



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva ulica 20–25, 1000 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Številka: 41003-3/2023/42

Datum: 29. 8. 2023

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 II

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 11. avgusta 2023 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovala Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 II (v nadaljnjem besedilu: predlog rebalansa 2023 II). Na tej podlagi je Fiskalni svet posredoval Oceno Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno s četrtem odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) vlada pripravi pisno obrazloženo stališče do Ocene in jo posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor).

Fiskalni svet v Oceni ugotavlja, da bodo skupni prihodki glede na sedemmesečno realizacijo verjetno nižji od projekcij trenutno veljavnega proračuna 2023. Tudi skupni odhodki bodo v letu 2023 verjetno nižji od načrtovanih v trenutno veljavem 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 2023 II višji kar za 2,3 mrd EUR glede na zadnjih pet mesecev lanskega leta. Investicije so v prvih sedmih mesecih vrednost iz 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, Fiskalni svet ocenjuje, da je takšna pospešitev za doseganje celoletnega cilja, tudi zaradi omejitev na trgu dela, v preostanku leta zelo malo verjetna. Glede na projekcije iz sprejetega rebalansa državnega proračuna 2023 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, 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 2023 kljub dodatnim odhodkom v predlogu rebalansa 2023 II 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 pa predlog rebalansa 2023 II ne nakazuje. Primanjkljaj državnega proračuna je namreč v prvih sedmih mesecih znašal okoli 600 mio EUR, za doseganje celoletnega predvidenega primanjkljaja pa bi moral ta v petih mesecih do

konca leta doseči 2,6 mrd EUR. 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.

Fiskalni svet 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. Fiskalni svet meni, da bi 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, ki bi bil del celotnega sektorja države, za katerega veljajo fiskalna pravila. Slednje velja tudi za že obstoječe proračunske sklade, ki bi lahko zagotavljali določena sredstva pri financiranju posledic poplav.

Vlada uvodoma pojasnjuje, da je pri pripravi prvega rebalansa 2023 (Uradni list RS, št. 65/23) že zasledovala cilj nižjega načrtovanega primanjkljaja. V Bilanci prihodkov in odhodkov je bil tako v prvem rebalansu 2023 načrtovan primanjkljaj v višini 2,9 mrd EUR ali 4,5 % BDP in je bil nižji za 376 mio EUR glede na Sprejeti državni proračun za leto 2023.

Vlada nadalje pojasnjuje, da sta nenadnost in obseg poplav ter zemeljskih plazov narekovala hiter odziv, da zagotovi sredstva, potrebna za pomoč in odpravo posledic. Zato ukrepi v predlogu rebalansa 2023 II še niso podrobno opredeljeni oziroma ni bilo mogoče predvideti vrednosti škode in vseh potreb (kljub intenzivnim aktivnostim na področju popisovanja škode bo prva ocena škode znana konec septembra). Zato se je povečal le obseg izdatkov državnega proračuna v okviru rezerve. Sprejet je bil Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (Uradni list RS, št. 88/23; v nadaljnjem besedilu: ZOPNN-F), ki omogoča takojšnje ukrepanje.

ZOPNN-F vzpostavlja pravno podlago za oblikovanje in sprejem predhodnega delnega programa odprave posledic naravne nesreče ter možnost predplačila iz državnega proračuna z namenom zagotovitve hitre in zadostne likvidnosti pomoči prizadetim območjem pri odpravi posledic naravnih nesreč, še pred potrditvijo končne ocene nastale neposredne materialne škode. ZOPNN-F vzpostavlja tudi podlago za dodelitev sredstev za odpravo posledic tistih neugodnih vremenskih razmer, ki jih je mogoče zavarovati in zanje pridobiti državno pomoč.

Za nadaljnje ukrepanje je vlada 24. avgusta 2023 določila Predlog zakona o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 (v nadaljnjem besedilu: predlog interventnega zakona), z natančno opredeljenimi ukrepi. Vpliv posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 bo treba vključiti v projekcije sektorja država ob pripravi Osnutka proračunskega načrta za leto 2024. Za lažje razumevanje vlada pojasnjuje okvirno razvrstitev izdatkov, ocenjenih za predlog interventnega zakona po ESA metodologiji, ki je narejena izključno za preliminarne potrebe, saj zakon še ni bil sprejet v Državnem zboru. Ocena tudi ne vsebuje ocene vseh ukrepov (predvsem na področju infrastrukture), saj še ni natančnega popisa škode. Največ sredstev iz omenjenega zakona (brez infrastrukturnih ukrepov) bo v letu 2023 namenjenih socialnim transferjem (60 %) in vmesni porabi (31%). V letu 2024 bo največ sredstev namenjenih za vmesno porabo (52 %), socialne transferje (27 %) in sredstva za zaposlene. Kratkoročni ukrepi, ki se nanašajo neposredno na odpravo škode, povzročene v tako obsežni naravni katastrofi, bodo izločeni, ker so enkratni izdatki. Navedeno pomeni, da so v tem trenutku vsi izdatki zajeti v mejah, kot tudi v ciljnem deficitu sektorja država, posledično pa v tem trenutku sprememba Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (Uradni list RS, št. 65/21, 183/21, 125/22, 146/22 in 47/23 – OdPSD24–26) ni potrebna.

Vlada je 10. avgusta 2023 določila predlog rebalansa 2023 II z namenom zagotovitve dodatnih pravic porabe, v skupni višini 520 mio EUR, za pomoč pri odpravi posledic naravnih nesreč, povzročenih od 1.

januarja 2023. S tem se bo omogočilo financiranje stroškov intervencij, interventnih ukrepov in odprave posledic teh nesreč, saj je bilo območje Slovenije v letu 2023 prizadeto večkrat. Intenzivne padavine so letos povzročile veliko škodo na infrastrukturnih in stanovanjskih objektih, pri čemer se je sprožilo tudi veliko zemeljskih plazov. Ravno tako sta toča in viharjni veter poleg škode na gradbenih objektih povzročila škodo na kmetijskih pridelkih in rastlinah. V noči na petek, 4. avgusta, pa so širše območje Republike Slovenije prizadele najobsežnejše poplave v zgodovini njene samostojnosti. Prizadetega je več kot tri četrtine ozemlja Republike Slovenije, pri čemer so nekateri kraji utrpeli po več škodnih dogodkov zapored.

Ker je vlada pri iskanju dodatnih sredstev želela čim manj poseči v že zastavljene prioritete in s tem povezane aktivnosti, je kot najboljšo možnost ocenila, da se zamaknejo aktivnosti upravljanja s finančnim premoženjem. Tako je v Računu finančnih terjatev in naložb zagotovila sredstva v višini 300 mio EUR. Ta sredstva bodo skrbno porabljena, poraba bo temeljila na zakonih, ki jih je oziroma jih bo sprejel Državni zbor, ukrepi, ki se bodo financirali, pa bodo ciljno usmerjeni. Pravila glede namenskosti porabe teh sredstev bodo določena v spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024.

V Bilanci prihodkov in odhodkov se v predlogu rebalansa 2023 II povečujejo odhodki državnega proračuna za 220 mio EUR in s tem zvišuje primanjkljaj s 4,5 % BDP iz sprejetega proračuna na 4,9 % BDP.

V zvezi z letošnjo realizacijo vlada meni, da primerjava primanjkljaja z enakim obdobjem lanskega leta ni ustrezna, saj je bil lansko leto aprila, skladno z Zakonom o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (Uradni list RS, št. 29/22), izplačan tudi solidarnostni dodatek za upokojene, za upravičence do nadomestila za invalidnost in za upravičence do pravic iz javnih sredstev iz podnebnega proračunskega sklada v višini 93 mio EUR, kar se ni odrazilo v statistiki proračunskih odhodkov. Nadalje so lani prihodke poganjali inflacija in pospešena pokoronska potrošnja, prav tako so bili prihodki, v povezavi z zadolževanjem in servisiranjem dolga Republike Slovenije, lani višji od letošnjih zaradi učinka negativnih obrestnih mer in načina zadolževanja (prejeta razlika v ceni izdanih obveznic). Letos prihodkovno stran zaznamujejo nižje stopnje davka na dodano vrednost za energente, višja splošna olajšava in bistveno nižji poračun davka od dohodkov pravnih oseb, odhodkovno stran pa višja minimalna plača in višja raven cen za državo, višji transferji posameznikom in gospodinjstvom, energetske ukrepi in višji stroški obresti.

Glede (pre)optimistične ocene porabe sredstev EU vlada pojasnjuje, da je imela Republika Slovenija v iztekajočem se programskem obdobju 2014-2020 na voljo 3,3 mrd EUR kohezijskih sredstev, od tega je porabljenih že 2,9 mrd EUR, do polnega črpanja je na razpolago še dobrih 400 mio EUR. V ta namen so za leto 2023 v državnem proračunu rezervirana sredstva v višini 770 mio EUR, kar vključuje tudi znesek presežnih pravic porabe, ki so namenjene financiranju rezervnih projektov, s pomočjo katerih se doseže 100 % črpanje sredstev. Vedno namreč obstaja verjetnost, da posamezni projekti ne bodo zaključeni pravočasno in bo njihovo financiranje delno preneseno v naslednje programsko obdobje. Poleg tega se zaradi načrtovanja presežnih pravic porabe zagotavlja hitrejše zaključevanje programskega obdobja. Zaradi vzpostavitve presežnih pravic porabe so bila tudi v programskem obdobju 2007-2013 počrpana vsa razpoložljiva EU sredstva.

V zvezi s črpanjem sredstev Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: NOO) vlada pojasnjuje, da bo drugi zahtevek Evropski komisiji posredovan še letos. Sestava zahtevka bo odvisna od doseganja mejnikov in ciljev na 2. in 3. obroku za nepovratna sredstva ter na 1. obroku za posojila. Republika Slovenija se, tako kot tudi druge države članice, sooča z izzivi pri izvajanju NOO. Vlada si prizadeva pospešiti doseganje mejnikov in ciljev ter s tem pošiljanje zahtevkov za plačilo. Z namenom

pospešitve izpolnjevanja mejnikov in ciljev na načrtovanih ukrepih je vlada 16. marca 2023 sprejela izhodišča za prilagoditev NOO, s katerimi je nasloвила predvsem zmanjšanje razpoložljivih nepovratnih sredstev in cilje načrta REPowerEU. NOO bo do določene mere prilagojen tudi zaradi vpliva objektivnih okoliščin in drugih tehničnih neskladij. Na podlagi usklajevanj je vlada pripravila predlog spremembe NOO in ga 14. julija 2023 posredovala v formalno potrditev v Bruselj. Še vedno računamo, da bo Republika Slovenija drugi zahtevek dobila izplačan prav ob koncu koledarskega leta.

V zvezi s trditvijo Fiskalnega sveta o nerealističnem načrtovanju investicijskih sredstev vlada pojasnjuje, da je visoka rast investicijske porabe v letih 2021 in 2022 delno posledica nizke osnove zaradi upada investicij v letu 2020, ki so jo močno zaznamovale epidemija COVID-19 in njene posledice. V letu 2023 se na področju gospodarstva nadaljuje zmanjševanje vpliva škodljivih posledic epidemije COVID-19 in nadaljnja normalizacija investicijske aktivnosti. Investicijska poraba se je deloma povečala tudi zaradi inflacije, ki je (med drugim) posledica rasti cen energije in surovin na svetovnih trgih. Glede omejene absorpcijske sposobnosti administracije in gospodarstva vlada pojasnjuje, da so te omejitve premagljive z ustreznimi ukrepi za pospešitev postopkov javnega naročanja, izboljšanjem koordinacije med deležniki in krepitvijo nadzora nad izvajanjem projektov. Pri tem pa ne sme biti dvoma, da so investicije gonilo gospodarstva.

Vlada je na 66. redni seji dne 24. avgusta 2023 določila besedilo predloga interventnega zakona, ki ga je poslala v obravnavo in sprejem Državnemu zboru po nujnem postopku. V predlaganem 152. členu predloga interventnega zakona je določeno, da se za sofinanciranje izvedbe celovitih strokovnih ukrepov in projektov, povezanih s poplavami in plazovi, ustanovi Sklad za obnovo Slovenije, pri tem pa zakon ne določa, da bo to proračunski sklad. V Skladu za obnovo Slovenije se bodo zbirala sredstva iz državnega proračuna, evropska sredstva in sredstva iz drugih virov. Vlada pojasnjuje še, da bo tudi v primeru, če bo zadevni sklad oblikovan kot proračunski sklad, zagotovila transparentno porabo sredstev.

Glede na zgoraj navedeno vlada meni, da je predlog rebalansa 2023 II tako na prihodkovni kot tudi na odhodkovni strani načrtovan realno ob upoštevanju veljavnih predpisov, realizacije prihodkov in odhodkov v prvih sedmih mesecih leta 2023 in zadnjih makroekonomskih napovedi. Z uveljavitvijo predloga rebalansa 2023 II se bo omogočilo takojšnje financiranje ukrepov iz proračuna države, in sicer tako za nujne interventne ukrepe, kot tudi tiste, povezane s sanacijo škode. Vlada hkrati poudarja, da predlagani rebalans 2023 II nima vpliva na zaveze, vezane na postopno doseganje srednjeročnega uravnoveženja javnih financ.