



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

# Ocena Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023

Avgust 2023

Številka dokumenta: 30-4/2023/10

Ocena je narejena na podlagi dokumenta Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 II, ki ga je Fiskalni svet prejel 11. 8. 2023. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 18. 8. 2023.

## POVZETEK

Naravna nesreča v obsegu, ki smo mu bili priča ob poplavih avgusta v Sloveniji, pomeni tudi izjemen makroekonomski in javnofinančni šok. Čeprav njegove finančne posledice trenutno niso znane, predlog rebalansa državnega proračuna za leto 2023 predstavlja zgolj prvi korak pri proračunskem financiranju odpravljanja obsežnih finančnih posledic poplav. Te se bodo v veliko večji meri odrazile ob jesenski pripravi proračunskih dokumentov za leti 2024 in 2025, ki bi morali vsebovati ocene škode in ocene učinkov posegov države. Do naravne nesreče je prišlo v trenutku, ko je bil primanjkljaj državnega proračuna v sedmih mesecih večji kot v enakem obdobju lani. Za realizacijo sprejetega državnega proračuna naj bi v zadnjih petih mesecih primanjkljaj znašal kar okoli -2,6 mrd EUR, to je skoraj dvakrat več kot v celotnem lanskem letu. Ob tem je bila gospodarska aktivnost na dokaj visoki ravni, a ob določenih znamenjih usihanja sicer solidne gospodarske dinamike ter večanju pesimizma in neugodnih gospodarskih gibanj v EU.

Fiskalni svet je aprila letos pripravil oceno Programa stabilnosti, v maju pa še dodatno na tem temelječo oceno rebalansa državnega proračuna za leto 2023. Ob tem je poudaril ekspanzivno naravnost fiskalne politike v letu, v katerem so sicer še uveljavljene izjemne okoliščine. Fiskalni svet je hkrati opozoril, da zastavljena visoka raven odhodkov državnega proračuna v letu 2023 in zniževanje deleža cikličnih prihodkov v BDP pomembno omejujeta manevrski prostor za dodatno ukrepanje fiskalne politike v prihodnjih letih, saj slabšata strukturni položaj javnih financ in s tem vplivata na srednjeročno vzdržnost javnega dolga.

Po mnenju Fiskalnega sveta sprememba zgolj ene komponente proračunskih odhodkov v znesku 220 mio EUR v tokratnem rebalansu državnega proračuna za leto 2023 ne spreminja ocen stanja fiskalne politike in spoštovanja fiskalnih pravil, podanih ob prvem letošnjem rebalansu. Vpliva predvidene spremembe v računu finančnih terjatev in naložb v višini 300 mio EUR na položaj salda in dolga sektorja država ter s tem na spoštovanje fiskalnih pravil trenutno ni mogoče oceniti. Naravna nesreča velikega obsega načeloma spada med t. i. »enkratne dogodke«, ki se pri izračunavanju kazalnikov spoštovanja fiskalnih pravil sicer ne upoštevajo. Hkrati se bo zaradi spremembe, predstavljene v predlogu rebalansa državnega proračuna, povečal neto dolg, ne pa tudi bruto dolg sektorja država, saj bo financiranje izhajalo iz znižanja sredstev na računu državnega proračuna. Ta sicer ostajajo visoka, tudi zaradi učinkovitega upravljanja z javnim dolgom.

Fiskalni svet redno opozarja na pomanjkljivo proračunsko načrtovanje, nezadostno ocenjevanje učinka diskrecijskih ukrepov, sistematično podcenjevanje oziroma precenjevanje posameznih kategorij prihodkov in odhodkov ter na neusklajene procese priprave proračunskih dokumentov. Vsa navedena opozorila bodo še posebej pomembna v prihodnjih negotovih razmerah, ko bo morala vlada ob pripravi in izvajanju državnih proračunov še v večji meri kot doslej zagotavljati transparentnost, sploh v primeru ustanovitve izvenproračunskega sklada za odpravljanje posledic poplav, še posebej v primeru sklada, ki bi bil del celotnega sektorja država, za katerega veljajo fiskalna pravila. Slednje velja tudi za že obstoječe proračunske sklade, ki bi lahko zagotavljali določena sredstva pri financiranju posledic poplav. Prav tako se potrjuje pravilnost opozoril, da je potrebno v dobrih časih ustvarjati manevrski prostor za delovanje fiskalne politike v slabih časih.

Tokratna naravna nesreča bi morala biti dodatna spodbuda za večjo vključenost analize tveganj v srednjeročno proračunsko načrtovanje. Tovrstne analize so tudi del priporočil mednarodnih institucij za zagotavljanje stabilnejših in bolj vzdržnih javnih financ, saj država ob naravnih nesrečah običajno prva pomaga prizadetim. Takšna analiza bi verjetno pokazala, da bi bilo zaradi majhnosti in geografskih danosti Slovenije ter pogostega pojavljanja naravnih nesreč nujno oblikovanje posebnega namenskega proračunskega sklada. Ob tem bi bilo potrebno omejevati tudi moralni hazard, povezan s krepitvijo vloge države preko ozaveščanja zasebnega sektorja glede zavarovanja premoženja. Sredstva, ki so Sloveniji na voljo zlasti iz različnih virov EU, namreč v naslednjih desetletjih verjetno ne bodo vedno razpoložljiva v trenutno visokem obsegu. Ne glede na nujnost interventnih ukrepov bi morali biti tudi ti usmerjeni in zagotavljati učinkovito uporabo javnega denarja. Ob vsem naštetem bi morala vlada v prihodnjih proračunskih načrtih nasloviti tudi izzive, ki so ostajali nenaslovljeni pred naravno nesrečo, saj odlašanje z ukrepanjem prav tako vpliva na srednjeročno vzdržnost javnih financ.

## Zakonodajna podlaga in okoliščine priprave ocene Predloga rebalansa proračuna za leto 2023

Vlada Republike Slovenije je 11. 8. 2023 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovala Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 II (v nadaljevanju: Predlog rebalansa). Fiskalni svet je od Ministrstva za finance prejel pojasnilo, da podrobnejši podatki zaradi zgolj omejenih sprememb, vsebovanih v Predlogu rebalansa, niso razpoložljivi. Fiskalni svet ob prejemu Predloga rebalansa v oceno ni prejel podatkov o vplivu rebalansa državnega proračuna na bilance celotnega sektorja država in tudi ne spremenjenega okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022–2024.<sup>1</sup>

Fiskalni svet je oceno upoštevanja fiskalnih pravil v predlogu rebalansa državnega proračuna zavezan pripraviti na osnovi druge točke drugega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP). Ocena spoštovanja fiskalnih pravil se skladno s prvim odstavkom 1. člena, definicijami v 2. členu ter opredelitvijo izvajanja srednjeročne uravnoteženosti v 3. členu ZFisP opravi za celoten sektor država. Fiskalni svet mora oceno na podlagi drugega odstavka 9.f člena Zakona o javnih financah pripraviti v petnajstih dneh od prejema predloga rebalansa državnega proračuna. Rok za oceno Predloga rebalansa, ki jo mora predložiti Državnemu zboru RS in vladi, je tako 26. 8. 2023.

Spoštovanje fiskalnih pravil mora Fiskalni svet skladno s 3. in 15. členom ZFisP spremljati za celoten sektor država na osnovi metodologije evropskega sistema računov (ESA, 2010). Vlada mora spoštovanje fiskalnih pravil zagotoviti na podlagi zajetja vseh javnofinančnih blagajn in institucionalnih enot, ki sestavljajo sektor država. Državni proračun predstavlja največjo enoto, a kljub temu le nekaj več kot tretjino nekonsolidiranih odhodkov celotnega sektorja država, in je tako kot ostale blagajne javnega financiranja (sistemi socialne zaščite, lokalne skupnosti) pripravljen na osnovi metodologije Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike (GFS) po načelu denarnega toka.<sup>2</sup>

Fiskalni svet je oceno prvega rebalansa za leto 2023 glede skladnosti s fiskalnimi pravili pripravil v prvi polovici maja 2023.<sup>3</sup> Ker Fiskalni svet ob prejemu tokratnega Predloga rebalansa v oceno ni prejel tudi posodobljenih podatkov, ki se nanašajo na celoten sektor država, ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil v predloženih proračunskih dokumentih ni mogel pripraviti skladno z ZFisP. Ker je nabor sprememb v Predlogu rebalansa omejen na zgolj eno komponento odhodkov, Fiskalni svet v tem gradivu zato zlasti povzema glavne ugotovitve iz majske ocene rebalansa državnega proračuna in nakaže možen vpliv sprememb, ki izhajajo iz Predloga rebalansa na izpolnjevanje fiskalnih pravil.

Fiskalni svet je septembra 2022<sup>4</sup> ocenil, da obete za leto 2023 zaznamujejo izjemna negotovost in velika tveganja za nadaljnje poslabšanje izgledov gospodarske rasti, kar bi lahko imelo pomembne finančne posledice za finančno stanje sektorja država, kar zahteva zagotovitev fleksibilnega ukrepanja države. Tako so tudi v letu 2023 uveljavljene izjemne okoliščine, ki po 12. členu ZFisP omogočajo začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ za obseg ukrepov, namenjenih naslovitvi njihovih posledic.

<sup>1</sup> Zadnji veljavni okvir za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022-2024 je bil objavljen v Uradnem listu št. 146/2022. Fiskalni svet je ta okvir ocenil v oktobru 2022.

<sup>2</sup> Struktura sektorja država je dostopna na: [http://mf.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna\\_podrocja/javne\\_finance/tekoca\\_gibanja\\_v\\_javnih\\_financah/sektor\\_drzava/](http://mf.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/)

<sup>3</sup> Fiskalni svet (2023).

<sup>4</sup> [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/09/Izjemne\\_okoliscine\\_september2022.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/09/Izjemne_okoliscine_september2022.pdf)



## 1. Primerjava prihodkov in odhodkov v Predlogu rebalansa s trenutno veljavnim proračunom

Prihodkovna stran v Predlogu rebalansa v nobeni od komponent ne odstopa od trenutno veljavnega proračuna za leto 2023. V odsotnosti osveženih makroekonomskih napovedi in posledično posodobljene ocene sprememb davčnih osnov ostaja načrtovana rast prihodkov na ravni nekaj nad 6 %. Prihodki naj bi tako ob zaostajanju za rastjo BDP bistveno prispevali k oblikovanju primanjkljaja državnega proračuna v letu 2023. Glavni dejavnik razmeroma nizke rasti prihodkov se nanaša zlasti na upočasnjeno rast davčnih prihodkov.

Že sicer visoka predvidena rast odhodkov v letu 2023 na podlagi trenutno veljavnega proračuna se s Predlogom rebalansa veča na 18,9 %. Glavne komponente, ki prispevajo k visoki rasti odhodkov, ostajajo investicije, stroški dela, tekoči transferi v sklada socialnega zavarovanja in rezerve.<sup>5</sup> Prav rezerve, ki so bile eden glavnih dejavnikov visoke rasti odhodkov v trenutno veljavnem proračunu,<sup>6</sup> so edina sprememba Predloga rebalansa, ki vpliva na proračunsko bilanco. Glede na trenutno veljavni proračun se rezerve zvišajo za 220 mio EUR.

Poleg spremembe višine rezerv, ki neposredno vplivajo na odhodke državnega proračuna, je druga sprememba Predloga rebalansa vključena v račun finančnih terjatev in naložb. Ta sprememba na

**Tabela 1.1: Državni proračun**

v mio EUR, razen, če ni navedeno drugače	2022 realizacija	2023		
		Veljavni proračun	Predlog rebalansa	Predlog rebalansa-Veljavni proračun
<b>Prihodki</b>	<b>12.345</b>	<b>13.144</b>	<b>13.144</b>	<b>0</b>
DDV	4.747	5.082	5.082	0
Trošarine	1.446	1.606	1.606	0
Dohodnina	1.586	1.625	1.625	0
DDPO	1.553	1.415	1.415	0
EU sredstva	957	1.470	1.470	0
Nedavčni	770	672	672	0
Drugi prihodki	1.284	1.274	1.274	0
<b>Odhodki</b>	<b>13.709</b>	<b>16.082</b>	<b>16.302</b>	<b>220</b>
Stroški dela skupaj	3.751	4.328	4.328	0
Transferi posam. in gospod.	1.965	1.897	1.897	0
Izdatki za blago in storitve	1.526	1.416	1.416	0
Investicije	1.669	2.465	2.465	0
Tekoči transferi v skl. soc. zav.	1.526	1.565	1.565	0
Subvencije	632	856	856	0
Obresti	655	681	681	0
Plačila sredstev v Proračun EU	730	730	730	0
Rezerva	561	1.460	1.680	220
Drugi odhodki	694	685	685	0
<i>Odhodki brez invest. in obresti</i>	<i>11.385</i>	<i>12.937</i>	<i>13.157</i>	<i>220</i>
<b>Saldo</b>	<b>-1.364</b>	<b>-2.938</b>	<b>-3.158</b>	<b>-220</b>
<b>Saldo (v % BDP)</b>	<b>-2,3</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,9</b>	<b>-0,3</b>

Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

<sup>5</sup> Več v Fiskalni svet (2023).

<sup>6</sup> K oblikovanju rezerve v trenutno veljavnem proračunu za leto 2023 prispevajo rezerve za draginjo (dobrih 500 mio EUR), »običajna« proračunska rezerva (blizu 570 mio EUR, kar je podobno kot v letu 2022), in rezerva za sredstva NOO (okoli 400 mio EUR).

Tabela 1.2: Državni proračun

v mio EUR, razen, če ni navedeno drugače	2022 (realizacija)			2023 (Predlog rebalansa)					2023/2022 v %		2023-2022		
	skupaj	COVID draginja	brez COVID in draginje	skupaj	COVID draginja	poplave	brez COVID, draginje, poplav	skupaj	brez COVID, draginje, poplav	skupaj	brez COVID, draginje, poplav		
<b>Prihodki</b>	<b>12.345</b>	<b>-217</b>	<b>12.562</b>	<b>13.144</b>	<b>-202</b>	<b>13.346</b>	<b>6,5</b>	<b>6,2</b>	<b>799</b>	<b>784</b>			
DDV	4.747	-58	4.805	5.082	-73	5.155	7,1	7,3	335	349			
Trošarine	1.446	-99	1.545	1.606	-33	1.639	11,1	6,1	160	94			
Dohodnina	1.586		1.586	1.625		1.625	2,5	2,5	39	39			
DDPO	1.553		1.553	1.415		1.415	-8,9	-8,9	-138	-138			
EU sredstva	957		957	1.470		1.470	53,5	53,5	513	513			
Nedavčni	770		770	672		672	-12,7	-12,7	-98	-98			
Drugi prihodki	1.284	-60	1.344	1.274	-96	1.370	-0,8	1,9	-11	25			
<b>Odhodki</b>	<b>13.709</b>	<b>885</b>	<b>253</b>	<b>12.570</b>	<b>16.302</b>	<b>371</b>	<b>887</b>	<b>220</b>	<b>14.824</b>	<b>18,9</b>	<b>17,9</b>	<b>2.594</b>	<b>2.253</b>
Stroški dela skupaj	3.751	37		3.714	4.328	40	3		4.285	15,4	15,4	577	571
Transferi posam. in gospod.	1.965	134	104	1.727	1.897	11	29		1.858	-3,4	7,6	-67	131
Izdatki za blago in storitve	1.526	156		1.370	1.416	19			1.397	-7,2	1,9	-111	26
Investicije	1.669	55		1.614	2.465	147			2.318	47,7	43,6	796	704
Tek. transferi v skl. soc. zav.	1.526	279		1.246	1.565	0			1.565	2,6	25,6	40	319
Subvencije	632	51	150	432	856	97	349		409	35,3	-5,2	223	-22
Obresti	655			655	681				681	3,9	3,9	26	26
Plačila sredstev v Proračun EU	730			730	730				730	0,1	0,1	1	1
Rezerva	561			561	1.680		503	220	957	199,4	70,6	1.119	396
Drugi odhodki	694	172		522	685	58	3		624	-1,3	19,5	-9	102
<i>Odh. brez invest. in obresti</i>	<i>11.385</i>	<i>830</i>	<i>253</i>	<i>10.302</i>	<i>13.157</i>	<i>225</i>	<i>887</i>	<i>220</i>	<i>11.825</i>	<i>15,6</i>	<i>14,8</i>	<i>1.772</i>	<i>1.524</i>
<b>Saldo</b>	<b>-1.364</b>	<b>-885</b>	<b>-470</b>	<b>-8</b>	<b>-3.158</b>	<b>-371</b>	<b>-1.089</b>	<b>-220</b>	<b>-1.478</b>			<b>-1.794</b>	<b>-1.470</b>
<b>Saldo (v % BDP)</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>-4,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-2,3</b>			<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>

Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

saldo prihodkov in odhodkov ne vpliva neposredno in se nanaša na 300 mio EUR, za kolikor naj bi se znižala postavka »Upravljanje s finančnim premoženjem« v okviru podpore prestrukturiranju oziroma dokapitalizaciji finančnih in nefinančnih družb. Za enak znesek se ob tem poveča postavka »Sredstva za pomoč ob naravnih nesrečah« v okviru sredstev za financiranje interventnih ukrepov.

## 2. Izgledi za realizacijo državnega proračuna v letu 2023 glede na realizacijo v obdobju januar-julij 2023

Trenutno znana realizacija državnega proračuna do konca julija 2023 nakazuje možna odstopanja določenih proračunskih postavk v letu 2023 glede na trenutno veljavni proračun. Vsa v nadaljevanju navedena verjetna odstopanja je Fiskalni svet zaznaval že ob ocenah proračunskih dokumentov ob sprejemanju sprememb proračuna za leto 2023 lani jeseni in ob sprejemanju rebalansa proračuna za leto 2023 letos spomladi.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Fiskalni svet (2022) in Fiskalni svet (2023).



Tabela 2.1: Državni proračun

v mio EUR, razen, če ni navedeno drugače	jan.-jul.				avg.-dec.				2022	2023**	sprememba 2023	
	2022	2023	sprememba 2023 na 2022		2022	2023*	sprememba 2023 na 2022				na 2022	
			%				%				%	
<b>Prihodki</b>	<b>7.267</b>	<b>7.246</b>	<b>-21</b>	<b>-0,3</b>	<b>5.077</b>	<b>5.898</b>	<b>820</b>	<b>16,2</b>	<b>12.345</b>	<b>13.144</b>	<b>799</b>	<b>6,5</b>
DDV	2.749	2.907	158	5,7	1.998	2.175	177	8,9	4.747	5.082	335	7,1
Trošarine	815	950	135	16,5	631	656	25	4,0	1.446	1.606	160	11,1
Dohodnina	832	884	52	6,3	754	741	-13	-1,8	1.586	1.625	39	2,5
DDPO	1.044	843	-202	-19,3	509	572	63	12,5	1.553	1.415	-138	-8,9
EU sredstva	569	516	-53	-9,3	388	953	565	145,6	957	1.470	513	53,5
Nedavčni	434	396	-38	-8,7	337	276	-60	-17,9	770	672	-98	-12,7
Drugi prihodki	824	750	-74	-9,0	461	524	63	13,7	1.284	1.274	-11	-0,8
<b>Odhodki</b>	<b>7.520</b>	<b>7.833</b>	<b>313</b>	<b>4,2</b>	<b>6.189</b>	<b>8.469</b>	<b>2.280</b>	<b>36,8</b>	<b>13.709</b>	<b>16.302</b>	<b>2.594</b>	<b>18,9</b>
Stroški dela skupaj	2.180	2.413	233	10,7	1.571	1.915	344	21,9	3.751	4.328	577	15,4
Transferi posam. in gospodinjstvom	1.156	1.133	-23	-2,0	809	764	-44	-5,5	1.965	1.897	-67	-3,4
Izdatki za blago in storitve	813	739	-74	-9,1	713	677	-36	-5,1	1.526	1.416	-111	-7,2
Investicije	522	641	119	22,8	1.147	1.824	677	59,0	1.669	2.465	796	47,7
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	903	968	65	7,2	623	597	-26	-4,1	1.526	1.565	40	2,6
Subvencije	390	522	132	34,0	242	333	91	37,5	632	856	223	35,3
Obresti	406	434	29	7,0	249	246	-3	-1,2	655	681	26	3,9
Plačila sredstev v Proračun EU	408	388	-20	-4,9	321	342	21	6,5	730	730	1	0,1
Drugi odhodki	742	595	-148	-19,9	513	1.770	1.257	245,1	1.255	2.365	1.110	88,4
<b>Saldo</b>	<b>-252</b>	<b>-587</b>	<b>-334</b>		<b>-1.111</b>	<b>-2.571</b>	<b>-1.460</b>		<b>-1.364</b>	<b>-3.158</b>	<b>-1.794</b>	

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: \*implicitno gibanje, da so dosežene projekcije MF. \*\* Predlog rebalansa (avg. 23).

Skupni prihodki bodo glede na sedemmesečno realizacijo verjetno manjši od projekcij trenutno veljavnega proračuna v celem letu 2023. Medtem, ko so bili prihodki v prvih sedmih mesecih leta podobni kot v enakem obdobju lanskega leta, bi morali v zadnjih petih mesecih lanskoletne iz enakega obdobja preseči za več kot 800 mio EUR. Največja verjetnost za odstopanje obstaja pri prihodkih iz EU sredstev, saj bi morali ti v preostalih petih mesecih za doseganje projekcije trenutno veljavnega proračuna doseči vrednost celoletnih prihodkov iz tega naslova v letu 2022. To je malo verjetno tudi, če upoštevamo pomoč EU iz solidarnostnega sklada in pospešeno porabo teh sredstev iz drugih virov EU. Fiskalni svet je že maja letos ocenil, da naj bi bile projekcije prihodkov iz EU sredstev optimistične zlasti zaradi zamud pri izpolnjevanju mejnikov Načrta za okrevanje in odpornost, ki so pogoj za izplačilo sredstev.<sup>8</sup> Manjši obseg prihodkov iz EU sredstev bi po ocenah Fiskalnega sveta sicer lahko deloma kompenzirali zlasti višji prihodki iz naslova dohodnine in trošarin v primerjavi s projekcijami sprejetega rebalansa.

Tudi skupni odhodki bodo v letu 2023 verjetno manjši od načrtovanih v trenutno veljavnem proračunu, odstopanje pa bi lahko bilo še večje kot pri prihodkih. Skladno z omenjenimi nižjimi prihodki iz naslova EU sredstev bo odstopanje od doseganja celoletnih proračunskih načrtov med komponentami odhodkov verjetno največje pri investicijah. V sedmih mesecih so bili odhodki medletno višji za okoli 310 mio EUR, v petih mesecih do konca leta pa naj bi bili glede na Predlog rebalansa višji kar za 2,3 mrd EUR glede na zadnjih pet mesecev lanskega leta. Investicije so v prvih sedmih mesecih vrednost iz

<sup>8</sup> Več v Fiskalni svet (2023).

enakega obdobja predhodnega leta sicer presegle za okoli 120 mio EUR, na letni ravni pa naj bi preseganje vrednosti iz celotnega leta 2022 znašalo skoraj 800 mio EUR. Kljub vztrajanju visoke investicijske aktivnosti, zlasti v gradbeništvu, ocenjujemo, da je takšna pospešitev za doseganje celoletnega cilja tudi zaradi omejitev na trgu dela v preostanku leta zelo malo verjetna.<sup>9</sup> Glede na projekcije iz rebalansa državnega proračuna so za načrti, ki so za celo leto znašali slabih 900 mio EUR, v prvih sedmih mesecih leta zaostajala tudi sredstva, namenjena omejevanju posledic druginje. Odhodki za ta namen so namreč znašali okoli 260 mio EUR,<sup>10</sup> ob umirjanju cen energentov in umikanju določenih ukrepov pa do konca leta ni pričakovati dodatnega pospeška pri porabi teh sredstev.

Realizacija državnega proračuna do julija kljub dodatnim odhodkom v Predlogu rebalansa nakazuje možnost doseganja nižjega primanjkljaja od predvidenega v letošnjem letu. Doseganje ali celo preseganje načrtovanega primanjkljaja, ki znaša -3,2 mrd EUR bi bilo mogoče zgolj ob izredno močnem padcu gospodarske aktivnosti ali občutnemu povečanju odhodkov, na kar Predlog rebalansa ne nakazuje. Primanjkljaj državnega proračuna je namreč v prvih sedmih mesecih znašal okoli -600 mio EUR, za doseganje celoletnega predvidenega primanjkljaja pa bi moral torej v petih mesecih do konca leta doseči -2,6 mrd EUR.<sup>11</sup> Primanjkljaj državnega proračuna bo v letu 2023 kljub temu verjetno večji od tistega v letu 2022, ki je znašal slabe -1,4 mrd EUR oziroma -2,3 % BDP.

### 3. Makroekonomski in javnofinančni vidik priprave Predloga rebalansa in morebitnih nadaljnjih korakov odpravljanja posledic poplav

Ministrstvo za finance v predlogu rebalansa ni moglo upoštevati novih makroekonomskih napovedi. Celovite napovedi, ki jih v proračunskih projekcijah upošteva Ministrstvo za finance,<sup>12</sup> je UMAR nazadnje pripravil marca 2023. Vse institucije z izjemo Banke Slovenije napovedujejo v letu 2023 nižje rasti realnega BDP od napovedi UMAR, čeprav je po objavi napovedi UMAR večina institucij, ki izdelujejo makroekonomske napovedi za Slovenijo, svoje napovedi rasti realnega BDP za letos popravila navzgor. Pri napovedih inflacije za leto 2023 so bile po predstavitvi napovedi UMAR smeri sprememb napovedi po institucijah nekoliko bolj raznosmerne, v povprečju pa večjih popravkov ni bilo. Nove napovedi naj bi UMAR pripravil v prvi polovici septembra po celoviti objavi podatkov o nacionalnih računih.

Glede na trenutno znane podatke ostaja gospodarska aktivnost solidna, a z umirjanjem tako dinamike porabe gospodinjestev kot izvoza. Objava BDP za letošnje drugo četrtletje sicer nakazuje visoko rast, saj se je BDP tekoče povečal za 1,4 %, kar je v nasprotju s pričakovanim umirjanjem dinamike gospodarske aktivnosti.<sup>13</sup> Podatki o pomembnejših makroekonomskih osnovah, ki so podlaga za proračunske prihodke, kažejo, da se zlasti umirja poraba gospodinjestev, medtem ko zaposlenost še naprej raste.<sup>14</sup> Nominalni BDP je v prvi polovici leta medletno porasel za dobrih 12 %, projekcija pomladanske napovedi UMAR pa nakazuje porast za nekaj pod 10 % za celo leto 2023. Ob tem se je osvežena povprečna ocena proizvodne vrzeli, ki jo uporablja Fiskalni svet, za leto 2023 glede na

<sup>9</sup> Sprememba investicij državnega proračuna je v enakem obdobju namreč doslej zgolj enkrat (ob koncu leta 2022) že dosegla vrednost, ki bi omogočila doseganje tega cilja v letu 2023.

<sup>10</sup> Prihodki iz tega naslova so bili v istem obdobju po oceni Fiskalnega sveta nižji za okoli 170 mio EUR, kar je enako predvideni celoletni realizaciji.

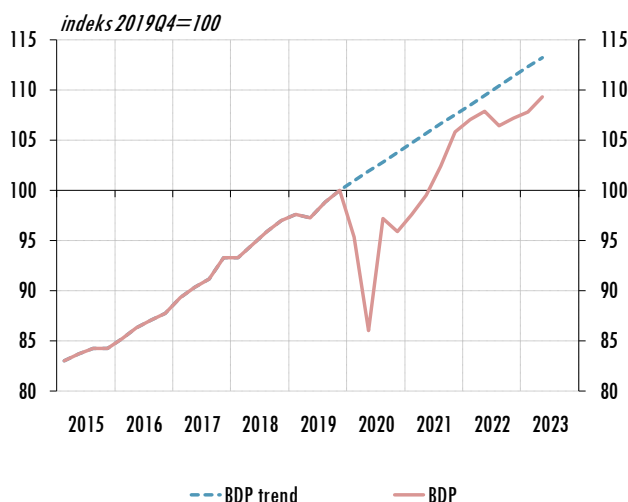
<sup>11</sup> Doslej najvišji primanjkljaj državnega proračuna v zaporednih petih mesecih je marca 2021 (v obdobju epidemije COVID) znašal -2,2 mrd EUR.

<sup>12</sup> Napovedi UMAR 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).

<sup>13</sup> Kratkoročni napovedni modeli Banke Slovenije so nakazovali -0,3-odstotni padec gospodarske aktivnosti v drugem četrtletju. Glej Okvir 3.1 v: Banka Slovenije (2023).

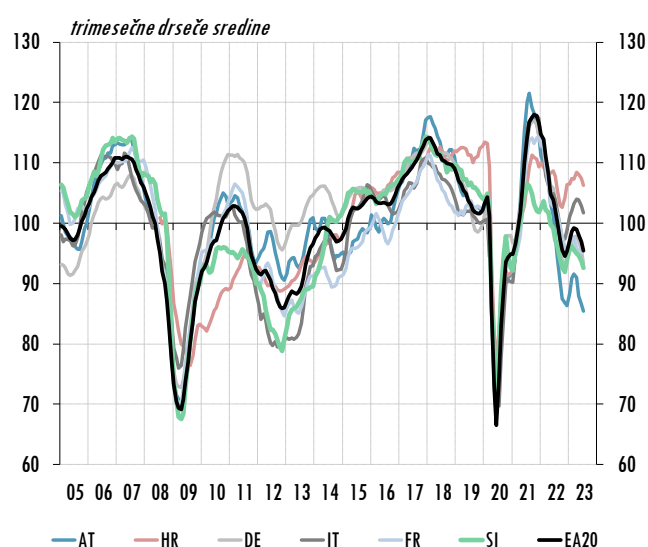
<sup>14</sup> Podatki dohodkovne strukture BDP, ki med drugim vključuje sredstva za zaposlene in bruto poslovni presežek, bodo objavljeni ob koncu avgusta.

Slika 3.1: BDP v primerjavi s predkriznim trendom



Vir: SURS, preračuni FS. Opomba: Trend je določen na podlagi obdobja 2015-2019.

Slika 3.2: Kazalnik zaupanja v gospodarstvu (ESI)



Vir: Evropska komisija, preračuni FS.

podatke, s katerimi smo razpolagali v času ocene Programa stabilnosti 2023 oziroma prvega letošnjega rebalansa državnega proračuna, spremenila le za 0,1 o. t.

Precej kazalnikov nakazuje na večanje makroekonomskih tveganj zlasti v mednarodnem okolju. Kazalniki zaupanja so bili v državah EU v poletnih mesecih v večini dejavnosti precej nižji od vrednosti v začetku leta. Izjema so bili potrošniki, ki so bili bolj optimistični od podjetniškega sektorja. Čeprav je tekoča dinamika BDP v EU tudi v drugem četrtletju 2023 ostala pozitivna, se je prepolovila glede na začetek leta, aktivnost pa se je znižala v nekaterih pomembnih trgovinskih partnericah, kot sta Avstrija in Nemčija, pri čemer je bila Nemčija ena od štirih držav EU, v katerih se je BDP znižal v vsakem od letošnjih prvih dveh četrtletij.

Slovenija naj bi v zadnjih nekaj desetletjih utrpela največjo škodo na prebivalca zaradi naravnih nesreč med državami EU.<sup>15</sup> Ocene škode, ki izhaja iz poplav v letošnjem avgustu, trenutno niso znane, njena velikost pa bo v veliki meri vplivala na javnofinančna gibanja tudi v naslednjih letih. Če izhajamo iz stroškov na prebivalca ob izbranih poplavah v svetovnem merilu, bi lahko poplave v Sloveniji glede na majhnost države povzročile izjemno visoko finančno breme.<sup>16</sup> Glede na nedavne izkušnje ob poplavah v Srednji Evropi<sup>17</sup> je bil delež celotne škode, ki ga je zaradi škode na javni infrastrukturi utrpel sektor država, nekaj čez 50 %, sektor gospodinjstev je nosil okoli 30 % celotne škode, preostalo škodo pa je zaradi poplav imel sektor podjetij.<sup>18</sup>

Glede na dosedanje informacije naj bi Slovenija prejela nepovratna sredstva iz solidarnostnega sklada EU, iskanje dodatnih virov pa bo predstavljalo izziv tudi zaradi številnih drugih razvojnih nalog. EU naj bi Sloveniji iz solidarnostnega sklada<sup>19</sup> skupaj namenila 400 mio EUR, 100 mio EUR v letu 2023

<sup>15</sup> Glej Radu (2022).

<sup>16</sup> Glede na delež stroškov poplav na prebivalca (preračun na podlagi [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_disasters\\_by\\_cost](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_disasters_by_cost)) bi se Slovenija uvrstila med 50 primerov z doslej največjimi stroški poplav na BDP (vir: <https://ourworldindata.org/natural-disasters>). V teh primerjavah je nujno upoštevanje metodoloških razlik, nezanesljivih virov podatkov in zato razlik v ocenah tudi za isti primer poplav.

<sup>17</sup> Glej npr. Mechler in Weichselgartner (2003).

<sup>18</sup> Škoda v podjetniškem oziroma v zasebnem sektorju je med drugim odvisna od industrializacije pa tudi od intenzivnosti turizma na področju, prizadetem z naravnimi nesrečami.

<sup>19</sup> Solidarnostni sklad EU je namenjen hitremu posredovanju pomoči državam članicam EU oziroma državam, ki so v postopku pogajanj o vstopu v EU. Pomoč se odobri v primeru, ko škoda v primeru velike naravne nesreče (pomoč je od izbruha epidemije COVID mogoče pridobiti v primeru izrednih zdravstvenih razmer) presega 3 mrd EUR ali znaša najmanj 0,6 % bruto nacionalnega dohodka. Po oceni Fiskalnega sveta znaša meja za pridobitev te pomoči na podlagi pomladanske napovedi UMAR nekaj pod 400 mio EUR (to vrednost presegajo že zgolj prve ocene škode poplav v podjetjih). Glej tudi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX.02002R2012-20200401&qid=1601971117690>

in 300 mio EUR v letu 2024.<sup>20</sup> Možnosti za pohitreno porabo sredstev iz virov EU so tudi v visokih nepovratnih in povratnih sredstvih EU, ki se nanašajo na večletne finančne načrte in sredstva sklada za okrevanje in odpornost.<sup>21</sup> Vlada ima na razpolago za kritje stroškov poplav in poplavlne obnove tudi določena sredstva obstoječih namenskih proračunskih skladov (npr. Vodni sklad, Podnebni sklad, Sklad za gozdove), kjer pa bo pri odločitvah o porabi teh sredstev pomembno tudi upoštevanje ostalih ciljev, ki jih ti skladi zasledujejo oziroma izzivov na področjih, kjer so bile reforme nujne že pred naravno nesrečo.

Vlada je najavila, da bo za pokrivanje stroškov poplav oblikovala poseben izvenproračunski sklad, na kar med drugim nakazujejo spremembe v bilanci finančnih terjatev in naložb v Predlogu rebalansa. Podobni skladi zlasti za financiranje visokih stroškov nekaterih projektov so v EU prisotni že dolgo. Po oceni IMF<sup>22</sup> sredstva tovrstnih skladov v razvitih državah predstavljajo okoli 3 % BDP. Analiza EK<sup>23</sup> kaže, da se delež financiranja naravnih nesreč, ki ga zagotavlja sektor država, v zadnjih desetletjih veča. Precej izvenproračunskih skladov je od 2. svetovne vojne uvedla tudi Nemčija, tako na državni ravni kot na ravni zveznih dežel, od globalne finančne in gospodarske krize kar šest.<sup>24</sup> Nemčija je med drugim dva izvenproračunska sklada ustanovila po poplavih leta 2002 in leta 2013 v vrednosti med 0,2 % in 0,3 % BDP.<sup>25</sup> Vendar številne mednarodne organizacije (npr. OECD, IMF)<sup>26</sup> Nemčijo opozarjajo na pasti pri pretirani uporabi izvenproračunskih skladov.

Pri delovanju izvenproračunskih skladov je zato nujna popolna transparentnost njihovega delovanja oziroma porabe. Težave se namreč trenutno pojavljajo že z javnim dostopom do podatkov o poslovanju obstoječih proračunskih skladov. Po definiciji IMF<sup>27</sup> so transakcije izvenproračunskih skladov tiste, ki so izvzete iz rednih letnih proračunskih dokumentov in zakonodaje, čeprav se nanašajo na sektor država. Eden od pomembnih razlogov za obstoj izvenproračunskih skladov je namreč njihov izvzem iz običajnih parlamentarnih postopkov in s tem možnost poenostavljenega in hitrejšega odločanja o namenu porabe sredstev iz takšnih skladov.<sup>28</sup> Možen razlog uporabe izvenproračunskih skladov je tudi izogibanje lastnim nacionalnim fiskalnim pravilom (npr. v Nemčiji).<sup>29</sup> Vendar se po pravilih metodologije ESA2010 tudi transakcije izvenproračunskih skladov - podobno kot velja za ostale institucionalne enote, ki ne spadajo med neposredne proračunske uporabnike, a predstavljajo del sektorja država -, odražajo v saldu, dolgu oziroma drugih kazalnikih sektorja država ter v kazalnikih spoštovanja fiskalnih pravil na ravni EU.<sup>30</sup> Tudi zato mora biti delovanje morebitnega izvenproračunskega sklada popolnoma transparentno tako na strani njegovega financiranja kot na strani odhodkov.

<sup>20</sup> <https://www.gov.si/novice/2023-08-09-sloveniji-za-pomoc-v-poplavah-iz-solidarnostnega-sklada-evropske-unije-400-milijonov-evrov/>. Slovenija je doslej iz tega sklada ob naravnih nesrečah prejela pomoč v višini okoli 48 EUR (Vir: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/solidarity-fund\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/solidarity-fund_en)).

<sup>21</sup> Poraba sredstev Sklada za okrevanje in odpornost je vezana na doseganje vnaprej dogovorjenih ciljev in mejnikov. Slovenija je doslej nakazala le omejeno potrebo po posojilih iz tega sklada, saj je predvideno črpanje zgolj približno ene petine (0,7 mrd EUR) od razpoložljivih posojil (3,2 mrd EUR). Osnovni strošek posojila Sklada za okrevanje in odpornost je vezan na zahtevano donosnost obveznic, ki jih za financiranje sklada izdaja EU. Ta je bila po oceni Fiskalnega sveta za 10-letno obveznico konec julija 2023 zelo podobna zahtevanemu donosu za slovenske referenčne obveznice. Glej npr. <https://commission.europa.eu/system/files/2023-08/EU%20Investor%20Presentation%2026July2023.pdf>

<sup>22</sup> Allen in Radev (2010).

<sup>23</sup> Radu (2022).

<sup>24</sup> Po ocenah IMF (2023) naj bi sredstva v teh skladih znašala okoli 9 % BDP, po oceni OECD (2023) pa 10 % BDP.

<sup>25</sup> Glej Glej npr. Mechler in Weichselgartner (2003).

<sup>26</sup> Glej npr. OECD (2023) in IMF (2022).

<sup>27</sup> Allen in Radev (2010).

<sup>28</sup> Shick (2007).

<sup>29</sup> Glej npr. <https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=982925281&Country=Germany&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=Political+stability&u=1&pid=172836800&oid=312836814>

<sup>30</sup> Glej npr. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-001558-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-001558-ASW_EN.html)

#### 4. Skladnost Predloga rebalansa z drugimi proračunskimi dokumenti in s fiskalnimi pravili

Fiskalni svet okvira za pripravo mej izdatkov bilanc sektorja država za leto 2023 zaradi veljavnosti izjemnih okoliščin doslej ni formalno ocenjeval. Večletni proračunski okvir za pripravo proračunov sektorja država je bil za leto 2023 nazadnje spremenjen v oktobru 2022. Na podlagi trenutnega Predloga rebalansa lahko ugotovimo, da bi bili odhodki državnega proračuna v letu 2023 kljub predvidenim povečanim odhodkom znotraj meje, določene v okviru za pripravo proračunov. Hkrati bi ob povečanih odhodkih državnega proračuna izdatki sektorja država presegli tiste, določene v okviru, vendar pa to ne bi veljalo ob upoštevanju enkratnosti dodatnih izdatkov za primer naravne nesreče. Proračunske kategorije, povezane s t. i. »enkratnimi dejavniki« se namreč tako na podlagi ZFisP kot v okviru fiskalnih pravil na ravni EU ne upoštevajo pri ocenah izpolnjevanja fiskalnih pravil.

**Tabela 4.1: Okvir za leto 2023**

Sektor država		Državni proračun		Občine	ZPIZ	ZZZS	BDP mio EUR
ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	max E mio EUR	max E mio EUR	max E mio EUR	
-5,0	30.055	-5,4	16.700	2.955	7.065	4.340	61.951

*Vir: Uradni list RS 146/2022, UMAR (Jesenska napoved 2022).*

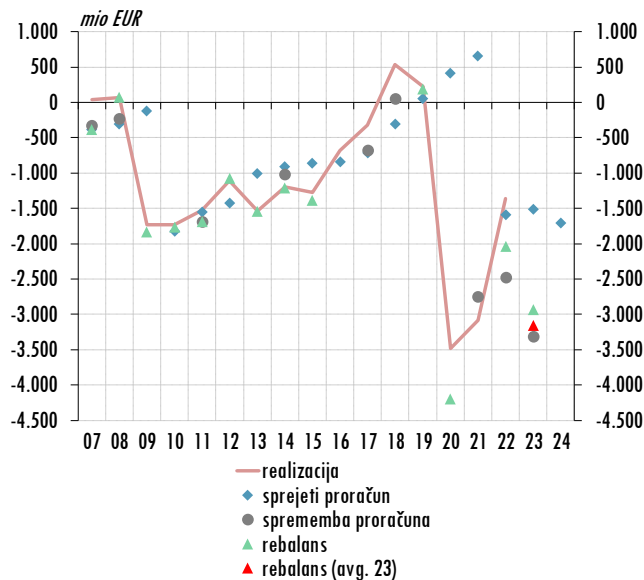
Izdatki, povezani z naravnimi nesrečami, spadajo praviloma med t. i. »enkratne dejavnike«. Po definiciji Evropske komisije (2015) je pogoj za opredelitev proračunske kategorije kot »enkratni dejavnik« (angl. »one-off«) njihov zgolj začasni učinek na proračunsko bilanco, ki ne povzroča trajnega vpliva na javne finance. Izreden dogodek mora biti tudi v primeru naravne nesreče vezan na poseben dogodek ter imeti nepričakovan in hiter učinek na prihodke ali izdatke oziroma na sredstva ali obveznosti sektorja država, ki presega običajna nihanja, zaradi česar se mora odzvati vlada. Kot »enkratne dejavnike« je mogoče upoštevati zgolj stroške, ki so neposredno povezani z naravno nesrečo in so v tej povezavi izplačani v razmeroma kratkem obdobju po nastanku izrednega dogodka. Natančnejša definicija naštetih vidikov »enkratnih dejavnikov«, povezanih z naravnimi nesrečami, ni podana, zaradi česar se ohranja možnost diskrecije pri razvrščanju proračunskih komponent med »enkratne dejavnike«.

Po indikativni oceni iz maja 2023<sup>31</sup> je večina kazalnikov za leto 2023 nakazovala odstopanje fiskalne politike od skladnosti s fiskalnimi pravili. Projekcije bilance sektorja država iz Programa stabilnosti 2023, ki so vključevale tudi rebalans državnega proračuna, so namreč zlasti zaradi visoke inflacije in predvidene nadaljnje krepitve investicijske aktivnosti nakazovale ekspanzivno naravnost fiskalne politike v letu, ko so sicer še uveljavljene izjemne okoliščine. Fiskalni svet je ob tem opozoril, da zastavljena visoka raven odhodkov državnega proračuna v letu 2023 in zniževanje deleža cikličnih prihodkov v BDP pomembno prispevata tudi k omejenemu manevrskemu prostoru za dodatno ukrepanje fiskalne politike v prihodnjih letih, ki bi slabšalo strukturni položaj javnih financ ter s tem vplivalo na srednjeročno vzdržnost javnega dolga. Odstopanja v letu 2023 so ob tem za večino kazalnikov nekoliko manjša od tistih v letu 2022, ko so prav tako veljale izjemne okoliščine.

<sup>31</sup> Fiskalni svet (2023).

Ocenjujemo, da sprejem Predloga rebalansa ne bi bistveno vplival na že predstavljeno oceno spoštovanja fiskalnih pravil Fiskalnega sveta, ki se je nanašala na v maju sprejeti rebalans državnega proračuna za leto 2023. Zaradi uvrstitve dodatnega izdatka v obliki rezerv v višini 220 mio EUR med »enkratne dogodke« bi ta vrednost izpadla iz izračunov kazalnikov fiskalnih pravil tako na nacionalni kot na EU ravni. Zaradi povečanega primanjkljaja, ki izhaja zgolj iz predlagane spremembe obsega rezerv, se bruto dolg sektorja država, ki je relevanten pri ugotavljanju izpolnjevanja fiskalnih pravil, ne bo povečal. Predlog rebalansa namreč namesto povečanja dolga, ki bi bilo skladno s povečanjem primanjkljaja za 220 mio EUR, predvideva financiranje tega odhodka s spremembo sredstev na računu državnega proračuna. Za toliko pa se bo povečal neto dolg sektorja država. V veljavnem proračunu je bilo za leto 2023 predvideno znižanje sredstev na računu državnega proračuna v obsegu 1 mrd EUR. Stanje sredstev na računu državnega proračuna je po zadnjih razpoložljivih podatkih ob koncu julija 2023 sicer znašalo približno 8 mrd EUR, kar je za okoli 300 mio EUR več kot ob koncu leta 2022, predstavlja pa dobrih 12 % ocenjenega BDP za leto 2023.

Slika 4.1: Saldo državnega proračuna



Vir: MF.

## Seznam literature

Allen. R. in D. Radev (2010). Extrabudgetary Funds. Technical Notes and Manuals. International Monetary Fund.

Banka Slovenije (2023). Pregled makroekonomskih gibanj. Julij. Dostopno na:

[https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/pregled\\_makroekonomskih\\_gibanj\\_julij\\_2023\\_l.pdf](https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/pregled_makroekonomskih_gibanj_julij_2023_l.pdf)

Fiskalni svet (2022). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024. Oktober. Dostopno na:

<https://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-ocena-proracunskih-dokumentov-za-leti-2023-in-2024/>

Fiskalni svet (2023). Ocena predloga rebalansa Republike Slovenije za leto 2023. Maj. Dostopno na:

<https://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-ocena-predloga-rebalansa-proracuna-republike-slovenije-za-leto-2023/>

IMF (2022). Germany 2022 Article IV Consultation. Julij. International Monetary Fund. Dostopno na:

<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1DEUEA2022001.ashx>

IMF (2023). Germany Staff Concluding Statement of the Article IV 2023 Mission. Maj. International

Monetary Fund. Dostopno na: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/05/16/mcs051623-germany-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission>

OECD (2023). OECD Economic Surveys: Germany. Maj. Organisation for Economic Co-operation and Development. Dostopno na:

[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-germany-2023\\_9642a3f5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-germany-2023_9642a3f5-en)

Radu, D. (2022). Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Cost of Climate-Related Disasters.

Discussion Paper 174. November. European Commission. Dostopno na:

[https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/dp174\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/dp174_en.pdf)

Shick (2007). Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework. OECD Journal on

Budgeting. Volume 7, Number 3. Organisation for Economic Co-operation and Development. Dostopno

na: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43411741.pdf>

Weichselgartner, J. in R. Mechler (2003). Disaster Loss Financing in Germany. The Case of the Elbe

River Floods 2002. Technical Report. International Institute for Applied Systems Analysis. Maj.

Dostopno na:

[https://www.researchgate.net/publication/260183137\\_Disaster\\_Loss\\_Financing\\_in\\_Germany-The\\_Case\\_of\\_the\\_Elbe\\_River\\_Floods\\_2002/link/00b495358dc273e63e000000/download](https://www.researchgate.net/publication/260183137_Disaster_Loss_Financing_in_Germany-The_Case_of_the_Elbe_River_Floods_2002/link/00b495358dc273e63e000000/download)