



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Program stabilnosti 2022 – brez sprememb politik

22. april 2022

Kazalo

1	Uvod	3
2	Makroekonomski pregled in projekcije.....	4
2.1	Makroekonomsko okolje v letu 2021	4
2.2	Srednjeročna napoved 2022-2025	7
2.3	Položaj v ciklu	10
2.4	Finančna stabilnost.....	13
3	Ukrepi odziva na COVID-19 in Načrt za okrevanje in odpornost.....	15
3.1	Odziv politike in ukrepi povezani s COVID-19	15
3.2	Ukrepi in strukturne reforme za okrevanje in odpornost	18
4	Fiskalne projekcije ob nespremenjenih politikah.....	22
5	Gibanje javno finančnih prihodkov in odhodkov v obdobju 2021 - 2025	30
5.1	Prihodki in odhodki štirih blagajn javnega financiranja	30
5.2	Prihodki in odhodki sektorja država	33
5.3	Uveljavljanje enkratnih izdatkov	37
6	Primerjava ekonomskih in proračunskih napovedi s Programom stabilnosti 2021.....	37
7	Dolg sektorja država	38
8	Poroštva.....	42
9	Fiskalna tveganja in analiza občutljivosti	44
9.1	Negotovosti in analiza občutljivosti salda sektorja država.....	44
9.2	Analiza občutljivosti dolga.....	45
9.3	Dolgoročna vzdržnost javnih financ	46

1 Uvod

Program stabilnosti 2022 je pripravljen v času izvajanja aktivnosti vezanih na državnozborske volitve, izrednih makroekonomskih negotovosti zaradi humanitarnih in ekonomskih posledic vojne v Ukrajini ter vzpostavitve gospodarskih ravnotežij po obdobju epidemije. Zaradi volitev Program stabilnosti vključuje zgolj scenarij nespremenjenih politik oziroma spontani scenarij (torej brez sprememb predpisov). Priprava Programa stabilnosti z upoštevanjem nespremenjenih politik je skladna s preteklo prakso, ko so države v primeru bližajočih se volitev ali v času opravljanja tekoči poslov s strani vlad pripravile Programe stabilnosti oziroma Konvergenčne programe brez opredelitve prihodnjih ukrepov¹. Vlada RS (v nadaljnjem besedilu: vlada) se v luči volitev namreč ne more zavezati k sprejemu novih ukrepov za doseganje javnofinančnih ciljev. S tega vidika je smiselno, da je določitev podrobne fiskalne poti in podrobnih ukrepov za njeno doseganje prepuščena prihajajoči vladi. S scenarijem nespremenjenih politik je nominalni primanjkljaj po posameznih letih nižji od ciljnih vrednosti v deležu bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP), ki so določeni v veljavnem Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024. Veljavni Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022 do 2024 prav tako v letih 2022 in 2023 glede na dane politike omogoča doseganje zastavljenih ciljev za državni proračun, skladno s prejetim proračunom Republike Slovenije.

Trenutne okoliščine so zaradi situacije v Ukrajini, s tem povezanih energetske krize in inflacije izjemno negotove, hkrati pa zahtevajo ukrepe z vplivom na javne finance. Negotovosti pa so še vedno vezane tudi na potek epidemije COVID-19. Zato je postavljanje fiskalnih ciljev izjemno zahtevno in ni izključeno, da bo potrebno njihovo večkratno prilagajanje. Ker veljavni Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 že opredeljuje pot postopne odprave javnofinančnega primanjkljaja, vlada hkrati s programom stabilnosti Državnemu zboru RS (v nadaljnjem besedilu: državni zbor) v potrditev ne bo posredovala Odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2023 do 2025, v katerem bi glede na spremenjene makroekonomske okoliščine postavila prilagojene cilje javnofinančne politike. Bolj podrobna določitev poti mora biti prepuščena novi vladi, ko bodo na ravni EU tudi oblikovane bolj jasne usmeritve za prihodnjo fiskalno politiko².

V letu 2022 še vedno veljajo izjemne okoliščine in splošna odstopna klavzula v okviru Pakta za stabilnost, kar bo omogočalo prilagajanje fiskalne politike spreminjajočim razmeram, ne glede na to, da negotovosti več ne izhajajo zgolj iz epidemije. Na podlagi zimske napovedi Evropske komisije, ki je bila pripravljena pred začetkom vojne v Ukrajini, je bilo sicer predvideno, da bo splošna odstopna klavzula dezaktivirana z letom 2023. A je Evropska komisija v Smernicah za fiskalno politiko za leto 2023, predstavljenih 2. marca 2022, napovedala, da se bo zaradi krepitve negotovosti o tem ponovno odločalo na podlagi spomladanske napovedi v maju. Smernice zato vključujejo zgolj načela za vodenje fiskalne politike v prihodnjem letu, ko bo za nadaljevanje doseženega okrevanja še naprej ključna koordinacija ekonomskih politik, predvsem v okviru območja evra (v nadaljnjem besedilu: EA), in spodbujanje investicij, pomembno pa je tudi pripraviti fiskalne strategije postopnega uravnoteženja javnih financ, ki naj bodo prilagojene situaciji v državah članicah. Smernice bo Evropska komisija v odvisnosti od makroekonomskih razmer po potrebi prilagodila. Ustreznost fiskalne politike bo na EU

¹ Pakt za stabilnost in rast ter njegovi pojasnjevalni dokumenti v tem primeru sicer ne določajo posebnih postopkov, kot je to omogočeno v primeru Osnutkov proračunskih načrtov, zato jih Evropska komisija oceni na enak način kot programe ostalih držav.

² Na ravni EU ni še dogovora o reviziji Pakta za stabilnost in rast: finančni ministri se bodo vrnili k razpravi šele v juniju 2022. Trenutno Evropska komisija še pregleduje predloge, je pa izdala smernice za prihodnjo fiskalno politiko, a izključno za leto 2023. Hkrati je potrdila veljavnost izjeme okoliščine za leto 2022.

nivoju še vedno preverjana predvsem kvalitativno – skladnost s fiskalnimi pravili se s kvantitativnimi kazalniki še ne bo presojala.

Fiskalni scenarij nespremenjenih politik za obdobje od 2022 do 2025 je pripravljen na podlagi ocen prihodkov, ki izhajajo iz makroekonomske napoved in sprejetih ukrepov. Gibanje izdatkov prav tako upošteva že sprejete ukrepe in obstoječ način delovanja različnih sistemov, v okviru katerih je določen način usklajevanja prejemkov. Skladno z zastavljeno politiko v letu 2021 bo fiskalna politika tudi v obdobju od 2022 do 2025 osredotočena na ohranjanje visoke ravni investicij in ukrepe za nadaljnjo okrevanje in rast. Ukrepi za odpravljanje posledic epidemije COVID-19 za posameznike, podjetja in podporo delujočim sistemom na področju socialne zaščite so v letih 2020 in 2021 pomembno prispevali h gospodarski aktivnosti ter posledično tudi javnofinančni situaciji v letu 2021, ki je osnova za nadaljnja leta. V letu 2022 se ukrepi COVID-19 postopno umikajo, zaradi situacije pa so v ospredju ukrepi proti energetske krizi in pomoč Ukrajini, kot enkratni izdatki. Primanjkljaj bo po oceni v letu 2023 nižji od 3 % BDP (2,97 % BDP), tj. pod Maastrichtsko mejo. Scenarij nespremenjenih politik dosega nižje vrednosti primanjkljajev, kot so določeni v veljavnem Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024. Javni dolg se v celotnem obdobju v deležu BDP znižuje in bo v letu 2025 na ravni 68 % BDP (Tabela 1).

Tabela 1: Projekcije nominalnega salda in dolga sektorja država

v % BDP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo sektorja država	-7,8	-5,2	-4,1	-3,0	-2,1	-1,7
Dolg sektorja država	79,8	74,7	73,3	71,5	69,5	68,0

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (SURS); Ministrstvo za finance.

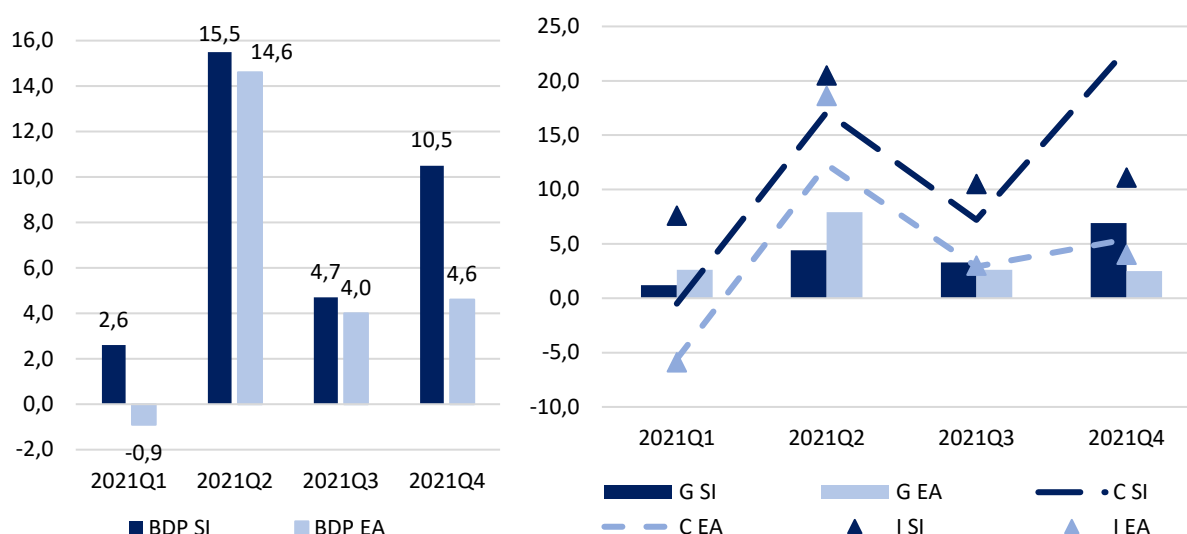
2 Makroekonomski pregled in projekcije

2.1 Makroekonomsko okolje v letu 2021

BDP Slovenije je v letu 2021 rasel hitreje od lanskih pričakovanj Urada RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) zaradi zelo dobrega prilagajanja ekonomskih subjektov spremenjenim razmeram. V letu 2021 se je realni BDP Slovenije povečal za 8,1 %, kar je za 2,8 odstotne točke (v nadaljnjem besedilu: o.t.) več kot v povprečju EA, v tekočih cenah pa je znašal 52.020 milijonov EUR. Gospodarska aktivnost Slovenije je svojo predkrizno raven iz zadnjega četrletja 2019 presegla že v tretjem četrletju 2021, v zadnjem četrletju preteklega leta pa se je BDP medletno realno povečal za kar 10,5 %, kar je za 5,9 o.t. več kot v povprečju EA (Slika 1).

Visoko gospodarsko rast je v Sloveniji v 2021 napajalo predvsem domače povpraševanje. Zasebna potrošnja se je v preteklem letu povečala za 11,6 % (za 8,1 o.t. več kot v povprečju EA) in svojo predkrizno raven presegla v drugem četrletju 2021, ko se je medletno povečala za 17,1 % (Slika 1). Na močno okrevanje zasebne potrošnje so poleg prilagajanja potrošnikov spremenjenim razmeram blagodejno vplivale ugodne razmere na trgu dela in s tem rast razpoložljivega dohodka ter postopno zniževanje visoke stopnje varčevanja, ki se je v letu 2021 sicer obdržala na višji ravni kot pred epidemijo. Tudi bruto investicije v osnovna sredstva so v Sloveniji v preteklem letu rase bistveno hitreje kot v povprečju EA (Slika 1). Povečale so se za 12,3 % (v EA za 4,3 %), predvsem zaradi hitre rasti investicij v opremo in stroje, po drugi strani pa so investicije v gradbene objekte zaradi visokih cen in težav pri dobavi materialov rase počasneje. Rast državne potrošnje se je v 2021 umirila na 3,9 %, a so še vedno presegla EA povprečje za 0,1 o.t., k čemer so pomembno prispevali izdatki za obvladovanje epidemije.

Slika 1: Kvartalna odstotna rast bruto domačega proizvoda Slovenije (SI) in območja evra (EA) (levo) in njegovih komponent (desno)



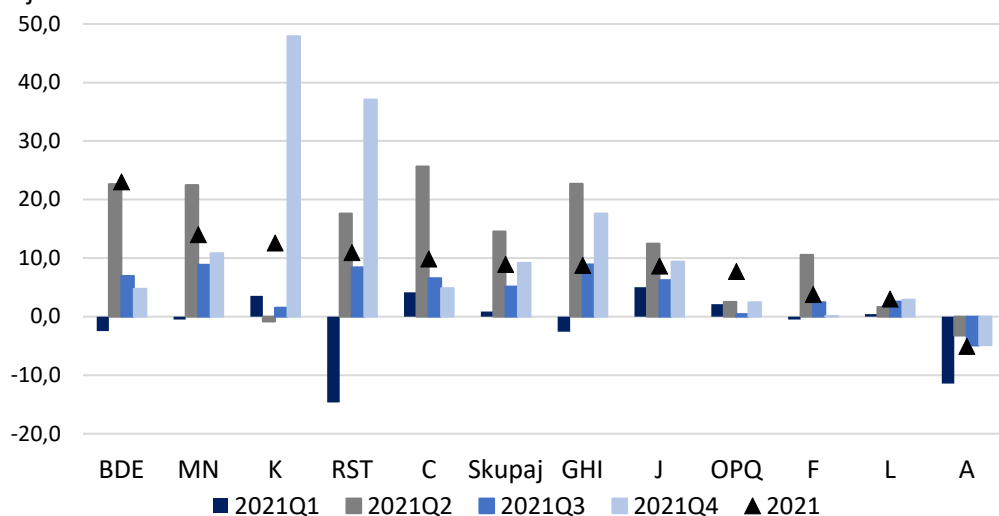
Vir: Eurostat, 2022.

*Opomba: G = državna potrošnja, C = zasebna potrošnja, I = bruto investicije v osnovna sredstva.

Z okrevanjem tujega povpraševanja se je v 2021 močno povečal tudi obseg zunanje trgovine. Blagovna menjava je presegla svojo predkrizno raven že v pričetku 2021, medtem ko je menjava storitev (z izjemo menjave potovanj) presegla raven pred epidemijo do konca 2021. Zaradi višje letne stopnje rasti uvoza (17,4 %) kot izvoza (13,2 %) je bil sicer prispevek salda menjave s tujino k rasti BDP v 2021 negativen.

Večina dejavnosti je svoje predkrizne ravni presegla tekom 2021, z izjemo gostinskih in nastanitvenih storitev, razvedrilnih, športnih, rekreacijskih in osebnih storitve ter menjave potovanj. Celotna dodana vrednost se je v 2021 povečala za 8,9 %, relativno bolj v dejavnostih BDE – Rudarstvo, oskrba z elektriko in vodo, okolje (23,0 %), MN – Strokovne, znanstvene dejavnosti (14,0 %), K – Finančne in zavarovalniške dejavnosti (12,6 %), RST – Druge storitvene dejavnosti (11,0 %) in C – Predelovalne dejavnosti (9,8 %) – Slika 2. Dodana vrednost dejavnosti A – Kmetijstvo, lov, gozdarstvo, ribištvo se je skrčila za 5,1 %. Skupna dodana vrednost se je najbolj povečala v drugem četrtletju 2021, medletno za 14,6 % (Slika 2). Več kot 20-odstotni porast so v tem obdobju zabeležile dejavnosti C – Predelovalne dejavnosti, GHI – Trgovina, promet, gostinstvo, BDE – Rudarstvo, oskrba z elektriko in vodo, okolje in MN – Strokovne, znanstvene dejavnosti.

Slika 2: Odstotna sprememba dodane vrednosti v 2021 glede na primerljivo obdobje v 2020, po SKD dejavnostih

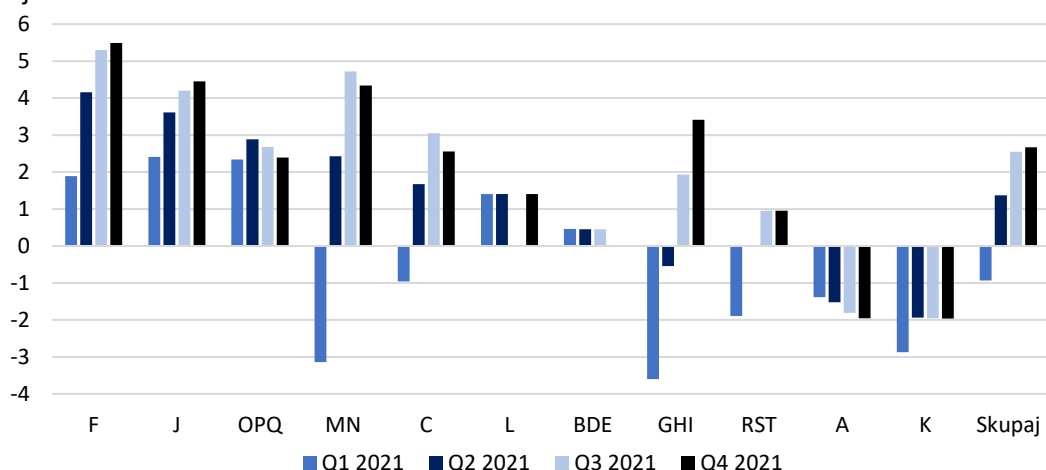


Vir: SURS, 2022; Ministrstvo za finance, lastni preračuni.

Trend okrevanja zaposlenosti v drugi polovici leta 2020 se je nadaljeval v letu 2021, ko se je število zaposlenih povečalo za 1,4 % in doseglo najvišjo raven doslej. K tem je prispevalo odpravljanje omejitvenih ukrepov, odpiranje dejavnosti ter tudi zaposlovanje tujih delavcev. Ob naraščajočem povpraševanju po delavcih so se na trgu dela pojavili vse večji pritiski, kar se je odrazilo v rekordno visoki stopnji prostih delovnih mest v zadnjem četrletju 2021 (2,8 %), ter znatnem pomanjšanju števila registriranih brezposelnih (za 12,6 % oziroma za 10,4 tisoč oseb na letni ravni). Stopnja registrirane brezposelnosti je v povprečju leta 2021 znašala 7,6 %, stopnja anketne brezposelnosti pa 4,8 %.

Okrevanje zaposlenosti je bilo v večini dejavnosti moč zaznati predvsem v drugi polovici leta 2021 – Slika 3. Najvišjo povprečno četrletno spremembo zaposlenosti je v preteklem letu zabeležila dejavnost F – Gradbeništvo (4,2 %), sledile so ji J – IKT (3,7 %), OPQ – dejavnosti uprave, obrambe, izobraževanja, zdravstva in MN – strokovne, znanstvene dejavnosti (2,1 %) – Slika 3. Po relativnem padcu zaposlenosti v prvem četrletju so si v preostanku leta opomogle dejavnosti C – Predelovane dejavnosti, GHI – Trgovina, promet, gostinstvo, MN – Strokovne, znanstvene dejavnosti in RST – Druge storitvene dejavnosti. Na drugi strani pa so se razmere na trgu dela poslabšale v dejavnostih A – Kmetijstvo, lov, gozdarstvo, ribištvo in K – Finančne in zavarovalniške dejavnosti, ki sta v vseh posameznih četrletjih leta 2021 beležila relativni padec zaposlenosti.

Slika 3: Odstotna sprememba števila zaposlenih glede na enako obdobje v prejšnjem letu, po SKD dejavnostih



Vir: SURS, 2022; Ministrstvo za finance, lastni preračuni.

Večino leta 2021 je v Sloveniji minilo v zmernih inflacijskih pričakovanjih. UMAR je v Jesenski napovedi 2021 po deflaciji v letu 2020 in ob predpostavki zmerne gospodarskega okrevanja predvideval postopno rast inflacije proti dvema odstotkoma. Napoved inflacije za tekoče leto je v septembru 2021 znašala zmernih 1,4 %. Za leto 2022 je bila predvidena ciljana 2 % inflacija, ki bi nato v letu 2023 ponovno upadla na 1,9 %.

Spremembe v napovedih inflacije so se pričele z oktobrom 2021, ko so cene nekaterih energentov pričele prebijati dolgoletna povprečja. Dvigovanje cen energentov se je pričelo s cenami zemeljskega plina v Evropi, ki so mu hitro sledile tudi cene premoga in surovin. Cene najbolj trgovane surove nafte WTI so se, vse do konca leta 2021, nahajale v območju pod 80 USD za sodček. Do konca leta so energetske probleme predstavljale predvsem cene zemeljskega plina v Evropi, ki so v decembru dosegle enega svojih vrhov. Posledično so narasle tudi cene električne energije in stroški ogrevanja. Cene električne energije so se dvigovale predvsem v državah, ki so pri proizvodnji električne energije zelo odvisne od zemeljskega plina.

Inflacija (CPI) je v Sloveniji proti koncu leta 2021 pričela naglo rasti. Na letni ravni je v oktobru napredovala na 3 %, v novembru na 4,6 %, leto pa je zaključila z decembrsko meritvijo 4,9 % na letni ravni. Še v oktobru se je pričakovalo, da se bodo višje cene ne-energetskih surovin prelivale v končne cene v daljšem časovnem obdobju. Hiter dvig cen energentov, ki so mu sledile tudi surovine, pa je predvidevanja pospešil.

Razlogi za povišanje cen energentov, surovin in posledično blaga in storitev so se v zadnjem kvartalu leta 2021 pripisovali predvsem ponovnemu zagonu gospodarstev (po COVID-19 krizi), ozkim grlom v dobavnih verigah, pomanjkanju delovne sile znotraj določenih gospodarskih sektorjev in logističnim težavam v nekaterih specifičnih okoljih.

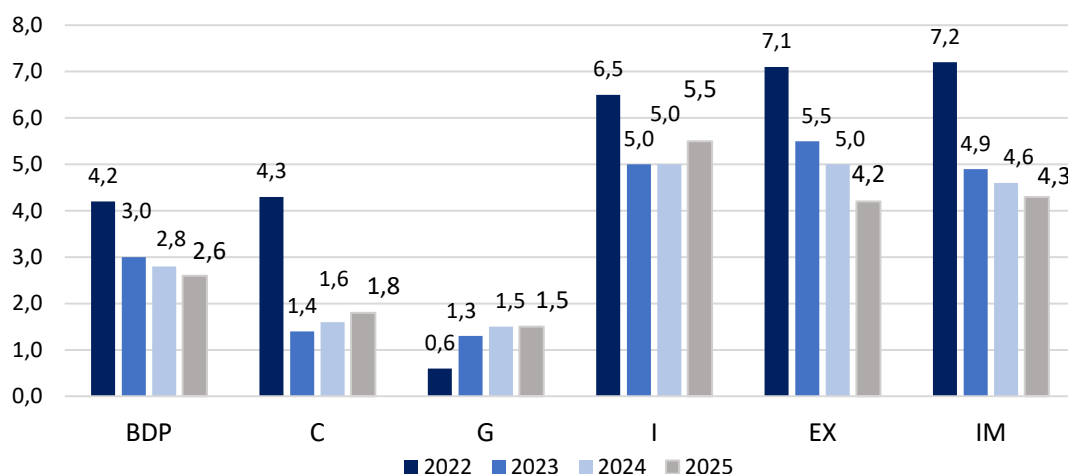
V januarju 2022 je inflacija (CPI) na letni ravni narasla na 5,8 %, v februarju na 6,9 %, v marcu pa je znašala 5,4 %.

2.2 Srednjeročna napoved 2022-2025

UMAR v Pomladanski napovedi 2022 predvideva 4,2-odstotno rast realnega BDP v letu 2022 (kar je za 0,5 o. t. nižje kot v Jesenski napovedi 2021 UMAR), ki naj bi se v 2023 umirila na 3,0 %, v 2024 na 2,8 %, v 2025 pa na 2,6 % (Slika 4). Umiritev gospodarske rasti v 2022 je posledica višje osnove iz 2021, manjšega obsega podpornih ukrepov države ter predvsem naraščajočih cenovnih pritiskov zaradi

visokih cen energentov in surovin ter ozkih grl v dobavnih verigah, ki jih je invazija Rusije na Ukrajino še povečala. Vojna med Rusijo in Ukrajino bo neugodno vplivala tudi na mednarodno menjavo. V 2022 se bo nadaljevala rast investicij v osnovna sredstva (I), ki bo predvidoma znašala 6,5 %. Ob nadaljnji rasti investicij v opremo in stroje se bodo okrepile tudi stanovanjske investicije ter investicije sektorja države, v okviru katerih se med drugim krepi tudi prispevek sredstev iz Mehanizma za okrevanje in odpornost. V 2023 in 2024 bodo investicije v osnovna sredstva predvidoma beležile 5-odstotno stopnjo rasti, ki se bo v 2025 zopet nekoliko povišala na 5,5 %. Rast zasebne potrošnje (C) bo v 2022 z 4,3 % bistveno nižja kot v 2021, kupna moč gospodinjstev se bo namreč zaradi povišanja inflacije zmanjševala, se pa zaradi tega pričakuje tudi znižanje med epidemijo močno okrepljene stopnje varčevanja. Za 2023, 2024 in 2025 UMAR napoveduje 1,4, 1,6 oziroma 1,8-odstotno rast zasebne potrošnje. Rast državne potrošnje (G) bo zaradi nižjih izdatkov za blaženje posledic epidemije v 2022 z 0,6 % nižja kot v predhodnih dveh letih, v 2023 in 2024 pa naj bi se ponovno nekoliko okrepila na 1,3 % oziroma 1,5 %, in nadaljevala z isto stopnjo tudi v letu 2025. Tudi rast zunanje trgovine se bo letos in v prihodnjih dveh letih upočasnila. Izvoz bo pomembno zaznamovan z vojno v Ukrajini in predvsem s sankcijami EU, ki bodo vplivale na neposredno in posredno menjavo z Rusijo. UMAR tako predvideva 7,1-odstotno rast izvoza (EX) v 2022, v 2023 in 2024 naj bi se ta povečal za 5,5 % oziroma 5,0 %, v 2025 pa za 4,2 %. Uvoz (IM) se bo v 2022-2025 povečeval nekoliko hitreje kot izvoz, zlasti zaradi rasti domačih investicij, se pa predvideva po lanski močni rast umiritev njegove rasti na 7,2 % v 2022 in na 4,9 %, 4,6 % in 4,3 % v prihajajočih treh letih.

Slika 4: Odstotna rast realnega BDP in njegovih agregatov v letih 2022-2025



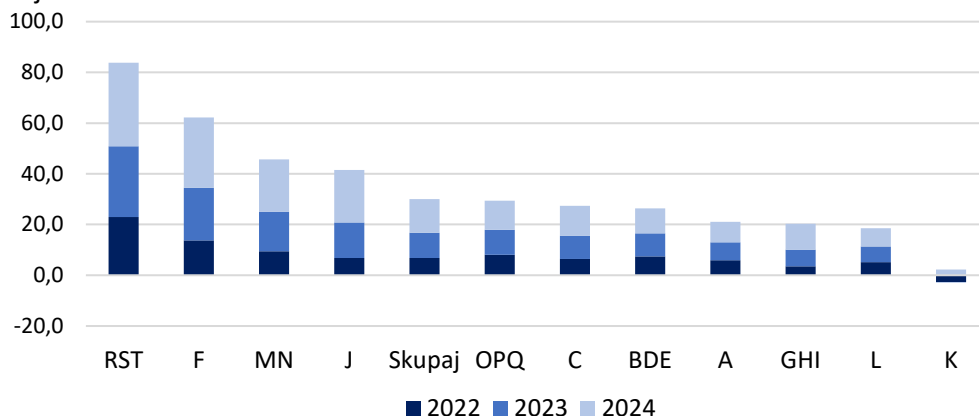
Vir: UMAR Pomladanska napoved 2022; Ministrstvo za finance, lastni preračuni.

*Opomba: G = državna potrošnja, C = zasebna potrošnja, I = bruto investicije v osnovna sredstva, EX = izvoz, IM = uvoz.

Največja negativna tveganja za uresničitev Pomladanske napovedi UMAR se navezujejo na potek vojne v Ukrajini in s tem porastom cen energentov ter motenj v dobavnih verigah. Neposredna izpostavljenost slovenskega gospodarstva do Rusije in Ukrajine je sicer razmeroma majhna, je pa Slovenija visoko odvisna od uvoza energentov iz tega območja. Z 2,4 % ima tudi višji delež izvoza v Rusijo in Ukrajino kot večina držav Evropske unije, ki je v večini vezan na farmacevtske in kemične dejavnosti. Še naprej ostajajo relevantna tudi tveganja vezana na potek epidemije. Gospodarska rast bi bila lahko tudi višja od napovedi UMAR v primeru izboljšanja razmer v Ukrajini oziroma prilagoditve gospodarskih subjektov na razmere (na primer večja investicijska dejavnost zaradi pospešenega zmanjševanja odvisnosti od ruskih energentov), pa tudi v primeru globalnega obvladovanja pandemije in uspešnosti črpanja sredstev EU.

Dodana vrednost so bo v letu 2022 glede na 2021 po napovedih UMAR povečala za 6,8 %, v 2023 za 10,1 %, v 2024 pa za 13,2 % (Slika 5). V obdobju 2022-2024 naj bi se njen obseg glede na leto 2021 najbolj povečal v dejavnostih RST – Druge storitvene dejavnosti (za 22,9 % v 2022, 27,9 % v 2023 in za 33,0 % v 2024), F – Gradbeništvo (za 13,8 % v 2022, 20,6 % v 2023 in za 27,8 % v 2024), MN – Strokovne, znanstvene dejavnosti in J – Informacijske in komunikacijske dejavnosti.

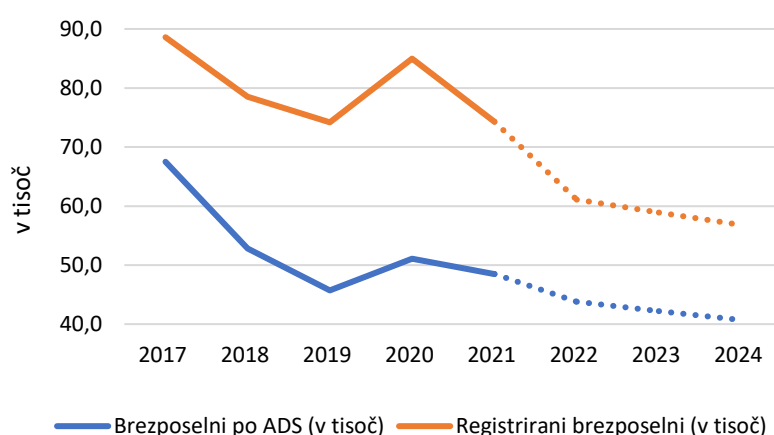
Slika 5: Napoved odstotne spremembe dodane vrednosti v letih 2022-2024 glede na 2021, po SKD dejavnostih



Vir: UMAR Pomladanska napoved 2022; Ministrstvo za finance, lastni preračuni.

Trend zniževanja števila brezposelnosti, ki se je s COVID-19 krizo prekinil, se bo v obdobju 2022-2024 predvidoma nadaljeval (Slika 6). Za leto 2022 se pričakuje znižanje števila registriranih brezposelnih in brezposelnih po anketi o delovni sili (ADS) pod raven v letu 2019. Do konca obdobja napovedi se pričakuje nadaljnje postopno zniževanje števila brezposelnih. Zaradi pomanjkanja delovne sile se bodo krepili pritiski na trgu dela, kar bi lahko vplivalo na povečanje pritiskov na rast plač in zmanjšanje rasti dodane vrednosti. Na trg dela bodo na eni strani omejevalno vplivali demografski dejavniki, ki bodo zaradi staranja prebivalstva postopoma zniževali ponudbo dela, na drugi strani pa bo prisotna neustrezna struktura delovne sile z vidika izobrazbe in izkušenj. Ponudba delovne sile ne bo dohitevala povpraševanja, kljub višji stopnji participacije in povečanju ponudbe tuje delovne sile.

Slika 6: Gibanje števila brezposelnih



Vir: UMAR Pomladanska napoved 2022.

V Pomladanski napovedi 2022 UMAR napoveduje, da se bo razmeroma visoka inflacija predvidoma ohranjala večino letošnjega leta in se nato, ob predpostavki umirjanja cenovnih pritiskov v letu 2024 znova približala dvema odstotkoma. Konec letošnjega leta UMAR pričakuje 5,4-odstotno rast cen

življenjskih potrebščin na letni ravni (december/december). Ta se bo v letu 2023 po napovedih UMAR spustila na 2,4 %, v letu 2024 na 2,1 %, v letu 2025 pa na 1,9 %.

Od ruske invazije na Ukrajino konec februarja 2022 so največja tveganja za uresničitev inflacijskih napovedi povezana s potekom vojne in cenami energentov. Ob višjih cenah energentov in ob trenutni geopolitični situaciji so države EU prisiljene v racionalizacijo porabe energije in v iskanje alternativnih virov, kar bo glede na visoko odvisnost EU od uvoza ruskega plina in nafte kratkoročno dodatno negativno vplivalo na gospodarsko aktivnost. Zahteva po hitri transformaciji pri dobavi energentov pomeni, da z alternativnimi viri EU cilja tako na fosilna goriva, dobavljena iz drugih geografskih okolij, kot tudi na prehod na obnovljive vire energije.

Ob vztrajanju višjih cen nafte in zemeljskega plina bo na visokih ravneh dlje časa vztrajala tudi inflacija (po ocenah vsaj do konca 2023). Da bi omilili večje negativne učinke na finančnih trgih in preprečili padec zaupanja potrošnikov in podjetij je vlada že sprejela nekatere ukrepe (Tabela 2).

Tabela 2: Ukrepi sprejeti zaradi energetske krize v februarju in marcu 2022

Ukrepi	Ocenjena vrednost v mio EUR
Izplačilo enkratnega solidarnostnega dodatka v višini 150 EUR za namen odprave posledic povečanja cen energentov	106,8
Znižanje trošarin energijskim produktom (goriva, kurilno olje, zemeljski plin)	24
Začasna ukinitve plačila omrežnine, priključne moči ter prispevkov OVE in SPTE pri plačevanju električne energije	70
Kompenzacijsko plačilo kmetom zaradi posledic dviga cen mineralnih gnojil in energije v kmetijstvu	25
Pomoč gospodarstvu (14.500 subjektov)	70
Maksimiranje cen goriv – maloprodaja, 30 dnevni ukrep	odvisno od potrošnje
Maksimiranje cen goriv – veleprodaja in prepoved ustavitve prodaje goriv	odvisno od potrošnje

Vir: Ministrstvo za finance.

2.3 Položaj v ciklu

Ocena proizvodne vrzeli se uporablja za določitev faze poslovnega cikla, v katerem se določeno gospodarstvo nahaja, in je v normalnih razmerah osnova za vodenje fiskalne politike. Opredelitev gibanja gospodarskega cikla v dejanskem času je zahtevno zaradi negotovosti glede ocen proizvodne vrzeli, še posebej tistih na koncu vzorca (Orphanides in Van Norden, 2002)³. K negotovosti ocen poleg uporabljene metode izračunavanja proizvodne vrzeli vplivajo tudi metoda izračuna potencialnega proizvoda, revizije ocen pretekle rasti, dolžina vključenih serij in spremembe v napovedi makroekonomskih agregatov. Pogoste in občutne revizije makroekonomskih podatkov in spremembe v napovedih bodočih gospodarskih gibanj, ki so prisotne ob pojavu eksogenega šoka (kot je kriza COVID-19), so tako eden izmed ključnih dejavnikov morebitnih razlik med ciljnim in doseženimi vrednostmi fiskalnih agregatov in s tem ocen usklajenosti s fiskalnimi pravili.

Pretekle ocene proizvodne vrzeli Ministrstva za finance, pripravljene na podlagi preteklih petih napovedi UMAR⁴, so za obdobje zadnje krize in okrevanja zelo variirale. Povprečno oceno proizvodne vrzeli za leto 2020 (μ) je namreč njen standardni odklon (σ) presegal za 0,6 o.t., za leto 2021 za kar 1,8 o.t., za leto 2022 pa za 0,2 o.t., kar še enkrat nakazuje na problematiko nepristranskosti ocen v realnem času v zgodnjih fazah okrevanja. V skladu z Jesensko napovedjo 2020 je proizvodna vrzel v letu 2020

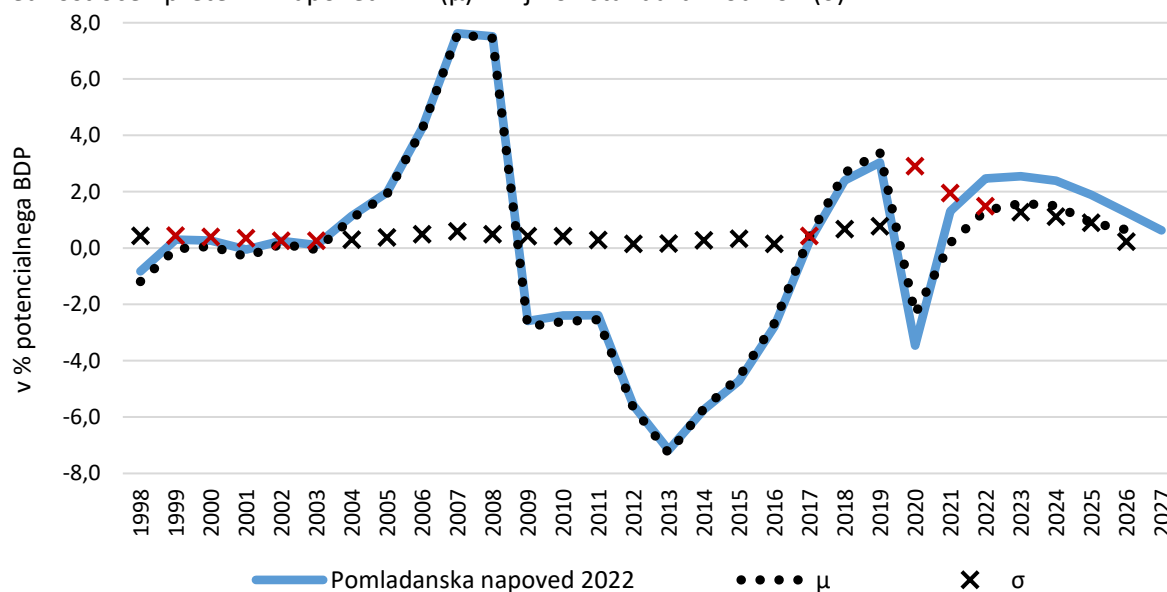
³ Orphanides, A. & Van Norden, S. (2002). The Unreliability of Output-Gap Estimates in Real Time. The Review of Economics and Statistics, 84(4), 569-583.

⁴ Pomladanska napoved 2022 UMAR, Jesenska napoved 2021 UMAR, Pomladanska napoved 2021 UMAR, Jesenska napoved 2020 UMAR, Pomladanska napoved 2019 UMAR.

znašala -5,2 %, v 2021 pa -2,4 % potencialnega BDP. Z nižjim upadom gospodarske aktivnosti kot sprva pričakovanim in hitrejšim okrevanjem se je ocena proizvodne vrzeli na podlagi Pomladanske napovedi UMAR za leto 2020 znižala na -3,5 %, v 2021 pa je po zadnji oceni realni BDP presegel potencialnega za 1,3 %.

Tudi za leto 2022 se v skladu z zadnjo napovedjo pričakuje višjo pozitivno proizvodno vrzel, ki naj bi znašala 2,6 % potencialnega BDP (jeseni 2021 je ocena znašala 2,1 %, pomladi 2021 0,6 %, jeseni 2020 pa -0,9 %). Pozitivna vrzel naj bi se sicer odpirala do 2023, ko naj bi dosegla 2,7 %. Negotovost okoli vpliva COVID-19 krize na potencial slovenskega gospodarstva in poti okrevanja ostaja velika, zaradi česar ostajajo tudi najnovejše ocene proizvodne vrzeli podvržene visokemu tveganju občutne revizije.

Slika 7: Proizvodna vrzel, izračuni MF na podlagi Pomladanske napovedi 2022 UMAR, povprečna vrednost ocen preteklih napovedi MF (μ) in njihov standardni odklon (σ)



Vir: UMAR; AMECO; Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

*Opomba: v rdečem standardni odklon ocen proizvodne vrzeli za določeno leto presega njihovo povprečno vrednost.

Prav tako je tudi znatna variabilnost ocen proizvodne vrzeli pripravljenih s strani različnih makroekonomskih institucij. Povprečno vrednost ocen Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljnjem besedilu: OECD), Mednarodnega denarnega sklada (v nadaljnjem besedilu: IMF), Evropske komisije, UMAR in Ministrstva za finance je namreč njen standardni odklon v povprečju obdobja 2000-2023 presegal za 1,2 o.t. Zlasti velik je razpon med ocenami za leti 2021 in 2022, ko standardni odklon presega povprečno vrednost ocen omenjenih institucij za 3 oziroma 2,3 o.t. – Tabela 3.

Ministrstvo za finance na podlagi skupne metodologije EU (EUCAM) (Blondeau, Planas in Rossi, 2021)⁵, ki se uporablja tudi pri izračunih fiskalnih ciljev ocenjuje, da je realni BDP v letu 2021 presegel potencialnega za 1,3 %, v 2022 pa naj bi se pozitivna vrzel povečala na 2,5 %. Ocene UMAR in Evropske komisije, ki so pripravljene na podlagi iste metodologije, predvidevajo podobne vrednosti proizvodne vrzeli; UMAR sicer nekoliko višjo (v 2021 1,5 %, v 2022 pa 2,9 %), Evropska komisija pa nekoliko nižjo

5 Blondeau, F., Planas, C., & Rossi A. (2021). Output Gap Estimation Using the European Union's Commonly Agreed Methodology Vade Mecum & Manual for the EUCAM Software. European Economy - Discussion Papers 2015 - 148, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission. Dostopno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp148_en.pdf.

(v 2021 1,0 %, oziroma 2,1 % v 2022). IMF na podlagi nekoliko drugačne metodologije (De Masi, 1997⁶) ocenjuje znatno nižjo pozitivno vrzel, ki naj bi v letu 2021 znašala 0,2 %, v 2022 pa 0,9 %. Dolgoročne projekcije OECD pa celo nakazujejo na to, da realni BDP Slovenije ni presegel potencialnega že od pričetka velike finančne krize v letu 2008. Po ocenah OECD naj bi negativna vrzel v 2021 znašala kar 6,8 % potencialnega BDP, v 2022 pa 4,6 %.

Tabela 3: Proizvodna vrzel Slovenije v skladu z ocenami MF, UMAR, OECD, IMF, Evropske komisije njihova povprečna vrednost (μ) ter standardni odklon (σ)

	MF	UMAR	OECD	IMF	EK	μ	σ
2000	0.3	0.3	-0.3	-1.2	0.7	0.0	0.7
2001	-0.1	0.0	-0.7	-2.4	0.6	-0.5	1.1
2002	0.3	0.4	-0.6	-1.1	0.9	0.0	0.8
2003	0.1	0.3	-0.9	0.1	0.8	0.1	0.6
2004	1.1	1.4	0.2	-1.4	1.9	0.7	1.3
2005	2.0	2.3	1.1	-0.5	2.6	1.5	1.2
2006	4.3	4.6	3.9	2.8	4.9	4.1	0.8
2007	7.6	8.2	7.9	5.3	8.2	7.4	1.2
2008	7.5	8.0	8.4	5.4	7.8	7.4	1.2
2009	-2.6	-2.4	-2.0	-3.0	-2.6	-2.5	0.4
2010	-2.4	-2.4	-2.2	-1.0	-2.6	-2.1	0.6
2011	-2.4	-2.5	-2.6	0.6	-2.6	-1.9	1.4
2012	-5.6	-5.9	-6.2	-2.0	-5.7	-5.1	1.7
2013	-7.2	-7.6	-8.2	-3.0	-7.4	-6.7	2.1
2014	-5.7	-6.2	-7.1	-2.3	-5.8	-5.4	1.8
2015	-4.7	-5.2	-6.6	-1.8	-4.6	-4.6	1.7
2016	-2.8	-3.3	-5.5	-0.2	-2.6	-2.9	1.9
2017	0.2	-0.1	-3.1	0.0	0.7	-0.5	1.5
2018	2.4	2.2	-1.2	0.3	3.1	1.4	1.8
2019	3.0	2.9	-0.5	0.7	3.8	2.0	1.8
2020	-3.5	-3.6	-8.1	-2.9	-2.6	-4.1	2.2
2021	1.3	1.5	-6.8	0.1	1.0	-0.6	3.5
2022	2.5	2.9	-4.6	0.9	2.1	0.7	3.1
2023	2.6	3.1	-2.8		2.3		
2024	2.4	3.0	-1.6				
2025	1.9	2.6	-0.9				
2026	1.3	2.1	-0.5				
2027	0.6	1.6	-0.2				

Vir: UMAR Pomladanska napoved 2022; IMF World Economic Outlook October 2021; OECD Economic Outlook No. 109; Jesenska napoved 2021 Evropske komisije; MF, lastni preračuni.

*Opomba: v rdečem standardni odklon ocen proizvodne vrzeli za določeno leto presega njihovo povprečno vrednost.

Močna občutljivost ocene proizvodne vrzeli na uporabljen metodologijo izračuna je še posebej relevantna za Slovenijo, saj je primernost metodologije EUCAM za modeliranje slovenskega

6 De Masi, P. R. (1997). IMF Estimates of Potential Output: Theory and Practice, in Staff Studies for the World Economic Outlook. IMF WP/97/177. pp. 40-46. Dostopno na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97177.pdf>.

gospodarskega cikla vprašljiva. »Plausability tool« namreč nakazuje, da EUCAM podcenjuje velikost proizvodne vrzeli v času gospodarskega zatona (Hristov, Raciborski in Vandermeulen, 2017)⁷. Nepristranskost ocen proizvodne vrzeli v realnem času, zlasti med gospodarsko kontrakcijo, je izredno pomembna, saj predpostavljane krajšega cikla od dejanskega lahko vodi v ciklično restriktivno vodenje fiskalne politike, ki lahko ogrozi gospodarsko okrevanje oziroma celo vodi v permanentno znižanje dolgoročne gospodarske rasti.

2.4 Finančna stabilnost

Banka Slovenije že v prvi polovici leta 2021 ocenila, da ukrep ugodnejše regulatorne obravnave odlogov kreditnih obveznosti na sistemski ravni ni več potreben. Dodatno je septembra odpravila bonitetni ukrep, s katerim je bankam in hranilnicam omejila zmernost razdelitev dobičkov.⁸

Medletna rast posojil bank nebančnemu sektorju, ki je bila pred pandemijo, t. j. konec leta 2019 5,8 %, je v letu 2020 beležila le 0,2 % rast, se je v letu 2021 postopoma zviševala in do konca leta dosegla 6,3 %. Banke so lani krepile zlasti kreditiranje gospodinjestev, predvsem s povečevanjem stanovanjskih posojil⁹, katerih medletna rast je bila konec leta 9,1 %, kar je 2,3 o.t. več kot decembra 2019. Pri gospodinjestvih so se prirasti posojil tako že zelo približali ravni pred izbruhom pandemije (medletna rast 5,1 % decembra 2021 namreč za 1,1 o.t. zaostaja za medletno rastjo decembra 2019), kljub temu pa so še vedno bistveno nižji kot pred svetovno gospodarsko-finančno krizo, zato tudi njihova zadolženost ostaja nizka in precej pod povprečjem evrskega območja. Rast posojil podjetjem je medletno precej nihala in se decembra ustalila pri 7,5 % medletno. Struktura povečanja podjetniških obveznosti nakazuje, da se ta v pretežni meri financirajo z lastnimi viri oziroma viri znotraj sektorja.¹⁰

V EA je medletna rast posojil podjetjem s 3,7 % decembra 2021 ostala nižja od rasti v enoletnem obdobju po izbruhu pandemije (6,4 % decembra 2020). Razlike med državami so kljub zmanjšanju ostale velike, pri čemer se je v štirih državah kreditiranje podjetij medletno še naprej zmanjševalo, v šestih (vključno s Slovenijo) pa je medletna rast presegla 5 %. Kreditiranje gospodinjestev EA se je v letu 2021 nadaljevalo s prek štiriodstotno rastjo, ki se ohranja vse od začetka lanskega drugega četrtletja (3,1 % decembra 2020). Obseg posojil gospodinjstvom je bil decembra tako medletno višji za 4,2 %. Tudi v tem sektorju so razlike med državami precejšnje, dve državi dosejata medletno rast posojil preko 10 %, v petih državah, vključno s Slovenijo, pa medletna rast posojil gospodinjstvom še ne dosega predpandemične ravni.

Rast vlog nebančnega sektorja EA je decembra 2021 dosegla 8,1 % in je medletno še vedno presegala rast pred nastopom pandemije. Pri podjetjih in gospodinjestvih se je trend povečevanja njihovih prihrankov predhodnega leta v lanskem letu prekinil: prihranki ostajajo visoki in se še naprej v veliki meri stekajo v bančne vloge. K temu sta pripomogla zmanjšana splošna negotovost in večje zaupanje v gospodarstvu, s čimer se večata potrošniški in investicijski zagon.¹¹

7 Hristov, A., Raciborski, R. & Vandermeulen, v. (2017). Assessment of the Plausibility of the Output Gap Estimates. European Economy. Economic Briefs 023, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission. Dostopno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eb023_en.pdf.

⁸ Banka Slovenije: Poročilo o finančni stabilnosti, oktober 2021. Str. II. Dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije/porocilo-o-financi-stabilnosti>.

⁹ Banka Slovenije: Gospodarska in finančna gibanja, Januar 2022. Str. 47. Dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije/gospodarska-gibanja-in-projekcije>.

¹⁰ Banka Slovenije: Gospodarska in finančna gibanja, Januar 2022. Str. 43. Dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije/gospodarska-gibanja-in-projekcije>.

¹¹ Banka Slovenije: Gospodarska in finančna gibanja, Januar 2022. Str. 43. Dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije/gospodarska-gibanja-in-projekcije>.

Tabela 4: Nebančni sektor, Slovenija: Posojila in vloge

	v mrd EUR				rast v %	
	dec. 19	dec. 20	dec. 21	jan. 22	v jan. 22	medlet.
Posojila nebančnemu sektorju	23,5	23,6	25,0	25,3	1,2	7,2
nefinančnim družbam (podjetjem)	8,9	8,8	9,3	9,6	2,9	7,5
gospodinjstvom	10,7	10,7	11,3	11,3	0,3	5,9
državi	1,6	1,5	1,5	1,5	0,5	-0,4
drugim finančnim organizacijam	1,2	1,2	1,4	1,4	1,1	15,4
tujcem	1,0	1,3	1,6	1,6	-2,1	17,3
Vloge nebančnega sektorja	31,1	34,3	37,2	37,0	-0,5	6,7
nefinančnih družb (podjetij)	6,8	8,0	9,0	8,5	-5,6	8,9
gospodinjstev	20,4	22,4	24,0	24,2	1,2	6,0
države	1,0	0,9	1,0	1,0	-2,2	5,8
drugih finančnih organizacij	1,2	1,2	1,4	1,5	3,0	11,9
tujcev	1,2	1,2	1,3	1,3	0,5	-1,2

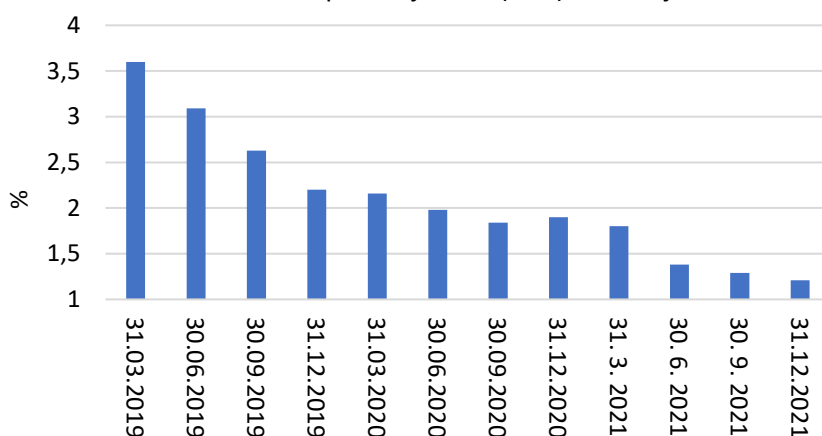
Vir: Banka Slovenije, (marec 2022), Mesečna informacija o poslovanju bank, str. 2,
<https://www.bsi.si/publikacije/mesecna-informacija-o-poslovanju-bank>.

Vloge podjetij EA so z decembrsko medletno rastjo v višini 8,1 % za 2,1 o.t. presegale raven, doseženo decembra 2019. Medletna rast obsega vlog podjetij se je po posameznih državah članicah gibala v razponu od 1,2 % do 24,9 %; Slovenija je z medletno rastjo v višini 12,0 % v skupini desetih držav članic, ki so konec leta dosegle medletno rast v višini več kot 10 %.

Ob povečani zasebni potrošnji se je medletna rast vlog gospodinjstev v drugem polletju 2021 upočasnila, decembra je znašala 4,9 % in za 0,4 o.t. zaostaja za medletno rastjo decembra 2019.

Kakovost portfelja bank, merjena z deležem nedonosnih izpostavljenosti v celotni izpostavljenosti (v nadaljnjem besedilu: NPE), ostaja nespremenjena in ohranja negativni trend v praktično vseh delih portfelja; konec leta je bil delež NPE 1,21 %.

Slika 8: Delež nedonosnih izpostavljenosti (NPE) na zadnji dan kvartala, 31. 3. 2019 – 31. 12. 2021



Vir: Banka Slovenije, Podatki o nedonosnih izpostavljenostih, <https://www.bsi.si/financna-stabilnost>.

Trend rasti skupnega deleža nedonosnih posojil (v nadaljnjem besedilu: NPL) bank EA je v letu 2021 negativen¹², zniževala sta se tako skupni obseg kot skupni delež NPL. 391,3 milijonov NPL v četrtem kvartalu je tako predstavljalo 2,0 % skupni delež NPL (2,6 % decembra 2020; 2,7 % decembra 2019). Na ravni držav članic EA se slednji giblje med 0,3 % in 10,5 % (med 0,5 % in 25,5 % decembra 2020;

¹² European banking authority: Risk Dashboard data as of Q4 2021. April 2022. Str. 41-42. Dostopno na: <https://www.eba.europa.eu>.

med 0,5 % in 35,2 % decembra 2019). Negativni trend rasti skupnega deleža NPL beleži tudi Slovenija: 2,4 % decembra 2021, 3,2 % decembra 2020, 3,7 % decembra 2019.

Na sektorski ravni so deleži NPL v EA še vedno najvišji v portfelju nefinančnih družb, in sicer 3,8 % v zadnjem četrtletju 2021 (4,8 % decembra 2020, 5,0 % decembra 2019). V treh sektorjih presegajo 5,0 %: v gradbeništvu (8,0 %, kar za 3,2 o.t. presega delež NPL decembra 2019), nastanitvah in gostinskih storitvah (9,4 %; kar za 6,6 o.t. presega raven, doseženo decembra 2019) ter umetnosti, zabavi in rekreaciji (s 7,8 % za eno o.t. presega delež NPL decembra 2019). Razlike med državami članicami po deležu NPL konec leta 2021 so precejšnje: v gradbeništvu od 0,7 do 20,9 % (v Sloveniji 7,2 %), v nastanitvenih in gostinskih storitvah od 2,7 % do 39,0 % (v Sloveniji 19,2 %), pri umetnosti, zabavi in rekreaciji od 0,5 % do 45,4 % (v Sloveniji 10,6 %).

Dobiček pred obdavčitvijo na ravni bančnega sistema je ostal do decembra visok, v znesku 564,7 milijonov EUR je bil za petino višji kot leta 2020. K njegovi višini je pomembno prispevalo neto sproščanje oslabitev in rezervacij pri večini bank. Kapitaliziranost bančnega sistema ostaja v letu 2021 dobra, likvidnost visoka. Bilančna vsota se je lani do decembra povečala za 3,6 milijard EUR na 48,3 milijard EUR, njena medletna rast je decembra znašala 8,1 %.¹³

3 Ukrepi odziva na COVID-19 in Načrt za okrevanje in odpornost

3.1 Odziv politike in ukrepi povezani s COVID-19

Vlada je k zmanjševanju škodljivih posledic za gospodarstvo in prebivalstvo zaradi razglašene epidemije pristopila s takojšnjimi interventnimi ukrepi. Prvi paket ukrepov je bil na predlog vlade v državnem zboru sprejet v začetku aprila 2020 na podlagi Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo. 3 milijarde EUR ocenjen paket ukrepov je bil v večji meri namenjen dohodkovni podpori posameznikom in podjetjem ter podpori sistemov socialne varnosti. Vključeval je ukrepe na področju trga dela in ohranjanja aktivnosti v podjetjih preko nadomestil za čakanje na delo in skrajšanega delovnega časa. Vlada je zagotovila tudi določene oprostitve, odloge in olajšave na davčnem področju. V prvem valu epidemije je bil zelo pomemben tudi ukrep, v okviru katerega je država delodajalcu v primeru nadaljevanja aktivnosti v času omejitev plačala prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Ukrepi so bili namenjeni tudi samozaposlenim in drugim ciljnim skupinam (družbenikom, verskim uslužbencem in kmetom) v obliki izplačila mesečnega temeljnega dohodka in oprostitev plačil socialnih prispevkov. Več kot pol milijona ljudi je v prvem valu prejelo tudi različne oblike dohodkovnih prejemkov (enkratni dodatki upokojujencem in študentom, krizni dodatki zaposlenim, dodatki za velike družine idr.). Marsikateri ukrepi so bili podaljšani oz. ponovno uvedeni tudi v drugem valu epidemije, kot na primer enkratna solidarnostna pomoč, temeljni dohodek idr.

Tabela 5: Ocena vrednosti ukrepov povezanih s COVID-19 v obdobju 2020–2023 po posameznih področjih po metodologiji ESA (obračunski tok, v mio EUR)

	2020	2021	2022	2023
Ukrepi na davčnem področju / prihodki:	0,80	-0,56	-0,13	-0,01
Oprostitve plačila akontacije dohodnine, DDPO in odlog plačila davkov	0,43	-0,35	-0,03	0,00
Odlog plačila davkov (DDV, trošarine)	0,36	-0,21	-0,10	0,00
Drugi davki na proizvodnjo	0,01	0,00	0,00	0,00
Ukrepi na področju dela in prispevkov; v tem:	2,71	0,98	0,06	0,00
Nadomestilo plače za čakanje na delo	0,84	0,36	0,00	0,00

¹³ Banka Slovenije: Mesečna informacija o poslovanju bank, Februar 2022. Str. I. Dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije/mesečna-informacija-o-poslovanju-bank>.

Mesečni temeljni dohodek	0,43	0,42	0,00	0,00
Povračila prispevkov ZPIZ	1,32	0,00	0,00	0,00
Subvencioniran del minimalne plače	0,00	0,05	0,04	0,00
Ukrepi gospodarstva, turizma in kmetijstva; v tem:	0,83	1,05	0,07	0,00
Delno kritje fiksnih stroškov	0,34	0,28	0,00	0,00
Krizni dodatek za zaposlene	0,12	0,00	0,00	0,00
Ukrepi v kmetijstvu	0,01	0,06	0,00	0,00
Turistični boni	0,27	0,47	0,07	0,00
Ukrepi s področja zdravstva; v tem:	0,66	0,85	0,63	0,00
Povračilo izvajalcem zaradi izpada opravljanja zdravstvene dejavnosti	0,22	0,02	0,11	0,00
Zagotavljanje sredstev ZZS – cepljenje, izolacija	0,10	0,15	0,29	0,00
Dodatni zdravstveni programi, skrajšanje čakalnih vrst, razpisi v zdravstvu	0,02	0,01	0,07	0,00
Testiranja in samotestiranja za COVID-19	0,07	0,21	0,11	0,00
Ukrepi na področju socialnega varstva; v tem:	0,42	0,20	0,02	0,01
Solidarnostni dodatek upokojevcem	0,29	0,13	0,00	0,00
Dodatki za ranljive skupine	0,13	0,07	0,02	0,01
Ukrepi na področju plač in nagrajevanja; v tem:	0,66	1,37	0,01	0,00
Dodatki za delo v nevarnih razmerah	0,66	1,28	0,00	0,00
Dodatki za neposredno delo s COVID pacienti	0,00	0,09	0,01	0,00
Ostali ukrepi (za pomoč javnemu sektorju: vrtci, dijaški in študentski domovi, gasilci, športne organizacije, idr.)	0,14	0,14	0,00	0,00
Skupaj COVID ukrepi / odhodki:	5,42	4,60	0,79	0,01
Skupaj COVID ukrepi / prihodki in odhodki:	6,22	4,04	0,66	0,00

Vir: Ministrstvo za finance.

Do konca leta 2020 je na predlog vlade državni zbor sprejel še dodatnih šest paketov ukrepov za omilitev posledic epidemije. Cilj drugega paketa ukrepov je bil omogočiti podjetjem oživitve njihove investicijske aktivnosti in s tem ohranitev delovnih mest. Tudi tretji paket, enako kot prvi in drugi, je omogočil še več možnosti za zagotavljanje likvidnosti gospodarstva (zagon novih naložb, ugodna in hitra posojila podjetjem) in pomoč državljanom. Pozitiven učinek na turizem in izboljšanje njegove potrošnje je imela tudi uvedba turističnih bonov za vse prebivalce Slovenije (odrasli 200 EUR, mladoletni 50 EUR). Ohranjanju delovnih mest sta bila namenjena dva ključna interventna ukrepa iz četrtega paketa, in sicer podaljšanje ukrepa povračila nadomestila plače za čakanje na delo in dopolnitev ukrepa subvencioniranja skrajšanega polnega delovnega časa. Na področju vzgoje in izobraževanja je peti paket zagotovil financiranje zaščitne opreme in sredstev za dezinfekcijo prostorov, oprostitev plačila za vrtce v primeru odrejene karantene ter uredil vzgojno izobraževalno delo na daljavo. Šesti paket, z ocenjeno vrednostjo milijarde EUR, je uvedel ukrep delnega pokrivanja fiksnih stroškov najbolj prizadetim podjetjem ter zagotovil kritje izpada prihodkov socialnovarstvenim zavodom zaradi nezasedenih kapacitet in dodatke javnim uslužbencem. Konec decembra 2020 pa je bil sprejet še zadnji, sedmi paket pomoči v tem letu, ki je med drugim nudil dodatno pomoč v zdravstvu, prevoznikom, gasilcem ter socialnim in zdravstvenim delavcem. Podjetja, ki jih je sedanja kriza najbolj prizadela, pa so lahko koristila tudi posebna posojila Slovenskega podjetniškega sklada z državnim jamstvom.

Obseg vseh realiziranih izdatkov iz naslova COVID-19 ukrepov je v letu 2020 znašal okoli 2,5 milijarde EUR po metodologiji ESA. Na strani prihodkov je bilo v letu 2020 odloženih za okoli 380 milijonov EUR davkov; tako je skupni vpliv ukrepov v letu 2020 znašal 2,9 milijarde EUR.

Ob spopadanju s tretjim valom epidemije je državni zbor na predlog vlade v začetku februarja 2021 sprejel Zakon o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19 oz. osmi protikoronski paket. Ta je podaljšal ukrep subvencioniranja čakanja na delo, razširil krog upravičencev enkratne pomoči na polnoletne dijake, študente v tujini in invalide, ter namenil subvencijo delodajalcem za zvišanje minimalne plače (v višini 50 EUR).

Z devetim protikoronskim paketom pomoči, ki je bil v državnem zboru sprejet julija 2021, pa je vlada pomagala tistim gospodarskim panogam, ki so bile zaradi zdravstvene krize najbolj prizadete. V ta namen so bili uvedeni novi boni (bon21) na področju turizma, gostinstva, športa in kulture (odrasli 100 EUR, mladoletni 50 EUR). Podjetja, ki so izpolnjevala z zakonom določene pogoje, so dobila državno pomoč v obliki financiranja regresa za letni dopust v višini 1.024 EUR na zaposlenega. V ta ukrep je bilo vključenih približno 3.200 podjetij in 32.000 zaposlenih. Z interventnim zakonom je bila določena tudi pomoč industriji srečanj in dogodkov ter filmski in avdiovizualni industriji. Vlada je zagotovila oprostitvev plačila povračila za vodo in pomoč upravljalcem žičniških naprav. S ciljem povečanja učinkovitosti dela v zdravstvu ter večje dostopnosti do zdravstvenih storitev je državni zbor na predlog vlade sprejel tudi Zakon o nujnih ukrepih na področju zdravstva.

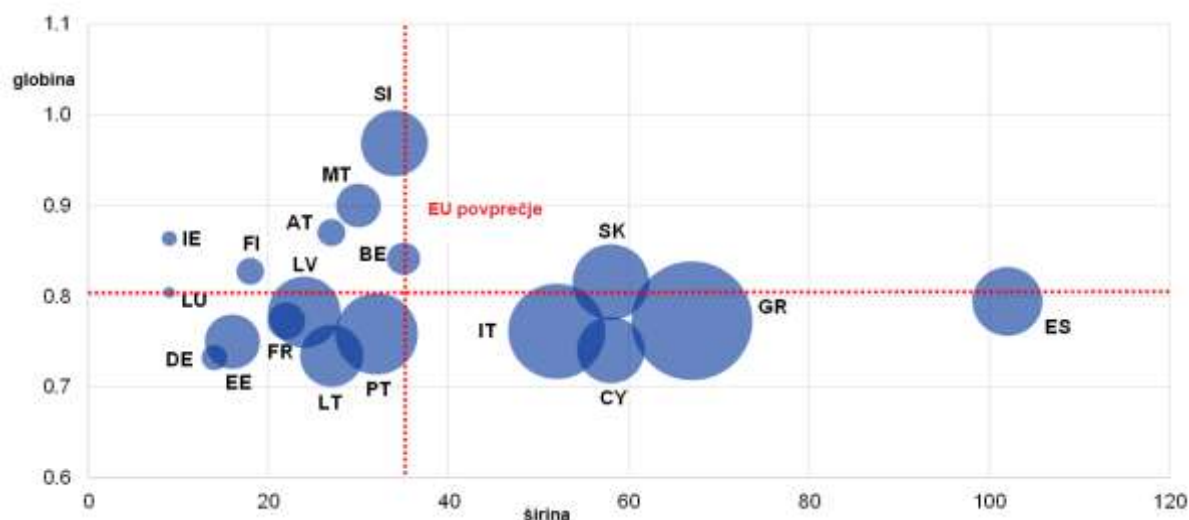
Konec decembra 2021 je bil na predlog vlade v državnem zboru sprejet zadnji protikoronski paket ukrepov, t.j. Zakon o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (ZDUPŠOP), ki podaljšuje nekatere ukrepe iz preteklih protikoronskih paketov ter prinaša nekatere nove za zagotavljanje nemotenega upravljanja epidemije tudi v četrtem valu. Interventni zakon, katerega vrednost je bila ocenjena na okoli 280 milijonov EUR, obsega nove dodatke za najbolj ranljive, uvaja odškodninsko odgovornost za primer zapletov pri cepljenju ali uporabi zdravila proti COVID-19 ter povračilo stroškov hitrih testov podjetjem. Z zakonom se podaljšujejo tudi nekateri ukrepi, ki bi se sicer z letom 2021 iztekli. Tako se podaljšuje veljavnost turističnih bonov do konca junija 2022 in obdobje izrabe letnega dopusta. Do marca 2022 je bilo vnovčenih dobrih 3.600.000 bonov. Na področju zdravstva se med drugim podaljšujejo ukrepi začasnega prerazporejanja zdravstvenega kadra, financiranja telemedicinske obravnave ter možnost koriščenja treh dni odsotnosti zaradi bolezni brez potrdila osebnega zdravnika. Zakon uvaja tudi spremembo nacionalnega razpisa za izboljšanje dostopnosti do zdravstvenih storitev za krajšanje čakalnih dob; novost pa je tudi dodatek pripadnikom sil za zaščito, reševanje in pomoč, ter dijakom in študentom, ki pomagajo pri oskrbi bolnikov s COVID-19.

Državni zbor je na predlog vlade skupaj torej sprejel deset paketov pomoči za odziv na krizo COVID-19. Skupni izdatki iz naslova ukrepov COVID-19 so v letu 2021 znašali okoli 2,4 milijarde EUR po metodologiji ESA, skupaj z odloženimi davki, ki so bili plačani v letu 2021, a se nanašajo na prejšnje leto 2020, pa so ukrepi znašali okoli 2,1 milijarde EUR. V letu 2022 pa je predvideno zmanjšanje izdatkov z naslova ukrepov COVID-19 na 443 milijonov EUR. Ob predvidenem postopnem umikanju ukrepov, je v letu 2023 ocenjenih le še 4,8 milijona EUR izdatkov, ki bodo namenjeni enkratni pomoči za novorojence, rojene do 30. junija 2023.

3.2 Ukrepi in strukturne reforme za okrevanje in odpornost

Iz Slike 9 je razvidno, da je Slovenija pri ukrepih iz Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: NOO) naslovila praktično vsa priporočila, ki so bila v letih 2019 in 2020 podana Sloveniji.

Slika 9: Priporočila državi in reforme v NOO



Vir: ECB Economic Bulletin, Issue 1/2022.

*Opomba: x-os: število reform; y-os: ocena, 0 = brez pokritosti, 1 = polna pokritost; velikost mehurčkov ponazarja nepovratna sredstva in posojila RRF v % BDP iz leta 2019.

V okviru NOO je vlada predvidela strukturne spremembe na različnih področjih. Med pomembnejše strukturne spremembe sodijo spremembe pokojninskega sistema, ki so po načrtu predvidene leta 2024 in bodo naslovile javnofinančno vzdržnost in primernost pokojnin. Za učinkovitejše delovanje trga dela je vlada marca 2022 podprla predlog koalicijskih poslancev o spremembi Zakona o urejanju trga dela, katerega cilj je prav tako večja aktivacija brezposelnih oseb. Spremembe vključujejo podaljšanje obdobja vključitve v programe javnih del za večjo integracijo na trg dela najbolj ranljivih. Predlog sprememb predvideva, da so iskalci zaposlitve, ki so v evidenci brezposelnih dlje kot šest mesecev, lahko napoteni na delovno mesto, ki ustreza največ dve ravni nižji izobrazbi osebe glede na ustrezno zaposlitev ne glede na vrsto pridobljene izobrazbe brezposelne osebe. Ponovna uvedba enostopenjskega ugotavljanja kršitev pri vseh razlogih kršitev obveznosti ter določitev, da pritožba zoper odločbo o prenehanju vodenja ne bi zadržala izvršitve, so prav tako del predlaganih sprememb. Na predlog vlade je državni zbor konec leta 2021 sprejel nov sistemski akt za dolgotrajno oskrbo, ki zagotavlja celovito obravnavo posameznikov. Zakon predvideva, da se v letu 2025 s posebnim zakonom opredeli način financiranja, do takrat pa so sredstva zagotovljena v državnem proračunu.

Vlada je marca 2022 prav tako pritrdila predlogom sprememb zakonodaje na področju socialnega varstva. Spremembe na področju socialno varstvenih prejemkov omogočajo boljšo izmenjavo osebnih podatkov prejemnikov in obvezno izplačilo denarne socialne pomoči v naravi v primeru, ko otrok ne obiskuje pouka. Spremembe Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev so usmerjene v postopno ločitev družinske politike od socialnega varstva z namenom postopnega premika pravic iz družinske politike v smeri uvedbe univerzalnih letnih pravic iz javnih sredstev. Predvideno je, da se pri letnih pravicah iz javnih sredstev pri ugotavljanju materialnega položaja upošteva le še dohodek, ne pa tudi premoženje. Predviden je tudi dvig meje za upravičenost do državne štipendije in da se otroški dodatek ne upošteva kot dohodek pri priznanju pravice do državne štipendije in subvencije najemnine. Ob tem

se kadrovska štipendija in plačilo za študentsko delo v celoti ne upoštevata kot dohodek pri priznanju vseh pravic iz javnih sredstev. Predlagatelj predlaga tudi, da se za povečanje socialne varnosti posebej ranljivih skupin podaljšuje pravica do varstvenega dodatka po uradni dolžnosti. Predlagatelj predlaga še elektronsko vročanje odločb in informativnih izračunov, s čimer se pomembno razbremenjuje glavne pisarne centrov za socialno delo. Vlada je marca 2022 prav tako podala pozitivno mnenje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ki je v obravnavi v državnem zboru. Predlog med drugim spreminja obstoječe določbe na način, da bodo skladne s posameznimi določili Direktive (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalce. Glede na predlog sprememb zakona, naj bi se skrajšal očetovski dopust s 30 na 15 dni, vendar naj bi se povečalo število obveznih dni starševskega dopusta očetov na 60. Direktiva narekuje tudi spremembo starosti otroka, do kadar traja pravica do dela s krajšim delovnim časom zaradi starševstva in sicer se podaljša do osmega leta starosti otroka. Predlog novele uveljavlja spremembe na področju otroškega dodatka družin, katerih otroci neupravičeno manjkajo v osnovni šoli, ter družin, katerih otroci po osnovni šoli ne nadaljujejo šolanja na srednji šoli.

V letu 2024 bodo predvidoma sprejete spremembe na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, ki bodo zagotovile večjo univerzalnost zdravstvenega zavarovanja, večjo solidarnost pri financiranju zdravstvenega varstva, boljši dostop do zdravstvenih storitev, dodatno pa bo urejeno tudi financiranje dejavnosti. Ob tem so predvidene tudi investicije v povečanje zmogljivosti infekcijskih klinik in v domove za starejše ter socialnovarstvene zavode.

Za zmanjšanje razkoraka v produktivnosti mora Slovenija izvajati povezane strukturne ukrepe. Na področju poslovnega okolja vlada znižuje upravna bremena in odpravlja administrativne ovire (npr. umeščanje investicij v prostor). V letu 2021 sprejeta sprememba Zakona o javnih naročilih pri izvajanju javnih naročil zagotavlja večjo konkurenčnost ponudb in profesionalizacija udeležencev, pripravila pa se bodo tudi navodila za izvajanje inovativnih javnih naročil. Ugodni viri financiranja so eden izmed predpogojev za povečanje investicij, še posebej za mala in srednje velika podjetja. Vlada je zato v NOO poleg sredstev za izvajanje finančnih instrumentov predvidela tudi spremembe na področju množičnega financiranja in alternativnih virov na kapitalskih trgih.

Novi zakon na področju raziskovalne dejavnosti, ki je bil na predlog vlade sprejet novembra 2021, zagotavlja večji obseg javnih sredstev za financiranje, na novo organizira razvojno inovacijski sistem, vpeljuje večjo neodvisnost raziskovalnih inštitutov in zagotavlja bolj stabilno financiranje. Državni zbor je na predlog vlade sprejel tudi spremembe in dopolnitve zakona o spodbujanju investicij, ki opredeljuje merila za izbiro javnih investicij in strateških investicij, ki se financirajo z javnimi sredstvi, se usmerja v zeleni prehod. Za povečanje produktivnosti vlada v NOO predvideva tudi digitalno preobrazbo tako v javnem kot zasebnem sektorju. To je mogoče le če so zagotovljeni ustrezna gigabitna povezljivost in usposobljeni posamezniki, kar omogoča uporabo novih tehnologij.

Na področju visokega šolstva NOO predvideva projekt Reforme visokega šolstva za zelen in odporen prehod v Družbo 5.0. Reforma bo usmerjena na oblikovanje kombinacije znanja (kompetenc), ki bodo diplomantom omogočale zgodnji vstop na trg dela in jih spodbuja k vseživljenjskemu izobraževanju (nadgrajevanje in poglobljanje visokošolskih znanj).

Slovenija si, skladno s cilji EU, prizadeva da postane do leta 2050 brezogljična družba in do leta 2030 zmanjša izpuste toplogrednih plinov za polovico. Te cilje Slovenija uresničuje preko realizacije reform in investicij, zapisanih v NOO. Tudi s sredstvi NOO se pospešeno obnavlja železniška infrastruktura.

Posodobljeno železniško omrežje bo prispevalo k temu, da bo železniški prevoz privlačnejši, s tem pa se zasleduje cilje trajnostne mobilnosti in znižanja izpustov toplogrednih plinov.

V letu 2022 je predvideno sprejetje Zakona o infrastrukturi za alternativna goriva v prometu, prav tako pa si Slovenija tudi s tehnično pomočjo Evropske komisije želi povečati delež obnovljivih virov energije in odpraviti administrativne ovire (pri prostorskem načrtovanju, skrajšanje postopkov za izdajo dovoljenj in soglasij za postavitve, priključitev in obratovanje proizvodnih naprav iz OVE;...). Državni zbor je na predlog vlade v aprilu 2022 sprejel Zakon o upravljanju javnega potniškega prometa. Visoke cene goriva in učinkovit javni potniški promet so lahko vzpodbuda državljanom, da opuščajo rabo osebnih vozil in se več poslužujejo javnega potniškega prometa. S primerno kampanjo ozaveščanja o ugodnostih javnega potniškega prometa in doprinosu opuščanja rabe osebnih vozil k zmanjšanju toplogrednih plinov, bo država pristopila tudi k spreminjanju potrošniških navad.

Ukrepi na davčnem področju

Na davčnem področju vlada izvaja reforme za krepitev konkurenčnosti, poenostavitve zakonodaje, usmerjanje spodbud v zeleni in digitalni razvoj. S tem bo vplivala na gospodarsko rast in zvišanje produktivnosti, in sicer tudi z uveljavitvijo določenih rešitev na davčnem področju, ki bodo spodbujale digitalne in zelene inovacije. Splet vseh rešitev bo imel širše pozitivne učinke npr. z ustvarjanjem kakovostnih delovnih mest in krepitve fiskalne vzdržnosti. Ob tem velja izpostaviti, da ne glede na negativne učinke javnofinančnih prihodkov v prvih letih, prevladuje celovit vpliv z vidika boljšega in konkurenčnejšega okolja, povečanja produktivnosti in zaposlenosti, s čimer se bodo na dolgi rok ti učinki nevtralizirali.

V letu 2021 je državni zbor na predlog vlade sprejel novelo **Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb**, s katero se je oblikovalo bolj spodbudno poslovno okolje, vključno z jasnimi in prijaznimi administrativnimi pravili. Tako se od leta 2022 dalje omogoča podpora tudi drugim politikam, kot so politika zaposlovanja, okoljska politika in digitalizacija z uvedbo oz. razširitvijo davčnih olajšav. Zavezancem je omogočeno zmanjšanje davčne osnove v višini 40 % zneska vlaganj v digitalno preobrazbo in zeleni prehod, kar podjetja lahko še dodatno spodbuja, da se pri svojem poslovanju odločajo za napredne digitalne rešitve, s čimer povečujejo svojo učinkovitost in konkurenčnost, oziroma za zelene rešitve. Obenem pa se preko dodatne olajšave za donacije spodbuja tudi vrhunski šport. V slovensko zakonodajo so se prenesle tudi določbe evropske direktive proti praksam izogibanja davkom, s čimer je vlada naslovila škodljive davčne ukrepe in deloma pripomogla k pravičnemu obdavčenju. Vlada ocenjuje, da bodo rešitve znižale prihodke za okoli 27 milijonov EUR. Kljub temu pa je tu pomemben dolgoročni učinek, saj bodo spodbude okrepile nadaljnji razvoj in konkurenčnost podjetij in s tem na drugi strani povečale priliv prihodkov v javne finance (na primer dividende podjetij v državni lasti).

Ena izmed pomembnih sprememb pa je bila uveljavitev novele **Zakona o dohodnini**, ki bo pripomogla k večji konkurenčnosti Slovenije v mednarodnem smislu ter hitrejšemu okrevanju gospodarstva. Namen dohodninskega zakona je razbremeniti obdavčitev plač prebivalstva, s katerim so se te povišale, kar bi povzročilo multiplikativni efekt na področju zasebne potrošnje ter zaposlenosti. Namreč ne samo, da bo vlada s tem prispevala k razbremenitvi posameznika, temveč bo vplivala tudi na gospodarstvo ter ga tako spodbudila k dodatnemu investiranju. Novela razbremeni:

- dohodke iz dela (preko postopnega zvišanja splošne olajšave s 3.500 EUR na 7.500 EUR, znižanja stopnje dohodnine v zadnjem, petem davčnem razredu s 50 % na 45 %, ponovno uvedbo avtomatičnega usklajevanja davčnih olajšav ter neto letnih davčnih osnov s koeficientom rasti

cen življenjskih potrebščin, uvedbo t.i. seniorske olajšave za zavezanca stare nad 70 let v višini 1.500 EUR);

- dohodke iz kapitala ter oddajanja premoženja v najem (znižanje stopnje davka na dohodke iz kapitala s 27,5 % na 25 %, pri dohodkih iz oddajanja premoženja v najem znižanje stopnje davka z veljavne višine 27,5 % na 15 % ob sočasnem znižanju normiranih stroškov na 10 % ter uvedba možnosti odločitve zavezanca o vključitvi dohodkov iz oddajanja premoženja v najem in dohodkov iz kapitala v letno davčno osnovo) ter
- dohodke iz dejavnosti (z uvedbo davčne olajšave v višini 40 % zneska vlaganj v zeleno in digitalno).

Z izračunom, ki je upošteval, da na rast davčne osnove v največji meri vpliva nominalna rast BDP, je ocenjeno, da bodo v prvem letu prihodki iz naslova dohodnine nižji za okoli 152 milijonov EUR, v letu 2023 za okoli 133 milijonov EUR, v letu 2024 še za dodatnih 127 milijonov EUR in v letu 2025 še za dodatnih 131 milijonov EUR. A gre po drugi strani za ukrep, ki bo pripomogel k hitrejšemu okrevanju gospodarstva in posameznikov, nenazadnje pa gre za ukrep, ki bo imel vpliv na gospodarsko rast, zvišanje produktivnosti ter pozitiven vpliv na potrošnjo. V prihodnjih letih vlada tako ocenjuje, da bodo skupni prihodki višji od učinka te davčne razbremenitve.

Na področju ureditve **davka na dodano vrednost** (v nadaljnjem besedilu: DDV) je državni zbor na predlog vlade sprejel novelo, ki je naslovila z ukrepi tako cilje okoljske politike, kot tudi administrativne poenostavitve in večjo stopnjo digitalizacije. Podjetjem se je omogočila pravica do odbitka DDV od nabave električnih vozil do vrednosti 80.000 EUR, ki jih podjetje uporablja za opravljanje dejavnosti. Poleg tega pa je novela prinesla tudi ukinitve obveznosti izročitve računa v papirni obliki – računov za končne potrošnike ni potrebno tiskati in vročati kupcem v papirni obliki, razen na njihovo zahtevo, in sicer ne glede na obliko plačila računa. Z ukrepom želi vlada zmanjšati nepotrebno porabo papirja in s tem onesnaževanje, hkrati pa imajo kupci še vedno vse pravice. Z vidika administrativnih razbremenitev obveznosti pa se je ukinil prag za obvezen vstop kmetov v sistem DDV.

Vlada je za obravnavo v državni zbor v letu 2022 posredovala tudi novelo **Zakona o davčnem postopku**, s katerim želi izboljšati veljavno ureditev davčnega postopka v smeri lažjega in hitrejšega uveljavljanja pravic in pravnih koristi davčnih zavezancev. Med predlaganimi ukrepi, ki zasledujejo te cilje, so: skrajšanje roka za odločitev o zavezujoči informaciji, možnost prevzema dokumentov s portala eDavki brez kvalificiranega digitalnega potrdila, možnost odloga izvršbe do vročitve odločitve o pritožbi tudi na zahtevo zavezanca, povečanje števila obrokov plačila davka fizični osebi in poslovnim subjektom brez kakršnega koli dokazovanja ali pogojev (po veljavni ureditvi obročno plačevanje brez posebnega dokazovanja velja zgolj na fizične osebe) in podaljšanje roka, v katerem lahko davčni zavezanec vloži predlog davčnega obračuna po izteku predpisanega roka brez posledic.

Z vidika izboljšanja pravne varnosti zavezancev v postopkih, ki jih vodi finančna uprava, kot tudi izboljšanja same organizacije delovanja Finančne uprave Republike Slovenije je državni zbor na predlog vlade sprejel novelo **Zakona o finančni upravi**. Rešitve bodo omogočile večjo učinkovitost finančne uprave, ob izpolnitvi pogojev za zakonito in pravilno vodenje postopkov, ustrezno in učinkovitejšo pravno varnost strank. Predvsem pa je pomembno tudi zasledovanje zagotovitve enakega varstva pravic.

4 Fiskalne projekcije ob nespremenjenih politikah

Fiskalni scenarij za obdobje od 2022 do 2025 je pripravljen na podlagi ocen prihodkov, ki izhajajo iz makroekonomske napovedi in že sprejetih ukrepov. Gibanje izdatkov prav tako upošteva sprejete ukrepe in obstoječ način delovanja različnih sistemov, v okviru katerih je določen način usklajevanja prejemkov. Skladno z zastavljeno politiko v letu 2021 bo fiskalna politika tudi v obdobju od 2022 do 2025 osredotočena na ohranjanje visoke ravni investicij in ukrepe za nadaljnjo okrevanje in rast.

Ukrepi za odpravljanje posledic epidemije COVID-19 za posameznike, podjetja in podporo delujočim sistemom na področju socialne zaščite so v letih 2020 in 2021 pomembno prispevali k gospodarski aktivnosti ter posledično tudi javnofinančni situaciji v letu 2021, ki je osnova za nadaljnja leta. Primanjkljaj se je v letu 2021 znižal na 5,2 % BDP. Brez COVID-19 ukrepov bi se primanjkljaj približal 1 % BDP. Javnofinančni prihodki so se po nominalnem padcu v letu 2020 (zaradi nižje ekonomske aktivnosti in ukrepanja za odpravljanja posledic epidemije) v letu 2021 znatno povečali in znašajo 43,9 % BDP. Prihodki se tudi v naslednjih letih gibljejo med 43,5 % in 42 % BDP. Na drugi strani so se zaradi potrebnega ukrepanja javnofinančni izdatki v letu 2020 povečali na okoli 51 % BDP ter v letu 2021 znižali na okoli 49 % BDP. Po scenariju nespremenjenih politik se bodo postopno zniževali na 43,5 % BDP v 2025. Primanjkljaj se bo v letu 2022 znižal na 4,1 % BDP in pod 3 % v letu 2023 (2,97 % BDP), v letu 2025 pa bo dosegel 1,7 % BDP. V letu 2022 so se ukrepi COVID-19 izvajali predvsem ob začetku leta na podlagi desetega paketa ukrepov, sedaj pa se postopno ukinjajo zaradi boljših epidemioloških razmer. Brez ukrepov bi primanjkljaj v letu 2022 znašal okoli 3 % BDP. Ob odsotnosti ukrepov za blaženje energetske krize in pomoči zaradi vojne v Ukrajini bi primanjkljaj znašal okoli 2,5 % BDP.

Scenarij je oblikovan kljub številnim negotovostim in tveganjem, ki izhajajo iz geopolitičnega položaja, energetske krize, inflacije, ovir v dobavnih verigah, itd. V letu 2021 je Slovenija beležila visoko gospodarsko rast, ki je odraz tudi znatnih spodbud države. Mednarodni denarni sklad je v letu 2021 opozoril¹⁴, da hitrejša kot bo okrevanje, manj občutne bodo negativne posledice na trgu dela in kratkotrajnejši bo upad zaupanja potrošnikov ter investitorjev. Ob tem je ugotavljal, da bi dodatne spodbude v prihodnjih letih omogočile še močnejše okrevanje, kateremu pa bi lahko sledila močnejša fiskalna konsolidacija.

Fiskalna pravila ne smejo ovirati močnega fiskalnega stimulusa. Zlasti zato, ker fiskalne konsolidacije lahko vodijo v trajno znižanje BDP in s tem tudi višje razmerje med javnim dolgom in BDP (DeLong in Summers, 2012)¹⁵; (Fatás in Summers, 2018)¹⁶. Fiskalna konsolidacija mora biti podprta z okrevanjem agregatnega povpraševanja in usmerjena v dolgoročno stabilizacijo javnega dolga (Blanchard in Cottarelli, 2010)¹⁷. Paul Krugman (Baldwin in Weder di Mauro, 2020)¹⁸ v luči globine COVID-19 krize ter okolja nizkih obrestnih mer na primer celo predlaga permanentno povečanje javnih izdatkov za investicije v infrastrukturo ter raziskave in razvoj.

¹⁴ IMF (2021). »From Vaccination to V-Shaped Recovery.« Regional Economic Outlook for Europe, April 2021.

¹⁵ DeLong, J. B. & Summers, L.H. (2012). »Fiscal policy in a depressed economy [with comments and discussion].« Brook. Pap. Econ. Act, 233-297.

¹⁶ Fatás, A. & Summers, L. H. (2018). »The permanent effects of fiscal consolidations.« Journal of International Economics, 112 238-250.

¹⁷ Blanchard, O. & Cottarelli C. (2010). »Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies.« IMF Blog. Dostopno na: <https://blogs.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies/>.

¹⁸ Baldwin, R. & Weder di Mauro, B. (2020). Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes, Ch. 24: The case for permanent stimulus, Paul Krugman. Dostopno na: <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>.

V letu 2022 še naprej veljajo izjemne okoliščine na nacionalni ravni in splošna odstopna klavzula na EU ravni. Za leto 2023 pa je Evropska komisija v marcu 2022 izdala usmeritve za fiskalno politiko, ki so zaradi znanih negotovosti zgolj kvalitativna. O odpravi splošne odstopne klavzule v letu 2023 se bo na ravni EU odločalo v maju 2022. Spoštovanje fiskalnih pravil bi po preteku izjemnih okoliščin najverjetneje zahtevalo, skladno s Paktom za stabilnost in rast, najprej prehod v korektivno roko (kjer se zahteva spoštovanje nominalnih ciljev s ciljem odprave presežnega javnofinančnega primanjkljaja nad 3 % BDP), šele kasneje v preventivno roko, kjer pa se spoštuje in zahteva postopno prehajanje tudi v srednjeročno uravnoteženost javnih financ. V tej luči je pomembno dejstvo, da bo ob nespremenjenih politika in sedanjih predpostavkah primanjkljaj Slovenije v letu 2023 pod 3 % BDP.

Po umiritvi epidemioloških ter geopolitičnih razmer bo ekonomska politika še nekaj časa usmerjena v spodbujanje investicij. Iz izjave Evroskupine v marcu 2022 izhaja, da mora fiskalna politika kljub prehodu v nevtralno fiskalno politiko ostati odzivna in fleksibilna zaradi izrazito negotovih razmer v povezavi z nadaljnjim razvojem pandemije in geopolitične situacije¹⁹. V odzivu proti zmanjševanju negativnih učinkov vojne v Ukrajini je potrebno ukrepati s humanitarno in drugo pomočjo ter z ukrepi za blažitev vpliva naraščajočih cen. Višje cene energentov najbolj prizadenejo najrevnejša gospodinjstva, saj imajo ta porabijo relativno večji delež dohodka za energente in hrano. K oblikovanju ukrepov priporoča tudi OECD²⁰.

Izjemne okoliščine

Izjemna situacija, ki jo je povzročila epidemija COVID-19, kot tudi upad gospodarske aktivnosti zaradi omejevalnih ukrepov, omogočajo odstopanje od fiskalnih pravil na podlagi instrumenta izjemnih okoliščin tako na nacionalni kot na EU ravni. Na ravni EU je tako v obdobju od leta 2020 do 2022 v veljavi splošna odstopna klavzula, ki omogoča začasen odklon od običajnega delovanja fiskalnih pravil. Na podlagi zimske napovedi Evropske komisije iz februarja 2022 je bilo predvideno, da bo klavzula z letom 2023 deaktivirana. Ker pa so razmere zaradi geopolitične situacije, energetske krize in inflacije še naprej zelo negotove, se bo glede njene morebitne nadaljnje uporabe v prihodnjem letu na EU ravni odločalo v maju 2022. Na nacionalni ravni je odstopanje od fiskalnih pravil omogočeno na podlagi 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v obdobjih resnega gospodarskega upada ali v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država). O obstoju takih izjemnih okoliščin poda oceno Fiskalni svet. Zadnjo oceno je Fiskalni svet podal septembra 2021. V svoji oceni je Fiskalni svet glede na takrat znane informacije ugotovil, da bodo tudi v letu 2022 izpolnjeni pogoji za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z 12. členom Zakona o fiskalnem pravilu. Hkrati je Fiskalni svet opozoril, da je potrebno fleksibilnost izrabiti zgolj za neposredno naslavljanje posledic epidemije ter izrazil pričakovanje, da bo vlada po prenehanju izjemnih okoliščin brez odlašanja pripravila ukrepe za zagotovitev srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.

Kljub veljavnosti splošne odstopne klavzule v skladu s pravili Pakta za stabilnost in rast Evropska komisija, ko ugotovi, da država prekorači mejo 3 % primanjkljaja, pripravi poročilo v skladu s tretjim odstavkom 126. člena pogodbe o delovanju EU. Ob tem pa Evropska komisija ponudi možnost, da država članica navede razloge za odstopanja od pravil. Ne glede na visoke primanjkljaje zaradi ukrepov

¹⁹ Evroskupina (2022). Eurogroup statement on the fiscal guidance for 2023. Dostopno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/14/eurogroup-statement-on-the-fiscal-guidance-for-2023/>.

²⁰ OECD (2022). OECD Economic Outlook, Interim Report March 2022: Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine. Dostopno na: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4181d61b-en/index.html?itemId=/content/publication/4181d61b-en>.

za odpravljanje posledic epidemije COVID-19 postopki prekomernega primanjkljaja do zdaj še niso bili odprti. O morebitnem odpiranju bo odločitev na ravni EU sprejeta v nadaljevanju leta.

Usmeritve za fiskalno politiko, Evropska komisija

Evropska komisija je usmeritve za fiskalno politiko v letu 2023 podala v Sporočilu o smernicah glede fiskalne politike v letu 2023²¹. Sporočilo vključuje pet ključnih načel, na podlagi katerih bo Komisija ocenjevala letošnje Programe stabilnosti oziroma Konvergenčne programe. Ocene bodo še naprej ostale predvsem kvalitativne. V okviru prvega načela Komisija opozarja na potrebo po nadaljevanju ustreznega usklajevanja politik in prehodu s spodbujevalne na nevtralno skupno fiskalno naravnost. V okviru drugega poudarja, da je potrebno vzdržnost javnega dolga doseči postopno, saj bi prehitra konsolidacija lahko ogrozila doseženo gospodarsko rast. Tretje načelo se nanaša na potrebo po spodbujanju in zaščiti nacionalnih naložb, da se zagotovi vzdržno rast. Četrto načelo vključuje poziv k pripravi srednjeročnih strategij zniževanja javnega dolga, ki bodo temeljile na naložbah in reformah. Peto načelo pa predvideva razlikovanje med fiskalnimi prilagoditvami v državah z visokim dolgom in tistimi s srednjim oziroma nizkim javnim dolgom: države z visokim dolgom naj bi začele postopno zmanjševati dolg, tako da bi v letu 2023 izvedle fiskalno prilagoditev, in sicer brez prispevkov iz Mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih nepovratnih sredstev EU, med tem ko naj bi države z nizkim in srednjim dolgom okrepile potrebne naložbe za zeleni in digitalni prehod, da bi dosegle na splošno nevtralno naravnost politike. Glede na znatne negotovosti, ki v prvi vrsti izhajajo iz geopolitičnega okolja, bo Komisija smernice po potrebi še prilagodila.

V letu 2021 se je začelo povečevanje sredstev za investicije, ki se bodo v nominalnem obsegu v naslednjih letih še povečale. Delež investicij sektorja država se bo tako povečal nad 6,5 % BDP v letu 2023, kar predstavlja vrh (konec porabe sredstev večletnega finančnega okvira 2014-2020) in se bo potem približeval 5,5 % BDP do 2025, kar je nad ravno preteklih odzivov na krizna dogajanja in dolgotrajnim povprečjem (Slika 10). Investicije pomembno vplivajo na gospodarsko aktivnost. Fiskalna politika pri tem sledi tudi nasvetom mednarodnih institucij in usmeritvam na EU ravni, da je potrebno investicije krepiti oziroma jih obdržati na visoki ravni. Investicije v okviru Načrta za okrevanje in odpornost predstavljajo v letu 2022 0,3 % BDP in se povečajo na okoli 0,9 % v letih 2024 in 2025.

²¹ Evropska komisija (2022). Fiscal policy guidance for 2023. Dostopno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_85_1_en_act_en.pdf

Tabela 6: Ciklična gibanja

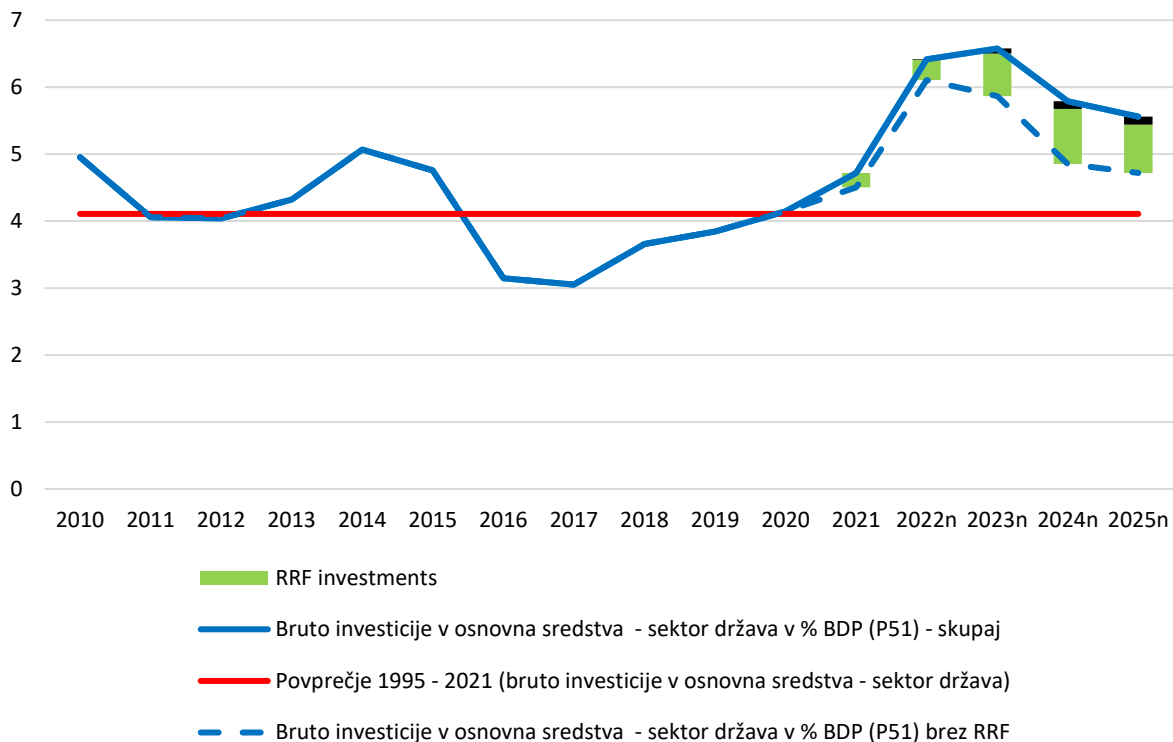
	v % BDP	ESA koda	2021	2022	2023	2024	2025
1.	Realna rast BDP (%)		8,1	4,2	3,0	2,8	2,6
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	-5,2	-4,1	-3	-2,1	-1,7
3.	Odhodki za obresti	D.41	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		-0,04	-0,62	-0,18	-0,14	-0,13
4a.	Od tega enkratni ukrepi na strani prihodkov: sektor država			0,04			
4b.	Od tega enkratni ukrepi na strani odhodkov: sektor država		0,04	0,66	0,18	0,14	0,13
5.	Potencialna rast BDP (%)		3,0	3,0	2,8	2,8	2,8
	Prispevki:						
	- dela		0,8	0,8	0,5	0,5	0,5
	- kapitala		0,5	0,6	0,7	0,8	0,9
	- skupne factorske produktivnosti		1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
6.	Proizvodna vrzel		1,3	2,5	2,6	2,4	1,9
7.	Ciklična komponenta		0,6	1,2	1,2	1,1	0,9
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-5,8	-5,2	-4,2	-3,2	-2,6
9.	Ciklično prilagojeni primarni saldo (8+3)		-4,5	-4,0	-3,1	-2,2	-1,6
10.	Strukturni saldo (8-4)		-5,8	-4,6	-4,0	-3,1	-2,5
11.	Fiskalni napor v % BDP		0,3	1,2	0,6	0,9	0,6

Vir: Ministrstvo za finance. Opomba: 4a – ukrep zniža prihodke.

Pomembno je torej, da fiskalna pravila spodbujajo javne investicije. To je še posebej relevantno za Slovenijo, saj IMF (2021)²² ocenjuje, da imajo javne naložbe v Sloveniji bolj stimulativen vpliv na makroekonomsko okolje kot v povprečju EU. V skladu z IMF ugotovitvami povečanju ESI skladov za 1 % BDP v Sloveniji (in CEE državah) sledi tekom enega leta povečanje BDP za med 1,3 % in 1,6 %. V Sloveniji povečanje javnih naložb po ugotovitvah IMF rezultira tudi v obsežnejšem privabljanju zasebnih naložb kot v povprečju EU (povečajo se za 1,3 % medtem ko v EU za 0,8 %) ter v relativno višjemu porastu zaposlenosti (eno letni multiplikator znaša med 0,1 in 0,2 %).

²² IMF (2021). »The Fiscal Multiplier of European Structural Investment Funds: Aggregate and Sectoral Effects with an Application to Slovenia.« *Working Paper April 2021*.

Slika 10: Sredstva za investicije v % BDP

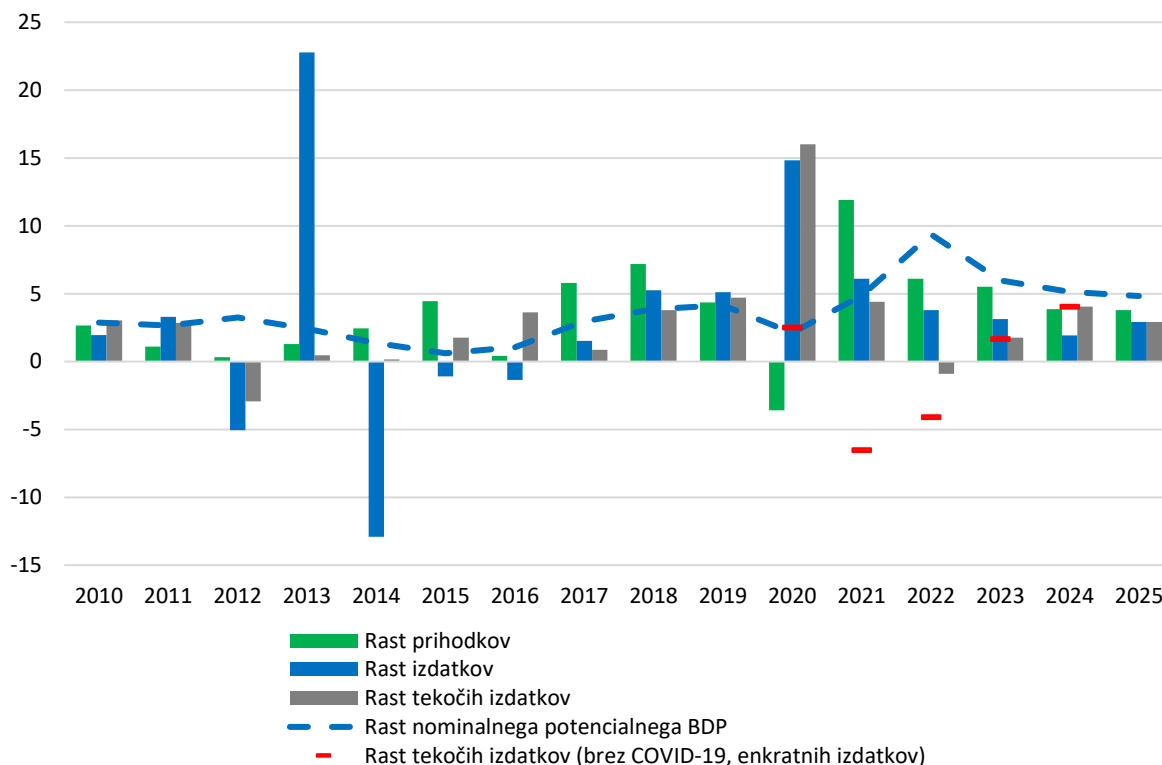


Vir: SURS, Ministrstvo za finance.

*Opomba: Od leta 2022 do 2025 je napoved.

Zelo pomembno je, da na dolgi rok izdatki ne rastejo hitreje kot proizvodne zmogljivosti gospodarstva oziroma potencialni BDP. Rast tekočih izdatkov (vsi izdatki razen investicij in kapitalskih transferjev) bo v obdobju 2022-2025 nižja od letne rasti nominalnega potencialnega BDP in tudi povprečne desetletne nominalne rast potencialnega BDP, ki znaša 5,4 % za leto 2023. Rast tekočih izdatkov se po postopnem umiku ukrepov za lajšanje posledic COVID-19 krize znižuje. Nekaj kategorij izdatkov se bo v letu 2023 vseeno povečalo, saj so se ob neizvajanju storitev zaradi epidemije v letu 2021 znižali in se ponovno vračajo na predkrizno raven (na primer sofinanciranje prevozov otrok in dijakov). Izdatki za bolezni se bodo nominalno znižali v 2023 zaradi predpostavke o znižanju izdatkov za izolacije zaradi primerov COVID-19, po drugi strani pa se bodo v prihodnji letih povečali tudi zaradi sprejetega ukrepa o znižanju števila dni, ki ga nosijo delodajalci v primeru bolniškega staleža njihovih zaposlenih. Nekoliko višja rast izdatkov v letu 2024 je predvsem posledica postopne uveljavitve celovitega sistema dolgotrajne oskrbe.

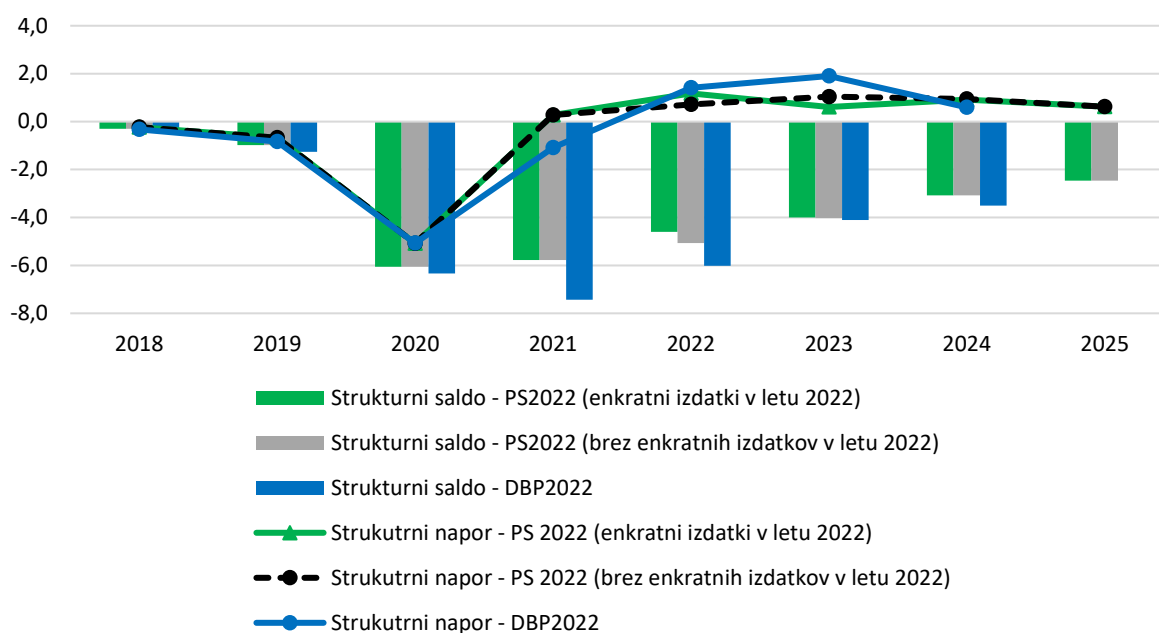
Slika 11: Rast prihodkov in izdatkov ter gibanje potencialnega BDP



Vir: Ministrstvo za finance.

Priprava izračunov ciljnega salda sektorja država ter najvišjega obsega izdatkov sektorja država in ciljnega salda ter najvišjega obsega izdatkov za državni proračun po denarnem toku za pripravo Okvira za pripravo proračunov sektorja država je še naprej zaradi spreminjajočih se makroekonomskih razmer in negotove geopolitične situacije zelo otežena. Že v normalnih časih je namreč predmet razprave, kaj je primeren pokazatelj fiskalne naravnosti. Iz tega vidika tudi Evropska komisija še naprej ne ocenjuje držav glede na strukturni saldo (ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih izdatkov), temveč zgolj kvalitativno. Hkrati je srednjeročno načrtovanje fiskalne politike po ESA metodologiji in denarnem toku za 4 blagajne podvrženo izjemno velikim negotovostim. Še posebej problematični so ocena položaja v ciklu, evalvacija zadostnosti in učinkovitosti ukrepov (ex-ante in ex-post), napovedi makroekonomskih agregatov (ki se spreminjajo kvartalno) in revizije BDP. Na sliki 12 je prikazana primerjava strukturnega salda in fiskalnega napora izračunanega v jeseni 2021 in spomladi 2022. Slika kaže na nestanovitnost izračunov, saj se ex-ante izračun za leto 2021 v jeseni 2021 in izračun nekaj mesecev kasneje ob dejanskih podatkih precej razlikujeta. Vseeno je dosežen fiskalni napor v scenariju nespremenjenih politik znaten in zadosten. Brez upoštevanja enkratnih izdatkov povezanih z energetske krizo in vojno v Ukrajini bi se v letu 2022 strukturni položaj poslabšal. Na sliki 12 je to razvidno z okoli 0,5 o.t. nižjim strukturnim saldonom in fiskalnim naporom v letu 2022 (sivi stolpec in črna linija).

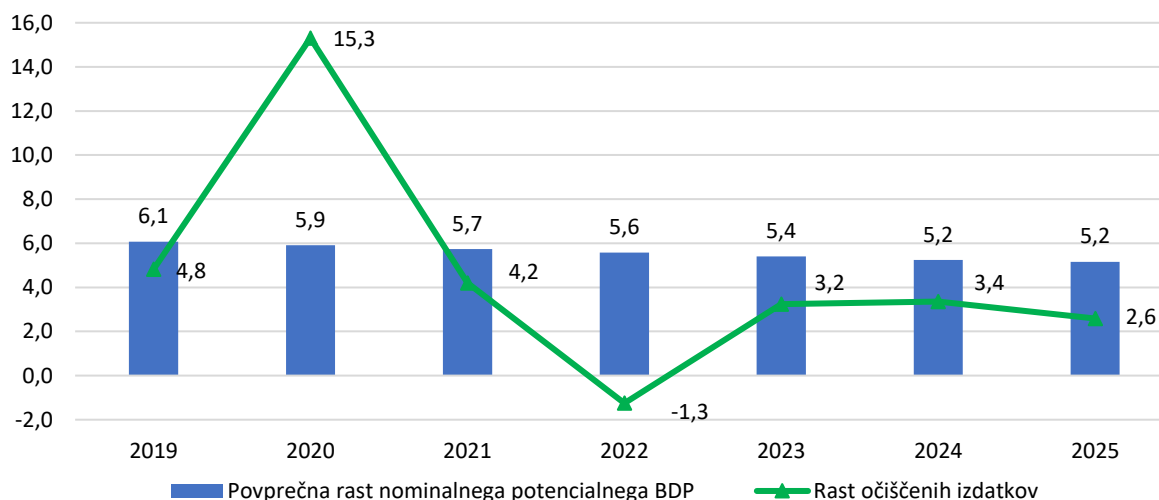
Slika 12: Primerjava strukturnih saldov in fiskalnega napora, v % potencialnega BDP



Vir: Ministrstvo za finance.

Za oceno primerne rasti izdatkov po pravilih Pakta za stabilnost in rast se od vseh izdatkov odštejejo izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU-skladov (očiščeni izdatki). Pri tem se upošteva štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev iz EU za investicije. V obdobju od 2023 do 2025 načrtovani izdatki ne bodo presegali rasti povprečnega nominalnega potencialnega BDP. V obdobju negotovih izračunov in odstopanja podatkov so te ocene negotove.

Slika 13: Primerjava rasti očiščenih izdatkov in nominalnega potencialnega BDP, v %

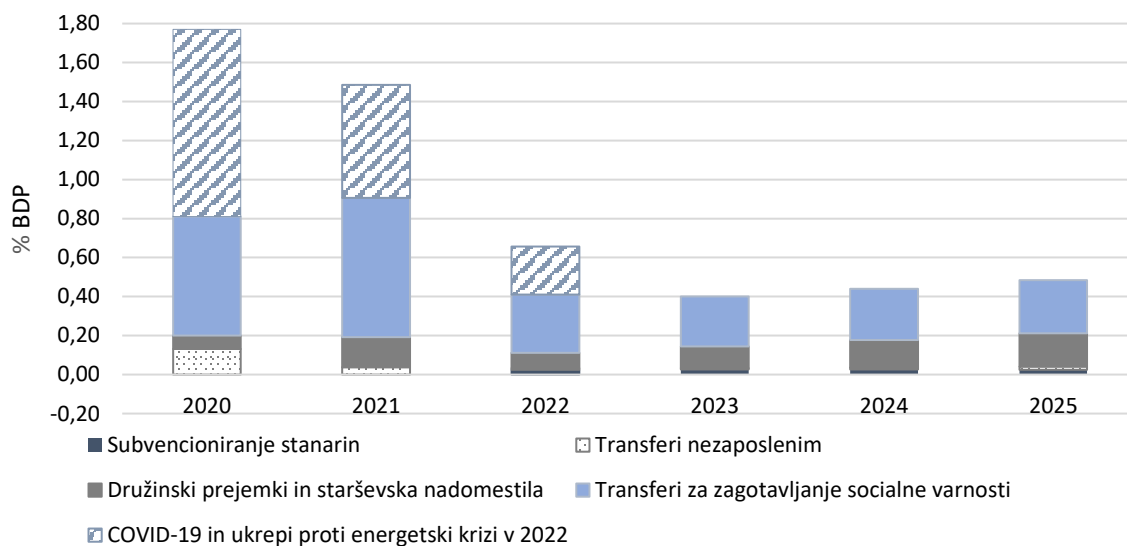


Vir: SURS, Ministrstvo za finance.

Avtomatski stabilizatorji

Avtomatski stabilizatorji samodejno prilagajajo transferna plačila na način, ki naj bi uravnal dohodke in potrošnjo v poslovnem ciklu. Avtomatski stabilizatorji, med katere se šteje transferje nezaposlenim, družinske prejemke in starševska nadomestila, transferje za zagotavljanje socialne varnosti in subvencioniranje stanarin, so v letu 2019 skupaj znašali okoli 1,14 milijarde EUR oziroma 2,4 % BDP. Zaradi odziva vlade na krizo so se v letu 2020 v primerjavi z 2019 povečali za 0,8 % BDP, v 2021 za 0,9 % BDP, v 2022 pa bodo predvidoma višji kot v 2019 za 0,41 % BDP (Slika 14). V okviru kategorij, ki se sicer štejejo pod avtomatske stabilizatorje, so se transferi za zagotavljanje socialne varnosti zaradi ukrepov COVID-19 v letu 2020 dodatno povečali za 1 % BDP, v letu 2022 pa bo ta učinek zmernejši (0,6 %). V 2022 se bo sicer znatno okrepil prispevek energetskih vavčerjev, ki bo predvidoma znašal 0,25 % BDP. V naslednjih treh letih se bodo najbolj povečevali transferji za zagotavljanje socialne varnosti in družinski prejemki.

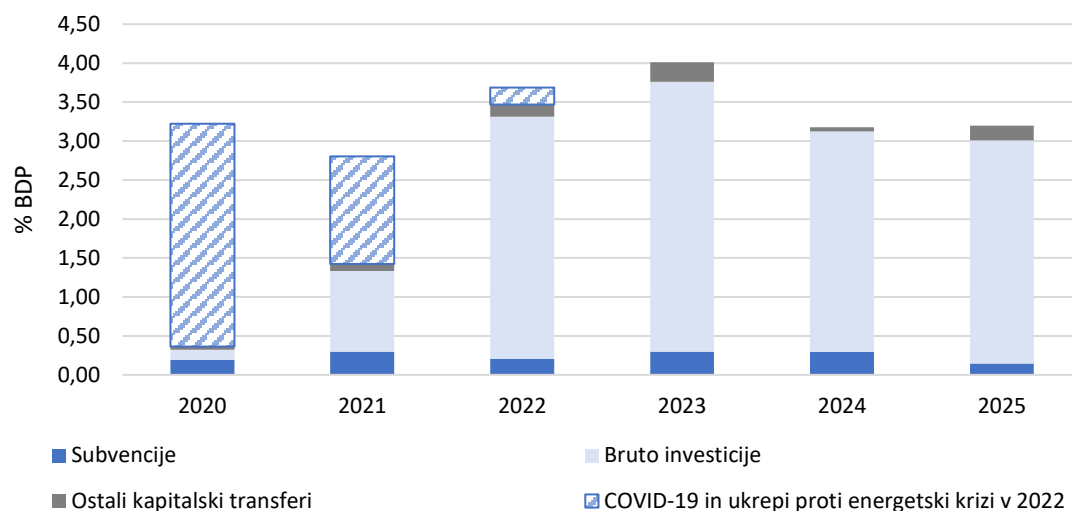
Slika 14: Avtomatski stabilizatorji, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

Fiskalne spodbude (Slika 15), med katere se šteje subvencije, bruto investicije in ostale kapitalske transferje, so se oziroma se bodo v primerjavi z letom 2019 znatno povečale. V letu 2019 so znašale 2,37 milijarde EUR oziroma 4,9 % BDP. V letih 2020 in 2021 so se fiskalne spodbude v okviru subvencij močno povečale zaradi COVID-19 ukrepov, v tem in naslednjih treh letih pa se bodo spodbude povečevale predvsem zaradi investicij. V letu 2022 bo na rast fiskalnih spodbud pomembno vplival tudi ukrep za blaženje energetske krize za podjetja.

Slika 15: Fiskalne spodbude, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

5 Gibanje javno finančnih prihodkov in odhodkov v obdobju 2021 - 2025

5.1 Prihodki in odhodki štirih blagajn javnega financiranja

Državni proračun

Rast prihodkov državnega proračuna je bila v letu 2021 nadpovprečna in je glede na leto 2020 znašala 23,1 %, glede na predkrizno leto 2019 pa 10,2 %. Rasli so prihodki vseh glavnih davčnih kategorij. Tako so se prihodki od davka na dohodek pravnih oseb (v nadaljnjem besedilu: DDPO) povečali za 44,2 % glede na leto 2020 in za 11,8 % glede na leto 2019 in tako presegli predkrizno raven. Rast prihodkov od dohodnine je znašala 30 % glede na leto 2020 in 8,8 % glede na leto 2019, visoko pa so rasli tudi prihodki od davka na dodano vrednost (19,9 % glede na leto 2020 oz. 9,3 % glede na 2019). Opazna je tudi rast prihodkov sredstev iz EU. Ti so se glede na leto 2020 povečali za 30,6 %, podobno pa tudi glede na leto 2019 (30,3 %), deloma tudi zaradi priliva sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Rast prihodkov državnega proračuna se pričakuje tudi v letu 2022, saj naj bi se ti povečali za 6,2 % glede na leto 2021. Rast prihodkov od DDPO bo tako znašala 19,7 %, visoka bo tudi rast prihodkov iz naslova davka na dodano vrednost (za 9,6 %), medtem ko bo rast prihodkov iz naslova dohodnine negativna (za 8,7 %), kar se lahko v največji meri pripiše sprejeti dohodninski reformi vendar pričakujemo, da bodo že v letu 2023 prihodki iz naslova dohodnine rasli za 6,1 %. V letu 2022 se bo nadaljevala tudi rast prihodkov iz EU, in sicer bo znašala 24,2 %, vrh pa bo dosegla v letu 2023 ko bo, glede na predhodno leto znašala 49,3 %, predvsem na račun višjega črpanja sredstev ob zaključku pretekle evropske finančne perspektive in prihodkov sredstev iz Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Rast prihodkov državnega proračuna se bo, ob predpostavki nespremenjenih politik, nadaljevala tudi na srednji rok (2023-2025) vendar se bo stabilizirala in v povprečju znašala okoli 3 % letno. Davčni prihodki se bodo povečevali s povprečno stopnjo 3,2 % letno predvsem na račun rasti prihodkov od DDPO in davka na dodano vrednost. Rasli bodo tudi prihodki iz naslova EU sredstev, in sicer bo črpanje v letu 2023 doseglo vrh (rast za slabih 50 %), predvsem na račun sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost. V letih 2024 in 2025 bo črpanje EU sredstev nekoliko nižje, tako zaradi začetka izvajanja nove EU finančne perspektive kot tudi nekoliko nižjih prihodkov iz Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Rast odhodkov državnega proračuna je v letu 2021 znašala 13,4 % glede na leto 2020, kar je za 10 o.t. manj od rasti prihodkov. Na rast so v veliki meri vplivali izdatki za omejevanje in odpravo posledic COVID-19 krize, kateri so znašali 2,8 milijarde EUR oz. okoli 20 % celotnih odhodkov. Visoko so rasli tudi odhodki za investicije in investicijske transfere (za 35,9 % glede na leto 2020) predvsem v povezavi z višjim črpanjem sredstev EU.

V letu 2022 se bodo odhodki državnega proračuna, ob predpostavki nespremenjenih politik, še naprej zniževali (za 3,8 % glede na leto 2021), kar je predvsem posledica nižjih izdatkov za COVID-19. Padanje izdatkov pa bo nekoliko počasnejše predvsem na račun izdatkov za predvidene ukrepe in pomoči Ukrajini, pomoči gospodarstvu in kmetom zaradi naraščanja cen energentov ter predvsem višjih investicij in investicijskih transferjev kot posledico povečanega črpanja sredstev EU in sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost.

V obdobju 2023-2025 se bodo odhodki državnega proračuna povprečno povečali za okoli 1,1 % letno. Rast odhodkov bo izrazitejša v letu 2023 (4,4 %) na račun višjih investicij in investicijskih transferov, ki bodo v tem letu dosegli vrh in transfera Zavodu za zdravstveno zavarovanje (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) za dolgotrajno oskrbo. V letu 2024 se bodo skupni odhodki zmanjšali za okoli 2,3 % glede na predhodno leto predvsem na račun nižjih odhodkov za investicije in investicijske transfere, padec pa ne bo tako izrazil predvsem zaradi transfera za izvajanje dolgotrajne oskrbe. V letu 2025 bodo proračunski odhodki rasli s stopnjo 1,2 % ponovno v povezavi z višjimi odhodki za investicije in investicijske transfere iz naslova okrepljenega črpanja EU sredstev iz nove EU finančne perspektive ter sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost. Pri načrtovanju investicij v državnem proračunu je pomembno upoštevati dejstvo, da veljavna ureditev zahteva, da neposredni proračunski uporabniki lahko oddajo javno naročilo šele takrat, ko imajo zanj planirane pravice porabe v sprejetih proračunih. Ker pri izvajanju investicij prihaja do zamikov so lahko dejanski izdatki v posameznem letu nižji od planiranih. Dejanska absorpcija investicij glede na planirano lahko v posameznih letih odstopa med 10 % in 15 %.

Proračuni občin

Proračuni občin so leto 2021 zaključili s pozitivnim saldonom v višini 45 milijonov EUR ali 0,1 % BDP, podobni saldo pa je ocenjen tudi v obdobju 2022-2025, ko bo v povprečju znašal okoli 62 milijonov EUR ali 0,1 % BDP. Rast prihodkov v letu 2021 je znašala 7,2 % glede na leto prej. V največji meri se lahko pripiše višjim transfernim prihodkom iz državnega proračuna, ki se povečujejo od leta 2019 naprej, predvsem zaradi višjih transferjev za investicije. V letu 2021 je bil uveden dodatni transfer za uravnoteženje razvitosti občin, z namenom finančne razbremenitve občin, ki nadomešča delež dodatnih sredstev države za financiranje investicijskih projektov. Rast prihodkov bo v letu 2022 znašala okoli 5,2 %, v obdobju 2023-2025 pa se bo gibala na ravni iz leta 2022.

Skupni odhodki so v letu 2021 rasli s stopnjo 6,7 %, v letu 2022 pa se bodo povečali za okrog 4,7 %. Raven odhodkov v obdobju 2023-2025 bo podobna tisti iz leta 2022. Precejšen delež celotnih odhodkov proračunov občin bodo predstavljali investicijski odhodki in transferi, ki se bodo v letu 2022 povečali za 18,9 %, v obdobju 2023-2025 pa se bodo v povprečju znižali za okoli 4 % letno.

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ), ki predstavlja več kot 20 % prihodkov sektorja država, je leto 2021 zaključil z izravnanimi prihodki in odhodki, kot to zahteva zakon ZPIZ-2. Glede na predhodno leto 2020 so se prihodki in odhodki zavoda zvišali za 5,2 % (12,6 % glede na 2019) predvsem na račun višjih prihodkov od socialnih prispevkov (za 8,6 % glede na 2020 oz. 12,7 % glede na 2019) ob okrevanju razmer na trgu dela in visoki rasti plač. Zaradi višje realiziranih

prihodkov je bil transfer državnega proračuna, ki krije razliko med prihodki in odhodki zavoda, lani za 9 % nižji kot v letu 2020. Odhodki za pokojnine so v letu 2021 ob 2,5-odstotni redni (februarski) uskladitvi rasli za 5,4 % glede na leto 2020. Kljub temu pa so bili za 0,3 % nižji od načrtovanih v finančnem načrtu zavoda za leto 2021.

ZPIZ za leto 2022 ocenjuje 8,7-odstotno rast prihodkov in odhodkov, pri čemer se bodo v okviru prihodkov socialni prispevki glede na predvidena nihanja v plačah in zaposlenosti zvišali za 4,6 %, prejeta sredstva iz proračuna pa za 27 % glede na leto 2021. Pokojnine, ki predstavljajo največji delež odhodkov blagajne, se bodo nominalno zvišale za 8,8 % predvsem zaradi redne, 4,4-odstotne uskladitve pokojnin z inflacijo in rastjo plač preteklega leta, ter izredne uskladitve na podlagi novele ZPIZ-2L, ki se bo uživalcem pravic glede na čas upokojitve izplačala v treh različnih stopnjah (3,5 %, 1,7 % in 1 %) in bo pomenila za okoli 145 milijonov EUR višjo obveznost pokojninske blagajne v letu 2022.

Projekcija zavoda za leta 2023–2025 kaže, da se bodo skupni prihodki ZPIZ v povprečju medletno zvišali za okoli 5 %, pri tem pa se ocenjuje nekoliko višja rast transfernih prihodkov v primerjavi z rastjo davčnih prihodkov oz. prispevkov (z izjemo v letu 2025). Izdatki za pokojnine se bodo na podlagi načrtovanih uživalcev pravic in uskladijev pokojnin v letu 2023 zvišali za 5,1 %, v letu 2023 za 4,9 % in v 2025 za 4,6 %. K odhodkom zavoda pa bo v letih 2023–2025 dodatno prispeval tudi del prenosa plačil prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v zdravstveno blagajno v skladu z Zakonom o dolgotrajni oskrbi (v nadaljnjem besedilu: ZDOsk). Na drugi strani se do leta 2025 pričakuje upad odhodkov iz naslova dodatka za pomoč in postrežbo (za 89 % v 2025), saj se s pričetkom izvajanja dolgotrajne oskrbe na podlagi ZDOsk ta postopoma ukinja oz. prenaša v zdravstveno blagajno v drugo obliko denarne pomoči (denarni prejemek).

Zavod za zdravstveno zavarovanje

Prihodki ZZZS so se v letu 2021 povečali za 12 % glede na predhodno leto 2020 (17 % glede na 2019), k čemur so prispevala tako višja vplačila socialnih prispevkov (za 9 %) kot tudi za 89 % višji transferji iz državnega proračuna, ki so bili namenjeni predvsem kritju izdatkov epidemije COVID-19. Ob 5-odstotni rasti odhodkov je zavod zabeležil 120 milijonov EUR presežka prihodkov nad odhodki v letu 2021 in dodal 40 milijonov EUR v lastni rezervni sklad.

Za leto 2022 je ocenjena 4-odstotna rast prihodkov glede na predhodno leto 2021; v okviru teh pa naj bi se prispevki za socialno varnost na podlagi izboljšane makroekonomske napovedi povečali za 5 %. Na drugi strani je ocenjena visoka, 12 % rast odhodkov zavoda. ZZZS ocenjuje, da bo v letošnjem letu potreboval dodatnih 150 milijonov EUR proračunskih sredstev za financiranje določenih ukrepov (dvig plač v zdravstvu, kritje COVID-19 stroškov idr.) na podlagi 80. člena interventnega zakona ZDUPŠOP. K rasti odhodkov bo v letu 2022 prispevala občutna rast nadomestil plač za čas začasne odsotnosti z dela, kar bo v večji meri posledica povečanja odhodkov iz naslova izolacije zaradi COVID-19 (ocena na letni ravni znaša 172 milijonov EUR) in spremembe Zakona o delovnih razmerjih in Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (skrajšanje št. dni nadomestil bolnih iz 30 na 20 dni v breme ZZZS) v predvideni višini 53 milijonov EUR v 2022. Ocenjena je tudi višja rast odhodkov za zdravstvene dejavnosti (ambulantno in bolnišnično zdravljenje, zdravila, medicinski pripomočki idr.) v okviru transferov javnim zavodom za 9 % in tekočih plačil drugim izvajalcem javnih služb za 11 %, predvsem zaradi širitev in boljšega vrednotenja programov, dogovorjenih dvigov plač v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva, ter valorizacije materialnih stroškov v skladu s povprečno rastjo cen življenjskih potrebščin.

V letih 2023–2025 bo na prihodke in odhodke zdravstvene blagajne pomembno vplival tudi sprejet ZDOsk, na podlagi katerega je ZZZS glavni nosilec in izvajalec sistema dolgotrajne oskrbe. V letu 2023 je načrtovan upad izdatkov za bolezni predvsem zaradi predvidenega zmanjšanja odhodkov za

izolacijo; v naslednjih letih 2024 in 2025 pa se ocenjuje nadaljnja rast bolezni. Zaradi postopnega uvajanja storitev dolgotrajne oskrbe v skladu z ZDOsk se načrtuje rast transferov v socialnovarstvene zavode in plačil drugim izvajalcem institucionalnega varstva v celotnem obdobju 2023–2025. Na rast transfernih odhodkov ZZS pa bodo poleg predvidenih izdatkov za dolgotrajno oskrbo vplivali tudi odhodki za zdravljenje v tujini, izdatki za medicinske pripomočke na račun širitve pravic do medicinskih pripomočkov ter izdatki za zdravila (spremembe predpisovanja in uvajanje novih zdravil) in cepiva.

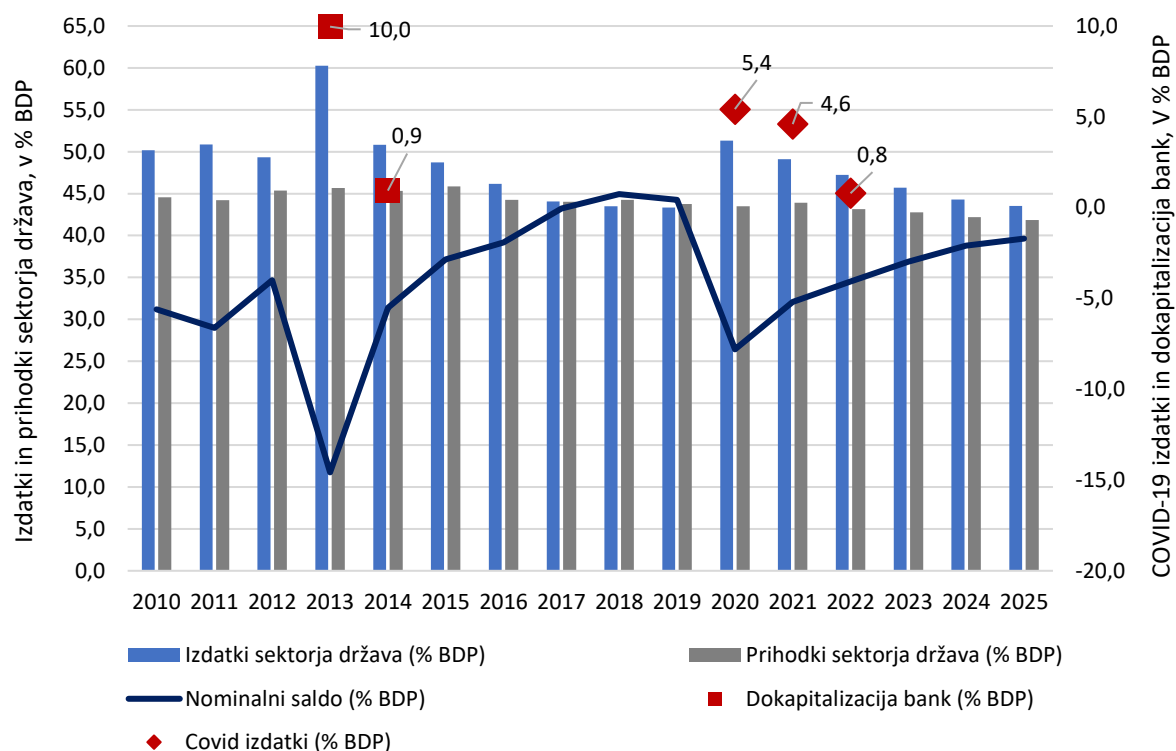
5.2 Prihodki in odhodki sektorja država

Prihodki sektorja država so v letu 2021 znašali 22.843 milijard EUR, kar je za 11,9 % več kot leta 2020 oz. 7,9 % več kot leta 2019. Rasle so vse glavne kategorije prihodkov, najbolj pa so se povečali prihodki od davkov na proizvodnjo in uvoz (za 15,0 % glede na leto 2020 oz. za 3,3 % glede na leto 2019). Rast je bila posledica višjih prihodkov od DDV, kot posledica višje zasebne in državne potrošnje v letu 2021. Prihodki od DDV so se glede na leto 2020 povečali za 21,2 %, presegli pa so tudi raven iz leta 2019 (za 10,4 %). Prihodki od trošarin so bili višji za 7,5 %, glede na leto 2019 pa so bili za 7,5 % nižji. Davki na dohodke in premoženje so se leta 2021 povečali za 12,7 %, višji pa so bili tudi glede na leto 2019 (za 9,4 %). Prihodki iz naslova DDPO so bili višji za 15,4 %, glede na leto 2019 pa so se povečali za 4,8 %. Višji so bili tudi prihodki iz dohodnine, in sicer za 12,9 % glede na leto 2020, glede na 2019 pa za 11,6 %. Rast prihodkov od socialnih prispevkov je znašala 8,3 % (13,1 % glede na leto 2019) tudi kot posledica ugodnih razmer na trgu dela.

Rast prihodkov se bo nadaljevala v letu 2022 oz. se bo še okrepila. Prihodki bodo znašali 24.242 milijonov EUR, kar je za 1,4 milijarde EUR ali 6,1 % več kot v letu 2021. Prihodki od davkov na proizvodnjo in uvoz se bodo povečali za 6,8 % glede na leto 2021 zaradi nadaljevanja rasti zasebne in državne potrošnje v letu 2022. Prihodki iz naslova DDV se bodo povečali za 6,8 %, rasli bodo tudi prihodki iz naslova trošarin (za 1,4 % glede na leto 2021). Tudi v letu 2022 se bodo povečali prihodki od davkov na dohodke in premoženje, vendar se bo rast nekoliko upočasnila (za 4,8 %), kar bo predvsem posledica nižjih prihodkov iz naslova dohodnine zaradi sprejetja davčne reforme v letu 2022. Prihodki od dohodnine bodo tako v letu 2022 nižji za 4 % ali okoli 115 milijonov EUR glede na leto 2021. Rast prihodkov od DDPO se bo v letu 2022 še nekoliko okrepila in znašala okoli 30 %. Prihodki od DDPO bodo tako znašali okoli 1,3 milijarde EUR kar je največ po letu 2007, ko so znašali okoli 1,1 milijarde EUR. Rast prihodkov od prispevkov za socialno varnost bo nadaljevala tudi v letu 2022 in znašala 4,2 %.

Rast prihodkov sektorja država se bo nadaljevala tudi na srednji rok, v obdobju od 2023 in 2025, ko bo v povprečju znašala okoli 4,4 % letno. Prihodki od davkov na proizvodnjo in uvoz se bodo povečevali v celotnem obdobju, najbolj pa bodo rasli v letu 2023, ko se bodo povečali za 5,1 %, tako na račun višjih prihodkov od DDV (za 5,6 %) kot tudi trošarin (za 4 %). Rast prihodkov od davkov na dohodke in premoženje bo v letu 2023 znašala okoli 4,1 %. Prihodki od dohodnine se bodo povečali za 3,7 % in dosegli raven iz leta 2021, prihodki iz naslova DDPO pa bodo višji za 5,3 %. Prihodki od socialnih prispevkov se bodo povečali za 5 %. Rast prihodkov v letu 2024 bo znašala 3,9 %, v letu 2025 pa 3,8 %. Najbolj se bodo povečevali prihodki od socialnih prispevkov, za 4,6 % v letu 2024 in 6,5 % v letu 2025, kot posledica uvedbe dodatnega prispevka za financiranje dolgotrajne oskrbe v letu 2025. Rast davkov na proizvodnjo in uvoz se bo nekoliko umirila in v letu 2024 znašala 4,8 %, v letu 2025 pa 2,6 %. Podobno bo z gibanjem prihodkov od davkov na dohodke in premoženje, ki se bodo v letu 2024 povečali za 3,4 %, v letu 2025 pa za 2,5 %. Prihodki od dohodnine bodo v letu 2024 višji za 2,4 % in v letu 2025 za 1,1 %, nekoliko višja pa bo rast prihodkov od DDPO, ki bo v letu 2024 znašala okoli 5,8 %, v letu 2025 pa okoli 5,6 %.

Slika 16: Gibanje izdatkov, prihodkov in salda sektorja države v obdobju 2010 do 2021 in napovedi do 2025 ter vrednost ukrepanja ob krizah



Vir: SURS; Ministrstvo za finance.

Skupni delež izdatkov države za pomoč gospodarstvu in prebivalstvu zaradi epidemije COVID-19 v obdobju 2020-2022 bo znašal okoli 10,8 % BDP, kar je nekoliko manj, kot je znašala dokapitalizacija bank v letih 2013 in 2014 (10,9 % BDP) – Slika 16. Zaradi narave epidemije COVID-19 se bodo ukrepi pomoči države zmanjševali postopoma kar bo vodilo tudi k postopnemu zmanjševanju izdatkov sektorja država. Ti se bodo v obdobju od 2020 do 2025 znižali z 51,3 % BDP na 43,5 % BDP.

Izdatki sektorja država

Izdatki sektorja država so leta 2021 znašali 25.548 milijonov EUR, kar je za 6,1 % ali slabe 1,5 milijarde EUR več kot leta 2020 vendar je bila njihova rast za 5,8 o.t. nižja od rasti prihodkov. Rast izdatkov v letu 2021 so v največji meri poganjali izdatki za ukrepe za blažitev COVID-19 krize, ki so v letu 2021 znašali 2,4 milijarde EUR kar je za okoli 150 milijonov EUR manj kot v letu 2020. Pomembno so k rasti prispevali tudi višji izdatki za investicije v osnovna sredstva, ki so bili glede na leto 2020 višji za 26,2 % ali okoli 510 milijonov EUR (za 31,9 % ali okoli 600 milijonov EUR višji kot v 2019) tudi kot posledica višjega črpanja sredstev EU iz pretekle finančne perspektive kot tudi začetka črpanja sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost. Rast izdatkov za sredstva za zaposlene je znašala 8,3 %, predvsem kot posledica dodatkov vezanih na epidemijo COVID-19. Skupni izdatki za socialna nadomestila so bili višji za 6 % tudi kot posledica izdatkov za COVID-19 ukrepe. Izdatki za subvencije so se leta 2021 glede na leto prej znižali za okoli 35 % ali slabih 600 milijonov EUR predvsem kot posledica nižjih izdatkov za COVID-19 ukrepe namenjene gospodarstvu. Tudi v letu 2021 se je nadaljevalo nižanje izdatkov za obresti. Znašali so 661 milijonov EUR ali 1,3 % BDP, kar je za okoli 12 % manj kot v letu 2020 in okoli 20 % manj kot v letu 2019.

Rast izdatkov države se bo v letu 2022 še naprej upočasnjevala in bo znašala 3,8 %, kar pomeni, da bo za 2,3 o.t. nižja od rasti prihodkov. K padcu izdatkov bodo pomembno vplivali nižji izdatki za COVID-19 ukrepe v letu 2022, ki so ocenjeni na okoli 450 milijonov EUR, vendar bodo bili na strani izdatkov

vedeni nekateri novi ukrepi vezani tako na pomoč države zaradi dviga cen energentov kot tudi pomoči v povezavi z Ukrajinsko krizo. Na rast pa bodo vplivali tudi višji izdatki za investicije, ki bodo glede na leto 2021 rasli za okoli 47 % ali dobre 1,1 milijarde EUR. Rasli bodo tako proračunski izdatki za investicije kot tudi investicije drugih enot sektorja država predvsem na področju infrastrukture, kar bo vezano tudi na višje črpanje EU sredstev tako iz naslova pretekle finančne perspektive kot tudi sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost. Izdatki za socialna nadomestila se bodo v letu 2022 povečali za 7,2 %, kar bo v največji meri posledica redne in izredne uskladitve pokojnin kot tudi ukrepov pomoči ranljivim skupinam in kmetom v povezavi z visokimi cenami energentov ter zagotavljanju pravic in socialne zaščite osebam iz Ukrajine. Izdatki za sredstva zaposlene bodo nižji za 1,8 % glede na leto prej predvsem na račun zmanjšanja izdatkov za COVID-19 ukrepe. Tudi v letu 2022 se bodo zmanjševali izdatki za subvencije (za okoli 50 %) zaradi nižjih izdatkov za COVID-19 pomoči, vendar bo padec nižji zaradi pomoči države pri omilitvi posledic dviga cen energentov v gospodarstvu ter subvencij v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost. Izdatki za obresti bodo ostali na ravni iz leta 2021 oz. bodo znašali 1,2 % BDP.

Izdatki sektorja država bodo na srednji rok (2023-2025) rasli s povprečno stopnjo 2,6 % letno, kar bo v največji meri posledica višjih izdatkov za investicije, ki bodo vrh dosegli v letu 2023, tako na račun zaključka črpanja iz pretekle EU finančne perspektive in začetka črpanja sredstev iz nove, kot tudi sredstev iz Mehanizma za okrevanje in odpornost. Znašali bodo 6,6 % BDP, v letih 2024 in 2025 pa se bodo nekoliko umirili in v povprečju znašali okoli 5,7 % BDP. Rast izdatkov za socialna nadomestila se bo v letu 2023 nekoliko umirila (2,5 %), v letih 2024 in 2025 pa se bo ponovno okrepila (za okoli 5 %) predvsem na račun začetka izvajanja ZDOsk in usklajevanja pokojnin, katere bodo v povprečju rastle s stopnjo okoli 5 %. Izdatki za sredstva za zaposlene se bodo srednjeročno povečevali s povprečno letno stopnjo 2,7 %, izdatki za subvencije pa se bodo zniževali v celotnem obdobju 2023-2025 in se bodo leta 2025 približali predkrizni ravni (0,7 % BDP). Izdatki za obresti bodo v obdobju treh let ohranjali povprečno raven 1,06 % BDP.

Investicije

Izdatki za investicije so se v letu 2021 povečali za 26,2 % glede na leto 2020. V letu 2022 bo rast še višja in bo dosegla vrh v letu 2023, ko bodo investicije predstavljale 6,6 % BDP. Investicije zajemajo posodobitev železniške infrastrukture, energetske prenovne zgradbe, učinkovito rabo energije in odpravljanje posledic podnebnih sprememb, ki podpirajo zelen prehod in so tudi delno podprte z EU sredstvi in vključene tudi v Načrt za okrevanje in odpornost. Dodaten zagon je zagotovljen na področju digitalizacije in zdravstva, socialnega varstva ter šolstva.

Na področju investicij v vojsko je vlada na podlagi Zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 določila investicije potrebne za zagotavljanje nacionalne in kolektivne obrambe v okviru NATA in sredstva potrebna za njihovo izvedbo. V letu 2021 je bilo za te namene porabljenih okoli 75 milijonov EUR, v letu 2022 pa so predvidena sredstva v višini 100 milijonov EUR. V obdobju od 2023 – 2026 je vlada predvidela sredstva v višini 145 milijonov EUR letno.

Državni zbor je na predlog vlade že v letu 2020 sprejel Interventni zakon za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19, ki je namenjen predvsem koordinirani in s tem pospešeni obravnavi posameznih postopkov, povezanih z investicijami. Na tej podlagi je vlada sprejela tudi seznam pomembnih investicij, ki so ključne za zagon gospodarstva po epidemiji, ki je razdeljen na več sklopov in vključuje projekte s področij: okolja, energetike, prometa in regionalnega razvoja. Na seznamu je sedaj 353 projektov. Nekateri, kot n.pr. projekt 2 tir, se že izvajajo, nekateri projekti so tudi vključeni v načrt za okrevanje in odpornost. Realizacija projektov iz seznama

bo Sloveniji omogočila lažji prehod iz krize po pandemiji, saj bodo ti projekti prispevali tudi h gospodarski rasti.

S ciljem odprave ozkih grl na področju investiciji, je državni zbor na predlog vlade sprejel novelo zakona o javnem naročanju, ki je začela veljati s prvim januarjem 2022. Spremenjena zakonodaja poenostavlja postopek javnih naročil male vrednosti, odpravlja nekatere administrativne obveznosti na strani naročnikov (npr. poenostavljeno poročanje pri okvirnih sporazumih) in dopušča večjo prožnosti. Uredile in dopolnile so se določbe o prekrških, predvsem tistih, za katere je praksa pokazala, da so potrebni za ustreznejše ravnanje naročnikov in ponudnikov in njihovo večjo odgovornost pri izvajanju postopkov oziroma pri izvajanju pogodb. Predlagane rešitve bodo predstavljala prispevek k večji gospodarnosti naročanja, pri tem pa ni tveganja za zmanjšano transparentnost.

Konec leta 2021 je državni zbor na predlog vlade sprejel tudi nov Gradbeni zakon, ki prinaša novosti glede postopkov izdaje gradbenega dovoljenja in možnosti graditve objektov, ki nimajo vpliva na okolje, že po dokončanem gradbenem dovoljenju, ne šele po njegovi pravnomočnosti in Zakon o urejanju prostora. Ta dva zakona odpravljata nekatere administrativne ovire, kar bo pospešilo pridobivanje potrebne gradbene dokumentacije in uvajata enostavne, hitrejše in digitalizirane rešitve.

Subvencije

Rast izdatkov države za subvencije je bila posebej izrazita v letu 2020, ko so se ti glede na leto 2019 povečali za preko 400 % na 3,7 % BDP zaradi sprejetih ukrepov pomoči države podjetjem zaradi epidemije COVID-19. Izdatki za subvencije so se v letu 2021 znižali na 2,2 % BDP, predvsem na račun nižjega obsega pomoči podjetjem zaradi epidemije COVID-19. Postopno padanje izdatkov za subvencije se bo nadaljevalo tudi v obdobju 2022-2025 vendar bo predkrizna raven dosežena šele v letu 2025 (0,7 % BDP). V letu 2022 bodo izdatki za pomoči vezane na COVID-19 znašali le še okoli 50 milijonov EUR, vendar bo država v okviru pomoči zaradi visokih cen energentov podjetjem zagotovila skupno do 70 milijonov EUR, prav tako bodo dodatna sredstva za subvencije podjetjem in zasebnikom zagotovljena v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost. Na letni ravni bodo v povprečju znašala okoli 70 milijonov EUR.

Sredstva za zaposlene

Izdatki države za sredstva za zaposlene so se začeli povečevati v letu 2020 kot odziv na epidemijo COVID-19 iz naslova dodatkov za nevarnost in posebne obremenitve, predvsem na ravni javnih zavodov. Rast v letu 2020 je znašala 10,7 %, v letu 2021 pa so se izdatki za plače povečali za 8,3 %. Izdatki za plače bodo v letu 2022 nižji kot v letu prej (za okoli 2 o.t.) predvsem zaradi zmanjšanja dodatkov zaradi COVID-19, v ocenah pa je upoštevan tudi dvig plač v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva, ki ga je vlada z reprezentativnimi sindikati sprejela novembra 2021. Rast izdatkov za plače se bo na srednji rok (med 2023-2025) umirila in v povprečju znašala okoli 2,7 % letno.

Socialni transferji

Izdatki za socialne transferje so se v letu 2021 povečali za 6 %, med njimi transferji v naravi za 15 % in v denarju za 4,8 %. Med transferji v naravi so se sredstva povečala na raven iz pred COVID-19 krize, ko so bile dejavnosti omejene (prehrana, prevozi). V naslednjem obdobju so nominalno najpomembnejši izdatki za zdravila. Socialni transferji v denarju vključujejo pokojnine in njihovo usklajevanje, prav tako pa v letu 2024 in 2025 izdatki za storitve dolgotrajne oskrbe.

Po letu 2022 med izdatki socialnih transferjev ni več načrtovanih ukrepov za COVID-19.

Ostale enote sektorja država

Nekatere druge enote sektorja država so v letih 2020 in 2021, torej v času krize COVID-19, poslovale ugodneje v primerjavi s preteklimi leti. Javni zavodi na področju zdravstva so po podatkih zaključnih računov v letu 2020 beležili okoli 74 milijonov EUR presežka, v letu 2021 pa okoli 130 milijonov EUR presežka po denarnem toku, vsi javni zavodi po vseh področjih skupaj pa preko 120 milijonov EUR presežka v letu 2020 in preko 200 milijonov EUR presežka v letu 2021. Javni skladi na centralni ravni države so skupaj ustvarili za okoli 50 milijonov EUR primanjkljaja v letu 2020 in okoli 60 milijonov EUR primanjkljaja v letu 2021, vendar skoraj v celoti na račun višjih investicij predvsem v novogradnje. Tudi gospodarske družbe v sektorju država so v letih 2020 in 2021 poslovale s presežkom. V letu 2020 so presežki znašali okoli 90 milijonov EUR, v letu 2021 pa okoli 180 milijonov EUR. Vse navedeno je imelo pozitiven vpliv na končni primanjkljaj sektorja država v letu 2021.

5.3 Uveljavljanje enkratnih izdatkov

Ministrstvo za finance ocenjuje, da bodo enkratni stroški v letu 2022 znašali nekoliko več kot 0,62 % BDP.

Med enkratne izdatke so uvrščeni ukrepi proti zmanjševanju negativnih učinkov vojne v Ukrajini in so povezani s humanitarno in drugo pomočjo Ukrajini in beguncem v Sloveniji. Prav tako se med enkratne izdatke šteje ukrepe za blažitev vpliva naraščajočih cen, predvsem s področja energentov (glej Tabela 2).

Za pomoč ukrajinskim državljanom in vojaški pomoči Ukrajini je do sedaj vlada v letu 2022 zagotovila 0,15 % BDP. Za ukrepe za lajšanje energetske krize je vlada že namenila okoli 0,36 % BDP. Na področju prihodkov je vključen ukrep znižanje trošarin (0,04 % BDP).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ima trenutno v teku 9 postopkov za plačilo odškodnine zaradi nezmožnosti uporabe kmetijskih zemljišč in gozdov vrnjenih v postopku denacionalizacije. Med enkratne izdatke so uvrščene tudi morebitne tožbe v primeru T2 in Sklada za obrtnike in podjetnike. Skupna višina teh primerov znaša nekoliko manj kot 0,16 % BDP.

V naslednjih letih se bodo enkratni stroški po ocenah gibali nekoliko nad 0,1 % BDP predvsem na račun morebitnih novih tožb (denacionalizacija, investicijski spori in drugo).

V letu 2022 se izdatki za investicije v obrambo zvišajo za 0,04 % BDP in po načrtu za 0,1 % BDP letno v obdobju od 2023 do 2026. Negotov položaj zaradi vojne v Ukrajini prav tako vpliva na povečevanje izdatkov na tem področju, ki trenutno niso vključeni med enkratne izdatke.

6 Primerjava ekonomskih in proračunskih napovedi s Programom stabilnosti 2021

Rast realnega BDP je v letu 2021 zaradi robustnega okrevanja močno presegla svojo predvideno vrednost v Programu stabilnosti 2021. Predvsem domača potrošnja in investicije so rasle hitreje kot predvideno, k čimer je prispevalo zelo dobro prilagajanje ekonomskih subjektov na spremenjene gospodarske razmere, ugodnejše razmere na trgu dela, rast razpoložljivega dohodka in zniževanje sicer visoke stopnje varčevanja. Po visokem odstopanju realizirane gospodarske rasti v letu 2021 navzgor se v preostanku obdobja 2022-2025 napoveduje relativno nižja gospodarska rast, vendar zgolj v razponu od 0,2 do 0,3 o.t.

Robustno gospodarsko okrevanje ima pomemben vpliv na napoved salda sektorja države in javnega dolga v deležu BDP. Projekcije salda sektorja države so glede na projekcije iz lanskega Programa stabilnosti za celotno obdobje napovedi ugodnejše. Pričakuje se relativno nižji primanjkljaj sektorja države v razponu od 0,7 do 1,6 o.t., ki ugodno vpliva tudi na razmerje med javnim dolgom in BDP, ki je v letu 2021 znašal 74,7 % BDP (znižanje vrednosti za 5,7 o.t.) in bo po pričakovanjih v letu 2024 dosegel

69,5 % BDP (znižanje vrednosti za 8,5 o.t.). V skladu z napovedmi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov se pričakuje postopno izboljševanje položaja javnih financ v Sloveniji. V letu 2025 so izračuni salda in dolga izvedeni v skladu z nespremenjeno politiko.

Tabela 7: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2021

v % BDP	2021	2022	2023	2024	2025
1. Realna rast BDP (%)					
Program stabilnosti 2021	4,6	4,4	3,3	3,0	
Program stabilnosti 2022	8,1	4,2	3,0	2,8	2,6
Razlika	3,5	-0,2	-0,3	-0,2	
2. Saldo sektorja države					
Program stabilnosti 2021	-8,6	-5,7	-3,8	-2,8	
Program stabilnosti 2022	-5,2	-4,1	-3	-2,1	-1,7
Razlika	3,4	1,6	0,8	0,7	
3. Dolg sektorja države					
Program stabilnosti 2021	80,4	79,6	79,0	78,0	
Program stabilnosti 2022	74,7	73,3	71,5	69,5	68,0
Razlika	-5,7	-6,3	-7,5	-8,5	

Vir: UMAR; SURS; Ministrstvo za finance.

7 Dolg sektorja država

Konsolidirani dolg sektorja države je konec leta 2021 znašal 38.858 milijonov EUR oziroma 74,7 % BDP. Konec leta 2020 je znašal 37.423 milijonov EUR oziroma 79,8 % BDP. V strukturi dolga se je najbolj povečal dolg enot centralne države, ki je konec leta 2021 znašal 38.116 milijonov EUR oziroma 73,3 % BDP, leto pred tem pa 36.758 milijonov EUR oziroma 78,3 % BDP. Dolg enot lokalne države je konec leta 2021 znašal 943 milijonov EUR oziroma 1,8 % BDP, leto pred tem pa 892 milijonov EUR oziroma 1,9 % BDP. Skladi socialne varnosti konec leta 2021 niso bili zadolženi, leto pred tem pa je njihov dolg znašal 0,1 milijona EUR.

Dolg sektorja država je v razmerju do BDP zaradi sprejetih spodbujevalnih fiskalnih ukrepov za omilitev posledic epidemije COVID-19 dosegel 79,8 % BDP v letu 2020 in se nato v letu 2021 predvsem zaradi visoke rasti BDP znižal na 74,7 % BDP. Ob tem je pomembno, da se obseg spodbud za omilitev posledic epidemije COVID-19 znižuje z makroekonomskim okoliščinam primerno dinamiko. To upoštevajo tudi javnofinančne projekcije in posledično razvoj konsolidiranega dolga sektorja država v programskem obdobju 2022-2025.

Tabela 8: Konsolidirani dolg sektorja država

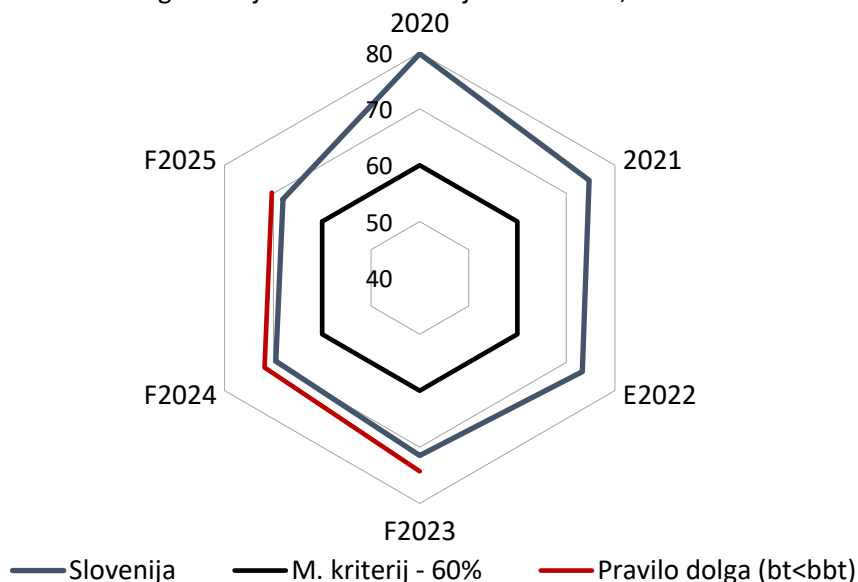
	ESA Koda	2021	E2022	F2023	F2024	F2025
		v mio EUR				
1. Dolg sektorja država		38.858	41.156	42.731	43.698	44.767
2. BDP		52.020	56.166	59.768	62.882	65.835
		v % BDP				
3. Dolg sektorja država		74,7	73,3	71,5	69,5	68,0
4. Saldo sektorja država		-5,2	-4,1	-3,0	-2,1	-1,7
5. Primarni saldo		-3,9	-2,9	-1,9	-1,0	-0,7
6. Obresti	EDP D.41	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
7. Prilagoditve (SFA)		-2,4	0,0	-0,3	-0,6	-0,1
Implicitna obrestna mera		1,8	1,7	1,6	1,6	1,5

Vir: Ministrstvo za finance, 4.4.2022.

Dolg državnega proračuna v strukturi konsolidiranega dolga sektorja država predstavlja 94 %. Srednjeročna strateška usmeritev in prizadevanje Ministrstva za finance ostaja, da se zaradi zahtevnih ekonomskih in fiskalnih okoliščin kot posledice pandemije COVID-19 dosežene ugodne bonitetne ocene Republike Slovenije S&P: AA-/ Fitch: A/Moody's: A3 in DBRS: AH ohranijo. Ob tem ima Republika Slovenija širok dostop do virov financiranja, tako geografsko kot po tipu investitorjev. Povpraševanje po evrskih obveznicah Republike Slovenije je v letu 2022 v povprečju nekajkrat presegalo ponudbo, ko je bilo v skupnem znesku na evrskem dolžniškem kapitalskem trgu izdanih 2,9 milijard EUR dolga. Dosežena tehtana obrestna mera novo izdanega dolgoročnega dolga državnega proračuna v letu 2022 je znašala 0,54 % s preostalo tehtano povprečno ročnostjo do dospelja 15,9 let.

Slika 17 prikazuje, da se je postpandemični proces zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP pričel z letom 2021. Ocenjuje se, da se bo nadaljeval v programskem obdobju 2022-2025 predvsem preko nominalne rasti BDP in postopnega zniževanja likvidnostnih rezerv državnega proračuna. Spoštovanja pravila o dolgu iz Pakta za stabilnost in rast se v obdobju 2020-2022 na ravni Evropske unije ni zahtevalo. Slika prikazuje, da je razvoj konsolidiranega dolga sektorja država z letom 2023 skladen s pravilom o dolgu iz Pakta stabilnosti in rasti.

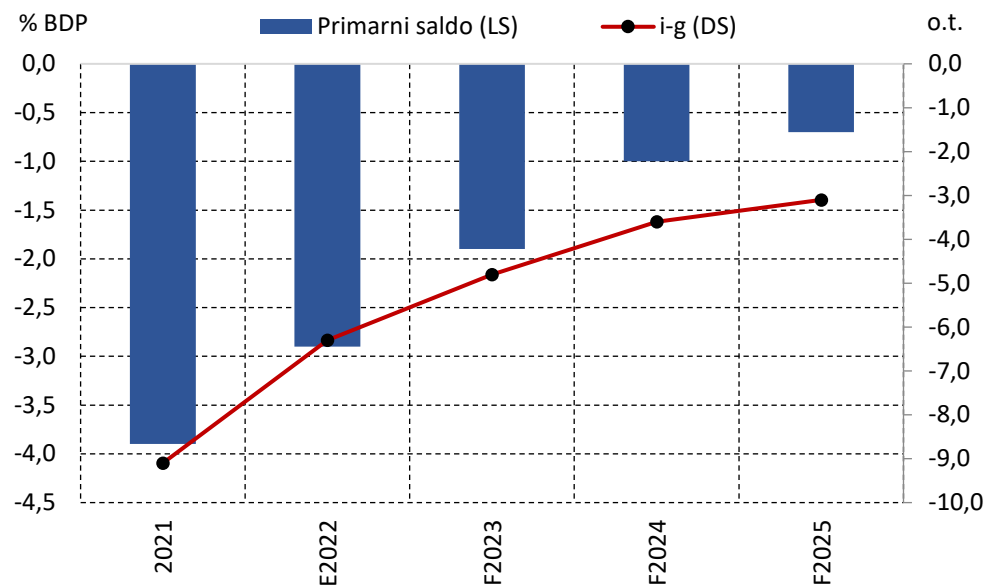
Slika 17: Konsolidiran dolg sektorja država v obdobju 2022-2025, v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, 4.4.2022.

Slika 18 prikazuje odnos med dvema ključnima parametroma presoje vzdržnosti dolga sektorja država. Razlika med parametroma 'i-g' predstavlja razliko med povprečno obrestno mero dolga sektorja država (i – implicitna obrestna mera) in nominalno rastjo BDP (g). Ta v letu 2020 zaradi zaostrenih ekonomskih razmer in s tem padca BDP postane pozitivna vrednost. Za obdobje 2022-2025 je ocenjeno, da rast nominalnega BDP presega implicitno obrestno mero, kar implicira negativno vrednost 'i-g'. Negativna vrednost primarnega salda se v obdobju 2022-2025 znižuje. Ob ugodnem kreditnem ratingu države, visoki pozitivni gospodarski rasti, relativno še vedno ugodnem strošku financiranja in izboljšanju javnofinančnega primarnega salda so izpolnjeni pogoji za vzdržnost dolga sektorja država.

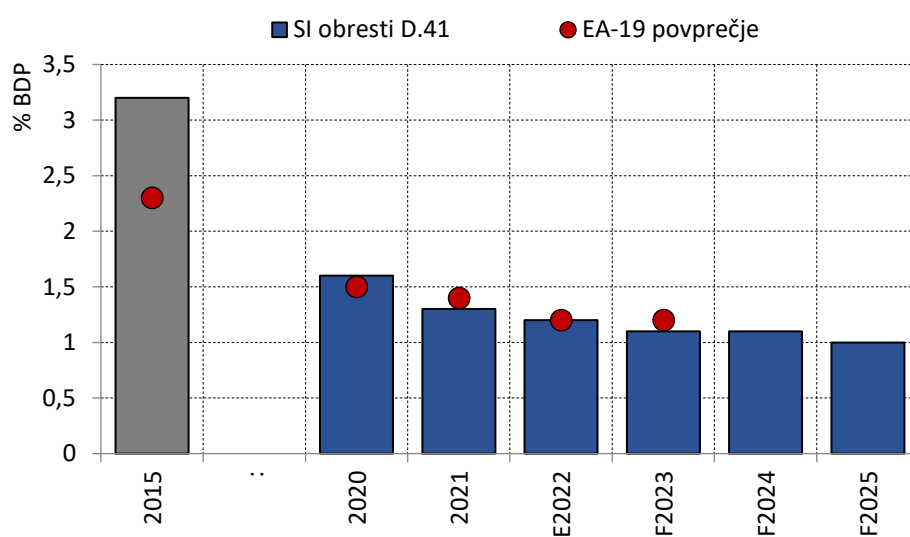
Slika 18: Vzdržnost dolga sektorja država



Vir: Ministrstvo za finance, 4.4.2022

Slika 19 prikazuje obrestne odhodke dolga sektorja država (D.41) v razmerju do BDP in kaže, da se je breme servisiranja dolga sektorja država do danes izrazilo izboljšalo oziroma razpolovilo v primerjavi z letom 2015.

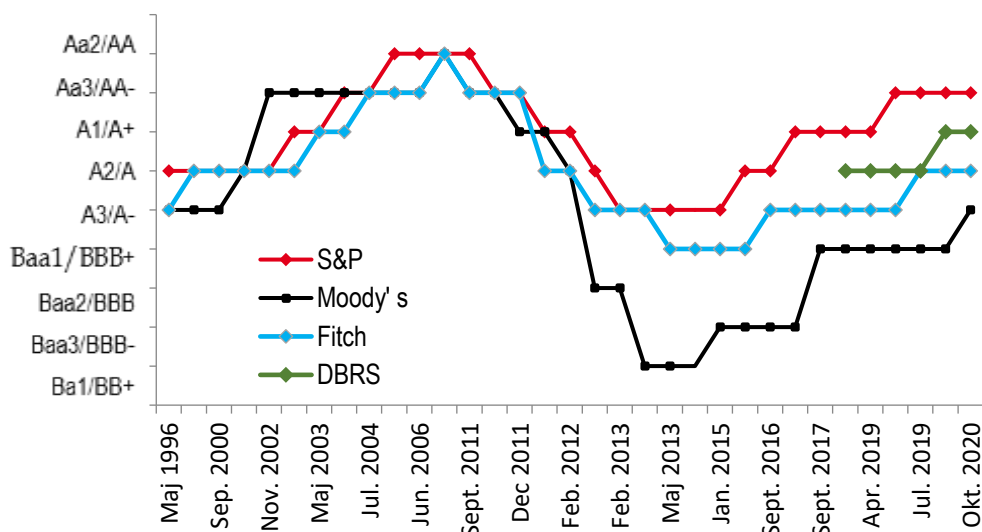
Slika 19: Gibanje obresti na dolg sektorja država (D.41) v obdobju 2022-2025



Vir: Ministrstvo za finance za SI; za EA-19 EK Ameco podatkovna baza, 4.4.2022.

Bonitetne ocene Republike Slovenije ostajajo zgodovinsko visoke, in sicer pri S&P (AA-), Fitch (A), Moody's (A3) in DBRS (AH) s stabilnimi izgledi. Stabilni izgled za razvoj bonitetne ocene pri posamičnih kreditnih ocenah rating agencij označuje, da agencije kot najbolj verjetno ocenjujejo, da bodo v srednjeročnem obdobju ocene kreditnega tveganja države ostale nespremenjene.

Slika 20: Razvoj bonitetne ocene Republike Slovenije v času



Vir: S&P; Moody's, Fitch; DBRS, 4. 4. 2022.

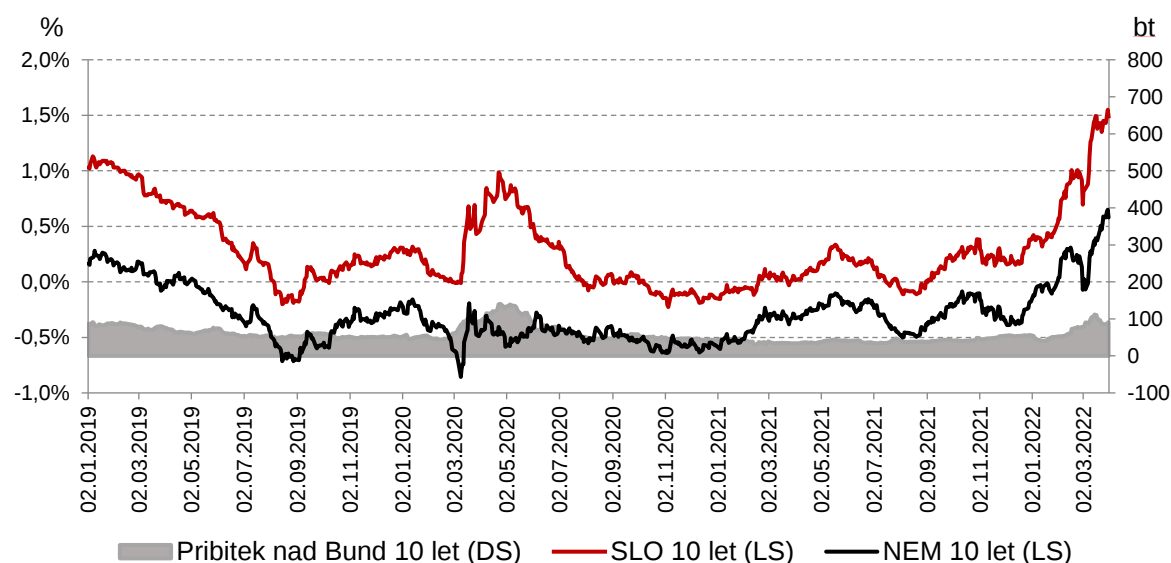
Tabela 9: Stanje bonitetnih ocen Republike Slovenije

Agencija	Bonitetna ocena	Obeti
S&P	AA-	stabilni
Fitch	A	stabilni
Moody's	A3	stabilni
DBRS	AH	stabilni

Vir: S&P; Moody's, Fitch; DBRS, 1. 4. 2022.

Pribitek nad referenčno 10-letno nemško obveznico je v začetnem razvoju epidemije v Republiki Sloveniji v aprilu 2020 dosegel 140,8 bt. Na podlagi učinkovite in uspešne zajeitve ekonomskih posledic epidemije in ohranitve bonitetnih ocen in obetov pri največjih bonitetnih agencijah je ta konec marca 2022 znašal 91,0 bt.

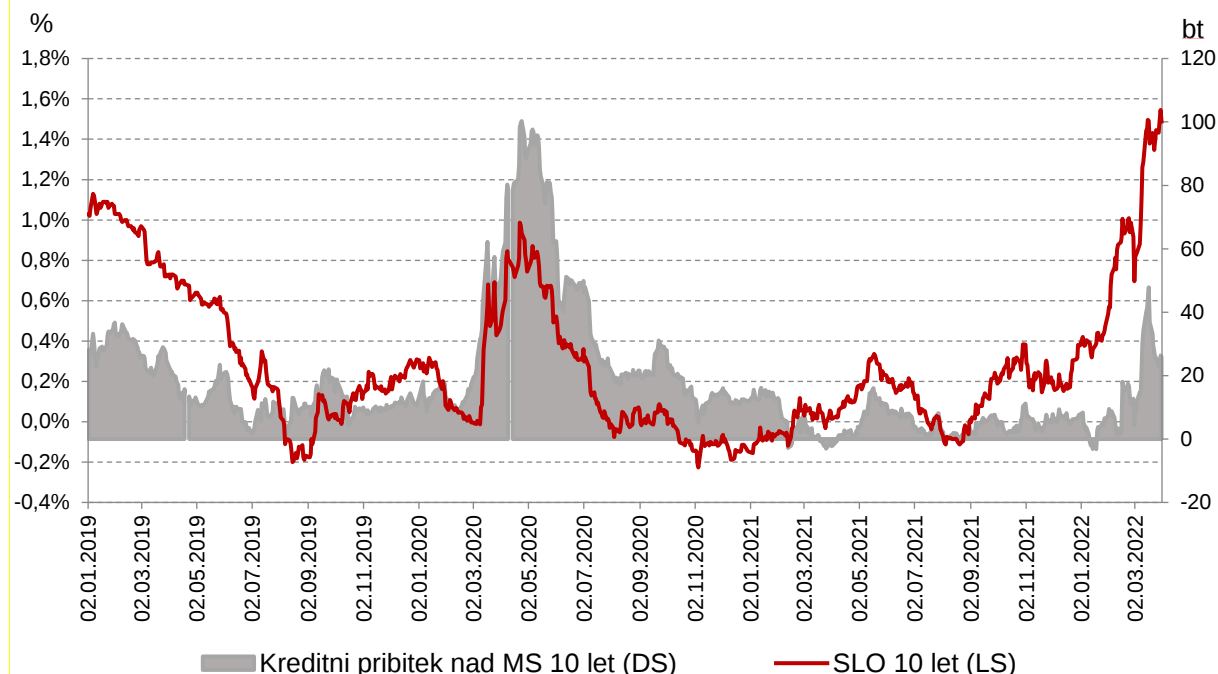
Slika 21: Primerjava gibanja zahtevane donosnosti 10-letnih obveznic Republike Slovenije in Nemčije



Vir: Bloomberg; Ministrstvo za finance, lastni izračuni, 4.4.2022.

Interpolirana zahtevana donosnost 10-letne slovenske evrske obveznice je konec marca 2022 na sekundarnem trgu dosegla 1,49 %. Evrska srednja obrestna zamenjava je znašala 1,23 %, kar implicira kreditni prihodek v višini 26 bt. Ta ostaja nizek v primerjavi z vrednostmi, ki jih je dosegel v preteklosti.

Slika 22: Gibanje 10-letne zahtevane donosnosti obveznic Republike Slovenije in njenega kreditnega pribitka nad 10-letno evrsko srednjo obrestno zamenjavo



Vir: Bloomberg; Ministrstvo za finance, lastni izračuni, 4.4.2022.

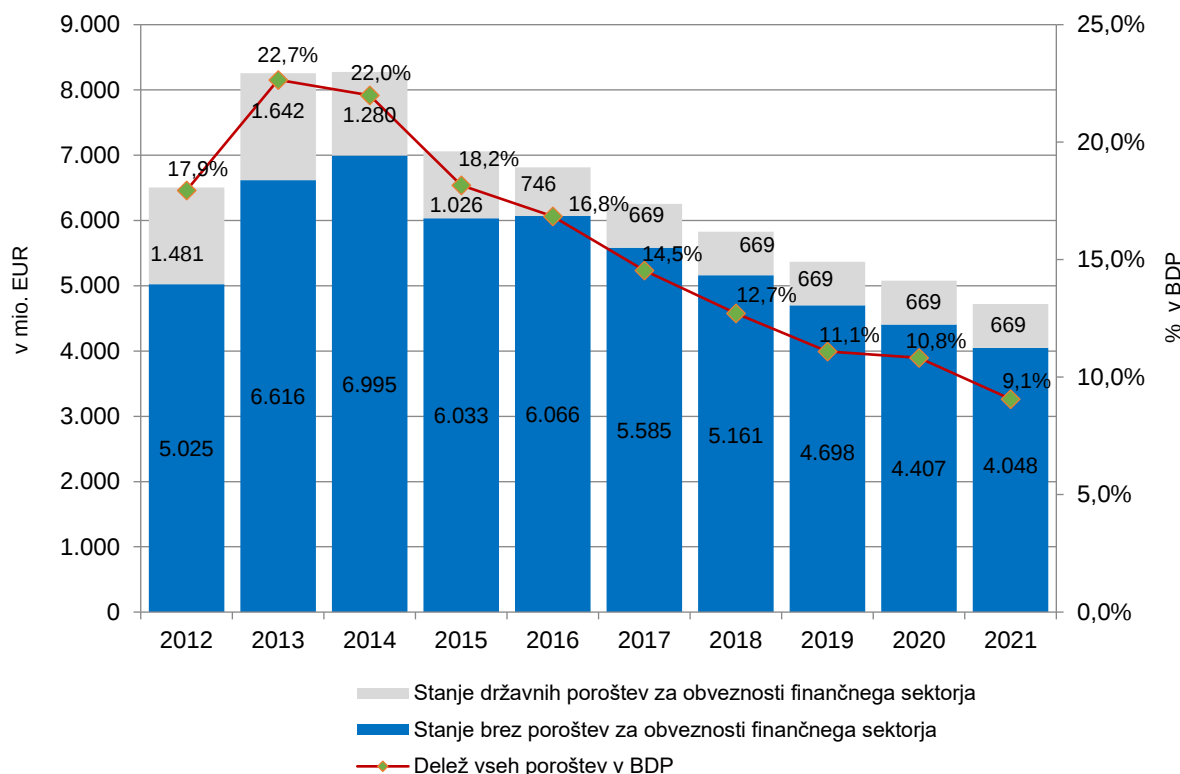
8 Poroštva

Dajanje poroštev Republike Slovenije je v skladu z ustavo možno le na podlagi zakona. V sistemu izdajanja poroštev Republike Slovenije sta se razvila dva tipa poroštenih zakonov, in sicer splošni porošten zakon ter posebni porošten zakon. Splošni porošten zakon ureja dajanje poroštev širšemu krogu prejemnikov. Tak zakon je na primer Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (v nadaljnjem besedilu: ZDLGPE). Poseben porošten zakon je namenjen natančno določenemu prejemniku. Primeri takšnega zakona so na primer porošten zakon za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d.d., porošten zakon za obveznosti družbe 2TDK, d.o.o. idr.

Republika Slovenija lahko izda državno poroštvo osebam iz javnega ali zasebnega sektorja. Pri zasebnem sektorju so bila poroštva v preteklih letih v največji meri dana pravnim in fizičnim osebam v okviru jamstvenih shem za omejevanje finančne krize, v zadnjem letu pa pravnim in fizičnim osebam v okviru poroštev za omejevanje krize COVID-19. Izdajanje državnih poroštev Republike Slovenije je urejeno z določbami v sistemskem zakonu, letno kvoto za izdajo državnih poroštev pa določa vsakokratni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, s tem, da lahko država izda poroštva tudi izven te kvote, če posamezni zakon to dopušča.

Stanje poroštev Republike Slovenije na dan 31. 12. 2021 znaša 4.718 milijonov EUR, od tega stanje državnih poroštev za obveznosti finančnega sektorja (S.12) 669 milijonov EUR.

Slika 23: Stanje poroštev Republike Slovenije v obdobju 2012-2021



Vir: Ministrstvo za finance, 2022.

Tabela 10: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2022 – 2025

	Stanje na dan 31.12.2022*		Stanje na dan 31.12.2023*		Stanje na dan 31.12.2024*		Stanje na dan 31.12.2025*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	4.512,0	8,5%	4.682,0	8,3%	4.438,7	7,5%	4.158,9	7,1%
v tem: finančni sektor*	669,5	1,3%	669,5	1,2%	669,5	1,1%	669,5	1,1%

Vir: Ministrstvo za finance, 2022.

*Opomba: Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S.12.

Podatki v Tabeli 10 prikazujejo oceno stanja poroštev Republike Slovenije konec leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštev.

Kvota novih poroštev se načrtuje z vsakoletnim zakonom o izvrševanju proračuna. Za leto 2022 je bila določena kvota 630 milijonov EUR, prav tako je bila določena za leto 2023 630 milijonov EUR. Ločeno je za vsako leto določena kvota za poroštva SID banke, d. d. v višini 350 milijonov EUR. Izkoriščenost kvote je nizka, v letu 2020 je bila kvota izkoriščena v višini 5,6 odstotno in v letu 2021 1,4 odstotno. Kvota namenjena SID banki, d. d. v ni bila izkoriščena.

V letu 2021 je bil sprejet en zakon s področja protikriznih ukrepov povezanih s COVID-19, in sicer Zakon o jamstvu Republike Slovenije v Panevropskem garancijskem skladu (v nadaljnjem besedilu: ZJPGS), na podlagi katerega se ureja udeležba Republike Slovenije v panevropskem jamstvenem skladu (v nadaljnjem besedilu: EGF), ki je ustanovljen za blažitev posledic COVID-19 z zagotavljanjem likvidnosti subjektom, ki so ustanovljeni ali opravljajo dejavnost v državah članicah Evropske unije, ki so s svojim prispevkom zagotovile udeležbo v EGF. Najvišji skupni znesek jamstva Republike Slovenije po ZJPGS znaša 70,1 milijona EUR. Pri dveh zakonih s področja protikriznih ukrepov povezanih s COVID-19, sprejetih v letu 2020, se je podaljšal rok za izdajo državnih poroštev v leto 2021, in sicer pri Zakonu o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in

gospodarstvo (v nadaljnjem besedilu: ZIUZEOP), ki omogoča odlog plačila obveznosti kreditojemalcev s poroštvom države, se je rok za izdajo poroštev podaljšal z 31. 12. 2020 na 31. 3. 2021 in pri ZDLGPE, ki omogoča najetje likvidnostnih kreditov s poroštvom države, se je rok za izdajo poroštev podaljšal z 31. 12. 2020 na 30. 6. 2021. Po ZIUZEOP je bilo v letu 2021 izdanih 4,6 milijonov EUR poroštev, skupno je bilo izdanih 58,7 milijonov EUR poroštev. Po ZDLGPE je bilo v letu 2021 izdanih 16,3 milijonov EUR poroštev, skupno je bilo izdanih 60,9 milijonov EUR poroštev. Poroštva izdana po ZIUZEOP in ZJPGS, se ne vštevajo v kvoto za izdajo poroštev, ki jo določa zakon o izvrševanju proračuna, poroštva izdana po ZDLGPE pa se v to kvoto upoštevajo.

Za unovčitev državnih poroštev Republike Slovenije je bilo v letu 2020 porabljenih 142 tisoč EUR in v letu 2021 15 tisoč EUR. V letu 2022 se ocenjuje možnost unovčitev v višini 21 milijonov EUR in v letu 2023 v višini 25,4 milijonov EUR. Večina sredstev se ocenjuje za unovčitev poroštev izdanih na podlagi protikriznih ukrepov povezanih s COVID-19.

9 Fiskalna tveganja in analiza občutljivosti

9.1 Negotovosti in analiza občutljivosti salda sektorja država

Negotovosti izhajajo iz geopolitičnega položaja in posledic Vojne v Ukrajini. Ocene učinkov se spreminjajo in so odvisne od nadaljnjega poteka vojne. Hkrati so se cene fosilnih goriv in nekaterih surovin, pri dobavi katerih imata Rusija ali Ukrajina pomembno vlogo v svetu, občutno zvišale. To predstavlja tveganje za evropska gospodarstva, ker so le-ta najbolj odvisna od ruskih energentov. Razširitev vojaškega konflikta, cenovni in inflacijski pritiski ter zahteve po prehitrem prestrukturiranju evropske energetike trenutno predstavljajo največje faktorje tveganj tudi za slovensko gospodarstvo. Negotovosti še vedno prinašata tudi nadaljnji potek COVID-19 epidemije na zdravstveno situacijo in še naprej prisotne ovire pri dobavnih verigah. Našteti faktorji povečujejo tudi negotovost javnofinančnih politik.

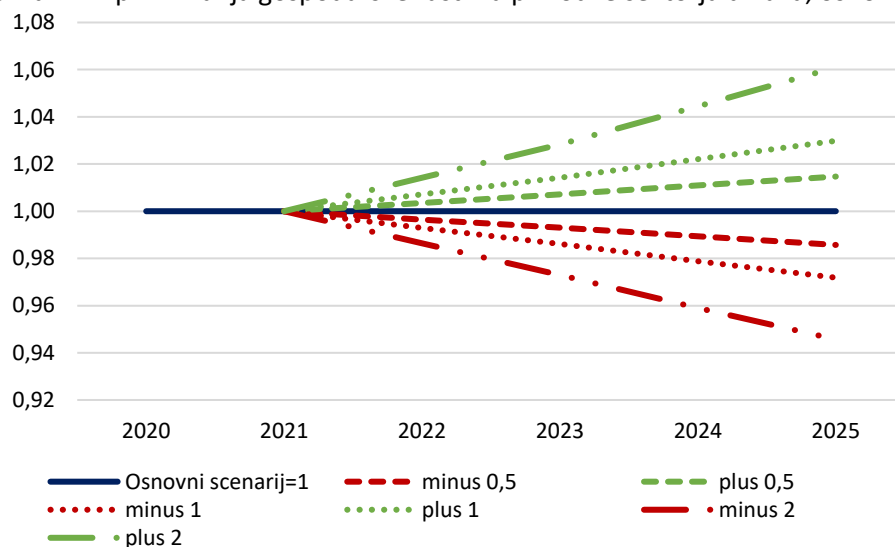
Na Sliki 24 so predstavljeni alternativni scenariji vpliva nihanja v gospodarski rasti na prihodke sektorja država. Scenariji prikazujejo pot prihodkov v primeru 0,5, 1 in 2 o.t. višje oziroma nižje nominalne gospodarske rasti od tiste predvidene v Pomladanski napovedi UMAR in tako temeljijo na projekcijah gibanja osnov javnofinančnih prihodkov.

Ob predpostavki nespremenjenih politik bi se, v primeru 2 o.t. višje nominalne rasti BDP od predvidene, prihodki sektorja država v letu 2022 v primerjavi z osnovno napovedjo izboljšali za 1,4 %, v primerjavi z osnovno napovedjo za leto 2023 za 2,8 %, v 2024 in 2025 pa bi bili višji od trenutno predvidenih za 4,4 % oziroma 6,1 % (scenarij ponazorjen s črto plus 2). V nasprotnem primeru 2 o. t. nižje rasti BDP bi prihodki sektorja država v letu 2022 dosegli 98,6 % prihodkov iz osnovne napovedi za to leto, v letu 2023 97,3 %, v naslednjih dveh letih pa 95,9 % oziroma 94,6 % (scenarij minus 2).

V primeru 1 o. t. nižje ali višje realizirane rasti BDP v tem in prihodnjem letu, bi bili prihodki sektorja država nižji oziroma višji za 0,7 % in 1,4 %, v 2024 in 2025 pa bi se odmik od osnovnega scenarija povišal na 2 oziroma 4-odstotno odstopanje (scenarij minus in plus 1).

V primeru zgolj 0,5 o.t. nižje ali višje rasti v tem in prihodnjih dveh letih bi bili prihodki nižji oziroma višji za 0,4 %, 0,7 % oziroma 1,1 %, v 2025 pa bi se odstopanje povečalo na približno 1,4 % (scenarij minus in plus 0,5).

Slika 24: Vpliv nihanja gospodarske rasti na prihodke sektorja država, osnovni scenarij = 1



Vir: Ministrstvo za finance, lastni preračuni.

9.2 Analiza občutljivosti dolga

Z analizo občutljivosti dolga se ugotavlja odzivnost spremembe višine dolga v razmerju do BDP, v kolikor bi prišlo do nižje nominalne rasti BDP, do dodatnega povečanja predvidenih obrestnih mer zadolževanja, povečanja primarnega primanjkljaja ali vsega skupaj. Analiza občutljivosti je izvedena ob naslednjih predpostavkah:

- financiranje novega zadolževanja in refinanciranja obstoječega dolga se izvede z referenčno deset letno evrsko obveznico, ki v prevladujočih monetarnih razmerah predstavlja učinkovito razmerje med ročnostjo in zahtevano donosnostjo;
- referenčna obrestna mera se do konca programskega obdobja postopoma poveča za skupaj 240 b.t.;
- v vsakem programskem letu za 1 o.t. BDP slabši primarni saldo od načrtovanega in
- v vsakem programskem letu za 1 o.t. nižja nominalna rast BDP v primerjavi s Pomladansko napovedjo 2022 UMAR.

Tabela 11 prikazuje spremembe dolga v deležu BDP ob predpostavljeni nižji nominalni rasti BDP, ločeno z vidika povečanja obrestne mere, povečanja primarnega primanjkljaja in skupnega učinka v primeru potencialne realizacije obeh.

Zadolževanje v posameznem proračunskem letu učinkuje na obrestne izdatke v letih, ki sledijo. Program financiranja državnega proračuna za leto 2022 je v času priprave Programa stabilnosti v pretežni meri izvršen, zato analiza občutljivosti spremembe obrestne mere v preostanku leta 2022 nima več pomembnega učinka. Delež dolga državnega proračuna s fiksno obrestno mero znaša 99,3 %. V kolikor bi prišlo v programskem obdobju do opredeljenega postopnega povečanja referenčne obrestne mere ob načrtovanem primarnem saldu, bi to imelo učinek na povečanje dolga v deležu BDP v letu 2023 za 0,02 o.t., 2024 za 0,06 o.t. in 2025 za 0,08 o.t. Vsakoletno poslabšanje primarnega salda za 1 o.t. BDP, bi imelo ob predvidenih obrestnih merah učinek na povečanje dolga v deležu BDP v letu 2023 za 1,02 o.t., 2024 za 1,03 o.t. in 2025 za 1,05 o.t. Analiza učinka postopnega povečanja referenčne obrestne mere in povečanja primarnega primanjkljaja pokaže najznatnejše učinke na povečanje dolga v deležu BDP, in sicer v letu 2023 za 1,03 o.t., v 2024 za 1,09 o.t. in 2025 za 1,14 o.t.

Stanje dolga je v osnovnem scenariju načrtovano v višini 68 % BDP konec programskega obdobja v letu 2025. V kolikor bi prišlo do predpostavljenega znižanja nominalne rasti BDP in postopnega povečanja

referenčne obrestne mere ob nespremenjenem primarnem saldu, bi stanje dolga konec leta 2025 znašalo 68,8 % BDP. Ob predpostavljani nižji nominalni rasti BDP in vsakoletnem poslabšanju primarnega salda pri predvidenih obrestnih merah, bi stanje dolga konec leta 2025 znašalo 71,6 % BDP. V primeru predpostavljene nižje nominalne rasti BDP, postopnega povečanja referenčne obrestne mere in vsakoletnem poslabšanju primarnega salda, bi stanje dolga konec programskega obdobja v letu 2025 znašalo 71,7 % BDP.

Tabela 11: Občutljivost dolga v deležu BDP glede na opredeljene vhodne spremenljivke

Leto	Sprememba obrestne mere	Sprememba primarnega salda	Sprememba obrestne mere in primarnega salda
	Δ Dolg (o.t. BDP)	Δ Dolg (o.t. BDP)	Δ Dolg (o.t. BDP)
2023	0,02	1,02	1,03
2024	0,06	1,03	1,09
2025	0,08	1,05	1,14
	v % BDP		
Dolg konec programskega obdobja v 2025	68,8	71,6	71,7

Vir: Ministrstvo za finance, 4.4.2022.

9.3 Dolgoročna vzdržnost javnih financ

Demografske projekcije Eurostata (EUROPOP2019) ostajajo enake, kot so bile uporabljene pri izračunu dolgoročnih projekcij stroškov staranja v Poročilu o staranju 2021²³. Število delovno sposobnega prebivalstva se bo močno znižalo, medtem ko se bo število starejšega prebivalstva povečalo. S tem se bo znižala ponudba na trgu dela in pritiski se bodo povečevali. Število rojstev se bo po projekcijah zniževalo, pričakovano trajanje življenja pa se bo zviševalo. Delež otrok in mladih (0–19 let) se bo znižal z 19,6 % v letu 2019 na 17,8 % v letu 2070, delež oseb v delovni starosti (20–64 let) pa s 60,4 % v letu 2019 na 51,8 % v letu 2070. Po drugi strani se bo delež starejših od 65 let povečal z 10,4 % v letu 2019 na 30,4 % v letu 2070. Delež starejših se povečuje zaradi številčno velikih generacij, rojenih v obdobju po drugi svetovni vojni (baby-boom generacije) pa vse do leta 1980 (ko je bila rodnost še visoka), ter zaradi hitrega podaljševanja pričakovanega trajanja življenja. Koeficient starostne odvisnosti starih, ki kaže razmerje med ekonomsko odvisnimi starejšimi prebivalci in delovno sposobnim prebivalstvom ($P65+/P20-64 \cdot 100$), se bo tako predvidoma povečal s 33,2 % v letu 2019 na 34,5 % v letu 2030. V kasnejših letih se bo pritisk povečeval vse do leta 2060, ko bo koeficient starostne odvisnosti znašal 61,7 %, in se znižal na 58,8 % v letu 2070.

Projekcije stopenj aktivnosti in delovne aktivnosti starejših so se izboljšale glede na prejšnje projekcije na koncu obdobja (2070), kar je posledica sprememb pokojninskega sistema. Vendar pa so stopnje delovne aktivnosti še vedno nizke v začetnem obdobju projekcij. Z nizko povprečno starostjo ob izstopu s trga dela in podaljševanjem pričakovanega trajanja življenja se podaljšuje obdobje trajanja upokojitve. V Tabeli 12 so prikazane dolgoročne projekcije javnofinančnih prihodkov in odhodkov do leta 2070. V letu 2021 so podani dejanski podatki, povzeti iz konsolidirane bilance javnega financiranja. Zaradi epidemije in z njo povezanimi potrebnimi ukrepi (ukrepi za okrevanje) sta leti 2020 in 2021 izjemni leti in se modelski izračuni začnejo z izhodišnim letom 2019. Pri tem so bile upoštevane Eurostatove projekcije prebivalstva ter dolgoročne makroekonomske predpostavke in projekcije na

²³ EC (2021), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070), May 2021. Dostopno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en.pdf.

trgu dela Evropske komisije²⁴, ki so uporabljene pri pripravi Poročila o staranju 2021 in dejanskih podatkov BDP do leta 2021.

V Tabeli 12 so prikazane tudi projekcije izdatkov povezanih s staranjem in so enake oziroma zelo podobne projekcijam Evropske komisije v Poročilu o staranju 2021. V strukturi izdatkov, povezanih s staranjem, predstavljajo največji delež izdatki, povezani s pokojninskim sistemom, ki naj bi se v Sloveniji v obdobju 2021–2070 povečali za 5,5 o.t. Večji dvig kot v prejšnjih projekcijah je posledica predvsem v zadnjih spremembah pokojninske zakonodaje leta 2019, ko so se povečali odmerni odstotki in s tem pokojnine, ter boljšega začetnega stanja od prejšnjih projekcij. Tudi javni izdatki za zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo se bodo predvidoma povečali. Za zdravstveno varstvo naj bi se do leta 2070 povišali za 1,4 o.t. in za dolgotrajno oskrbo za 1,2 o.t., ob upoštevanju leta 2021. Poleg demografskih tudi ne-demografski dejavniki vplivajo na rast izdatkov (rast BDP na prebivalca, rast relativnih cen, tehnološki napredek ter večje povpraševanje po kakovostni zdravstveni in dolgotrajni oskrbi).

Tabela 12: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

v % BDP	2021	2030	2040	2050	2060	2070	Razlika 2070-2019
Skupaj javnofinančni odhodki	46,7	41,6	46,1	52,4	58,1	63,7	23,64
Skupaj starostno pogojeni odhodki	21,5	22,8	26,0	29,0	29,9	29,8	8,23
Pokojnine	10,3	10,7	13,5	15,5	15,9	15,8	5,54
Starostne in predčasne pokojnine	7,9	8,4	10,6	12,3	12,6	12,6	4,68
Invalidske pokojnine	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,6	0,38
Ostale pokojnine	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7	1,6	0,44
Zdravstvo	6,0	6,5	7,0	7,2	7,4	7,4	1,41
Dolgotrajna oskrba	1,0	1,3	1,6	1,9	2,2	2,3	1,18
Izobraževanje	3,8	3,9	3,6	3,9	4,1	3,9	0,08
Brezposelnost	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,02
Nadomestila plač	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,18
Subvencije	1,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,00
Državne investicije	3,8	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	0,00
Primarni odhodki skupaj	45,3	39,1	42,6	45,6	46,4	46,4	7,95
Odhodki za obresti	1,4	2,5	3,5	6,8	11,7	17,3	15,69
Skupaj javnofinančni prihodki	39,5	39,6	39,2	39,0	39,0	38,9	-1,81
Predpostavke (v %)							
Rast produktivnosti dela	1,7	2,1	1,9	1,8	1,7	1,5	-0,19
Realna rast BDP	6,7	2,17	1,17	1,09	1,45	1,34	-5,34
Realna rast BDP na prebivalca	6,7	2,17	1,17	1,10	1,46	1,34	-5,33
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	83,7	84,8	84,2	84,8	85,2	84,8	1,09
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	78,2	80,0	79,8	81,0	81,6	81,0	2,74
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	81,1	82,5	82,2	83,1	83,5	83,0	1,91
Stopnja brezposelnosti	5,0	5,6	5,7	5,7	5,6	5,7	0,69
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	20,9	24,7	28,0	30,8	31,3	30,4	9,52

Vir: EC Ageing Report 2021; Ministrstvo za finance; Inštitut za ekonomska raziskovanja.

²⁴ EC (2020). The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projections Methodologies, Institutional Paper 142, November 2020. Dostopno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf.

Demografske spremembe predstavljajo enega od ključnih izzivov in kažejo potrebo po nadaljnjih strukturnih reformah, ki bodo morale nadgraditi obstoječe sisteme pokojninskega zavarovanja, zdravstva in dolgotrajne oskrbe, kakor tudi prilagoditi sistem usposabljanja in izobraževanja. V ta namen je državni zbor na predlog vlade konec leta 2021 sprejel ZDOsk. Vlada je načrte za spremembe pokojniškega in zdravstvenega sistema uvrstila med pomembnejše strukturne spremembe v okviru Načrta za okrevanje in odpornost.

PRILOGA

Tabela 1.a: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji

<i>Sprememba v %</i>	ESA Koda	Raven v 2021	2021	2022	2023	2024	2025
<i>v mio EUR</i>							
1. Realni BDP	B 1 g		8,1	4,2	3,0	2,8	2,6
2. Nominalni BDP	B 1 g	52.020	10,9	8,0	6,4	5,2	4,7
<i>Komponente realnega BDP</i>							
3. Zasebna potrošnja	P3	27.303	11,6	4,3	1,4	1,6	1,8
4. Državna potrošnja	P3	10.500	3,9	0,6	1,3	1,5	1,5
5. Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	10.483	12,3	6,5	5,0	5,0	5,5
6. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	970	1,9	2,1	2,1	2,0	1,9
7. Izvoz proizvodov in storitev	P6	43.452	13,2	7,1	5,5	5,0	4,2
8. Uvoz proizvodov in storitev	P7	40.687	17,4	7,2	4,9	4,6	4,3
<i>Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)</i>							
9. Domača potrošnja		49256	9,8	3,9	2,2	2,2	2,4
10. v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	970	0,8	0,2	0,1	0,0	0,0
11. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	2764	-1,6	0,3	0,8	0,6	0,1

Vir: SURS; UMAR Pomladanska napoved 2022.

Tabela 1.b: Cenovna gibanja

<i>Sprememba v %</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Deflator BDP	2,6	3,6	3,3	2,3	2,1	2,0
2. Deflator zasebne potrošnje	3,8	6,4	3,2	2,3	2,0	1,8
3. Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	1,9	6,4	3,2	2,3	2,0	1,8
4. Deflator državne potrošnje	4,7	-0,7	3,4	2,8	2,6	2,5
5. Deflator investicij v osnovna sredstva	5,3	6,8	3,5	2,2	2,0	2,0
6. Izvozne cene (blago in storitve)	5,0	5,1	0,1	0,2	0,3	0,3
7. Uvozne cene (blago in storitve)	7,6	6,9	-0,2	0,1	0,2	0,2

Vir: SURS; UMAR Pomladanska napoved 2022.

Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela

	Raven v 2021	2021	2022	2023	2024	2025
	v 000					
1. Zaposlenost (št. zaposlenih) ¹ , rast v %	1.054	1,4	1,7	1,0	0,7	0,4
2. Zaposlenost po urah, rast v %	1.683.284	5,5	1,3	-0,1	0,9	0,6
3. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili, v %	49	4,8	4,3	4,1	3,9	3,8
4. Produktivnost dela ² (vrednost v 1000 EUR na zaposlenega), rast v %	49	6,6	2,4	1,9	2,1	2,1
5. Produktivnost dela (vrednost v 1000 EUR na delovno uro), rast v %	31	2,4	2,5	2,8	1,9	2,0
6. Sredstva za zaposlene ³ , v mio EUR, rast v % (D.1)	26.912	6,7	5,5	5,3	4,6	4,6
7. Sredstva za zaposlene na zaposlenega ^{3,4} , v 1000 EUR, rast v %	32	5,4	3,6	4,2	3,8	4,1

Opombe: ¹ Zaposleno prebivalstvo po nacionalnih računih (domači koncept). ² Upoštevan je realni BDP. ³

Nominalne rasti. ⁴ Upoštevani so zaposleni za polni delovni čas (full timer).

Vir: SURS; UMAR Pomladanska napoved 2022.

Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih

v % BDP	ESA koda	2021	2022	2023	2024	2025
Neto posojanje / izposojanje	B.9 (S.1)	3,7				
od tega:						
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev	B.11	5,4	4,2	4,9	5,3	5,3
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev	B.12	-2,6	-2,1	-2,4	-2,7	-2,5
Saldo transferjev kapitala	D.9	0,25				
	(rec-pay)					
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja	B.9	8,9				
	(S.1-S.13)					
Primanjkljaj / presežek sektorja država	B.9 (S.13)	-5,2				
Statistično odstopanje						

Vir: SURS; Ministrstvo za finance; UMAR Pomladanska napoved 2022.

Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država

	ESA Koda	Raven v 2021	2021	2022	2023	2024	2025
		v mio EUR					
<i>Presežek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)</i>							
1.	Enote širše ravni države	S.13	-2.705	-5,2	-4,1	-3,0	-2,1
2.	Enote centralne ravni države	S.1311	-2.944	-5,7	-4,0	-2,9	-2,1
3.	Enote regionalne ravni države	S.1312					
4.	Enote lokalne ravni države	S.1313	60	0,1	0,1	0,1	0,1
5.	Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	178	0,3	-0,2	-0,2	-0,1
<i>Skupaj sektor država (S.13)</i>							
6.	Skupaj prihodki sektorja država	TR	22.843	43,9	43,2	42,8	42,2
7.	Skupaj odhodki sektorja država	TE	25.548	49,1	47,2	45,7	44,3
8.	Neto posojanje / neto izposojanje	EDP B.9	-2.705	-5,2	-4,1	-3,0	-2,1
9.	Izdatki za obresti	EDP D.41	661	1,3	1,2	1,1	1,1
10.	Primarni presežek/primanjkljaj		-2.044	-3,9	-2,9	-1,9	-1,0
11.	Enkratni in drugi začasni ukrepi			-0,0	-0,6	-0,2	-0,1
<i>Izbrane komponente prihodkov</i>							
12.	Skupaj davki (12a + 12b + 12c)		10.989	21,1	20,7	20,4	20,2
a.	Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	6.849	13,2	13,0	12,9	12,8
b.	Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	4.125	7,9	7,7	7,5	7,4
c.	Davki na kapital	D.91	15	0,0	0,0	0,0	0,0
13.	Prispevki za socialno varnost	D.61	8.731	16,8	16,2	16,0	15,9
14.	Prihodki od lastnine	D.4	322	0,6	0,6	0,6	0,6
15.	Drugi prihodki		2.800	5,4	5,6	5,8	5,5
16.	16.=6. Skupaj prihodki	TR	22.843	43,9	43,2	42,8	42,2
	Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91–D.995)		19.712	37,9	36,9	36,4	36,0
<i>Izbrane komponente odhodkov</i>							
17.	Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	9.743	18,7	17,3	16,8	16,5
a.	Sredstva za zaposlene	D.1	6.561	12,6	11,5	11,1	10,9
b.	Vmesna potrošnja	P.2	3.182	6,1	5,8	5,7	5,7
18.	Socialna nadomestila		9.734	18,7	18,6	17,9	18,0
	od tega: socialni transferji brezposelnim		179	0,3	0,3	0,3	0,3
a.	Socialni transferji v naravi	D.6311. D.63121. D.63131	1.232	2,4	2,3	2,4	2,5
b.	Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	8.501	16,3	16,3	15,5	15,5
19.	19=9. Izdatki za obresti	D.41	661	1,3	1,2	1,1	1,1
20.	Subvencije	D.3	1.165	2,2	1,0	0,9	0,8
21.	Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	2.454	4,7	6,4	6,6	5,8
22.	Kapitalski transferji. odhodki	D.9	205	0,4	0,4	0,5	0,3
23.	Drugi odhodki		1.587	3,1	2,3	1,9	1,8
24.	23.=7. SKUPAJ ODHODKI	TE	25.548	49,1	47,2	45,7	44,3

Vir: SURS (objava 31. 3. 2022); Ministrstvo za finance.

Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

		ESA koda	Raven v 2021	2021	2022	2023	2024	2025
			<i>v mio EUR</i>	<i>v % BDP</i>				
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	22.843	43,9	43,2	42,8	42,2	41,8
2.	Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	25.548	49,1	47,2	45,7	44,3	43,5

Vir: SURS; Ministrstvo za finance.

Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov

	Raven v 2021	2021	2022	2023	2024	2025
	<i>v mio EUR</i>	<i>v % BDP</i>				
1. Odhodki za programe EU, ki so popolnoma usklajeni s prihodki sredstev EU	456,89	0,88	1,02	1,64	1,53	1,55
a. Od tega investicije v celoti vezane na prihodke iz EU proračuna	343	0,66	0,78	1,29	1,20	1,27
2. Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	42	0,08	0,03	0,00	0,00	0,00
3. Učinek diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov						
4. Zakonsko povišanje prihodkov						
5. Enkratni in drugi začasni ukrepi	-20,00	-0,04	-0,62	-0,18	-0,14	-0,13

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji

* pred EDP notifikacija	COFOG koda	2020	2020	2025
		v mio EUR	v % BDP	
1. Javna uprava	1	2.526,7	5,4	5,2
2. Obramba	2	486,8	1,0	1,2
3. Javni red in varnost	3	822,6	1,8	1,6
4. Ekonomske dejavnosti	4	3.799,4	8,1	6,6
5. Varstvo okolja	5	298,7	0,6	0,6
6. Stanovanjska dejavnost in urejanje okolja	6	273,1	0,6	0,4
7. Zdravstvo	7	3.716,2	7,9	6,8
8. Rekreatija, kultura in religija	8	679,6	1,4	1,0
9. Izobraževanje	9	2.701,7	5,8	5,3
10. Socialna zaščita	10	8.774,2	5,4	14,8
SKUPAJ IZDATKI DRŽAVE	TE	24.079,2	5,31	43,8

Vir: SURS, Ministrstvo za finance.

Tabela 4: Dolg sektorja države

	v % BDP	ESA Koda	2021	2022	2023	2024	2025
1. Raven bruto dolga			74,7	73,3	71,5	69,5	68,0
2. Spremembe bruto dolga			-6,1	-1,4	-1,8	-2	-1,5
3. Primarni saldo			-3,9	-2,9	-1,9	-1,0	-0,7
4. Obresti		EDP D.41	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
5. Prilagoditve (SFA)			-2,4	0,0	-0,3	-0,6	-0,1
od tega: razlike med gotovino in pasivnimi časovnimi razmejitvami							
od tega: neto kopičenje finančnih sredstev							
od tega: prihodki od privatizacije							
od tega: učinki vrednotenja in drugo							
6. Implicitna obrestna mera dolga			1,8	1,7	1,6	1,6	1,5
7. Likvidna finančna sredstva							
8. Neto finančni dolg							
9. Amortizacija dolga (obstoječe obveznice) od konca preteklega leta							
10. Odstotek dolga, izraženega v tuji valuti							
11. Povprečna zapadlost							

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 5: Ciklična gibanja

	v % BDP	ESA koda	2021	2022	2023	2024	2025
1. Realna rast BDP (%)			8,1	4,2	3,0	2,8	2,6
2. Dejanski javnofinančni saldo		B.9	-5,2	-4,1	-3	-2,1	-1,7
3. Odhodki za obresti		D.41	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
4. Enkratni in drugi začasni ukrepi			-0,04	-0,62	-0,18	-0,14	-0,13
4a. Od tega enkratni ukrepi na strani prihodkov: sektor država				0,04			
4b. Od tega enkratni ukrepi na strani odhodkov: sektor država			0,04	0,66	0,18	0,14	0,13
5. Potencialna rast BDP (%)			3,0	3,0	2,8	2,8	2,8
Prispevki:							
- dela			0,8	0,8	0,5	0,5	0,5
- kapitala			0,5	0,6	0,7	0,8	0,9
- skupne faktorske produktivnosti			1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
6. Proizvodna vrzel			1,3	2,5	2,6	2,4	1,9
7. Ciklična komponenta			0,6	1,2	1,2	1,1	0,9
8. Ciklično prilagojen saldo države (2-7)			-5,8	-5,2	-4,2	-3,2	-2,6
9. Ciklično prilagojeni primarni saldo (8+3)			-4,5	-4,0	-3,1	-2,2	-1,6
10. Strukturni saldo (8-4)			-5,8	-4,6	-4,0	-3,1	-2,5
11. Fiskalni napor v % BDP			0,3	1,2	0,6	0,9	0,6

Vir: SURS; UMAR; Ministrstvo za finance.

Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2021

v % BDP	2021	2022	2023	2024	2025
1. Realna rast BDP (%)					
Program stabilnosti 2021	4,6	4,4	3,3	3,0	
Program stabilnosti 2022	8,1	4,2	3	2,8	2,6
Razlika	3,5	-0,2	-0,3	-0,2	
2. Saldo sektorja države					
Program stabilnosti 2021	4,6	4,4	3,3	3,0	
Program stabilnosti 2022	8,1	4,2	3	2,8	2,6
Razlika	3,5	-0,2	-0,3	-0,2	
3. Dolg sektorja države					
Program stabilnosti 2020	4,6	4,4	3,3	3,0	
Program stabilnosti 2021	8,1	4,2	3	2,8	2,6
Razlika	3,5	-0,2	-0,3	-0,2	

Vir: UMAR; SURS; Ministrstvo za finance.

Tabela 7: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

v % BDP	2021	2030	2040	2050	2060	2070	Razlika 2070- 2021
Skupaj javnofinančni odhodki	46,7	41,6	46,1	52,4	58,1	63,7	23,64
Skupaj starostno pogojeni odhodki	21,5	22,8	26,0	29,0	29,9	29,8	8,23
Pokojnine	10,3	10,7	13,5	15,5	15,9	15,8	5,54
Starostne in predčasne pokojnine	7,9	8,4	10,6	12,3	12,6	12,6	4,68
Invalidske pokojnine	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,6	0,38
Ostale pokojnine	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7	1,6	0,44
Zdravstvo	6,0	6,5	7,0	7,2	7,4	7,4	1,41
Dolgotrajna oskrba	1,0	1,3	1,6	1,9	2,2	2,3	1,18
Izobraževanje	3,8	3,9	3,6	3,9	4,1	3,9	0,08
Brezposelnost	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,02
Nadomestila plač	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,18
Subvencije	1,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,00
Državne investicije	3,8	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	0,00
Primarni odhodki skupaj	45,3	39,1	42,6	45,6	46,4	46,4	7,95
Odhodki za obresti	1,4	2,5	3,5	6,8	11,7	17,3	15,69
Skupaj javnofinančni prihodki	39,5	39,6	39,2	39,0	39,0	38,9	-1,81
Predpostavke (v %)							
Rast produktivnosti dela	1,7	2,1	1,9	1,8	1,7	1,5	-0,19
Realna rast BDP	6,7	2,17	1,17	1,09	1,45	1,34	-5,34
Realna rast BDP na prebivalca	6,7	2,17	1,17	1,10	1,46	1,34	-5,33
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	83,7	84,8	84,2	84,8	85,2	84,8	1,09
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	78,2	80,0	79,8	81,0	81,6	81,0	2,74
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	81,1	82,5	82,2	83,1	83,5	83,0	1,91
Stopnja brezposelnosti	5,0	5,6	5,7	5,7	5,6	5,7	0,69
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	20,9	24,7	28,0	30,8	31,3	30,4	9,52

Vir: EPC – EC Ageing Report 2021; Ministrstvo za finance; Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Tabela 7.a: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2022 – 2025

	Stanje na dan 31.12.2022*		Stanje na dan 31.12.2023*		Stanje na dan 31.12.2024*		Stanje na dan 31.12.2025*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	4.512,0	8,5	4.682,0	8,3	4.438,7	7,5	4.158,9	7,1
v tem: finančni sektor*	669,5	1,3	669,5	1,2	669,5	1,1	669,5	1,1

Opomba: *Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S 12.

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 8: Predpostavke mednarodnega okolja

	2021	2022	2023	2024	2025
Kratkoročna obrestna mera (letno povprečje)	-0,5	-0,4	0,3	0,7	
Dolgoročna obrestna mera (letno povprečje)	0,1	0,8	1	1,1	
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II)	1,184	1,100	1,093	1,093	1,093
Nominalni efektivni tečaj	0,0	-1,0	0,0	0,0	0,0
Rast BDP, svet brez EU					
Rast BDP v EU	5,3	3,4	2,7	1,9	1,9
Rast relevantnih izvoznih trgov	10,7	5,0	4,0	3,4	3,3
Obseg svetovnega uvoza, brez EU					
Cena nafte (Brent. USD/sodček)	70,7	111,8	95,7	90,7	88,1

Vir: UMAR, EIA, ECB, IMF, CME, Ministrstvo za finance.

Dodatne tabele

Tabela 9: Stanje poroštev, sprejetih/objavljenih do leta 2021 v skladu s Programom

	Ukrepi	Datum sprejetja	Najvišji znesek pogojnih obveznosti (v % BDP)	Prevideno koriščenje (v % BDP)
Kot odgovor na COVID-19	Zakon o poroštvu Republike Slovenije v Evropskem instrumentu za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu COVID-19 (ZPEIPUTB)	29/05/2020	0,2	0,2
	Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE)	28/04/2020	3,8	0,1
	Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP)	02/04/2020	0,4	0,1
	Zakon o jamstvu Republike Slovenije v Panevropskem garancijskem skladu (ZJPGS)	03/03/2021	0,1	0,1
	Vmesni seštevek		4,5	0,5
Drugi	Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti družbe 2TDK d.o.o. iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za financiranje izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper in za obveznosti družbe DARS d.d. iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za financiranje izgradnje dela 3. razvojne osi (ZPOD2TDK)	18/12/2019	1,5	0,2
	Vmesni seštevek		1,5	0,2
	Skupaj		6,0	0,8

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 10: Diskrecijski ukrepi po metodologiji ESA 2010

Ukrep	Opis	ESA kod a	Status (sprejet, načrtovan)	Fiskalni vpliv (v % BDP - sprememba glede na prejšnje leto)					
				2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ukrepi na strani prihodkov države									
UKREPI NA DAVČNEM PODROČJU	Spremembe Zakona o dohodnini	D.5 1	Sprejet	0,00	0,00	-0,27	0,03	0,01	-0,01
UKREPI NA DAVČNEM PODROČJU (COVID)	Neobračunane in neplačane akontacije od dohodka iz dejavnosti in DDPO; odlog plačila davkov (dohodnina, DDPO)	D.5 1	Sprejet	0,43	-0,74	0,30	0,02	0,00	0,00
	Odlog plačila davkov (DDV, trošarine)	D.2 1	Sprejet	0,36	-0,53	0,09	0,09	0,00	0,00
	Oprostitev plačila za vodno pravico; oprostitev plačila vodnega povračila; gojiteljem vodnih organizmov znižanje plačila vodnega povračila v višini 40% od celotne vrednosti; 50% znižanje davčne osnove katastrskega dohodka ter 65% osnove tržnih prihodkov (panj)	D.2 9	Sprejet	0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Ukrepi na strani izdatkov države									
UKREPI NA PODROČJU DELA IN PRISPEVKOV	Povračila prispevkov za PIZ (financiranje prispevkov za socialno varnost s strani državnega proračuna za vse delavce na čakanju, ki niso delali zaradi višje sile, oziroma za vse zaposlene, ki so med epidemijo delali); povračila nadomestil OZZ in nadomestila plače za čakanje na delo, odrejena karantena (zasebniki); subvencioniran del minimalne plače in delovnega časa (skrajšani del. čas); povračila kratke bolniške odsotnosti; nadomestila plače med začasno zadržanostjo od dela zaradi sobivanja (nege ožjega družinskega člana)	D.3	Sprejet	2,19	-1,42	-0,46	-0,04	0,00	0,00
	Mesečni temeljni dohodek samozaposlenim, družbenikom, kmetom in verskim uslužbencem; povračilo izgubljenega dohodka - uveljavljanje denarnih pravic kmetov in samozaposlenih v karanteni, ter povračila prispevkov za PIZ (kmetje, družbeniki)	D.6 2	Sprejet	0,52	-0,04	-0,39	-0,01	0,00	0,00
	Interventni ukrep povračila nadomestila plače - odrejena karantena; povračila kratke bolniške odsotnosti; skrajšani delovni čas	D.1	Sprejet	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
UKREPI GOSPODARSTVA, TURIZMA IN KMETIJSTVA	Pomoč v obliki delnega povračila nekritih fiksnih stroškov	D.3	Sprejet	0,34	-0,02	-0,26	0,00	0,00	0,00
	Krizni dodatek za zaposlene; finančno nadomestilo zaradi izpada dohodkov (pridelovalcem, v kmetijstvu); podpore tržne ureditve za vino; pomoč prevoznikom (nadomestila za izpad prihodkov); pokrivanje obratovalnih stroškov letališča; pomoč gospodarskim subjektom za izvedbo hitrih testov; plačilo stroškov ravnanja z odpadno embalažo, povračila stroškov organizacije srečanj in dogodkov; sofinanciranje upravljavcev žičniških naprav in smučišč; pomoč delodajalcem za financiranje regresa za letni dopust idr.	D.3	Sprejet	0,13	0,04	-0,15	0,00	0,00	0,00
	Turistični boni (bon 2020 in bon21)	D.7 5	Sprejet	0,27	0,23	-0,37	-0,07	0,00	0,00
	Spodbujanje podjetništva, razvoj internacionalizacije, razvoj turizma (EU in slovenska udeležba); naložbe podjetij v raziskave, razvoj in inovacije idr.	D.3 +P. 51	Sprejet	0,09	0,00	-0,07	0,00	0,00	0,00
	Sredstva za garancije za bančne kredite - podjetja, ki jih je sedanja kriza najbolj prizadela, lahko koristijo posebna posojila Slovenskega podjetniškega sklada z državnim jamstvom	D.9	Sprejet	0,00	0,06	-0,05	0,00	0,00	0,00

Ukrep	Opis	ESA kod a	Status (sprejet, načrtovan)	Fiskalni vpliv (v % BDP - sprememba glede na prejšnje leto)					
				2020	2021	2022	2023	2024	2025
UKREPI S PODROČJA ZDRAVSTVA	Povračilo izvajalcem zaradi izpada opravljanja zdravstvene dejavnosti - koncesionarji; uredba o izvajanju presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb z virusom COVID-19 - koncesionarji	D.3	Sprejet	0,03	0,02	-0,04	0,00	0,00	0,00
	Povračilo izvajalcem zaradi izpada opravljanja zdravstvene dejavnosti; kritje izpada prihodkov zaradi nezasedenih kapacitet in kritje najema dodatnih prostorov; ter ostalo (skupaj z covid rezervo tip 208) za skrajšanje čakalnih vrst, dostop do zdrav. storitev idr.	D.7 5	Sprejet	0,22	-0,14	0,06	-0,11	0,00	0,00
	Obvladovanje epidemije, financiranje zalog ZRSBR; zaščitna medicinska in varovalna oprema; nastanitve in prevozi; testiranja za COVID-19; stroški testov; izvajanje mikrobioloških preiskav; izvajanje javne službe na NIJZ; uredba o izvajanju presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb z virusom COVID-19 in drugi	P.2	Sprejet	0,27	0,06	-0,21	-0,07	0,00	0,00
	Zagotavljanje sredstev ZZS - 67.č člen ZIPRS2021; cepljenje proti COVID-19, idr.	D.6 3	Sprejet	0,10	0,01	-0,08	-0,02	0,00	0,00
	Zagotavljanje sredstev ZZS (cepljenje proti COVID-19)	D.7 3	Sprejet	0,00	0,05	-0,04	0,00	0,00	0,00
	Dodatni zdravstveni programi; skrajšanje čakalnih vrst; razpisi v zdravstvu; financiranje dodatnih kadrov v SVZ; zagotavljanje sredstev ZZS (izolacija); zdravstvena infrastruktura	D.1	Sprejet	0,01	0,02	0,32	-0,32	0,00	0,00
	Obvladovanje epidemije; kritje izpada prihodkov zaradi nezasedenih kapacitet izvajalcem soc. varstvenih storitev v javni mreži; financiranje dodatnih kadrov v SVZ; stroški testiranja in samotestiranja	D.3	Sprejet	0,00	0,07	-0,02	-0,04	0,00	0,00
	Medicinska in varovalna oprema; sredstva za zdravstvene kapacitete - COVID-19	P.51	Sprejet	0,03	0,03	-0,05	0,00	0,00	0,00
	Cepiva - COVID-19 in ostalo	D.74 + D.75	Sprejet	0,00	0,13	-0,10	-0,03	0,00	0,00
	Solidarnostni dodatek upokojemcem; dodatki za ranljive skupine (enkratni solidarnostni dodatek za brezposelne osebe; povečan znesek dodatka za velike družine; solidarnostni dodatki za otroke, novorojence, študente doma in v tujini ter druge ranljive skupine);časno denarno nadomestilo plače zaradi izgube zaposlitve; pomoč izvajalcem institucionalnega varstva; pomoč izvajalcem storitve pomoč družini na domu; socialna vključenost in zmanjšanje tveganja revščine idr.	D.62 + D.63	Sprejet	0,42	-0,17	-0,17	-0,01	-0,01	0,00
UKREPI NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA									
UKREPI NA PODROČJU PLAČ IN NAGRAJEVANJA	Dodatki za delo v nevarnih razmerah (nagrajevanje zaposlenih po 71. čl. ZIUZEOP in dodatki po 123. čl. in 125. čl. ZIUOPDVE); dodatki za neposredno delo s COVID pacienti (dodatek pri delu z obolelimi; dodatki študentom; dodatki uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva), idr.	D.1	Sprejet	0,63	0,70	-1,17	-0,01	0,00	0,00
	Dodatki za delo v nevarnih razmerah (dodatki po 71. čl. ZIUZEOP - koncesionarji; dodatki po 123. čl. ZIUOPDVE - zasebni izvajalci)	D.3	Sprejet	0,03	0,07	-0,09	0,00	0,00	0,00
OSTALI UKREPI (POMOČ JAVNEMU SEKTORJU: VRTCI, DIJAŠKI IN ,	Sofinanciranje zaščite in reševanja lokalnim skupnostim (občinam se zagotovi sredstva za poplačilo dela nastalih stroškov na področju zaščite, reševanja in pomoči v času epidemije / po PKP zakonodaji)	P.2	Sprejet	0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
	Pokrivanje izpada plačil staršev za vrtce (tudi zasebne vrtce); topli obroki za učence in dijak	D.62 +D.6 3	Sprejet	0,02	0,01	-0,03	0,00	0,00	0,00

Ukrep	Opis	ESA kod a	Status (sprejet, načrtovan)	Fiskalni vpliv (v % BDP - sprememba glede na prejšnje leto)					
				2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Pokrivanje izpada javnih storitev (izvajalci javnih služb, ki v času trajanja epidemije ne izvajajo javnih storitev, teh uporabnikom ne zaračunavajo); nadomestila izvajalcu prevoza potnikov - železniški promet; financiranje zasebnih vrtcev (zasebnim vrtcem v času epidemije pripadajo sredstva iz državnega proračuna); pokrivanje omejenega obsega storitev dijaških domov; pokrivanje izpada prihodkov v študentskih domovih, in ostalo: humanitarna pomoč, donacije, pomoč športnim zvežam za izvedbo hitrih testov; sofinanciranje prostovoljnih gasilskih društev idr.	D.73 +D.7 4+ D.75	Sprejet	0,08	-0,01	-0,06	0,00	0,00	0,00
	Obvladovanje epidemije, zaščitna oprema, financiranje IKT, IKT-infrastruktura, investicije idr.	P.51	Sprejet	0,02	0,03	-0,04	0,00	0,00	0,00
ENKRATNI UKREPI (ONE-OFF)	Ukrajinska kriza / zagotavljanje pravic in socialna zaščita oseb iz Ukrajine	D.63	Sprejet	0,00	0,00	0,06	-0,06	0,00	0,00
	Ukrajinska kriza / zagotavljanje pravic in socialna zaščita oseb iz Ukrajine	D.63	Sprejet	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,01	0,00
	Ukrajinska kriza / vključevanje otrok v izobraževalne in socialne ustanove	D.1	Sprejet	0,00	0,00	0,09	-0,09	0,00	0,00
	Ukrajinska kriza / vključevanje otrok v izobraževalne in socialne ustanove	D.1	Sprejet	0,00	0,00	0,00	0,02	-0,02	0,00
	Energetska kriza / energetske boni za gospodarstvo	D.3	Sprejet	0,00	0,00	0,12	-0,12	0,00	0,00
	Energetska kriza / energetske boni za gospodinjstvo/kmete	D.62	Sprejet	0,00	0,00	0,23	-0,23	0,00	0,00
	T2 tožba	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,10	-0,10	0,00	0,00
	T2 tožba	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,00	0,09	-0,09	0,00
	T2 tožba	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	-0,09
	Denacionalizacija	D.9	Načrtova n	0,00	0,04	-0,04	0,00	0,00	0,00
	Denacionalizacija	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,04	-0,04	0,00	0,00
	Denacionalizacija	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,00	0,03	-0,03	0,00
	Denacionalizacija	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	-0,03
	Sklad za obrtnike in podjetnike	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,02	-0,02	0,00	0,00
	Sklad za obrtnike in podjetnike	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,00	0,02	-0,02	0,00
	Sklad za obrtnike in podjetnike	D.9	Načrtova n	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	-0,02

Vir: Ministrstvo za finance; lastni izračuni.

Tabela 11: Vpliv RRF na projekcije Programa – NEPOVRATNA SREDSTVA

Prihodki od nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
SREDSTVA RRF, vključena v napovedi prihodkov		0,22	0,45	0,77	0,59	0,37	0,49
Denarna izplačila nepovratnih sredstev RRF iz EU		0,44	0,45	0,67	0,51	0,32	0,52
Odhodki financirani iz nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1		0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Vmesna potrošnja P.2		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Socialna plačila D.62+D.632		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Odhodki za obresti D.41		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subvencije, plačljive D.3		0,00	0,07	0,16	0,14	0,07	0,06
Tekoči transferji D.7		0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
SKUPAJ TEKOCI ODHODKI		0,00	0,08	0,18	0,16	0,09	0,07
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g		0,21	0,28	0,48	0,55	0,42	0,14
Kapitalski transferji D.9		0,00	0,01	0,06	0,07	0,06	0,02
SKUPAJ KAPITALSKI ODHODKI		0,21	0,29	0,53	0,62	0,48	0,17
Drugi stroški, financirani iz nepovratnih sredstev RRF (v % BDP) ²⁵							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finančne transakcije		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Vir: Ministrstvo za finance.

²⁵ Zajema stroške, ki v nacionalnih računih niso prikazani kot izdatki.

Tabela 12: Vpliv RRF na projekcije Programa – POSOJILA

Prihodki od povratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Izplačila RRF POSOJIL iz EU		0,00	0,00	0,60	0,08	0,15	0,29
Povračila RRF POSOJIL EU		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Odhodki financirani s posojili RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Vmesna potrošnja P.2		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Socialna plačila D.62+D.632		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Odhodki za obresti D.41		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subvencije, plačljive D.3		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tekoči transferji D.7		0,00	0,00	0,02	0,04	0,04	0,00
SKUPAJ TEKOČI ODHODKI		0,00	0,00	0,02	0,04	0,04	0,00
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g		0,00	0,02	0,16	0,27	0,30	0,10
Kapitalski transferji D.9		0,00	0,00	0,02	0,04	0,06	0,03
SKUPAJ KAPITALSKI ODHODKI		0,00	0,02	0,18	0,32	0,36	0,13
Drugi stroški, financirani s posojili RRF (v % BDP) ²⁶							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finančne transakcije		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Vir: Ministrstvo za finance.

²⁶ Zajema stroške, ki v nacionalnih računih niso prikazani kot izdatki.