



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Program stabilnosti

2019

April 2019

Kazalo vsebine

1.	UVOD in SPLOŠNA EKONOMSKA STRATEGIJA	3
2.	MAKROEKONOMSKI PREGLED	6
2.1.	Makroekonomska gibanja 2018–2019	6
2.2.	Srednjeročna napoved 2020–2022	11
2.3.	Položaj v ciklu	14
3.	EKONOMSKA IN FISKALNA POLITIKA	17
3.1.	Fiskalni obeti 2018 in 2019	18
3.2.	Srednjeročna uravnoteženost sektorja država, izpolnjevanje srednjeročnega cilja v letih 2020–2022	20
3.3.	Prihodki sektorja država	25
3.4.	Izdatki sektorja država	26
3.5.	Primerjava ekonomskih in proračunskih napovedi s Programom stabilnosti 2018.....	30
3.6.	Dolg sektorja država	32
4.	FISKALNA TVEGANJA IN ANALIZA OBČUTLJIVOSTI.....	36
4.1.	Tveganja za fiskalno napoved	36
4.2.	Analiza občutljivosti salda sektorja država na spremembe BDP	38
4.3.	Analiza občutljivosti dolga.....	39
4.4.	Dolgoročna vzdržnost javnih financ	40
5.	KVALITETA JAVNIH FINANC in VPLIV STRUKTURNIH REFORM	42
6.	PRILOGE	44

1. UVOD in SPLOŠNA EKONOMSKA STRATEGIJA

Status Programa stabilnosti (PS)

Program stabilnosti za leto 2019 (osnutek z dne 8. 4. 2019) je pripravljen istočasno kot Odlok o okviru za pripravo proračunov 2020–2022 (v nadaljnjem besedilu: Okvir), kar je skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu (v nadaljnjem besedilu: ZFisP). Okvir v skladu z zakonom določa ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno proračunsko leto ter ciljne salde in najvišji možni obseg izdatkov posamezne blagajne javnega financiranja za naslednja tri leta, torej za leta 2020, 2021 in 2022. Okvir za pripravo proračunov 2020–2022 je srednjeročni načrt fiskalnih projekcij Vlade RS, ki ima za izhodišče Pomladansko napoved gospodarskih gibanj 2019 (UMAR, marec 2019), oceno realizacije posameznih blagajn in enot v sektorju država v tekočem letu kot tudi predvidene ukrepe, ki se praviloma sprejemajo z zakoni, z namenom doseganja srednjeročnega cilja javnih financ.

Povezava na Pakt stabilnosti in rasti (SGP) in Zakon o fiskalnem pravilu

Program stabilnosti mora predstaviti večletni makroekonomski in fiskalni okvir, ključne fiskalne projekcije, njihove komponente kot tudi kvantificiranje javnofinančnih ciljev skladno z zahtevami regulative Evropske komisije 1466/97 (v nadaljnjem besedilu: regulativa) in Kodeksom ravnanja Pakta stabilnosti in rasti. Skladno z evropskim semestrom mora Republika Slovenija oddati Program stabilnosti do konca aprila 2019 za prihodnja tri leta, vključno z letom 2022. Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: EK) nato Program stabilnosti oceni, tako da presodi skladnost ciljev in vsebina z doseganjem prilagoditvene poti do srednjeročnega cilja javnih financ (MTO) in, če je potrebno, pozove državo članico k ukrepanju oziroma prilagoditvi Programa stabilnosti, če niso doseženi minimalni zahtevani napori.

Ker Pakt za stabilnost in rast temelji na cilju zdravih javnih financ kot sredstvu za izboljšanje pogojev za stabilnost cen ter močno in trajnostno rast, ki pospešuje ustvarjanje delovnih mest, si države članice prizadevajo dosegati srednjeročni cilj oziroma izogibati se čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju. Namen je doseči okrepljen nadzor nad proračunskim stanjem ter nadzor in usklajitev gospodarskih politik še posebej glede na srednjeročni cilj, tako da se skuša doseči čim bolj uravnoteženo proračunsko stanje ali proračunski presežek, za katerega so se obvezale vse države članice, ter za sprejetje ustreznih popravljanih proračunskih ukrepov, ki so po njihovem mnenju potrebni za izpolnitev ciljev iz programov za stabilnost in konvergenco, vsakokrat ko obstajajo informacije o dejanskem ali pričakovanem odmiku od srednjeročnega proračunskega cilja (MTO). MTO je osrednji element preventivne roke SGP, skladno z regulativo, ker omogoča doseganje čim bolj uravnoteženega proračunskega stanja ali proračunski presežek, in s tem omogoča obvladovanje običajnih konjunkturalnih nihanj in hkrati drži javnofinančni primanjkljaj v mejah 3 % referenčne vrednosti BDP. Pri tem je jasno: »Srednjeročni proračunski cilj je za vsako državo članico različen in lahko odstopa od zahteve po proračunskem stanju blizu ravnotežja ali v presežku, če je obenem poskrbljeno za varnostni razmik do razmerja 3 % BDP. Srednjeročni proračunski cilji zagotovijo vzdržnost javnih financ ali hiter napredek pri doseganju vzdržnosti, obenem pa omogočijo proračunski manevrski prostor, zlasti ob upoštevanju potrebe po javnih naložbah.« Ob upoštevanju teh dejavnikov so srednjeročni cilji, specifični za vsako državo članico, določeni v razponu med –1 % BDP in

uravnoveženim ciklično prilagojenim proračunskim saldonom ali ciklično prilagojenim proračunskim presežkom ob neupoštevanju enkratnih in začasnih ukrepov. Srednjeročni cilj javnih financ se pregleda vsaka tri leta, lahko pa tudi pogostejše v primeru izvedbe strukturne reforme, ki bi močno vplivala na vzdržnost javnih financ. Regulativa nadalje navaja, da se MTO revidira vsaka tri leta po objavi Poročila o staranju.¹

Pregled v letu 2019 je pokazal, da se je Sloveniji v tem srednjeročnem obdobju minimalni MTO spremenil. Slovenija mora tako do leta 2022 doseči strukturni saldo sektorja država v višini minus 0,25 % BDP in ne kot do sedaj plus 0,25 % BDP. Pri tem moramo zagotoviti takšen splet ekonomskih politik, ki omogoča, da na tem srednjeročnem cilju ostanemo in da ne ogrozimo gospodarske rasti. Za razliko od SGP pa fiskalno pravilo, ki ga določi ZFisP, ne pozna pojma »približevanja MTO«, tako da se ne ogrozi gospodarske rasti oziroma da se lahko zaradi javnih izdatkov npr. v investicije (lahko tudi v povezavi z občinami, sredstvi EU) zaradi zagotavljanja pravic porabe preseže zgornja meja dovoljenih izdatkov, ki jo določa Okvir. Še več, ne glede na zahtevano matriko fiskalnih naporov (ki jo prejudicira izključno izračun proizvodne vrzeli, ki se je v vseh teoretičnih razpravah in empiričnih izračunih dokazala kot zelo volatilna in neustrezno merjena), razlaga fiskalnega pravila z vidika časovnega približevanja MTO nikoli ni bila nedvoumna, predpostavlja se, da se že v letu 2020 doseže izravnani strukturni saldo. Prav tako domače pravilo ne definira ustreznega letnega merjenja ustreznih fiskalnih naporov oziroma prilagajanja poti za doseganje MTO (t. i. polovična smer zahtevnega fiskalnega napora), temveč po tolmačenju Fiskalnega sveta zahteva, da se v vsakem primeru ostane na MTO in se ne smemo vrniti vanj v nekem »opredeljenem času« niti odstopati ne glede na realno stanje ekonomije (odstopanja so možna le v izjemnih okoliščinah in recesiji, če so zaznana pravočasno, zaradi težav z merjenjem oziroma revidiranjem stopenj gospodarske rasti ex-post ali omenjene volatilitosti proizvodne vrzeli). Domače pravilo torej ne pozna vmesne poti, kjer bi uporabili strukturni saldo le kot referenco. Vključno z analizo odhodkov po odbitku diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ne moremo matematično ustrezno spremljati odklonov od srednjeročnega proračunskega cilja ali od ustrezne prilagoditvene poti za njegovo doseg, kot to dopuščajo pravila EU. Na primer »za državo članico, ki ni dosegla srednjeročnega cilja, se pri oceni spremembe strukturnega salda šteje, da je odklon znaten, če znaša najmanj 0,5 % BDP v posameznem letu ali najmanj 0,25 % BDP na povprečni letni ravni v dveh zaporednih letih« oziroma »odklon pri gibanju odhodkov se ne šteje za znaten, če je zadevna država članica presegla srednjeročni cilj, ob upoštevanju možnosti, da gre za znatne izredne prihodke, in če proračunski načrti, predstavljeni v programu za stabilnost, ne ogrožajo tega cilja v programskem obdobju.«

Program stabilnosti temelji na najverjetnejšem makrofiskalnem scenariju ali na bolj previdnem scenariju. Makroekonomske in proračunske napovedi se primerjajo z najnovejšimi napovedmi Komisije in, če je primerno, z napovedmi drugih neodvisnih organov (napoved UMAR je vedno uporabljena pri projekcijah skladno z Zakonom o javnih financah – ZJF). Vsebinsi Programa stabilnosti in Nacionalnega reformnega programa se dopolnjujeta in prekrivata. Program stabilnosti se osredotoča na makroekonomski razvoj, fiskalno politiko in javne finance, Nacionalni reformni program pa opisuje ukrepe, napovedane strukturne reforme znotraj evropskega semestra in doseganje ciljev EU2020.

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en.

Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: SURS) (19. 4. 2019) za leto 2018 ugotavlja, da se ugodna javnofinančna gibanja nadaljujejo, saj je država ustvarila presežek v višini 0,7 % BDP in znižala dolg na 70,1 % BDP. Pomladanska napoved gospodarskih gibanj (v nadaljnjem besedilu: pomladanska napoved), ki jo je pripravil Urad za makroekonomske analize in razvoj v marcu 2019 za leto 2019 in prihodnji dve leti, predvideva nadaljevanje postopnega umirjanja gospodarske rasti. Iz pomladanske napovedi izhaja, da bo ob umirjanju konjunktura v mednarodnem okolju realna rast bruto domačega proizvoda (BDP) v letu 2019 3,4 %, v letu 2020 3,1 % in v letu 2021, 2,8 %. Pričakuje se nadaljevanje lani začetega spreminjanja strukture gospodarske rasti v smeri večjega prispevka domače potrošnje in manjšega prispevka izvoza. Še vedno visoka rast investicij pa naj bi se nekoliko umirila. Umirjanje gospodarske rasti naj bi bilo malo hitrejše, kot je bilo pričakovano v lanskih napovedih, predvsem zaradi manj ugodnih gibanj v mednarodnem okolju. Zaposlenost naj bi se v obdobju napovedi še naprej povečevala, rast plač naj bi se predvsem letos, nekoliko pa tudi v prihodnjih dveh letih, okrepila.

Tabela 1: Ključne ekonomske in fiskalne spremenljivke

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ekonomska aktivnost</i>						
rast BDP (v %)	4,9	4,5	3,4	3,1	2,8	2,7
<i>Cene</i>						
BDP deflator	101,6	102,3	102,7	102,5	102,6	102,4
Povprečna letna rast cen (v %)	1,4	1,7	1,6	1,9	2,2	2,2
<i>Trg dela</i>						
Zaposlenost po nacionalnih računih (v 1000)	989	1.017	1.038	1.048	1.055	1.059
Stopnja delovne aktivnosti (20–64 let, v %)	73,4	75,5	76,9	77,8	78,6	79,3
Stopnja brezposelnosti po ADS (v %)	6,6	5,1	4,3	3,9	3,7	3,4
<i>Javne finance</i>						
Saldo sektorja država (v % BDP)	0,0	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
Strukturni saldo (v % BDP)	0,2	0,0	–0,1	–0,2	–0,1	0,1
Dolg sektorja država (konec leta) (v % BDP)	74,1	70,1	65,4	61,3	57,9	54,7

Vir: Umar, SURS, Ministrstvo za finance

Vlada Republike Slovenije je že ob pripravi rebalansa državnega proračuna za 2019 vztrajala na poti, da bo strukturni saldo sektorja država po oceni Ministrstva za finance uravnotežen do konca leta 2022, pri čemer dosežemo naš srednjeročni cilj (MTO) že v letu 2020. Vendar pa so predčasne volitve (junija 2018) omejile manevrski prostor vlade za leto 2019 in zato je bilo z vidika delovanja fiskalne politike ključno, da se rebalans sprejeme z vsemi že sproščenimi ukrepi v letu 2018 in da se vlada posveti srednjeročnim izzivom. Pri tem je treba poudariti, da pravilo dolga predstavlja osnovno vodilo pri snovanju ekonomskih politik, pri čemer si bo Slovenija prizadevala ohraniti pozitiven nominalen saldo sektorja država (in na srednji rok posledično skrb za dolgoročno vzdržnost javnih financ). Če pravilo dolga ne bi predstavljalo osnovnega vodila pri snovanju ekonomskih politik, bi to pomenilo, da ni mogoče zagotavljati ustreznega spleta ekonomskih politik, prav tako ne ustrezne ravni gospodarske rasti. Slovenija je širšo strokovno javnost kot Evropsko komisijo že večkrat opozorila na neustreznost, po kateri

se sledi zgolj letnemu doseganju cilja (matematično preračunano), saj takšno ravnanje lahko povzroči nepopravljive posledice v gospodarstvu oziroma ogrozi gospodarsko rast v času stabilizacije ali ohlajanja cikla.

Produktivnost in višja dodana vrednost na ravni, ki bi omogočila hitrejšo dohitevanje razvitejših držav in dvig življenjskega standarda, sta ključna cilja prihodnje ekonomske politike države. Produktivnost je najpomembnejši faktor nadaljnje gospodarske rasti ob upoštevanju izzivov, povezanih z demografskimi in okoljskimi spremembami. Posledično to vpliva tudi na kakovost in dolgoročno vzdržnost javnih financ ter na dolgoročno rast potencialnega BDP. V ta namen je treba spodbujati strukturne dejavnike, ki so ključni za rast produktivnosti na kratek in dolgi rok. Ti so med drugim povezani s človeškimi viri, konkurenčnim, raziskovalnim in inovacijskim okoljem ter splošno institucionalno učinkovitostjo. S predlaganimi davčnimi spremembami, ki temeljijo na prestrukturiranju davčnih bremen med dohodki iz dela in dohodki iz kapitala, se želi spodbujati večja konkurenčnost v smislu manjše davčne obremenitve zaposlenih, kar pozitivno vpliva na vzdržno gospodarsko rast.

Predlogi strukturnih sprememb na trgu dela obravnavajo vprašanja človeških virov, demografije, vzdržnosti pokojninskega sistema in primernosti pokojnin. Pozitivno bodo vplivali na delovno aktivnost starejših, izboljšali socialno zaščito določenih ranljivih skupin in vplivali na hitrejšo aktivacijo ljudi. Predlogi sprememb pokojninskega sistema se bodo nanašali na dvig odmerne odstotka in s tem primernosti novih starostnih pokojnin, na poviševanje starosti ob upokojitvi ter postopno poviševanje starostne meje za upokojitev, na nadgradnjo sistema hkratnega prejemanja pokojnine in opravljanja dela ter na proučitev načina usklajevanja pokojnin. Na področju ureditve trga dela bodo najpomembnejši ukrepi v smeri povečanja minimalnega nadomestila za primer brezposelnosti in znižanja obdobja najdaljšega prejemanja nadomestila. Hkrati se bodo nadaljevali ukrepi za učinkovitejšo aktivno politiko zaposlovanja in socialno aktivacijo.

Pri tem ne sme biti dvoma, da trajnejše reforme in doseganje preteklih razvojnih zaostankov ne morejo biti del letnega cikla v povezavi s proračuni. Poudariti velja, da Slovenija od sprejetja Pakta rasti in stabilnosti (SGP) ter paketa evropskega ekonomskega upravljanja (šestorček + dvojček) ni bila upravičena niti do ene fleksibilne klavzule za odstop od MTO (ne strukturne ne investicijske), kar zopet kaže, da niso upoštevane specifične malih odprtih držav oziroma so roki za fiskalno konsolidacijo težko dosegljivi z vidika političnega cikla, ki v povprečju ne sovпада z ekonomskim ciklom.

2. MAKROEKONOMSKI PREGLED

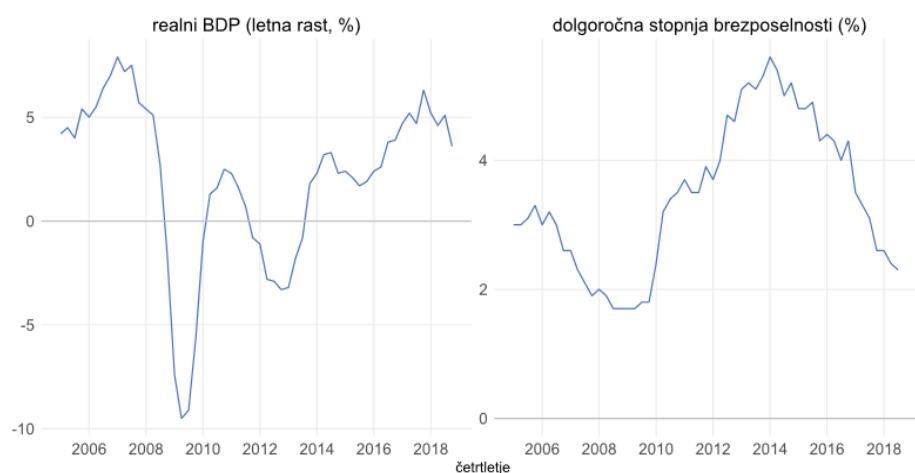
2.1. Makroekonomska gibanja 2018–2019

V letu 2018 se je v Sloveniji nadaljevala visoka 4,5-% realna gospodarska rast. Največji delež so prispevale bruto investicije v osnovna sredstva in povečanje domače potrošnje. Razmeroma visoka je bila državna potrošnja, rast zasebne potrošnje pa je kljub visoki rasti zaposlenosti in povečanju plač ter socialnih transferjev ostala zmerna. Rast izvoza se je lani začela umirjati predvsem zaradi manjše rasti gospodarske aktivnosti v glavnih trgovinskih partnericah.

Posledično je bila v letu 2018 gospodarska rast 4,5 % in tako nižja kot v letu 2017 (4,9 %). Ob postopnem nadaljnjem umirjanju gospodarske rasti se v letu 2019 pričakuje 3,4 % gospodarska rast, ki sicer že od leta 2015 ostaja višja, kot je povprečje rasti EU in evrskega območja.

Rast formalno delovno aktivnih je po znatnem povečanju v letu 2017 ostala visoka tudi v letu 2018 (3,2 %), število zaposlenih oseb pa je najvišje doslej (v 2018 je bilo 872.000 formalno delovno aktivnih). K temu je pripomoglo zaposlovanje tujih državljanov in vključevanje na trg dela tistih oseb, ki do zdaj niso aktivno iskale zaposlitve. Zmanjšanje števila registriranih brezposelnih se tako nadaljuje tudi v letu 2018 (8,2 %) in se pričakuje v 2019 (7,6 %). Tudi stopnja anketne brezposelnosti bo v letu 2019 za 0,8 odstotne točke nižja kot v letu 2018, in sicer 4,3 %. Znižuje se tudi stopnja dolgoročne brezposelnosti, ki je najnižja po letu 2010, a še vedno višja od predkrizne ravni. Med dolgotrajno brezposelnimi je več kot tretjina starejših od 50 let.

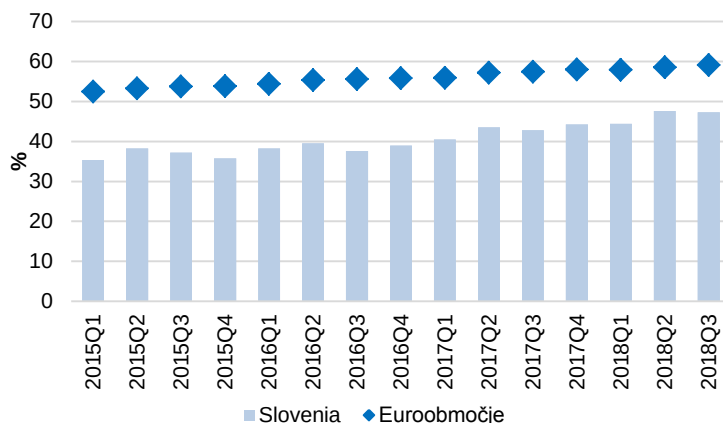
Slika 1: Gibanje rasti realnega BDP in stopnje dolgoročne brezposelnosti, 2005–2018



Vir: Eurostat, lastni preračuni

Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) se opazno povečuje. Od prvega četrletja 2015 do tretjega četrletja 2018 (zadnji razpoložljivi podatek) se je povečala za 12 odstotnih točk. Povečanje je predvsem posledica ugodnih gospodarskih gibanj, visoke stopnje zaposlenosti in zadnje pokojninske reforme iz leta 2013. Po reformi se je priliv novih upokojencev znatno znižal, povečuje se povprečna starost ob upokojitvi, prav tako pa se povečuje dopolnjena pokojninska doba. Klub temu je stopnja zaposlenosti starejših (55–64 let) nižja od povprečja evrskega območja, zato so politike zaposlovanja in vseživljenjskega učenja osredotočene na starejše.

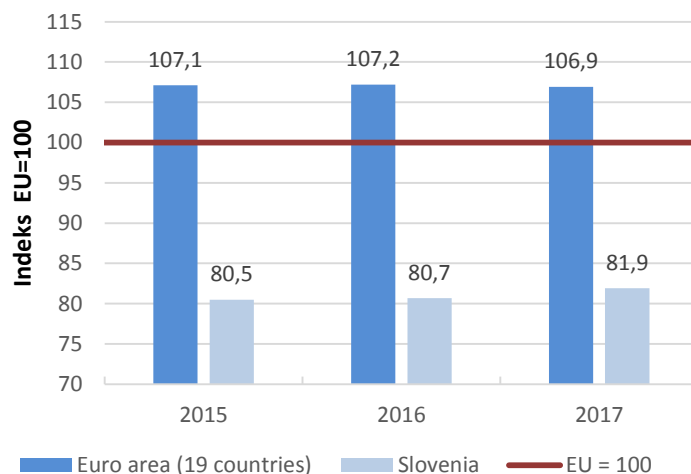
Slika 2: Stopnja zaposlenosti starih 55–64 let v Sloveniji in evrskem območju



Vir: Eurostat

Visoko gospodarsko rast v zadnjih letih poganja predvsem znatna rast zaposlovanja, za razliko od predkriznega obdobja, ko je h gospodarski rasti prispevala predvsem produktivnost dela. Gospodarska rast namreč že desetletja temelji na tehnoloških strukturah, osnovanih na srednjekvalificiranem delu, z omejeno možnostjo ustvarjanja višjega BDP na zaposlenega. Ekonomska politika tako ne sme biti usmerjena izključno v podporo obstoječemu gospodarstvu, ampak mora imeti aktivnejšo vlogo pri njegovem prestrukturiranju k dejavnostim z višjo dodano vrednostjo (Banka Slovenije, 2018). Kljub izboljšanju rasti produktivnosti, predvsem zaradi izboljšane alokacije proizvodnih dejavnikov, povečanih prilivov tujih neposrednih investicij in manjše zadolženosti podjetij, ostaja raven produktivnosti še vedno nižja od povprečja držav EU in držav evrskega območja.

Slika 3: Produktivnost v standardih kupne moči



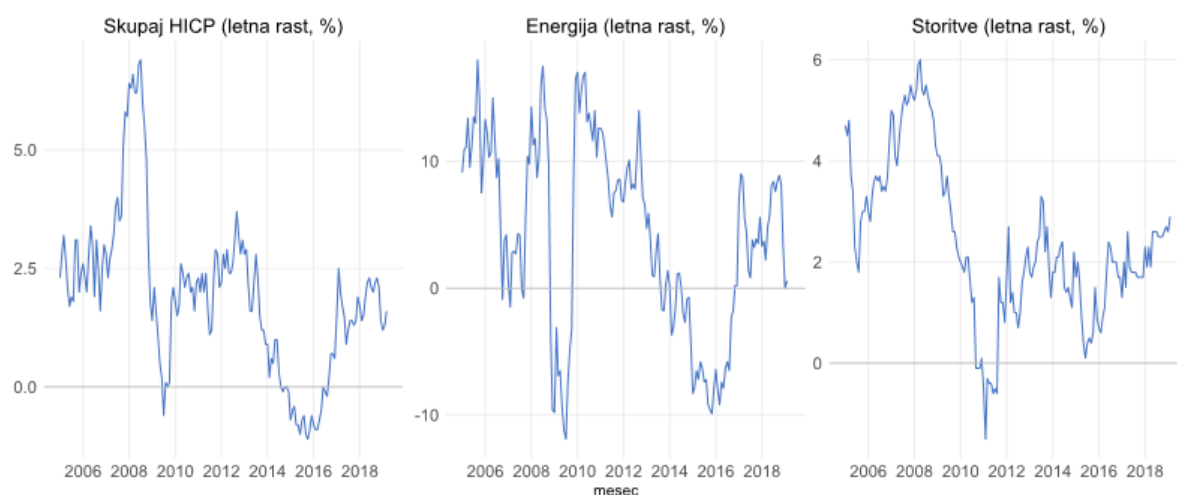
Vir: Eurostat

Rast plač se je po nekajletnih skromnih rasteh v letu 2018 nominalno zvišala tako v zasebnem (4,0 %) kot javnem sektorju (3,0 %). Rast v zasebnem sektorju je predvsem posledica ugodnih poslovnih rezultatov podjetij ter pomanjkanja ustrezno usposobljenih delavcev, v javnem sektorju pa sprejetega dogovora s sindikati in visoke rasti plač v javnih

družbah. Kljub zvišanju skupna rast plač v letu 2018 ni presegla rasti produktivnosti. Rast plač se bo v letu 2019 nadalje okrepila (UMAR, pomladanska napoved 2019).

Stopnja inflacije je bila v letu 2018 razmeroma nizka in je znašala 1,7 %, kar je sicer najvišja inflacija od leta 2013 (1,8 %). Glavni razlogi so višje rasti cen storitev in višje cene goriv. Inflacija bo v letu 2019 ostala zmerna (1,6 %) ob nekoliko višji rasti cen storitev in neenergetskega blaga ter ob predpostavljenih nižjih cenah nafte.

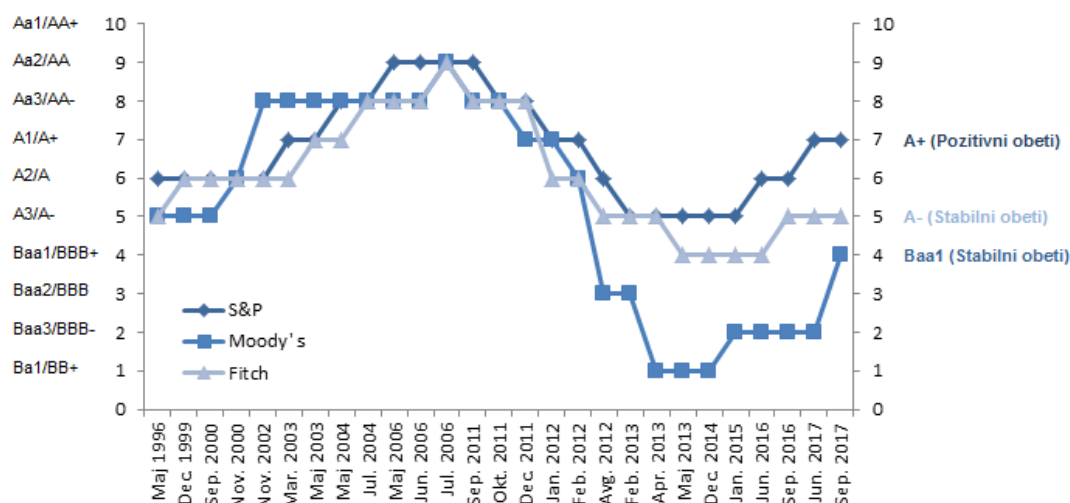
Slika 4: Gibanje inflacije 2005 do 2018



Vir: Eurostat, lastni preračuni

Makroekonomski položaj je odvisen tudi od ocen kreditnih tveganj in kreditnega pribitka. V drugem polletju 2011 se je z upadanjem gospodarske rasti v EU, slabšanjem stanja v bančnem sektorju in stagnacijo sistemskih ukrepov začela slabšati tudi ocena Republike Slovenije. Pozitivni trend sprememb bonitetnih ocen Republike Slovenije se je začel v letu 2015 in današnje vrednosti dosegel leta 2017, in sicer A+ (S&P) s pozitivnimi obeti, A- (Fitch) – stabilni obeti in Baa1 (Moody's) – stabilni obeti.

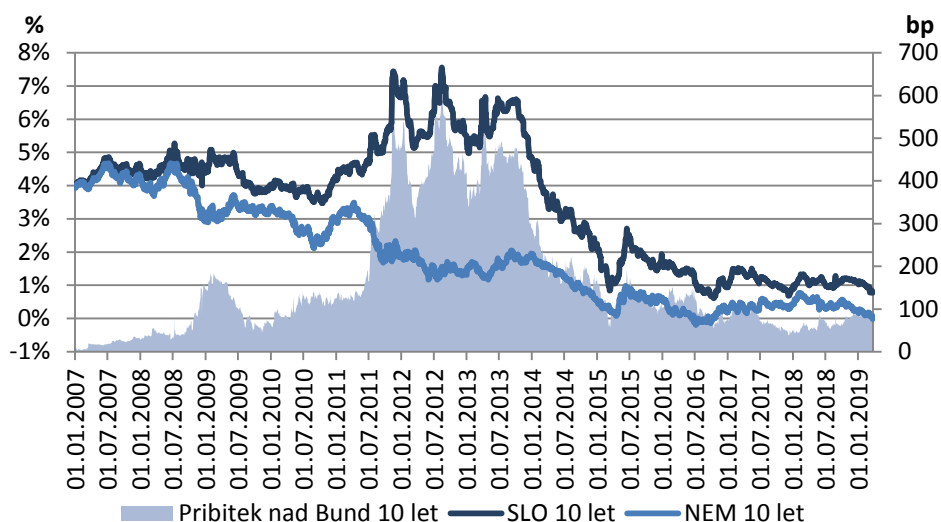
Slika 5: Pregled kreditnih ocen Republike Slovenije



Vir: S&P, Moody's and Fitch, 27. 3. 2019

V letih 2007–2008 sta 10-letna zahtevana donosnost evrske obveznice Republike Slovenije in 10-letna zahtevana donosnost evrske obveznice Nemčije imeli podoben trend gibanja, z letom 2009 pa sta se donosa začela razhajati. V najbolj kriznem obdobju za Republiko Slovenijo (2012–2013) je pribitek nad referenčno 10-letno nemško obveznico (Bund) dosegel vrednosti nad 600 bt. V 2014 se je začel izraziti trend upadanja pribitka, ki je na dan 25. 3. 2019 znašal 78,7 bt.

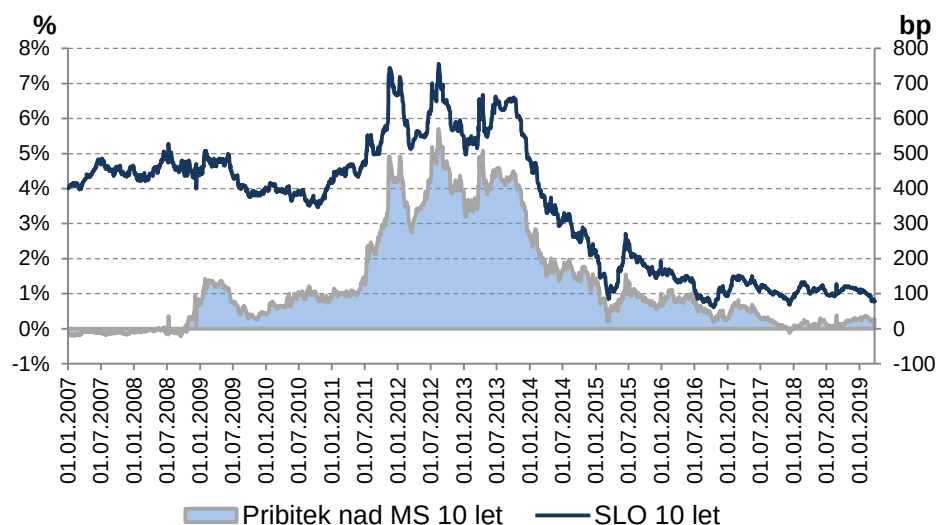
Slika 6: Primerjava gibanja zahtevane donosnosti 10-letnih obveznic Republike Slovenije in Nemčije



Vir: Bloomberg, MF interpolacija (SLO), 27. 3. 2019

Zahtevana donosnost slovenske evrske 10-letne obveznice na sekundarnem trgu je prvič v letu 2012 presegla mejo 7 % in tedaj je kreditni pribitek v strukturi obrestne mere predstavljal 75 %, preostali del pa srednja obrestna zamenjava. V današnjih razmerah kreditni pribitek v strukturi zahtevane donosnosti predstavlja manjši del, tj. 35 % na dan 25. 3. 2019.

Slika 7: Gibanje 10-letne zahtevane donosnosti evrske obveznice Republike Slovenije in njenega kreditnega pribitka nad 10-letno srednjo obrestno zamenjavo

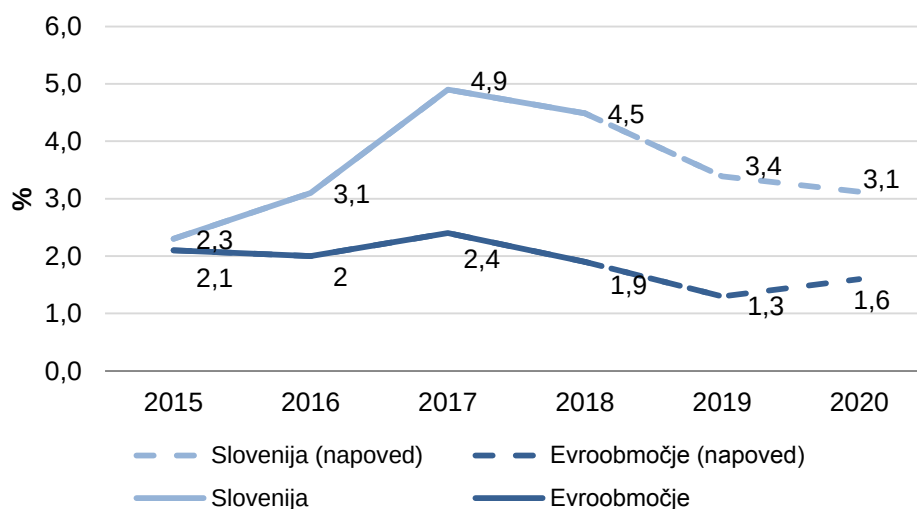


Vir: Bloomberg, MF interpolacija (SLO), 27. 3. 2019

2.2. Srednjeročna napoved 2020–2022

Glede na makroekonomske napovedi UMAR-ja se v srednjeročnem obdobju do leta 2022 predvideva nadaljevanje postopnega umirjanja gospodarske rasti, ki bo še vedno ostajala višja od rasti v evrskem območju. Ob umirjanju konjunktura v mednarodnem okolju se v letu 2020 pričakuje realna rast BDP 3,1 %, v letih 2021 in 2022 pa 2,8 % in 2,7 %.

Slika 8: Realna rast BDP v Sloveniji in evrskem območju ter napoved rasti do leta 2020



Vir: Eurostat, UMAR, pomladanska napoved 2019, European Economic forecast, 2019

Tveganja in pomladanska napoved UMAR

Med tveganji za uresničitev pomladanske napovedi, zaradi katerih lahko gospodarska rast lahko odstopa od napovedi v osrednjem scenariju, prevladujejo negativna tveganja v mednarodnem okolju. V razmerah precejšnjih negotovosti so tveganja nižje gospodarske rasti povezana s tveganji v globalnem in evrskem gospodarskem prostoru, ki so se v preteklih mesecih nekoliko okrepila. Med globalnimi tveganji gre predvsem za: i) možnost krepitve protekcionističnih ukrepov ZDA in povračilne ukrepe njenih trgovinskih partneric², ii) hitrejše umirjanje gospodarske rasti na Kitajskem od napovedi mednarodnih institucij in iii) hitrejše zaostrovanje globalnih pogojev financiranja od pričakovanj. V evropskem prostoru pa so tveganja povezana z negotovostjo glede časa in načina izstopa Združenega kraljestva iz EU ter njunih prihodnjih gospodarskih odnosov (tveganje t. i. neurejenega oz. trdega brexita)³, ekonomskimi politikami nekaterih držav (npr. Italije), predvsem na srednji rok pa tudi s političnimi spremembami.⁴ Dejavniki v domačem okolju so na krajši rok pretežno pozitivni in bi

² Nekatere naše največje trgovinske partnerice (predvsem Nemčijo) bi neposredno prizadelo predvsem morebitno zvišanje carin ZDA na uvoz avtomobilov in avtomobilskih delov, kar bi zlasti posredno negativno vplivalo tudi na gospodarsko aktivnost v Sloveniji (glej Jesensko napoved gospodarskih gibanj 2018, Okvir 3). Na gospodarsko rast trgovinskih partneric in s tem Slovenije bi negativno vplivalo tudi stopnjevanje carinske vojne med ZDA in Kitajsko.

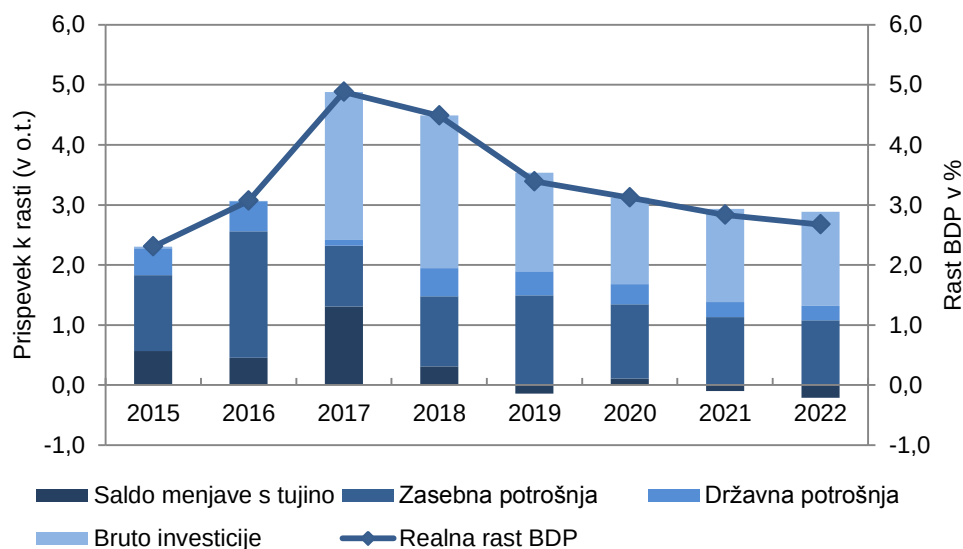
³ Različne študije dolgoročni vpliv t. i. mehkega brexita ocenjujejo na 0,0 % do -0,25 % BDP, vpliv t. i. trdega brexita pa na -0,2 % do -1,0 % BDP. Kratkoročni učinki, ki so težje merljivi, bi lahko zaradi prilagajanja delovanja verig vrednosti bili višji (glej Pomladansko napoved gospodarskih gibanj 2019).

⁴ Politične spremembe lahko v nekaterih državah opazneje vplivajo na spremembe v usmeritvah ekonomskih politik, učinki česar bi se lahko prenesli na celotno evrsko območje oziroma EU. Neugoden vpliv na gospodarsko aktivnost lahko ima tudi opazen porast vpliva evroskeptičnih skupin v Evropskem parlamentu.

lahko vplivali na nekoliko višjo gospodarsko rast kot v osrednjem scenariju zaradi novih, v času napovedi še nesprejetih ukrepov ekonomske politike, ki bi vplivali predvsem na višjo zasebno potrošnjo, rast pa bi bila lahko višja tudi v primeru višjih državnih investicij.

V letu 2018 začeto spreminjanje strukture gospodarske rasti v smeri večjega prispevka domače potrošnje in manjšega prispevka izvoza se bo nadaljevalo tudi v prihodnjih letih. Rast izvoza se bo še naprej umirjala predvsem zaradi upočasnitve gospodarske rasti v trgovinskih partnericah Slovenije. Rast zasebne potrošnje se bo letos nekoliko pospešila ob nadaljevanju ugodnih razmer na trgu dela, nato pa se bo ob nižji rasti zaposlenosti postopno umirjala. Še vedno visoka rast investicij se bo tudi nekoliko umirila, predvsem v segmentu investicij v stroje in opremo pod vplivom upočasnitve rasti tujega povpraševanja. Nadaljevala pa se bo visoka rast gradbenih investicij, povezana tudi s povečanjem črpanja evropskih sredstev. Ker bo umirjanje rasti uvoza ob razmeroma robustni domači potrošnji malo manj izrazito, bo prispevek menjave s tujino k rasti BDP rahlo negativen. Umirjanje gospodarske rasti bo malo hitrejše, kot je bilo pričakovano v lanskih napovedih, predvsem zaradi manj ugodnih gibanj v mednarodnem okolju.

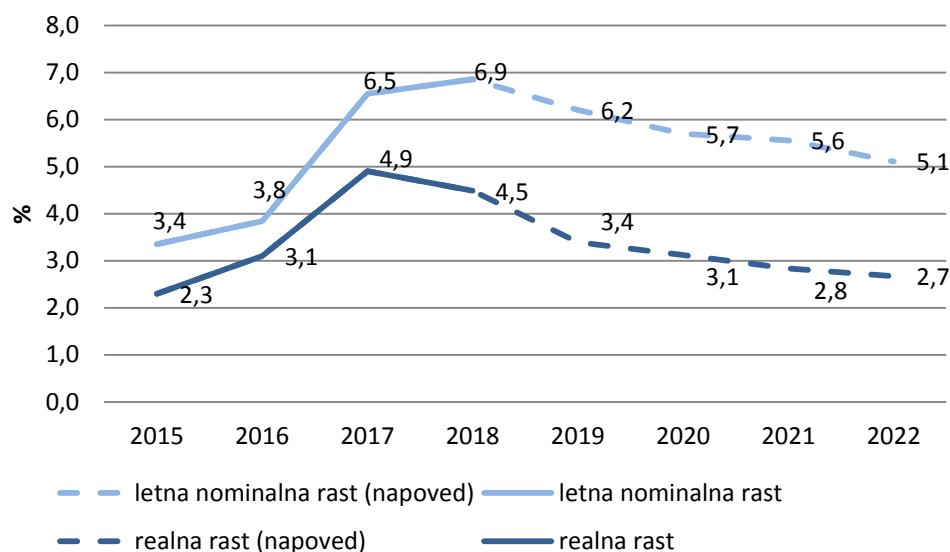
Slika 9: Prispevki k rasti BDP



Vir: UMAR, pomladanska napoved 2019

Postopna krepitev cenovnih pritiskov bo vplivala na inflacijo, ki se bo v prihodnjih dveh letih zmerno povišala (okrog 2 %). V prihodnjih letih pričakujemo opaznejšo krepitev rasti cen v segmentu storitev, pa tudi pri neenergetskem blagu. V letu 2018 se je povečala razlika med nominalno in realno rastjo BDP, za katero se pričakuje, da se bo ohranjala tudi v srednjeročnem obdobju do leta 2022.

Slika 10: Realna in nominalna rast BDP

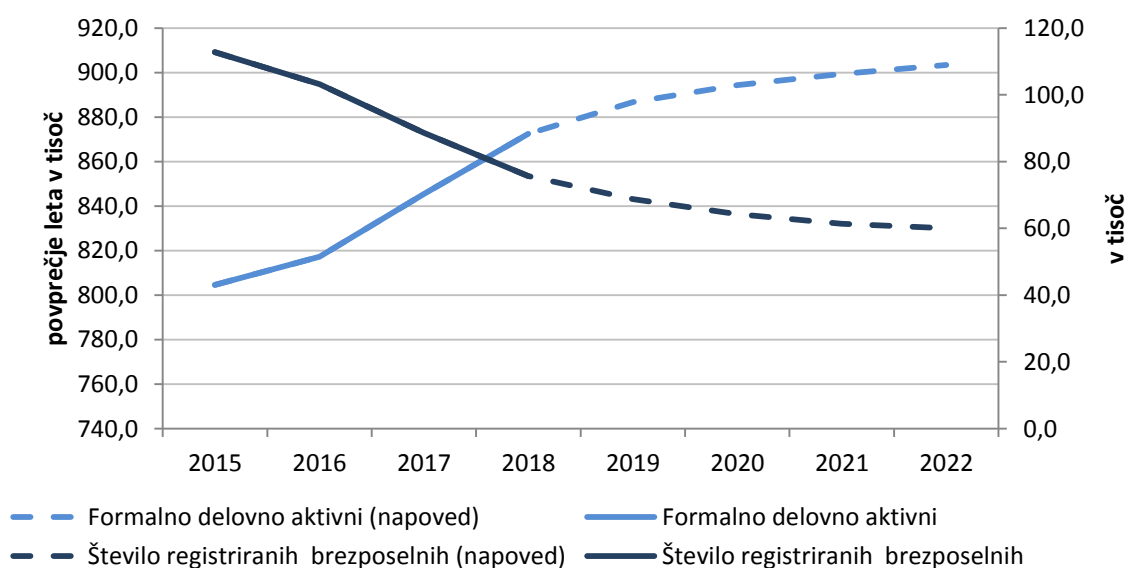


Vir: UMAR, pomladanska napoved 2019

Zaposlenost se bo v srednjeročnem obdobju 2020–2022 še naprej povečevala, vendar vse počasneje ob upadanju števila delovno sposobnih, nižji brezposelnosti in bolj umirjeni rasti gospodarske aktivnosti. Vpliv demografskih gibanj na zmanjševanje ponudbe delovne sile bosta nekoliko blažila predvidena postopna krepitev neto migracijskih prilivov in naraščanje stopnje participacije na trgu dela.

Število brezposelnih se bo tudi v prihodnjih letih zmanjševalo, a počasneje kot v preteklem obdobju. Na to bo vplivala, poleg nekoliko manjše rasti zaposlenosti, vse nižja brezposelnost, ki bo pod dolgoročno oziroma ravnovesno ravno, kar nakazuje vedno bolj omejeno ponudbo na trgu dela.

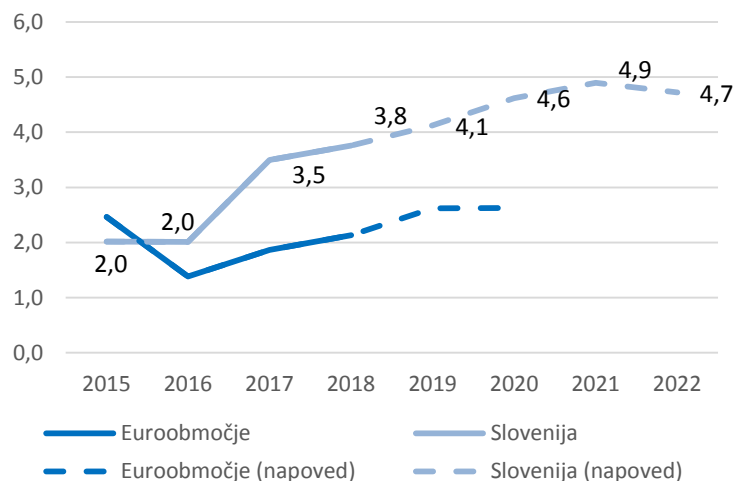
Slika 11: Delovno aktivni in brezposelni



Vir: UMAR, pomladanska napoved 2019

Čeprav raven produktivnosti močno zaostaja za povprečjem držav evrskega območja, se v srednjeročnem obdobju pričakuje njena višja rast v primerjavi z rastjo produktivnosti evrskega območja. Rast plač se bo v prihodnjih dveh letih okrepila (okrog 5 %), nanjo pa bodo poleg omejitev pri ponudbi dela vplivali tudi dogovori s sindikati javnega sektorja in zakonodajne spremembe. Posledično skupna nominalna rast plač ne bo več zaostajala za rastjo produktivnosti kot v obdobju po krizi.

Slika 12: Nominalna rast produktivnosti, Slovenija in evrsko območje



Vir: Umar, pomladanska napoved 2019, Ameco database, Eurostat

2.3. Položaj v ciklu

Ocena proizvodne vrzeli⁵ se uporablja za določitev položaja gospodarstva v gospodarskem ciklu in je osnova za vodenje fiskalne politike. Skupaj z deležem dolga sektorja država v % BDP in kazalnikom srednjeročne fiskalne vzdržnosti namreč določa velikost potrebnega prilagajanja strukturnega salda. Kot navaja že ECB (2005)⁶, imajo ocene proizvodne vrzeli lahko pomembno vlogo pri modeliranju in napovedovanju (vse dokler se pri tem upošteva stopnja negotovosti), pri tem pa poudarja tudi, da ocenam proizvodne vrzeli ne bi smeli dajati prevelikega poudarka pri ekonomski in politični analizi. Nasprotno, namesto osredotočanja na en kazalnik, bi morala ocena položaja gospodarstva v realnem času temeljiti na širokem nizu kazalnikov.

Ciklična pozicija slovenskega gospodarstva namreč po oceni vlade ni tako ugodna, kot kaže ocenjena vrednost proizvodne vrzeli. Imamo sicer presežek v tekočem delu plačilne bilance ter nizko brezposelnost, kljub temu pa stopnja investicij, industrijska proizvodnja, pa tudi stopnja rasti BDP ni še na ravneh izpred krize. Vendar pri izračunu proizvodne vrzeli obstajajo večje negotovosti, posledično je negotova tudi ocena, kje v gospodarskem ciklu se nahaja posamezna država, kar ugotavljata tudi Evropska komisija⁷ in Evropska centralna banka.⁸ Razlike v izračunih bistveno vplivajo na zahtevan fiskalni napor. Pri postavljanju numeričnih ciljev je pomembno upoštevanje variabilnosti med ocenjenimi in dejanskimi vrednostmi.

⁵ Proizvodna vrzel je razlika med dejanskim in potencialnim BDP, izražena v odstotkih potencialnega BDP.

⁶ ECB Monthly Bulletin, February 2005

⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/quarterly-report-euro-area-grea-vol14-no3-2015_en

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbop156.en.pdf?12f64165c5623d34b98b978cbe614ed9>

Predhodne ocene proizvodne vrzeli in ocene, ki temeljijo na dejanskih podatkih, se bistveno razlikujejo.

K negotovosti ocene proizvodne vrzeli poleg metode izračuna v določeni meri vplivajo tudi (1) način izračuna potencialnega proizvoda, (2) spremembe ocenjene pretekle rasti in (3) napovedi BDP ter drugih makroekonomskih podatkov in kazalnikov, ki se uporabljajo za ocene proizvodne vrzeli v obdobju napovedi gospodarskih gibanj. Zato obstajajo večje razlike v ocenah proizvodne vrzeli, ki jih pripravljajo različne institucije, poleg tega pa se zadnje ocene posamezne institucije pogosto precej razlikujejo od njenih preteklih ocen.

Tabela 2: Zadnje razpoložljive ocene⁹ proizvodne vrzeli Slovenije

	MF (PN 2019)	UMAR (PN 2019)	EK (JN 2018)	OECD (november 2018)	IMF (februar 2019)
2017	-0,1	0,0	1,1	-1,3	-0,5
2018	1,7	2,1	2,7	0,9	1,2
2019	2,4	2,9	3,0	2,2	1,8
2020	2,6	3,1	2,5	2,4	1,9

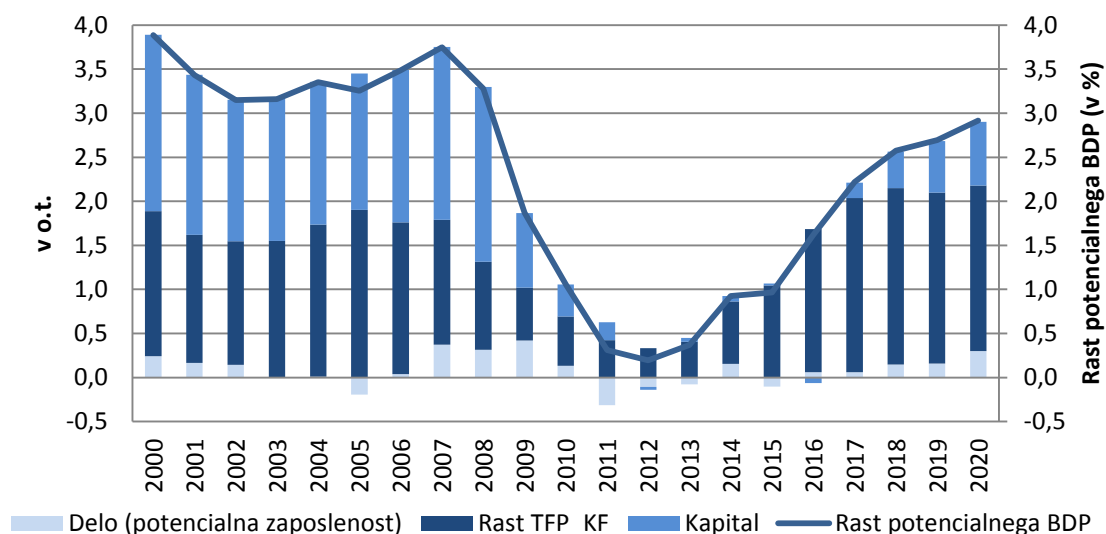
Ocene so še posebej negotove za Slovenijo, ki je zato leta 2017 vložila vlogo za upoštevanje specifičnosti (»country specific case«) pri izračunu proizvodnje vrzeli po veljavni »skupaj dogovorjeni metodologiji EU«. Na podlagi teh prizadevanj ocena proizvodne vrzeli za Slovenijo bolje izraža položaj gospodarstva v gospodarskem ciklu, kljub temu pa ocenjujemo, da še ostaja prostor za nadaljnje izboljšave ocene. Izboljšanje bi se lahko doseglo prek boljše ocene sidra za NAWRU, zlasti za nove države članice EU, za katere ocene še vedno niso zadovoljive.

Ocene Ministrstva za finance, pripravljene na podlagi UMAR-jeve Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2019, kažejo, da naj bi se rast potencialnega BDP v letih 2019 in 2020 rahlo okrepila (v letu 2019 za 0,1 o. t. na 2,7 %, v letu 2020 pa za 0,2 o. t. na 2,9 %). Rast je predvsem posledica visoke rasti prispevka kapitala, z relativno visokim in stabilnim prispevkom skupne faktorske produktivnosti in v letu 2020 tudi z rastjo prispevka dela.

Po zadnji oceni bo leta 2019 proizvodna vrzel znašala 2,4 % potencialnega BDP. Vrh gospodarskega cikla naj bi Slovenija dosegla leta 2020, ko naj bi proizvodna vrzel dosegla 2,6 % potencialnega BDP, v pozitivnem delu gospodarskega cikla pa naj bi Slovenija ostala še vsaj do leta 2022, za katero so na voljo zadnje napovedi UMAR-ja.

⁹ Razlike med izračunom MF in UMAR ter EK so v največji meri posledica različnega časovnega obdobja napovedi, saj ocene tako UMAR kot MF temeljijo na napovedih za daljše časovne obdobje ($t + 6$), napovedi EK pa so za bistveno krajše obdobje ($t + 2$), ter višini sidra za NAWRU. Razlike v ocenah proizvodne vrzeli pa izhajajo tudi iz razlik v samih napovedih makroekonomskih kazalnikov in nekaterih vhodnih podatkih (ocena obsega kapitala v letu 1995) in uporabljenega koeficienta elastičnosti za delo in za kapital.

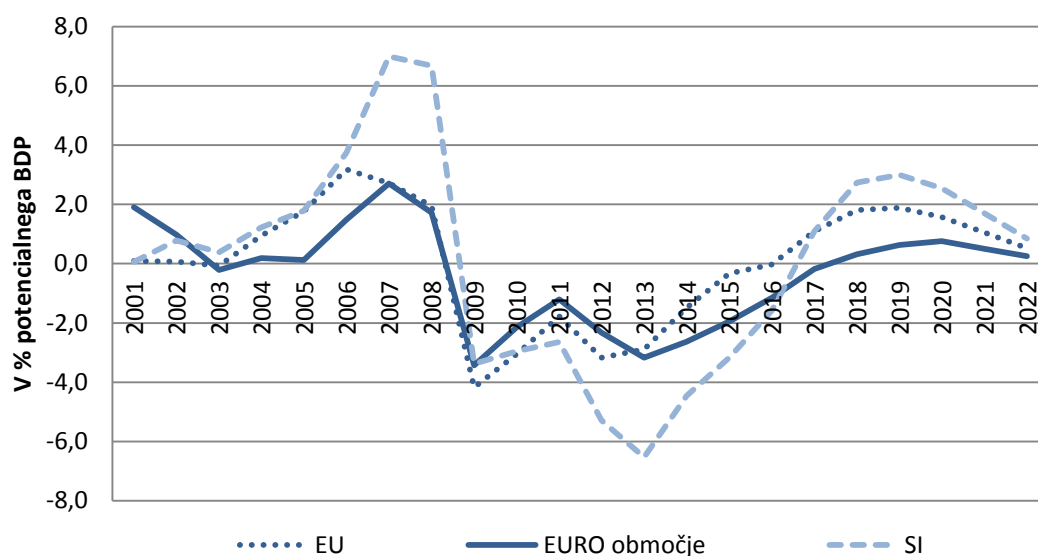
Slika 13: Prispevek k rasti potencialnega BDP



Vir: SURS, UMAR – napoved, MF lastni izračuni

Slovenija ima izrazitejšje gospodarske cikle kot celotno evrsko območje (glej sliko 14), kar je posledica majhnega odprtega gospodarstva in nižjega BDP na prebivalca. Medtem ko je bila po Jesenski napovedi EK 2018 v obdobju 2004–2022 proizvodna vrzel za evrsko območje ocenjena v razponu med –3,4 % do 2,7 % potencialnega BDP, je bil v Sloveniji ta razpon več kot enkrat večji (znašal je od –6,5 % do 7 % potencialnega BDP).

Slika 14: Proizvodna vrzel (EK – jesenska napoved 2018)



Vir: EK, lastni izračuni MF na podlagi podatkov za države članice

Glede vodenja fiskalne politike skladno z zavezami EU in navedene negotovosti izračuna proizvodne vrzeli ima Slovenija pomisleke glede ustreznosti matrike EU, ki določa potrebno letno fiskalno prilagajanje glede na položaj gospodarstva v gospodarskem ciklu. Še posebej glede potrebnega letnega fiskalnega prilagajanja v času, ko ekonomije preidejo s področja negativne v pozitivno proizvodno vrzel in presežejo 1,5-% prag nadpotencialne rasti BDP.

Velika in nenadna izboljšanja proizvodne vrzeli so namreč pogosta v času po dolgotrajnem obdobju nizke gospodarske rasti ali recesije, kar ne pomeni nujno pregrevanja gospodarstva, ampak le prilagoditev povpraševanja z nizkih ravni. Usmeritve fiskalne politike morajo biti vzdržne, načrtovane znotraj večletnega okvira, brez nenadnih prilagoditev zaradi velikih nihanj ocen proizvodne vrzeli. Poleg tega se te ne smejo rahljati, ko gospodarstvo preide v »dobre« gospodarske razmere.

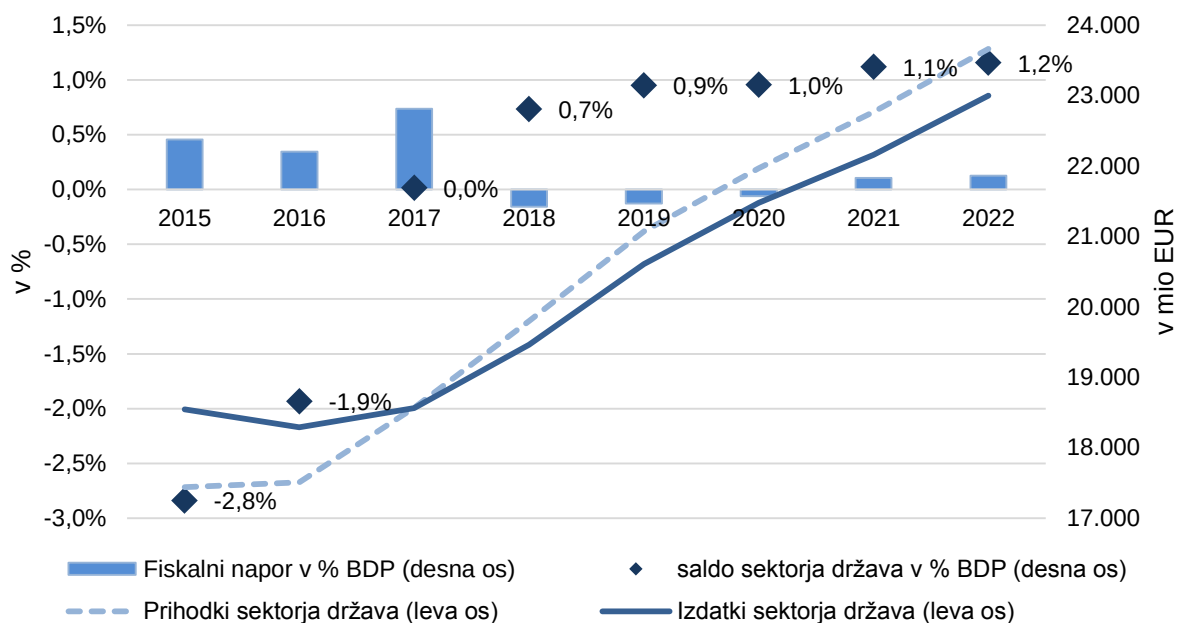
3. EKONOMSKA IN FISKALNA POLITIKA

Vlada RS je nastopila mandat 13. septembra 2018, zato od marca 2018 (odstop predsednika vlade) ni bilo mogoče sprejeti politik in ukrepov, ki bi že vplivali na državni proračun 2019, na blagajne javnega financiranja in na sektor država. Praktično je bilo celo leto 2018 posledica prenehanja omejitev in t. i. scenarija ob predpostavki nespremenjenih politik. Pri tem velja poudariti, da kljub temu – primerjalno gledano – od strukturnih salдов v evrskem območju (izračuni EK) Slovenija ne odstopa, saj je bilo evrsko območje v povprečju oddaljeno za 1 odstotno točko od uravnoteženosti. Izračuni Ministrstva za finance in Fiskalnega sveta RS izkazujejo uravnoteženost celo za leto 2019 (če se spoštuje meja v Okviru). Pri tem Slovenija stalno presega tudi povprečje evrskega območja primarnega salda sektorja država in beleži 2,7 % BDP primarnega presežka v letu 2018 (povprečje evrskega območja 1,2 % BDP v letu 2018, Ameco). Istočasno šele v okviru pomladanskega cikla evropskega semestra ta vlada prvič obravnava srednjeročni fiskalni okvir, Okvir za pripravo proračunov sektorja država 2020–2022. Vlada se je zavezala, da bo v okviru mandata dosegla srednjeročno uravnoteženost, kar obravnavata tako Program stabilnosti kot tudi Okvir.

Pogled Evropske komisije na začrtano pot v Osnutku proračunskega načrta 2019, februar 2019:

»V primeru Slovenije obstaja tveganje neskladnosti z zahtevami iz Pakta za leto 2019. Osnutek proračunskega načrta bi lahko povzročili znatno odstopanje od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja. Slovenija je v preventivni roki Pakta stabilnosti in rasti in mora doseči/zagotoviti zanesljivo pot do srednjeročnega cilja MTO = 0,25 % BDP. Nominalna rast primarnih izdatkov skladno z merilom rasti izdatkov ne sme preseči 3,1 % v letu 2019, kar ustreza fiskalni prilagoditvi v višini 0,65 % BDP. Evropska komisija pri tem ugotavlja, da je saldo sektorja država v višini 0,6 % BDP uresničljiv, kar pomeni preračunano, da znaša strukturni saldo –1,1 % BDP. Razlika v izračunih na leto 2019 izhaja iz nižje pozitivne proizvodne vrzeli in drugačnega načrta investicij v napovedih EK.«

Slika 15: Najverjetnejši makroekonomski in proračunski scenarij (sektor država)



Vir: Ministrstvo za finance

Skladno z zadnjo makroekonomsko napovedjo predvidevamo v srednjeročnem obdobju ohranjanje presežka sektorja država. Po presežku leta 2018 v višini 0,7 % BDP (SURs, 19. 4. 2019) se bo leta 2019 presežek zvišal na 0,9 % BDP in do leta 2022 postopoma na 1,2 % BDP. Presežek je posledica pozitivnih ekonomskih trendov, znižanja obrestnih mer in do leta 2018 zajezenih javnih izdatkov. V letu 2018 se je Sloveniji zaradi t. i. scenarija ob predpostavki nespremenjenih politik poslabšal strukturni saldo (iz +0,17 % BDP v letu 2017 na +0,02 % BDP v letu 2018). Iz zgoraj opisanih razlogov in ocen tudi leto 2019 ne bo prineslo zahtevanega napora, bo pa presežen nov srednjeročni cilj -0,25 % BDP (-0,11 % BDP)). V letu 2020 se ponovno preseže srednjeročni cilj (strukturni saldo je enak -0,17 % BDP) in se zaradi pravil SGP izboljšuje do strukturnega uravnoveženja v letu 2022 (strukturni saldo je enak +0,06 % BDP).

3.1. Fiskalni obeti 2018 in 2019

Prihodki sektorja država se povečujejo od leta 2010, v letu 2018 pa je bila ta rast najvišja. Znašali so 19.800 milijonov EUR, kar je 1.231 milijonov EUR ali 6,6 % več kot leta 2017. Merjeno v deležu BDP so prihodki države leta 2018 znašali 43,1 % BDP. Visoka medletna rast prihodkov izraža ugodne razmere v slovenskem gospodarstvu in posledično višje prilive v blagajne javnega financiranja.

Največji delež v celotnih prihodkih so leta 2018 predstavljali prihodki od davkov in socialnih prispevkov, slednji so se povečali za 7,0 % ali 448 milijonov EUR. Visoko so rasli tudi prihodki od davkov na dohodke in premoženje (za 375 milijonov EUR ali 11,7 %). Prihodki od dohodnine so bili višji za 251 milijonov EUR ali 11,5 %, prihodki od davka od dohodkov pravnih oseb pa za 122 milijonov EUR ali 16,0 %, kar kaže na nadaljevanje ugodnih razmer v gospodarstvu oziroma ugodnih makroekonomskih razmer v državi. Rasti prihodkov od socialnih prispevkov in dohodnine kažejo, da se nadaljuje tudi trend ugodnih razmer na trgu dela.

Prihodki od davkov na proizvodnjo in uvoza so se povečali za 323 milijonov EUR ali 5,3 %, od tega DDV za 283 milijonov EUR ali 8,1 %. V letu 2018 so rasli tudi nedavčni prihodki. Opazno so se povečali prihodki od dobičkov družb v lasti države (za 66 milijonov EUR ali 20,8 %), medtem ko so se prihodki od obresti znižali za 48 milijonov EUR ali 33,7 %. Opazno so se povečali tudi prihodki od sredstev EU iz nove finančne perspektive. Pozitiven vpliv na saldo sektorja država so imele tudi gospodarske družbe, razvrščene v sektor država.

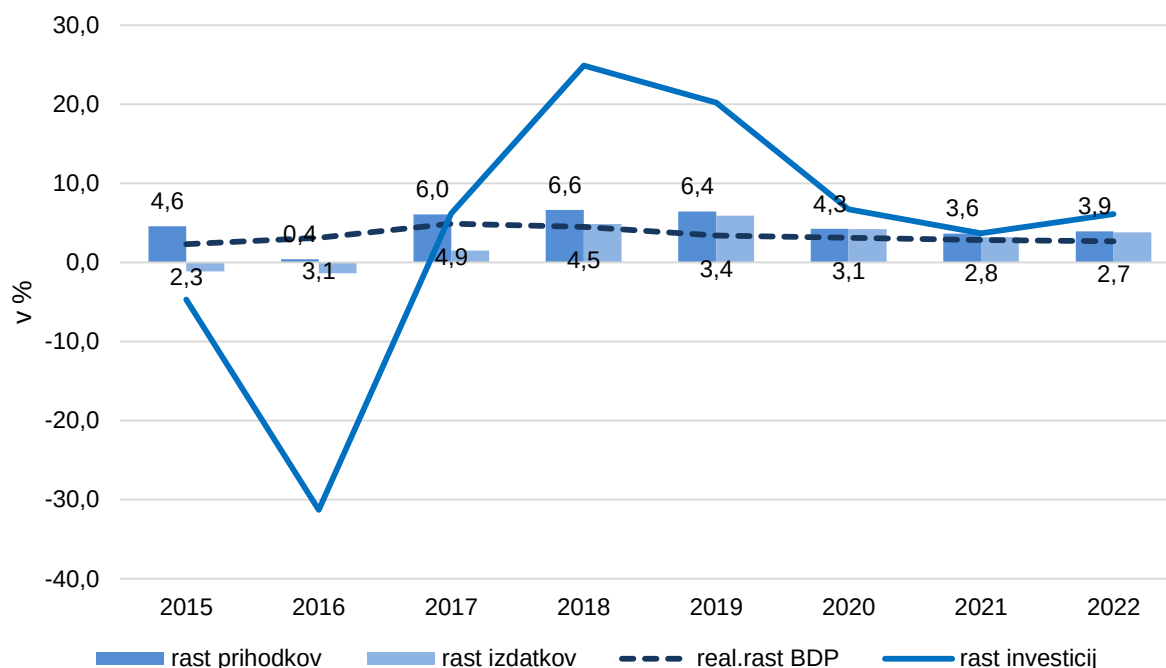
V letu 2019 pričakujemo nadaljevanje medletne rasti prihodkov sektorja država, na kar bodo najbolj vplivale ugodne gospodarske razmere. Prihodki naj bi se leta 2019 povečali za 6,4 % na 43,2 % BDP. Največji delež k tej rasti bodo prispevali višji prihodki od socialnih prispevkov (7,7 %) in prihodkov od davkov na dohodke in premoženje (6,3 %). Zaradi vpliva davčne razbremenitve regresa do višine 100 % povprečne plače bodo prihodki od dohodnine v letu 2019 do 90 milijonov EUR nižji, kot bi bili sicer. Davki na proizvodnjo in uvoz se bodo povečali za 5,7 %. Prihodki od lastnine bodo glede na leto 2018 nižji za 10,7 %, kar je v največji meri posledica visokih vplačil iz tega naslova v letu 2018. Država bo učinek delnega izpada davčnih prihodkov zaradi razbremenitve regresa ublažila s povečano učinkovitostjo pobiranja davčnih prihodkov.

Izdatki sektorja država so se leta 2018 povečali za 899 milijonov EUR v primerjavi z letom 2017 ali 4,8 % in so predstavljali 42,4 % BDP (v letu 2017 43,2 % BDP). Njihova rast je bila tako za 1,8 odstotne točke nižja od rasti prihodkov. Največji delež k rasti izdatkov so leta 2018 prispevale bruto investicije v osnovna sredstva. Povečale so se za 24,9 % ali 331 milijonov EUR. Višji so bili tudi izdatki za sredstva za zaposlene (za 4,4 %), vmesno potrošnjo (za 7,0 %) in socialna nadomestila (za 3,6 %). Višji obseg črpanja evropskih sredstev je ugodno vplival na izdatke države za subvencije. Povečali so se za 8,6 %. Država je že tretje leto zapored znižala izdatke za obresti. Ti so bili leta 2018 za 161 milijonov EUR ali 15,0 % nižji kot leto prej in so znašali 2,0 % BDP.

Za leto 2019 so načrtovani izdatki sektorja država v višini 20.610 milijonov EUR, kar predstavlja 42,3 % BDP in so za 5,9 % višji kot leta 2018. Rast izdatkov bo še vedno nižja od rasti prihodkov. Izdatki za sredstva za zaposlene se bodo leta 2019 povečali za 8,9 % predvsem zaradi sproščanja varčevalnih ukrepov na področju plač in učinkov stavkovnega dogovora. Socialna nadomestila se bodo povečala za 4,8 %, podobno kot v letu 2018 pa bodo rasli tudi izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva, in sicer za 20,2 % ali 336 milijonov EUR.

V obdobju 2015–2018 je rast prihodkov povprečno dosegla 4,4 % in je prehitela rast izdatkov (povprečna rast izdatkov v enakem obdobju 2015–2018 je znašala 1,0 %) za 3,4 odstotne točke. Vlada RS bo v mandatu 2019–2022 postopno in z osredotočenostjo na prednostna področja nadaljevala fiskalno konsolidacijo s ciljem srednjeročne uravnoteženosti kot tudi s poudarkom na zagotavljanju rasti (osrednja elementa Pakta stabilnosti in rasti). Dosedanja fiskalna konsolidacija je bila ugodna za rast potrošnje in izvoza, ki sta gonila rasti, prav tako je prišlo do sproščanja ukrepov (plače, pokojnine, socialni transferji). V obdobju 2019–2022 bo povprečna rast prihodkov (4,6 %) prehitela povprečno rast izdatkov (4,3 %). Tudi letno bo rast prihodkov prehitela rast odhodkov. Prav tako je opazen trend pospešitve črpanja sredstev EU v povezavi z investicijami, ki se krepi proti koncu obdobja upravičenosti (skladno s pravilom n+3).

Slika 16: Rast prihodkov, izdatkov, investicij sektorja država (stopnje rasti)



Vir: Ministrstvo za finance

3.2. Srednjeročna uravnoteženost sektorja država, izpolnjevanje srednjeročnega cilja v letih 2020–2022

Srednjeročna uravnoteženost javnih financ je bila ključni cilj vlade ob pripravi rebalansa državnega proračuna za leto 2019 na način, da bo strukturni saldo sektorja država po oceni Ministrstva za finance uravnotežen konca leta 2022, pri tem, da dosežemo srednjeročni cilj (MTO) že v letu 2020. Predčasne volitve so omejile manevrski prostor vlade za leto 2019 in zato je bilo z vidika delovanja fiskalne politike ključno, da se v rebalansu upoštevajo vsi že sproščeni ukrepi in pogajanja, kot so bila že zapeljana v letu 2018, vlada pa se posveti srednjeročnim izzivom.

Ob pripravi rebalansa so se spremenile tudi predpostavke za leto 2019 in naprej:

- realizacija za leto 2018 (ugodnejša kot predvideno pozimi), novi makroekonomski indikatorji za leto 2019 in naprej,
- sklenjeni stavkovni sporazumi s sindikati javnega sektorja,
- uveljavljena usklajevanja transferjev posameznikom in gospodinjstvom (padec sider, konec varčevalnih ukrepov).

Zakon o fiskalnem pravilu (ZFiSP) ne predvideva nobene fleksibilnosti pri odstopanju od srednjeročnega cilja MTO, pravila EU, ki so določena s SGP, pa to skladno s pravili omogočajo. Slovenija izpolnjuje pogoje za doseg minimalnega *benchmarka*¹⁰ in s Programom

¹⁰ Minimum benchmark (MB) je del formule za izračun srednjeročnega cilja (MTO). Komponenti MTO_{MB} in $MTO_{Euro/ERM2}$ predstavljata izhodišče za izračun srednjeročnega cilja (MTO). Kot je določeno s strani Ekonomsko-finančnega odbora (EFC) in z obveznostmi Pakta za države članice evroobmočja in države

stabilnosti 2019 napoveduje, za potrebe usklajevanja z EK, da bo zaprosila za strukturno klavzulo fleksibilnosti (veljavno v letu 2020 in naprej) iz naslova sprememb na trgu dela in socialne aktivacije in/ali pokojninske reforme.

Ocene o višini javnofinančnega salda za leto 2018 so kazale, da bo presežek glede na objavljene podatke SURS (Temeljni agregati sektorja država, september 2018), realizacijo blagajn javnega financiranja 2018 in napovedi Ministrstva za finance ter preračunov na podlagi štirih javnofinančnih blagajn¹¹, približno 0,8 % BDP. Izračuni SURS v zadnji oceni (19. 4. 2019) kažejo 0,7 % BDP za sektor država.

Tabela 3: Pot do ciljnega scenarija za sektor država (ESA-2010)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Prihodki v mio EUR</i>	19800	21072	21968	22767	23660
v % BDP	43,1	43,2	42,6	41,8	41,3
<i>Izdatki v mio EUR</i>	19464	20610	21476	22159	23000
v % BDP	42,4	42,2	41,6	40,7	40,2
<i>Ciljni nominalni saldo v mio EUR</i>	336,6	462,4	491,8	607,8	660,7
v % BDP	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
<i>Ciljni strukturni saldo v mio EUR</i>	7,6	-54,3	-88,8	-35,4	35,6
v % BDP	0,02	-0,11	-0,17	-0,07	0,06
<i>Fiskalni napor v % BDP</i>	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1

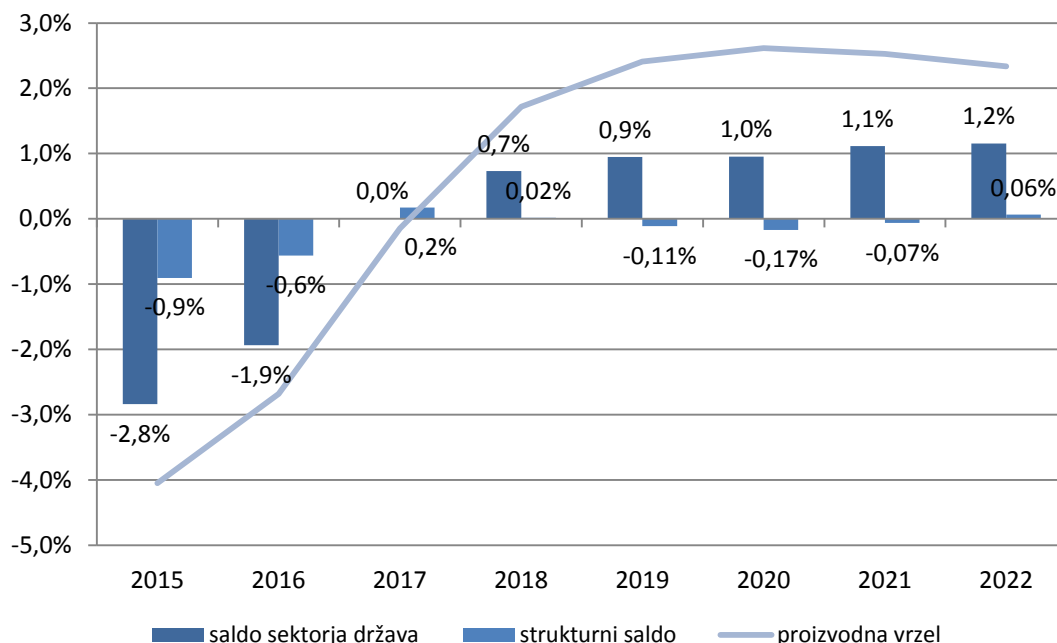
Vir: SURS, Ministrstvo za finance, preračuni MF, ocena proizvodne vrzeli MF

V srednjeročnem obdobju Slovenija načrtuje postopno izboljšanje salda sektorja država in ciklično prilagojenega salda skladno z MTO. Zato se je treba pri načrtovanju javnih financ osredotočiti na strukturne ukrepe, ki bodo imeli trajen vpliv na strukturo in učinkovitost javnih financ. Priprava sistemskih ukrepov, s katerimi se zagotovi vzdrževanje srednjeročnega cilja in dolgoročna zdrava struktura javnih financ, je predvidena za leto 2019 z uveljavitvijo v 2020. Pri tem je treba upoštevati specifične malih držav članic, ustrezno doseganje zadostne potencialne rasti ob zavedanju stroškov staranja.

članice, ki sodelujejo v ERM II, MTO ne sme biti nižji od -1 % BDP. Za Slovenijo minimum benchmark za srednjeročno obdobje, skladen s potrditvijo EFC članov in na podlagi izračuna EK, znaša -0,9.

¹¹ Štiri blagajne javnega financiranja zajemajo približno 80 % sektorja država in jih spremljamo mesečno po denarnem toku. Ostalih 20 % spremljamo z ESA2010 metodologijo, kar pa je težko natančno ocenjevati, kar kažejo tudi vsakoletne spremembe, revizije EDP (SURS, 19. 4. 2019)

Slika 17: Saldo sektorja država in strukturni saldo, v % BDP – zahtevan ciljni scenarij, proizvodna vrzel MF (metodologija EK)



Vir: Ministrstvo za finance, preračuni MF

Tabela 4: Ciklična gibanja politik (proizvodna vrzel – povprečna ocena)

	v % BDP	ESA koda	2018	2019	2020	2021	2022
1.	Realna rast BDP (%)		4,5	3,4	3,1	2,8	2,7
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
3.	Izdatki za obresti	D.41	2,0	1,6	1,5	1,3	1,2
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
5.	Potencialna rast BDP (%)		2,6	2,7	2,9	2,9	2,9
Prispevki:							
	– dela		0,1	0,2	0,3	0,3	0,1
	– kapitala		0,4	0,6	0,7	0,9	1,0
	– skupne faktorske produktivnosti		2,0	1,9	1,9	1,8	1,7
6.	Proizvodna vrzel		1,7	2,4	2,6	2,5	2,3
7.	Ciklična komponenta		0,8	1,2	1,2	1,2	1,1
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2–7)		-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	0,1
9.	Spremembe ciklično prilagojenega salda države		-0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,1
10.	Strukturni saldo (8–4)		0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,1
11.	Fiskalni napor v % BDP		-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1

Vir: SURS, Ministrstvo za finance

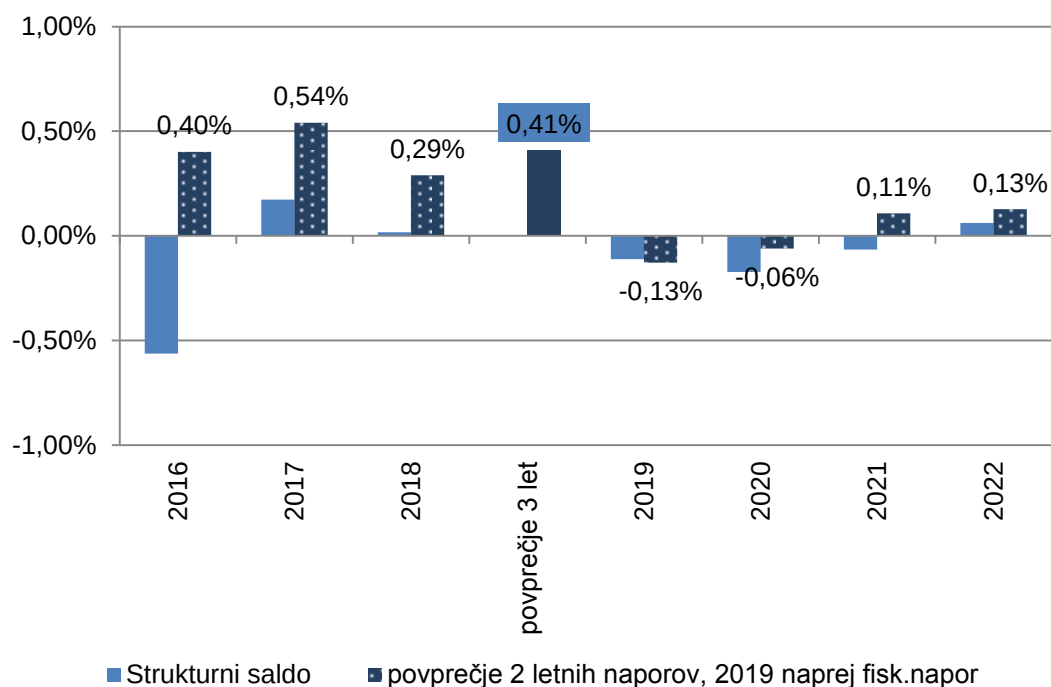
Glede doseganja skladnosti v preteklosti (leto 2017, 2018) ob predpostavki nespremenjenih politik s sliko spodaj ponazorimo gibanje salda sektorja država, strukturnega salda, višine fiskalnega napora ter dveletnega povprečja doseženega in načrtovanega fiskalnega napora. Vlada RS je bila ex-post skladna z domačim fiskalnim pravilom (ZFiSP) in delno skladna glede na pravila Pakta rasti in stabilnosti (2017, 2018). Za polno skladnost z ZFiSP in doseganje

srednjeročnega cilja je Vlada RS pripravila Odlok o pripravi proračunov 2020–2022, določila ciljne salde sektorja država in štirih blagajn javnega financiranja ter določila zgornje meje izdatkov.

Glede na novo pomladansko napoved UMAR, sprejet Okvir za pripravo proračunov sektorja država 2018 - 2020, spremembe za leto 2019 (21. december 2018, UL 82/2018) in ugotovljeno v mnenju Fiskalnega sveta¹², se ob skoraj identičnih ocenah pozitivne proizvodne vrzeli posledično spremeni ocena strukturnega salda. Ta se na osnovi projekcij PS 2019 letos poslabša manj kot ob oceni, narejeni na osnovi decembra 2018 sprejetega Okvira. Fiskalni svet predstavi devet izračunov, pri tem pa tudi pojasni, da je v tabeli 4.8 (str. 37) s povprečji izračunano in pokazano, da je vlada ob spoštovanju meje izdatkov za leto 2019 (v višini 20.610) skladna s fiskalnim pravilom.

Da Slovenija doseže srednjeročni cilj (MTO), mora doseči minimalno fiskalno konsolidacijo do leta 2020, tako da doseže strukturni saldo v višini strukturnega primanjkljaja $-0,25\%$ BDP (slika spodaj) oziroma nominalni saldo $+1\%$ BDP. Če pa ovrednotimo dosedanje fiskalno konsolidacijo (skupaj povprečno $0,41\%$ BDP v letih 2016–2018), skupaj s poslabšanjem v 2019, je ta cilj do leta 2022 glede na načrtano pot realno dosegljiv in skladen s SGP (v letu 2022 predvidevamo strukturni saldo $= +0,1\%$). Glede na spodnjo sliko lahko sklenemo, da Slovenija napreduje proti srednjeročnemu cilju – po načrtani smeri z ustreznimi ukrepi.

Slika 18: Strukturni saldo in medletna sprememba strukturnega salda (v % BDP) – doseženo 2016–2018 in potrebno v letih 2020–2022



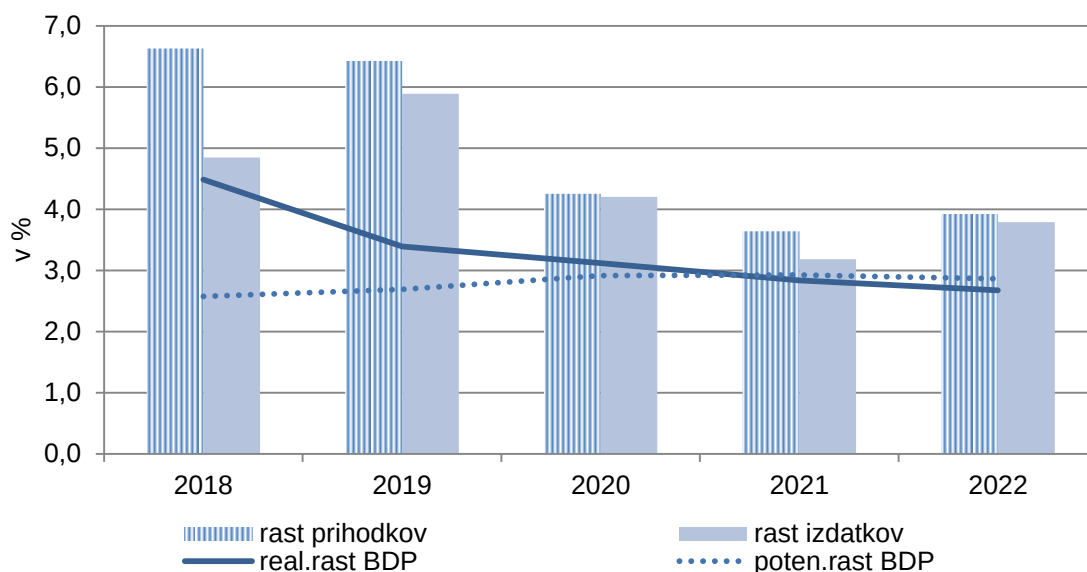
Vir: Ministrstvo za finance

Na spodnji sliki prikazujemo spremembe javnofinančnih izdatkov za doseganje ciljev javnih financ tako, da bomo skladni s fiskalnim pravilom po ZFisP že v letu 2020 in da smo v letu 2022 skladni s SGP, ki ima drugačna izhodišča/predpostavke (zneski zvišanja prihodkov/izdatkov od

¹² <http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/04/Ocena-april-2019.pdf>

leta 2018 v obliki stopenj rasti, kjer dvig izdatkov zaostaja za dvigom prihodkov, upoštevana pomladanska napoved UMAR, projekcije MF do leta 2022).

Slika 19: Rast javnofinančnih prihodkov, izdatkov, realna in potencialna rast BDP v %



Vir: Ministrstvo za finance

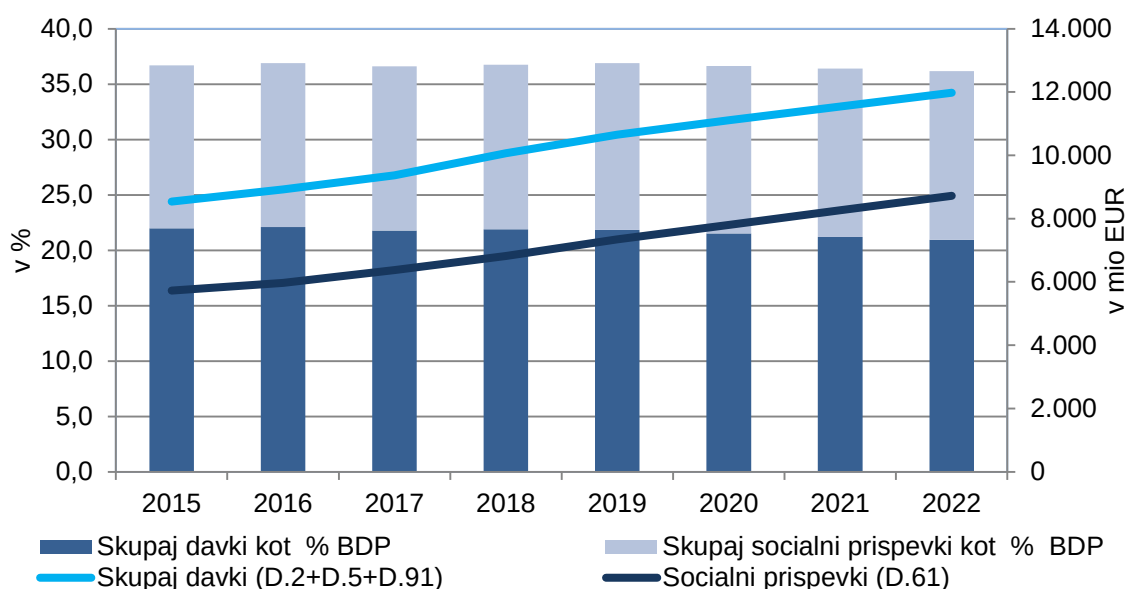
V letu 2018 je Evropska komisija v povezavi z javnimi financami Sloveniji v okviru evropskega semestra priporočila, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2019 ne bo presegla 3,1 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,65 % BDP-ja. Za oceno primerne rasti izdatkov se od vseh izdatkov odštejejo izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU-skladov. Upošteva pa se štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev iz EU za investicije. V letu 2019 bodo po ocenah tako očiščeni izdatki rasli hitreje. V obdobju 2020 do 2022 bo Slovenija dosegla in ohranjala srednjeročni proračunski cilj (MTO), načrtovani odhodki ne bodo presegali dovoljene rasti izdatkov. Po izračunih Ministrstva za finance bo povprečna stopnja dolgoročne rasti potencialnega proizvoda v letu 2020 znašala okoli 4,95 % in bo višja od načrtovane rasti očiščenih izdatkov. Tudi po alternativnem pristopu z uporabo metodologije, ki sta jo predlagala Fuest in Gros (2019)¹³ bi lahko izdatki rasli z okoli 4,88 % ali 4,93 %, odvisno od vključitve faktorja za zniževanje javnega dolga pod mejo 60 % BDP v naslednjih 20 (faktor 0,05) ali 50 letih (faktor 0,02). Dovoljena stopnja rasti izdatkov je zaradi tega nekoliko nižja od izračunane povprečne stopnje dolgoročne rasti potencialnega proizvoda. Razlika je majhna zaradi dejstva, da je dolg leta 2020 le nekoliko višji od 60 % BDP. Načrtovana rast vseh izdatkov v letu 2020 je nižja od dovoljene in sicer 4,2 %. Vendar pa tudi to merilo izdatkov ne odpravlja problema transparentnosti, saj kot opozarja strokovna javnost (v Sloveniji tudi Fiskalni svet) tako SURS kot tudi Eurostat ne objavljata podatkov za Odhodke za programe EU, ki so popolnoma usklajeni s prihodki sredstev EU. Prav tako vstopa v izračun večletno povprečje potencialne rasti BDP, kjer države članice opozarjamo na volatilitnost izračunov proizvodne vrzeli.

¹³ Fuest, C. in Gros, D. (2019). Applying nominal expenditure rules in the euro area, Policy brief. Econpol, IFO Institute, 2019.

3.3. Prihodki sektorja država

Rast javnofinančnih prihodkov je pričakovana tudi na srednji rok, vendar se bo postopoma umirila. V obdobju od 2020 do 2022 bodo prihodki sektorja država povprečno rasli s stopnjo 3,9 % letno. Medletna rast prihodkov v letu 2020 bo znašala 4,3 %. Največji delež k tej rasti bodo prispevali višji prihodki iz naslova socialnih prispevkov. Povečali se bodo za 6,2 %. Rasli bodo tudi prihodki od davkov (za 4,2 %), vendar bo rast zmernejša. Izmed davčnih prihodkov bodo še naprej najbolj rasli prihodki od davkov na dohodke in premoženje (6,0%), predvsem na račun dohodnine (6,7 %), prihodki od davkov na dohodke pravnih oseb pa bodo višji za 5,4 %. Za 3,2 % bodo višji prihodki od davkov na proizvodnjo in uvoz, predvsem zaradi višjih prihodkov od DDV. Rast prihodkov v letu 2021 se bo še dodatno umirila in bo znašala 3,6 %. Prihodki od socialnih prispevkov bodo višji za 6,0 %. Prihodki od davkov na dohodke in premoženje se bodo povečali za 5,3 %, davki na proizvodnjo in uvoz pa za 3,2 %. V letu 2022 je predvidena nekoliko višja rast prihodkov države (3,9 %). Podobno kot v preteklih letih bodo najhitreje rasli prihodki od socialnih prispevkov (5,5 %). S podobno dinamiko bodo rasli prihodki od davkov na dohodke in premoženje (5,3 %). Rast davkov na proizvodnjo in uvoz bo znašala 2,9 %. V nasprotju s prihodki od davkov in socialnih prispevkov se bodo prihodki od lastnine v obdobju 2020–2022 zmanjševali v povprečju 8,9 % letno. Zmanjšanje bo posledica nižjih prihodkov od obresti kot tudi nižjih prihodkov od razdeljenih dobičkov družb v lasti države.

Slika 20: Obremenitve z davki in prispevki v EUR in v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance

– Upravljanje (ne)davčnih (in kapitalskih) prihodkov

Ključna usmeritev pri pripravi sprememb na področju davčne politike je razbremenitev stroškov dela in povečanje razpoložljivega dohodka. Predlog davčne reforme predvideva zvišanje splošne in dodatne splošne olajšave ter spremembe dohodninske lestvice tako pri stopnjah kot pri mejah dohodninskih razredov. Dodatno se predlaga razbremenitev regresa z dohodnino in prispevki za socialno varnost. Za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ so predlagani tudi ukrepi za prestrukturiranje davčnih dajatev, torej ukrepi za nadomestitev izpada

na čim bolj nevtralen način. Vladni predlog vsebuje ukrepe v smeri povečanja obremenitve kapitala.

Za moderno poslovno okolje tudi na davčnem področju potrebujemo ukrepe v smeri informatizacije postopkov in enostavnosti izpolnjevanja obveznosti plačil javnih dajatev, kar se bo zagotavljalo z uvedbo mobilnih aplikacij ter s prenovo davčnih in carinskih IT-sistemov. S preprečevanjem zlorab na področju plačevanja javnih dajatev prek zavarovanja davčnih obveznosti pa bomo na dolgi rok vplivali na zmanjševanje zatečenega davčnega dolga in neposredno preprečevali nastanek novega davčnega dolga. Znotraj teh ukrepov bo v prihodnjem obdobju, poleg organizacijskih ukrepov, Slovenija pripravila tudi vse potrebno za prenos določb direktive o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom.

Slovenski državni holding (SDH) je kot centralizirani upravljavec kapitalskih naložb države od leta 2013, ko je državni zbor sprejel seznam 15 družb za privatizacijo in v letu 2015 še Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države, prodal kapitalske naložbe države v 24 družbah, vključujoč Novo Ljubljansko banko (NLB). Poleg tega je KAD v letu 2018 prodal svoj delež v družbi Gorenje. Iz naslova izvedenih privatizacij od leta 2013 je državni proračun prejel skupno 1.043 milijarde evrov kupnin.

Z začetkom kotacije delnic NLB je SDH zaključil prvi korak privatizacije NLB. S tem Republika Slovenija izpolnjuje tudi prvi del zavez do Evropske komisije v zvezi s privatizacijo NLB, ki so bile dane kot posledica državne pomoči v letu 2013 (in so bile spremenjene v letu 2018). V postopku IPO je bilo prodanih 65 % delnic NLB. Do konca leta 2019 bo skladno z zavezami Republike Slovenije do Evropske komisije prodan še preostanek delnic do 75 % minus ena delnica. Skladno z zavezami je SDH že začel prodajni postopek 100-% lastniškega deleža Republike Slovenije v Abanki, ki ga bo zaključil najpozneje do 30. 6. 2019.

Primarna naloga SDH je zagotavljanje pogojev za aktivno upravljanje naložb v skladu s strategijo in letnimi načrti upravljanja kapitalskih naložb. Poslovno leto 2017 je bilo uspešno z vidika dividend, saj je bilo v proračun države v letu 2018 vplačano za 446,9 mio evrov dividend.

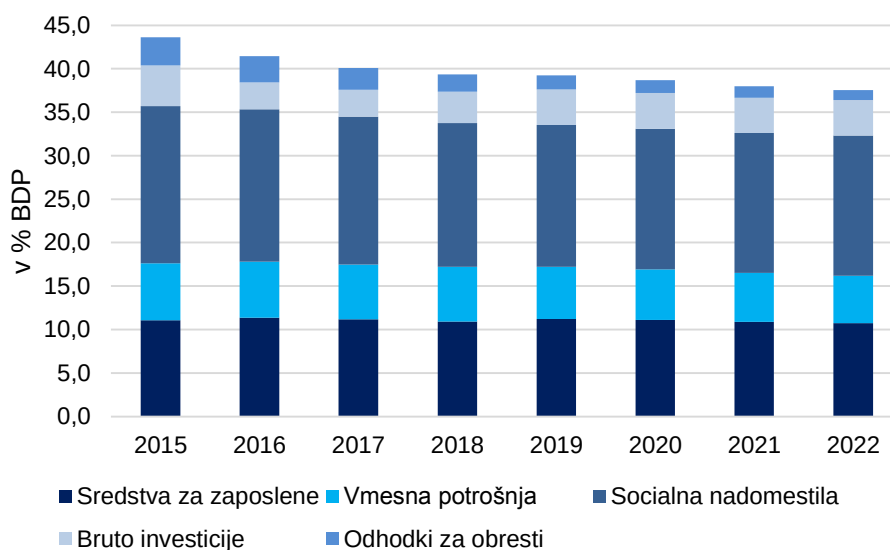
3.4. Izdatki sektorja država

V letu 2019 pričakujemo rast izdatkov za 5,9 %, kar bo znašalo 42,3 % BDP. V % BDP ne prihaja do pospešenega zviševanja izdatkov, kar kaže na nadaljevanje politik iz leta 2018 na področju sredstev za zaposlene in socialnih nadomestil, ki zajemata zelo široko področje po ESA 2010 (od bolniških nadomestil, denarnih socialnih podpor, ukrepov družinske politike do regresiranja prevozov).

Srednjeročno se bo rast izdatkov umirila, gledano relativno v % BDP pa bo negativna. V povprečju bodo od 2020 do 2022 izdatki rastli 3,7%. V letu 2020 se bodo izdatki države povečali za 4,2 %, v deležu BDP pa bodo padli na 41,6 % BDP. Leta 2021 se bodo povečali za 3,2 %, njihov delež v BDP pa bo predstavljal 40,7 % BDP. Podoben trend se bo nadaljeval tudi v letu 2022, ko se bodo izdatki države sicer povečali za 3,8 %, njihov delež pa bo padel na 40,2 % BDP. Rast izdatkov sektorja država bo do konca srednjeročnega obdobja skladna s ciljem doseganja izboljšanja salda sektorja država ob načrtovanih višjih prihodkih in upoštevanju

fiskalnega pravila (in delno ustvarjenim prostorom za fiskalne blažilce, ker se strukturni saldo popolnoma uravnoteži v 2022).

Slika 21: Ključne komponente izdatkov sektorja država v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance

- Sredstva za zaposlene

Reprezentativni sindikati in nekateri drugi sindikati javnega sektorja so konec leta 2017 napovedali stavko. Pogajanja o razrešitvi stavkovnih zahtev, ki so se začela v začetku leta 2018, so bila prekinjena zaradi odstopa vlade in novih volitev, vendar so se jeseni zaradi obnovljenih stavkovnih zahtev nadaljevala. Vlada se je v pogajanjih uspela dogovoriti z večino sindikatov o razrešitvi njihovih stavkovnih zahtev, ki se nanašajo na plače in druge prejemke javnih uslužbencev in decembra 2018 podpisala Dogovor o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju. Učinek navedenega dogovora bo realiziran postopno, in sicer v treh letih.

- Sredstva za stroške dela tako v letih 2019–2021 vključujejo rast zaradi: rednih napredovanj, ki se začnejo izplačevati z decembrom vsakega leta, sklenjenega stavkovnega dogovora, na podlagi katerega se povišajo plače večini zaposlenih,
- povečajo se dodatki in nekateri drugi izdatki, hkrati pa še velja omejitev izplačevanja delovne uspešnost do julija 2020, uveden pa je tudi trajni zamik izplačevanja napredovanj na 1. december tekočega leta,
- višje minimalne plače (jan. 2019), ki vpliva tako na najnižje plače kot tudi na višino regresa za letni dopust vseh zaposlenih v javnem sektorju.

Za leto 2022 ni dogovora, zato je v projekcijah predvideno povečanje mase sredstev za stroške dela s povprečno rastjo tovrstnih sredstev v preteklem letu. Določeni ukrepi oziroma znižanja, ki so bila dogovorjena že leta 2012, še vedno veljajo, saj naj bi bila trajne narave (npr. prevoz na delo in z dela, prehrana med delom, dodatek za ločeno življenje, dnevnicke za službeno pot, znižanje vrednosti plačne lestvice za 8 % itd.). Kljub trajni naravi teh ukrepov sindikati želijo pogajanja glede vrnitve teh pravic, dogovor o določitvi normativov in standardov v nekaterih dejavnostih (sociala, zdravstvo) ter uvedbo mehanizma za letno usklajevanje plač.

Na področju plač v javnem sektorju v prihodnje načrtujemo več povezanosti plačila dela z rezultati dela, večjo avtonomijo menedžmenta pri določanju plače in zmanjšanju razlik v osnovnih plačah javnih uslužbencev za opravljanje istega dela. Prav tako bomo proučili določbe Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in Kolektivne pogodbe za javni sektor, ki se nanašajo na ureditev redne delovne uspešnosti, in oblikovali objektivna merila, ki bi po eni strani poenostavila postopek nagrajevanja delovne uspešnosti, po drugi strani pa nagradili uslužbence, ki dosegajo nadpovprečne rezultate. Prav tako bomo dali večji poudarek usposabljanju vodstvenih delavcev in predstojnikov za učinkovito vodenje. Pripravljen bo pregled sistemov napredovanj in kariernega napredovanja, na podlagi česar bodo ugotovljene morebitne neupravičene razlike med dejavnostmi in znotraj dejavnosti ter razlike v plačah. Nadaljevali bomo usklajevanje s sindikati javnega sektorja v zvezi z uresničevanjem zavez iz dogovora in stavkovnih sporazumov ter o temeljnih vprašanjih s področja uslužbenske zakonodaje in sistema plač v javnem sektorju.

- Socialna nadomestila

Izdatki za socialne transferje (brez pokojnin) se bodo po oceni v letu 2019 povečali za 6,3 %, v letu 2020 pa za 2,7 %. V letih 2021 in 2022 je predvidena rast okoli 4 %. V letu 2019 je visoka rast posledica sprostitev ukrepov, ki so bili uvedeni ob konsolidaciji javnih financ in določenih sprememb (natančna razlaga v Programu stabilnosti 2018). Manjše predvidene rasti po letu 2020 so med drugim posledica nekaterih ukrepov na področju urejanja trga dela in socialne aktivacije.

Transferji nezaposlenim se skladno z izboljšanimi razmerami na trgu dela in predvidenimi ukrepi, kot so zmanjšanje obdobja maksimalnega prejemanja denarnega nadomestila v letu 2019, znižajo za 2,9 %, v 2020 pa za 22,5 %.

Transferji za zagotavljanje socialne varnosti se bodo v letu 2019 povečali za 27,7 % zaradi zvišanja minimalnega dohodka. V letu 2020 je zaradi novih ukrepov, kot je sprememba sistema dodatka za aktivnost za prejemnike denarne socialne pomoči, predvideno znižanje transferjev za socialno varnost za 13,4 %.

Med izdatki za socialne transferje so najobsežnejši izdatki za pokojnine, ki se bodo v letu 2019 povečali za 3,8 % v skladu s predvideno uskladitvijo pokojnin in rastjo števila upokojencev. Dodatno na rast vpliva tudi odločitev za izplačilo letnega dodatka za vse upokojence. V letih od 2020 do 2022 se predvideva okoli 6-% rast zaradi višje rasti plač, medtem ko bo rast števila upokojencev še naprej umirjena.

- Izdatki za obresti

Izdatki države za obresti se znižujejo od leta 2015 naprej, ko so znašali 1.252 milijonov EUR ali 3,2 % BDP. Letno so se izdatki za obresti zmanjševali v povprečju za 0,4 odstotne točke BDP in v letu 2018 dosegli 911 milijonov EUR ali 2,0 % BDP. Kot rezultat aktivnega upravljanja dolga je podoben trend pričakovati tudi v prihodnje. Ocenjujemo, da bodo izdatki države za obresti v letu 2019 znašali 795 milijonov EUR ali 1,6 % BDP do leta 2022 pa bi se ta delež znižal na 1,2 % BDP.

- Subvencije

Z zagonom črpanja evropskih sredstev so se subvencije države leta 2018 medletno povečale za 8,6 % na 350 milijonov EUR ali 0,8 % BDP. Povečanje izdatkov za subvencije se pričakuje tudi v letih 2019 (za 4,8 %) in 2020 (za 7,1 %), predvsem na račun uspešnega črpanja evropskih sredstev. Izdatki za subvencije bodo v letu 2021 ostali na ravni iz preteklega leta, v letu 2022 pa se bodo ponovno povečali za 2,6 % in se gibali na ravni 0,7 % BDP.

- Bruto investicije v osnovna sredstva

Izdatki države za bruto investicije v osnovna sredstva so se leta 2018 v primerjavi z letom 2017 povečali za 0,5 odstotne točke BDP na 3,6 % BDP. To povečanje lahko delno pripišemo tudi uspešnejšemu črpanju evropskih sredstev in posledično višjim prihodkom iz tega naslova. Rast bruto investicij se bo nadaljevala tudi v letu 2019, ko se bo njihov obseg povečal na 4,1 % BDP. Tudi na srednji rok bodo investicije v osnovna sredstva ohranjale podobno raven, v obdobju 2020–2022 v povprečju 4,1 % BDP. Pri črpanju evropskih sredstev prihaja do določenega zamika, v letu 2020 pa se predvideva tudi pospešeno črpanje evropskih sredstev zaradi zaključka finančne perspektive (2014–2020), kar bo ugodno vplivalo na rast investicij.

- Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

Ovrednotene ukrepe v letu 2018, ob predhodnem doseganju izboljšanja salda sektorja država ob načrtovanih višjih prihodkih, lahko z vidika predpostavke nespremenjenih politik od leta 2020 naprej strnemo v spodnjo tabelo, kjer so upoštevani vsi zgoraj navedeni izdatki sektorja država. Razlika nastane pri socialnih nadomestilih, in sicer v višini 0,2 % BDP v letu 2020, kar je ravno znesek za katerega naprošamo v klavzuli fleksibilnosti.

Tabela 5: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

	ESA koda	Raven 2018	2018	2019	2020	2021	2022
		<i>mio EUR</i>	<i>v % BDP</i>				
1. Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	19.800,4	43,09	43,18	42,59	41,82	41,35
a. Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	6.464,5	14,07	14	13,67	13,37	13,08
2. Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	19.463,8	42,36	42,24	41,89	40,95	40,44
a. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	7.909,2	17,21	17,22	16,94	16,52	16,18
b. Socialna nadomestila		7.592,7	16,52	16,31	16,4	16,35	16,37
c. Izdatki za obresti	D.41	910,5	1,98	1,63	1,47	1,31	1,16
d. Subvencije	D.3	349,9	0,76	0,75	0,76	0,72	0,71
e. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1.662,5	3,62	4,1	4,13	4,06	4,1
3. Neto posojanje / neto izposojanje	B.9	336,6	0,73	0,95	0,7	0,87	0,9

Vir: SURS (objava 19. 4. 2019), projekcije Ministrstva za finance

- Uveljavljanje enkratnih izdatkov

V letu 2018 so znašali enkratni izdatki 47,7 mio EUR (tožba MOL za delež prihodkov po Zakonu o glavnem mestu Republike Slovenije in izplačilo obresti iz naslova starih deviznih vlog,

ki so bile v devetdesetih letih prejšnjega stoletja prenesene na hrvaške banke in izplačane varčevalcem). Vlada Republike Slovenije se je seznanila s stanjem odprtih sodnih, izvensodnih, arbitražnih in drugih postopkov, iz katerih izhajajo večja proračunska in druga tveganja (Interno, marec 2019), zato za leto 2019 in naprej ocenjujemo, da se bodo enkratni stroški zaradi vloženih več tožb (denacionalizacija, investicijski spor, zakon o izbrisanih in drugo) ohranili na ravni 0,1 % BDP (poleg plačevanja obresti obveznosti iz naslova deviznih varčevalcev upoštevamo še tožbo glede kmetijskih zemljišč, spor glede izvedbe investicije).

3.5. Primerjava ekonomskih in proračunskih napovedi s Programom stabilnosti 2018

Napoved rasti BDP je v primerjavi s predhodnim Programom stabilnosti 2018 za celotno programsko obdobje nižja oziroma popravljena navzdol. S spomladansko napovedjo 2019 UMAR pričakuje, da se bo gospodarska rast letos (3,4 %) in v prihodnjih dveh letih (3,1 % in 2,8 %) postopoma umirjala. Gospodarska rast je bila na račun umirjanja rasti izvozno usmerjenega dela gospodarstva že v letu 2018 nekoliko nižja od predvidene v Programu stabilnosti spomladi 2018. Tveganja za nižjo gospodarsko rast (glede na predhodni program) se povečujejo in izhajajo zlasti iz mednarodnega (zunanjega) okolja.

Projekcije presežka sektorja država so za celotno programsko obdobje višje oziroma ugodnejše od projekcij, predstavljenih v predhodnem Programu stabilnosti 2018; predvsem na račun i) noveliranih makroekonomskih izhodišč s strani UMAR-ja (pomladanska napoved 2019), ter ii) načrtovanja prihodkov in odhodkov na račun sprejetih ukrepov, ki se nanašajo na ekonomsko in socialno politiko.

Tabela 6: Primerjava napovedi ekonomskih in proračunskih indikatorjev s predhodnim programom

v % BDP	2018	2019	2020	2021	2022
1. Rast BDP					
Program stabilnosti 2018	5,1	3,8	3,2	3,0	3,0
Program stabilnosti 2019	4,5	3,4	3,1	2,8	2,7
Razlika	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2	-0,3
2. Saldo sektorja država					
Program stabilnosti 2018	0,4	0,2	0,6	0,9	
Program stabilnosti 2019	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
Razlika	0,3	0,7	0,4	0,2	
3. Dolg sektorja država					
Program stabilnosti 2018	69,3	65,2	61,5	58,3	
Program stabilnosti 2019	70,1	65,4	61,3	57,9	54,7
Razlika	0,8	0,2	-0,2	-0,4	

Vir: SURS, UMAR, MF RS

V zadnjih (jesenskih) napovedih za leto 2018 je večina institucij rahlo podcenila realno gospodarsko rast. Le dve instituciji sta pripravili povsem točno napoved. V pomladanski napovedi iz leta 2017 so institucije pričakovale, da bo gospodarska rast v letu 2018 v povprečju znašala malo pod 3 %, pri čemer sta bili napovedi domačih institucij (UMAR in BS) v povprečju

nekoliko bolj optimistični od tujih. Do pomladi 2018 so se napovedi institucij za tekoče leto zvišale predvsem na račun dveh glavnih dejavnikov, tj. ugodnih gibanj izvoza in domače potrošnje. Najnižjo gospodarsko rast je napovedal WIIW (3,9 %), najvišjo pa UMAR (5,1 %). BS je bila z napako v višini 0,1 o. t. najbližje dejanski vrednosti. V povprečju so se napovedi gospodarske rasti za leto 2018 gibale okoli 4,4 %, kar je zelo blizu dejanske vrednosti, ki je znašala 4,5 %. Povsem točni zadnji napovedi za leto 2018 sta pripravili MDS in WIIW, napake ostalih institucij pa so se gibale v intervalu med –0,1 in –0,3 o. t.

Evropska komisija je v vmesni zimski napovedi 2019 ocenila 4,4-odstotno gospodarsko rast za leto 2018. Napoved rasti BDP je bila tako enaka oceni iz Noveliranega osnutka proračunskega načrta 2019, ki je temeljil na UMAR-jevi jesenski napovedi 2018. V letih 2019 in 2020 naj bi po pričakovanjih Komisije BDP Slovenije zrasel za 3,1 % oziroma za 2,8 % predvsem na račun potrošnje, ki naj bi se ob zaposlovanju in nadaljnji rasti plač krepila. Obenem Komisija napoveduje tudi ohranjanje stabilne ravni naložb podjetij in nadaljnjo rast javnih naložb, med drugim ob podpori sredstev EU.

Tabela 7: Napake pri napovedih realnih gospodarskih rasti posameznih institucij za leto 2018 glede na realizacijo (4,5 %)

Realizacija 2018: 4,5 %	Pomladanska napoved 2017 za leto 2018		Jesenska napoved 2017 za leto 2018		Pomladanska napoved 2018 za leto 2018		Jesenska napoved 2018 za leto 2018	
	Napoved	Napaka v o. t.	Napoved	Napaka v o. t.	Napoved	Napaka v o. t.	Napoved	Napaka v o. t.
UMAR	3,2	–1,3	3,9	–0,6	5,1	0,6	4,4	–0,1
BS	3,1	–1,4	4,2	–0,3	4,6	0,1	4,2	–0,3
EK	3,1	–1,4	4,0	–0,5	4,7	0,2	4,3	–0,2
IMF	2,0	–2,5	2,5	–2,0	4,0	–0,5	4,5	0
WIIW	2,9	–1,6	3,9	–0,6	3,9	–0,6	4,5	0
OECD	3,1	–1,4	4,3	–0,2	5,0	0,5	4,4	–0,1
Consensus	2,5	–2,0	3,0	–1,5	4,1	–0,4	4,4	–0,1

Vir: Napovedi posameznih institucij, preračuni UMAR

Za tekoče leto 2019 so zadnje napovedi glede presežka sektorja država tako Evropske komisije (0,4 % BDP) kot tudi napovedi iz Noveliranega osnutka proračunskega načrta 2019 (0,55 % BDP) manj optimistične v primerjavi z zadnjo oceno Programa stabilnosti 2019, ki napoveduje presežek sektorja država v višini 0,8 % BDP.

Tabela 8: Primerjava napovedi Programa stabilnosti 2019 z zadnjo (zimsko oziroma jesensko) napovedjo EK in z *napovedjo iz Noveliranega osnutka proračunskega načrta 2019*

	v % BDP	2018	2019	2020	2021
1. Rast BDP					
DBP 2019 – noveliran (januar 2019)		4,4	3,7		
PS 2019 (pomlad 2019)		4,5	3,4	3,1	2,8
EC (zima 2019)		4,4	3,1	2,8	
2. Saldo sektorja država					
DBP 2019 – noveliran (januar 2019)		0,8	0,55		
PS 2019 (pomlad 2019)		0,7	0,9	1,0	1,1
EC (jesen 2018)		0,5	0,4	0,2	
3. Dolg sektorja država					
DBP 2019 – noveliran (januar 2019)		70,3	66,0		
PS 2019 (pomlad 2019)		70,1	65,4	61,3	57,9
EC (jesen 2018)		70,2	66,3	62,6	

Vir: SURS, UMAR, EK, MF RS.

3.6. Dolg sektorja država

Konsolidirani dolg sektorja država je konec leta 2018 znašal 32.232 milijonov EUR ali 70,1 % BDP, kar je za 373 milijonov več kot leto prej, ko je znašal 31.859 milijonov EUR ali 74,1 % BDP. Najbolj se je zvišal dolg enot centralne države, ki je konec leta 2018 znašal 31.651 milijonov EUR ali 68,9 % BDP, leto prej pa 31.292 milijonov EUR ali 72,8 % BDP. Dolg enot lokalne države je konec leta 2018 znašal 806 milijonov EUR ali 1,8 % BDP, leto prej pa 27 milijonov EUR manj, to je 778 milijonov EUR ali 1,8 % BDP. Skladi socialne varnosti so bili konec leta 2018 zadolženi v višini 0,6 milijona EUR.

Republika Slovenija se lahko na podlagi spremembe Zakona o javnih financah iz leta 2008, ki omogoča, da se državni proračun lahko predfinancira v višini obsega zapadlih glavnih prihodnjih dveh proračunskih letih, zadolži preko obsega zadolževanja za financiranje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov in primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb ter odplačil glavnih dolga tekočega leta. Republika Slovenija je v letu 2018 ob upoštevanju omejitev s strani Pravila o dolgu, zaradi ugodnih tržnih razmer na dolžniških kapitalskih trgih izkoristila možnost predfinanciranja, in sicer v višini 570 milijonov EUR.

Dolg države je dosegel svojo najvišjo vrednost leta 2015 v višini 82,6 % BDP in se nato v obdobju do leta 2018 znižal na 70,1 % BDP. Načrtuje se, da se bo v programskem obdobju do leta 2022 dolg znižal pod maastrichtsko raven 60 % BDP. V oceni stanja dolga za leto 2019 je upoštevana kupnina iz naslova privatizacije Nove Ljubljanske banke d.d. prejeta v letu 2018. Drugi potencialni privatizacijski prilivi v projekciji niso upoštevani. V projekciji je upoštevano zniževanje predfinanciranja državnega proračuna, kar pomeni zniževanje denarnih rezerv. Dinamika zniževanja dolga v prihodnjih letih v razmerju do BDP bo predvsem odvisna od gibanja BDP in salda B-bilance državnega proračuna. Zadolženost lokalne ravni države bo predvidoma ostala na ravni blizu 2 % BDP.

Tabela 9: Dolg sektor država

	ESA koda	2018	2019	2020	2021	2022
v mio EUR						
1. Raven bruto dolga		32.232	31.910	31.634	31.546	31.314
2. BDP		45.948	48.797	51.578	54.443	57.224
v % BDP						
3. Raven bruto dolga		70,1	65,4	61,3	57,9	54,7
4. Spremembe bruto dolga		-3,9	-4,7	-4,1	-3,4	-3,2
5. Primarni saldo		2,7	2,0	2,3	2,5	2,2
6. Obresti	EDP D.41	2,0	1,6	1,5	1,3	1,2
7. Prilagoditve (SFA)		1,5	-0,3	0,3	1,0	0,6
Implicitna obrestna mera		2,9	2,5	2,4	2,3	2,1

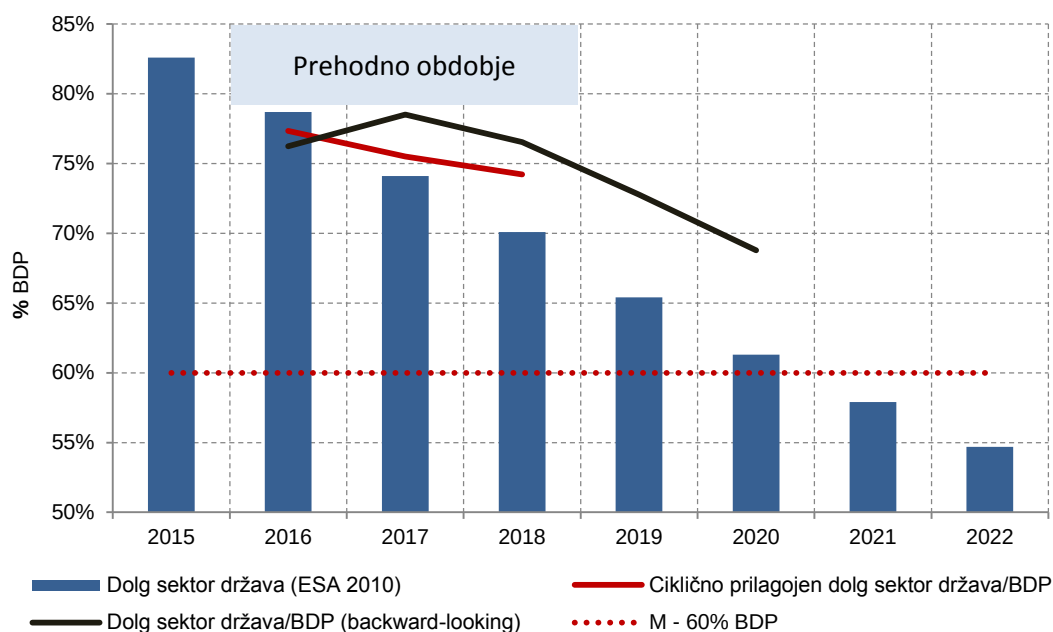
Vir: Ministrstvo za finance, Direktorat za zakladništvo

Države članice, ki so izstopile iz postopka presežnega javnofinančnega primanjkljaja, morajo izpolnjevati pravilo glede zmanjševanja presežnega dolga, tj. dolga nad 60 % BDP. Predpisana je potrebna hitrost zmanjševanja dolga. Pogoja "zadostna mera zmanjševanja" in "zadovoljiva hitrost" sta opredeljena v Uredbi 1467/97 in izpolnjena, če se presežni dolg, upoštevajoč tri leta, ki sledijo referenčni vrednosti, v povprečju znižuje s hitrostjo 1/20 letno, t. i. razvoj dolga s pogledom nazaj (angl. backward-looking measure). Regulativa nato tudi natančneje specificira, kako se bo presojala zadovoljiva hitrost zmanjševanja dolga v prehodnem obdobju, upošteva korekcijo cikla (angl. Cyclically adjusted debt/GDP ratio) in razvoj dolga s pogledom naprej (angl. forward-looking measure), ko se v izračun vzamejo podatki Evropske komisije brez spremembe politik.

Z doseženim primanjkljajem v višini 2,9 % BDP v letu 2015 je Republika Slovenija izstopila iz postopka presežnega primanjkljaja, zato je od vključno leta 2016 naprej obvezana, upošteva doseženi najvišji nivo dolga v višini 82,6 % BDP v letu 2015, zniževati presežni dolg (22,6 % BDP) v skladu s pravili EU. Obdobje 2016–2018 velja za prehodno, z določenimi specifikami regulative glede hitrosti zniževanja dolga. Republika Slovenija izpolnjuje pravilo o dolgu od leta 2016 naprej, saj je bilo tedaj načrtovano razmerje dolg sektorja država/BDP za leto 2018 nižje od izračunanega potrebnega razmerja po »forward-looking« principu, kjer je potrebno za izračun uporabiti podatke Evropske komisije, tj. brez spremembe politik (podatki podatkovne baze AMECO). Kot prikazuje spodnja slika Republika Slovenija od leta 2017 izpolnjuje pravilo o dolgu z vidika »backward-looking« principa, saj je razmerje dolg sektorja država/BDP (svetlo modra barva) nižje od zahtevanega (črna krivulja). Zahtevano ciklično prilagojeno razmerje je v prehodnem obdobju (2016-2018) od leta 2017 (rdeča barva) višje od realiziranega. Poleg tega je ciklično prilagojeno razmerje med dolgom sektorja država/BDP nižje od razmerja dolg sektor država/BDP z vidika »backward-looking« principa kar pomeni skladnost tudi po tem kriteriju. Republika Slovenija je tako prehodno obdobje 2016–2018 uspešno zaključila v okviru posebnih zahtev Pravila o dolgu.

Republika Slovenija tudi po prehodnem obdobju, ko dolg sektor država v % BDP znaša nad 60 %, načrtuje zniževanje svoje zadolženosti skladno s Pravilom o dolgu, kar prikazuje spodnja slika.

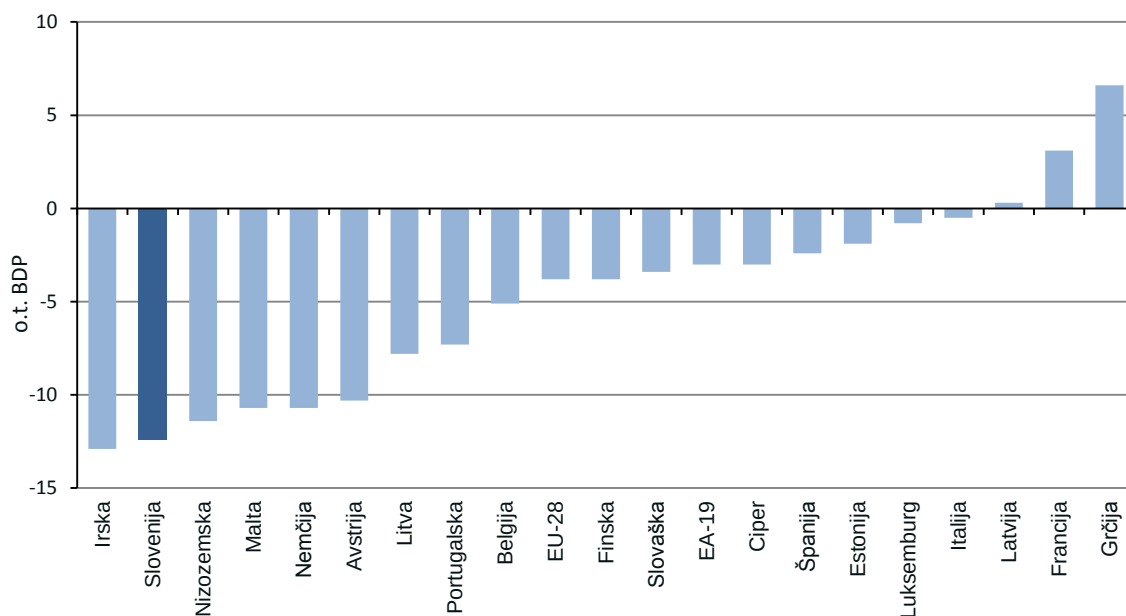
Slika 22: Razvoj dolga sektorja država z vidika Pravila o dolgu Pakta stabilnosti in rasti



Vir: Ministrstvo za finance, Direktorat za zakladništvo

Spodnja slika prikazuje, da je Slovenija ena izmed tistih držav evrskega območja, ki svoj dolg sektor država v razmerju do BDP znižuje kot druga najhitreje (takoj za Irsko), in sicer z 82,6 % BDP v letu 2015 na ocenjenih 70,2 % BDP v letu 2018, če za leto 2018 vzamemo podatke Evropske komisije iz podatkovne baze AMECO.

Slika 23: Dinamika sprememb dolga sektor država v evrskem območju v obdobju 2015–E2018

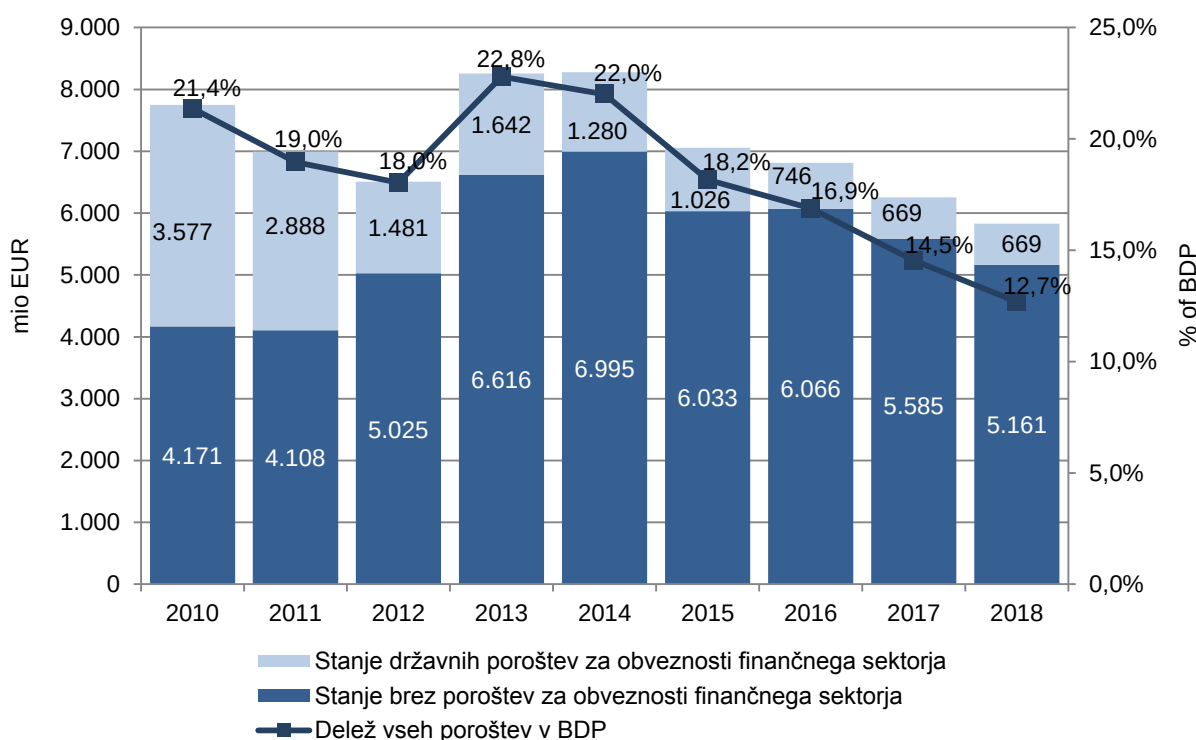


Vir: Eurostat za 2015, podatkovna baza EK AMECO za 2018, 27. 3. 2019

- Poroštva

Dajanje poroštev Republike Slovenije je v skladu z ustavo možno le na podlagi zakona. V sistemu izdajanja poroštev Republike Slovenije sta se razvila dva tipa poroštenih zakonov. Splošni porošteni zakon ureja dajanje poroštev širšemu krogu prejemnikov (na primer Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah). Poseben porošteni zakon je namenjen natančno določenemu prejemniku (na primer porošteni zakoni za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., porošteni zakon za obveznosti Slovenskega državnega holdinga, d. d., idr.). Republika Slovenija lahko izda državno poroštvo osebam iz javnega ali zasebnega sektorja. Pri zasebnem sektorju so bila poroštva v največji meri dana podjetjem v težavah. Za ta poroštva je bila značilna tudi relativno visoka stopnja unovčenja, medtem ko pri poroštvih, danih osebam javnega sektorja, do unovčitev ne prihaja. Izdajanje državnih poroštev Republike Slovenije je urejeno z določbami v sistemskem zakonu, letno kvoto za izdajo državnih poroštev pa določa vsakokratni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, s tem da lahko država izda poroštva tudi izven te kvote, če posamezni zakon to dopušča. Stanje poroštev Republike Slovenije na dan 31. 12. 2018 znaša 5.831 mio EUR, od tega stanje državnih poroštev za obveznosti finančnega sektorja (S 12) 669 mio EUR.

Slika 24: Stanje poroštev Republike Slovenije 2010–2018



Vir: MF RS

Podatki prikazujejo oceno stanja poroštev Republike Slovenije konec leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritvah novih poroštev. Načrtovana kvota novih poroštev za leto 2019, skladno z zakonom o izvrševanju proračuna, znaša 500 milijonov evrov in ločeno za poroštva SID banke, d. d., 350 milijonov evrov. Realizacija preteklih let kaže, da je izkoriščenost kvote nizka, saj je bila v letu 2015 5,7 % in v letu 2016 14,8 %. V zadnjih dveh letih kvota ni bila izrabljena, saj so bila v letu 2017 vsa poroštva izdana

za refinanciranje obstoječih obveznosti, medtem ko v letu 2018 ni bilo izdanih državnih poroštev. Prav tako ni bila izrabljena kvota, namenjena SID banki, d. d.

Tabela 10: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2019–2022

	Stanje na dan 31. 12. 2019*		Stanje na dan 31. 12. 2020*		Stanje na dan 31. 12. 2021*		Stanje na dan 31. 12. 2022*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	5.379	11,0	5.033	9,8	4.660	8,6	4.194	7,7
v tem: finančni sektor*	669	1,4	669	1,3	669	1,2	669	1,2

Opomba: *Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S 12.

Vir: MF RS

Za unovčitev državnih poroštev Republike Slovenije po Zakonu o jamstveni shemi RS za fizične osebe in Zakonu o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah je bilo v letu 2017 porabljenih 0,5 milijona evrov, medtem ko v letu 2018 unovčitev ni bilo. Za leto 2019 se ocenjuje poraba sredstev v višini 3 milijone evrov.

4. FISKALNA TVEGANJA IN ANALIZA OBČUTLJIVOSTI

Tveganja nižje gospodarske rasti kot v osnovni napovedi so povezana s tveganji v globalnem in evrskem gospodarskem prostoru, ki so se od lanskih napovedi nekoliko okrepila.

Glavna negativna tveganja iz mednarodnega okolja so povezana z negotovostjo glede izida pogajanj in časom brexita, z nadaljevanjem protekcionističnih ukrepov v ZDA in njenih trgovinskih partneric, s hitrejšim zaostrovanjem pogojev financiranja na svetovnih trgih od pričakovanih, s politično negotovostjo v nekaterih državah EU ter visoko negotovostjo glede ukrepov prihodnje nove administracije v EU.

Dejavniki v domačem okolju pa so pretežno pozitivni in bi lahko vplivali na nekoliko višjo gospodarsko kot v osnovnem scenariju, predvsem na višjo zasebno potrošnjo v primeru sprejetja ukrepov ekonomske politike (npr. pri pokojninah, plačah ali davčni politiki), ki bi pomenili višjo rast razpoložljivega dohodka gospodinjstev (UMAR, 2019). Obstajajo tudi določena tveganja specifične narave, ki so podrobneje opredeljena v naslednjem poglavju.

Realizacija tveganj iz mednarodnega okolja bi vplivala predvsem na nižjo gospodarsko rast in s tem na javnofinančne prihodke, medtem ko bi realizacija tveganj v domačem okolju predvsem zviševala javnofinančne izdatke (zlasti v obliki posamičnih enkratnih izdatkov). Morebitno spremembo nominalne gospodarske rasti in spremembo obrestne mere od osnovne napovedi podrobneje analiziramo v poglavju 4.1. in 4.2.

4.1. Tveganja za fiskalno napoved

Podroben pregled ključnih negativnih tveganj, ki bi lahko ogrozila zastavljene cilje javnih financ v kratkoročnem obdobju, ocena verjetnosti realizacije tveganj in morebiten vpliv na javne finance je podan v spodnji tabeli.

Tabela 11: Matrika ocene negativnih tveganj za realizacijo javnofinančnih ciljev

Tveganje	Verjetnost	Vpliv	Ocena morebitnih finančnih posledic
<i>Mednarodno okolje</i>			
Negotovost glede izida pogajanj in časa brexita; protekcionistični ukrepi ZDA	Srednja	Posredne negativne posledice za slovensko gospodarstvo in izvoz, potencialni vpliv na javne finance zaradi vplačil v EU proračun.	
Politična negotovost in evropske volitve v EU	Srednja	Negotovost glede politične agende prihodnje nove administracije v državah članicah EU.	
Posledice sprememb v denarni politiki ECB in sprememba pogojev financiranja	Nizka/ Srednja	Zviševanje referenčne obrestne mere ECB bi imelo negativne posledice na gospodarsko rast v Sloveniji in upravljanje dolga.	Vpliv spremenjene obrestne mere na dolg v poglavju 4.3.
<i>Domače okolje</i>			
Napovedi črpanja sredstev EU	Srednja	Odmiki od napovedanega neposredno vplivajo na izdatke in prihodke. Nižja realizacija znižuje pritisk na zgornjo mejo izdatkov, v naslednji letih pa povečuje pritisk na znižanje nacionalnih izdatkov, da le ti ostanejo znotraj sprejetega Okvirja.	
Naravne nesreče	Nizka	Povečanje javnofinančnih izdatkov.	Za te namene je oblikovana proračunska rezerva, ki deluje kot Proračunski sklad.
Sprostitev omejitve višine odškodnin za izbrisane iz Registra stalnega prebivalstva	Srednja	Povečanje javnofinančnih izdatkov.	Finančni učinki so odvisni od posameznih pravno priznanih škod in zamudnih obresti. Tako v tem trenutku ni mogoče podati natančnejše ocene.
Prisilna izpolnitev pravnomočnih sodb glede prenesenih deviznih vlog LB na Hrvaškem	Srednja	V tem primeru bodo negativne finančne posledice NLB nadomeščene s strani Sklada RS za nasledstvo (Sklad). Urejeno v Zakonu za zaščito vrednosti kapitalne naložbe Republike Slovenije v Novi Ljubljanski banki d.d., Ljubljana (ZVKNNLB), sprejetem 19. julija 2018.	Ocena finančnih posledic je negotova, ker je negotovo, v kakšnem obsegu bodo izvršene prisilne izterjave na podlagi pravnomočnih sodnih odločb sodišč Republike Hrvaške glede prenesenih deviznih vlog.
Morebitno izplačilo odškodnin nekdanjim imetnikom kvalificiranih obveznosti bank s strani Banke Slovenije	Nizka	Če bo sodišče ugotovilo, da nekdanjim imetnikom pripada odškodnina, bo to izplačala Banka Slovenije do višine za ta namen oblikovanih rezervacij in splošnih rezerv (Zakon o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, sprejet na vladi 9. aprila 2019).	V tem trenutku ni mogoče podati natančnejše številčne ocene finančnih sredstev za državni proračun.

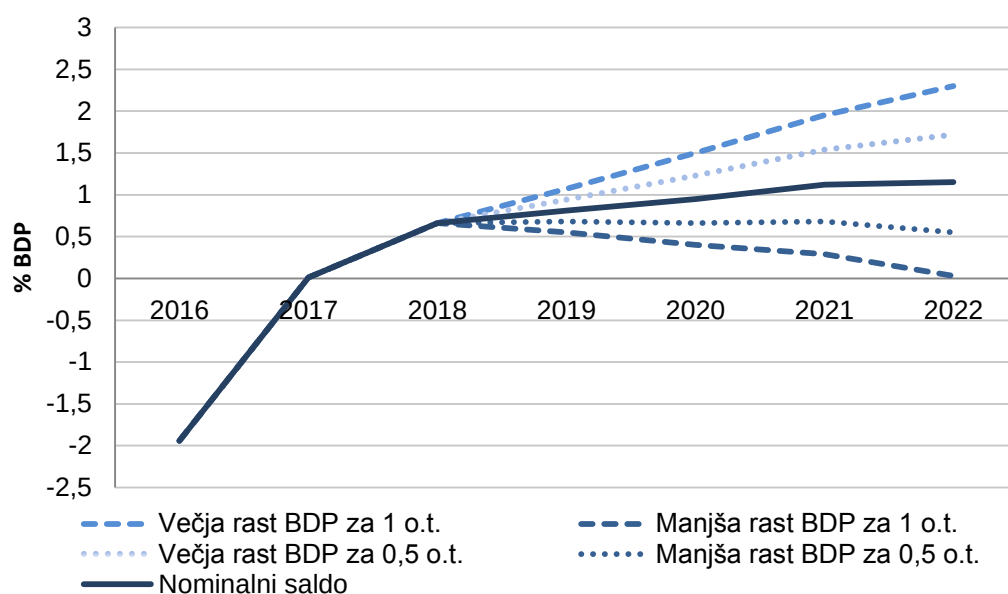
4.2. Analiza občutljivosti salda sektorja država na spremembe BDP

Analiza občutljivosti prikazuje vpliv nihanja v gospodarski rasti na saldo sektorja država. Predpostavljena sta dva alternativna scenarija. V prvem scenariju je v obdobju 2019–2022 predpostavljena 0,5 odstotne točke višja oziroma 0,5 odstotne točke nižja rast nominalnega BDP od osnovne napovedi (uporabljene v Programu stabilnosti 2019) na letni ravni linearno v vseh letih. V drugem primeru pa je predpostavljena nominalna rast višja oziroma nižja za 1 odstotno točko.

V primeru 0,5 odstotne točke višje nominalne rasti BDP od predvidene, ob predpostavki nespremenjenih politik, bi se saldo sektorja država izboljšal za 0,13 o.t. v letu 2019 in bi tako znašal 0,94 % BDP, v letu 2022 pa 1,72 % BDP. V nasprotnem primeru pa poslabšal za 0,13 o.t. in znašal 0,68 % BDP. V letu 2022 bi še vedno beležili presežek v višini 0,55 % BDP.

V drugem primeru višje rasti za 1 odstotno točko bi se predvideni presežek v letu 2019 izboljšal za 0,26 odstotne točke, in bi dosegel 1,07 % BDP. Tako bi ob omenjeni predpostavki leta 2022 beležili 2,3 % BDP presežka. V nasprotnem primeru nižje nominalne rasti za 1 odstotno točko pa bil presežek v letu 2022 nižji za 1,12 odstotne točke in bi se približeval uravnoveženemu saldu. Odstopanja se z leti povečujejo, kar je med drugim posledica učinka šoka preteklega leta.

Slika 25: Občutljivost salda sektorja država glede na gibanje BDP v odstotnih točkah¹⁴



Vir: Ministrstvo za finance

¹⁴ Analiza prihodkov je narejena na osnovi ekonometričnih izračunov. Pri odhodkih smo predpostavili, da se ob tem šoku spremenijo le izdatki za brezposelnosti (avtomatski stabilizator). Sprememba se odraža z -0,04 odstotna občutljivost izdatkov sektorja države na spremembe v gibanju BDP, ki je povzeta po OECD študijah. Deflator je enak kot v osnovni napovedi.

4.3. Analiza občutljivosti dolga

Osnovno izhodišče za višino stroškov zadolževanja in refinanciranja obstoječega dolga predstavlja denarna politika kvantitativnega sproščanja ECB (program PSPP), raven ključne referenčne obrestne mere ECB in velikost primanjkljaja državnega proračuna. V analizi občutljivosti predpostavljamo, da bo ECB referenčno obrestno mero do konca leta 2019 ohranila na sedanjem nivoju 0,00 %, morebiten dvig, ki bi sčasoma sledil, pa bo postopen, kot je bilo tudi zniževanje. Vpliv časovne strukture obrestnih mer je že vgrajen v osnovnem scenariju, v analizi občutljivosti pa je dodatno upoštevan pribitek v višini 0,5 odstotne točke.

V primeru, da bi se obrestna mera na dolg državnega proračuna v letu 2019 zvišala za 0,5 odstotne točke, bi to impliciralo povečanje stroškov novega zadolževanja, izraženo v deležu BDP, za 0,0165 odstotne točke v letu 2020 in 0,0294 odstotne točke v letu 2021. Dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, bi se v tem primeru v letu 2019 povečal za 0,0174 odstotne točke, v letu 2020 za 0,0310 odstotne točke in v letu 2021 za 0,0523 odstotne točke. V primeru višje ravni primanjkljaja države v letu 2019 za 1 odstotno točko bi se strošek zadolževanja države, izražen v deležu BDP, povečal za 0,0112 odstotne točke v letu 2020 in 0,0106 odstotne točke v letu 2021.

Tabela 12: Občutljivost plačil obresti in višine dolga proračuna države na spremembe izbranih makroekonomskih spremenljivk (v % BDP)

Leto	Sprememba obrestne mere		Sprememba primanjkljaja		Sprememba obrestne mere in primanjkljaja	
	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg
	V odstotnih točkah					
2019	0,0000	0,0174	0,0000	1,0000	0,0000	1,0174
2020	0,0165	0,0310	0,0112	0,9461	0,0277	0,9771
2021	0,0294	0,0523	0,0106	0,8963	0,0400	0,9486
2022	0,0498	0,0608	0,0101	0,8527	0,0599	0,9135

Vir: Ministrstvo za finance, Direktorat za zakladništvo

Republika Slovenija se je pri vseh izdajah dolarskih obveznic v letih 2012-2014 v skupni višini 9,25 milijard USD, v celoti, tako za poplačilo glavnice kot obresti, zaščitila pred tečajnim tveganjem EUR-USD s sklenitvijo valutnih zamenjav. Republika Slovenija tako poravnava vse svoje obveznosti iz naslova dolarskih obveznic v domači valuti evro, in sicer po fiksnem, tj. vnaprej dogovorjenem tečaju EUR-USD, ki je bil določen ob sklenitvi valutnih zamenjav oktobra 2012, maja 2013 in februarja 2014. V letih 2016, 2017 in 2018 je Republika Slovenija predčasno refinancirala 55,1 % dolarskega portfelja. Odkup dolarskih obveznic je bil financiran z izdajo cenejših evrskih obveznic, s čimer je bila dosežena pozitivna neto sedanja vrednost vseh transakcij medvalutnega upravljanja z dolgom. Republika Slovenija, tako kot je veljalo do sedaj, v preostalem delu dolarskega dolžniškega portfelja ni izpostavljena valutnemu tveganju USD-EUR.

Vpliv spremembe obrestne mere na obstoječi dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, je neznaten zaradi visokega odstotka dolga s fiksno obrestno mero. Sprememba obrestne mere zato vpliva le na strošek novega zadolževanja za potrebe refinanciranja obstoječega dolga državnega proračuna oziroma izvrševanje financiranja proračuna v skladu s

Programom financiranja. Za programsko leto 2019 ocena deleža dolga s fiksno obrestno mero znaša 99,1 %.

4.4. Dolgoročna vzdržnost javnih financ

Demografske projekcije predstavljajo ključen element nadaljnega razvoja in dolgoročne javnofinančne vzdržnosti ter strukturnih izzivov. Po demografskih projekcijah (ESSPOS2015) se bo struktura prebivalstva v prihodnje zelo spremenila. Delež otrok in mladih (0–19 let) bo ostal skoraj nespremenjen, medtem ko se bo delež starejših (stari 65 let in več) od leta 2016 do leta 2070 povečal za več kot polovico. Delež starejših se bo povečal zaradi številčnejših generacij, rojenih v obdobju po drugi svetovni vojni (baby-boom generacije) pa vse do leta 1980 (ko je bila rodnost še visoka), ter zaradi hitrega podaljševanja pričakovane življenjske dobe. Delež delovno sposobnega prebivalstva (20–64 let) pa se bo znižal za okrog 17 %. Koeficient starostne odvisnosti ($P65+/P20-64$), ki kaže razmerje med odvisnim in delovno sposobnim prebivalstvom, se bo tako podvojil s 30 % na 60 % do leta 2060. Po letu 2060 se bo demografski pritisk nekoliko zmanjšal, saj se bo koeficient do leta 2070 znižal na 55 %.

Poleg demografskih pritiskov vplivajo na povečevanje izdatkov, povezanih s staranjem, nizke projekcije stopenj aktivnosti in delovne aktivnosti starejših, ki so med najnižjimi izmed držav EU. Ob tem je za Slovenijo značilna tudi nizka povprečna starost ob izstopu s trga dela. S podaljševanjem pričakovane življenjske dobe se tako podaljšuje obdobje trajanja upokojitve, kar je ključni dejavnik visokih izdatkov, izraženih v % BDP (ob upoštevanju določil obstoječega pokojninskega sistema). V Sloveniji naj bi bilo po projekcijah, v primerjavi z drugimi državami, obdobje trajanja upokojitve med najvišjimi.

V tabeli spodaj so prikazane dolgoročne projekcije javnofinančnih prihodkov in odhodkov do leta 2070 z izhodiščnim letom 2016. Pri tem so bile upoštevane Eurostatove projekcije prebivalstva ter dolgoročne makroekonomske predpostavke in projekcije na trgu dela Evropske komisije,¹⁵ ki so uporabljene pri pripravi novega Poročila o staranju 2018.¹⁶ Za kratek rok do leta 2022 so uporabljene projekcije UMAR (Pomlad 2019).

V tabeli ocenjeni izdatki, povezani s staranjem, na dolgi rok sovpadajo s projekcijami v Poročilu o staranju 2018. Manjši delež izdatkov v % BDP povezanih s pokojninami v začetem in srednjeročnem obdobju je predvsem posledica boljšega stanja v izhodiščnem letu, kot je bil uporabljen pri Poročilu o staranju 2018. V strukturi izdatkov, povezanih s staranjem, predstavljajo največji delež izdatki, povezani s pokojninskim sistemom, ki naj bi se v Sloveniji v obdobju 2016–2070 povečali za 4 o. t. Tudi javni izdatki za zdravstveno varstvo in izobraževanje naj bi se povečali bolj kot v povprečju v državah EU, delež izdatkov za dolgotrajno oskrbo pa naj bi se povečal nekoliko manj od povprečja EU. Na hitro rast izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo vplivajo poleg demografskih tudi nedemografski dejavniki. Poleg rasti BDP na prebivalca in rasti relativnih cen vplivajo še zlasti tehnološki napredek in čedalje večje povpraševanje po kakovostni zdravstveni in dolgotrajni oskrbi. V obdobju 2016–2070 naj bi se zaradi demografskih razlogov povečal tudi pritisk na javne izdatke za

¹⁵ EC (2017), The 2018 Ageing Report, Underlying Assumptions & Projections Methodologies, Institutional Paper 065, November 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf.

¹⁶ EC (2018), The 2018 Ageing Report.

izobraževanje. Predpostavljeno je povečanje števila vpisanih v izobraževanje, izdatki pa naj bi se povečevali na vseh ravneh izobraževanja.

Tabela 13: Dolgoročna vzdržnost javnih financ (bazno leto 2016)

v % BDP	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Razlika 2070 -2016
Skupaj javnofinančni odhodki	40,9	39,4	42,1	47,2	53,9	59,3	64,5	23,6
Skupaj starostno pogojeni odhodki	21,7	21,3	23,6	26,5	28,8	28,9	28,3	6,6
Pokojnine	10,8	10,1	11,5	13,9	15,4	15,2	14,8	4,0
Starostne in zgodnje pokojnine	8,2	7,8	9,0	10,9	12,2	11,9	11,8	3,6
Invalidske pokojnine	1,3	1,1	1,3	1,5	1,7	1,6	1,5	0,2
Ostale pokojnine	1,3	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,5	0,2
Zdravstvo	5,6	5,9	6,4	6,8	6,9	6,9	6,7	1,1
Dolgotrajna oskrba	0,9	1,0	1,2	1,5	1,8	1,9	1,9	1,0
Izobraževanje	4,0	4,0	4,2	4,1	4,5	4,7	4,6	0,6
Brezposelnost	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	-0,1
Nadomestila plač	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,2
Subvencije	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0
Državne investicije	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	0,0
Primarni odhodki skupaj	38,2	37,4	39,6	42,7	45,3	45,4	44,8	6,6
Odhodki za obresti	2,7	2,0	2,5	4,5	8,6	14,0	19,7	17,0
Skupaj javnofinančni prihodki	39,3	38,7	38,4	37,9	37,5	37,6	37,5	-1,7
Predpostavke								
Rast produktivnosti dela	1,3	4,0	2,1	1,9	1,8	1,7	1,5	0,3
Realna rast BDP	2,50	3,73	1,58	1,28	1,25	1,61	1,45	-1,05
Realna rast BDP na prebivalca	2,40	3,73	1,58	1,28	1,25	1,61	1,45	-0,95
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	79,3	81,3	81,3	80,4	81,4	82,1	81,4	2,1
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	72,2	75,5	77,5	76,7	77,7	78,2	77,4	5,2
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	76,1	78,5	79,5	78,6	79,6	80,2	79,4	3,3
Stopnja brezposelnosti	9,0	6,7	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	-3,2
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	18,2	20,7	25,2	28,3	30,6	30,2	28,5	10,3

Vir: Ministrstvo za finance, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ageing Report 2018

Na podlagi ocen izdatkov za staranje je Evropska komisija izračunala nove indikatorje fiskalne vzdržnosti,¹⁷ ki so pomemben element za izračun novega srednjeročnega fiskalnega cilja (MTO) do 2022. Za Slovenijo so se indikatorji izboljšali v primerjavi s prejšnjo oceno, kar nas je uvrstilo med države s srednjim tveganjem fiskalne vzdržnosti na srednji in dolgi rok. Kazalnik

¹⁷ Indikatorji fiskalne vzdržnosti so S0, S1, S2, ki kažejo, v kolikšnem obsegu je treba prilagajati politiko (fiskalno in strukturno) danes in v prihodnje za doseganje javnofinančne vzdržnosti. Predvsem sta pomembna kazalnika S1 in S2, ki merita zahtevano prilagoditev primarnega salda sektorja država ob danem začetnem stanju javnih financ in zahtevanimi prilagoditvami zaradi stroškov staranja. Indikatorji fiskalne vzdržnosti so objavljeni v Poročilu o fiskalni vzdržnosti 2018 (The Fiscal Sustainability Report 2018).

S1 za srednjeročno vzdržnost se je od prejšnjega obdobja (2015–2019) znižal s 3 na 0,2 za obdobje 2020–2022 in kazalnik S2, ki meri dolgoročno javnofinančno vzdržanost, s 6,8 na 5,5.

Rezultati projekcij jasno kažejo potrebo po nadaljnjih strukturnih reformah, ki bodo morale nadgraditi obstoječe sisteme pokojninskega zavarovanja, zdravstva in dolgotrajne oskrbe, kakor tudi prilagoditi sistem usposabljanja in izobraževanja, sicer bo v prihodnosti prišlo do čedalje hitrejšega izrinjanja javnofinančnih izdatkov za druge namene.

Dolgoživa družba je v Sloveniji obravnavana s Strategijo dolgožive družbe. Ta je oblikovana na konceptu aktivnega staranja, ki poudarja aktivnost in ustvarjalnost v vseh življenjskih obdobjih, skrb za zdravje in medgeneracijsko sodelovanje ter solidarnost. Strategija zajema štiri stebre z usmeritvami za ukrepanje (zaposlenost/aktivnost; samostojno, zdravo in varno življenje vseh generacij; vključenost v družbo in oblikovanje okolja za aktivnost v celotnem življenjskem obdobju). Za spremljanje načrtovanja in izvajanja ukrepov je ustanovljen tudi Svet za aktivno staranje in medgeneracijsko sodelovanje. Svet skrbi za usklajeno delovanje vseh deležnikov na tem področju.

5. KVALITETA JAVNIH FINANC in VPLIV STRUKTURNIH REFORM

V letu 2020 bo Slovenija zaradi potreb usklajenosti tako s fiskalnim pravilom kot izračuni EK in usklajenosti z EK (ki ima izračunano drugačno oddaljenost v letu 2018 in 2019 od srednjeročnega cilja) uporabila klavzulo fleksibilnosti, ki jo bo predložila takoj, ko bo znano dokončno besedilo, ki bo kar najširše usklajeno tako z ekonomsko-socialnim svetom kot zainteresiranimi javnostmi, posameznimi zakoni in predvsem dokončnimi finančnimi in fiskalnimi učinki (ne toliko kratkoročnimi, predvsem dolgoročnimi).

Klavzula fleksibilnosti in strukturne reforme

Za sprejem in izvedbo dogovorjenih strukturnih reform lahko države članice uveljavljajo t. i. klavzulo fleksibilnosti. Klavzula dovoljuje začasen odmik od srednjeročnega fiskalnega cilja. Odmik ne sme voditi k prekoračitvi primanjkljaja v višini 3 % BDP, v času ocenjevanja vloge za uporabo klavzule pa se mora zagotavljati »safety margin« v povezavi s 3 % BDP primanjkljaja. Začasen odklon je dovoljen v letu $t+1$ naprej od leta t , ko je bila podana vloga za klavzulo. Maksimalno dovoljeno odstopanje je 0,5 % BDP. Zgornja meja je potrebna zaradi negotovosti ocen stroškov in koristi strukturnih reform. Maksimalna začetna razlika od strukturnega salda do MTO je 1,5 % BDP v letu t . Razlika se da doseči z letno maksimalno prilagoditvijo 0,5 % BDP v t do $t+3$ obdobju. Državi članici je dovoljeno odstopanje od MTO za tri leta. Dovoljena je zgolj ena prijava klavzule v srednjeročnem ciklu (MTO). Za strukturne ukrepe veljajo že sprejete spremembe ali pa so opredeljene natančne časovne zaveze sprejemanja ukrepov (Vade mecum on the Stability and Growth Pact, 2019).

Predlogi ukrepov na področju pokojninskega sistema, ki so trenutno v usklajevanju s socialnimi partnerji bodo vplivali na primernost pokojnin, povečevanje delovne aktivnosti starejših in dolgoročno javnofinančno vzdržnost. Predviden je postopen dvig odmernega odstotka in s tem zagotovitev višjih pokojnin za nove upokojece. Za 40 let dopolnjene pokojninske dobe bi bil odmerni odstotek 63 % za oba spola. Dvig bo zagotovil višjo odmero starostnih, vdovskih, invalidskih in družinskih pokojnin ter nadomestil iz invalidskega zavarovanja. Spremembe bodo

nadgradile možnost podaljševanja delovne aktivnosti. Posamezniki, ki bodo tri leta po izpolnitvi pogojev za starostno upokožitev ostali zaposleni, bodo ob delu lahko prejemali še 50 % predvidene pokojnine, nato in po starosti vsaj 63 let pa 100 %. Podaljševanje delovne aktivnosti bo spodbujeno tudi s postopnim zviševanjem upokožitvene starosti na 67 let do predvidoma leta 2034. Ta ukrep bo namenjen osebam, ki pri 65. letu starosti ne dopolnijo 40 let pokojninske dobe. Proučuje se tudi sprememba načina usklajevanja pokojnin.

Na trgu dela se predlogi ukrepov, ki se še usklajujejo s socialnimi partnerji, nanašajo na spremembe na področju zavarovanja za primer brezposelnosti (predvidena sprememba Zakona o urejanju trga dela). Pri tem se predlaga povišanje minimalnega denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, da bo enak minimalnemu dohodku samske osebe na podlagi socialne zakonodaje. Na drugi strani bi se sistem nekoliko zaostрил in bi po novem najdaljše trajanje denarnega nadomestila za primer brezposelnosti trajalo 19 mesecev, pred tem 25 mesecev. Ukrep bo s tem najbolj vplival na delovno aktivnost starejših. Povečal se bo tudi pogoj za pridobitev nadomestila z 9 mesecev na 12 mesecev zavarovanja v zadnjih 24 mesecih. Ukrepi pa so usmerjeni tudi v učinkovitejšo sankcioniranje v primeru zavrnitve vključitve v programe aktivne politike zaposlovanja. Ukrepi bodo vplivali na večjo aktivacijo brezposelnih in posledično na večjo učinkovitost javnih financ.

S predvidenim spremembami Zakona o socialnovarstvenih prejemkih se bo dodatek za delovno aktivnost izločil iz denarne socialne pomoči. S tem se pričakuje znižanje sredstev za socialno ogrožene. Upravičenci do denarne socialne pomoči, ki bi zaradi tega izgubili pravico do pomoči, prav tako ne bodo več upravičeni tudi do kritja dela vrednosti zdravstvenih storitev, kar dodatno pozitivno vpliva na javne finance. Poleg tega bodo določene spodbude za aktivacijo brezposelnih upravičencev do denarne socialne pomoči z neupoštevanjem prejemka iz naslova ukrepov za zaposlovanje in zaposlitveno rehabilitacijo invalidov. Namen je hitrejša aktivacija upravičencev do denarne socialne pomoči. Z ukinitvijo dodatka za delovno aktivnost se zmanjšuje tudi past neaktivnosti brezposelnih upravičencev do denarne socialne pomoči. Z neupoštevanjem dohodkov iz naslova ukrepov aktivne politike zaposlovanja in zaposlitvene rehabilitacije po predpisih o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov pa se tudi razbremenjujejo centri za socialno delo.

6. PRILOGE

Tabela 1.a: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji	45
Tabela 1.b: Cenovna gibanja.....	45
Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela	45
Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih	46
Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država.....	47
Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike	48
Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov.....	48
Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji	48
Tabela 4: Dolg sektorja država.....	49
Tabela 5: Ciklična gibanja	49
Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2018	49
Tabela 7: Dolgoročna vzdržnost javnih financ (bazno leto 2016).....	50
Tabela 7.a: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2019–2022	50
Tabela 8: Predpostavke mednarodnega okolja	51

Tabela 1.a: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji

<i>Sprememba v %</i>	ESA Koda	Raven v 2018	2018	2019	2020	2021	2022
<i>v mio EUR</i>							
1. Realni BDP	B 1 g		4,5	3,4	3,1	2,8	2,7
2. Nominalni BDP	B 1 g	45.948	6,9	6,2	5,7	5,6	5,1
<i>Komponente realnega BDP</i>							
3. Zasebna potrošnja	P3	23.360	2,2	2,9	2,4	2,2	2,2
4. Državna potrošnja	P3	8.189	2,6	2,2	1,9	1,4	1,4
5. Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	9.060	10,6	7,7	7,0	7,0	7,0
6. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	984	2,1	2,2	2,0	2,0	1,9
7. Izvoz proizvodov in storitev	P6	39.151	7,2	5,1	5,3	4,7	4,6
8. Uvoz proizvodov in storitev	P7	34.796	7,7	6,0	5,8	5,4	5,4
<i>Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)</i>							
9. Domača potrošnja		41.593	4,2	3,5	3,0	2,9	2,9
10. v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	984	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
11. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	4.355	0,3	-0,1	0,1	-0,1	-0,2

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2019, UMAR.

Tabela 1.b: Cenovna gibanja

<i>Sprememba v %</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Deflator BDP	2,3	2,7	2,5	2,6	2,4	2,3
2. Deflator zasebne potrošnje	2,4	2,1	2,1	2,3	2,2	2,1
3. Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	1,7	1,6	1,9	2,2	2,2	2,2
4. Deflator državne potrošnje	1,9	4,0	4,0	4,0	3,2	3,3
5. Deflator investicij v osnovna sredstva	2,9	3,0	2,8	2,5	2,2	2,2
6. Izvozne cene (blago in storitve)	2,5	1,8	1,7	1,5	1,5	1,3
7. Uvozne cene (blago in storitve)	2,7	1,6	1,7	1,4	1,4	1,3

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2019, UMAR.

Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela

	Raven 2018	2018	2019	2020	2021	2022
<i>v 000</i>						
1. Zaposlenost (št. zaposlenih) ¹ , rast v %	1.017	3,0	2,0	1,0	0,6	0,4
2. Zaposlenost po urah, rast v %	1.630.546	1,5	1,0	0,6	0,4	0,2
3. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili, v %	53	5,1	4,3	3,9	3,7	3,4
4. Produktivnost dela ² (vrednost v 1000 EUR na zaposlenega), rast v %	45,2	1,4	1,4	2,1	2,2	2,3
5. Sredstva za zaposlene ³ , v mio EUR, rast v % (D.1)	22.803	7,5	7,5	6,7	6,3	5,6
6. Sredstva za zaposlene na zaposlenega ^{3,4} , v 1000 EUR, rast v %	22,416	4,4	5,4	5,6	5,7	5,2

Opombe: ¹ Zaposleno prebivalstvo po nacionalnih računih (domači koncept), ² Upoštevan je realni BDP, ³ Nominalne rasti, ⁴ Upoštevani so zaposleni za polni delovni čas (full timer).

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2019, UMAR.

Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih

<i>v % BDP</i>	ESA koda	2018	2019	2020	2021	2022
Neto posojanje / izposojanje	B.9 (S.1)	6,8	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
od tega:						
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev	B.11	9,5	9,1	8,8	8,5	n.p.
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev	B.12	-2,2	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Saldo transferjev kapitala	D.9 (rec-pay)	-0,4	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja	B.9 (S.1-S.13)	6,1	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Primanjkljaj / presežek sektorja država	B.9 (S.13)	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
Statistično odstopanje		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Vir: SURS, MF, Pomladanska napoved 2019, UMAR.

Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država

	ESA Koda	Raven 2018	2018	2019	2020	2021	2022
		v mio EUR			v % BDP		
<i>Presežek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)</i>							
1. Enote širše ravni države	S.13	336,6	0,73	0,95	0,95	1,12	1,15
2. Enote centralne ravni države	S.1311	391,9	0,85	0,88	0,89	1,05	1,08
3. Enote regionalne ravni države	S.1312	...	...	...	...	...	...
4. Enote lokalne ravni države	S.1313	-63,1	-0,14	0,03	0,10	0,10	0,10
5. Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	7,9	0,02	0,03	-0,03	-0,03	-0,03
<i>Skupaj sektor država (S.13)</i>							
6. Skupaj prihodki sektorja država	TR	19.800,4	43,09	43,18	42,59	41,82	41,35
7. Skupaj odhodki sektorja država	TE	19.463,8	42,36	42,24	41,64	40,70	40,19
8. Neto posojanje / neto izposojanje	EDP B.9	336,6	0,73	0,95	0,95	1,12	1,15
9. Izdatki za bresti	EDP D.41	910,5	1,98	1,63	1,47	1,31	1,16
10. Primarni presežek/primanjkljaj		1.247,2	2,71	2,58	2,43	2,43	2,32
11. Enkratni in drugi začasni ukrepi		-47,7	-0,10	-0,09	-0,10	0,00	0,00
<i>Izbrane komponente prihodkov</i>							
12. Skupaj davki (12a + 12b + 12c)		10.063,4	21,90	21,84	21,53	21,21	20,93
a. Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	6.464,5	14,07	14,00	13,67	13,37	13,08
b. Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	3.587,9	7,81	7,81	7,83	7,82	7,83
c. Davki na kapital	D.91	11,0	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
13. Prispevki za socialno varnost	D.61	6.819,3	14,84	15,05	15,12	15,18	15,24
14. Prihodki od lastnine	D.4	509,4	1,11	0,93	0,71	0,65	0,60
15. Drugi prihodki		2.408,3	5,24	5,36	5,23	4,77	4,58
16. 16.=6. Skupaj prihodki	TR	19.800,4	43,09	43,18	42,59	41,82	41,35
Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91– D.995)		16.880,9	36,74	36,88	36,64	36,39	36,17
<i>Izbrane komponente odhodkov</i>							
17. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	7.909,2	17,21	17,22	16,94	16,52	16,18
a. Sredstva za zaposlene	D.1	5.022,1	10,93	11,21	11,09	10,89	10,72
b. Vmesna potrošnja	P.2	2.887,1	6,28	6,01	5,85	5,62	5,46
18. Socialna nadomestila		7.592,7	16,52	16,31	16,15	16,10	16,12
od tega: socialni transferji brezposelnim		160,4	0,35	0,32	0,23	0,25	0,27
a. Socialni transferji v naravi	D.6311, D.63121, D.63131	877,1	1,91	1,91	1,90	1,89	1,88
b. Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	6.715,6	14,62	14,40	14,25	14,22	14,24
19. 19=9. Izdatki za obresti	D.41	910,5	1,98	1,63	1,47	1,31	1,16
20. Subvencije	D.3	349,9	0,76	0,75	0,76	0,72	0,71
21. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1.662,5	3,62	4,10	4,13	4,06	4,10
22. Kapitalski transferji, odhodki	D.9	192,9	0,42	0,42	0,44	0,32	0,28
23. Drugi odhodki		846,1	1,85	1,81	1,75	1,67	1,64
24. 23.=7. SKUPAJ ODHODKI	TE	19.463,8	42,36	42,24	41,64	40,70	40,19

Vir: SURS (objava 19.4.2019), projekcije Ministrstva za finance.

Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

	ESA koda	Raven 2018	2018	2019	2020	2021	2022
		<i>v mio EUR</i>	<i>v % BDP</i>				
1. Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	19.800,4	43,09	43,18	42,59	41,82	41,35
2. Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	19.463,8	42,36	42,24	41,89	40,95	40,44
3. Neto posojanje / neto izposojanje	B.9	336,6	0,73	0,95	0,70	0,87	0,90

Vir: SURS (objava 19.4.2019), projekcije Ministrstva za finance.

Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov

	2018 raven	2018	2019	2020	2021	2022
	<i>v mio EUR</i>	<i>v % BDP</i>				
1. Odhodki za programe EU, ki so popolnoma usklajeni s prihodki sredstev EU	610,55	1,33	1,88	2,13	1,63	1,40
a. Od tega investicije v celoti vezane na prihodke iz EU proračuna	129	0,28	0,59	0,60	0,31	0,25
2. Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	8	0,02	0,01	0,07	-0,03	-0,03
3. Učinek diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov						
4. Zakonsko povišanje prihodkov						
5. Enkratni in drugi začasni ukrepi	-47,7	-0,10	-0,09	-0,10	0,00	0,00

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji

<i>* pred EDP notifikacijo</i>	COFOG koda	2017	2017	2022
		<i>v mio EUR</i>	<i>v % BDP</i>	
1. Javna uprava	1	2.525,9	5,9	n.p.
v tem: Servisiranje javnega dolga		1.104,5	2,6	n.p.
2. Obramba	2	390,0	0,9	n.p.
3. Javni red in varnost	3	691,5	1,6	n.p.
4. Ekonomske dejavnosti	4	1.846,6	4,3	n.p.
5. Varstvo okolja	5	194,2	0,5	n.p.
6. Stanovanjska dejavnost in urejanje okolja	6	200,2	0,5	n.p.
7. Zdravstvo	7	2.830,0	6,6	n.p.
8. Rekreativna, kultura in religija	8	598,8	1,4	n.p.
9. Izobraževanje	9	2.336,6	5,4	n.p.
10. Socialna zaščita	10	6.950,6	16,2	n.p.
SKUPAJ IZDATKI DRŽAVE	TE	18.564,3	43,2	n.p.

Vir: SURS.

Tabela 4: Dolg sektorja države

	v % BDP	ESA Koda	2018	2019	2020	2021	2022
1.	Raven bruto dolga		70,1	65,4	61,3	57,9	54,7
2.	Spremembe bruto dolga		-3,9	-4,7	-4,1	-3,4	-3,2
3.	Primarni saldo		2,7	2,0	2,3	2,5	2,2
4.	Obresti	EDP D.41	2,0	1,6	1,5	1,3	1,2
5.	Prilagoditve (SFA)		1,5	-0,3	0,3	1,0	0,6
6.	Implicitna obrestna mera dolga		2,9	2,5	2,4	2,3	2,1

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 5: Ciklična gibanja

	v % BDP	ESA koda	2018	2019	2020	2021	2022
1.	Realna rast BDP (%)		4,5	3,4	3,1	2,8	2,7
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
3.	Odhodki za obresti	D.41	2,0	1,6	1,5	1,3	1,2
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		-0,10	-0,09	-0,10	0,0	0,0
5.	Potencialna rast BDP (%)		2,6	2,7	2,9	2,9	2,9
Prispevki:							
-	dela		0,1	0,2	0,3	0,3	0,1
-	kapitala		0,4	0,6	0,7	0,9	1,0
-	skupne faktorske produktivnosti		2,0	1,9	1,9	1,8	1,7
6.	Proizvodna vrzel		1,7	2,4	2,6	2,5	2,3
7.	Ciklična komponenta		0,8	1,2	1,2	1,2	1,1
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	0,1
9.	Spremembe ciklično prilagojenega salda države		-0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,1
10.	Strukturni saldo (8-4)		0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,1
11.	Fiskalni napor v % BDP		-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1

Vir: SURS, Ministrstvo za finance.

Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2018

	v % BDP	2018	2019	2020	2021	2022
1.	Rast BDP					
	Program stabilnosti 2018	5,1	3,8	3,2	3,0	3,0
	Program stabilnosti 2019	4,5	3,4	3,1	2,8	2,7
	Razlika	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2	-0,3
2.	Saldo sektorja države					
	Program stabilnosti 2018	0,4	0,2	0,6	0,9	
	Program stabilnosti 2019	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
	Razlika	0,3	0,7	0,4	0,2	
3.	Dolg sektorja države					
	Program stabilnosti 2018	69,3	65,2	61,5	58,3	
	Program stabilnosti 2019	70,1	65,4	61,3	57,9	54,7
	Razlika	0,8	0,2	-0,2	-0,4	

Vir: UMAR, SURS, MF RS.

Tabela 7: Dolgoročna vzdržnost javnih financ (bazno leto 2016)

v % BDP	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Razlika 2070-2016
Skupaj javnofinančni odhodki	40,9	39,4	42,1	47,2	53,9	59,3	64,5	23,6
Skupaj starostno pogojeni odhodki	21,7	21,3	23,6	26,5	28,8	28,9	28,3	6,6
Pokojnine	10,8	10,1	11,5	13,9	15,4	15,2	14,8	4,0
Starostne in zgodnje pokojnine	8,2	7,8	9,0	10,9	12,2	11,9	11,8	3,6
Invalidske pokojnine	1,3	1,1	1,3	1,5	1,7	1,6	1,5	0,2
Ostale pokojnine	1,3	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,5	0,2
Zdravstvo	5,6	5,9	6,4	6,8	6,9	6,9	6,7	1,1
Dolgotrajna oskrba	0,9	1,0	1,2	1,5	1,8	1,9	1,9	1,0
Izobraževanje	4,0	4,0	4,2	4,1	4,5	4,7	4,6	0,6
Brezposelnost	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	-0,1
Nadomestila plač	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,2
Subvencije	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0
Državne investicije	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	0,0
Primarni odhodki skupaj	38,2	37,4	39,6	42,7	45,3	45,4	44,8	6,6
Odhodki za obresti	2,7	2,0	2,5	4,5	8,6	14,0	19,7	17,0
Skupaj javnofinančni prihodki	39,3	38,7	38,4	37,9	37,5	37,6	37,5	-1,7
<i>Predpostavke</i>								
Rast produktivnosti dela	1,3	4,0	2,1	1,9	1,8	1,7	1,5	0,3
Realna rast BDP	2,50	3,73	1,58	1,28	1,25	1,61	1,45	-1,05
Realna rast BDP na prebivalca	2,40	3,73	1,58	1,28	1,25	1,61	1,45	-0,95
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	79,3	81,3	81,3	80,4	81,4	82,1	81,4	2,1
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	72,2	75,5	77,5	76,7	77,7	78,2	77,4	5,2
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	76,1	78,5	79,5	78,6	79,6	80,2	79,4	3,3
Stopnja brezposelnosti	9,0	6,7	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	-3,2
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	18,2	20,7	25,2	28,3	30,6	30,2	28,5	10,3

Vir: Ministrstvo za finance, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ageing Report 2018.

Tabela 7.a: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2019–2022

	Stanje na dan 31.12.2019*		Stanje na dan 31.12.2020*		Stanje na dan 31.12.2021*		Stanje na dan 31.12.2022*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v mio EUR
Poroštva RS	5.379	11,0%	5.033	9,8%	4.660	8,6%	4.194	7,7%
v tem: finančni sektor*	669	1,4%	669	1,3%	669	1,2%	669	1,2%

Opomba: *Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S 12.

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 8: Predpostavke mednarodnega okolja

	2018	2019	2020	2021
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II) ¹	1,181	1,135	1,134	1,134
Nominalni efektivni tečaj	0,7	-0,4	0,0	0,0
Rast BDP v EU	1,9	1,3	1,5	1,4
Rast relevantnih izvoznih trgov ²	4,0	3,4	3,6	3,5
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	71,0	63,2	62,6	61,4

Vir: EIA, ECB, IMF, CME, ocena UMAR. Opombe: ¹ Za leta 2019-2021: tehnična predpostavka na podlagi povprečnih vrednosti med 1. in 12. februarjem 2019; ² realni uvoz blaga in storitev trgovinskih partneric tehtan s slovenskimi deleži izvoza v te države.