



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 s fiskalnimi pravili

Oktober 2021

Številka dokumenta: 30-3/2021/12

Ocena je narejena na osnovi predloga Odloka o spremembi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022. Nekatere vrednosti se zaradi zaokroževanja ne seštevajo. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 5. 10. 2021.

KAZALO:

Seznam kratic	5
Povzetek	7
Zakonodajna podlaga	10
Makroekonomska podlaga spremembe Okvira	12
Ocena predlagane spremembe Okvira	13
Priloge	20

KAZALO SLIK:

Slika 1	Bruto domači proizvod - izdatkovna struktura	12
Slika 2	Predvidene spremembe izdatkov in odhodkov v 2021	14
Slika 3	Razlika med realizacijo in rebalansom za 2020	16
Slika 4	Odhodki državnega proračuna brez neposrednega učinka COVID ukrepov	16
Slika 5	Simulacije izdatkov sektorja država brez izdatkov za COVID-19 in investicij	18
Slika 6	"Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial	18
Slika 7	Razpon ocen strukturnega salda	19
Slika 8	Razpon ocen strukturnega primarnega salda	19

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 1	Napovedi UMAR	12
Tabela 2	Spremembe Okvira za leto 2021	13
Tabela 3	Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe v 2021	15
Tabela 4	Državni proračun: primerjava ocene realizacije (sep. 21) in spremembe proračuna (okt. 20)	16
Tabela 5	Odhodki državnega proračuna brez neposrednega učinka COVID ukrepov	16
Tabela 6	Ocene proizvodne vrzeli	21
Tabela 7	Ocene strukturnega salda	22
Tabela 8	Ocene strukturnega napora	23
Tabela 9	Ocene strukturnega primarnega salda	24
Tabela 10	Ocene strukturnega primarnega napora	25
Tabela 11	Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in odstopanje od okvira	26

Seznam kratic

BDP – bruto domači proizvod

BS – Banka Slovenije

COVID – koronavirusna bolezen

DDV – davek na dodano vrednost

EK – Evropska komisija

ESA – European System of Accounts

EU – Evropska unija

FS – Fiskalni svet

HP – Hodrick–Prescott

IMF – International Monetary Fund

JN – Jesenska napoved UMAR

MF – Ministrstvo za finance

o. t. – odstotna točka

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development

PKP – paket ukrepov za omilitev posledic epidemije

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

SURS – Statistični urad RS

UL – Uradni list

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj

ZFisP – Zakon o fiskalnem pravilu

ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje

POVZETEK

Predlog spremenjenega okvira omogoča dodatno spodbujevalno naravnano fiskalno politiko ob tem, da so gospodarske razmere boljše od pričakovanih ob pripravi trenutno veljavnega okvira. Občutno višanje izdatkov v letu 2021 bi zastavilo podlago za neustrezno strukturno poslabšanje položaja javnih financ tudi v prihodnje.

Predlog spremembe okvira predstavlja po mnenju Fiskalnega sveta nadaljevanje neustreznega načrtovanja v razmerah, ko so odobrene izjemne okoliščine, kar je le deloma opravičljivo z negotovostmi zaradi epidemije. Fiskalni svet namreč ocenjuje, da je predlagani okvir za pripravo proračunov sektorja država za leto 2021 osnovan na nerealističnih projekcijah javnofinančnih prihodkov in izdatkov do konca letošnjega leta. Predlagane spremembe okvira ne spremljajo javno predstavljeni proračunski dokumenti, ki bi po mnenju Fiskalnega sveta povečali transparentnost procesa spreminjanja okvira za leto 2021.

Predlagano povišanje izdatkov sektorja država za 500 mio EUR in povišanje odhodkov državnega proračuna za 670 mio EUR glede na aprila letos sprejeti okvir je tretje zvišanje najvišje dovoljene meje izdatkov za leto 2021. Ta se je za celotni sektor država vključno s prvo spremembo v septembru 2020 skupno povečala že za 3.640 mio EUR, za državni proračun pa za 4.535 mio EUR. Izdatki, ki z epidemijo niso neposredno povezani, so se s temi spremembami okvira za leto 2021 povečali za okoli 1,5 mrd EUR na ravni sektorja država in v državnem proračunu za okoli 1,7 mrd EUR.

Fiskalni svet se v vseh ocenah proračunskih dokumentov v obdobju izjemnih okoliščin osredotoča na oceno realističnosti projekcij, pri čemer v analizi izključuje neposredni učinek COVID ukrepov. Kvantitativne ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil v obdobju izjemnih okoliščin so pripravljene le indikativno ob priznavanju precejšnje negotovosti glede zanesljivosti izračunov ključnih parametrov za njihov izračun. Prekomerno povečanje izdatkov sektorja država v letu 2021 nakazuje tako izračuni na podlagi domačega zakonsko določenega fiskalnega pravila kot alternativni kazalniki naravnosti fiskalne politike. Fiskalni svet ob tem ugotavlja, da je v trenutnih cikličnih razmerah omejeno spodbujevalna fiskalna politika sicer še upravičena, a bi morala biti namesto v večanje tekočih odhodkov bolj usmerjena v utrjevanje odpornosti gospodarstva in v večanje dolgoročnega gospodarskega potenciala.

Poleg bolj sistemskih in transparentnih rešitev na področjih tekočih odhodkov, kjer je poraba med epidemijo deloma ušla nadzoru, bi morala biti podlaga za zagotavljanje vzdržne gospodarske rasti in vzdržnih javnih financ tudi bolj načrtovana in učinkovita poraba investicijskih sredstev. V obdobju izjemnih okoliščin se je investicijska poraba z rebalansom za leto 2020 začela načrtovati še bolj optimistično kot v preteklosti. Medtem ko je bilo to v preteklosti značilno za načrtovanje evropskih sredstev, je v zadnjem obdobju postalo značilno tudi za projekte, financirane iz domačih sredstev. Ocenjujemo, da bi se moral prispevek domačih sredstev za financiranje javnih investicij v večji meri prilagajati cikličnim pogojem ter absorpcijskim sposobnostim tako gospodarstva kot administracije. Že lani ob pripravi rebalansa za leto 2020 je bila raven odhodkov državnega proračuna postavljena nerealistično visoko. Glede na to, da je bila na tej osnovi pripravljena tudi projekcija za leti 2021 in 2022 se ta visoka raven odhodkov preslikava v naslednja leta. Tako ocene proračunskih dokumentov

za prihodnja leta znova ne temeljijo na ustreznih osnovah. Ob tem se odpira manevrski prostor za previsoko javno porabo, s tem pa v veliko primerih tudi za strukturno slabšanje položaja javnih financ. Izogibanje slednjemu je še posebej nujno ob zavedanju, da pogoji financiranja verjetno ne bodo ostali tako ugodni, kot jih trenutno zagotavlja denarna politika in dejstvu, da se bodo hkrati v javnofinančnih rezultatih v vedno večji meri odražale negativne posledice staranja prebivalstva ter stroški ukrepanja proti podnebnim spremembam.

Ocenjujemo, da okviri za pripravo proračunov sektorja država še naprej niso uporabljeni smiselno in ne služijo osnovnemu namenu. Okvir naj bi bil glede na ZFisP podlaga srednjeročnega proračunskega načrtovanja in osnova za proticiklično delovanje fiskalne politike. Že v letih pred epidemijo so se vrednosti v okvirih spreminjale pogosto in večinoma zgolj za eno leto, kar ne ustreza namenu večletnega okvira. Tokratni predlog sprememb za leto 2021 je že tretja sprememba v obdobju enega leta, kar je deloma sicer razumljivo glede na negotove razmere zaradi epidemije. Vendar so spremembe okvirov ob odobrenih izjemnih okoliščinah od začetka epidemije obsežne. Nerazumevanje instrumenta okvira kot proticikličnega orodja fiskalne politike nakazujejo tudi argumentacije ob predstavitvi zadnjih proračunskih dokumentov, da napovedi višje gospodarske rasti in posledično javnofinančnih prihodkov utemeljujejo nadaljnje dvige najvišjih dovoljenih izdatkov.

Zakonodajna podlaga

Vlada Republike Slovenije je 23. 9. 2021 Fiskalnemu svetu posredovala predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (v nadaljevanju: Okvir). Fiskalni svet je ocenil, da informacije v prejeti obrazložitvi Okvira ne zadostujejo za ustrezno pripravo ocene navedenega dokumenta. Zato je Fiskalni svet 24. 9. 2021 Ministrstvo za finance zaprosil za podrobnejše ocene realizacije državnega proračuna in bilanc sektorja država za leto 2021, vključno z oceno učinka ukrepov za blaženje posledic epidemije po metodologiji denarnega toka in po obračunski metodi (ESA 2010). Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP) v 2. in 3. členu namreč določa, da se skladnost s fiskalnimi pravili preverja za celoten sektor država, s čemer predstavljajo projekcije po obračunski metodi Fiskalnemu svetu osnovo za celovito ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil v proračunskih dokumentih. Ministrstvo za finance je Fiskalnemu svetu podrobnejše informacije posredovalo 27. 9. 2021 in 28. 9. 2021.

ZFisP v 6. členu določa, da mora vlada, če do 15. septembra tekočega leta ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir za pripravo proračunov, Državnemu zboru in Fiskalnemu svetu ob posredovanju predloga državnega proračuna ali njegovih sprememb posredovati v sprejem tudi predlog spremembe okvira. Tega Državni zbor sprejme ob sprejemu državnega proračuna ali njegovih sprememb. ZFisP pa v 13. členu določa, da Državni zbor v primeru obstoja izjemnih okoliščin sprejme spremembo okvira in pri tem ne navaja eksplicitne obveznosti vlade za predložitev morebitnih spremljajočih dokumentov, ki bi sicer povečali transparentnost spremembe okvira. Po oceni vlade ustrezno zakonsko podlago za spremembo okvira brez spremljajočega rebalansa državnega proračuna predstavlja 48.a člen Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2021 in 2022 (ZIPRS). Ta navaja, da se lahko v letu 2021 za financiranje omilitve posledic epidemije COVID-19 uporabi sredstva na računih proračuna države, ki se v proračunu odrazi v spremembi stanja sredstev na računu. Največji obseg zmanjšanja sredstev na računih pri tem ne sme presegati razlike med izdatki, ki so bili načrtovani v sprejetem proračunu države, in najvišjim obsegom izdatkov za državni proračun, ki ga je Državni zbor določil s sprejemom spremembe okvira za državni proračun za leto 2021 v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZFisP.

Fiskalni svet je oktobra 2020 ugotovil,¹ da bo v letu 2021 izpolnjen vsaj eden od dveh pogojev, ki sta v 12. členu ZFisP določena za uveljavljanje izjemnih okoliščin. V obdobju izjemnih okoliščin je omogočeno začasno odstopanje od veljavnih fiskalnih pravil oziroma od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ, če to ne ogroža srednjeročne fiskalne vzdržnosti. Odstopanje se tako po oceni Fiskalnega sveta kot tudi Evropske komisije² nanaša zgolj na ukrepe, ki so neposredno povezani z omejevanjem posledic izjemnih okoliščin.

Navedeno pomeni, da Fiskalni svet v pričujočem dokumentu podaja ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v predlogu sprememb Okvira, s fiskalnimi pravili na podlagi 8. točke drugega odstavka ter 5. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP. Fiskalni svet pri tem skladno z ZFisP preverja ustreznost sprememb Okvira za sektor država in za vse blagajne, ki jih okvir zajema. Pri tem se zlasti osredotoča na spremembo okvira državnega proračuna, v oceni pa uporablja kvantitativne in kvalitativne kazalnike, tako tiste, ki so predpisani z zakonodajo kot takšne, ki lahko po mnenju Fiskalnega sveta v trenutnih negotovih razmerah služijo kot pomožni kazalniki za presojo ustreznosti z Okvirom začrtane fiskalne politike.

¹ Glej https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoliscine_oktober-2020.pdf

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf.

Fiskalni svet mora ocene upoštevanja fiskalnih pravil v Okviru predložiti državnemu zboru in vladi na podlagi 9.f člena Zakona o javnih financah (ZJF) najkasneje v 15 dneh od prejema predloga Okvira.

Makroekonomska podlaga spremembe Okvira

Gospodarska aktivnost po padcu za 4,2 % v letu 2020 letos okreva hitro in je že dosegla predkrizne ravni. BDP je v letu 2020 padel manj kot so kazale predhodne ocene, kar je spremenilo tudi podlago za pripravo napovedi. Letos naj bi realni BDP porasel za 6,1 %, ³ sezonsirano pa je okrevanje v prvi polovici leta na četrtletni ravni v povprečju znašalo okoli 1,7 %, s čemer se je aktivnost vrnila na raven iz zadnjega četrletja 2019. Predkrizno raven so že dosegle vse komponente povpraševanja z izjemo porabe gospodinjstev, ki za njo zaostaja za okoli 3 %. Gospodinjstva ostajajo previdna pri trošenju oziroma so pri tem še vedno deloma omejena z nekaterimi ukrepi. Kljub temu je s sproščanjem omejitvenih ukrepov po lanskem globokem padcu letos pričela okrevati večina storitvenih dejavnosti, že lani pričeta rast v dejavnostih, ki delujejo na mednarodnih trgih, pa se letos nadaljuje. Zaradi slabšanja epidemioloških razmer naj bi se rast aktivnosti ob koncu leta umirjala, kljub temu pa bodo makroekonomske osnove, ki so podlaga za davčne prihodke, v povprečju leta 2021 izkazale rasti in ravni, ki bodo višje od predpostavljenih ob pripravi proračunskih dokumentov letos spomladi.

Razmere se z običajnim zamikom izboljšujejo tudi na trgu dela. Zaposlenost je v drugem četrletju skoraj že dosegla predkrizno raven, povprečno število brezposelnih pa naj bi bilo v letu 2021 za 2 % višje od povprečne brezposelnosti v letu 2019. Ob takšnih razmeroma ugodnih gibanjih velja opozoriti, da podjetja v vedno večjem številu poročajo o omejitvah pri poslovanju, ki izhajajo iz pomanjkanja ustrezno usposobljenih delavcev in tudi pomanjkanja delavcev na splošno.

Projekcije gospodarskih gibanj ostajajo izpostavljene mnogim tveganjem, med katerimi prevladujejo tista, ki bi lahko povzročila, da bi bila gospodarska aktivnost nižja od napovedane. Poglavitno tveganje projekcij v letu 2021 ostaja nadaljnji razvoj epidemije v Sloveniji in v tujini in s tem povezani morebitni omejitveni ukrepi za delovanje podjetij in potrošnje prebivalstva. Tveganja se

Slika 1: Bruto domači proizvod - izdatkovna struktura

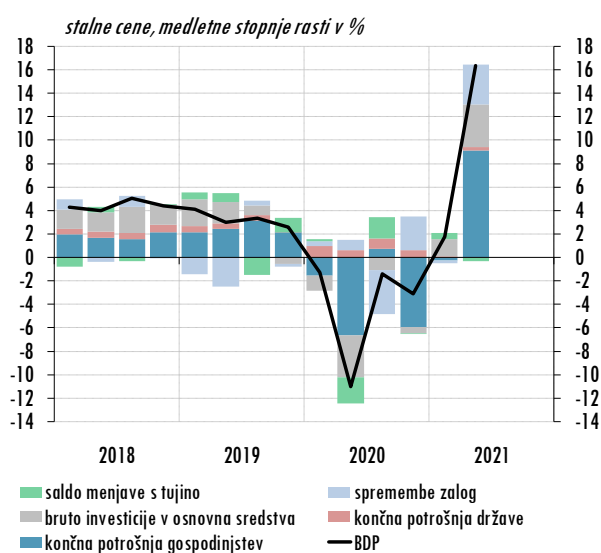


Tabela 1: Napovedi UMAR

	2021		
	mar.21	sep.21	razlika
Realni BDP, sprememba v %	4,6	6,1	1,5
Nominalni BDP, v mio EUR	48.453	50.364	1.911
Zasebna potrošnja, v mio EUR	23.823	25.236	1.413
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	25.793	26.608	816
Neto poslovni presežek, v mio EUR	8.107	9.125	1.018
Inflacija-povprečna, v %	0,8	1,4	0,6

Vir: UMAR, preračuni FS.

³ Glede na makroekonomske napovedi UMAR. Te predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10). V proračunskih dokumentih, ki jih tokrat ocenjuje Fiskalni svet, je bila uporabljena Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2021 iz septembra 2021. Dosegljiva je na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2021/JNGG_2021_splet.pdf.

nanašajo tudi na omejitve ponudbene strani v tujini, ki trenutno povzročajo zastoje v dobavi ter hkrati višajo cene energentov, surovin in ostalih uvoženih proizvodov. To bi lahko povzročilo občutnejše dvige cen tudi v Sloveniji in s tem omejilo predvideno nadaljevanje okrevanja zasebnega povpraševanja.

Ocena predlagane spremembe Okvira

Spremembe Okvira se nanašajo na povišanje mej najvišjih dovoljenih izdatkov sektorja država in odhodkov državnega proračuna za leto 2021. Predlagani dvig najvišje meje izdatkov za celoten sektor država je manj izrazit kot pri državnem proračunu in nekoliko manjši je tudi nov ciljni primanjkljaj. To je po naši oceni predvsem posledica boljšega poslovanja ZZZS in ZPIZ ter ugodnejšega salda bilance proračunov občin. Najvišji dovoljeni odhodki ZPIZ, ZZZS in občinskih proračunov ostajajo v primerjavi s predhodnim okvirom za pripravo proračunov sektorja država, sprejetim v aprilu 2021, nespremenjeni. Čeprav so predvidene medletne rasti odhodkov navedenih treh blagajn javnega financiranja v letu 2021 občutno nižje od predvidene rasti izdatkov sektorja država in odhodkov državnega proračuna, kljub temu precej presegajo povprečne rasti v zadnjem desetletju. Ob tem predvidena rast izdatkov sektorja država ter odhodkov državnega proračuna in ZPIZ v letu 2021 presega tudi povprečno rast v treh letih pred pričetkom epidemiološke krize (2017–2019). Zaradi metodoloških težav pri ocenjevanju učinka COVID ukrepov⁴ in omejene razpoložljivosti informacij glede enot sektorja država, ki niso zajete v štirih glavnih blagajnah javnega financiranja, dajemo v nadaljevanju ocene Okvira večji poudarek državnemu proračunu.

Vlada v Okviru za 2021 predvideva dvig odhodkov državnega proračuna za 670 mio EUR glede na okvir iz aprila letos in kar za 1.520 mio EUR glede na sprejeti proračun iz oktobra lani. Iz obrazložitve spremembe okvira izhaja, da naj bi bil razlog za dvig zgornje meje odhodkov glede na april predvsem sprejetje dveh dodatnih zakonov (ZIUPGT⁵ in ZNUPZ⁶). Ob sprejetju zakonov je bil njun skupni finančni učinek ocenjen na 299 mio EUR, njuna realizacija do konca septembra pa znaša 44 mio EUR. Razlika med 670 mio EUR in 299 mio EUR v obrazložitvi ni transparentno pojasnjena oziroma podprta s kvantitativnimi ocenami. Vlada v obrazložitvi med razlogi za dvig okvira sicer

Tabela 2: Spremembe Okvira za leto 2021

	Sektor država		Državni proračun		Občine max E mio EUR	ZPIZ max E mio EUR	ZZZS max E mio EUR	BDP mio EUR
	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR				
Okvir, november 2020 (UL 168/2020)	-6,6	24.900	-5,7	13.520	2.440	6.180	3.525	48.818
Okvir, april 2021 (UL 65/2021)	-8,6	25.300	-8,6	14.320	2.440	6.250	3.525	48.453
Predlog sprememb Okvira, september 2021	-7,5	25.800	-7,9	14.990	2.440	6.250	3.525	50.364
Razlika								
september 2021-november 2020	-0,9	900	-2,2	1.470	0	70	0	1.546
september 2021-april 2021	1,1	500	0,7	670	0	0	0	1.911

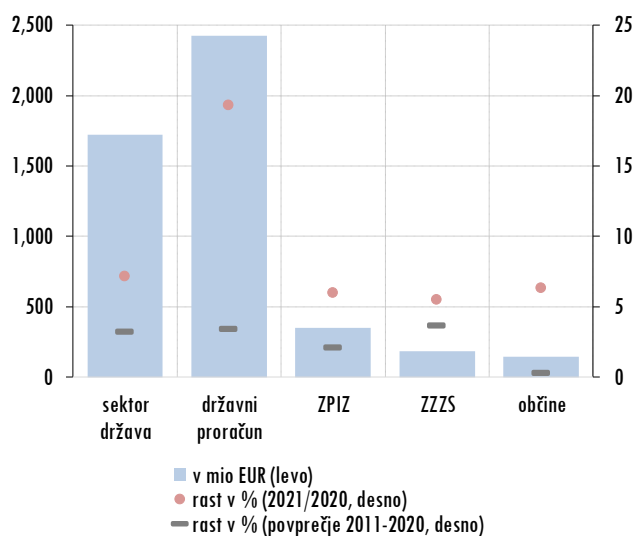
Vir: Uradni list RS, MF, UMAR, preračuni FS.

⁴ Pri ocenjevanju učinka COVID ukrepov na ravni bilance sektorja država po obračunski metodologiji prihaja zaradi zamikov pri dejanskih izplačilih po metodologiji denarnega toka, ki se po obračunski metodologiji nanašajo na obveznosti, nastale v predhodnem letu, do precejšnje negotovosti. Dodaten dejavnik negotovosti predstavljajo tudi razlike med določljivijo COVID ukrepov po obračunski metodologiji med SURS in MF.

⁵ Zakon o interventnih ukrepih za pomoč gospodarstvu in turizmu pri omilitvi posledic epidemije COVID-19. Dosegljiv na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8389>.

⁶ Zakon o nujnih ukrepih na področju zdravstva. Dosegljiv na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8360>.

Slika 2: Predvidene spremembe izdatkov in odhodkov v 2021



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

navaja, da je pomembno, da se ne odstopa od napovedane dinamike investicijskih projektov, a hkrati priznava, da pri njihovem izvajanju prihaja do zamikov, zaradi katerih so dejanski izdatki nižji od pravic porabe. Tako so v oceni realizacije državnega proračuna⁷ predvideni investicijski odhodki in transferi za 412 mio EUR nižji kot v sprejetem proračunu. Na pretirano optimistično načrtovanje investicij ob omejeni absorpcijski sposobnosti administracije in gospodarstva Fiskalni svet redno opozarja. Ocenjujemo, da bodo dejanski investicijski odhodki in transferi v celotnem letu 2021 še nižji od trenutne ocene vlade. Razloga za predlagani dvig okvira naj bi bila tudi zagotovitev sredstev za plačilo DDV pri izvajanju Nacionalnega načrta za odpornost in okrevanje ter obveznost zagotovitve sredstev za nacionalno udeležbo za program REACT-EU. S podatkom o predvidenem plačilu DDV Fiskalni svet ne razpolaga, na osnovi zadnjega sprejetega INOP⁸ pa naj bi sredstva za nacionalno udeležbo za REACT-EU letos znašala 6,3 mio EUR.

Fiskalni svet ocenjuje, da ključni razlog za dodaten dvig zgornje meje odhodkov državnega proračuna v obrazložitvi Okvira ni eksplicitno naveden. Na osnovi podrobnejše primerjave med sprejetim proračunom za 2021 (oktober 2020) in ocenjeno realizacijo (september 2021) ocenjujemo, da so ključni razlog za dodaten dvig zgornje meje odhodkov glede na aprilsko spremembo okvira občutno višji odhodki za COVID ukrepe v letošnjem letu od predvidenih ob sprejemanju prejšnjih proračunskih dokumentov iz naslova PKP zakonov, sprejetih med oktobrom lani in aprilom letos. Po ocenah Ministrstva za finance naj bi skupni odhodki za COVID ukrepe letos znašali 2.813 mio EUR, kar je 2.038 mio EUR več kot je bilo predvideno ob sprejemanju proračuna za letos (oktober 2020). Od takrat do aprila letos so bili sicer zaradi drugega vala epidemije sprejeti štirje PKP zakoni,⁹ nekateri finančno obsežnejši ukrepi iz teh zakonov pa so bili aprila podaljšani do konca junija. Na osnovi dejanske realizacije COVID ukrepov v devetih mesecih letos in ocene Ministrstva za finance glede realizacije v celotnem letošnjem letu ocenjujemo, da so ključni razlog za tokrat predlagani dvig

⁷ Fiskalni svet je ob prejemu Predloga spremembe Okvira Ministrstvo za finance zaprosil za podrobno oceno letne realizacije državnega proračuna in bilance sektorja država za 2021.

⁸ Izvedbeni načrt operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za obdobje 2014-2020. Sprejet je bil 9. 8. 2021 in je dosegljiv na: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/izvajanje-ekp/inop_21_3_končna_verzija_09082021_p.pdf.

⁹ Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOP), sprejet 15. 10. 2020, Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUOPDVE), sprejet 25. 11. 2020, Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPVE), sprejet 29. 12. 2020 ter Zakon o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19 (ZDUOP), sprejet 3. 2. 2020.

Tabela 3: Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe v 2021

<i>mio EUR</i>	I-IX	X-XII*	ocena realizacije 2021 (sep.21)
Stroški dela skupaj	656	254	910
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	878	43	921
Izdatki za blago in storitve	183	35	218
Investicije	17	31	48
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1	3	4
Subvencije	411	12	423
Drugi odhodki	177	111	288
SKUPAJ ODHODKI ZA COVID UKREPE	2.324	489	2.813

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *Implicitno glede na realizacijo v prvih devetih mesecih in oceno realizacije za celo leto 2021.

okvira izplačila dodatkov zaposlenim. Ti so od začetka epidemije marca lani do konca septembra letos znašali 906 mio EUR, od tega v devetih mesecih letos 702 mio EUR in predstavljajo finančno najboljše posamezen ukrep v okviru protikrizne zakonodaje.¹⁰ Ministrstvo za finance ocenjuje, da bo do konca letošnjega leta izplačanih še za okoli 250 mio EUR dodatkov, saj je bilo vloge za plačilo obveznosti za ukrepe iz leta 2021 na osnovi obrazložitve Okvira možno vložiti do 13. 9. 2021. Predvideni obseg sredstev za izplačilo dodatkov tako predstavlja več kot polovico vseh predvidenih odhodkov za COVID ukrepe v zadnjih treh mesecih letos.

Ocenjujemo, da bi lahko bila končna realizacija državnega proračuna v letu 2021 kljub predlaganemu dvigu zgornje meje odhodkov precej boljša od predstavljene v Okviru. Ob Okviru ni bil predstavljen rebalans proračuna, kar pomeni, da so pravice porabe proračunskih uporabnikov v 2021, ki se ne nanašajo na COVID ukrepe, ostale pretežno nespremenjene glede na sprejeti proračun iz oktobra lani. Pravice porabe so bile za leto 2021 določene na osnovi rebalansa proračuna za leto 2020, ki je bil po oceni Fiskalnega sveta zastavljen precej nerealistično, na kar smo opozarjali že ob njegovem sprejetju.¹¹ Lanski dejanski primanjkljaj državnega proračuna je bil namreč za 718 mio EUR manjši, kot je bilo predvideno z rebalansom, čeprav je po sprejetju rebalansa prišlo do drugega vala epidemije. To je bila posledica občutno nižjih dejanskih odhodkov, kot je bilo predvideno z rebalansom. Na osnovi nerealistično visoko načrtovanih odhodkov v letu 2020 pa je bil ob sprejemanju proračuna oktobra lani določen nominalni obseg pravic porabe za letos. Tako bo letošnje povečanje odhodkov zaradi nižje realizacije v lanskem letu od predvidene z rebalansom, precej višje (19,3 %) kot je bilo predstavljeno ob sprejemanju proračuna lani (0,6 %). Nerealistično visoko določene odhodke v lani sprejetem proračunu za letos je Ministrstvo za finance sicer delno prepoznalo že v oceni realizacije, ki jo je posredovalo Fiskalnemu svetu, saj je znižalo določene kategorije odhodkov glede na sprejeti proračun. Kljub temu ocenjujemo, da bi lahko bila njihova dejanska rast v celotnem letu še precej nižja. V prvih devetih mesecih letos so bili namreč odhodki brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov za 8,7 % višji kot v enakem obdobju lani, iz ocene realizacije Ministrstva za finance pa izhaja, da naj bi se njihova rast v zadnjih treh mesecih letos okrepila na kar 31,0 % medletno. Veliko verjetnost, da bodo dejanski odhodki nižji od zastavljenih v Okviru nakazuje tudi primerjava med deležem, ki ga je poraba v zadnjih treh mesecih leta predstavljala v letošnji

¹⁰ Podrobnejši pregled izplačila dodatkov v okviru protikrizne zakonodaje bo Fiskalni svet predstavil v oceni proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023 v drugi polovici oktobra.

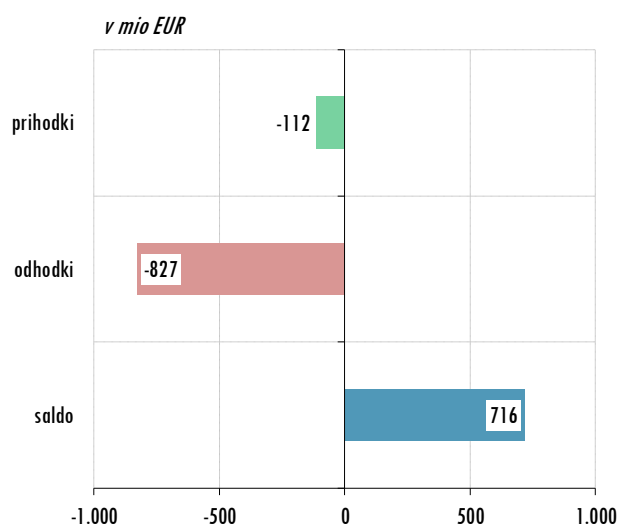
¹¹ Glej Ocena skladnosti predloga Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 s fiskalnimi pravili (<https://www.fs-rs.si/ocena-skladnosti-predloga-rebalansa-proracuna-republike-slovenije-za-leto-2020-in-predloga-odloka-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-2020-2022-s-fis/>) in Ocena Fiskalnega sveta: Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022 (<https://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-ocena-proracunskih-dokumentov-za-leti-2021-in-2022/>).

Tabela 4: Državni proračun: primerjava ocene realizacije (sep. 21) in spremembe proračuna (okt. 20)

v mio EUR	SKUPAJ		COVID		brez COVID	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Stroški dela skupaj	-107	936	-6	910	-101	27
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	174	925	75	904	98	21
Izdatki za blago in storitve	163	167	147	198	16	-32
Investicije	-62	-412	16	-63	-78	-350
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	30	-191	-23	4	52	-195
Subvencije	-47	285	30	408	-76	-123
Obresti	-4	-6	0	0	-4	-6
Plačila sredstev v Proračun EU	0	47	0	0	0	47
Rezerva	-904	-493	-781	-500	-123	7
Drugi odhodki	-69	259	-36	177	-34	82
SKUPAJ ODHODKI	-827	1.517	-576	2.038	-251	-521
Odhodki brez investicij	-765	1.929	-593	2.101	-173	-171

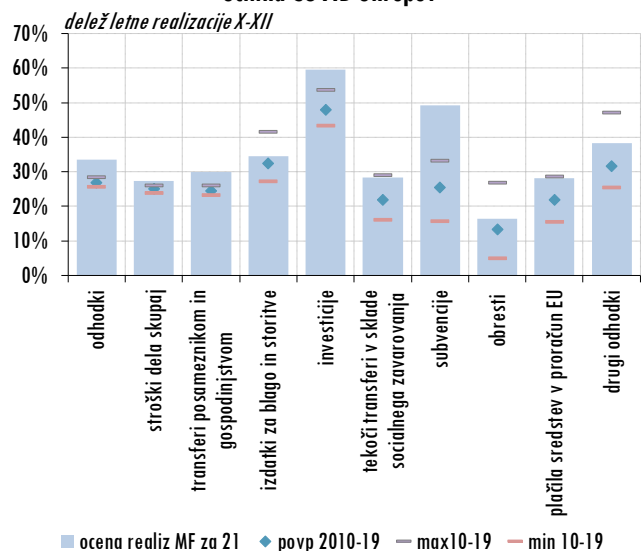
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 3: Razlika med realizacijo in rebalansom za 2020



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 4: Odhodki državnega proračuna brez neposrednega učinka COVID ukrepov



Vir: MF, preračuni FS.

Tabela 5: Odhodki državnega proračuna brez neposrednega učinka COVID ukrepov

medletna sprememba v %	ocena realizacije 2021 (sep.21)		
	I-IX 21	X-XII 21*	
Stroški dela skupaj	8,1	18,2	10,7
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	-2,9	24,1	3,9
Izdatki za blago in storitve	6,9	5,5	6,4
Investicije	46,5	91,1	70,2
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	11,8	62,4	22,7
Subvencije	-8,7	81,0	20,8
Obresti	-6,7	32,5	-2,0
Plačila sredstev v Proračun EU	17,8	12,9	16,4
Drugi odhodki	37,6	-19,5	8,2
SKUPAJ ODHODKI	8,7	31,0	15,3

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *Implicitno glede na realizacijo v prvih devetih mesecih in oceno realizacije za celo leto 2021.

porabi v povprečju desetih let med 2010 in 2019. Iz ocene realizacije za 2021 namreč izhaja, da naj bi bila poraba brez upoštevanja COVID odhodkov v zadnjih treh mesecih letošnjega leta precej višja od dolgoletnega povprečja. Posledično ocenjujemo, da bi lahko bil primanjkljaj državnega proračuna ob vsaj približno enaki dejanski realizaciji prihodkov kot izhaja iz v zadnje ocene Ministrstva za finance precej nižji, kot je ocenjeno v Okviru predvsem zaradi znova nerealistično ocenjenih odhodkov.

Fiskalni svet kljub obstoju izjemnih okoliščin in negotovosti pri izračunu proizvodne vrzeli v trenutnih razmerah indikativno redno preverja, ali so najvišji izdatki sektorja država, ki ne vključujejo neposrednih javnofinančnih učinkov ukrepov, povezanih z epidemijo, skladni s trenutno veljavno zakonodajo. Začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti je v razmerah izjemnih okoliščin namreč tako po razlagi Fiskalnega sveta¹² kot Evropske komisije¹³ dovoljeno zgolj za tisti del proračunskih postavk, ki so neposredno in ciljano povezane z omejevanjem posledic izjemnih okoliščin. Močno poslabšan ciklični položaj je v kriznih razmerah tudi z upoštevanjem določil ZFisP omogočal razmeroma visoka proticiklično naravnana povišanja izdatkov sektorja država, vključno s tistimi, ki z epidemijo niso bili neposredno povezani. Zaradi izrednega pomena, ki naj bi ga pri gospodarskem okrevanju in pri krepitvi odpornosti gospodarstva ter gospodarskega potenciala imele investicije sektorja država, poleg preverjanja skladnosti fiskalne politike z zakonodajo to upoštevamo pri alternativnih kazalnikih stanja fiskalne politike z izločanjem investicij iz skupnih izdatkov države.

Fiskalni svet tudi tokrat, podobno kot že ob predhodnih ocenah proračunskih dokumentov poudarja, da so predvidene ravni izdatkov sektorja država oziroma odhodkov državnega proračuna v letu 2021 previsoke in do določene mere nerealistične. V Oceni proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022¹⁴ je bila tako predvidena rast izdatkov sektorja država brez učinkov COVID ukrepov v letu 2021 ocenjena na 9,9 % in enako definiranih odhodkov državnega proračuna na 17,4 %. Pri tem so se novembra 2020 največji dovoljeni izdatki sektorja država v okviru za pripravo proračunov za leto 2021 povečali za 2.740 mio EUR, odhodki državnega proračuna pa za 3.065 mio EUR.¹⁵ Fiskalni svet je ocenil, da so ob izločenih neposrednih učinkih COVID izdatkov takšna povečanja izdatkov prekomerna glede na upoštevani ciklični položaj, tudi z upoštevanjem visokega porasta investicij (oziroma njihovo izključitvijo iz izračuna skladnosti s fiskalnimi pravili). Okvir za pripravo proračunov se je dodatno, za 400 mio za izdatke sektorja država in za 800 mio EUR za odhode državnega proračuna, ponovno povečal aprila 2021.¹⁶ Tudi v Oceni proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024¹⁷ je Fiskalni svet ugotovil, da so ravni in rasti izdatkov sektorja država v letu 2021 precej visoke oziroma nerealistične. Ob oceni tokratnega Okvira znova ugotavljamo, da so predlagane ravni izdatkov višje od zakonsko določene meje najvišjega obsega izdatkov sektorja država ob upoštevanju neposrednega učinka COVID ukrepov kot enkratnega dejavnika, in sicer za okoli 600 do 850 mio EUR (glej Tabelo 11 v Prilogi). Takšna ugotovitev je podkrepljena z dejstvom, da na preseganje kažejo izračuni na podlagi osmih od devetih uporabljenih ocen proizvodne vrzeli, ki jih za oceno cikličnega položaja uporablja Fiskalni svet.¹⁸

¹² https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8BDin-po-ZFisP_marec2020.pdf.

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf.

¹⁴ Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober_2020.pdf

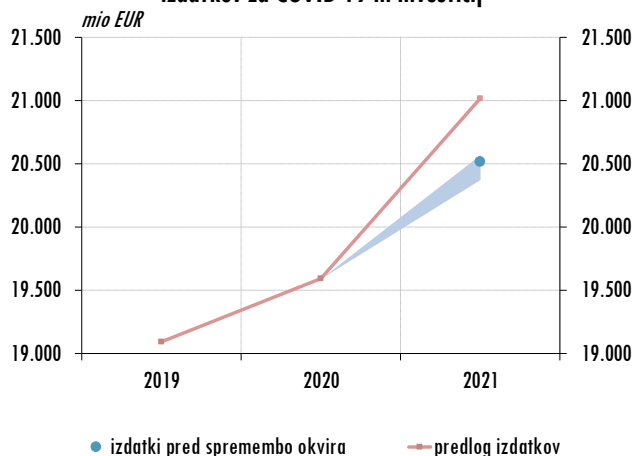
¹⁵ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-2923/odlok-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2020-do-2022-odpsd20-22-c>

¹⁶ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-1351/odlok-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2020-do-2022-odpsd20-22-d>

¹⁷ Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf

¹⁸ Pri tem je v edini oceni, ki nakazuje na skladnost izdatkov, uporabljena neosvežena ocena proizvodne vrzeli (OECD) iz pomladi letos, ki še ni vključevala manjšega padca gospodarske aktivnosti v lanskem letu in prilagodila napovedi rasti BDP za letos hitremu okrevanju v prvi polovici leta.

Slika 5: Simulacije izdatkov sektorja država brez izdatkov za COVID-19 in investicij

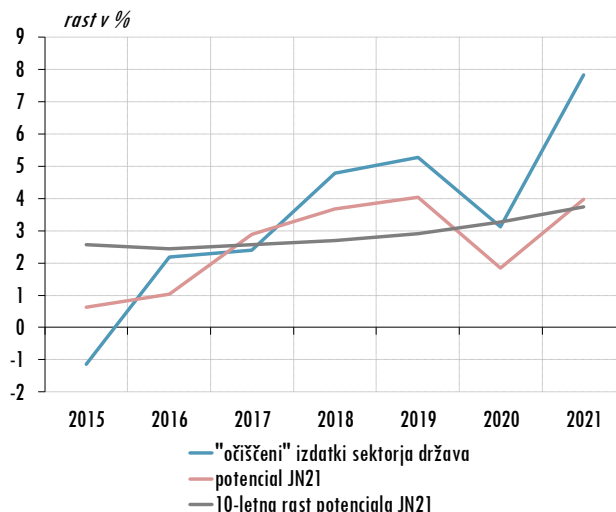


● izdatki pred spremembo okvira — predlog izdatkov

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

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 6: "Očiščeni" izdatki in gospodarski potencial



— "Očiščeni" izdatki sektorja država
— potencial JN21
— 10-letna rast potenciala JN21

Opomba: "Očiščeni" izdatki so izdatki sektorja država brez izdatkov, povezanih s COVID-19, izdatkov za investicije in izdatkov za obresti.

Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

Podobno sliko kažejo tudi alternativni kazalniki ravni in rasti izdatkov. Primerjava ravni oziroma rasti izdatkov s tistimi, ki bi jih omogočala rast gospodarskega potenciala¹⁹ kaže, da je predlagana raven izdatkov sektorja država v letu 2021 previsoka. Rast izdatkov, iz katerih so izločeni izdatki, povezani s COVID ukrepi, izdatki za investicije in za obresti trenutno ocenjeno rast potenciala namreč presega skoraj za dvakrat. Simulacije kažejo tudi, da tako določeni izdatki rast potencialnega proizvoda presegajo tudi že s trenutno veljavnim okvirom.

Tudi brez predvidenih sprememb Okvira bi bila fiskalna politika naravnana ekspanzivno. Na to nakazujejo trenutne ocene spremembe strukturnega salda brez upoštevanja predlaganega povišanja izdatkov sektorja država za 500 mio EUR. Povečanje strukturnega primanjkljaja naj bi po trenutnih ocenah tako znašalo med 0 in 1 % BDP, v primeru realizacije Okvira pa bi se strukturni primanjkljaj povečal za med okoli 1 in 2 o. t. BDP.²⁰ Kratkoročni impulz fiskalne politike h gospodarski rasti v letu 2021 bi bil ob realizaciji izdatkov na ravni predvidenega Okvira torej za okoli 1 % BDP večji kot je predviden po veljavnem okviru za pripravo proračunov sektorja država. Občutna spodbuda gospodarski rasti pa ni omejena zgolj na pospešek investicij, saj bi se tudi brez vključitve celotnih predvidenih investicij sektorja država strukturni primanjkljaj na podlagi statične ocene²¹ povečal za med okoli 0,5 in 1,5 o. t. BDP. Ob tem, da trenutne ocene nakazujejo razmeroma nevtralen ciklični položaj gospodarstva,²² bi bile spremembe strukturnega salda v predvidenem obsegu podobne največjim povečanjem primanjkljaja strukturnega salda v Sloveniji doslej in tudi najvišjim fiskalnim spodbudam v razvitih državah, če izvajamo dosedanje ukrepanje ob tokratni krizi.²³ Realizacija

¹⁹ Rast izdatkov sektorja država je na dolgi rok vzdržna, če raste podobno kot rastejo prihodki, katerih rast je ponazorjena z rastjo gospodarskega potenciala. Rast prihodkov lahko od rasti gospodarskega potenciala odstopa zlasti v primeru diskrecijskih sprememb davkov, zato je praviloma potrebno tovrstnim strukturnim spremembam prilagajati tudi izdatke.

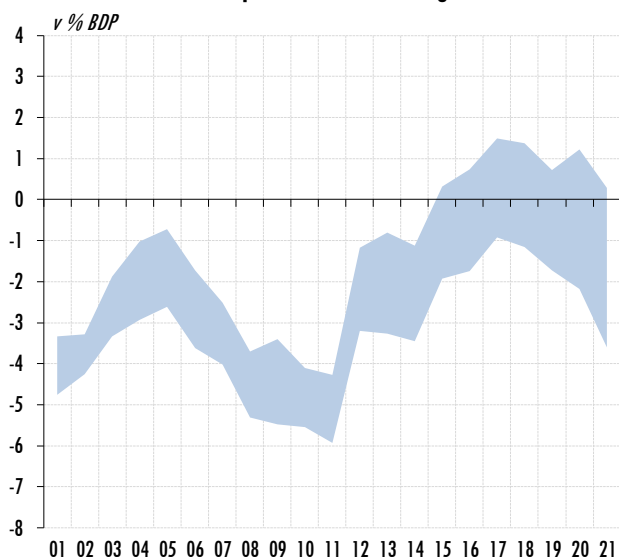
²⁰ V odvisnosti od uporabljene predpostavke o proizvodni vrzeli (glej Tabelo 8). V izračunih so COVID izdatki predpostavljeni kot enkratni učinki. O razlogih za vključitev COVID izdatkov med enkratne učinke glej npr. Poglavje 4.2 in predvsem Okvir 4.2 v Fiskalni svet (2021). Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2021 do 2024 (razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf).

²¹ Izločitev investicij vpliva na spremembo strukturnega salda zgolj za razliko med obsegom investicij v letih 2020 in 2021 (razlika znaša okoli 1,3 o. t. BDP, vpliv na spremembo strukturnega salda pa okoli 0,5 o. t. BDP).

²² Slovenija se po definiciji EK v letu 2021 že nahaja v območju normalnega gospodarskega cikla. Glej ocene proizvodne vrzeli v Tabeli 6 in definicije faz gospodarskega cikla v matriki v Okviru 1.6 v Evropska komisija: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019. Razpoložljivo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf.

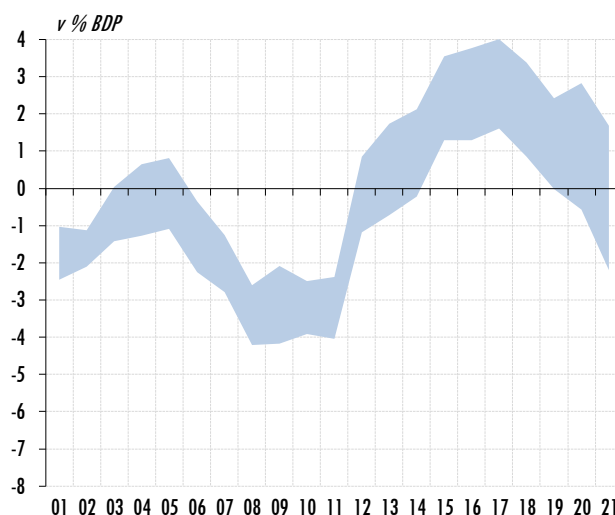
²³ Merjeno z dvakratnim standardnim odklonom spremembe strukturnega primarnega salda. Zaradi zgolj majhne spremembe deleža izdatkov za obresti v BDP med letoma 2020 in 2021, je razlika med spremembo strukturnega in strukturnega primarnega salda zanemarljiva in znaša okoli 0,1 o. t. BDP. Za analizo spodbudnevalne fiskalne politike v razvitih gospodarstvih glej npr. Cohen-Setton et al. (2019), razpoložljivo na <https://www.pii.com/sites/default/files/documents/wp19-12.pdf>.

Slika 7: Razpon ocen strukturnega salda



Opomba: Razpon je določen na podlagi nabora ocen proizvodne vrzeli, ki jih uporablja FS. Učinki COVID-19 ukrepov so vključeni med enkratne dejavnike.
Vir: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS.

Slika 8: Razpon ocen strukturnega primarnega salda



Opomba: Razpon je določen na podlagi nabora ocen proizvodne vrzeli, ki jih uporablja FS. Učinki COVID-19 ukrepov so vključeni med enkratne dejavnike.
Vir: SURS, OECD, IMF, UMAR, EK, MF, FS.

Okvira bi tako skladno z dosedanjimi ocenami UMAR, Banke Slovenije in Fiskalnega sveta glede multiplikativnih učinkov ukrepov za omejevanje posledic epidemije pomenila še za med 0,5 in 0,8 o. t. BDP²⁴ višjo rast v letu 2021 od predvidene v osnovnem makroekonomskem scenariju (6,1 %).²⁵ Pri tem že ob trenutno veljavnem Okviru večina razpoložljivih metod izračuna proizvodne vrzeli, kljub negotovosti pri njenem izračunu v trenutnih razmerah, nakazuje razmeroma hitro odpiranje pozitivne proizvodne vrzeli in s tem tveganje za ustvarjanje makroekonomskih neravnovesij v prihodnjih letih.

²⁴ Glej ocene učinkov v Jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2021 (september 2021; UMAR), Napovedi makroekonomskih gibanj v Sloveniji (junij 2021; BS) in v Oceni skladnosti predloga Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 s fiskalnimi pravili (september 2020; FS. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/09/Ocena-Fiskalnega-sveta_september-2020.pdf).

²⁵ Pri tem niso upoštevane razlike v strukturi ukrepov glede na tisto, za katero so bili določeni multiplikatorji, in dejstvo, da predvideni ukrepi, zaradi katerih se okvir spreminja, veljajo zgolj v drugi polovici leta. Z upoštevanjem navedenih dejstev je učinek predstavljenih ukrepov iz Okvira na gospodarsko rast precej omejen.

Priloge

Tabela 6: Ocene proizvodne vrzeli

	IMF (apr. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-2,4	0,7	-0,7	0,1	0,0	-0,7	-0,1	...	0,7	-0,3	-0,5	0,3
2002	-1,1	1,0	-0,6	0,6	0,3	-0,8	-0,4	...	-1,0	-0,3	0,0	0,6
2003	0,1	0,9	-0,9	0,5	0,2	-1,5	-1,4	1,6	-1,5	-0,2	0,2	0,5
2004	-1,4	2,0	0,2	1,5	1,3	-0,8	-1,1	2,7	-0,5	0,4	0,7	1,6
2005	-0,5	2,8	1,1	2,4	2,1	-0,5	-1,3	2,6	0,5	1,0	1,6	2,4
2006	2,8	5,1	3,9	4,8	4,3	2,0	1,1	4,3	3,0	3,5	4,2	4,7
2007	5,3	8,5	7,9	8,3	7,7	6,4	5,8	7,2	7,4	7,2	7,5	8,1
2008	5,4	8,1	8,4	8,1	7,6	8,4	7,6	4,9	7,3	7,3	7,5	8,0
2009	-3,0	-2,3	-2,0	-2,2	-2,6	-0,7	-1,6	-5,2	-1,1	-2,3	-2,4	-2,4
2010	-1,0	-2,3	-2,2	-2,2	-2,4	0,1	-0,4	-1,4	-2,9	-1,6	-2,0	-2,3
2011	0,6	-2,2	-2,6	-2,4	-2,5	0,6	1,0	-1,8	-1,9	-1,2	-1,8	-2,4
2012	-2,0	-5,3	-6,2	-5,7	-5,7	-2,5	-1,8	-4,9	-3,7	-4,2	-5,0	-5,6
2013	-3,0	-6,9	-8,2	-7,5	-7,4	-4,2	-3,5	-4,8	-7,2	-5,8	-6,6	-7,2
2014	-2,3	-5,2	-7,1	-6,0	-5,9	-2,9	-2,1	-2,5	-4,7	-4,3	-5,3	-5,7
2015	-1,8	-3,9	-6,6	-5,1	-4,9	-2,7	-1,9	-1,9	-3,1	-3,5	-4,5	-4,6
2016	-0,2	-1,6	-5,5	-3,1	-2,8	-1,9	-1,4	-1,0	-1,1	-2,1	-2,7	-2,5
2017	-0,1	1,8	-3,1	0,1	0,3	0,2	0,6	2,1	0,9	0,3	-0,2	0,7
2018	0,3	4,2	-1,2	2,5	2,7	1,9	2,4	2,8	3,7	2,1	1,7	3,1
2019	0,6	4,7	-0,5	3,3	3,6	2,5	2,7	2,2	3,7	2,5	2,3	3,9
2020	-4,8	-3,4	-8,1	-3,0	-2,6	-4,2	-4,5	-3,9	-0,8	-3,9	-4,4	-3,0
2021	-2,6	-1,6	-6,8	0,4	0,5	-1,1	-1,5	1,5	-1,6	-1,4	-2,0	-0,2

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

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

Tabela 7: Ocene strukturnega salda

	IMF (apr. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-3,3	-4,8	-4,1	-4,5	-4,5	-4,1	-4,4	...	-4,8	-4,3	-4,2	-4,6
2002	-3,3	-4,3	-3,5	-4,1	-3,9	-3,4	-3,6	...	-3,3	-3,7	-3,8	-4,1
2003	-2,7	-3,0	-2,2	-2,8	-2,7	-1,9	-1,9	-3,3	-1,9	-2,5	-2,7	-2,8
2004	-1,0	-2,6	-1,8	-2,4	-2,3	-1,3	-1,2	-2,9	-1,4	-1,9	-2,0	-2,4
2005	-1,1	-2,6	-1,9	-2,5	-2,3	-1,1	-0,7	-2,5	-1,6	-1,8	-2,1	-2,5
2006	-2,5	-3,6	-3,1	-3,5	-3,3	-2,2	-1,7	-3,2	-2,6	-2,9	-3,2	-3,4
2007	-2,5	-4,0	-3,7	-3,9	-3,6	-3,1	-2,7	-3,4	-3,5	-3,4	-3,6	-3,9
2008	-3,9	-5,2	-5,3	-5,2	-4,9	-5,3	-4,9	-3,7	-4,8	-4,8	-4,9	-5,1
2009	-4,4	-4,7	-4,9	-4,8	-4,6	-5,5	-5,1	-3,4	-5,3	-4,7	-4,7	-4,7
2010	-5,0	-4,4	-4,4	-4,4	-4,3	-5,5	-5,3	-4,8	-4,1	-4,7	-4,5	-4,4
2011	-5,8	-4,4	-4,3	-4,4	-4,3	-5,8	-5,9	-4,7	-4,6	-4,9	-4,6	-4,4
2012	-3,1	-1,6	-1,2	-1,4	-1,4	-2,9	-3,2	-1,8	-2,3	-2,1	-1,7	-1,4
2013	-3,3	-1,4	-0,8	-1,2	-1,2	-2,7	-3,0	-2,4	-1,3	-1,9	-1,6	-1,3
2014	-3,4	-2,0	-1,1	-1,6	-1,7	-3,1	-3,5	-3,3	-2,2	-2,4	-2,0	-1,8
2015	-1,9	-1,0	0,3	-0,4	-0,5	-1,5	-1,9	-1,9	-1,3	-1,1	-0,7	-0,6
2016	-1,7	-1,1	0,7	-0,4	-0,5	-0,9	-1,2	-1,4	-1,3	-0,9	-0,6	-0,7
2017	0,1	-0,8	1,5	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-0,4	-0,1	0,1	-0,3
2018	0,7	-1,2	1,4	-0,4	-0,5	-0,1	-0,3	-0,5	-0,9	-0,2	0,0	-0,7
2019	0,2	-1,7	0,7	-1,1	-1,2	-0,7	-0,8	-0,6	-1,3	-0,7	-0,6	-1,3
2020	-0,3	-0,9	1,2	-1,2	-1,3	-0,6	-0,4	-0,7	-2,2	-0,7	-0,5	-1,1
2021	-1,7	-2,1	0,3	-3,1	-3,2	-2,4	-2,2	-3,6	-2,2	-2,2	-2,0	-2,8

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 6.

Tabela 8: Ocene strukturnega napora

	IMF (apr. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-0,2	-0,7	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5	...	-0,1	-0,5	-0,6	-0,7
2002	0,1	0,5	0,6	0,5	0,5	0,8	0,8	...	1,5	0,7	0,4	0,5
2003	0,6	1,3	1,3	1,2	1,2	1,5	1,6	...	1,4	1,3	1,1	1,2
2004	1,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,4	0,5	0,6	0,7	0,4
2005	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,4	0,4	-0,1	0,1	-0,1	0,0
2006	-1,4	-1,0	-1,2	-1,0	-1,0	-1,1	-1,0	-0,7	-1,1	-1,1	-1,1	-1,0
2007	0,0	-0,4	-0,7	-0,5	-0,4	-0,9	-1,0	-0,2	-0,9	-0,5	-0,4	-0,4
2008	-1,4	-1,2	-1,6	-1,3	-1,3	-2,2	-2,2	-0,3	-1,3	-1,4	-1,3	-1,3
2009	-0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	-0,2	-0,1	0,3	-0,4	0,1	0,2	0,4
2010	-0,6	0,3	0,4	0,3	0,3	-0,1	-0,2	-1,4	1,2	0,0	0,1	0,3
2011	-0,8	0,0	0,2	0,1	0,0	-0,2	-0,6	0,2	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
2012	2,6	2,9	3,1	3,0	2,9	2,9	2,7	2,9	2,2	2,8	2,9	2,9
2013	-0,1	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,6	1,1	0,2	0,2	0,2
2014	-0,1	-0,6	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,9	-1,0	-0,5	-0,4	-0,5
2015	1,5	1,1	1,4	1,2	1,1	1,5	1,6	1,4	0,9	1,3	1,3	1,1
2016	0,2	-0,1	0,4	0,1	0,0	0,6	0,7	0,6	0,0	0,3	0,1	0,0
2017	1,8	0,3	0,8	0,4	0,4	0,9	0,9	0,4	0,9	0,8	0,7	0,4
2018	0,6	-0,4	-0,1	-0,4	-0,4	0,0	-0,1	0,4	-0,5	-0,1	-0,1	-0,4
2019	-0,5	-0,6	-0,7	-0,7	-0,8	-0,6	-0,4	0,0	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7
2020	-0,5	0,8	0,5	-0,1	-0,1	0,2	0,4	-0,2	-0,9	0,0	0,1	0,2
2021	-1,4	-1,2	-0,9	-1,9	-1,8	-1,8	-1,8	-2,9	0,0	-1,5	-1,5	-1,7

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 6.

Tabela 9: Ocene strukturnega primarnega salda

	IMF (apr. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-1,0	-2,4	-1,8	-2,2	-2,1	-1,8	-2,1	...	-2,5	-2,0	-1,9	-2,3
2002	-1,1	-2,1	-1,3	-1,9	-1,8	-1,2	-1,4	...	-1,1	-1,5	-1,6	-1,9
2003	-0,7	-1,1	-0,2	-0,9	-0,8	0,0	0,0	-1,4	0,0	-0,6	-0,7	-0,9
2004	0,6	-0,9	-0,1	-0,7	-0,6	0,4	0,5	-1,3	0,2	-0,2	-0,3	-0,8
2005	0,4	-1,1	-0,3	-0,9	-0,8	0,4	0,8	-1,0	0,0	-0,3	-0,5	-0,9
2006	-1,2	-2,2	-1,7	-2,1	-1,9	-0,8	-0,4	-1,9	-1,3	-1,5	-1,8	-2,1
2007	-1,3	-2,8	-2,5	-2,7	-2,4	-1,8	-1,5	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,6
2008	-2,8	-4,1	-4,2	-4,1	-3,8	-4,2	-3,9	-2,6	-3,7	-3,7	-3,8	-4,0
2009	-3,1	-3,4	-3,6	-3,5	-3,3	-4,2	-3,8	-2,1	-4,0	-3,4	-3,4	-3,4
2010	-3,4	-2,8	-2,8	-2,8	-2,7	-3,9	-3,7	-3,2	-2,5	-3,1	-2,9	-2,8
2011	-3,9	-2,6	-2,4	-2,5	-2,4	-3,9	-4,0	-2,8	-2,7	-3,0	-2,7	-2,5
2012	-1,1	0,5	0,8	0,6	0,6	-0,9	-1,2	0,3	-0,3	-0,1	0,3	0,6
2013	-0,7	1,1	1,7	1,4	1,3	-0,1	-0,4	0,1	1,3	0,6	1,0	1,3
2014	-0,1	1,2	2,1	1,6	1,6	0,2	-0,2	0,0	1,0	0,8	1,3	1,5
2015	1,3	2,3	3,5	2,8	2,7	1,7	1,3	1,3	1,9	2,1	2,5	2,6
2016	1,3	2,0	3,8	2,7	2,5	2,1	1,9	1,7	1,7	2,2	2,4	2,4
2017	2,6	1,7	4,0	2,5	2,4	2,5	2,3	1,6	2,1	2,4	2,7	2,2
2018	2,7	0,9	3,4	1,7	1,6	1,9	1,7	1,5	1,1	1,8	2,0	1,4
2019	1,9	0,0	2,4	0,6	0,5	1,0	0,9	1,2	0,4	1,0	1,1	0,4
2020	1,3	0,7	2,8	0,4	0,3	1,0	1,2	0,9	-0,6	0,9	1,1	0,5
2021	-0,3	-0,7	1,7	-1,7	-1,8	-1,0	-0,8	-2,2	-0,8	-0,8	-0,6	-1,4

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 6.

Tabela 10: Ocene strukturnega primarnega napora

	IMF (apr. 21)	Evropska komisija (maj 21)	OECD (maj 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP filter (okt. 21)	na osnovi povpr. BDP (okt. 21)	faktorski modeli (okt. 21)	Blanchard- Quah (okt. 21)	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2001	-0,3	-0,8	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	...	-0,1	-0,6	-0,6	-0,7
2002	-0,1	0,3	0,5	0,3	0,4	0,6	0,7	...	1,3	0,5	0,3	0,3
2003	0,4	1,0	1,1	1,0	1,0	1,3	1,4	...	1,2	1,0	0,9	1,0
2004	1,4	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,1	0,2	0,4	0,4	0,2
2005	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,3	0,3	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2
2006	-1,6	-1,2	-1,4	-1,2	-1,1	-1,2	-1,2	-0,8	-1,2	-1,2	-1,3	-1,2
2007	-0,1	-0,5	-0,8	-0,6	-0,5	-1,0	-1,1	-0,3	-1,0	-0,7	-0,5	-0,5
2008	-1,6	-1,3	-1,7	-1,4	-1,5	-2,4	-2,4	-0,4	-1,5	-1,6	-1,5	-1,4
2009	-0,3	0,7	0,7	0,6	0,5	0,0	0,1	0,5	-0,2	0,3	0,5	0,6
2010	-0,3	0,6	0,7	0,7	0,6	0,3	0,1	-1,1	1,5	0,3	0,5	0,6
2011	-0,5	0,2	0,4	0,3	0,3	0,0	-0,4	0,4	-0,2	0,1	0,2	0,3
2012	2,7	3,0	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	3,0	2,4	2,9	3,0	3,1
2013	0,4	0,7	0,9	0,8	0,7	0,8	0,7	-0,1	1,6	0,7	0,7	0,7
2014	0,6	0,1	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,2	-0,3	0,2	0,3	0,2
2015	1,4	1,0	1,4	1,2	1,1	1,5	1,6	1,3	0,9	1,3	1,2	1,1
2016	0,0	-0,3	0,2	-0,1	-0,2	0,4	0,5	0,4	-0,2	0,1	-0,1	-0,2
2017	1,3	-0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,4	0,4	-0,1	0,4	0,2	0,2	-0,2
2018	0,1	-0,9	-0,6	-0,9	-0,9	-0,6	-0,6	-0,1	-1,0	-0,6	-0,6	-0,9
2019	-0,8	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-0,9	-0,7	-0,3	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0
2020	-0,6	0,7	0,4	-0,2	-0,2	0,0	0,2	-0,3	-1,0	-0,1	0,0	0,1
2021	-1,6	-1,4	-1,2	-2,1	-2,1	-2,0	-2,0	-3,1	-0,2	-1,7	-1,7	-1,9

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 6.

Tabela 11: Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in odstopanje od okvira

	IMF (apr. 21)	EK (maj 21)	OECD (maj. 21)	UMAR (sep. 21)	MF (okt. 21)	HP (okt. 21)	na osnovi povprečja BPP (okt. 21)	Faktorski (okt. 21)	Blanchard-Quah (okt. 21)	povprečje	povprečje institucij	povprečje institucij, ki proizvahn vizel izračunavajo na podlagi proizvahn funkcije	Okvir
	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	<i>max</i> <i>izdatki</i> <i>razlika</i>	
2021	25.093 -707	25.176 -624	26.048 248	24.802 -988	24.850 -930	24.853 -947	24.878 -922	24.338 -1.462	25.788 -12	25.092 -708	25.194 -606	24.943 -857	25.800

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi tabele 6.