



Številka: 41003-12/2021/7

Datum: 20. 10. 2021

**Zadeva: Stališče do ocene Fiskalnega sveta glede proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023**

Zveza: 30-3/2021/13 z dne 15. 10. 2021

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 30. 9. 2021 Fiskalnemu svetu posredovala predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 v delu, ki se nanaša na leti 2022 in 2023 (v nadaljnjem besedilu: predlog odloka) ter Predlog spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2023 s pripadajočimi dokumenti. Na tej podlagi je Fiskalni svet 18. 10. 2021 objavil Oceno proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023 (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno s četrtem odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) vlada do Ocene podaja pisno obrazloženo stališče.

Fiskalni svet v Oceni ugotavlja, da proračunski dokumenti za leti 2022 in 2023 kljub izboljšanju gospodarskih razmer predvidevajo dodatno spodbujevalno fiskalno politiko, kar bi lahko povzročilo trajno poslabšanje stanja javnih financ. Primanjkljaj sektorja država naj bi se po oceni Fiskalnega sveta brez upoštevanja izdatkov za COVID-19 v naslednjem letu občutno povečal, pri čemer razlog ni zgolj povečan obseg javnih investicij. Fiskalni svet opozarja tudi na visoko raven in rast tekočih izdatkov v letu 2022, kar bi bilo neskladno s fiskalnimi pravili, če bi v letu 2022 pravila veljala. Na drugi strani za leto 2023 ocenjuje, da je predvidena rast tekočih izdatkov načrtovana prenizko, saj zraven niso predstavljeni ukrepi, ki bi takšno rast odražali, bi pa bila takšna poraba deloma skladna s fiskalnimi pravili. V zvezi okrepljenim deležem investicij Fiskalni svet dvomi, da za predviden obseg investicij obstaja zadostna absorpcijska sposobnost. Opozarja še na dejstvo, da bo v prihodnjih letih javni dolg precej nad referenčno vrednostjo v višini 60 % BDP, pri čemer bi bilo treba ugodne makroekonomske razmere v večji meri izkoristiti za zniževanje dolga brez ogrožanja okrevanja gospodarstva.

V zvezi s posredovano oceno Fiskalnega sveta vlada uvodoma ponovno poudarja, da v letu 2022 še vedno veljajo izjemne okoliščine oziroma splošna odstopna klavzula od fiskalnih pravil, s čimer se omogoča ustrezen odziv fiskalne politike za odpravljanje posledic epidemije COVID-19, usmeritve za delovanje fiskalne politike v letu 2023 na EU ravni pa še niso bile sprejete. Kljub temu vlada načrtuje postopno zniževanje javnofinančnega primanjkljaja, ki se bo do leta 2024 znižal pod 3 % BDP. V tem času se bo v deležu BDP zniževal tudi javni dolg. Umikanje ukrepov za podpiranje gospodarske aktivnosti je torej načrtovano postopno, da prehiter umik, kot opozarjajo številne mednarodne institucije, ne bi ogrozil začetega okrevanja. Vlada ponovno opozarja tudi, da je kvantificirano ocenjevanje ustreznosti javnofinančne politike po šoku, ki ga je povzročil COVID-19, ko različne ocene položaja gospodarstva v ciklu ne kažejo enotne slike, izjemno negotovo, zato je pri vodenju fiskalne politike izključno na taki osnovi potrebna še posebna previdnost. V zvezi s konkretnimi navedbami iz Ocene so pojasnila vlade podana v nadaljevanju.

## Realizacija proračuna Republike Slovenije v 2021

Glede navedbe Fiskalnega sveta, da je ocena realizacije državnega proračuna do konca leta 2021 nerealistična, je vlada podrobnejša pojasnila podala že v Stališču do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020 do 2022 s fiskalnimi pravili. Na tem mestu zgolj v zvezi z ocenami stroškov dela za leto 2021 še enkrat poudarja, da bodo, poleg rednih obveznosti za plače, na realizacijo v zadnjih mesecih vplivali tudi izdatki/dodatki povezani z epidemijo COVID-19. V sprejetem proračunu za leto 2021 je bilo za ukrepe za obvladovanje epidemije (COVID-19 rezerva) namenjenih 774 milijonov EUR. Ker se je že v začetku leta 2021 izkazalo, da bo obseg epidemije bistveno širši ter da bo epidemija trajala dlje od pričakovanj, je bilo za ohranitev gospodarske aktivnosti nujno hitro ukrepanje v zadostnem obsegu. Iz tega razloga je bil že aprila 2021 povečan najvišji obseg izdatkov za državni proračun za 800 milijonov EUR. Ministrstvo za finance ocenjuje, da bo za namene omilitve posledic epidemije in preprečevanja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) do konca leta iz državnega proračuna izplačanih do 2,8 milijarde EUR.

Zadnji podatki kažejo, da je bilo do 10. 10. 2021 že izplačanih 2,5 milijarde EUR, ter da do konca leta pričakujemo še izplačila dodatkov k plačam po kolektivni pogodbi, katerih rok za zahteve je bil do 13. 9. in še niso bili izvedeni (ocena 80 mio EUR), izplačila FURS za turistične bone (ocena 90 mio EUR) in pomoč za financiranje regresa za leto 2021 (27. člen Zakona o interventnih ukrepih za pomoč gospodarstvu in turizmu pri omilitvi posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 112/21), ocena 22 mio EUR), subvencioniran del minimalne plače (29. člen Zakona o dodatnih ukrepih za omilitve posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 15/21 in 112/21 – ZNUPZ), ocena 15 mio EUR). Če k temu prištejemo še sredstva za cepljenje, cepiva in testiranja, je ocena 2,8 milijarde EUR realna. Razlog je v tem, da so zahteve za zagotovitev sredstev lahko uporabniki predložili najkasneje v roku 90 dni po končanju epidemije (do 13. 9. 2021), poleg tega pa na obveznosti iz državnega proračuna iz naslova dodatkov v zadnjih mesecih letošnjega leta vplivajo tudi zakoni, ki so bili sprejeti sredi letošnjega leta in so na novo določili nekatere dodatke oziroma razširili krog upravičencev do obstoječih dodatkov ter v določenih primerih dodelili to pravico za nazaj (npr. z Zakonom o nujnih ukrepih na področju zdravstva (Uradni list RS, št. 112/21), objavljenim 13. 7. 2021, so bili določeni dodatki za direktorje v izobraževanju, direktorje občinskih uprav in župane od oktobra 2020 dalje, uvedeni dodatki za izbiro specializacije ter razširjen krog upravičencev za dodatke za delo s pacienti).

## Proračun Republike Slovenije v letih 2022 in 2023

V zvezi z načrtovanimi obveznostmi do zaposlenih v letih 2022 in 2023 vlada pojasnjuje, da na določitev višine sredstev za stroške dela vplivajo predvsem obveznosti do zaposlenih na podlagi predpisov, ki urejajo plače in druge stroške dela v javnem sektorju, sporazumov in kolektivnih pogodb dogovorjenih med vlado in sindikati javnega sektorja ter deloma tudi učinki kadrovske politike posameznega organa.

Tako so na podlagi Dogovora o odpravi varčevalnih ukrepov v zvezi s povračili stroškov in drugimi prejemki javnih uslužbencev, zamiku izplačilnega dneva plače pri proračunskih uporabnikih ter regresu za letni dopust za leto 2021 (Uradni list RS, št. 88/21 z dne 3. 6. 2021), ki je bil sklenjen med vlado in sindikati javnega sektorja, višja nekatera povračila zaposlenim (prevoz na delo in z dela, kilometrina, prehrana ipd.). Dodatno na rast v tem letu vpliva tudi učinek spremembe Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Uradni list RS, št. 121/21 z dne 23. 7. 2021), ki je posledica sklenjenega Sporazuma o razreševanju stavkovnih zahtev s Policijskim sindikatom Slovenije ter tudi dopolnitev Zakona o službi v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 121/21 z dne 23. 7. 2021), s katerim je za vojaške osebe na novo določen dodatek k plači zaradi prepovedi pravice do stavke. Dvig mase sredstev s tega naslova pa izhaja tudi z naslova povečanega zaposlovanja, ki ga resorji načrtujejo za namen povečanja absorpcijskih kapacitet pri črpanju sredstev iz EU skladov.

Pretežni del ukrepov povezanih s COVID-19, ki vpliva na izdatke za stroške dela, je sicer prenehal veljati v letu 2021, kljub temu pa so s tega naslova še vedno načrtovana določena sredstva na področju zdravja in socialnega varstva.

Izdatki za blago in storitve se v Predlogu sprememb proračuna za leto 2022 povečujejo na integralnih sredstvih predvsem zaradi izvedbe volitev v Državni zbor in predsednika republike, nove Službe Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo, za stroške, povezane z modernizacijo in opremljanjem enot slovenske vojske, stroške vodenja železniškega prometa, tekoče vzdrževanje zgradb in prostorov ter za povračilo škode izbrisanim.

V Predlogu proračuna za leto 2023 se sredstva glede na Predlog sprememb proračuna za leto 2022 znižujejo predvsem na investicijskih transferih proračunskim uporabnikom, subvencijah ter transferih nepridobitnim organizacijam in ustanovam, in sicer večinoma zaradi znižanja EU sredstev s pripadajočo slovensko udeležbo. Nižje planirana EU sredstva s pripadajočo slovensko udeležbo so predvsem posledica zaključevanja evropske finančne perspektive 2014–2020 in pričakovana nizka realizacija črpanja EU sredstev v uvodnih letih nove finančne perspektive 2021–2027.

V okviru sredstev načrtovanih v okviru rezerv vlada pojasnjuje, da je okvirno polovica načrtovanih pravic porabe namenjena izvajanju Mehanizma za okrevanje in odpornost ter za izvajanje kohezijske politike za programsko obdobje 2021–2027, ker še niso določena z Izvedbenim načrtom Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2021–2027, poleg ostalih t. i. vsakoletnih rezerv.

Glede socialnih transferov je potrebno podariti, da je bila Slovenija v 2020 med državami z najnižjo stopnjo tveganja revščine v EU (nižje le Slovaška in Češka) in zato nadaljujemo začrtano smer družinske in socialne politike, ki pomaga najranljivejšim skupinam prebivalstva in hkrati pa spodbuja delovno aktivnost. Pomembno je še naprej opolnomočiti tako družbo, kot posameznike za spopadanje s prihodnjimi krizami in omogočiti socialno pravično prihodnost. Pri presoji ustreznosti politike na področju socialne zaščite igrajo pomembno vlogo tudi avtomatski stabilizatorji, ki samodejno prilagajajo socialne transferje glede na poslovni cikel. Mednje uvrščamo transferje nezaposlenim, družinske prejemke in starševska nadomestila, transferje za zagotavljanje socialne varnosti in subvencioniranje stanarin. Tako se ocenjuje, da bo zaradi okrevanja trga dela, ob naraščajočem povpraševanju po delovni sili in upadanju števila brezposelnih, potrebnih manj sredstev za nadomestila brezposelnim. Glede na leto 2019 se znižuje tudi rast socialnih transferjev za zagotavljanje socialne varnosti.

Nadalje vlada ponovno poudarja, da so investicije ključne za dolgoročno rast in razvoj gospodarstva, kreiranje delovnih mest in kakovost dela in življenja. Investicijski odhodki in transferi se v proračunu načrtujejo glede na dinamiko projektov v posameznem letu. Ker se dinamika v življenjskem ciklusu projekta spreminja, lahko privede do izrazitejšega odstopanja realizacije od načrtovane dinamike. Za uvrstitev projektov v državni proračun je potrebna zaprta finančna konstrukcija, ki je tudi pogoj za izvedbo razpisov in podpis pogodb, ni pa nujno da v tekočem letu že pride do dejanskih izdatkov. V letu 2021 so na dinamiko izvajanja projektov pomembno vplivali učinki in posledice, ki so nastali zaradi krize COVID-19. V tem smislu je bil avgusta 2021 spremenjen tudi INOP – izvedbeni načrt za strukturne sklade EU, ki je znižal oceno porabe v letu 2021. Investicijska aktivnost države bo spodbujena tudi z EU sredstvi, saj se hkrati zaključuje financiranje iz finančne perspektive 2014–2020 (vključno z izvajanjem programa React EU) in obenem, predvidoma v letu 2022 začenja izvajanje nove finančne perspektive 2021–2027. Poleg kohezijskih sredstev so investicije države in tudi zasebnega sektorja podprte tudi s sredstvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Med pomembnejšimi investicijami so investicije v zdravstvu, ki zajemajo energetska sanacija bolnišnic, novogradnje ter investicije v zdravstvene domove. Največji projekt je novogradnja splošne bolnišnice Celje. Poleg tega se investicije krepijo tudi na področju dolgotrajne oskrbe, s čimer bo vlada zagotovila odporen zdravstveni in socialni sistem. Gre tudi za izvajanje Zakona o zagotavljanju finančnih sredstev za investicije v slovensko zdravstvo in Zakona nujnih ukrepov v zdravstvu. Prvi ureja boljše delovno okolje za zaposlene ter boljše in kakovostnejšo obravnavo v

modernih prostorih za bolnike, drugi pa določa začasne ukrepe za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19.

Obseg investicij se pomembno povečuje tudi na področju infrastrukture, od tega največji delež v železniško in cestno infrastrukturo. Ključni železniški projekt je nova povezava Divača–Koper, nadgradnja proge Ljubljana–Jesenice in Ljubljana–Divača. Preko 300 milijonov EUR letno je namenjenih tudi za gradnjo in vzdrževanje cestne infrastrukture npr. obvoznice Vodice, Kidričevo, Tolmin, rekonstrukcije križišč (Škofije, Tepanje, Ormož ...) ter številne kolesarske povezave. Oboje je sofinancirano tudi s strani občine in EU sredstev. Nadaljevalo se bo izvajanje Nacionalnega programa gradnje avtocest, ki vključuje dograditev predora Karavanke in dela na 3. razvojni osi. Krepi se tudi področje integriranega sistema javnega potniškega prometa.

Znatno se zvišujejo tudi vlaganja v prilagajanje podnebnim spremembam, gre za vlaganja v protipoplavne ureditve, zagotavljanja poplavnne varnosti, oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja voda.

Obseg investicij se povečuje tudi za opremljanje in modernizacijo slovenske vojske, za program mreže domov za starostnike, vrtce in osnovne šole, raziskovalno dejavnost, digitalno povezanost, investicije v kulturi ter za namene urejanja poslovnih prostorov državnih organov s ciljem racionalnejše rabe prostorov.

Iz ocene Fiskalnega sveta izhaja, da se s sprejetjem Predloga proračunov določajo dejanske pravice porabe in s tem odpira večji manevrski prostor za porabo, ki nima osnove v trenutno veljavni zakonodaji. Nadalje Fiskalni svet izpostavlja, da je zaradi negotovosti glede nadaljnega poteka epidemije Ministrstvo za finance, pri pripravi državnega proračuna za leti 2022 in 2023, za namene COVID-19 ukrepov določilo pravice porabe v skupni višini 0,8 mrd EUR. Pri tem opozarja, da se po trenutno veljavni zakonodaji vsi ukrepi iztečejo do konca letošnjega leta. Fiskalni svet ugotavlja tudi, da so predvidene ravni izdatkov sektorja država v letu 2022 glede na zakonsko predpisane zgornje mere previsoke.

V zvezi z navedbami v prejšnjem odstavku je treba pojasniti, da trditev, da se s sprejetjem predloga spremembe proračuna za leto 2022 odpira manevrski prostor za porabo, ki nima osnove v trenutno veljavni zakonodaji, ne drži. Kot že povedano in čemur pritruje tudi Fiskalni svet, za leto 2022 še velja t. i. odstopna klavzula od fiskalnih pravil. Ob upoštevanju tega dejstva posledično ni jasna navedena trditev Fiskalnega sveta, predvsem pa ni jasno, katera poraba naj ne bi imela osnove v veljavni zakonodaji. V skladu z ustavnim načelom zakonitosti in 7. členom Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US; v nadaljnjem besedilu: ZJF), v katerem je določeno, da se sredstva proračuna uporabljajo za namene, ki so določeni z zakoni oziroma občinskimi odloki ter drugimi predpisi, to pomeni, da mora imeti vsak odhodek proračuna ustrezno pravno podlago.

Primanjkljaj državnega proračuna bi brez upoštevanja odhodkov za investicije in investicijske transfere v letu 2022 znašal 0,3 % BDP, v letu 2023 pa bi ob enaki predpostavki beležil presežek v višini 1,3 % BDP. Odhodki državnega proračuna brez upoštevanja investicij in investicijskih transferov bi se leta 2022, glede na leto 2021, zmanjšali za okoli 13 %, leta 2023, glede na leto 2022, pa za okoli 4,5 %.

V zvezi z navedbo Fiskalnega sveta, da so pravice porabe v skupni višini 0,8 mrd EUR za namene COVID-19 ukrepov ocenjene previsoko, vlada ponovno pojasnjuje, da se bo izplačilo za namene COVID-19 ukrepov, ki se iztečejo do konca leta 2021, izvršilo v prvem četrtletju leta 2022. Postopek izplačila sredstev iz državnega proračuna je dolgotrajen, saj se praviloma zagotavlja z razporeditvijo sredstev iz proračunske rezerve, kar v praksi pomeni, da imajo upravičenci na voljo določen čas za predložitev zahtevkov, vmesni posrednik (ministrstvo, občina) zbere zahtevke in jih posreduje Ministrstvu za finance. Na tej podlagi se pripravi vladno gradivo za razporeditev sredstev iz rezerve in šele po sprejemu odločitve vlade temu dejanju sledi tudi izplačilo iz proračuna države. Vse navedeno pomeni, da se bo znaten del sredstev, za ukrepe, ki so določeni v interventnih zakonih, izplačal v letu 2022. Pri načrtovanju obsega sredstev proračunske rezerve pa je treba upoštevati tudi, da se bodo ta sredstva v letu 2022 še vedno porabljala za nakup zaščitne opreme in tudi cepiv.

Vlada pojasnjuje tudi, da četudi bi bil obseg izdatkov v proračunski rezervi načrtovan v previsokem obsegu, teh sredstev ni dopustno porabiti brez ustrezne zakonske podlage, pri tem pa samo zakonska podlaga ne zadošča. V skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Nad porabo sredstev proračunske rezerve države vsako leto nadzor opravi tudi Računsko sodišče Republike Slovenije, ki striktno zahteva, da se navedena sredstva porabijo izključno za nepredvidene namene, torej tiste, ki jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati, pri tem pa ni dvoma, da mora imeti vsak odhodek ustrezno zakonsko podlago.

Izdatki za spopadanje s posledicami epidemije COVID-19

V Osnutku proračunskega načrta 2022 je Ministrstvo za finance COVID-19 ukrepe na izdatkovni strani v celotnem obdobju 2020-2023 ocenilo na 4.864 mio EUR. Ocena temelji na ESA metodologiji ter na smernicah javnofinančnega načrtovanja temeljnih ekonomskih agregatov in mora odražati dejansko načrtovano stanje končnih prihodkov in izdatkov sektorja država. Na drugi strani je v državnem proračunu v istem obdobju za COVID-19 ukrepe zagotovljenih 5.615 mio EUR.

Pri tem vlada izpostavlja, da je primerjava COVID-19 izdatkov kot končnih izdatkov iz bilance sektorja država ter izdatkov iz državnega proračuna je neprimerna, in sicer iz razlogov:

– namen priprave:

Projekcije bilance sektorja država so pripravljene z namenom postavitve srednjeročnega proračunskega okvira, torej določitvijo celovitih in preglednih večletnih proračunskih ciljev (v prvi vrsti primanjkljaja, dolga države ter mej izdatkov) za njihovo nadaljnjo ugotavljanje skladnosti s fiskalnimi pravili. Projekcije prihodkov in odhodkov sektorja država temeljijo na metodologiji in smernicah opredeljenih zgoraj. Tako so v bilanci sektorja država zajeti končni predvideni in že realizirani COVID-19 izdatki po že sprejetih ukrepih za spopadanje s posledicami epidemije COVID-19, ki se bodo po večini, tako kot ugotovljeno s strani Fiskalnega sveta, iztekli do vključno leta 2021. Na drugi strani je projekcija državnega proračuna pripravljena izključno z vidika vira financiranja, torej razpoložljivosti sredstev oz. pravic porabe za financiranje posameznih proračunskih postavk po finančnih načrtih posameznih neposrednih proračunskih porabnikov. V državnem proračunu so torej zagotovljene pravice iz naslova COVID-19 ukrepov, tako že sprejetih, kot tudi tistih, ki trenutno še niso sprejeti (podaljšani).

– razlike med sistemom javnega računovodstva in statističnega poročanja:

Knjiženje COVID-19 izdatkov po standardih, pravilih in praksi v javnem računovodstvu se razlikuje od knjiženja le-teh v statistiki, zlasti kar se tiče vračil COVID-19 pomoči ter vsebinskega razvrščanja po ekonomskih statističnih kategorijah. Tako se vračila COVID-19 pomoči v letu 2021, ki se nanašajo na izplačane izdatke iz državnega proračuna v letu 2020, knjižijo med Druge izredne nedavčne prihodke v letu 2021 (47. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava), medtem ko se po ESA statističnem poročanju revidirajo podatki za pretekla leta, torej se v tem primeru revidirajo (znižajo) izdatki po COVID-19 ukrepih za leto 2020 (npr. iz naslova nadomestil za čakanje na delo je bilo po podatkih FURS iz naslova 99. člena ZIUZEOP vrnjenih približno 51 mio EUR).

– vsebinske obravnave COVID-19 izdatkov:

V ocenah državnega proračuna so v COVID-19 izdatkih zajeta vsa že realizirana ter načrtovana sredstva, ki so prikazana v konto skupini 44 - Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v B bilanci. V tem primeru so tu večinoma knjiženi COVID-19 izdatki, v okviru povečanja namenskega premoženja v javnih skladih (trenutna realizacija v višini 121 mio EUR z namenom povečanja premoženja v Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo, Javnem skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja itd.), za izboljšanje likvidnostnega stanja gospodarstva s povratnimi sredstvi, kot so npr. posojila po ugodnih obrestnih merah. Ta COVID-19 sredstva po večini nimajo narave končnih izdatkov, saj gre v tem primeru predvsem za finančne transakcije, zato v statistično poročanje po ESA niso vključene.

Zgoraj navedeno pomeni, da je COVID-19 izdatke po ESA metodologiji ali po blagajni financiranja državnega proračuna potrebno obravnavati iz povsem ločenega, drugačnega vidika, saj lahko pride do povsem drugačnih ali pa celo napačnih interpretacij končnih izdatkov ter preostalih ekonomskih kategorij iz Osnutka proračunskega načrta 2022, in posledično njihovega ocenjevanja skladnosti s fiskalnimi pravili.

Za ocenjevanje obsega COVID-19 izdatkov je pomembna tudi mednarodna primerjava, kjer se ponovno poudarja visoka stopnja transparentnosti in objavljanja podatkov za Slovenijo. Z vidika mednarodne primerjave ni na voljo javnih podatkov, ki bi prikazovali deleže diskrecijskih ukrepov za namene COVID-19 po državah EU. Iz pregleda podatkov po državah, ki je bilo mogoče najti na spletu spomladi letos, pa je bilo mogoče razbrati, da se bodo skupni izdatki za COVID-19, skupaj z ukrepi za okrevanje (v okviru Načrta okrevanja za Evropo - NGEU), v odstotkih BDP v letu 2021, glede na leto 2020, povečali v petih državah evro območja (v nadaljnjem besedilu: EA), v letu 2022 pa se bodo v vseh državah EA zmanjšali. Vlada na tem mestu še enkrat poudarja, da so k ublažitvi padca gospodarske aktivnosti v 2020 pomembno prispevali podporni fiskalni ukrepi – Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj namreč ocenjuje, da bi v odsotnosti od le-teh slovenski BDP v 2020 beležil za vsaj 4 odstotne točke višji padec.

Temeljni agregati sektorja država brez izdatkov COVID-19

Izdatki sektorja država v obdobju 2021–2022, v katerih niso vključeni COVID-19 izdatki, se bodo povečali predvsem na račun izdatkov v investicije ter socialna nadomestila, v nekoliko manjši meri pa tudi zaradi nadaljnjega povečevanja sredstev za zaposlene ter korekcije vmesne porabe, na katero gibanje je imela velik vpliv COVID-19 kriza.

Investicije so tako glede na Program stabilnosti 2021 (v nadaljnjem besedilu: PS21) za leto 2021 ocenjene nekoliko nižje, zaradi slabše realizacije v prvi polovici leta, medtem ko pa so v naslednjih dveh letih povečane za približno 400 mio EUR v letu 2022 oz. 600 mio EUR v letu 2023. Glavni razlog za spremembo dinamike oz. povečanja le-teh izdatkov so sredstva iz Mehanizma za okrevanje in odpornost v višini 129 mio EUR v letu 2021, 285 mio EUR v 2022 ter 340 mio EUR v 2023, ki so bila v okviru priprave PS21 le v manjši meri zajeta, saj se je predvidevalo, da se bodo le-ta knjižila po definiciji končnega prejemnika teh sredstev ter ne po definiciji izvajalca reforme. EUROSTAT je pred mesecem podal navodilo, da se vsa sredstva iz Mehanizma za okrevanje in odpornost tretirajo kot sredstva sektorja država, zato so sedaj prikazana v bilancah sektorja država, medtem ko so v PS21 tretirana kot sredstva EU, porabljena izven sektorja država. Ob tem pa so planirani tudi nekoliko večji izdatki za investicije iz naslova EU sredstev iz kohezijskih in strukturnih skladov s strani občin, ter pričakovanih večjih investicij drugih enot sektorja država, torej vodnega in podnebne sklada, Stanovanjskega sklada Republike Slovenije v letih 2022 in 2023 ter preložene investicije javnega podjetja 2TDK iz leta 2022 v 2023. Primerjava podatkov sprejetih proračunov oz. rebalansov ter dejanske realizacije državnega proračuna v obdobju 2010–2020 pokaže, da največja odstopanja nastajajo pri odhodkih za investicije in investicijske transfere. Trend kaže, da so odhodki za te namene v sprejetem proračunu oz. rebalansu po navadi ocenjeni višje, kot se dejansko realizirajo, kar je predvsem posledica zagotavljanja pravic porabe. Odstopanja v povprečju znašajo okoli -13 %, kar pomeni da je letna realizacija odhodkov državnega proračuna za investicije in investicijske transfere v povprečju za 13 % nižja od načrtovane.

Vlada ocenjuje nadaljnjo visoko rast socialnih nadomestil, predvsem socialnih nadomestil in pomoči v denarju, v okviru le-teh pa bruto pokojnin, ki se bodo povečale tako v letu 2021 kot tudi v letu 2022 za 5,4 %, predvsem na račun spremenjenih uskladitev (indeksacije) pokojnin, ki se bodo v letu 2021 uskladile za 2,5 %, v letu 2022 pa za 4 % zaradi pričakovane visoke rasti plač v letu 2021. Preostali del rasti pa bo posledica rasti števila upravičencev oz. prejemnikov pokojnin. Na oceno sredstev za zaposlene v letu 2022 vpliva predvideno dodatno zaposlovanje na področju zdravstva, kot tudi v javni upravi, a se rast umiri v letu 2023.

Temeljni agregat vmesna poraba se je v letu 2020 izredno znižal (tudi z upoštevanjem COVID-19 izdatkov za 2 %). Glavni razlog za to je posredni vpliv COVID-19 krize, saj so javni zavodi ter ostali izvajalci, ki opravljajo javno službo in so registrirani v sektorju država, v

okrnjenem obsegu izvajali netržno kot tržno dejavnost, posledično so imeli iz tega naslova nižje stroške za blago in storitve. Omejeno izvajanje storitev (ali njihovo izvajanje na daljavo) se je nadaljevalo tudi v prvi polovici letošnjega leta. Tako je doseg oz. preseganje nivoja vmesne porabe iz leta 2019 pričakovati šele leta 2022, ko bodo javni zavodi začeli poslovati normalno. Tako je kumulirana rast omenjenega agregata v obdobju 2019–2022 komaj 6,3 %.

Fiskalna politika za sektor država v prihodnjih dveh letih

Aktivacija splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast kot odziv na izbruh pandemije COVID-19 je državam članicam omogočila odstopanje od proračunskih zahtev, ki bi se običajno uporabljale, in omogočila hiter odziv in sprejetje izrednih ukrepov za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije. Ker je omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil, Evropska komisija v teh razmerah fiskalni položaj ocenjuje zgolj kvantitativno, saj so numerični izračuni zelo nezanesljivi. Evropska komisija se je na podlagi pomladanske gospodarske napovedi odločila, da se bo splošna odstopna klavzula uporabljala ne samo v letu 2021, temveč tudi v letu 2022, izjemna okoliščina pa velja ne glede na spremembe makroekonomskih napovedi v posamezni državi članici EU.

Za minimaliziranje posledic po epidemiji oziroma trajnostno okrevanje gospodarstva je ključnega pomena postopno opuščanje ukrepov za ohranjanje rasti, saj bi prehiter umik fiskalnih spodbud lahko ogrozil okrevanje v najbolj prizadetih dejavnostih, saj obstaja neenakomerna stopnja gospodarske aktivnosti po sektorjih glede na predhodno leto. Zato je ključno, da se v tej fazi še naprej ohranjajo spodbujene investicijske aktivnosti, pri katerih imajo ključno vlogo državne spodbude. Vlada ponovno izpostavlja, da je to še posebej relevantno za Slovenijo, saj Mednarodni denarni sklad ocenjuje, da imajo javne naložbe v Sloveniji bolj stimulativen vpliv na makroekonomsko okolje kot v povprečju EU. V skladu z njihovimi ugotovitvami povečanju Evropskih strukturnih in investicijskih skladov za 1 % BDP v Sloveniji (in CEE državah) tekom enega leta sledi povečanje outputa za med 1,3 % in 1,6 %. V Sloveniji povečanje javnih naložb po ugotovitvah Mednarodnega denarnega sklada rezultira tudi v obsežnejšem privabljanju zasebnih naložb kot v povprečju EU (povečajo se za 1,3 %, medtem ko v EU za 0,8 %) ter v relativno višjemu porastu zaposlenosti (eno letni multiplikator znaša med 0,1 in 0,2 %).

Mednarodni denarni sklad v dokumentu za naslovom »European Recovery: Pushing but no longer flooring the policy pedal« iz oktobra 2021 v zvezi z vodenjem fiskalne politike izpostavlja, da so visoko prilagodljive podporne politike in finančni pogoji ustvarili ugodno gospodarsko okolje, in sicer z ohranjanjem delovnih mest ter zaščito gospodinjestev in podjetij. Globalno okrevanje po pandemiji se postopoma vzpostavlja, a ostaja po državah in sektorjih neenakomerno. Marsikateri ukrepi so se izkazali za izjemno učinkoviti (npr. subvencije, investicijske spodbude, ukrepi trga dela idr.). Današnje razmere so zato veliko boljše kot leta 2020, a negotovosti ostajajo velike. Prilagajanje politik je za okrevanje gospodarstva bistvenega pomena. Med gospodarskim okrevanjem se bodo morali oblikovalci politik vse bolj ukvarjati z odločanjem glede ustreznega časa in hitrosti umika podpore gospodarstvu. Čeprav se je to v »običajnih« gospodarskih ciklih že izkazalo za zahtevno nalogo, pa to v trenutnih nepredvidljivih kriznih razmerah epidemije predstavlja še večji izziv. Izredna podporno naravnana fiskalna politika je bila v letih 2020–2021 ključnega pomena; obstaja pa tveganje, da bi se lahko fiskalna podpora prehitro zmanjšala (umaknila). Vsekakor se zdi prilagoditev politik zaželeno, vendar bo treba pri tem ravnati previdno, da ne bi ogrozili okrevanja.

V 2022 in 2023 Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj pričakuje 4,7 % oziroma 3,3 % gospodarsko rast, vendar obstajajo tako pozitivna kot negativna tveganja za realizacijo trenutnih napovedi, ki pomembno vplivajo na projekcije javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Tveganja se še naprej navezujejo predvsem na potek epidemije, okrevanje naših glavnih trgovinskih partneric, učinkovitost črpanja sredstev iz svežnja za okrevanje in odpornost, v zadnjem času pa vse več tudi na evolucijo splošne ravni cen.

Najnovejše ocene proizvodne vrzeli, pripravljene na podlagi skupne metodologije Evropske unije (EUCAM), nakazujejo, da bo dejanski BDP Slovenije presegel potencialnega za 0,5 % že v 2021. Pozitivna vrzel naj bi se odpirala do 2023, ko naj bi dosegla 2,4 %. Ocene proizvodne vrzeli so

še naprej podvržene nadpovprečno visokemu tveganju občutne revizije. Negotovost ocen je posebej izrazita prvič zaradi metodoloških omejitev statističnih metod, ki jih uporablja EUCAM (tj. predvsem zaradi »end-point bias« pri dekompoziciji vhodnih podatkov na trende in ciklične komponente), drugič zaradi negotovosti vpliva in modeliranja COVID-19 šoka na potencial slovenskega gospodarstva (na primer zajemanje vpliva kopičenja dela - »labour hoarding«) in tretjič, ker je tudi v normalnih okoliščinah vprašljiva primernost metodologije EUCAM za modeliranje slovenskega gospodarstva (»Plausability tool« nakazuje, da ocenjena proizvodna vrzel na podlagi EUCAM ni dovolj negativna<sup>1</sup>).

Glede na tveganja je vlada skladno z načelom previdnosti v Osnutku proračunskega načrta 2022 določila srednjeročno pot prilagajanja fiskalne politike, ki podpira okrevanje in znižuje primanjkljaj in dolg v % BDP. Prehitra fiskalna konsolidacija bi, podobno kot je v prejšnji krizi, tudi tokrat ohromila ogrevanje.

Primanjkljaj bo vlada iz ocenjenega 7,5% BDP v letu 2021 znižala na 5,4 % BDP v letu 2022 in ga približala maastrichtski meji 3 % v letu 2023 (3,3 % BDP). V letu 2024 bo primanjkljaj pod 3 % BDP. V zadnjih fiskalnih projekcijah Mednarodni denarni sklad za Slovenijo ocenjuje še ugodnejšo prilagajanje primanjkljaja. V letu 2022 ocenjuje primanjkljaj v višini -3,8 % BDP in -2,2 % v letu 2023, kar je pod maastrichtsko mejo. V celotnem obdobju 2021–2024 bo nominalna stopnja rasti izdatkov sektorja država nižja od nominalne stopnje rasti prihodkov.

Izdatki sektorja država bi se brez upoštevanja izdatkov za investicije v letu 2022, glede na leto 2021, zmanjšali za 2,7 %, saldo pa bi bil pozitiven in bi znašal 1,4 % DBP. V letu 2023 bi se izdatki sektorja država brez upoštevanja investicij glede na leto 2022 zmanjšali za 0,5 %, presežek države pa bi znašal že 3,1 % BDP.

Predstavljeni cilji fiskalne politike zajemajo le tiste ukrepe, ki so že bili potrjeni v Državnem zboru, vendar pa velja omeniti tudi ostale načrtovane ukrepe vlade. V prvi vrsti velja izpostaviti ukrepe iz Načrta za okrevanje in odpornost, ki temeljijo na reformah, ki prinašajo strukturne spremembe, dopolnjujejo pa jih naložbe. Med bistvene strukturne ukrepe sodita nova sistemska zakona na področju dolgotrajne oskrbe in zdravstvenega sistema, ki urejata strukturo in vire financiranja. Pokojninska reforma bo prinesla rešitve za vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema (upokojitveni pogoji, indeksacija, prispevki, povezanost vplačil in izplačil ter informiranje in osveščanje), dopolnjujejo pa jo ukrepi za usposabljanje in večanje zaposljivosti starejših delavcev, povečevanje ponudbe delovne sile, ukrepi za spodbujanje vključevanja invalidov in mladih na trg dela ter shema skrajšanega delovnega časa. Izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva podpirajo strukturni ukrepi, ki odpravljajo administrativne ovire, izboljšujejo dostop do ugodnih virov financiranja, pospešujejo sodelovanje med javnimi raziskovalnimi organizacijami in gospodarstvom, sistemsko pa bo podprt tudi prehod na krožno gospodarstvo. Na področju financiranja investicij država prehaja iz financiranja zasebnih investicij, ki zagotavljajo več delovnih mest, v financiranje visoko produktivnih, digitalno in trajnostno naravnanih investicij.

Z Načrtom za okrevanje in odpornost je povezanih tudi več zakonskih sprememb, ki področje investicij urejajo na sistemski ravni. S ciljem odprave zaznanih težav in neučinkovitosti ureditve področja javnih naročil je bila že sprejeta novela Zakona o javnem naročanju, ki začne veljati 1. januarja 2022. Spremenjena zakonodaja poenostavlja postopek javnih naročil male vrednosti, odpravlja nekatere administrativne obveznosti na strani naročnikov (npr. poenostavljeno poročanje pri okvirnih sporazumih) in dopušča večjo prožnosti. Uredila in dopolnila je določbe o prekrških, predvsem tistih, za katere je praksa pokazala, da so potrebni za ustreznejše ravnanje naročnikov in ponudnikov in njihovo večjo odgovornost pri izvajanju postopkov oziroma pri izvajanju pogodb. Predlagane rešitve bodo predstavljale prispevek k večji gospodarnosti naročanja, pri tem pa ni tveganja za zmanjšano transparentnost.

V postopku sprejemanja je tudi prenovljena gradbena zakonodaja, ki vključuje prenovljen Zakon o graditvi objektov in prenovljen Zakon o urejanju prostora. Ta paket zakonodaje odpravlja nekatere administrativne ovire, kar bo pospešilo pridobivanje potrebne gradbene dokumentacije.

---

<sup>1</sup> Atanas Hristov & Rafal Raciborski & Valerie Vandermeulen, 2017. »Assessment of the Plausibility of the Output Gap Estimates,« European Economy - Economic Briefs 023, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.



Zakon o oskrbi z električno energijo in Zakon o spodbujanju obnovljivih virov bosta prispevala k doseganju ciljev zelenega prehoda in oblikovala podlago za spodbujanje naložb tudi malih proizvajalcev energije iz obnovljivih virov. Spremenjen Stanovanjski zakon bo omogočal javnemu stanovanjskemu skladu, da bo preko novih investicij ter z inovativnimi ukrepi na področju najemnih stanovanj pospešeno reševal stanovanjsko problematiko zlasti mladih.

Poleg navedenega iz Načrta za okrevanje in odpornost je Slovenija s sprejemom Zakona o panevropskem garancijskem skladu pristopila k oblikovanju tega sklada, katerega cilj je podpora investicijam za ponoven zagon evropskega gospodarstva po pandemiji s pričakovanjem, da bodo z garancijskim potencialom tega sklada podprta tudi slovenska podjetja.

Za učinkovitejšo politiko socialnih transferjev vlada obravnava paket sprememb socialne zakonodaje. Predlagane so postopna ločitev družinske politike od socialnega varstva (neupoštevanje premoženja, spremembe pri upoštevanju pravic iz javnih sredstev kot dohodek, dvig meje za upravičenost do državne štipendije) ter spremembe pri upoštevanju in načinu upoštevanja dohodkov pri letnih pravicah iz javnih sredstev (upoštevanje bolj realnega materialnega položaja, in sicer primarno na podlagi dohodkov iz preteklega leta, izjemoma na podlagi tekočih dohodkov ter omogočanje upravičencem, da lahko v času priznane pravice, v primeru bistvenega poslabšanja materialnega položaja, zaprosijo za nov izračun) in pravicah iz javnih sredstev (kadrovske štipendije ter dohodki dijakov in študentov se kot dohodek ne upoštevajo). Uveljavljala se tudi bolj univerzalni otroški dodatek. Namen sprememb je tudi zagotavljanje socialne varnosti posebej ranljivim skupinam, kot so starejši (če so upravičeni do denarne socialne pomoči in hkrati varstvenega dodatka, se zagotavlja pravica do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev, pravica do varstvenega dodatka se podaljšuje po uradni dolžnosti).

Na področju državnih štipendij se širi krog upravičencev in odpravlja nekatere anomalije (pravičnejša obravnavo polnoletnih dijakov v zvezi z dostopom do državne štipendije).

Uveljavljajo se ciljne spodbude za delo, in sicer se namesto dodatka za delovno aktivnost, ki se všteva v prag za pridobitev denarne socialne pomoči, določajo spodbude v obliki neupoštevanja dela prejetega plačila iz delovne aktivnosti. Za brezposelne osebe, ki so prejemniki denarne socialne pomoči ter opravljajo prostovoljska dela ali volontersko pripravništvo, pa se uvaja dodatek za aktivnost. Dodatne spodbude za delo in aktivacijo brezposelnih (ukrepi spodbujanja čimprejšnjega zaposlovanja brezposelnih oseb) pa predvidevajo predlogi sprememb Zakona o urejanju trga dela, ki je prav tako v vladni obravnavi.

Predvideni ukrepi so skladni z ugotovitvami Mednarodnega denarnega sklada v dokumentu z naslovom »European Recovery: Pushing but no longer flooring the policy pedal« iz oktobra 2021, da bi morale strukturne politike delovati v podporo preobrazbi gospodarstva po epidemiji. V dokumentu je izpostavljeno, da bi lahko strukturne reforme, aktivne in pasivne politike trga dela in izobraževalne politike izboljšale splošne pogoje dela, znižale stroške prehoda in pomagal pri prerazporeditvah delovne sile, izboljšale usposobljenost delovne sile ter ublažile vpliv pandemije na neenakost. Za povečanje potencialne rasti in gospodarske odpornosti je treba obravnavati dolgotrajne izzive, kot so med drugim relativno nizka rast produktivnosti, staranje prebivalstva ter vrzeli v zeleni in digitalni infrastrukturi. V ta namen bi bilo treba povečati javne naložbe.

Na rast izdatkov sektorja država bodo v letih 2022 in 2023 vplivale predvsem višje investicije, vendar pa se bodo povečale tudi nekatere druge kategorije izdatkov, ki so potrebni za ohranjanje visokih rasti in dvig potenciala na srednji in dolgi rok. Investicije se bodo v letu 2022 povečale za 35,3 %, v letu 2023 pa bodo ostale na podobni ravni kot v letu 2022. Rast investicij gre predvsem na račun višjega črpanja sredstev EU, tako zaradi zaključka pretekle finančne perspektive, začetka črpanja sredstev nove finančne perspektive in predvsem črpanja sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost. Rast investicij države iz naslova sredstev tega mehanizma je tudi posledica metodologije, ki jo je predpisal Eurostat (september 2021) in po kateri se vsa sredstva štejejo kot izdatki države, ne glede na to, kdo je končni prejemnik. V letu 2022 se bodo povečali tudi izdatki za končno potrošnjo (za 6,9 %) predvsem na račun izdatkov, vezanih na COVID-19 (nakupi zaščitne opreme, presejalni programi za zgodnje odkrivanje COVID-19), povečali pa se

bodo tudi izdatki za socialna nadomestila (za 2,5 %), predvsem kot posledica zakonsko določene uskladitve pokojnin.

Postopno zniževanje primanjkljaja in hkratno povečanje ter ohranjanje investicij na visoki ravni je izrednega pomena za okrevanje in zagotavljanje dolgoročne rasti potencialnega BDP. Vlada ocenjuje, da bi bil javno finančni primanjkljaj v letu 2021 pod maastrichtsko mejo 3 % BDP in bi v letih 2022 in 2023 ustvarili presežek v višini 1,4 % BDP oziroma 3,1 % brez upoštevanja investicij. Negotovosti, ki izhajajo iz epidemiološke slike, makroekonomskih napovedi in globalnih vplivov, so še vedno visoke, zato je treba izredno previdno napovedovati, kdaj naj se naravnost fiskalne in monetarne politika obrne (iz podporne v restriktivno). Vlada ponovno ponavlja, kot to potrjujejo mednarodne inštitucije, da so ocene fiskalnih ciljev in položaja zelo nezanesljive. Predvsem so nezanesljive ocene vhodnih podatkov, kot je ocena potencialnega BDP in proizvodne vrzeli in s tem strukturnega fiskalnega položaja. To se kaže tudi v tem, da različne metodologije v trenutnih razmerah ne izkazujejo podobnih rezultatov in so razlike občutne. Strukturnega položaja posamezne države se zaradi izjemnih okoliščin ne ocenjuje tudi na ravni EU. Zato bo vlada še v naslednjih letih izvajala spodbujevalno fiskalno politiko, ki bo s podpornih ukrepov za blaženje krize COVID-19 usmerjena na okrevanje, investicije. Z zastavljenim srednjeročnim okvirjem vlada ob tem načrtuje zniževanje primanjkljaja in dolga.

Predvideno fiskalno politiko je potrebno postaviti tudi v mednarodni kontekst. V skladu s predloženimi osnutki proračunskega načrta bo v 2021 višji primanjkljaj od Slovenije beležilo 7 držav članic EA. V povprečju naj bi sicer primanjkljaj v EA (brez Italije) v 2021 znašal -6,4 % BDP, kar je za 1,1 o.t. BDP nižji primanjkljaj od slovenskega (ex ante). Seveda je jasen razkorak med zakonskimi obveznostnimi in oceno dejanske realizacije, na kateri vztrajajo tako neposredni kot posredni proračunski uporabniki. Fiskalna politika se sodi na podlagi ex-post realizacije, ki ne odpravlja problema zagotovitve zadostnih pravic porabe in ustvarjanja pričakovanj. V 2022 bo kot v Sloveniji nad ciljno vrednostjo 3 % BDP, deficit še vedno višji v 11 članicah EA.

V 2021 se bo po napovedih osnutkov proračunskega načrta javni dolg povečal v 8 državah članicah EA (v povprečju za 3,1 o.t. BDP), medtem ko se bo v Sloveniji znižal za 1,3 o.t. BDP in znašal 78,5 % BDP. Tudi raven povprečnega javnega dolga članic EA (brez Italije) bo v 2021 višja kot v Sloveniji, in sicer za 2,6 o.t. BDP (81,1 % BDP). V 2022 se bo razmerje med javnim dolgom in BDP Slovenije znižalo za dodatno odstotno točko BDP, naraslo pa v 6 članicah EA. Slovenija bo tako v 2022 beležila višji javni dolg v % BDP kot 10 omenjenih držav.

Višina dolga, plačila obresti in upravljanje z javnim dolgom

V zvezi s tveganji za povečanje izdatkov za obresti sektorja država in upravljanjem z javnim dolgom vlada podaja naslednja pojasnila. Delež dolga državnega proračuna v strukturi dolga sektor država znaša 94 % in ima zato tudi ključen vpliv na dinamiko in profilne karakteristike dolga sektor država. Ročnostni profil zapadanja odplačil glavnice dolga državnega proračuna je relativno ugoden, saj ima skoraj 1/3 dolga državnega proračuna zapadlost glavnice daljšo od 10-let in to z ustrezno razpršeno bazo investitorjev tako po tipu (upravljavci skladov, pokojninski skladi, zavarovalnice, banke ipd.) kot geografsko (VB&Irska, Nemčija, Avstrija, ZDA ...). V letu 2021 je Ministrstvo za finance prvič na trgu izdalo 10-letne evrske obveznice oziroma zagotovilo namensko trajnostno financiranje po kriterijih ESG, kar prispeva h krepitvi dolgoročne potencialne rasti BDP. Prav tako so bile v letu 2021 prvič izdane 60-letne evrske obveznice. Pri obeh izdajah gre za tržno izkazano dolgoročno naložbeno zaupanje investitorjev v dolžniške vrednostne papirje Republike Slovenije in s tem odločitve, ki jih sprejema vlada v teh zahtevnih časih oblikovanja in sprejemanja ukrepov za omilitev posledic pandemije COVID-19 za gospodarstvo in državljane.

Pri upravljanju z dolgom državnega proračuna se upošteva, da 13 % celotnega dolga državnega proračuna zapade v dveh letih (2021–2022) in 32 % v letih (2021–2025). So posamična proračunska leta, kjer je zapadlost glavnice relativno večja (kot je to bilo v prvi polovici leta 2021 3,4 milijarde EUR). V letu 2022 v odplačilo zapade 1,43 milijarde EUR dolga. Ministrstvo za finance je 8. septembra 2021 v okviru transakcije upravljanja z dolgom državnega proračuna del dolga, ki zapade v letih 2/2022 (2,25 % kuponska obrestna mera), 3/2023 (0,2 % kuponska obrestna mera) in 7/2030 (0,875% kuponska obrestna mera), predčasno refinancirala v ugodnih

tržnih razmerah z dodatno izdajo obstoječe desetletne evrske obveznice RS86 2/2031, ki ima kuponsko obrestno mero 0,00 %. Obrestni izdatki državnega proračuna so za leto 2022 ocenjeni v višini 0,68 mlrd EUR (1,3 % BDP), medtem ko so leta 2014 ti znašali 1,08 mlrd EUR (2,9 % BDP). Povprečni tehtani čas do dospelja portfelja dolga državnega proračuna se je s 5,7 let v letu 2013 povečal na 10 let v 2021, ob hkratnem znižanju povprečne obrestne mere portfelja dolga državnega proračuna s 4,3 % v letu 2013 na ocenjenih 2 % v letu 2021. Strateški cilj upravljanja z dolgom je bil tako dosežen, in sicer znižanje tveganja refinanciranja, tj. podaljšanje povprečnega časa vezave ob hkratnem znižanju povprečne obrestne mere.

Z vzdrževanjem ustrezne likvidnostne rezerve državnega proračuna in aktivnim upravljanjem z dolgom državnega proračuna se na najbolj učinkovit način upravlja izpostavljenost tveganju refinanciranja. Namen takšnega pristopa je pridobiti na fleksibilnosti pri časovnem načrtovanju izdaj obveznic še posebej z vidika zniževanja izpostavljenosti tveganju zadolževanja v tržno neugodnih razmerah. Negotovost, povezana z izvrševanjem državnega proračuna, kot tudi z razvojem epidemiološke situacije in v tej zvezi dosežene stopnje precepljenosti prebivalstva v Republiki Sloveniji, je še vedno dokaj visoka. Preudaren pristop k izvrševanju zadolževanja državnega proračuna je konservativen s stabilizacijskim učinkom, s poudarkom na sprejemanju odločitev v luči varnosti in likvidnosti.

Slovenija je bila po kriteriju dolga sektor država v razmerju do BDP v letu 2019 za 18,3 odstotnih točk BDP pod povprečjem zadolženosti EA-19 (83,9 % BDP) in za 11,9 o. t. pod EU-27 (77,5 % BDP). V letu 2021 se bo po zadnjih ocenah Ministrstva za finance in Evropske komisije z dne 18. 10. 2021 ta razlika še povečala, in sicer bo ocenjen dolg sektor država Slovenije v deležu BDP za 23,9 o.t. BDP nižji od povprečja EA-19 in za 15,9 o.t. BDP nižji od povprečja EU-27. To pomeni, da je Slovenija v obdobju zaostrenih epidemioloških razmer svojo zadolženost v razmerju do BDP povečala za manj od povprečja držav evro območja in Evropske unije.

Republika Slovenija ima globalen dostop do virov financiranja. Povpraševanje po slovenskih evrskih obveznicah redno za mnogokratnik presega ponudbo. Ob izboljšanjem kreditnem ratingu države, izdaji ESG obveznic za krepitev dolgoročnega potenciala gospodarske rasti, izrazito izboljšani napovedi gospodarske rasti s strani domačih in mednarodnih institucij (+6,1 % BDP v letu 2021 in +4,7 % BDP v letu 2022) in ohranitvi relativno nizkega stroška financiranja so izpolnjeni pogoji vzdržnosti dolga državnega proračuna. Srednjeročna strateška usmeritev in prizadevanje vlade ostaja, da se zaradi zahtevnih ekonomskih in fiskalnih okoliščin dosežene bonitetne ocene Republike Slovenije S&P: AA-/ Fitch: A/Moody's: A3 vsaj ohranijo. V obstoječih razmerah povečanega stanja dolga, kot posledice eksogenega dejavnika izbruha pandemije bolezni COVID-19, gre pri skrbi za bonitetne ocene za osrednjo strateško usmeritev in prizadevanje za nadaljnje zniževanje ali vsaj ohranjanje relativno nizkega stroška financiranja državnega proračuna.

#### Zaključek

V letu 2022 bodo že tretje leto veljale izjemne okoliščine in splošna odstopna klavzula, ki omogočajo odstopanje od fiskalnih pravil. Vse institucije, vključno z Evropsko centralno banko, Evropsko komisijo, Mednarodnim denarnim skladom in Evropskim fiskalnim odborom, že od sredine leta 2020 poudarjajo potrebo po znatnem ukrepanju za blažitev posledic epidemije COVID-19, ki pa naj v prihodnjih letih postaja vedno bolj ciljano in predvsem usmerjeno v podporo okrevanju. Pri tem opozarjajo, da bi prezgodnje umikanje podpornih ukrepov bistveno poslabšalo makroekonomski položaj, zato priporočajo nadaljevanje podporne fiskalne politike. Ker je do vključno leta 2022 omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil, Evropska komisija v teh razmerah fiskalni položaj ocenjuje zgolj kvalitativno, saj so numerični izračuni zelo nezanesljivi. Mednarodni denarni sklad v svoji zadnji publikaciji še naprej poudarja, da bo sprememba politik sicer potrebna, vendar bo z njo potrebno nadaljevati previdno in podprto s primerno komunikacijo, predvsem z vidika usklajenega delovanja ekspanzivne fiskalne in monetarne politike, da se ne bi ogrozilo okrevanja in politične kredibilnosti. V svojih zadnjih ocenah Mednarodni denarni sklad za Slovenijo v letu 2022 napoveduje primanjkljaj države v višini 2,2 % BDP, v letu 2023 pa se bo znižal na 1,2 % BDP.

S predlogom odloka vlada sledi tem priporočilom in zagotavlja primeren obseg investicij kot podporo začetemu okrevanju v letih 2022 in 2023 kot ohranjanju visoke gospodarske rasti na srednji rok. V primeru, da izločimo vse dodatne investicije za leto 2022 načrtovane v okviru Načrta za okrevanje in odpornost, ki znašajo okoli 300 mio EUR, in preostala sredstva za ukrepe za odpravljanje posledic COVID-19, bi v letu 2022 dosegli primanjkljaj pod 4,5 % BDP. Ob primerjavi nominalnega salda sektorja države s saldom, ki ne vključuje bruto investicij v osnovna sredstva, bi dosegli primanjkljaj pod 3 % BDP že v letu 2021.

Ministrstvo za finance in vlada pozorno spremljata strukturo državnega proračuna, javnih financ in izdatkov sektorja država ter stalno iščeta ustrezno prepletanje različnih politik (trg dela, konkurenčnost, izobraževanje ipd.), vseeno pa velja omeniti, da po odštetju tako COVID-19 izdatkov in investicij v letu 2022 stopnja rast izdatkov sektorja država znaša 5,7 %, kar je podobno pred krizni ravni izdatkov. V letu 2023 se stopnja očiščenih izdatkov zniža na 0,6 %.

Glede na navedeno vlada predlaga, da Državni zbor predlog proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023 ter predlog odloka podpre.

Mag. Janja Garvas Hočevar  
vršilka dolžnosti generalnega sekretarja