



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

## **Ocena proračunskih dokumentov za leti 2024 in 2025**

**(ocena Predloga odloka o spremembah  
Odloka o okviru za pripravo proračunov  
sektorja država za obdobje od 2022 do  
2024, Predloga odloka o spremembah  
Odloka o okviru za pripravo proračunov  
sektorja država za obdobje od 2024 do  
2026, Predloga sprememb proračuna RS  
za 2024 in Predloga proračuna RS za  
2025)**

Oktober 2023

Številka dokumenta: 30-4/2023/13

Ocena je narejena na podlagi Predloga sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2024, Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2025, Predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 ter Predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2024 do 2026 (prejeto med 29. 9. in 5. 10. 2023). Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 11. 10. 2023. Vlada RS se je 12. 10. 2023 seznanila z Osnutkom proračunskega načrta sektorja država 2024. Podatki v njem so identični podatkom po metodologiji ESA2010, ki jih je Fiskalni svet od Ministrstva za finance prejel 5. 10. 2023.

**KAZALO:**

<b>Seznam kratic</b>	<b>5</b>
<b>Povzetek</b>	<b>7</b>
<b>Zakonodajna podlaga</b>	<b>9</b>
<b>1. Makroekonomske razmere in napovedi</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Programa stabilnosti 2023 in Predloga proračunov</b>	<b>13</b>
<i>Okvir 1.1: Revizije ocen nacionalnih računov</i>	<i>15</i>
<b>2. Javnofinančne razmere in napovedi</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Bruto dolg sektorja država</b>	<b>22</b>
<i>Okvir 2.1: Projekcije bilance sektorja država 2023 in 2024 po metodologiji ESA2010</i>	<i>26</i>
<i>Okvir 2.2: Interventni ukrepi za blaženje posledic epidemije, druginje in naravne ujme</i>	<i>28</i>
<i>Okvir 2.3: Vpliv diskrecijskih ukrepov na saldo sektorja država</i>	<i>30</i>
<b>3. Tveganja za uresničitev makroekonomskega in javnofinančnega scenarija</b>	<b>32</b>
<i>Okvir 3.1: Dolg sektorja država v Sloveniji: analiza srednjeročne vzdržnosti</i>	<i>36</i>
<b>4. Usmeritve in naravnost fiskalne politike</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Upravljanje fiskalne politike</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Naravnost fiskalne politike</b>	<b>40</b>
<i>Okvir 4.1: Priporočila mednarodnih organizacij glede fiskalne politike</i>	<i>43</i>
<i>Okvir 4.2: Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil v Predlogu okvira</i>	<i>45</i>
<i>Okvir 4.3: Kvantitativne ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil</i>	<i>47</i>
<b>5. Posebna tema: Naravne nesreče in javne finance</b>	<b>51</b>
<b>5.1 Naravne nesreče in njihove finančne posledice</b>	<b>51</b>
<b>5.2 Javnofinančne posledice naravnih nesreč v Sloveniji</b>	<b>53</b>
<b>5.3 Zagotavljanje vzdržnosti javnih financ ob naravnih nesrečah</b>	<b>57</b>
<b>6. Priloga</b>	<b>61</b>
<b>Seznam literature</b>	<b>68</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 1		7
Slika 1.1	BDP v primerjavi s predkriznim trendom	10
Slika 1.2	Sprememba realnega BDP	10
Slika 1.3	Realna kupna moč	11
Slika 1.4	Indeks cen življenjskih potrebščin in deflator bruto investicij v osnovna sredstva v druge zgradbe in objekte	11
Slika 1.5	Bruto domači proizvod	12
Slika 1.6	Bruto domači proizvod	12
Slika 1.7	Dejavniki povpraševanja in BDP	12
Slika 1.8	Ponudbeni dejavniki in BDP	12
Slika 1.9	Ocene proizvodne vrzeli	13
Slika 1.10	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2023	13
Slika 1.11	Nominalni BDP	14
Slika 1.12	Davčne osnove	14
Slika 2.1	Struktura salda državnega proračuna	18
Slika 2.2	Odhodki brez interventnih ukrepov v 2023	18
Slika 2.3	Saldo državnega proračuna	20
Slika 2.4	Struktura salda državnega proračuna	20
Slika 2.5	Sprememba prihodkov državnega proračuna	20
Slika 2.6	Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU	20
Slika 2.7	Dejavniki spremembe tekoče porabe (brez interventnih ukrepov)	21
Slika 2.8	Odhodki državnega proračuna za investicije	21
Slika 2.9	Dolg sektorja država	23
Slika 2.10	Sprememba javnega dolga	23
Slika 2.11	Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic	23
Slika 2.12	Pribitki 10-letnih referenčnih evrskih obveznic nad nemško	23
Slika 2.13	Odplačila dolga državnega proračuna	24
Slika 2.14	Osnovne značilnosti zapadanja dolga in trenutna zahtevana donosnost	24
Slika 2.15	Harmonizirana dolgoročna obrestna mera, implicitna obrestna mera javnega dolga in nominalna rast BDP	25
Slika 2.16	Bruto dolg sektorja država	25
Slika 3.1	Napovedi realne rasti BDP za 2023 za Nemčijo	32
Slika 3.2	Napovedi realne rasti BDP za 2024 za Nemčijo	32
Slika 3.3	Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija	33
Slika 3.4	Ocene občutljivosti dolga sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija	33
Slika 3.5	Ocene učinkov dolgoročnih javnofinančnih tveganj	35
Slika 4.1	Naravnost fiskalne politike	42
Slika 4.2	Naravnost fiskalne politike v 2024	42
Slika 5.1	Poročano število naravnih nesreč	51
Slika 5.2	Javnofinančni stroški naravnih nesreč v Sloveniji 1990-2022	53

**KAZALO TABEL:**

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravih	7
Tabela 1.1	Primerjava makroekonomskih scenarijev iz marca in septembra 2023	14
Tabela 2.1	Projekcije državnega proračuna za 2023-2025	19
Tabela 2.2	Projekcije državnega proračuna za 2023-2025 (brez interventnih ukrepov)	19
Tabela 5.1	Največjih 10 poplav v EU v obdobju 1980-2022 glede na škodo	51
Tabela 5.2	Ocena neposredne škode po naravni ujmi 4.8.2023	54
Tabela 5.3	Ocena škode po poplavih	55
Tabela 5.4	Dejanski javnofinančni stroški po naravni ujmi 4.8.2023	56
Tabela 5.5	Ocena možnih finančnih virov za odpravo posledic škode po naravni ujmi 4.8.2023	56
Tabela 6.1	Ocene proizvodne vrzeli	62
Tabela 6.2	Ocene strukturnega salda	63
Tabela 6.3	Ocene strukturnega napora	64
Tabela 6.4	Ocene strukturnega primarnega salda	65
Tabela 6.5	Ocene strukturnega primarnega napora	66
Tabela 6.6	Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in odstopanje od Okvira	67

## Seznam kratic

AMECO – Annual macro-economic database of the European Commission

AZN – Agencija za zavarovalni nadzor

BDP – bruto domači proizvod

BQ – Blanchard-Quah

COVID – koronavirusna bolezen

CPI – indeks cen življenjskih potrebščin

DDPO – davek od dohodkov pravnih oseb

DDV – davek na dodano vrednost

DZ RS – Državni zbor Republike Slovenije

ECB – Evropska centralna banka

EFB – Evropski fiskalni odbor

EIB – Evropska investicijska banka

EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority

EK – Evropska komisija

EM-DAT – The Emergency Events Database (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters)

ESA – Evropski sistem računov

EU – Evropska unija

EU IFI – povezava neodvisnih fiskalnih institucij EU

EUR – evro

EZR – enotni zakladniški račun

FS – Fiskalni svet

HP – Hodrick-Prescott

IER – Inštitut za ekonomska raziskovanja

IMF – Mednarodni denarni sklad

max E – najvišji dovoljeni izdatki sektorja država

MF – Ministrstvo za finance

mio – milijon

MNVP – Ministrstvo za naravne vire in prostor

mrd – milijarda

MTO - srednjeročni fiskalni cilj po pravilih Evropske komisije

NOO - Načrt za okrevanje in odpornost

o. t. – odstotna točka

OBR – Office for Budget Responsibility

OECD – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

PDNA – Post-Disaster Needs Assessment

Q – četrtoletje

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

RS – Republika Slovenija

SURS – Statistični urad RS

UL RS – Uradni list RS

UMAR – Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

URSOO – Urad za okrevanje in odpornost

URSZR – Uprava za zaščito in reševanje

USD – ameriški dolar

ZFisP – Zakon o fiskalnem pravilu

ZIUOPZP – Zakon o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023

ZJF – Zakon o javnih financah

ZOPNN – Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč

ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

ZRSZ – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje

## POVZETEK

Predloženi proračunski dokumenti nakazujejo slabšanje javnofinančne slike in nadaljevanje prociklične ekspanzivne fiskalne politike v tem in prihodnjem letu, če upoštevamo bolj realistično oceno javnofinančnih gibanj v letošnjem letu od tiste, ki jo izkazujejo dokumenti. Takšna ugotovitev je neodvisna od obsežnih predvidenih sredstev za obnovo po avgustovski naravni ujmi. Ob nujnih interventnih ukrepih dodatni fiskalni impulzi v razmerah dokaj visoke nominalne gospodarske rasti in omejitev na ponudbeni strani niso ustrezni, saj lahko med drugim prispevajo k daljšemu vztrajanju visoke inflacije. Izzivi sanacije posledic naravne nesreče dodatno potrjujejo nujnost proticikličnega delovanja fiskalne politike, ki bi v obdobju ugodnega gospodarskega cikla oblikovalo ustrezen manevrski prostor tudi za ukrepanje ob izrednih dogodkih. Kot že vrsto let proračunski dokumenti tudi tokrat ne naslavlajo pomembnih in naraščajočih dolgoročnih izzivov, ki zato predstavljajo vedno večje tveganje za javnofinančno vzdržnost. V nasprotju s predloženimi proračunskimi načrti bi moral biti ob visoki negotovosti izhodišče proračunskega načrtovanja verodostojen scenarij nespremenjenih politik, ki je osnovni pogoj za identifikacijo manevrskega prostora za interventne in ostale diskrecijske ukrepe. Tudi tokrat proračunski dokumenti, predloženi v oceno Fiskalnemu svetu, ob upoštevanju sicer razumljive negotovosti glede poplavnih stroškov, niso celoviti in dovolj verodostojni, odstopajo od dobre prakse srednjeročnega proračunskega načrtovanja ter ne omogočajo celovite ocene skladnosti s fiskalnimi pravili, določene z zakonodajo.

\* \* \*

Iz predloženih proračunskih dokumentov izhaja, da naj bi fiskalna politika tudi v obdobju projekcij delovala spodbujevalno, kar je neustrezno, ne zagotavlja spoštovanja fiskalnih pravil in je tudi v nasprotju z zaostreno denarno politiko. Na to poleg trenutnih ocen strukturnega salda in strukturnega napora nakazujejo tudi različni kazalniki rasti porabe, ki so v manjši meri zaznamovani z metodološkimi negotovostmi. Kazalniki porabe precej presegajo dolgoročno vzdržne ravni in rasti tudi po izključitvi neposrednega učinka vseh interventnih ukrepov in hkrati presegajo vrednosti, priporočene s strani Sveta EU. Pri izračunih kazalnikov Fiskalni svet že od začetka epidemije izloča vse interventne ukrepe (epidemija, druginja, poplave), saj so ti časovno omejeni in ne vplivajo na strukturni položaj javnih financ. Večina kazalnikov, ki jih za oceno stanja javnih financ uporablja Fiskalni svet, izkazuje ob zaključku obdobja izjemnih okoliščin slabši položaj kot v obdobju pred pričetkom epidemije. Možnost začasnega odstopanja od fiskalnih pravil je bila namreč s sprejemanjem diskrecijskih ukrepov, nepovezanih s krizami, v preteklih štirih letih mnogokrat zlorabljena. Hkrati je takšno delovanje skupaj z obsežnimi interventnimi ukrepi, ki pogosto niso bili ustrezno usmerjeni, ustvarilo pričakovanja po trajnejšem ukrepanju države, ki jih je vedno težje obvladovati, in povečalo tveganja za srednjeročno vzdržnost javnih financ. Analiza vzdržnosti dolga nakazuje tudi večanje tveganj, povezanih z odlaganjem naslavljanja dolgoročnih izzivov, in na verjetno nevzdržnost javnega dolga, če ti izzivi ne bodo pravočasno naslovljeni.

Ekspanzivna usmeritev fiskalne politike je v trenutnih razmerah neučinkovita in v nasprotju tako s prizadevanji vlade v luči izvajanja druginjskih in poplavnih ukrepov kot s priporočili mednarodnih organizacij. Dodatni impulzi fiskalne politike neodvisno od pričakovanih obsežnih interventnih ukrepov predstavljajo namreč ob danih omejitvah ponudbenih dejavnikov, zlasti na trgu dela, dodaten pritisk na vztrajanje visoke inflacije. S tem sta povezana izguba kupne moči gospodinjstev in slabšanje konkurenčnosti gospodarstva, ki bi posledično lahko vodila v dodatne zahteve po kompenzaciji visokih

cen ter večali neposredne pritiske na javne finance. Zato bi bilo poleg izogibanja impulzom, ki glede na ponudbene omejitve prekomerno krepijo povpraševanje, tudi pri obnovi po poplavih nujno zagotoviti smiselni vrstni red ukrepanja ter s tem v čim večji meri omogočiti učinkovitost porabe javnih sredstev. Postopnost poplavnega ukrepanja bo sicer do določene mere narekovala že omejena sposobnost administracije in gradbeništva.

Predloženi proračunski dokumenti niso celoviti, kar Fiskalnemu svetu onemogoča pripravo ocene, ki bi bila skladna z zahtevami Zakona o fiskalnem pravilu. Vlada namreč Fiskalnemu svetu ni posredovala s predlogom državnega proračuna usklajene projekcije bilance sektorja država za leto 2025 po mednarodno primerljivi ESA metodologiji, ki po zakonodaji predstavlja podlago za pripravo ocene spoštovanja fiskalnih pravil. Fiskalni svet zato ne more oceniti skladnosti predloga državnega proračuna za leto 2025 z zakonodajo predpisanimi fiskalnimi pravili.

Proračunske projekcije v pomembni meri znova niso dovolj verodostojne. Kot je Fiskalni svet že večkrat opozoril, je ocena realizacije državnega proračuna za leto 2023 nerealistična in ne omogoča ustrezne ocene dinamike javnofinančnih agregatov v predlogih proračunov za prihodnji dve leti. To velja zlasti za t. i. »očiščeno« porabo brez upoštevanja učinka interventnih ukrepov, ki je po naši oceni še bolj precenjena kot v predhodnih treh letih. Takšen pristop k načrtovanju omogoča v letu 2024 rast posameznih kategorij odhodkov, ki presega tisto, utemeljeno s trenutno zakonodajo. Nerealistične ocene proračunskih gibanj za leto 2023 le nekaj mesecev pred koncem leta tako zamegljujejo dejstvo, da se bo proračunski primanjkljaj v letu 2024 v nasprotju s projekcijami predloženih proračunskih dokumentov verjetno povečal. To še v večji meri kot za skupni primanjkljaj, ki ga bodo v pomembni meri določali razumljivo ne povsem ovrednoteni poplaverni ukrepi, velja za t. i. »očiščeni« saldo. Predlog državnega proračuna za leto 2025 pa ne ustreza kriterijem verodostojnega scenarija nespremenjenih politik. To skupaj z drugimi dejavniki nakazuje nepripravljenost na predlagane spremembe sistema ekonomskega upravljanja na ravni EU, v katerem naj bi imel tovrstni scenarij temeljno vlogo. Tudi zato bi mu morala vlada posvetiti več pozornosti.

Le verodostojne proračunske projekcije na podlagi scenarija nespremenjenih politik bi vladi in javnosti omogočile uvid v obseg manevrskega prostora. Na tej podlagi bi vlada lažje in bolj smiselno določala vrsto in obseg ukrepov, ki so potrebni za tekoče in interventno ukrepanje, gospodinjstva in podjetja pa bi lažje in z manj negotovosti oblikovala pričakovanja glede bodočega ukrepanja fiskalne politike. Manevrski prostor fiskalne politike se sicer krči zaradi številnih diskrecijskih ukrepov, sprejetih v preteklosti, trenutno pa ga trenutno zagotavljata zlasti razmeroma naključna koncentracija obsežnih razpoložljivih virov iz različnih mehanizmov EU ter ugoden likvidnostni položaj proračuna.

Eno od pomembnih javnofinančnih tveganj, ki ga sicer širše naslavljamo v tej oceni, so tudi pričakovani stroški naravnih nesreč. Po trenutno znanih ocenah je škoda letošnjih poplav največja med dosedanjimi posledicami naravnih nesreč v samostojni Sloveniji, glede na velikost države in število prebivalstva pa bo visoka tudi v evropskem merilu. Razpoložljive ocene škode in stroškov obnove zaradi obsežnosti in nedorečenosti porajajo določeno mero dvoma, zato trenutno še ni mogoče podati verodostojne ocene potrebnih javnofinančnih sredstev. Vsekakor bodo ta visoka, zato je pri izdelavi ocene stroškov obnove nujna visoka raven transparentnosti. Pri odločitvah o virih financiranja pa je nujna celovita presoja njihove ustreznosti ob upoštevanju vpliva na obnašanje gospodinjstev in podjetij v razmerah cikličnega ohlajanja ter učinkovitosti sanacijskih ukrepov, tudi iz vidika moralnega hazarda. Za omejevanje visokih posledic naravnih nesreč pa bosta v prihodnje potrebna ustrezná presoja tveganj ter pravočasno in ciljno ukrepanje.



## Zakonodajna podlaga

Vlada Republike Slovenije je Fiskalnemu svetu 29. 9. 2023 posredovala Predlog odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024, Predlog odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2024 do 2026 (v nadaljevanju: Predloga okvirov), Predlog spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2024 in Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2025 s pripadajočimi dokumenti (v nadaljevanju: Predlog proračunov). Ministrstvo za finance in Fiskalni svet imata sklenjen sporazum o sodelovanju,<sup>1</sup> ki v okviru dogovorjenih rokov določa dodatno dokumentacijo, ki jo Ministrstvo za finance ob pošiljanju proračunskih dokumentov pošlje Fiskalnemu svetu. To dokumentacijo je Ministrstvo za finance poslalo Fiskalnemu svetu med 29. 9. 2023 in 5. 10. 2023. Projekcije bilance sektorja država po metodologiji ESA 2010 je Ministrstvo za finance Fiskalnemu svetu poslalo 5. 10. 2023, ne pa tudi samega Osnutka proračunskega načrta, ki temelji na teh projekcijah. Pridobljene projekcije ne vključujejo projekcij za leto 2025, kar Fiskalnemu svetu onemogoča pripravo ocene skladnosti Predlogov proračunov z izpolnjevanjem fiskalnih pravil v tem letu. Zakon o fiskalnih pravilih (v nadaljevanju: ZFisP) v 2. in 3. členu namreč določa, da se skladnost s fiskalnimi pravili preverja za celoten sektor država, s čimer predstavljajo projekcije po metodologiji ESA 2010 osnovo za celovito ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil oziroma naravnosti fiskalne politike v Predlogu proračunov. UMAR je skladno s sporazumom o sodelovanju (glej sprotno opombo št.1) 19. 9. 2023 Službi za analize Fiskalnega sveta predstavil gospodarska gibanja in tveganja na podlagi jesenske napovedi.

Vlada mora po določilih 28. člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) Državnemu zboru RS predložiti predlog proračuna do 1. oktobra. Če ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir, mora ob posredovanju proračuna oziroma sprememb proračuna državnemu zboru in Fiskalnemu svetu poslati tudi spremenjen okvir. Fiskalni svet mora oceno upoštevanja fiskalnih pravil v zgoraj navedenih dokumentih predložiti državnemu zboru in vladi na podlagi 9.f člena ZJF glede Predloga okvirov najkasneje v 15 dneh od prejema oziroma do 14. 10. 2023, oceno glede Predloga proračunov pa najkasneje do 20. 10. 2023.

---

<sup>1</sup> Skupaj z aneksom je dosegljiv na <https://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/sodelovanje-z-drugimi-institucijami/>.

## 1. Makroekonomske razmere in napovedi

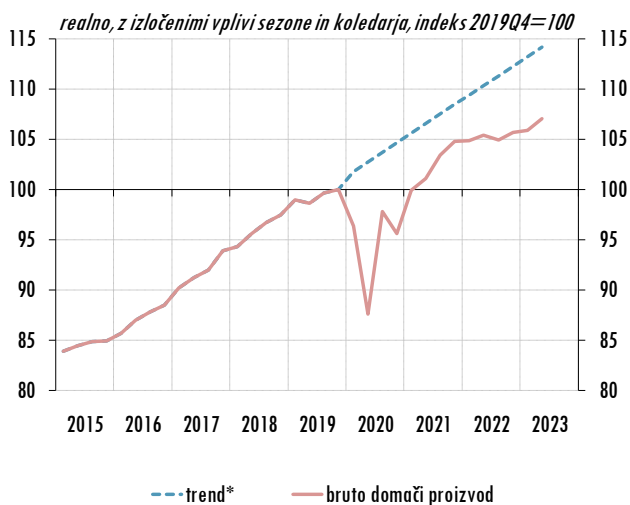
### Ključne ugotovitve

- Okrevanje gospodarske aktivnosti po epidemiji se je že tekom lanskega leta upočasnilo, po nadaljnjem znižanju rasti letos naj bi se gospodarska rast prihodnji dve leti nekoliko okrepila in se v povprečju obdobja 2023-2025 gibala okoli dolgoletnega povprečja.
- Po reviziji nacionalnih računov so nominalne davčne osnove, ki ključno vplivajo na projekcije javnofinančnih prihodkov, manj ugodne kot spomladi ob pripravi Programa stabilnosti. Rast davčnih osnov naj bi se v obdobju 2023-2025 umirila z zelo visoke ravni v predhodnih dveh letih, a bo v povprečju obdobja projekcij vseeno višja kot v povprečju obdobja pred epidemijo. To bo v veliki meri posledica le postopnega umirjanja visoke inflacije.
- Po lani doseženem vrhu naj bi se gospodarski cikel v obdobju 2023-2025 umirjal, kljub umirjanju povpraševanja pa naj bi zaradi omejitev na strani ponudbenih dejavnikov cenovni in stroškovni pritiski ostali razmeroma visoki.
- Tokratna revizija podatkov SURS o nacionalnih računih je bila največja doslej. Ob dejstvu, da tudi v daljšem obdobju spremembe podatkov za Slovenijo pretežno presegajo tiste v drugih državah EU, obseg tokratne revizije terja dodatne napore za izboljšanje kakovosti podatkov nacionalnih računov.

### 1.1 Pregled makroekonomskih razmer in napovedi

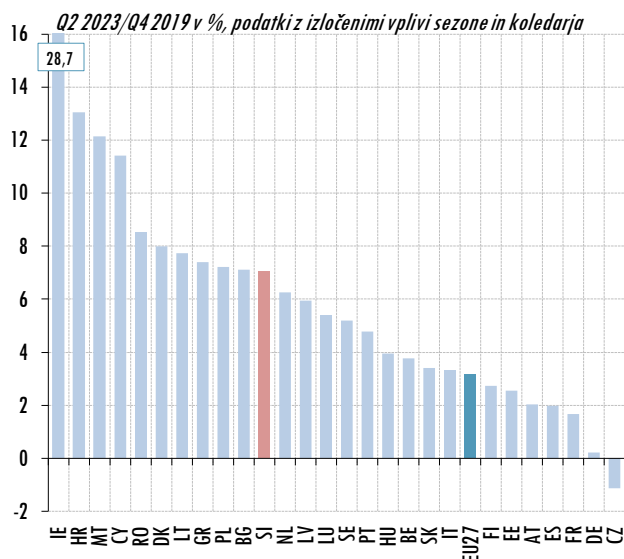
Okrevanje gospodarske aktivnosti po epidemiji se je že tekom lanskega leta upočasnilo. Po objavljeni reviziji podatkov nacionalnih računov (glej Okvir 1.1) se je izkazalo, da se je izraziti ciklični zagon po prenehanju veljavnosti omejevalnih ukrepov med epidemijo tudi v kombinaciji z zunanji šoki, zlasti v obliki povišanih cen energentov, že lani izpel (Sliki 1.1 in 1.8). Medtem ko je bilo po prvotno

Slika 1.1: BDP v primerjavi s predkriznim trendom

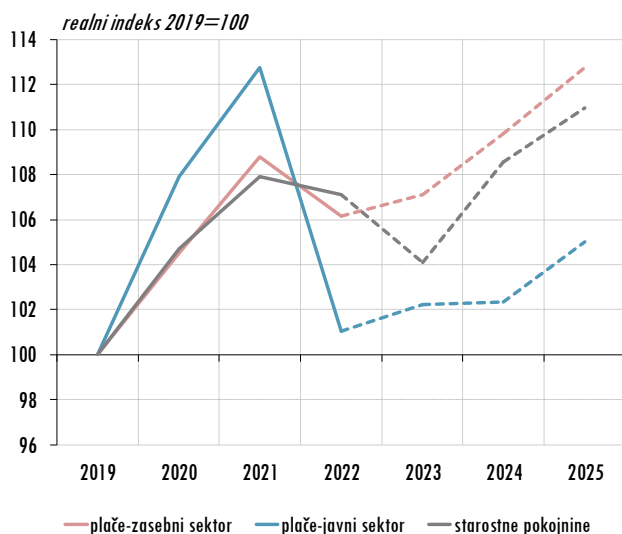


Vir: SURS, preračuni FS. Opomba: \*trend je določen na podlagi obdobja 2015-2019.

Slika 1.2: Sprememba realnega BDP

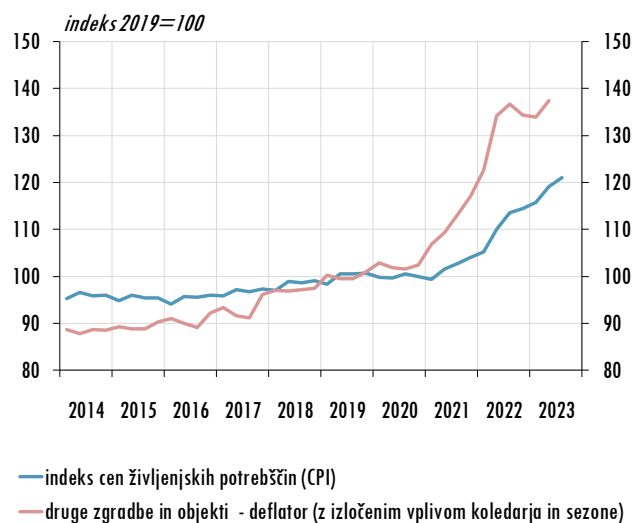


Slika 1.3: Realna kupna moč



Vir: ZPIZ, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.4: Indeks cen življenjskih potrebščin in deflator bruto investicij v osnovna sredstva v druge zgradbe in objekte



Vir: SURS, preračuni FS.

objavljenih podatkih okrevanje v Sloveniji med najhitrejšimi v EU, je po revidiranih podatkih nekoliko bližje povprečju (Slika 1.2). Vzroki za upočasnitev gospodarske aktivnosti so večplastni. Zaradi manj pozitivnih impulzov iz tujine in povečane negotovosti se je upočasnila rast izvoza in tudi investicij v opremo in stroje. Investicije so se upočasnile kljub ohranjanju ugodnega finančnega položaja podjetij<sup>2</sup> in ob dejstvu, da pomanjkanje delovne sile za ohranjanje potenciala za rast terja povečanje produktivnosti in posledično investicij, ki še vedno zaostajajo za ravnmi pred finančno krizo.<sup>3</sup> Zasebna potrošnja, ki je bila glavni generator okrevanja, se je kljub nadaljevanju rasti realne kupne moči (Slika 1.3), proti koncu lanskega leta vidno upočasnila. To je bila posledica delno porabljenega presežnega varčevanja, akumuliranega tekom epidemije, deloma tudi negotovosti, ki je v veliki meri izhajala iz izrazito povišane inflacije, ki takšnih ravni ni dosegala vse od konca prejšnjega stoletja. Ohranjanje cenovnih pritiskov je do določene mere izviralo tudi iz lanskega nadaljevanja izrazito ekspanzivne fiskalne politike, ki je bila prociklična. Hkrati je bila tudi neučinkovita, saj je ob omejenih zmogljivostih gradbenega sektorja sočasno z okrepljeno stanovanjsko gradnjo, večinoma financirano z zasebnimi sredstvi, država nadalje okrepila lastno investicijsko aktivnost. Posledično je bila rast cen v gradbeništvu še občutno višja od že tako povišane splošne rasti cen (Slika 1.4).

**Po letošnjem prehodnem znižanju naj bi se gospodarska rast prihodnji dve leti nekoliko okrepila in se v povprečju obdobja 2023-2025 gibala okoli dolgoletnega povprečja.** Letošnja upočasnitev gospodarske aktivnosti bo pretežno posledica izpetja pozitivnega cikličnega zagona po epidemiji, ki naj bi postal negativen. UMAR<sup>4</sup> pričakuje letos le 1,6-odstotno rast realnega BDP. Podobno kot lani naj bi se zaradi negotovih razmer in poslabšanih obetov za tuje povpraševanje dodatno znižala rast izvoza in zasebnih investicij. Izrazita naj bi bila tudi upočasnitev rasti potrošnje gospodinjstev, kar je ob nadaljevanju realne rasti plač in pokojnin v pomembni meri posledica negotovosti in z njo povezane previdnosti pri potrošnji nenujnih dobrin in storitev. Fiskalni impulz<sup>5</sup> naj bi se letos zaradi nadaljnje visoke rasti investicijske aktivnosti vidno okrepil (Slika 1.7), a bo upočasnitev rasti

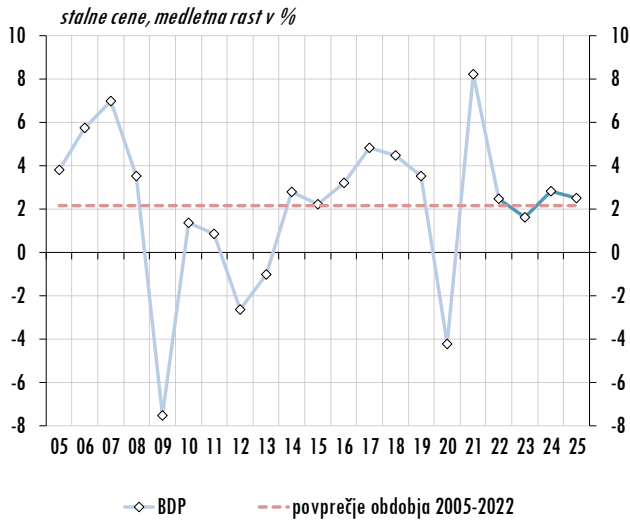
<sup>2</sup> Vloge nefinančnih družb pri bankah so maja letos znašale 9,5 mrd EUR, decembra 2019 pred epidemijo pa 6,8 mrd EUR.

<sup>3</sup> Delež investicij v opremo in stroje zaostaja za približno 2 o. t. BDP za ravnijo, doseženo pred finančno krizo 2008.

<sup>4</sup> UMAR (2023a).

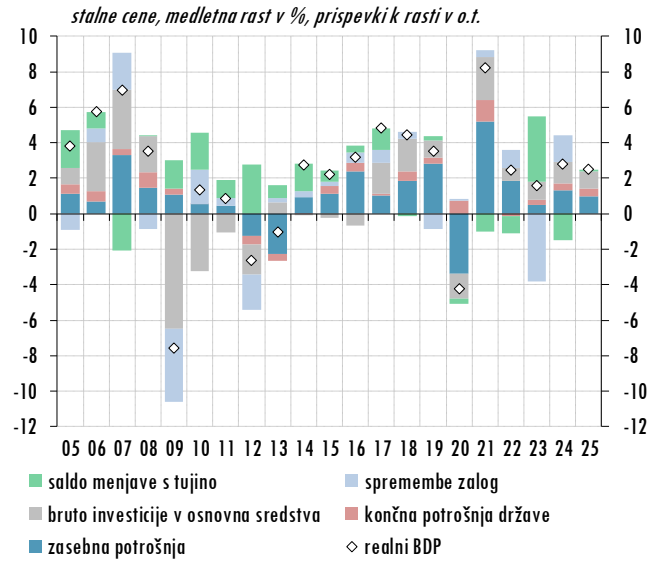
<sup>5</sup> Iz napovedi UMAR izhaja, da naj bi bil neposredni prispevek državne potrošnje in investicij k rasti nominalnega BDP okoli tretjino oziroma 3,3 o. t.

**Slika 1.5: Bruto domači proizvod**



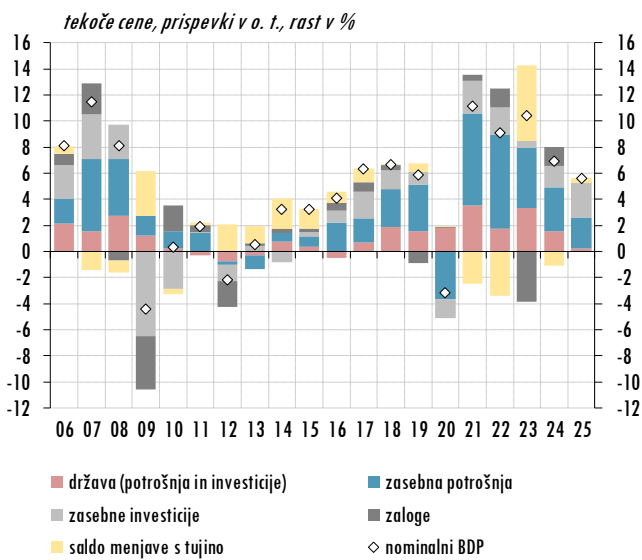
Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

**Slika 1.6: Bruto domači proizvod**



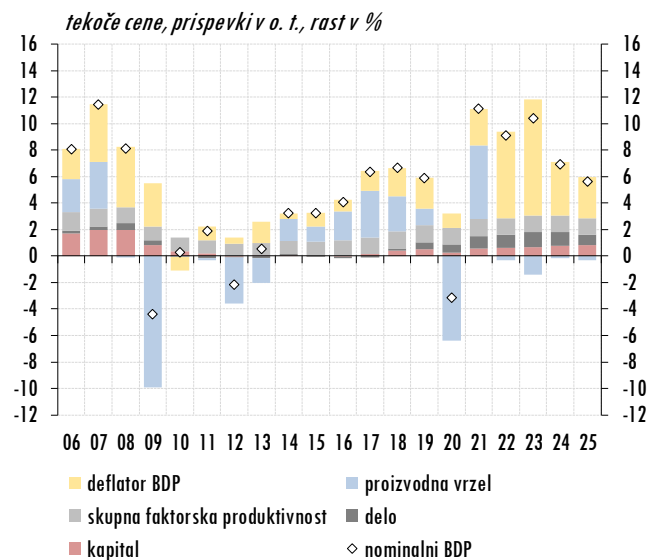
Vir: SURS, preračuni FS.

**Slika 1.7: Dejavniki povpraševanja in BDP**



Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS.

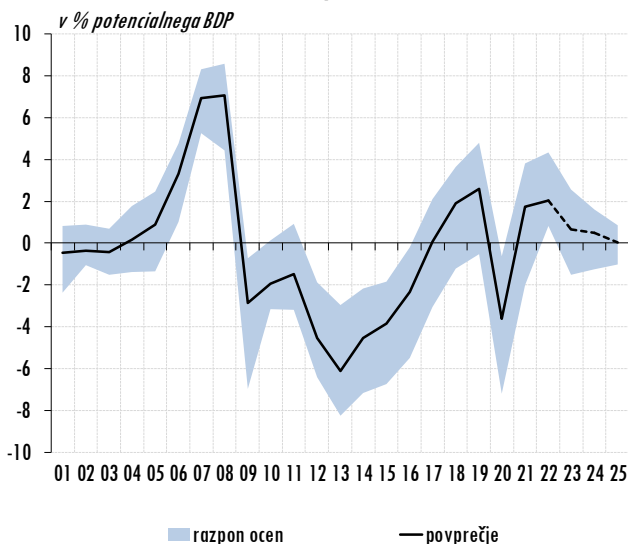
**Slika 1.8: Ponudbeni dejavniki in BDP**



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

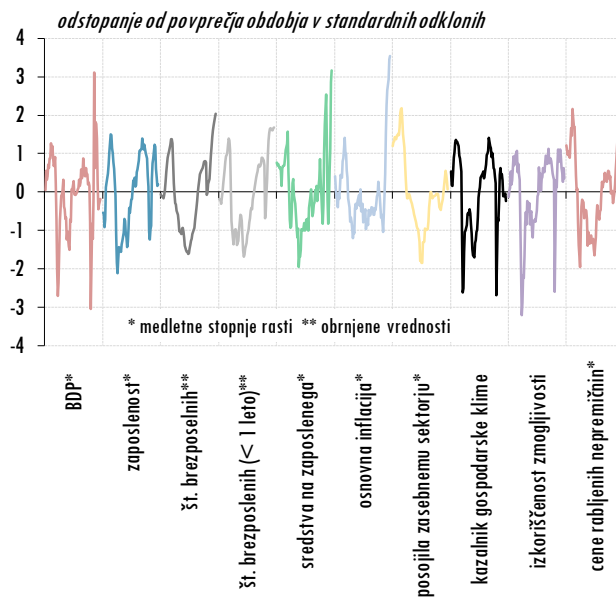
zasebnega povpraševanja nadomestil le v omejenem obsegu. V prihodnjih dveh letih naj bi se gospodarska rast nekoliko okrepila in se gibala okoli dolgoletnega povprečja (Slika 1.5), kar naj bi izhajalo pretežno iz predpostavljenega zmanjšanja negotovosti in s tem vnovične krepitve tako tujega kot tudi domačega zasebnega povpraševanja, medtem ko naj bi se fiskalni impulz znižal. Razmere na trgu dela naj bi ostale ugodne, saj naj bi stopnja brezposelnosti in število brezposelnih v celotnem obdobju napovedi ostala na zgodovinsko nizkih ravneh. Iz napovedi UMAR izhajajo, da naj bi bil ciklični impulz nevtralen, podobna rast nominalnega BDP kot v nekaj letih pred epidemijo pa bo pretežno posledica le postopnega umirjanja inflacije.

Slika 1.9: Ocene proizvodne vrzeli



Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS. Glej opombo pod Tabelo 6.1.

Slika 1.10: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2023



Vir: SURS, ECB, Eurostat, ZRSZ, preračuni FS.

## 1.2 Ocena cikličnega položaja gospodarstva

Gospodarski cikel naj bi se v obdobju 2023-2025 umirjal, kljub šibkejši rasti povpraševanja pa naj bi cenovni in stroškovni pritiski na trgu proizvodov in na trgu dela zaradi vztrajanja omejitev na strani ponudbenih dejavnikov ostali razmeroma visoki. Trenutne ocene kažejo, da je proizvodna vrzel po odprtju gospodarstva, ki je sledilo epidemiji, in hitrem okrevanju v letu 2021 ciklični vrh dosegla v letu 2022. V obdobju do 2025 naj bi ostala pozitivna, a se naj bi postopoma zapirala kljub trenutno ocenjeni solidni rasti ponudbenega potenciala.<sup>6</sup> Hitro okrevanje po epidemiji je v določeni meri izhajalo tudi iz obsežnih vladnih ukrepov in povzročilo hiter in občuten skok povpraševanja, kar se je skupaj z zunanji šoki odrazilo tudi v izrazitih cenovnih pritiskih. Kljub ciklično pogojenemu umirjanju povpraševanja pa tako podatki kot zadnja napoved UMAR nakazujejo precejšnje omejitve na strani ponudbe. Te se pojavljajo zlasti na trgu dela in se med drugim odražajo v zgodovinsko nizki stopnji brezposelnosti. Omejitve na trgu dela so v vedno večji meri posledica demografskih sprememb, ki naj bi jih po napovedi UMAR tudi v prihodnje deloma lajšalo zaposlovanje nerezidentov. Kljub večjemu obsegu neto priselitev pa pritiski po dvigu plač ne pojenjajo. Povpraševanje, ki izvira iz rasti plač, pa skupaj z ohranjanjem zunanjih cenovnih pritiskov prispeva k vztrajanju visoke osnovne inflacije.

## 1.3 Primerjava makroekonomskih scenarijev Programa stabilnosti 2023 in Predloga proračunov

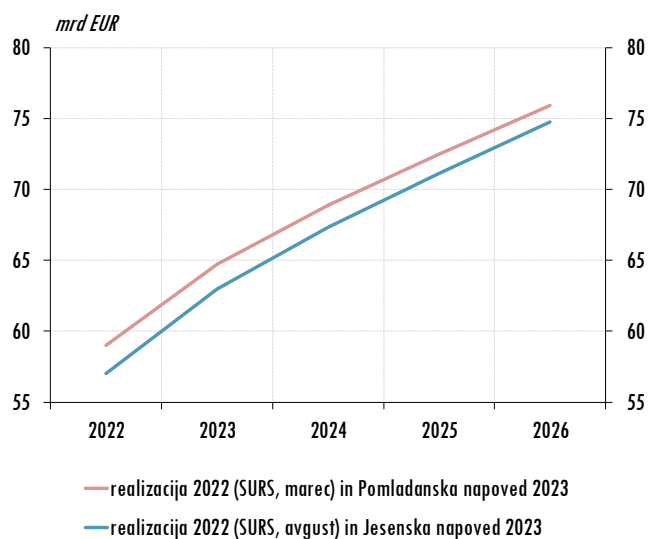
Makroekonomski scenarij za obdobje 2023-25<sup>7</sup> je manj ugoden kot v PS23,<sup>8</sup> kar je v prevladujoči meri posledica revizije podatkov nacionalnih računov za lani. Z revizijo SURS (glej Okvir 1.1) so se občutno znižale nominalne ravni davčnih osnov, ki so tudi v primerih, ko je napovedana rast za obdobje 2023-2025 jeseni višja kot spomladi, občutno nižje, kot je bilo pričakovano spomladi (Slika

<sup>6</sup> Ta v povprečju 2023-2025 na ravni nekaj pod 3 % za okoli 0,5 o. t. presega dolgoročno povprečje.

<sup>7</sup> UMAR (2023a) iz septembra 2023.

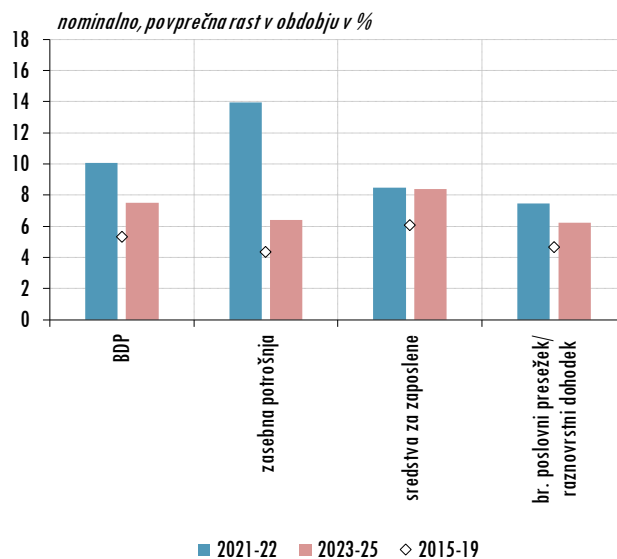
<sup>8</sup> Javno finančne projekcije PS23 (april 2023; Vlada RS, 2023a) so temeljile na UMAR (2023b) iz marca 2023.

Slika 1.11: Nominalni BDP



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.12: Davčne osnove



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Tabela 1.1: Primerjava makroekonomskih scenarijev iz marca in septembra 2023

	2022			2023			2024			2025		
	mar.23	sep.23	razlika	mar.23	sep.23	razlika	mar.23	sep.23	razlika	mar.23	sep.23	razlika
Realni BDP, sprememba v %	5,4	2,5	-2,9	1,8	1,6	-0,3	2,5	2,8	0,4	2,6	2,5	-0,1
Nominalni BDP, v mio EUR	58.989	57.038	-1.951	64.723	62.970	-1.753	68.896	67.318	-1.578	72.462	71.105	-1.358
Nominalni BDP, sprememba v %	13,0	9,1	-3,9	9,7	10,4	0,7	6,4	6,9	0,5	5,2	5,6	0,4
Zasebna potrošnja, v mio EUR	32.463	30.787	-1.675	35.192	33.409	-1.783	37.348	35.525	-1.823	38.951	37.158	-1.793
Sredstva za zaposlene, v mio EUR	29.456	29.672	216	31.960	33.084	1.124	34.037	35.599	1.561	36.026	37.934	1.909
Bruto poslovni presežek*, v mio EUR	22.916	20.639	-2.278	26.220	23.368	-2.852	27.193	23.840	-3.352	28.376	24.862	-3.514
Inflacija-povprečna, v %	8,8	8,8	0,0	7,1	7,6	0,5	4,2	3,9	-0,3	2,4	2,7	0,3
Deflator BDP, sprememba v %	7,2	6,5	-0,7	7,7	8,7	1,0	3,9	4,0	0,1	2,5	3,1	0,6

Vir: SURS, UMAR, preračuni FS. Opomba: \*poslovni presežek in raznovrstni dohodek.

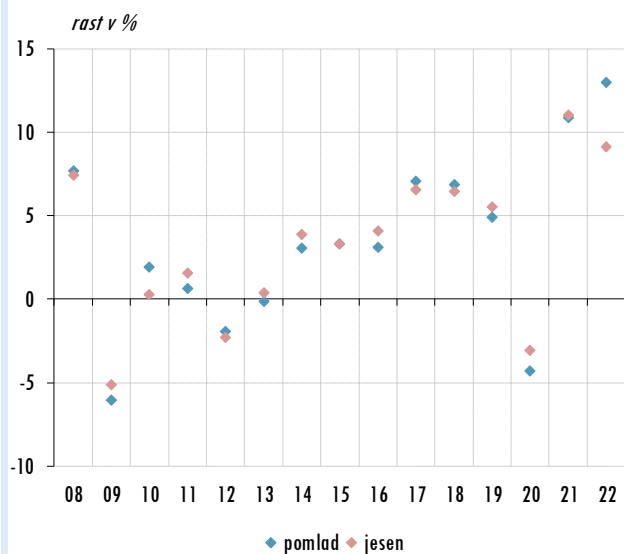
1.11). Tako je izhodiščno stanje za projekcije javnofinančnih prihodkov slabše kot ob pripravi proračunskih dokumentov spomladi (glej Tabelo 1.1). Raven nominalnega BDP naj bi bila tako še v letu 2025 za 1,4 mrd EUR nižja, kot je bilo pričakovano spomladi pred revizijo. Občutno nižje naj bi bile tudi ravni ostalih ključnih davčnih osnov, z izjemo sredstev za zaposlene. Rast večine davčnih osnov naj bi se upočasnila glede na predhodni dve leti, a bila vseeno višja kot v povprečju obdobja pred epidemijo (2014-2019). Povprečna rast nominalnega BDP naj bi bila v povprečju obdobja 2023-2025 tako 7,6-odstotna (v obdobju pred epidemijo: 4,9 %), v letu 2025 pa naj bi bila njegova raven za 14,1 mrd EUR višja kot lani. Rast naj bi bila tako posledica ugodnih razmer na trgu dela ob nadaljnji rasti zaposlenosti in ohranjanju razmeroma visoke rasti plač, uspešnega poslovanja podjetij in le postopnega umirjanja visoke inflacije. Napoved precej visoke rasti poslovnega presežka v letošnjem letu zaradi obsežne revizije za lani, ko je bil znižan za 2,3 mrd EUR, sicer interpretiramo previdno.

## Okvir 1.1: Revizije ocen nacionalnih računov

**Tokratna revizija podatkov SURS o nacionalnih računih je bila največja doslej, tudi v zadnjem desetletju pa so spremembe podatkov za Slovenijo pretežno presegale tiste v drugih državah EU.** Revizije podatkov o nacionalnih računih so sicer sestavni del procesa zbiranja statističnih podatkov. Do revizij prihaja z različnim časovnim zamikom glede na obdobje, na katerega se nanašajo, praviloma pa so izvedene zaradi različnih oziroma dodatnih virov podatkov ali zaradi metodoloških sprememb v spremljanju določene spremenljivke.<sup>1</sup> Zaradi velikega pomena sprememb preteklih podatkov za vodenje ekonomske politike institucije v nekaterih državah v svoje napovedi vključujejo tudi verjetnosti revizij glede na statistične značilnosti preteklih sprememb podatkov.<sup>2</sup> Revizija<sup>3</sup> za leto 2022 je bila največja doslej tako za rast realnega kot rast nominalnega BDP in je v obeh primerih znašala okoli 3 o.t., sprememba deflatorja BDP pa je k reviziji nominalnega BDP prispevala približno eno petino.<sup>4</sup> Revizija stopnje rasti je bila pri realnem BDP za okoli dvakrat, pri nominalnem BDP pa za trikrat večja od doslej največje iz leta 2020. Skladno z doslej izvedenimi revizijami je bila tudi sprememba podatka o ravni in rasti zasebne potrošnje ter o ravni bruto poslovnega presežka, dveh pomembnih determinant javnofinančnih prihodkov, za leto 2022 še večja od spremembe podatka o rasti oziroma o ravni BDP. Revizije podatkov o BDP so v Sloveniji med večjimi v EU, spremembe podatkov pa so bile v obdobju 2010-2022 v Sloveniji v več kot dveh tretjinah med tremi največjimi, v štirih letih pa celo največje med državami EU.

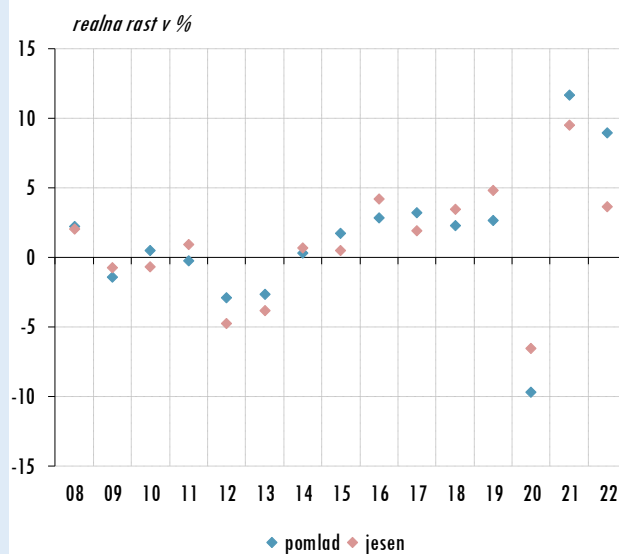
**Institucije, ki se ukvarjajo z ekonomsko analizo in napovedmi, potrebujejo za svoje delo celovit nabor čim bolj stabilnih podatkov, uporabnost objav pa nižajo tudi nepopolne objave podatkov o nacionalnih računih.** SURS objavlja podatke o gibanju BDP skupaj s podatki o strukturi porabe in proizvodnje 45 dni po zaključku četrletja, na katerega se objava nanaša, medtem ko je podatek o dohodkovni strukturi BDP objavljen z dodatnim 15-dnevnim zamikom. Po objavi delnih podatkov za drugo četrletje v sredini avgusta so ob koncu avgusta objavljeni tudi revidirani letni podatki o gibanju BDP v preteklem letu.<sup>5</sup> Slednji so s četrletnimi podatki za preteklo leto usklajeni šele konec septembra. V septembru, torej v mesecu, ko se intenzivno izdelujejo makroekonomske napovedi, ki služijo kot podlaga za pripravo proračunskih dokumentov, tako niso znani podatki o četrletni dinamiki BDP v preteklem letu. Ti lahko zaradi t. i. »učinka prenosa«<sup>6</sup> vplivajo na raven aktivnosti, zaradi desezoniranja časovnih vrst pa tudi na dinamiko BDP v tekočem letu. Zato postopne objave in večje število zaporednih revizij, ki ne zagotavljajo vsakokratne usklajenosti podatkov, nižajo uporabnost tako objavljenih podatkov.

Slika 1: Nominalni BDP



Vir: Eurostat, AMECO.

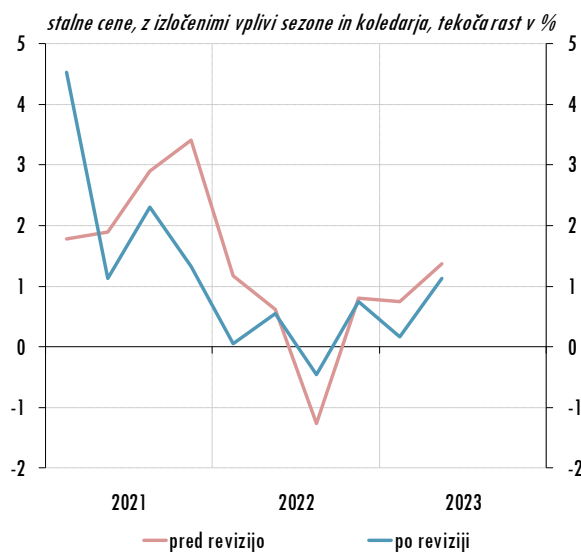
Slika 2: Zasebna potrošnja



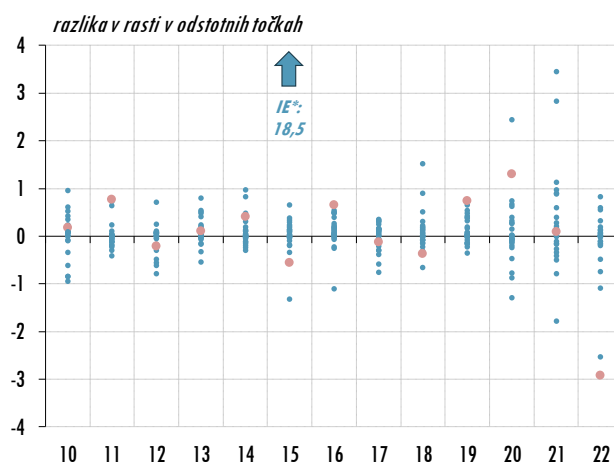
Vir: Eurostat, AMECO.



Slika 3: Bruto domači proizvod



Slika 4: Razlike med pomladansko in jesensko objavo realne rasti BDP za preteklo leto za članice EU



Vir: AMECO, Eurostat. Slovenija je na grafu označena z rdečo. Opomba: \*Razlaga velike revizije za Irsko za leto 2015 je dostopna na: [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/24987/6390465/Irish\\_GDP\\_communication.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/24987/6390465/Irish_GDP_communication.pdf)

**Obseg tokratne revizije terja dodatne napore za izboljšanje kakovosti podatkov nacionalnih računov.** Makroekonomske analize, na katerih temeljijo priporočila za delovanje ekonomske politike, vključno s pripravo proračunov, so v veliki meri odvisne od stabilnih in zanesljivih podatkov. Spreminjanje podatkov in visok velikostni red tovrstnih sprememb vnašata dodatno tveganje pri zagotavljanju zanesljivosti analiz in ocen. Na to dejstvo redno opozarja tudi Fiskalni svet, saj predstavljajo makroekonomske spremenljivke ključne vhodne podatke za z zakonodajo določene analize, ki vključujejo tudi ugotavljanje položaja oziroma naravnosti fiskalne politike.<sup>7</sup> Fiskalni svet je že leta 2020 v analizi odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov<sup>8</sup> opozoril na visoke revizije zasebne potrošnje. Statističnemu uradu je takrat priporočil vlaganje dodatnih naporov v izboljšanje kakovosti podatkov o gibanju agregata, ki je bil ob letošnji avgustovski reviziji med komponentami BDP poleg bruto poslovnega presežka deležen največjega popravka. SURS je sicer napovedal neodvisni strokovni pregled podatkovnih virov, metod in produkcijskega procesa za izračun četrletnega bruto domačega proizvoda.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Glej npr. McKenzie (2006: Tabela 3.1).

<sup>2</sup> Glej npr. slike razsevnih grafov (t.i. »fan chartsa) v Bank of England (2023). Ocene verjetnosti revizije preteklih podatkov so pri tem izdelane za BDP, ne pa tudi za gibanje cen, kjer podatki niso podvrženi revizijam.

<sup>3</sup> <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/11325>

<sup>4</sup> Po pojasnilih SURS naj bi censka gibanja pomembno prispevala k reviziji podatkov o BDP. Glej Sporočilo za javnost po 69. redni seji Vlade RS 13. 9. 2023. Dosegljivo na: <https://www.gov.si/novice/2023-09-13-69-redna-seja-vlade-republike-slovenije/>.

<sup>5</sup> Prvi podatki o gibanju BDP v preteklem letu so sicer objavljeni v sredini februarja z objavo podatkov za zadnje četrletje preteklega leta.

<sup>6</sup> Glej npr. poglavje 5.1 v Banka Slovenije (2022). <https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/napovedi-makroekonomskih-gibanj-junij-2022.pdf>

<sup>7</sup> Glej npr. Okvir 4.1 v FS (2020a) ali Okvir 4.2. v FS (2021).

<sup>8</sup> FS (2020b).

<sup>9</sup> Sporočilo za javnost po 69. redni seji Vlade RS 13. 9. 2023. Dosegljivo na <https://www.gov.si/novice/2023-09-13-69-redna-seja-vlade-republike-slovenije/>.



## 2. Javnofinančne razmere in napovedi

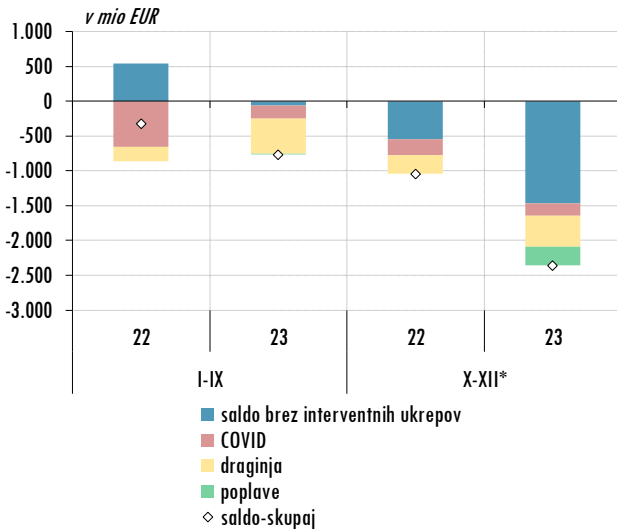
### Ključne ugotovitve

- Ocena odhodkov je, podobno kot v predhodnih treh letih, tudi za leto 2023 precenjena in ne predstavlja ustrezne osnove za oceno dinamike javnofinančnih agregatov v projekcijah Predlogov proračunov za prihodnji dve leti. Ocenjujemo, da so t. i. »očiščeni« odhodki (brez neposrednega učinka interventnih ukrepov) za leto 2023 precenjeni za vsaj 1,0 mrd EUR. Po znani letošnji dejanski celoletni realizaciji bodo zato projekcije za 2024 izkazovale precej višjo rast odhodkov, kot jo v Predlogu proračunov.
- Predvideni primanjkljaj državnega proračuna bo po znani dejanski realizaciji za letos, ki bo po naši oceni nižja od uradnih ocen, prihodnje leto vsaj na podobni ravni kot letos oziroma nekoliko višji. Primanjkljaj brez upoštevanja neposrednega učinka interventnih ukrepov naj bi prihodnje leto znašal -1,1 mrd EUR oziroma -1,7 % napovedanega BDP. Zaradi neustrezne projekcije nekaterih kategorij prihodkov (dohodnina, prihodki iz EU) in odhodkov (transferi posameznikom in gospodinjstvom) sicer ocenjujemo, da bi bil lahko večji.
- Projekcija ravni primarne tekoče porabe (brez interventnih ukrepov) iz Predlogov proračunov za leto 2024 bo po znani dejanski realizaciji za letos izkazovala preko 10-odstotno rast. To bi bilo precej več od dolgoletnega povprečja in občutno nad ocenjeno potencialno rastjo BDP ter tudi v nasprotju s priporočili EK. Ob tem ocenjujemo vnovič predvideno vidno znižanje sredstev za transfere posameznikom in gospodinjstvom kot nerealistično, kljub odločitvi o zamrznitvi zakonsko določenega usklajevanja z inflacijo.
- Predlog proračuna za leto 2025 po naši oceni ne ustreza kriterijem verodostojnega scenarija nespremenjenih politik, ki bi moral odražati trenutno veljavno zakonodajo in ukrepe. Ob dejstvu, da naj bi bil srednjeročni fiskalni načrt eden osnovnih elementov spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja na ravni EU, to skupaj z nadaljevanjem nerealističnih projekcij že za krajše obdobje nakazuje nepripravljenost na napovedane spremembe.
- Delež dolga sektorja država v BDP naj bi se v letih 2023 in 2024 upočasnjeno nadalje zniževal, a bo prihodnje leto ostal nad predkrizno ravnijo. Zaradi njegove razmeroma visoke ravni in zaostrenih pogojev financiranja naj bi se stroški financiranja dolga v prihodnje višali. Ob tem visoko lansko povišanje prihodkov zaradi skoka inflacije ni bilo v zadostni meri uporabljeno za občutnejše znižanje dolga. Čeprav analiza vzdržnosti dolga nakazuje povečana tveganja ob odsotnosti naslavljanja dolgoročnih izzivov, je kratkoročno manevrski prostor fiskalne politike zagotovljen z visoko ravnijo likvidnih sredstev proračuna.

### 2.1 Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov

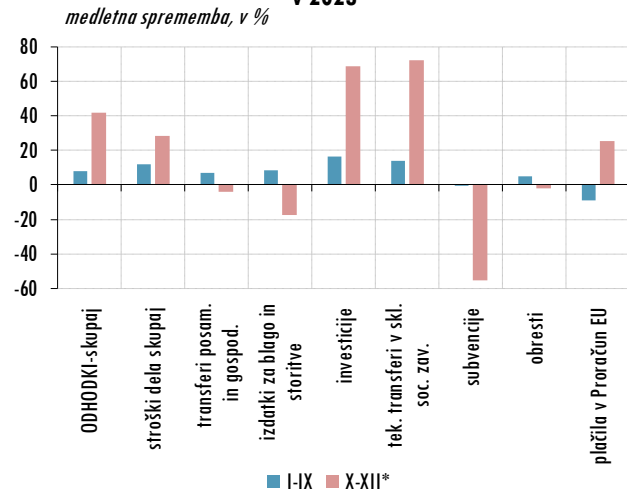
**Ocena odhodkov je tudi za leto 2023 precenjena in ne predstavlja ustrezne osnove za oceno dinamike javnofinančnih agregatov v projekcijah Predlogov proračunov za prihodnji dve leti.** Iz posodobljene ocene realizacije državnega proračuna za leto 2023 (v nadaljevanju: Ocena 2023), ki jo je Fiskalni svet prejel skupaj s Predlogi proračunov, in realizacije za prvih devet mesecev 2023

Slika 2.1: Struktura salda državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: \*za 2023 implicitno ob upoštevanju ocene realizacije MF za 2023 in dejanske realizacije v devetih mesecih.

Slika 2.2: Odhodki brez interventnih ukrepov v 2023



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: implicitna rast ob upoštevanju ocene realizacije MF za 2023 in dejanske realizacije v devetih mesecih.

namreč izhaja, da naj bi se medletna rast t. i. »očiščenih« odhodkov brez upoštevanja neposrednega učinka interventnih ukrepov v zadnjih treh mesecih letos občutno pospešila. Potem, ko je njihova medletna rast v prvih devetih mesecih znašala 8,0 %, naj bi se v zadnjih treh mesecih okrepila na kar 41,7 %, ob dodatni izključitvi odhodkov za investicije pa s 7,2 % v prvih devetih mesecih na 33,7 % ob koncu leta. Nerealističnost projekcij tako ne izhaja le iz oblikovanja manevrskega prostora, povezanega z blaženjem posledic šokov, ampak je pretežno posledica precenjenih projekcij običajne porabe. Na osnovi dolgoletnega povprečnega deleža, ki ga poraba v zadnjih treh mesecih leta predstavlja v celoletni porabi, kar omogoča upoštevanje sezonske dinamike odhodkov, ocenjujemo, da so odhodki brez neposrednega učinka interventnih ukrepov v Oceni 2023 precenjeni za vsaj 1,0 mrd EUR. To je nadaljevanje neustrezne prakse v času veljavnosti izjemnih okoliščin, ko je bila predvsem »očiščena« poraba v proračunskih dokumentih načrtovana precej višje, kot bi bilo utemeljeno na osnovi veljavnih ukrepov in preko meja, ki bi jih opravičevale negotove razmere. V vsakem od let 2020-2022 se je namreč izkazalo, da so bile še nekaj mesecev pred koncem leta projekcije odhodkov precenjene, v povprečju kar za okoli 800 mio EUR. Ker tudi tokrat vlada rednih pravic porabe (nepovezane z interventnimi ukrepi), kljub potrebi po ustrezni identifikaciji manevrskega prostora zaradi naravne ujme, ni prilagodila nižji dejanski porabi od predvidene po veljavnem proračunu za leto 2023, bodo predvidene ravni odhodkov za leto 2024 zaradi letošnje dejansko nižje realizacije od trenutne uradne ocene izkazovale višjo rast kot v projekcijah Predlogov proračunov.

**Zaradi precenjene ocene za letos ocenjujemo, da bo predvideni primanjkljaj državnega proračuna za prihodnje leto vsaj podoben kot letos oziroma nekoliko višji.** Skupni primanjkljaj naj bi prihodnje leto po projekcijah iz Predloga proračunov znašal -2.221 mio EUR (-3,3 % napovedanega BDP). To je 900 mio EUR manj od Ocene 2023, ko je predvideni primanjkljaj po oceni Fiskalnega sveta sicer previsok vsaj za 1,0 mrd EUR. Predvideni obseg interventnih ukrepov naj bi bil prihodnje leto za okoli 0,5 mrd EUR nižji kot je ocenjeno za letos. Znižanje negativnega vpliva ukrepov za blažitev posledic epidemije in draginje naj bi namreč več kot nadomestilo trenutno predvidena obsežna sredstva za poplave (glej Okvir 2.2). Tako naj bi primanjkljaj brez upoštevanja neposrednega učinka interventnih ukrepov, ki daje ustrežnejšo sliko javnofinančnih gibanj, prihodnje leto znašal -1.136 mio EUR (-1,7 %

Tabela 2.1: Projekcije državnega proračuna za 2023-2025

	skupaj (mio EUR)				rast v %*			prispevek k rasti v o. t.		
	2022	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
<b>Prihodki</b>	<b>12.345</b>	<b>13.151</b>	<b>14.006</b>	<b>14.561</b>	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>	<b>4,0</b>	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>	<b>4,0</b>
DDV	4.747	4.977	5.375	5.624	4,8	8,0	4,6	1,9	3,0	1,8
Trošarine	1.446	1.647	1.561	1.559	13,9	-5,2	-0,1	1,6	-0,7	0,0
Dohodnina	1.586	1.725	1.896	2.105	8,8	9,9	11,0	1,1	1,3	1,5
DDPO	1.553	1.402	1.484	1.561	-9,8	5,9	5,2	-1,2	0,6	0,5
EU sredstva	957	1.470	1.464	1.485	53,5	-0,4	1,4	4,2	0,0	0,1
Nedavčni	770	705	869	824	-8,4	23,2	-5,2	-0,5	1,2	-0,3
Drugi prihodki	1.284	1.225	1.358	1.403	-4,7	10,9	3,4	-0,5	1,0	0,3
<b>Odhodki</b>	<b>13.709</b>	<b>16.272</b>	<b>16.227</b>	<b>15.824</b>	<b>18,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-2,5</b>	<b>18,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-2,5</b>
Stroški dela skupaj**	3.751	4.370	4.440	4.560	16,5	1,6	2,7	4,5	0,4	0,7
Tr. posameznikom in gospod.	1.965	1.973	1.681	1.678	0,4	-14,8	-0,2	0,1	-1,8	0,0
Izdatki za blago in storitve**	1.526	1.480	1.641	1.643	-3,0	10,9	0,1	-0,3	1,0	0,0
Investicije	1.669	2.526	1.981	1.945	51,3	-21,6	-1,8	6,3	-3,3	-0,2
Tekoči tr. v sklade soc. zav.	1.526	1.560	1.925	1.991	2,3	23,4	3,4	0,3	2,2	0,4
Subvencije	632	875	588	582	38,4	-32,8	-1,0	1,8	-1,8	0,0
Obresti	655	681	818	888	3,9	20,2	8,6	0,2	0,8	0,4
Plačila sredstev v Proračun EU	730	730	719	736	0,1	-1,5	2,3	0,0	-0,1	0,1
Rezerva	561	1.364	1.731	1.100	143,1	26,9	-36,5	5,9	2,3	-3,9
Drugi odhodki	694	713	702	701	2,7	-1,5	-0,2	0,1	-0,1	0,0
<b>Saldo</b>	<b>-1.364</b>	<b>-3.121</b>	<b>-2.221</b>	<b>-1.263</b>	<b>-1.757</b>	<b>900</b>	<b>957</b>			

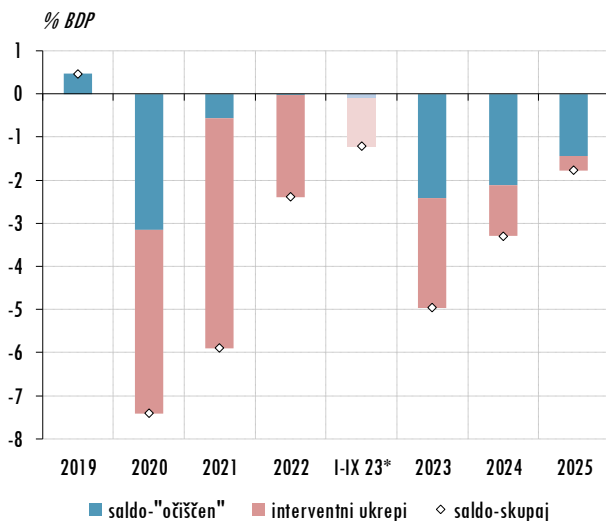
Vir: MF, preračuni FS. \*sprememba salda v mio EUR; \*\*vključno s transferji v javne zavode v ta namen.

Tabela 2.2: Projekcije državnega proračuna za 2023-2025 (brez interventnih ukrepov)

	brez intervencijskih ukrepov (mio EUR)				rast v %*			prispevek k rasti v o. t.		
	2022	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
<b>Prihodki</b>	<b>12.556</b>	<b>13.315</b>	<b>13.560</b>	<b>14.305</b>	<b>6,0</b>	<b>1,8</b>	<b>5,5</b>	<b>6,2</b>	<b>1,9</b>	<b>5,3</b>
DDV	4.805	5.050	5.375	5.624	5,1	6,4	4,6	2,0	2,5	1,8
Trošarine	1.539	1.690	1.561	1.559	9,8	-7,7	-0,1	1,2	-1,0	0,0
Dohodnina	1.586	1.725	1.796	2.105	8,8	4,1	17,2	1,1	0,5	2,2
DDPO	1.553	1.402	1.484	1.561	-9,8	5,9	5,2	-1,2	0,6	0,5
EU sredstva	957	1.470	1.278	1.390	53,5	-13,0	8,7	4,2	-1,5	0,8
Nedavčni	770	705	709	664	-8,4	0,5	-6,4	-0,5	0,0	-0,3
Drugi prihodki	1.344	1.273	1.358	1.403	-5,3	6,7	3,4	-0,6	0,6	0,3
<b>Odhodki</b>	<b>12.570</b>	<b>14.837</b>	<b>14.983</b>	<b>15.335</b>	<b>18,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,4</b>	<b>16,5</b>	<b>0,9</b>	<b>2,2</b>
Stroški dela skupaj**	3.714	4.320	4.440	4.560	16,3	2,8	2,7	4,4	0,7	0,7
Tr. posameznikom in gospod.	1.727	1.801	1.674	1.678	4,3	-7,0	0,2	0,5	-0,8	0,0
Izdatki za blago in storitve**	1.370	1.362	1.555	1.641	-0,6	14,1	5,5	-0,1	1,2	0,5
Investicije	1.614	2.321	1.839	1.767	43,8	-20,8	-3,9	5,2	-3,0	-0,4
Tekoči tr. v sklade soc. zav.	1.246	1.560	1.925	1.991	25,2	23,4	3,4	2,3	2,2	0,4
Subvencije	432	366	419	576	-15,3	14,6	37,3	-0,5	0,3	1,0
Obresti	655	681	818	888	3,9	20,2	8,6	0,2	0,8	0,4
Plačila sredstev v Proračun EU	730	730	719	736	0,1	-1,5	2,3	0,0	-0,1	0,1
Rezerva	561	1.154	915	812	105,7	-20,7	-11,3	4,3	-1,5	-0,6
Drugi odhodki	522	543	679	689	4,0	25,0	1,4	0,2	0,8	0,1
<b>Saldo</b>	<b>-14</b>	<b>-1.522</b>	<b>-1.422</b>	<b>-1.030</b>	<b>-1.508</b>	<b>100</b>	<b>392</b>			

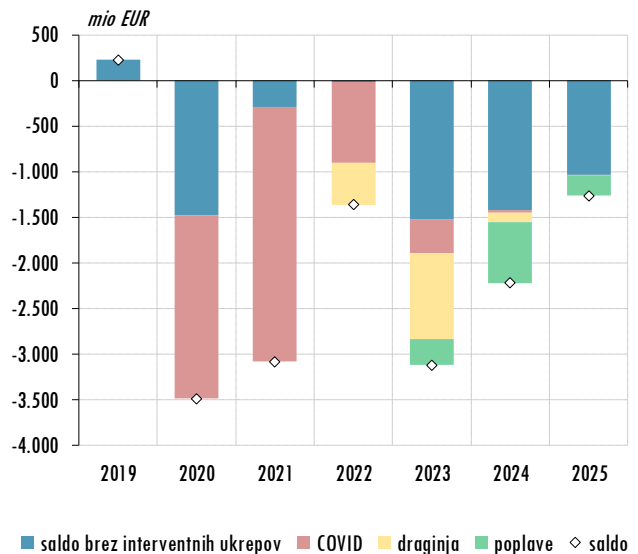
Vir: MF, preračuni FS. \*sprememba salda v mio EUR; \*\*vključno s transferji v javne zavode v ta namen.

Slika 2.3: Saldo državnega proračuna



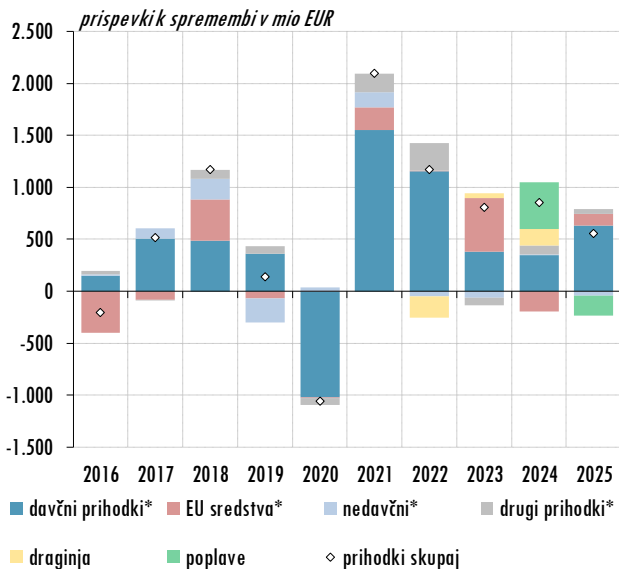
Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS. Opomba: \*realizacija v devetih mesecih 2023 kot delež napovedanega BDP za 2023.

Slika 2.4: Struktura salda državnega proračuna



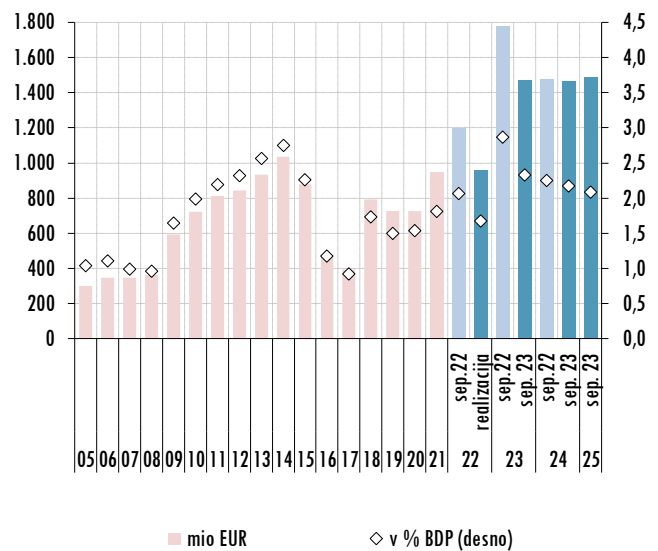
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.5: Sprememba prihodkov državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. \* brez neposrednega učinka interventnih ukrepov.

Slika 2.6: Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

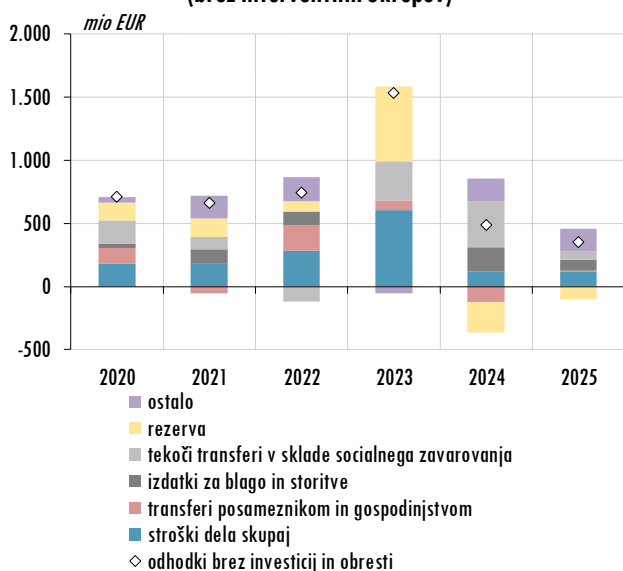
napovedanega BDP), kar je 386 mio EUR manj, kot je ocenjeno za letos. Ker ocenjujemo, da bo letos »očiščeni« primanjkljaj vsaj za okoli 0,5 mrd EUR nižji od uradne ocene, projekcija tako dejansko implicira povečanje primanjkljaja v 2024.

**Rast prihodkov naj bi se po letošnji umiritvi v prihodnjih dveh letih ustalila na podobni ravni.** Po izraziti rasti v predhodnih dveh letih, ki je bila sprva posledica odboja povpraševanja po omejevalnih ukrepih za zajezitev epidemije in nato vpliva okrepljene inflacije, se je rast v devetih mesecih letos ustavila zaradi umiritve povpraševanja in nadaljnjega zaostajanja porabe evropskih sredstev za načrti. V prihodnjih dveh letih naj bi bila rast podobna kot letos. Rast prihodkov od DDV naj bi se skladno z napovedjo gibanja nominalne domače potrošnje nekoliko okrepila, deloma tudi zaradi prenehanja negativnega učinka znižanih stopenj za energente, ki so bile v veljavi do konca maja letos. Prihodki od trošarin naj bi se glede na projekcije Predloga proračunov znižali, kar ob predpostavki

nespremenjenih trošarin ocenjujemo kot konservativno predpostavko. Rast prihodkov od davka na dohodek pravnih oseb naj bi bila po letošnjem znižanju, ki je bilo predvsem posledica visokega poročila za lani, v prihodnjih dveh letih razmeroma skromna, kar je ob precejšnjih negotovostih glede poslovanja podjetij ustrezna predpostavka. Zlasti projekcijo okoli 10-odstotne rasti prihodkov od dohodnine ocenjujemo kot optimistično. Po navedbah vlade naj bi bili prihodki iz tega naslova zaradi neusklajevanja dohodninske lestvice prihodnje leto višji za 100 mio EUR, a bodo hkrati za enak znesek nižji zaradi ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Ob upoštevanju teh dveh učinkov predvidena rast bistveno presega napoved gibanja makroekonomske osnove. Pričakovana visoka rast nedavčnih prihodkov v letu 2024 je v največji meri posledica pričakovanih solidarnostnih prispevkov v višini 160 mio EUR. Prihodki od EU sredstev naj bi po občutnem povečanju letos, ki ga glede na realizacijo v devetih mesecih ocenjujemo kot precenjenega, v prihodnjih dveh letih ostali na podobni ravni.<sup>9</sup> Ohranjanje visoke ravni tudi v naslednjih dveh letih je v pomembni meri posledica projekcij porabe kohezijskih sredstev iz finančne perspektive 2021-2027, ki jo na osnovi preteklih izkušenj ocenjujemo kot izredno optimistično za začetno obdobje perspektive.<sup>10</sup> Iz naslova Mehanizma za okrepanje in odpornost (NOO) je prihodnje leto v Predlogu proračunov načrtovanih 357 mio EUR in v letu 2025 401 mio EUR. Glede na odsotnost reform in posledično zamud pri izpolnjevanju mejnikov, ki so pogoj za izplačilo sredstev, tudi to predpostavko ocenjujemo kot optimistično. Na raven pričakovanih EU sredstev v prihodnjih dveh letih pa pomembno vplivajo še zadržana sredstva iz perspektive 2014-2021 (skupaj 226 mio EUR) in sredstva Solidarnostnega sklada (skupaj 282 mio EUR).

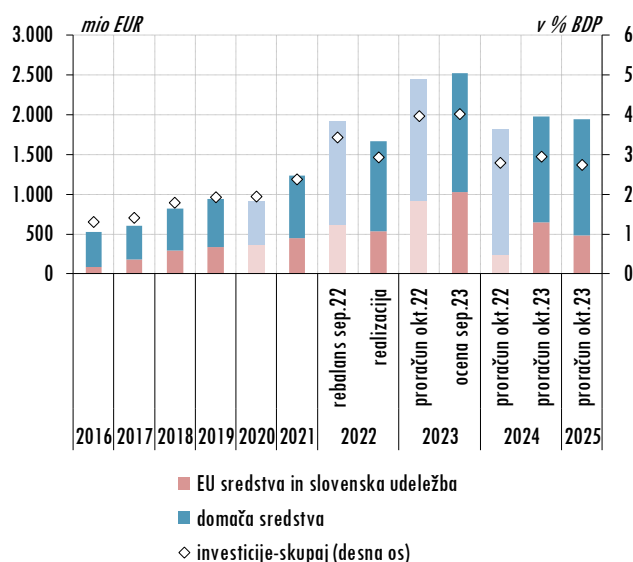
»Očiščena« poraba (brez učinka interventnih ukrepov) naj bi po projekcijah MF prihodnje leto ostala podobna kot letos, zaradi pretirane ocene realizacije za 2023 pa ocenjujemo, da projekcije iz Predloga proračuna implicirajo več kot 10-odstotno rast. Ocena odhodkov s strani MF v 2023 implicira, da naj bi letos rast »očiščene« porabe znašala 18,0 %. Po naši oceni bo rast kvečjemu okoli

Slika 2.7: Dejavniki spremembe tekoče porabe (brez interventnih ukrepov)



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.8: Odhodki državnega proračuna za investicije



Vir: MF, preračuni FS.

<sup>9</sup> Prihodki od EU sredstev so bili v devetih mesecih letos medletno nižji za 7,5 %. Iz Ocene 2023 tako izhajajo, da naj bi bili v zadnjih treh mesecih leta dvakrat višji kot v enakem obdobju lani. To kljub oddaji zahtevka za drugi obrok sredstev NOO in zaključevanju finančne perspektive 2014-2022 ocenjujemo kot preveč optimistično predpostavko.

<sup>10</sup> Realizacija teh projekcij bi pomenila, da bi v prvih treh letih veljavnosti perspektive uspeli porabiti več kot 40 % vseh razpoložljivih sredstev, kar bi bilo izrazito povečanje učinkovitosti glede na izkušnje s preteklimi perspektivami.

8-odstotna, kar je še vedno precej visoka, a podobna rast kot v povprečju predhodnih treh let. Na osnovi tega ocenjujemo, da bo rast »očiščene« porabe v Predlogu proračunov v letu 2024 ob znani dejanski realizaciji za letos znašala več kot 10 %. To bi bilo precej več od dolgoletnega povprečja in občutno nad ocenjeno potencialno rastjo BDP ter tudi v nasprotju s priporočili Sveta EU. Ob tem velja izpostaviti, da je v Predlogu proračuna za leto 2024 predvideno znižanje transferjev posameznikom in gospodinjstvom, kar po naši oceni ni realistično, kljub odločitvi o zamrznitvi zakonsko določenega usklajevanja z inflacijo. To implicira, da bi bila dejanska rast »očiščene« porabe še višja. Sicer bo rast »očiščene« porabe v letu 2024 po naši oceni v največji meri posledica večjega transfera v sklada socialnega zavarovanja. To bo izhajalo iz večjega transfera v ZPIZ zaradi predvidene 8,2-odstotne redne uskladitve pokojnin in nadaljnje visoke rasti transferja v ZZS, tudi zaradi ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Predlog proračuna ob upoštevanju pretirane ocene za 2023 omogoča tudi skoraj 10-odstotno rast odhodkov za stroške dela, kar ob predvidenemu zamiku uveljavitve plačne reforme ni realistično. Po daljšem obdobju pa naj bi vidneje k rasti porabe prispevali tudi odhodki za obresti, kar je posledica povečane zahtevane donosnosti ob zaostrovanju monetarne politike in vztrajanju razmeroma visoke ravni nominalnega dolga državnega proračuna. Investicijska poraba naj bi se po projekcijah prihodnje leto znižala, vendar ob izrazito precenjeni oceni realizacije za letos ocenjujemo, da Predlog proračuna v letu 2024 implicira njihovo ohranjanje na doseženi ravni. Predvideni obseg investicij predstavlja nekoliko manj kot 3 % BDP, kar bi bilo podobno kot leta 2022. Tudi predvidena struktura financiranja investicij naj bi bila podobna kot v letu 2022, saj naj bi bila približno tretjina financirana z EU sredstvi. Po daljšem obdobju to projekcijo investicij ocenjujemo kot razmeroma realistično.

**Predlog proračuna za leto 2025 po naši oceni ne ustreza kriterijem verodostojnega scenarija nespremenjenih politik.** Skupni primanjkljaj naj bi se v 2025 znižal na -1,8 % BDP, »očiščeni« primanjkljaj (brez učinka interventnih ukrepov) pa na -1,3 % BDP. Po naši oceni zlasti projekcija »očiščene« porabe, ki bi morala biti odraz ustreznih projekcij scenarija nespremenjenih politik, ne odraža trenutno veljavne zakonodaje in ukrepov. Kot podcenjeni ocenjujemo zlasti projekciji transferjev posameznikom in gospodinjstvom in transferjev v sklada socialnega zavarovanja. Upoštevanje uskladitve transferjev z inflacijo in pokojnin po zakonsko določeni formuli ter naraščajočega negativnega učinka ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja bi namreč impliciralo višjo rast od predvidene v Predlogu proračuna za 2025. Na strani prihodkov kot preveč optimistično ocenjujemo zlasti projekcijo rasti prihodkov od dohodnine, ki vidno presega napovedano rast makroekonomske osnove.

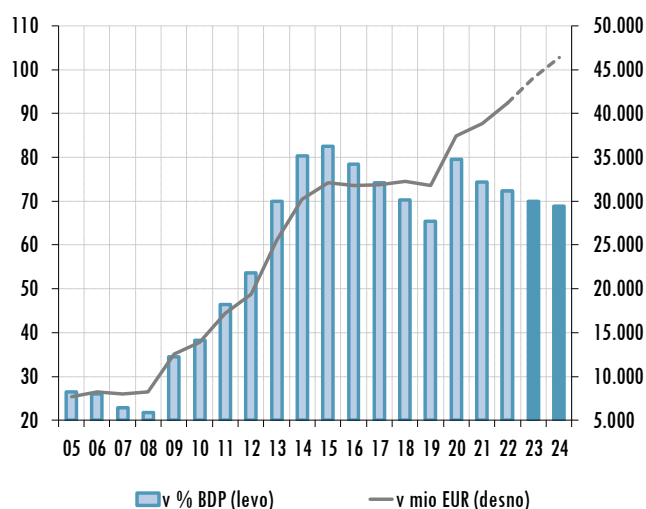
## 2.2 Bruto dolg sektorja država

**Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se po izrazitem povečanju v letu 2020 do konca leta 2024 še nekoliko znižal, a bo ostal višji kot pred trenutno krizo.** Znižanje deleža dolga v BDP z ravni 79,6 % v letu 2020 naj bi bilo nekoliko bolj postopno kot v preteklih dveh letih, saj naj bi se v obdobju Predlogov okvira (leti 2023 in 2024) znižal za slabe 4 o. t. BDP. Ob koncu leta 2024 naj bi tako ob predvidenem vztrajanju primanjkljaja primarnega salda ter realizaciji napovedane rasti nominalnega BDP, ki naj bi bila zlasti zaradi visokega prispevka inflacije višja od implicitne obrestne mere, delež dolga znašal 68,9 % BDP.

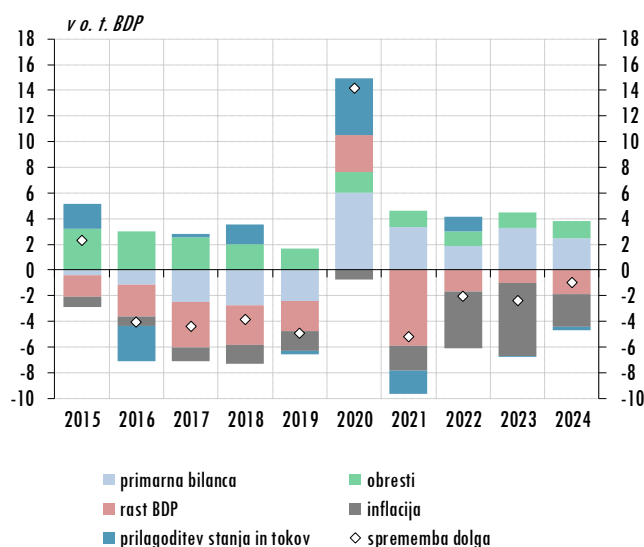
**Zaostrovanje pogojev financiranja države je bilo v pretežnem delu letošnjega leta počasnejše kot lani, a zadnje tedne zaznamuje pospešek rasti zahtevanih donosov.** Zahtevana donosnost

slovenskih državnih obveznic, ki je v povprečju septembra znašala 3,5 %, se letos večja počasneje kot lani, kar je skladno tudi z manj agresivno dinamiko zaostrovanja denarne politike. Kljub temu je v prvem tednu oktobra zahtevana donosnost dosegla že 3,8 %, kar je podoben skok kot za ostale države evrskega območja. Ta naj bi odražal zlasti spremembe v percepciji obetov za prihodnja gospodarska gibanja ter s tem povezanega podaljšanega ohranjanja restriktivne denarne politike pa tudi spremembe v portfeljih velikih investorjev. Glede na lanski december se je zahtevana donosnost za slovenske obveznice v povprečju septembra povečala za 0,2 o. t. Ob tem se je pribitek nad zahtevano donosnostjo za nemške državne obveznice letos do septembra znižal za 0,4 o. t. Znižanje pribitka je bilo s tem večje kot v primeru portugalskih in italijanskih (-0,2 o. t.) ter španskih in slovaških (pribitek je ostal nespremenjen) državnih obveznic. Harmonizirana obrestna mera sicer že dobro leto presega trenutno implicitno obrestno mero, ki se izračunava glede na celoten dolg. To ob razmeroma visoki ravni dolga in pričakovanemu vztrajanju zaostrenih pogojev financiranja nakazuje prihodnje

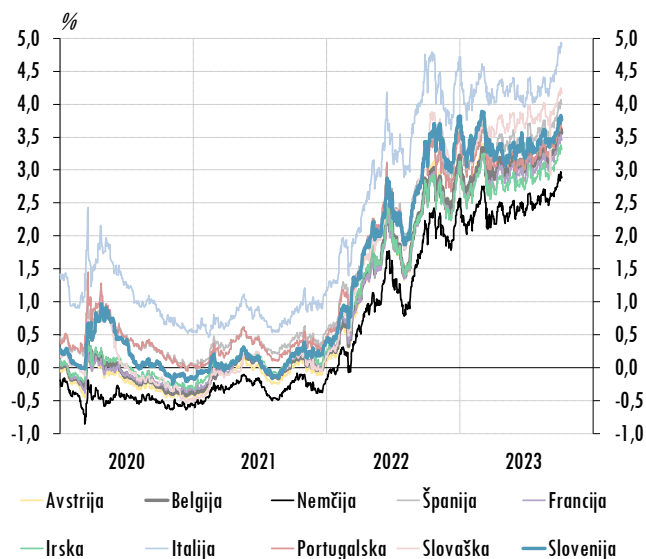
Slika 2.9: Dolg sektorja država



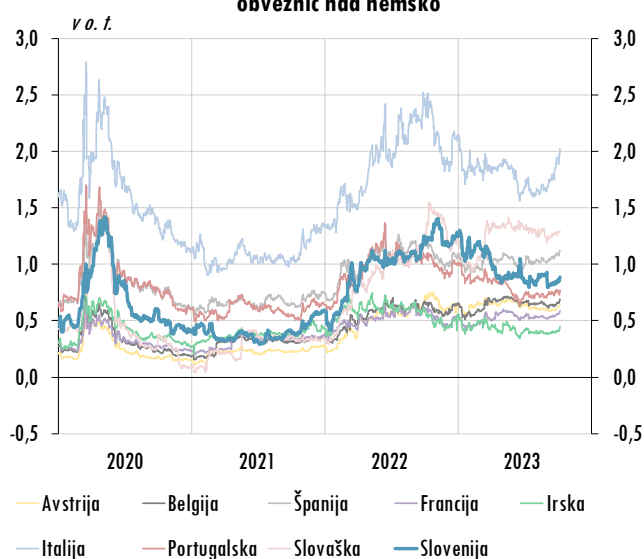
Slika 2.10: Sprememba javnega dolga



Slika 2.11: Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic

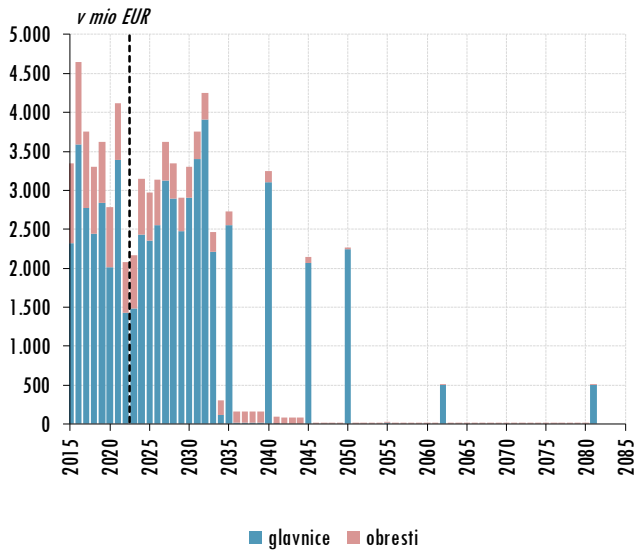


Slika 2.12: Pribitki 10-letnih referenčnih evrskih obveznic nad nemško



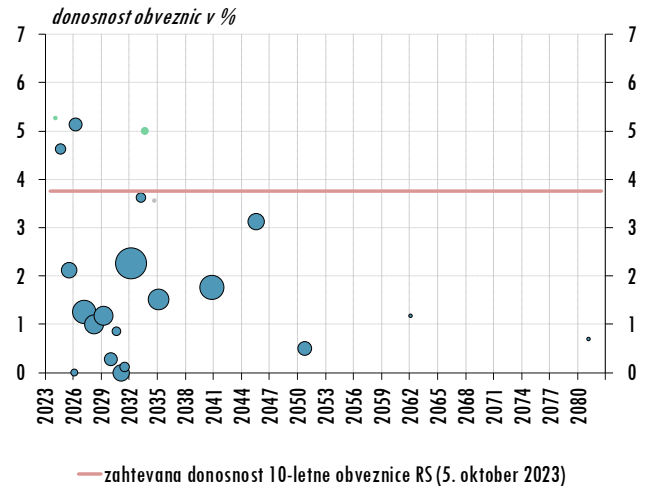


Slika 2.13: Odplačila dolga državnega proračuna



Vir: MF.

Slika 2.14: Osnovne značilnosti zapadanja dolga in trenutna zahtevana donosnost



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: Velikosti krogov ponazarjajo obseg zapadlih obveznosti iz naslova dolgoročnih obveznic. Z zeleno barvo sta označeni izdaji obveznic v USD, s sivo pa obveznica, katere obrestna mera je vezana na inflacijo.

večanje stroškov obresti in s tem pritiska na ostale izdatke države. Bonitetne ocene dolga sicer ostajajo nespremenjene, pri čemer sta od treh najpomembnejših agencij stabilne obete za oceno letos potrdila Fitch (maj) in S&P (junij).

**Zadolževanje je bilo v letu 2023 razmeroma skromno.** V začetku leta je bila izdana desetletna trajnostna obveznica v vrednosti 1,25 mrd EUR s kuponsko obrestno mero 3,625 %, septembra pa še prva inflacijska obveznica v vrednosti 100 mio EUR z zapadlostjo v letu 2034 in z donosom 0,826 %, povečanim za inflacijo v evrskem območju.<sup>11</sup> V septembru je bila izdana tudi desetletna obveznica v vrednosti 1 mrd USD s kuponsko obrestno mero 5,0 %. Do konca junija sta bili izvedeni še dodatni izdaji dveh že obstoječih obveznic v skupni vrednosti okoli 450 mio EUR, pri čemer je šlo za obveznici z dolgim preostalim trajanjem do zapadlosti, saj zapadeta v letih 2045 oziroma 2050. Zakladnica je v letu 2023 izvedla tudi dva delna predčasna odkupa obstoječih obveznic v skupni vrednosti slabih 100 mio EUR, pri čemer je ena obveznica zapadla v letošnjem, druga pa zapade v prihodnjem letu. Na rednih avkcijah je do sredine septembra 2023 izdala še za okoli 1,1 mrd EUR zakladnih menic. Do septembra so zapadle vse obveznosti iz naslova izdanih dolgoročnih obveznic za letošnje leto (okoli 3,5 mrd EUR), do konca leta pa zapade še 0,3 mrd EUR izdanih zakladnih menic.

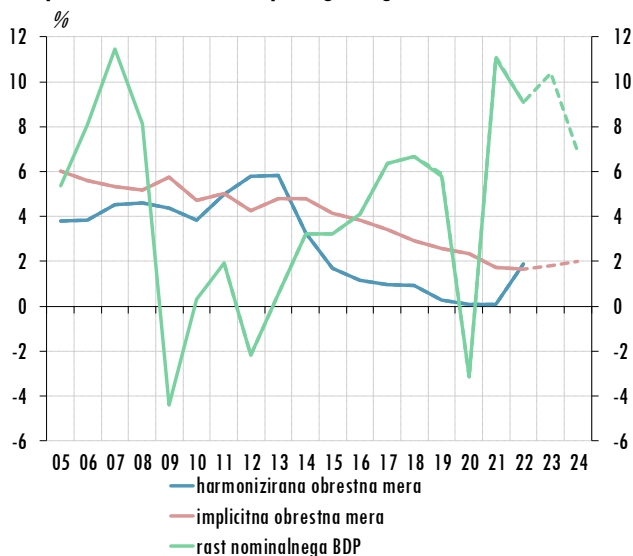
**Tudi v manj ugodnih razmerah na finančnih trgih trenutno ugoden likvidnostni položaj državnega proračuna omogoča določen manevrski prostor za ukrepanje.** Stanje na Enotnem zakladniškem računu se je letos do konca septembra povišalo za 0,6 mrd EUR na 8,3 mrd EUR (dobrih 13 % napovedanega BDP za leto 2023). Vlada v Predlogu proračunov<sup>12</sup> sicer napoveduje, da bo dolg nižala tudi z delom visoke likvidnostne rezerve, ustvarjene s predfinanciranjem, kumulativno v obdobju 2023-2025 za okoli 2 mrd EUR (približno 3 % napovedanega BDP za leto 2023). To je smotno glede na trenutno višanje stroškov financiranja. Obseg zapadlih obveznosti iz izdanih dolgoročnih obveznic in zakladnih menic (skupaj okoli 2,4 mrd EUR oziroma slabe 4 % BDP, od česar predstavljajo glavnice iz izdanih dolgoročnih obveznic okoli 2 mrd EUR) je v prihodnjem letu med povprečnimi v tem desetletju. Poroštva države, katerih stanje je ob koncu drugega četrtrletja 2023

<sup>11</sup> Po operacijah čiščenja znaša strošek obresti iz naslova te obveznice za državni proračun 3,555 %.

<sup>12</sup> Vlada RS (2023b).

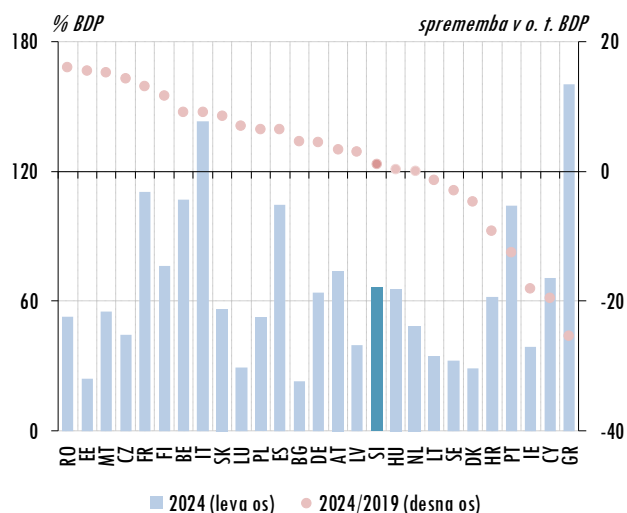


Slika 2.15: Harmonizirana dolgoročna obrestna mera, implicitna obrestna mera javnega dolga in nominalna rast BDP



Vir: ECB, SURS, UMAR, MF, preračuni FS.

Slika 2.16: Bruto dolg sektorja država



Vir: IMF, preračuni FS.

znašalo 4,2 mrd EUR oziroma okoli 6,7 % BDP, naj bi se po podatkih Programa stabilnosti 2023 iz letošnjega aprila do leta 2025 zmanjšala na 5,3 % BDP.<sup>13</sup>

**Ker lahko razmeroma visoka raven dolga ob morebitnih novih šokih oteži stabilnost delovanja fiskalne politike, je potrebna pri dodatnem zadolževanju posebna previdnost.** Dva zaporedna šoka sta predvsem zaradi obsežnih ukrepov za omejitve njihovih posledic povzročila precejšnje povišanje dolga sektorja država na globalni ravni, ki ga v zadnjem obdobju spremlja tudi zaostrovanje denarne politike. Slovenija je sicer po zadnji napovedi IMF (za katero ni jasno, ali vključuje interventne ukrepe, povezane s poplavami)<sup>14</sup> med državami EU, ki se jim naj bi javni dolg v letu 2024 glede na leto 2019 najmanj povečal. V istem obdobju naj bi se dolg zmanjšal v osmih državah EU. Kljub potrebi po financiranju posledic naravne nesreče je nujno preprečiti odločitve, ki bi po nepotrebnem vodile v višanje dolga ter uporabiti vse razpoložljive vire tako na strani učinkovitejše javne porabe kot uporabe nepovratnih in še posebej previdno likvidnih sredstev, s katerimi razpolaga državni proračun (glej tudi Poglavje 5.2). Z ohranjanjem dolga na razmeroma visokih ravneh se namreč veča občutljivost na morebitne dodatne šoke oziroma na spremembe makroekonomskih gibanj, kar lahko izriva ostale izdatke in povzroča nestabilnosti pri izvajanju fiskalne politike.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Vlada RS (2023a). Zakon o izvrševanju državnega proračuna za leti 2024 in 2025 (Vlada RS, 2023c) sicer omogoča izdajanje novih poroštev države po 1,4 mrd EUR glavnice vsako leto (2,1 % oziroma 2,0 % BDP).

<sup>14</sup> IMF (2023a). Napoved sicer ni narejena po metodologiji ESA2010, je pa zadnja (oktober), ki omogoča primerljivost po državah. Zadnja napoved EK, ki je vključevala napoved dolga sektorja država po tej metodologiji, je bila pripravljena pomladi 2023. Tudi po tej napovedi naj bi bilo povečanje dolga v Sloveniji v letu 2024 glede na leto 2019 med manjšimi v državah EU.

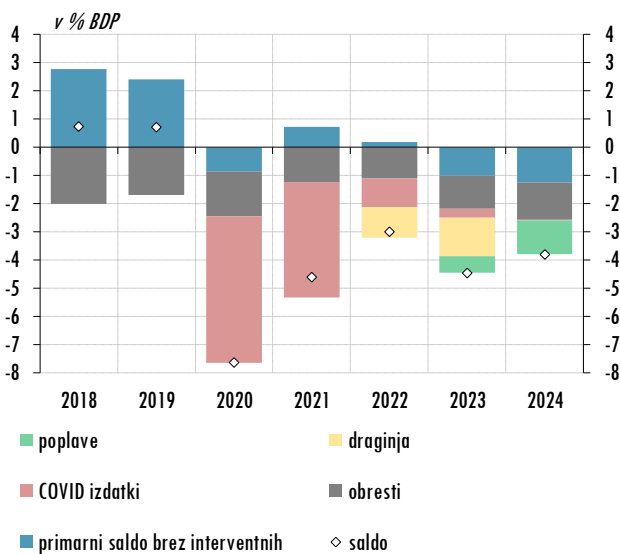
<sup>15</sup> Glej npr. Delakorda (2021).

## Okvir 2.1: Projekcije bilance sektorja država 2023 in 2024 po metodologiji ESA2010

Podobno kot jeseni lani tudi tokrat v oceni proračunskih dokumentov namenjamo več pozornosti državnemu proračunu kot projekcijam bilance sektorja država, saj vnašajo projekcije državnega proračuna nezanesljivosti v projekcije sektorja država, ki so hkrati do določene mere izven nadzora Ministrstva za finance. Enako kot jeseni lani je glavni razlog za nezanesljivost v obsežni rezervi v projekcijah državnega proračuna, kategoriji, ki ne obstaja v obračunski metodologiji, po kateri se vodijo bilance sektorja država. V projekcijah državnega proračuna je letos 0,2 mrd EUR in prihodnje leto 0,8 mrd EUR rezerve namenjeno še nedefiniranim ukrepom za omilitev posledic druginje in za sanacijo po naravni ujmi ter po okoli 350 mio EUR na leto za namene porabe prihodkov od sredstev NOO, ki tudi še ni znana. Ministrstvo za finance je moralo tako ta sredstva v projekcijah sektorja država porazdeliti po kategorijah izdatkov sektorja država brez ustrezne osnove. Izpostaviti pa je potrebno, da Ministrstvo za finance Fiskalnemu svetu ni posredovalo projekcij sektorja država po metodologiji ESA2010, ki bi odražale predlagani državni proračun za leto 2025. Ker se ocena spoštovanja fiskalnih pravil pripravlja na osnovi bilance sektorja država, ta za leto 2025 tako ni mogoča (glej tudi poglavje Zakonodajna osnova). Ker naj bi bil eden osnovnih elementov spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja na ravni EU 4-letni fiskalni načrt, lahko to nakazuje na nepripravljenost administracije na predlagane spremembe.

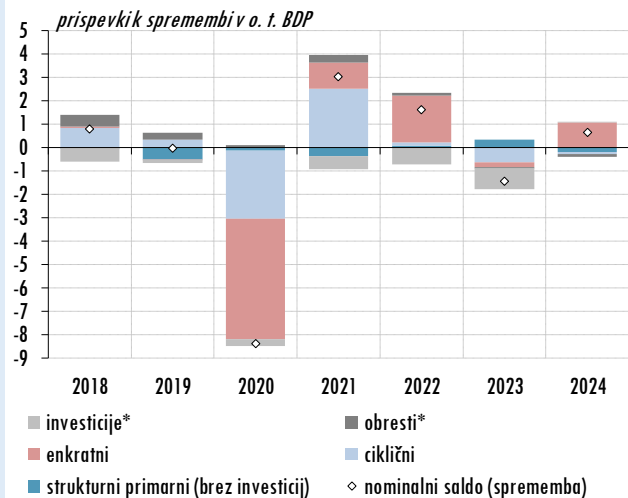
**Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov, povezanih z izrednimi dogodki,<sup>1</sup> naj bi se letos in prihodnje leto dodatno povečal.** Skupni primanjkljaj sektorja država je v prvi polovici letošnjega leta znašal -3,7 % BDP, po projekcijah Ministrstva za finance pa naj bi se v drugi polovici leta povečal in v celem letu znašal -4,5 % BDP. To bi bilo 1,5 o. t. BDP več od lanske realizacije. Ob tem naj bi skupni neposredni učinek interventnih ukrepov znašal 2,3 % BDP, kar je le nekoliko več kot lani. Primanjkljaj brez upoštevanja učinka interventnih ukrepov naj bi se torej letos občutno povečal, in sicer z -0,9 % BDP lani na -2,2 % BDP. Tako je predvideno poslabšanje skupnega primanjkljaja letos skoraj v celoti posledica gibanj, ki niso povezana z interventnimi ukrepi za blažitev posledic šokov. Pri tem se bo prispevek cikličnega salda zaradi poslabšanja gospodarskih razmer prevesil iz pozitivnega v negativnega, nadalje naj bi se povečali še investicijski izdatki.<sup>2</sup> V letu 2024 naj bi se skupni primanjkljaj zmanjšal na -3,8 % BDP, primanjkljaj brez upoštevanja interventnih ukrepov, ki naj bi bili za polovico manjši kot letos, pa naj bi bil še za 0,4 o. t. BDP večji kot je predvideno za letos.

Slika 1: Saldo in primarni saldo bilance sektorja država



Vir: SURS, MF.

Slika 2: Dejavniki spremembe nominalnega salda sektorja država



Vir: MF, SURS, preračuni FS. \*pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

Tabela 1: Projekcija bilance sektorja država

v mio EUR, razen če je navedeno drugače	real.	MF		sprememba v %			delež v BDP		
	SURS	(okt. 23)		2022	2023	2024	2022	2023	2024
<b>Prihodki</b>	<b>25.182</b>	<b>27.691</b>	<b>29.602</b>	<b>7,4</b>	<b>10,0</b>	<b>6,9</b>	<b>44,1</b>	<b>44,0</b>	<b>44,0</b>
Davki - skupaj	12.156	13.042	13.971	6,2	7,3	7,1	21,3	20,7	20,8
Davki na proizvodnjo in uvoz	7.590	8.015	8.554	7,8	5,6	6,7	13,3	12,7	12,7
Tekoči davki na dohodke in premoženje	4.546	5.006	5.394	3,4	10,1	7,8	8,0	7,9	8,0
Davki na kapital	20	21	23	37,5	3,3	10,7	0,0	0,0	0,0
Prispevki za socialno varnost	9.307	10.180	11.414	6,5	9,4	12,1	16,3	16,2	17,0
Prihodki od lastnine	405	477	489	27,9	17,8	2,5	0,7	0,8	0,7
Kapitalski transferji	480	823	711	22,6	71,5	-13,6	0,8	1,3	1,1
Ostalo	2.834	3.170	3.017	11,1	11,9	-4,8	5,0	5,0	4,5
<b>Izdatki</b>	<b>26.899</b>	<b>30.498</b>	<b>32.157</b>	<b>4,0</b>	<b>13,4</b>	<b>5,4</b>	<b>47,2</b>	<b>48,4</b>	<b>47,8</b>
Sredstva za zaposlene	6.474	7.188	7.568	-2,1	11,0	5,3	11,4	11,4	11,2
Vmesna potrošnja	3.739	4.039	4.268	10,1	8,0	5,7	6,6	6,4	6,3
Socialna nadomestila	10.579	11.068	12.292	10,0	4,6	11,1	18,5	17,6	18,3
Izdatki za obresti	639	734	880	-1,8	15,0	19,9	1,1	1,2	1,3
Subvencije	684	1.299	845	-46,3	89,9	-34,9	1,2	2,1	1,3
Bruto investicije v osnovna sredstva	3.082	3.961	4.230	26,2	28,5	6,8	5,4	6,3	6,3
Ostalo	1.703	2.209	2.073	-8,9	29,7	-6,2	3,0	3,5	3,1
<b>Saldo</b>	<b>-1.717</b>	<b>-2.807</b>	<b>-2.555</b>				<b>-3,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,8</b>
<b>brez interventnih ukrepov</b>	<b>real.</b>	<b>MF</b>		<b>sprememba v %</b>			<b>delež v BDP</b>		
<i>v mio EUR, razen če je navedeno drugače</i>	<b>SURS</b>	<b>(okt. 23)</b>		<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
<b>Prihodki</b>	<b>25.393</b>	<b>27.695</b>	<b>29.342</b>	<b>8,3</b>	<b>9,1</b>	<b>5,9</b>	<b>44,5</b>	<b>44,0</b>	<b>43,6</b>
Davki - skupaj	12.367	13.046	13.711	8,0	5,5	5,1	21,7	20,7	20,4
Davki na proizvodnjo in uvoz	7.801	8.179	8.554	10,8	4,8	4,6	13,7	13,0	12,7
Tekoči davki na dohodke in premoženje	4.546	4.846	5.134	3,4	6,6	5,9	8,0	7,7	7,6
Davki na kapital	20	21	23	37,2	3,3	10,7	0,0	0,0	0,0
Prispevki za socialno varnost	9.307	10.180	11.414	6,5	9,4	12,1	16,3	16,2	17,0
Prihodki od lastnine	405	477	489	27,9	17,8	2,5	0,7	0,8	0,7
Kapitalski transferji	480	823	711	22,6	71,5	-13,6	0,8	1,3	1,1
Ostalo	2.834	3.170	3.017	11,1	11,9	-4,8	5,0	5,0	4,5
<b>Izdatki</b>	<b>25.921</b>	<b>29.064</b>	<b>31.076</b>	<b>9,3</b>	<b>12,1</b>	<b>6,9</b>	<b>45,4</b>	<b>46,2</b>	<b>46,2</b>
Sredstva za zaposlene	6.342	7.132	7.563	5,5	12,4	6,1	11,1	11,3	11,2
Vmesna potrošnja	3.673	3.983	4.263	13,0	8,4	7,0	6,4	6,3	6,3
Socialna nadomestila	10.334	11.012	12.292	11,5	6,6	11,6	18,1	17,5	18,3
Izdatki za obresti	639	734	880	-1,8	15,0	19,9	1,1	1,2	1,3
Subvencije	397	635	836	-43,5	59,9	31,6	0,7	1,0	1,2
Bruto investicije v osnovna sredstva	2.969	3.850	3.770	27,7	29,7	-2,1	5,2	6,1	5,6
Ostalo	1.566	1.719	1.471	3,6	9,8	-14,4	2,7	2,7	2,2
<b>Saldo</b>	<b>-529</b>	<b>-1.369</b>	<b>-1.734</b>				<b>-0,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,6</b>

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

<sup>1</sup> Fiskalni svet od začetka epidemije daje več pozornosti javnofinančnim gibanjem, ki ne vključuje učinka interventnih ukrepov za blaženje posledic šokov, saj takšna analiza ustrežneje pokaže stanje javnih financ in pojav morebitnih tveganj za srednjeročno vzdržnost javnih financ. Ukrepom za blaženje posledic epidemije in draginje so bili v tokratnih projekcijah dodani še ukrepi za sanacijo po naravni ujmi.

<sup>2</sup> Projekcija investicijskih izdatkov je v bilanci sektorja država še naprej optimistična. V prvi polovici leta so investicije sektorja država znašale 5,4 % BDP, po projekcijah pa naj bi v celem letu 2023 znašale 6,3 % BDP. To implicira izrazito pospešitev rasti v drugi polovici letošnjega leta.

**Okvir 2.2: Interventni ukrepi za blaženje posledic epidemije, druginje in naravne ujme**

**Nepričakovani dogodki z občutnimi javnofinančnimi posledicami zahtevajo bistvene izboljšave proračunskega načrtovanja.** Obdobje 2020-2025 zaznamujejo trije nepričakovani dogodki, ki imajo občuten negativen vpliv na javne finance. Ob skupnem primanjkljaju državnega proračuna v tem obdobju v višini 14,5 mrd EUR znaša neposredni učinek že realiziranih in predvidenih interventnih ukrepov 9,2 mrd EUR. Negotovost, povezana z neposrednim javnofinančnim vplivom ukrepov za blaženje negativnih posledic teh dogodkov, zmanjšuje transparentnost javnih financ.<sup>1</sup> Hkrati je bila negotovost do določene mere izkoriščena tudi za sprejemanje diskrecijskih ukrepov strukturne narave z izključno negativnimi posledicami za vzdržnost javnih financ (glej Okvir 2.3). Ob zavedanju, da je verjetnost negativnih šokov vedno večja, bi moralo proračunsko načrtovanje bistveno bolj kot v preteklosti temeljiti na verodostojnih projekcijah t. i. scenarija nespremenjenih politik, ki zajema učinke veljavne zakonodaje in ukrepov v času sprejemanja proračunskih dokumentov. Šele takšno izhodišče omogoča ustrezno identifikacijo manevrskega prostora za interventne in ostale diskrecijske ukrepe, nepovezane z odpravo posledic nepričakovanih dogodkov. Verodostojen srednjeročni proračunski načrt po scenariju nespremenjenih politik je tudi temeljni element spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja na ravni EU.<sup>2</sup>

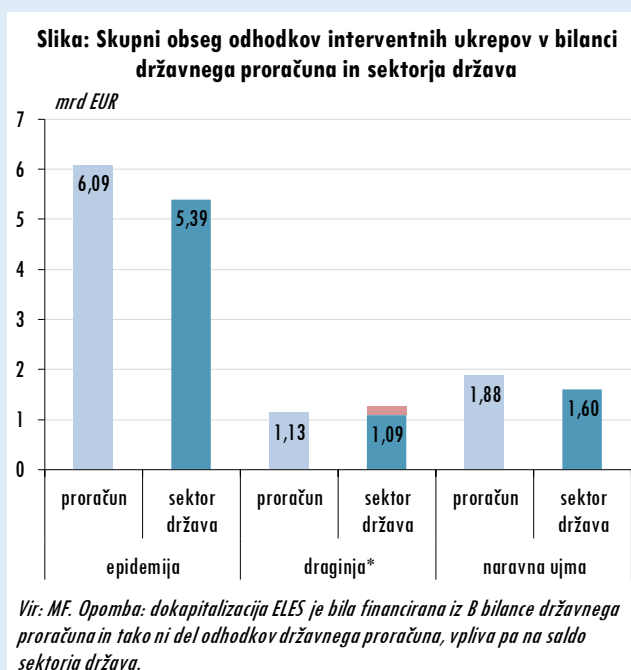
**Odhodki državnega proračuna za blažitev posledic epidemije so se letos nadalje vidno znižali, v prihodnjih dveh letih pa je po Predlogu proračunov predvidenih skupaj še okoli 30 mio EUR.** Odhodki za blažitev posledic epidemije so v obdobju 2020-2022 znašali 5.678 mio EUR. V prvih devetih mesecih letos so znašali 189 mio EUR, v Oceni 2023 pa je za ta namen letos predvidenih 371 mio EUR. Glavnino realiziranih odhodkov v devetih mesecih letos predstavljajo investicije (79 mio EUR), večinoma financirane v okviru REACT-EU, nadomestila plač zaradi izolacije (46 mio EUR), ki so se iztekla konec marca, in odhodki, povezani s stroški cepljenja in testiranja (47 mio EUR). Ob tem ponavljamo opozorilo iz ocene rebalansa iz maja letos o neustreznem uvrščanju nekaterih ukrepov med interventne odhodke za blažitev posledic epidemije.<sup>3</sup> Letos izstopa 64 mio EUR, predvidenih za investicije v turistično infrastrukturo, ki so financirane v okviru evropskega programa REACT-EU. Ta je sicer namenjen povečanju odpornosti na morebitne epidemije ter s tem povezanim okrevanjem gospodarstva, investicije v modernizacijo turistične infrastrukture pa po naši oceni nimajo neposredne povezave z epidemijo.

**Neposreden učinek ukrepov za blažitev posledic druginje naj bi bil letos okoli dvakrat večji kot lani, pretežni del predstavljajo subvencije gospodarstvu.** Potem, ko so lani odhodki državnega proračuna za blažitev posledic druginje znašali 253 mio EUR, naj bi po Oceni 2023 letos znašali 779 mio EUR. Lani so bili odhodki v podobni meri namenjeni transferom najranjlivejšim skupinam ter subvencijam gospodarstvu in kmetijstvu, letos pa so v prevladujoči meri namenjeni subvencijam gospodarstvu (436 mio EUR). V devetih mesecih je bilo realiziranih 329 mio EUR odhodkov, od tega znašajo subvencije gospodarstvu 182 mio EUR, nadomestila dobaviteljem električne energije in plina pa 72 mio EUR. Do konca leta je od do sedaj nerealiziranih ukrepov predvidenih še 88 mio EUR za prejemke upokoјencev. Pomemben del predvidenega skupnega obsega ukrepov za druginjo predstavlja tudi rezerva v višini 210 mio EUR. Poleg odhodkov na bilanco državnega proračuna vplivajo še ukrepi z vplivom na prihodkovno stran (nižja stopnja DDV na energente, nižje trošarine, oprostitev plačila okoljske dajatve za onesnaževanje zraka z emisijo CO<sub>2</sub>). Njihov vpliv naj bi bil po ocenah Ministrstva za finance letos nekoliko manj negativen kot lani in znašal okoli 160 mio EUR. Vlada je tudi podaljšala administrativno znižane cene električne energije in zemeljskega plina za različne uporabnike do konca leta.<sup>4</sup> Ob oceni, da je vojna v Ukrajini pospešila strukturne spremembe na področju cen energentov, in javno razpoložljivih informacijah, da vlada razmišlja o podaljšanju administrativno določenih cen v naslednje leto, Fiskalni svet opozarja na stališče vseh relevantnih mednarodnih institucij (EK, IMF, OECD), da je potrebno ponovno vzpostaviti tržni mehanizem na področju cen energentov, tudi v luči spodbujanja zelenega prehoda. Po obsežnem ukrepanju države v zadnjih dveh krizah bi moral večji del bremena prilagajanja na višje cene energentov prevzeti tudi zasebni sektor, tako z vidika večanja energetske učinkovitosti kot tudi potrebe po zagotavljanju sredstev za poplavno sanacijo. Prihodnje leto je v Predlogu proračuna za druginjo sicer

predvidenih 100 mio EUR odhodkov, od tega dve tretjini za subvencije gospodarstvu, preostanek na rezervi.

**Za odpravo posledic naravne ujme je v državnem proračunu v obdobju 2023-2025 trenutno namenjenih 1,9 mrd EUR.** Večina sredstev se nahaja na rezervi (1,1 mrd EUR), kar je razumljivo ob dejstvu, da ukrepi še niso določeni. Trenutno predvideni obseg sredstev sicer ne zadostuje za pokrivanje škode (glej Poglavlje 5.2). Hkrati obstaja verjetnost, da del sredstev za sanacijo ne bo zagotovljen v državnem proračunu, ampak v posebnem izvenproračunskem skladu. Fiskalni svet ob zavedanju, da bo sanacija večletni proces predvsem pričakuje, da bo financirana transparentno in usmerjeno.

**Razlike v oceni obsega vseh interventnih ukrepov med državnim proračunom in bilanco sektorja država presegajo razlike, ki bi jih bilo mogoče razložiti le z uporabo različne metodologije.** Glede na to, da so do sedaj znani interventni ukrepi financirani izključno preko državnega proračuna, ki je največji del sektorja država, izhajajo razlike med oceno njihovega obsega, ki so posledica različne metodologije, pretežno iz razlik v času knjiženja. Takšen primer so na primer sredstva iz predvidenega solidarnostnega prispevka.<sup>5</sup> Dodaten potencialni razlog za razlike je v dejstvu, da je v državnem proračunu pomemben obseg sredstev predviden na postavki rezerve, ki v metodologiji bilance sektorja država ne obstaja. Tako morajo biti sredstva z rezerve državnega proračuna posledično knjižena po kategorijah odhodkov sektorja država brez ustrezne osnove. Ob upoštevanju teh razlik bi v primeru usklajenosti bilance državnega proračuna in sektorja država vseeno pričakovali, da je skupni obseg interventnih ukrepov v celotnem obdobju veljavnosti enak. Ugotavljamo, da temu ni tako, in da so razlike precejšnje. Skupaj na vseh treh področjih uporabe interventnih ukrepov v celotnem času veljavnosti namreč znašajo več kot 1 mrd EUR (glej Sliko).



<sup>1</sup> K odpravljanju te pomanjkljivosti skuša v okviru svojih pristojnosti vplivati tudi Fiskalni svet, med drugim z ažurnim objavljanjem podatkov o javnofinančnih posledicah interventnih ukrepov, zlasti v okviru redne publikacije Mesečna informacija, ki jo je pričel objavljati januarja 2021. Tudi pred tem je Fiskalni svet podatke o javnofinančnih posledicah ukrepov za omejevanje epidemije redno objavljala na svoji spletni strani.

<sup>2</sup> Brložnik (2023).

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

<sup>4</sup> Uradni list RS (2023).

<sup>5</sup> Po metodologiji denarnega toka (GFS), na kateri temelji državni proračun, so ti prihodki knjiženi takrat, ko so vplačani, po obračunski metodologiji (ESA 2010), na kateri temelji bilanca sektorja država, pa takrat, ko obveznost nastane. Tako so v državnem proračunu ti prihodki knjiženi v letih 2024 in 2025, v bilanci sektorja država pa v letih 2023 in 2024.

**Okvir 2.3: Vpliv diskrecijskih ukrepov na saldo sektorja država<sup>1</sup>**

V času izjemnih okoliščin so bili sprejeti številni diskrecijski ukrepi, ki niso bili povezani s krizami in bodo imeli trajni negativen vpliv na stanje javnih financ. Neposredni učinek diskrecijskih ukrepov, sprejetih od začetka leta 2022, na poslabšanje salda sektorja država ocenjujemo na preko 3,0 % BDP. Samo ukrepi, sprejeti po rebalansu maja letos, bodo leta 2025 k primanjkljaju neposredno prispevali okoli 1,0 % BDP.<sup>2</sup> Ker gre pri tem le za neposreden oziroma statični učinek ukrepov smo z dinamično simulacijo ocenili tudi njihove povratne učinke. Večina ukrepov namreč veča razpoložljivi dohodek gospodinjstev oziroma pozitivno vpliva na domače povpraševanje tudi preko drugih vzvodov, kar ima posreden pozitiven vpliv na javnofinančne prihodke. V simulaciji k temu prispeva zlasti z ukrepi spodbujena začasno povišana inflacija, ki vpliva na nominalno raven gospodarske aktivnosti in s tem na velikost imenovalca v relativnih primerjavah. Tako ocenjujemo, da bo dejanski učinek diskrecijskih ukrepov na javne finance za okoli polovico manjši od statične ocene. Kljub temu imajo sprejeti diskrecijski ukrepi občuten negativen vpliv na saldo javnih financ in na javni dolg na srednji rok, ki sega tudi v obdobje po prikazanih simulacijah.

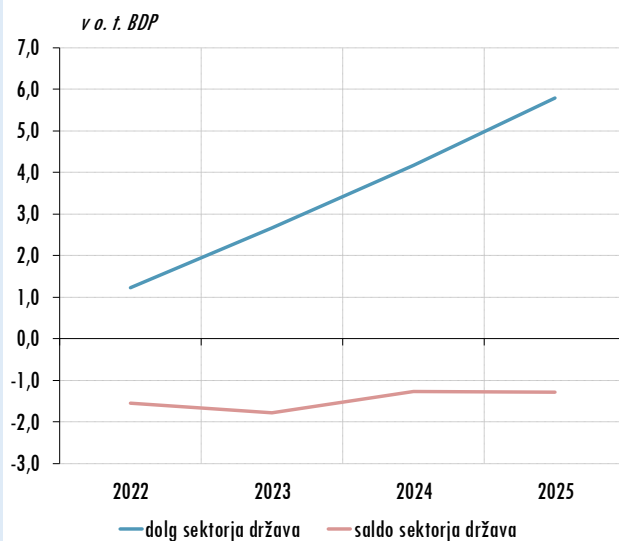
**Sprejemanje diskrecijskih ukrepov z izključno negativnim vplivom na javne finance pomembno omejuje manevrski prostor za prihodnje delovanje fiskalne politike.** V obdobju od začetka epidemije so bili sprejeti diskrecijski ukrepi, katerih neposredni učinek na saldo sektorja država je v celoti negativen. Tako bodo za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ v naslednjih letih potrebni ukrepi, ki bodo njihov negativen učinek nevtralizirali. To je mogoče ali s strukturnim večanjem prihodkov ali z omejevanjem ostalih dejavnikov javne porabe. Na splošno pa ocenjujemo, da pri sprejemanju diskrecijskih ukrepov ni prisoten ustrezen premislek o njihovem vplivu na vzdržnost javnih financ. Ob tem so predhodne ocene njihovega finančnega učinka v večini primerov nepregledne, pomanjkljive in neustrezno pojasnjene, vključno z ocenami učinkov amandmajskih sprememb, po njihovem sprejetju pa je skoraj povsem odsotno spremljanje njihovega dejanskega finančnega učinka. Kopičenje diskrecijskih ukrepov hkrati veča pričakovanja ekonomskih subjektov po dodatnih ukrepih tudi v prihodnje.

**Tabela: Neposredni učinek diskrecijskih ukrepov, ki niso povezani z blaženjem posledic epidemije in druginje**

v % BDP	začetek veljavnosti	2022	2023	2024	2025
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini	mar.22, jan.23	-0,5	-0,6	-0,5	-0,5
Dogovor o dvigu plač zdravnikov	jan.22	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Zakon o znanstveno-raziskovalni in inovacijski dejavnosti	jan.22	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Izredna uskladitev pokojnin ZPIZ-2L	jan.22	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Zakon o dopolnitvi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju	feb.22	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Zakon za urejanje položaja študentov	apr.22	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema	jul.22	0,0	-0,2	0,0	0,0
Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023	okt.22	-0,2	-0,7	-0,8	-0,7
5. točka splošnega dogovora (zdravstvo, pomočnice vrtci, mladi raziskovalci)	dec.22	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
Sporazum o razreševanju stavkovnih zahtev v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva	dec.22	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Zakon o infrastrukturi za alternativna goriva in spodbujanju prehoda na alternativna goriva v prometu	maj.23	0,0	0,0	-0,1	0,0
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o šolski prehrani	jun.23	0,0	0,0	0,0	-0,1
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju	jul.23	0,0	0,0	-0,4	-0,4
Zakon o dolgotrajni oskrbi	jul.23	0,0	0,0	-0,1	-0,4
Ostali ukrepi <sup>1</sup>		-0,1	-0,4	-0,3	-0,1
<b>SKUPAJ</b>		<b>-1,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,0</b>

Vir: Vlada RS, DZ RS, UMAR, preračuni FS. Opomba: črta označuje ukrepe, sprejete po sprejetju rebalansa aprila 2023.<sup>1</sup> vsi ostali diskrecijski ukrepi, ki imajo v posameznem navedenem letu učinek manjši od 0,1 % BDP.

**Slika: Simulacija učinka diskrecijskih ukrepov na saldo in dolg sektorja država**



Vir: Ocena FS.

<sup>1</sup> Fiskalni svet redno spremlja diskrecijske ukrepe ekonomske politike z vplivom na saldo sektorja država. Poleg pomoči pri analizi rednih proračunskih gibanj služi spremljanje tovrstnih ukrepov tudi kot pomemben vstopni podatek pri ocenjevanju realističnosti projekcij, vsebovanih v proračunskih dokumentih.

<sup>2</sup> Velikost neposrednih oziroma statičnih vplivov je v večini privzeta iz uradnih obrazložitvev ob sprejemanju zakonodaje, v nekaterih primerih smo velikost učinka ocenjevali sami, v nekaterih pa smo zaprosili pristojna ministrstva za posodobitev ocene učinka na osnovi zadnjih razpoložljivih informacij.



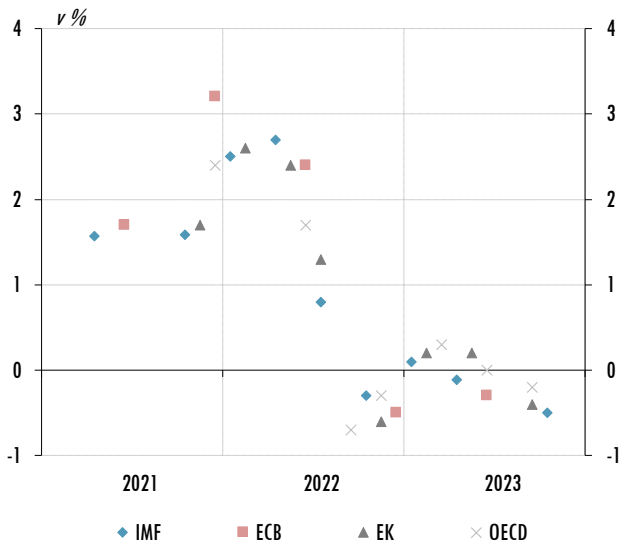
### 3. Tveganja za uresničitev makroekonomskega in javnofinančnega scenarija

#### Ključne ugotovitve

- Prevladujoča negativna makroekonomska tveganja se nanašajo tako na mednarodno in v vedno večji meri tudi na domače okolje, vključno z naknadno napovedanimi usmeritvami in ukrepi ekonomske politike, ki v osnovni makroekonomski scenarij niso bile vključene.
- Osnovno tveganje proračunskih projekcij predstavljajo morebitna odstopanja od doslej ocenjenih in vključenih javnofinančnih posledic poplavalne sanacije.
- Proračunski dokumenti vsebujejo številna tveganja zaradi nerealističnih projekcij posameznih kategorij, tveganja pa se večajo tudi zaradi možnih dodatnih zahtev interesnih skupin, ki bi lahko slabšale položaj javnih financ.
- Proračunski načrti tudi tokrat ne naslavljajo številnih izzivov, med najpomembnejšimi so demografske spremembe in izvajanje zavez glede zelenega prehoda, in s tem dolgoročnih javnofinančnih tveganj, ki se zato še poglobljajo. Spontani scenariji analize vzdržnosti javnega dolga nakazujejo, da bi lahko njegova dinamika ob neodzivnosti ekonomske politike postala nevzdržna že na srednji rok tudi v primeru realizacije zgolj manjšega deleža identificiranih dolgoročnih tveganj.

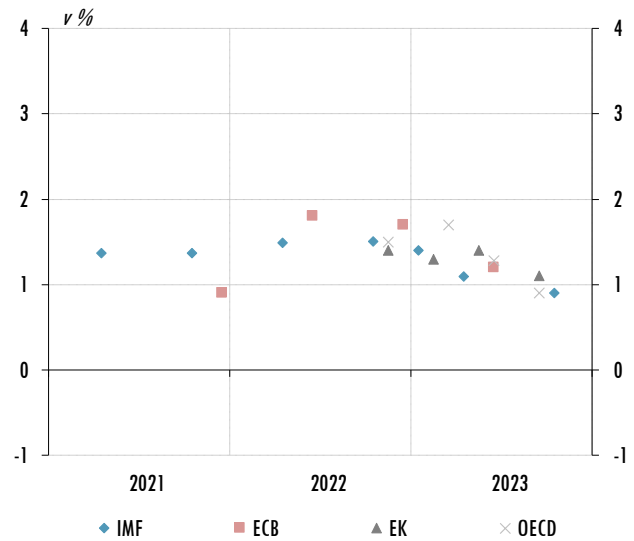
V makroekonomskem scenariju, ki predstavlja podlago za pripravo proračunov, prevladujejo negativna tveganja. Tveganjem iz mednarodnega okolja se v vedno večji meri pridružujejo tudi tveganja iz domačega okolja. Tveganja iz mednarodnega okolja se poleg geopolitičnih tveganj, zlasti povezanih z vojno v Ukrajini in na Bližnjem vzhodu, še posebej nanašajo na umirjanje oziroma celo upadanje aktivnosti v najpomembnejših trgovinskih partnericah. Večina nedavnih napovedi namreč nakazuje, da naj bi BDP v Nemčiji letos upadel, prihodnje leto pa zabeležil rast zgolj na ravni okoli

Slika 3.1: Napovedi realne rasti BDP za 2023 za Nemčijo



Vir: IMF, EK, OECD, ECB.

Slika 3.2: Napovedi realne rasti BDP za 2024 za Nemčijo



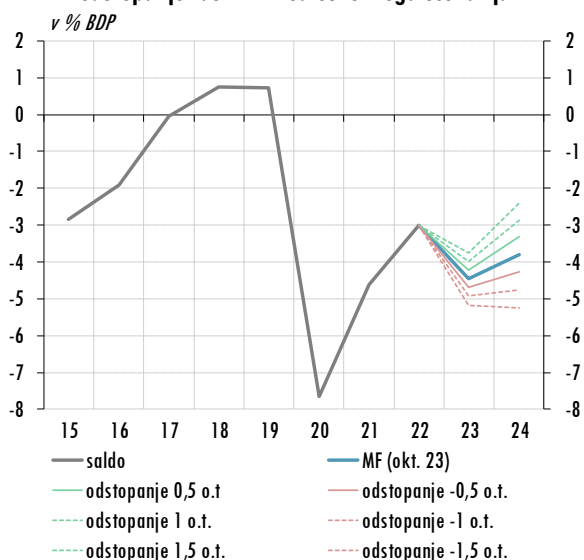
Vir: IMF, EK, OECD, ECB.



1 %. Posredna negativna tveganja za domačo gospodarsko aktivnost se nanašajo tudi na upad rasti kitajskega gospodarstva. To bi lahko upočasnilo rast BDP v pomembnejših slovenskih trgovinskih partnericah, na kar nakazujejo scenariji iz nedavnih napovedi ECB<sup>16</sup> in OECD.<sup>17</sup> Okrnjeno povpraševanje iz tujine bi prizadelo izvozni del slovenskega gospodarstva, ki se v zadnjem letu sooča z razmeroma visoko rastjo stroškov dela in rastjo domačih cen v primerjavi s trgovinskimi partnericami, kar slabša njegov konkurenčni položaj. Dodatna tveganja glede domačih gospodarskih gibanj prinašajo naknadno napovedane usmeritve ekonomske politike, ki v osnovni makroekonomski scenarij UMAR (2023a) niso bile vključene, zlasti način financiranja stroškov obnove po poplavah. To bi lahko poleg neposrednega vpliva na delovanje zasebnega sektorja in krepitve neenakosti v sektorju gospodinjstev, v katerem je sicer nagnjenost k trošenju višja v nižjih dohodkovnih razredih, prispevalo k dodatnemu povečanju negotovosti in posledično omejevalo dinamiko že sicer upočasnjene gospodarske aktivnosti.

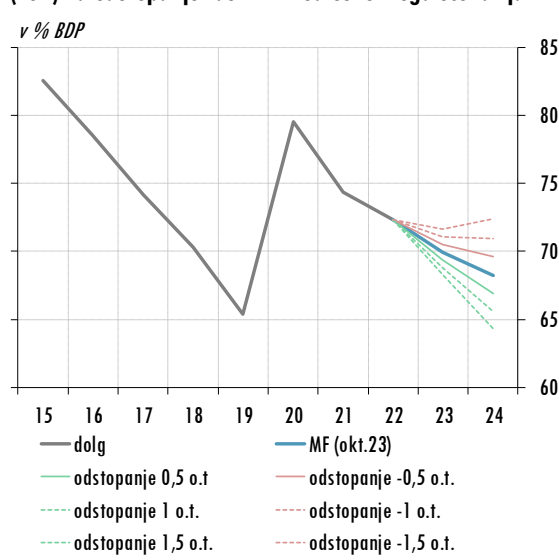
**Uresničitev pretežno negativnih makroekonomskih tveganj bi lahko povzročila odlog načrtovane javnofinančne konsolidacije.** Za simulacije možnih odstopanj od proračunskih načrtov smo uporabili enostaven model, ki omogoča analizo vpliva različnih predpostavk o gospodarski rasti na javne finance in obenem upošteva povratne učinke fiskalne politike na gospodarsko rast.<sup>18</sup> Ocene kažejo, da bi lahko primanjkljaj sektorja država ob gospodarski rasti, ki bi bila v vsakem od let 2023 in 2024 za 0,5 o. t. nižja od tiste v osnovnem scenariju (realni BDP bi se v povprečju namesto za 2,2 % povečal za 1,7 % na leto), ter ob nespremenjeni javnofinančni politiki, namesto -3,8 % BDP v letu 2024 presegel -4 % BDP. Če bi bila gospodarska rast v letih 2023 in 2024 nižja za 1,5 o. t. od predvidene v osnovnem scenariju, pa bi lahko primanjkljaj v letu 2024 znašal že blizu -5,5 % BDP.<sup>19</sup> Delež dolga sektorja država bi v slednjem primeru v letu 2024 v nasprotju s predvidenim postopnim upadanjem iz osnovnega scenarija narasel na raven blizu 72 % BDP.

**Slika 3.3: Ocene občutljivosti salda sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija**



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

**Slika 3.4: Ocene občutljivosti dolga sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija**



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

<sup>16</sup> Scenarij, prikazan v ECB (2023), bi v primeru upada kitajskega BDP povzročil upočasnitev rasti BDP v evrskem območju za okoli četrtno odstotne točke.

<sup>17</sup> Po scenariju iz OECD (2023a), bi lahko predpostavljena nižja rast kitajskega BDP v prvem letu po šoku znižala rast BDP v državah EU, ki so članice OECD, za slabo odstotno točko.

<sup>18</sup> Gospodarska aktivnost v tem modelu vpliva na javne finance preko avtomatskih stabilizatorjev, fiskalna politika pa na gospodarsko aktivnost povratno preko multiplikatorjev. Za podrobnejšo razlago uporabljenega modela glej [http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR\\_Sept2012.pdf](http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf) (Priloga B).

<sup>19</sup> Sliki 3.1 in 3.2 prikazujeta možne poti gibanja salda in dolga sektorja država ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti. Osnovni scenarij označuje projekcijo salda in dolga sektorja država iz javnofinančnih projekcij po metodologiji ESA (glej Okvir 2.1). Predpostavke gospodarske rasti so glede na osnovni scenarij napovedi UMAR (2023) v letih 2023 in 2024 višje ali nižje za 0,5, 1,0 in 1,5 odstotne točke. Maksimalen šok glede odstopanja rasti BDP v višini  $\pm 1,5$  odstotne točke je določen na podlagi povprečnih absolutnih napak napovedi UMAR v tekočem in prihodnjem letu v obdobju 2002–2019.

**Osnovno tveganje proračunskih projekcij predstavlja morebitna odstopanja od doslej ocenjenih in vključenih javnofinančnih posledic sanacije po poplavih.** Proračunski dokumenti so bili pripravljene pred dokončno oceno škode, ki so jih v letu 2023 povzročile naravne nesreče, in pred oceno s tem povezanih stroškov, ki jih bo nosil sektor država (glej tudi Poglavlje 5). Vsa odstopanja od ocen teh stroškov, vključenih v proračunske dokumente, bodo neposredno vplivala tudi na odstopanja projekcij. Ob tem neznanko predstavlja tudi hitrost obnove. Ta bo vplivala na dinamiko proračunske porabe ter s tem povezano morebitno potrebo po krčenju obsega ostale porabe oziroma na še nedorečene ukrepe, s katerimi se bo obnova financirala. Obnova bo določala tudi dinamiko makroekonomskih agregatov, zlasti gospodarske aktivnosti in zaposlovanja, pa tudi inflacije glede na razmere na trgu dela oziroma glede na izkoriščenost kapacitet. Hkrati bo dinamika in kakovost obnove odvisna prav od absorpcijske sposobnosti gospodarstva in administracije.

**Preostala pomembnejša tveganja osnovnega javnofinančnega scenarija se nanašajo tako na projekcije nekaterih proračunskih kategorij kot na določene potencialne obveznosti, ki bi lahko na proračunske rezultate vplivale pretežno negativno.** Poleg po oceni Fiskalnega sveta nerealistične ocene realizacije za leto 2023 (glej Poglavlje 2) tudi v ostalih letih, na katerega se nanaša Predlog proračunov, proračunske projekcije vsebujejo nekaj postavk, tako na strani prihodkov kot na strani odhodkov, ki bi lahko vplivale, da bi bil dejanski javnofinančni primanjkljaj večji od predvidenega v osnovnem scenariju (npr. podcenjeni transferi gospodinjstvom in precenjeni prihodki iz naslova dohodnine v letih 2024 in 2025 ter podcenjeni transferji v sklada socialnega zavarovanja v letu 2025).<sup>20</sup> Ob velikem številu obsežnih diskrecijskih ukrepov (glej Okvir 2.3) ter negotovih gospodarskih razmerah in vztrajanju razmeroma visoke inflacije se večja verjetnost dodatnih zahtev interesnih skupin, ki bi lahko slabšale položaj javnih financ. Tudi predvidena reforma plačnega sistema, ki bi morala zlasti omogočiti učinkovite in dostopne javne storitve, bo imela kljub predvidenemu zamiku vsaj na srednji rok negativne posledice za javnofinančni položaj, katerih velikost je trenutno težko oceniti. Negotove, a potencialno visoke in z enkratnim učinkom, so tudi javnofinančne posledice nekaterih še nedokončanih sodnih procesov (npr. v zvezi z razlaščenimi imetniki podrejenih obveznic). Z odločitvami centralne banke je povezano tveganje nižjih prihodkov iz naslova obresti za vloge države.<sup>21</sup> Ocenjujemo, da bi k nižanju tveganj poleg bolj realističnih proračunskih dokumentov prispevale tudi bolj transparentne in verodostojne uradne ocene javnofinančnih učinkov diskrecijskih ukrepov.<sup>22</sup>

**Proračunski načrti tudi tokrat ne naslavljajo številnih strukturnih izzivov in s tem dolgoročnih javnofinančnih tveganj, ki se zato še poglobljajo.** Slovenija je glede na analize EK<sup>23</sup> in OECD<sup>24</sup> med državami z največjimi dolgoročnimi javnofinančnimi tveganji, ki se v omenjenih analizah nanašajo zgolj na povečane stroške sistemov socialne varnosti. Glede na mednarodno primerljive projekcije iz zadnjega Poročila o staranju<sup>25</sup> naj bi se letni javnofinančni stroški staranja prebivalstva v okviru obstoječih sistemov socialne zaščite v Sloveniji do leta 2040 povečali za okoli 4 o. t. BDP glede na stroške iz leta 2019.<sup>26</sup> Takšno povišanje izhaja zlasti iz neprilagojenosti sistemov socialnega varstva demografskim spremembam. Dolgoživa družba bi lahko v prihodnje poleg večanja števila oseb, vključenih v sisteme socialnega varstva, ob hkratnem krčenju števila aktivnega prebivalstva pomembno

<sup>20</sup> Za več glej Poglavlje 2.

<sup>21</sup> Glej obrazložitev splošnega dela proračuna Republike Slovenije za leto 2025 (Vlada RS, 2023b).

<sup>22</sup> Ob tem je v proračunskih dokumentih popolnoma odsotno tudi spremljanje javnofinančnih učinkov preteklih ukrepov.

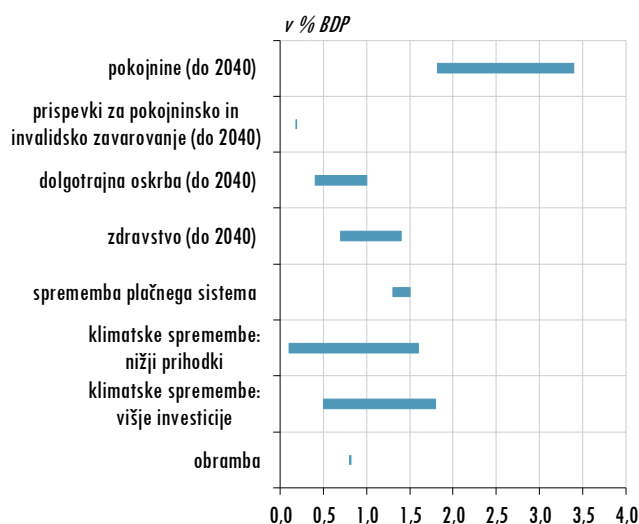
<sup>23</sup> EK (2023a).

<sup>24</sup> OECD (2023a).

<sup>25</sup> EK (2021a).

<sup>26</sup> Napovedi IER (2023), ki se nanašajo zgolj na javnofinančne izdatke za pokojnine, sicer nakazujejo približno polovico nižje povečanje od projekcij pokojnin, prikazanih v EK (2021a).

Slika 3.5: Ocene učinkov dolgoročnih javnofinančnih tveganj



Viri: Brložnik (2022), Casey in Carroll (2023), EK (2021), IER (2023), medijske objave, OBR (2021), SURS. Preračuni FS

vplivala tudi na upočasnitev rasti gospodarske aktivnosti in s tem na javnofinančne prihodke. Drugo pomembno tveganje za javne finance predstavljajo stroški zelenega prehoda. Po oceni Fiskalnega sveta<sup>27</sup> bi lahko letna vrzel investicij, ki je potrebna za doseganje mejnikov zelenega prehoda iz nacionalnega energetskega podnebne načrta,<sup>28</sup> do leta 2030 znašala blizu 2 % BDP. Pri tem naj bi glede na pomanjkanje interesa zasebnega sektorja večino bremena prevzela država.<sup>29</sup> Zeleni prehod se bo verjetno odrazil tudi na nižjih javnofinančnih prihodkih, kar izhaja iz manjše porabe sedanjih virov energije in vsaj začasno tudi zmanjšane aktivnosti vej industrije, ki so od teh virov bolj odvisne. Glede na simulacije IMF naj bi odlašanje s pričetkom postopnega prilagajanja na podnebne spremembe gospodarsko rast v razvitih gospodarstvih znižalo za 0,2-0,3 o. t. na leto,<sup>30</sup> kar bi slabilo tudi javnofinančni položaj.<sup>31</sup> Tveganja, povezana s podnebnimi spremembami, se nanašajo tudi na potencialno vedno občutnejše javnofinančne posledice prihodnjih naravnih nesreč, povezanih z vremenom (glej Poglavje 5). Analiza vzdržnosti dolga sektorja država (glej Okvir 3.1) ob tem nakazuje, da bi lahko dinamika dolga ob neodzivnosti ekonomske politike postala nevzdržna že na srednji rok tudi v primeru realizacije zgolj polovice spodnje meje identificiranih dolgoročnih tveganj (glej Sliko 3.5).<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Brložnik (2022).

<sup>28</sup> Vlada RS (2020). V pripravi je osvežen načrt, ki v času priprave tega dokumenta še ne vsebuje ocene učinkov načrtovanih politik in ukrepov – glej <https://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/nacionalni-energetski-in-podnebni-nacrt-2024/dokumenti/>

<sup>29</sup> Predpostavke, uporabljene v ocenah OBR (2021), sicer nakazujejo, da naj bi npr. javne finance v Veliki Britaniji nosile polovico celotnih stroškov zelenega prehoda. Razmeroma nizek delež je zlasti odraz skromnega financiranja, ki naj bi ga sektor država prispeval pri prehodu na brezogljivne vire energije in kjer je pobuda posledično prepuščena zasebnemu sektorju.

<sup>30</sup> IMF (2022a).

<sup>31</sup> Ocene IMF (2023b) nakazujejo možnost povečanja javnega dolga v razvitih državah za med 0,8-2 o. t. BDP za vsako leto odlašanja z višanjem cen ogljičnih izpustov.

<sup>32</sup> Ocene so pripravljene na podlagi različnih razpoložljivih virov. V večini primerov so uporabljene ocene za Slovenijo, v nekaterih primerih (nižji javnofinančni prihodki, ki izhajajo iz prilagajanja podnebnim spremembam) pa iz analiz za druge države. Namesto točkovne ocene so ponekod (če je bilo na razpolago več različnih ocen za isto kategorijo) prikazani razponi ocen, kar nakazuje na tveganja, povezana s tovrstnimi ocenami. Vrednosti predstavljajo končni vpliv (v letu 2040 za pokojnine, prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, dolgotrajno oskrbo in zdravstvo) in pričakovani stalen vpliv (po uvedbi ostalih kategorij) izbranih tveganj. Sliko tako lahko razlagamo kot spodnjo in zgornjo mejo (seštevek minimalnih oziroma seštevek maksimalnih točk) trenutno ocenjenih tveganj za javnofinančni saldo v letu 2040.

### Okvir 3.1: Dolg sektorja država v Sloveniji: analiza srednjeročne vzdržnosti

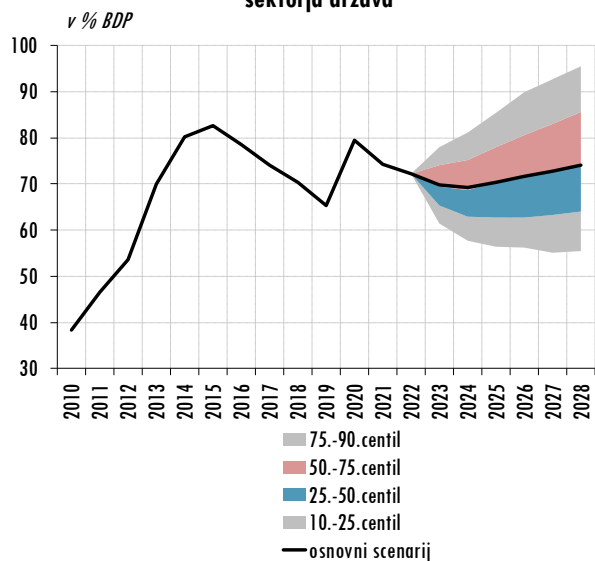
**Analiza vzdržnosti dolga kaže sposobnost države, da ob morebitnih makroekonomskih in javnofinančnih šokih financira obveznosti, ki izhajajo iz njene pretekle javnofinančne politike.** V okviru analize vzdržnosti dolga, izvedene s pomočjo podlage, ki jo je razvil IMF,<sup>1</sup> se pripravi osnovni scenarij, ki temelji na makroekonomskih in javnofinančnih projekcijah, ter alternativni scenariji, ki prikazujejo odzivnost dolga na različne šoke. Odzivnost oziroma spremembe dinamike in ravni dolga sektorja država kažejo ranljivost javnih financ v primeru šokov, ki niso vključeni v osnovni scenarij, čeprav lahko dejanski šoki odstopajo od tistih, uporabljenih v analizi, tako glede smeri kot glede velikosti.

**Običajno obdobje analize srednjeročne vzdržnosti javnega dolga smo tokrat podaljšali na obdobje analize, ki naj bi veljalo v prenovljenem sistemu ekonomskega upravljanja v EU.** Simulacije zajemajo obdobje 2023–2038, s čemer smo običajno obdobje analize (6 let) občutno podaljšali. Kratko obdobje analize vzdržnosti namreč ne prikaže nujno vseh tveganj, povezanih z gibanjem dolga, daljše obdobje analize pa naj bi bil tudi eden ključnih elementov prenovljenega sistema ekonomskega upravljanja v EU.<sup>2</sup> V začetnem obdobju analize vzdržnosti dolga smo upoštevali javnofinančne projekcije sektorja država, ki jih je MF ob predložitvi proračunskih dokumentov predložilo FS, in Jesensko napoved UMAR 2023. Makroekonomske agregate v obdobju po zaključku napovedi UMAR smo podaljšali na podlagi vrednosti projekcij za leto 2026. Skladno s tem smo projekcije javnofinančnih agregatov od zaključka obdobja projekcij (leto 2024) do konca analiziranega obdobja dopolnili na podlagi enotnih elastičnosti za prihodke, izdatke pa določili tako, da je v izhodišču razlika med rastjo prihodkov in izdatkov enaka kot v obdobju 2000–2019.<sup>3</sup> Zaradi naraščajočih dolgoročnih javnofinančnih tveganj smo poleg tega upoštevali tudi pričakovane povišane stroške zaradi demografskih sprememb in stroške zelenega prehoda.<sup>4</sup> To je tudi bistvena razlika v predpostavkah, uporabljenih v analizi srednjeročne vzdržnosti dolga Programa stabilnosti 2023 (Vlada RS, 2023a). Predpostavili smo še postopno zaostrovanje pogojev financiranja, s čemer bi v letu 2026 implicitna obrestna mera dolga sektorja država znašala blizu 2,1 %, kar je za okoli 2,4 o. t. manj od predvidene rasti nominalnega BDP, do konca obdobja analize pa bi se zvišala na 3 %. V osnovnem scenariju smo upoštevali še predpostavko, da se visoko stanje gotovine in vlog (stanje na EZR države) zniža za 1,2 mrd EUR, 0,6 mrd EUR oziroma 0,1 mrd EUR v letih 2023, 2024 in 2025, kot izhaja iz Predloga proračunov.

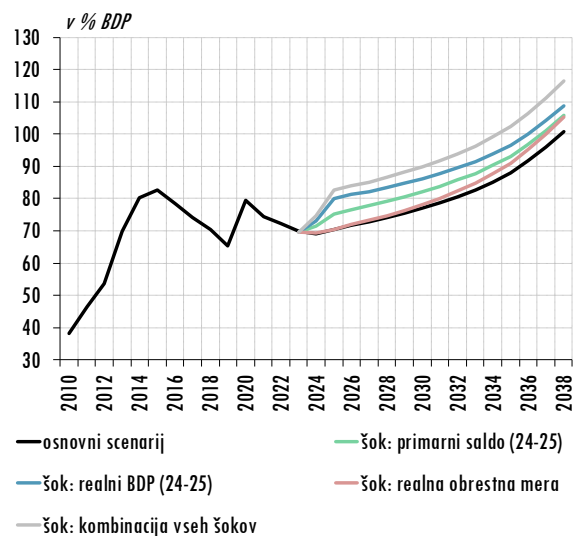
**Analiza srednjeročne vzdržnosti dolga vsebuje več alternativnih scenarijev, v katerih so šoki določeni na podlagi standardnih velikosti, vezanih predvsem na zgodovinska nihanja spremenljivk, ki so v scenarijih podvržene šokom.** V alternativnem scenariju nižje rasti realnega BDP so šoki določeni v višini enega standardnega odklona rasti realnega BDP v desetletju 2012–2021, pri čemer se upošteva elastičnost odziva inflacije in obrestnih mer na spremembo rasti BDP oziroma na poslabšanje primarne bilance v višini 0,25 oziroma -0,25. V tem scenariju bi realni BDP samo v letih 2024 in 2025 v povprečju padel za okoli 1 % (po napovedi UMAR naj bi rasel s stopnjami okoli 2,5 %). Tudi scenarij poslabšane primarne bilance je zasnovan na podlagi dolgoročnega odstopanja ter odzivnosti obrestnih mer v enaki višini kot v primeru šoka realnega BDP. Po tem scenariju bi bil primanjkljaj primarne bilance le v obdobju 2024–2025 približno dvakrat večji od tistega v osnovnem scenariju. Šok obrestnih mer je izveden s pribitkom v višini 100 b. t. na obrestne mere iz osnovnega scenarija v celotnem obdobju simulacij. V nobenem od navedenih alternativnih scenarijev ni predpostavljeno odzivanje fiskalne politike, zato predstavljajo njihovi rezultati t. i. spontane scenarije.

**Analiza nakazuje nevzdržno dinamiko dolga sektorja država na daljši rok.** Simulacije osnovnega scenarija analize vzdržnosti dolga nakazujejo višanje dolga, ki se ob uporabljenih predpostavkah prične že kmalu po zaključku obdobja, na katerega se nanašata Predlog okvira oziroma Predlog proračunov. Tudi tveganja so asimetrična in v nekoliko večji meri koncentrirana na zgornji strani porazdelitev projekcije dolga (glej Sliko 1). Upoštevanje tveganj oceno o nevzdržnosti dolga na srednji rok potrjuje in izhaja zlasti iz morebitne nižje gospodarske rasti, na višjo oceno tveganja pa bi vplivala tudi poslabšana primarna bilanca. V navedenih primerih bi se lahko delež dolga v BDP glede na osnovni scenarij, v katerem ob koncu obdobja simulacij znaša okoli 100 % BDP,<sup>5</sup> povečal še za

Slika 1: Verjetnostna porazdelitev simulacij dolga sektorja država



Slika 2: Odzivi dolga sektorja država na šoke



okoli 10 o. t. BDP, v primeru kombiniranega makroekonomske-fiskalnega šoka pa bi se lahko povečal za okoli 20 o. t. BDP in ob koncu obdobja dosegel blizu 120 % BDP.<sup>6</sup> Razmeroma visoka nominalna gospodarska rast, ki izhaja iz projekcij UMAR, tako ob predpostavljenemu vztrajanju trenutnih pogojev financiranja ter upoštevanju stroškov zaradi demografskih sprememb in stroškov zelenega prehoda ne bi zagotavljala vzdržnih ravni dolga. Takšne ugotovitve prinašajo spoznanje, da bi morale biti simulacije nespremenjenih politik, ki presegajo obdobje zgolj nekaj let, pomemben del analize tveganj. Obenem so prikazani rezultati opozorilo pred zgolj kratkoročno osredotočenostjo ekonomske politike, saj lahko ta z odlašanjem ukrepanja privede do pomembnih negativnih dolgoročnih posledic za javne finance in s tem tudi za gospodarsko stabilnost.

<sup>1</sup> Trenutno razpoložljiva podlaga je dostopna na <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>

<sup>2</sup> Glej tudi simulacije ter razpravo v Brložnik (2023) in Delakorda (2023).

<sup>3</sup> Razlika je znašala 0,25 o. t.

<sup>4</sup> Predpostavili smo višanje stroškov zaradi demografskih sprememb, ki vključuje le projekcijo pokojnin IER (2023). V tem primeru bi se primanjkljaj sektorja država večal za slabe 0,1 o. t. BDP na leto (po 15 letih simulacij je primanjkljaj zaradi tega višji za okoli 1,4 o. t. BDP), v primeru upoštevanja projekcij EK (2021) pa bi se primanjkljaj letno povečal za okoli 0,2 o. t. BDP na leto. Hkrati smo za stroške zelenega prehoda upoštevali zgolj polovico ocenjenih potrebnih investicij (primanjkljaj sektorja država bi bil višji za okoli 1 o. t. BDP na leto), s čemer predpostavljamo izdatno financiranje zelenega prehoda s strani zasebnega sektorja.

<sup>5</sup> Če v simulaciji ne bi upoštevali pričakovanih povišanih stroškov zaradi demografskih sprememb in stroškov zelenega prehoda, bi dolg sektorja država ob koncu obdobja znašal okoli 70 % BDP. Njegova dinamika bi bila vzdržna tudi ob simuliranih šokih.

<sup>6</sup> Analiza dolgoročne vzdržnosti javnih financ v Programu stabilnosti 2023 (Vlada RS, 2023a) vsebuje zgolj projekcije prihodkov in odhodkov, povezanih s staranjem. Agregacija teh podatkov v saldo nakazuje na celo večje povečanje dolga, kot izhaja iz naše analize.

## 4. Usmeritve in naravnost fiskalne politike

### Ključne ugotovitve

- Proračunski dokumenti, ki so bili predloženi v oceno Fiskalnemu svetu, kljub dejstvu, da se fiskalna politika sooča s številnimi izzivi in negotovostmi, niso dovolj verodostojni, so nepopolni ter ne omogočajo priprave ocene spoštovanja fiskalnih pravil na način, ki bi bil skladen z Zakonom o fiskalnem pravilu.
- Fiskalna politika bi morala kljub negotovim razmeram zagotoviti obnavljanje manevrskega prostora ter preudarno in učinkovito ukrepanje po poplavah, dodatni fiskalni impulzi mimo sanacije po poplavah pa trenutno zaradi omejitev na ponudbeni strani niso utemeljeni.
- Fiskalna politika se mora v čim večji meri izogibati ukrepom, ki bodo slabili učinke njenega delovanja, zlasti prizadevanj za omejevanje posledic druginje, pri tem pa mora v čim večji meri upoštevati tudi širši kontekst delovanja ukrepov in njihove srednjeročne učinke.
- Omejen manevrski prostor in tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ zahtevajo temeljit pregled zakonsko določene javne porabe za povečanje njene učinkovitosti.
- Zaradi nedorečenosti spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja na ravni EU in konca obdobja izjemnih okoliščin ter pomanjkljivosti obstoječe metodologije za določitev stanja fiskalne politike je Fiskalni svet pri pripravi ocene še naprej uporabljal širok nabor kazalnikov.
- Večina kazalnikov ob upoštevanju predvidenih sredstev za poplavno sanacijo nakazuje neustrezno naravnost fiskalne politike, ki ni skladna s položajem gospodarskega cikla, ne zagotavlja spoštovanja fiskalnih pravil in je tudi v nasprotju s priporočili mednarodnih institucij.

### 4.1 Upravljanje fiskalne politike

**Fiskalna politika se sooča z veliko izzivi in negotovostmi.** Trenutno največji izziv fiskalne politike na kratek in srednji rok je pomoč gospodinjstvom in podjetjem ter obnova infrastrukture po poplavah, ki so Slovenijo prizadele avgusta (glej Poglavje 5). Vse finančne razsežnosti povzročene škode in udeležba države pri obnovi še niso znane, prav tako ne načini njenega odpravljanja in financiranja. Predloženi proračunski dokumenti zato razumljivo še ne omogočajo celovite ocene ukrepov in usmeritev fiskalne politike v tem in v naslednjem letu. Proračunski dokumenti kljub temu že nakazujejo, da bo krizno upravljanje proračunov sektorja država iz preteklih treh let, ko so pomemben del proračunskih postavk predstavljala sredstva, povezana z omejevanjem posledic epidemije in druginje, prešlo v krizno upravljanje na področju poplavalne obnove. To pa ni edini izziv, s katerim se sooča ekonomska politika, saj trenutno deluje v razmerah precejšnje globalne ekonomske in geopolitične negotovosti. Poleg tega bodo morali biti ob številnih sprejetih in tudi napovedanih diskrecijskih ukrepih v izogib neugodnim dolgoročnim javnofinančnim posledicam, zlasti demografskih sprememb in zelenega prehoda, čim prej sprejeti javnofinančno vzdržni ukrepi, s katerimi bodo ti izzivi verodostojno naslovljeni. Naslavljanje izzivov dolgoročne vzdržnosti javnih financ zahteva tudi



sistematični pregled in racionalizacijo obstoječih zakonskih podlag, ki v pretežni meri vnaprej določajo izdatke državnega proračuna.

**Trenutne razmere nakazujejo nujnost oblikovanja zadostnega manevrskega prostora, tudi na podlagi analize tveganj, ki bi fiskalni politiki omogočal delovanje ne le v obdobju normalnega gospodarskega cikla, temveč tudi ob izrednih dogodkih.** Večanje možnosti nastanka dogodkov z visokimi javnofinančnimi stroški, ki jih ni mogoče napovedati, ponovna zaveza k spoštovanju fiskalnih pravil ter poslabšanje pogojev financiranja ob zaostrovanju denarne politike, narekujejo bolj preudarno fiskalno politiko, kot v zadnjih nekaj letih (glej Sliko 4.1 in Sliko 3 v Okviru 4.3). Zgolj preudarna fiskalna politika lahko ustvari zadosten manevrski prostor za proticiklično in krizno ukrepanje. Velik obseg v preteklih nekaj letih sprejetih diskrecijskih ukrepov, ki so izključno slabšali strukturni položaj javnih financ (glej Okvir 2.3), omejuje možnosti delovanja fiskalne politike tudi v primeru kriznih dogodkov, kot so naravne nesreče. Za učinkovito vodenje fiskalne politike je zato zelo pomembno, da se zaveda posledic, ki jih ima sprejemanje takšnih diskrecijskih ukrepov za vzdržnost javnih financ. Hkrati bi se morala v razmerah visokih tveganj v proračunskih dokumentih povečati vloga analize njihovih posledic, ki bi morala izhajati iz verodostojnega scenarija nespremenjenih politik, ki odraža sedanje stanje fiskalne politike v prihodnosti brez ukrepanja. Prikaz spontanen javnofinančnih gibanj je namreč ključen pri identifikaciji manevrskega prostora, ki bi dovoljeval sprejem tako interventnih kot tudi diskrecijskih ukrepov za naslavljanje strukturnih izzivov, njihov transparentni prikaz pa lahko tudi pomembno prispeva k oblikovanju pričakovani zasebnega sektorja.

**Fiskalna politika se mora v čim večji meri izogibati ukrepom, ki bodo slabili učinke njenega ukrepanja na drugih področjih predvsem preko spodbujanja rasti cen.** Razmeroma visoka rast cen ostaja prisotna tako globalno in še bolj v evropskem gospodarstvu ter v njem dokaj izstopajoče tudi v Sloveniji. V razmerah, ko je na trgu dela v večini dejavnosti že dalj časa prisotno pomanjkanje delavcev, ki je v vedno večji meri strukturne narave, in ko vlada še vedno izvaja številne draginjske ukrepe, mora zato ekonomska politika ukrepe, ki spodbujajo dodatno porabo, tudi ko gre za poplavno obnovo, ob dani naravnosti denarne politike uporabljati izredno previdno in predvsem učinkovito. Glede na izkušnje iz obdobja epidemije in glede na ugotovitve revizij Računskega sodišča (glej Poglavlje 5) v povezavi z ukrepanjem ob naravnih nesrečah je nujno, da so ukrepi v čim večji meri ciljani in da je zagotovljena popolna transparentnost. Ob tem omejitve zmogljivosti in trenutno visoke cene materialov in storitev<sup>33</sup> ter nujnost zagotavljanja učinkovite porabe javnih sredstev terjajo postopnost tudi pri poplavnem ukrepanju, kjer je to mogoče. V nasprotnem primeru bi lahko inflacija na visoki ravni vztrajala dalj časa, kar bi neugodno vplivalo na kupno moč gospodinjstev in konkurenčnost gospodarstva ter nižalo gospodarsko rast. Hkrati bi lahko sprožalo dodatne zahteve po kompenzaciji visoke rasti cen in tako tudi neposredno vplivalo na javnofinančni položaj. To še posebej velja, če bi inflacija v daljšem obdobju presejala povprečje evrskega območja in razlike ne bi bilo mogoče nadomestiti z ostalimi dejavniki, ki lahko vplivajo na konkurenčnost.

**Pri izbiri kratkoročnih ukrepov mora fiskalna politika upoštevati širši kontekst in srednjeročne učinke svojega delovanja.** Poleg preprečevanja morebitnega povratnega vpliva na inflacijo in omejevanja spodbujanja kratkoročnih inflacijskih pričakovanj<sup>34</sup> mora fiskalna politika v danih razmerah zagotavljati stabilnost in predvidljivost poslovnega okolja. Pri tem lahko tudi zgolj najave

<sup>33</sup> Storitveni sektor že dve leti izkazuje stopnjo izkoriščenosti kapacitet, ki presega dolgoročno povprečje, pri čemer se stopnja izkoriščenosti v letošnjem letu še stopnjuje.

<sup>34</sup> Pričakovanja vseh sektorjev gospodarstva in tudi potrošnikov glede gibanja cen so se v Sloveniji v zadnjem letu sicer znižala, a so se v sredini letošnjega leta nakazovali nekateri znaki vnovičnega povišanja. Analiza IMF (2023a) kaže, da zlasti kratkoročna inflacijska pričakovanja bistveno vplivajo na dejansko gibanje cen. Ob tem so inflacijska pričakovanja praviloma višja v državah z manj vzdržnimi javnimi financami. Simulacije iz iste analize kažejo tudi, da lahko fiskalna konsolidacija občutno vpliva tako na inflacijska pričakovanja kot na inflacijo, a je v primerjavi z omejevalno denarno politiko večji tudi njen vpliv na posledično krčenje gospodarske aktivnosti.

ukrepov dodatno večajo že sicer prisotno razmeroma visoko negotovost, v kateri delujejo gospodinjstva in gospodarstvo (glej Poglavje 3). Ukrepi, s katerimi se bo zagotavljalo financiranje poplavlne obnove, morajo biti zato premišljeni. Upoštevati je potrebno njihov vpliv na neenakost in kupno moč gospodinjstev, v razmerah razmeroma visoke inflacije pa tudi na vnašanje parcialnosti v obravnavo posameznih gospodarskih sektorjev in s tem na ustvarjanje sprememb relativnih stroškov in na poslovne odločitve podjetij. Vse navedeno lahko vpliva na spremenjeno obnašanje zasebnega sektorja in s tem zmanjšuje predvidljivost javnofinančnih gibanj v prihodnosti. Sprejemanje ukrepov, ki zmanjšujejo kupno moč in vnašajo dodatno negotovost ter v razmerah upočasnjene ciklične dinamike gospodarske aktivnosti delujejo prociklično in predstavljajo tveganje za njeno še občutnejšo umiritev, ni ustrezno. To še posebej velja, ker pred tem ni bila realistično prilagojena ocena zlasti »očiščene« porabe.

## 4.2 Naravnost fiskalne politike

**Proračunski dokumenti gledano v celoti niso dovolj verodostojni in Fiskalnemu svetu ne omogočajo izdelave celovite ocene spoštovanja fiskalnih pravil, ki bi bila skladna z zakonodajo.**

Projekcije sektorja država in državnega proračuna ocenjujemo kot v veliki meri neusklajene (glej tudi Okvira 2.1 in 2.2). Hkratna napoved rebalansa za leto 2024 predstavlja dodaten element nezanesljivosti.<sup>35</sup> Predlog proračunov je nerealističen zlasti v oceni realizacije proračuna za leto 2023, na kar je Fiskalni svet opozarjal v vseh postopkih, ki so se nanašali na sprejemanje oziroma spreminjanje proračunov za to leto (glej Poglavje 2). Ob tem projekcije sektorja država (2024) ne zajemajo celotnega obdobja, na katerega se nanašajo projekcije Predlogov proračunov (2024-2025), kar Fiskalnemu svetu onemogoča izdelavo ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil skladno z določili ZFisP. Proračunske dokumente zato v pretežnem delu ocenjujemo kot pomanjkljivo verodostojne in necelovite. Predstavljajo nadaljevanje slabe prakse proračunskega načrtovanja, še posebej ob dejstvu, da naj bi bilo srednjeročno načrtovanje osnova prenovljenega sistema ekonomskega upravljanja v EU.

**Kvantitativno ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil ostaja izpostavljeno številnim negotovostim.** Po prenehanju veljavnosti izjemnih okoliščin, ki je tako kot v Sloveniji tudi na ravni EU z veljavnostjo splošne odstopne klavzule v veliki meri omogočilo poslabšanje strukturnega položaja javnih financ,<sup>36</sup> naj bi z letom 2024 v formalnem smislu v veljavo stopila obstoječa pravila. Izpolnjevanje domačega pravila po 3. členu ZFisP je v obdobju, v katerem javne finance odstopajo od strukturnega ravnovesja, vezano na matriko zahtevanega prilagajanja<sup>37</sup> in na kazalnik minimalnega strukturnega salda po pravilih EU (MTO). EK, je po pregledu srednjeročnih proračunskih načrtov pomladi letos prvič po pričetku epidemije izdala tudi kvantitativna priporočila.<sup>38</sup> V njih Sloveniji zaradi visokih tveganj za vzdržnost javnih financ za leto 2024 priporoča začetek konsolidacije in strukturni napor v višini vsaj 0,5 % BDP (glej Okvir 4.1).<sup>39</sup> Metodološki izzivi, ki se nanašajo na izračun parametrov, ki vplivajo na oceno strukturnega salda in s tem strukturnega prilagajanja, se v obdobju

<sup>35</sup> To dodatno prispeva tudi k neučinkoviti porabi človeških resursov javne uprave.

<sup>36</sup> Glej npr. EFB (2022).

<sup>37</sup> Okvir 1.6 v EK (2019).

<sup>38</sup> EK je v usmeritvah fiskalne politike za leto 2024 zaradi visokih negotovosti sicer odsvetovala uporabo matrike strukturnega prilagajanja. Matrika je definirana v Okviru 1.6 v EK (2019). Glede na ZFisP njeni parametri določajo tudi dinamiko prilagajanja strukturnega salda v Sloveniji v obdobju, ko se Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju (15. člen ZFisP), ki je določen v skladu s prevzetimi mednarodnimi obveznostmi ter pravili in akti, ki urejajo ekonomsko upravljanje v državah članicah EU (2. člen ZFisP).

<sup>39</sup> EK (2023b).



velikih nihajev gospodarske aktivnosti stopnjujejo.<sup>40</sup> To velja tudi za razmere po dveh krizah v zadnjih štirih letih, v katerih je prišlo do sprememb strukture gospodarstva in s tem dejavnikov potencialne rasti. Spremembe ocen proizvodne vrzeli zato ostajajo občutne, k običajnim metodološkim razlogom se je tokrat pridružila še občutna revizija BDP (glej Okvir 1.1). Ocena proizvodne vrzeli, ki jo v izračunih strukturnih kazalnikov uporablja FS, se je za povprečje let 2023-2024 od aprilske ocene Programa stabilnosti spremenila za okoli 0,3 o. t., ocena UMAR oziroma Ministrstva za finance pa za okoli 0,9 o. t. Predlaganih novih pravil na ravni EU zaradi odsotnosti dokončnega dogovora o reformi sistema ekonomskega upravljanja v EU in nejasnosti pri definiciji kazalnika neto primarnih domačih izdatkov<sup>41</sup> v oceni tokratnih proračunskih dokumentov ni mogoče v celoti upoštevati. FS zaradi vseh navedenih nejasnosti tudi v tokratni oceni skladnosti predloženih proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili uporablja širok nabor kazalnikov.

**Ocenjujemo, da je naravnost fiskalne politike v naslednjem letu neustrezna glede na stanje gospodarskega cikla in glede na usmeritve mednarodnih institucij.** Ker bo nominalna rast gospodarske aktivnosti ostala dokaj visoka, gospodarstvo pa se bo nahajalo v pozitivnem območju normalnih gospodarskih razmer (glej Poglavlje 1.2), bi se moral strukturni primanjkljaj proticiklično zmanjšati in ne povečevati, kot kažejo razpoložljive ocene. Tako bi fiskalna politika pripomogla k omejevanju presežnega povpraševanja in s tem inflacijskih pritiskov, ki bodo v danih razmerah visoke izkoriščenosti kapacitet in omejitev na trgu dela neizogibno izvirali tudi iz dodatnega povpraševanja, ustvarjenega s poplavo obnov. Vendar ugotavljamo, da fiskalna politika v letu 2024 ne bo zagotovila obnavljanja manevrskega prostora, kar je poleg odsotnosti verodostojnega proračunskega načrtovanja v nasprotju s priporočili mednarodnih organizacij (glej Okvir 4.1).

**Ugotovitev o neustrezni naravnosti podpirajo vsi uporabljeni kazalniki stanja fiskalne politike, z izjemo nižanja javnega dolga kot deleža v BDP.** Trenutno ocenjeno večanje strukturnega primanjkljaja je posledica številnih v preteklih letih sprejetih diskrecijskih ukrepov, katerih učinki se s časom akumulirajo (glej Okvir 2.3). Neto primarni domači izdatki, temeljni kazalnik predlaganega sistema ekonomskega upravljanja v EU, naj bi v povprečju obdobja 2023-2024 rasli hitreje od srednjeročne rasti potencialnega proizvoda. V letu 2023 je sicer predvidena občutna spodbuda investicijam, ki verjetno ne bo realizirana v celoti,<sup>42</sup> v obeh letih pa tudi subvencijam. Pri investicijah predstavljajo pomemben del financiranja sredstva EU, zato bo dejanska poraba teh sredstev pomembno vplivala na naravnost fiskalne politike, učinkovitost njihove porabe pa na oblikovanje razvojnega potenciala v naslednjih letih. Vsi kazalniki sicer nakazujejo nižanje deleža dolga v BDP. Kljub temu pa rezultati analize šokov (Sliki 3.1 in 3.2), analiza vzdržnosti dolga (Okvir 3.1) in predvideno nadaljevanje večanja transferov državnega proračuna skladom socialnega varstva<sup>43</sup> opozarjajo, da je osnovni scenarij predloženih proračunskih dokumentov tudi glede predvidenega nižanja deleža dolga izpostavljen številnim tveganjem. Ta bi lahko že ob manjših negativnih odstopanjih gospodarske rasti od trenutno napovedane, sprejemanju diskrecijskih ukrepov z

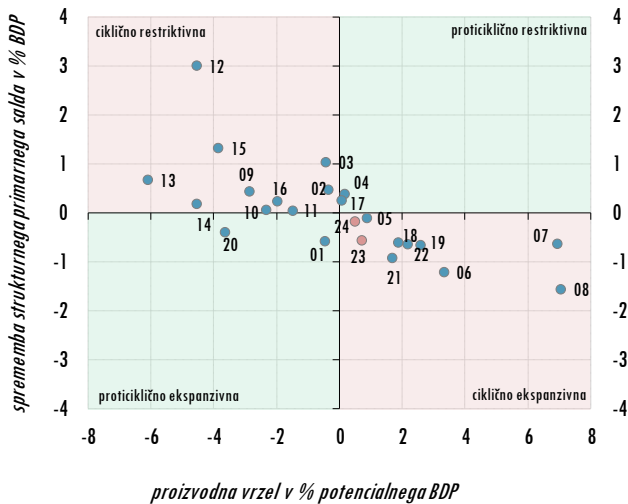
<sup>40</sup> Glej npr. Okvir 4.1 v FS (2020a).

<sup>41</sup> EK ta kazalnik definira kot izdatke sektorja država, financirane z domačimi sredstvi, iz katerih so izločeni diskrecijski ukrepi na strani prihodkov, izdatki za obresti in ciklični izdatki za brezposelnost. Podoben kazalnik je EK zlasti zaradi nezanesljivih ocen proizvodne vrzeli pričela uporabljati v obdobju epidemije. Pri tem t. i. kazalniku naravnosti fiskalne politike je v izračun vključila tudi izdatke, financirane z EU sredstvi. V ocenah proračunskih dokumentov je ta kazalnik izračunaval tudi FS. Pri obeh kazalnikih EK ni jasno opredelila, ali se pri izračunu od skupnih izdatkov izloči učinek enkratnih ukrepov. To je tudi eden od pomislekov združenja neodvisnih fiskalnih institucij glede predloga sprememb sistema upravljanja (EU IFI, 2023). FS ocenjuje, da izločitev tega učinka omogoča ustrežnejšo oceno vzdržnosti javnih financ. Ta odločitev bistveno vpliva tudi na tokratno oceno strukturnega salda in na razlike med institucijami. MF namreč od pričetka epidemije zavzema stališče, da sredstva, povezana s COVID in draginjo, niso bili enkratni ukrep, medtem ko sredstva za odpravo posledic poplav šteje med tovrstne ukrepe. FS v svojih ocenah ohranja prvotno odločitev o izločanju vseh učinkov, tako povezanih s COVID, draginjo kot tudi s poplavami, za določitev stanja fiskalne politike. Noben od teh dogodkov namreč ni trajne narave in posledično ne vpliva na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

<sup>42</sup> Glej Poglavlje 2.

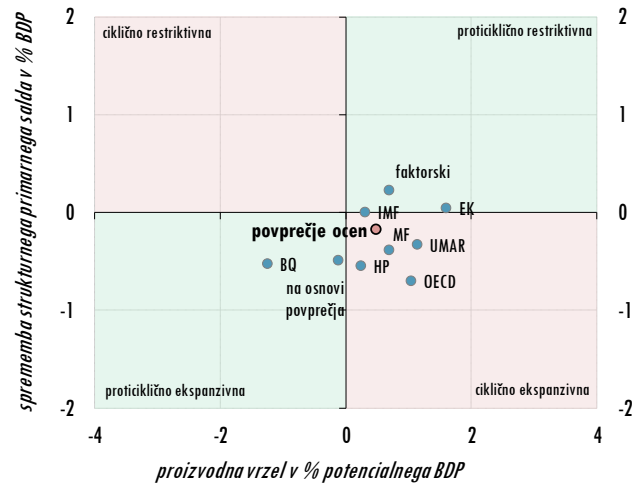
<sup>43</sup> Ti so v letnem povprečju obdobja 2023-2025 (brez upoštevanja interventnih ukrepov) za okoli 60 % (675 mio EUR) večji od povprečja v obdobju 2017-2019.

Slika 4.1: Naravnost fiskalne politike



Vir: SURS, MF, ocene FS.

Slika 4.2: Naravnost fiskalne politike v 2024



Vir: SURS, MF, ocene FS.

negativnim učinkom na javne finance brez kompenzacijskih ukrepov in odsotnosti strukturnih prilagajanj za naslavljanje dolgoročnih izzivov zamaknila konsolidacijo<sup>44</sup> in s tem nižanje deleža dolga iz osnovnega scenarija.

**Fiskalna politika se mora odzvati na naraščajoče strukturne izzive, s čemer bi omejila tveganje vzdržnosti dolga.** Proračunski dokumenti ne naslavlajo srednjeročnih in dolgoročnih izzivov, s katerimi se soočajo slovenske javne finance. Dokumenti tudi ne vsebujejo eksplicitnih predpostavk, npr. glede stroškov staranja in zelenega prehoda, ki bi te izzive odražale v prikazanih javnofinančnih projekcijah.<sup>45</sup> Odlašanje z naslavljanjem dolgoročnih izzivov bo ob bližanju obdobja, v katerem se bo z njimi potrebno soočiti zaradi naraščajočih tveganj glede vzdržnosti javnega dolga, pomeni hkrati krajšanje prehodnega obdobja, v katerem naj bi prišlo do postopnih sprememb naslovljenih izzivov. Krajše prehodno obdobje pomeni, da bodo morale biti z izzivi povezane spremembe parametrov hitrejša, kar lahko v večji meri spremeni obnašanje gospodarskih subjektov. Enako velja tudi za prilagajanje podnebnim spremembam.<sup>46</sup> Ob vseh izzivih bo v prihodnje nujno zagotavljati večjo učinkovitost javne porabe, ki mora omogočati visoko raven kakovosti in dostopnosti javnih storitev. Hkrati bo potreben tudi premislek o možnih ukrepih na strani davčnih prihodkov, ki bodo zagotavljali vzdržne javne finance in hkrati izboljševali poslovno okolje ter ustvarjali pogoje za višjo rast gospodarskega potenciala.

<sup>44</sup> Glede na sporočilo EK (2023c) naj bi bil spomladi 2024 proti državi članici ob ugotovljenemu odstopanju salda sektorja država od ciljne vrednosti 3 % BDP za leto 2023 sprožen postopek presežnega primanjkljaja.

<sup>45</sup> Iz srednjeročnih projekcij dolga (Okvir 3.1) sicer izhaja, da v kratkem horizontu projekcij, ki ga vsebujejo Predlogi proračunov, javnofinančni učinki teh predpostavk ne bi bili veliki.

<sup>46</sup> Glej Poglavlje 3 in tam navedene rezultate analiz IMF.

#### Okvir 4.1: Priporočila mednarodnih organizacij glede fiskalne politike

**Mednarodne institucije opozarjajo na številne izzive fiskalne politike v obdobju po nedavnih krizah.** Naraščajoči fiskalni izzivi zaradi povečane zadolženosti in pritiskov po dolgoročnem povečanju javne porabe (staranje prebivalstva, blažitev posledic podnebnih sprememb, večanje stroškov za obrambo) terjajo obnovo fiskalnega prostora in vzpostavitev verodostojnega srednjeročnega načrtovanja. Za soočanje s trenutno znanimi izzivi in morebitnimi prihodnjimi krizami je ključna prioriteta obnova fiskalnega prostora preko verodostojne srednjeročne javnofinančne konsolidacije.<sup>1</sup> Fiskalna politika bi namreč morala delovati usklajeno z denarno politiko pri omejevanju cenovnih pritiskov.<sup>2</sup> Nadaljnje večanje javne porabe za omejitev posledic visoke inflacije bi lahko vodilo v dodatno in dlje trajajoče zaostrovanje denarne politike ter s tem povečalo tveganja za makroekonomsko in finančno stabilnost.<sup>3</sup> Znižanje cen energentov terja umik splošnih podpornih ukrepov, zlasti cenovnih, in opravičuje le ohranjanje dobro ciljanih ukrepov za najbolj ranljive skupine prebivalstva in dele gospodarstva.<sup>4</sup> To predstavlja precejšen izziv, saj so se pričakovanja glede možnosti posegov fiskalne politike zaradi obsežnega ukrepanja med epidemijo in energetske krize precej povečala.<sup>5</sup> Ključno vlogo pri zagotavljanju konsolidacije in upravljanju s pričakovani deležnikov ima okrepljen in verodostojen srednjeročni fiskalni okvir z jasnimi usmeritvami glede porabe in davčne politike.<sup>6</sup> Osnovni cilj srednjeročnih fiskalnih okvirov bi morala biti vzdržnost dolga, večji poudarek kot do sedaj pa bi moral biti namenjen oceni in upravljanju s tveganji.<sup>7</sup> Ob tem sta epidemija in energetska kriza jasno pokazali, da je lahko fiskalna politika pomembno orodje tudi za krepitev odpornosti celotnega gospodarstva.<sup>8</sup>

**Po usmeritvah EK mora biti osnovni cilj fiskalne politike v letu 2024 krepitev javnofinančne vzdržnosti s postopno konsolidacijo ob ohranjanju le ciljanih ukrepov za blažitev posledic višjih cen energentov.**<sup>9</sup> S koncem leta 2023 bo prenehala veljati splošna odstopna klavzula, ki je bila v veljavi od leta 2020. EK je države članice pozvala, naj primanjkljaj sektorja država ne presega 3 % BDP oziroma naj v obdobju do vključno leta 2026 zagotovijo njegovo znižanje pod to mejo, v srednjeročnem obdobju pa verodostojno zagotovijo njegovo ohranjanje pod to mejo ob scenariju nespremenjenih politik. Morebitno odprtje postopkov presežnega primanjkljaja bo EK predlagala spomladi 2024 na osnovi realizacije v letošnjem letu. Konsolidacijo naj bi države dosegle z omejevanjem rasti domačih tekočih izdatkov ob hkratnem ohranjanju domačih investicij in učinkoviti rabi evropskih sredstev. Te usmeritve implicirajo restriktivni fiskalni impulz<sup>10</sup> v višini 0,8 % BDP v letu 2024, kar je ustrezno po oceni Evropskega fiskalnega odbora (EFB).<sup>11</sup> Poleg tega EFB poziva k umiku ukrepov za blažitev posledic visokih cen energentov in ob tem opozarja, da široko osnovani podporni ukrepi v podobnem obsegu kot leta 2022 ne bi bili upravičeni niti ob ponovitvi energetskega šoka. Upravičeni naj bi bili le ciljani ukrepi, ki pa bi morali biti financirani ali z dodatnimi prihodkovnimi viri ali s preusmeritvijo obstoječih javnih izdatkov.

**EK je za leto 2024 prvič po izbruhu epidemije izdala kvantitativna priporočila državam članicam, Sloveniji pa po ekspanzivno naravnani fiskalni politiki v letih 2022 in 2023 zaradi visokih tveganj za vzdržnost javnih financ priporoča začetek konsolidacije v letu 2024.**<sup>12</sup> EK je v priporočilih na osnovi projekcij Programa stabilnosti 2023 ugotovila, da je ekspanzivno naravnana fiskalna politika v letu 2023 v nasprotju s predhodnimi priporočili in ni posledica ciljanih ukrepov za blažitev posledic druginje. Za leto 2024 priporoča zmanjšanje strukturnega primanjkljaja v višini vsaj 0,5 % BDP, kar hkrati pomeni, da naj rast domačih primarnih izdatkov<sup>13</sup> ne bi presežala 5,5 %. Priporoča tudi odpravo ukrepov za blažitev druginje, kar naj bi se odrazilo v nižjem javnofinančnem primanjkljaju. Ob tem naj se ohranjajo domače javne investicije in zagotovi učinkovita poraba sredstev NOO in drugih evropskih sredstev. EK v obdobju po letu 2024 priporoča Sloveniji nadaljevanje postopne in vzdržne konsolidacije ter izvajanje investicij in reform, ki bi prispevale k vzdržni rasti in zagotavljanju vzdržnih javnih financ.

<sup>1</sup> IMF (2023c), OECD (2023b).

<sup>2</sup> ECB (2023).

<sup>3</sup> IMF (2023d).

<sup>4</sup> IMF (2023c), OECD (2023b).

<sup>5</sup> OECD (2023b).

<sup>6</sup> OECD (2023b).

<sup>7</sup> IMF (2023d).

<sup>8</sup> IMF (2023d).

<sup>9</sup> EK (2023c).

<sup>10</sup> Fiskalni impulz je definiran kot sprememba strukturnega primarnega salda.

<sup>11</sup> EFB (2023).

<sup>12</sup> EK (2023b).

<sup>13</sup> Brez plačila obresti, brez izdatkov, financiranih z evropskimi sredstvi ter enkratnih izdatkov, kamor bodo uvrščeni izdatki za sanacijo po poplavih.

**Okvir 4.2: Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil v Predlogu okvira**

Vlada naj bi s Predlogom okvira začrtala srednjeročno usmeritev fiskalne politike za obdobje 2024-2026, predlagane spremembe pa potrjujejo zgolj formalistično vlogo okvira. Okvir, s katerim so določeni najvišji dovoljeni izdatki za sektor država in blagajne javnega financiranja, je bil za to obdobje prvič pripravljen aprila 2023 in se tokrat spreminja prvič. Spremembe se nanašajo le na leto 2024 v razmeroma visokem znesku za sektor država in državni proračun.<sup>1</sup> Popravek zgolj za eno leto znova nakazuje odsotnost verodostojnega srednjeročnega proračunskega načrtovanja in zmanjšuje pomen okvira na računovodsko kategorijo. Vlada poleg tega predlaga tudi spremembo okvira za obdobje 2022-2024, ki je bil prvič pripravljen aprila 2021 in se spreminja petič. Spremembe se nanašajo le na leto 2023. Najbolj, za okoli 6,6 %, se viša dovoljena meja odhodkov občin, precej manjšega obsega pa so predlagana povišanja odhodkov za oba sklada socialnega zavarovanja.

**Najvišji dovoljeni izdatki Predloga okvirov so kljub upoštevanju negotovosti, povezanih z ocenjevanjem, višji od razpona ocen, ki zagotavljajo spoštovanje domačih fiskalnih pravil.** Okvir ocenjujemo iz vidika trenutno veljavnih domačih fiskalnih pravil, saj po letu 2023 izjemne okoliščine ne bodo več v veljavi. Dovoljeni razpon najvišjih izdatkov sektorja država smo določili na osnovi nabora ocen proizvodnih vrzeli, ki jih redno uporabljamo pri pripravi ocen skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili.<sup>2</sup> Pri tem iz izračuna izločimo vpliv vseh interventnih ukrepov, povezanih z blaženjem posledic šokov, vključno s poplavami. Ocene mej najvišjih dovoljenih izdatkov, ki jih določimo skladno s 3. oziroma 15. členom ZFisP,<sup>3</sup> so v letu 2024 v povprečju in v celotnem razponu nižje od izdatkov iz Predloga okvira. Ob tem ocenjujemo, da odstopanja niso sprejemljiva tudi ob upoštevanju negotovosti, povezanih z izračunom ocen proizvodne vrzeli.<sup>4</sup> Izračun tako nakazuje odsotnost navora za oblikovanje manevrskega prostora fiskalne politike v proračunskih dokumentih.

**Tabela: Okvira za leta 2022-2024 in 2024-2026**

	Sektor država		Državni proračun		Občine max E mio EUR	ZPIZ max E mio EUR	ZZZS max E mio EUR	BDP mio EUR
	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR	ciljni saldo % BDP	max E mio EUR				
Okvir, oktober 2022 (UL RS 146/2022) 2023	-5,0	30.055	-5,4	16.700	2.955	7.065	4.340	61.951
<b>Predlog okvira 2022-2024, september 2023 2023</b>	<b>-4,5</b>	<b>30.500</b>	<b>-5,4</b>	<b>16.700</b>	<b>3.150</b>	<b>7.115</b>	<b>4.430</b>	<b>62.970</b>
Okvir, april 2023 (UL RS 47/2023) 2024	-2,8	30.670	-2,3	15.275	2.990	7.800	5.000	68.896
2025	-2,2	31.750	-1,6	15.865	3.030	8.280	5.225	72.462
2026	-1,3	32.500	-1,2	15.850	3.035	8.680	5.580	75.929
<b>Predlog okvira 2024-2026, september 2023 2024</b>	<b>-3,8</b>	<b>32.160</b>	<b>-3,3</b>	<b>16.230</b>	<b>3.200</b>	<b>7.800</b>	<b>5.350</b>	<b>67.318</b>
2025	-2,2	31.750	-1,6	15.865	3.030	8.280	5.225	71.105
2026	-1,3	32.500	-1,2	15.850	3.035	8.680	5.580	74.758
<b>Razlika</b>								
2023	0,5	445	0	0	195	50	90	1.019
2024	-1,0	1.490	-1,0	955	210	0	350	-1.578
2025	0	0	0	0	0	0	0	-1.358
2026	0	0	0	0	0	0	0	-1.172

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

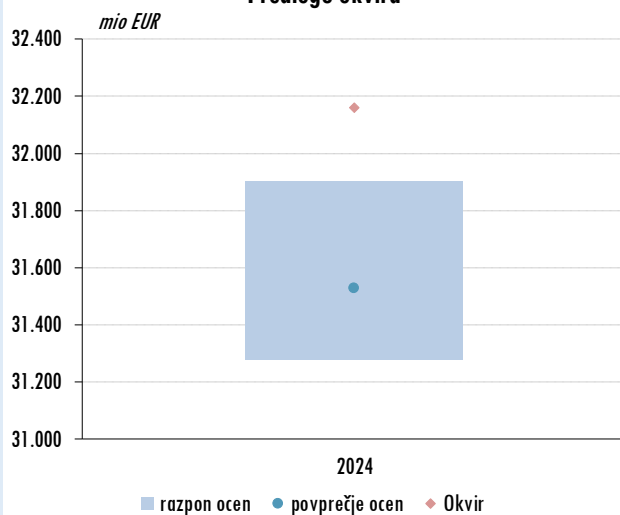
<sup>1</sup> Od prvega okvira za pripravo proračunov sektorja država, ki je vseboval leto 2024 (Okvir 2022-2024 iz aprila leta 2021), so se do tokratnega Predloga okvira izdatki sektorja država povečali za okoli 6,7 mrd EUR. V istem obdobju se je napoved BDP za leto 2024 povečala za 10,5 mrd EUR. Pri tem so se očiščeni izdatki (brez intervencijskih ukrepov) sektorja država za leto 2024 povečali za 5,7 mrd EUR.

<sup>2</sup> Glej Okvir 2.1 v FS (2018a). Izdatki, predlagani v Predlogu okvira so previsoki za izračune na podlagi vseh posameznih ocen proizvodne vrzeli. Če med ukrepe z enkratnimi učinki štejejo le tiste, ki se nanašajo na poplave, so izdatki iz Predloga okvira skladni z domačim fiskalnim pravilom (glej tudi spratno opombo št. 41).

<sup>3</sup> Za izpeljavo formule glej Okvir v FS (2018b).

<sup>4</sup> Povprečno odstopanje ocenjenih najvišjih dovoljenih izdatkov od tistih, določenih v Predlogu okvira, znaša okoli 1,9 %. Povprečna sprememba ocene proizvodne vrzeli za leto 2024, ki jo je v zadnjih petih izračunih uporabil FS znaša -0,2 % BDP oziroma povprečna absolutna sprememba 0,6 % BDP.

**Slika: Najvišji dovoljeni izdatki sektorja država in izdatki v Predlogu okvira**



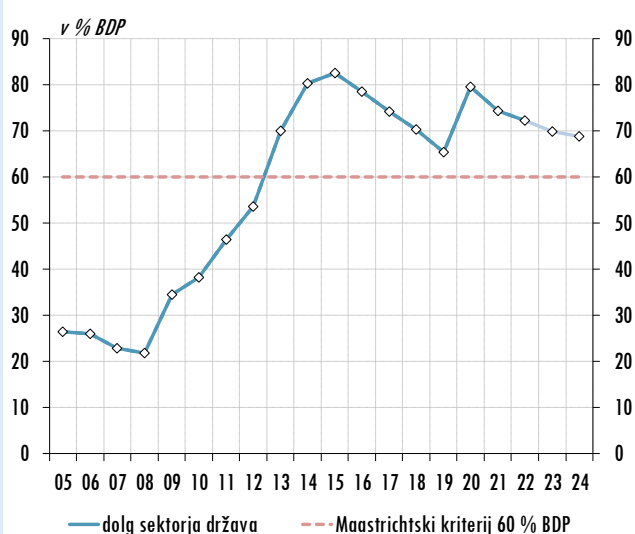
*Vir: MF, preračuni FS. Opomba: pri izračunu so vsi interventni ukrepi tretirani kot ukrepi z enkratnimi učinki.*

### Okvir 4.3: Kvantitativne ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil

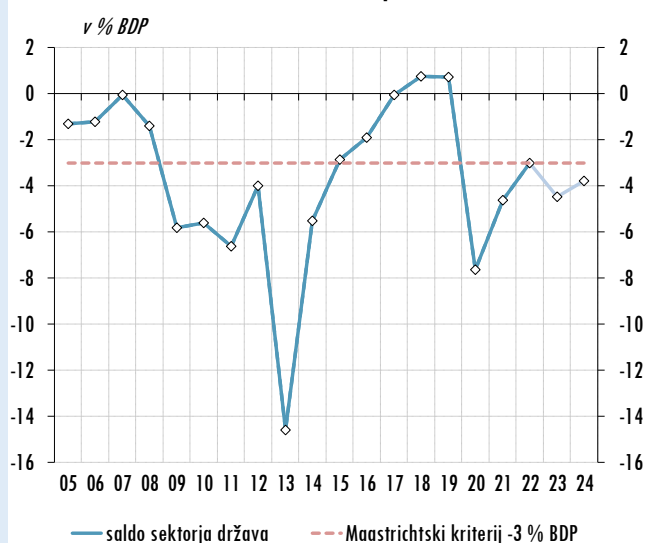
Kvantitativno ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil je še naprej izpostavljeno mnogim negotovostim, a praktično celoten nabor kazalnikov nakazuje nespoštovanje pravil tudi ob izločitvi vpliva interventnih ukrepov. Številnim pravilom, ki izhajajo iz nacionalne in evropske zakonodaje, so se ob povečanih negotovostih v dveh zaporednih krizah pridružili dodatni kazalniki, ki jih spremlja Evropska komisija. Metodološki izzivi, ki se nanašajo na izračun parametrov, ki vplivajo na oceno izpolnjevanja številnih fiskalnih pravil, so v obdobju velikih nihajev gospodarske aktivnosti še posebej veliki, v obdobju obsežnega ponudbenega šoka oziroma šoka pogojev menjave pa se je tem izzivom pridružila tudi občutna revizija BDP.<sup>1</sup>

**Nominalni primanjkljaj sektorja država naj bi tudi v letu 2024 ob visoki ravni izdatkov presegal mejo 3 % BDP.** Preseganje te meje bo zlasti posledica nadaljevanja visoke rasti izdatkov, čeprav bo tudi rast proračunskih prihodkov razmeroma solidna. Tudi analiza tveganj (glej poglavje 3, zlasti Sliko 3.1) nakazuje dokaj visoko verjetnost nedoseganja maastrichtske meje za saldo sektorja država že ob

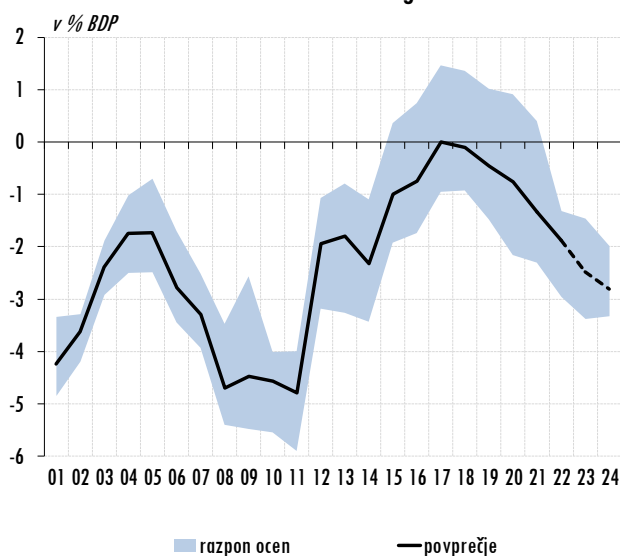
Slika 1: Dolg sektorja država



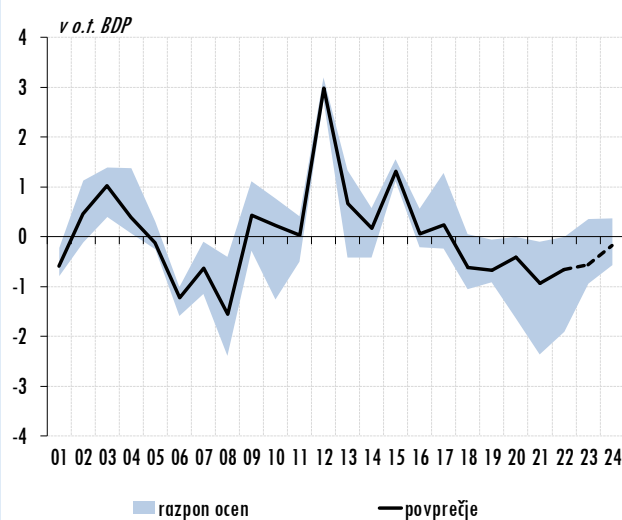
Slika 2: Saldo sektorja država



Slika 3: Ocene strukturnega salda



Slika 4: Ocene strukturnega primarnega napora



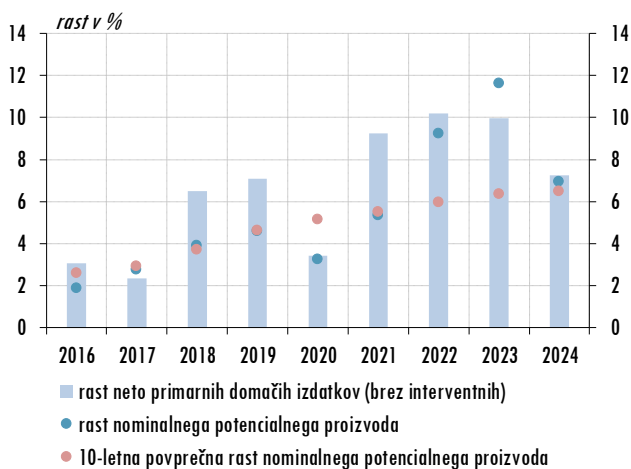
rahlem odstopanju gospodarske rasti od tiste, predvidene v osnovnem scenariju UMAR. V primeru realizacije uradnih projekcij v letu 2023 bi EK proti Sloveniji pomladi 2024 odprla postopek presežnega primanjkljaja.<sup>2</sup>

**Strukturni primanjkljaj naj bi občutno odstopal od minimalno dovoljenega strukturnega salda, izračunanega na podlagi pravil EU (MTO), strukturni napor pa naj bi bil nasprotno z zahtevami fiskalnih pravil negativen.** Strukturni primanjkljaj, ki naj bi se po trenutnih izračunih Fiskalnega sveta slabšal v vseh letih od 2017, naj bi letos in v prihodnjem letu znašal približno -2,8 % BDP (primarni strukturni primanjkljaj okoli -1,5 % BDP).<sup>3</sup> S tem bi znatno odstopal od trenutno ocenjenega MTO za Slovenijo, ki znaša 0,75 % BDP.<sup>4</sup> Glede na odstopanje strukturnega salda od MTO, raven dolga in oceno njegove vzdržnosti ter glede na določbe ZFisP (15. člen) in pravila EU (EK, 2019), bi moral strukturni napor v letih, ko se gospodarstvo nahaja v območju normalnega gospodarskega cikla, znašati vsaj 0,6 % BDP na leto. To je bilo tudi priporočilo EK po oceni letošnjega Programa stabilnosti (glej Okvir 4.1). Povprečni napor naj bi glede na predlagane proračunske dokumente v letih 2023 in 2024 znašal okoli -0,4 % BDP oziroma 1 % BDP manj od zahtevanega napora.

**Predlagane ravni in rasti izdatkov so nad mejami, določenimi na podlagi dolgoročnega potencialnega proizvoda.** Rast neto domačih primarnih izdatkov, ki naj bi bil osnovni kazalnik v spremenjenem sistemu ekonomskega upravljanja na ravni EU, je v 2024 višja od ocenjene nominalne srednjeročne rasti potencialnega proizvoda in tudi od priporočila EK,<sup>5</sup> ki znaša 5,5 %. Primerjava ravni izdatkov s tistimi, ki bi jih omogočala zgolj nominalna rast pričakovanega gospodarskega potenciala,<sup>6</sup> tudi kaže, da je raven »očiščenih« izdatkov sektorja država previsoka. Višja od trenutno ocenjene rasti dolgoročnega in letnega potencialnega proizvoda pa je tudi rast »očiščenih« izdatkov v Predlogu okvirov v letih 2023 in 2024.<sup>7</sup> Dodaten ekspanzivni impulz fiskalne politike v povprečju let 2023 in 2024, ki bi bil neustrezen glede na trenutno ciklično stanje gospodarstva, nakazujeta tudi izračun na osnovi izdatkovnega pravila EU in alternativni kazalnik, ki ga je v obdobju krize ter negotovosti glede izračunov strukturnih kazalnikov položaja javnih financ uvedla EK.<sup>8</sup>

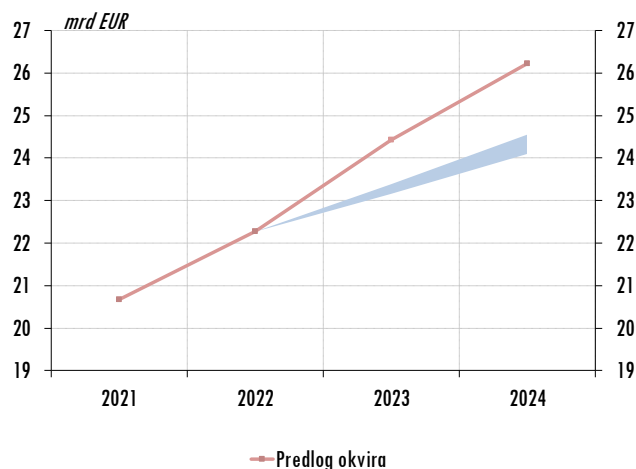
**Dolg sektorja država presega mejo 60 % BDP, a se bo po pravilih Fiskalnega pakta v preventivnem delu Pakta stabilnosti in rasti v letu 2024 ustrezno znižal.** Slovenija naj bi ta pravila v letu 2024 izpolnila, čeprav naj bi dolg ostal nad mejo 60 % BDP. Ker v obdobju, na katerega se nanaša Predlog okvira, delež dolga v BDP presega referenčno vrednost, določeno v Maastrichtski pogodbi o ustanovitvi EU, mora Slovenija dolg sektorja država zniževati z letno dinamiko, ki v povprečju preteklih treh let ustreza 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP v izhodiščnem letu. To pomeni zahtevo po nižanju dolga v višini okoli 0,7 o. t. BDP letno v povprečju treh let. Kljub visokemu povišanju dolga v letu 2021, ki vpliva na izračun povprečja v naslednjih treh letih, naj bi bilo

Slika 5: Neto primarni domači izdatki in gospodarski potencial



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS. Opomba: Neto primarni domači izdatki so izdatki sektorja država brez izdatkov za obresti, izdatkov financiranih z EU sredstvi, cikličnih izdatkov za brezposelnost, ukrepov na strani prihodkov in interventnih ukrepov.

Slika 6: Simulacije izdatkov sektorja država brez interventnih ukrepov, obresti in investicij



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

Vir: SURS, MF, preračuni FS.



Tabela: Povzetek izpolnjevanja fiskalnih pravil

<b>Makroekonomske spremenljivke</b>		<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Realna rast BDP (%)	UMAR	8,2	2,5	1,6	2,8
BDP nominalno (mio EUR)	UMAR	52.279	57.038	62.970	67.318
BDP deflator (%)	UMAR	2,7	6,5	8,7	4,0
Rast potencialnega nominalnega BDP (%)	UMAR	5,4	9,4	11,9	7,1
Srednjeročna rast potencialnega nominalnega BDP (%) <sup>1</sup>	UMAR	5,6	6,0	6,2	6,2
Proizvodna vrzel (% potencialnega BDP) <sup>2</sup>	FS	1,7	2,0	0,7	0,5
<b>Nacionalno fiskalno pravilo</b>					
Izdatki sektorja država (mio EUR)	MF	25.861	26.899	30.498	32.157
Nacionalno pravilo - najvišji dovoljeni obseg izdatkov (mio EUR) <sup>3</sup>	FS				31.528
Okvira za pripravo proračunov sektorja država (mio EUR) iz sep. 2023	MF			30.500	32.160
<b>Fiskalna pravila EU</b>					
<b>Saldo sektorja država (% BDP)</b>	MF	<b>-4,6</b>	<b>-3,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,8</b>
Maastrichtsko pravilo o saldu sektorja država (% BDP)	EK	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
<b>Bruto dolg sektorja država (% BDP)</b>	MF	<b>74,4</b>	<b>72,3</b>	<b>69,9</b>	<b>68,9</b>
Maastrichtsko pravilo o bruto dolgu sektorja država (% BDP)	EK	60,0	60,0	60,0	60,0
Dovoljena raven dolga po pravilih EU (% BDP):					
- pravilo 1/20 <sup>4</sup>	FS	...	...	72,2	71,5
- pravilo za preteklo gibanje <sup>4</sup>	FS	...	...	73,8	70,9
- pravilo za pričakovano gibanje <sup>4</sup>	FS	...	...	69,3	68,3
- ciklično prilagojeni dolg <sup>4</sup>	FS	...	...	75,1	69,5
<b>Strukturni saldo (% BDP)</b>	FS	<b>-1,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,8</b>
Srednjeročni fiskalni cilj po pravilih EU - MTO (% BDP)	EK	...	...	...	0,75
<b>Sprememba strukturnega salda (% BDP)</b>	FS	<b>-0,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>
Minimalna zahtevana sprememba strukturnega salda (% BDP) <sup>5</sup>	FS	...	...	...	0,5
<b>Izdatkovno pravilo EU - nom. rast neto izdatkov (%)</b>	FS	<b>6,8</b>	<b>4,4</b>	<b>11,7</b>	<b>5,8</b>
Dovoljena nominalna rast neto izdatkov (%)	FS	5,0	9,1	11,5	5,3
<b>Izdatkovno pravilo EU - nom. rast neto izdatkov brez enkratnih učinkov (%)</b>	FS	<b>9,1</b>	<b>9,0</b>	<b>11,1</b>	<b>8,4</b>
Dovoljena nominalna rast neto izdatkov brez enkratnih učinkov (%)	FS	5,0	9,1	11,5	5,3
<b>Alternativni kazalniki</b>					
Rast neto primarnih domačih izdatkov (%) <sup>6</sup>	FS	9,2	10,2	10,0	7,3
Naravnost fiskalne politike - z EU sredstvi, brez interventnih ukrepov (% BDP) <sup>7</sup>	FS	-2,1	-0,4	-0,7	-0,3

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

<sup>1</sup> 10-letno povprečje, kjer se upošteva pet predhodnih let, tekoče leto in štiri prihodnja leta.

<sup>2</sup> Povprečje devetih ocen, ki jih uporablja FS. Glej Tabela 6.1 v prilogi.

<sup>3</sup> Glede na projekcije prihodkov Predloga okvira in ocene FS.

<sup>4</sup> Izhodiščno leto za izračun je 2022.

<sup>5</sup> V letih 2021-2023 strukturni napor ni zahtevan zaradi uveljavitve splošne odstopne klavzule. Za 2024 ocena FS na osnovi priporočila EK (2023b).

<sup>6</sup> Brez izdatkov za obresti, investicije, COVID, draginjske ukrepe in poplave ter ostalih enkratnih izdatkov. Rast je ustrezna že ne presega srednjeročne rasti potencialnega nominalnega BDP in obratno.

<sup>7</sup> Negativni predznak predstavlja ekspanzivno fiskalno politiko ter obratno.

zaradi visokega gospodarskega in inflacijskega cikla v letih 2022 in 2023 to pravilo izpolnjeno tudi v letu 2024. Raven dolga naj bi bila v tem letu nižja od vsaj ene od meja preteklega (»backward-looking«), prihodnjega (»forward-looking«) oziroma od meje dolga, ki upošteva stanje gospodarskega cikla, kot jih določa Fiskalni pakt.

<sup>1</sup> Glej npr. Okvir 4.1 v FS (2020b) in Okvir 1.1 v tem dokumentu.

<sup>2</sup> Glej sprotno opombo št. 44.

<sup>3</sup> V oceni upoštevamo neposredne učinke z epidemijo, omejevanjem posledic druginje in odpravljanjem posledic poplav povezanih ukrepov na saldo sektorja država kot enkratne dejavnike, ki tako niso vključeni v izračun strukturnega salda.

<sup>4</sup> Minimalno dovoljeni strukturni saldo po pravilih EU (MTO) je bil za Slovenijo v obdobju 2020-2022 pomladi 2019 (EK, 2019) določen na ravni -0,25 % BDP, ob oceni Programa stabilnosti 2023 pa se je ta vrednost zvišala na 0,75 % BDP (EK, 2023d). Zvišanje MTO odraža glede na trenutno veljavna fiskalna pravila potrebo po bolj zaostreni fiskalni politiki za zagotavljanje srednjeročne vzdržnosti javnih financ v prihodnje.

<sup>5</sup> EK (2023b).

<sup>6</sup> Rast izdatkov sektorja država je na dolgi rok vzdržna, če raste podobno kot rast gospodarskega potenciala. Dolgoročno pričakovano rast potenciala ocenjujemo konzervativno na ravni med 4 in 5 %, kar odraža napoved UMAR glede rasti potencialnega BDP v desetletju do 2025 (okoli 2,5 %) in ciljno vrednost inflacije ECB (2 %). Rast prihodkov lahko od rasti gospodarskega potenciala poleg iz cikličnih razlogov odstopa zlasti v primeru diskrecijskih sprememb davkov, zato je praviloma potrebno tovrstnim strukturnim spremembam prilagajati tudi izdatke.

<sup>7</sup> Primerjave z letnimi ocenami rasti nominalnega potencialnega proizvoda so v razmerah visoke inflacije manj primerne. Z upoštevanjem visoke inflacije se lahko namreč precenjuje nominalni gospodarski potencial, kar na podlagi takšnih kazalnikov deluje kot prociklični impulz. Vendar se zaradi hkrati inflacijsko zvišane ravni prihodkov to ne odraža nujno v stanju (ravni) naravnosti fiskalne politike.

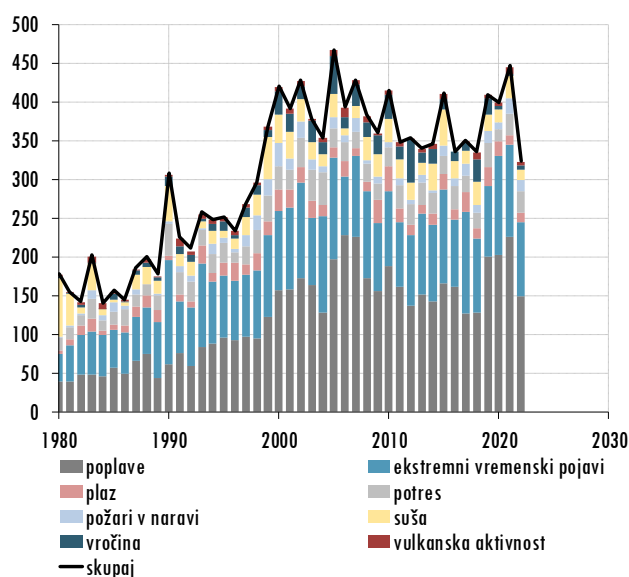
<sup>8</sup> Glej npr. Okvir 2 (str.14-15) v EK (2021).

## 5. Posebna tema: Naravne nesreče in javne finance

### 5.1 Naravne nesreče in njihove finančne posledice

**Naravne nesreče so globalno gledano vedno pogostejši pojav.** V bazi podatkov EM-DAT<sup>47</sup> je v obdobju 1980-2023 v državah EU zabeleženih skoraj 1.200 dogodkov, ki so označeni kot naravne nesreče. V povprečju je to 27 nesreč na leto, podatki za zadnja tri leta (2021-2023) pa ob nepopolnih podatkih za leto 2023 (do sredine julija) nakazujejo na okoli 33 naravnih nesreč na leto. Med letoma 1980 in 2020 so z vremenom pogojene naravne nesreče prispevale okoli 80 % celotne škode, nastale zaradi vseh naravnih nesreč, pri čemer so poplave k celotni škodi prispevale skoraj polovico. Skupni stroški naravnih nesreč naj bi se v prihodnje še večali. Po nekaterih ocenah<sup>48</sup> bi se

Slika 5.1: Poročano število naravnih nesreč



Vir: EM-DAT.

Tabela 5.1: Največjih 10 poplav v EU v obdobju 1980-2022 glede na škodo

leto	država	velikost prizadetega območja (v 1000 km <sup>2</sup> )	skupaj prizadetih prebivalcev (v 1000)	škoda (mrd EUR, škoda (EUR/prebivalca, cene 2022)	škoda/BDP (% , tekoče cene)	škoda/BDP prizadetega območja (% , tekoče cene)	
2021	Nemčija	8	1,0	39,6	476	1,1	46,6
2002	Nemčija	...	330,1	17,3	210	0,5	...
2013	Nemčija	241	6,4	14,9	184	0,5	0,7
1983	Španija	...	506,0	10,5	275	2,7	...
1997	Poljska	35	224,5	5,9	152	2,5	22,3
2010	Poljska	...	100,0	3,8	100	0,9	...
2002	Avstrija	...	60,0	3,6	442	1,1	...
2002	Češka	8	200,0	3,6	351	2,7	27,1
1997	Češka	35	102,1	3,1	300	3,4	7,6
1987	Španija	...	2,0	3,0	78	0,5	...

Vir: Baza EM-DAT, Svetovna banka; preračuni FS. Preračunano po povprečnem tečaju EUR/USD v obdobju 6 mesecev do septembra 2023, škoda je prilagojena za inflacijo.

<sup>47</sup> Razpoložljiva je na <https://www.emdat.be/>. Za vpis v bazo mora biti izpolnjen eden od pogojev: a) smrti (10 ali več); b) prizadeti (1000 ali več); c) razglasitev izrednih razmer oziroma zaprosilo za mednarodno pomoč. Podatki v bazi (če sklepamo na podlagi podatkov, ki jih vsebuje za Slovenijo) niso nujno natančen odsev dejanskih dogodkov, a ponuja baza enega redkih celovitih pogledov na naravne nesreče na globalni ravni.

<sup>48</sup> Feyen et al., (2020).

lahko v prihodnjih desetletjih glede na trenutno stanje tudi podvojili ali potrojili že ob realizaciji bolj optimističnega scenarija (pariški dogovor o omejitvi povišanja temperatur na 1,5°C), oziroma se več kot podeseterili v scenarijih z višjim porastom temperatur (2°-3°C).

**Vpliv naravnih nesreč na gospodarsko aktivnost ni enoznačen, učinki pa so v veliki meri odvisni od vrste šoka in razvitosti države.** Kratkoročen vpliv naravnih nesreč naj bi bil zaradi motenj na strani ponudbe in povpraševanja negativen, na srednji in daljši rok pa je lahko zaradi investicij, s katerimi se nadomešča uničeno stanje osnovnih sredstev, tudi pozitiven.<sup>49</sup> Analiza IMF<sup>50</sup> nakazuje, da so v naravnih nesrečah bolj prizadete nerazvite države, v katerih je gospodarska struktura bolj koncentrirana na dejavnosti, ki so odvisne od vremena (običajno na kmetijstvo), in ki hkrati nimajo ustrezno razvitih sistemov socialne varnosti in civilne zaščite. Razvitost države v veliki meri določa tudi institucionalni okvir in fiskalni prostor, ki skupaj omogočata ustrezen odziv ekonomske politike, raven zavarovanja premoženja pa med drugim vpliva na odziv zasebnega sektorja, saj določa njegovo obnašanje tako pred kot po naravni nesreči in lahko s tem pomembno vpliva na makroekonomski učinek naravnih nesreč.<sup>51</sup> V nerazvitih državah je zato vpliv naravnih nesreč na gospodarsko aktivnost v primerjavi z razvitimi državami večji, statistično značilen in trajnejši.<sup>52</sup> Prve ocene Banke Slovenije<sup>53</sup> nakazujejo, da je prispevek najbolj prizadetih podjetij ob letošnjih poplavah k dodani vrednosti slovenskega gospodarstva razmeroma majhen (okoli 1 %), glede na maksimalen učinek v oceni uporabljenih scenarijev pa bi se lahko letošnja rast BDP znižala za 0,5 o. t. UMAR<sup>54</sup> v jesenski napovedi gospodarskih gibanj navaja kratkoročno omejen negativen vpliv poplav na gospodarsko aktivnost in pozitiven učinek investicij na rast BDP ob obnavljanju infrastrukture, čeprav bo ta učinek verjetno razmeroma omejen oziroma porazdeljen na daljše časovno obdobje zaradi visoke izkoriščenosti kapacitet v gradbeništvu.<sup>55</sup>

**Vedno večja pojavnost naravnih nesreč lahko pomembno vpliva na stanje javnih financ. Naravne nesreče vplivajo na javne finance neposredno in posredno.** Neposreden vpliv deluje preko znižanih prihodkov ob uničeni infrastrukturi, ki onemogoča delovanje zasebnega sektorja, ter preko povečanih izdatkov zaradi pomoči prizadetim in obnove infrastrukture. Posredno lahko naravne nesreče zaradi povečane potrebe po financiranju povzročijo višanje stroškov financiranja in tudi nižanje bonitetnih ocen javnega dolga.<sup>56</sup> Delež sektorja država v financiranju posledic naravnih nesreč se zgodovinsko gledano večja, saj je ta sektor običajno tisti, ki v primeru naravnih nesreč prvi nudi na pomoč zasebnemu sektorju. Poleg tega je država v večinski meri vključena tudi v financiranje obnove javne infrastrukture, v prihodnosti pa se bo verjetno večal tudi njen prispevek k omejevanju podnebnih sprememb. Na povečano vlogo države pri pomoči ob naravnih nesrečah kaže tudi povečanje zahtevkov za financiranje iz Solidarnostnega sklada EU v zadnjem desetletju.<sup>57</sup> Glede na izkušnje ob

<sup>49</sup> Gagliardi et al. (2022).

<sup>50</sup> Cevik in Jalles (2023).

<sup>51</sup> Radu (2022). Delež zavarovanega premoženja je v razvitih državah praviloma večji. Analiza BIS (von Peter et al., 2012) razlikuje med gospodarstvi z visokim deležem in gospodarstvi z nizkim deležem zavarovanega premoženja ter ugotavlja, da je v prvih učinek naravnih nesreč na gospodarsko aktivnost nižji kot v slednjih prav zaradi višjega deleža zavarovanega premoženja oziroma prihodka iz izplačanih škodnih nadomestil ob nastanku škode. Ta omogoča hitrejšo obnovo in s tem zagon gospodarske aktivnosti po nastanku škode.

<sup>52</sup> Cevik in Jalles (2023). Ocene so zaradi razmeroma slabe raziskanosti področja, možnih nelinearnih vplivov in nepredvidljivosti intenzitete bodočih vremenskih vzorcev sicer dokaj nezanesljive ter verjetno podcenjujejo prihodnji vpliv naravnih nesreč na gospodarsko aktivnost tako v nerazvitih kot v razvitih gospodarstvih.

<sup>53</sup> Okvir 3.3 v Banka Slovenije (2023).

<sup>54</sup> UMAR (2023).

<sup>55</sup> Podobno je ob poplavah v Nemčiji ugotavljala Deutsche Bank (2021), ki je navajala možnost izrinjanja investicij na drugih območjih v korist obnovitvene dejavnosti na poplavljenih področjih. To je bilo v nasprotju s poplavami v letih 2002 in 2013, ko je bila izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti v gradbeništvu na občutno nižji ravni in zato možnosti za pospešek gospodarske rasti večje.

<sup>56</sup> OECD in Svetovna banka (2019). Metodologije za ocenjevanje bonitete državnega dolga vseh glavnih bonitetnih agencij nakazujejo možnost upoštevanja posledic naravnih nesreč v bonitetnih ocenah. Glej Fitch (2022), Moody's (2022) in S&P Global (2014).

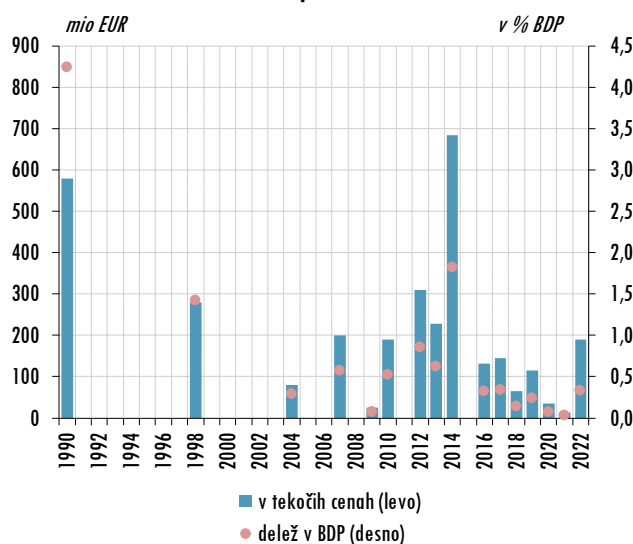
<sup>57</sup> Glej podatke, razpoložljive na: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/solidarity-fund\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/solidarity-fund_en)

poplavah v Srednji Evropi<sup>58</sup> je bil delež celotne škode, ki ga je zaradi škode na javni infrastrukturi utrpel sektor država, nekaj čez 50 %, sektor gospodinjstev je utrpel okoli 30 % celotne škode, preostalo škodo pa so zaradi poplav imela podjetja. Pri tem je država financirala okoli 75 % celotne škode.<sup>59</sup> Tudi obremenitev države pri odpravljanju posledic naravnih nesreč je v veliki meri odvisna od deleža zavarovanega premoženja.<sup>60</sup>

## 5.2 Javnofinančne posledice naravnih nesreč v Sloveniji

**Tudi v Sloveniji so v zadnjih letih naravne nesreče s pomembnimi javnofinančnimi posledicami vedno bolj pogoste.** Slovenija spada po navedbah ARSO med območja, na katerih so težnje segrevanja ozračja bolj izrazite. V obdobju med letoma 1961 in 2016 se je ozračje pri nas povprečno ogrelo za 2,0 stopinje Celzija, v obdobju med letoma 2021 in 2050 pa naj bi se ogrelo še za dodatnih 1,0–2,5 stopinje Celzija.<sup>61</sup> Ob tem se je pojavnost naravnih nesreč s pomembnimi javnofinančnimi posledicami v zadnjih 15 letih vidno povečala. Poleg poplav, ki so najpogostejša oblika naravne nesreče, smo se sicer v obdobju od osamosvojitve soočili še z neurji, sušami, požari, pozebami, žledom ter s potresi, ki sicer niso povezani z vremenskimi pojavi. Skladno z zakonodajo se sredstva državnega proračuna aktivirajo, ko je ocena neposredne škode na stvareh večja od 0,3 promila načrtovanih prihodkov državnega proračuna.<sup>62</sup> Tako je bilo v obdobju 2007-2022 za neposredno odpravo posledic naravnih nesreč povprečno letno namenjenih okoli 0,5 % BDP. Ob vedno pogostejših zlasti poplavnih dogodkih se povečuje tudi škodni potencial. Ta je tudi posledica neustreznega načrtovanja širjenja urbanizacije ter občutnega zmanjšanja sredstev in kadra na področju urejanja voda.<sup>63</sup> Ob tem obstoječa sredstva niso bila učinkovito porabljena. Zadnja Ocena tveganj za naravne nesreče iz leta 2018<sup>64</sup> je namreč ugotovila, da bi bilo v zadnjih letih za

Slika 5.2: Javnofinančni stroški naravnih nesreč v Sloveniji 1990-2022



Vir: Vlada RS, SURS, UMAR, preračuni FS.

<sup>58</sup> Glej Weichselgartner in Mechler (2003).

<sup>59</sup> Škoda v zasebnem oziroma v podjetniškem sektorju je med drugim odvisna od industrializacije pa tudi od intenzivnosti turizma na področju, prizadetem z naravnimi nesrečami.

<sup>60</sup> Radu (2022). Glej podatke EIOPA (2020) glede zadostnosti zavarovanja proti posameznim naravnim nesrečam v državah EU.

<sup>61</sup> Vlada RS (2018).

<sup>62</sup> 3. odstavek 11. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (UL RS, št. 114/2005).

<sup>63</sup> Vlada RS (2018).

<sup>64</sup> Vlada RS (2018).

doseganje boljše poplavne varnosti potrebno aktivno pristopiti h konkretnim ukrepom na terenu, tako gradbenim kot ne-gradbenim, a je bilo občutno preveč finančnih sredstev in časa namenjeno analizam in študijam, ki so premalokrat vodile h konkretnim ukrepom. Od takrat so se tveganja še povečala, saj se je v obdobju med letoma 2018 in 2023 število območij pomembnega vpliva poplav povečalo z 61 na 86. Ob tem je bil v letos posodobljenem Načrtu poplavne ogroženost<sup>65</sup> za obdobje 2023-2027 nabor ukrepov in projektov ovrednoten na približno 550 mio EUR, realno razpoložljivih in dosegljivih pa naj bi bilo okoli 680 mio EUR.

**Neposredna finančna škoda avgustovske naravne ujme bo občutno največja v času samostojnosti.** Po trenutno razpoložljivih podatkih<sup>66</sup> neposredna škoda znaša okoli 3 mrd EUR oziroma 4,8 % napovedanega BDP za letos (Tabela 5.2). Po podatkih URSZR so občine do 10. 10. v aplikacijo AJDA prijavile za 2,5 mrd EUR škode, od tega dobro polovico na vodotokih, po okoli 0,5 mrd EUR pa še na stavbah in gradbeno-inženirskih objektih. Ocenjena škoda na javni infrastrukturi tako predstavlja nekoliko manj kot desetino njene celotne vrednosti.<sup>67</sup> K temu je potrebno dodati še oceno škode v podjetjih (0,4 mrd EUR). Avgustovski dogodek je tako vidno presešel tudi negativni scenarij iz Ocene tveganj za nesreče iz leta 2018.<sup>68</sup> Ta je predpostavljala, da bi bila poplavljen več kot polovica ozemlja Slovenije, verjetnost nastopa dogodka je med 25 in 100 let, škoda pa bi bila večja od 1,2 % BDP. Ob tem je potrebno izpostaviti, da so javnofinančne posledice letošnjih naravnih dogodkov že pred avgustovskimi poplavami znašale skoraj toliko kot v povprečju predhodnih let.

**Tabela 5.2: Ocena neposredne škode po naravni ujmi 4.8.2023**

<i>v mio EUR</i>	
<b>poročanje občin (ocena 10.10.2023)</b>	<b>2.509</b>
vodotoki	1.322
gradbeno inženirski objekti	490
poškodovane ali uničene stavbe	381
delna škoda na stavbah	118
državne in gozdne ceste	116
kmetijska zemljišča, gozdovi, živali	82
<b>podjetja</b>	<b>381</b>
stroji in oprema	168
zaloge	91
izpad prihodka	122
<b>SKUPAJ</b>	<b>2.890</b>

Vir: URSZR, Vlada RS.

**Na osnovi vloge za pridobivanje sredstev Solidarnostnega sklada<sup>69</sup> naj bi skupni učinek škode in obnove znašal 10 mrd EUR (Tabela 5.3) oziroma več kot 15 % napovedanega BDP za letos.** Oceno je vlada pripravila z uporabo mednarodno priznane metodologije PDNA, ki poleg ocene neposredne škode vključuje oceno stroškov sanacije in obnove. Iz upoštevanja ocene neposredne škode na osnovi prijav v aplikacijo AJDA in poročanja podjetij implicitno izhaja, da naj bi skupni stroški obnove predstavljali približno 2,5-kratnik neposredne škode oziroma 7 mrd EUR.<sup>70</sup> Od tega naj bi

<sup>65</sup> MNVP (2023).

<sup>66</sup> 10.10.2023

<sup>67</sup> Po zadnjih razpoložljivih podatkih SURS je vrednost vseh nestanovanjskih zgradb in objektov v lasti države leta 2021 znašala 27,3 mrd EUR.

<sup>68</sup> Vlada RS (2018).

<sup>69</sup> Vlada RS (2023d).

<sup>70</sup> Ocena skupnega stroška škode in obnove brez neposredne škode, ki so jo poročale občine in prijavila podjetja, ter stroškov intervencij in čiščenja.

Tabela 5.3: Ocena škode po poplavah

<i>v mrd EUR</i>	
<b>Infrastruktura</b>	<b>5,055</b>
cestna	1,357
železniška	0,249
telekomunikacije	0,018
energetska	0,026
vodovod in kanalizacija	0,084
vodotoki	3,322
<b>Javne storitve</b>	<b>0,097</b>
zdravstvo	0,011
šolstvo in vzgoja	0,055
ostalo	0,032
<b>Gospodarstvo</b>	<b>0,985</b>
<b>Kmetijstvo, ribištvo, gozdarstvo</b>	<b>0,287</b>
kmetijstvo in ribištvo	0,237
gozdarstvo	0,050
<b>Stanovanja</b>	<b>0,712</b>
<b>Kultura</b>	<b>0,087</b>
<b>Okolje in stabilnost tal</b>	<b>2,636</b>
plazovi	1,919
varovana območja	0,077
onesnaženost zemljin	0,641
<b>Čiščenje</b>	<b>0,015</b>
<b>Intervencijski stroški</b>	<b>0,118</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>9,993</b>

Vir: Vlada RS (2023d).

javnofinančni strošek obnove znašal 6,4 mrd EUR, skupaj s stroški intervencij in čiščenj 6,5 mrd EUR. Znotraj tega zneska predstavlja večino ocena stroška obnove javne infrastrukture (3,2 mrd EUR), pri čemer velja izpostaviti, da je celoten obseg investicij v nestanovanjske zgradbe in objekte na ravni nacionalnega gospodarstva (ne le sektorja država) v 2022 znašal 4 mrd EUR. V kolikor je ocena stroškov obnove verodostojna, kar je težko verjetno ob sicer razumljivo še ne povsem natančno določenih konkretnih projektih sanacije in obnove, posledično tudi ne njihovih stroškov, je ob omejeni absorpcijski zmoglosti tako administracije kot gradbene panoge utemeljeno pričakovati, da bo proces obnove več kot le nekajleten proces.

Po trenutno razpoložljivih podatkih<sup>71</sup> je bilo doslej za ukrepe v povezavi z avgustovsko ujmo namenjenih okoli 0,5 mrd EUR (Tabela 5.4).<sup>72</sup> Za povračilo škode občinam in gospodarstvu je trenutno namenjenih okoli 250 mio EUR. Gospodarstvu bo sicer skupaj povrnjenih med 50 % in 60 % stroškov, odvisno od stanja zavarovanja,<sup>73</sup> kar bi ob poročani škodi pomenilo največ okoli 230 mio EUR oziroma po izplačanih predplačilih še največ okoli 190 mio EUR. Za interventne ukrepe na infrastrukturi je trenutno namenjenih okoli 100 mio EUR, približno toliko znašajo tudi intervencijski stroški. Za ostale ukrepe pomoči in sredstva humanitarnim organizacijam je namenjenih še okoli 50 mio EUR. V predlogu državnega proračuna je za odpravo posledic avgustovske ujme v obdobju 2023-2025 sicer namenjenih 1,9 mrd EUR.

<sup>71</sup> 10.10.2023.

<sup>72</sup> Dejanska izplačila do konca septembra sicer znašajo 12 mio EUR.

<sup>73</sup> 44.f člen ZOPNN

**Tabela 5.4: Dejanski javnofinančni stroški po naravni ujmi 4.8.2023**

<i>v mio EUR, stanje 10.10.2023</i>	
predplačila občine	222
predplačila gospodarstvo	32
interventni ukrepi na vodni infrastrukturi	47
interventni ukrepi na cestni in železniški infrastrukturi	50
intervencijski stroški	109
izplačilo izredne denarne pomoči	43
nadomestilo plač	3
sofinanciranje nabave najnujnejših sredstev in izvedbo najnujnejših sanacijskih del	1
sredstva humanitarnim organizacij	10
<b>SKUPAJ</b>	<b>517</b>

Vir: MF, Vlada RS.

Dejansko in potencialno razpoložljive finančne vire za odpravo posledic avgustovske ujme trenutno ocenjujemo na okoli 3,8 mrd EUR (Tabela 5.5). Prevladujoči del sredstev predstavljajo evropski viri (1,8 mrd EUR), od tega je sicer le slabih 0,4 mrd EUR že zagotovljenih. Preostanek je odvisen od dejansko pridobljenih sredstev Solidarnostnega sklada, učinkovitosti porabe načrtovanih dodatnih sredstev NOO, za katere je rok porabe sicer le do sredine leta 2026, ter predvsem

**Tabela 5.5: Ocena možnih finančnih virov za odpravo posledic škode po naravni ujmi 4.8.2023**

<i>v mio EUR</i>	
rebalans državnega proračuna (avgust 2023)	520
solidarnostni prispevek <sup>1</sup>	320
neusklajevanje dohodninske lestvice 2024 <sup>2</sup>	100
kohezijska sredstva 2014-2021 <sup>3</sup>	70
kohezijska sredstva 2021-2027 <sup>4</sup>	132
NOO trenutno veljavni program	160
zavarovalnice <sup>5</sup>	260
<b>SKUPAJ-zagotovljeno</b>	<b>1.562</b>
obdavčitev bilančne vsote bank	513
dodatna sredstva NOO <sup>6</sup>	320
prerazporeditev kohezijskih sredstev 2021-2027 <sup>3</sup>	800
Sklad za naravne nesreče <sup>7</sup>	190
Sklad za vode <sup>7</sup>	97
Solidarnostni sklad EU <sup>2</sup>	282
<b>SKUPAJ-potencialno</b>	<b>2.202</b>
<b>SKUPAJ-zagotovljeno in potencialno</b>	<b>3.764</b>

Viri:

<sup>1</sup> 102. člen ZIUOPZP,

<sup>2</sup> predlog spremembe državnega proračuna 2024,

<sup>3</sup> napoved ministra za kohezijo,

<sup>4</sup> Program evropske kohezijske politike v obdobju 2021-2027 v Sloveniji,

<sup>5</sup> AZN,

<sup>6</sup> URSOO,

<sup>7</sup> stanje Sklada 31.12.2022.



dejanske preusmeritve kohezijskih sredstev za obdobje 2021-2027. Slednje je po naši oceni sicer optimistična predpostavka, ki implicira, da bi se več kot četrtnina razpoložljivih sredstev porabila za odpravo posledic ujme. Okoli 1 mrd EUR je potencialno razpoložljiva iz že določenih in še napovedanih sprememb obdavčitve zaposlenih in bank. Pri iskanju nadaljnjih potencialno razpoložljivih virov velja izpostaviti, da pet proračunskih skladov<sup>74</sup> letno razpolaga z okoli 350 mio EUR. Del teh sredstev bi se lahko ob upoštevanju dejstva, da bo odprava posledic večletni proces in upoštevanju drugih nalog, ki jih morajo ti skladi zagotavljati, lahko uporabil za odpravo posledic in povečanje prilagoditev na prihodnje vremenske pojave. Ob tem bi bilo sicer potrebno povečati transparentnost in učinkovitost njihovega delovanja. Del potrebnih sredstev bi lahko predstavljala tudi posojila EIB, ki ima neposredne izkušnje s tovrstnimi projekti. Cena teh posojil naj ne bi odstopala od cene posojil v okviru NOO, a ob tem posojila EIB niso pogojevana in časovno omejena kot to velja za posojila NOO. Potencialne finančne vire predstavlja učinkovitejša javna poraba, pa tudi spremembe dividendne politike podjetij v javni lasti ter morebitna uporaba razmeroma obsežnih likvidnostnih sredstev državnega proračuna (13 % BDP). Slednja bi lahko bila po naši oceni uporabljena le z izredno mero previdnosti, oziroma zgolj v kolikor to omogoča strategija upravljanja z dolgom zakladnice in v obsegu, ki ne predstavlja tveganja za oceno percepcije javnofinančne vzdržnosti s strani finančnih trgov.

### 5.3 Zagotavljanje vzdržnosti javnih financ ob naravnih nesrečah

**Za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ bi morala država spoštovati temeljna načela obvladovanja tveganj posledic naravnih nesreč.** Njihove finančne posledice namreč sodijo med t. i. potencialne obveznosti sektorja država, ki lahko dosegajo izredno visoke vrednosti. IMF<sup>75</sup> uvršča naravne nesreče med temeljna javnofinančna tveganja, ki poleg makroekonomskih šokov zajemajo tudi stroške, povezane s finančnim sektorjem in učinki sodb, delovanjem nižjih ravni sektorja država, podjetji v lasti države, nefinančnim zasebnim sektorjem, in javno-zasebnimi partnerstvi.<sup>76</sup> Naravne nesreče so v tej kategorizaciji tveganj z vidika stroškov označene kot zmeren, a razmeroma pogost vir fiskalnih tveganj. Na splošno velja, da bi morali proračunski dokumenti v večji meri vključevati analizo tveganj. Javnofinančna tveganja so v rednih proračunskih dokumentih običajno obravnavana parcialno in v pretežni meri kvalitativno. Celovita analiza in ustrezno ovrednotenje tveganj ter posledično upravljanje z njimi lahko prispevajo k boljšemu upravljanju javnih financ, tudi pri določanju fiskalnih ciljev. Takšna analiza tveganj lahko dopolnjuje tradicionalno analizo vzdržnosti dolga, ki običajno vključuje le makroekonomska tveganja (glej Okvir 3.1). Na podlagi ocene višine in pojavnosti tveganj je mogoče lažje oblikovati tudi institucionalni okvir, s katerim se sektor država odziva na naravne nesreče.<sup>77</sup>

**Zaradi naraščajočih tveganj, povezanih s pogostostjo in intenzivnostjo naravnih nesreč, bi morala država oblikovati stabilne dodatne vire financiranja ter zagotoviti, da so izvedeni ukrepi učinkoviti in ciljani.** Država bi morala spodbujati samozaščitno ukrepanje zasebnega sektorja in v čim večji meri preprečevati nastanek moralnega hazarda, do katerega prihaja zaradi prenizkega

<sup>74</sup> Sklad za naravne nesreče ter podnebni, vodni, gozdni in požarni sklad.

<sup>75</sup> IMF (2016).

<sup>76</sup> Tveganja so naštet v vrstnem redu, ki odraža povprečne stroške glede na BDP od največjih do najmanjših.

<sup>77</sup> IMF (2018). V primeru predvidenih nizkih stroškov naravnih nesreč zadošča oblikovanje rednih proračunskih rezerv. Če so vnaprej ocenjeni stroški naravnih nesreč visoki in je njihova predvidena pojavnost visoka, je poleg tega priporočeno oblikovanje posebnega sklada za naravne nesreče.

deleža zavarovanega premoženja.<sup>78</sup> V nekaterih državah je pomoč države omejena v primerih, ko premoženje ni bilo zavarovano, čeprav bi zavarovalni pogoji to omogočali.<sup>79</sup> Običajen vir financiranja stroškov naravnih nesreč je redna proračunska rezerva, katere velikost bi morala v čim večji meri odražati oceno potencialne škode v okviru analize tveganj. Tudi ukrepi, ki preprečujejo nastanek naravnih nesreč, ali vsaj vnaprej omejujejo njihove morebitne posledice, so lahko eden od pomembnih načinov omejevanja javnofinančnih posledic naravnih nesreč. Ob samem pojavu naravne nesreče pa je bistvena učinkovitost podpore države zasebnemu sektorju, tako z vidika hitre pomoči kot njene ciljne naravnosti.<sup>80</sup> Računsko sodišče je že pred dobrim desetletjem izvedlo revizijo pomoči Republike Slovenije ob naravnih nesrečah.<sup>81</sup> Revizija je ugotovila, da je pomoč pri odpravljanju posledic naravnih nesreč do zagotovitve osnovnih pogojev za življenje, ki jo izvajajo sile za zaščito, reševanje in pomoč, zelo učinkovita. Medtem sistem dodeljevanja sredstev za izvedbo interventnih ukrepov ni bil enoten in ni zagotovil enakopravne obravnave oškodovancev, učinek pomoči pa hkrati ni bil v celoti v skladu z namenom dodelitve sredstev državnega proračuna. Po oceni Računskega sodišča bi lahko bila bolj učinkovita tudi pomoč pri zagotovitvi čimprejšnjega varnega bivanja in ponovnega izvajanja dejavnosti oziroma uporabe stvari, ki jo Republika Slovenija zagotavlja na podlagi sprejetih programov odprave škode.

**Za oblikovanje zadostnih virov financiranja naravnih nesreč bi morala država ustvarjati fiskalni prostor. Tega bi zagotavljalo vodenje proticiklične fiskalne politike, kar v Sloveniji ni praksa (glej Sliko 4.1 in Sliko 3 v Okviru 4.3).** Oblikovanje zadostnega fiskalnega prostora pomeni predvsem iskanje rezerv v trenutni porabi, pa tudi iskanje možnosti za večjo učinkovitost na področju pobiranja davkov. Zadosten fiskalni prostor med drugim omogoča tudi ugodnejše financiranje stroškov naravnih nesreč oziroma preprečuje morebitno znižanje bonitetnih ocen javnega dolga.<sup>82</sup> Nekaterne države (npr. Nova Zelandija zaradi izkušnje z znižanjem bonitetne ocene po potresih v letih 2010 in 2011, ki jima je sledilo povečanje zadolženosti sektorja država za okoli 10 o. t. BDP) zato oblikovanje zadostnega fiskalnega prostora za ukrepanje ob nepredvidljivih dogodkih eksplicitno navajajo v svojih fiskalnih strategijah.<sup>83</sup>

**Avgusta sprejeta zakonodaja predvideva ustanovitev posebnega solidarnostnega sklada.** Zakon o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 (ZIUOPZP) določa v 156. členu ustanovitev Sklada za obnovo Slovenije, v katerem naj bi se zbirala sredstva iz državnega proračuna, evropska sredstva in sredstva iz drugih virov. ZIUOPZP ne določa natančno, v kakšni obliki bo omenjeni sklad ustanovljen oziroma ali bo šlo za proračunski ali izvenproračunski sklad ter ali bo sklad v pretežno javni ali v pretežno zasebni lasti. Zakonodaja tudi ne določa namena in načina delovanja sklada, trenutno je predvideno le, da se bodo v skladu zbirala sredstva iz naslova dela na solidarnostno soboto oziroma na podlagi solidarnostnih prispevkov fizičnih oseb, ki so zavezanci za dohodnino, in pravnih oseb, ki so zavezanci za plačilo davka na dohodek pravnih oseb.

<sup>78</sup> IMF (2018).

<sup>79</sup> German Insurance Association (2013). Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN) sicer vsebuje razlikovanje med sredstvi, ki jih dodeljuje država za obnovo stvari, glede na zavarovanje premoženja. Vendar je razlika med sredstvi, dodeljenimi za primer zavarovanega in nezavarovanega premoženja, razmeroma majhna (10 % do 20 % celotne škode – glej 23. in 25. člen ZOPNN).

<sup>80</sup> OECD (2016) tako npr. priporoča vnaprej opredeljena pravila pomoči zasebnemu sektorju ob naravnih nesrečah. Takšna pravila namreč pomagajo tako pri oblikovanju pričakovanih zasebnega sektorja glede možne finančne podpore kot pri preprečevanju politične diskrecije pri dodeljevanju pomoči in s tem dodatno povečanih pričakovanih zasebnega sektorja glede podpore države. ZOPNN npr. sredstva (skupaj z upoštevanjem izplačil zavarovalnih zneskov), dodeljena osebam zasebnega prava za obnovo objektov za izvajanje dejavnosti oziroma za obnovo stanovanj, omejuje na 80 % do 90 % škode – glej 23. in 25. člen ZOPNN.

<sup>81</sup> Računsko sodišče (2010).

<sup>82</sup> Čeprav tudi S&P Global (2022) ugotavlja, da bi lahko prišlo zaradi večje pogostosti naravnih nesreč v prihodnje do močnih padcev BDP, agencija tega dejstva v svojih ocenah bonitete javnega dolga ne upošteva. Simulacije S&P Global (2015) ob uporabi scenarijev izrednih dogodkov naravnih nesreč kažejo, da bi se lahko bonitetne ocene najbolj znižale v primeru potresov in ciklonov, znižanje bonitetne ocene za posamezno državo pa bi lahko znašalo tudi 2,5 točke.

<sup>83</sup> OECD in Svetovna banka (2019).

**Izvenproračunski skladi imajo precej prednosti, a vsebujejo tudi precej pasti za vzdržno delovanje javnih financ.** Po definiciji IMF<sup>84</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 prav njihov izvzem iz običajnih parlamentarnih postopkov in s tem možnost poenostavljenega in hitrejšega odločanja o namenu porabe sredstev iz takšnih skladov. Razlog za ustanavljanje izvenproračunskih skladov je tudi njihova stroga namembnost delovanja. Obstoj tovrstnih skladov lahko zagotovi izolirano obravnavo projektov namesto njihove obravnave kot ene od proračunskih komponent, ki so odvisne od vsakokratnih političnih odločitev. Ena od pomembnih pomanjkljivosti izvenproračunskih skladov pa je prav zmanjšan nadzor nad njihovim delovanjem, ki je povezan tudi z zmanjšano preglednostjo, kar lahko veča tveganja za zagotavljanje vzdržnih javnih financ. Slednje še posebej velja, če gre za izvenproračunske sklade, v katerih je sektor država udeležen kot manjšinski deležnik.<sup>85</sup>

**Ob ustanovitvi izvenproračunskih skladov, ki lahko vplivajo na položaj javnih financ, je nujno zagotoviti ustrezen institucionalni okvir njihovega delovanja.** Po IMF (2018) naj bi pri tem veljala zlasti naslednja pravila:

- Poročila o delovanju sklada morajo biti usklajena s proračunskimi dokumenti, kar omogoča celovit vpogled v položaj fiskalne politike;
- Sklad mora vedno razpolagati s sredstvi za takojšnje ukrepanje ob pojavu naravne nesreče;
- Delovanje in upravljanje sklada mora biti popolnoma transparentno;
- Sredstva sklada se lahko porabijo zgolj za naravne nesreče večjega obsega ob vnaprejšnji določeni minimalni meji stroškov nesreče, pri kateri se sproži poraba sredstev;
- Višina sredstev sklada je določena na podlagi ocene potencialnih stroškov naravnih nesreč, sredstva sklada pa pokrivajo le del pričakovanih srednje- in dolgoročnih stroškov (s tem se omeji tveganje, da bi bila previsoka sredstva sklada porabljena nenamensko; dolgoročno financiranje se lahko zagotovi po nastanku nesreče);
- Sklad mora z lastno investicijsko politiko zagotavljati razmeroma visoko likvidnost, a hkrati preprečevati dodatne šoke v obdobju naravne nesreče (npr. prevelika koncentracija sredstev v depozitih domačega bančnega sistema in njihova poraba v času, ko bančni sistem zaradi naravne nesreče že deluje v stresnih razmerah).

**Možen razlog uporabe izvenproračunskih skladov je tudi izogibanje nacionalnim fiskalnim pravilom.** Precej izvenproračunskih skladov je tudi s tem namenom v zadnjih letih ustanovila Nemčija,<sup>86</sup> vključno s skladi, namenjenimi obnovam infrastrukture in gospodarstva po poplavih v letih 2002, 2013 in 2021. Ob tem mednarodne organizacije Nemčijo in tudi druge države<sup>87</sup> opozarjajo na pasti pretirane uporabe izvenproračunskih skladov, ki omejujejo celovit in ažuren vpogled v dejansko stanje javnih financ. Po pravilih metodologije ESA2010 se sicer 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

<sup>84</sup> Allen in Radev (2010).

<sup>85</sup> Shick (2007).

<sup>86</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>87</sup> Glej npr. opozorila IMF (2022b), EK (2023e) in OECD (2023c) za Nemčijo ter IMF (2023e) za Poljsko.

sektorja država in v kazalnikih spoštovanja fiskalnih pravil na ravni EU, ki jih skladno z ZFisP spremlja tudi Fiskalni svet.<sup>88</sup>

**Tudi že obstoječi proračunski skladi v Sloveniji se soočajo s pomanjkanjem transparentnosti, na hibe v njihovem delovanju pa opozarja Računsko sodišče.** Podatki o delovanju proračunskih skladov niso redno in neposredno dostopni javnosti, v vsakokratnem Zakonu o izvrševanju proračuna pa so zgolj naštetih proračunski skladi, ki delujejo v posameznem letu.<sup>89</sup> Podatki o proračunskih skladih niso dostopni niti v rednih obrazložitvah proračunov po področjih oziroma proračunskih porabnikih. To močno zmanjšuje njihovo transparentnost in nadzor nad njihovim delovanjem tako s strani javnosti kot Državnega zbora. Računsko sodišče delovanja proračunskih skladov ne preverja redno. V rednih revizijah predloga zaključnih računov proračuna vsakokrat omenja nastanek in zakonske podlage delovanja posameznih proračunskih skladov v določenem letu, a doslej še ni izvedlo njihove celovite analize. Delovanje posameznih skladov je Računsko sodišče sicer pregledovalo v sklopu širše zasnovanih revizij,<sup>90</sup> pri tem pa je med drugim ugotavljalo pomanjkljivosti pri načrtovanju ter porabi sredstev Vodnega in Podnebnega sklada.

---

<sup>88</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)

<sup>89</sup> S predlogom Zakona o izvrševanju proračuna (44. člen) za leti 2024 in 2025 so to: 1. redna proračunska rezerva; 2. sklad za investicije v javne zdravstvene zavode; 3. sklad za odplačilo posojil, namenjenih financiranju visokošolskih zavodov ter dijaških in študentskih bivalnih zmogljivosti v javnih zavodih, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija; 4. sklad za štipendije; 5. sklad za podnebne spremembe; 6. vodni sklad; 7. sklad za gozdove; 8. demografski sklad; 9. sklad za razvoj nevladnih organizacij in 10. sklad za okrevanje in odpornost.

<sup>90</sup> Npr. delovanje Vodnega sklada v okviru revizije »Učinkovitost sistema okoljskih dajatev za rabo vode« (Računsko sodišče, 2022) ter delovanje Podnebnega sklada v okviru revizije »Sredstva za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb« (Računsko sodišče, 2015), revizije »Uspešnost doseganja ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov« (Računsko sodišče, 2021) in revizije »Učinkovitost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri prilagajanju kmetijstva podnebnim spremembam« (Računsko sodišče, 2023).

## 6. Priloga

Tabela 6.1: Ocene proizvodne vrzeli

	IMF (okt.23)	Evropska komisija (maj 23)	OECD (jun.23)	UMAR (sep.23)	MF (okt.23)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	-1,1	0,9	-0,2	0,0	-0,6	-0,8	-0,5	...	-0,5	-0,3	-0,2	0,1
2003	0,1	0,7	-0,4	0,0	-0,7	-1,5	-1,4	0,3	-1,0	-0,4	-0,1	0,0
2004	-1,4	1,8	0,9	1,1	0,5	-0,8	-1,1	1,1	-0,7	0,2	0,6	1,2
2005	-0,5	2,5	1,8	2,1	1,4	-0,5	-1,3	2,0	0,3	0,9	1,5	2,0
2006	2,8	4,7	4,5	4,6	3,9	2,0	1,0	4,1	2,3	3,3	4,1	4,4
2007	5,3	8,1	8,3	8,2	7,4	6,4	5,7	6,8	6,2	6,9	7,4	7,9
2008	5,4	7,7	8,6	8,1	7,2	8,3	7,5	4,4	6,3	7,1	7,4	7,7
2009	-3,0	-2,8	-2,0	-2,3	-3,2	-0,7	-1,6	-7,0	-3,1	-2,9	-2,7	-2,8
2010	-1,0	-2,8	-2,3	-2,4	-3,1	0,1	-0,4	-2,9	-2,8	-1,9	-2,3	-2,8
2011	0,6	-2,8	-2,6	-2,5	-3,2	0,6	0,9	-2,5	-1,7	-1,5	-2,1	-2,8
2012	-2,0	-6,0	-6,1	-5,9	-6,4	-2,5	-1,9	-5,5	-4,7	-4,5	-5,3	-6,1
2013	-3,0	-7,7	-8,2	-7,6	-8,1	-4,3	-3,6	-4,7	-7,6	-6,1	-6,9	-7,8
2014	-2,3	-6,1	-7,1	-6,1	-6,6	-3,0	-2,2	-2,5	-4,8	-4,5	-5,6	-6,3
2015	-1,8	-5,0	-6,7	-5,1	-5,5	-2,7	-2,0	-1,9	-3,8	-3,8	-4,8	-5,2
2016	-0,2	-3,0	-5,5	-3,0	-3,5	-2,0	-1,6	-0,3	-1,8	-2,3	-3,0	-3,2
2017	0,0	0,3	-3,0	0,4	-0,3	0,0	0,4	2,1	0,9	0,1	-0,5	0,1
2018	0,3	2,6	-1,2	3,0	2,2	1,7	2,1	2,7	3,6	1,9	1,4	2,6
2019	1,0	3,5	-0,5	4,2	3,2	2,6	2,6	2,1	4,8	2,6	2,3	3,6
2020	-2,6	-3,2	-7,2	-2,3	-3,4	-4,2	-4,5	-4,6	-0,6	-3,6	-3,7	-2,9
2021	2,0	2,1	-2,0	3,0	2,0	1,0	0,8	3,8	2,9	1,7	1,4	2,3
2022	1,6	4,3	1,0	2,7	1,9	0,9	0,8	3,3	1,8	2,0	2,3	3,0
2023	0,9	2,6	0,4	1,3	0,7	-0,1	-0,3	2,0	-1,5	0,7	1,2	1,5
2024	0,3	1,6	1,0	1,1	0,7	0,2	-0,1	0,7	-1,2	0,5	1,0	1,1

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

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

Tabela 6.2: Ocene strukturnega salda

	IMF (okt.23)	Evropska komisija (maj 23)	OECD (jun.23)	UMAR (sep.23)	MF (okt.23)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	-3,3	-4,2	-3,7	-3,8	-3,5	-3,4	-3,6	...	-3,5	-3,6	-3,7	-3,8
2003	-2,7	-2,9	-2,4	-2,6	-2,3	-1,9	-1,9	-2,7	-2,1	-2,4	-2,6	-2,6
2004	-1,0	-2,5	-2,1	-2,2	-1,9	-1,3	-1,1	-2,2	-1,4	-1,7	-1,9	-2,2
2005	-1,1	-2,5	-2,2	-2,3	-2,0	-1,1	-0,7	-2,3	-1,4	-1,7	-2,0	-2,3
2006	-2,5	-3,4	-3,3	-3,4	-3,0	-2,2	-1,7	-3,2	-2,3	-2,8	-3,2	-3,3
2007	-2,5	-3,8	-3,9	-3,9	-3,5	-3,1	-2,7	-3,2	-3,0	-3,3	-3,5	-3,7
2008	-3,9	-5,0	-5,4	-5,2	-4,8	-5,3	-4,9	-3,5	-4,3	-4,7	-4,8	-5,0
2009	-4,4	-4,5	-4,9	-4,7	-4,3	-5,5	-5,1	-2,6	-4,3	-4,5	-4,6	-4,5
2010	-5,0	-4,2	-4,4	-4,4	-4,0	-5,5	-5,3	-4,1	-4,2	-4,6	-4,4	-4,2
2011	-5,8	-4,2	-4,3	-4,3	-4,0	-5,8	-5,9	-4,3	-4,7	-4,8	-4,5	-4,2
2012	-3,1	-1,3	-1,2	-1,3	-1,1	-2,9	-3,2	-1,5	-1,9	-1,9	-1,6	-1,2
2013	-3,3	-1,1	-0,8	-1,1	-0,8	-2,7	-3,0	-2,4	-1,1	-1,8	-1,4	-1,0
2014	-3,4	-1,6	-1,1	-1,6	-1,4	-3,0	-3,4	-3,3	-2,2	-2,3	-1,8	-1,5
2015	-1,9	-0,4	0,4	-0,4	-0,2	-1,5	-1,9	-1,9	-1,0	-1,0	-0,5	-0,4
2016	-1,7	-0,4	0,7	-0,4	-0,2	-0,9	-1,1	-1,7	-1,0	-0,8	-0,4	-0,4
2017	0,1	-0,1	1,5	-0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,9	-0,4	0,0	0,3	0,0
2018	0,6	-0,4	1,4	-0,6	-0,2	0,0	-0,2	-0,5	-0,9	-0,1	0,1	-0,4
2019	0,3	-0,9	1,0	-1,2	-0,7	-0,5	-0,4	-0,2	-1,5	-0,5	-0,3	-0,9
2020	-1,2	-1,0	0,9	-1,4	-0,9	-0,5	-0,3	-0,3	-2,2	-0,8	-0,7	-1,1
2021	-1,5	-1,5	0,4	-1,9	-1,4	-1,0	-0,9	-2,3	-1,9	-1,3	-1,2	-1,6
2022	-1,7	-3,0	-1,4	-2,2	-1,8	-1,3	-1,3	-2,4	-1,8	-1,9	-2,0	-2,3
2023	-2,6	-3,4	-2,4	-2,8	-2,5	-2,1	-2,0	-3,1	-1,5	-2,5	-2,7	-2,9
2024	-2,7	-3,3	-3,1	-3,1	-2,9	-2,7	-2,5	-2,9	-2,0	-2,8	-3,0	-3,1

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 6.1.

Tabela 6.3: Ocene strukturnega napora

	IMF (okt.23)	Evropska komisija (maj 23)	OECD (jun.23)	UMAR (sep.23)	MF (okt.23)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	0,1	0,5	0,6	0,4	0,5	0,8	0,8	...	1,3	0,6	0,4	0,5
2003	0,6	1,3	1,3	1,2	1,2	1,5	1,6	...	1,4	1,3	1,1	1,2
2004	1,6	0,4	0,3	0,4	0,3	0,6	0,8	0,6	0,8	0,6	0,6	0,4
2005	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,4	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
2006	-1,4	-1,0	-1,2	-1,1	-1,0	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8	-1,1	-1,1	-1,0
2007	0,0	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5	-0,9	-1,0	-0,1	-0,7	-0,5	-0,4	-0,4
2008	-1,4	-1,2	-1,5	-1,3	-1,3	-2,2	-2,2	-0,3	-1,4	-1,4	-1,3	-1,2
2009	-0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	-0,2	-0,1	0,9	0,0	0,2	0,3	0,5
2010	-0,6	0,3	0,5	0,3	0,3	-0,1	-0,2	-1,6	0,2	-0,1	0,2	0,3
2011	-0,8	0,0	0,2	0,1	0,0	-0,2	-0,6	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
2012	2,6	2,9	3,1	3,0	2,9	2,9	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
2013	-0,1	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,9	0,8	0,1	0,2	0,2
2014	-0,1	-0,5	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,8	-1,1	-0,5	-0,4	-0,5
2015	1,5	1,1	1,5	1,1	1,2	1,5	1,6	1,4	1,1	1,3	1,3	1,2
2016	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,6	0,7	0,2	0,0	0,2	0,1	0,0
2017	1,8	0,4	0,7	0,3	0,3	0,9	1,0	0,8	0,6	0,8	0,7	0,3
2018	0,6	-0,4	-0,1	-0,5	-0,4	0,0	-0,1	0,5	-0,5	-0,1	-0,2	-0,4
2019	-0,3	-0,4	-0,3	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	0,3	-0,6	-0,4	-0,4	-0,5
2020	-1,5	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,7	-0,3	-0,4	-0,1
2021	-0,2	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,6	-2,0	0,2	-0,6	-0,5	-0,6
2022	-0,2	-1,4	-1,8	-0,3	-0,4	-0,3	-0,4	-0,1	0,1	-0,5	-0,8	-0,7
2023	-0,9	-0,4	-1,0	-0,6	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7	0,3	-0,6	-0,7	-0,6
2024	-0,1	0,0	-0,7	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	0,2	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 6.1.



Tabela 6.4: Ocene strukturnega primarnega salda

	IMF (okt.23)	Evropska komisija (maj 23)	OECD (jun.23)	UMAR (sep.23)	MF (okt.23)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	-1,1	-2,0	-1,5	-1,6	-1,3	-1,2	-1,4	...	-1,4	-1,5	-1,5	-1,7
2003	-0,7	-1,0	-0,5	-0,7	-0,3	0,0	0,0	-0,8	-0,2	-0,5	-0,6	-0,7
2004	0,6	-0,8	-0,4	-0,5	-0,3	0,4	0,5	-0,5	0,3	-0,1	-0,3	-0,5
2005	0,4	-0,9	-0,6	-0,8	-0,5	0,4	0,8	-0,7	0,1	-0,2	-0,5	-0,7
2006	-1,2	-2,1	-2,0	-2,0	-1,7	-0,8	-0,3	-1,8	-0,9	-1,4	-1,8	-1,9
2007	-1,3	-2,6	-2,7	-2,6	-2,3	-1,8	-1,5	-2,0	-1,7	-2,0	-2,3	-2,5
2008	-2,8	-3,9	-4,3	-4,1	-3,7	-4,2	-3,8	-2,4	-3,2	-3,6	-3,8	-3,9
2009	-3,1	-3,2	-3,5	-3,4	-3,0	-4,2	-3,7	-1,3	-3,0	-3,2	-3,3	-3,2
2010	-3,4	-2,6	-2,8	-2,7	-2,4	-3,9	-3,7	-2,5	-2,6	-2,9	-2,8	-2,6
2011	-3,9	-2,3	-2,4	-2,4	-2,1	-3,9	-4,0	-2,4	-2,8	-2,9	-2,6	-2,3
2012	-1,1	0,8	0,8	0,7	0,9	-0,9	-1,2	0,5	0,1	0,1	0,4	0,8
2013	-0,7	1,5	1,7	1,5	1,7	-0,1	-0,4	0,1	1,5	0,7	1,1	1,6
2014	-0,1	1,7	2,1	1,7	1,9	0,2	-0,2	0,0	1,1	0,9	1,4	1,7
2015	1,3	2,8	3,6	2,8	3,0	1,7	1,4	1,3	2,2	2,2	2,7	2,9
2016	1,3	2,6	3,8	2,6	2,9	2,1	1,9	1,3	2,0	2,3	2,6	2,7
2017	2,6	2,4	4,0	2,4	2,7	2,5	2,4	1,6	2,1	2,5	2,8	2,5
2018	2,6	1,6	3,4	1,4	1,8	2,0	1,8	1,5	1,1	1,9	2,2	1,6
2019	2,0	0,8	2,7	0,5	1,0	1,2	1,3	1,5	0,2	1,2	1,4	0,8
2020	0,4	0,6	2,5	0,2	0,7	1,1	1,3	1,3	-0,6	0,8	0,9	0,5
2021	-0,2	-0,3	1,6	-0,7	-0,2	0,2	0,4	-1,1	-0,7	-0,1	0,1	-0,4
2022	-0,5	-1,8	-0,3	-1,1	-0,7	-0,2	-0,2	-1,3	-0,7	-0,8	-0,9	-1,2
2023	-1,4	-2,2	-1,2	-1,6	-1,3	-1,0	-0,9	-2,0	-0,3	-1,3	-1,6	-1,7
2024	-1,4	-2,0	-1,8	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2	-1,6	-0,7	-1,5	-1,7	-1,8

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 6.1.

Tabela 6.5: Ocene strukturnega primarnega napora

	IMF (okt.23)	Evropska komisija (maj 23)	OECD (jun.23)	UMAR (sep.23)	MF (okt.23)	HP filter	na osnovi povprečja BDP	faktorski modeli	Blanchard- Quah	povprečje vseh ocen	povprečje ocen institucij	povprečje ocen prod. funkcija
2002	-0,1	0,3	0,5	0,3	0,3	0,6	0,7	...	1,1	0,5	0,3	0,3
2003	0,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,3	1,4	...	1,2	1,0	0,9	1,0
2004	1,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,3	0,5	0,4	0,4	0,1
2005	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	0,1	0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
2006	-1,6	-1,1	-1,3	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,0	-1,0	-1,2	-1,3	-1,2
2007	-0,1	-0,5	-0,7	-0,6	-0,6	-1,0	-1,1	-0,2	-0,8	-0,6	-0,5	-0,6
2008	-1,6	-1,3	-1,6	-1,4	-1,4	-2,4	-2,4	-0,4	-1,5	-1,6	-1,5	-1,4
2009	-0,3	0,7	0,8	0,7	0,6	0,0	0,1	1,1	0,2	0,4	0,5	0,7
2010	-0,3	0,6	0,8	0,7	0,6	0,3	0,1	-1,3	0,5	0,2	0,5	0,7
2011	-0,5	0,3	0,4	0,3	0,3	0,0	-0,4	0,1	-0,2	0,0	0,2	0,3
2012	2,7	3,0	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0	3,1
2013	0,4	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	-0,4	1,3	0,7	0,7	0,7
2014	0,6	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,1	-0,4	0,2	0,3	0,2
2015	1,4	1,1	1,4	1,1	1,1	1,5	1,6	1,3	1,1	1,3	1,3	1,1
2016	0,0	-0,2	0,2	-0,2	-0,2	0,4	0,6	0,0	-0,1	0,1	-0,1	-0,2
2017	1,3	-0,2	0,2	-0,2	-0,2	0,4	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	-0,2
2018	0,1	-0,9	-0,6	-1,0	-0,9	-0,5	-0,6	0,0	-1,1	-0,6	-0,7	-0,9
2019	-0,7	-0,8	-0,7	-0,9	-0,8	-0,8	-0,6	-0,1	-0,9	-0,7	-0,8	-0,8
2020	-1,6	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	-0,2	-0,8	-0,4	-0,5	-0,2
2021	-0,6	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-2,4	-0,1	-0,9	-0,8	-0,9
2022	-0,3	-1,6	-1,9	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	-0,7	-0,9	-0,8
2023	-0,9	-0,4	-0,9	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6	0,4	-0,6	-0,7	-0,5
2024	0,0	0,2	-0,6	-0,2	-0,2	-0,4	-0,3	0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1

Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS na osnovi Tabele 6.1.

Tabela 6.6: Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država in odstopanje od Okvira

	IMF (okt. 23)	EK (maj 23)	OECD (jun. 23)	UMAR (sep. 23)	MF (okt. 23)	HP	na osnovi povprečja BDP	Faktorski	Blanchard- Quah	povprečje	povprečje institucij	povprečje institucij, ki proizvodno vrzel izračunavajo na podlagi proizvodne funkcije	Okvir												
	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika	max izdatki razlika													
2024	31.659	-501	31.681	-479	31.279	-881	31.531	-629	31.492	-668	31.383	-777	31.423	-737	31.903	-257	31.400	-760	31.528	-632	31.528	-632	31.568	-592	<b>32.160</b>

*Vir: UMAR, EK, IMF, OECD, MF, preračuni FS. Opomba: \*Izračuni najvišjih mej izdatkov so določeni tako, da izhajajo iz predlagane meje okvira za leto 2023, v letu 2024 pa je strukturno prilagajanje zahtevano skladno z veljavnimi fiskalnimi pravili.*

## Seznam literature

Allen, R. in D. Radev (2010). Extrabudgetary Funds. Technical Notes and Manuals. Junij. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf>

Bank of England (2023). Monetary Policy Report. Avgust. Razpoložljivo na: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/monetary-policy-report/2023/august/mpr-august-2023-chart-slides-and-data.zip>

Banka Slovenije (2022). Pregled makroekonomskih gibanj. Junij. Razpoložljivo na: <https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/napovedi-makroekonomskih-gibanj-junij-2022.pdf>

Banka Slovenije (2023). Pregled makroekonomskih gibanj. September. Razpoložljivo na: [https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/pregled-makroekonomskih-gibanj-september-2023\\_1.pdf](https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/pregled-makroekonomskih-gibanj-september-2023_1.pdf)

Brložnik, J. (2022). Financiranje podnebne prehoda v Sloveniji: dosedanja gibanja in ocena prihodnjih potreb. Marec. Fiskalni svet. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/04/Financiranje\\_podnebne\\_prehoda\\_april2022.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/04/Financiranje_podnebne_prehoda_april2022.pdf)

Brložnik, J. (2023). Srednjeročni fiskalni okvir ob predlaganih spremembah ekonomskega upravljanja v EU. Marec. Fiskalni svet. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/03/Srednjeročni\\_fiskalni\\_okvir\\_marec2023.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/03/Srednjeročni_fiskalni_okvir_marec2023.pdf)

Casey, E. in K. Carroll (2023). What climate change means for Ireland's public finances. Long-term Sustainability Report: Supporting Research Series No1. Oktober. Irish Fiscal Advisory Council. Razpoložljivo na: <https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2023/10/What-climate-change-means-for-Irelands-public-finances-Casey-and-Carroll-2023-Irish-Fiscal-Advisory-Council.pdf>

Cevik, S. in J.T. Jalles (2023). Eye of the Storm: The Impact of Climate Shocks on Inflation and Growth. IMF Working Paper No. 2023/087. April. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/04/28/Eye-of-the-Storm-The-Impact-of-Climate-Shocks-on-Inflation-and-Growth-532661>

Delakorda, A. (2021). Dolg sektorja država v Sloveniji: značilnosti, srednjeročna vzdržnost in dolgoročne simulacije. Marec. Fiskalni svet. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/03/2021\\_1\\_Dolg.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/03/2021_1_Dolg.pdf)

Delakorda, A. (2023). Simulacije dolga sektorja država ob predlaganih spremembah ekonomskega upravljanja v EU. Marec. Fiskalni svet. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/03/Simulacije\\_dolga\\_sektorja\\_drzava\\_marec2023.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/03/Simulacije_dolga_sektorja_drzava_marec2023.pdf)

Deutsche Bank (2021). Recent floods to have limited impact on growth outlook and election outcome. Germany Blog. Julij. Deutsche Bank Research. Razpoložljivo na: [https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_EN-PROD/PROD000000000519415/Recent\\_floods\\_to\\_have\\_limited\\_impact\\_on\\_growth\\_out.pdf](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000519415/Recent_floods_to_have_limited_impact_on_growth_out.pdf)

ECB (2023). ECB staff macroeconomic projections for the euro area. September. European Central Bank. Razpoložljivo na: [https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202309\\_ecbstaff~4eb3c5960e.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202309_ecbstaff~4eb3c5960e.en.html)

ECB (2023). Economic Bulletin Issue 4, 2023. Junij. European Central Bank. Razpoložljivo na: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb202304.en.pdf>

EFB (2022). Annual Report 2022. Oktober. European Fiscal Board. Razpoložljivo na: [https://commission.europa.eu/system/files/2022-10/2022\\_10\\_24\\_efb\\_annual\\_report\\_2022\\_web.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-10/2022_10_24_efb_annual_report_2022_web.pdf)

- EFB (2023). Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2024. Junij. European Fiscal Board Razpoložljivo na: [https://www.consilium.europa.eu/media/65609/2023-06-21-efb-assessment-of-euro-area-fiscal-stance-final\\_0.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/65609/2023-06-21-efb-assessment-of-euro-area-fiscal-stance-final_0.pdf)
- EIOPA (2020). The pilot dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes. Razpoložljivo na: [https://www.eiopa.europa.eu/publications/pilot-dashboard-insurance-protection-gap-natural-catastrophes\\_en#description](https://www.eiopa.europa.eu/publications/pilot-dashboard-insurance-protection-gap-natural-catastrophes_en#description)
- EU IFI (2023). EU Economic Governance Proposal Reform: Issues and Insights from EU IFIs. Marec. EU Independent Fiscal Institutions. Razpoložljivo na: <https://euifis.eu/publications/32>
- Evropska komisija (2019) Vade Mecum on the Stability & Growth Pact: 2019 Edition. Institutional Paper 101. April. European Commission. Razpoložljivo na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2019-04/ip101\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2019-04/ip101_en.pdf)
- Evropska komisija (2021 a). Ageing Report. Institutional Paper 148. European Economy. Maj. European Commission. Razpoložljivo na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ip148\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ip148_en.pdf)
- Evropska komisija (2021 b). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank on the 2022 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment. COM(2021) 900 final. November. European Commission. Razpoložljivo na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0900&from=EN>
- Evropska komisija (2023a). Debt Sustainability Monitor. Institutional Paper 199. European Economy. April. European Commission. Razpoložljivo na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip199\\_en\\_UPD.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip199_en_UPD.pdf)
- Evropska komisija (2023b). Council recommendation on the 2023 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Slovenia. COM(2023) 624 final. Maj. European Commission. Razpoložljivo na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0624>
- Evropska komisija (2023c). Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2024. COM(2023) 141 final. Marec. European Commission. Razpoložljivo na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/COM\\_2023\\_141\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v4.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/COM_2023_141_1_EN_ACT_part1_v4.pdf)
- Evropska komisija (2023d). Fiscal Statistical Tables providing background data relevant for the assessment of the 2023 Stability or Convergence Programmes. Commission Staff Document. SWD(2023) 600 final. Maj. European Commission. Razpoložljivo na: [https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/Fiscal%20Statistical%20Tables\\_SWD\\_2023\\_600\\_2\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/Fiscal%20Statistical%20Tables_SWD_2023_600_2_EN.pdf)
- Evropska komisija (2023e). 2023 Country Report – Germany. Commission Staff Working Document. COM(2023) 605 final. Maj. European Commission. Razpoložljivo na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/DE\\_SWD\\_2023\\_605\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/DE_SWD_2023_605_en.pdf)
- Feyen, L., J.C. Ciscar, S. Gosling, D. Ibarreta in A. Soria (uredniki) (2020). Climate change impacts and adaptation in Europe. EUR 30180. Maj. JRC Science for Policy Report. Razpoložljivo na: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC119178>
- Fiskalni svet (2018a). Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017. Maj. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS\\_LP2017\\_maj18.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS_LP2017_maj18.pdf)
- Fiskalni svet (2018b). Ocena skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti – dopolnitev 2018. April. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/04/Ocena\\_skladnosti\\_Programa\\_stabilnosti-april2018.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/04/Ocena_skladnosti_Programa_stabilnosti-april2018.pdf)

Fiskalni svet (2020a). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022. Oktober. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta\\_oktober\\_2020.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober_2020.pdf)

Fiskalni svet (2020b). Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov za obdobje 2016-2019. Avgust. Razpoložljivo na: <https://www.fs-rs.si/analiza-odstopanj-napovedi-makroekonomskih-in-javnofinancnih-agregatov-v-obdobju-2016-2019/>

Fiskalni svet (2021). Ocena proračunskih dokumentov za 2021-2024. April. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena\\_april2021.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Ocena_april2021.pdf)

Fiskalni svet (2023). Ocena predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023. Maj. Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/05/Ocena\\_rebalans\\_2023.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/05/Ocena_rebalans_2023.pdf)

Fitch Ratings (2022). Sovereign Ratings Criteria. Julij. Sovereigns Global.

Gagliardi, N., P. Arevalo in S. Pamies (2022)- The Fiscal Impact of Extreme Weather and Climate Events: Evidence for EU Countries. Discussion Paper 168. European Commission. Julij. Razpoložljivo na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-impact-extreme-weather-and-climate-events-evidence-eu-countries\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-impact-extreme-weather-and-climate-events-evidence-eu-countries_en)

German Insurance Association (2013). Position Paper of the German Insurance Association (GDV) ID Number 6437280268-55 on the consultation on the Green Paper on the Insurance of Natural and Man-Made Disasters COM(2013) 213. Julij. Razpoložljivo na: [https://ec.europa.eu/finance/consultations/2013/disasters-insurance/docs/contributions/registered-organisations/gdv\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/finance/consultations/2013/disasters-insurance/docs/contributions/registered-organisations/gdv_en.pdf)

IER (2023). Dinamični pokojninski mikrosimulacijski model DYPENSI. EkonomIERa. Institut za ekonomska raziskovanja. Razpoložljivo na: [https://www.ier.si/wp-content/uploads/2023/03/ekonomiera\\_01-2023.pdf](https://www.ier.si/wp-content/uploads/2023/03/ekonomiera_01-2023.pdf)

IMF (2016). Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices. Informal Session to Brief/IMF Policy Papers. Junij. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>

IMF (2018). How to manage the fiscal costs of natural disasters. How to notes 18/03. Fiscal Affairs Department. Junij. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/06/11/How-to-Manage-the-Fiscal-Costs-of-Natural-Disasters-45941>

IMF (2022a). World Economic Outlook. Oktober. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>

IMF (2022b). Germany, 2023 Article IV Consultation: Press Release and Staff Report. IMF Country Report No. 22/229. Julij. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1DEUEA2022001.ashx>

IMF (2023a). World Economic Outlook. Oktober. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2023/October/English/text.ashx>

IMF (2023b). Fiscal Monitor. Oktober. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/10/10/fiscal-monitor-october-2023>

IMF (2023c). World Economic Outlook Update: Near-Term Resilience, Persistent Challenges. Julij. IMF. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/07/10/world-economic-outlook-update-july-2023>

IMF (2023d). Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization. April. IMF. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/04/03/fiscal-monitor-april-2023>

- IMF (2023e). Republic of Poland, 2023 Article IV Consultation: Press Release and Staff Report. IMF Country Report No. 23/189. Junij. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/05/31/Republic-of-Poland-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-533997>
- MNVP (2023). Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti 2023-2027. Marec. Ministrstvo za naravne vire in prostor. Razpoložljivo na <https://www.gov.si/teme/nact-zmanjsavanja-poplavne-ogrozenosti/>
- Moody's (2022). Rating Methodology Sovereigns. Moody's Investors Service. November.
- OBR (2021). Fiscal Risks Report. Julij. Office for Budget Responsibility. Razpoložljivo na: [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/Fiscal\\_risks\\_report\\_July\\_2021.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscal_risks_report_July_2021.pdf)
- OECD (2016). Financial Management of Flood Risk. OECD Publishing. Razpoložljivo na: <https://doi.org/10.1787/9789264257689-en>
- OECD (2023a). OECD Economic Outlook. Interim Report. Confronting Inflation and Low Growth. September. OECD. Razpoložljivo na: <https://www.oecd.org/economic-outlook/september-2023/>
- OECD (2023b). OECD Economic Outlook. A Long Unwinding Road. Junij. OECD. Razpoložljivo na: <https://www.oecd.org/economic-outlook/june-2023/>
- OECD (2023c). OECD Economic Surveys: Germany 2023. Maj. OECD Publishing. Organisation for Economic Co-ordination and Development. Razpoložljivo na: <https://doi.org/10.1787/9642a3f5-en>
- OECD in Svetovna banka (2019). Fiscal Resilience to Natural Disasters: Lessons from Country Experiences. OECD Publishing. Razpoložljivo na: <https://www.oecd.org/gov/fiscal-resilience-to-natural-disasters-27a4198a-en.htm>
- Računsko sodišče (2010). Pomoč Republike Slovenije ob naravnih nesrečah. Marec. Revizijsko poročilo. Razpoložljivo na: [https://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/revizija/1623/NN\\_rsp.pdf](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1623/NN_rsp.pdf)
- Računsko sodišče (2015). Sredstva za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Revizijsko poročilo. Julij. [https://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/revizija/1450/Eko\\_Sklad.pdf](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1450/Eko_Sklad.pdf)
- Računsko sodišče (2021). Uspešnost doseganja ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov. Revizijsko poročilo. Junij. Razpoložljivo na: [https://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Datoteke/Revizije/2021/Izpusti/IzpustiTP\\_RSP\\_RevizijskoP.pdf](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/Izpusti/IzpustiTP_RSP_RevizijskoP.pdf)
- Računsko sodišče (2022). Učinkovitost sistema okoljskih dajatev za rabo vode. Revizijsko poročilo. December. Razpoložljivo na: [https://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Datoteke/Revizije/2022/MOP-vode/MOP-vode\\_SP16-20\\_RevizijskoP\\_P.pdf](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2022/MOP-vode/MOP-vode_SP16-20_RevizijskoP_P.pdf)
- Računsko sodišče (2023). Učinkovitost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri prilagajanju kmetijstva podnebnim spremembam. Revizijsko poročilo. Julij. Razpoložljivo na: [https://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Datoteke/Revizije/2023/PrilagajanjeKmetijstva/PrilagajanjeKmetijstvaPS\\_Revizijsko\\_P.pdf](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2023/PrilagajanjeKmetijstva/PrilagajanjeKmetijstvaPS_Revizijsko_P.pdf)
- Radu, D. (2022). Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Costs of Climate-Related Disasters. Discussion Paper 174. November. European Commission. Razpoložljivo 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)
- S&P Global (2014). Sovereign Rating Methodology. December.
- S&P Global (2015). Storm Alert: Natural Disasters Can Damage Sovereign Creditworthiness. September. Razpoložljivo na: <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/150910-storm-alert-natural-disasters-can-damage-sovereign-creditworthiness-9327571>

S&P Global (2022). Weather Warning: Assessing Countries' Vulnerability To Economic Losses From Physical Climate Risks. April. Razpoložljivo na: <https://www.spglobal.com/esg/insights/weather-warning-assessing-countries-vulnerability-to-economic-losses-from-physical-climate-risks>

Shick, A. (2007). Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework. OECD Journal on Budgeting. Volume 7, Number 3. Organisation for Economic Co-operation and Development. Razpoložljivo na: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43411741.pdf>

UMAR (2023a). Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2023. September. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj Republike Slovenije. Razpoložljivo na [https://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/napovedi/jesen/2023/JNGG\\_2023\\_s.pdf](https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2023/JNGG_2023_s.pdf)

UMAR (2023b). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2023. Marec. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj Republike Slovenije. Razpoložljivo na [https://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/napovedi/pomlad/pomladanska\\_2023/PN2023\\_\\_S.pdf](https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2023/PN2023__S.pdf)

Uradni list RS (2023). Uradni list Republike Slovenije številka 45/2023. April. Razpoložljivo na: [https://www.uradni-list.si/\\_pdf/2023/Ur/u2023045.pdf](https://www.uradni-list.si/_pdf/2023/Ur/u2023045.pdf)

Vlada RS (2018). Državna ocena tveganj za nesreče. Verzija 2.0. December. Razpoložljivo na [https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSZR/Datoteke/Ocene-tveganja-za-nesrece/drzavna-ocena-tveganj-za-nesrece-2.0\\_2018\\_za-splet.pdf](https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSZR/Datoteke/Ocene-tveganja-za-nesrece/drzavna-ocena-tveganj-za-nesrece-2.0_2018_za-splet.pdf).

Vlada RS (2020). Celoviti nacionalni energetska in podnebni načrt Slovenije. Februar. Vlada Republike Slovenije. Razpoložljivo na: [https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn\\_5.0\\_final\\_feb-2020.pdf](https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn_5.0_final_feb-2020.pdf)

Vlada RS (2023a). Program stabilnosti 2023. April. Vlada Republike Slovenije. Razpoložljivo na: <https://www.gov.si teme/ekonomsko-upravljanje-in-nacrtovanje/>

Vlada RS (2023b). Obrazložitev splošnega dela proračuna Republike Slovenije za leto 2025. September. Vlada Republike Slovenije.

Vlada RS (2023c). Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2024 in 2025. Predlog EVA: 2023-1611-0091. September. Vlada Republike Slovenije. Razpoložljivo na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/f4ea7dcc534078f3fada8d2be05ca94503b804431508aa76c9da64ca7277b208>

Vlada RS (2023d). Seznanitev z oceno neposredne škode po naravni nesreči, ki je Slovenijo prizadela 4. 8. 2023. Oktober. Vlada Republike Slovenije. Razpoložljivo na: [https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2023/10-2023/VG\\_SSEU5\\_Ristopis2.pdf](https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2023/10-2023/VG_SSEU5_Ristopis2.pdf)

von Peter, G., S. von Dahlen in S. Saxena (2012). Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes. BIS Working Papers No. 394. December. Bank for International Settlements. Razpoložljivo na: <https://www.bis.org/publ/work394.pdf>

Weichselgartner, J. in R. Mechler (2003). Disaster Loss Financing in Germany. The Case of the Elbe River Floods 2002. Technical Report. Maj. International Institute for Applied Systems Analysis. Razpoložljivo 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)