



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024

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

Oktober 2022

Številka dokumenta: 30-3/2022/9

Ocena je narejena na podlagi Predloga sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2023, Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2024, Predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 ter Osnutka proračunskega načrta za leto 2023 (prejeto med 30. 9. in 13. 10. 2022). Nekatere vrednosti napovedi v EUR so izračunane posredno iz zaokroženih deležev v BDP, prikazanih v Osnutku proračunskega načrta za leto 2023, zato se določene postavke ne seštevajo. Poglavje 4.1 v tem dokumentu je bilo v razširjeni obliki objavljeno tudi ločeno kot Ocena Fiskalnega sveta: Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2023, ki jo je Fiskalni svet Vladi RS posredoval 23. 9. 2022. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 11. 10. 2022.

KAZALO:

Seznam kratic	5
Povzetek	7
Zakonodajna podlaga	9
1. Makroekonomske razmere in napovedi	10
1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi	10
1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva	13
1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Osnutka proračunskega načrta 2022 in 2023	14
2. Javnofinančne razmere in napovedi	16
2.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov	16
<i>Okvir 2.1: Projekcije bilance sektorja država v Osnutku proračunskega načrta 2023</i>	<i>24</i>
<i>Okvir 2.2: Vpliv diskrecijskih ukrepov in zakonodaje na saldo sektorja država</i>	<i>27</i>
2.2 Bruto dolg sektorja država	29
3. Tveganja za uresničitev makroekonomskega in javnofinančnega scenarija	32
<i>Okvir 3.1: Dolg sektorja država v Sloveniji: analiza srednjeročne vzdržnosti</i>	<i>36</i>
4. Ustreznost usmeritev fiskalne politike	38
4.1 Obstoje izjemnih okoliščin v 2023	38
4.2 Ocena naravnosti fiskalne politike	40
<i>Okvir 4.1: Indikativna ocena skladnosti Predloga okvira s fiskalnimi pravili</i>	<i>43</i>
<i>Okvir 4.2: Izpolnjevanje fiskalnih pravil v Predlogu proračunov in v Predlogu okvira</i>	<i>45</i>
5. Priloga	49
Seznam literature	56

KAZALO SLIK:

Slika 1:		7
Slika 1.1:	Realni BDP	12
Slika 1.2:	Poslovne tendence in mnenje potrošnikov - pričakovanja	12
Slika 1.3:	Napovedi realne rasti BDP za Slovenijo za 2023	13
Slika 1.4:	Napovedi in scenariji realne rasti BDP za evrsko območje v 2023	13
Slika 1.5:	Dejavniki povpraševanja in BDP	14
Slika 1.6:	Ponudbeni dejavniki in BDP	14
Slika 1.7:	Davčne osnove	14
Slika 1.8:	Ocene proizvodne vrzeli	15
Slika 1.9:	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2022	15
Slika 2.1:	Struktura salda državnega proračuna 2022	19
Slika 2.2:	Saldo državnega proračuna	19
Slika 2.3:	Struktura salda državnega proračuna	20
Slika 2.4:	Dejavniki spremembe salda državnega proračuna	20
Slika 2.5:	Sprememba prihodkov državnega proračuna	21
Slika 2.6:	Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU	21
Slika 2.7:	Odhodki državnega proračuna	23
Slika 2.8:	Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna (brez COVID in druginje)	23
Slika 2.9:	Odhodki državnega proračuna za investicije	23
Slika 2.10:	Dejavniki spremembe tekoče porabe (brez COVID in druginje)	23
Slika 2.11:	Saldo državnega proračuna (brez COVID, druginje, investicij in obresti)	25
Slika 2.12:	Projekcija odhodkov državnega proračuna brez COVID in druginje	25
Slika 2.13:	Dolg sektorja država	31
Slika 2.14:	Sprememba javnega dolga	31
Slika 2.15:	Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic	31
Slika 2.16:	Pribitki 10-letnih referenčnih evrskih obveznic nad nemško	31
Slika 2.17:	Odplačila dolga državnega proračuna do leta 2050	32
Slika 2.18:	Osnovne značilnosti zapadanja dolga in trenutna zahtevana donosnost	32
Slika 2.19:	Bruto dolg sektorja država	33
Slika 3.1:	Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija	36
Slika 3.2:	Ocene občutljivosti dolga sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija	36
Slika 4.1:	Naravnost fiskalne politike	43
Slika 4.2:	Naravnost fiskalne politike brez upoštevanja investicij sektorja država	43

KAZALO TABEL:

Tabela 1:	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 1.1:	Primerjava makroekonomskega scenarija OPN22 in OPN23	16
Tabela 2.1:	Projekcije državnega proračuna za 2022-2024	20
Tabela 5.1:	Ocene proizvodne vrzeli	52
Tabela 5.2:	Ocene strukturnega salda	53
Tabela 5.3:	Ocene strukturnega napora	54
Tabela 5.4:	Ocene strukturnega primarnega salda	55
Tabela 5.5:	Ocene strukturnega primarnega napora	56
Tabela 5.6:	Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in odstopanje od okvira	57

Seznam kratic

AJPES - Agencija RS za javnopravne evidence in storitve

BDP – bruto domači proizvod

BS – Banka Slovenije

COVID – koronavirusna bolezen

DDPO – davek od dohodkov pravnih oseb

DDV – davek na dodano vrednost

DP - državni proračun

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development

ECB – Evropska centralna banka

EFB - European Fiscal Board

EK – Evropska komisija

ESA – European System of Accounts

ESRB - European Systemic Risk Board

EU – Evropska unija

EU IFI – povezava neodvisnih fiskalnih institucij EU

EUR – evro

EZR - enotni zakladniški račun

FS – Fiskalni svet

HP – Hodrick-Prescott

IMF – International Monetary Fund

JN – Jesenska napoved UMAR

kWh - kilovatna ura

max E – najvišji dovoljeni izdatki sektorja država

MF – Ministrstvo za finance

mio – milijon

mrd – milijarda

MTO - srednjeročni fiskalni cilj po pravilih Evropske komisije

NOO - Načrt za okrevanje in odpornost

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development

OPN – Osutek proračunskega načrta

o. t. – odstotna točka

PKP – paket ukrepov za omilitev posledic epidemije

REACT-EU - Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe

RS – Republika Slovenija

SURS – Statistični urad RS

UL RS – Uradni list RS

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj

USD - ameriški dolar

WIIW – Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

ZFisP – Zakon o fiskalnem pravilu

ZIPRS2324 - Predlog zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024

ZJF – Zakon o javnih financah

ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje

POVZETEK

V trenutnih razmerah mora fiskalna politika ohraniti fleksibilnost za hitro delovanje, zagotoviti učinkovite ukrepe za omejevanje posledic druginje, a hkrati preprečiti, da bi povzročala dodatne inflacijske pritiske in ogrozila srednjeročno vzdržnost javnega dolga. Predlog proračunov takšne usmeritve v določeni meri upošteva, vendar s številnimi pomanjkljivostmi in tveganji. Ocenjujemo, da fiskalne spodbude, v predlaganih proračunskih dokumentih prisotne zlasti v obliki nadaljnega povečanja že visoke ravni investicij, v danih razmerah in ob pričakovanih gospodarskih gibanjih niso potrebne oziroma primerne. Ocene projekcij v predloženih proračunskih dokumentih so sicer otežene, saj je bila njihova podlaga s sprejetim rebalansom za leto 2022 zastavljena nerealistično. Zlasti pri javnofinančnih odhodkih se zato večja verjetnost, da bodo stopnje rasti v letu 2023 višje od predvidenih. Hitra rast odhodkov je poleg nadaljnje pospešitve investicij v pomembni meri tudi posledica diskrecijskih ukrepov, sprejetih po uveljavitvi trenutno veljavnega proračuna jeseni lani. Ti ukrepi skupaj s poslabšanim izhodiščnim stanjem javnih financ v letu 2022, pričakovanimi obsežnimi druginjskimi ukrepi in umirjanjem gospodarske aktivnosti prispevajo k predvidenemu visokemu primanjkljaju v letu 2023.

* * *

Primanjkljaj sektorja država naj bi v letu 2023 po predlogu proračunov dosegel -5,0 % BDP, brez upoštevanja enkratnih dejavnikov pa -2,4 % BDP. Slednji naj bi na podobni ravni vztrajal tudi v letu 2024. Dolg sektorja država naj bi se do konca leta 2024 znižal na 70 % BDP in bo tako ostal višji kot v obdobju pred začetkom epidemije. Takšna realizacija bi po ocenah Fiskalnega sveta v povprečju naslednjih dveh let pomenila razmeroma nevtralno naravnost fiskalne politike ob upoštevanju visokih enkratnih dejavnikov, precenjenih investicij in visoke inflacije. V primeru dodatnega spodbujanja povpraševanja bi fiskalna politika delovala v nasprotju s trenutnimi prizadevanji denarne politike za omejevanje dviga inflacijskih pričakovanj in tudi nasprotno lastnim prizadevanjem za omejevanje posledic druginje.

Obete za leto 2023 zaznamujejo izjemna negotovost in velika geopolitična tveganja za nadaljnje poslabšanje izgledov gospodarske rasti, kar zahteva zagotovitev fleksibilnega ukrepanja države. To lahko označimo kot neobičajen dogodek, na katerega ni mogoče vplivati in ki ima lahko pomembne finančne posledice za finančno stanje sektorja država. Zato je v letu 2023 še omogočeno uveljavljanje izjemnih okoliščin, kar je v proračunskih dokumentih predvidela tudi vlada. Fleksibilnost delovanja pri spopadanju z druginjsko krizo v predlaganih proračunskih dokumentih predstavlja oblikovanje visoke rezerve, kar je po oceni Fiskalnega sveta ustrezno ob zagotovitvi njene izključno namenske in transparentno predstavljene porabe. Druginjski ukrepi morajo biti učinkoviti in stanja javnih financ ne smejo poslabšati trajno, zato je nujno, da so začasni ter v največji možni meri ciljno usmerjeni v pomoč najbolj ranljivim skupinam prebivalstva in najbolj izpostavljenim delom gospodarstva. Pri njihovem uvajanju je potreben tudi premislek o porazdelitvi bremena energetskega šoka, ki verjetno ni zgolj začasen, med državo in zasebnim sektorjem, saj po naši oceni tudi slednji razpolaga z določenim manevrskim prostorom.

Proračunska gibanja bodo poleg enkratnih dejavnikov v veliki meri zaznamovali tudi obsežni diskrecijski ukrepi, sprejeti v zadnjem letu, in visoka pričakovana raven investicij. Diskrecijski ukrepi naj bi v prihodnjih letih poslabšali stanje javnih financ za okoli 2 % BDP na leto in delujejo na strani prihodkov in odhodkov. Slednji zaradi predlaganih popravkov davčne zakonodaje, ki deloma nevtralizirajo učinek prvotnih sprememb, močno prevladujejo. Njihov pretežni del se nanaša na plače v javnem sektorju in socialna nadomestila, kar ob visoki inflaciji tudi na podlagi obstoječe zakonodaje ter poleg ukrepov na področju draginje zagotavlja ohranjanje njihove realne vrednosti. Predvidena rast tekočih izdatkov sektorja država v prihodnjih dveh letih tako znaša okoli 6 % na leto, kar je približno dvakrat več od dolgoletnega povprečja. Tveganja, da bo njihova rast še višja, so precejšnja, predvsem na področju plač.

Investicije so v proračunskih dokumentih načrtovane v rekordno visokem obsegu, ki po naši oceni sicer ne bo realiziran v celoti. Usmeritev v investicije je smiselna, če te naslavljajo tveganja, ki jim bo v prihodnje izpostavljeno gospodarstvo, in lahko vplivajo na rast gospodarskega potenciala ter na vzdržnost javnih financ. Vendar je njihov hiter porast običajno zaznamovan z neučinkovitostjo, kar bi lahko še posebej prišlo do izraza ob omejitvah na ponudbeni strani in absorpcijske sposobnosti administracije. Razmeroma visok delež predvidenih investicij naj bi bil financiran z EU sredstvi, kar odraža zaključevanje preteklih in pričetek nove finančne večletne perspektive ter sredstva NOO, kjer pa že prihaja do zamud pri izpolnjevanju mejnikov, ki so pogoj za izplačila. Vendar se ob tem v predvideni strukturi financiranja v primerjavi z obstoječimi proračunskimi dokumenti povečuje tudi že sicer visok obseg domačih virov, kar veča tveganja za neučinkovito izvedbo projektov.

Fiskalna politika mora tako po oceni Fiskalnega sveta kot tudi Evropske komisije ter drugih mednarodnih institucij v razmerah povečane negotovosti zagotoviti verodostojnost in transparentnost ter ohranjanje srednjeročne vzdržnosti javnega dolga. K verodostojnosti fiskalne politike lahko v veliki meri prispeva realistično načrtovanje, kjer zaznavamo pomanjkljivosti zlasti zaradi sprejetega rebalansa za leto 2022 in pri projekcijah javnih investicij. Povečana negotovost ne opravičuje občutnega odstopanja ocene realizacije proračunskih gibanj nekaj mesecev pred koncem leta od verjetnih gibanj, čemur smo tokrat priča tretje leto zapored. Ocenjujemo, da gre do določene mere za ponavljanje zlorabe fleksibilnosti, omogočene z instrumentom izjemnih okoliščin, kar v proces proračunskega načrtovanja nepotrebno vnaša nepreglednost in odpira prostor za neučinkovito porabo javnega denarja. K povečanju transparentnosti in zanesljivosti proračunskih načrtov bi lahko pomembno prispevalo tudi izboljšanje sistema načrtovanja investicij oziroma vključevanje bolj realistične ocene obsega investicij v proračune. Najvišja raven transparentnosti mora biti zagotovljena tudi pri porabi sredstev za omejevanje posledic draginje, kar sicer je predvideno v spremljajoči proračunski zakonodaji.

Tveganja za morebitno poslabšanje srednjeročne vzdržnosti javnega dolga so po naši analizi na podlagi predlaganih proračunskih dokumentov razmeroma omejena. Kratkoročno poslabšanje javnofinančnega položaja, ki sicer veča tveganje za neugoden odziv finančnih trgov in dvig zahtevane donosnosti novega zadolževanja, bo po oceni Fiskalnega sveta verjetno manjše od predvidenega. Hkrati država razpolaga z obsežnimi likvidnimi sredstvi, ki ji omogočajo določen manevrski prostor za nevtralizacijo vpliva primanjkljaja na javni dolg. Srednjeročno ostaja ena ključnih nalog ekonomske politike priprava celovitih ukrepov za omejitev vplivov dolgoročnih tveganj, ki so jim izpostavljene javne finance.

Zakonodajna podlaga

Vlada Republike Slovenije je 30. 9. 2022 Fiskalnemu svetu posredovala Predlog odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (v nadaljevanju: Predlog okvira), Predlog spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2023 in Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2024 s pripadajočimi dokumenti (v nadaljevanju: Predlog proračunov). Ministrstvo za finance in Fiskalni svet imata sklenjen sporazum o sodelovanju,¹ ki v okviru dogovorjenih rokov določa dodatno dokumentacijo, ki jo Ministrstvo za finance ob pošiljanju proračunskih dokumentov pošlje Fiskalnemu svetu. To dokumentacijo je Ministrstvo za finance poslalo Fiskalnemu svetu med 30. 9. 2022 in 3. 10. 2022. Projekcije bilance sektorja država iz Osnutka proračunskega načrta 2023 (v nadaljevanju: OPN23) po metodologiji ESA 2010 je Ministrstvo za finance Fiskalnemu svetu poslalo 30. 9. 2022, sam dokument pa 13. 10. 2022. Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP) v 2. in 3. členu namreč določa, da se skladnost s fiskalnimi pravili preverja za celoten sektor država, s čimer predstavljajo projekcije po metodologiji ESA 2010 osnovo za celovito ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil oziroma naravnosti fiskalne politike v Predlogu proračunov. Skladno s sporazumom o sodelovanju je UMAR 28. 9. 2022 Službi za analize Fiskalnega sveta predstavil gospodarska gibanja in tveganja na podlagi jesenske napovedi.

Vlada mora po določilih 28. člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) Državnemu zboru RS predložiti predlog proračuna do 1. oktobra. Če ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir, mora ob posredovanju proračuna oziroma sprememb proračuna državnemu zboru in Fiskalnemu svetu poslati tudi spremenjen okvir. Fiskalni svet mora oceno upoštevanja fiskalnih pravil v zgoraj navedenih dokumentih predložiti državnemu zboru in vladi na podlagi 9.f člena ZJF glede Predloga okvira najkasneje v 15 dneh od prejema oziroma do 15. 10. 2022, oceno glede Predloga proračunov pa najkasneje do 20. 10. 2022.

Fiskalni svet je 26. 9. 2022 predstavil ugotovitev o obstoju izjemnih okoliščin v letu 2023. Nastanek in prenehanje izjemnih okoliščin ugotovi glede na 12. člen ZFisP vlada po pridobitvi ocene Fiskalnega sveta. Fiskalni svet v pričujočem dokumentu skladno z obstojem izjemnih okoliščin podaja ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v Predlogu proračunov in v Predlogu okvira, s fiskalnimi pravili na podlagi 2. oziroma 8. točke drugega odstavka ter 2. oziroma 5. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP. Zaradi obstoja izjemnih okoliščin v letu 2023 ocenjuje izvajanje srednjeročne uravnoteženosti, kot je določeno v 3. členu ZFisP, zgolj indikativno.

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

1. Makroekonomske razmere in napovedi

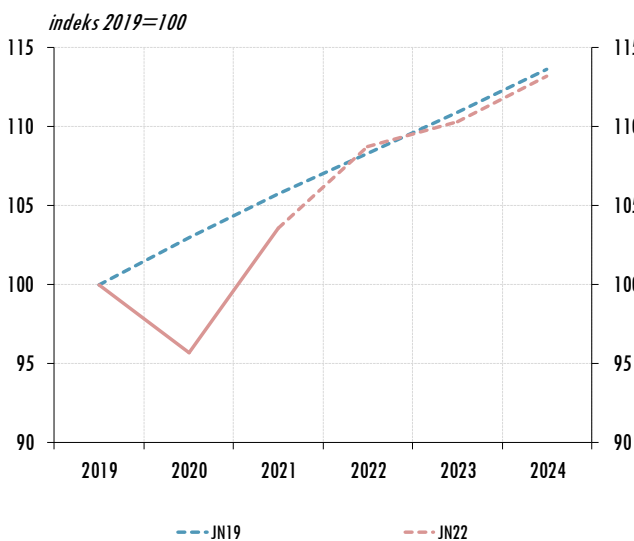
Ključne ugotovitve

- Gospodarska aktivnost naj bi se po hitrem okrevanju po epidemiji, ki je bilo eno izmed najizrazitejših v EU, v prihodnjih dveh letih upočasnila predvsem zaradi negativnih impulzov iz mednarodnega okolja in tudi pojemanja kratkoročnih učinkov spodbud v času epidemije.
- Upočasnitev rasti nominalnih davčnih osnov bo manj izrazita zaradi visoke inflacije, tako da naj bi bila njihova rast večinoma višja kot v letih pred epidemijo, njihova raven pa naj bi bila precej bolj ugodna, kot je izhajalo iz lanske jesenske napovedi UMAR, ki je bila podlaga veljavnemu proračunu za prihodnje leto.
- Po trenutno razpoložljivih ocenah naj bi se pozitivna proizvodna vrzel v naslednjih dveh letih postopoma zapirala, posledično naj bi se nekoliko umirili tudi pritiski zaradi omejitev na ponudbeni strani.

1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi

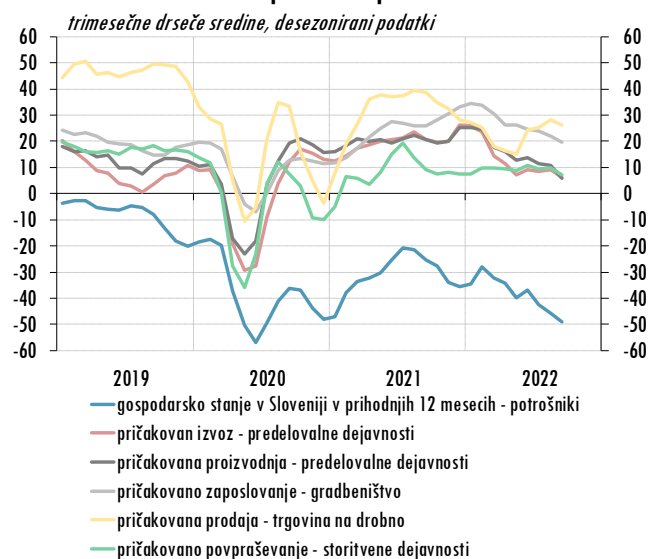
Po izredno hitrem okrevanju lani in letos naj bi se rast gospodarske aktivnosti prihodnje leto vidno upočasnila, ob veliki negotovosti zaradi energetske krize je mogoč tudi padec. Raven realnega BDP je bila v drugem četrtletju letos za skoraj 8 % višja kot konec leta 2019 pred izbruhom epidemije, kar je eno najhitrejših okrevanj gospodarske aktivnosti v celotni EU. Okrevanje je bilo široko osnovano, s ključno vlogo zasebne potrošnje, podprte z ugodnimi razmerami na trgu dela in porabo pretežnega dela presežnega varčevanja, akumuliranega med epidemijo.² Rast gospodarske aktivnosti se je sicer začela upočasnjevati že v prvi polovici leta, a je bila še vedno nekoliko višja od

Slika 1.1: Realni BDP



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.2: Poslovne tendence in mnenje potrošnikov - pričakovanja



Vir: SURS, preračuni FS.

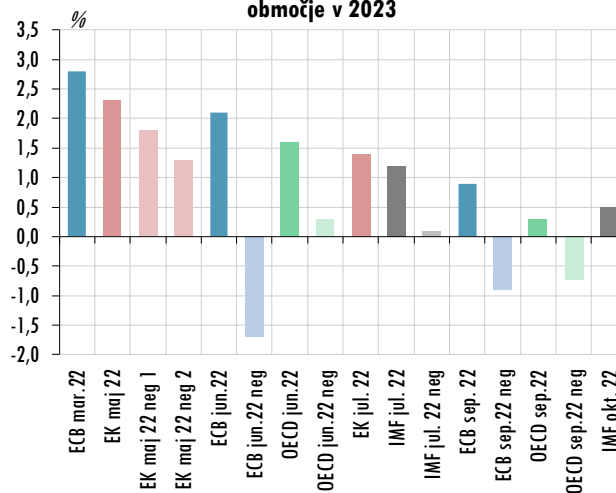
² Po podatkih SURS je bila stopnja varčevanja gospodinjstev v prvi polovici letošnjega leta nekoliko nižja kot v enakem obdobju 2019.

Slika 1.3: Napovedi realne rasti BDP za Slovenijo za 2023



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

Slika 1.4: Napovedi in scenariji realne rasti BDP za evrsko območje v 2023



Vir: ECB, EK, IMF. Opomba: "neg" označuje negativni scenarij v posameznih napovedih. Pri OECD so od osnovnega scenarija odštete vrednosti negativnega scenarija na osnovi evropskih vseh držav članic OECD.

dolgoletnega povprečja.³ Okrnjene globalne dobavne verige in višje cene surovin, zlasti energentov, imajo za posledico nižje tuje povpraševanje ter poslabšano razpoloženje (Slika 1.2) in s tem povečano previdnost domačih ekonomskih subjektov. To bo, kot implicitno izhaja iz jesenske napovedi UMAR,⁴ že v drugi polovici letošnjega leta vodilo v tekoči padec gospodarske aktivnosti, ki naj bi se nadaljeval tudi v začetku prihodnjega leta. Realna rast BDP naj bi se tako po osnovnem scenariju prihodnje leto znižala na 1,4 %. Kljub občutni upočasnitvi bi bila raven gospodarske aktivnosti v naslednjih dveh letih v osnovnem scenariju jesenske napoved UMAR zelo podobna ravni iz jesenske napovedi iz leta 2019 (Slika 1.1). Sicer bi lahko ob morebitnem padcu gospodarske aktivnosti v glavnih trgovinskih partnericah, ki je sodeč po objavljenih napovedih mednarodnih institucij po zaključku priprave napovedi UMAR vedno bolj verjeten (Slika 1.4), gospodarska aktivnost v Sloveniji prihodnje leto tudi upadla, saj bi lahko bila po ocenah UMAR ob nižjem tujem povpraševanju za 1,5-2,0 o. t. nižja od osnovnega scenarija.

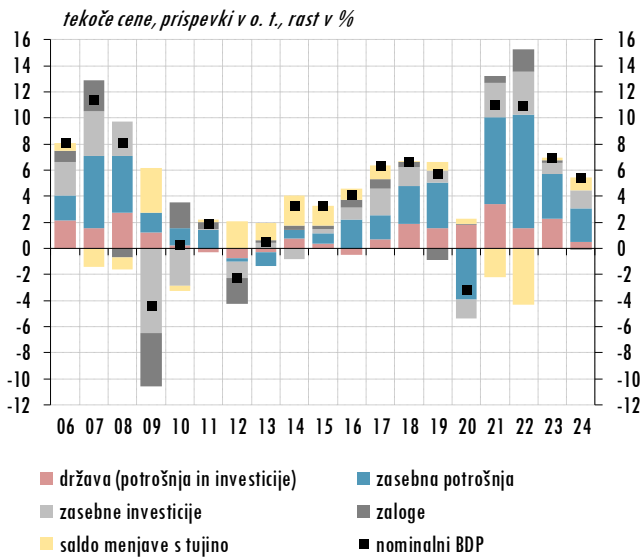
Pričakovana upočasnitev gospodarske rasti v naslednjih dveh letih bo v največji meri posledica zaključka pozitivnega cikličnega zagona, ki naj bi ga okrepljeni fiskalni impulz omilil le v omejenem obsegu. Upočasnitev nominalne rasti BDP v prihodnjih dveh letih bo v celoti posledica umiritve pozitivnega cikličnega zagona iz lanskega in letošnjega leta, ki naj bi prihodnje leto postal negativen (Slika 1.6). Po napovedi UMAR naj bi se rast vseh dejavnikov povpraševanja v povprečju prihodnjih dveh let vidno upočasnila in tudi zaostala za povprečjem obdobja 2015-2019. Najbolj izrazita naj bi bila upočasnitev rasti potrošnje gospodinjstev in zasebnih investicij, kar je v pretežni meri povezano s povečano negotovostjo in posledično poslabšanim razpoloženjem, v primeru potrošnje gospodinjstev pa tudi porabe med epidemijo akumuliranega presežnega varčevanja. Zaradi nižje rasti domačega povpraševanja naj bi se upočasnil uvoz, in sicer bolj od izvoza, tako da prispevek menjave s tujino naj ne bi bil več negativen. Fiskalni impulz k rasti⁵ naj bi se prihodnje leto

³ Povprečna četrletna desezonirana rast BDP je bila v prvih dveh četrletjih letos 0,8-odstotna, medtem ko povprečje obdobja 2005-2021 znaša 0,5 %.

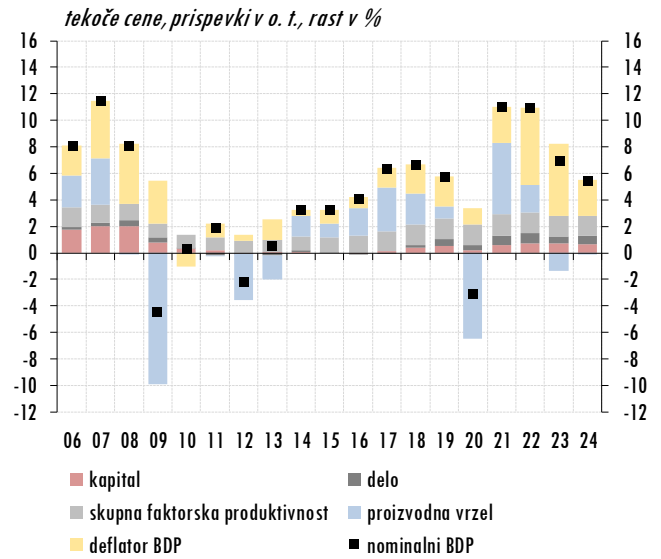
⁴ UMAR (2022). Napovedi UMAR predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10).

⁵ Iz napovedi UMAR izhaja, da naj bi bil neposredni prispevek državne potrošnje in investicij k rasti nominalnega BDP okoli tretjino oziroma 2,3 o. t.

Slika 1.5: Dejavniki povpraševanja in BDP



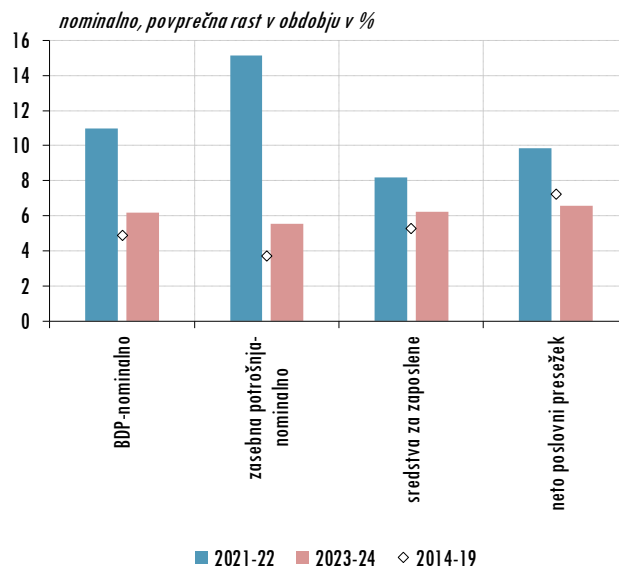
Slika 1.6: Ponudbeni dejavniki in BDP



nekoliko okrepil (Slika 1.5), kar je delno⁶ smiselno iz vidika proticikličnega delovanja fiskalne politike, padec zasebnega povpraševanja pa bo omilil le v omejenem obsegu. Rast nominalnega BDP pa naj bi bila v prihodnjih dveh letih enako kot letos v največji meri posledica visoke inflacije. Ob tem bo prispevek kapitala ostal na podobni ravni, saj naj bi krepitev državnih investicij v pomembni meri kompenzirala upad zasebnih. Na podobni ravni naj bi ostala tudi prispevka dela, saj naj bi razmere na trgu dela po napovedi UMAR ostale ugodne, in skupne faktorske produktivnosti.

Poslabšanje gospodarskih obetov se odraža tudi v napovedi gibanja ključnih davčnih osnov,⁷ a bo predvsem zaradi visoke inflacije rast v večini še vedno višja kot v letih pred epidemijo. Letna rast BDP v tekočih cenah naj bi povprečju 2023-2024 znašala 6,2 %, kar je več kot v obdobju

Slika 1.7: Davčne osnove



⁶ Predvidena raven gospodarske aktivnosti naj bi kljub umiritvi gospodarske rasti ostala razmeroma ugodna (glej tudi poglavji 1.2 in 1.3), v razmerah presežnega povpraševanja pa bi lahko zaradi ponudbenih omejitev preobsežni dodatni impulzi ob trenutni ekspanzivni naravnosti (ravni) fiskalne politike sprožili dodatne inflacijske pritiske.

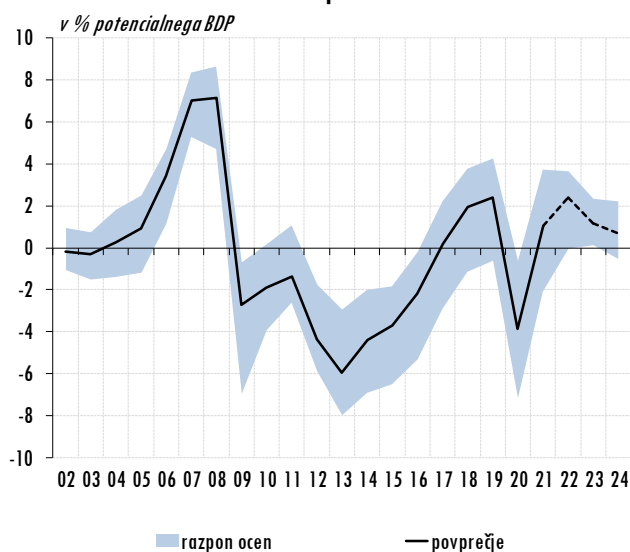
⁷ Davčne osnove, kot so navedene Ministrstvo za finance (2019).

okrevanja po bančni sanaciji (2014–2019: 4,9 %). Skupaj naj bi se v dveh letih do vključno 2024 nominalni BDP povečal za 7,4 mrd EUR.⁸ Tudi rast zasebne potrošnje v tekočih cenah (5,6 %) naj bi presejala povprečno rast v letih pred epidemijo tako kot nominalna rast sredstev za zaposlene (6,3 %), kar bo ob pričakovani upočasnitvi rasti zaposlenosti izhajalo iz okrepljene nominalne rasti plač. Rast neto poslovnega presežka se bo po izredno visoki rasti v letih 2021 in 2022, ki je bila najvišja po obdobju pred finančno krizo, v prihodnjih dveh letih vidno umirila. Kljub temu bo njegova rast le nekoliko nižja kot v obdobju pred epidemijo.

1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva

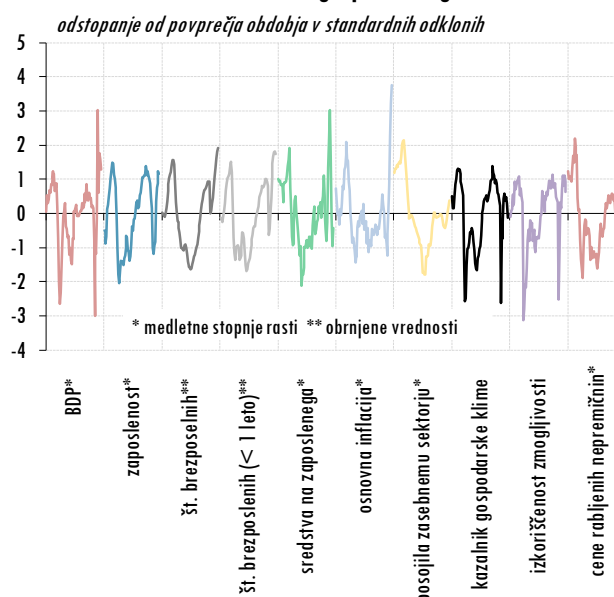
Fiskalni svet na podlagi razpoložljivih ocen ocenjuje, da se bo pozitivna proizvodna vrzel v obdobju 2023–2024 postopoma zapirala. Negativna proizvodna vrzel iz 2020 se je glede na trenutno znane ocene po izbruhu epidemije v letu 2021 razmeroma hitro zaprla, saj je rast agregatnega povpraševanja v letih 2021 in 2022 občutno prehitela trenutno ocenjeno rast gospodarskega potenciala. Hitro zaprtje negativne proizvodne vrzeli med drugim odraža dejstvo, da šok iz leta 2020 ni imel trajnejših negativnih posledic za gospodarsko aktivnost. Po trenutno razpoložljivih izračunih naj bi se pozitivna proizvodna vrzel v povprečju obdobja, na katerega se nanaša Predlog proračunov, postopoma zniževala.⁹ V obeh letih naj bi ostala pod mejo 1,5 %, ki po metodologiji EK razmejuje območje normalnega obdobja poslovnega cikla od t. i. dobrih časov, ki označujejo pregrevanje gospodarstva.¹⁰

Slika 1.8: Ocene proizvodne vrzeli



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS. Glej opombo pod tabelo 5.1.

Slika 1.9: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2022



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

⁸ To bi bilo manj kot v letih 2021 in 2022, ko se je skupaj povečal za 10,9 mrd EUR. Za primerjavo, v letih 2018 in 2019 se je skupaj povečal za 5,5 mrd EUR.

⁹ Izmed devetih ocen proizvodne vrzeli, ki jih Fiskalni svet uporablja, za leto 2024 trenutno niso razpoložljivi podatki za tri institucije, ki pripravljajo navedene ocene.

¹⁰ EK definira normalne čase kot obdobje, v katerem se ocena proizvodne vrzeli nahaja v območju med -1,5 in 1,5 % potencialnega BDP in dobre čase kot obdobje, v katerem se ocena proizvodne vrzeli nahaja nad 1,5 % potencialnega BDP (EK, 2019). Od definicije obdobja gospodarskega cikla so v obdobju, v katerem ne veljajo izjemne okoliščine, odvisne tudi zahteve po strukturnemu naporu oziroma približevanju srednjeročnemu fiskalnemu cilju, kot ga določi EK (MTO).

Gospodarstvo se je ob prehodu v drugo polovico leta 2022 soočalo z omejitvami na ponudbeni strani, a se naj bi pritiski v prihodnjih dveh letih umirili. Za določitev stanja gospodarskega cikla Fiskalni svet spremlja širok nabor kazalnikov. Po hitrem okrevanju aktivnosti lani in v prvi polovici letošnjega leta vrednosti vseh kazalnikov presegajo dolgoročne povprečne ravni, nekateri celo dosegajo najvišje ravni doslej. Slednje velja predvsem za kazalnike gospodarske rasti, zaposlenosti oziroma brezposelnosti ter osnovne inflacije. Ob tem se v vedno večjem obsegu kažejo omejitve na strani ponudbe, predvsem na trgu dela, saj podjetja opozarjajo na pomanjkanje (ustrezno usposobljenih) delavcev, tujci pa k rasti delovno aktivnih prispevajo preko 70 %. V tistih dejavnostih zasebnega sektorja, ki se soočajo s pomanjkanjem delovne sile, je nominalna rast plač letos precej višja od dolgoletnega povprečja, čeprav je zaradi visoke inflacije marsikje realno nižja. Ugodne razmere se odražajo tudi v okrevanju posojil zasebnemu sektorju in v cenah nepremičnin. V naslednjih dveh letih naj bi se glede na jesensko napoved UMAR gospodarska rast upočasnila, postopoma naj bi se umirila tudi inflacija. Razmere na trgu dela pa bodo še naprej ključno zaznamovala demografska gibanja, kar se bo odražalo v nižji rasti zaposlenosti in nominalni rasti plač, ki bo še naprej presegala dolgoletna povprečja. Še naprej naj bi se sicer z upočasnjeno dinamiko zniževala tudi stopnja brezposelnosti. Zaostrovanje pogojev financiranja ob normalizaciji monetarne politike pa se bo verjetno odražalo v upočasnjeni dinamiki posojil in cen nepremičnin.

1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Osnutka proračunskega načrta 2022 in 2023

Makroekonomski scenarij OPN23¹¹ je ugodnejši kot v OPN22¹² zlasti zaradi občutnejšega okrevanja gospodarske aktivnosti lani in letos. Gospodarska rast je bila lani in bo po zadnji napovedi tudi letos višja kot v napovedi iz jeseni lani, ki je služila kot osnova za pripravo OPN22. Tako je izhodiščno stanje za projekcije javnofinančnih prihodkov v letih 2023 in 2024, ki je odvisno predvsem od nominalnega gibanja davčnih osnov, precej boljše kot ob pripravi proračunskih dokumentov jeseni lani (glej Tabelo 1.1). Raven nominalnega BDP naj bi bila tako v letu 2022 za 4,6 mrd EUR višja, občutno višje naj bi bile tudi ravni ostalih ključnih davčnih osnov. K višji nominalni ravni davčnih osnov v prihodnjih dveh letih kot v makroekonomskem scenariju OPN22 pa bo poleg izhodiščnega stanja prispevalo tudi pričakovano daljše obdobje vztrajanja visoke inflacije. Tako naj poslabšanje gospodarskih napovedi za prihodnji dve leti ne bi bistveno negativno vplivalo na gibanje javnofinančnih prihodkov, čeprav se bo rast davčnih osnov postopoma upočasnila. BDP v tekočih cenah

Tabela 1.1: Primerjava makroekonomskega scenarija OPN22 in OPN23

	2021			2022			2023			2024		
	sep.21	realizacija	razlika	sep.21	sep.22	razlika	sep.21	sep.22	razlika	sep.21	sep.22	razlika
Realni BDP, sprememba v %	6,1	8,2	2,1	4,7	5,0	0,3	3,3	1,4	-1,8	2,9	2,6	-0,3
Nominalni BDP, v mio EUR	50.364	52.208	1.844	53.352	57.921	4.570	56.136	61.951	5.815	58.890	65.311	6.421
Nominalni BDP, sprememba v %	7,3	11,0	3,7	5,9	10,9	5,0	5,2	7,0	1,7	4,9	5,4	0,5
Zasebna potrošnja, v mio EUR	25.236	26.690	1.454	27.274	31.209	3.935	28.648	33.175	4.526	29.890	34.777	4.887
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	26.608	27.543	935	27.646	29.498	1.852	28.854	31.622	2.769	30.173	33.298	3.125
Neto poslovni presežek, v mio EUR	9.125	9.708	583	9.113	10.491	1.379	9.632	11.447	1.815	10.022	11.905	1.882
Inflacija-povprečna, v %	1,4	1,9	0,5	2,0	8,9	6,9	1,9	6,0	4,1	2,0	2,9	0,9

Vir: UMAR, preračuni FS.

¹¹ Javnofinančne projekcije OPN23 (oktober 2022) temeljijo na UMAR Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2022 (september 2022).

¹² Javnofinančne projekcije OPN22 (oktober 2021) so temeljile na UMAR Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2021 (september 2021).

bo tako v obdobju 2023–2024 v povprečju letno višji za okoli 6 mrd EUR kot v lanski jesenski napovedi, zasebna potrošnja pa za okoli 4,7 mrd EUR. Ugodnejše od lanske jesenske napovedi naj bi bilo po letošnji jesenski napovedi tudi gibanje ostalih davčnih osnov.

2. Javnofinančne razmere in napovedi

Ključne ugotovitve

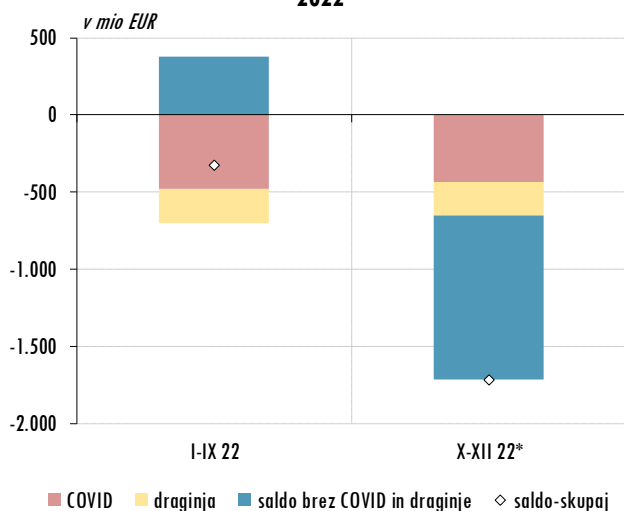
- Ocena dinamike projekcij javnofinančnih agregatov za prihodnji dve leti je otežena zaradi neustrezne osnove, ki izhaja iz rebalansa državnega proračuna za leto 2022. Po oceni Fiskalnega sveta namreč obstaja velika verjetnost, da bo predvsem raven odhodkov letos nižja od predvidene. Z letošnjo celoletno realizacijo bi zato lahko projekcije za 2023 izkazovale še višjo rast odhodkov, kot jo v Predlogu proračunov.
- Primanjkljaj državnega proračuna brez upoštevanja ukrepov za blaženje posledic epidemije in druginje naj bi se prihodnje leto povečal še za okoli 900 mio EUR. Od tega naj bi bila manj kot polovica posledica predvidenega nadaljnjega povečanja odhodkov za investicije, nadaljevala pa naj bi se visoka rast tekoče porabe, ki pa izhaja tudi iz visoke inflacije.
- Projekcije investicijske porabe so se glede na trenutno veljavne proračunske dokumente še povečale, s čemer se nadaljuje praksa neustreznega sistema načrtovanja s preveč optimističnimi projekcijami.
- Rast tekoče porabe, ki ne vključuje učinka ukrepov za blaženje posledic epidemije in druginje ter investicij in obresti, naj bi v 2023 in 2024 zaradi številnih diskrecijskih ukrepov, ki so zgolj v določeni meri tudi posledica visoke inflacije, še naprej presegala dolgoletno povprečje.
- Predvideno znižanje primanjkljaja v 2024 bo posledica konca ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje ter upada investicij v povezavi z zaključkom evropske finančne perspektive 2014-2020. Saldo državnega proračuna brez upoštevanja teh enkratnih dejavnikov in investicij naj bi se nadalje poslabšal, čeprav Fiskalni svet ocenjuje, da so projekcije rasti številnih kategorij odhodkov podcenjene.
- Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se po izrazitem povečanju v krizi do konca leta 2024 nižal zelo postopno (na 70 % BDP) in bo ostal višji kot pred krizo.

2.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov

Rebalans državnega proračuna za 2022 ne predstavlja ustrezne osnove za oceno dinamike javnofinančnih agregatov v projekcijah Predlogov proračunov za prihodnji dve leti.¹³ Iz rebalansa in realizacije za prvih devetih mesecev 2022 namreč izhaja, da naj bi se medletna rast odhodkov brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje v zadnjih treh mesecih letos občutno pospešila. Potem, ko je medletna rast tako očiščenih odhodkov v prvih devetih mesecih znašala 9,9 %, naj bi se v zadnjih treh mesecih okrepila na kar 29,3 %, ob izključitvi še odhodkov za investicije pa z 8,5 % v prvih devetih mesecih na 17,1 % ob koncu leta. Na osnovi dolgoletnega povprečnega deleža, ki ga poraba v zadnjih treh mesecih leta predstavlja v celoletni porabi, kar omogoča upoštevanje sezonske dinamike odhodkov, ocenjujemo, da so odhodki brez

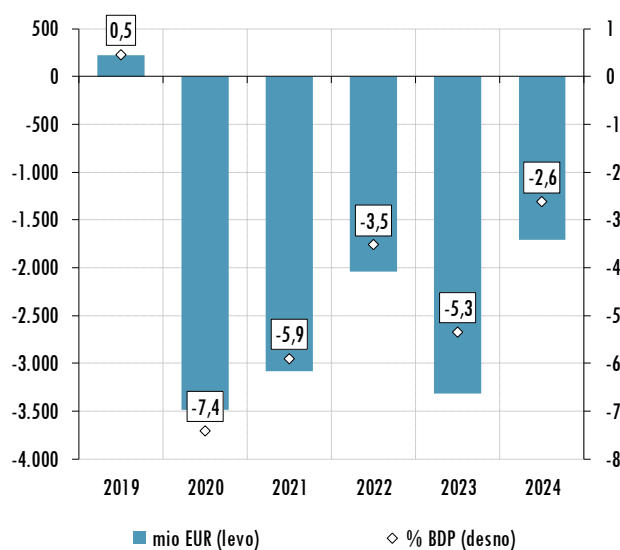
¹³ Za podrobnejšo analizo glej FS (2022a).

Slika 2.1: Struktura salda državnega proračuna 2022



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno na osnovi Rebalansa (sep. 22).

Slika 2.2: Saldo državnega proračuna



Vir: Ministrstvo za finance.

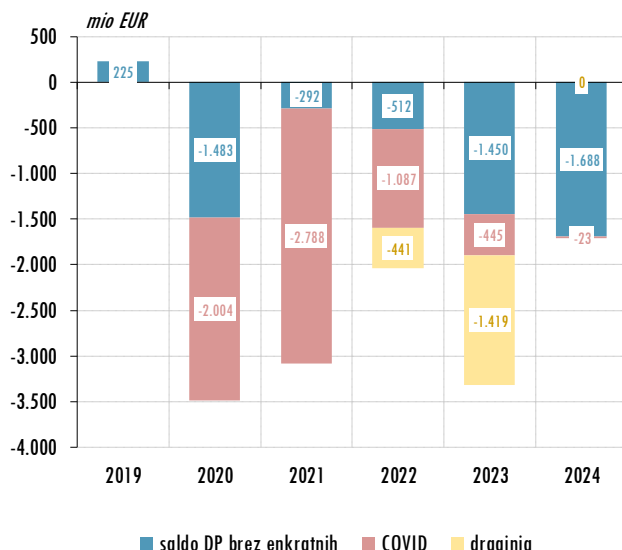
neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje ter z upoštevanjem sprejetih diskrecijskih ukrepov v rebalansu za letos precenjeni za okoli 300–500 mio EUR. Ob tem, da so po naši oceni v rebalansu prihodki podcenjeni, čeprav v manjši meri od precenjenosti odhodkov, bo dejansko realiziran primanjkljaj letos za okoli 500 mio EUR nižji od ocene v rebalansu. Enako je Fiskalni svet ugotavljal tudi jeseni 2020 ob oceni rebalansa za 2020¹⁴ in jeseni lani ob pripravi proračunskih dokumentov za letos in prihodnje leto, ki so temeljili na ažurirani oceni realizacije za leto 2021.¹⁵ Obakrat se je ob koncu leta izkazalo, da so bile projekcije odhodkov precenjene, za okoli 800 mio EUR v letu 2020 oziroma za okoli 700 mio EUR v letu 2021. Ker vlada v rebalansu ni prilagodila rednih pravic porabe (nepovezane z ukrepi za blažitev posledic epidemije in druginje) nižji dejanski porabi od predvidene po veljavnem proračunu za leto 2022, bodo predvidene ravni odhodkov za leto 2023, zaradi letošnje dejansko nižje realizacije verjetno izkazovale višjo rast od projekcij v Predlogu proračunov. To je nadaljevanje neustrezne prakse v času veljavnosti izjemnih okoliščin, ko je predvsem poraba v proračunskih dokumentih načrtovana precej višje, kot bi bilo utemeljeno na osnovi veljavnih ukrepov in preko meja, ki bi jih sicer opravičevale negotove razmere. Ocenjujemo, da gre do določene mere za ponavljanje zlorabe fleksibilnosti, omogočene z instrumentom izjemnih okoliščin, kar v proces proračunskega načrtovanja nepotrebno vnaša nepreglednost in odpira prostor za neučinkovito porabo javnega denarja.

Primanjkljaj državnega proračuna naj bi se prihodnje leto občutno povečal, kar naj bi bilo v pretežni meri posledica sicer še nedorečenih ukrepov za blažitev posledic druginje, pa tudi nadaljevanja visoke rasti odhodkov za investicije in tekočo porabo. Skupni primanjkljaj naj bi se prihodnje leto po projekcijah iz Predloga proračunov povečal na -3.314 mio EUR (-5,3 % napovedanega BDP). To je kar 1.274 mio EUR več od ocene za leto 2022, ko je predvideni primanjkljaj po oceni Fiskalnega sveta sicer previsok. Eden ključnih razlogov za povečanje primanjkljaja prihodnje leto so ukrepi za blažitev posledic druginje, ki naj bi primanjkljaj povečali za 1.419 mio EUR oziroma za skoraj 1 mrd EUR več kot letos. To je predvsem posledica 1.210 mio EUR sredstev na rezervi za sicer še nedorečene ukrepe. Za COVID ukrepe je prihodnje leto namenjenih

¹⁴ FS (2020a).

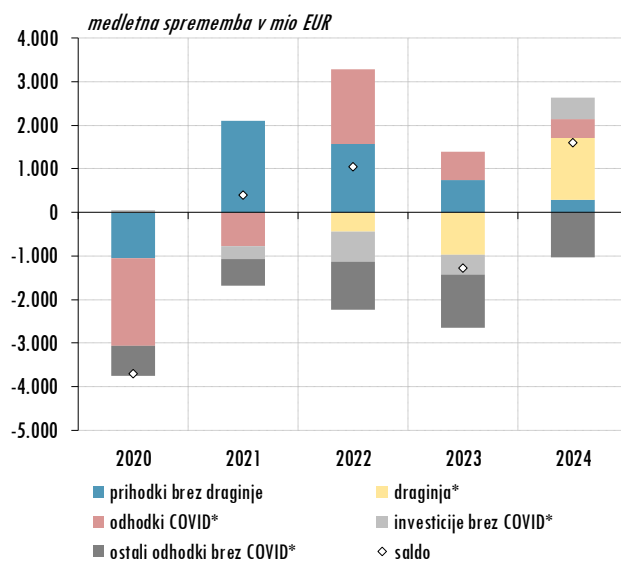
¹⁵ FS (2021a).

Slika 2.3: Struktura salda državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.4: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna



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

Tabela 2.1: Projekcije državnega proračuna za 2022-2024

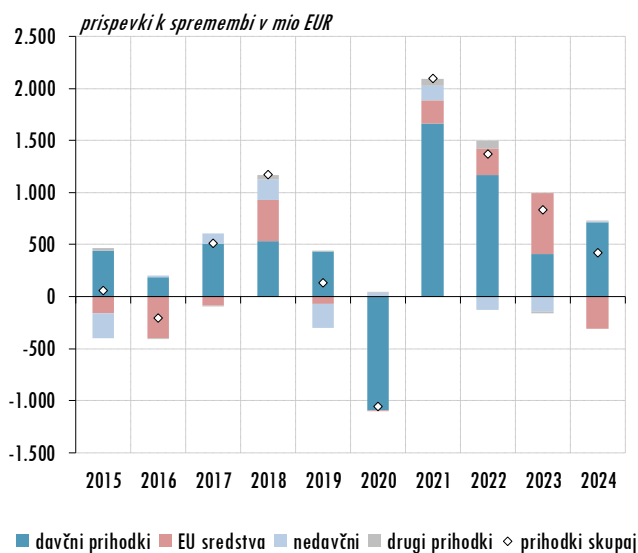
	skupaj (mio EUR)			COVID (mio EUR)			draginja (mio EUR)		brez COVID in draginje (mio EUR)			brez COVID in draginje (sprememba v %)*		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Prihodki	12.540	13.377	13.795				-212	-120	12.752	13.497	13.795	14,1	5,8	2,2
DDV	4.744	5.038	5.370				-58	-72	4.801	5.110	5.370	13,5	6,4	5,1
Trošarine	1.516	1.452	1.451				-105	-48	1.621	1.500	1.451	10,2	-7,5	-3,2
Dohodnina	1.558	1.719	1.984						1.558	1.719	1.984	2,9	10,3	15,4
DDPO	1.555	1.516	1.598						1.555	1.516	1.598	39,5	-2,5	5,4
EU sredstva	1.195	1.778	1.471						1.195	1.778	1.471	26,2	48,8	-17,3
Nedavčni	689	542	553						689	542	553	-15,7	-21,3	2,0
Drugi prihodki	1.283	1.332	1.368				-50	0	1.333	1.332	1.368	23,4	-0,1	2,6
Odhodki	14.580	16.691	15.507	1.087	445	23	229	1.299	13.265	14.947	15.484	15,7	12,7	3,6
Stroški dela skupaj**	3.860	4.180	4.268	57	10	0			3.802	4.170	4.268	10,8	9,7	2,3
Tr. posameznikom in gospod.	1.827	1.864	1.866	133	9	10	74	49	1.619	1.806	1.856	6,2	11,5	2,8
Izdatki za blago in storitve**	1.518	1.411	1.309	160	70	0			1.358	1.342	1.309	8,0	-1,2	-2,4
Investicije	1.923	2.452	1.817	62	143	0			1.862	2.309	1.817	57,9	24,0	-21,3
Tekoči tr. v sklade soc. zav.	1.694	1.844	2.124	248					1.446	1.844	2.124	7,2	27,5	15,2
Subvencije	656	502	442	73	62	0	154	40	429	399	442	6,8	-6,9	10,7
Obresti	674	646	728						674	646	728	-7,3	-4,2	12,8
Plačila sredstev v Proračun EU	714	654	662						714	654	662	13,5	-8,4	1,1
Rezerva	985	2.494	1.759	180	60			1.210	805	1.224	1.759	66,8	52,1	43,7
Drugi odhodki	729	645	531	174	91	13			555	554	519	14,8	-0,3	-6,3
<i>Odhodki brez invest. in obresti</i>	<i>11.983</i>	<i>13.593</i>	<i>12.961</i>	<i>1.025</i>	<i>302</i>	<i>23</i>	<i>229</i>	<i>1.299</i>	<i>10.729</i>	<i>11.992</i>	<i>12.938</i>	<i>12,2</i>	<i>11,8</i>	<i>7,9</i>
Saldo	-2.040	-3.314	-1.712	-1.087	-445	-23	-441	-1.419	-512	-1.450	-1.688	-221	-937	-239
Saldo brez inv. in obresti	557	-216	834						2.023	1.505	857	409	-518	-648

Vir: MF, preračuni FS. *sprememba salda in salda brez investicij in obresti v mio EUR; **vključno s transferji v javne zavode v ta namen.

445 mio EUR, kar je 642 mio EUR manj kot naj bi znašali letos.¹⁶ Tako bo *primanjkljaj brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje*, ki daje ustreznejšo sliko javnofinančnih gibanj, prihodnje leto znašal -1.450 mio EUR (-2,3 % napovedanega BDP), kar je 937 mio EUR več kot je ocenjeno za letos. Do povečanja primanjkljaja naj bi prišlo kljub predvideni nadaljnji rasti prihodkov, ki se bo sicer upočasnila iz izredno visokih ravni. Nadaljevala naj bi se namreč visoka rast odhodkov, ki niso povezani z epidemijo in druginjo. Znotraj tega je projekcija investicijske porabe po naši oceni nerealistično visoka, v primeru njene dejanske realizacije pa bi verjetno prispevala k ohranjanju visoke inflacije in bi bila verjetno v veliki meri tudi neučinkovita.¹⁷ Tekoča poraba, kjer poleg učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje izločimo še odhodke za investicije in obresti, pa naj bi se po letošnji rekordno visoki rasti prihodnje leto nadalje izrazito povečala, kar je tako posledica visoke inflacije kot znatnih diskrecijskih ukrepov, sprejetih v zadnjem letu (glej Okvir 2.2). Njena rast bi tudi brez upoštevanja obsežnih EU sredstev na rezervi, ki verjetno ne bodo v celoti realizirana, presejala ocene dolgoročne rasti gospodarskega potenciala. Bila bi tudi v nasprotju s smernicami Evropske komisije, ki države članice poziva k omejeni rasti tekoče porabe.

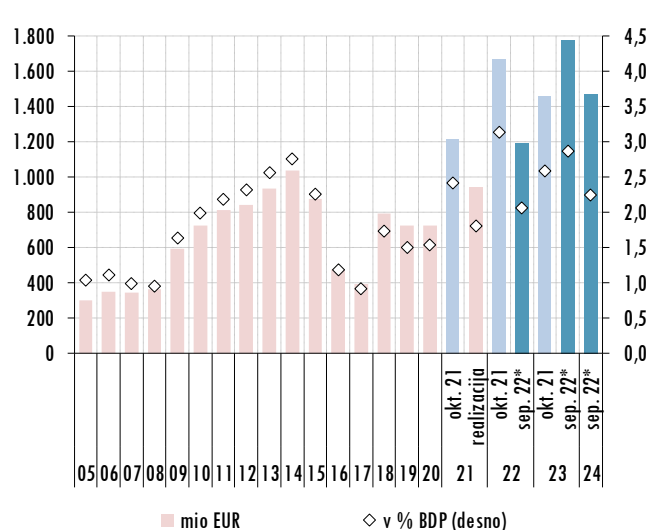
Rast prihodkov naj bi se po občutnem povečanju lani in letos v prihodnjih dveh letih umirila predvsem zaradi ohlajanja gospodarske aktivnosti in nižje inflacije. Nižja rast skupnih prihodkov bo predvsem posledica nižje rasti davčnih prihodkov, kar v pretežni meri izhaja iz nižje napovedi rasti davčnih osnov, deloma pa tudi iz ukrepov za blažitev posledic druginje.¹⁸ Rast prihodkov od DDV naj bi bila po projekcijah iz Predloga proračunov ob napovedani nižji rasti zasebne potrošnje za okoli polovico nižja kot letos, prihodki od trošarin pa naj bi se znižali zaradi znižanja trošarin na energente na najnižjo dovoljeno vrednost.¹⁹ Ob pričakovanem poslabšanju poslovanja podjetij (po ugodnih

Slika 2.5: Sprememba prihodkov državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.6: Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS. Opomba: **sep. 22** za se nanaša na Rebalans proračuna za 2022 in na predlog proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024.

¹⁶ Prihodnje leto naj bi pretežni del odhodkov za COVID ukrepe predstavljale investicije v zdravstveno in socialno infrastrukturo, večinoma financirane s sredstvi REACT-EU. Med ostalimi odhodki naj bi bilo največ sredstev namenjenih za stroške testiranja in cepljenja ter za subvencije za prestrukturiranje turizma, 60 mio EUR pa je na rezervi za nepredvidene odhodke.

¹⁷ Fiskalni svet je v zadnjih dveh letih večkrat opozarjal na tveganja, ki jih povzroča izrazit skok javnih investicij. Več o tem glej FS (2020b, 2021a).

¹⁸ Po ocenah Ministrstva za finance bo učinek znižane stopnje DDV na energente ob veljavnosti v prvih petih mesecih prihodnjega leta znašal 72 mio EUR. Če predpostavimo, da bo ukrep znižanih trošarin veljal enako dolgo, bi to pomenilo izpad v višini 48 mio EUR.

¹⁹ To je po naši oceni sicer konservativna predpostavka, saj prihodki iz tega naslova letos rastejo kljub najnižjemu dovoljenemu znesku trošarin od vključno februarja dalje, saj so prodane količine trošarinskega blaga višje. Višje so bile zlasti v obdobju, ko so bile cene pogonskih goriv v Sloveniji nižje kot v sosednjih državah, kar je pozitivno vplivalo na porabo iz naslova tranzitnega prometa, tako tovarnega kot tudi turistov. Ocenjujemo, da lahko do podobnih gibanj pride tudi prihodnje leto.

lanskih rezultatih), se pričakuje padec prihodkov od davka na dohodek pravnih oseb in nedavčnih prihodkov. V primeru prihodkov od davka na dohodke pravnih oseb bo padec izhajal iz letošnjega pričakovanega slabšega poslovanja podjetij glede na lani,²⁰ v primeru nedavčnih prihodkov pa so nižja pričakovanja glede prihodkov od izplačila dividend podjetij, v katerih ima država lastniški delež.²¹ Med ključnimi davčnimi kategorijami naj bi bila ob napovedani krepitvi nominalne rasti plač, deloma spodbujeni z inflacijo, višja kot letos le rast prihodkov od dohodnine, kljub dodatnemu negativnemu učinku diskrecijskih dohodninskih sprememb.²²

Ključni dejavnik rasti skupnih prihodkov prihodnje leto so projekcije prejetih EU sredstev, ki pa po oceni Fiskalnega sveta niso realistične. Prihodki od EU sredstev naj bi se po občutnem povečanju letos, ki ga kljub znižanju v rebalansu za skoraj 0,5 mrd EUR glede na veljavni proračun še vedno ocenjujemo kot precenjenega, prihodnje leto povečali še za skoraj polovico in v povprečju 2023–2024 znašali več kot 1,6 mrd EUR letno.²³ Visoka raven predvidenih evropskih sredstev prihodnje leto je zlasti posledica zaključevanja finančnega okvira 2014–2020. Ob upoštevanju realizacije do konca avgusta je iz tega naslova razpoložljivih še skoraj 1,2 mrd EUR, od tega naj bi bilo prihodnje leto porabljenih skoraj 800 mio EUR.²⁴ Iz naslova Mehanizma za okrevanje in odpornost (NOO) je prihodnje leto v Predlogu proračunov načrtovanih 391 mio EUR in v letu 2024 467 mio EUR. Glede na to, da izpolnjevanje mejnikov, ki so pogoj za izplačilo sredstev, že zdaj zamuja, ocenjujemo, da bo prihodkov iz tega naslova manj. Kot še bolj nerealistično ocenjujemo projekcijo prihodkov sredstev kohezijske politike iz nove večletne perspektive 2021–2027. Projekcije proračuna namreč vključujejo iz tega naslova prihodnje leto 180 mio EUR in kar 552 mio EUR prihodkov v letu 2024. Realizacija teh projekcij bi pomenila, da bi v prvih dveh letih veljavnosti perspektive uspeli porabiti več kot petino vseh razpoložljivih sredstev, kar bi bilo izrazito povečanje učinkovitosti glede na izkušnje s preteklo perspektivo. Vprašljiva je tudi absorpcijska sposobnost administracije, da bi poleg zaključevanja pretekle perspektive in izpolnjevanja mejnikov NOO uspela pripraviti in izpeljati projekte, ki bi utemeljevali tako velik obseg sredstev iz nove perspektive.

Visoka rast odhodkov brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje se bo prihodnje leto nadaljevala. Po projekcijah Predloga proračunov naj bi se *skupni odhodki* prihodnje leto povečali za 14,5 %, kar bo v pretežni meri posledica rezerve v višini 2,5 mrd EUR (4,0 % napovedanega BDP). Skoraj polovico rezerve predstavljajo še nedorečeni odhodki za blažitev posledic druginje, skoraj 600 mio EUR pa evropska sredstva iz naslova NOO in nove finančne perspektive, za katere še ni jasno kako, če sploh, bodo porabljena.²⁵ *Odhodki brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje* naj bi se po letošnji predvideni najvišji rasti doslej prihodnje leto znova občutno povečali (za 12,7 % oziroma 1.682 mio EUR). Okoli tretjina te rasti je sicer posledica omenjenih evropskih sredstev iz naslova NOO in nove

²⁰ Prihodki od davka na dohodek pravnih oseb v posameznem letu so namreč v veliki meri odvisni od poslovanja podjetij v preteklem letu. V pomladanskih mesecih je po oddaji poslovnih poročil opravljen poračun obveznosti za preteklo leto, na osnovi dejanskega poslovanja v predhodnem letu pa se obračuna akontacija. Letos je bil poračun zaradi odličnega poslovanja podjetij v 2021 rekordno visok, prihodnje leto pa bo verjetno nižji. Nižja kot letos bo tudi akontacija.

²¹ Glej tudi opombo 40. Na pričakovan padec nedavčnih prihodkov vpliva tudi predpostavka o manjših prilivih iz naslova zadolževanja in operacij zakladnice, ki jih je sicer težko oceniti vnaprej, v preteklih letih pa so bili prihodki iz tega naslova razmeroma visoki.

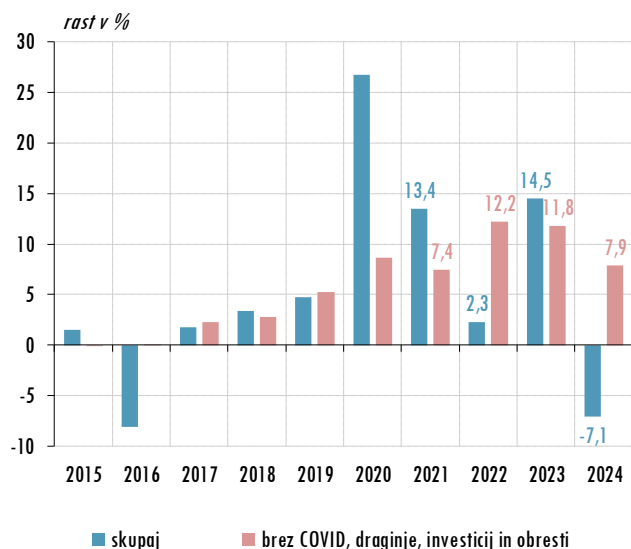
²² Več o tem glej Okvir 2.2.

²³ To je 60 % več od doslej rekordnega leta 2014, ko so znašali dobro 1 mrd EUR.

²⁴ Iz rebalansa izhaja, da naj bi bilo v zadnjih štirih mesecih letos prihodkov iz naslova predhodne finančne perspektive še skoraj 400 mio EUR, kar je okoli 100 mio EUR več kot v prvih osmih mesecih skupaj. Ocenjujemo, da ta projekcija ne bo realizirana v celoti, kar pomeni, da bi bilo ob predpostavki, da bodo vsa razpoložljiva sredstva porabljena do konca leta 2023 teh prihodkov prihodnje leto še več od predvidenih v Predlogu proračunov.

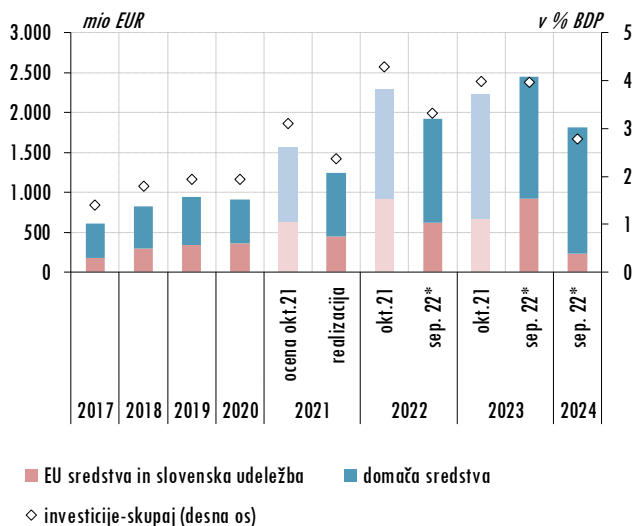
²⁵ Preostanek rezerve (713 mio EUR) predstavlja 60 mio EUR za COVID ukrepe, 260 mio EUR tekoče proračunske rezerve, kar je največji dovoljeni obseg po ZJF, skoraj 300 mio EUR je namenskih sredstev različnih proračunskih skladov, 90 mio EUR za naravne nesreče ter 10 mio EUR za varnostne rezerve, ki jih upravlja SID banka.

Slika 2.7: Odhodki državnega proračuna



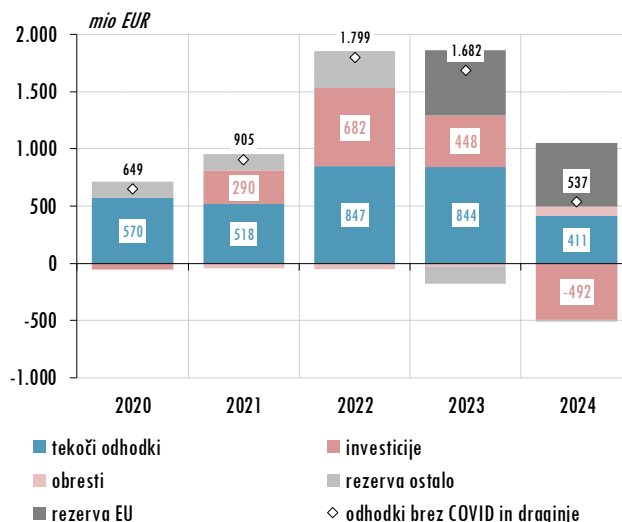
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.9: Odhodki državnega proračuna za investicije



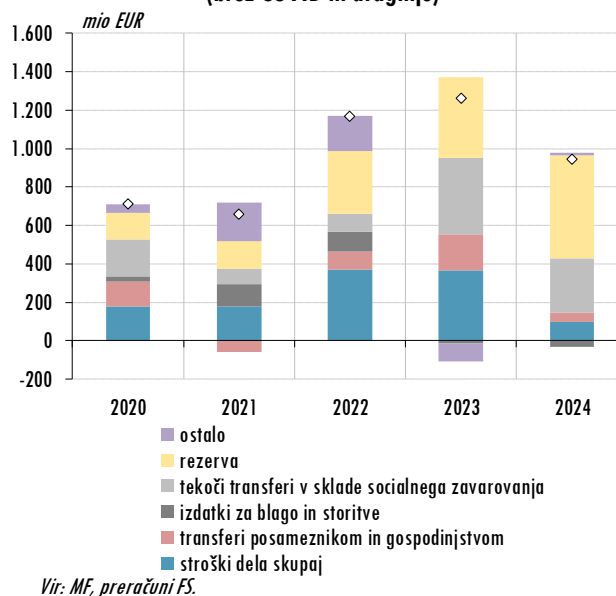
Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *1. sep. 22" za se nanaša na Rebalans proračuna za 2022 in na predlog proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024.

Slika 2.8: Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna (brez COVID in draginje)



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.10: Dejavniki spremembe tekoče porabe (brez COVID in draginje)



Vir: MF, preračuni FS.

finančne perspektive, ki so razporejena na proračunsko rezervo in po naši oceni ne bodo realizirana v predvidenem obsegu.

Visoka rast odhodkov naj bi bila znova v pomembni meri posledica predvidene nadaljnje visoke rasti investicij. Odhodki za investicije naj bi se glede na leto 2022 povečali za 448 mio EUR, njihova raven prihodnje leto pa je v Predlogu proračunov še za okoli 200 mio EUR višja kot po veljavnem proračunu iz oktobra lani. Realizacija predvidenih odhodkov za investicije v državnem proračunu bi pomenila, da bi predstavljali prihodnje leto 4,0 % BDP, kar je približno dvakrat več od dolgoletnega povprečja. Nadaljevanje pretirano optimističnega načrtovanja investicijske porabe je posredno nakazalo tudi MF, ko je v rebalansu njihovo raven v letošnjem letu znižalo za okoli 400 mio EUR glede na veljavni proračun. Kljub temu naj bi se njihova rast po okoli 25-odstotni rasti v prvih devetih mesecih letos okrepila na okoli 90 % v zadnjih treh mesecih letošnjega leta. Izboljšanje sistema

načrtovanja investicij bi po oceni Fiskalnega sveta pomembno prispevalo k povečanju transparentnosti in zanesljivosti proračunskih načrtov brez ogrožanja izvedbe investicijskih projektov.²⁶

Rast tekoče porabe naj bi bila tudi prihodnje leto precej višja od dolgoletnega povprečja, k čemur prispevata tako visoka inflacija kot diskrecijski ukrepi. Za ustrezno analizo projekcije tekoče porabe je od skupnih odhodkov poleg neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in draginje ter odhodkov za investicije in obresti tokrat ustrezno odšteti še 571 mio EUR evropskih sredstev iz naslova NOO in nove finančne perspektive, ki so na rezervi. Ocenjujemo, da ta sredstva ne bodo realizirana v celoti, pretežni del tistega, kar dejansko bo realizirano pa bo v prevladujoči meri realizirano na investicijah. Tako ne bi bilo ustrezno, da ta del rezerve vključimo v analizo tekoče porabe. Po vseh omenjenih prilagoditvah naj bi se rast tekoče porabe tako prihodnje leto upočasnila za približno polovico in znašala 6,4 %. To bi bilo še vedno okoli trikrat več kot v povprečju obdobja 2015-2019. K temu naj bi največ prispevali transferi v sklada socialnega zavarovanja, ki naj bi se iz letošnje visoke ravni prihodnje leto občutno povečali, predvsem transfer v ZZZS. Na visoko rast transferja v zdravstveno blagajno bo vplival učinek Zakona o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema, a bo tudi brez tega učinka rast transferja izrazito visoka.²⁷ Stroški dela,²⁸ ki so v rebalansu kljub vključitvi učinka sklenjenega dogovora s sindikati po naši oceni bistveno precejšeni, naj bi se prihodnje leto povečali še za okoli desetino. V primeru, da bo skladno z našimi pričakovanji dejansko realizirana raven letos nižja kot v rebalansu, projekcija ravni za leto 2023 iz Predloga proračunov implicira višjo rast kot bi bila utemeljena s sklenjenim dogovorom s sindikati in ob upoštevanju učinka rednih napredovanj in rasti zaposlenosti. Nasprotno velja za projekcijo odhodkov za transferje posameznikom in gospodinjstvom ter za izdatke za blago in storitve, saj ocenjujemo, da je ocena njihove letošnje realizacije v rebalansu prenizka. Prenizka projekcija ravni socialnih transferjev v Predlogu proračunov za prihodnje leto odraža nadaljevanje prakse podcenjevanja te kategorije odhodkov v proračunskem načrtovanju in ne odraža pričakovane rasti, ki bi izhajala iz zakonsko določene marčevske uskladitve transferjev z inflacijo iz preteklega leta. Izdatki za blago in storitve pa naj bi bili prihodnje leto nižji, padec pa bi bil ob uresničitvi naših pričakovanj, da je ocena letošnje realizacije v rebalansu podcenjena, še izdatnejši. Takšna projekcija se ob pričakovanem nadaljevanju visoke inflacije, ki vpliva na številne postavke vmesne porabe, ne zdi realistična. Prihodnje leto naj bi se zmanjšali tudi odhodki za subvencije, plačila v proračun EU in drugi odhodki, kar bi bil odmik od gibanj lani in letos, ko so se odhodki na teh kategorijah povečevali.

V letu 2024 naj bi se skupni primanjkljaj državnega proračuna zmanjšal predvsem zaradi predvidenega konca ukrepov za blažitev posledic epidemije in draginje, saldo brez tega učinka pa se bo nadalje poslabšal kljub zmanjšanju investicijske porabe. Skupni primanjkljaj državnega proračuna naj bi znašal -1.712 mio EUR oziroma -2,6 % napovedanega BDP, kar bi bil za več kot polovico manjši delež kot v letu 2022. Predvideno zmanjšanje primanjkljaja bi bilo v celoti posledica predvidenega izteka ukrepov za blažitev posledic epidemije in draginje v vrednosti 1.864 mio EUR.²⁹ Rast prihodkov naj bi se nadalje upočasnila zaradi padca prihodkov od EU sredstev kot posledica zaključka finančne perspektive 2014-2020. Kljub temu je raven te kategorije prihodkov tudi v letu

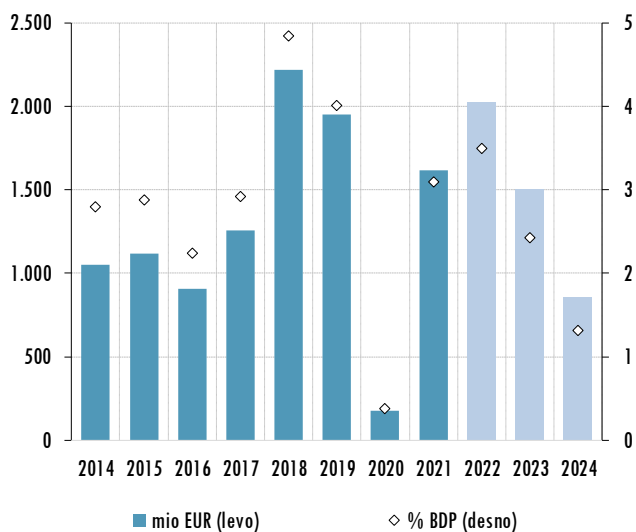
²⁶ V zadnjih dveh letih so se namreč investicijski načrti občutno povečali, njihova realizacija pa je vidno zaostajala za načrti. V letu 2021 je bila dejanska realizacija za 37 % manjša od načrtov iz jeseni 2020 in za petino manjša od načrtov iz jeseni lani, torej tri mesece pred koncem leta. Podobno je tudi letos, ko je projekcija v rebalansu za 2022 za 16 % manjša od projekcije iz jeseni lani, ocenjujemo pa, da bo dejanska realizacija še za okoli 15 % manjša kot je predvideno z rebalansom.

²⁷ Po predlogu finančnega načrta naj bi ZZZS iz državnega proračuna letos prejel 305 mio EUR, od tega 180 mio EUR zaradi PKP10. Prihodnje leto pa naj bi po Predlogu proračunov transfer poskočil na 469 mio EUR, od tega je učinek interventnega zakona 96 mio EUR. Brez upoštevanja učinka COVID ukrepov in interventnega zakona naj bi transfer iz državnega proračuna v ZZZS prihodnje leto znašal nekoliko manj kot 400 mio EUR, kar bi bilo okoli štirikrat več kot letos.

²⁸ Odhodki državnega proračuna za plače in socialne prispevki, vključno s transferji v javne zavode za ta namen.

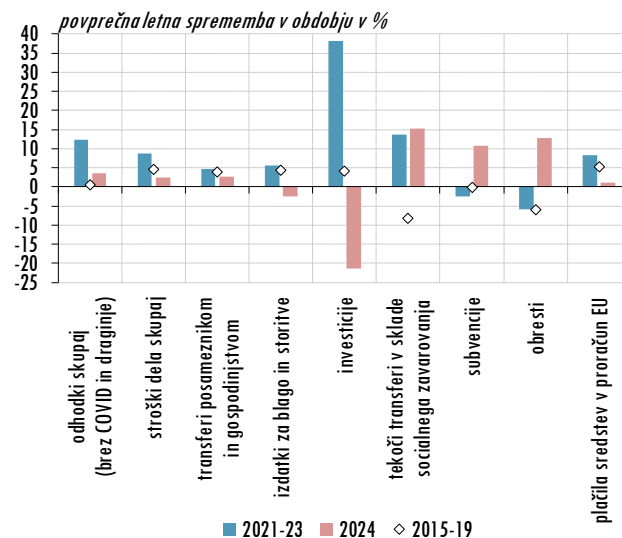
²⁹ V Predlogu proračunov za leto 2024 je predvidenih le še 23 mio EUR odhodkov za COVID ukrepe in nobenih ukrepov za blažitev posledic draginje.

Slika 2.11: Saldo državnega proračuna (brez COVID, draginje, investicij in obresti)



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.12: Projekcija odhodkov državnega proračuna brez COVID in draginje



Vir: MF, preračuni FS.

2024 po naši oceni previsoka, zlasti zaradi preoptimističnih projekcij črpanja kohezijskih sredstev iz nove perspektive. Kot previsoke ocenjujemo tudi projekcije sredstev NOO.³⁰ Skupna rast prihodkov bo tako posledica rasti davčnih in nedavčnih prihodkov, ki naj bi se skladno z napovedano krejitvijo gospodarske rasti povečala. Rast odhodkov, ki ne vključuje neposrednega učinka ukrepov za blaženje posledic epidemije in draginje, naj bi se upočasnila, a bo višja od rasti prihodkov. Upočasnitev bo v največji meri posledica predvidenega upada investicijske porabe, ki je povezan s pričakovanim padcem prihodkov od EU sredstev. Rast tekoče porabe pa naj bi tudi v letu 2024 presegala povprečje obdobja pred epidemijo, čeprav so ob predpostavki, da bodo odhodki prihodnje leto realizirani skladno s predvidevanji v predlogu proračuna, predvidene rasti številnih kategorij odhodkov po naši oceni podcenjene. To velja predvsem za stroške dela, transferje posameznikom in gospodinjstvom ter izdatke za blago in storitve. Predvidene rasti stroškov dela v Predlogu proračunov zaostajajo za pričakovanim učinkom dogovora s sindikati³¹ ter učinkom rednih napredovanj in pričakovane rasti zaposlenosti, predvidena rast socialnih transferov in vmesne porabe pa ne dosega napovedane inflacije. Predlog proračunov za leto 2024 zato po naši oceni odraža nadaljevanje prakse neverodostojnega srednjeročnega proračunskega načrtovanja, ki ga visoka negotovost zaradi trenutnih razmer ne opravičuje v celoti.

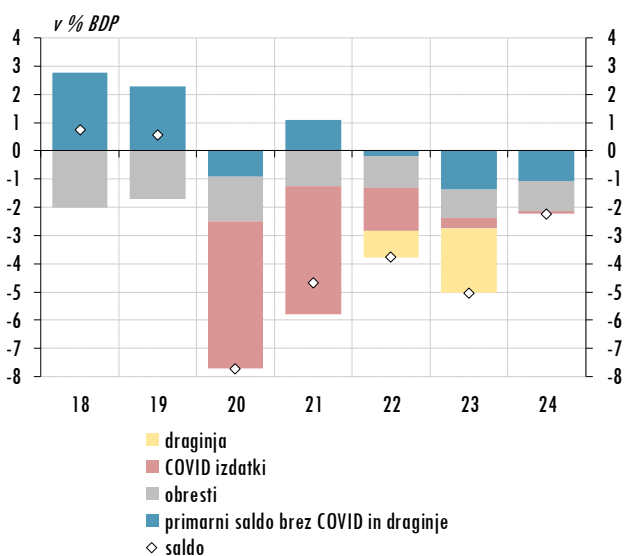
³⁰ V letu 2024 naj bi po Predlogu proračunov prihodki iz NOO znašali 467 mio EUR, kohezijska sredstva iz nove perspektive pa kar 552 mio EUR. Če te projekcije ne bodo dosežene, to ne bo imelo vpliva na saldo, saj so na strani odhodkov na rezervi predvidena sredstva v enaki višini.

³¹ Sklenjeni dogovor s sindikati bo vplival na višje stroške dela tudi v letu 2024, saj bo po dogovoru do dodatnega dviga plač sicer omejenemu številu javnih uslužbencev prišlo z aprilsko plačo v letu 2023. Posledično bo dogovor vplival na višjo medletno rast odhodkov za plače tudi v prvih treh mesecih 2024. Glej tudi Okvir 2.2.

Okvir 2.1: Projekcije bilance sektorja država v Osnutku proračunskega načrta 2023

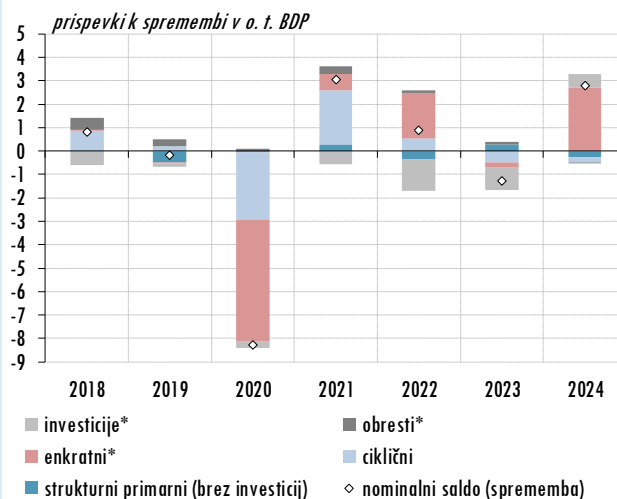
V oceni projekcij proračunskih dokumentov namenjamo več pozornosti državnemu proračunu kot projekcijam bilance sektorja država zaradi številnih dejavnikov, ki vnašajo nezanesljivost v slednje, ki so sicer do določene mere izven nadzora Ministrstva za finance. Glavni razlog za to je tokrat v obsežni rezervi v projekcijah državnega proračuna, kategoriji, ki ne obstaja v obračunski metodologiji, po kateri se vodijo bilance sektorja država. Glede na to, da je prihodnje leto 1,2 mrd EUR rezerve državnega proračuna namenjeno potencialnim novim draginjskim ukrepom, ki še niso znani in skoraj 600 mio EUR porabi prihodkov od EU sredstev, ki tudi še niso znani, je moralo Ministrstvo za finance ta sredstva v tokratnih projekcijah sektorja država porazdeliti po kategorijah izdatkov sektorja država brez ustrezne osnove. Nezanesljivost projekcij sektorja država dodatno izhaja tudi iz vprašanja ustrezne porazdelitve finančnega učinka COVID ukrepov po kategorijah izdatkov.¹ Poleg tega bilance sektorja država vključujejo kot enkratni dejavnik tudi izdatke, neposredno povezane z vojno v Ukrajini, ki iz projekcij državnega proračuna niso razvidne.

Slika 1: Saldo in primarni saldo bilance sektorja država



Vir: realizacija: SURS, projekcije: MF.

Slika 2: Dejavniki spremembe nominalnega salda sektorja država

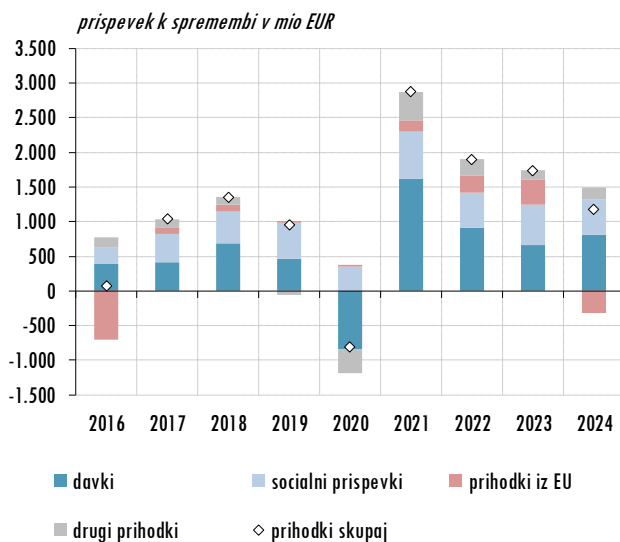


Vir: MF, SURS, preračuni FS. *pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

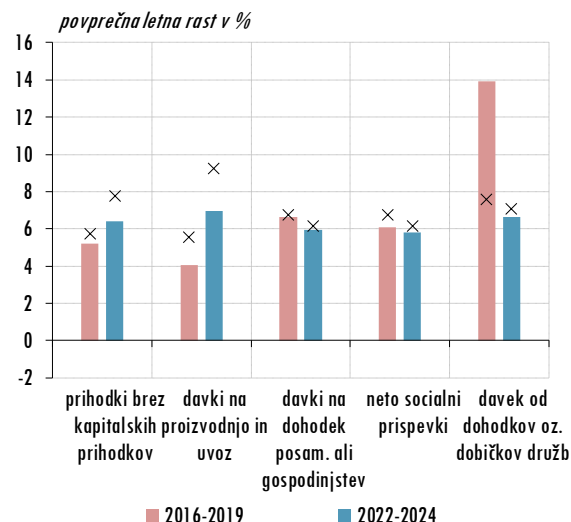
Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov, povezanih z izrednimi dogodki² naj bi se prihodnje leto dodatno poslabšal, v 2024 pa bo kljub predvidenemu izboljšanju ostal večji kot letos. Ob upoštevanju vseh zgoraj omenjenih dejavnikov, ki vplivajo na nezanesljivost tokratne projekcije, naj bi se skupni primanjkljaj sektorja prihodnje leto povečal na -5,0 % BDP. Skupni neposredni učinek ukrepov, povezanih z epidemijo, draginjo in vojno v Ukrajini naj bi znašal 2,6 % BDP, kar je podobno predpostavki za letos. Tako bo poslabšanje skupnega primanjkljaja glede na predvidenega za letos v višini 1,2 o. t. BDP skoraj v celoti posledica gibanj, ki niso povezani z omenjenimi dogodki. Poleg tega, da se bo prispevek cikličnega salda zaradi napovedanega poslabšanja gospodarskih razmer prevesil iz pozitivnega v negativnega, bo poslabšanje t. i. očiščenega salda v večini posledica nadaljnje rasti investicijskih izdatkov. V letu 2024 naj bi se primanjkljaj zmanjšal na -2,2 % BDP, a bo primanjkljaj brez upoštevanja omenjenih enkratnih dejavnikov za 0,9 o. t. BDP večji kot je predvideno za letos, nominalno pa za okoli dvakrat večji.

Rast prihodkov sektorja država naj bi se v obdobju 2023-2024 postopoma upočasnila iz sicer zelo visoke ravni lani in letos. Predvidena upočasnitev rasti je skladna z napovedano dinamiko gospodarske aktivnosti. Nižjo rast davčnih prihodkov zaradi napovedane umiritve domačega povpraševanja bo sicer deloma kompenzirala nekoliko višja rast prihodkov od socialnih prispevkov, povezana zlasti z napovedano krepitvijo nominalne rasti plač, ter višji prilivi od EU sredstev ob

Slika 3: Sprememba prihodkov sektorja država



Slika 4: Vrste prihodkov in njihove osnove



zaključevanju pretekle finančne perspektive in začetku vidnejše porabe sredstev NOO. Napovedi prihodkov ocenjujemo v večini skladne z napovedanim gibanjem davčnih osnov, z izjemo prihodkov od davkov na dohodek posameznikov in gospodinjstev. Ob obsežnih davčnih spremembah, ki povečujejo neto dohodke prebivalstva oziroma znižujejo davčne prihodke, bi namreč pričakovali vidnejše odstopanje projekcije prihodkov od gibanja davčne osnove.

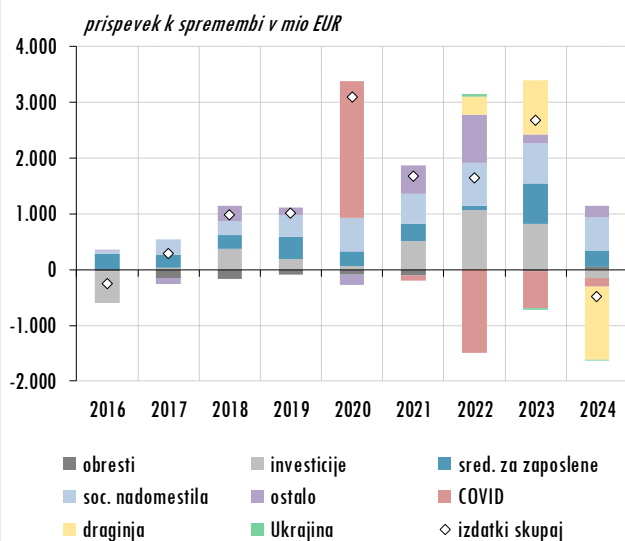
Tudi rast porabe brez upoštevanja učinka ukrepov, povezanih z izrednimi dogodki, naj bi se v prihodnjih dveh letih upočasnila, a nizko predvideno rast v letu 2024 ocenjujemo kot nerealistično. Rast skupnih izdatkov naj bi se po letošnji nadaljnji visoki rasti prihodnje leto še povišala zlasti zaradi predvidenega velikega obsega subvencij za blažitev posledic druginje. Poraba brez upoštevanja učinka ukrepov, povezanih z izrednimi dogodki, pa naj bi se prihodnje leto povečala le nekoliko manj kot letos, ko naj bi bila rast rekordno visoka. Povečanje naj bi bilo v podobni meri posledica večjih izdatkov za investicije, sredstva za zaposlene in socialna nadomestila. Investicije naj bi tako prihodnje leto dosegle 7,0 % BDP, kar bi bila daleč najvišja raven doslej.³ Usmeritev v krepitev javnih investicij je načeloma ustrezna in skladna s smernicami mednarodnih institucij, vendar obstaja tveganje, da bi realizacija projekcij presegla absorpcijske sposobnosti nacionalnega gospodarstva in administracije. Tako se povečuje tveganje za njihovo neučinkovito izvajanje in tudi za ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij. Projekcije izdatkov za sredstva za zaposlene in socialna nadomestila pa ocenjujemo kot realistične in pretežno skladne z našo oceno učinka dogovora o dvigu plač s sindikati javnega sektorja in učinka z zakonodajo predpisane uskladitve socialnih nadomestil. V letu 2024 naj bi rast porabe brez upoštevanja učinka ukrepov, povezanih z izrednimi dogodki, dosegla le okoli tretjino predvidene za prihodnje leto. To naj bi bila deloma posledica padca investicij, ki naj bi sicer še vedno ostale na zelo visoki ravni, deloma pa tudi nižje rasti ostalih kategorij porabe. Kot nerealistično ocenjujemo predvsem predpostavko upočasnitve rasti socialnih nadomestil. Izdatki za socialna nadomestila v denarju brez upoštevanja izdatkov za pokojnine naj bi se namreč znižali, čeprav se po zakonodaji uskladijo z inflacijo v predhodnem letu, ki bo po napovedi UMAR 6,0-odstotna.

¹ Za leti 2020 in 2021 obstaja razlika v porazdelitvi finančnih učinkov posameznih COVID ukrepov po kategorijah izdatkov sektorja država med bilancami SURS in Ministrstvom za finance. Poleg tega je kumulativni obseg COVID izdatkov v obdobju 2020-2024 v bilancah sektorja država za okoli 450 mio manjši kot v bilancah državnega proračuna. Tudi če bi del te razlike lahko pripisali dejstvu, da je v projekcijah državnega proračuna za leti 2022 in 2023 skupaj 240 mio EUR na rezervi, ki morebiti ni bil vključen v projekcije sektorja država, bi pričakovali, da v celotnem obdobju, ko bodo COVID ukrepi imeli finančni učinek ne prihaja do občutnih razlik med bilancami sektorja država in bilanco državnega proračuna.

² Fiskalni svet od začetka epidemije daje več pozornosti javnofinančnim gibanjem, ki ne vključuje učinka ukrepov za blaženje posledic epidemije in od letošnjega leta tudi druginje ter vojne v Ukrajini, saj takšna analiza ustrežneje pokaže pojav morebitnih tveganj za srednjeročno vzdržnost javnih financ.

³ Doslej je bila najvišja raven 5,1 % BDP, in sicer v letih 2009 in 2014.

Slika 5: Sprememba izdatkov sektorja država



Slika 6: Struktura bruto investicij v osnovna sredstva sektorja država

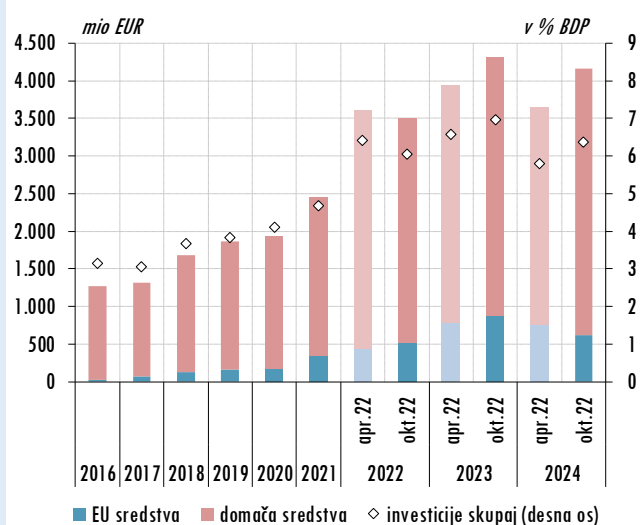


Tabela: Projekcija bilance sektorja država (brez izdatkov za COVID, draginjino in Ukrajino)

v mio EUR, razen če je navedeno drugače	real.	OPN23			sprememba				sprememba v %				prispevek v o. t.			
	SURS	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Prihodki	23.295	25.415	27.055	28.109	2.871	2.120	1.640	1.054	14,1	9,1	6,5	3,9	14,1	9,1	6,5	3,9
Davki - skupaj	11.282	12.409	12.983	13.670	1.623	1.127	575	686	16,8	10,0	4,6	5,3	7,9	4,8	2,3	2,5
Davki na proizv. in uvoz	6.859	7.799	8.065	8.389	893	940	265	325	15,0	13,7	3,4	4,0	4,4	4,0	1,0	1,2
Tek. davki na doh. in prem.	4.408	4.588	4.891	5.247	727	180	303	355	19,7	4,1	6,6	7,3	3,6	0,8	1,2	1,3
Davki na kapital	15	21	28	33	3	6	7	6	23,3	42,7	31,1	21,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prisp. za socialno varnost	8.746	9.256	9.835	10.355	673	510	579	519	8,3	5,8	6,3	5,3	3,3	2,2	2,3	1,9
Prihodki od lastnine	316	360	336	345	9	44	-24	9	2,8	13,9	-6,7	2,7	0,0	0,2	-0,1	0,0
Kapitalski transferji	433	643	902	573	166	210	259	-329	62,0	48,4	40,4	-36,5	0,8	0,9	1,0	-1,2
Ostalo	2.519	2.728	2.829	2.897	401	210	101	68	18,9	8,3	3,7	2,4	2,0	0,9	0,4	0,3
Izdatki	23.372	26.148	28.542	29.533	1.770	2.776	2.395	990	8,2	11,9	9,2	3,5	8,2	11,9	9,2	3,5
Sredstva za zaposlene	6.026	6.109	6.830	7.113	306	83	721	284	5,3	1,4	11,8	4,2	1,4	0,4	2,8	1,0
Vmesna potrošnja	3.124	3.467	3.738	3.901	357	343	272	162	12,9	11,0	7,8	4,3	1,7	1,5	1,0	0,6
Socialna nadomestila	9.563	10.328	11.053	11.659	535	765	725	606	5,9	8,0	7,0	5,5	2,5	3,3	2,8	2,1
Br. investicije v osn.sredstva	2.445	3.490	4.313	4.158	515	1.045	823	-156	26,7	42,7	23,6	-3,6	2,4	4,5	3,1	-0,5
Izdatki za obresti	642	661	638	689	-104	19	-23	51	-14,0	2,9	-3,5	8,0	-0,5	0,1	-0,1	0,2
Subvencije	309	606	383	563	12	297	-223	181	4,0	96,1	-36,8	47,2	0,1	1,3	-0,9	0,6
Ostalo	1.263	1.487	1.588	1.450	149	224	100	-138	13,4	17,8	6,7	-8,7	0,7	1,0	0,4	-0,5
Saldo	-76	-733	-1.488	-1.424	1.102	-657	-755	64								
Saldo (v % BDP)	-0,1	-1,3	-2,4	-2,2												

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Okvir 2.2: Vpliv diskrecijskih ukrepov in zakonodaje na saldo sektorja država

Po potrditvi proračuna za leto 2023 v jeseni 2021 je bilo sprejetih precej ukrepov, ki bodo v bodoče negativno vplivali na stanje javnih financ. Fiskalna politika ob koncu lanskega leta in v letu 2022 je bila sicer v veliki meri zaznamovano s sprejemanjem ukrepov za omejevanje posledic epidemije in visoke rasti cen energentov. Vendar so bili poleg tega sprejeti številni in razmeroma obsežni diskrecijski ukrepi, ki bodo na stanje javnih financ vplivali trajno. Na to bodo poleg ukrepov diskrecijske narave vplivala tudi nekatera določila, ki so bila uzakonjena že v preteklosti. Med njimi so trenutno posebej pomembna tista, povezana z inflacijo. Avtomatsko usklajevanje določenih vrst javnofinančnih izdatkov z inflacijo, zlasti socialnih nadomestil, ki zagotavlja ohranjanje realne vrednosti, pomeni njihovo trajno in zaradi trenutnih cenovnih gibanj tudi razmeroma visoko povišanje.

Fiskalni svet redno spremlja diskrecijske ukrepe ekonomske politike z vplivom na saldo sektorja država. Poleg pomoči pri analizi rednih proračunskih gibanj služi spremljanje tovrstnih ukrepov tudi kot pomemben vstopni podatek pri ocenjevanju realističnosti projekcij, vsebovanih v proračunskih dokumentih. Hkrati višina diskrecijskih ukrepov nakazuje prostor oziroma potrebo po dodatnih ukrepih ekonomske politike v naslednjih letih ob danih projekcijah makroekonomskih gibanj, ki določajo zlasti gibanje prihodkov.

V okviru prikazujemo diskrecijske ukrepe na strani prihodkov in izdatkov, ki neposredno vplivajo na saldo sektorja država in niso povezani z epidemijo in druginjskimi ukrepi.¹ Pregledali smo ukrepe na področjih sredstev za zaposlene, pokojnin in ostalih socialnih nadomestil, poleg tega pa še nekaj manjših skupin izdatkov (glej Tabelo), ki so bili sprejeti po sprejetju državnega proračuna za

Tabela : Diskrecijski ukrepi, ki niso povezani s COVID in z blaženjem druginjske krize

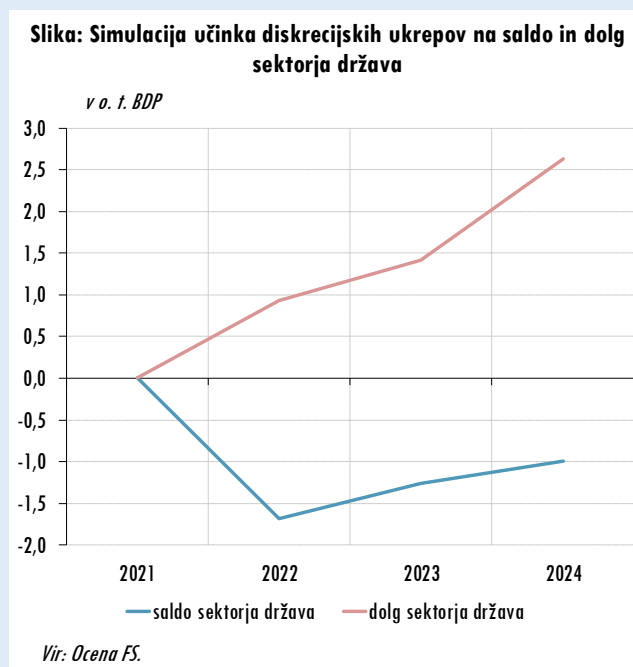
<i>v mio EUR</i>	Pričetek veljavnosti	2022	2023	2024	22-21	23-22	24-23
Prihodki							
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o DDV	okt.21	-12	-14	-14	-12	-2	0
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb	jan.22	-27	-27	-27	-27	0	0
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini	mar.22	-257	-502	-650	-257	-245	-148
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini	jan.23		400	398	0	400	-2
Izdatki							
Dogovor o dvigu plač medicinskim sestram in negovalnemu osebju	nov.21	110	110	110	110	0	0
Zakon o znanstveno-raziskovalni in inovacijski dejavnosti	nov.21	34	50	52	34	15	3
Izredna uskladitev pokojnin	jan.22	145	146	148	145	1	1
Dvig plač policistom	jan.22	16	16	16	16	0	0
Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o zdravstvenem varstvu in zdr. zavarovanju	mar.22	32	55	55	32	23	0
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju	mar.22	15	15	15	15	0	0
Zakon o zagotavljanju finančnih sredstev za investicije v športno infrastrukturo v RS v letih od 2023 do 2027	apr.22	30	30	30	30	0	0
Zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema	jul.22	39	116	53	39	77	-62
Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dolgotrajni oskrbi	jul.22	3	26	36	3	23	10
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih	sep.22		13	20	0	13	7
Dogovor o plačah v javnem sektorju	sep.22	130	548	674	130	418	126
<i>Delež v % BDP</i>							
Prihodki		-0,5	-0,2	-0,4	-0,5	0,3	-0,2
Izdatki		1,0	1,8	1,9	1,0	0,9	0,0
Saldo		-1,5	-2,0	-2,3	-1,5	-0,6	-0,3

Vir: Vlada RS, DZ RS, preračuni in ocene FS.

leto 2023 v jeseni 2021. Velikost statičnih učinkov je v veliki večini privzeta iz uradnih obrazložitvev ob sprejemanju zakonodaje, vendar se v nekaterih primerih velikost ocenjenih učinkov razlikuje glede na različne vire. Tudi zato smo nekatere učinke ocenili sami. Poleg statične analize smo z dinamično simulacijo navedenih ukrepov skušali ugotoviti tudi njihove povratne učinke, saj spodbujevalni ukrepi države, ki vplivajo na povpraševanje, vplivajo tudi na gibanje javnofinančnih prihodkov.

Ocene kažejo pomemben negativni vpliv diskrecijskih ukrepov na prihodnja javnofinančna gibanja. Zgolj negativni učinek v zadnjem letu sprejetih diskrecijskih ukrepov na primanjkljaj sektorja država bi lahko v naslednjih dveh letih v povprečju znašal okoli 2 % BDP na leto. Če bi ob tem dodatno upoštevali še zgolj zakonsko predvideno usklajevanje pokojnin in ostalih socialnih nadomestil, bi bil učinek na povečanje primanjkljaja še večji.² Rast vključenih kategorij porabe bo posledično pomembno odstopala od srednjeročno vzdržnega povečanja izdatkov na podlagi dolgoročno pričakovane nominalne gospodarske rasti (primerjaj s kazalniki v Okviru 4.2). Povprečna rast izdatkov zgolj na podlagi že sprejetih ukrepov in ob upoštevanju vpliva zakonsko predpisanih usklajevanj bi presegla omenjeno rast gospodarskega potenciala za okoli 2 o. t. To bi v dveh letih (2023 in 2024) kumulativno pomenilo za okoli 1 mrd EUR previsoke izdatke.

Dinamična simulacija pokaže, da bi lahko bil močan začetni negativen javnofinančni učinek diskrecijskih ukrepov zgolj začasen. To je posledica dejstva, da večina ukrepov veča razpoložljivi dohodek gospodinjstev, ki posredno vpliva na povečano porabo in s tem na javnofinančne prihodke, zlasti pa v simulaciji k temu prispeva z ukrepi spodbujena začasno povišana inflacija, ki vpliva na nominalno raven gospodarske aktivnosti in s tem na velikost imenovalca v relativnih primerjavah. Zato bo dejanski učinek diskrecijskih ukrepov manjši kot kaže statična analiza, a na saldo javnih financ kljub temu tudi na srednji rok vpliva negativno (glej Sliko). Kljub razmeroma močnemu pozitivnemu učinku novih ukrepov na javnofinančne prihodke, ki jih nakazuje dinamična simulacija, od jeseni 2021 sprejeti diskrecijski ukrepi ob nespremenjenih ostalih dejavnikih omejujejo prostor za nadaljnje večanje izdatkov, oziroma ob odsotnosti nevtralizacije takšnih gibanj s strukturnim večanjem prihodkov vodijo v zahtevo po omejevanju višine ostalih izdatkov. Posledično bi za doseganje srednjeročno vzdržne rasti javne porabe morala raven ostalih kategorij (zlasti vmesna poraba in investicije) ostati nespremenjena oziroma se celo nekoliko zmanjšati.



¹ Vpliv ukrepov, povezanih z epidemijo in omejevanjem posledic draginjske krize, na državni proračun, je predstavljen v Poglavju 2.

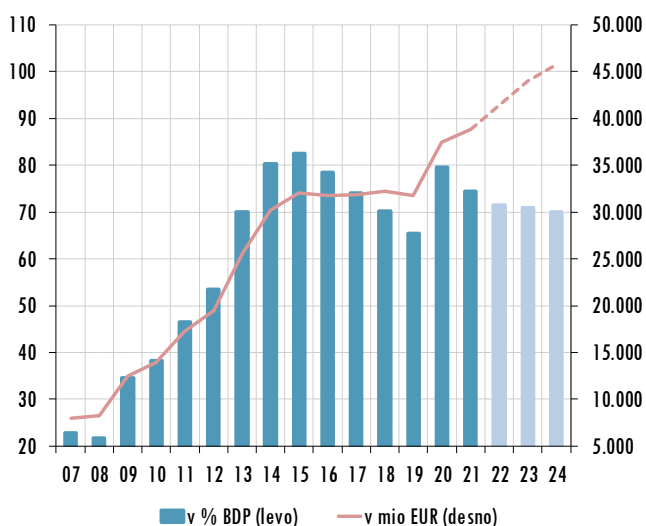
² Če upoštevamo tudi običajna napredovanja v javnem sektorju in povečanje zaposlenosti ter povečanje števila prejemnikov pokojnin, bi dodatni primanjkljaj v povprečju znašal nekaj pod 3 % BDP na leto.

2.2 Bruto dolg sektorja država

Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se po izrazitem povečanju v letu 2020 do konca leta 2024 nekoliko znižal, a bo ostal višji kot pred trenutno krizo. Znižanje deleža dolga v BDP z ravni 79,8 % v letu 2020 naj bi bilo zelo postopno, v obdobju Predloga okvira (leti 2023 in 2024) naj bi se namreč znižal za 1,5 o.t. BDP. Ob koncu leta 2024 naj bi tako ob predvidenem vztrajanju primanjkljaja primarnega salda ter realizaciji napovedane rasti nominalnega BDP, ki naj bi bila zlasti zaradi visokega prispevka inflacije višja od implicitne obrestne mere, delež dolga znašal 70 % BDP.

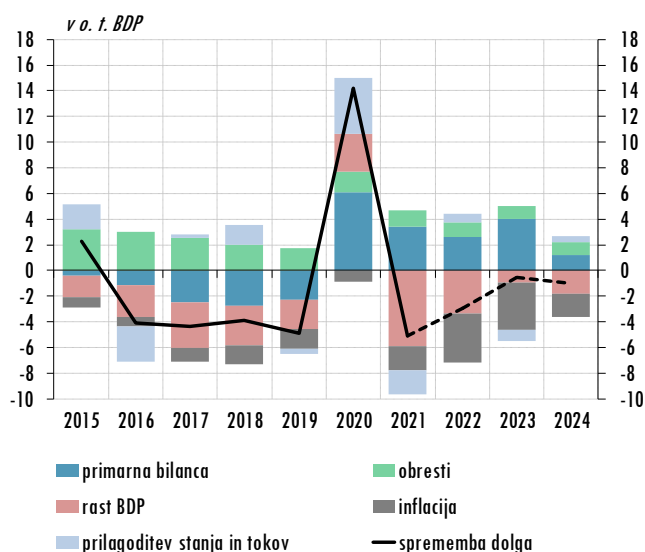
Pogoji financiranja države se razmeroma hitro zaostrejejo. Zahtevana donosnost slovenskih državnih obveznic se po enoletnem obdobju, ko je od sredine 2020 do sredine 2021 tako kot v večini ostalih članic evrskega območja nihala okoli 0 %, viša od jeseni 2021. V letošnjem letu se je ob pričetku zaostrovanja denarne politike dinamika višanja pospešila, zahtevana donosnost pa se je ob

Slika 2.13: Dolg sektorja država



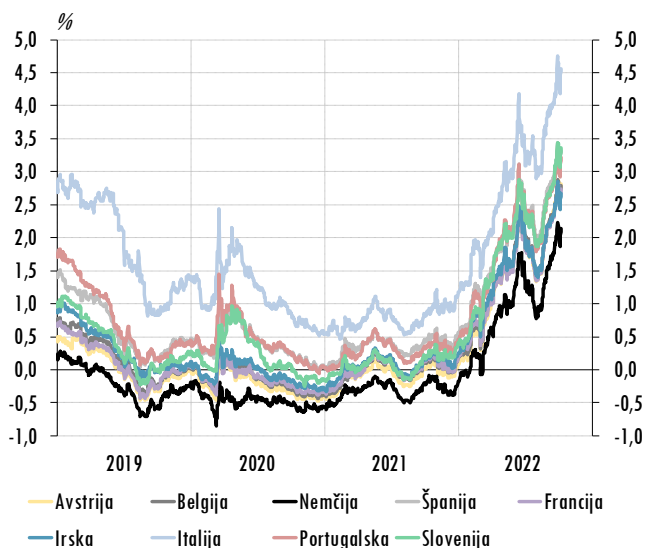
Vir: SURS, MF.

Slika 2.14: Sprememba javnega dolga



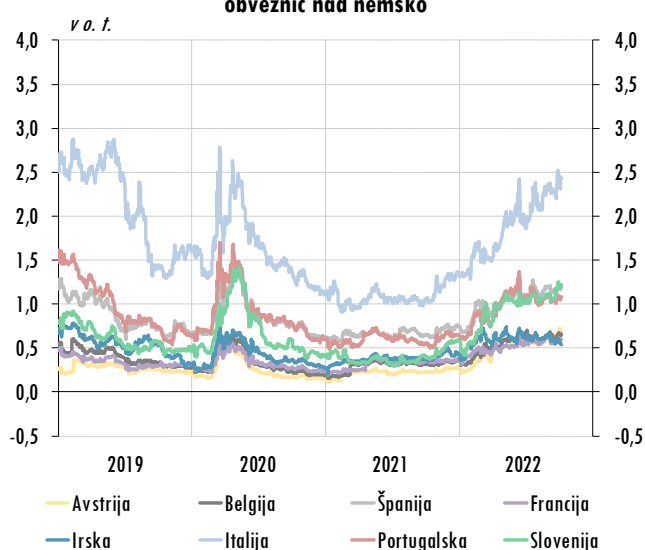
Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 2.15: Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic



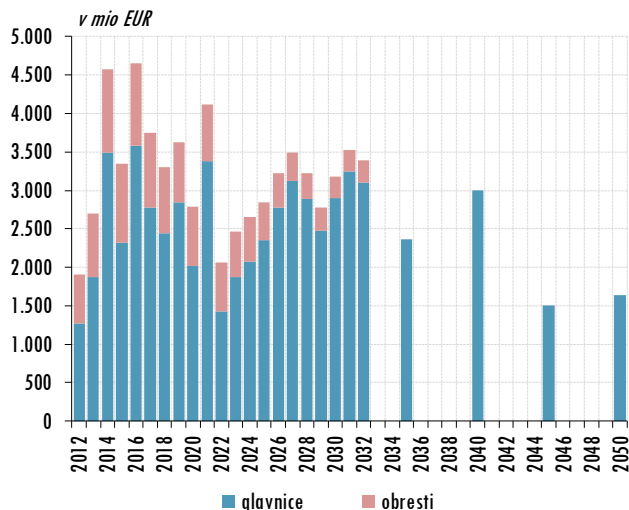
Vir: Bloomberg.

Slika 2.16: Pribitki 10-letnih referenčnih evrskih obveznic nad nemško



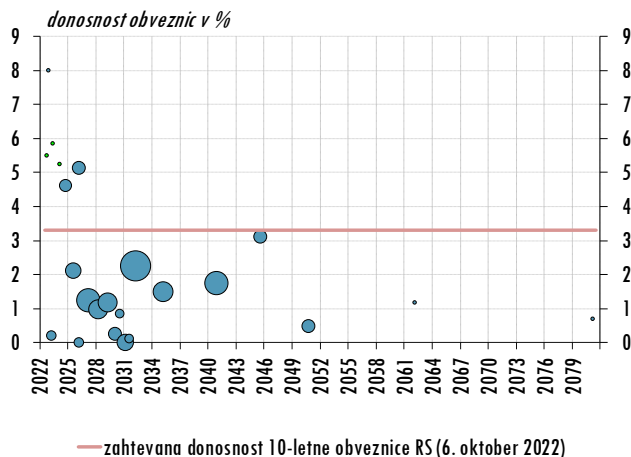
Vir: Bloomberg, preračuni FS.

Slika 2.17: Odplačila dolga državnega proračuna do leta 2050



Vir: MF: Dolg državnega proračuna, 9/2022 (stanje 31. 8. 2022). Po letu 2032: Program financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2022 - ni podatkov o plačilih obresti.

Slika 2.18: Osnovne značilnosti zapadanja dolga in trenutna zahtevana donosnost



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

Vir: MF, preračuni FS.

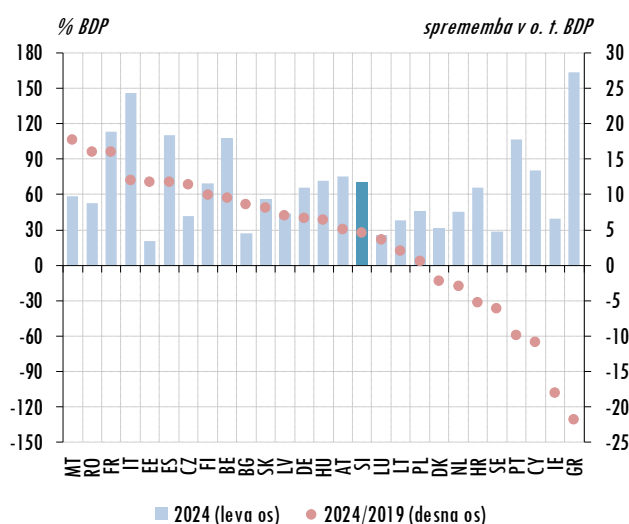
koncu septembra približala ravni 3,5 %. Harmonizirana obrestna mera je tako po enem desetletju znova preseгла trenutno implicitno obrestno mero, ki se izračunava glede na celoten dolg. Letos je opazen tudi porast pribitka nad zahtevano donosnostjo za nemške državne obveznice, ki je z izjemo porasta ob izbruhu epidemije COVID v zadnjih treh letih znašal okoli 0,5 o. t., na raven nad 1 o. t. Porast pribitka je bil tako letos med porastom pribitkov za portugalske in španske (0,4 o. t.) oziroma za italijanske (0,7 o. t.) dolgoročne obveznice. Povpraševanje ob obeh prvih izdajah dolgoročnih obveznic je tudi v letu 2022, ko je bilo iz tega naslova doslej izdanih za 1,75 mrd EUR dolga, močno preseğalo ponudbo. Poleg tega je bilo v letu 2022 do septembra opravljenih še 16 dodatnih izdaj šestih obstoječih dolgoročnih obveznic v skupnem znesku več kot 2,3 mrd EUR. Tudi letos je zakladnica predčasno odkupovala obveznice, izdane v USD z visoko kuponsko obrestno mero, poleg tega pa še za okoli 650 mio EUR obveznice RS 83, ki zapade v odplačilo v naslednjem letu (kuponska obrestna mera 0,2 %). Zaradi povišanja dolga, pričakovanega nadaljnjega zaostrovanja pogojev financiranja in dejstva, da je na zelo nizki ravni, naj bi se upadanje deleža izdatkov za obresti v BDP zaustavilo, v srednjeročnem obdobju pa naj bi se postopoma pričel višati. Bonitetne ocene dolga Republike Slovenije ostajajo stabilne.

Tudi v manj ugodnih razmerah na finančnih trgih omogoča trenutno ugoden likvidnostni položaj državnega proračuna razmeroma obsežen manevrski prostor za ukrepanje v krizi. Stanje na Enotnem zakladniškem računu se je letos do konca septembra povišalo za 3,2 mrd EUR na 9,0 mrd EUR (slabih 16 % napovedanega BDP za leto 2022). Vlada v Predlogu proračunov napoveduje, da bo dolg zniževala tudi z delom visoke likvidnostne rezerve, ustvarjene s predfinanciranjem, kumulativno v obdobju 2022-2024 za okoli 2,5 mrd EUR (približno 4 % napovedanega BDP za leto 2022). To je smotno glede na trenutno višanje stroškov financiranja in dejstvo, da je v projekcijah Predlogov proračunov na rezervi predviden pomemben del odhodkov, ki verjetno ne bo realiziran ali pa ne bo realiziran v celoti. Do septembra so iz naslova izdanih dolgoročnih obveznic zapadle skoraj vse obveznosti za letošnje leto (okoli 2,5 mrd EUR). Do konca leta zapade še za dobri 0,2 mrd EUR obveznic, izdanih v USD, in za 0,2 mrd EUR izdanih zakladnih menic. Stanje zapadlih preostalih obveznosti iz izdanih dolgoročnih obveznic in zakladnih menic (okoli 1,4 mrd EUR) v prihodnjem letu je

glede na trenutne izdaje vrednostnih papirjev med najmanjšimi v tem desetletju. V letu 2024 zapade okoli 2,5 mrd EUR glavnice obveznosti iz izdanih dolgoročnih obveznic. Dana poročta države, katerih stanje je ob koncu drugega četrtletja 2022 znašalo 4,6 mrd EUR oziroma okoli 8,2 % BDP, naj bi se do leta 2023 zlasti zaradi podeljenih poroštev energetskim podjetjem povečala na 9 % BDP.³² Unovčevanje poroštev iz tega naslova je izpostavljeno številnim negotovostim.

Ker lahko razmeroma visoka raven dolga ob morebitnih novih šokih oteži stabilnost delovanja fiskalne politike, je potrebna previdnost pri dodatnem zadolževanju. Dva zaporedna šoka sta predvsem zaradi obsežnih ukrepov za omejitev njihovih posledic povzročila precejšnje povišanje dolga sektorja država na globalni ravni, ki ga v zadnjem obdobju spremlja tudi zaostrovanje denarne politike. Povečanje dolga sektorja država v Sloveniji naj bi bilo po zadnji napovedi IMF³³ v letu 2024 glede na leto 2019 v spodnji polovici med državami EU. Kljub temu se s povišanjem dolga na razmeroma visoke ravni večja tudi njegova občutljivost na morebitne dodatne šoke oziroma na spremembe makroekonomskih gibanj, kar lahko povzroča nestabilnosti pri izvajanju fiskalne politike.

Slika 2.19: Bruto dolg sektorja država



Vir: IMF, za Slovenijo OPN23, preračuni FS.

³² Zakon o izvrševanju državnega proračuna za leti 2023 in 2024 (v nadaljevanju: ZIPRS2324) sicer omogoča izdajanje novih poroštev države za 2,8 mrd EUR (4,5 % BDP) oziroma 1,5 mrd EUR (2,5 % BDP).

³³ IMF (2022a). Napoved sicer ni narejena po metodologiji ESA2010, je pa zadnja (oktober), ki omogoča primerljivost po državah. Zadnja napoved EK, ki je vključevala napoved dolga sektorja država po tej metodologiji, je bila pripravljena pomladi 2022. Po tej napovedi naj bi bilo povečanje dolga v Sloveniji v letu 2023 glede na leto 2019 v sredini med državami EU.

3. Tveganja za uresničitev makroekonomskega in javnofinančnega scenarija

Ključne ugotovitve

- V makroekonomskem scenariju, na katerem temeljijo projekcije Predloga proračunov, prevladujejo negativna tveganja.
- Tudi tveganja javnofinančnega scenarija so pretežno negativna, čeprav obstajajo tudi dejavniki, ki bi lahko vplivali na manjši primanjkljaj.
- Visokim negotovostim je v proračunskih dokumentih zlasti izpostavljena velikost ukrepov za omilitev draginje in porazdelitev bremena censkega šoka energentov med državo in zasebnim sektorjem.
- Simulacije scenarijev odstopanj gospodarske rasti nakazujejo možnost zamika javnofinančne konsolidacije.
- Odsotnost ukrepanja glede dolgoročnih izzivov stopnjuje tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ.

V makroekonomskem scenariju, na katerem temeljijo projekcije Predloga proračunov, prevladujejo negativna tveganja. Ta izvirajo zlasti iz mednarodnega okolja in se nanašajo na dogajanja na energetskih trgih, ki ga zlasti v povezavi z vojno v Ukrajini zaznamujejo izredno visoke cene in nihanja cen. Tveganja se skladno s pričakovanim vztrajanjem visokih cen energentov ter morebitnih količinskih omejitev njihove dobave med drugim odražajo v visoki inflaciji in nižanju napovedi globalne gospodarske rasti, vključno z najpomembnejšimi trgovinskimi partnericami Slovenije. Energetska kriza naj bi zaradi odvisnosti od dobave energentov iz Rusije najbolj prizadela prav evrsko območje. Narodnogospodarski šok zaradi visokih cen uvoženih energentov je dokaj visok,³⁴ končna porazdelitev njegovih stroškov med sektorje država, prebivalstvo in gospodarstvo pa je neznana. Glede na doslej znane informacije, dosedanje ukrepanje in dejanske možnosti prevzemanje bremen bi lahko bila bolj enakomerna kot v primeru COVID šoka, ko je večino bremena zaradi narave šoka nase prevzela država.³⁵ V zadnjem obdobju tako na recesijo v letu 2023 v nekaterih državah ne nakazujejo več zgolj negativni scenariji, temveč tudi že osnovni scenariji napovedi.³⁶ Tveganja za gospodarsko aktivnost, povezana z epidemijo, so v primerjavi s tveganji, ki izvirajo iz energetske krize, manjša in tudi manjša kot v preteklih dveh letih. Kljub temu bi lahko v primeru novih sevov pomembno vplivala zlasti na ponovne dodatne motnje v dobavnih verigah in tudi na delovanje storitvenega sektorja. Šibko globalno povpraševanje bi lahko bilo ob visoki rasti cen dodatno omejeno zaradi posledičnega zelo usklajenega ukrepanja centralnih bank in hitrega zaostrovanja pogojev financiranja.

³⁴ Po oceni Fiskalnega sveta bi lahko v letih 2022 in 2023 predstavljal slabi dve tretjini izdatkov države za blaženje posledic COVID šoka.

³⁵ Ena od temeljnih neznank porazdelitve stroškov energentov za državo je tako kot pri višini narodnogospodarskega šoka prihodnja cena energentov, hkrati pa tudi način pomoči z določanjem maksimalne cene za porabnike. Analiza fiskalnih učinkov maksimalne cene za gospodinjstva v Nemčiji (Bauer mann et. al, 2022) kaže, da je lahko razpon ocen fiskalnih stroškov zgolj ob upoštevanju različnih načinov določanja upravičenosti zelo velik. Ob upoštevanju rezultatov omenjene analize ter prilagoditvi za delež gospodinjstev, ki uporabljajo plin (12 % v Sloveniji v primerjavi z 48 % v Nemčiji), delež porabe, na katerega se nanaša maksimalna cena (100 % v Sloveniji v primerjavi s scenarijem 80 % v Nemčiji) in maksimalno ceno (0,07 EUR/kWh v Sloveniji in 0,1 EUR/kWh v Nemčiji), bi lahko strošek maksimiziranja cen zemeljskega plina za gospodinjstva v Sloveniji znašal okoli 0,5 % BDP. Ob enaki podpori tudi gospodarstvu in upoštevanja deleža porabe gospodinjstev v celotni porabi zemeljskega plina bi strošek presegel 2 % BDP.

³⁶ Npr. zadnja napoved OECD za Nemčijo in negativni scenarij za evrsko območje (Slika 1.4).

Kljub prevladujočim negativnim makroekonomskim tveganjem obstaja tudi nekaj dejavnikov, ki bi lahko v primerjavi z osnovnim scenarijem izboljšali gospodarsko sliko v naslednjih letih. K temu bi lahko prispeval zlasti zasebni sektor, ki je kljub COVID krizi v zadnjih nekaj letih oblikoval določene rezerve za soočanje s šoki. Trenutni censki šok ob upoštevanju nespremenjenega deleža porabe energentov pomeni za dobro 1 mrd EUR višje izdatke gospodinjstev za energente, kar v povprečju približno ustreza slabi polovici njihovega enomesečnega bruto razpoložljivega prihodka. Stopnja varčevanja gospodinjstev se je po močnem porastu v obdobju epidemije v sredini letošnjega leta znižala na raven obdobja pred krizo oziroma na raven dolgoročnega povprečja.³⁷ Vendar pa porast vlog gospodinjstev pri bankah v letu do avgusta 2022 za 1,3 mrd EUR in od konca leta 2019 za skoraj 5 mrd EUR nakazuje na določeno – verjetno heterogeno po dohodkovnih razredih – možnost soočanja z visokimi cenami energentov. Hkrati je bila rast bruto poslovnega presežka (statistika nacionalnih računov) v letu do drugega četrtletja 2022 v celotnem gospodarstvu za več kot dvakrat večja od dolgoletnega povprečja, kar podjetjem omogoča določen manevrski prostor ob vztrajanju visokih cen surovin.³⁸ 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.

Negativna tveganja glede javnofinančnega scenarija, ki izhajajo iz makroekonomskih tveganj in končnega obsega draginjskih ukrepov, so precejšnja. Javnofinančni prihodki bi lahko bili manjši od predvidenih v primeru uresničitve negativnega makroekonomskega scenarija, čeprav bi lahko ta zaradi bolj verjetnega ponudbenega šoka in posledično verjetno višje rasti cen vsaj kratkoročno povečal prihodkovne osnove. Prav višja inflacija bi lahko, sicer z določenim zamikom, ki pa se z vztrajanjem visoke inflacije verjetno krajša, pomenila tudi višje z zakonodajo zagotovljene redne uskladitve posameznih kategorij izdatkov. Hkrati bi lahko okrepila tudi zahteve po izrednem oziroma dodatnem usklajevanju, zlasti sredstev za zaposlene in socialnih transferov. Poleg tovrstnih posrednih vplivov inflacije bi lahko na javnofinančne odhodke v večji meri vplivali tudi morebitni dodatni ukrepi za omilitev draginjskih pritiskov, namenjeni gospodinjstvom in gospodarstvu. Tu veliko neznanko predstavljajo zlasti morebitne zahteve po povrnitvi (dela) izgube zaradi določitve najvišjih cen energentov ali pa zagotavljanje dodatnega kapitala za poslovanje teh podjetij.³⁹ Izgube teh podjetij bi se lahko sicer odrazile tudi v nižjih izplačilih dividend državnemu proračunu.⁴⁰ Stopnjevanje makroekonomskih tveganj in tveganj, ki izhajajo iz poslabšanih pogojev financiranja, bi lahko po oceni ESRB (2022) ob zmanjšani zmožnosti odplačevanja dolgov podjetij in prebivalstva, padcu cen premoženja ter kakovosti sredstev in dobičkonosnosti kreditnih institucij vplivalo tudi na stabilnost finančnega sistema, kar lahko vpliva tudi na implicitne obveznosti sektorja država. Tveganja izvirajo tudi iz verjetno podcenjene projekcije transferov posameznikom in gospodinjstvom (ESA: socialna nadomestila brez pokojnin), ki predvideva stagnacijo v letu 2024.⁴¹ Dodatno bi lahko na javnofinančne agregate, zlasti na izdatkovni strani, vplivale tudi nekatere zakonodajne spremembe, ki

³⁷ Padec stopnje varčevanja po epidemiološki krizi do sredine letošnjega leta je bil sicer hitrejši in večji od padca stopnje varčevanja ob globalni gospodarski krizi pred dobrim desetletjem, vendar se stopnja varčevanja tokrat še ni znižala na zgodovinsko nizke ravni. Po grobih izračunih bi se ob padcu stopnje varčevanja iz trenutnih ravni na zgodovinsko najnižjo, doseženo v letu 2012, varčevanje lahko zmanjšalo za dobre 1,5 mrd EUR.

³⁸ 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 z že realizirano podvojitvijo povprečnih cen energentov (upoštevamo podatke o cenah uvoza energentov iz plačilne bilance) v letu 2022 ob nespremenjeni porabi torej povečali za okoli 2,4 mrd EUR. To je po podatkih AJPES manj kot je znašal neto čisti dobiček gospodarskih družb v letih 2019 (4,5 mrd EUR), 2020 (2,9 mrd EUR) oziroma v letu 2021 (5,7 mrd EUR).

³⁹ Ta je sicer že v sprejetem rebalansu državnega proračuna za leto 2022 določen v višini slabe 1 mrd EUR, v Predlogu proračunov za leti 2023 in 2024 pa v skupni višini okoli 750 mio EUR. Ta sredstva so prikazana v t. i. »B bilanci« (račun finančnih terjatev in naložb). Poraba teh sredstev ne vpliva na saldo državnega proračuna, a večja dolg državnega proračuna.

⁴⁰ Tri energetska podjetja, za katere je vlada v septembru 2022 izdala poročila za zagotavljanje zanesljive oskrbe z elektriko in plinom (HSE, Gen energija in Geoplin) so v letu 2021 delničarjem (državi) glede na njihova letna poročila o poslovanju izplačala za okoli 25 mio EUR dividend.

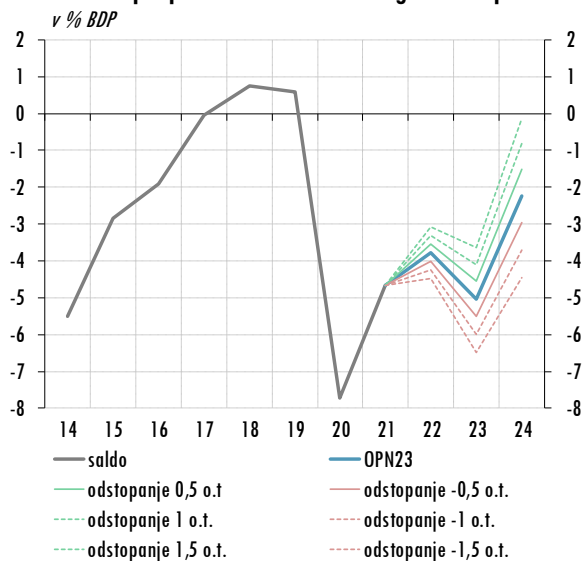
⁴¹ Ob podobni rasti kot je predvidena za pokojnine, bi se izdatki za ta namen v 2024 glede na projekcije v Predlogu proračunov povečali za okoli 0,5 % BDP.

so še v postopku sprejemanja. Te se nanašajo predvsem na dolgotrajno oskrbo, pokojninski sistem, šolsko prehrano, starševsko varstvo in družinske prejemke, pa tudi na razseljene osebe iz Ukrajine.⁴² Pomembno tveganje predstavljajo tudi morebitni dogovori o dodatnem dvigu plač določenim skupinam javnih uslužbencev.

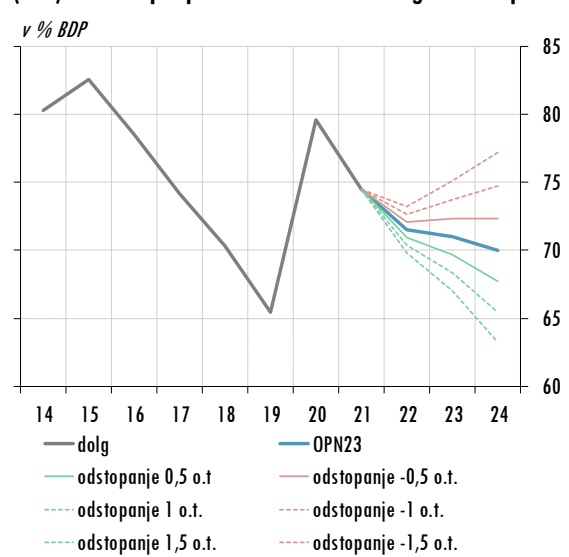
Obstajajo tudi nekatera pozitivna tveganja za uresničitev osnovnega javnofinančnega scenarija. Povezana so zlasti z nižjo realizacijo odhodkov od predvidene v proračunskih dokumentih (glej tudi Poglavlje 2) in se predvsem nanašajo na predvidene obsežne investicije sektorja država, ki so v vedno večjem deležu financirane iz domačih sredstev,⁴³ ter na projekcije porabe, povezane z druginjo. Pri tem se dvomi o dejanskem črpanju visokih razpoložljivih EU sredstev in o predvideni hitri izvedbi projektov porajajo zlasti na podlagi dosedanjih izkušenj s proračunskim načrtovanjem ter dosedanjim neizpolnjevanjem ciljev v okviru pogojevanja črpanja sredstev NOO,⁴⁴ pa tudi absorpcijske sposobnosti administracije in omejitvenih dejavnikov na ponudbeni strani.⁴⁵ Negotovosti glede prihodnje energetske krize so izražene tudi v izredno visoki proračunski rezervi (glej Poglavlje 2). ZIPRS2324 določa, da obseg sredstev splošne proračunske rezervacije, namenjen financiranju COVID in posledic druginje, ni omejen.⁴⁶

Simulacije scenarijev odstopanj gospodarske rasti nakazujejo možnost zamika javnofinančne konsolidacije. UMAR je v okviru jesenske napovedi ob analizi tveganj pripravil negativen scenarij upočasnjene gospodarske rasti in povišane inflacije. Vendar predstavitev njegovih rezultatov ne zadošča za definicijo večletnega javnofinančnega scenarija. Zato predstavljamo nabor scenarijev

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



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



⁴² Vrednost potencialnega vpliva navedenih ukrepov na saldo sektorja država v letih 2023 in 2024 ocenjujemo na okoli 500 mio EUR na leto. Ocenjujemo, da je verjetnost sprejetja omenjene zakonodaje razmeroma nizka.

⁴³ To je v nasprotju s priporočili mednarodnih organizacij in tudi Fiskalnega sveta, da bi bilo potrebno v čim večji meri izkoristiti sredstva za investicije, ki so razpoložljiva v različnih mehanizmih EU.

⁴⁴ Slovenija kljub zastavljenim mejnikom za izpolnjevanje ciljev nacionalnega Načrta za obnovo in odpornost za 2. četrletje 2022, ki so pogoj za izplačilo nepovratnih sredstev iz NOO, prošnje za izplačilo teh sredstev še ni oddala. Mejniki in cilji so predstavljeni v pogodbi med Evropsko komisijo in Slovenijo, razpoložljivi na:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/slovenia_rrf_oa_-_countersigned.pdf

⁴⁵ Glej Okvira 2.2 in 2.3 v FS (2021b).

⁴⁶ Na zaprosilo Fiskalnega sveta, ki ga je 5. 10. 2022 naslovil na Ministrstvo za finance glede posameznih določil ZIPRS2324 v 28. in 72. členu, ki določajo pravila glede porabe teh sredstev, je le-to z dopisom z dne 6. 10. 2022 dodatno pojasnilo, da lahko vlada sredstva prerazporeja zgolj znotraj podprogramov, ki so namenjeni blaženju posledic COVID oziroma omejevanju druginje. Tveganja glede neciljne porabe navedenih sredstev za omenjena namena glede na to pojasnilo torej niso prisotna.

odstopanja rasti gospodarske aktivnosti od osnovnega scenarija, v katerem je najbolj pesimističen scenarij najbližje negativnemu scenariju UMAR. Scenarije smo simulirali z enostavnim modelom,⁴⁷ ki omogoča simulacijo vpliva različnih predpostavk o gospodarski rasti na javne finance in povratnih učinkov fiskalne politike na gospodarsko rast. Ocene kažejo, da bi lahko primanjkljaj sektorja država ob gospodarski rasti, ki bi bila v vsakem letu v obdobju 2022-2024 za 0,5 o. t. nižja od tiste v osnovnem scenariju (realni BDP bi v povprečju namesto za 3 % porasel za 2,5 % na leto), ter ob nespremenjeni javnofinančni politiki, namesto -2,2 % BDP v letu 2024 znašal blizu -3 % BDP. Če bi bila gospodarska rast v vseh letih v obdobju 2022-2024 nižja za 1,5 o. t. od predvidene v osnovnem scenariju, pa bi lahko primanjkljaj v letu 2024 namesto okoli -2 % BDP v osnovnem scenariju znašal okoli -4,5 % BDP.⁴⁸ Delež dolga sektorja država bi v slednjem primeru v letu 2024 v nasprotju s predvidenim postopnim upadanjem iz osnovnega scenarija narasel na raven blizu 77 % BDP, njegova dinamika pa bi nakazovala srednjeročno nevzdržno gibanje.

Vse večje tveganje za javne finance predstavlja tudi odsotnost reševanja dolgoročnih izzivov, s katerimi se soočajo javne finance. Ti se zlasti nanašajo na zeleni prehod in na zagotavljanje vzdržnosti sistemov socialnega varstva. Po oceni Fiskalnega sveta⁴⁹ naj bi letna vrzel investicij, ki je potrebna za doseganje mejnikov zelenega prehoda iz nacionalnega energetskega načrta, do leta 2030 znašala okoli 2 % BDP. Pri tem naj bi glede na pomanjkanje interesa zasebnega sektorja večino bremena prevzela država.⁵⁰ Glede na simulacije IMF naj bi odlašanje s takojšnjim pričetkom postopnega zelenega prehoda oslabilo gospodarsko rast v razvitih gospodarstvih za 0,1-0,2 o. t. na leto,⁵¹ kar bi verjetno slabšalo tudi javnofinančni položaj. Hkrati naj bi se glede na zadnje ocene iz Poročila o staranju⁵² letni javnofinančni stroški staranja v okviru obstoječih sistemov socialne zaščite v Sloveniji do leta 2030 povečali za okoli 2 o. t. BDP glede na stroške iz leta 2019. Kot izhaja iz analize vzdržnosti dolga sektorja država (glej Okvir 3.1), bi ta lahko postal nevzdržen že v primeru realizacije polovice vsote obeh navedenih tveganj. Dolg sektorja država je tako izpostavljen občutnim tveganjem že na srednji rok.

⁴⁷ Gospodarska aktivnost v tem modelu vpliva na javne finance preko avtomatskih stabilizatorjev, fiskalna politika pa na gospodarsko aktivnost povratno preko multiplikatorjev. Za podrobnejšo razlago uporabljenega modela glej http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf (Priloga B).

⁴⁸ Sliki 3.1 in 3.2 prikazujeta možne poti gibanja salda in dolga sektorja država ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti. Osnovni scenarij označuje projekcijo salda in dolga sektorja država iz predloga OPN23. Predpostavke gospodarske rasti so glede na osnovni scenarij napovedi UMAR (jesenska napoved, 2022) v letu 2021 višje ali nižje za 0,5 odstotne točke, v letih 2022-2023 pa višje ali nižje za 0,5, 1 in 1,5 odstotne točke. Maksimalni šok glede odstopanja rasti BDP v višini $\pm 1,5$ odstotne točke je določen na podlagi povprečnih absolutnih napak napovedi UMAR v tekočem in prihodnjem letu v obdobju 2002–2019.

⁴⁹ FS (2022b)

⁵⁰ Tudi v primeru odsotnosti prizadevanj za zeleni prehod so tveganja za javni dolg občutna, saj lahko povzročijo njegovo nevzdržnost. Glej simulacije v Zenios (2022).

⁵¹ IMF (2022a).

⁵² EK (2021a).

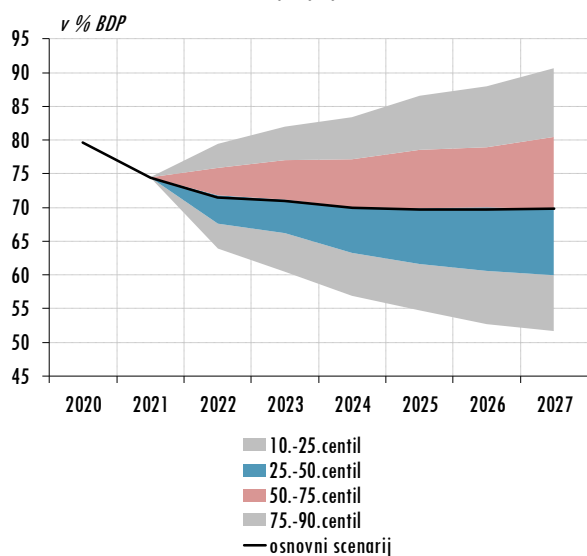
Okvir 3.1: Dolg sektorja država v Sloveniji: analiza srednjeročne vzdržnosti

Analiza vzdržnosti dolga kaže sposobnost države, da ob morebitnem pojavu makroekonomskih in javnofinančnih šokov financira obveznosti, ki izhajajo iz njene pretekle javnofinančne politike. V okviru analize vzdržnosti dolga, izvedene s pomočjo podlage, ki jo je razvil IMF,¹ se pripravi osnovni scenarij, ki temelji na makroekonomskih in javnofinančnih projekcijah, ter alternativni scenariji, ki prikazujejo odzivnost dolga na različne šoke. Odzivnost oziroma spremembe dinamike in ravni dolga sektorja država kažejo ranljivost javnih financ v primeru šokov, ki niso vključeni v osnovni scenarij, čeprav lahko dejanski šoki odstopajo od tistih, uporabljenih v analizi, tako glede smeri kot glede velikosti.

V srednjeročni analizi vzdržnosti dolga smo upoštevali projekcije Predloga okvira in jesensko napoved UMAR 2022. Okvir analize zajema obdobje 2022–2027, pri čemer smo za makroekonomske projekcije v 2025–2027 uporabili zadnje razpoložljive projekcije UMAR za leto 2024. Projekcije javnofinančnih agregatov od zaključka obdobja projekcij Predloga okvira (leto 2024) do konca analiziranega obdobja smo dopolnili na podlagi enotnih elastičnosti za prihodke, izdatke pa določili tako, da je razlika med rastjo prihodkov in izdatkov enaka kot v dolgoročnem obdobju 2000–2019.² Predpostavili smo postopno zaostrovanje pogojev financiranja, na podlagi česar bi v letu 2027 implicitna obrestna mera dolga sektorja država znašala okoli 2,6 %, kar sicer ustreza ravni iz sredine leta 2019 in kar bi bilo še vedno za okoli 2 o. t. manj od rasti nominalnega BDP. V osnovnem scenariju smo upoštevali še predpostavko, da se visoko stanje gotovine in vlog (stanje na EZR države) v letu 2022 zniža za 0,5 mrd EUR ter za 1 mrd EUR v letu 2023, kot je implicitno predpostavljeno v Predlogu proračunov.

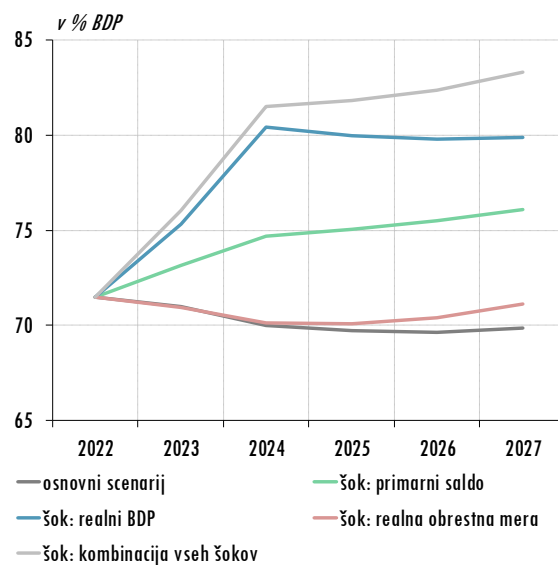
Analiza srednjeročne vzdržnosti dolga vsebuje več alternativnih scenarijev, v katerih so šoki določeni v standardnih velikostih, vezanih predvsem na zgodovinska nihanja spremenljivk, ki so v scenarijih podvržene šokom. V alternativnem scenariju nižje rasti realnega BDP so šoki npr. določeni v višini enega standardnega odklona rasti realnega BDP v desetletju 2012–2021, pri čemer se upošteva elastičnost odziva inflacije in obrestnih mer na spremembo rasti BDP oziroma na poslabšanje primarne bilance v višini 0,25 oziroma -0,25. V tem scenariju bi realni BDP v letih 2023 in 2024 v povprečju padel za slaba 2 % (v osnovnem scenariju bi glede na projekcije UMAR rasel s stopnjami okoli 2 %). Tudi scenarij poslabšane primarne bilance je zasnovan na podlagi dolgoročnega odstopanja ter odzivnosti obrestnih mer v enaki višini kot v primeru šoka realnega BDP. Po tem scenariju bi bil primanjkljaj primarne bilance v obdobju 2023–2024 približno dvakrat večji od tistega v osnovnem sce-

Slika 1: Verjetnostna porazdelitev projekcij dolga sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni in simulacije FS.

Slika 2: Odzivi dolga sektorja država na šoke



Vir: FS.

nariju. Šok obrestnih mer je izveden s pribitkom v višini 200 b. t. na obrestne mere iz osnovnega scenarija v obdobju 2022-2027.

Analiza nakazuje pretežno vzdržno dinamiko dolga sektorja država na srednji rok ob določenih tveganjih v primeru nekaterih šokov. Tveganja so asimetrična in v nekoliko večji meri koncentrirana na zgornji strani porazdelitev projekcije dolga (glej Sliko 1). Ocena tveganj za vzdržnost dolga na srednji rok izhaja predvsem iz morebitne nižje gospodarske rasti, na višjo oceno tveganja pa bi vplivala tudi poslabšana primarna bilanca. V navedenih primerih bi se lahko delež dolga v BDP razmeroma hitro povečal na raven med 75 in 80 % BDP, v primeru kombiniranega makroekonomsko-fiskalnega šoka pa bi lahko dosegel blizu 85 % BDP. Vendar naj njegova dinamika zaradi predpostavljene gospodarske rasti kljub pričakovani postopni zaostritvi pogojev financiranja v naslednjih petih letih ne bi postala nevzdržna. Podobno kažejo tudi rezultati dodatnih simulacij podvojitve šoka BDP, ki bi (ob nespremenjeni predpostavki pogojev financiranja) sicer dolg zvišal trajno na raven nekaj nad 90 % BDP in se na tej ravni ustalil. Nasprotno bi v primeru podaljšanja trajanja šoka primarne bilance dinamika dolga do konca opazovanega obdobja postala nevzdržna, saj do stabilizacije dolga na višji ravni ne bi prišlo. Simulacije morebitne realizacije implicitnih obveznosti nakazujejo, da bi dolg postal nevzdržen šele ob občutnih tovrstnih šokih (npr. za okoli 5 % BDP v dveh zaporednih letih). Tveganja postanejo bolj izrazita v primeru trajnejših šokov (primerjaj tudi s Sliko 3.2 v tem poglavju), npr. znižanja povprečne letne rasti BDP v obdobju 2023-2027 za slabo odstotno točko. V tem primeru postane dinamika dolga ob kombiniranem šoku nevzdržna že v drugi polovici navedenega obdobja.

¹ Trenutno razpoložljiva podlaga je dostopna na <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>

² Zaradi pričakovanega povečanja stroškov staranja lahko takšna predpostavka podcenjuje ravni izdatkov.

4. Ustreznost usmeritev fiskalne politike

Ključne ugotovitve

- Fiskalni svet je septembra 2022 ocenil, da obete za leto 2023 zaznamujeta izjemna negotovost in velika geopolitična tveganja, kar lahko označimo kot neobičajen dogodek, čeprav sami ekonomski pogoji trenutno niso razlog za obstoj izjemnih okoliščin.
- Fiskalna politika mora v danih negotovih razmerah zagotoviti fleksibilnost za ukrepanje, dodatni fiskalni impulzi pa trenutno zaradi omejitev na ponudbeni strani niso niti potrebni niti primerni.
- Večina kazalnikov nakazuje razmeroma nevtralen impulz fiskalne politike v povprečju naslednjih dveh let, kar je ustrezno, čeprav so gibanja nekaterih proračunskih kategorij in določene usmeritve v proračunskih dokumentih izpostavljene precejšnjim tveganjem.
- Primanjkljaj sektorja država naj bi se ob koncu obdobja, na katerega se nanaša Predlog proračunov znižal pod maastrihtski kriterij, medtem, ko naj bi dolg sektorja država ostal nad mejo 60 %, čeprav naj bi bilo njegovo nižanje ustrezno.

4.1 Obstoj izjemnih okoliščin v 2023⁵³

Obete za leto 2023 trenutno zaznamuje izjemna negotovost in velika geopolitična tveganja za nadaljnje poslabšanje izgledov gospodarske rasti, kar zahteva zagotovitev fleksibilnega ukrepanja države. To lahko označimo kot neobičajen dogodek, na katerega ni mogoče vplivati in ki ima lahko pomembne finančne posledice za finančno stanje sektorja država.⁵⁴ Vlada mora ob ukrepanju za omejevanje posledic energetske draginje v čim večji meri ohranjati manevrski prostor za delovanje v prihodnje, zlasti z omejevanjem rasti tekoče porabe. Ukrepi, ki naslavlajo energetska krizo, morajo biti pravočasni, usmerjeni in začasni ter ne smejo slabšati strukturnega položaja javnih financ. To velja v primeru negotovega vztrajanja censkih šokov še posebej za prilagajanje različnih skupin javnih izdatkov trenutno visoki ravni cen energentov.

Trenutne ekonomske razmere niso zadostni razlog za uveljavljanje izjemnih okoliščin v letu 2023. Raven gospodarske aktivnosti in zaposlenosti sta že v povprečju leta 2021 presegle raven izpred epidemiološke krize, pri čemer je preseganje predkrizne ravni v Sloveniji med najvišjimi v EU. Ravni BDP in zaposlenosti naj bi tudi v prihodnjem letu glede na osvežene projekcije UMAR dosegali ravni, ki so bile napovedane v jeseni 2019. Podobno velja za vse komponente domače potrošnje, ki se je sprostila po opustitvi omejevalnih ukrepov, in katere rast je odražala povečano pripravljenost na trošenje. To so omogočila sredstva gospodinjstev, privarčevana med krizo, ter še vedno ugodni pogoji financiranja v kombinaciji z občutno krizno podporo države gospodinjstvom in podjetjem. Ugodne

⁵³ Besedilo je povzetek ocene, objavljene 26. 9. 2022. Glej FS (2022c).

⁵⁴ ZFisP navaja dva pogoja za obstoj izjemnih okoliščin, ki omogočajo odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti, če to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. Glede na prvi odstavek 12. člena ZFisP je odstopanje mogoče le (i.) v obdobjih resnega gospodarskega upada ali (ii.) v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, kot to opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

gospodarske razmere so se odrazile tudi na trgu dela, saj je brezposelnost na doslej najnižjih ravneh, podjetja poročajo o težavah s pridobivanjem ustrezno usposobljene delovne sile, pretežni del novih zaposlitev pa predstavljajo tujci.

Od zadnje ocene Fiskalnega sveta o izpolnjevanju pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin so se občutno povečale negotovosti in poslabšali obeti za prihodnjo gospodarsko rast. To se med drugim izkazuje v postopnem nižanju napovedi rasti BDP ter alternativnih scenarijih, ki nakazujejo tudi na možnost recesije v EU, evrskem območju in v Sloveniji. Poglavitni razlog za povečane negotovosti so zaostrene geopolitične razmere, ki vplivajo tako na povpraševanje iz tujine kot na cene primarnih surovin, zlasti energentov. Ocenjujemo, da znaša makroekonomski šok zaradi višjih cen uvoženih energentov v letu 2022 glede na leto 2021 okoli 6 % BDP, v letu 2023 pa dodatno še nekaj čez 1 % BDP. Zaradi obsega tega šoka je posredovanje države upravičeno, del pa bi morala absorbirati tudi podjetja in gospodinjstva. Ob občutnih negotovostih in šokih sta manjša tudi zanesljivost statističnih podatkov in vhodnih podatkov za pripravo ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil.

Evropska komisija je podaljšanje odstopne klavzule v leto 2023 utemeljila zlasti z visokimi negotovostmi. Mnenje o uveljavljanju splošne odstopne klavzule v letu 2023 je Evropska komisija sporočila v komunikaciji v okviru pomladanskega semestra na podlagi napovedi iz maja 2022.⁵⁵ V njej je ugotovila, da je potrebno zaradi visoke negotovosti in visokih tveganj, povezanih z vojno v Ukrajini, censkih šokov energentov in nadaljevanja ovir v proizvodnih verigah omogočiti zadosten prostor za delovanje nacionalnih fiskalnih politik tudi v letu 2023. V juniju 2021⁵⁶ je na podlagi svojih pomladanskih napovedi Evropska komisija sicer ugotovila, da naj bi razlogi za veljavnost splošne odstopne klavzule prenehali veljati v letu 2023. Tudi glede na komunikacijo iz marca 2022⁵⁷, ki je bila pripravljena na podlagi napovedi iz februarja, naj bi bila splošna odstopna klavzula odpravljena z letom 2023.

Fiskalni svet izraža pričakovanje, da bo vlada, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z nacionalno zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma. Ob večplastnem ukrepanju za omilitev draginjske krize od vlade pričakuje transparentno in verodostojno opredelitev ukrepov ter ovrednotenje njihovih učinkov na javne finance, da bo lahko ocenil stanje fiskalne politike brez navedenih ukrepov. ZFisP v 14. členu določa, da minister, pristojen za finance, uporabi ukrepe, ki so določeni v zakonu, ki ureja javne finance, z namenom srednjeročnega uravnoteženja javnih financ, ko vlada na podlagi ocene Fiskalnega sveta ugotovi, da so prenehale okoliščine iz prvega odstavka 12. člena ZFisP in da je strukturni saldo sektorja država nižji od minimalne vrednosti, določene v prvem odstavku 3. člena ZFisP. Fiskalni svet bo proračunske dokumente še naprej ocenjeval skladno z veljavno nacionalno zakonodajo. Skladno s slednjo pričakuje uveljavitev ukrepov, ki bodo zagotovili pripravljenost javnih financ na ukrepanje ob prihodnjih šokih ter ustrezno naslovitev izzivov za dolgoročno vzdržnost javnih financ. S tem v zvezi izraženi nameni vlade ob zaprosilu za oceno obstoja izjemnih okoliščin v letu 2023 so zato ustrezni.⁵⁸

⁵⁵ EK (2022a).

⁵⁶ EK (2021b).

⁵⁷ EK (2022b).

⁵⁸ Glej sporočilo za javnost po 15. seji vlade RS, ki je razpoložljivo na: <https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZ1/2022/09-2022/sev115.docx>

4.2 Ocena naravnosti fiskalne politike

Fiskalna politika mora v danih negotovih razmerah zagotoviti učinkovite draginjske ukrepe, a hkrati omejiti dodatne fiskalne impulze, saj splošne spodbude gospodarstvu glede na osnovni makroekonomski scenarij niso potrebne. Osnovni kratkoročni nalogi delovanja fiskalne politike v danih razmerah sta pomoč, povezana z omejevanjem draginjskih pritiskov, in preprečevanje dodatnih inflacijskih pritiskov. Ker je pomoč tako na področju draginje kot na področju omejevanja posledic epidemije osredotočena na izdatke, le-ti (posredno pa tudi ukrepi na področju prihodkov) vplivajo na razpoložljiva sredstva gospodinjstev in podjetij ter s tem na agregatno povpraševanje. Ukrepanje je potrebno umestiti v makroekonomsko okolje, ki je po odpravi omejitvenih ukrepov za omejevanje epidemije zaznamovano s hitrim okrevanjem gospodarske aktivnosti in zgodovinsko gledano odličnimi razmerami na trgu dela. Slednje pa se odražajo tudi v pomanjkanju ustrezno usposobljene delovne sile in v najbolj izpostavljenih dejavnostih zato tudi s pritiski po višanju plač. Dodatne spodbude gospodarski rasti v takšnih razmerah tako niso potrebne in tudi ne primerne.⁵⁹ Poleg tega država ob občutnem cenovnem šoku sama ne bo mogla nositi celotnega bremena, ki verjetno ni zgolj začasne temveč je tudi strukturne narave, in ga bo zato skupaj z neizogibnimi stroški postopnega zmanjševanja energetske intenzivnosti moral deloma prevzeti tudi zasebni sektor. Našteta dejstva fiskalno politiko tako postavljajo pred zahtevno izbiro glede obsega in načina izvajanja draginjskih ukrepov v negotovih razmerah brez ustvarjanja dodatnih inflacijskih pritiskov ob razmeroma hitri normalizaciji denarne politike.

Z izjemnimi okoliščinami omogočena in v proračunskih dokumentih predvidena visoka stopnja fleksibilnosti za ukrepanje ne sme biti zlorabljena, kot se je v določenem obsegu dogajalo v primeru COVID zakonodaje. Negotove razmere, zlasti povezane z možnostjo globalne recesije, draginjsko krizo in trenutno v manjši meri z epidemijo, narekujejo veliko fleksibilnosti pri delovanju fiskalne politike. V Predlogu proračunov ji to zagotavlja doslej najvišja predvidena proračunska rezerva. Osnovni pogoj za pregledno porabo visokih sredstev proračunske rezerve, ki omogočajo hitro delovanje fiskalne politike v primeru nepričakovanih razmer, so določila, ki zapovedujejo izključno namensko porabo teh sredstev. Ker so ukrepanju na navedenih področjih namenjeni posebni podprogrami, Fiskalni svet pričakuje od Ministrstva za finance visoko raven transparentnosti pri izvrševanju tega dela proračuna in bo porabo teh sredstev pozorno spremljal. Ukrepi za preprečevanje draginje zlasti ne bi smeli biti izkoriščeni za reševanje sistemskih težav javnih financ, na kar je Fiskalni svet redno opozarjal ob sprejemanju različnih COVID ukrepov.⁶⁰

Draginjski ukrepi morajo biti pravočasni, zlasti pa usmerjeni inčasni. Ta temeljna vodila za izvajanje draginjskih ukrepov so podobna kot v primeru ukrepov za omejevanje posledic epidemije, ki so jih od pričetka obdobja izjemnih okoliščin poudarjali Fiskalni svet in mednarodne institucije.⁶¹ Še posebej pomembna postajajo v razmerah, ko se stroški financiranja na mednarodnih finančnih trgih razmeroma hitro višajo, kar bo ob potrebi po refinanciranju razmeroma visoke ravni javnega dolga in dodatnem zadolževanju postopoma večalo izdatke za obresti sektorja država. To na eni strani krči prostor za kratkoročno ukrepanje in hkrati omejuje oblikovanje manevrskega prostora za ukrepanje v prihodnje. Države so se ob pričetku energetske krize večinoma odločile za splošne ukrepe, ki so preprečevali padec razpoložljivega dohodka večjega dela gospodinjstev.⁶² Pri tem so prevladovali

⁵⁹ Takšno je tudi mnenje EFB (2022) in Eurogroup (2022) glede usmeritev fiskalne politike v letu 2023.

⁶⁰ Glej npr. priporočilo Fiskalnega sveta (2020c) ob sprejemanju protikoronske zakonodaje.

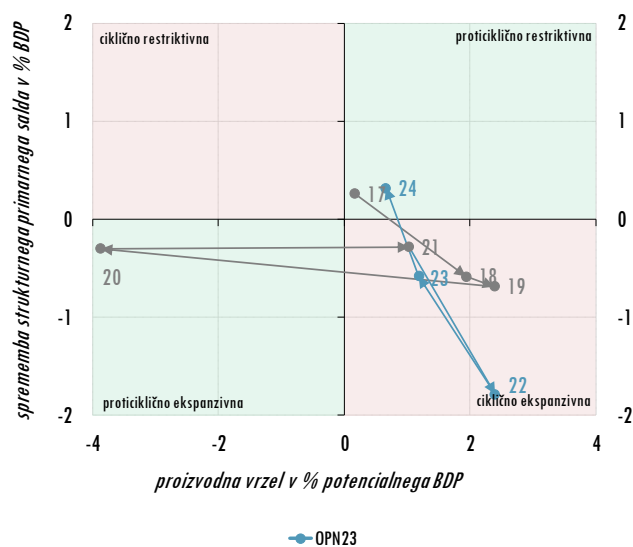
⁶¹ Glej mnenje Fiskalnega sveta (2020d) ob sprejemanju ukrepov za preprečitev posledic epidemije COVID.

⁶² Glej npr. analizo instituta Bruegel, razpoložljivo na: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices-in-eu-ifi> (2022).

censki ukrepi, ki niso optimalni iz vidika ciljanosti, običajno povzročajo višje javnofinančne stroške, ki se odražajo v povišanem javnem dolgu in večajo neenakost v primerjavi z ukrepi, ki na dohodke ciljnega dela gospodinjstev vplivajo neposredno.⁶³ Neciljani censki ukrepi lahko prispevajo tudi k ohranjanju visokega povpraševanja po energentih in zato odlašajo opuščanje fosilnih goriv, ki je poleg zelenega prehoda nujno tudi zaradi strukturnih sprememb na trgih energentov, kjer se bodo v prihodnje verjetno oblikovale višje cene od tistih v zadnjih dveh desetletjih. Zato tudi Eurogroup (2022) v svojem priporočilu iz oktobra priporoča preusmeritev na ukrepe, ki bodo začasni in bodo neposredno vplivali na dohodke najbolj ranljivih skupin.

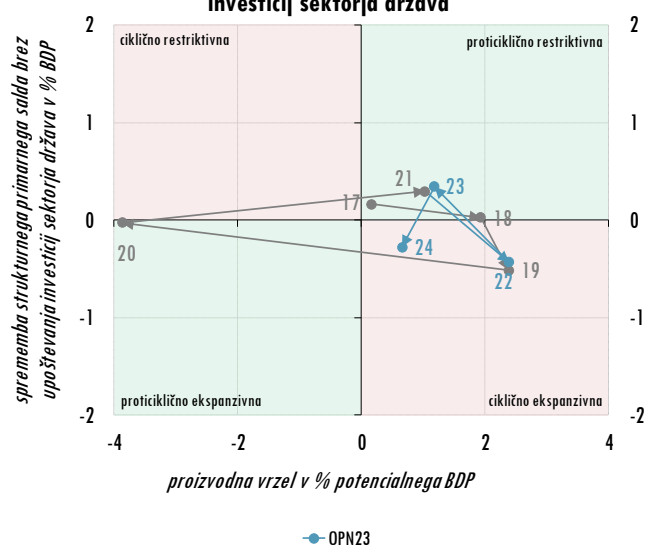
Naravnost fiskalne politike je glede na Predlog proračunov v naslednjih letih razmeroma nevtralna, a izpostavljena številnim tveganjem (Glej Okvir 4.2). Povprečne stopnje rasti tekočih izdatkov sicer presegajo dolgoletno povprečno rast potencialnega proizvoda, a so v prihodnjih dveh letih razmeroma skladne z visoko nominalno rastjo, ki odraža okrepljeno inflacijo. Kot nakazujejo proračunski dokumenti, naj bi bila fiskalna politika poleg povišanja sredstev za zaposlene in socialnih nadomestil usmerjena zlasti v omejevanje draginjske krize in na spodbujanje investicij. Rast sredstev za zaposlene in socialnih nadomestil bo v povprečju let 2023 in 2024 presegala inflacijo in nakazuje dokaj visok realni porast glede na predkrizno leto 2019. To je v precejšnji meri odraz diskrecijskih ukrepov (glej Okvir 2.2), a pri socialnih nadomestilih v pretežni meri tudi posledica usklajevanja z inflacijo, ki ima podlago v obstoječi zakonodaji. Predvidena rast obeh omenjenih kategorij nakazuje glede na predkrizno leto 2019 dokaj visok realni porast. Tako kot interventni draginjski ukrepi morajo biti tudi investicije učinkovite, česar trenutne gospodarske razmere in visoki vhodni stroški verjetno ne omogočajo. Zato je v danih razmerah smiselno v čim večji meri pripraviti investicijske projekte in jih izvesti, ko bodo razmere za to bolj primerne. Investicije bi morale v čim večji meri naslavljanje tveganja, ki jim bo v prihodnje izpostavljeno gospodarstvo in ki lahko vplivajo na vzdržnost javnih financ in tudi na rast gospodarskega potenciala. Med tovrstna tveganja sodijo tudi dolgoročni izzivi javnih financ s področja sistemov socialne varnosti in zelenega prehoda, ki v proračunskih dokumentih niso jasno ovrednoteni ali nakazani v alternativnih scenarijih, ekonomska politika pa odlašča z njihovo celovito naslovitvijo. Usmeritve glede reševanja teh izzivov bi zato morale biti nujen sestavni del pomladanskih srednjeročnih proračunskih dokumentov.

Slika 4.1: Naravnost fiskalne politike



Vir: SURS, MF, ocene FS.

Slika 4.2: Naravnost fiskalne politike brez upoštevanja investicij sektorja država



Vir: SURS, MF, ocene FS.

⁶³ IMF (2022b).

Z nevtralno naravnostjo lahko fiskalna politika prispeva tudi k omejevanju domačih inflacijskih pritiskov. Poleg visokih cen energentov, ki so posledica razmer na mednarodnih surovinskih trgih, je vedno večji delež inflacije posledica domačih dejavnikov. Slovenija ne razpolaga z lastno denarno politiko, usmeritev delovanja ECB pa je osredotočena na povprečje evrskega območja, kjer je inflacija nižja kot v Sloveniji. Zato normalizacija denarne politike na ravni evrskega območja na slovensko gospodarstvo deluje razmeroma manj omejevalno, tako da bi bila ekspanzivna naravnost fiskalne politike v nasprotju s prizadevanji denarne politike. Ker je hkrati sama narava inflacijskega šoka pretežno ponudbene narave, zaradi česar domača ekonomska politika nanj nima neposrednega vpliva, mora nevtralna usmeritev fiskalne politike zlasti zagotoviti, da domače povpraševanje ne spodbuja inflacije. V primeru dodatnega spodbujanja povpraševanja tako preko tekoče kot investicijske porabe lahko namreč fiskalna politika v trenutnih razmerah razmeroma ugodnega gospodarskega cikla deluje prav nasprotno prizadevanjem za omejevanje posledic druginje.

Pomembno je doseganje in zagotavljanje srednjeročne vzdržnosti javnega dolga. To je ena temeljnih nalog fiskalne politike, ki hkrati omogoča tudi ohranjanje in spodbujanje dolgoročnega gospodarskega potenciala. Doseganje srednjeročne vzdržnosti dolga je poleg od primarne bilance, na katero lahko fiskalna politika vsaj delno vpliva, odvisno tudi od ugodnih razmerij med obrestnimi merami in nominalno gospodarsko rastjo, pa tudi od ročnostne strukture dolga in obsega likvidnih sredstev, s katerimi razpolaga država. To je še zlasti pomembno v razmerah, ko denarna politika zaključuje dosedanje obsežno poseganje na sekundarnih trgih državnih vrednostnih papirjev. Zato se je potrebno zavedati, da bodo udeleženci na teh trgih tveganja, ki so jim izpostavljene javne finance posameznih držav, v prihodnje verjetno ocenjevali drugače kot v nekaj zadnjih letih aktivnega delovanja denarne politike v okviru interventnih instrumentov. Zato je stabilen položaj države na finančnih trgih posebej pomemben in ga lahko med drugim podpirajo tudi verodostojni srednjeročni proračunski načrti.⁶⁴ Ob tem ocenjujemo, da je v danih okoliščinah pristop, s katerim se v zaostrenih in negotovih razmerah na finančnih trgih postopno niža visok obseg likvidnih sredstev, primeren. To omejuje povečanje bruto dolga, ki je osnovni kazalnik vzdržnosti javnih financ, čeprav se ob tem večja neto dolg sektorja država.

⁶⁴ Poglavje 2 v IMF (2021).

Okvir 4.1: Indikativna ocena skladnosti Predloga okvira s fiskalnimi pravili

Tokratne predlagane spremembe Predloga okvira se nanašajo na povišanje mej najvišjih dovoljenih izdatkov sektorja država ter vseh blagajn javnega financiranja. Okvir za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022 do 2024 je bil prvič določen aprila 2021.¹ Predlagani dvigi najvišjih mej izdatkov glede na predhodni okvir, ki se v tokratni spremembi nanašajo na 2023 in 2024, so najvišji doslej. Najvišja meja izdatkov za leto 2022 je že bila spremenjena v rebalansu državnega proračuna za leto 2022.² Spreminjanje mej le za eno leto po oceni Fiskalnega sveta iz septembra 2022³ predstavlja neustrezno srednjeročno proračunsko načrtovanje, ki bi moralo biti podlaga za celovito fiskalno politiko. Največji delež k predlaganemu povišanju izdatkov sektorja država prispeva dvig najvišje meje odhodkov državnega proračuna (okoli 80 % v letu 2023 in nekaj pod 70 % v letu 2024). Vsota povečanja meje najvišjih izdatkov sektorja država je pri tem za 730 mio EUR v letu 2023 in za 860 mio EUR nižja od vsote zvišanih mej najvišjih izdatkov posameznih blagajn javnega financiranja.⁴

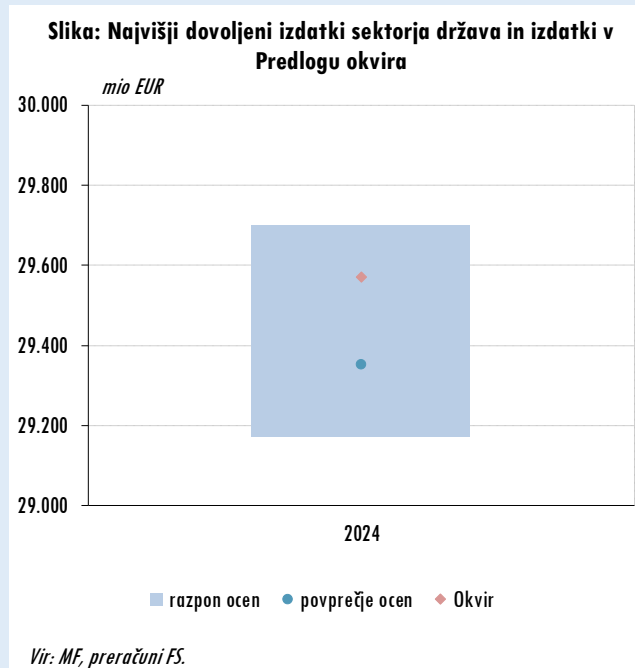
Fiskalni svet okvir za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022-2024 ocenjuje četrlič, tudi tokrat zgolj indikativno. Vse dosedanje ocene so bile pripravljene v obdobju, v katerem so veljale izjemne okoliščine. Zato so te ocene zgolj indikativne, saj se poleg z metodološkimi izzivi, povezanimi z določitvijo cikličnega položaja gospodarstva, ki so glede na ZFisP pomemben vhodni podatek pri določanju meja najvišjih izdatkov, srečujemo tudi z visokim nepredvidljivim obsegom izdatkov, ki je v državnem proračunu prikazan na postavki rezerve, v okviru bilanc sektorja država pa ga mora Ministrstvo za finance zaradi metodoloških razlogov ekspertno razporediti na izbrane postavke porabe. Tudi zaradi tega so proračunske projekcije za leto 2024 izrazito nepredvidljive. Poleg tega ni znano, ali bodo izjemne okoliščine v letu 2024 še veljale, neznanko pa predstavlja tudi reforma gospodarskega upravljanja v EU in v okviru tega morebiti spremenjena fiskalna pravila, kar naj bi po trenutnih pričakovanjih postalo znano konec letošnjega oktobra.

Predlagana raven izdatkov sektorja država v letu 2024, ko po trenutno znanih informacijah ne bo več izjemnih okoliščin, je znotraj razpona ocen najvišje dovoljene meje. V letu 2024 po trenutnih znanih informacijah klavzula izjemnih okoliščin, ki jo omogoča ZFisP, ne bo več v veljavi. Dovoljeni razpon najvišjih izdatkov sektorja država določimo na osnovi nabora ocen proizvodnih vrzeli, ki jih redno uporabljamo pri pripravi ocen skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili.⁵ V

Tabela: Spremembe Okvira za leti 2023 in 2024

	Sektor država		Državni proračun		Občine max E mio EUR	ZPIZ max E mio EUR	ZZZS max E mio EUR	BDP mio EUR
	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR				
Okvir, september 2022 (UL RS 125/2022)								
2022	-3,9	27.380	-3,6	14.580	2.795	6.740	4.100	56.167
2023	-3,3	25.980	-2,6	13.365	2.505	6.640	3.745	59.768
2024	-2,8	25.430	-2,5	12.730	2.415	6.675	3.850	62.882
Predlog sprememb okvira, oktober 2022								
2022	-3,9	27.380	-3,6	14.580	2.795	6.740	4.100	57.921
2023	-5,0	30.055	-5,4	16.700	2.955	7.065	4.340	61.951
2024	-2,2	29.570	-2,6	15.510	2.990	7.580	4.590	65.311
Razlika								
oktober 2022-september 2022								
2022	0,0	0	0,0	0	0	0	0	1.755
2023	-1,7	4.075	-2,8	3.335	450	425	595	2.183
2024	0,6	4.140	-0,1	2.780	575	905	740	2.429

Vir: Uradni list RS, MF, UMAR, preračuni FS.



Predlogu okvira zastavljena najvišja dovoljena raven izdatkov sektorja država je višja od povprečne ocene dovoljenih, a se nahaja znotraj razpona vseh ocen. V kolikor v letih 2022 in 2023 pogoji za izjemne okoliščine ne bi bili izpolnjeni, bi predlagane meje najvišjih dovoljenih izdatkov ocenjevali skladno s 3. oziroma 15. členom ZFisP.⁶ V tem primeru bi bile te nad razponom ocen dovoljenih najvišjih možnih izdatkov. To po naši oceni potrjuje, da obstoječi nacionalni zakonodajni okvir omogoča precejšnjo fleksibilnost pri vodenju fiskalne politike v času zaostrenih in negotovih razmer.

¹ Objava iz Uradnega lista (65/21) je razpoložljiva na:

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-1352/odlok-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2022-do-2024-odpsd22-24>

² Razpoložljiva je na: https://www.uradni-list.si/_pdf/2022/Ur/u2022125.pdf

³ FS (2022a).

⁴ Razlika je sicer do določene mere lahko posledica predvidenih obsežnih transferjev med posameznimi blagajnami javnega financiranja, ki so v bilanci sektorja država konsolidirane, a je odstopanje izrazito visoko.

⁵ Glej Okvir 2.1 v FS (2018a).

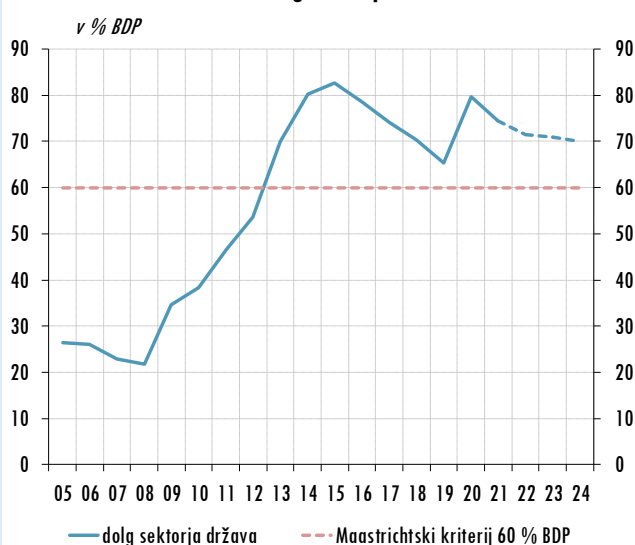
⁶ Za izpeljavo formule glej Okvir v FS (2018b).

Okvir 4.2: Izpolnjevanje fiskalnih pravil v Predlogu proračunov in v Predlogu okvira

Kvantitativno ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil je v trenutnih gospodarskih razmerah izpostavljeno mnogim negotovostim. Številnim pravilom, ki izhajajo iz nacionalne in evropske zakonodaje so se ob povečanih negotovostih v dveh zaporednih krizah z občutnimi javnofinančnimi posledicami pridružili dodatni izvedeni kazalniki, spremlja Evropska komisija, Fiskalni svet pa jih dopolnjuje še z alternativnimi kazalniki. Metodološki izzivi, ki se nanašajo na izračun parametrov, ki vplivajo na oceno izpolnjevanja številnih fiskalnih pravil, so v obdobju velikih nihajev gospodarske aktivnosti še posebej veliki.¹

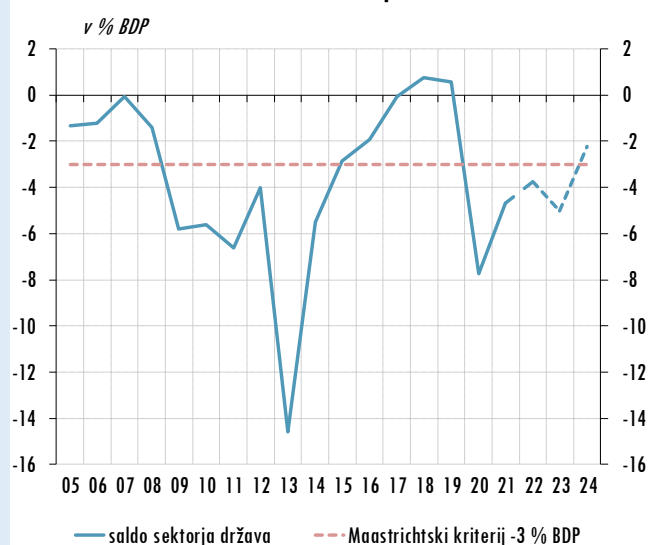
Nominalni primanjkljaj sektorja države naj bi se ob koncu obdobja projekcij kljub visoki ravni izdatkov znižal pod mejo 3 % BDP zaradi visoke rasti prihodkov in predvidenega pojemanja investicijske dejavnosti v letu 2024. Doseganje te meje bosta omogočala zlasti dokaj visoka gospodarska rast in inflacija, ki kratkoročno dodatno krepi proračunske prihodke. Vendar analiza tveganj (glej poglavje 3, zlasti Sliko 3.1) nakazuje dokaj visoko verjetnost nedoseganja maastrichtske

Slika 1: Dolg sektorja država



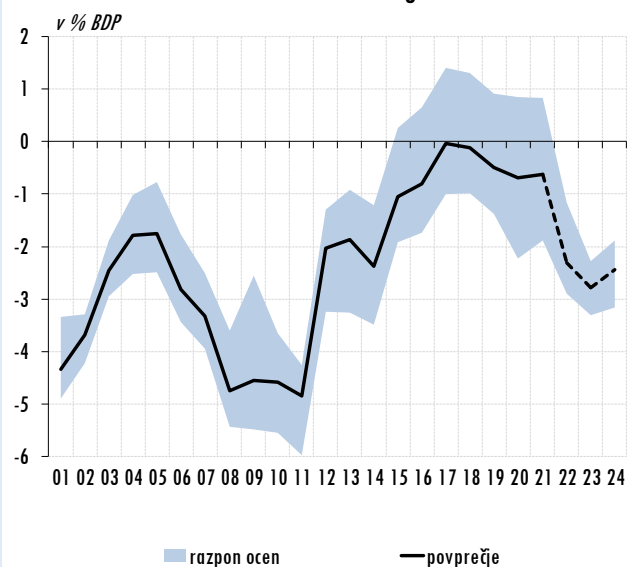
Vir: SURS, MF.

Slika 2: Saldo sektorja država



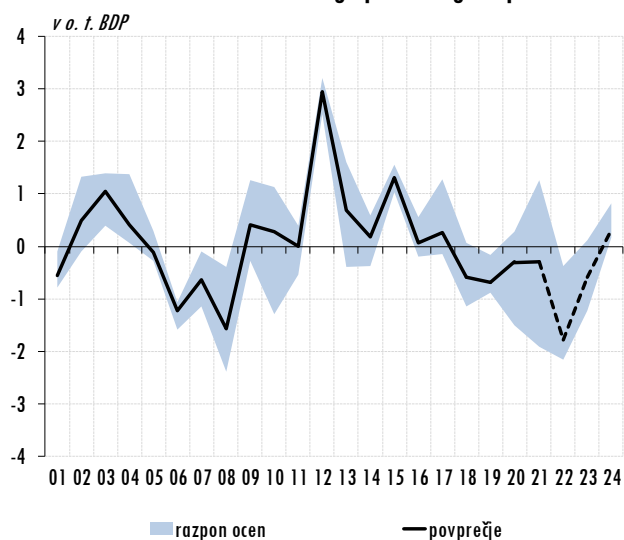
Vir: SURS, MF.

Slika 3: Ocene strukturnega salda



Vir: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. Glej opombo pod Tabelo 5.1.

Slika 4: Ocene strukturnega primarnega napora



Vir: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS. Glej opombo pod Tabelo 5.1.

meje za saldo sektorja država ob odstopanju gospodarske rasti od tiste, predvidene v osnovnem scenariju UMAR. Ob izvzetju investicij nakazuje statična ocena presežek salda sektorja država v povprečju let 2023-2024, ki pa je kljub občutno višjemu BDP (v povprečju za 15,1 mrd EUR) in s tem višjim prihodkom (v povprečju za 6,3 mrd EUR) le za okoli 650 mio EUR večji kot enako definiran saldo v letu 2019.

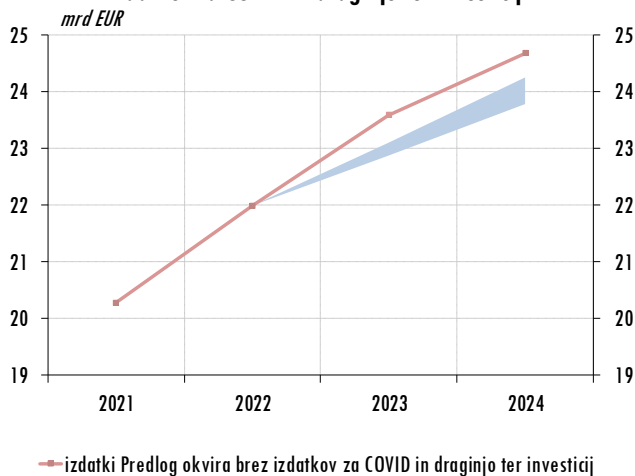
Strukturni primanjkljaj naj bi odstopal od minimalno dovoljenega strukturnega salda, izračunanega na podlagi pravil EU (MTO), strukturni napor pa naj bi bil razmeroma nevtralen.

Strukturni primanjkljaj naj bi po trenutnih izračunih Fiskalnega sveta po poslabšanju v letu 2022 v prihodnjih dveh letih znašal približno -2,5 % BDP (primarni strukturni primanjkljaj okoli -1,5 % BDP).² S tem bi znatno presegal trenutno ocenjeni MTO, ki znaša 0,25 % BDP.³ Glede na odstopanje strukturnega salda od MTO in glede na določbe ZFisP (15. člen) ter pravila EU (EK, 2019), bi moral strukturni napor v letih, v katerih ne veljajo izjemne okoliščine, znašati vsaj 0,6 % BDP na leto. Povprečni napor naj bi glede na predlagane proračunske dokumente v letih 2023 in 2024 znašal blizu 0.

Nekatere alternativne ocene ravni in rasti izdatkov kažejo, da so ti sicer nad mejami, določenimi na podlagi dolgoročnega potencialnega proizvoda, a je to v pretežni meri neposredna in posredna posledica visoke inflacije ter investicij. Primerjava ravni izdatkov s tistimi, ki bi jih omogočala zgolj rast pričakovanega gospodarskega potenciala,⁴ kaže, da je raven »očiščenih« izdatkov sektorja država previsoka, kar je zlasti odraz diskrecijskih ukrepov, ki bodo večinoma zagotovili ohranjanje realne vrednosti dohodkov zaposlenih v javni upravi in socialnih transferov (glej Okvir 2.2), v letih 2023 in 2024. Rast »očiščenih« izdatkov v Predlogu okvira v letih 2023 in 2024 je sicer razmeroma skladna s trenutno ocenjeno rastjo dolgoročnega in letnega potencialnega proizvoda.⁵ Kljub temu je nekoliko višja od povprečne rasti tako določenih izdatkov v zadnjih dveh desetletjih, a hkrati ob upoštevanju inflacije za to rastjo zaostaja. Skromen dodaten impulz fiskalne politike v povprečju let 2023 in 2024 nakazujeta tudi izračun na osnovi izdatkovnega pravila EU in alternativni kazalnik, ki ga je v obdobju krize ter negotovosti glede izračunov strukturnih kazalnikov položaja javnih financ uvedla EK.⁶ Medtem ko ekspanzivnost fiskalne politike v letu 2023 izvira pretežno iz predvidene nadaljnje krepitve investicijske aktivnosti države, naj bi bila v letu 2024 izključno posledica rasti primarne tekoče porabe.

Dolg sektorja država, ki presega mejo 60 % BDP, se bo po pravilih Fiskalnega pakta v preventivnem delu Pakta stabilnosti in rasti ustrezno postopno nižal. Slovenija naj bi ta pravila v letih 2023 in 2024 izpolnila, čeprav naj bi dolg tudi v letu 2024 ostal nad mejo 60 % BDP. Ker v obdobju, na katerega se nanaša Predlog okvira, delež dolga v BDP presega referenčno vrednost,

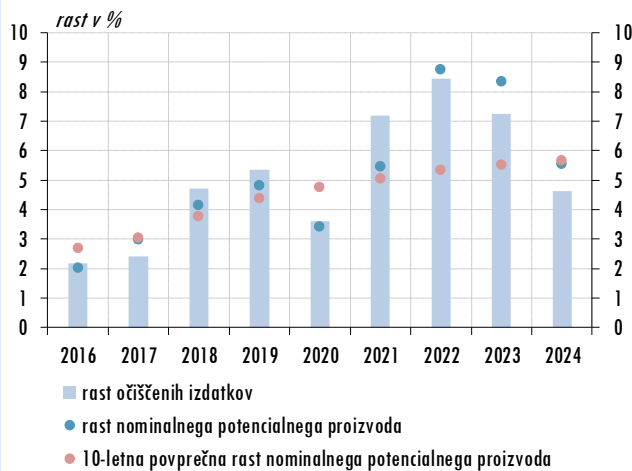
Slika 5: Simulacije izdatkov sektorja država brez izdatkov za COVID in draginjno ter investicij



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

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 6: "Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS. Opomba: "Očiščeni" izdatki so izdatki sektorja država brez izdatkov, povezanih s COVID, draginjno, izdatkov za investicije in izdatkov za obresti.

Tabela: Povzetek izpolnjevanja fiskalnih pravil

		2021	2022	2023	2024
Makroekonomske spremenljivke					
Realna rast BDP (%)	UMAR	8,2	5,0	1,4	2,6
BDP nominalno (mio EUR)	UMAR	52.208	57.921	61.951	65.311
BDP deflator (%)	UMAR	2,6	5,7	5,4	2,7
Rast potencialnega nominalnega BDP (%)	UMAR	5,5	8,7	8,3	5,6
Srednjeročna rast potencialnega nominalnega BDP (%) ¹	UMAR	5,0	5,3	5,5	5,7
Proizvodna vrzel (% potencialnega BDP) ²	FS	1,0	2,4	1,2	0,7
Nacionalno fiskalno pravilo					
Izdatki sektorja država (mio EUR)	MF	25.735	27.378	30.052	29.569
Nacionalno pravilo - najvišji dovoljeni obseg izdatkov (mio EUR) ³	FS				29.351
Okvira za pripravo proračunov sektorja država (mio EUR) iz sept. in okt. 2022	MF		27.380	30.055	29.570
Fiskalna pravila EU					
Saldo sektorja država (% BDP)	MF	-4,7	-3,8	-5,0	-2,2
Maastrichtsko pravilo o saldu sektorja država (% BDP)	EK	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Bruto dolg sektorja država (% BDP)	MF	74,5	71,5	71,0	70,0
Maastrichtsko pravilo o bruto dolgu sektorja država (% BDP)	EK	60,0	60,0	60,0	60,0
Dovoljena raven dolga po pravilih EU (% BDP):					
- pravilo 1/20 ⁴	FS	...	73,7	73,0	72,3
- pravilo za preteklo gibanje ⁴	FS	...	72,0	73,6	71,1
- pravilo za pričakovano gibanje ⁴	FS	...	71,1	69,8	69,3
- ciklično prilagojeni dolg ⁴	FS	...	71,6	76,8	71,6
Štrukturalni saldo (% BDP)	FS	-0,6	-2,3	-2,8	-2,4
Srednjeročni fiskalni cilj po pravilih EU - MTO (% BDP) ⁵	EK/FS	-0,25	-0,25	0,25	0,25
Sprememba strukturnega salda (% BDP)	FS	0,1	-1,7	-0,5	0,3
Minimalna zahtevana sprememba strukturnega salda (% BDP) ⁶	FS	...	...	...	0,6
Izdatkovno pravilo EU - nominalna rast neto izdatkov (%)	FS	6,8	4,8	8,6	1,1
Dovoljena nominalna rast neto izdatkov (%)	FS	5,0	8,3	8,2	4,2
Izdatkovno pravilo EU - nominalna rast neto izdatkov brez enkratnih učinkov (%)	FS	8,0	9,3	8,1	7,6
Dovoljena nominalna rast neto izdatkov brez enkratnih učinkov (%)	FS	5,0	8,3	8,2	4,2
Alternativni kazalniki					
"Očiščeni" izdatki sektorja država (%) ⁷	FS	7,2	8,4	7,3	4,6
Naravnost fiskalne politike - z EU sredstvi, brez COVID ukrepov (% BDP) ⁸	FS	-1,7	-1,6	-0,4	0,3

Vir: SURS, MF, UMAR, EK, Uradni list RS, preračuni FS.

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

² Povprečje devetih ocen, ki jih uporablja FS. Glej Tabela 5.1 v prilogi.

³ Glede na projekcije prihodkov Predloga okvira in ocene FS.

⁴ Izhodiščno leto za izračun je 2021.

⁵ Ocena FS, ker EK ni objavila osveženega izračuna.

⁶ V letih 2021-2023 strukturalni napor ni zahtevan zaradi uveljavitve splošne odstopne klavzule. Za 2024 ocena FS na osnovi matrike iz Okvira 1.6 v EK (2019).

⁷ Brez izdatkov za obresti, investicije, COVID in draginjske ukrepe ter ostalih enkratnih izdatkov. Rast je ustrezna, če ne presega srednjeročne rasti potencialnega nominalnega BDP in obratno.

⁸ Negativni predznak predstavlja ekspanzivno fiskalno politiko ter obratno.

določeno v Maastrichtski pogodbi o ustanovitvi EU iz leta 1992, mora Slovenija dolg sektorja država zniževati z letno dinamiko, ki v povprečju preteklih treh let ustreza 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu. To pomeni zahtevo po nižanju dolga v višini okoli 0,6 o. t. BDP letno v povprečju treh let. Kljub visokemu povišanju dolga v letu 2020, ki vpliva na izračun povprečja v naslednjih letih, naj bi bilo zaradi visokega gospodarskega in inflacijskega cikla v letih 2022 in 2023 to pravilo v letih 2023 in 2024 izpolnjeno. Raven dolga je namreč v letih 2023 in 2024 nižja od vsaj ene od meja preteklega (»backward-looking«), prihodnjega (»forward-looking«) oziroma od meje dolga, ki upošteva stanje gospodarskega cikla, kot jih določa Fiskalni pakt.

¹ Glej npr. Okvir 4.1 v FS (2020b).

² V oceni upoštevamo neposredne učinke z epidemijo in omejevanjem posledic druginje povezanih ukrepov na saldo sektorja država kot enkratni dejavnik, tako da niso vključeni v izračun strukturnega salda.

³ Minimalno dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) je bil za Slovenijo v obdobju 2020-2022 pomladi 2019 (EK, 2019) nazadnje določen na ravni -0,25 % BDP. Uradno bi morala biti ocena MTO osvežena v začetku leta 2022 in veljati za obdobje 2023-2025, a v času priprave te ocene ni na voljo. Fiskalni svet je pripravil lastni izračun, ki nakazuje, da bi se lahko vrednost MTO povišala na +0,25 % BDP. To bi bilo delno posledica višje ravni dolga, zlasti pa spreminjanja pokojninske zakonodaje in posledičnega povečanja pričakovanih dolgoročnih stroškov staranja. Zvišanje MTO odraža glede na trenutno veljavna fiskalna pravila potrebo po bolj zaostreni fiskalni politiki za zagotavljanje srednjeročne vzdržnosti javnih financ v prihodnje.

⁴ Rast izdatkov sektorja država je na dolgi rok vzdržna, če raste podobno kot rast gospodarskega potenciala. Dolgoročno pričakovano rast potenciala ocenjujemo konzervativno na ravni med 4 in 5 %, kar odraža napovedane vrednosti rasti BDP v letih 2023 in 2024 (okoli 2,5 %) in ciljno vrednost inflacije ECB (2 %). Rast prihodkov lahko od rasti gospodarskega potenciala poleg cikličnih razlogov odstopa zlasti v primeru diskrecijskih sprememb davkov, zato je praviloma potrebno tovrstnim strukturnim spremembam prilagajati tudi izdatke.

⁵ Primerjave z letnimi ocenami rasti nominalnega potencialnega proizvoda so zaradi visoke inflacije manj primerne. Z upoštevanjem visoke inflacije se lahko namreč precenjuje nominalni gospodarski potencial, kar na podlagi takšnih kazalnikov deluje kot prociklični impulz. Vendar se zaradi hkrati inflacijsko zvišane ravni prihodkov to ne odraža nujno v stanju (ravni) naravnosti fiskalne politike.

⁶ Glej npr. Okvir 2 (str.14-15) v EK (2021c).

5. Priloga

Tabela 5.1: Ocene proizvodne vrzeli

	IMF (okt.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (sep.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	1,2	-0,8	-1,0	1,2	-1,2	0,2	0,8	1,5
2005	-0,5	2,5	1,8	2,3	2,2	-0,5	-1,2	2,3	-0,4	0,9	1,6	2,3
2006	2,8	4,7	4,5	4,6	4,5	2,0	1,1	4,4	1,9	3,4	4,2	4,6
2007	5,3	8,0	8,3	8,2	7,9	6,5	5,9	7,1	6,0	7,0	7,5	8,0
2008	5,4	7,7	8,6	8,0	7,8	8,4	7,7	4,7	6,1	7,2	7,5	7,8
2009	-3,0	-2,7	-1,9	-2,4	-2,4	-0,7	-1,5	-7,0	-2,9	-2,7	-2,5	-2,5
2010	-1,0	-2,6	-2,1	-2,4	-2,3	0,1	-0,3	-2,8	-3,9	-1,9	-2,1	-2,4
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	-5,8	-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	-7,3	-4,2	-3,4	-4,8	-7,9	-5,9	-6,6	-7,4
2014	-2,3	-5,7	-6,9	-6,1	-5,9	-3,0	-2,0	-2,5	-5,2	-4,4	-5,4	-5,9
2015	-1,8	-4,6	-6,5	-5,1	-4,8	-2,7	-1,9	-1,9	-3,9	-3,7	-4,6	-4,8
2016	-0,2	-2,6	-5,3	-3,2	-2,7	-2,0	-1,4	-0,3	-1,8	-2,2	-2,8	-2,9
2017	0,0	0,6	-2,9	-0,1	0,4	-0,1	0,5	2,2	0,8	0,2	-0,4	0,3
2018	0,3	2,9	-1,1	2,3	2,8	1,5	2,2	2,8	3,8	1,9	1,4	2,6
2019	0,9	3,5	-0,6	3,1	3,7	2,2	2,3	2,1	4,3	2,4	2,1	3,4
2020	-2,7	-3,2	-7,1	-3,4	-3,0	-4,9	-5,1	-4,6	-0,6	-3,9	-3,9	-3,2
2021	1,7	1,9	-2,1	1,6	1,7	0,0	-0,3	3,7	1,0	1,0	1,0	1,7
2022	3,5	2,5	0,0	3,7	3,2	2,0	1,9	2,1	2,8	2,4	2,6	3,1
2023	1,7	2,3	0,1	2,3	1,6	0,9	0,7	1,0	0,1	1,2	1,6	2,1
2024	...	...	...	2,2	1,2	0,8	0,3	-0,5	0,0	0,7	1,7	1,7

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 5.1.

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

Tabela 5.2: Ocene strukturnega salda

	IMF (okt.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (sep.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	-2,7	-2,7	-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	-2,4
2005	-1,1	-2,5	-2,2	-2,4	-2,3	-1,1	-0,8	-2,4	-1,1	-1,8	-2,1	-2,4
2006	-2,5	-3,4	-3,3	-3,4	-3,3	-2,2	-1,8	-3,3	-2,1	-2,8	-3,2	-3,4
2007	-2,5	-3,8	-3,9	-3,9	-3,8	-3,1	-2,8	-3,4	-2,9	-3,3	-3,6	-3,8
2008	-3,9	-5,0	-5,4	-5,1	-5,0	-5,3	-5,0	-3,6	-4,3	-4,7	-4,9	-5,1
2009	-4,4	-4,5	-4,9	-4,7	-4,7	-5,5	-5,1	-2,6	-4,5	-4,5	-4,7	-4,7
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	-1,2	-2,7	-3,0	-2,4	-1,0	-1,9	-1,5	-1,2
2014	-3,4	-1,8	-1,2	-1,6	-1,7	-3,0	-3,5	-3,2	-2,0	-2,4	-1,9	-1,7
2015	-1,9	-0,6	0,3	-0,4	-0,5	-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	-0,2	0,1	-0,2	-1,0	-0,3	0,0	0,2	-0,1
2018	0,6	-0,6	1,3	-0,3	-0,5	0,1	-0,2	-0,5	-1,0	-0,1	0,1	-0,5
2019	0,2	-1,0	0,9	-0,8	-1,1	-0,4	-0,5	-0,4	-1,4	-0,5	-0,4	-1,0
2020	-1,2	-1,0	0,8	-0,9	-1,1	-0,2	-0,1	-0,3	-2,2	-0,7	-0,7	-1,0
2021	-1,0	-1,0	0,8	-0,9	-0,9	-0,1	0,0	-1,9	-0,6	-0,6	-0,6	-1,0
2022	-2,8	-2,3	-1,2	-2,9	-2,7	-2,1	-2,1	-2,1	-2,5	-2,3	-2,4	-2,6
2023	-3,0	-3,3	-2,3	-3,3	-3,0	-2,7	-2,5	-2,7	-2,3	-2,8	-3,0	-3,2
2024	...	...	...	-3,2	-2,7	-2,5	-2,3	-1,9	-2,1	-2,4	-2,9	-2,9

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 5.1.

Tabela 5.3: Ocene strukturnega napora

	IMF (okt.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (sep.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	1,2	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	0,6	0,4
2005	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,4	-0,2	0,0	0,0	-0,1	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	0,4	-0,2	-0,1	1,0	-0,2	0,2	0,2	0,4
2010	-0,6	0,3	0,4	0,3	0,3	-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	-0,4	-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	0,0	0,6	0,7	0,2	0,0	0,2	0,1	0,0
2017	1,8	0,4	0,7	0,4	0,4	0,9	1,0	0,7	0,6	0,8	0,7	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	-0,4	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5	-0,2	0,1	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
2020	-1,4	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,4	0,0	-0,8	-0,2	-0,3	0,0
2021	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	-1,6	1,6	0,1	0,1	0,0
2022	-1,9	-1,3	-2,0	-2,0	-1,8	-2,0	-2,1	-0,3	-1,9	-1,7	-1,8	-1,7
2023	-0,2	-1,0	-1,1	-0,4	-0,3	-0,6	-0,5	-0,5	0,2	-0,5	-0,6	-0,5
2024	...	...	...	0,1	0,3	0,1	0,2	0,8	0,1	0,3	0,2	0,2

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 5.1.

Tabela 5.4: Ocene strukturnega primarnega salda

	IMF (okt.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (sep.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	-0,6	0,4	0,5	-0,6	0,5	-0,1	-0,4	-0,7
2005	0,4	-1,0	-0,6	-0,9	-0,8	0,4	0,8	-0,9	0,4	-0,2	-0,6	-0,9
2006	-1,2	-2,1	-2,0	-2,0	-2,0	-0,8	-0,4	-1,9	-0,7	-1,5	-1,8	-2,0
2007	-1,3	-2,6	-2,7	-2,6	-2,5	-1,8	-1,5	-2,1	-1,6	-2,1	-2,3	-2,6
2008	-2,8	-3,9	-4,3	-4,0	-3,9	-4,2	-3,9	-2,5	-3,2	-3,6	-3,8	-4,0
2009	-3,1	-3,2	-3,6	-3,4	-3,4	-4,2	-3,8	-1,2	-3,2	-3,2	-3,3	-3,3
2010	-3,4	-2,6	-2,9	-2,7	-2,8	-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	1,4	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	2,8	2,7	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	2,5
2017	2,6	2,3	3,9	2,6	2,4	2,6	2,3	1,5	2,2	2,5	2,7	2,4
2018	2,6	1,4	3,3	1,7	1,5	2,1	1,8	1,5	1,0	1,9	2,1	1,6
2019	1,9	0,7	2,6	0,9	0,6	1,3	1,2	1,3	0,3	1,2	1,3	0,7
2020	0,4	0,6	2,4	0,7	0,5	1,4	1,5	1,3	-0,6	0,9	0,9	0,6
2021	0,3	0,2	2,1	0,3	0,3	1,1	1,2	-0,6	0,6	0,6	0,7	0,3
2022	-1,7	-1,2	0,0	-1,8	-1,5	-1,0	-0,9	-1,0	-1,4	-1,2	-1,2	-1,5
2023	-2,0	-2,3	-1,2	-2,3	-1,9	-1,6	-1,5	-1,6	-1,2	-1,7	-1,9	-2,2
2024	...	...	...	-2,1	-1,6	-1,5	-1,2	-0,8	-1,1	-1,4	-1,9	-1,9

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 5.1.

Tabela 5.5: Ocene strukturnega primarnega napora

	IMF (okt.22)	Evropska komisija (maj 22)	OECD (jun.22)	UMAR (sep.22)	MF (sep.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	-1,2	-1,3	-1,2	-1,1	-1,1	-1,2	-1,3	-1,2
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	0,6	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	0,2	0,3
2012	2,7	3,0	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	3,0	2,5	2,9	3,0	3,1
2013	0,4	0,7	0,9	0,7	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	1,1	1,5	1,6	1,3	1,0	1,3	1,3	1,1
2016	0,0	-0,2	0,2	-0,1	-0,2	0,4	0,6	0,0	-0,2	0,1	-0,1	-0,2
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	-0,9	-0,9	-0,5	-0,5	0,0	-1,2	-0,6	-0,6	-0,8
2019	-0,8	-0,7	-0,7	-0,9	-0,9	-0,8	-0,6	-0,2	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8
2020	-1,5	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,1	-1,0	-0,3	-0,4	-0,1
2021	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,3	-0,3	-1,9	1,3	-0,3	-0,3	-0,3
2022	-2,0	-1,4	-2,1	-2,1	-1,9	-2,1	-2,2	-0,4	-2,0	-1,8	-1,9	-1,8
2023	-0,3	-1,1	-1,2	-0,5	-0,4	-0,7	-0,6	-0,6	0,1	-0,6	-0,7	-0,7
2024	...	...	...	0,2	0,3	0,2	0,3	0,8	0,2	0,3	0,2	0,2

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 5.1.

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

IMF (okt. 22)	EK (maj 22)	OECD (jun. 22)	UMAR (sep. 22)	MF (sep. 22)	HP	na osnovi povprečja BDP	Faktorski	Blanchard- Quah	povprečje	povprečje institucij	povprečje institucij, ki proizvodno vzdel izračunavajo na podlagi proizvodne funkcije	Okvir											
													max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika		
2024	29.174	-396	29.360	-210	29.273	-297	29.337	-233	29.700	130	29.265	-305	29.351	-219	29.267	-303	29.267	-303	29.570

*Viri: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS. Opomba: *Izračuni najvišjih mej izdatkov so določeni tako, da izhajajo iz predlagane meje okvira za leto 2023, v letu 2024 pa je strukturno prilagajanje zahtevano skladno z veljavnimi fiskalnimi pravili.*

Seznam literature

- Bauermann, T., Dullien, S. in J.-E. Thie (2022). Fiskalische Kosten und Finanzierungsoptionen für Varianten des Gaspreisdeckels. September. IMK Policy Brief 134. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. Razpoložljivo na: https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008423/p_imk_pb_134_2022.pdf
- EFB (2022). Assessment of the euro area fiscal stance appropriate for the euro area in 2023. June. European Fiscal Board. Razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/system/files/efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance.pdf
- ESRB (2022). Warning of the European Systemic Risk Board of 22 September 2022 on vulnerabilities in the Union financial system (ESRB/2022/7). September. European Systemic Risk Board. Razpoložljivo na: <https://t.co/28EWWo0tJv>
- Eurogroup (2022). Eurogroup statement on fiscal policy orientations for 2023. July. Razpoložljivo na: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/11/eurogroup-statement-on-fiscal-policy-orientations-for-2023/
- Evropska komisija (2019). Vade Mecum on Stability and Growth Pact: 2019 Edition. Institutional Paper 101. April. European Commission. Razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip101_en.pdf
- Evropska komisija (2021 a). The 2021 Ageing Report. Institutional Paper 148. European Economy. May. European Commission. Brussels. Razpoložljivo na: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ip148_en.pdf
- Evropska komisija (2021 b). European Semester Spring Package: Paving the way for a strong and sustainable recovery. Press release. June. European Commission. Razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_2722/IP_21_2722_EN
- Evropska komisija (2021 c). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank on the 2022 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment. COM (2021) 900 final. November. European Commission. Razpoložljivo na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0900&from=EN>
- Evropska komisija (2022a). European Semester Spring Package: Sustaining a green and sustainable recovery in the face of increased uncertainty. European Commission - Press release. May. European Commission. Razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_3182/IP_22_3182_EN.pdf
- Evropska komisija (2022b). Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy Guidance for 2023. COM(2022) 85 final. Marec. European Commission. Razpoložljivo na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0085>
- EU IFI (2022). Fiscal Monitor. July. EU Independent Fiscal Institutions. Razpoložljivo na: <https://www.euifis.eu/publications/29>

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

Fiskalni svet (2018b). Ocena skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti – dopolnitev 2018. April. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/04/Ocena_skladnosti_Programa_stabilnosti-april2018.pdf

Fiskalni svet (2020a). Ocena skladnosti predloga Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 s fiskalnimi pravili. September. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/09/Ocena-Fiskalnega-sveta_september-2020.pdf

Fiskalni svet (2020b). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022. Oktober. Razpoložljivo na https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober_2020.pdf

Fiskalni svet (2020c). Fiskalni svet priporoča, da se v protikoronski zakonodaji ne sprejema ukrepov, ki slabšajo strukturni položaj javnih financ. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/12/priporociloFS_dec20.pdf

Fiskalni svet (2020d). Mnenje Fiskalnega sveta ob sprejemanju ukrepov za preprečitev posledic epidemije COVID-19. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/04/Mnenje_FS_Zakon_epidemija_apr2020.pdf

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

Fiskalni svet (2021b). Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024. April. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf

Fiskalni svet (2022a). 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. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/09/Ocena-Fiskalnega-sveta_september-2022.pdf

Fiskalni svet (2022b). Financiranje podnebnega prehoda v Sloveniji: dosedanja gibanja in ocena prihodnjih potreb. April. Razpoložljivo na: <https://www.fs-rs.si/financiranje-podnebnega-prehoda-v-sloveniji-dosedanja-gibanja-in-ocena-prihodnjih-potreb/>

Fiskalni svet (2022c). Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2023. September. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/09/Izjemne_okoliscine_september2022.pdf

IMF (2021). Fiscal Monitor. October. International Monetary Fund. Washington, D.C. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/10/13/fiscal-monitor-october-2021>

IMF (2022a). World Economic Outlook. October. International Monetary Fund. Washington, D.C. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>

IMF (2022b). Fiscal Monitor. April. International Monetary Fund. Washington, D.C. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/04/12/fiscal-monitor-april-2022>

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>

Ministrstvo za finance (2021). Osnutek proračunskega načrta 2022. Oktober. Razpoložljivo na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/evropski-semester/Osnutek-proracunskega-nacrta-2022.pdf>

Ministrstvo za finance (2022). Osnutek proračunskega načrta 2023. Oktober.

UMAR (2022). Jesenska napoved gospodarskih gibanj. September. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. September. Razpoložljivo na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2022/JNGG_2022__splet.pdf

Zenios, S.A. (2022). Understanding the climate risks to sovereign debt: From data to models. Prepared for the Workshop of the European Fiscal Board, Brussels, Feb. 25, 2022. Razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/understanding_climate_risks_to_debt.pdf