



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

# **Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2020-2023**

Avgust 2024

Številka dokumenta: 30-3/2024/1

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 29. 7. 2024.

**KAZALO:**

<b>Povzetek</b>	<b>5</b>
<b>1. Zakonodajna podlaga</b>	<b>6</b>
<b>2. Izhodišča naknadne ocene odstopanj napovedi</b>	<b>7</b>
<b>3. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v obdobju 2020–2023</b>	<b>9</b>
<b>4. Ocena odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za obdobje 2020–2023</b>	<b>12</b>
<b>Seznam literature</b>	<b>16</b>
<b>Priloga 1: Pregled napovedi UMAR/MF 2019-2023</b>	<b>17</b>
<b>Priloga 2: Statistični kazalniki napovedi - prva realizacija 2005-2023</b>	<b>18</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 2.1	Bruto dolg sektorja država - projekcije in realizacija	8
Slika 3.1	Nominalna rast BDP in saldo sektorja država	9
Slika 3.2	Gibanje izbranih makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v posameznih obdobjih	9
Slika 3.3	Realna rast BDP	10
Slika 3.4	Saldo sektorja država	10
Slika 3.5	Gibanje prihodkov sektorja država brez interventnih ukrepov v posameznih obdobjih	10
Slika 3.6	Gibanje izdatkov sektorja država brez interventnih ukrepov v posameznih obdobjih	10
Slika 4.1	Napovedi in realizacija medletne realne rasti BDP	12
Slika 4.2	Nominalna rast BDP	12
Slika 4.3	Napovedi in realizacija salda sektorja država	13
Slika 4.4	Saldo sektorja država (brez intervencijskih ukrepov)	13
Slika 4.5	Izdatki sektorja država (brez intervencijskih ukrepov)	13
Slika 4.6	Prihodki sektorja država (brez intervencijskih ukrepov)	13
Slika 4.7	Povprečna napaka (ME) napovedi prihodkov brez interventnih ukrepov	14
Slika 4.8	Koren povprečja kvadratov napak (RMSE) napovedi prihodkov brez interventnih ukrepov	14
Slika 4.9	Povprečna napaka (ME) napovedi izdatkov brez interventnih ukrepov	14
Slika 4.10	Koren povprečja kvadratov napak (RMSE) napovedi izdatkov brez interventnih ukrepov	14

## POVZETEK

Odstopanja makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za obdobje 2020-2023 so bila večja od dolgoletnega povprečja. To je deloma razumljivo, saj so to obdobje zaznamovali veliki nepričakovani šoki. Čeprav je interventna zakonodaja iz leta 2020 določila, da se leti 2020 in 2021 izključita iz naknadne analize odstopanj napovedi, je pomembno, da so v analize vključeni tudi podatki kriznih obdobj, saj lahko dolgoročno pomembno vplivajo na načrtovanje in javne finance. Tudi analiza odstopanj napovedi javnofinančnih agregatov brez učinka interventnih ukrepov kaže, da so se odstopanja v povprečju zadnjih štirih let vidno povečala. To nakazuje nadaljevanje pomanjkljive realističnosti javnofinančnega načrtovanja. Povečana odstopanja so izrazita zlasti na področju napovedi izdatkov, kar predstavlja tveganje za neučinkovito porabo. Hkrati takšen pristop k javnofinančnemu načrtovanju predstavlja potencialne težave pri določanju ciljev v okviru prenovljenega ekonomskega upravljanja na ravni EU. Osrednji element tega bo namreč večletni načrt, ki ga ne bo mogoče spreminjati. Njegovo izhodišče pa bi moralo temeljiti tudi na realističnih napovedih javnofinančnih agregatov.

## 1. Zakonodajna podlaga

Aprila letos je bila sprejeta Direktiva Sveta (EU) 2024/1265<sup>1</sup> o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic. Ta v tretjem odstavku 1. člena določa, da so makroekonomske in proračunske napovedi predmet rednih, objektivnih in celovitih naknadnih ocen neodvisnega organa ali drugih organov, ki so funkcionalno neodvisni od javnofinančnih organov držav članic in niso organ, ki pripravlja napoved. Rezultati teh ocen morajo biti javno objavljeni in jih je potrebno upoštevati v prihodnjih makroekonomskih in javnofinančnih napovedih. Poleg tega mora v primeru zaznane znatne pristranosti makroekonomskih napovedi v obdobju štirih zaporednih let država članica sprejeti in javno objaviti potrebne ukrepe za njihovo odpravo. Omenjena direktiva spreminja prej veljavno Direktivo Sveta (EU) 2011/85<sup>2</sup> in natančneje določa, da morajo biti naknadne ocene narejene s strani neodvisnih organov, ki niso pripravljali napovedi.

Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP)<sup>3</sup> iz leta 2015, ki v 7. členu navaja naloge Fiskalnega sveta, izdelave naknadnih ocen odstopanj napovedi ni predvidel. Določila do letos veljavne Direktive Sveta (EU) 2011/85 so bila delno prenesena v slovenski pravni red februarja 2018 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF-H).<sup>4</sup> Ta v prvem odstavku 9.g člena določa, da Fiskalni svet vsaki dve leti opravi in javno objavi analizo napovedi makroekonomskih agregatov za pretekla štiri leta in jo predstavi v poročilu ter v primeru ugotovljenih odstopanj posreduje vladi ustrezne ugotovitve, na podlagi katerih mora ta pripraviti popravljalne ukrepe. Ker je ZJF-H zahteval le ocenjevanje odstopanj napovedi makroekonomskih agregatov, v slovenski pravni red ni v celoti prenesel določil Direktive Sveta (EU) 2011/85. Zato je maja 2018 sprejeta Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>5</sup> v 37.b členu dodatno določila, da mora Fiskalni svet naknadno vsaki dve leti oceniti tudi napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država za pretekla štiri leta.

Fiskalni svet mora po določbah zakonodaje analizo odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi opraviti vsaki dve leti, vendar je Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (v nadaljevanju: ZDLGPE)<sup>6</sup>, sprejet konec aprila 2020, v 33. členu določil, da »...Ne glede na prvi odstavek 9.g člena ZJF Fiskalni svet v analizi ne upošteva makroekonomskih agregatov in napovedi prejemkov in izdatkov za leti 2020 in 2021.« Ob upoštevanju te določbe je tudi tokratna naknadna analiza odstopanj napovedi, ki se nanaša na obdobje 2020–2023, okrnjena<sup>7</sup> in med drugim ne vsebuje priporočil pripravljavcem makroekonomskih in javnofinančnih napovedi.

<sup>1</sup> Razpoložljivo na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=OJ:L\\_202401265](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=OJ:L_202401265).

<sup>2</sup> Razpoložljivo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:32011L0085>.

<sup>3</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2015-01-2277?sop=2015-01-2277>

<sup>4</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0544?sop=2018-01-0544>.

<sup>5</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-1754?sop=2018-01-1754>.

<sup>6</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0897?sop=2020-01-0897>.

<sup>7</sup> Enako velja za analizo, ki je bila pripravljena leta 2022, ko je zakonsko določeno obdobje analize zajemalo obdobje 2018-2021. Razpoložljiva na [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/08/Analiza-odstopanj-napovedi\\_2018\\_2021.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/08/Analiza-odstopanj-napovedi_2018_2021.pdf).

## 2. Izhodišča naknadne ocene odstopanj napovedi

**Interventna zakonodaja, sprejeta v času epidemije, omejuje smiselnost naknadne analize odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi.** ZDLGPE določa, da naj analiza odstopanj napovedi ne zajema let 2020 in 2021. Strogo upoštevanje te določbe pomeni, da bi tokratna analiza zajemala le napovedi za leti 2022 in 2023. Ti dve leti sta sicer zaznamovala dva nadaljnja šoka (energetska kriza in poplave), ki sta vodila v nadaljnje interventne ukrepe. Kljub temu v primeru teh dveh let ni bila sprejeta podobna odločitev kot v času epidemije, ki bi ju izločila iz naknadne analize odstopanj napovedi. To nakazuje nekonsistenten pristop ali pa naknadno pripoznanje neustreznega pristopa glede izločanja posameznih let. Ob tem je potrebno omeniti, da že veljavna evropska in nacionalna zakonodaja pred sprejemom določbe ZDLGPE glede izpustitve let 2020 in 2021 določata, naj se v naknadni analizi odstopanj napovedi upošteva le pretekla štiri leta. To je s strokovnega oziroma statističnega vidika manj ustrezno. Štiriletno obdobje je namreč prekratko za ustrezno statistično podkrepljeno oceno morebitnih sistematičnih odstopanj napovedi, ki bi lahko nakazovale pristranost napovedi. Takšno je tudi stališče institucij v drugih državah, ki zato naknadne ocene pripravljajo za daljše obdobje.<sup>8</sup>

**Šoki, ki vplivajo na odstopanje dejanske realizacije od predhodnih napovedi, so običajni in ne vplivajo nujno na pristranost napovedi.**<sup>9</sup> Odstopanja napovedi od realizacije so neizogiben del vsake napovedi. Uradne makroekonomske in javnofinančne napovedi je zato smiselno primerjati ne le z realizacijo, ampak tudi z napovedmi drugih institucij. Enak pristop smo uporabili v predhodnih dveh analizah. Podoben pristop uporabljajo tudi druge institucije, ki pripravljajo ocene odstopanj napovedi. V predlogu ZDLGPE v obrazložitvi členov ni bil izrecno naveden razlog za odločitev, po kateri naj Fiskalni svet v naknadnih analizah napovedi ne upošteva let 2020 in 2021. Izrazit šok, kot je bil izbruh epidemije, je zaradi občutno spremenjenih makroekonomskih razmer in obsežnih ukrepov za blažitev posledic epidemije pričakovano pomembno vplival na odstopanje dejanske realizacije od napovedi, predvsem tistih iz leta pred epidemijo. Izpostaviti velja, da so nepričakovani šoki v zadnjih letih vedno bolj pogosti in občutni.<sup>10</sup> Posledično odstopanje napovedi pa ne kaže nujno pristranosti napovedi, identificiranje katerih je osnovni namen tovrstnih analiz. Hkrati se pri primerjavah napovedi z realizacijo uporabljajo različni kazalniki, ki zlasti v analizi daljšega časovnega obdobja vsaj v določeni meri relativizirajo občutnejša odstopanja v posameznih letih.

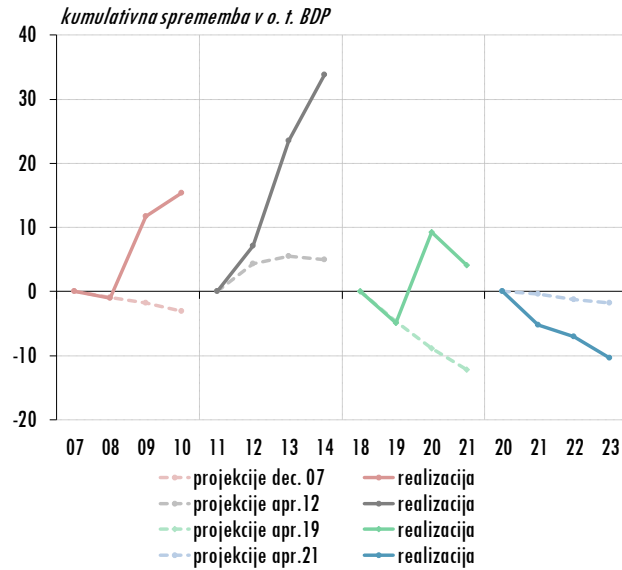
**Kljub morebitnemu izločanju posameznih let iz naknadnih analiz odstopanj napovedi lahko imajo nepričakovani šoki pomembne dolgoročne javnofinančne posledice.** V preteklih dveh desetletjih smo doživeli tri nepričakovane velike šoke, ki so imeli pomembne posledice za javne finance. To so bili globalna gospodarska in finančna kriza, domača bančna kriza in izbruh epidemije. V vseh treh navedenih primerih je bil delež javnega dolga glede na BDP v letu po začetku šoka precej višji od napovedi pred njim in v primerjavi z dejansko ravni v letu pred začetkom šoka (glej Sliko 2.1). V primeru izbruha epidemije je preseganje ravni pred šokom celo najmanjše med navedenimi tremi kriznimi obdobji. Delež bruto dolga v BDP je namreč v letu po pričetku šoka (2021) raven iz leta pred pričetkom šoka (2019) presegal za 9 % BDP. V času finančne krize jo je presegal za okoli 12 % BDP, v času sanacije bank pa za skoraj 27 % BDP. Oba šoka iz preteklih dveh let,

<sup>8</sup> Glej npr. Okvir 2.1 v Fiskalni svet (2020).

<sup>9</sup> Pristranost napak napovedi pove, ali so napovedi v opazovanem obdobju sistematično podcenjene ali precenjene (glej npr. Poglavlje 2.2.1 v Fiskalni svet (2020), ki predstavlja standardne kazalnike analize odstopanj napovedi).

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

Slika 2.1: Bruto dolg sektorja država - projekcije in realizacija



energetska kriza in poplave, sta imela manj negativni vpliv na makroekonomske razmere kot trije zgoraj omenjeni šoki. Tudi obseg interventnih ukrepov je bil manjši in posledično je bil omejen tudi negativni vpliv na dinamiko javnega dolga.

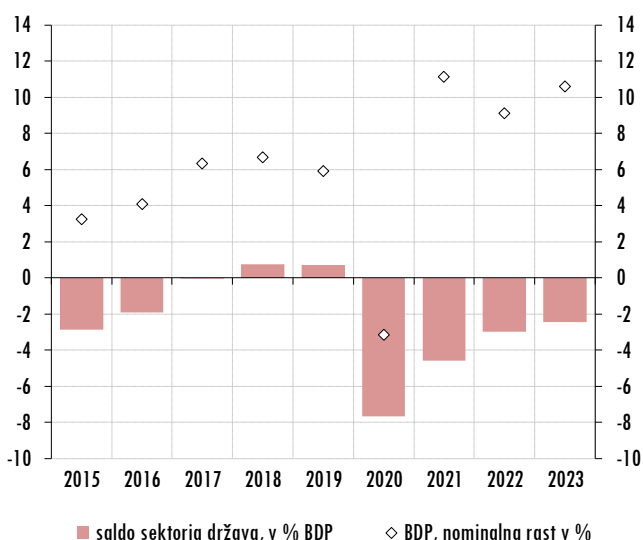
**Ker lahko posledice šokov pomembno omejijo prihodnji manevrski prostor za delovanje fiskalne politike, bi morala biti tudi obdobja občutnejših šokov nujno vključena v naknadne analize odstopanj napovedi.** V časih povečane negotovosti, ki je značilna za obdobja, zaznamovana s krizami, se namreč lahko poveča netransparentnost načrtovanja. To poveča tveganje za pojavljanje pristranosti v procesu priprave napovedi. Zato ocenjujemo, da je potrebno takšna obdobja namesto izločanja nujno vključiti v naknadne ocene odstopanj napovedi. Ob transparentnem beleženju in poročanju neposrednih javnofinančnih učinkov interventnih ukrepov lahko te ustrezno ločimo od preostalih gibanj tako v javnofinančnih napovedih kot tudi v realizaciji, ki jo objavlja SURS. Tudi sicer je Fiskalni svet v času od začetka epidemije v vseh ocenah proračunskih dokumentov dosledno ločeval gibanja z in brez neposrednega javnofinančnega učinka interventnih ukrepov za omejevanje posledic različnih šokov. Tako kljub določilom ZDLGPE v pričujočem dokumentu analiziramo celotno štiriletno obdobje in pri tem tako iz projekcij kot tudi iz napovedi izločimo neposredni učinek interventnih ukrepov.



### 3. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v obdobju 2020–2023

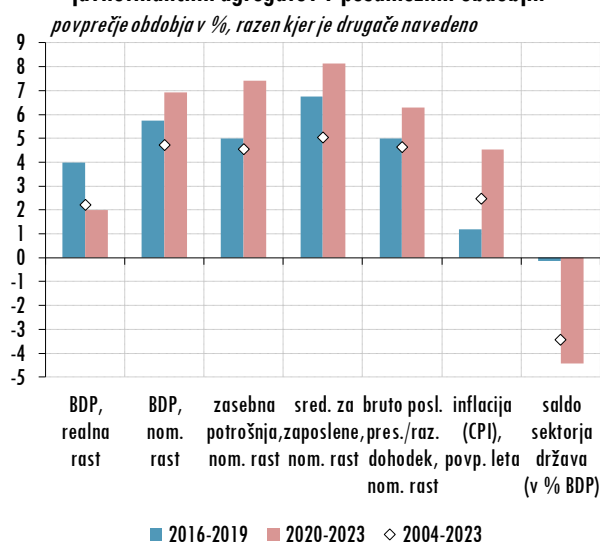
Obdobje 2020-2023 je ključno zaznamoval izbruh epidemije v letu 2020, ki mu je sledilo razmeroma hitro okrevanje gospodarske aktivnosti, medtem ko se javnofinančni položaj ni izboljšal v enaki meri. Izbruh epidemije v 2020 je imel za posledico občuten padec gospodarske aktivnosti in poslabšanje javnofinančnega položaja. V letu 2021 je sledilo hitro gospodarsko okrevanje, ko je realni BDP v povprečju leta že vidno presegel predkrizno raven iz leta 2019. Primanjkljaj sektorja država se je zmanjšal, a je bil predvsem zaradi nadaljnjih obsežnih COVID ukrepov še vedno razmeroma visok. Med navedenimi ukrepi so bili po ocenah Fiskalnega sveta tudi takšni, ki s krizo niso bili neposredno povezani. Leto 2021 je zaznamoval tudi skok inflacije, ki se je z energetske krize leta 2022 še stopnjeval. To je imelo, kljub upočasnitvi realne gospodarske rasti, za posledico izredno visoko rast nominalnih davčnih osnov in posledično javnofinančnih prihodkov. Ob tem je bil obseg interventnih ukrepov v povprečju let 2022 in 2023, kljub novima dvema šokoma, za skoraj polovico manjši kot v povprečju 2020 in 2021. Hkrati se je občutno okrepila rast izdatkov brez upoštevanja neposrednega učinka interventnih ukrepov. Ta je v povprečju 2021-2023 znašala 8,7 %, kar je trikrat več od povprečja štirih let pred izbruhom epidemije. Posledično je bil javnofinančni položaj lani kljub zgodovinsko najvišji rasti prihodkov še vedno manj ugoden kot pred začetkom epidemije. Skupni saldo je leta 2023 znašal -2,5 % BDP, brez interventnih ukrepov pa 0,1 % BDP (2019: +0,7 % BDP). Bruto dolg je bil konec 2023 za približno 4 o.t. BDP višji kot konec 2019.

Slika 3.1: Nominalna rast BDP in saldo sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS.

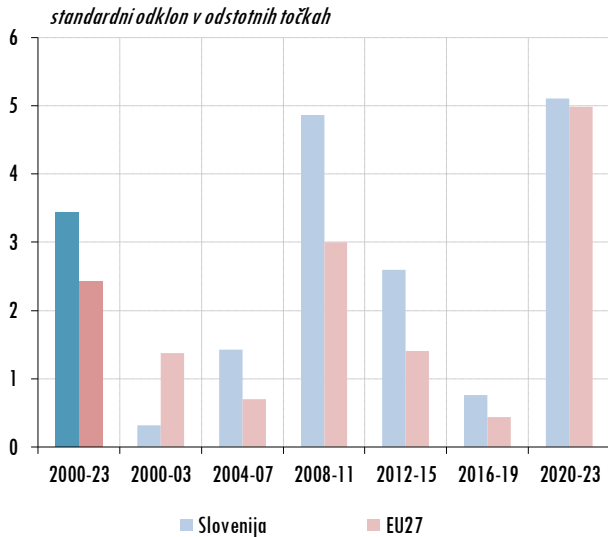
Slika 3.2: Gibanje izbranih makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v posameznih obdobjih



Vir: SURS, Eurostat, preračuni FS.

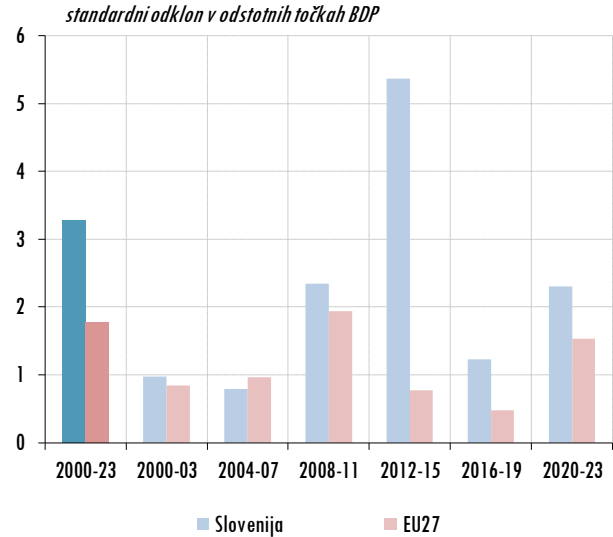
Posledica nepričakovanega občutnega šoka v obliki epidemije je bilo tudi izredno volatilno gibanje zlasti ključnih makroekonomskih in deloma tudi javnofinančnih kazalnikov. Gibanje realnega BDP je bilo v povprečju zadnjega štiriletnega obdobja najbolj volatilno do sedaj, medtem ko sta sanacija bančnega sistema in ostra javnofinančna konsolidacija vodila v še bolj volatilno gibanje salda sektorja država v obdobju 2012-2015. Gibanje BDP in salda sektorja država je bilo v povprečju 2020-2023 tudi bolj volatilno kot v povprečju EU. To ni presenetljivo glede na to, da so nihanja v majhnih in odprtih gospodarstvih praviloma večja. Tudi na ravni povprečja držav EU je epidemija povzročila večje nihanje realnega BDP kot v kateremkoli štiriletnem obdobju po letu 2000, medtem ko je bila volatilnost salda sektorja država večja v času globalne gospodarske in finančne krize.

**Slika 3.3: Realna rast BDP**



Vir: Eurostat, preračuni FS.

**Slika 3.4: Saldo sektorja država**

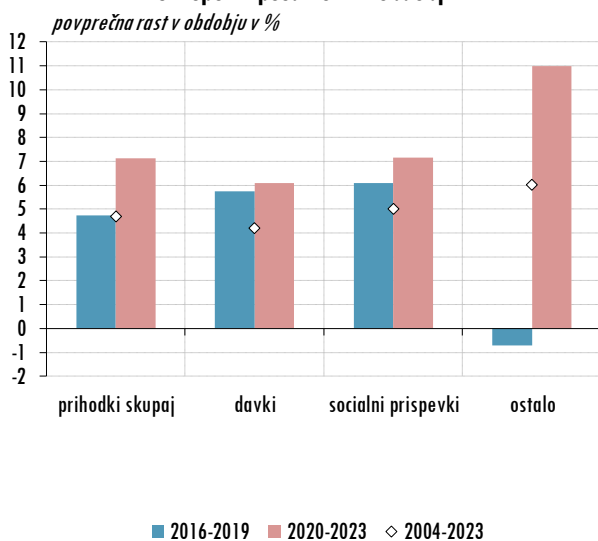


Vir: Eurostat, preračuni FS.

**Večina ključnih makroekonomskih kazalnikov, pomembnih za javnofinančne prihodke, je bila v povprečju obdobja 2020-2023 kljub številnim šokom ugodna.** Povprečna rast realnega BDP je bila v povprečju zadnjih štirih let (2,0 %) sicer nižja kot v predhodnem štiriletnem obdobju in od dolgoletnega povprečja. Vendar pa so bile ključne makroekonomske osnove, na podlagi katerih se pripravljajo projekcije javnofinančnih prihodkov,<sup>11</sup> zaradi visoke inflacije v povprečju obdobja 2020-2023 ugodnejše kot v povprečju predhodnih štirih let in kot v povprečju daljšega obdobja od leta 2004.

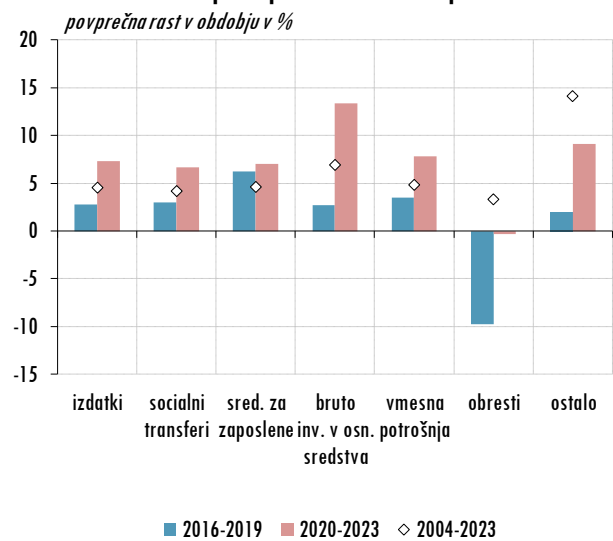
**V povezavi s pretežno ugodnimi makroekonomskimi razmerami je bila v povprečju obdobja 2020-2023 rast javnofinančnih prihodkov višja kot v predhodnem štiriletnem obdobju in od dolgoletnega povprečja.** Povprečna rast prihodkov sektorja država je znašala 7,0 %, kar je za okoli

**Slika 3.5: Gibanje prihodkov sektorja država brez interventnih ukrepov v posameznih obdobjih**



Vir: SURS, preračuni FS.

**Slika 3.6: Gibanje izdatkov sektorja država brez interventnih ukrepov v posameznih obdobjih**



Vir: SURS, preračuni FS.

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

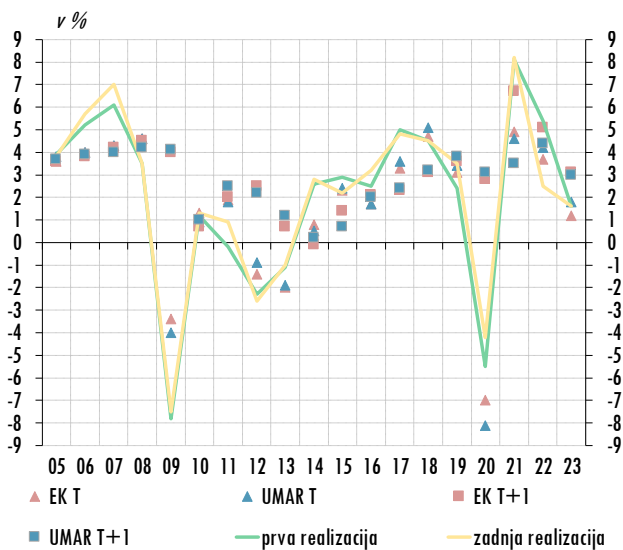
polovico več kot v povprečju obdobja 2016-2019. Višja je bila tako povprečna rast prihodkov od davkov kot tudi od socialnih prispevkov. Ob izrazitem gospodarskem okrevanju so bili davčni prihodki v letu 2023 za četrtno višji kot leta 2019, prihodki od socialnih prispevkov, ki tudi v letu 2020 niso upadli, pa skoraj za tretjino. Dolgoletno povprečje je sicer najbolj presegla rast ostalih prihodkov, zlasti zaradi EU sredstev ob zaključevanju večletnega finančnega okvira in uvedbi novih virov.

**Rast izdatkov brez upoštevanja interventnih ukrepov je bila v povprečju obdobja 2020-2023 okoli dvakrat višja od dolgoletnega povprečja.** Povprečna rast porabe brez interventnih ukrepov je v povprečju zadnjega štiriletnega obdobja znašala 7,3 % (2004-2019: 3,6 %). Le v letu 2008 je bila višja kot v kateremkoli izmed zadnjih treh let. Rast investicijske porabe se je najbolj okrepila in je bila tudi najvišja. Precej višji od predhodnega štiriletnega obdobja in od dolgoletnega povprečja sta bili tudi rasti socialnih nadomestil in vmesne potrošnje. Nekoliko višja kot v predhodnem štiriletnem obdobju in tudi od dolgoletnega povprečja je bila še rast sredstev za zaposlene tudi po izločitvi obsežnih dodatkov v času epidemije. Padanje obrestnih izdatkov se je v povprečju zadnjih štirih let upočasnilo tako zaradi višjih obrestnih mer kot tudi zaradi višjega obsega dolga.

#### 4. Ocena odstopanj makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za obdobje 2020–2023<sup>12</sup>

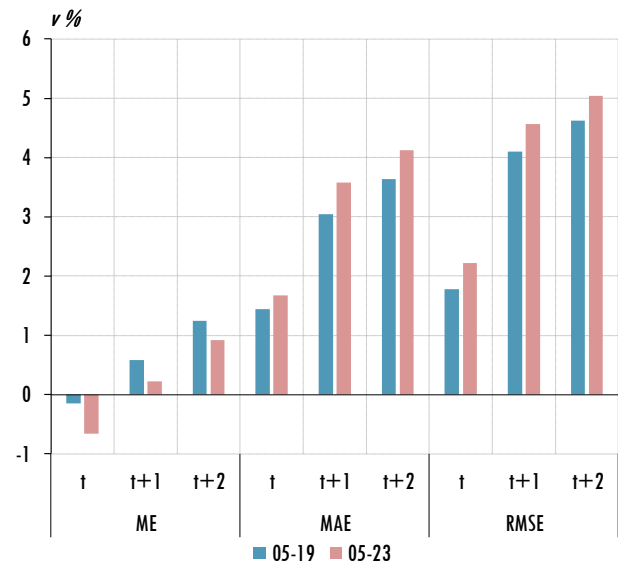
Odstopanja makroekonomskih napovedi za obdobje 2020-2023 so bila zlasti zaradi obsežnih in številnih šokov občutnejša od dolgoletnega povprečja. Primerjali smo domače uradne makroekonomske napovedi s strani UMAR in napovedi EK. Pri tem ni zaznati večjih razlik v odstopanjih med napovedmi UMAR in EK.<sup>13</sup> Napovedi realnega BDP obeh institucij so v povprečju analiziranega obdobja bolj odstopale od realizacije kot v povprečju predhodnih štirih let in v povprečju dolgoročnega obdobja (2005-2019). Napovedi obeh institucij so zlasti precenile dejanski padec gospodarske rasti 2020<sup>14</sup> in podcenile moč okrevanja v 2021. Napovedi za leti 2022 in 2023 pa so bile ob pojavu energetskega šoka pretežno precenjene. Odstopanje je v analiziranem štiriletnem obdobju glede na moč in pogostost šokov sicer pričakovano. Odstopanja napovedi se z daljšanjem časovnega obdobja napovedi povečujejo in so pri napovedih nominalne spremembe večja kot pri napovedih realne spremembe BDP. Odstopanja napovedi nominalnih sprememb BDP imajo pomembne posledice za napoved javnofinančnih prihodkov. Omeniti velja še precejšnje odstopanje napovedi glede na prvo oziroma zadnjo znano realizacijo za leto 2022, ko so bili podatki nacionalnih računov revidirani najbolj doslej.<sup>15</sup> Predpogoj za realistične javnofinančne projekcije so poleg napovedi zlasti nominalnih makroekonomskih agregatov namreč tudi kakovostne statistične objave podatkov nacionalnih računov.

Slika 4.1: Napovedi in realizacija medletne realne rasti BDP



Vir: SURS, EK, UMAR, preračuni FS. Opomba: prikazane so pomladanske napovedi.

Slika 4.2: Nominalna rast BDP



Vir: UMAR, SURS, preračuni FS. Opomba: prikazane so pomladanske napovedi.

Tudi odstopanja javnofinančnih napovedi so bila v obdobju 2020-2023 večja od dolgoletnega povprečja, kar ni bila le posledica negotovosti glede interventnih ukrepov. Tudi v primeru napovedi salda sektorja država ni večjih razlik med uradnimi domačimi napovedmi ministrstva za finance in napovedmi EK. V obeh primerih so bila odstopanja v povprečju preteklih štirih let večja kot v predhodnih štirih letih (2016-2019) in od dolgoletnega povprečja. Deloma je to razumljivo zaradi negotovosti glede obsega interventnih ukrepov v času sprejemanja proračunskih dokumentov. Pomemben razlog za večja odstopanja javnofinančnih napovedi v obdobju 2020-2023 pa je manj

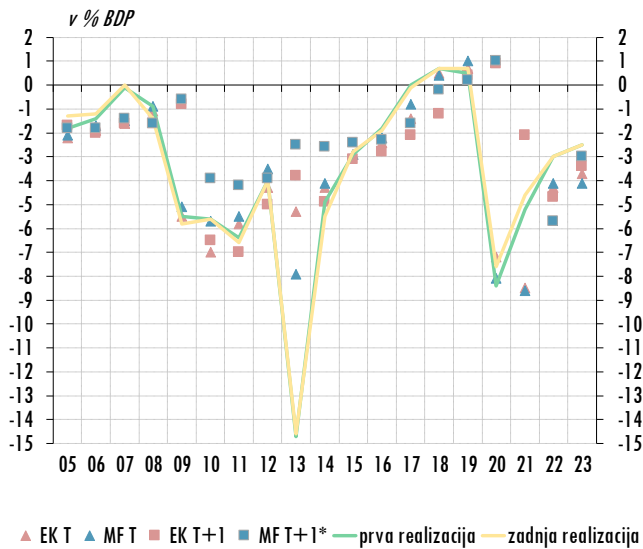
<sup>12</sup> Odstopanja z zadnjo znano realizacijo SURS, razen če ni drugače navedeno.

<sup>13</sup> Pri tem UMAR pripravlja napoved prej kot EK, kar lahko vpliva na rezultate odstopanj. UMAR v lastnih primerjavah odstopanj napovedi sicer od leta 2018 naprej uporablja metodologijo, ki naj bi iz primerjav napovedi izločila čas objave. Več glej UMAR (2024), str. 45.

<sup>14</sup> Odstopanja so bila večja le po začetku gospodarske in finančne krize v letu 2009.

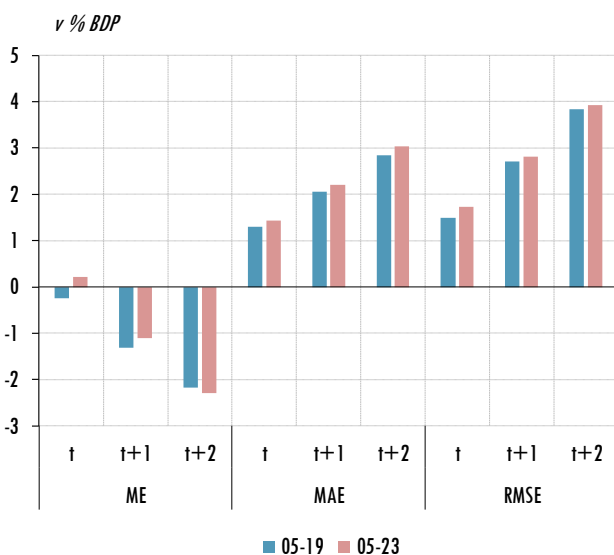
<sup>15</sup> Več glej Okvir 1.1 v Fiskalni svet (2023).

Slika 4.3: Napovedi in realizacija salda sektorja država



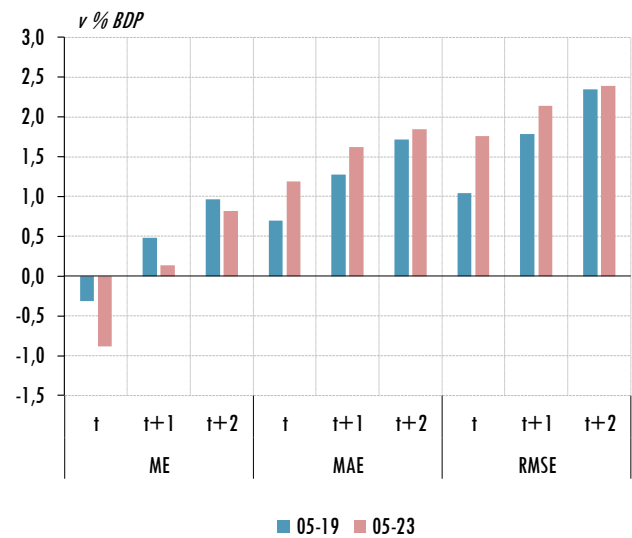
Vir: SURS, EK, MF, preračuni FS. \* Opomba: v PS20 ni bilo napovedi za 2021. Prikazane so pomladanske napovedi.

Slika 4.5: Izdatki sektorja država (brez interventnih ukrepov)



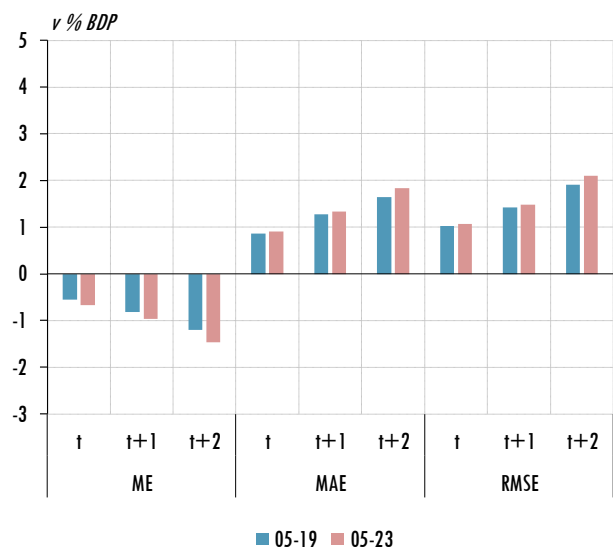
Vir: MF, SURS, preračuni FS. Opomba: prikazane so pomladanske napovedi.

Slika 4.4: Saldo sektorja država (brez intervencijskih ukrepov)



Vir: MF, SURS, preračuni FS. Opomba: prikazane so pomladanske napovedi.

Slika 4.6: Prihodki sektorja država (brez interventnih ukrepov)



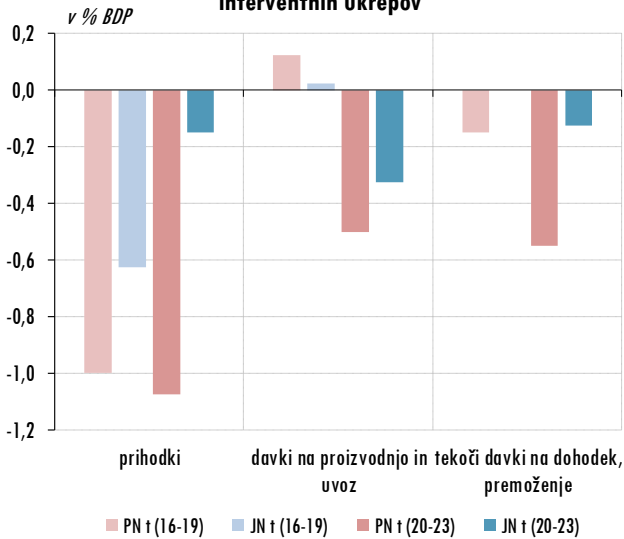
Vir: MF, SURS, preračuni FS. Opomba: prikazane so pomladanske napovedi.

realistično načrtovanje »očiščenih« prihodkov in izdatkov sektorja država, ki ne vključujejo učinka interventnih ukrepov. Primerjava odstopanj napovedi za tekoče leto za obdobje 2020-2023 z napovedmi za obdobje 2016-2019 namreč kaže, da so se v povprečju zadnjih štirih let odstopanja napovedi »očiščenih« agregatov (brez interventnih ukrepov) povečala in da so postala bolj sistematična. To velja zlasti za napovedi »očiščenih« izdatkov. Odstopanje napovedi »očiščenih« izdatkov<sup>16</sup> je bilo za obdobje 2020-2023 v povprečju vsaj dvakrat večje kot v povprečju predhodnih štirih let (glej Sliko 4.10). Odstopanja napovedi so bila največja in so se hkrati tudi najbolj povečala glede na obdobje 2016-2019 pri napovedi investicij. Občutno so se povečala tudi odstopanja pri napovedi vmesne potrošnje in sredstev za zaposlene.

<sup>16</sup> Merjena s korenem povprečja kvadratov napak (RMSE – angleško »root mean squared error«). Ta kazalnik namesto absolutnih vrednosti upošteva kvadrate vrednosti napak napovedi. Vse napake napovedi v izračunu povprečja niso enakovredne, saj imajo v primerjavi s kazalnikom povprečja absolutnih napak (MAE) večjo težo občutnejša odstopanja od napovedi. Zaradi te lastnosti je ta kazalnik običajno tisti, ki se najpogosteje uporablja v analizah učinkovitosti napovedi.

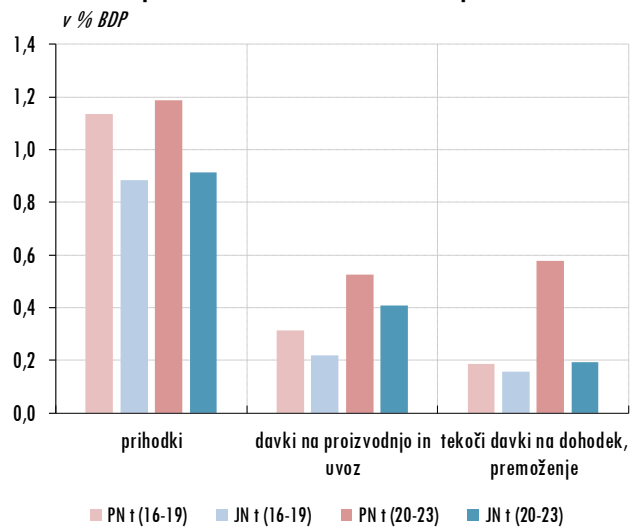
V povprečju so odstopanja napovedi za 2020-2023 sicer vodila v manj negativen saldo od napovedanega, vendar velikost odstopanj nakazuje pomanjkljivo realističnost proračunskih dokumentov. Odstopanja napovedi »očiščenega« salda za tekoče leto, merjena s povprečno napako,<sup>17</sup> nakazujejo v povprečju 2020-2023 manj negativen dejanski saldo od napovedanega. Podcenjevanje salda je bilo v povprečju napovedi za 2020-2023 tudi večje kot v napovedih za obdobje 2016-2019. To je tako posledica v povprečju podcenjenih prihodkov kot tudi precenjenih izdatkov. Medtem ko so bile napovedi prihodkov za tekoče leto tudi v povprečju obdobja 2016-2019 podcenjene, so bile napovedi izdatkov v napovedih za 2020-2023, za razliko od napovedi za 2016-2019, v povprečju precenjene. To odraža očiten obrat v pristopu k napovedovanju, ki je lahko tudi

Slika 4.7: Povprečna napaka (ME) napovedi prihodkov brez interventnih ukrepov



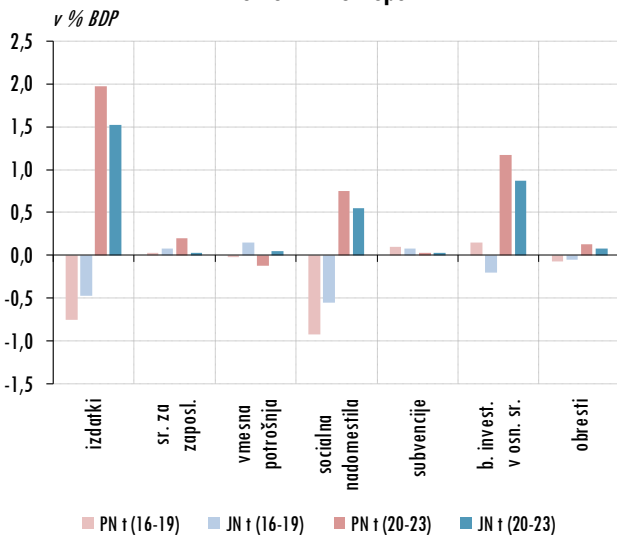
Vir: MF, SURS, preračuni FS.

Slika 4.8: Koren povprečja kvadratov napak (RMSE) napovedi prihodkov brez interventnih ukrepov



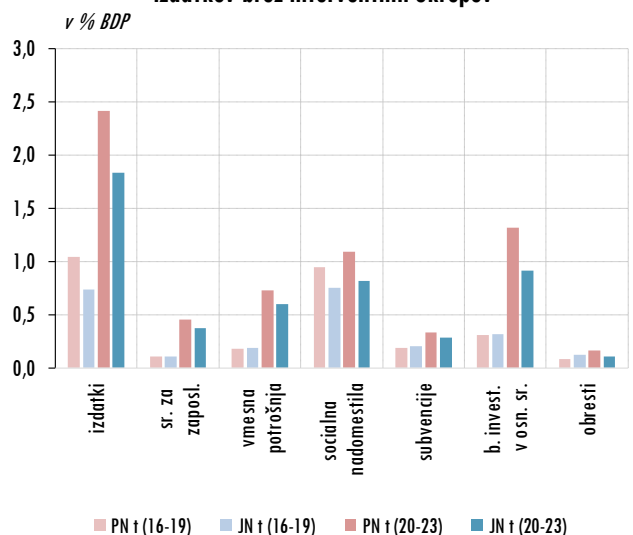
Vir: MF, SURS, preračuni FS.

Slika 4.9: Povprečna napaka (ME) napovedi izdatkov brez interventnih ukrepov



Vir: MF, SURS, preračuni FS.

Slika 4.10: Koren povprečja kvadratov napak (RMSE) napovedi izdatkov brez interventnih ukrepov



Vir: MF, SURS, preračuni FS.

<sup>17</sup> S povprečno napako (ME - angleško »mean error«) merimo pristranost odstopanj napovedi v določenem obdobju. Pristranost napak napovedi pove, ali so napake napovedi v opazovanem obdobju sistematično podcenjene ali precenjene. Poglavitna slabost kazalnika povprečne napake je, da se lahko pozitivna in negativna odstopanja napovedi izničijo, zaradi česar lahko ta kazalnik tudi pri velikih raznosmernih napakah napovedi izkazuje nizke vrednosti.

posledica izjemnih okoliščin in s tem povezanega manjšega nadzora proračunskih dokumentov. Precenjenost napovedi izdatkov za tekoče leto je v povprečju napovedi za 2020-2023 znašala med 1,5 in 2,0 o. t. BDP. Izhajala je zlasti iz precenjenosti napovedi investicij (okoli 1,0 o. t. BDP) in socialnih nadomestil (okoli 0,5 o. t. BDP).

**Pomanjkanje realističnega javnofinančnega načrtovanja v delu, ki ne zajema neposrednega učinka interventnih ukrepov, predstavlja sistemsko tveganje za neučinkovito porabo in predstavlja oviro za izpolnjevanje zahtev prenovljenega ekonomskega upravljanja na ravni EU.** Fiskalni svet od začetka epidemije leta 2020 ob vsakokratni oceni proračunskih dokumentov opozarja na nerealistično načrtovanje zlasti »očiščenih« izdatkov.<sup>18</sup> Tokratna analiza potrjuje smiselnost opozoril, saj so v obdobju 2020-2023 javnofinančne napovedi za prihodnje leto praviloma temeljile na za tekoče leto previsoko ocenjeni dejanski realizaciji »očiščene« javne porabe. Posledično so bile ravni izdatkov za prihodnje leto zastavljene previsoko in so, potem ko je bila znana dejanska nižja realizacija za tekoče leto, izkazovale precej višje rasti kot v času priprave proračunskih dokumentov. S tem se je odpiral potencialni prostor za višjo javno porabo od upravičene ob upoštevanju veljavnih ukrepov v času sprejemanja proračunskih dokumentov. Tveganje za srednjeročno vzdržnost javnih financ je ob takšnem pristopu k načrtovanju predstavljala zapolnitev tega prostora z diskrecijskimi ukrepi, kar se je do določene mere tudi dejansko realiziralo. Precenjevanje investicijske porabe pa nakazuje sistemske pomanjkljivosti pri njihovem načrtovanju in izvajanju. Na sistemske pomanjkljivosti pri sistemu načrtovanja in izvajanja javnih investicij je opozoril tudi IMF v analizi PIMA, ki pa ni javno dostopna.<sup>19</sup> Povečanje odstopanj javnofinančnih napovedi v preteklih štirih letih nakazuje tudi, da bi lahko takšen pristop k napovedovanju v okviru prenovljenega ekonomskega upravljanja na ravni EU predstavljal precejšen izziv. Osrednji element tega bo predstavljal štiri- oziroma sedem-letni javnofinančni načrt, ki ga ne bo mogoče spreminjati. Pri določitvi zavezujoče poti neto izdatkov v tem načrtu bo imela pomembno vlogo ocena izhodiščnega položaja javnih financ, ki bo morala temeljiti na realističnih napovedih javnofinančnih agregatov.

---

<sup>18</sup> Ocene Fiskalnega sveta so razpoložljive na <https://www.fs-rs.si/publikacije/ocene-spostovanja-fiskalnih-pravil/>.

<sup>19</sup> Glej IMF (2024).

### Seznam literature:

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

[https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/08/Analiza-odstopanj-napovedi\\_2016\\_2019.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/08/Analiza-odstopanj-napovedi_2016_2019.pdf)

Fiskalni svet (2023). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2024 in 2025. Oktober. Razpoložljivo

na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/10/Ocena\\_oktober2023.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/10/Ocena_oktober2023.pdf)

IMF (2024). Republic of Slovenia: 2024 Article IV Consultation. Maj. International Monetary Fund.

Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2024/English/1SVNEA2024001.ashx>

Ministrstvo za finance (2019). Priročnik za pripravo projekcij prihodkov sektorja država. Razpoložljivo

na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Prirocnik-za-napovedovanje-prihodkov-2019.pdf>

UMAR (2024). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2024. Marec. Urad RS za

makroekonomske analize in razvoj. Razpoložljivo na: [https://umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/napovedi/pomlad/pomladanska\\_2024/PNGG\\_2024\\_stat.\\_stroskovna\\_01.pdf](https://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2024/PNGG_2024_stat._stroskovna_01.pdf)

Weidmann, J. (2022). A new age of uncertainty? Implications for monetary policy. IMFS Working Paper Series, No. 170, Goethe University Frankfurt, Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt am Main. Razpoložljivo na:

[https://www.imfs-frankfurt.de/fileadmin/user\\_upload/IMFS\\_WP/IMFS\\_WP\\_170.pdf](https://www.imfs-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/IMFS_WP/IMFS_WP_170.pdf)



## Priloga 1: Pregled napovedi UMAR/MF 2019-2023

	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	PN22	JN22	PN23	JN23	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>BDP, realna rast v %</b>												
2019	3,4	2,8									2,4	3,5
2020	3,1	3,0	-8,1	-6,7							-5,5	-4,2
2021			3,5	5,1	4,6	6,1					8,1	8,2
2022					4,4	4,7	4,2	5,0			5,4	2,5
2023							3,0	1,4	1,8	1,6	1,6	1,6
	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	PN22	JN22	PN23	JN23	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>BDP, nominalna raven</b>												
2019	48.797	48.242									48.007	48.582
2020	51.578	50.910	45.586	45.769							46.297	47.045
2021			47.843	48.818	48.453	50.364					52.020	52.279
2022					51.345	53.352	56.167	57.921			58.989	57.038
2023							59.768	61.951	64.723	62.970	63.090	63.090
	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	PN22	JN22	PN23	JN23	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Saldo sektorja država, v % BDP</b>												
2019	1,0	0,8									0,5	0,7
2020	1,0	0,9	-8,1	-8,6							-8,4	-7,6
2021			...	-6,6	-8,6	-7,5					-5,2	-4,6
2022					-5,7	-5,4	-4,1	-3,8			-3,9	-3,0
2023							-3,0	-5,0	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5
	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	PN22	JN22	PN23	JN23	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Prihodki sektorja država, v % BDP</b>												
2019	43,2	44,5									44,2	44,1
2020	42,6	43,9	43,7	45,2							43,6	43,7
2021			...	44,4	43,5	43,7					43,9	44,9
2022					43,1	43,5	43,2	43,5			42,7	44,2
2023							42,8	43,5	42,4	44,0	44,2	44,2
	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	PN22	JN22	PN23	JN23	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Izdatki sektorja država, v % BDP</b>												
2019	42,2	43,7									43,7	43,4
2020	41,6	43,0	51,8	53,9							52,0	51,4
2021			...	51,0	52,2	51,2					49,1	49,5
2022					48,8	48,9	47,2	47,3			46,6	47,2
2023							45,7	48,5	46,5	48,4	46,7	46,7
	PN19	JN19	PN20	JN20	PN21	JN21	PN22	JN22	PN23	JN23	prva realizacija	zadnja realizacija
<b>Bruto javni dolg, v % BDP</b>												
2019	65,4	66,3									66,1	65,4
2020	61,3	62,1	82,4	82,4							80,8	79,6
2021			...	80,9	80,4	78,5					74,7	74,4
2022					79,6	77,5	73,3	71,5			69,9	72,5
2023							71,5	71,0	68,9	69,9	69,2	69,2

Vir: UMAR, MF, SURS, preračuni FS.

## Priloga 2: Statistični kazalniki napovedi - prva realizacija 2005-2023

		ME			MAE			RMSE		
		t	t+1	t+2	t	t+1	t+2	t	t+1	t+2
BDP, realna rast v %	UMAR	-0,33	0,79	1,18	1,39	2,73	3,09	1,72	3,98	4,34
	EK	-0,34	0,95		1,34	2,48		1,70	3,78	
	naivna napoved	-0,29	-0,24	0,20	3,64	4,14	4,18	5,36	5,47	5,12
	povprečje ob pripravi	1,19	1,32	1,54	3,01	3,13	3,25	4,33	4,39	4,52
BDP, nominalna rast v %	UMAR	-0,51	0,37	1,30	1,86	3,89	4,14	2,49	5,10	5,26
	EK	-0,48	0,76		1,82	3,42		2,40	4,76	
	naivna napoved	-0,41	-0,55	-0,13	4,63	5,55	5,40	6,94	7,34	6,78
	povprečje ob pripravi	4,32	4,00	4,30	5,62	5,73	6,06	6,96	7,15	7,54
saldo sektorja država, v % BDP	MF	0,03	1,36	2,19	1,05	2,34	2,89	1,88	4,00	4,36
	EK	-0,02	0,78		1,28	2,17		2,42	3,66	
	naivna napoved	0,05	0,08	0,42	3,18	3,87	4,38	4,57	5,00	5,40
	povprečje ob pripravi	0,36	0,39	0,54	2,89	2,96	3,04	3,78	3,83	3,95
izdatki sektorja država, v % BDP	MF	-0,25	-1,85	-3,26	1,25	3,08	4,19	1,88	4,64	5,75
	EK	-0,29	-1,54		1,52	2,85		2,52	4,27	
	naivna napoved	0,12	0,07	-0,15	3,79	4,61	5,05	4,82	5,48	6,12
	povprečje ob pripravi	-0,53	-0,50	-0,62	3,46	3,59	3,72	4,30	4,44	4,59
prihodki sektorja država, v % BDP	MF	-0,23	-0,49	-1,08	0,68	1,12	1,67	0,91	1,34	1,89
	EK	-0,29	-0,74		0,82	1,19		1,02	1,52	
	naivna napoved	0,18	0,16	0,28	0,84	1,11	1,33	1,06	1,37	1,57
	povprečje ob pripravi	-0,16	-0,09	-0,06	0,97	0,94	1,08	1,18	1,21	1,30

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