslovnega presežka (-476 mio EUR) in tudi bruto investicij v osnovna sredstva (136 mio EUR). Spremembe na ravni BDP niso bile tako občutne, saj se je nominalni BDP ob reviziji spremenil za okoli 180 mio EUR oziroma 0,3 %, stopnja rasti realnega BDP pa zgolj za 0,1 o.t.

Slika 3.1: Ocene proizvodne vrzeli



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS. Glej opomba pod tabelo 4.1.

Slika 3.2: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla



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

zanesljivost spremenljivke,²¹ ki je glede na ZFisP temeljna za ugotavljanje skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili.

Zaradi negotovosti projekcij sektorja država v oceni uporabljamo tudi kazalnike stanja fiskalne politike, ki izhajajo iz podatkov o državnem proračunu. Projekcije sektorja država bi morale biti na podlagi drugega in tretjega člena ZFisP podlaga za ocenjevanje skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili in tudi usmerjenosti fiskalne politike. Primerjava projekcij državnega proračuna in projekcij po metodologiji ESA (glej Okvir 2.3) kaže precejšnja odstopanja, ki so visoka tudi ob upoštevanju metodoloških razlik. Zato poleg kazalnikov, ki se nanašajo na sektor država, prikazujemo tudi kazalnike, ki upoštevajo zgolj projekcije gibanj državnega proračuna.

Spreminjanje okvira za pripravo proračunov ter ocenjevanje naravnosti fiskalne politike zgolj na podlagi rebalansa državnega proračuna za eno leto je manj primerno od spreminjanja okvira in ocene naravnosti za srednjeročno obdobje. Spremembe okvirov proračunov je tako kot naravnost fiskalne politike smiselno umestiti v srednjeročno obdobje, ki ga s predpisanim oblikovanjem okvira za pripravo proračuna sektorja država za prihodnja tri leta v šestem členu določa tudi ZFisP. Sprememba okvira zgolj za eno leto je v primeru rebalansa proračuna sicer ustrezna, a bi bilo bolj smiselno njegovo sprejetje skupaj s spremenjenim okvirom tudi za prihodnja leta. Obravnava posameznih let namreč omejuje celovit pogled na javne finance ter hkrati v večji meri omogoča manj jasno proračunsko načrtovanje in morebitno postopno odmikanje od zasledovanja srednjeročne vzdržnosti javnih financ.

Povišanje mej okvirov najvišjih možnih izdatkov za leto 2022 so občutna, občutno pa je tudi neskladje med ravnijo in spremembo izdatkov sektorja država ter s tem povezanim seštevkom odhodkov posameznih blagajn. Meje izdatkov za leto 2022 za sektor država in za posamezne bilance javnega financiranja so bile prvič določene s sprejetjem Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022.²² Od takrat se je meja najvišjih možnih

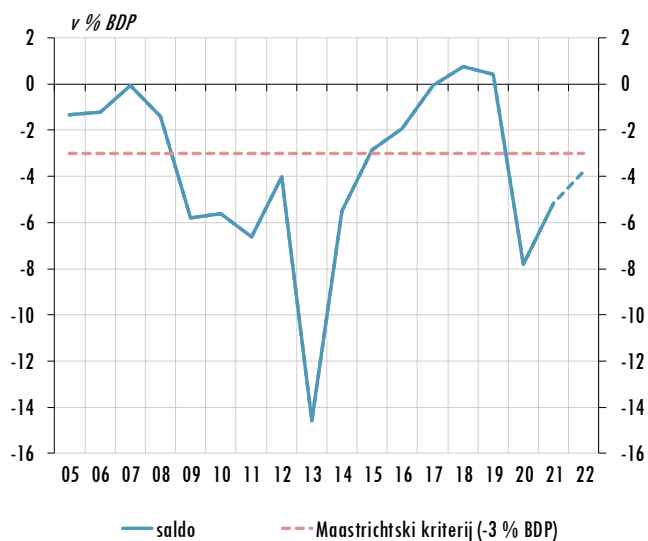
²¹ Negotovosti glede obsega proizvodne vrzeli so visoke že v normalnih gospodarskih razmerah. Glej npr. poglavje 2.3 Spremenljivost ocen proizvodne vrzeli (Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017).

²² UL RS 26/2019.

izdatkov sektorja država spremenila trikrat, nazadnje v novembru 2021.²³ Tokratna sprememba meje največjih možnih izdatkov sektorja država je najvišja po spremembi iz novembra 2020, ko so bile spremembe obrazložene s potrebo po spodbujanju okrevanja gospodarske aktivnosti po padcu v letu 2020, spopadanjem z odpravo posledic epidemije ter s preprečevanjem in obvladovanjem širjenja Covid-19. Tudi ob tokratnem rebalansu proračuna se pri določitvi mej najvišjih izdatkov pojavljajo razmeroma velike razlike med ravnijo in spremembo najvišjih možnih izdatkov sektorja država ter seštevkom odhodkov bilanc javnega financiranja. Takšne razlike so verjetno posledica visokih transferov med posameznimi blagajnami, ki pa bi zaradi zagotavljanja večje jasnosti in preglednosti zaslužili razlago v obrazložitvi Predloga okvira.

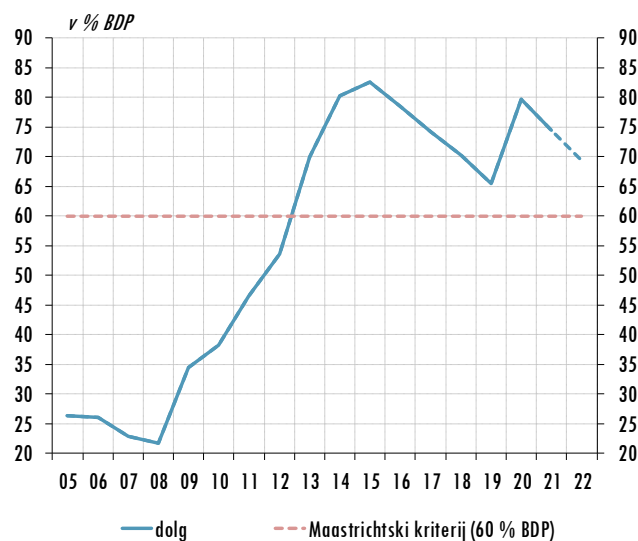
Primanjkljaj in dolg sektorja država naj bi v letu 2022 presegala mastrichtske kriterije. Oba kazalnika se v deležu BDP sicer postopoma znižujeta, vendar v nominalnem obsegu ostajata visoka. Primanjkljaj salda celotnega sektorja država naj bi v letu 2022 znašal 3,8 % BDP, dolg sektorja država pa nekaj pod 70 % BDP.²⁴ Primanjkljaj salda sektorja država v letu 2022 naj bi znašal 2,2 mrd EUR, čeprav naj bi bila raven BDP za 20 % (oziroma za 9,4 mrd EUR) višja kot v obdobju pred krizo, ko je bil v letu 2019 ustvarjen presežek. Ob izvzetju COVID ukrepov, draginjskih ukrepov ter investicij in obresti naj bi bil v letu 2022 dosežen presežek sektorja država, ki je ob porastu prihodkov za 4 mrd EUR le za okoli 460 mio EUR višji kot enako definiran saldo v letu 2019. Ob tem izkazuje saldo sektorja država brez upoštevanja domačih investicij (skupne investicije minus investicije, financirane iz EU skladov), obresti in enkratnih dejavnikov presežek, kar je skladno s t. i. »zlatim investicijskim pravilom«.

Slika 3.3: Saldo sektorja država



Vir: realizacija: SURS, projekcije: MF.

Slika 3.4: Dolg sektorja država



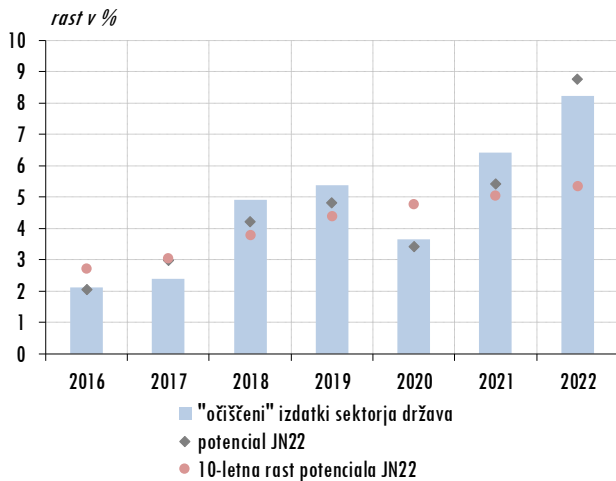
Vir: realizacija: SURS, projekcije: ocena FS.

Predvidena rast izdatkov sektorja država je visoka. Rast »očiščenih« izdatkov, ki ne vključujejo izdatkov za investicije, obresti in enkratnih izdatkov v letu 2022 sicer ne presega rasti trenutno ocenjenega potencialnega proizvoda, vendar pa močno presega njegovo dolgoročno povprečno

²³ UL RS 184/2021.

²⁴ Ministrstvo za finance ob predložitvi Predloga rebalansa ni pripravilo osvežene projekcije dolga sektorja država. Projekcijo nominalnega dolga sektorja država iz Programa stabilnosti 2022 smo z upoštevanjem predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2022 in 2023 (razpoložljivo na: <https://imss.dz-rs.si/IMIS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/73b70721ccd02a655bfb3d77b6609da9b840b9e989d7dfd0b273a67d626f47>), ki predvideva manjši obseg financiranja za izvrševanje državnega proračuna v letu 2022 (4,1 mrd EUR namesto 5,1 mrd EUR) in ob predpostavki nespremenjenega zadolževanja ostalih enot sektorja država znižali za 1 mrd EUR.

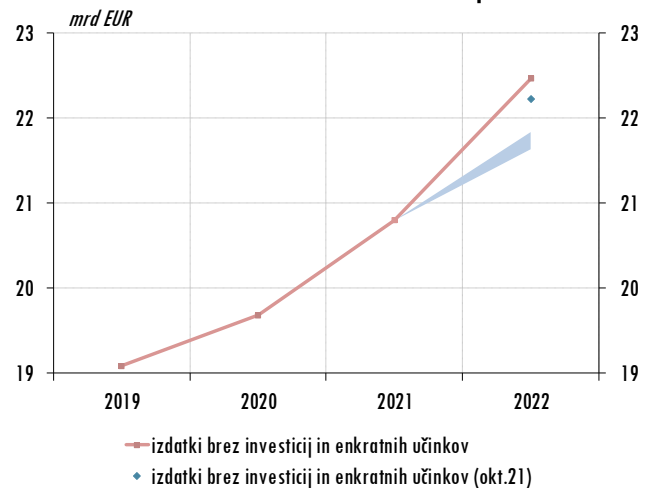
Slika 3.5: "Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial



Opomba: "Očiščeni" izdatki so izdatki sektorja država brez izdatkov, povezanih z epidemijo, draginjo in ostalih enkratnih dejavnikov ter izdatkov za investicije in obresti.

Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 3.6: Simulacije izdatkov sektorja država brez izdatkov za COVID-19 in investicij



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

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

rast.²⁵ Primerjave z letnimi ocenami rasti nominalnega potencialnega proizvoda so trenutno zaradi visoke inflacije manj primerne za ocenjevanje ustrezne naravnosti fiskalne politike. Z upoštevanjem visoke inflacije se lahko namreč precenjuje nominalni gospodarski potencial, kar lahko pri usmerjanju fiskalne politike na podlagi takšnih kazalnikov deluje prociklično. Tudi raven »očiščene« ravni izdatkov sektorja država presega indikativno določeno območje izdatkov, ki jih omogoča dolgoročna rast potencialnega proizvoda, preseganje pa se je v primerjavi z ugotovitvami iz Ocene Programa stabilnosti iz aprila 2022²⁶ še okrepilo. Še večje kot v primeru rasti izdatkov sektorja država je odstopanje rasti »očiščene« odhodkov državnega proračuna glede na ocenjeno rast potencialnega proizvoda. Omenjena preseganja, ki se pojavljajo v zaporednih letih in se z leti stopnjujejo, nakazujejo strukturne pritiske na javne finance in večanje tveganj za doseganje njihove srednjeročne uravnoveženosti v prihodnosti.

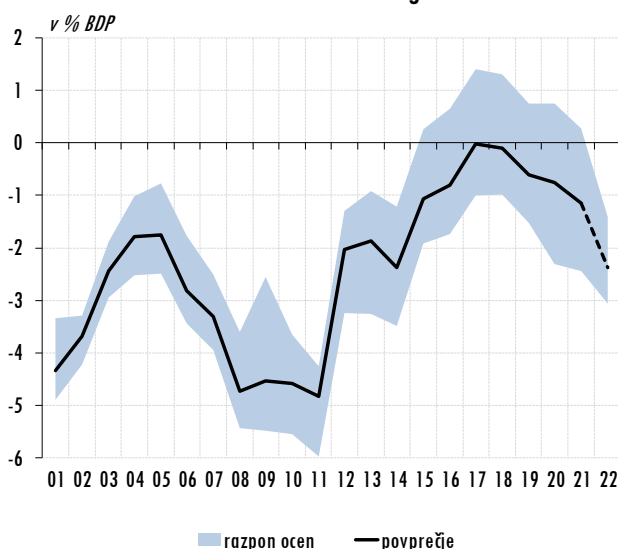
Fiskalna politika je glede na predložene proračunske dokumente tudi v letu 2022 naravnana ekspanzivno, kar lahko dodatno spodbudi ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij in upočasnji pričakovani proces umirjanja inflacije. Kazalniki strukturnega salda, ki ne vključuje izdatkov, povezanih z epidemijo in ukrepi za blažitev draginje v obdobju visoke gospodarske konjunktore znova nakazujejo nadaljevanje večanja strukturnega primanjkljaja, ki se je pričelo že pred epidemiološko krizo. Po trenutnih ocenah bi bila fiskalna politika v letu 2022 spodbujevalna tudi brez predlaganega povečanja izdatkov sektorja država.²⁷ V letu 2022 je povečanje strukturnega primanjkljaja ter tudi strukturnega primarnega primanjkljaja po trenutnih ocenah največje po letu 2008. Poslabšano strukturno stanje javnih financ je posledica obsežnih ukrepov, sprejetih ob zaključku političnega cikla in ukrepov, sprejetih v epidemiološki krizi, ki niso bili zgoljčasne narave in niso bili neposredno povezani z omejevanjem posledic epidemije, temveč, temveč bodo poleg predvidenih povišanj nekaterih izdatkov, ki izhajajo iz rebalansa proračuna, na javne finance vplivali trajno. Skupaj z ukrepi, ki se še sprejemajo za blažitev energetske draginje, in s pospešeno investicijsko

²⁵ 10-letno povprečje, kjer se upošteva pet predhodnih let, tekoče leto in štiri prihodnja leta.

²⁶ Glej Sliko 6 v Okviru 4.1. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/05/Ocena_maj2022.pdf

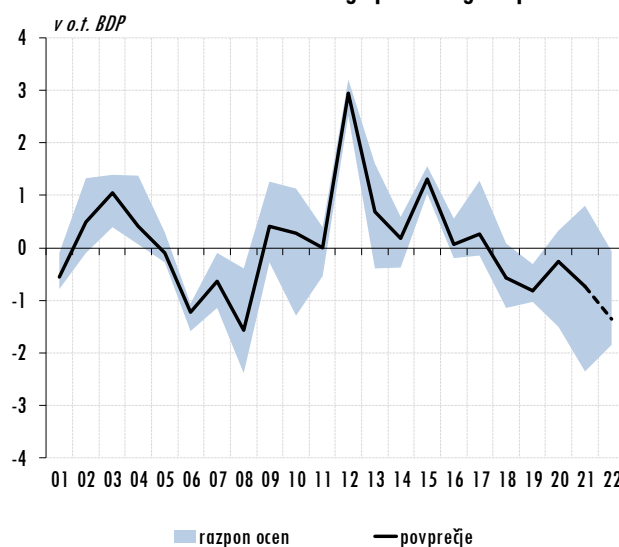
²⁷ V prilagojenem izračunu naravnosti fiskalne politike smo ohranili raven izdatkov na tisti iz obstoječega okvira za pripravo proračunov za obdobje 2022-2024 (november, 2021), med enkratne dejavnike pa šteli zgolj spremembo izdatkov za ukrepe COVID-19, upoštevano v tokratnem rebalansu glede na obrazložitev proračunskih dokumentov iz jeseni 2021.

Slika 3.7: Ocene strukturnega salda



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, preračuni FS. Glej opombo pod Tabelo 4.1.

Slika 3.8: Ocene strukturnega primarnega napora



Viri: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, preračuni FS. Glej opombo pod Tabelo 4.1.

dejavnostjo lahko tako ustvarjeno dodatno povpraševanje ob zaostrenih razmerah na trgu dela in obstoječih inflacijskih pritiskih pogloblja makroekonomska neravnotežja. Ob pričakovanem zastoju gospodarske aktivnosti, ki naj bi bil zlasti posledica omejitev na strani ponudbe, lahko takšno delovanje ekonomske politike podaljšuje obdobje visoke rasti cen. To bi lahko med drugim večalo pritiske na usklajevanje plač z inflacijo ter sprožalo plačno-cenovne spirale tako v zasebnem²⁸ kot v javnem sektorju. Skupaj z verjetno ohromljeno konkurenčnostjo gospodarstva bi se zato kljub trenutnemu ugodnemu učinku inflacije na javne finance, stanje javnih financ poslabšalo že na srednji rok.

²⁸ Analiza UMAR (2022) sicer ugotavlja, da je verjetnost preliivanja inflacije v višje plače zaradi načina določanja osnovnih plač v kolektivnih pogodbah dejavnosti dokaj nizka. V analizi je sicer upoštevano obdobje razmeroma nizke inflacije (2008-2019, oziroma v statistični analizi 2009-2019).

4. Priloge

Tabela 4.1: Ocene proizvodne vrzeli

	IMF (apr.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (apr.22)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	-1,1	1,0	-0,2	0,4	0,3	-0,8	-0,3	...	-0,8	-0,2	0,1	0,5
2003	0,1	0,8	-0,4	0,3	0,1	-1,5	-1,3	0,4	-1,4	-0,3	0,2	0,4
2004	-1,4	1,8	0,9	1,4	1,1	-0,8	-1,0	1,2	-1,2	0,2	0,8	1,5
2005	-0,5	2,5	1,8	2,3	2,0	-0,5	-1,2	2,3	-0,4	0,9	1,6	2,2
2006	2,8	4,7	4,5	4,6	4,3	2,0	1,1	4,4	1,9	3,4	4,2	4,5
2007	5,3	8,0	8,3	8,2	7,6	6,5	5,9	7,1	6,0	7,0	7,5	7,9
2008	5,4	7,7	8,6	8,0	7,5	8,4	7,7	4,7	6,1	7,1	7,4	7,7
2009	-3,0	-2,7	-1,9	-2,4	-2,6	-0,7	-1,5	-7,0	-2,9	-2,7	-2,5	-2,6
2010	-1,0	-2,6	-2,1	-2,4	-2,4	0,1	-0,3	-2,8	-3,9	-1,9	-2,1	-2,5
2011	0,6	-2,6	-2,4	-2,5	-2,4	0,6	1,1	-2,5	-2,2	-1,4	-1,8	-2,5
2012	-2,0	-5,7	-5,9	-5,9	-5,6	-2,4	-1,7	-5,5	-4,3	-4,3	-5,0	-5,7
2013	-3,0	-7,4	-8,0	-7,6	-7,2	-4,2	-3,4	-4,8	-7,9	-5,9	-6,6	-7,4
2014	-2,3	-5,7	-6,9	-6,2	-5,7	-3,0	-2,0	-2,5	-5,2	-4,4	-5,4	-5,9
2015	-1,8	-4,6	-6,5	-5,2	-4,7	-2,7	-1,9	-1,9	-3,9	-3,7	-4,6	-4,8
2016	-0,2	-2,6	-5,3	-3,3	-2,8	-2,0	-1,4	-0,3	-1,8	-2,2	-2,8	-2,9
2017	0,0	0,6	-2,9	-0,1	0,2	-0,1	0,5	2,2	0,8	0,1	-0,4	0,2
2018	0,3	2,9	-1,1	2,2	2,4	1,5	2,2	2,8	3,8	1,9	1,3	2,5
2019	0,7	3,5	-0,6	3,1	3,0	2,2	2,3	2,1	4,3	2,3	1,9	3,2
2020	-2,8	-3,2	-7,1	-3,5	-3,5	-4,9	-5,1	-4,6	-0,6	-3,9	-4,0	-3,4
2021	1,6	1,9	-2,1	1,5	1,3	0,0	-0,3	3,7	1,0	1,0	0,8	1,6
2022	1,3	2,5	0,0	3,5	2,5	2,0	1,9	2,1	2,8	2,1	2,0	2,8

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

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

Tabela 4.2: Ocene strukturnega salda

	IMF (apr.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (apr.22)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	-3,3	-4,2	-3,7	-4,0	-3,9	-3,4	-3,6	...	-3,4	-3,7	-3,8	-4,0
2003	-2,7	-2,9	-2,4	-2,8	-2,6	-1,9	-2,0	-2,8	-1,9	-2,4	-2,7	-2,8
2004	-1,0	-2,5	-2,1	-2,3	-2,2	-1,3	-1,2	-2,2	-1,1	-1,8	-2,0	-2,3
2005	-1,1	-2,5	-2,2	-2,4	-2,2	-1,1	-0,8	-2,4	-1,1	-1,8	-2,1	-2,4
2006	-2,5	-3,4	-3,3	-3,4	-3,2	-2,2	-1,8	-3,3	-2,1	-2,8	-3,2	-3,4
2007	-2,5	-3,8	-3,9	-3,9	-3,6	-3,1	-2,8	-3,4	-2,9	-3,3	-3,6	-3,8
2008	-3,9	-5,0	-5,4	-5,1	-4,9	-5,3	-5,0	-3,6	-4,3	-4,7	-4,9	-5,0
2009	-4,4	-4,5	-4,9	-4,7	-4,6	-5,5	-5,1	-2,6	-4,5	-4,5	-4,6	-4,6
2010	-5,0	-4,2	-4,5	-4,4	-4,4	-5,5	-5,4	-4,2	-3,6	-4,6	-4,5	-4,3
2011	-5,8	-4,3	-4,4	-4,3	-4,4	-5,8	-6,0	-4,3	-4,4	-4,8	-4,6	-4,3
2012	-3,1	-1,4	-1,3	-1,3	-1,4	-2,9	-3,2	-1,5	-2,0	-2,0	-1,7	-1,4
2013	-3,3	-1,2	-0,9	-1,1	-1,3	-2,7	-3,0	-2,4	-1,0	-1,9	-1,6	-1,2
2014	-3,4	-1,8	-1,2	-1,5	-1,8	-3,0	-3,5	-3,2	-2,0	-2,4	-1,9	-1,7
2015	-1,9	-0,6	0,3	-0,4	-0,6	-1,5	-1,9	-1,9	-1,0	-1,1	-0,6	-0,5
2016	-1,7	-0,6	0,7	-0,3	-0,5	-0,9	-1,2	-1,7	-1,0	-0,8	-0,5	-0,5
2017	0,1	-0,3	1,4	0,1	-0,1	0,1	-0,2	-1,0	-0,3	0,0	0,2	-0,1
2018	0,6	-0,6	1,3	-0,2	-0,3	0,1	-0,2	-0,5	-1,0	-0,1	0,2	-0,4
2019	0,1	-1,2	0,8	-1,0	-1,0	-0,6	-0,6	-0,5	-1,5	-0,6	-0,4	-1,0
2020	-1,3	-1,1	0,8	-1,0	-1,0	-0,3	-0,2	-0,4	-2,3	-0,8	-0,7	-1,0
2021	-1,4	-1,6	0,3	-1,4	-1,3	-0,7	-0,6	-2,4	-1,2	-1,1	-1,1	-1,4
2022	-2,0	-2,6	-1,4	-3,1	-2,6	-2,3	-2,3	-2,4	-2,7	-2,4	-2,3	-2,7

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 4.1.

Tabela 4.3: Ocene strukturnega napora

	IMF (apr.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (apr.22)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	0,1	0,5	0,6	0,5	0,5	0,8	0,8	...	1,5	0,7	0,4	0,5
2003	0,6	1,3	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	...	1,5	1,3	1,1	1,3
2004	1,6	0,4	0,3	0,4	0,4	0,6	0,8	0,6	0,8	0,7	0,7	0,4
2005	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
2006	-1,4	-0,9	-1,2	-1,0	-1,0	-1,1	-1,0	-0,9	-1,0	-1,1	-1,1	-1,0
2007	0,0	-0,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,9	-1,0	-0,1	-0,8	-0,5	-0,4	-0,4
2008	-1,4	-1,2	-1,5	-1,3	-1,3	-2,2	-2,2	-0,2	-1,4	-1,4	-1,3	-1,3
2009	-0,5	0,4	0,5	0,4	0,3	-0,2	-0,1	1,0	-0,2	0,2	0,2	0,4
2010	-0,6	0,3	0,4	0,3	0,2	-0,1	-0,2	-1,6	0,8	0,0	0,1	0,3
2011	-0,8	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,6	-0,1	-0,8	-0,3	-0,1	0,0
2012	2,6	2,9	3,1	3,0	2,9	2,9	2,7	2,8	2,4	2,8	2,9	2,9
2013	-0,1	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,9	1,1	0,2	0,2	0,2
2014	-0,1	-0,6	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,9	-1,1	-0,5	-0,4	-0,5
2015	1,5	1,1	1,5	1,2	1,2	1,5	1,6	1,3	1,0	1,3	1,3	1,2
2016	0,2	0,0	0,4	0,1	0,1	0,6	0,7	0,2	0,0	0,3	0,1	0,0
2017	1,8	0,4	0,7	0,4	0,5	0,9	1,0	0,7	0,6	0,8	0,8	0,4
2018	0,6	-0,3	-0,1	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,5	-0,6	-0,1	-0,1	-0,3
2019	-0,5	-0,6	-0,6	-0,7	-0,6	-0,6	-0,4	0,0	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6
2020	-1,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,1	-0,8	-0,1	-0,3	0,0
2021	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	-0,4	-0,4	-2,0	1,1	-0,4	-0,4	-0,4
2022	-0,6	-1,0	-1,7	-1,6	-1,3	-1,6	-1,7	0,1	-1,6	-1,2	-1,2	-1,3

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 4.1.

Tabela 4.4: Ocene strukturnega primarnega salda

	IMF (apr.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (apr.22)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	-1,1	-2,1	-1,5	-1,8	-1,7	-1,2	-1,5	...	-1,3	-1,5	-1,7	-1,9
2003	-0,7	-1,0	-0,5	-0,8	-0,7	0,0	-0,1	-0,9	0,0	-0,5	-0,8	-0,9
2004	0,6	-0,9	-0,4	-0,7	-0,5	0,4	0,5	-0,6	0,5	-0,1	-0,4	-0,7
2005	0,4	-1,0	-0,6	-0,9	-0,7	0,4	0,8	-0,9	0,4	-0,2	-0,5	-0,8
2006	-1,2	-2,1	-2,0	-2,0	-1,9	-0,8	-0,4	-1,9	-0,7	-1,4	-1,8	-2,0
2007	-1,3	-2,6	-2,7	-2,6	-2,4	-1,8	-1,5	-2,1	-1,6	-2,1	-2,3	-2,5
2008	-2,8	-3,9	-4,3	-4,1	-3,8	-4,2	-3,9	-2,5	-3,2	-3,6	-3,8	-3,9
2009	-3,1	-3,2	-3,6	-3,4	-3,3	-4,2	-3,8	-1,2	-3,2	-3,2	-3,3	-3,3
2010	-3,4	-2,6	-2,9	-2,7	-2,7	-3,9	-3,7	-2,5	-2,0	-3,0	-2,9	-2,7
2011	-3,9	-2,4	-2,5	-2,4	-2,5	-3,9	-4,1	-2,4	-2,6	-3,0	-2,7	-2,4
2012	-1,1	0,6	0,7	0,7	0,6	-0,9	-1,2	0,5	0,0	0,0	0,3	0,6
2013	-0,7	1,3	1,6	1,5	1,3	-0,1	-0,5	0,2	1,6	0,7	1,0	1,4
2014	-0,1	1,5	2,0	1,7	1,5	0,2	-0,3	0,0	1,2	0,9	1,3	1,6
2015	1,3	2,6	3,5	2,9	2,6	1,7	1,3	1,3	2,2	2,2	2,6	2,7
2016	1,3	2,4	3,7	2,7	2,5	2,2	1,9	1,3	2,1	2,2	2,5	2,6
2017	2,6	2,3	3,9	2,6	2,4	2,6	2,3	1,5	2,2	2,5	2,8	2,4
2018	2,7	1,4	3,3	1,8	1,7	2,1	1,8	1,5	1,0	1,9	2,2	1,6
2019	1,8	0,6	2,5	0,8	0,8	1,2	1,1	1,2	0,2	1,1	1,3	0,7
2020	0,3	0,5	2,4	0,7	0,6	1,3	1,4	1,2	-0,7	0,9	0,9	0,6
2021	-0,2	-0,3	1,5	-0,2	0,0	0,6	0,7	-1,2	0,1	0,1	0,2	-0,2
2022	-0,9	-1,4	-0,3	-1,9	-1,4	-1,2	-1,1	-1,2	-1,6	-1,2	-1,2	-1,6

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 4.1.

Tabela 4.5: Ocene strukturnega primarnega napora

	IMF (apr.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (apr.22)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	-0,1	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,7	...	1,3	0,5	0,3	0,3
2003	0,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,3	1,4	...	1,2	1,0	0,9	1,0
2004	1,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,3	0,6	0,4	0,4	0,2
2005	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,3	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
2006	-1,6	-1,1	-1,4	-1,2	-1,1	-1,3	-1,2	-1,1	-1,1	-1,2	-1,3	-1,1
2007	-0,1	-0,5	-0,7	-0,6	-0,5	-1,0	-1,1	-0,2	-0,9	-0,6	-0,5	-0,5
2008	-1,6	-1,3	-1,6	-1,4	-1,4	-2,4	-2,4	-0,4	-1,5	-1,6	-1,5	-1,4
2009	-0,3	0,7	0,7	0,6	0,5	0,0	0,1	1,3	0,0	0,4	0,5	0,6
2010	-0,3	0,6	0,7	0,7	0,6	0,3	0,1	-1,3	1,1	0,3	0,5	0,6
2011	-0,5	0,3	0,4	0,3	0,3	0,0	-0,4	0,1	-0,5	0,0	0,1	0,3
2012	2,7	3,0	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	3,0	2,5	2,9	3,0	3,1
2013	0,4	0,7	0,9	0,8	0,7	0,8	0,7	-0,4	1,6	0,7	0,7	0,7
2014	0,6	0,1	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,2	-0,4	0,2	0,3	0,2
2015	1,4	1,1	1,4	1,2	1,2	1,5	1,6	1,3	1,0	1,3	1,3	1,1
2016	0,0	-0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,4	0,6	0,0	-0,2	0,1	0,0	-0,1
2017	1,3	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,4	0,5	0,2	0,1	0,3	0,2	-0,1
2018	0,1	-0,8	-0,6	-0,8	-0,8	-0,5	-0,5	0,0	-1,2	-0,6	-0,6	-0,8
2019	-0,8	-0,9	-0,9	-1,0	-0,9	-0,9	-0,7	-0,3	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9
2020	-1,5	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,3	0,0	-0,9	-0,3	-0,4	-0,1
2021	-0,5	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7	-2,4	0,8	-0,7	-0,7	-0,8
2022	-0,7	-1,1	-1,8	-1,8	-1,4	-1,8	-1,9	-0,1	-1,7	-1,4	-1,4	-1,4

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 4.1.