VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

PROGRAM STABILNOSTI

DOPOLNITEV 2018
ob predpostavki nespremenjenih politik
(z vključeno Pomladansko napovedjo UMAR)

Ljubljana, april 2018

Kazalo vsebine:

1. PREGLED in SPLOŠNA EKONOMSKA STRATEGIJA 3
2. SPLOŠNA EKONOMSKA POLITIKA..... 6
2.1. Povzetek 6
2.2. Makroekonomski pregled leta 2017 6
2.3. Makroekonomske projekcije za leto 2018 7
2.4. Srednjeročna napoved 2019-2021 9
2.5. Primerjava napovedi Programa stabilnosti 2017 in 2018 10
2.6. Primerjava napovedi Programa stabilnosti 2018 z zimsko napovedjo EK 2018 in napovedi iz Osnutka proračunskega načrta 11
2.7. Pozicija v ciklu 12
3. FISKALNI IZGLED, OKVIR IN CILJI EKONOMSKE POLITIKE brez sprememb 14
3.1. Fiskalni izgled 2017 in 2018 14
3.2. Srednjeročna uravnoteženost sektorja države ob predpostavki nespremenjenih politik 16
3.3. Prihodki sektorja država, ob predpostavki nespremenjenih politik 23
3.4. Izdatki sektorja država, scenarij brez sprememb 26
3.5. Dolg sektorja države.....30
4. KVALITETA JAVNIH FINANC in VPLIV STRUKTURNIH REFORM 31
5. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI 34
5.1. Analiza občutljivosti salda sektorja država na spremembe BDP 34
5.2. Analiza občutljivosti dolga 35
5.3. Tveganja za fiskalno napoved 36
6. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC 39
7. PRILOGE 42

1. PREGLED in SPLOŠNA EKONOMSKA STRATEGIJA

Status Programa stabilnosti (PS), ob predpostavki nespremenjenih politik

Progam stabilnosti za leto 2018 je pripravljen ob upoštevanju Odloka o okviru za pripravo proračunov 2018-2020 za leto 2018 (Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (Uradni list RS, št. 21/17 in 65/17)), ki ga je jeseni skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu (v nadaljnjem besedilu ZFisP) sprejel Državni zbor. 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 2018, 2019 in 2020. Obenem se je zaradi spremenjenih okoliščin (Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2018; UMAR[1]) pričakovalo, da bo Ministrstvo za finance RS pripravilo predlog sprememb Okvira za leti 2019 - 2021, do česar ni prišlo zaradi odstopa predsednika vlade. Ustava Republike Slovenije v 115. členu med drugim določa, da je treba tudi po prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov. Navedeno pomeni, da vlada v obdobju opravljanja tekočih poslov ne sme sprejemati dokončnih političnih odločitev, razen tistih, ki so nujno potrebne za delovanje države. Pri pripravi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država je treba upoštevati vse okoliščine, ki vplivajo na doseganje ciljnega salda sektorja država. Drugače povedano to pomeni, da je treba za namen iz prejšnjega stavka sprejeti tudi ukrepe, pri tem pa ni dvoma, da pa gre pri sprejemanju ukrepov za politične odločitve in da se ukrepe praviloma sprejema z zakoni.

Povezava na Pakt stabilnosti in rasti (SGP)

Program stabilnosti je v preteklosti služil kot slovenski srednjeročni fiskalni okvir (oz. njegova nadgradnja). Tako izpolnjujemo zahteve Direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic. Vsebina Programa stabilnosti mora biti skladna z zahtevami Regulative Evropske komisije 1466/97 in Kodeksom ravnanja Pakta stabilnosti in rasti, kjer so predpisane smernice, vsebina in zahtevan format podatkov. Program stabilnosti mora predstaviti večletni makroekonomski in fiskalni okvir, ključne fiskalne projekcije, njihove komponente, kot tudi kvantificiranje javnofinančnih ciljev (in ukrepe). Za razliko od Osnutkov proračunskih načrtov ni tako jasno opredeljeno, katero obdobje mora biti zajeto, če vlade oddajo PS ob predpostavki nespremenjenih politik.

Skladno z EU semestrom mora RS oddati Program stabilnosti do konca aprila 2018, za prihodnja 3 leta, vključno z letom 2021. Program stabilnosti EK oceni, kot pri pregledu preteklih izkušenj držav članic (ki so podobno oddale PS ob predpostavki nespremenjenih politik, in ne scenarij s spremembami politik (z ukrepi)), nato Svet in Komisija preverita skladnost s SGP (oz. doseganjem srednjeročnega cilja). Skladno z ustreznimi določbami člena (5(2) Regulative 1466/97, na predlog Komisije, če potrebno, sprejme Svet sklep o PS. Svet presodi skladnost ciljev in vsebino z doseganjem prilagoditvene poti do srednjeročnega cilja (MTO) in če potrebno, pozove državo članico k ukrepanju oz. prilagoditvi PS, kar bo namenjeno novi Vladi RS.

[1] Vlada RS se je 14. marca 2018 (št. sklepa 30101-1/2018/3) seznanila s Pomladansko napovedjo. Vlada RS uporabi za pripravo letnih ciljnih scenarijev v Programu stabilnosti makroekonomske ocene in napovedi UMAR.

Povezava z Nacionalnim reformnim programom (NRP)
Vsebini PS in NRP se dopolnjujeta in prekrivata. PS se osredotoča na makro-ekonomski razvoj, fiskalno politiko in javne finance. NRP pa opisuje ukrepe, napovedane strukturne reforme znotraj EU semestra in doseganje ciljev EU2020.

Fiskalni pregled
Država je v četrtem četrtletju 2017 ustvarila presežek v višini 41 mio. EUR ali 0,4 % BDP, v celotnem letu 2017 pa je presežek znašal 13 mio EUR. V vseh letih od 1995 dalje je država ustvarila primanjkljaj, najvišjega v letu 2013 (znašal je 14,7 % BDP), predvsem zaradi izdatne dokapitalizacije bank. Po letu 2013 se je primanjkljaj zmanjševal in v letu 2016 dosegel 1,9 % BDP. V 2017 so se v primerjavi z 2016 povečali tako celotni prihodki kot tudi celotni izdatki sektorja država, a drugi bistveno manj (sicer je bila rast prihodkov hitrejša od rasti izdatkov v vseh štirih četrtletjih 2017). Celotni prihodki so se povečali za 6,5 % (v četrtem četrtletju za 6,5 %), celotni izdatki pa za 1,9 % (v četrtem četrtletju za 6 %), to pa je zadoščalo, da je država leto 2017 zaključila s presežkom[2].

Uravnoteženje javnih financ je pomemben dosežek za Slovenijo in kaže na ustreznost uravnoteženega pristopa socialno- ekonomske in javnofinančne politike. Slovenija je uspela v treh letih iz postopka presežnega primanjkljaja nominalno uravnotežiti javne finance in hkrati odpraviti makroekonomska neravnovesja. Zaradi ugodnejšega salda javnih financ se postopoma znižuje tudi dolg sektorja država, ki za leto 2017 znaša 73,6 % BDP in se bo po ocenah v letu 2018 spustil pod 70 % BDP. S tem pristopom se lahko zagotovi dokončanje procesa postopne javnofinančne konsolidacije, ustvari pogoje in fiskalni prostor za povečanje odpornosti in absorpcijske moči gospodarstva za blaženje učinkov naslednjega obrata v gospodarskem ciklu. Slovenija je majhna odprta država, ki je zelo občutljiva na nihanja v gospodarski aktivnosti v mednarodnem okolju in na finančnih trgih. Zato je še posebej pomembno, da v teh ugodnih časih ustvarimo zadosten potencial, da se kriza, kot smo ji bili priča po letu 2008, ne bi ponovila. Za povečanje odpornosti ekonomije in dolgoročno zagotavljanje socialne države je pomembno prioritetno krepiti vzvode, ki omogočajo zviševanje potenciala ekonomije z investicijami, vlaganji v znanje in razvoj ter krepitev produktivnosti.

Vlada Republike Slovenje je jeseni vztrajala na začrtani poti, da bo strukturni saldo sektorja država uravnotežen konec leta 2020, ko dosežemo naš srednjeročni fiskalni cilj (MTO). Dokler pa Slovenija MTO še ni dosegla, skladno s 15. členom ZFisP velja prehodno obdobje in pravilo, da se mora strukturni deficit postopno zniževati proti MTO na način, da bo to skladno s Paktom stabilnosti in rasti. V času konvergence ZFisP s številko ne predpisuje hitrosti prilagajanja. Slovensko gospodarstvo po mnenju UMAR-ja vzdržno raste, večina kazalnikov nakazuje, da se še ne pregreva: rast plač je še naprej umirjena, kreditna aktivnost bank se povečuje, a je še vedno nizka, tudi stopnja inflacije je na ravni 1,4 odstotka umirjena. Hitro se zvišujejo le cene nepremičnin.

[2] http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7322

Z razpisanimi predčasnimi volitvami so se prekinile aktivnosti Vlade RS na področju pogajanj s sindikati javnega sektorja glede plač za leto 2019 (dogovor velja v letu 2018), za leto 2018 ni usklajevanja socialnih transferov (velja ZIPRS), z novo napovedjo UMAR-ja se predvideva padec in odprava sider pri usklajevanju socialnih transferov (transferi posameznikom in gospodinjstvom) v letu 2019, krepi se črpanje EU sredstev skladno s spremembami Operativnega programa, kar se odraža na investicijah. Vse navedeno je upoštevano ob pomladanski napovedi in ob predpostavki nespremenjenih politik brez ovrednotenih in upoštevanih podprtih zakonov po uradnem razglasu o razpustitvi DZ 14. aprila 2018[3].

Ekonomski pregled

Gospodarske razmere se izboljšujejo od leta 2014. V začetku leta 2017 je bruto domači proizvod dosegel predkrizno raven. Z letom 2016 se je začela zmanjševati tudi vrzel v gospodarski razvitosti Slovenije glede na povprečje EU, merjeni z bruto domačim proizvodom na prebivalca v standardih kupne moči. Gospodarska rast je vedno bolj široko osnovana. Tuje povpraševanje je s hkratnim izboljšanjem konkurenčnosti izvoznikov omogočilo razmeroma visoko rast izvoza. V domačem okolju se je v tem obdobju znatno zmanjšala negotovost, k čemur so pomembno prispevali ukrepi ekonomske politike, zlasti sanacija bančnega sistema in postopno izpolnjevanje zavez na fiskalnem področju, kar je izboljšalo percepcijo Slovenije na finančnih trgih. Potrošnja gospodinjstev raste že od konca leta 2013, spodbujajo jo ugodna gibanja na trgu dela in visoko zaupanje potrošnikov. Predvsem v letu 2017 pa so se vidneje povečale tudi investicije v osnovna sredstva, ki so v predhodnih letih precej nihale zaradi dinamike črpanja EU sredstev ob izteku prejšnje finančne perspektive. Investicije v opremo in stroje rastejo že od leta 2014, sredi leta 2016 so začele oživljati tudi investicije v stanovanja, ki so se v krizi zmanjšale za skoraj 60 %.

Tabela 1: Ključne ekonomske in fiskalne spremenljivke

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ekonomska aktivnost						
BDP (v %)	**3,1**	**5,0**	**5,1**	**3,8**	**3,2**	**3,0**
Cene						
BDP deflator	100,9	102,0	102,4	102,6	102,3	102,2
povpr.letna rast cen	-0,1	1,4	1,5	1,9	2,3	2,3
Trga dela						
Zaposlenost po nacionalnih računih (v 000)	959,7	986,4	1009,7	1025,1	1033,2	1038,6
Stopnja delovne aktivnosti (20-64 let, v %)	70,1	73,7	76,0	77,5	78,5	79,3
Stopnja brezposelnosti po ADS (v %)	8,0	6,6	5,3	4,6	4,2	4,0
Javne finance						
saldo sektorja država	-1,9	0,03	0,4	0,2	0,6	0,9
strukturni saldo	-0,7	0,2	-0,5	-0,9	-0,5	-0,1
dolg (konec leta)	78,6	73,6	69,3	65,2	61,5	58,3

Vir: Umar, Ministrstvo za finance

[3] http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/044456003D30B6D9C125826F003B5144?OpenDocument

Razmere v bančnem sistemu so se po letu 2013 znatno izboljšale. K temu je ključno prispevala obsežna dokapitalizacija bank konec leta 2013 in prenos velikega dela slabih posojil z bank na DUTB. Kakovost bančne aktive se je tako močno izboljšala. Tudi poslovni rezultati bank so se v zadnjih letih občutno izboljšali. Skupna kreditna aktivnost se je v letu 2017, ko se je začel povečevati obseg kreditov podjetjem, povečala prvič po letu 2010. Bančni viri še naprej ostajajo pomemben del financiranja podjetij, ki pa ob ugodnih poslovnih rezultatih za financiranje tekoče proizvodnje in investicij vedno bolj koristijo tudi lastne vire sredstev.

Slovenija je po šestih letih odpravila makroekonomska neravnotežja. Stroški dela na enoto proizvoda se znižujejo že od leta 2011, hitreje v menjalnem sektorju, kjer so že nižji kot pred začetkom krize. To je ugodno vplivalo na rast tržnega deleža slovenskih izvoznikov, ki narašča od leta 2012. Zadolženost podjetij pri bankah, ki je ob začetku krize dosegla svoj vrh, se je znižala na raven pred pospešitvijo leta 2005, močno se je izboljšala tudi sposobnost podjetij za odplačevanje dolgov. V letu 2017 se je po večletnem obsežnem razdolževanju poslovnih bank v tujini, znižanju obveznosti države do tujih portfeljskih vlagateljev in povečanju terjatev bančnega sektorja do tujine pod indikativno raven znižala tudi neto finančni položaj do tujine.

2. SPLOŠNA EKONOMSKA POLITIKA

2.1. Povzetek

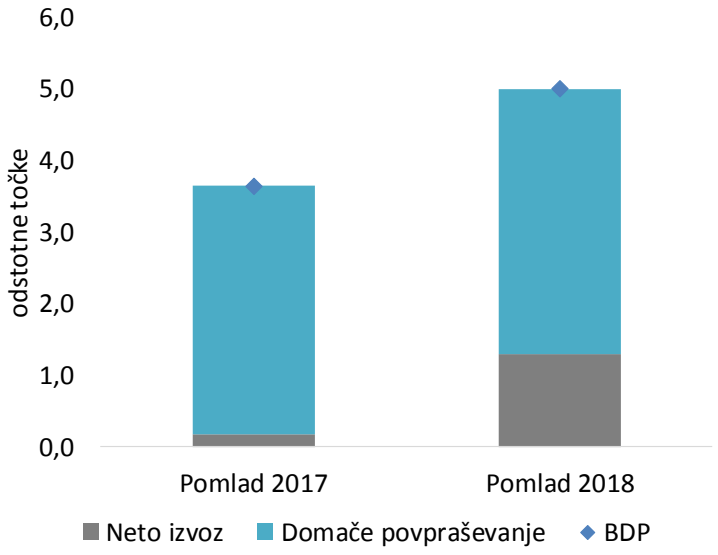
Slovenija je leta 2018 vstopila v peto leto vzdržnega gospodarskega okrevanja. Pomladanska napoved realne rasti bruto domačega proizvoda znaša 5,1 %, kar je še nekoliko več kot je BDP realno zrasel v letu 2017. Gospodarsko okrevanje se je v Sloveniji pospešilo v letu 2017, ko so se po dveh letih upadanja investicij financiranih z EU sredstvi povečale investicije zasebnega sektorja. Relativno močna ekonomska aktivnost, podprta z domačim povpraševanjem, je tudi posledica prispevka neto izvoza, kar je odraz pozitivne mednarodne trgovinske bilance, ki je v obdobju okrevanja značilna za slovensko ekonomijo. Z odpravo ključnih makroekonomskih neravnotežij: sanacijo bančnega sistema, razdolžitvijo nefinančnih gospodarskih družb, fiskalno konsolidacijo in izboljšanjem korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti je slovensko gospodarstvo usmerjeno na pot uravnotežene gospodarske rasti, s povprečno rastjo, podobno tisti pred prekomerno rastjo v letih 2006-2008. Uravnoteženo okrevanje se zrcali v trajnem izboljševanju razmer na trgu dela, kjer plače rastejo počasneje od produktivnosti dela, brezposelnost se znižuje, povečuje pa zaposlenost. Ob predvidenih ugodnih gospodarskih razmerah v mednarodnem okolju in ob predpostavki odsotnosti negativnih gospodarskih šokov se bo konvergenca dohodka na prebivalca Slovenije k razvitejšim državam nadaljevala.

2.2. Makroekonomski pregled leta 2017

Gospodarska rast je bila v letu 2017 5 %, kar je višje od predvidene v Programu stabilnosti 2017 (3,6 %). Glavni razlog odstopanja od pričakovanj je bil večji prispevek izvoza, kar

pojasnjujemo z močnejšim zunanjim povpraševanjem po slovenskem izvozu od predvidenega (to je bilo iz držav EU višje za 0,4 o.t. oz. iz evrskega območja za več kot 0,5 o.t.) ter izboljšanjem izvozne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Ob tem se je domače povpraševanje tudi zaradi povečanja zasebnih investicij, povečalo v skladu s pričakovanji. Bolj od pričakovanj upoštevanih v Programu stabilnosti 2017 pa so se izboljšale tudi razmere na trgu dela. Stopnja rasti zaposlenosti je bila najvišja v obdobju po krizi (2,8 %), stopnja brezposelnosti (6,6 %) pa je bila nižja od napovedane (7 %). Ne glede na to je bila rast plač na zaposlenega (2,7 %) nižja od predvidene v Programu stabilnosti 2017 (3,3 %).

Slika 1: Primerjava napovedi rasti bruto domačega proizvoda za leto 2017 z realizacijo



Vir: SURS, UMAR, lastni izračuni

2.3. Makroekonomske projekcije za leto 2018

2.3.1. Predpostavke mednarodnega okolja

Ugodne gospodarske razmere v mednarodnem okolju, ki so zaznamovale leto 2017, se bodo predvidoma nadaljevale tudi v letu 2018. Evropsko gospodarstvo naj bi se podobno kot lani nadalje krepilo, ciklični zagon pa naj bi se letos umiril (EK 2018). Rast v Evropi bo podprta z domačim in zunanjim povpraševanjem ter z ohlapnimi finančnimi pogoji. Pričakuje se, da bo zunanje povpraševanje po slovenskem izvozu ostalo močno in se proti koncu obdobja napovedi Programa stabilnosti 2018 postopoma umirilo. Cena nafte naj bi ostala na doseženi ravni in bila relativno stabilna, vendar bo ostala pomemben dejavnik dinamike cen v Sloveniji; inflacija v evrskem območju naj bi bila v letu 2018 1,5-odstotna; tečaj USD / EUR pa stabilen.

Tabela 2: Predpostavke mednarodnega okolja

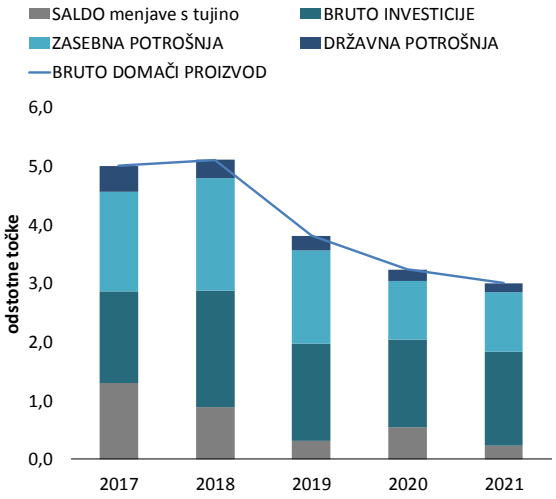
	2017	2018	2019	2020
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II)1	1,129	1,234	1,236	1,236
Nominalni efektivni tečaj	0,5	0,8	0,0	0,0
Rast BDP v EU	2,4	2,3	2,0	1,6
Rast relevantnih izvoznih trgov2	6,0	5,5	4,9	4,6
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	54,3	65,1	60,8	58,0

Vir: UMAR - Pomladanska napoved 2018. Opombe: 1 Za leta 2018-2020: tehnična predpostavka na podlagi povprečnih vrednosti med 1. in 12. februarjem 2018; 2 realni uvoz blaga in storitev trgovinskih partneric tehtan s slovenskimi deleži izvoza v te države.

2.3.2. Kratkoročni gospodarski obeti v letu 2018

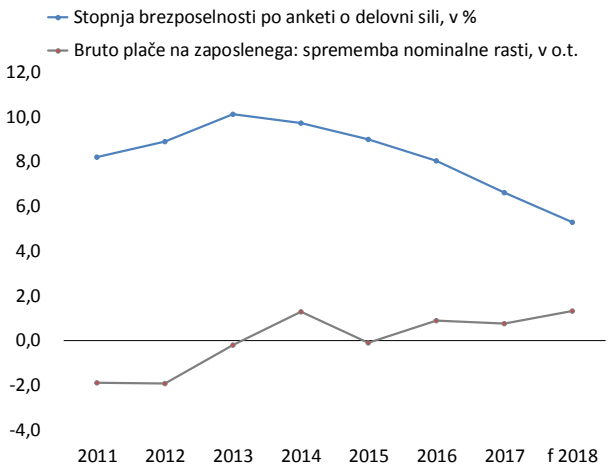
Po pričakovanjih bo slovensko gospodarstvo v letu 2018 ohranilo relativno visoko gospodarsko rast (5 %), ki bo višja od potencialne in široko zasnovana. Domače povpraševanje se bo krepilo zaradi krepitve investicij v gradbeništvu ter v stroje in opremo, in zaradi zasebne potrošnje, ki bo ostala močna kot posledica izboljšanja razmer na trgu dela. Rast državne potrošnje bo po napovedih ostala skromna. Zunanje povpraševanje se bo rahlo zmanjšalo, vendar bo še naprej močno prispevalo h gospodarski rasti, čeprav v manjšem obsegu kot v letu 2017. Tekoči račun plačilne bilance pa bo po pričakovanjih zabeležil najvišji presežek do zdaj (6,9 % BDP) in še naprej izboljševal svoj neto finančn položaj do tujine.

Slika 2: Razčlenitev rasti bruto domačega proizvoda na agregate trošenja



Vir: SURS, UMAR, lastni izračuni

Slika 3: Brezposelnost in sprememba rasti bruto plače na zaposlenega



Vir: UMAR, lastni izračuni

Nadaljevalo naj bi se tudi izboljševanje razmer na trgu dela. Zaposlenost se bo povečala za 2,4 %, stopnja brezposelnosti pa znižala na 5,3 %. Ne glede na dobre razmere in postopno povečevanje pomanjkanja ustrezne delovne sile, bo rast plač ostala nižja od rasti produktivnosti. Kljub relativno visoki gospodarski rasti bo po pričakovanjih inflacija letos 1,5

% in bo zaradi šibkega pospeševanja rasti plač, kreditne aktivnosti v okrevanju in zmerne rasti cen nafte, v povprečju ostala na podobni ravni kot v letu 2017.

Tabela 3: Cenovna gibanja

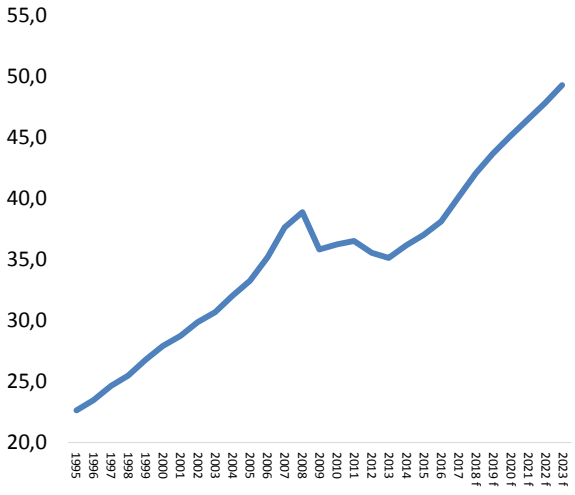
Sprememba v %	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Deflator BDP	2,0	2,4	2,6	2,3	2,2	2,2
Deflator zasebne potrošnje	2,6	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1
Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	1,4	1,5	1,9	2,3	2,3	2,3
Deflator državne potrošnje	2,0	3,2	4,0	3,1	3,0	3,0
Deflator investicij v osnovna sredstva	2,0	2,4	2,4	2,2	2,2	2,2
Izvozne cene (blago in storitve)	2,5	1,4	1,4	1,2	1,3	1,3
Uvozne cene (blago in storitve)	3,0	0,9	1,1	1,0	1,3	1,3

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2018, UMAR

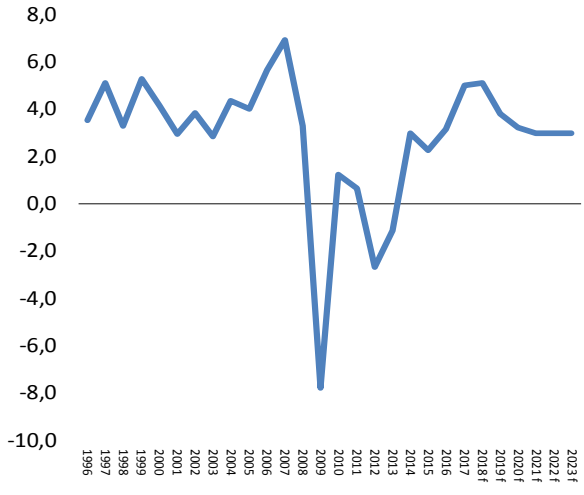
2.4. Srednjeročna napoved 2019-2021

V letu 2017 je bruto domači proizvod na prebivalca (v stalnih cenah 2010) po 9 letih presegel nivo, ki ga je slovensko gospodarstvo doseglo pred krizo leta 2008. Gospodarsko okrevanje je v lanskem in letošnjem letu v zagonu, ki ga podpira obsežno okrevanje povpraševanja, predvsem kot posledica večjega obsega investicij. Nadaljevalo se bo postopno izboljševanje domačega povpraševanja, ki se je začelo leta 2014. Pričakuje se, da bo realno (v stalnih cenah 2010) do leta 2020 doseglo raven iz leta 2008.

Slika 4: Bruto domači proizvod v tekočih cenah leta 2010, Mrd €



Slika 5: Rast bruto domačega proizvoda v %, stalne cene 2010



Rast izvoza se bo leta 2019 upočasnila, vendar do konca obdobja napovedi v Programu stabilnosti 2018 ostala relativno visoka. Napoved ne predvideva slučajnih, enkratnih šokov, ki bi pomembno vplivali na dinamiko v gospodarstvu na srednji rok. Čeprav bo rast izvoza nižja od uvoza, bo neto izvoz pozitivno prispeval k rasti bruto domačega proizvoda, presežek tekočega računa plačilne bilance pa bo ostal precejšen (do 7 % BDP). Glede na napovedi

pričakujemo, da bo rast kreditov bistveno nižja kot pred krizo. Ob nadaljnjem okrevanju se bodo pogoji trga dela še naprej zaostrovali in do leta 2020 bo število registriranih brezposelnih podobno kot v letu 2008. Povprečna rast produktivnosti bo v obdobju 2019-2021 presegala rast plač. Napoved predvideva, da bosta imela presežke tako zasebni sektor kot sektor država, kar bo zmanjševalo zunanjo zadolženost. Gospodarstvo bo na poti uravnotežene rasti, kjer se bosta ob odsotnosti nepričakovanih dogodkov rasti bruto domačega in potencialnega proizvoda do leta 2020 približali.

Tabela 4: Ključni makroekonomski kazalniki do leta 2023

	Pomladanska napoved	
	2018-2020	**2021-2023**
Bruto domači proizvod, realna rast v %	4,0	3,0
Izvoz proizvodov in storitev	7,9	5,8
Uvoz proizvodov in storitev	8,1	6,3
Zasebna potrošnja	2,9	2,0
Državna potrošnja	1,4	0,9
Investicije v osnovna sredstva	8,7	7,5
Zaposlenost, SNA, rast v %	1,6	0,4
Stopnja registrirane brezposelnosti, v %	7,3	6,2
Stopnja anketne brezposelnosti, v %	4,7	3,9
Povprečno število registriranih brezposelnih, v tisoč	69,6	60,0
Inflacija, povprečje leta	1,9	2,3

Vir: Projekcije Pomladanske napovedi 2018, UMAR, marec 2018

2.5. Primerjava napovedi Programa stabilnosti 2017 in 2018

Stopnje rasti BDP so v PS 2018 višje za celotno programsko obdobje, zlasti za leta 2017-2019. V letu 2018 razlika znaša okoli 2 o.t. Razliko lahko v pretežni meri pojasnimo z ugodnejšim zunanjim povpraševanjem (presežkom plačilne bilance) ter večjim obsegom investicij. Pomembna razlika se nanaša tudi na boljše razmere na trgu dela od lani pričakovanih, kar se odraža v nižji brezposelnosti in višji stopnji zaposlenosti aktualne napovedi.

Tabela 5: Primerjava ekonomskih indikatorjev iz Programov stabilnosti 2017 in 2018

% BDP	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Rast BDP					
Program stabilnosti 2017	3,6	3,2	2,6	2,6	2,6
Program stabilnosti 2018	5,0	5,1	3,8	3,2	3,0
Razlika	1,4	1,9	1,2	0,6	0,4
Saldo sektorja države					
Program stabilnosti 2017	-0,8	-0,2	0,2	0,4	
Program stabilnosti 2018	0,0	0,4	0,2	0,6	0,9
Razlika	0,8	0,5	0,1	0,2	
Dolg sektorja države					
Program stabilnosti 2017	77,0	74,3	70,9	67,5	
Program stabilnosti 2018	73,6	69,3	65,2	61,5	58,3
Razlika	-3,4	-5,0	-5,7	-6,0	

Vir: Ministrstvo za finance

Tudi večina ostalih inštitucij, ki pripravljajo makroekonomske napovedi, so spomladi 2017 za leto 2017 naredile relativno velike napake v primerjavi z realizacijo. Vendar pa je bila napaka uradne napovedi, ki je bila uporabljena za oblikovanje fiskalnih napovedi v Programu stabilnosti 2017, nekoliko manjša kot pri Evropski komisiji.

Tabela 6: Primerjava pomladanskih napovedi 2017 z realizacijo (5 %)

	Napoved (2017)	Napaka v o.t.
UMAR	*3,6*	*-1,4*
BS	*3,5*	*-1,5*
EK	*3,3*	*-1,7*
IMF	*2,5*	*-2,5*
WIIW	*2,9*	*-2,1*
OECD	*3,8*	*-1,2*
Consensus	*2,7*	*-2,3*

Vir: UMAR

2.6. Primerjava napovedi Programa stabilnosti 2018 z zimsko napovedjo EK 2018 in napovedi iz Osnutka proračunskega načrta

Napovedana rast BDP iz osnutka proračunskega načrta (UMAR Jesen 2017) je bila v primerjavi z zadnjo napovedjo Evropske komisije (zima 2018) manj optimistična. To je v pretežni meri pojasnjeno z nižjo napovedjo rasti BDP iz jeseni 2017, ob tem da sta trenda rasti v letih 2018 in 2019 v obeh napovedih podobna. Napoved rasti BDP iz Programa stabilnosti 2018 za leto 2018 je višja tako od zimske napovedi EK kot napovedi iz Osnutka proračunskega načrta.

Tabela 7: Primerjava PS 2018 z zimsko napovedjo EK in napovedjo iz Osnutka proračunskega načrta

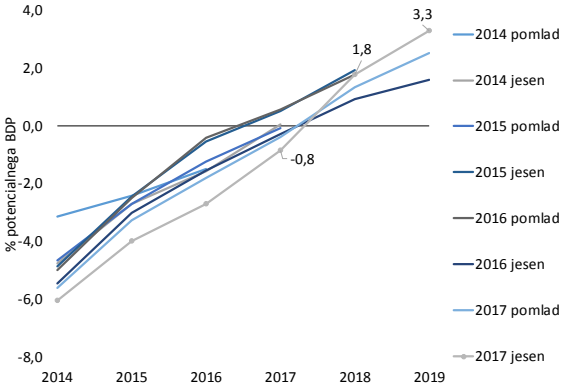
	2017	2018	2019
Rast BDP v %			
DBP 2018 (Jesen 2017)	4.4	3.9	3.2
EC (Zima 2018)	4.9	4.2	3.5
PS 2018 (Pomlad 2018)	5.0	5.1	3.8
Saldo sektorja države v % BDP			
DBP 2018 (Jesen 2017)	-0,8	0,4	0,8
EC (Jesen 2017)	-0,8	-0,0	0,4
PS 2018 (Pomlad 2018)	0,0	0,4	0,2
Dolg sektorja države v % BDP			
DBP 2018 (Jesen 2017)	75,2	71,7	68,0
EC (Jesen 2017)	76,4	74,1	72,0
PS 2018 (Pomlad 2018)	73,6	69,3	65,2

Vir: UMAR; Ministrstvo za finance

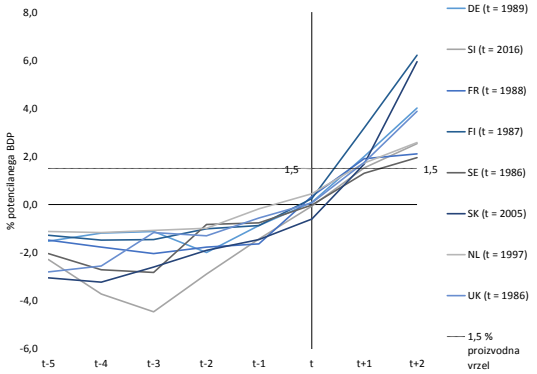
2.7. Pozicija v ciklu

Ocenjena proizvodna vrzel za Slovenijo je podvržena veliki negotovosti, slika 6 prikazuje zadnje razpoložljive izračune slovenskih in mednarodnih institucij, ne glede na zajeto prihodnje obdobje ali metodologijo. Vsekakor je največja dilema in negotovost pravilna ocena pozicije Slovenije v ciklu in s tem povezane odločitev o fiskalni politiki (ki mora odražati pot javnofinančne konsolidacije skladno z ZFiSP in delno tudi s SGP).

Slika 6: Zadnji razpoložljivi izračuni proizvodne vrzeli (v % BDP)



Slika 7: Negotovost izračuna in višina proizvodne vrzeli (v % BDP) za druge države članice v 2018 in naprej



Vir: Ministrstvo za finance,

Slovenija je oktobra 2017 na Odboru za ekonomsko politiko vložila vlogo za upoštevanje specifičnosti Slovenije (»*country specific case*«) pri izračunu proizvodnje vrzeli in predlagala alternativno metodo za izračun NAWRU[4], ki temelji na uporabi prilagojene kratkoročne stopnje brezposelnosti (sestavljene iz kratkoročne stopnje brezposelnosti in ciklične dolgoročne brezposelnosti). Metodologija Evropske komisije pri oceni NAWRU temelji na modelu neopazovanih komponent. V primeru Slovenije rezultati niso skladni z ekonomsko intuicijo in gibanjem cikličnih ekonomskih indikatorjev. Ocena trenda NAWRU je v primeru Slovenije prociklična. Za Slovenijo ocenjene vrednosti NAWRU so še naprej zvišujejo, kljub dejstvu, da se stopnja brezposelnosti po letu 2013 znižuje. Na podlagi odločitve Delovne skupine za izračun proizvodne vrzeli (OGWG) se od jeseni 2016 procikličnost trenda blaži s srednjeročnim sidranjem. Srednjeročno sidro je na podlagi panelne regresije ocenjena strukturna brezposelnost, vendar za nove države članice EU to sidro ni statistično značilno in je zato vprašljivo. Kljub temu je uporaba sidra nujna za blaženje procikličnosti NAWRU, vendar ni dovolj za njeno odpravo. Poleg tega sidranje ni sistemska rešitev problema izračuna NAWRU, saj je potrebno aplicirati sidro izven modela neopazovanih komponent. Ob tem je bil v slovenski specifikaciji statističnega modela prisoten člen (drift), ki s teoretičnega vidika vanj ne sodi.

Na osnovi argumentacij in dodatnih analiz Slovenije predstavljenih na OGWG je EPC marca 2018 sprejel naslednje stališče: "EPC se strinja, da je ocenjena proizvodna vrzel za Slovenijo podvržena veliki negotovosti ter da so ocene Philipsove krivulje morda nepravilne." Gre za

[4] neinflatorne stopnje brezposelnosti

prvo uradno priznanje, da so ocene NAWRU, izračunane po metodologiji Evropske komisije, vprašljive.

Zaradi prizadevanj Slovenije se je ocena NAWRU za Slovenijo znižala za okoli 1,5 o.t. (1,1 o.t. zaradi uvedbe srednjeročnega sidra in 0,4 o.t. zaradi odstranitve »drifta«), ocena proizvodne vrzeli pa za okoli 1,2 o.t. V prihodnje bo evropska komisija proizvodno vrzel v primeru Slovenije ocenjevala brez problematičnega člena v specifikaciji modela za oceno NAWRU in pri srednjeročnem sidranju uporabila »ustrezno« sidro. Poleg tega pa bo OGWG še naprej delala na izboljšanju ocene sidra za NAWRU, zlasti za nove države članice, za katere ocene še vedno niso zadovoljive.

Letno fiskalno prilagajanje v času, ko ekonomije preidejo iz negativne v pozitivno proizvodno vrzel in presežejo 1,5 odstotni prag.

Država EU mora v primeru, da proizvodna vrzel znaša ali preseže 1,5 %, skladno z matriko, ki določa obseg prilagoditve glede na ekonomske razmere, povečati letni fiskalni napor z 0,6 na 1 odstotno točko BDP. Matrika posredno predpostavlja, da države iz »normalnih« gospodarskih razmer (-1,5 % ≤ proizvodna vrzel < 1,5 %) v »dobre« gospodarske razmere (proizvodna vrzel ≥ 1,5 %) prehajajo postopno. Podatki kažejo, da temu ni nujno tako, kar ima pomembne posledice za ekonomsko politiko. Problem primernosti določil matrike zato ni povezan samo z dobro poznano negotovostjo ocen proizvodne vrzeli, ampak tudi s prehodom s področja negativne v pozitivno proizvodno vrzel, ki predvsem v času po ekonomski recesiji ni postopen. Na sliki 6 je prikazano, prvič, kako različne so ocene proizvodne vrzeli za RS, kar zahteva preudaren pristop pri interpretaciji ocen proizvodne vrzeli v realnem času in pri določanju fiskalnih ciljev, ne glede na to ali jih država dosega ali ne. Drugič, ocene proizvodne vrzeli lahko nenadoma poskočijo iz območja, ki ga razumemo kot »slabe« gospodarske razmere (-3 % ≤ proizvodna vrzel < -1,5 %), v območje »dobrih« razmer, kar pa ne pomeni nujno, da to drži, ampak je lahko le posledica procesa prilagoditve gospodarstva razmeram po krizi.

Iz slike 7 sledijo naslednje implikacije za ekonomsko politiko. Prvič, velika in nenadna izboljšanja proizvodne vrzeli so pogosta v času po dolgotrajnem obdobju nizke gospodarske rasti ali recesije, kar ne pomeni nujno pregrevanja gospodarstva, ampak le prilagoditev povpraševanja z nizkih ravni. Drugič, usmeritve fiskalne politike morajo biti vzdržne, načrtovane znotraj večletnega okvirja, brez nenadnih prilagoditev zaradi velikih nihanj ocen proizvodne vrzeli. Poleg tega se teh ne sme rahljati, ko gospodarstvo preide v »dobre« gospodarske razmere. To pomeni, da mora biti fiskalna politika osredotočena bolj na kvaliteto politik kot na številske cilje, ki jih lahko gospodarstvo preseže, ko se razmere prociklično izboljšajo.

3. FISKALNI IZGLED, OKVIR IN CILJI EKONOMSKE POLITIKE brez sprememb

3.1. Fiskalni izgled 2017 in 2018

Pogled Evropske komisije na začrtano pot v Osnutku proračunskega načrta, jesen 2017:

V uvodnih izjavah priporočil Sveta z dne 11. julija 2017 je bil poudarjen način, na katerega Komisija namerava obravnavati države članice, pri katerih matrika kaže fiskalno prilagoditev v višini 0,5 % BDP ali več. *Medtem ko se skladnost še naprej ocenjuje glede na zahteve na podlagi matrike, kot je navedeno v priporočilih, lahko Komisija uveljavi diskrecijsko pravico pri ocenjevanju skladnosti države članice, pri kateri kvantitativni kazalniki opozarjajo na (tveganje) znatnega odklona od zahtevane prilagoditve, s Paktom za stabilnost in rast. Dejansko se lahko v t. i. celoviti oceni sklene, da postopek znatnega odklona ni upravičen niti v primeru, da je presežen prag za znaten odklon v višini 0,5 % BDP glede na zahtevo na podlagi matrike. Pravno podlago predstavljajo posebne določbe člena 6(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97, kjer je splošna ocena povezana z natančnimi kvantitativnimi merili, vendar ni omejena nanje, kar omogoča upoštevanje drugih elementov.*

Diskrecijska pravica je zasnovana kot način za odpravo specifičnih situacij v času netipičnega in nepopolnega okrevanja gospodarstva. *Za države članice, v katerih se okrevanje še vedno zdi krhko ali bi ga preveč restriktivna fiskalna politika lahko ogrozila, kot na primer v Italiji in Sloveniji, se lahko fiskalna prilagoditev, ki odstopa od zahteve, šteje za ustrezno. A če se te države članice soočajo tudi s srednjeročnimi potrebami po vzdržnosti in/ali je njihov delež javnega dolga v BDP višji od 60 %, je pomembna določba, da bi morale zagotoviti razumno fiskalno prilagoditev. Približno bi jo lahko nadomestila tudi polovica zahteve iz matrike. Določitev takšne zgornje meje ustreza potrebi po vzpostavitvi pravega ravnovesja med potrebami držav članic po stabilizaciji in vzdržnosti. Kljub temu se zahteva popolna skladnost s to fiskalno prilagoditvijo.*

Ocena Osnutka proračunskega načrta 2018 navaja: »Pri osnutkih proračunskih načrtov petih držav (Belgije, Italije, Avstrije, Portugalske in ***Slovenije****) obstaja* ***tveganje neskladnosti*** *z zahtevami iz Pakta za leto 2018. Osnutki proračunskih načrtov teh držav članic bi lahko povzročili znatno odstopanje od prilagoditvene poti za dosego njihovih srednjeročnih ciljev. Slovenija je v preventivni roki Pakta stabilnosti in rasti in mora doseči/ zagotoviti zanesljivo pot do srednjeročnega cilja MTO=0,25 % BDP, v letu 2017 je zahtevan fiskalni napor v višini 0,6 % BDP. V letu 2018 mora RS zagotoviti fiskalni napor, ki odraža razmere okrevanja in zagotavlja stabilnost javnih financ. Nominalna rast primarnih izdatkov skladno z merilom rasti izdatkov ne sme preseči 0,6 % v letu 2018, kar ustreza fiskalni prilagoditvi v višini 1 % BDP. Za leto 2018 EK ocenjuje vrzel v višini 0,4 % BDP oz veliko tveganje neskladnosti iz obeh kriterijev (pri strukturnem saldu je vrzel 0,5 % BDP). Kljub temu EK ugotavlja veliko negotovost pri izračunu proizvodne vrzeli, zato da bi dosegli ravnotežje med okrevanjem in stabilnostjo javnih financ v letu 2018 dovoli zagotavljanje fiskalnega napora v najmanj 0,6 % BDP (kar ustreza neto znižanju primarnih odhodkov za 1,5 %).*

Evropska komisija je konec novembra objavila ocene osnutkov proračunskih načrtov za leto 2018 in ocenila, da obstajajo tveganja znatnega odstopanja od pravil glede potrebnega zniževanja strukturnega primanjkljaja in delnega odstopanja od pravila rasti odhodkov. Pravila pakta za stabilnost in rast v t. i. dobrih ekonomskih časih zahtevajo vedno hitrejšo konsolidacijo javnih financ, ki je višja od obsežne konsolidacije, ki je bila dosežena v zadnjih letih: primanjkljaj sektorja država se je od leta 2015, ko je znašal 2,9 odstotka BDP, v letu 2016 znižal na 1,9 odstotka BDP, v letu 2017 izravnan saldo, v letu 2018 pa bo Slovenija predvidoma dosegla presežek v višini 0,4 odstotka BDP. Ob tem se striktno zagotavlja, da

rast odhodkov zaostaja za rastjo prihodkov. Hitrejša konsolidacija po mnenju Slovenije ni smiselna, saj lahko ogrozi gospodarsko rast. Nadaljnje sprejemanje ukrepov pa je ob spoštovanju zavez fiskalnega pravila in pakta stvar nove vlade, menimo da je pot do srednjeročnega cilja oz uravnoteženja strukturnega salda v 2020 realno dosegljiva, seveda pa ne brez strukturnih ukrepov in vlaganj v prioritetna področja.

Gospodarska rast v letu 2017 je pomembno vplivala tudi na izboljšanje javnih financ, kar se kaže skozi povečane prilive iz naslova davčnih prihodkov. Krepilo se je zaposlovanje, podjetja so ustvarila več dodane vrednosti in boljše rezultate poslovanja. Boljše razmere na trgu dela so omogočile, da sta pokojninska in zdravstvena blagajna lažje izpolnjevala svoje obveznosti, hkrati je državni proračun lahko pomembno prispeval tudi k izboljšanju položaja javnih zavodov v zdravstvu. Dober javnofinančni rezultat je tudi posledica še nekoliko zadržane investicijske aktivnosti, kjer smo pričakovali večje odhodke. To se pozna tako v državnem proračunu kot tudi v presežku na ravni lokalnih skupnosti.

(Ne)zmožnost koriščenja fleksibilnosti (klavzul) skladno s SGP

Komisija je že leta 2015 napovedala tudi, da bo za krepitev povezave med naložbami, strukturnimi reformami in fiskalno odgovornostjo zagotovila dodatne smernice za najboljšo možno uporabo prožnosti, ki jo omogočajo obstoječa pravila Pakta za stabilnost in rast, ne da bi pri tem spremenila ta pravila. Pakt je temeljni kamen gospodarskega upravljanja EU in je odločilnega pomena za pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije. Pakt namenoma omogoča prožnost pri izvajanju pravil, tako v časovnem smislu kot po državah. Prav tako namenoma dopušča določeno diskrecijo znotraj dogovorjenih pravil, da lahko Komisija in Svet ocenita trdnost javnih financ glede na okoliščine, v katerih se nahaja posamezna država, in ji priporočita najboljše ukrepe na podlagi najnovejših dejavnikov in informacij. Prožnost se razlikuje glede na to, ali je država članica v preventivnem ali korektivnem delu pakta. Namen preventivnega dela je zagotoviti trdno proračunsko stanje v vseh državah članicah: v ospredju so prizadevanja, da vsaka država članica doseže trdno srednjeročno proračunsko stanje (tako imenovani srednjeročni cilj), ki se določi glede na skupno dogovorjena načela
Smernice iz tega dokumenta se osredotočajo na manevrski prostor za razlago, ki je na voljo Komisiji v skladu s pravili Pakta. Pojasnjujejo, kako je mogoče tri specifične razsežnosti politike najbolje upoštevati pri izvajanju pravil. Te razsežnosti so: (i) naložbe, zlasti v zvezi z ustanovitvijo Evropskega sklada za strateške naložbe v okviru naložbenega načrta za Evropo; (ii) strukturne reforme; in (iii) ciklični pogoji. Vendar pa je za vse 3 razsežnosti oz. klavzule pogoj, da koristijo ugodnosti, kadar je njihova rast negativna ali je proizvodnja precej pod njenim potencialom (EK izračuni) in EK oceno oddaljenosti od MTO. Tako Slovenija nikoli do sedaj ni bila upravičena do katerekoli oblike fleksibilnosti (in ni tudi v letu 2018 zaradi odaljenosti od MTO v 2018, glede na zadnje EK izračune, in zaradi matrike, ker EK izračuni proizvodne vrzeli kažejo, da smo v izrazito dobrih časih).

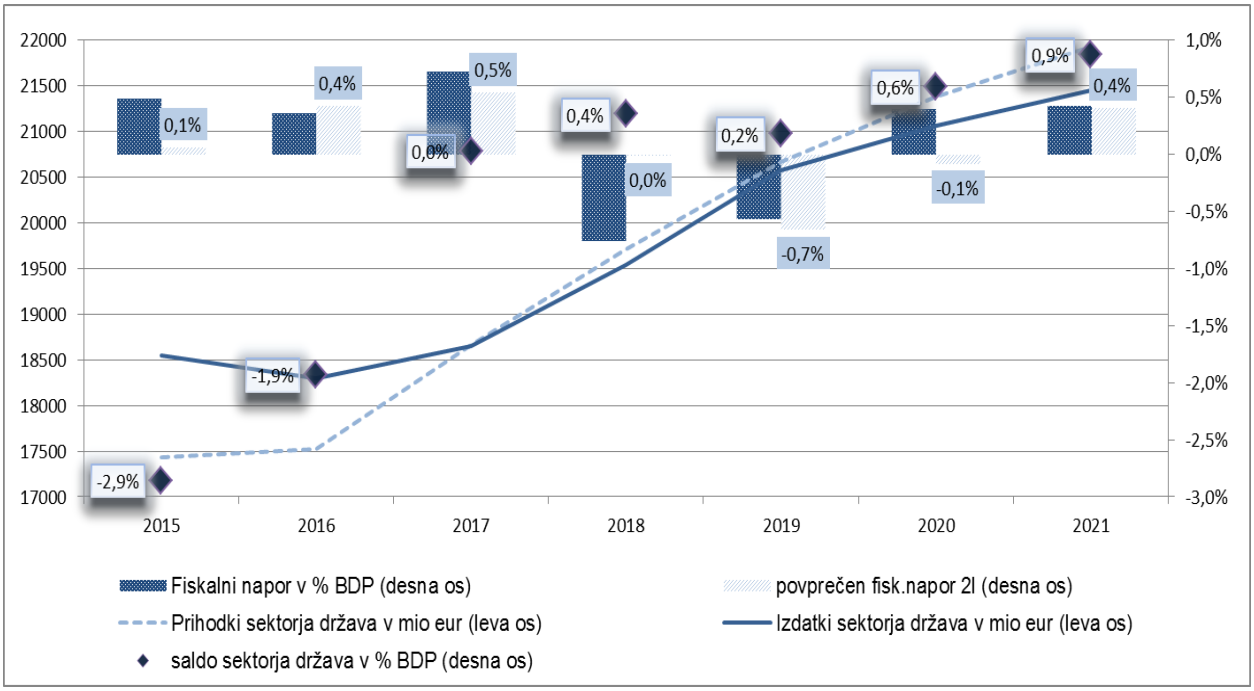
Vlada je tako lahko pristopila k postopni odpravi večine ukrepov, s katerimi je v preteklih letih blažila posledice gospodarske krize. Ponovno se usklajujejo pokojnine, več je možnosti iz naslova pravic iz socialne varnosti. S tem vztrajamo na začrtani poti postopne odprave strukturnega primanjkljaja, za katero ocenjujemo, da zagotavlja spoštovanje EU in nacionalnih fiskalnih pravil ob hkratnem prizadevanju, da se ohrani uravnotežena gospodarska rast. V letu 2017 se je bruto domači proizvod realno povečal za 5 % in nominalno za 7,1 % glede na preteklo leto, kar je za 2,7 oziroma 4,0 odstotne točke več, kot

je bilo predvideno ob pripravi proračuna 2017. Pri tem so se davčni prihodki državnega proračuna v letu 2017 glede na leto pred tem zvišali za 7 % ali za dobrih 500 milijonov evrov. To je omogočilo, da je Slovenija praktično razpolovila primanjkljaj državnega proračuna in izboljšala saldo sektorja država . Ta se je iz 781 milijonov evrov v letu 2016 izboljšal na 13 milijonov evrov presežek v letu 2017. Pri tem je bil primanjkljaj sektorja država v letu 2014 še 2,075 milijarde evrov. Višje prihodke je država porabila tudi za povečevanje sredstev za zaposlene, ki so se glede na leto pred tem povečala za 4,6 %, ter socialna nadomestila, ki so se povečali za 3,2 %. Tako je bilo na primer samo v državnem proračunu za leto 2017 za plače in prispevke izplačanih 1,174[5] milijardi evrov ali za 4,2 % več kot v letu 2016. Za transfere posameznikom in gospodinjstvom pa je bilo izplačano 1,261 milijarde evrov, kar je za 7,6 % več, kot je bilo načrtovano, in za 3,4 % več kot v letu 2016.

3.2. Srednjeročna uravnoteženost sektorja države ob predpostavki nespremenjenih politik

Vlada Republike Slovenije je jeseni vztrajala na poti, začrtani že leta 2015, da bo strukturni saldo sektorja država po oceni Ministrstva za finance uravnotežen konec leta 2020, ko dosežemo naš srednjeročni cilj (MTO). Dokler Slovenija MTO še ni dosegla, velja prehodno obdobje in pravilo, da se mora strukturni primanjkljaj postopno zniževati proti MTO na način, da bo to skladno s SGP. Hitrosti konvergence ZFisP s številko torej ne predpisuje in ne predpisuje formule za izračun zgornje meje izdatkov v času konvergence (do doseganja MTO). Vendar pa so razpisane predčasne volitve (konec maja 2018), manevrski prostor vlade je omejen (sprejemanje predpisov s finančnimi posledicami na srednji rok ne sodi v tekoči posel vlade), tako lahko legitimno za leto 2018 vztrajamo pri začrtani poti (presežek sektorja država v višini 0,4 % DBP).

Slika 8: Scenarij ob predpostavki nespremenjenih politik (sektor država)



Vir: Ministrstvo za finance

[5] Brez upoštevanja transfera v javne zavode.

Spremenile so se predpostavke za leto 2018 in naprej:

- popravljena je realizacija za leto 2017 (ugodnejša realna rast kot predvideno jeseni), izboljšani makroekonomski indikatorji za leto 2018 in naprej,
- Vlada RS je prekinila pogajanja o plačnem dogovoru javnih uslužbencev v letu 2019 (ni novega dogovora),
- prav tako v letu 2019 preneha veljati ZIPRS določba glede neusklajevanja socialnih transferov,
- glede na pomladansko napoved lahko pričakujemo tudi padec sider, s katerimi smo zajezili usklajevanje družinskih prejemkov in starševskega varstva (30.9. bo Vlada RS ugotovila, ali je gospodarska rast presegla 2,5 odstotka bruto domačega proizvoda in je rast stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let presegla 1,3 odstotne točke).

Objavljeni podatki SURS (EDP poročanje, september 2017[6]) o višini javnofinančnega primanjkljaja za leto 2017 so kazali, da bil ocenjen primanjkljaj glede na spremljanje realizacije 2017 in napovedi Ministrstva za finance ter preračune na podlagi 4 javnofinančnih blagajn, približno -0,8 % BDP. Tudi UMAR je v jesenski napovedi 2017 vztrajal, da bo gospodarska rast pod 5 %. Že novembra in decembra smo spremljali boljše stanje prihodkov, trendi se nadaljujejo tudi v začetku leta 2018. Od jesenske in neuradne zimske napovedi UMAR so se vhodni podatki poleg SURS-ove objave (in končne potrditve, usklajene z Eurostatom) bistveno spremenili in bistveno otežili restriktivno vodenje fiskalne politike. Vlada RS bi ostala na začrtani poti doseganja srednjeročnega cilja v letu 2020, vendar tako, da ne ogrozi gospodarske rasti in blagostanja državljanov. Kot pojasnjeno za leto 2018 lahko zaradi omejenih pooblastil v smislu opravljanja tekočih poslov Vlada RS odda le opis fiskalne poti ob predpostavki nespremenjenih politik (torej brez sprememb predpisov, ki bi zagotavljali zahtevano fiskalno pot).

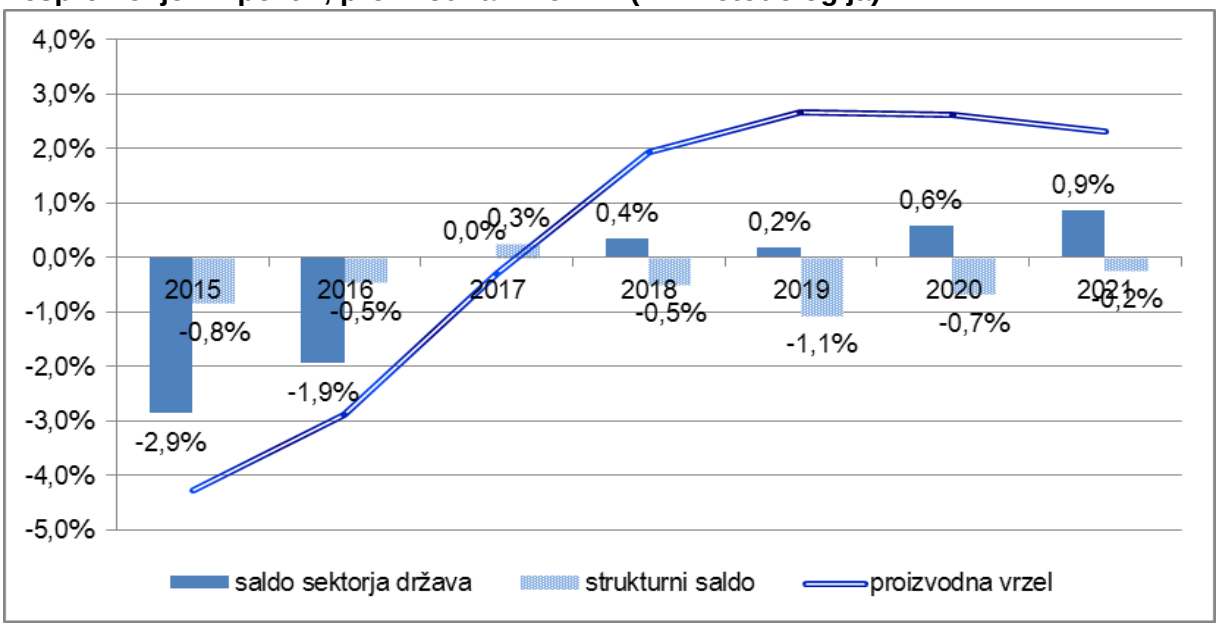
Tabela 8: Pot do ciljnega scenarija za sektor država (ESA-2010)

v mio EUR	2017	2018	2019	2020	2021
Prihodki	18658	19704	20666	21378	21932
v % BDP	43,1	42,3	41,7	40,8	39,8
Odhodki	18645	19518	20007	20661	21266
v % BDP	43,1	41,9	40,3	39,4	38,5
Ciljni nominalni primanjkljaj/presežek	13,4	186,4	659,1	717,1	666,3
v % BDP	0,03%	0,4%	1,3%	1,4%	1,2%
Ciljni strukturni primanjkljaj	92,1	-188,9	108,7	161,2	161,2
v % BDP	0,21	-0,41	0,22	0,31	0,30
Fiskalni napor v % BDP	**0,7**	**-0,6**	**0,6**	**0,1**	**0,0**
Povprečni fiskalni napor	***0,5***	***0,1***	***-0,1***	***0,35***	***0,05***

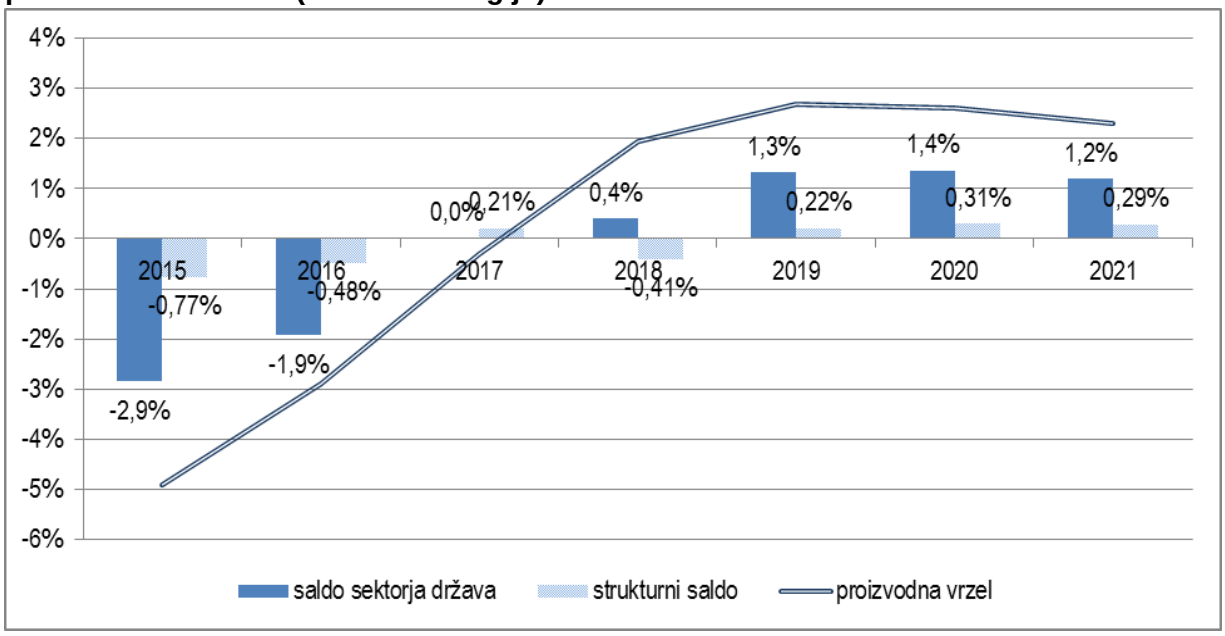
Vir: Ministrstvo za finance, preračuni MF, ocena proizvodne vrzeli SAEP, MF

[6] http://www.stat.si/StatWebArhiv/prikazi-novico?id=7030&idp=1&headerbar=0

Slika 9: Saldo sektorja država in strukturni saldo, v % BDP – predpostavka nespremenjenih politik, proizvodna vrzel MF (EK metodologija)[7]



Slika 10: Saldo sektorja država in strukturni saldo, v % BDP –zahtevan ciljni scenarij, proizvodna vrzel MF (EK metodologija)



Vir: Ministrstvo za finance, preračuni MF

V srednjeročnem obdobju Slovenija načrtuje postopno izboljšanje salda sektorja država in ciklično prilagojenega salda. Zato se je potrebno pri načrtovanju javnih financ osredotočiti na čim bolj strukturne ukrepe, ki bodo imeli trajen vpliv na strukturo in učinkovitost javnih financ. Na področju javnofinančnih odhodkov bi ukrepi morali zajemati odpravo kratkoročnih ukrepov, s čimer se vpliva na omejeno zviševanje odhodkov (v preteklosti določeni v ZUJF-u,

[7] MF izračuna proizvodno vrzel skladno s predpostavkami EK metodologije, uporabimo UMAR spremenljivke iz zadnje pomladanske napovedi. Ker je PS pripravljen ob predpostavki nespremenjenih politik, tako izračunana proizvodna vrzel predstavlja ravno povprečje vseh zadnjih razpoložljivih izračunov različnih institucij (MF lastni izračuni EK metodologija (z enakimi in različnimi predpostavkami), UMAR, IMF, OECD in EK).

ZIPRS-u in Dogovoru o ukrepih za zmanjšanje obsega sredstev za plače in drugih predpisih) in uvedbo sistemskih ukrepov, s katerimi se zagotovi vzdrževanje srednjeročnega cilja ter dolgoročno zdravo strukturo javnih financ. V preteklosti so nastajali oportunitetni prihranki, s čimer se je ustvarjal fiskalni prostor za financiranje zakonskih in drugih prioritetnih odhodkov, v prihodnosti bo potrebno zagotoviti tudi ustrezno raven omejevanja izdatkov na poti do MTO. Pri tem je potrebno upoštevati specifike malih držav članic, ustrezno doseganje zadostne potencialne rasti, ob zavedanju stroškov staranja. V tabeli 9 in sliki 11 prikazujemo salde sektorja država in strukturni saldo ob predpostavki nespremenjenih politik ter zahtevano fiskalno konsolidacijo ob predpostavki ciljnega scenarija (tabela 8).

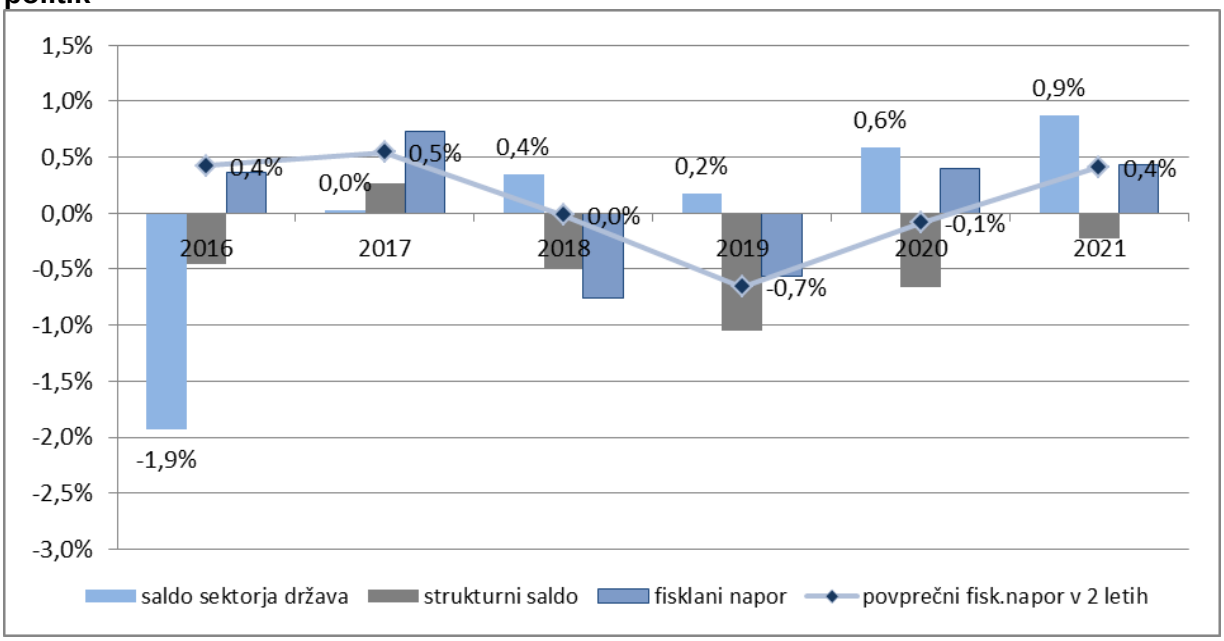
Tabela 9: Ciklična gibanja ob predpostavki nespremenjenih politik (proizvodna vrzel - povprečna ocena)

v % BDP	ESA koda	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Realna rast BDP (%)		5,0	5,1	3,8	3,2	3,0
Dejanski javnofinančni saldo	B.9	0,0	0,4	0,2	0,6	0,9
Odhodki za obresti	D.41	2,5	2,0	1,7	1,6	1,5
Enkratni in drugi začasni ukrepi		0,09	0,09	0,05	0,0	0,0
Potencialna rast BDP (%)		2,3	2,8	3,1	3,3	3,3
Prispevki:						
- dela		0,4	0,5	0,5	0,6	0,5
- kapitala		0,2	0,4	0,6	0,7	0,9
- skupne faktorske produktivnosti		1,7	1,9	1,9	1,9	1,9
Proizvodna vrzel (%)		**-0,3**	**2,0**	**2,7**	**2,6**	**2,3**
Ciklični saldo države		-0,1	0,9	1,3	1,2	1,1
Ciklično prilagojen saldo države		0,2	-0,6	-1,1	-0,7	-0,2
Spremembe ciklično prilagojenega salda države		0,7	-0,7	-0,5	0,4	0,4
Strukturni saldo		0,2	-0,5	-1,0	-0,7	-0,2
Sprememba strukturnega primanjkljaja (fiskalni napor)		**0,7**	**-0,7**	**-0,6**	**0,4**	**0,4**
Povprečni fiskalni napor		**0,5**	**-0,1**	**-0,6**	**-0,1**	**0,4**

Vir: Ministrstvo za finance

Glede doseganja skladnosti v preteklosti in letu 2018 (ter naprej) ob predpostavki nespremenjenih politik s sliko 11 ponazorimo gibanje salda sektorja država, strukturnega salda, višine fiskalnega napora ter 2-letnega povprečja doseženega in načrtovanega fiskalnega napora (Vlada RS je bila v času mandata 2015-2017 delno skladna z ZFiSP in delno skladna glede na pravila Pakta rasti in stabilnosti). Za polno skladnost z ZFiSP in doseganje srednjeročnega cilja bo morala nova Vlada RS pripraviti spremembe Odloka o pripravi proračunov 2019-2021, zapisati ciljne salde sektorja država in 4 blagajn javnega financiranja, določiti zgornje meje izdatkov. Glede na razpis parlamentarnih volitev in konstituiranje nove vlade se to predvidoma lahko zgodi jeseni 2018, kar pomeni da se upoštevajo zahteve v letu 2019 (zahtevan napor v višini 0,6 % BDP), posledično to pomeni, da mora nova Vlada RS zagotoviti saldo sektorja država v letu 2019 v višini 1,3 % BDP (namesto 0,2% BDP) oz. se dogovoriti, kako se doseže strukturni presežek v letu 2020 v višini 0,25 % BDP. Za skladnost z ZFisP bi se lahko breme fiskalne konsolidacije porazdelilo med prihodnji dve leti (2019 in 2020), pri tem bo SGP upoštevan le delno.

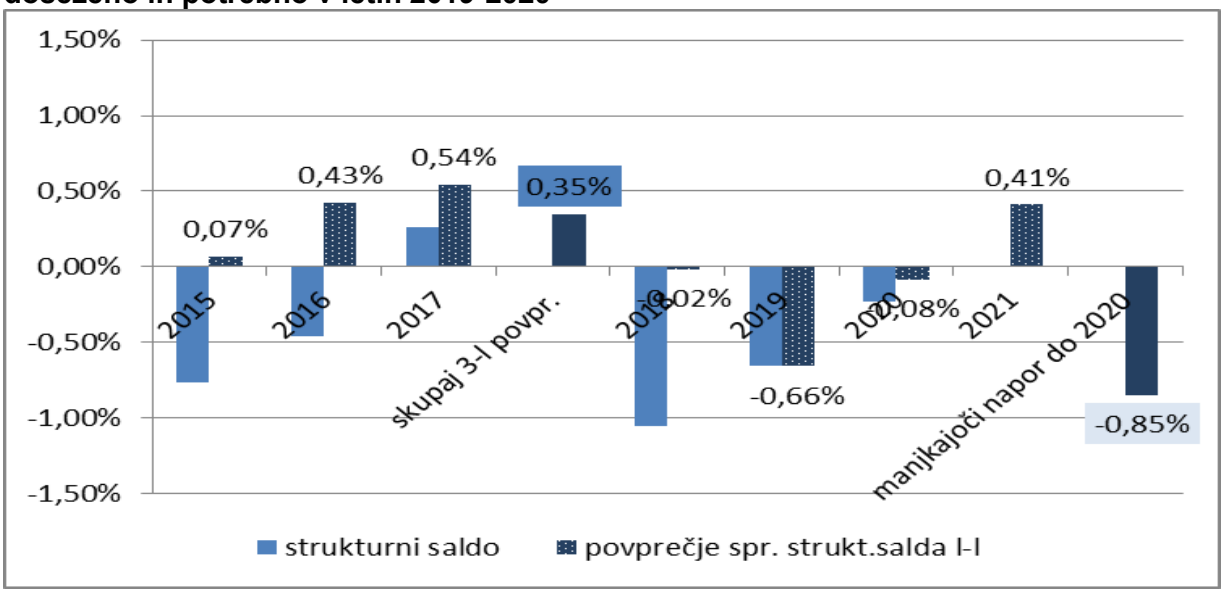
Slika 11: Fiskalna pot (ne skladna z ZFisP in SGP) ob predpostavki nespremenjenih politik



Vir: Ministrstvo za finance

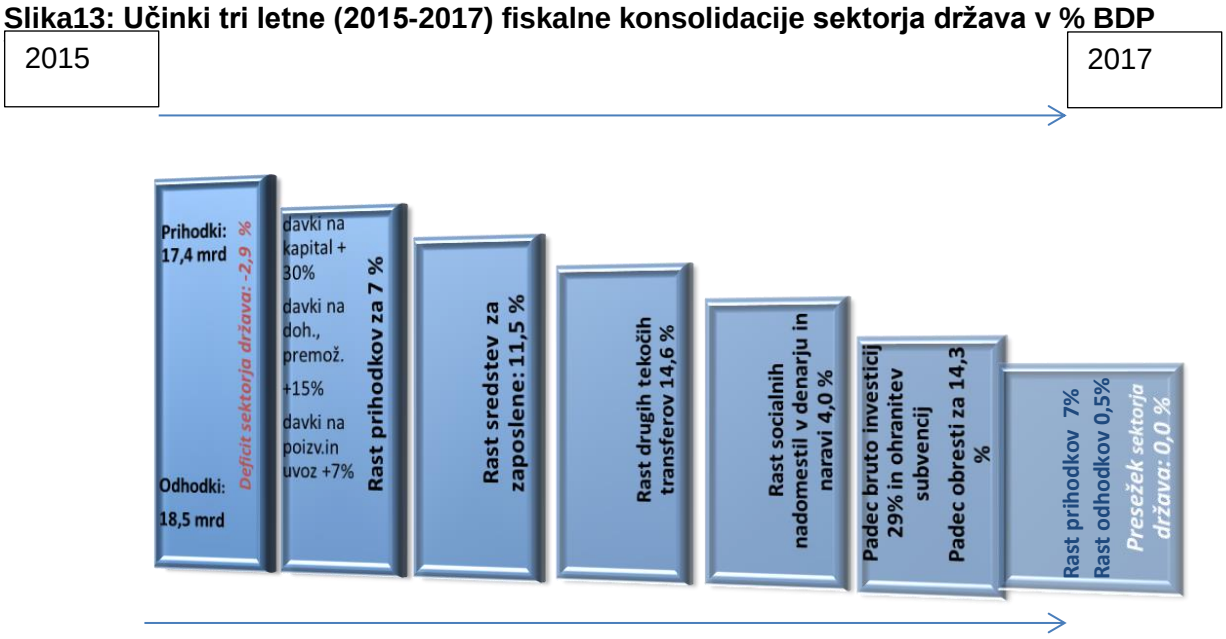
Da Slovenija dosega zahtevane fiskalne napore, se mora približevati srednjeročnemu cilju (MTO), za to mora doseči minimalno fiskalno konsolidacijo od leta 2018 še v skupni višini približno 0,8 % BDP (slika 12). Če pa ovrednotimo dosedanjo fiskalno konsolidacijo (skupaj povprečno 0,4 % BDP v letih 2015-2017), je ta cilj do leta 2020 ne glede na začrtano pot (0,6 % fiskalnega napora letno ali pa porazdeljeno, npr. 0,3 % letno v 2019 in 2020) do MTO realno dosegljiv. Glede na spodnjo sliko lahko sklenemo, da Slovenija napreduje proti srednjeročnemu cilju - po začrtani smeri, še posebej če upoštevamo že dosežen fiskalni napor (ob predpostavi uresničitve pomladanske napovedi)

Slika 12: Medletna sprememba strukturnega salda oz. fiskalni napor (v % BDP) doseženo in potrebno v letih 2019-2020



Vir: Ministrstvo za finance

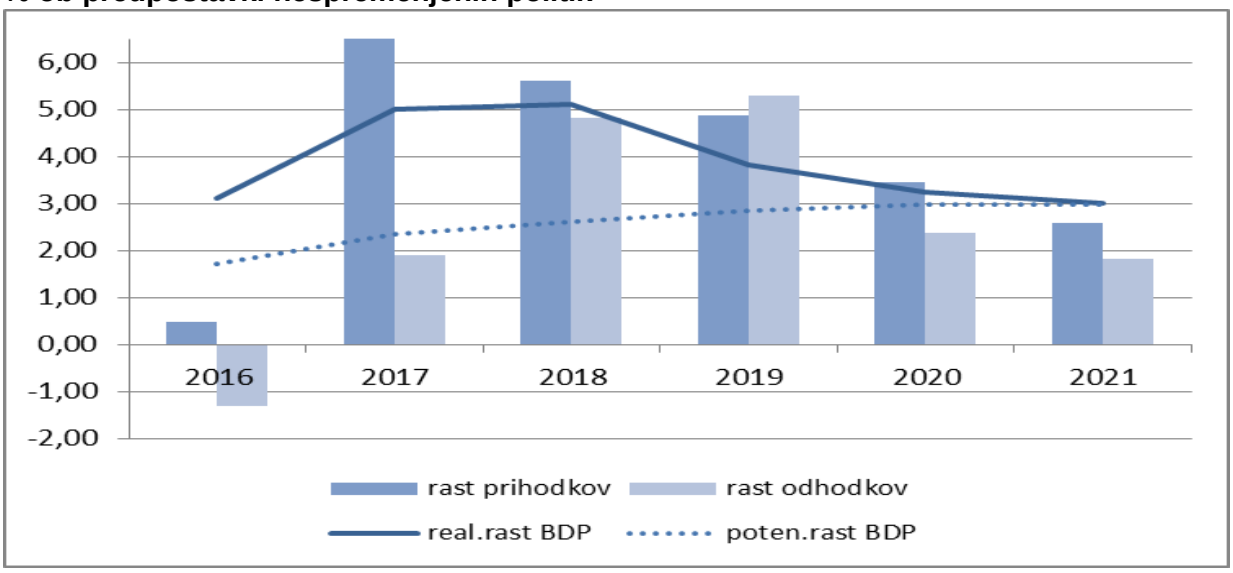
Slika13: Učinki tri letne (2015-2017) fiskalne konsolidacije sektorja država v % BDP



Vir: SURS, preračuni Ministrstvo za finance

Pri izpolnjevanju zavez Pakta stabilnosti in rasti ter ZFisP v času prehodnega obdobja, ko še ne dosegamo srednjeročnega cilja, smo sledili zahtevam. Z upoštevanjem predpostavke nespremenjenih politik, je realno dosegljiv cilj leta 2018 presežek sektorja država v višini 0,4 % BDP. Pri tem tudi v letu 2018 upoštevamo, kot prikazano s sliko 14, da rast javnofinančnih odhodkov zaostaja za rastjo javnofinančnih prihodkov in potencialnega proizvoda, da del vedno »privarčujemo« oz. namenimo za približevanje srednjeročnemu cilju. Prav tako predpostavka nespremenjenih politik upošteva, da je potencialna rast BDP nižja od realne rasti BDP, zaprto proizvodno vrzel v letu 2018. MTO je dosežen v letu 2021, ampak ob »nezajezenih« odhodkih sektorja država.

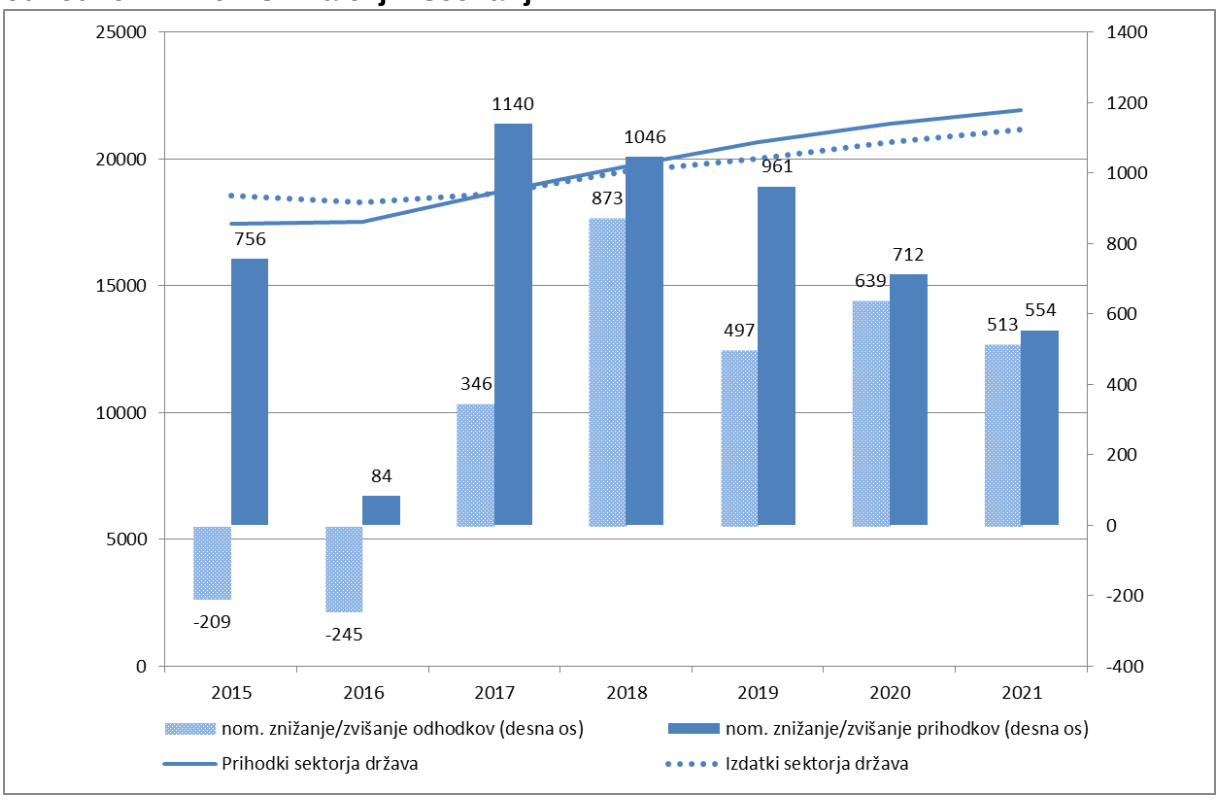
Slika 14: Rast javnofinančnih prihodkov, odhodkov, realna in potencialna rast BDP v % ob predpostavki nespremenjenih politik



Vir: Ministrstvo za finance

Dodatni kriterij za preverjanje skladnosti s Paktom stabilnosti in rasti je nekoliko prenovljeno merilo rasti odhodkov (oz. izdatkovno pravilo). Po razširjenem Paktu za stabilnost in rast mora torej ocena približevanja srednjeročnemu javnofinančnemu cilju poleg fiskalnega napora upoštevati tudi rast izdatkov v primerjavi z rastjo potencialnega BDP[8]. Svet je 12. julija 2016 Sloveniji priporočil, naj v letu 2017 doseže letno fiskalno prilagoditev v višini vsaj 0,6 % BDP, da bi se približala srednjeročnemu proračunskemu cilju. Slovenija je le-to dosegla. Nadalje je Svet Sloveniji glede na svoj fiskalni položaj in zlasti raven dolga letu 2018 priporočil, naj bi se z dodatno prilagoditvijo približala ustreznemu srednjeročnemu proračunskemu cilju. V skladu s skupno dogovorjeno prilagoditveno matriko v okviru Pakta za stabilnost in rast ta prilagoditev pomeni zahtevo po nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov[9], ki ne presega 0,6 %. To bi ustrezalo strukturni prilagoditvi v višini 1 % BDP. Z izdatkovnim pravilom, ki določa najvišjo dovoljeno realno ali nominalno raven izdatkov, Slovenija ob predpostavki nespremenjenih politik v letu 2018 ni skladna.

Slika 15: Prihodki in izdatki sektorja država in potrebne spremembe javnofinančnih odhodkov v mio EUR za ciljni scenarij



Vir: Ministrstvo za finance; proizvodna vrzel MF, preračuni MF

S sliko 15 prikazujemo potrebne spremembe javnofinančnih odhodkov za doseganje ciljev javnih financ tako, da bomo skladni s fiskalnim pravilom. Zneski zvišanja prihodkov/ odhodkov od leta 2017 naprej so prikazani v mio EUR na desni osi, kjer dvig odhodkov

[8] Stopnja rasti izdatkov naj ne bi presegala rasti potencialnega BDP, razen če je presežek izravnan z diskrecijskimi ukrepi na strani prihodkov. To bi omogočilo približevanje ciljnemu strukturnemu saldu. Če izdatki rastejo hitreje kot potencialni BDP, se strukturni saldo poslabša in obratno.

[9] Neto javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglajene na obdobje 4 let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

zaostaja za dvigom prihodkov (upoštevana pomladanska napoved UMAR, projekcije MF do 2021). Tako bi za dosego možnega ciljnega scenarija leta 2019 ob pomladanski napovedi pri dvigu javnofinančnih prihodkov za 961 mio evrov (glede v 2018), javnofinančni odhodki lahko zrasli za 497 mio evrov (glede na leto 2018).

3.3. Prihodki sektorja država, ob predpostavki nespremenjenih politik

Visoka medletna rast prihodkov, ti so bili v letu 2017 višji za 1.140 milijonov evrov (6,5 %) od 2016, je odraz dobrega stanja slovenskega gospodarstva, saj je to v letu 2017 prispevalo bistveno višje prilive v državni proračun. Prihodki od davkov in socialnih prispevkov so se tako v letu 2017 skupno povečali za 848 milijonov evrov ali za 5,7 %. Relativno visoka rast pobranih davkov na dohodek in dobiček, pri čemer je v največji meri povečanje prihodkov iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb, je zlasti posledica obuditve gospodarstva oziroma izboljšanja makroekonomskih razmer v državi. Ugodne razmere na trgu dela, kot tudi sprejeti ukrepi za zmanjšanje obremenitve dela, so prispevale k zvišanju zaposlovanja in s tem k višjim prihodkom tako iz naslova dohodnine, kot tudi prispevkov za socialno varnost. Zaradi dobrega poslovanja podjetij, v katerih ima RS lastniške deleže, so se povečali tudi nedavčni prihodki iz udeležbe pri dobičku. Na saldo države so pozitivno vplivale tudi enote države, ki v bilancah javnega financiranja niso neposredno zajete.

Tabela 9: Prihodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja februar 2018

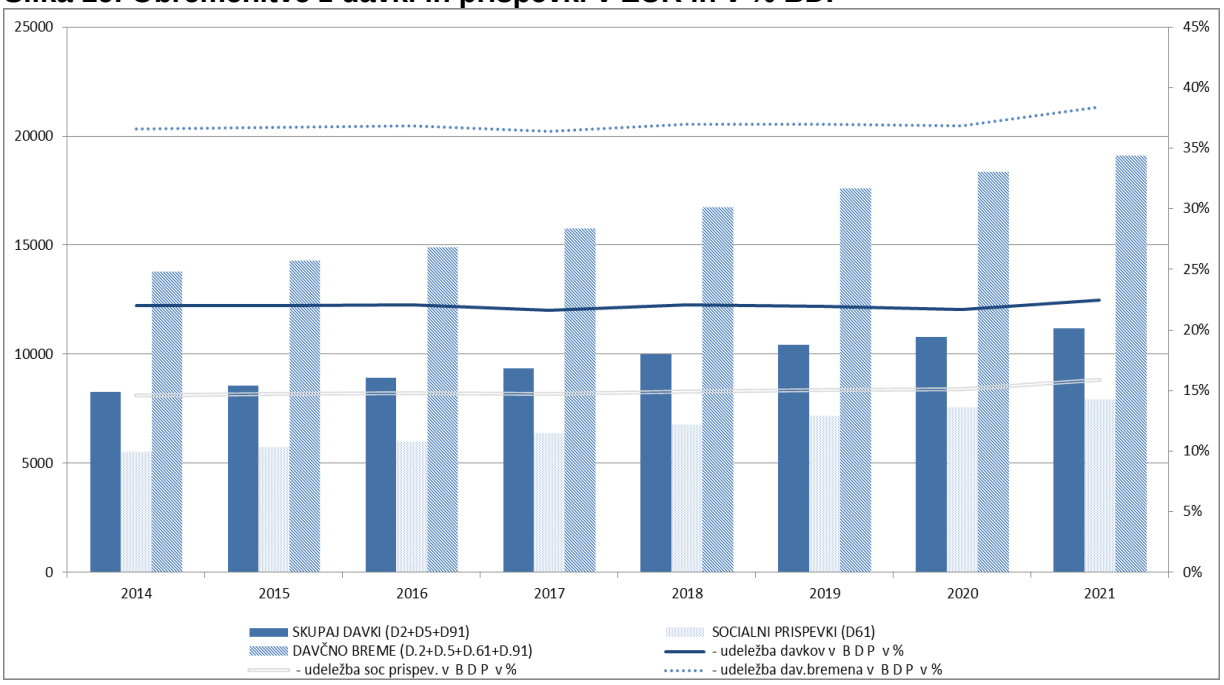
V mio EUR	2016	2017 (predh.)	2017/2016 (medl. st. rasti v %)	Februar 2018	Jan.-Feb. 2018	Jan.-Feb. 2018/ Jan.-Feb. 2017 (medl. st. rasti v %)
SKUPAJ PRIHODKI	15.842,2	16.800,7	6,1	1.322,6	2.787,2	5,8
Davčni prihodki	14.240,5	15.158,5	6,4	1.245,0	2.620,9	8,1
Nedavčni prihodki	963,4	1.090,7	13,2	56,9	111,2	-27,6
Ostali prihodki	638,3	551,6	-13,6	20,7	55,1	-5,2

Vir: Ministrstvo za finance

Prihodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja so medletno (leto 2017 na 2016) zvišali za 6,1%, glavnino dviga predstavljajo davčni prihodki (nominalno približno 960 mio EUR). Ugodni trendi se nadaljujejo v obdobju januar in februar 2018, saj so znašali konsolidirani prihodki blagajn javnega financiranja 2.787,2 milijona evrov in so se glede na enako obdobje lani zvišali za 5,8 %. Za 8,1 % so se zvišali davčni prihodki, ki so znašali 2.620,9 milijona evrov. Zvišanje davčnih prihodkov je bilo predvsem zaradi višjih davčnih prihodkov v državni proračun in višjega obsega socialnih prispevkov. Na drugi strani so nedavčni prihodki v tem obdobju znašali 111,2 milijona evrov in so glede na enako obdobje preteklega leta nižji za 27,6 %. Razlog za to je v izjemoma visokih drugih nedavčnih prihodkih državnega proračuna v januarju 2017 zaradi enkratno natečenih obresti od izdanih obveznic.

Pričakovati je, da se bo rast javnofinančnih prihodkov nadaljevala, saj je relativno ugodne gospodarske razmere pričakovati tudi v prihodnjih letih. V strukturi davčnih prihodkov bistvenih sprememb ni pričakovati, saj je treba vedeti, da so se sprejeti davčni ukrepi pripravljali v smeri zasledovanja osrednjega ekonomskega cilja, to je javnofinančne konsolidacije, torej v okviru prestrukturiranja bremen javnih dajatev (kar sledi tudi iz spodnje slike, ki prikazuje davke in davčno breme v srednjeročnem obdobju v % BDP). Na spremembe v strukturi davčnih prihodkov predvsem pa na skupen obseg javnofinančnih prihodkov v prihodnje, bi lahko vplivali le ukrepi na področju zmanjševanja obsega zlorab davčnega sistema in izboljšanja učinkovitosti pobiranja davkov. Svoj delež k učinkovitemu pobiranju davkov prispevajo tudi sprejeti ukrepi za zmanjšanje administrativne obremenitve zavezancev, ki pozitivno vplivajo na poslovno okolje. Predvidljiv, učinkovit in čim bolj nevtralen davčni sistem je namreč podlaga za stabilno poslovno okolje na eni in zdrave javne finance na drugi strani. Večja preglednost, enostavnost in razumljivost pa ne nazadnje predstavljajo prihranek pri denarnih in nedenarnih stroških zavezancev in davčnih organov.

Slika 16: Obremenitve z davki in prispevki v EUR in v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance

- <u>Davčno prestrukturiranje</u>

V letu 2017 so bila na davčnem področju v ospredju prizadevanja k izvedbi ukrepov, s katerimi smo nadaljevali delo na področju izboljšanja konkurenčne slike slovenskega poslovnega okolja, znižanja obremenitve dela ter ohranjanja novih delovnih mest v Sloveniji, kot tudi ustvarjanja dodane vrednosti v Sloveniji z znanjem, ki ga posamezniki pridobijo v tujini ali prinesejo iz tujine, s tem pa tudi ustvarjanje kakovostnejših delovnih mest. Tako se je z novelo Zakona o dohodnini odpravila stopničavost dodatne splošne dohodninske olajšave, uvedla posebna davčno shema za dohodke, dosežene z napotitvijo, uredilo področje povračila stroškov, vezanih na začasne napotitve zaposlenih v tujino, kot posledica uveljavitve Zakona o čezmejnem izvajanju storitev, povečala olajšava za dohodke od dela študentov in dijakov in se povečala tudi višina dohodka, izplačanega kot nagrada za

poslovno uspešnost, od katere se ne plača dohodnine. Z novelo Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb se je, poleg sprejete rešitve za vključitev vseh učinkov prevrednotenj in prerazvrstitev vseh finančnih instrumentov v davčno osnovo, kot posledica sprememb Mednarodnega standarda računovodskega poročanja (MSRP) 9, uvedla tudi nova določba za omejevanje zlorab, nanašajočih se na sistem ugotavljanja davčne osnove preko normiranih odhodkov, ki je zasledovala podobno rešitev kot v okviru novele Zakona o dohodnini za zavezance za davek od dohodka iz dejavnosti.

K dodatnem zniževanju administrativnih bremen in stroškov so pripomogle rešitve v okviru novele Zakona o davčnem postopku, s katero se je uvedlo brezgotovinsko plačevanje javnih dajatev ter njihovo plačevanje brez plačila provizije pri upravnem ali drugem organu in novele Zakona o davčnem potrjevanju računov, ki zavezancu pri izdaji računov sedaj trajno omogoča prosto izbiro glede uporabe vezane knjige računov.

Korak v smeri izboljšanja sistema ocene tržne vrednosti nepremičnin tudi za namene obdavčitve je v letu 2017 sprejeti novi Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin. Na podlagi tega se bodo v tem letu posodabljali ali na novo pripravljali modeli vrednotenja tako, da se bodo vrednosti prilagodile na najnovejše stanje na trgu nepremičnin. To je naloga, ki bo zahtevala najmanj leto in pol časa. Posplošene vrednosti se bodo na novo določile sredi leta 2019, kar pomeni, da bi se podatki o vrednostih lahko kasneje uporabili tudi za obdavčitev, vendar ne prej kot z letom 2020.

Pomembne spremembe na področju sodelovanja med državami z obvezno avtomatično izmenjavo informacij, ki pomenijo ključno orodje v boju proti davčnemu izogibanju in davčnim utajam bodo pripomogle, da si Finančna uprava RS z letom 2018 izmenjuje tudi podatke iz ti. poročila po državah, ki je pomembno z vidika analize tveganja za transferne cene. Namreč Slovenija je junija 2017 podpisala in februarja 2018 ratificirala Večstransko konvencijo o izvajanju z mednarodnimi davčnimi sporazumi povezanih ukrepov za preprečevanje zmanjševanja davčne osnove in preusmerjanja dobička. Konvencija bo vplivala na veljavne dvostranske sporazume o izogibanju dvojnega obdavčevanja, ki bodo zajeti z njo, tako da jih bo prilagodila oziroma preoblikovala. Res je, da so bile v zadnjem obdobju že sprejete nekatere pomembne rešitve, ki so zasledovale tako cilj zmanjševanja obremenitve dela, kot tudi izboljšanja sistema z vidika administrativne izvedljivosti ter povečanja učinkovitosti pobiranja javnih dajatev. Vendar pa je potrebno z delom na tem področju nadaljevati in bodo morali biti ključni cilji tudi v prihodnje usmerjeni v krepitev gospodarske rasti, zasledovanje cilja stabilnosti javnih financ in javnofinančne vzdržnosti na dolgi rok. Ne glede na to pa bo na dolgi rok treba iskati sistemske in splošnejše ukrepe, in če se osredotočimo zgolj na zasledovanje cilja davčne razbremenitve dela pa to zahteva dosledno preučitev in pripravo primernih izhodišč, s katerimi bi zasledovali vse že omenjene cilje. Ena od pomembnih prioritet je jasna in Slovenija bo, skupaj s predstavniki OECD v okviru Centra za davčno politiko in administracijo, vodila koordinacijo aktivnosti, povezanih s pregledom širše politike razbremenitve dela. Glede na potrebe po sistemskih spremembah pa bo treba delati z roko v roki tudi s pripravo ključnih strukturnih reform, kot so reforme pokojninske, zdravstvene reforme in dolgotrajne oskrbe, kjer je sicer davčna politika le en manjši element.

- Upravljanje nedavčnih (in kapitalskih) prihodkov

Slovenski državni holding kot upravljavec podjetij v državni lasti bo še naprej zagotavljal pogoje za aktivno upravljanje naložb v skladu z večletnim načrtom upravljanja (Strategija upravljanja kapitalskih naložb in Letni načrt upravljanja kapitalskih naložb) in za doseganje pričakovanih donosov na kapital. Ključen cilj upravljanja kapitalskih naložb države je ustvarjanje donosa kapitalskih naložb države v višini 8 % na knjigovodsko vrednost kapitala leta 2020. V poslovnem letu 2016 je SDH bistveno izboljšal poslovne izide družb v državni lasti. Skupna donosnost kapitala naložb Republike Slovenije in Slovenskega državnega holdinga je v letu 2016 znašala 6,0 %, kar je za 1,3-odstotne točke več kot v letu 2015. Poslovno leto 2016 je bilo uspešno tudi z vidika dividend, ki so jih družbe izplačale v letu 2017. Družbe z lastništvom Republike Slovenije v upravljanju Slovenskega državnega holdinga so za poslovno leto 2016 izplačale 211 milijonov evrov dividend, kar je za 69 milijonov evrov ali za 49 % več kot leto prej. Slovenski državni holding je iz naslova udeležbe v dobičku v družbah, v katerih ima sam lastniške deleže, prejel 46 milijonov evrov oz. za 2,1 milijona evrov (4,8 %) več kot leto prej. Rast dobičkonosnosti lastniškega kapitala kaže na dobro upravljanje družb v državni lasti, posledično pa se to kaže tudi v večji sposobnosti podjetij, da izplačujejo dividende, obenem pa del dobička ohranjajo za rast in razvoj.

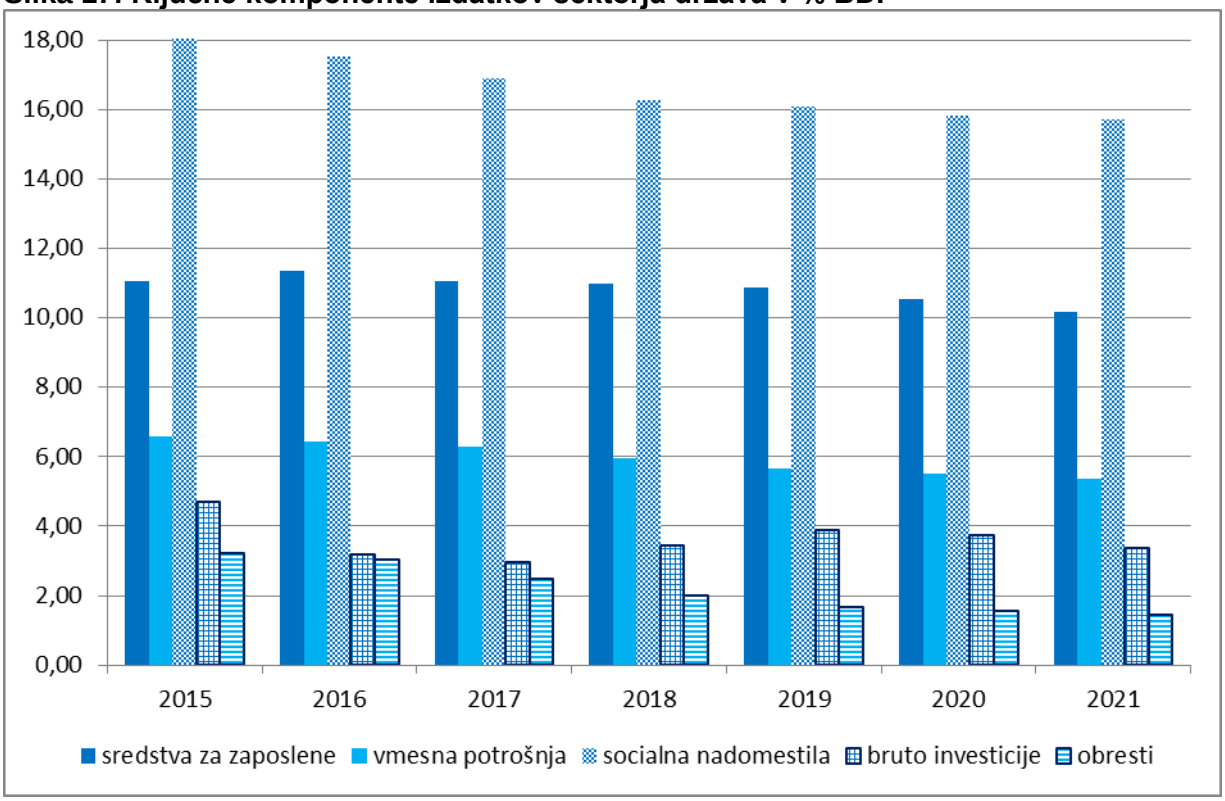
Izvedba posameznih ciljev strategije je opredeljena v Letnem načrtu upravljanja kapitalskih naložb za leto 2018, ki med drugim predvideva prodajne aktivnosti 14 kapitalskih naložb države, med drugim tudi v Abanki, d. d. V segmentu portfeljskih podjetij v državni lasti bomo torej nadaljevali z njihovo premišljeno privatizacijo. V zvezi z upravljanjem kapitalskih naložb države bosta SDH in DUTB zlasti v primeru umika države iz lastništva zasledovala tudi cilje, vezane na zagotavljanje razvoja podjetja, ohranitev delovnih mest, sedeža podjetja v Sloveniji, spoštovanja kolektivnih pogodb in standarda zaposlenih, spoštovanja slovenskega jezika in pravočasnega vključevanja predstavnikov zaposlenih v te postopke.

3.4. Izdatki sektorja država, scenarij brez sprememb

Trošenje države, gledano z vidika skupnih izdatkov sektorja država, se je lani povečalo za 346 milijonov evrov (1,9 %). To je bilo deloma posledica ugodnih gospodarskih razmer, deloma pa tudi ohranjanja ukrepov za zadrževanje rasti izdatkov. K rasti izdatkov so največ prispevala sredstva za zaposlene (4,6 %) in socialna nadomestila (3,2 %). V letu 2017 je država znižala izdatke za obresti (12,0 %); ti so znašali 1.073 milijonov evrov, kar je bilo 0,5 odstotne točke manj od dolgoletnega povprečja 3 % BDP. Investicije države v osnovna sredstva so bile še vedno razmeroma nizke. V primerjavi z letom 2016 so se zmanjšale za 0,9 %; na centralni ravni so se zmanjšale za 7,0 %, na lokalni ravni pa so se povečale za 8,0 %. Obseg črpanja evropskih sredstev iz nove finančne perspektive se je glede na leto 2016 nekoliko povečal, kar je dodatno potrdila tudi rast subvencij (za 2,5 %).

Za leto 2018 so načrtovani izdatki sektorja država v višini 19,541 milijarde evrov, kar je za 4,8% več kot je bila realizacija v letu 2017. Njihov delež v BDP se tako zniža iz 43,1 % BDP na 42% BDP. Rast izdatkov sektorja država do konca srednjeročnega obdobja tudi ob predpostavki nespremenjenih politik v deležu BDP pade na 38,9 % BDP. To ni skladno s ciljem doseganja postopnega zniževanja salda sektorja država ob načrtovanih višjih prihodkih in upoštevanjem fiskalnega pravila.

Slika 17: Ključne komponente izdatkov sektorja država v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance

- <u>Sredstva za zaposlene</u>

Umirjanje učinkov gospodarske krize so bili v soglasju s sindikati javnega sektorja že od leta 2009 dogovorjeni določeni ukrepi na področju stroškov dela zaposlenih v javnem sektorju, ki so zaustavljali rast oziroma v nekaterih letih celo zmanjševali javnofinančne odhodke za ta namen. Z okrevanjem gospodarstva pa se ti ukrepi postopno sproščajo. Tako v letu 2018 ne velja več znižanje premij za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje in regresa za letni dopust, napredovanje se izvaja, vendar je v tem letu še dogovorjen zamik izplačil na december, skladno z dogovorom s sindikati pa so se odpravljajo tudi nekatere identificirane anomalije pri vrednotenju delovnih mest. V strukturi izdatkov sektorja država se sredstva za zaposlene v programskem obdobju nekoliko znižujejo na raven pod 11 % BDP v letu 2018. Vseeno pa medletno rastejo za 6,9 %, lanska rast znaša 4,6 %.

Nadalje se v letu 2019 sprostijo še ukrepi glede redne delovne uspešnosti in povečanega obsega dela, poleg rednih napredovanj pa na rast učinkuje tudi prenehanje dogovorjenega zamika teh izplačil. V letih 2020 in 2021 so upoštevana dodatna sredstva zgolj zaradi napredovanj, saj za druge spremembe s sindikati ni dogovora, pa tudi plačna zakonodaja ne določa avtomatičnih rasti, npr. formule za usklajevanje (po zakonu je glede višine uskladitve potreben socialni dogovor). Zaradi navedenega je v vseh letih izkazana rast mase sredstev za stroške dela, na katero poleg navedenih sprostitev ukrepov, vpliva tudi zaposlovanje v javnem sektorju ter deloma višji izdatki za policiste in zdravnike (rezultat stavke).

Ne glede na postopno sproščanje ukrepov pa so bili nekateri ukrepi oziroma znižanja (predvsem dogovorjeni v letu 2012) trajne narave – to so povračila stroškov v zvezi z delom

(prevoz, prehrana, dodatek za ločeno življenje, dnevnice) predvsem pa znižanje vrednosti plačne lestvice za 8 %. Kljub trajni naravi teh ukrepov pa sindikati želijo pogajanja/pogovore glede vrnitve teh pravic na predkrizno raven.

- Socialna nadomestila

Masa izdatkov za socialne transfere (brez pokojnin) se bo po oceni v letu 2018 povečala za 3,8 %, v letu 2019 pa za 5,1 % ob predpostavki nespremenjenih politik. Rast je predvsem posledica nekaterih sprememb na področju socialno varstvenih prejemkov (varstveni dodatek za širši krog upokojencev) in socialnih nadomestil v naravi (več upravičencev za šolska kosila, več izdatkov za zdravila in medicinsko tehnične pripomočke). Transferi nezaposlenim se skladno z izboljšanimi razmerami na trgu dela v letu 2018 znižajo za 12,8 %, nato pa se še znižujejo približno za 5 % letno.

Višja rast socialnih nadomestil je tudi posledica sproščanja zakonodaje, povezan z naslednjo vsebino:

- Reaktivacija 7. in 8. dohodkovnega razreda pri otroških dodatkih (dodatnih 50.000 otrok), plačan očetovski dopust v trajanju 30 dni s starševskim nadomestilom, 280 EUR pomoči ob rojstvu otroka (prej vezano na materialni cenzus) in pomoč ob nakupu vinjete za velike družine. Učinek te sprostitve je ocenjen na 20 mio EUR.
- Razširja se tudi krog upravičenih otrok do subvencije malice in kosila.
- Sprostitev zakonodaje na področju pravice do denarne socialne pomoči (ni zaznambe na nepremičninah), v 2017 so bili odhodki za DSP na približno enaki ravni kot v 2016, se pa za 7,8 mio EUR povišujejo odhodki za varstveni dodatek, ki je posledica povečanja števila prejemnikov za 6.000 oseb, zaradi nove ureditve z zaznambami na nepremičninah
- Zvišanje zneska minimalnega dohodka za 11,34 %, ki bi po novem znašal 331,26 EUR (do zdaj 297,53 EUR), dodatno se spreminja tudi ekvivalenčna lestvica za denarno socialno pomoč in varstveni dodatek.

Izdatki za pokojnine se v letu 2018 povečujejo za 3,9 % zaradi že dogovorjene redne in izredne uskladitve pokojnin in skladno s predvideno rastjo števila upokojencev. Dodatno na rast vpliva tudi odločitev za izplačilo letnega dodatka za vse upokojence. Za leto 2018 je predvideno usklajevanje pokojnin skladno z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, in sicer po formuli 60 % rasti povprečne plače in 40 % inflacije, kar pomeni usklajevanje v višini 2,2 % (že izvedeno), k temu se doda še aprilska izredna uskladitev v višini 1,1 %. Hkrati je predvideno izplačilo »polnega« letnega dodatka v višini 132 mio EUR. To skupaj pomeni porast stroškov za pokojnine za 3,9 %. Za leto 2019 se ob predpostavki nespremenjenih politik predvideva redna uskladitev.

- Odhodki za obresti

Odhodki za obresti, ki so se v zadnjih letih gibali na ravni blizu 3 % BDP, so se v letu 2017 spustili na 2,5 % BDP, leta 2018 pa se bodo znižali po ocenah na 2 %, nato postopno do ocenjene ravni blizu 1,5 % BDP. Skladno s tem je predvideno aktivno upravljanje dolga in postopno zniževanje dolga sektorja država.

- Subvencije

Dodeljevanje subvencij se bo z zagonom črpanja evropske perspektive ponovno pospešilo. Največ subvencij bo izplačanih na področju kmetijstva, največje povečanje pa pričakujemo na področjih raziskav, razvoja in inovacij ter zaposlovanja, v letih 2018 in 2019, ko naj bi znašale subvencije približno 0,7 % BDP. Kasneje se ob nespremenjenih politikah pričakuje padec.

- Bruto investicije v osnovna sredstva

Investicije v osnovna sredstva, financirane z javnimi sredstvi, so v 2017 ostale na ravni leta 2016 (3 % BDP), v letu 2018 pa ob nespremenjenih politikah predvidevamo nadaljnjo rast za 25,7 % oz. bodo bruto investicije v osnovna sredstva znašale 3,4 % BDP. Rast je pričakovana, glede na visoke padce v preteklosti, saj raven bruto investicij iz javnih sredstev je predvidena pri 1,6 milijarde evrov letno še vedno ne dosega pred kriznih ravni. Pri investicijah je predvidena tudi preusmeritev črpanja EU sredstev iz podpore »klasičnim« investicijam v »mehke vsebine« - vlaganja v ljudi, znanje in razvoj. Ključne investicije Slovenija načrtuje na področju prometa in prometne infrastrukture (državne ceste, železniška infrastruktura, vlakovne kompozicije, trajnostna mobilnost), energetike (HE na spodnji Savi) in vzpostavitve proizvodne cone za večjo tujo investicijo.

Tabela 10: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

	ESA code	2017	2018	2019	2020	2021
				v % BDP		
Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	43,1	42,3	41,7	40,8	39,8
Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	14,2	13,9	13,4	13,1	12,8
Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	43,1	41,9	41,5	40,2	38,9
Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	17,4	16,9	16,5	16,0	15,5
Socialna nadomestila	D.62+D.632	16,9	16,3	16,1	15,8	15,7
Neto posojanje / neto izposojanje	**B.9**	**0,0**	**0,4**	**0,2**	**0,6**	**0,9**

Vir: Ministrstvo za finance

Ovrednotene ukrepe v letu 2018 ob predhodnem doseganju zniževanja salda sektorja država ob načrtovanih višjih prihodkih lahko z vidika predpostavke nespremenjenih politik od leta 2018 naprej strnemo v tabelo 10, kjer so upoštevani vsi zgoraj navedeni izdatki sektorja država.

- Uveljavljanje enkratnih stroškov

V letu 2017 so znašali enkratni stroški 40,4 mio (povračilo neizplačanih starih deviznih vlog, ki so bile v 90-tih letih prenesene na hrvaške banke in izplačane varčevalcem (neizplačane vloge), izplačilo obresti). V 2018 ocenjujemo, da se bodo enkratni stroški zaradi vloženih več tožb (denacionalizacija, investicijski spor in drugo) ohranili na ravni 0,1 % BDP (poleg plačevanja obresti obveznosti iz naslova deviznih varčevalcem, upoštevamo še tožbo glede vračila kmetijskih zemljišč).

3.5. Dolg sektorja države

Konsolidirani dolg sektorja države je konec leta 2017 znašal 31.860 milijonov EUR ali 73,6 % BDP, kar je za 107 milijonov več kot leto prej, ko je znašal 31.753 milijonov EUR ali 78,6 % BDP. Najbolj se je zvišal dolg enot centralne države, ki je konec leta 2017 znašal 31.294 milijonov EUR ali 72,3 % BDP, leto prej pa 31.175 milijonov EUR ali 77,1 % BDP. Dolg enot lokalne države je konec leta 2017 znašal 777 milijonov EUR ali 1,8 % BDP, leto prej pa 4 milijone EUR več, to je 781 milijonov EUR ali 1,9 % BDP. Skladi socialne varnosti so bili konec leta 2017 zadolženi v višini 1 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 glavnic v prihodnjih dveh proračunskih letih, zadolži preko obsega zadolževanja za financiranje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov in primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb ter odplačil glavnic dolga tekočega leta. Republika Slovenija je v letu 2017, ob upoštevanju omejitev s strani Pravila o dolgu, zaradi ugodnih tržnih razmer na dolžniških kapitalskih trgih izkoristila možnost predfinanciranja, in sicer v višini 382 milijonov EUR.

Tabela 11: Dolg sektorja države

v % BDP	ESA Koda	2017	2018	2019	2020	2021
Raven bruto dolga		73,6	69,3	65,2	61,5	58,3
Spremembe bruto dolga		-5,0	-4,3	-4,1	-3,7	-3,2
Primarni saldo		2,5	2,4	1,9	2,2	2,3
Obresti	**EDP D.41**	2,5	2,0	1,7	1,6	1,5
Prilagoditve (SFA)		0,3	1,3	0,3	0,4	0,8
Implicitna obrestna mera		3,4	2,9	2,6	2,5	2,5

Vir: Ministrstvo za finance

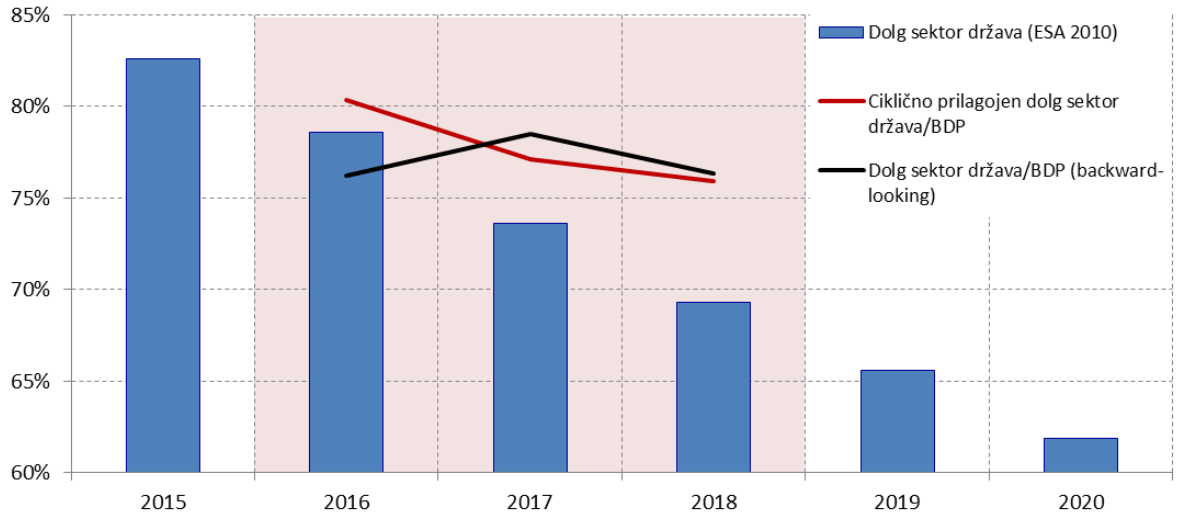
Dolg države je dosegel svojo najvišjo vrednost leta 2015 v višini 82,6 % BDP in se nato v obdobju do leta 2017 znižal na 73,6 % BDP. Načrtuje se, da se bo v programskem obdobju do leta 2021 dolg znižal pod Maastrichtsko raven 60 % BDP, brez upoštevanja morebitnih prilivov iz naslova privatizacije državnega premoženja. Gibanje dolga države v razmerju do BDP je in bo odvisno predvsem od dinamike rasti BDP in gibanja dolga centralne države. Zadolženost lokalne ravni države bo predvidoma ostala na ravni blizu 2 % BDP.

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 na leto. Regulativa nato tudi natančneje specificira, kako se bo presojala zadovoljiva hitrost zmanjševanja dolga, upoštevaje korekcijo cikla (angl. Cyclically adjusted debt/GDP ratio), razvoj dolga s pogledom nazaj (angl. backward-looking measure) in s pogledom naprej (forward-looking measure).

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, upoštevaje 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. Kot prikazuje spodnja slika, Republika Slovenija izpolnjuje pravilo o dolgu od leta 2016 naprej, saj je načrtovano razmerje dolg sektorja država/BDP za leto 2018 (69,3 % BDP) nižje od izračunanega potrebnega razmerja po »forward-looking« principu, kjer je potrebno za izračun uporabiti podatke Evropske komisije, tj. brez spremembe politik (podatki AMECO podatkovne baze). Spodnja slika tudi prikazuje, da Republika Slovenija po koncu tro-letnega prehodnega obdobja (2016-2018) izpolnjuje pravilo o dolgu z vidika »backward-looking« principa od leta 2017 naprej, saj je načrtovano razmerje dolg sektorja država/BDP (svetlo modra barva) nižje od zahtevanega (črna krivulja). Zahtevano ciklično prilagojeno razmerje je v celotnem prehodnem obdobju (rdeča barva) višje od realiziranega in v letu 2018 načrtovanega razmerja dolga sektorja država/BDP. Poleg tega je ciklično prilagojeno razmerje med dolgom sektorja država/BDP od leta 2017 naprej nižje od razmerja dolg sektor država/BDP z vidika »backward-looking« principa kar pomeni skladnost tudi po tem kriteriju.

Slika 18: Razvoj dolga sektorja država (v % BDP) z vidika Pravila o dolgu



Vir: Ministrstvo za finance

Republika Slovenija tako skladno s pravilom o dolgu, ki izhaja iz Pakta o stabilnosti in rasti, znižuje svojo zadolženost v primerjavi z BDP tudi v obdobju po letu 2018, ki bo sledilo prehodnemu obdobju.

4. KVALITETA JAVNIH FINANC in VPLIV STRUKTURNIH REFORM

Ključni cilj tudi prihodnje ekonomske politike države mora ostati zagotavljanje pogojev za ohranjanje vzdržne gospodarske rasti, brez pregrevanja, s posebnim poudarkom na ukrepih, ki zagotavljajo zviševanje dodane vrednosti na zaposlenega. S tem pristopom se lahko zagotovi dokončanje procesa postopne javnofinančne konsolidacije, ustvari pogoje in fiskalni prostor za povečanje odpornosti in absorpcijske moči gospodarstva za blaženje učinkov naslednjega obrata v gospodarskem ciklu. Ob tem je potrebno načrtovati nadaljnje ukrepe za transparentnost javnih financ in za učinkovito oziroma k merljivim ciljem usmerjeno porabo javnih sredstev. Ti ukrepi, skupaj s pravočasno prenovo pokojninskega sistema ter čimprejšnjo reformo zdravstvenega sistema in sistema dolgotrajne oskrbe, naslovijo ključne

dolgoročne javnofinančne izzive zaradi staranja prebivalstva. Ključni ukrepi prihodnje ekonomske politike države bi zato morali biti usmerjeni v izboljšanje slovenskega poslovnega okolja za zagotavljanje večje konkurenčnosti v podporo v izvoz usmerjenega odprtega gospodarstva; določitev prioritetnih področij za javne investicije, ki se financirajo iz domačih proračunskih in evropskih sredstev, in prioritetnih področij za podporo zasebnim investicijam; odpravljanje neskladij med rezultati izobraževalnega sistema in potrebami gospodarstva ter okrepitev vlaganj v razvoj, raziskave ter inovacije v skladu s Strategijo spretnosti; oblikovanje ustreznih politik na področju trga dela, vključno s ciljno usmerjeno politiko za mlade in starejše.

Prioriteta Slovenije je tudi uravnotežen strukturni saldo sektorja država v letu 2020, ko se doseže naš srednjeročni cilj in s tem zaveze Zakona o fiskalnem pravilu. V letu 2018 s sprejetim proračunom države nadaljujemo razvojno naravnano postopno javnofinančno konsolidacijo, skladno s sprejetimi prioritetami so v ospredju politike in projekti na področju infrastrukture, zdravja, varnosti in znanosti. Večji poudarek bo tudi na koriščenju povratnih sredstev v obliki finančnih instrumentov. Z Osnutkom proračunskega načrta 2018 smo že načrtovali presežek v višini 0,4 % BDP. Ob tem se striktno zagotavlja, da rast odhodkov zaostaja za rastjo prihodkov. Hitrejša konsolidacija po mnenju Slovenije ni primerna, saj lahko zaduši napovedano gospodarsko rast. Nadaljnja pot konsolidacije, ustrezni ukrepi ipd. pa bo naloga nove vlade (2019 in naprej).

S prenovo Zakona o javnih financah[10], povezano s srednjeročnim načrtovanjem fiskalne politike, se uvajata dva nova dokumenta, in sicer Državni program razvojnih politik in Srednjeročna fiskalna strategija, ki jo predstavljata združena Okvir za pripravo proračunov sektorja država (v nadaljnjem besedilu: okvir) in Program stabilnosti. Na podlagi navedenih dokumentov se bosta priprava okvira za pripravo proračuna in kasneje priprava državnega proračuna nekoliko podaljšala, dodana vrednost pa je predvsem v tem, da bo tako okvir kot tudi državni proračun pripravljen skladno z zahtevami predpisov Evropske unije (dosleden in popoln prenos proračunske direktive 2011/85), uskladitve v operativnem smislu z ustavo in na njeni podlagi sprejetega zakona[11].

Zdravstveni sistem

V letu 2016 se je oblikoval predlog novega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki je bil dan v javno razpravo in v mnenje socialnim partnerjem v začetku leta 2017. V letu 2017 so se nadaljevala usklajevanja predloga zakona s predstavniki Ekonomsko socialnega sveta in drugimi ključnimi deležniki. V začetku leta 2018 je bil predlog zakona poslan na Ekonomsko socialni svet in koalicijskim partnerjem. Predlog zakona posega v delovanje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), ureditev pravic in obveznosti iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, postopke uveljavljanja pravic, košarico pravic in standarde pravic. Nadalje posega tudi na področja, ki se nanašajo na obvladovanje poklicnih bolezni in regresnih zahtevkov. Pomemben del predlogov se nanaša na način in vire financiranja; kot je poenotenje zavarovalne osnove, prispevne stopnje in kategorije zavarovanih oseb. Ob tem pa se financiranje nekaterih izdatkov, ki jih sedaj plačuje ZZZS že

[10] ZJF-H Uradni list št. 13/2018
[11] Pakt stabilnosti in rasti, Ustava RS in Zakon o fiskalnem pravilu..

postopno do leta 2021 prenaša na državni proračun (spremembe Zakona o zdravniški službi).

V 2017 je bil sprejet Zakon o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov (na sekundarni in terciarni ravni), ki poleg enkratnih ukrepov za takojšnjo finančno sanacijo, predvideva tudi sanacijo javnih bolnišnic. V ta namen je 15 javnih bolnišnic prejelo 136 milijonov evrov proračunskih sredstev za plačilo neplačanih zapadlih obveznosti ter nekaterih posojil. V vseh bolnišnicah, ki so prejela sredstva morajo izvesti revizijo porabe teh sredstev do konca maja 2018. Hkrati je bil v teh bolnišnicah uveden sanacijski proces, s sanacijskimi upravami, ki so odgovorne za priprave sanacijskih programov in njihovo izvajanje (ob hkratnem zagotavljanjem kakovosti zdravstvenih storitev najkasneje do decembra 2021)

V letu 2018 se bodo izvajali projekti v sodelovanju s Službo Evropske komisije za podporo strukturnim reformam. Med pomembnejšimi je dvoletni projekt: Načrtovanje in upravljanje mreže javne zdravstvene službe. Namen projekta je izdelava orodij in vzpostavitev mehanizmov upravljanja mreže javne zdravstvene službe z vidika pravične dostopnosti, spreminjajočih se potreb prebivalstva, kakovostne in varne zdravstvene oskrbe ter racionalne rabe virov.

Dolgotrajna oskrba

Staranje prebivalstva je za Slovenijo eden ključnih dolgoročnih izzivov, v okviru katerega se celovito ureja tudi področje dolgotrajne oskrbe. Nova sistemska ureditev tega področja je bila v letu 2017 pripravljena v predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo. Predlog sledi osnovnim ciljem, kot so zagotavljanje dostopnosti do kakovostnih storitev, vzdržnega financiranja, celostne obravnave oseb, spodbujanje oskrbe na domu ali v skupnosti. V letu 2017 so se tudi začele priprave na izvedbo pilotnih projektov, ki se bodo začeli izvajati v letu 2018 in v okviru katerih se bodo v treh pilotnih okoljih (urbano, ruralno, semi-ruralno) v Vzhodni kohezijski regiji Slovenije testirale predlagane zakonodajne rešitve na področju dolgotrajne oskrbe. Izvajanje projektov bo podprto tudi s strani Evropskega socialnega sklada. Preizkušala se bodo ključna orodja za oceno upravičenosti, nove storitve in koordinacija med vsemi vključenimi deležniki. O rezultatih se bo sproti obveščalo socialne partnerje. Priprava pilotnih projektov je v posameznih delih podprta tudi s sodelovanjem Službe Evropske komisije za podporo strukturnim reformam.

Pokojninski sistem

Pozitivni učinki pokojninske reforme iz leta 2013, skupaj z gospodarsko rastjo se nadaljujejo z nizko rastjo novih upokojencev, podaljševanjem obdobja plačevanja prispevkov in zviševanjem dejanske upokojitvene starosti (glej tudi tabelo 17). Zadnja leta se je tako priliv vseh novih starostnih upokojencev znižal iz 29.914 oseb v letu 2012 na 13.274 oseb v letu 2017 (prva ocena podatkov). Stopnja rasti povprečnega števila starostnih upokojencev je pod rastjo iz prejšnjih let. V letu 2017 je tako stopnja rasti vseh starostnih upokojencev znašala 1% (pred letom 2014 okoli 4 %). Povečuje se tudi dejanska povprečna upokojitvena starost za nove upokojence. V letu 2017 je bila povprečna starost žensk ob upokojitvi 60 let in 2 meseca, kar je za 1 leto in 8 mesecev več kot leta 2013. Za moške se je starost povečala od leta 2013 za 1 leto in 2 meseca na 62 let in 1 mesec v letu 2017. Z zadnjo

reformo se je namreč onemogočilo upokojitve pri starosti 61 let za ženske in 63 za moške z 20 letno upokojitveno starostjo ter uvedel ustrezen sistem nagrajevanja za podaljševanje delovne aktivnosti (sistem bonusov za odložitev upokojitve, 20% pokojnine ob izpolnitvi pogojev in ostajanju v aktivnosti). Število koristnikov se z leti povečuje. Na povečevanje starosti vpliva tudi zmanjšanje predčasnih pokojnin (malusi v primeru predčasnega odhoda s trga dela). Trend naraščanja starosti se pričakuje tudi v prihodnje. Izboljšuje se tudi razmerje med številom zavarovancev in uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja, ki se je povečalo na 1,49 v letu 2017 iz 1,38 v letu 2013. Na povišanje razmerja med drugim pozitivno vpliva tudi večja delovna aktivnost in posledično vključenost mlajših kategorij zavarovancev v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja na podlagi študentskega dela.

Po sprejemu Bele knjige za prihodnji razvoj pokojninskega sistema[1] je sredi leta 2017 Ekonomsko-socialni svet sprejel Izhodišča za prenovo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Skupna izhodišča med drugim postavljajo ustrezno pokojnino in javno finančno vzdržnost pokojninskega sistema kot enakovredna cilja. Socialni partnerji so se strinjali, da je zato potrebno dodatno povečanje dejanske upokojitvene starosti in sočasni ukrepi na trgu dela, ki bodo prispevali k zgodnjemu zaposlovanju mladih in podaljšanju aktivnosti starejših. Cilj dokumenta je sprejetje nove zakonodaje na tem področju do konca prehodnih obdobij sedanje pokojninske zakonodaje (do leta 2020). V teku je tudi projekt[1] s katerim se analizirajo možni ukrepi za intenzivnejše vključevanje posameznikov v dodatno pokojninsko zavarovanje. V povezavi z demografskimi trendi je leta 2017 Vlada RS sprejela tudi Strategijo dolgožive družbe (glej poglavje 6), prav tako pa so potekala usklajevanja o vzpostavitvi demografskega rezervnega sklada. Namen sklada je po določenem obdobju z upravljanjem lastnega premoženja, premoženja pokojninskih skladov in dodatnih finančnih sredstev zagotoviti so-financiranje obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Na področju poklicnega pokojninskega zavarovanja je predviden razvoj modela spremljanja tveganj, katerim so izpostavljeni delavci, ki opravljajo delo na težkih in zdravju škodljivih delovnih mestih. V postopku sprejemanja je tudi nova Resolucija o nacionalnem programu varnosti in zdravja, ki bo z ukrepi pozitivno vplivala na podaljševanja delovne aktivnosti posameznikov.

5. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI

5.1. Analiza občutljivosti salda sektorja država na spremembe BDP

Možnost višje rasti BDP od napovedane je lahko posledica še višjih rasti investicij in zasebne potrošnje v domačem okolju. Negativno lahko na rast vplivajo posledice demografskih trendov, od katerih bo tudi odvisna dinamika rasti. Nižja rast BDP od ocenjene je lahko posledica negativnih tveganj v mednarodnem okolju povezana s protekcionističnimi ukrepi, visokim vrednotenjem sredstev na finančnih trgih, izidom izstopa Združenega kraljestva iz EU in drugimi globalnimi geopolitičnimi napetostmi (UMAR, 2018).

[1] Projekt se izvaja ob pomoči Službe za podporo strukturnim reformam pri Evropski komisiji.

Analiza občutljivost prikazuje možna nihanja salda sektorja države glede na nihanja v gospodarski aktivnosti. Analiza predvideva višjo oziroma nižjo gospodarsko rast od osnovne napovedi uporabljene v izračunih Programa stabilnosti. V prvem scenariju se v obdobju od leta 2018 – 2021 predpostavlja višja gospodarska rast od za 0.5 odsotne točke na letni ravni. V drugem scenariju je predpostavljena za 0.5 odstotne točke nižja gospodarska rast.

Tabela 12 : Analiza občutljivost salda sektorja države na BDP (razlika od osnovne projekcije)

	2018	2019	2020	2021
Znižana rast BDP za 0,5 o.t				
Primanjkljaj/presežek	0,18	-0,16	0,09	0,22
Odklon od osnove projekcije	-0,17	-0,34	-0,50	-0,65
Povečana rast BDP za 0,5 o.t				
Primanjkljaj/presežek	0,52	0,52	1,08	1,51
Odklon od osnove projekcije	0,17	0,34	0,49	0,63

Vir: Ministrstvo za finance

Opomba: V analizi je predpostavljena 0.99 % občutljivost prihodkov (v povezavi s prihodki od davkov in socialnih prispevkov) in -0.04 % občutljivost odhodkov. Deflator BDP, ki izhaja iz pomladanske napovedi 2018 ostaja v obeh scenarijih konstanten.

V primeru višje rasti BDP, bi se saldo sektorja države izboljšal za 0.17 o.t. BDP v letu 2018 in za 0.63 o.t. BDP v letu 2021. Nižja gospodarska aktivnost bi vplivala na poslabšanje salda sektorja države od osnovnega scenarija. V letu 2018 bi se saldo poslabšal za 0.17 o.t. BDP oziroma za 0.65 o.t. v letu 2021.

5.2. 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 vsaj do konca leta 2018 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 referenčna obrestna mera ECB v letu 2018 zvišala za 0,5 odstotne točke, bi to impliciralo povečanje stroškov novega zadolževanja, izraženo v deležu BDP, za 0,0245 odstotne točke v letu 2019 in 0,0267 odstotne točke v letu 2020. Dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, bi se v tem primeru v letu 2019 povečal za 0,0282 odstotne točke in v letu 2020 za 0,0172 odstotne točke. V primeru višje ravni primanjkljaja države v letu 2018 za 1 odstotno točko bi se strošek zadolževanja države, izražen v deležu BDP, povečal za 0,0211 odstotne točke v letu 2019 in 0,0222 odstotne točke v letu 2020.

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 glavnic 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 letu 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.

Tabela 13: Občutljivost plačil obresti in višine dolga proračuna države na spremembe izbranih makroekonomskih spremenljivk (v % BDP)

	Sprememba obrestne mere ECB		Sprememba primanjkljaja		Sprememba obrestne mere ECB in primanjkljaja	
	Obresti	**Dolg**	**Obresti**	**Dolg**	**Obresti**	**Dolg**
Leto	V odstotnih točkah					
2018	0,0000	0,0000	0,0000	1,0000	0,0000	1,0000
2019	0,0245	0,0282	0,0211	0,9391	0,0456	0,9673
2020	0,0267	0,0172	0,0222	0,8889	0,0489	0,9060
2021	0,0172	0,0229	0,0244	0,8889	0,0416	0,9118

Vir: Ministrstvo za finance

Vpliv spremembe obrestne mere na obstoječi dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, je razmeroma omejen 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 2018 ocena deleža dolga s fiksno obrestno mero znaša 98,9 %.

5.3. Tveganja za fiskalno napoved

- Matrika ocene tveganja

Matrika ocene tveganja navaja najverjetnejša tveganja in oceno verjetnosti, ki bi lahko vplivala na ocenjeno gospodarsko rast. Tabela 14 prikazuje tudi določena fiskalna tveganja, ki izhajajo iz domačega okolja in bi lahko ogrozila zastavljene cilje javnih financ.

Glavna negativna tveganja iz mednarodnega okolja so povezana z ukrepi centralnih bank, predvsem z vidika pričakovanj zaradi bolj restriktivne denarne politike. Nadaljnja tveganja mednarodnega okolja so povezana z nepredvidljivostjo posledic Brexita ter protekcionističnih ukrepov ZDA. V domačem okolju so tveganja povezana predvsem s pritiski na povišanje plač ter drugimi ukrepi in negotovostjo zaradi državnozborskih in lokalnih volitev v letu 2018.

Tabela 14: Matrika ocene tveganja odstopanja od napovedane gospodarske rasti

Tveganje	Verjetnost	Vpliv
Mednarodno okolje		
Posledice sprememb v denarni politiki ECB	Srednja	Spremembe v denarni politiki in spremembe v referenčni obrestni meri ECB bi imele posledice na gospodarstvo.
Novi protekcionističnih ukrepi v ZDA	Srednja	Novi protekcionistični v ZDA ima lahko posledice v EU ter Sloveniji, kar bi se lahko odrazilo v stopnji rasti BDP.
Izidi pogajanj o Brexitu	Majhna	Nepredvidljivi rezultati pogajanj o izstopu VB iz EU, ki imajo lahko posledice tudi za slovensko gospodarstvo.
Domače okolje		
Pritiski na povišanje plač	Visoka	Zahtev po povišanju plač v javnem sektorju lahko vplivajo na višjo rast skupne mase sredstev za plače od napovedane.
Pritiski za sprejem drugih ukrepov povezanih s pokojninami in odpravo varčevalnih ukrepov.	Srednja	Sprejem določenih ukrepov bi imelo velik vpliv na prihodkovno ali odhodkovno stran proračuna in bi lahko ogrozili odstopanje od zastavljenega cilja javno finančnega ravnovesja.
Državnozborske volitve	Visoka	Državnozborske volitve bodo v letu 2018, obstaja visoka negotovost glede prihodnjih ukrepov.
Negotovost glede ukrepanja za soočanje z demografskimi spremembami	Srednja	Nujni so ukrepi, ki bodo na daljši rok zajezili pritiske na javne finance zaradi staranja prebivalstva. Na srednji rok, bi lahko napoved ukrepov imela vpliv na javne finance.
Tveganje	Verjetnost	Vpliv

Vir: Ministrstvo za finance

- 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 poroštvenih zakonov, in sicer splošni poroštveni zakon ter posebni poroštveni zakon. Splošni poroštveni zakon ureja dajanje poroštev širšemu krogu prejemnikov. Tak zakon je na primer Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb in zadrug v težavah. Poseben poroštveni zakon je namenjen natančno določenemu prejemniku. Primeri takšnega zakona so na primer poroštveni zakoni za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., poroštveni 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.

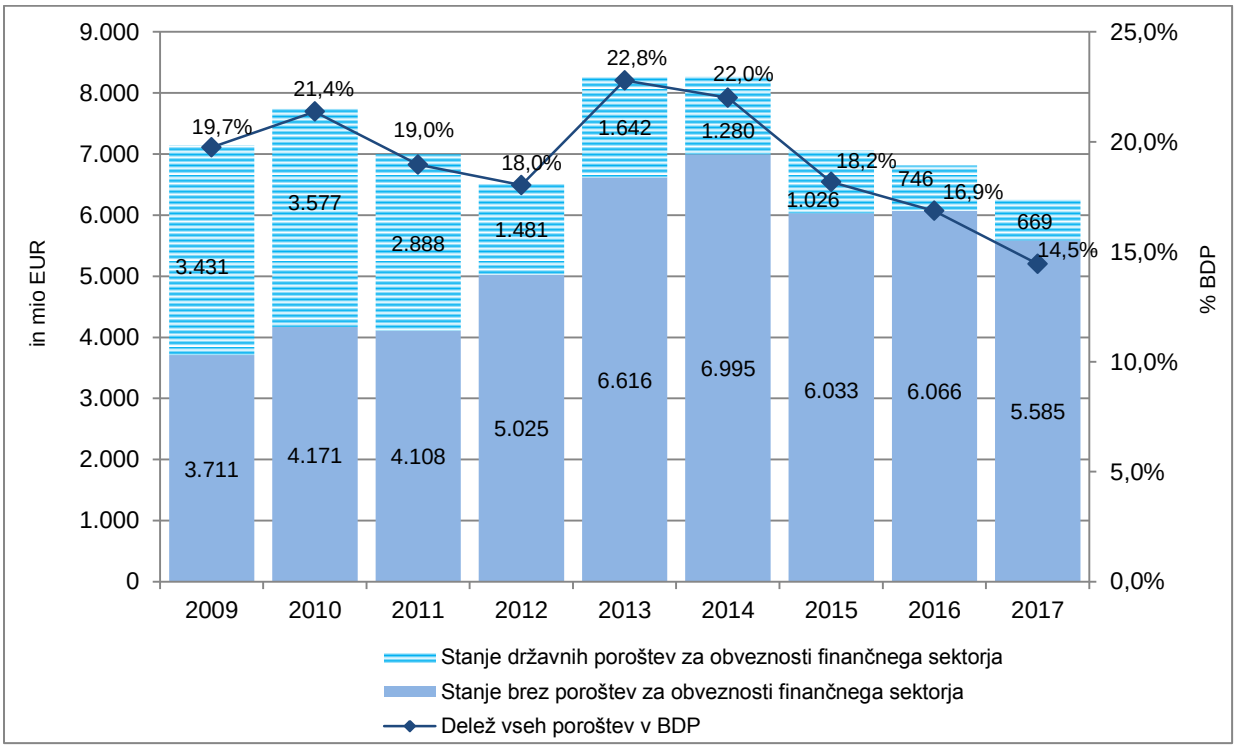
Stanje poroštev Republike Slovenije na dan 31. 12. 2017 znaša 6.255 mio EUR, od tega stanje državnih poroštev za obveznosti finančnega sektorja (S 12) 669 mio EUR.

Tabela 16: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2018 - 2021

	Stanje na dan 31.12.2018*		Stanje na dan 31.12.2019*		Stanje na dan 31.12.2020*		Stanje na dan 31.12.2021*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v mio EUR
Poroštva RS	5.812	12,5%	5.375	10,8%	5.002	9,5%	4.544	8,7%
v tem: finančni sektor*	669	1,4%	669	1,3%	669	1,3%	669	1,3%

Vir: Ministrstvo za finance
*Opomba: *Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S 12.*

Slika 19: Stanje poroštev Republike Slovenije 2008 -2017



Vir: Ministrstvo za finance

Podatki v tabeli 16 prikazujejo oceno stanja poroštev Republike Slovenije konec leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštev. Načrtovana kvota novih poroštev za leto 2018, 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 odstotna, v letu 2016 14,8 odstotna, v letu 2017 pa ni bila koriščena, saj so bila vsa poroštva izdana v tem letu, namenjena refinanciranju obstoječih obveznosti. Prav tako ni bila koriščena kvota namenjena SID banki, d. d.

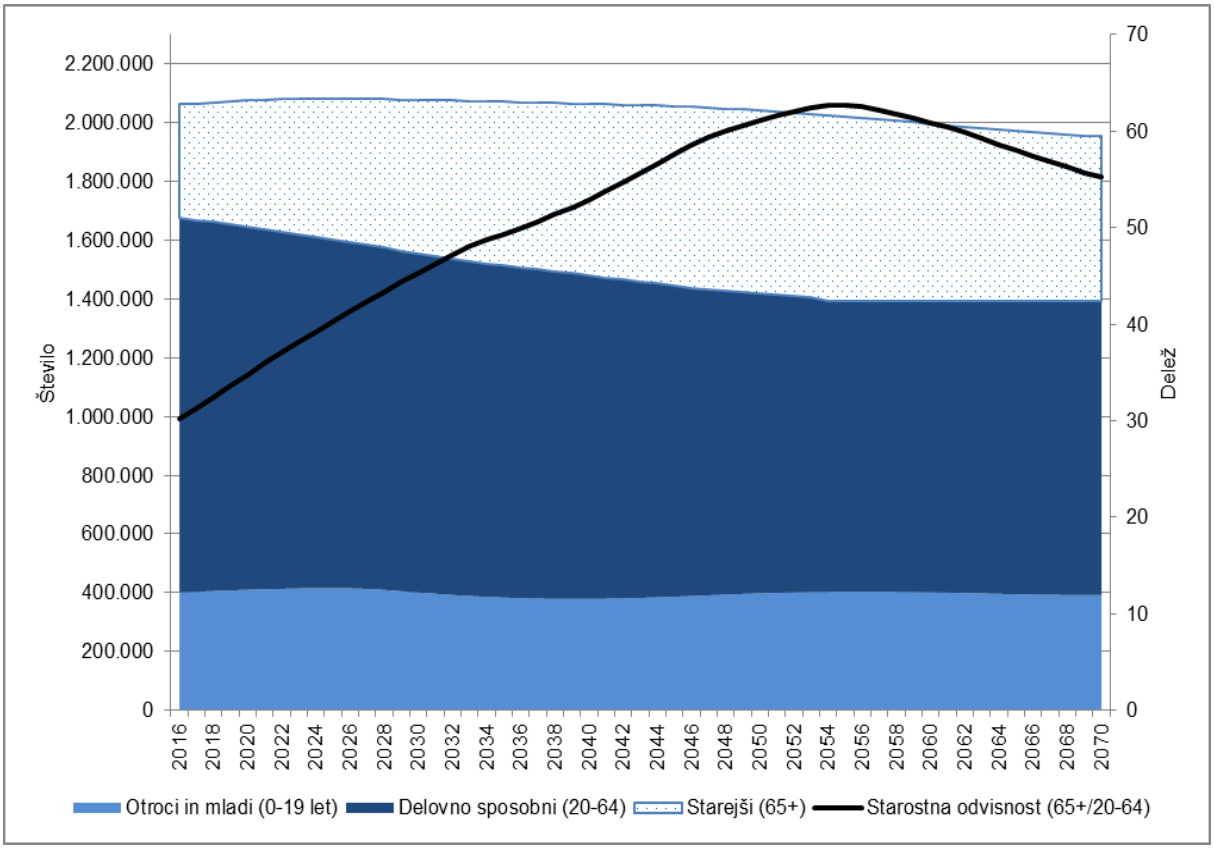
Za unovčitev državnih poroštev Republike Slovenije po Zakonu o jamstveni shemi RS za fizične osebe in Zakonu o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v

težavah je bilo v letu 2017 porabljenih 0,54 milijona evrov. Za leto 2018 se ocenjuje poraba sredstev v višini 3 milijonov evrov in 3,6 milijona evrov za leto 2019.

6. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

Demografske projekcije in izdatki ter reformni izzivi, povezani z njimi, predstavljajo ključen element nadaljnjega razvoja in dolgoročne javnofinančne vzdržnosti. Struktura prebivalstva se bo glede na demografske projekcije v prihodnje zelo spremenila.

Slika 20: Struktura prebivalcev Slovenije po ESSPOS2015 in indeks staranja



Vir: Eurostat, lastni preračuni

Medtem ko bo delež otrok in mladih (0-19 let) ostal skoraj nespremenjen, se bo delež starejših (stari 65 let in več) od leta 2016 do leta 2070 povečal za več kot polovico (iz 18,6 % na 28,3 %). 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. Na drugi strani se bo delež delovno sposobnega prebivalstva (20-64 let) znižal za okrog 17 % (s 62 % na 51,2 % vseh prebivalcev). Koeficient starostne odvisnosti, ki kaže razmerje med odvisnimi in delovno sposobnim prebivalstvom, se bo tako približno podvojil. Glede na prejšnje projekcije prebivalstva (EUROPOP2013) je Eurostat znižal predpostavke o neto migracijah, kar je stopnjo starostne odvisnosti dodatno povišalo. Po letu 2060 se bo demografski pritisk nekoliko zmanjšal (slika 20).

Tabela 16 : Dolgoročna vzdržnost javnih financ (bazno leto 2016)

v % BDP	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Razlika 2070 - 2016
Skupaj javnofinančni odhodki	41,5	41,0	43,7	48,9	55,5	61,0	66,2	24,8
Skupaj starostno pogojeni odhodki	21,9	22,1	24,0	26,7	28,9	28,9	28,3	6,4
Pokojnine	10,9	11,0	12,0	14,2	15,6	15,2	14,9	3,9
Starostne in zgodnje pokojnine	8,3	8,5	9,4	11,1	12,3	12,0	11,9	3,5
Invalidske pokojnine	1,3	1,2	1,3	1,5	1,7	1,6	1,5	0,2
Ostale pokojnine	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,6	1,5	0,2
Zdravstvo	5,6	5,8	6,3	6,7	6,8	6,8	6,7	1,0
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	0,3	0,3	0,3	-0,1
Nadomestila plač	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	-0,1
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	38,8	38,7	40,5	43,4	45,7	45,8	45,2	6,4
Odhodki za obresti	2,7	2,3	3,2	5,5	9,8	15,3	21,1	18,4
Skupaj javnofinančni prihodki	39,8	**39,3**	**39,0**	**38,5**	**38,1**	**38,1**	**38,1**	**-1,7**
Predpostavke								
Rast produktivnosti dela	0,3	1,6	2,1	1,9	1,8	1,7	1,5	1,2
Realna rast BDP	2,50	1,25	1,58	1,28	1,25	1,61	1,45	-1,05
Realna rast BDP na prebivalca	2,40	1,25	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: EC – EPC 2018 Ageing Report (forthcoming), Ministrstvo za finance, Inštitut za ekonomska raziskovanja.

V Tabeli 16 so prikazane dolgoročne projekcije javnofinančnih prihodkov in odhodkov do leta 2070. Ob tem so bile upoštevane zgoraj predstavljene Eurostatove projekcije prebivalstva ter makroekonomske predpostavke in projekcije na trgu dela od Evropske komisije[12], ki so uporabljene pri pripravi novega Poročila o staranju 2018[13]. Projekcije izdatkov, povezanih s

[12] 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.
[13] EC – EPC 2018 Ageing Report (forthcoming)

staranjem, v tabeli so enake ali zelo podobne novim projekcijamam EK, ki bodo objavljene v Poročilu o staranju 2018.

Poleg demografskih pritiskov vplivajo na povečevanje izdatkov, povezanih s staranjem, neugodno ponovno nizke projekcije stopenj aktivnosti in delovne aktivnosti starejših, ki so med najnižjimi izmed vseh EU držav. Ob tem je za Slovenijo značilna tudi nizka povprečna starost ob izstopu s trga dela. Z že omenjenim podaljševanjem pričakovane življenjske dobe se tako podaljšuje obdobje trajanja upokojitve, kar je ključni dejavnik visokih izdatkov za pokojnine, izraženih v % BDP (ob upoštevanju določil obstoječega pokojninskega sistema).

V primerjavi z prejšnjimi projekcijami pa so pozitivna gospodarska aktivnost in gibanja na trgu dela ter manjši priliv novih upokojencev v zadnjih nekaj letih, zaradi učinkov pokojninske reforme vplivali na nižje izdatke, povezane s staranjem (v % BDP) na začetku obdobja projekcij in na srednji rok. Na hitro rast izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo vplivajo poleg demografskih tudi ne-demografski 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 izobraževanje. Predpostavljeno je povečanje števila vpisanih v izobraževanje. Izdatki naj bi se povečevali na vseh ravneh izobraževanja.

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.

Z vidika spreminjanja starostne strukture prebivalstva je Vlada RS sprejela Strategijo dolgožive družbe. Strategija dolgožive družbe 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). V letošnjem letu je Vlada RS ustanovila Svet za aktivno staranje in medgeneracijsko sodelovanje. Svet skrbi za koordinirano in usklajeno delovanje vseh deležnikov na tem področju, sprejema usmeritve za izvajanje in spremlja uresničevanje strategije. V pripravi so akcijski načrti z ukrepi za izvajanje strategije.

7. PRILOGE

Tabela 1.a: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji 43
Tabela 1.b: Cenovna gibanja.....43
Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela.....43
Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih 44
Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država.....44
Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike 45
Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov.....45
Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji 46
Tabela 4: Dolg sektorja države 46
Tabela 5: Ciklična gibanja 46
Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2017.....47
Tabela 7: Dolgoročna vzdržnost javnih financ (bazno leto 2016) 47
Tabela 7.a: Stanje poroštev Republike Slovenije.....48
Tabela 8: Predpostavke mednarodnega okolja.....48

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

	Sprememba v %	ESA Koda	Raven v 2017	2017	2018	2019	2020	2021
			mio EUR					
1.	Realni BDP	B 1 g		5,0	5,1	3,8	3,2	3,0
2.	Nominalni BDP	B 1 g	43.278	7,1	7,6	6,5	5,6	5,3
	Komponente realnega BDP							
3.	Zasebna potrošnja	P3	22.844	3,2	3,6	3,0	2,0	2,0
4.	Državna potrošnja	P3	7.908	2,3	1,7	1,4	1,1	0,9
5.	Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	7.994	10,3	10,0	8,5	7,5	7,5
6.	Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	353	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
7.	Izvoz proizvodov in storitev	P6	35.579	10,6	9,2	7,5	6,8	5,9
8.	Uvoz proizvodov in storitev	P7	31.400	10,1	9,3	8,1	6,9	6,4
	Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)							
9.	Domača potrošnja		39.099	3,7	4,2	3,5	2,7	2,8
	v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	353	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
10.	Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	4.180	1,3	0,9	0,3	0,5	0,2

Vir: SURS; Pomladanska napoved 2018, UMAR.

Tabela 1.b: Cenovna gibanja

	Sprememba v %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.	Deflator BDP	2,0	2,4	2,6	2,3	2,2	2,2
2.	Deflator zasebne potrošnje	2,6	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1
3.	Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	1,4	1,5	1,9	2,3	2,3	2,3
4.	Deflator državne potrošnje	2,0	3,2	4,0	3,1	3,0	3,0
5.	Deflator investicij v osnovna sredstva	2,0	2,4	2,4	2,2	2,2	2,2
6.	Izvozne cene (blago in storitve)	2,5	1,4	1,4	1,2	1,3	1,3
7.	Uvozne cene (blago in storitve)	3,0	0,9	1,1	1,0	1,3	1,3

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2018, UMAR-

Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela

		Raven 2017	2017	2018	2019	2020	2021
		v 000					
1.	Zaposlenost (št. zaposlenih)[1], rast v %	986	2,8	2,4	1,5	0,8	0,5
2.	Zaposlenost po urah, rast v %	1.632.646	2,1	2,6	1,7	1,0	0,8
3.	Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili, v %	67,9	6,6	5,3	4,6	4,2	4,0
4.	Produktivnost dela[2] (na zaposlenega), rast v %	43,9	2,2	2,7	2,2	2,4	2,5
5.	Sredstva za zaposlene[3], mio EUR, rast v % (D.1)	21.112	6,0	7,7	6,7	5,5	5,4
6.	Sredstva za zaposlene na zaposlenega [3,4], rast v %	21,402	3,2	5,2	5,1	4,7	4,9

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 2018, UMAR.

Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih

v % BDP	ESA koda	2017	2018	2019	2020	2021
Neto posojanje / izposojanje	B.9 (S.1)	6,1	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
od tega:						
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev	B.11	9,7	10,2	10,3	10,5	n.p.
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev	B.12	-2,9	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Saldo transferjev kapitala	D.9 (rec-pay)	-0,7	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)	0,0	0,4	0,2	0,6	0,9
Statistično odstopanje		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Vir: SURS (objava 30.3.2018), MF, Pomladanska napoved 2018, UMAR.

Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država

		ESA Koda	Raven 2017	2017	2018	2019	2020	2021
			mio EUR			*% BDP*		
	Presežek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)							
1.	Enote širše ravni države	S.13	13,4	0,03	0,35	0,18	0,59	0,88
2.	Enote centralne ravni države	S.1311	-66,9	-0,15	0,21	0,12	0,51	0,78
3.	Enote regionalne ravni države	S.1312	…	…	…	…	…	…
4.	Enote lokalne ravni države	S.1313	30,0	0,07	0,11	0,12	0,12	0,12
5.	Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	50,4	0,12	0,03	-0,05	-0,03	-0,03
	Skupaj sektor država (S.13)							
6.	Skupaj prihodki sektorja država	TR	18.658,5	43,11	42,30	41,66	40,79	39,75
7.	Skupaj odhodki sektorja država	TE	18.645,1	43,08	41,94	41,48	40,20	38,88
8.	Neto posojanje / neto izposojanje	EDP B.9	13,4	0,03	0,35	0,18	0,59	0,88
9.	Izdatki za bresti	EDP D.41	1.073,1	2,48	2,00	1,68	1,56	1,45
10.	Primarni presežek/primanjkljaj		1.086,6	2,51	2,35	1,86	2,16	2,32
	Izbrane komponente prihodkov							
12.	Skupaj davki (12a + 12b + 12c)		9.365,1	21,64	21,44	21,02	20,61	20,27
a.	Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	6.135,3	14,18	13,86	13,43	13,05	12,75
b.	Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	3.217,6	7,43	7,56	7,56	7,53	7,50
c.	Davki na kapital	D.91	12,2	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
13.	Prispevki za socialno varnost	D.61	6.371,0	14,72	14,47	14,42	14,36	14,35
14.	Prihodki od lastnine	D.4	547,1	1,26	0,82	0,75	0,63	0,54
15.	Drugi prihodki		2.375,3	5,49	5,57	5,47	5,19	4,60
16.	16.=6. Skupaj prihodki	TR	18.658,5	43,11	42,30	41,66	40,79	39,75
	Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91–D.995)		15.734,3	36,36	35,90	35,43	34,97	34,61
	Izbrane komponente izdatkov							
17.	Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	7.519,4	17,37	16,93	16,53	16,04	15,52
a.	Sredstva za zaposlene	D.1	4.790,4	11,07	10,99	10,86	10,53	10,17
b.	Vmesna potrošnja	P.2	2.729,0	6,31	5,94	5,67	5,50	5,35

18.	Socialna nadomestila		7.302,4	16,87	16,27	16,06	15,81	15,69
a.	Socialni transferji v naravi	D.6311, D.63121, D.63131	832,5	1,92	1,87	1,86	1,85	1,84
b.	Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	6.469,9	14,95	14,40	14,19	13,96	13,85
19.	19=9. Izdatki za obresti	D.41	1.073,1	2,48	2,00	1,68	1,56	1,45
20.	Subvencije	D.3	322,6	0,75	0,71	0,69	0,57	0,53
21.	Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1.276,4	2,95	3,44	3,86	3,73	3,36
22.	Kapitalski transferji, odhodki	D.9	217,5	0,50	0,37	0,33	0,27	0,25
23.	Drugi odhodki		933,7	2,16	2,21	2,32	2,21	2,07
24.	23.=7. SKUPAJ ODHODKI	TE	18.645,1	43,08	41,94	41,48	40,20	38,88

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

		ESA koda	2017	2018	2019	2020	2021
					v % BDP		
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	43,1	42,3	41,7	40,8	39,8
a.	Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	14,2	13,9	13,4	13,1	12,8
2.	Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	43,1	41,9	41,5	40,2	38,9
a.	Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	17,4	16,9	16,5	16,0	15,5
b.	Socialna nadomestila	D.62+D.631	16,9	16,3	16,1	15,8	15,7
3.	**Neto posojanje / neto izposojanje**	**B.9**	**0,0**	**0,4**	**0,2**	**0,6**	**0,9**

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov

		2017	2017	2018	2019	2020	2021
		mio EUR			**v % BDP**		
1.	Izdatki ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna	395,1	0,92	1,51	1,60	1,61	1,13
a.	Od tega investicije v celoti vezane na prihodke iz EU proračuna	74	0,17	0,62	0,63	0,66	0,27
2.	Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	8	0,02	0,05	0,01	0,02	0,01
3.	Učinek diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov						
4.	Zakonsko povišanje prihodkov						
5.	Enkratni in drugi začasni ukrepi	39,6	0,09	0,09	0,05	0	0

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji

	*	COFOG koda	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
			mio EUR				*v % BDP*		
1.	Javna uprava	1	2.666,6	5,8	5,8	6,3	7,2	6,7	6,6
	v tem: Servisiranje javnega dolga		1.258,9	2,0	2,1	2,8	3,4	3,3	3,1
2.	Obramba	2	361,4	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9
3.	Javni red in varnost	3	701,8	1,8	1,7	1,8	1,6	1,6	1,7
4.	Ekonomske dejavnosti	4	1.837,3	5,8	4,5	15,2	6,2	5,9	4,5
	- tem: sanacija bank		0,0	0,7	0,2	10,0	0,9	0,0	0,0
5.	Varstvo okolja	5	226,1	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	0,6
6.	Stanovanjska dejavnost in urejanje okolja	6	165,1	0,6	0,8	0,7	0,9	0,6	0,4
7.	Zdravstvo	7	2.710,4	7,1	7,1	6,8	6,5	6,7	6,7
8.	Rekreacija, kultura in religija	8	576,8	1,9	1,9	1,8	1,6	1,6	1,4
9.	Izobraževanje	9	2.253,0	6,4	6,4	6,5	6,0	5,5	5,6
10.	Socialna zaščita	10	6.740,1	18,7	18,5	18,6	17,8	17,3	16,7
	SKUPAJ IZDATKI DRŽAVE	**TE**	**18.238,6**	**50,0**	**48,5**	**59,5**	**49,6**	**47,7**	**45,1**

*Pred EDP notifikacijo.

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 4: Dolg sektorja države

	v % BDP	ESA Koda	2017	2018	2019	2020	2021
1.	Raven bruto dolga		73,6	69,3	65,2	61,5	58,3
2.	Spremembe bruto dolga		-5,0	-4,3	-4,1	-3,7	-3,2
3.	Primarni saldo		2,5	2,4	1,9	2,2	2,3
4.	Obresti	EDP D.41	2,5	2,0	1,7	1,6	1,5
5.	Prilagoditve		0,3	1,3	0,3	0,4	0,8
6.	Implicitna obrestna mera dolga		3,4	2,9	2,6	2,5	2,5

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 5: Ciklična gibanja

	v % BDP	ESA koda	2017	2018	2019	2020	2021
1.	**Realna rast BDP (%)**		**5,0**	**5,1**	**3,8**	**3,2**	**3,0**
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	0,0	0,4	0,2	0,6	0,9
3.	Odhodki za obresti	D.41	2,5	2,0	1,7	1,6	1,5
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		0,09	0,09	0,05	0,00	0,00
5.	Potencialna rast BDP (%)		2,3	2,8	3,1	3,3	3,3
	Prispevki:						
	- dela		0,4	0,5	0,5	0,6	0,5
	- kapitala		0,2	0,4	0,6	0,7	0,9
	- skupne faktorske produktivnosti		1,7	1,9	1,9	1,9	1,9
6.	**Proizvodna vrzel**		**-0,3**	**2,0**	**2,7**	**2,6**	**2,3**

7.	Ciklični saldo države	-0,1	0,9	1,3	1,2	1,1
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)	0,2	-0,6	-1,1	-0,7	-0,2
9.	Spremembe ciklično prilagojenega salda države	0,7	-0,7	-0,5	0,4	0,4
10.	Strukturni primanjkljaj (8-4)	0,2	-0,5	-1,0	-0,7	-0,2
11.	**Spremembe strukturnega primanjkljaja države (fiskalni napor)**	**0,7**	**-0,7**	**-0,6**	**0,4**	**0,4**

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2017

% BDP	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
1. Rast BDP v %					
Program stabilnosti 2017	3,6	3,2	2,6	2,6	2,6
Program stabilnosti 2018	5,0	5,1	3,8	3,2	3,0
Razlika	1,4	1,9	1,2	0,6	0,4
2. Saldo sektorja države v % BDP					
Program stabilnosti 2017	-0,8	-0,2	0,2	0,4	
Program stabilnosti 2018	0,0	0,4	0,2	0,6	0,9
Razlika	0,8	0,5	0,1	0,2	
3. Dolg sektorja države v % BDP					
Program stabilnosti 2017	77,0	74,3	70,9	67,5	
Program stabilnosti 2018	73,6	69,3	65,2	61,5	58,3
Razlika	-3,4	-5,0	-5,7	-6,0	

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	41,5	41,0	43,7	48,9	55,5	61,0	66,2	24,8
Skupaj starostno pogojeni odhodki	21,9	22,1	24,0	26,7	28,9	28,9	28,3	6,4
Pokojnine	10,9	11,0	12,0	14,2	15,6	15,2	14,9	3,9
Starostne in zgodnje pokojnine	8,3	8,5	9,4	11,1	12,3	12,0	11,9	3,5
Invalidske pokojnine	1,3	1,2	1,3	1,5	1,7	1,6	1,5	0,2
Ostale pokojnine	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,6	1,5	0,2
Zdravstvo	5,6	5,8	6,3	6,7	6,8	6,8	6,7	1,0
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	0,3	0,3	0,3	-0,1
Nadomestila plač	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	-0,1
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	38,8	38,7	40,5	43,4	45,7	45,8	45,2	6,4
Odhodki za obresti	2,7	2,3	3,2	5,5	9,8	15,3	21,1	18,4
Skupaj javnofinančni prihodki	**39,8**	**39,3**	**39,0**	**38,5**	**38,1**	**38,1**	**38,1**	**-1,7**

Predpostavke								
Rast produktivnosti dela	0,3	1,6	2,1	1,9	1,8	1,7	1,5	1,2
Realna rast BDP	2,50	1,25	1,58	1,28	1,25	1,61	1,45	-1,05
Realna rast BDP na prebivalca	2,40	1,25	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: EC - EPC 2018 Ageing Report (forthcoming), Ministrstvo za finance, Inštitut za ekonomske raziskave.

Tabela 7.a: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2018–2021

	Stanje na dan 31.12.2018*		**Stanje na dan 31.12.2019***		**Stanje na dan 31.12.2020***		**Stanje na dan 31.12.2021***	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	5.812	12,5	5.375	10,8	5.002	9,5	4.544	8,7
v tem: finančni sektor*	669	1,4	669	1,3	669	1,3	669	1,3

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

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 8: Predpostavke mednarodnega okolja

	2017	**2018**	**2019**	**2020**
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II)[1]	1,129	1,234	1,236	1,236
Nominalni efektivni tečaj	0,5	0,8	0,0	0,0
Rast BDP v EU	2,4	2,3	2,0	1,6
Rast izvoznih trgov[2]	6,0	5,5	4,9	4,6
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	54,3	65,1	60,8	58,0

Opombe: [1] Za leta 2018–2020: tehnična predpostavka na podlagi povprečnih vrednosti med 1. in 12. februarjem 2018; [2] Realni uvoz blaga in storitev trgovinskih partneric tehtan s slovenskimi deleži izvoza v te države. Vir: UMAR, Pomladanska napoved 2018.