



VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Osnutek proračunskega načrta 2022

Oktober 2021

Kazalo

1	Uvod	3
2	Ekonomski izgledi in pričakovanja	4
3	Fiskalni scenarij za leto 2021 in ukrepi za okrevanje	10
4	Javni dolg in potencialne obveznosti	22
5	Javnofinančna gibanja 2021 - 2022	27

1 Uvod

Fiskalna politika bo v prihodnjem letu usmerjena predvsem v spodbujanje okrevanja in zagotavljanje vzdržne rasti. Makroekonomske razmere se v letu 2021 po lanskem velikem padcu gospodarske aktivnosti izboljšujejo. V Jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2021 Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) ocenjuje, da se bo okrevanje nadaljevalo tudi v letih 2022 in 2023, ko bo gospodarska rast znašala 4,7 % oziroma 3,3 %. Kljub ugodnemu makroekonomskemu okolju in spodbudnim napovedim pa še vedno obstajajo velika tveganja in negotovosti povezane z nadaljevanjem epidemije ob ponovnem povečevanju števila okužb, kar zahteva nadaljevanje ukrepov, ob tem pa je potrebno nadaljevati tudi z ukrepi, ki spodbujajo okrevanje. Hkrati je v prihodnjih letih potrebno preprečiti, da prezgodnji umik teh ukrepov ne bi ohromil okrevanja, kot se je to zgodilo po svetovni finančni krizi. Upoštevati je potrebno tudi, da vsi sektorji v gospodarstvu ne okrevajo enako. Brez nadaljnjih ukrepov je lahko vpliv krize dolgotrajnejši in okrevanje ogroženo.

V tej luči je tako na EU kot nacionalni ravni zaradi izjemnih okoliščin tudi v letu 2022 še naprej dovoljen odstop od fiskalnih pravil. Na EU ravni splošna odstopna klavzula od pravil Pakta za stabilnost in rast velja že od marca 2020. Ob upoštevanju spomladanske makroekonomske napovedi Evropske komisije in poti okrevanja je bilo junija 2021 dogovorjeno, da bo tako kot v letu 2021 ostala v veljavi tudi v letu 2022. Na nacionalni ravni je odstopanje od fiskalnih pravil omogočeno na podlagi 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu. Skladno s tem je Fiskalni svet kmalu po začetku epidemije v marcu 2020 pripoznal obstoj izjemnih okoliščin, ki se nadaljujejo tudi v letu 2021, glede na trenutno znane podatke pa je Fiskalni svet septembra 2021 ocenil, da bodo pogoji za obstoj izjemnih okoliščin izpolnjeni tudi v letu 2022. To omogoča, da se fiskalna politika še naprej odziva na potrebe, povezane z epidemijo.

Kljub nadaljevanju izjemnih okoliščin Vlada RS v letu 2022 načrtuje postopno zniževanje javnofinančnega primanjkljaja, ki se bo nadaljevalo tudi v prihodnjih letih. Načrtovanje je tudi v skladu predvidevanjem, da bo v letu 2023 splošna odstopna klavzula na EU ravni deaktivirana, na nacionalni ravni pa ne bodo več izpolnjeni pogoji za uveljavljanje izjemnih okoliščin iz Zakona o fiskalnem pravilu. Vseeno se v letu 2023 ne predvideva takojšnje odprave strukturne neuravnoteženosti, saj bi to lahko ogrozilo gospodarsko okrevanje, hkrati pa tudi ne bi bilo skladno s priporočili mednarodnih institucij, da mora fiskalna politika ostajati spodbujevalna. Prav tako bo dosežen zadosten fiskalni napor, ki bo v letu 2022 znašal 1,4 % in v 2023 2,0 % potencialnega BDP.

V letu 2022 se bo po oceni Vlade RS primanjkljaj sektorja država znižal s 7,5 % BDP v letu 2021 na 5,4 % BDP in v letu 2023 na 3,3 % BDP. V letu 2024 Vlada RS načrtuje znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP. Cilji so predstavljeni v spremembi okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022-2024, ki je predložen Državnemu zboru RS v sprejem skupaj s proračunskimi dokumenti za prihodnji dve leti. Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država se bo skladno s predlogom spremembe okvira kljub izboljšanju makroekonomskih razmer za leto 2022 povečal s 25.040 na 26.105 milijonov EUR, za leto 2023 pa s 25.045 na 25.980 milijonov EUR. Sprememba najvišjih dovoljenih obsegov izdatkov je potrebna za ukrepe za okrevanje, vključno z investicijami v zdravstvu, izvajanje programov evropske kohezijske politike (tudi na ravni občin) ter za zakonske obveznosti iz pokojninske blagajne in da se še omogoči ustrezen obseg izdatkov v luči spopadanja s posledicami

epidemije COVID-19. Hkrati naj bi se v prihodnjih letih znižal tudi delež javnega dolga v BDP, in sicer na 77,5 % BDP v letu 2022, 76,0 % BDP v letu 2023 in 74,8 % BDP v letu 2024.

Tabela 1: Primanjkljaj sektorja država in javni dolg v % BDP

	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo sektorja država	-7,7	-7,5	-5,4	-3,3	>-3*
Javni dolg	79,8	78,5	77,5	76,0	<75*

Vir: SURS; Ministrstvo za finance.

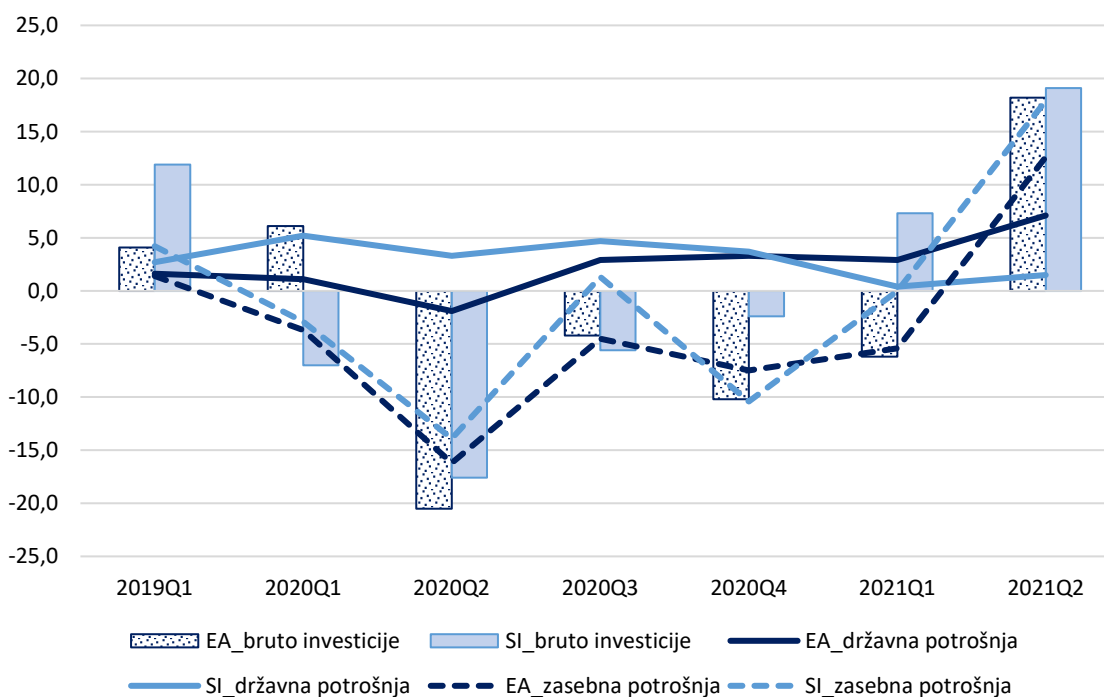
*Opomba: V 2024 ocenjeni saldo znaša -2,8 %, javni dolg pa 74,8 %.

2 Ekonomski izgledi in pričakovanja

Z izbruhom pandemije COVID-19 v pričetku 2020 so gospodarstva po vsem svetu doživela velik ekonomski šok. Bruto domač proizvod Slovenije se je v 2020 skrčil za 4,2 %, kar je sicer manj kot sprva pričakovano. Gospodarska aktivnost je najbolj upadla v drugem četrtletju 2020 (za 11,4 % medletno), v tretjem in četrtem pa je BDP ob izboljšanju epidemioloških razmer oziroma prilagoditvi ekonomskih subjektov le-tem beležil 2,0 oziroma 3,5-odstotni medletni upad, ki je bil tudi nižji kot v povprečju evroobmočja (Slika 1). K ublažitvi padca gospodarske aktivnosti v 2020 so pomembno prispevali podporni fiskalni ukrepi – UMAR namreč ocenjuje, da bi v odsotnosti od le-teh slovenski BDP v 2020 beležil za vsaj 4 odstotne točke višji padec.

UMAR v Jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2021 ocenjuje, da slovensko gospodarstvo okreva hitreje kot pričakovano. Po močni rasti v prvem polletju 2021, ko se je gospodarska aktivnost povečala medletno za 8,2 %, bo predvidoma dosegla svojo predkrizno raven iz 2019 že do konca tega leta.

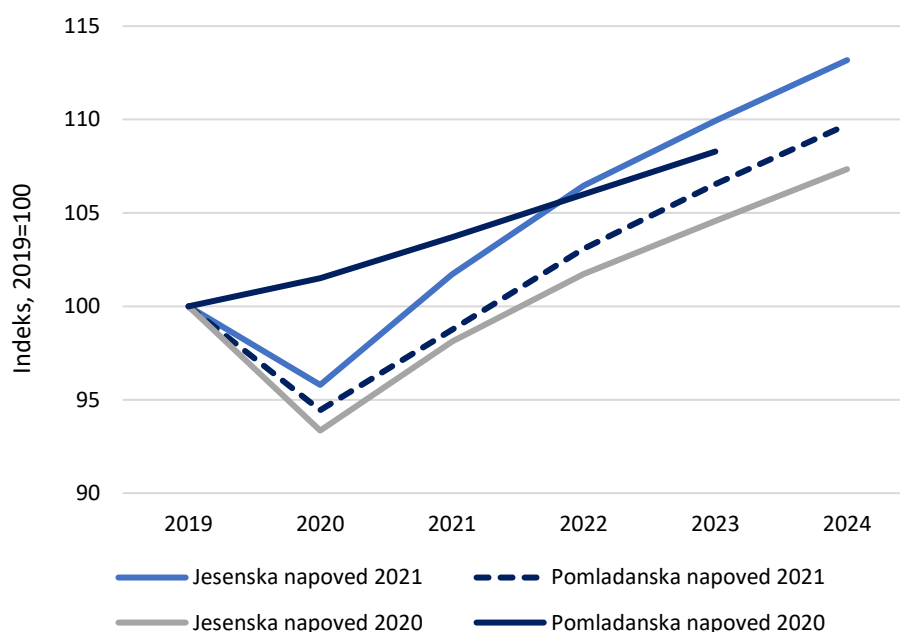
Slika 1: Rast bruto investicij, državne in zasebne potrošnje, evroobmočje in Slovenija, 2019Q1-2020Q2



Vir: Eurostat.

V prihodnjih dveh letih UMAR pričakuje 4,7 % oziroma 3,3 % gospodarsko rast. K nadaljevanju okrevanja bodo še naprej pomembno prispevali vladni ukrepi. Vodilno vlogo bodo prevzeli ukrepi za okrevanje, medtem ko se ukrepi za blažitev posledic epidemije postopno umikajo. Rast državne potrošnje se bo v 2022 sicer umirila na 1,5 %, v letu 2023 pa na 1 %. Rast investicij v osnovna sredstva bo v 2022 znašala 10 %, v 2023 pa 6 %. Nadaljevala se bo tudi rast mednarodne menjave, predvsem blaga; v prihodnjih dveh letih UMAR pričakuje presežek izvoza nad uvozom in porast salda menjave s tujino. Zaradi izboljšanja zaupanja potrošnikov, nadaljnje rasti razpoložljivega dohodka in postopnega zmanjševanja stopnje varčevanja gospodinjstev UMAR predvideva tudi nadaljevanje okrevanja zasebne potrošnje. Ta bo v 2022, ko bo predvidoma tudi presegla svojo raven iz 2019, znašala 6 %, v letu 2023 pa 3,1 %.

Slika 2: Dinamika realnega BDP glede na pred-COVID-19 pričakovanja

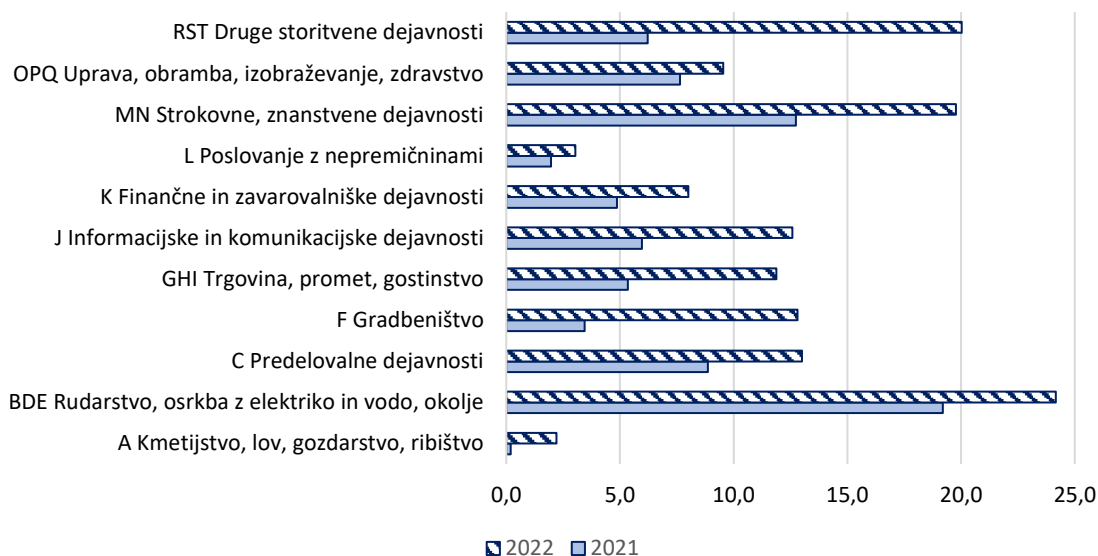


Vir: UMAR Jesenska napoved 2021; UMAR Pomladanska napoved 2021; UMAR Jesenska napoved 2020; UMAR Pomladanska napoved 2020; Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

Okrevanje ostaja heterogeno med dejavnostmi. V drugem četrtletju 2021 je večina panog predelovalnih dejavnosti že presegla predkrizne ravni, med pomembnejšimi je zaostala le avtomobilska industrija. Po drugi strani so s strani epidemije bolj prizadete storitve šele letos pričele z okrevanjem in naj bi predkrizno raven dosegle večinoma do 2023. UMAR napoveduje, da bo dodana vrednost v vseh dejavnostih 2021 višja kot v 2020 za 7,3 %, v 2022 pa za 12,1 % (Slika 3)¹. V 2021 se bo njen obseg najbolj povečal v dejavnostih Oskrba z elektriko in vodo ter okolje (BDE- za 19,2 %), Strokovne in znanstvene dejavnosti (MN - za 12,7 %) ter Predelovalne dejavnosti (C – za 8,9 %). V 2022 pa bodo občutneje okrevale tudi Druge storitvene dejavnosti (RST) ter Gradbeništvo (F), v katerih se bo dodana vrednost glede na 2020 predvidoma povišala za 20,0 % oziroma 12,8 %. Povečanje dodane vrednosti v sektorju gradbeništva bo spodbujena tudi z javnimi investicijami.

¹ Dodana vrednost se je v 2020 glede na 2019 skrčila najbolj v Drugih storitvenih dejavnostih (RST), in sicer za 13,4 %. V povprečju vseh dejavnosti je upadla za 1,1 %, nadpovprečno pa sicer še v dejavnosti GHI (-6,5 %), MN (-4,9 %) ter C (-3,6 %)

Slika 3: Napoved rasti dodane vrednosti po dejavnostih glede na raven v letu 2020

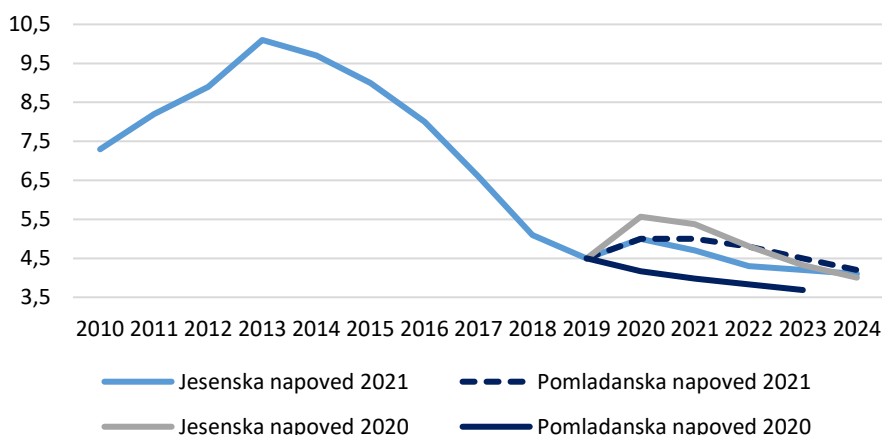


Vir: UMAR Jesenska napoved 2021.

Zaposlenost se je v drugem četrtletju 2021 medletno povečala za 1,4 % (najbolj v predelovalni dejavnosti, gradbeništvo, trgovini). Močno se je povečala tudi v zdravstvu (5,2 %), še vedno pa je nižja v gostinstvu (-1,8 %). Konec letošnjega avgusta je bilo brezposelnih 69.292 oseb, kar je 21,4 % manj kot pred letom in 1,9 % manj kot konec avgusta 2019. Pričakuje se nadaljnja rast zaposlenosti, ki se bo v letu 2022 povečala za 1,5 %, v letu 2023 pa za 1,2 %. Tako bo v 2023 za okoli 30.000 več zaposlenih kot leta 2019. Ob rasti povpraševanja po delovni sili se znova krepi pomanjkanje ustrezne delovne sile.

Stopnja anketne brezposelnosti se je v juliju 2021 znižala na 4 % in je ena od nižjih v EU. Letna stopnja anketne brezposelnosti naj bi v 2021 znašala 4,7 % in se obdržala nad njenimi predkriznimi projekcijami do vsaj 2023, ko bo predvidoma dosegla 4,1 % (Slika 4). V 2023 naj bi registrirano število brezposelnih tako znašalo 65.000 oseb.

Slika 4: Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili v % v skladu s preteklimi UMAR napovedmi



Vir: UMAR Jesenska napoved 2021; UMAR Pomladanska napoved 2021; UMAR Jesenska napoved 2020; UMAR Pomladanska napoved 2020.

UMAR ob predpostavki zmerne gospodarskega okrevanja predvideva, da se bo inflacija po lanskem znižanju letos in v naslednjih dveh letih postopno povečala proti dvema odstotkoma. K inflaciji največ prispevajo rasti cen energentov, krepki pa se tudi prispevek ne energetskega industrijskega blaga.

Obstajajo tako pozitivna kot negativna tveganja za realizacijo trenutnih napovedi, ki so še naprej vezana predvsem na potek epidemije v Sloveniji in naših glavnih trgovinskih partnericah. Morebitni strožji omejitveni ukrepi ob novih valovih okužb, tudi kot posledica novih in bolj nalezljivih mutacij COVID-19 in/ali nepripravljenosti prebivalstva za cepljenje, ter s tem povezana ponovna večja zaprtja gospodarstev v prihodnje pomenijo največje tveganje za stabilnejše okrevanje. Kot navaja UMAR, bi velika negotovost in oteženo delovanje določenih storitvenih dejavnosti vplivala tudi na ohranjanje visoke ravni varčevanja oziroma njegovo počasnejše sproščanje. Povečanje podjetniških težav pa bi se lahko odrazilo v večjem številu propadov in stečajev podjetij, kar bi lahko privedlo do povečanja brezposelnosti in posledične prizadetosti bančnega in finančnega sektorja. Zato ostaja pomembno premišljeno prilagajanje ukrepov za blaženje posledic epidemije epidemičnim in gospodarskim razmeram. Negativno tveganje predstavlja tudi višja inflacija, do katere bi lahko prišlo ob hitrejšem okrevanju povpraševanja in daljšem vztrajanju trenutnih omejitev v ponudbi na globalni ravni.

Gospodarska rast pa bi lahko bila tudi višja v primeru hitrejšega trajnega izboljšanja epidemičnih razmer in zadostne precepljenosti prebivalstva. To bi lahko vodilo do večjega obsega sproščanja presežnih prihrankov gospodinjstev in tudi hitrejše rasti investicij zaradi višje stopnje zaupanja. Pozitivno tveganje je tudi višja svetovna gospodarska rast, ki bi imela večji pozitiven vpliv tudi na rast v EU. Prav tako bosta ključni hitrost in učinkovitost črpanja sredstev iz novega večletnega finančnega okvira in finančnega svežnja za okrevanje in odpornost v Sloveniji in naših glavnih trgovinskih partnericah ter ciljna usmerjenost teh virov v reševanje glavnih razvojnih izzivov. Fiskalna politika bo še naprej imela ključno vlogo za vzpodbujanje agregatnega povpraševanja.

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 negotovost okoli ocen proizvodne vrzeli, še posebej okoli tistih na koncu vzorca, velika (Orphanides in Van Norden, 2002)². 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 ciljev in s tem ocen usklajenosti s fiskalnimi pravili.

Ocene proizvodne vrzeli, pripravljene na podlagi UMAR napovedi v obdobju med pomladjo 2019 in jesenjo 2021, so zelo variirale. V skladu z Jesensko napovedjo 2020 naj bi na primer proizvodna vrzel v 2020 znašala -5,2 % potencialnega BDP, z izboljšanjem obetov in manjšim upadom gospodarske aktivnosti kot pričakovanim pa se je ocena proizvodne vrzeli za 2020

² 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.

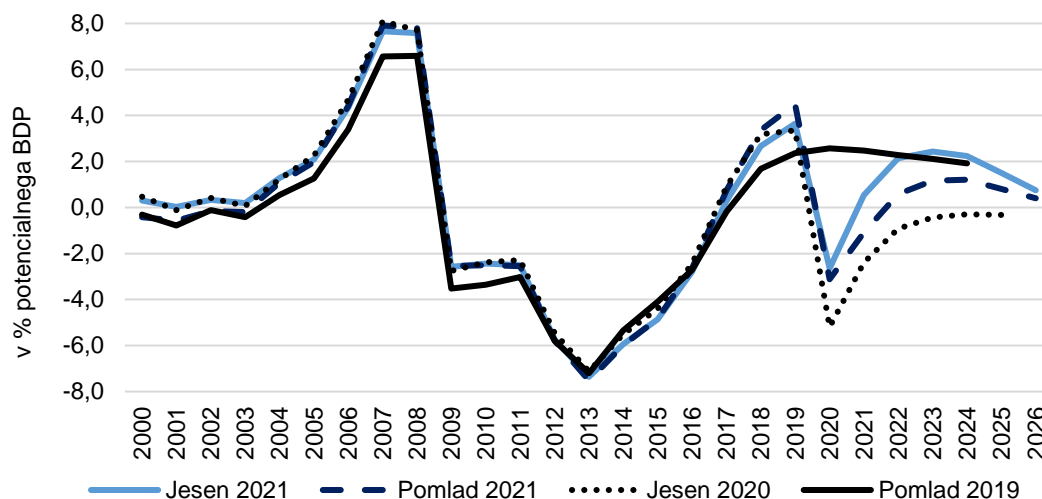
izračunana na podlagi Jesenske napovedi 2021 znižala na -2,6 %. Povprečno oceno proizvodne vrzeli za 2020, pripravljeno na podlagi zadnjih sedmih UMAR napovedi³, je njen standardni odklon presegal za 0,7 odstotne točke, povprečno oceno proizvodne vrzeli za 2021 pa za kar 1,4 odstotne točke.

Četudi je še pomladi 2021 kazalo, da bo slovensko gospodarstvo ostalo v negativnem delu cikla vsaj do 2022, najnovejše ocene nakazujejo, da bo dejanski BDP presegel potencialnega že v 2021, in sicer za 0,5 %. Pozitivna vrzel naj bi se odpirala do 2023, ko naj bi dosegla 2,4 %. Negotovost okoli vpliva COVID-19 krize na potencial slovenskega gospodarstva ostaja velika, zaradi česar ostajajo tudi najnovejše ocene proizvodne vrzeli podvržene visokemu tveganju občutne revizije.

Očitno je, da je dolžino gospodarskega cikla zaradi metodoloških omejitev težko določiti in lahko predstavlja različna obdobja, posledično pa lahko vodi v različne aplikacije za vodenje fiskalne politike. Zato je torej v trenutnih razmerah potrebna dodatna previdnost pri interpretaciji napovedi proizvodne vrzeli, saj bi v primeru predpostavljjanja krajšega obdobja kontrakcije gospodarske aktivnosti od dejanskega to lahko vodilo v ciklično restriktivno fiskalno politiko.

Pri vodenju fiskalne politike z namenom stabilizacije makroekonomskega okolja igra pomembno vlogo tudi globina gospodarskih zatonov in razcvetov, oziroma občutljivost posameznega gospodarstva na ciklična gibanja. Slovenija ima na primer izrazitejši cikel od povprečja držav članic EU. Po ocenah Ministrstva za finance, naj bi v obdobju 2001-2022 bila njegova amplituda za 1,5-krat večja⁴ kot v povprečju EU27.

Slika 5: Proizvodna vrzel, izračuni Ministrstva za finance na podlagi UMAR napovedi



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

³ Jesenska napoved 2021, Pomladanska napoved 2021, Jesenska napoved 2020, Poletna napoved 2020, COVID-19 napoved, Pomladanska napoved 2020, Pomladanska napoved 2019.

⁴ Amplitude so ocenjene na podlagi regresije, v kateri v proizvodna vrzeli Slovenije nastopa kot odvisna spremenljivka, proizvodna vrzel EU27 pa kot pojasnjevalna, vključena je tudi konstanta. Regresijski koeficient večji (manjši) od 1 nakazuje na (večjo) (manjšo) amplitudo slovenskega cikla v primerjavi s povprečjem EU27. Vir podatkov za proizvodno vrzel EU27 je AMECO (2021), Slovenije pa lastni izračuni Ministrstva za finance.

Stanje v bančnem sistemu

Lanska pandemija in recesija nista imeli večjih posledic za slovenski finančni sistem. V prvih sedmih mesecih letošnjega leta banke izkazujejo medletno za 88 % višji dobiček pred obdavčitvijo⁵, k čemur je prispevalo tudi letošnje neto sproščanja slabitev in rezervacij (na ravni bančnega sistema so predstavljale 5,4 % ustvarjenega dohodka). Bilančna vsota bank medletno narašča, količnik skupne kapitalske ustreznosti bančnega sistema se je na konsolidirani osnovi v drugem četrtletju 2021 zvišal na 18,5 %⁶.

Vse večjemu številu cepljenih prebivalcev sledijo milejši ukrepi za zaježitev širjenja COVID-19, poslovanje slovenskega gospodarstva okreva. Kreditiranje nebančnega sektorja se krepi (medletna rast posojil gospodinjstvom je bila 3,2 % in podjetjem 1,3 %), upočasnjuje se medletna rast vlog nebančnega sektorja (medletna rast vlog gospodinjstev je bila 10,1 % in nefinančnih družb 10,2 %), delež nedonosnih izpostavljenosti na ravni celotnega portfelja (NPE) je nizek (1,3 % vseh izpostavljenosti; delež NPE do gospodinjstev je bil 2,1 %, do nefinančnih družb 2,6 %). Banke se tako kot lani še soočajo z upadanjem neto obrestnih prihodkov (medletno za 4,3 %), a ga višja posojilna aktivnost nekoliko upočasnjuje. Neobrestni prihodki so medletno višji za 2,4 %.⁷

Tabela 2 prikazuje primerjavo medletnih rasti posojil in vlog v odstotku na dan 31. 7. 2021 za banke Slovenije in evroobmočja po podatkih, kot jih zagotavljajo Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke Evrosistema. V evroobmočju je bila rast posojil in vlog nefinančnih družb do konca julija 2021 v primerjavi z istim obdobjem lani nižja kot v Sloveniji, medtem ko je bila rast vlog gospodinjstev v Sloveniji višja kot v evroobmočju.

Tabela 2: Medletne rasti posojil in vlog gospodinjstev in nefinančnih družb v Sloveniji in v evroobmočju na dan 31. 7. 2021

Medletna rast v %	Slovenija		evroobmočje	
	gospodinjstva	nefinančne družbe	gospodinjstva	nefinančne družbe
posojila	3,5	2,5	4,5	1,2
vloge	10,0	10,8	6,6	7,0

Vir: Euro Area Statistics; dostopno na: <https://www.euro-area-statistics.org>.

Sprejeta ukrepa odloga plačila obveznosti in novih likvidnostnih posojil, povezanih s COVID-19, sta olajšala položaj dolžnikov, ki so se po razglasitvi pandemije soočili z likvidnostnimi in plačilnimi težavami. S tema ukrepoma se je ublažil tudi pritisk na bančne bilance. Na dan 31. 7. 2021 je skupna izpostavljenost odlogov plačil obveznosti gospodinjstev 570 mio EUR (14,6 % več kot na dan 31.12.2020), nefinančnih družb pa 1.860 mio EUR (4,9 % manj kot na dan 31.12.2020). Skupna izpostavljenost novo odobrenih likvidnostnih posojil, povezanih s COVID-19, je 236 mio EUR (48,9 % manj kot na dan 31.12.2020)⁸. Skupna izpostavljenost odlogov

⁵ Banka Slovenije: Mesečna informacija o poslovanju bank. September 2021, str. 3; dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije>.

⁶ Banka Slovenije: Mesečna informacija o poslovanju bank. September 2021, str. I; dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije>.

⁷ Banka Slovenije: Mesečna informacija o poslovanju bank. September 2021, str. 2 in 3; dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije>.

⁸ Banka Slovenije: Mesečna informacija o poslovanju bank. September 2021, str. 7; dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije>. Banka Slovenije: V banki Slovenije opozarjamo na nujnost uporabe

plačil obveznosti se znižuje tudi na ravni evroobmočja, upočasnjuje se naraščanje novih likvidnostnih posojil, povezanih s COVID-19 (Tabela 3).

Tabela 3: Kvartalna rast skupne izpostavljenosti iz naslova odloga plačila obveznosti ter novih likvidnostnih posojil v Sloveniji in evroobmočju v prvem kvartalu 2021 glede na četrti kvartal 2020

Kvartalna rast v %	Slovenija	evroobmočje
Odlog plačila obveznosti	-3,4	-2,2
Nova likvidnostna posojila, povezana s COVID-19	-50,0	10,1

Vir: Evropski bančni organ: Četrletni prikaz tveganja, podatki za Q1 2021. 30. 6. 2021, str. 39-40; dostopno na: <https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/risk-dashboard>. Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

Okrevanje gospodarske aktivnosti se odraža v izboljšanju poslovanja bank ne le v Sloveniji pač pa tudi v evroobmočju. Primerjava rasti nekaterih ključnih kazalnikov uspešnosti slovenskih bank z bankami evroobmočja prvega kvartala 2021 glede na zadnji kvartal 2020 pokaže, da so v obeh skupinah nedonosne izpostavljenosti ohranile negativni trend, k večjemu dobičku pa je v veliki meri prispevalo neto sproščanje oslabitev in rezervacij (Tabela 4).

Tabela 4: Kvartalna rast nekaterih ključnih kazalnikov uspešnosti bank v Sloveniji in evroobmočju v prvem kvartalu 2021 glede na četrti kvartal 2020

Kvartalna rast v %	Slovenija	evroobmočje
Čiste obresti	-2,2	5,4
NPE glede na vse izpostavljenosti	-2,2	-4,5
neto oslabitve in rezervacije	-114,7	-47,4
dobiček pred obdavčitvijo	79,4	1.449,4

Vir: Banka Slovenije: Mesečna informacija o poslovanju bank. 2020 in 2021; dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije>. Banka Slovenije: Podatki o nedonosnih izpostavljenostih; dostopno na: <https://www.bsi.si/financna-stabilnost/nadzor-bancnega-sistema/nadzorniska-razkritja/podatki-o-nedonosnih-izpostavljenostih> ter ECB: Poročilo o bančnem nadzoru, prvi kvartal 2021. Julij 2021; dostopno na: <https://www.bankingsupervision.europa.eu>. Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

3 Fiskalni scenarij za leto 2022 in ukrepi za okrevanje

V letu 2022 bo fiskalna politika naravnana na okrevanje in nadaljnjo vzdržno rast, medtem ko se bo obseg ukrepov za odpravljanje posledic COVID-19 postopno zniževal. Primanjkljaj se bo v letu 2022 po ocenah Ministrstva za finance znižal na -5,4 % BDP, s čimer bo dosežen tudi pomemben fiskalni napor. Srednjeročno Vlada RS načrtuje fiskalno politiko, ki bo podpirala okrevanje in zagotavljala postopno zniževanje primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2024. Javno finančni primanjkljaj bi bil tudi v letih 2020 in 2021 nižji v odsotnosti ukrepov za odpravljanje posledic epidemije COVID-19 in okrevanja. Ponovno je potrebno poudariti, da so ukrepi bistveno vplivali, da se je makroekonomsko okolje izboljšalo. Znatno odziv Vlade RS je tako pomembno pripomogel, da padec gospodarske rasti v letu 2020 ni bil večji in k visoki rasti v letu 2021.

dolgoročnih vzdržnih rešitev za kreditojemalce v težavah. Sporočilo za javnost. 12. 4. 2021; dostopno na: <https://www.bsi.si/mediji>. Lastni izračun.

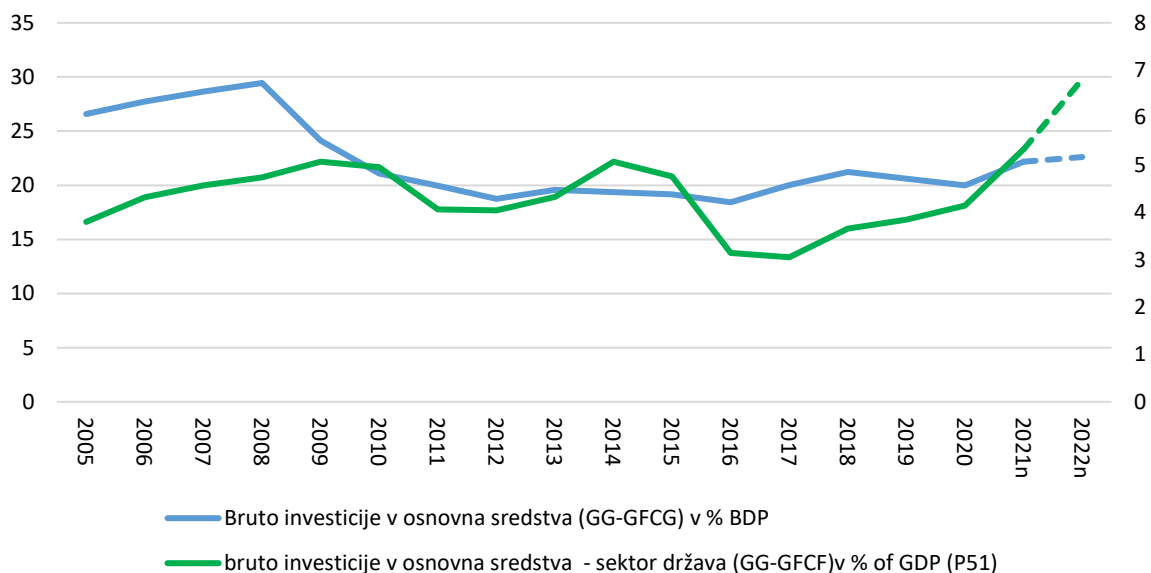
Tabela 5: Nominalni saldo v % BDP in fiskalni napor v % potencialnega BDP

	2020	2021	2022	2023
Nominalni saldo	-7,7	-7,5	-5,4	-3,3
Fiskalni napor	-5,1	-1,3	1,4	2,0
Fiskalni napor – brez COVID-19 in RRF (one-off)	5,6	-6,2	-1,1	0,7

Vir: Ministrstvo za finance.

V letu 2022 se bodo sredstva za okrevanje pomembno povečala, med tem ko se bodo sredstva za odpravljanje posledic COVID-19 epidemije znižala, saj zaradi predvidene izboljšane epidemiološke slike in precepljenosti ukrepi ne bodo potrebni v tolikšni meri kot v letih 2020 in 2021. Ob tem je pomembno, da se nadaljuje znaten dvig sredstev za investicije. Delež investicij sektorja država se bo v letu 2022 povečal na okoli 7 % BDP predvsem na račun odloženih investicij ostalih enot sektorja država (javnih podjetij in nekaterih proračunskih skladov). V naslednjih letih Ministrstvo za finance ocenjuje, da se bo delež ohranil nad ravno preteklih odzivov na krizna dogajanja (Slika 6). Brez tega bi bilo okrevanje slabše in bi povzročilo trajnejšo izgubo delovnih mest, investicij in gospodarske aktivnosti.

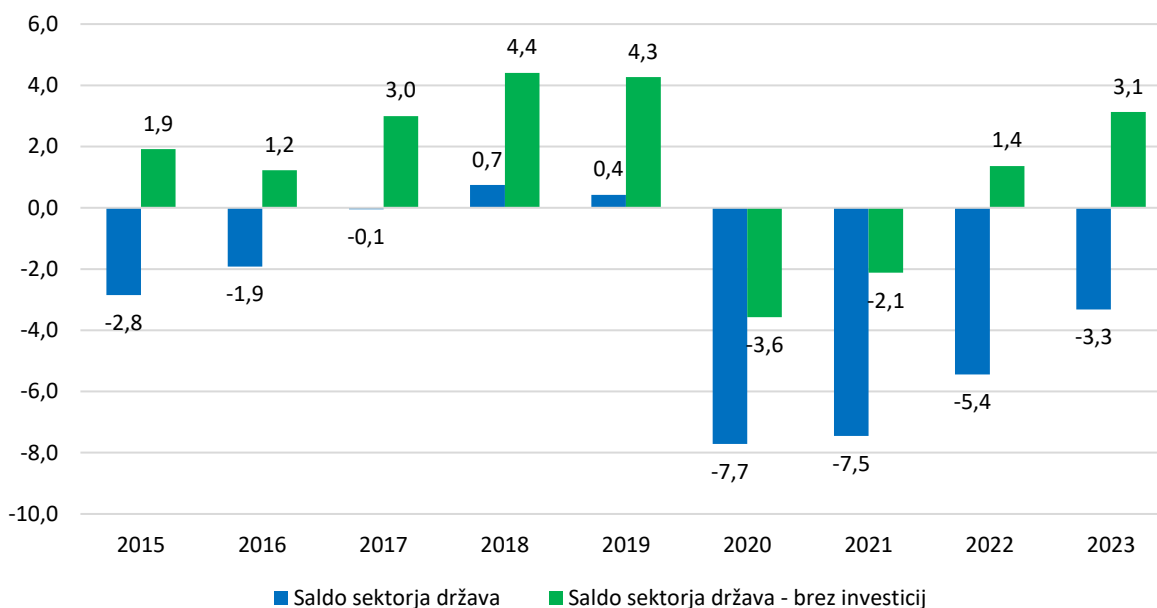
Slika 6: Sredstva za investicije v % BDP



Vir: SURS, Ministrstvo za finance.

Fiskalna politika pri tem sledi tudi nasvetom mednarodnih institucij, kot so Evropska komisija, Mednarodni denarni sklad in Evropska centralna banka, ki opozarjajo, da bo brez ustreznega odziva okrevanje zastalo. Hitrejše zniževanje primanjkljaja bi zahtevalo predvsem zniževanje investicij, kar pa bi imelo negativen vpliv na okrevanje. V primeru, da izločimo vse dodatne investicije za leto 2022 načrtovane v okviru Načrta za okrevanje in odpornost, ki znašajo okoli 300 mio EUR, in preostala sredstva za ukrepe za odpravljanje posledic COVID-19, bi v letu 2022 dosegli primanjkljaj pod 4,5 % BDP. Ob primerjavi nominalnega salda sektorja države s saldonom, ki ne vključuje bruto investicij v osnovna sredstva, bi dosegli primanjkljaj pod 3 % BDP že v letu 2021.

Slika 7: Nominalni saldo sektorja država z in brez bruto investicij v osnovna sredstva



Vir: SURS, Ministrstvo za finance.

V COVID-19 krizi je ključno vlogo za omejevanje gospodarske škode odigrala spodbujevalna fiskalna politika (IMF, 2020a⁹). Zlasti pomembno je ohranjanje javnih vlaganj, saj ta vzpodbujajo kratkoročno in dolgoročno gospodarsko rast, privabljajo zasebne naložbe in znižujejo brezposelnost (Abiad et al., 2015¹⁰). Učinki povečanja javnih naložb so še posebej močni v času visoke negotovosti, gospodarske kontrakcije, ob spremljavi podpirne denarne politike ter v primeru, ko so financirane z izdajo javnega dolga (Abiad et al., 2015; IMF, 2020b¹¹). Učinkovito javno vlaganje lahko celo vodi v tolikšno povečanje gospodarske aktivnosti, da javni dolg v % BDP ne naraste oziroma upade (Abiad et al., 2015). Pomembno je torej, da fiskalna pravila vzpodbujajo javne investicije tudi v obdobju gospodarskega zatona. To je še posebej relevantno za Slovenijo, saj IMF (2020c¹²) ocenjuje, da imajo javne naložbe v Sloveniji bolj stimulativen vpliv na makroekonomsko okolje kot v povprečju EU. V skladu z IMF (2020c) ugotovitvami povečanju ESI skladov za 1 % BDP v Sloveniji (in CEE državah) tekom enega leta sledi povečanje outputa za med 1,3 % in 1,6 %. V Sloveniji povečanje javnih naložb po ugotovitvah IMF (2020c) 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 %).

Predvidena fiskalna politika je torej v skladu s priporočili mednarodnih institucij, da ukrepi za podporo gospodarski aktivnosti kljub postopnemu okrevanju gospodarske aktivnosti ne smejo biti prehitro umaknjeni. S predvidenimi fiskalnimi cilji dosegamo tudi ustrezen fiskalni napor (Tabela 5).

⁹ IMF (2020a). »Global Prospects and Policies.« World Economic Outlook, October 2020.

¹⁰ Abiad, A. d., Furceri, D., Topalova, P., & Helbling, T. (2015). The Macroeconomic Effects of Public Investment, IMF Working Papers, 2015(095), A001.

¹¹ IMF (2020b). »Online Annex 2.1. Financing Constraints and the Strategy for Investment«. IMF Fiscal Monitor, October 2020.

¹² IMF (2020c). »The Fiscal Multiplier of European Structural Investment Funds: Aggregate and Sectoral Effects with an Application to Slovenia.« Working Paper April 2021.

Vlada RS je za večjo učinkovitost izvajanja investicij predlagala več ukrepov. Načrt za okrevanje in odpornost je podlaga za črpanje sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost. Slovenija je predplačilo za izvedbo v tem načrtu predstavljenih reform in investicij prejela septembra 2021. Za uspešnost izvedbe načrtovanih reform in investiciji je Vlada RS ustanovila poseben Urad Republike Slovenije za okrevanje in odpornost, ki deluje kot organ v sestavi Ministrstva za finance.

Načrtovane naložbe iz Načrta za okrevanje in odpornost so del širše načrtovanih prednostnih investicij, ki jih je določila Vlada RS na podlagi v letu 2020 sprejetega interventnega zakona za odpravo ovir pri izvajanju pomembnih investicij za zagon gospodarstva po pandemiji COVID-19. Seznam prednostnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19 je Vlada RS v letu 2021 dopolnila in vključuje skupaj 336 pomembnih investicij. Namen določitve pomembnih investicij je predvsem v koordinirani in s tem pospešeni obravnavi posameznih postopkov povezanih s temi investicijami. V seznam so vključeni vsi predlogi investicij, ki se bodo predvidoma začele 2021.

V naslednjih letih bo namenjenih okoli 200 mio EU na leto za investicije na področju zdravstva. Med večjimi projekti so novogradnja splošne bolnišnice Celje, dograditev UKC Maribor in Ljubljana. Na področju socialne infrastrukture bo Vlada RS širila mrežo domov za starostnike in pospešila investicijska vlaganja v vrtce in osnovnem šolstvu. Obseg investicij bo sicer največji na področju železnic in cest (Tir2 Divača – Koper, 3. razvojna os, sistem javnega potniškega prometa, itd.). Nadaljujejo se tudi vlaganja v protipoplavne ureditve, zagotavljanja poplavnih varnosti, oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja voda. Na področju znanstveno-raziskovalne infrastrukture bo podprta nadgradnja Nacionalnega instituta za biologijo.

Na sistemski ravni je na področju investicij Vlada RS predlagala tudi pomembne zakonske spremembe. S ciljem odprave zaznanih težav in neučinkovitosti ureditve področja javnih naročil, je Vlada RS pripravila novelo zakona o javnem naročanju, ki začne 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. Uredila in dopolnila je določbe o prekrških, predvsem tistih, za katere je praksa pokazala, da so potrebni za ustreznejše ravnanje naročnikov in ponudnikov in njihovo večjo odgovornost pri izvajanju postopkov oziroma pri izvajanju pogodb. Predlagane rešitve bodo predstavljale prispevek k večji gospodarnosti naročanja, pri tem pa ni tveganja za zmanjšano transparentnost.

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

Zakon o oskrbi z električno energijo in zakon o spodbujanju obnovljivih virov bosta prispevala k doseganju ciljev zelenega prehoda in oblikovala podlago za spodbujanje naložb tudi malih proizvajalcev energije iz obnovljivih virov.

Spremenjen stanovanjski zakon bo omogočal javnemu stanovanjskemu skladu, da bo preko novih investicij ter z inovativnimi ukrepi na področju najemnih stanovanj pospešeno reševal stanovanjsko problematiko zlasti mladih.

Slovenija je s sprejemom Zakona o panevropskem garancijskem skladu pristopila k oblikovanju tega sklada, katerega cilj je podpora investicijam za ponoven zagon evropskega

gospodarstva po pandemiji s pričakovanjem, da bodo z garancijskim potencialom tega sklada podprta tudi slovenska podjetja.

Za leto 2022 še naprej veljajo izjemne okoliščine na nacionalni ravni in splošna odstopna klavzula na EU ravni. Na nacionalni ravni je odstopanje od fiskalnih pravil omogočeno na podlagi 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu. Skladno s tem je Fiskalni svet kmalu po začetku epidemije v marcu 2020 pripoznal obstoj izjemnih okoliščin, ki se nadaljujejo tudi v letu 2021, glede na trenutno znane podatke pa je Fiskalni svet septembra 2021 ocenil, da bodo pogoji za obstoj izjemnih okoliščin v veljavi tudi v letu 2022. To omogoča, da se fiskalna politika odziva na potrebe, povezane z epidemijo. Na ravni EU je bila nadaljnja uporaba splošne odstopne klavzule dogovorjena junija ob sprejemu spomladanskega paketa dokumentov EU semestra. Evropska komisija je sicer usmeritve za fiskalno politiko v letu 2022 podala že marca 2021. V usmeritvah Evropska komisija poudarja, da mora fiskalna politika ostati spodbujevalna, prožna in se po potrebi prilagajati spreminjajočim se razmeram. Evropska komisija je tudi ponovno opozorila, da ima lahko prehitra odprava podpornih ukrepov gospodarstvu hujše posledice, kot če bo podpora trajala predolgo. Postopen umik interventnih ukrepov bo smiselni šele, ko bodo epidemiološke in gospodarske razmere to omogočale. Poudarila pa je, da naj po izboljšanju epidemiološke situacije ukrepi za podporo gospodarstva postanejo postopoma bolj ciljno usmerjeni in naj bolj podpirajo odporno in trajnostno okrevanje.

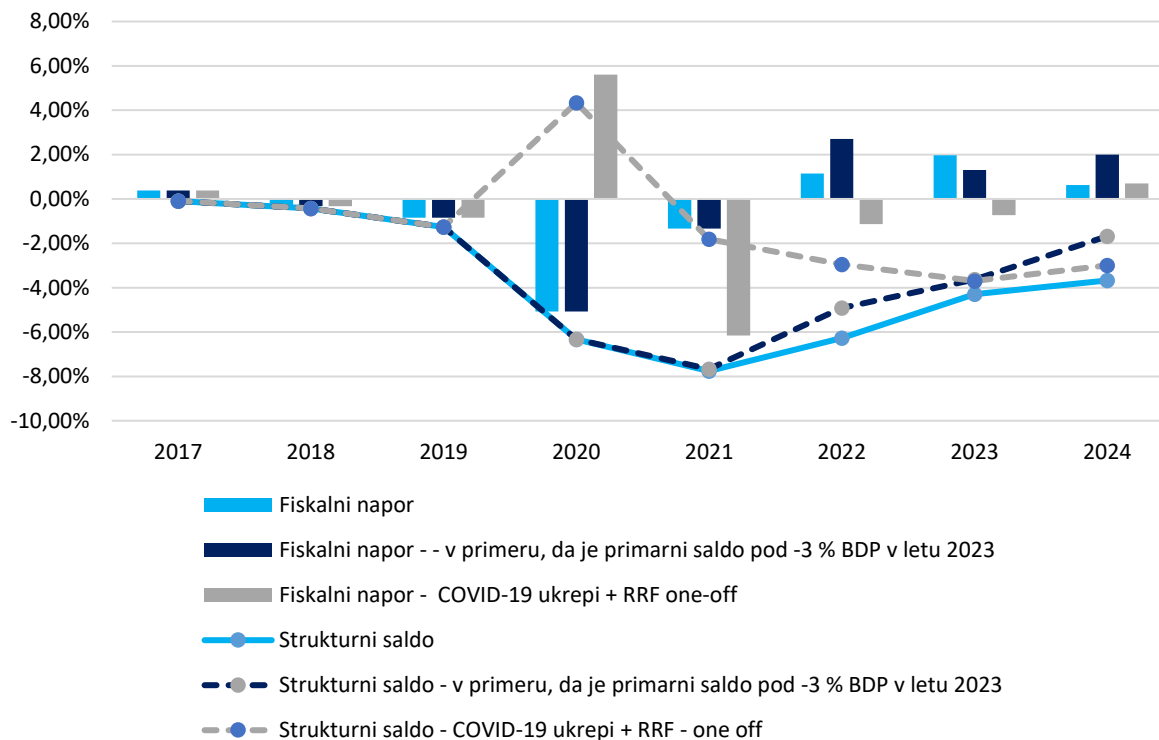
Tabela 6: Ciklična gibanja

	v % BDP	ESA koda	2020	2021	2022
1.	Realna rast BDP (%)		-4,2	6,1	4,7
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	-7,7	-7,5	-5,4
3.	Odhodki za obresti	D.41	1,6	1,4	1,3
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		-0,14	-0,04	-0,16
4a.	Od tega enkratni ukrepi na strani prihodkov: sektor država		/	/	/
4b.	Od tega enkratni ukrepi na strani odhodkov: sektor država		-0,14	-0,04	-0,16
5.	Potencialna rast BDP (%)		1,9	2,8	3,0
	Prispevki:				
	- dela		0,1	0,8	0,8
	- kapitala		0,2	0,5	0,6
	- skupne faktorske produktivnosti		1,6	1,5	1,5
6.	Proizvodna vrzel		-2,6	0,5	2,1
7.	Ciklična komponenta		-1,2	0,3	1,0
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)*		-6,5	-7,7	-6,4
9.	Ciklično prilagojeni primarni saldo (8+3)		-4,9	-6,3	-5,1
10.	Strukturni saldo (8-4)		-6,3	-7,7	-6,3
11.	Fiskalni napor v % BDP		-5,1	-1,3	1,4

Vir: Ministrstvo za finance.

Zaradi negotovosti sta ocenjevanje fiskalne naravnosti in interpretacija kazalnikov zelo zahtevna. Že v normalnih časih je namreč predmet razprave, kaj je primeren pokazatelj fiskalne naravnosti, ki temelji na nezanesljivih izračunih in spremenljivkah (zaradi povečane negotovosti okoli ocen potencialne rast ter spremenjenega obnašanja ekonomskih subjektov, potencialnega BDP in proizvodne vrzeli), kar je opozorila tudi Evropska centralna banka.

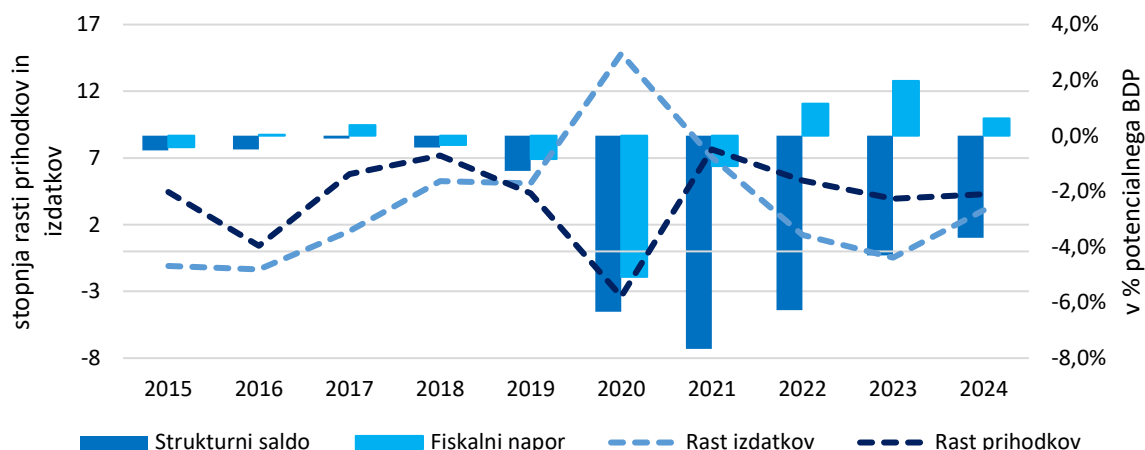
Slika 8: Primerjava strukturni saldov in fiskalnega napora (v % potencialnega BDP)



Vir: Ministrstvo za finance.

Na Sliki 8 so prikazani trije scenariji in ob tem doseženi različni strukturni saldi in fiskalni napori. Scenarij, ki predvideva, da bi dosegli v letu 2023 znižanje primanjkljaja pod -3 % BDP, pokaže, da bi bilo potrebno doseči večji fiskalni napor od osnovnega načrta (nominalno bi morali izdatki nižji za 500 mio EUR). V primeru, da upoštevamo COVID-19 ukrepe in ukrepe iz Načrta za okrevanje in odpornost kot enkratne izdatke, bi to vplivalo na znižanje strukturnega salda. V letu 2020 in 2021 se je zaradi padca gospodarstva, krize in ukrepov strukturni saldo precej poslabšal. Zaradi predvidene gospodarske rasti v letu 2021 in 2022 postane po matematičnem izračunu negativna proizvodna vrzel v letu 2020 takoj pozitivna. Večja pozitivna proizvodna vrzel v letu 2022 pomeni, da se kljub znatnemu nominalnemu naporu oziroma znižanju primanjkljaja po izračunih strukturni saldo poslabša in se fiskalni prostor zoži. Za večje zniževanje strukturnega salda bi morali izdatno znižati izdatke, kar pa bi imelo negativne posledice. Kot se je izpostavilo ob zadnji finančni krizi, lahko prehitra fiskalna konsolidacija vodi v poslabšanje makroekonomskih razmer oziroma v trajnejše znižanje dolgoročne gospodarske rasti.

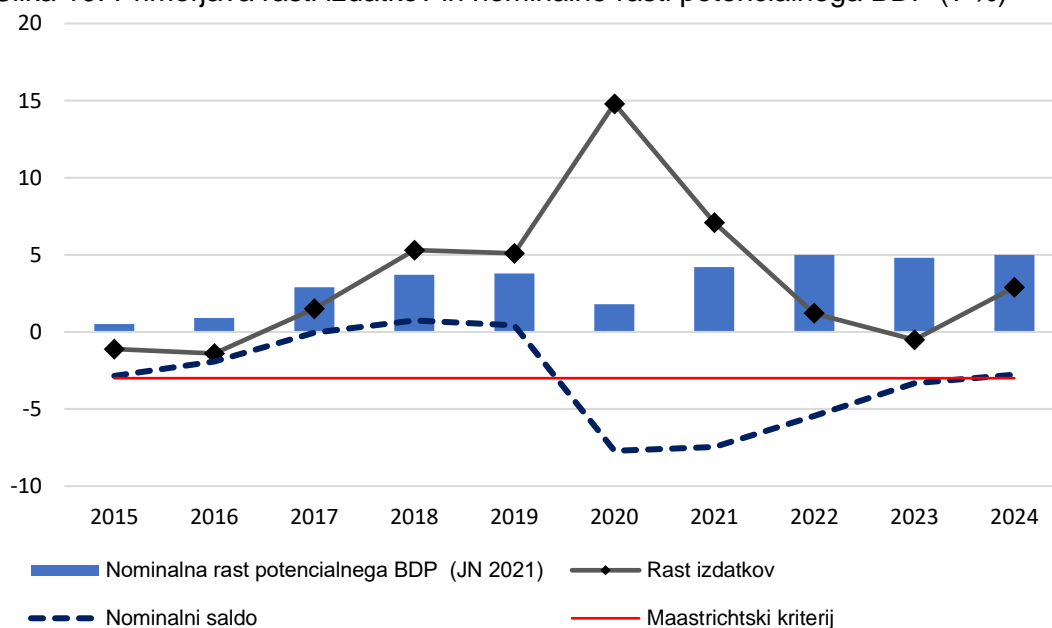
Slika 9: Stopnja rasti izdatkov in prihodkov ter gibanje strukturnega salda in fiskalnega napora (v % potencialnega BDP)



Vir: Ministrstvo za finance.

Slika 9 prikazuje da bo rast nominalnih izdatkov pod rastjo prihodkov v obdobju 2021-2024. Za oceno primerne rasti izdatkov po pravilih Pakta za stabilnost in rast, ki se obravnava v običajnih časih, 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 letu 2022 Ministrstvo za finance ocenjuje negativno rast očiščenih izdatkov. Ker pa trenutne ocene potencialnega BDP ostajajo negotove, je namen Slike 10 prikaz letnih rasti vseh izdatkov v primerjavi z nominalno rastjo potencialnega BDP. V letu 2022 bodo izdatki predvidoma rasli z nižjo stopnjo rasti kot potencialni BDP, kar je z vidika javnofinančne vzdržnosti dober pokazatelj.

Slika 10: Primerjava rasti izdatkov in nominalne rasti potencialnega BDP (v %)

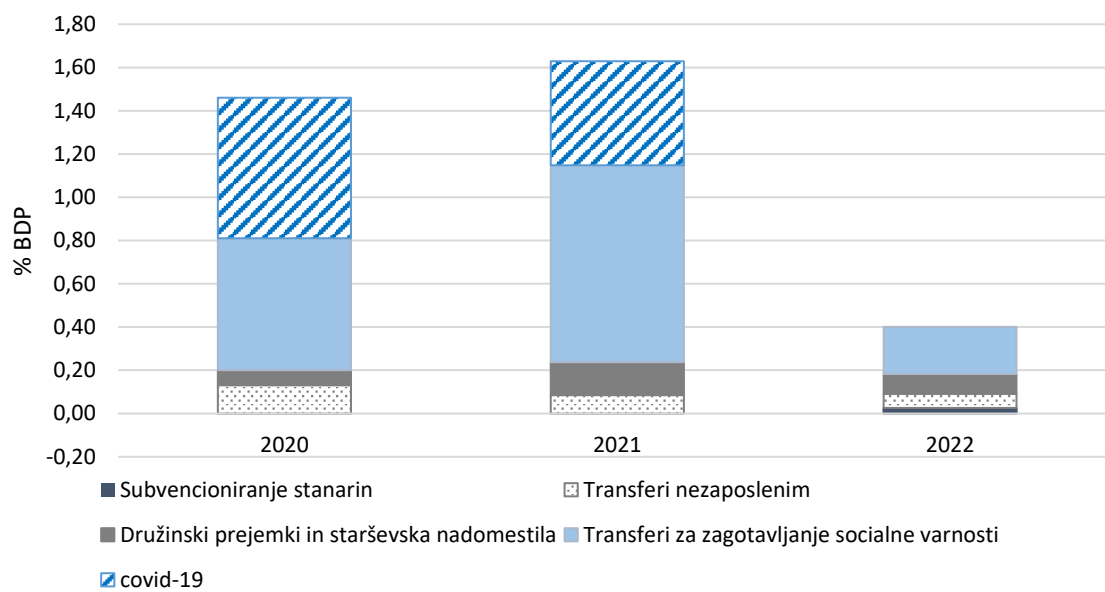


Vir: Ministrstvo za finance.

Avtomatski stabilizatorji samodejno prilagajajo transferna plačila na način, ki naj bi uravnal dohodke in potrošnjo v poslovnem ciklu. Mednje uvrščamo transferje nezaposlenim, družinske

prejemke in starševska nadomestila, transferje za zagotavljanje socialne varnosti in subvencioniranje stanarin. Avtomatski stabilizatorji so se kot odziv na krizo v letu 2020 primerjavi z 2019 povečali za 1,4 % BDP, v 2021 pa se bodo povečali za 1,6 % BDP. V letu 2022 pa naj bi se zaradi izteka ukrepov povezanih s COVID-19 povečali manj – Slika 11. V letih 2020 in 2021 so COVID-19 ukrepi k povečanju avtomatskih stabilizatorjev pripomogli od 0,65 % do 0,48 %. Transferji za zagotavljanje socialne varnosti bodo tudi v 2021 predstavljali največji delež povečanja avtomatskih stabilizatorjev, znašali bodo 0,91 % BDP.

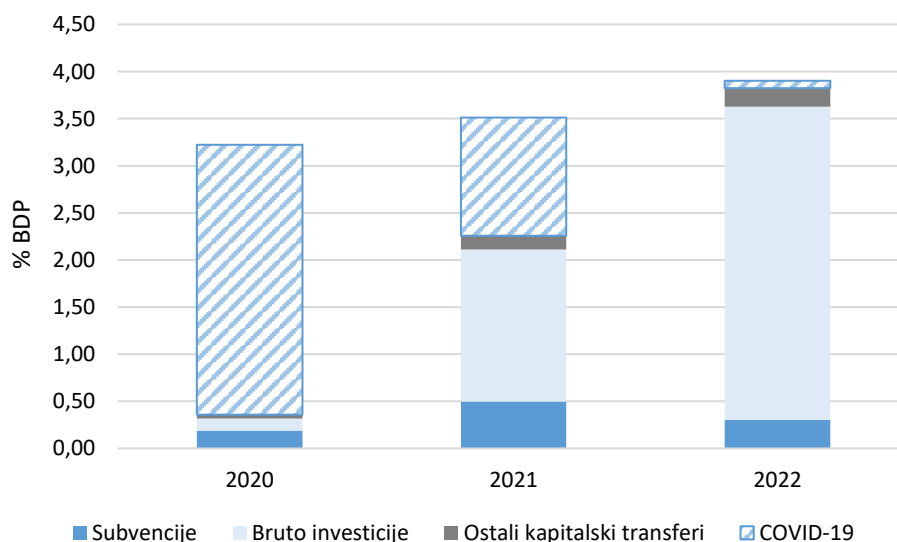
Slika 11: Avtomatski stabilizatorji, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

Fiskalne spodbude (Slika 12), med katere štejemo subvencije, bruto investicije in ostale kapitalske transferje, se bodo v letu 2022 v primerjavi s prejšnjima letoma povečale v primerjavi z letom 2019 predvsem zaradi investicij.

Slika 12: Fiskalne spodbude, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

Ob predpostavki nespremenjenih politik, torej brez sprejete zakonodaje, katere namen je reševanje COVID-19 krize, ter nacionalnega Načrta za okrevanje in odpornost, bi Slovenija v letu 2021 imela bistvo nižji primanjkljaj, in sicer 3,2 % BDP. Izdatki sektorja država bi tako brez ne-konsolidiranih COVID-19 izdatkov ter izdatkov financiranih iz Mehanizma za okrevanje in odpornost znašali 23.614 mio EUR, v letu 2022 pa 25.571 mio EUR. Nivo le teh ostaja še vedno na visoki ravni, predvsem na račun višjih izdatkov za državne investicije v okviru okrepljenega črpanja evropskih sredstev iztekaajoče se kohezijske politike. Tako bi v letu 2022 Slovenija zabeležila primanjkljaj v višini 4,9 % BDP.

Ukrepi za omilitev krize COVID-19

Tabela 7: Ocena vrednosti ukrepov po posameznih področjih, ESA metodologija – obračunski tok (v mio EUR)

	2020	2021	2022	2023*
Ukrepi na davčnem področju / prihodki:	376,1	-291,1	-73,8	-4,3
<i>Oprostitev plačila akontacije dohodnine, DDPO in odlog plačila davkov</i>	201,3	-183,7	-16,2	-1,4
<i>Odlog plačila davkov (DDV, trošarine)</i>	167,8	-107,3	-57,6	-2,9
<i>Drugi davki na proizvodnjo</i>	7,0	0,0	0,0	0,0
Ukrepi na področju dela in prispevkov; v tem:	1.273,0	544,4	4,6	0,0
<i>Nadomestilo plače za čakanje na delo</i>	393,0	200,5	0,0	0,0
<i>Mesečni temeljni dohodek</i>	200,2	225,5	0,0	0,0
<i>Povračila prispevkov ZPIZ</i>	618,7	1,4	0,0	0,0
Ukrepi gospodarstva, turizma in kmetijstva; v tem:	394,2	453,9	0,0	0,0
<i>Delno kritje fiksnih stroškov</i>	160,0	157,0	0,0	0,0
<i>Krizni dodatek za zaposlene</i>	58,4	0,0	0,0	0,0
<i>Ukrepi v kmetijstvu</i>	4,9	26,1	0,0	0,0
<i>Turistični boni</i>	128,2	205,1	0,0	0,0
Ukrepi s področja zdravstva; v tem:	311,2	351,8	232,7	4,4*
<i>Povračilo izvajalcem zaradi izpada opravljanja zdravstvene dejavnosti</i>	105,0	4,7	0,0	0,0
<i>Zagotavljanje sredstev ZZZS - cepljenje</i>	46,7	107,6	0,0	0,0
<i>Dodatni zdravstveni programi, skrajšanje čakalnih vrst, razpisi v zdravstvu, idr.</i>	11,6	7,3	163,3	0,0
<i>Testiranja za COVID-19</i>	32,4	78,3	18,0	0,0
Ukrepi na področju socialnega varstva; v tem:	195,3	30,5	5,4	0,0
<i>Solidarnostni dodatek upokojencem</i>	135,0	0,0	0,0	0,0
<i>Dodatki za ranljive skupine</i>	59,9	29,3	5,4	0,0
Ukrepi na področju plač in nagrajevanja; v tem:	309,7	662,8	0,0	0,0
<i>Dodatki za delo v nevarnih razmerah</i>	309,7	631,8	0,0	0,0
<i>Dodatki za neposredno delo s COVID pacienti</i>	0,0	30,9	0,0	0,0
Ostali ukrepi (za pomoč javnemu sektorju: vrtci, dijaški domovi, gasilci, športne organizacije, idr.)	63,5	26,4	0,0	0,0
Skupaj COVID ukrepi / odhodki:	2.546,9	2.069,9	242,7	4,4
Skupaj COVID ukrepi / prihodki in odhodki:	2.923,0	1.778,8	168,9	0,1

Opomba: *4,4 mio EUR ocenjenih izdatkov v letu 2023 se nanaša na nakup zaščitne oz. varovalne opreme v okviru zdravstva.

Vir: Ministrstvo za finance.

Prvi paket ukrepov za hitro podporo prebivalstvu in podjetjem je bil sprejet na začetku aprila 2020 kmalu po razglasitvi epidemije v Sloveniji. Do konca leta 2020 je bilo sprejetih še dodatnih šest paketov ukrepov. Ti ukrepi so bili usmerjeni k dohodkovni podpori posameznikom in

podjetjem ter podpori sistemov socialne varnosti. Med pomembnejšimi ukrepi, ki so bili usmerjeni na trg dela in ohranjanje aktivnosti v podjetjih, so spodbude za čakanje na delo in skrajšan delovni čas. Skupna vrednost izdatkov iz naslova COVID-19 ukrepov je v letu 2020 znašala okoli 2,6 mlrd EUR po metodologiji ESA. Na strani prihodkov je bilo v letu 2020 odloženih za okoli 380 mio EUR davkov. Tako je skupni vpliv COVID-19 ukrepov v letu 2020 znašal 2.923 mio EUR.

Osmi paket pomoči v okviru COVID-19 je bil sprejet februarja 2021, njegova vrednost pa je bila ocenjena na okoli 350 mio EUR. Ukrep je med drugim vključeval temeljni dohodek za samozaposlene, podaljšanje ukrepa nadomestila plač za čakanje na delo na domu, subvencioniranje povečanega dela minimalne plače, enkratni solidarnostni dodatek za različne ranljive skupine ter podpore zdravstvenemu in socialnemu sistemu ter dodatke za javne uslužbenke. Sprejeti ukrepi za pomoč gospodarstvu v okviru osmih paketov interventne pomoči so pozitivno vplivali na podjetja, vendar zaradi omejitvenih ukrepov pozitivni vplivi niso bili enaki za vse sektorje.

Zato je bil v začetku julija 2021 sprejet Zakon o interventnih ukrepih za pomoč gospodarstvu in turizmu pri omilitvi posledic epidemije COVID-19 (ZIUPGT) oz. deveti paket pomoči, s katerim je Vlada RS pomagala najbolj prizadetim dejavnostim tekom drugega vala epidemije. To so dejavnosti gostinstva, turizma, industrije srečanj in dogodkov, športa in kulture. ZIUPGT je bil sprejet z namenom, da se določijo ukrepi (med drugim shema za skrajšani delovni čas), ki zagotavlja čim bolj enakovredno pomoč vsem dejavnostim. Prav tako so bili kot pomoč najbolj prizadetim dejavnostim, tudi v letu 2021, uvedeni novi boni na področju turizma, gostinstva, športa in kulture. Podjetja, ki so izpolnjevala z zakonom določene pogoje, so dobila pomoč v obliki financiranja regresa za letni dopust. Z interventnim zakonom je bila določena tudi pomoč industriji srečanj in dogodkov ter filmski in avdiovizualni industriji. Prav tako je bil sprejet ukrep, s katerim je določena oprostitev plačila povračila za vodo in ukrep pomoči upravljalcem žičniških naprav. Vrednost ukrepov je ocenjena na približno 250 mio EUR.

V sredini julija 2021 je začel veljati tudi Zakon o nujnih ukrepih na področju zdravstva (ZNUPZ), namen katerega je povečanje učinkovitosti dela v zdravstvu ter večja dostopnost do zdravstvenih storitev in varnost pri uporabi medicinskih pripomočkov. ZNUPZ med drugim podaljšuje nadomestila plač delavcem zaradi karantene na domu ali nezmožnosti opravljanja dela zaradi višje sile zaradi obveznosti varstva, ustavitve javnega prevoza ali zaprtja mej. Podaljšuje tudi ukrep nacionalnega razpisa za izboljševanje dostopnosti do zdravstvenih storitev. Prav tako se podaljšuje ukrep sofinanciranja obvezne strateške zaloge osebne varovalne opreme in medicinske opreme pri izvajalcih s področja socialnih storitev. ZNUPZ uvaja tudi nekatere novosti. Tako se vzpostavlja nujni operativni center za izvajanje epidemioloških raziskav, dodatki za neposredno delo s COVID-19 pacienti tudi za zaposlene, ki izvajajo delo prek zunanega izvajalca ter dodatki za delo v rizičnih razmerah za direktorje v dejavnosti vzgoje in izobraževanja, visokega šolstva in v raziskovalni dejavnosti, ureja pa tudi samotestiranje s SARS-CoV-2 testi. Skupni vpliv ukrepov ZNUPZ je bil za leto 2021 ocenjen na 49 mio EUR.

Skupni izdatki iz naslova ukrepov COVID-19 bodo tako v letu 2021 znašali okoli 2,1 mlrd EUR po metodologiji ESA 2010, skupaj z odloženimi davki, ki bodo plačani v letu 2021, vendar se nanašajo na leto 2020, pa bodo COVID-19 ukrepi znašali okoli 1.780 mio EUR.

Izdatki iz naslova COVID-19 se bodo v letu 2022 močno zmanjšali in znašali okoli 240 mio EUR po metodologiji ESA 2010. Največji delež izdatkov bo namenjen izvajanju dodatnih zdravstvenih programov in skrajševanju čakalnih vrst ter razpisom v zdravstvu. Del izdatkov države bo namenjen okrevanju po COVID-19. Skupaj bodo ukrepi COVID-19 v letu 2022 znašali 170 mio EUR.

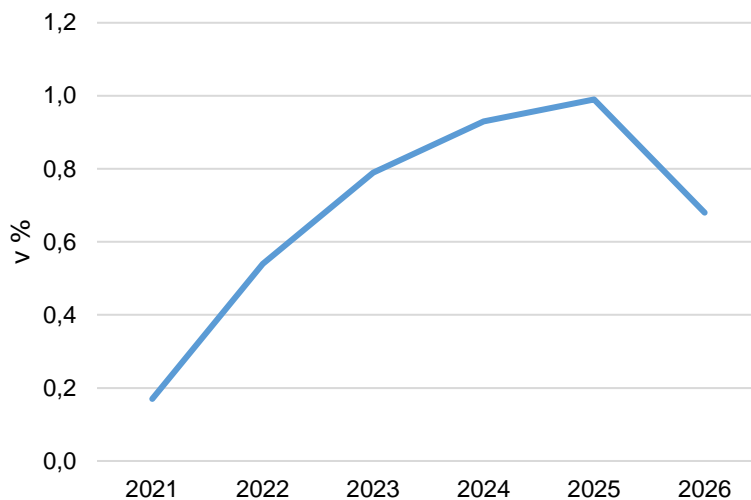
Načrt za okrevanje in odpornost

Načrta za okrevanje in odpornost je sestavljen iz komponent, ki jih sestavljajo posamezni ukrepi. Ukrepi temeljijo na reformah, ki prinašajo strukturne spremembe, dopolnjujejo pa jih naložbe. Izpostavljamo predvsem bistvene strukturne ukrepe, med katere sodita nova sistemskega zakona na področju dolgotrajne oskrbe in zdravstvenega sistema, ki urejata strukturo in vire financiranja. Pokojninska reforma bo prinesla rešitve za vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema (upokojitveni pogoji, indeksacija, prispevki, povezanost vplačil in izplačil in informiranje in osveščanje), dopolnjujejo pa jo ukrepi za usposabljanje in večanja zaposljivosti starejših delavcev, povečevanje ponudbe delovne sile, ukrepi za spodbujanje vključevanja invalidov in mladih na trg dela, ter shema skrajšanega delovnega časa. Izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva podpirajo strukturni ukrepi, ki odpravljajo administrativne ovire, izboljšujejo dostop do ugodnih virov financiranja, pospešujejo sodelovanja med javnimi raziskovalnimi organizacijami in gospodarstvom, sistemsko pa bo podprt tudi prehod na krožno gospodarstvo. Na področju financiranja investicij država prehaja iz financiranja zasebnih investicij, ki zagotavljajo več delovnih mest, v financiranje visoko produktivnih, digitalno in trajnostno naravnanih investicij.

Za izvajanje ukrepov iz Načrta za okrevanje in odpornost se v letu 2021 predvideva poraba sredstev v skupni višini 128,6 mio EUR. Od tega je glavnina sredstev načrtovana za povečanje zmogljivosti železniške infrastrukture. V skladu s predvideno dinamiko izvajanja projektov bodo nekatere aktivnosti na projektih železniške infrastrukture predčasno izvedene že v letu 2021.

V letu 2022 bo porabljenih 285,5 mio EUR. Glavnina sredstev je namenjena povečanju zmogljivosti železniške infrastrukture ter digitalni preobrazbi gospodarstva in javnega sektorja ter javne uprave. Večji delež sredstev je namenjen tudi za zmanjševanje poplavne ogroženosti ter zmanjševanje tveganja naravnih nesreč. V okviru pametne, trajnostne in vključujoče rasti so v večjem deležu načrtovana sredstva za izvajanje projektov na področju izobraževalne infrastrukture za zelen in odporen prehod. Spodbude so namenjene tudi investicijam za večjo produktivnost, konkurenčnost in dekarbonizacijo gospodarstva ter nova delovna mesta, trajnostni razvoj turistične infrastrukture ter projekte, ki bodo omogočili hitrejši vstop mladih na trg in prožnejše načine organizacije dela. Na področju zdravstva in socialne varnosti je največ sredstev načrtovanih za zagotovitev varnega bivanjskega okolja za osebe, ki so odvisne od pomoči drugih. Sredstva so namenjena tudi za krepitev kompetenc kadrov v zdravstvu za zagotavljanje kakovosti oskrbe ter za učinkovito obravnavo nalezljivih bolezni. Ocene kažejo, da bi načrt za okrevanje in odpornost dolgoročno okrepil gospodarsko rast in dodatno povišal BDP za 0,8 % leta 2026 (Ocene iz Načrta za okrevanje in odpornost). UMAR tudi na podlagi ocene multiplikatorja in dinamike sredstev predvidenih v Načrta za okrevanje in odpornost ocenjuje pozitiven učinek na BDP (Slika 13).

Slika 13: Vpliv Načrta za okrevanje in odpornost na BDP



Vir: UMAR.

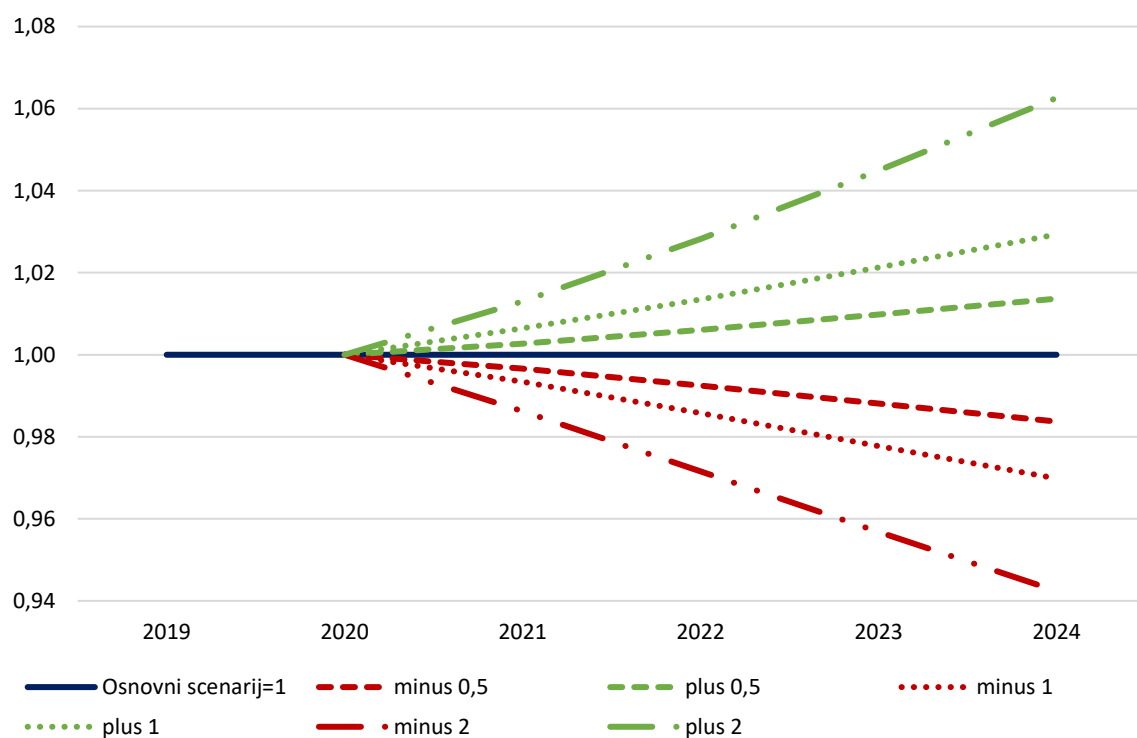
Sredstva Mehanizma za okrevanje in odpornost se bodo vodila skozi proračunski sklad. Proračunski sklad je proračunski instrument v obliki evidenčnega računa proračuna in se v skladu z Zakonom o javnih financah odpre zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov (omogočeno je prenašanje neporabljenih sredstev v prihodnje leto, prevzemanje obveznosti v višini utemeljeno pričakovanih prejemkov proračunskega sklada).

Fiskalna tveganja

Pri načrtovanju še vedno ostajajo visoke negotovosti in tveganja, ki so vezana med drugim tudi na mednarodno okolje (epidemiološke globalne slike, dobavne verige, višanja cen energentov, itd).

Na Sliki 14 so predstavljeni alternativni scenariji vpliva nihanja v gospodarski rasti na prihodke sektorja država. Scenariji prikazujejo pot prihodkov v primeru 0,5, 1 in 2 odstotne točke višje oziroma nižje nominalne gospodarske rasti od tiste predvidene v UMAR Jesenski napovedi 2021 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 2021 v primerjavi z osnovno napovedjo izboljšali za 1,3 %, v primerjavi z osnovno napovedjo za leto 2022 pa za 2,8 % (scenarij ponazorjen s črto plus 2). V nasprotnem primeru 2 o. t. nižje rasti BDP bi prihodki sektorja država v letu 2021 dosegli 98,6 % prihodkov iz osnovne napovedi za to leto, v letu 2022 pa 97,2 % (scenarij minus 2). V primeru 1 o. t. nižje realizirane rasti BDP v letu 2021 od napovedane, bi bili prihodki sektorja država v letu 2021 od osnovne napovedi nižji za 0,7 %, v letu 2022 pa za 1,4 % (scenarij minus 1). V primeru 1 o.t. višje realizirane rasti BDP v letu 2021 pa bi bili prihodki višji za 0,6 %, v letu 2022 pa za 1,3 % (scenarij plus 1).

Slika 14: Vpliv nihanja gospodarske rasti na prihodke sektorja država, osnovni scenarij=1



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

4 Javni dolg in potencialne obveznosti

Tabela 8: Dolg sektor država

	ESA Code	2020	E2021	F2022	F2023	F2024
			in mio EUR			
1. Dolg sektor država		37.423	39.538	41.336	42.639	44.044
2. BDP		46.918	50.364	53.352	56.136	58.890
			in % BDP			
3. Dolg sektor država		79,8	78,5	77,5	76,0	74,8
4. Sprememba dolga sektor država		14,2	-1,3	-1,0	-1,5	-1,2
5. Saldo sektor država		-7,7	-7,5	-5,4	-3,3	-2,8
6. Primarni saldo		-6,1	-6,1	-4,1	-2,1	-1,7
7. Obresti D.41	EDP D.41	1,6	1,4	1,3	1,2	1,1
8. Prilagoditve (SFA)		3,8	-3,3	-2,0	-1,0	-0,4
Implicitna obrestna mera		2,4	1,9	1,8	1,6	1,6

Vir: Ministrstvo za finance, Direktorat za zakladništvo, 27. 9. 2021.

Meje dovoljenega zadolževanja v fiskalnem letu določa sprejeti Program financiranja za leto 2021, Zakon o javnih financah, ki dovoljuje predfinanciranje državnega proračuna do višine zapadlih glavnih dolga državnega proračuna v letih 2022 in 2023 ter dovoljeno zadolževanje za izvrševanje financiranja za omilitev posledic COVID-19. Vlada RS je v začetku leta 2021 sprejela Srednjeročno strategijo Ministrstva za finance o upravljanju z javnim dolgom RS za obdobje 2021-2023 in Program stabilnosti za obdobje 2021-2024. Oba dokumenta vključujeta projekcijo razvoja oziroma zniževanja dolga sektor država v razmerju do BDP v srednjeročnem obdobju.

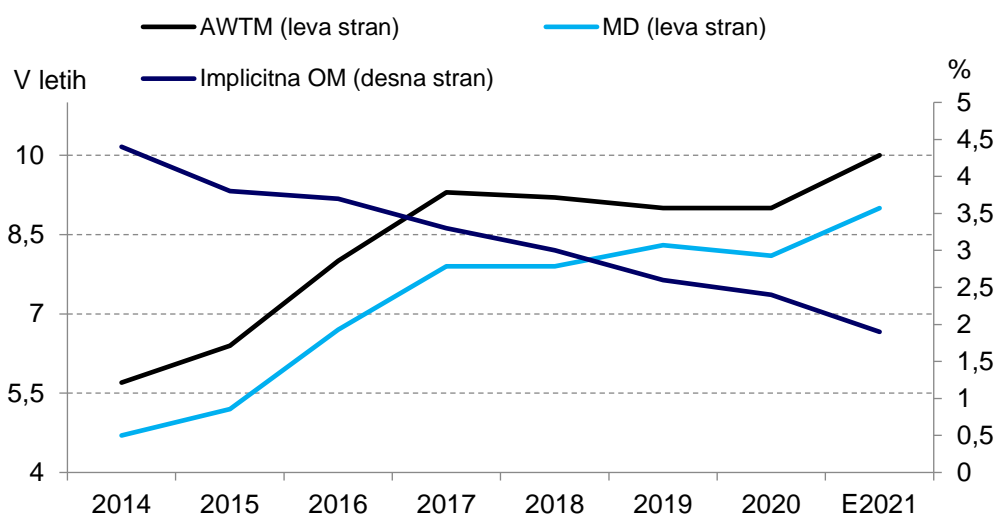
Na podlagi zadnje revizije letne ocene BDP s strani SURS, je dolg sektor država konec leta 2020 znašal 79,8 % BDP. Za leto 2021 Ministrstvo za finance dolg sektor država ocenjuje v višini 78,5 % BDP. Navedeno je v okviru načrtovanega v Srednjeročni strategiji Ministrstva za finance o upravljanju z javnim dolgom (80,9 % BDP) in Programu stabilnosti (80,4 % BDP). Delež dolga državnega proračuna v strukturi dolga sektor država znaša 92 %. Ministrstvo za finance načrtuje, da se bo do konca leta 2024 dolg sektor država v razmerju do BDP znižal na 74,8 % BDP, kar je znotraj okvira sprejete strategije, in sicer predvsem na podlagi postopnega zniževanja denarnih rezerv državnega proračuna in nominalne rasti BDP.

V letu 2021 je Ministrstvo za finance prvič na evrskem dolžniškem kapitalskem trgu izdalo in reodpiralo 10-letne evrske obveznice s povprečno zahtevano donosnostjo do dospelja -0,11 % v skupni višini 2,15 mlrd EUR. V letu 2021 je Ministrstvo za finance prvič na trgu z izdajo 10-letnih evrskih obveznic zagotovilo namensko trajnostno financiranje po kriterijih ESG v višini 1 mlrd EUR, kar prispeva h krepitvi dolgoročne potencialne rasti BDP.

Ministrstvo za finance je v letu 2021 zagotovilo tržno dolgoročno financiranje državnega proračuna s tehtano povprečno obrestno mero 0,04 % in tehtano povprečno ročnostjo izdanega dolga 17,1 let. Obrestni izdatki državnega proračuna so za leto 2022 ocenjeni v višini 0,68 mlrd EUR (1,3 % BDP), kar je za 0,4 mlrd EUR nižje v primerjavi z letom 2014, ko so ti znašali 1,08 mlrd EUR (2,9 % BDP). Pomemben del tega zmanjšanja obrestnih izdatkov predstavlja upravljanje z dolgom državnega proračuna in ugodno zadolževanje za refinanciranja zapadlega dolga ter izvrševanje državnega proračuna na evrskih dolžniških kapitalskih trgih. Delež dolga državnega proračuna denominiranega v USD (vse obveznosti se sicer plačujejo v evrih) se je s 25 % znižal na današnjih 3,5 %.

Povprečni tehtani čas do dospelja portfelja dolga državnega proračuna se je s 5,7 let v letu 2013 povečal na 10 let v 2021, ob hkratnem znižanju povprečne obrestne mere portfelja dolga državnega proračuna s 4,3 % v letu 2013 na 2 % v letu 2021. Strateški cilj upravljanja z dolgom je bil tako dosežen, in sicer znižanje tveganja refinanciranja, tj. podaljšanje povprečnega časa vezave ob hkratnem znižanju povprečne obrestne mere. Ročnostni profil zapadanja odplačil glavnih dolga državnega proračuna je ugoden. Skoraj 1/3 dolga državnega proračuna ima zapadlost glavnih daljšo od 10-let in to z ustrezno razpršeno bazo investitorjev tako po tipu (upravljavci skladov, pokojninski skladi, zavarovalnice, banke ipd.) kot geografsko (VB&Irska, Nemčija, Avstrija, ZDA...).

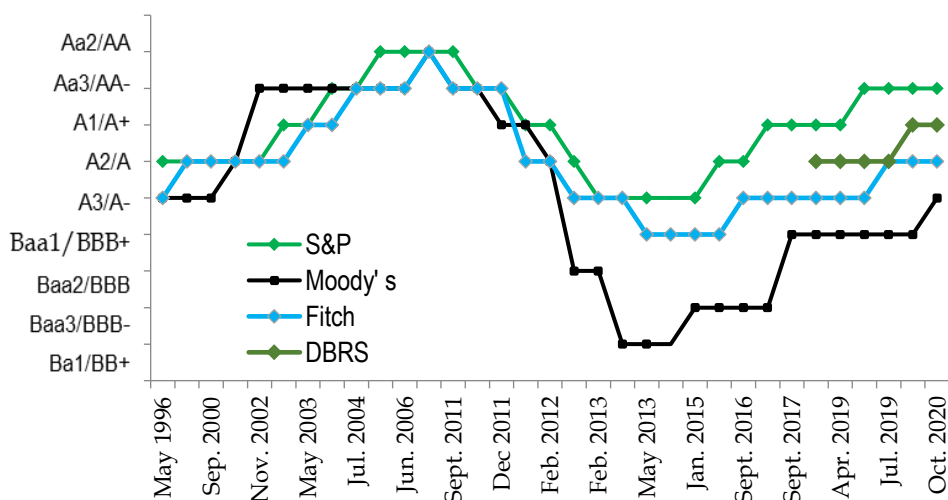
Slika 15: Karakteristike dolga državnega proračuna*



* Prilagojeno trajanje (MD), povprečni čas do dospelja (AWTM) in implicitna obrestna mera
Vir: Ministrstvo za finance, 27. 9. 2021.

Pozitivni trend sprememb bonitetnih ocen Republike Slovenije se je pričel v letu 2015 in današnje vrednosti dosegel v letu 2020, in sicer AA- (S&P) s stabilnimi obeti razvoja, A (Fitch) – stabilni obeti, A3 (Moody's) – s stabilnimi obeti in AH (DBRS) – s stabilnimi obeti. Dne 2. oktobra 2020 je bonitetna hiša Moody's dvignila dolgoročno kreditno oceno Republike Slovenije z Baa1 na A3 s stabilnim izgledom. Pri tem je v utemeljitvi izboljšanja ocene dolgoročnega kreditnega tveganja izpostavila dva ključna razloga, in sicer: (1) z izrazitim znižanjem obrestnih izdatkov državnega proračuna tako nominalno kot v razmerju do BDP, se je breme dolga glede na primerljive države pomembno zmanjšalo in (2) izrazito izboljšanje poslovanja in odpornosti bančnega sistema ter zaključek privatizacije največjih poslovnih bank v državi. Navkljub pomembnim učinkom, ki jih je pandemija bolezni COVID-19 pustila v svetu, so vse štiri bonitetne agencije S&P, Fitch, Moody's in DBRS ohranile oziroma izboljšale bonitetno oceno Slovenije.

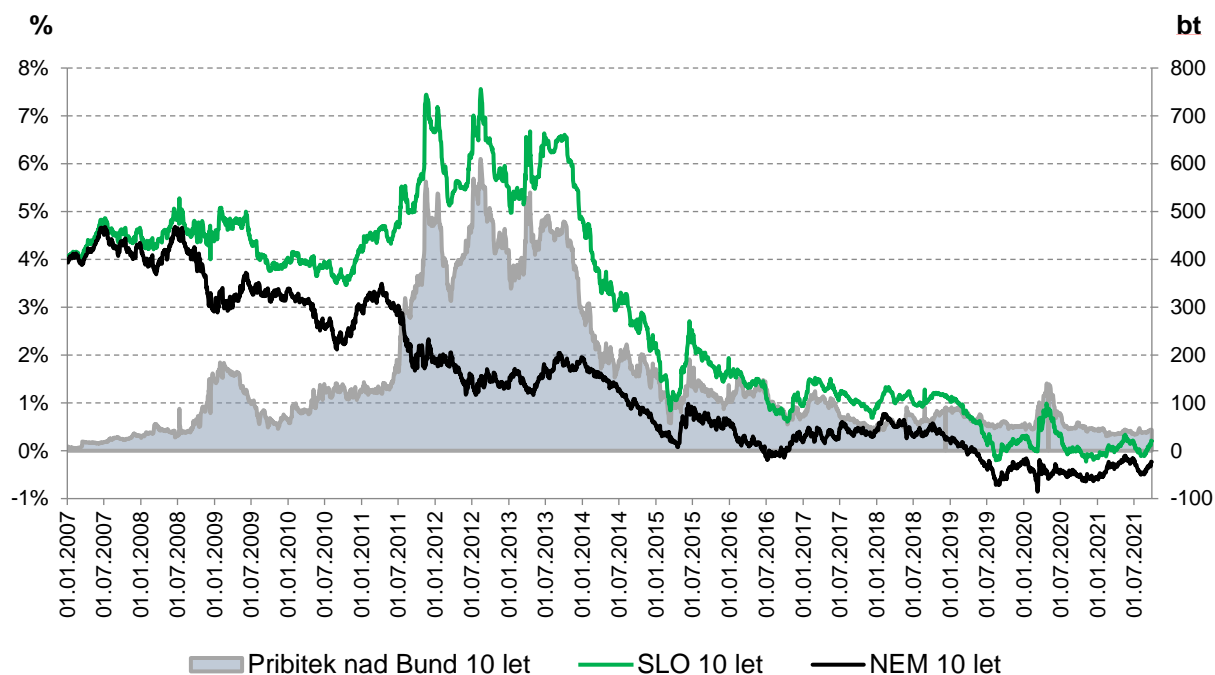
Slika 16: Pregled bonitetnih ocen Republike Slovenije v času



Vir: S&P, Moody's, Fitch in DBRS, 27. 9. 2021.

V letih 2007 in 2008 sta 10-letna zahtevana donosnost evrske obveznice Republike Slovenije in 10-letna zahtevana donosnost evrske obveznice Nemčije imeli podoben trend gibanja, z letom 2009 pa sta se donosa začela razhajati. V najbolj kriznem obdobju za Republiko Slovenijo (2012-2013) je pribitek nad referenčno 10-letno nemško obveznico (Bund) dosegel vrednosti nad 600 bt. Z letom 2014 se je pričel izraziti trend upadanja pribitka in ta danes na dan 27. 9. 2021 znaša 44 bt.

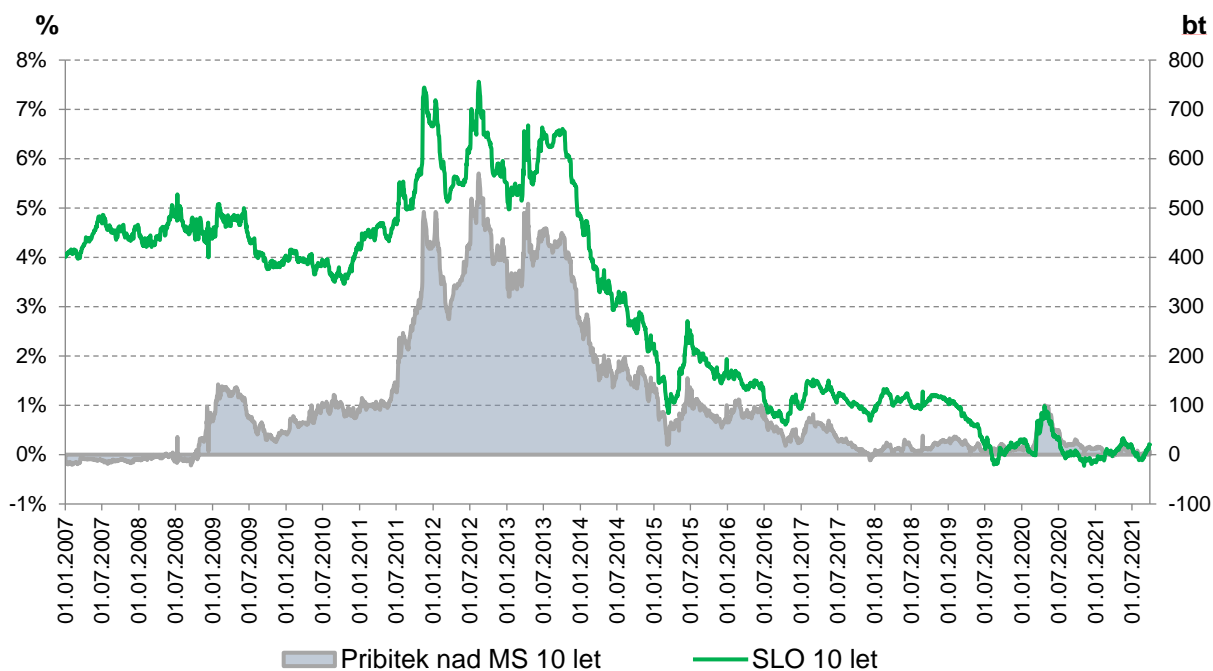
Slika 17: Primerjava gibanja zahtevane donosnosti 10-letnih obveznic Republike Slovenije in Nemčije



Vir: Bloomberg, Ministrstvo za finance lastni izračuni, 27. 9. 2021.

Kot prikazuje spodnja slika je zahtevana donosnost slovenske evrske 10-letne obveznice na sekundarnem trgu prvič v letu 2012 presegla mejo 7 % in tedaj je kreditni pribitek v strukturi obrestne mere predstavljal 75 % (525 bt), preostali del pa srednja obrestna zamenjava. V današnjih razmerah, na dan 27. 9. 2021 znaša kreditni pribitek 7 bt.

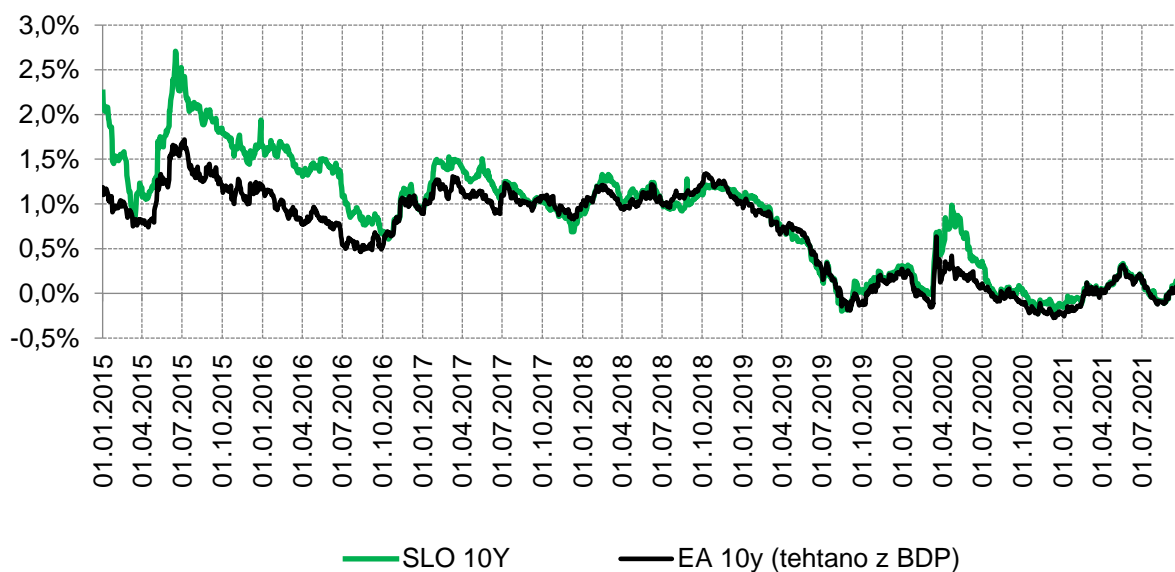
Slika 18: Gibanje 10-letne zahtevane donosnosti evrske obveznice Republike Slovenije in njenega kreditnega pribitka nad 10-letno srednjo obrestno zamenjavo



Vir: Bloomberg, Ministrstvo za finance, lastni izračuni, 27. 9. 2021.

Slovenija se je z izboljšanim kreditnim ratingom že približala in utrdila v močnejšem delu evro skupine držav. To kaže spodnja slika, ki primerja zahtevano donosnost Slovenije s povprečno tehtano zahtevano donosnostjo držav evroobmočja (utež predstavlja BDP posameznih držav v skupnem BDP držav evro območja).

Slika 19: Zahtevana donosnost do dospelja 10-letnih evrskih obveznic Slovenije v primerjavi z povprečjem evroobmočja



Vir: Bloomberg, Ministrstvo za finance lastni izračuni, 27. 9. 2021.

Stanje poroštev Republike Slovenije na dan 30. 6. 2021 znaša 4.914 mio EUR, od tega stanje državnih poroštev za obveznosti finančnega sektorja (S. 12) 669 mio EUR. Ocena stanja poroštev Republike Slovenije konec leta 2021 do 2023 je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštev.

Tabela 9. Stanje poroštev

	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)	2023 (% BDP)
Državna poroštva	9,6	8,3	8,1
od katerih: povezanih s finančnim sektorjem*	1,3	1,3	1,2

Vir: Ministrstvo za finance.

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

Kvota novih poroštev se načrtuje z zakonom o izvrševanju proračuna. Za leto 2021 je bila določena kvota 1.170 milijonov evrov, od tega je bilo 1.000 milijonov evrov namenjenih proti kriznim ukrepom povezanih s COVID-19. Za leto 2022 je v predlogu zakona o izvrševanju proračuna predvidena kvota 630 milijonov evrov in v letu 2023 630 milijonov evrov. Ločeno je za vsako leto določena kvota za poroštva SID banke, d. d. v višini 350 milijonov evrov.

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 (Uradni list RS, št. 36/21; ZJPGS), vendar se poroštvna kvota po ZJPGS v višini 70 mio EUR ne všteta v kvoto za poroštva, ki jo določa zakon o izvrševanju proračuna.

V letu 2021 je bilo do 31. 8. 2021 izdanih skupno 94 mio EUR državnih poroštev za proti krizne ukrepe povezane s COVID-19, in sicer 7 mio EUR za odloge plačil kreditnih obveznosti, 16 mio EUR za likvidnostna posojila ter 70 mio EUR za Panevropski garancijski sklad.

Za poroštva se za leto 2022 ocenjuje možnost unovčitev v višini 20 mio EUR in za leto 2023 v višini 20 mio EUR. Večina sredstev se ocenjuje za unovčitev poroštev izdanih na podlagi protikriznih ukrepov povezanih s COVID-19.

5 Javnofinančna gibanja 2021-2022

Prihodki in odhodki štirih blagajn javnega financiranja (denarni tok)

Državni proračun

Državni proračun bo v letu 2021 beležil 21,5 % povečanje prihodkov glede na leto 2020 oz. 8,8 % povečanje glede na leto 2019. Prihodki se bodo leta 2022 povečali za 4,0 % glede na predhodno leto. Relativno visoka rast prihodkov v letu 2021 glede na 2020 je v precejšnji meri posledica učinka osnove, ko so v letu 2020 ob začetku epidemije prihodki močno upadli ter sproščanja COVID-19 omejitvenih ukrepov. Davčni prihodki se bodo tako v letu 2021 povečali za 17,6 % glede na leto 2020, glede na leto 2019 pa za 2,8 %, predvsem na račun višjih prihodkov od davka na dodano vrednost, dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb, kar je mogoče pripisati večjemu odprtju gospodarstva v primerjavi z letom 2020 in ugodnejši ekonomski situaciji. Rast davčnih prihodkov se bo v letu 2022 nekoliko umirila in znašala

2,4 %. V obeh letih se bodo povečali tudi prihodki iz naslova sredstev EU, tako na račun prihodkov iz pretekle finančne perspektive in sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Odhodki državnega proračuna se bodo v letu 2021 povečali za 19,3 % glede na leto prej in bodo rasli počasneje od prihodkov. Rast odhodkov bo v veliki meri posledica nadaljevanja COVID-19 ukrepov. Odhodki za plače se bodo tako povečali za 12,4 %, kar bo v določeni meri posledica izplačevanja COVID-19 dodatkov za delo. Ker pa se del teh dodatkov nanaša na delo opravljeno v letu 2020 se bodo obračunsko prenesli v preteklo leto. Povečali se bodo tudi odhodki za blago in storitve (za 22 %) predvsem na račun plačil garancij za bančne kredite Javnemu skladu za spodbujanje podjetništva v okviru izboljšanja likvidnosti gospodarstva – COVID-ukrep, ter tekoči transferi (za 18,3 %), predvsem transferi posameznikom in gospodinjstvom na rast katerih bodo vplivale predvsem pomoči v okviru COVID-19, v največji meri izplačila turističnih bonov in kriznega dodatka. Višji bodo tudi transferji v javne zavode, predvsem zaradi dodatkov k plačam v okviru ukrepov COVID-19. Rast investicijskih odhodkov bo znašala okoli 100 %, investicijski transferji pa bodo višji za slabih 40 % tudi zaradi višjih prihodkov iz naslova sredstev EU. V letu 2022 se bodo odhodki državnega proračuna, glede na leto prej zmanjšali za okoli 7 % predvsem zaradi prenehanja veljavnosti COVID-19 ukrepov. Odhodki za plače bodo nižji za 4,5 %, odhodki za blago in storitve pa bodo ostali na podobni ravni kot leto prej. Odhodki za tekoče transfere bodo nižji za okoli 25 %. Višji pa bodo odhodki za investicije (za okoli 40 %) in investicijske transferje (za okoli 60 %), kar bo predvsem posledica višjega črpanja sredstev EU in Mehanizma za okrevanje in odpornost. Saldo državnega proračuna bo v letih 2021 in 2022 še vedno negativen in bo leta 2021 znašal -7,9 % BDP, leta 2022 pa -4,6 % BDP.

Občinski proračuni

Proračuni občin bodo po ocenah tako kot leto 2020 tudi leto 2021 zaključili s pozitivnim saldrom (26,8 mio EUR), ki se bo nadaljeval v letu 2022 (73,8 mio EUR). Skupni prihodki se bodo v letu 2021 glede na predhodno leto povečali za 8,7 % oziroma za 1,4 % v letu 2022 glede na 2021. K višjim prihodkom v letu 2022 bo prispevalo tudi zvišanje zneska povprečnin. Skupni odhodki se bodo v 2021 povečali za okrog 9 %, v letu 2022 pa se bodo zmanjšali za okoli 0,4 % glede na predhodno leto. Precejšen delež celotnih odhodkov proračunov občin bodo predstavljali investicijski odhodki, ki bodo v letu 2021 za 8,5 % višji kot v letu 2020, za leto 2022 pa bodo investicijski odhodki po ocenah za 15 % višji kot predhodno leto. Povečanje slednjih bi lahko v večji meri pripisali zaključevanju pretekle finančne perspektive v letu 2022 ter koriščenju evropskih sredstev iz Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Sklada socialne varnosti

V letih 2021 in 2022 je ocenjena 8,2 in 2,5-odstotna rast prihodkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) iz naslova socialnih prispevkov ob upoštevanju predvidenih nihanj v plačah in zaposlenosti. V primerjavi s predkriznim letom 2019 bodo prispevki v 2021 dosegli 12,2-odstotno rast. Transfer iz državnega proračuna v pokojninsko blagajno bo v letu 2021 znašal 2,0 % BDP v letu 2022 pa 2,3 % BDP. Do leta 2022 ZPIZ ocenjuje, da se bodo skupni odhodki zavoda medletno zvišali za nekoliko manj kot leto prej, in sicer za 5,4 % v 2021 in 4,2 % v 2022. Izdatki za pokojnine v letih 2021 in 2022 kažejo nadaljnjo 5,4-odstotno letno rast, ki izhaja predvsem iz načrtovanih uskladitev pokojnin (2021: 2,5 %, 2022: 4,0 %) ter predvidene rasti povprečnega števila uživalcev (2021: 0,3 %, 2022: 0,8 %).

Gledano z vidika vira financiranja končnih izdatkov sektorja država bo po ocenah Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije leto 2021 zaključil s presežkom v višini 77 mio EUR, leto 2022 pa s primanjkljajem v višini 94 mio EUR. K temu bo pripomogla visoka rast prihodkov v 2021 (110 %), ki je posledica visoke rasti prispevkov za socialno varnost (106,7 % glede na leto 2020 in 111 % glede na leto 2019) kot posledica visokih rasti plač v javnem sektorju, zaradi dodatkov za delo v posebnih pogojih. Za financiranje zdravstva pa so k rasti prihodkov pomembno prispevali tudi višji prihodki iz državnega proračuna, predvsem iz naslova sredstev za tekočo porabo, ki so bili namenjeni kritju izdatkov ZZZS za obvladovanje epidemije. Rast odhodkov v letu 2021 bo znašala 4,8 %. V strukturi celotnih odhodkov ZZZS glede na namen porabe največji delež predstavljajo odhodki zdravstvene dejavnosti, kamor sodijo odhodki za zdravstvene storitve (specialistično ambulantno in bolnišnično zdravljenje), zdravila, medicinske pripomočke, cepiva, odhodki za zdravljenje v tujini, idr. v okviru transferov v javne zavode in plačil drugim izvajalcem javnih služb. Transferi v javne zavode so se v obdobju 2017-2020 postopoma zviševali; v letu 2020 pa je medletna rast dosegla 9,4 %. V letih 2021 in 2022 pa se bo rast omenjenih transferov nekoliko umirila (2021: 102,9 % in 2022: 101,7 %), vendar dinamika ne odraža realnega stanja, saj se zaradi novih računovodskih usmeritev oz. prakse knjiženja agentskih poslov, izločijo sredstva prejeta iz državnega proračuna za pokrivanje izdatkov za plače in nadomestil pripravnikom in specializantom ter druge posle, povezane s COVID-19 krizo, pri katerih ima ZZZS funkcijo agenta iz računovodskega izkaza prihodkov in odhodkov (A bilanca). Tako se ti tokovi izločijo v enakem obsegu, tako iz transferov iz državnega proračuna na prihodkovni strani, kot iz transferov javnim zavodom. V kolikor ne bi bilo omenjene uskladitve, bi tekoči transferi javnim zavodom dosegli približno 6,3 % rast v letu 2021. Zavod v zadnjih letih zaznava tudi rast izdatkov za boleznine. V letu 2021 bo ta 8 odstotna kar je deloma tudi odraz vpliva epidemije na povečano odsotnost zaposlenih na delovnem mestu. Ob pričakovanem 2-odstotnem padcu prihodkov, na račun izpada transferov iz državnega proračuna, in 2,9-odstotni rasti odhodkov v letu 2022, je za to leto ocenjeni primanjkljaj prihodkov nad odhodki v višini 94 mio EUR, ki bi ga ZZZS v glavnem pokrnil iz sredstev rezervnega sklada ter presežka prihodkov nad odhodki iz prejšnjega leta.

Prihodki in izdatki sektorja država v letih 2021 in 2022

Ocenjujemo, da bodo prihodki sektorja država v letu 2021 znašali 22.025 mio EUR, kar je za 7,6 % ali 1.564 mio EUR več kot v letu 2020, glede na predkrizno leto 2019 pa se bodo povečali za 4 %. Na rast bodo v največji meri vplivali višji prihodki od davkov. Povečali se bodo za 6,8 % ali 669 mio EUR (glede na leto 2019 pa bodo nižji za okoli 1 % ali 90 mio EUR). Prihodki od davkov na potrošnjo se bodo povečali za 5,8 % (glede na leto 2019 bodo nižji za 5,5 %) predvsem zaradi rasti prihodkov od DDV in trošarin. Rast lahko v največji meri pripišemo višji potrošnji po sproščanju ukrepov COVID-19 kot tudi izboljššanemu makroekonomskemu okolju v letu 2021. Višji bodo tudi prihodki od davkov na dohodke. Prihodki od dohodnine se bodo v letu 2021 povečali za 265 mio EUR ali 8,5 % (glede na 2019 bodo višji za 7 %), prihodki od davka na dohodke pravnih oseb (DDPO) pa za 50 mio EUR ali 5,5 %, (glede na 2019 bodo višji za 1 %) in bodo presegli predkrizno raven iz leta 2019. Prihodki od socialnih prispevkov bodo v letu 2021 višji za okoli 540 mio EUR ali 6,7 %. oz. za 11 % glede na 2019. Med ostalimi prihodkovnimi skupinami se bodo v letu 2021 opazno povečali tudi prihodki iz naslova kapitalskih transferjev (za 270 mio EUR ali 102,7 %), kot posledica višjih prihodkov iz naslova sredstev EU in prihodkov iz naslova sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost.

V letu 2022 se bo rast prihodkov nadaljevala. Znašala bo 5,3 % ali okoli 1.170 mio EUR. Prihodki od davkov se bodo povečali za okoli 470 mio EUR ali 4,5 %. Prihodki od davkov na potrošnjo se bodo povečali za 3,9 %, od tega prihodki iz naslova DDV za 3,5 %, prihodki od trošarin pa za 3,7 %. Višji bodo tudi prihodki iz naslova davkov na dohodke. Prihodki od dohodnine se bodo povečali za 4,5 %, prihodki od DDPO pa za 8,4 % in bodo presegli milijardo evrov. Rast prihodkov od socialnih prispevkov bo znašala 2,7 %. Med ostalimi prihodkovnimi skupinami bodo tudi v letu 2022 visoko rasli prihodki od kapitalskih transferjev. Višji bodo za 80 % ali okoli 430 mio EUR, kar lahko pripišemo nadaljevanju črpanja EU sredstev in prihodkov sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Izdatki se bodo v letu 2021 povečali za 1.700 mio EUR ali 7,1 % glede na leto prej, kar pomeni, da bodo rasli počasneje kot prihodki. Najbolj se bodo povečali izdatki za investicije, in sicer za 741 mio EUR ali 38,1 % glede na leto prej. Povečanje lahko v največji meri pripišemo povečanemu črpanju sredstev EU in Mehanizma za okrevanje in odpornost. Izdatki za sredstva za zaposlene se bodo povečali za 551 mio EUR ali 9,1 %, predvsem na račun dodatkov zaposlenim za nevarnost in posebne obremenitve zaradi epidemije COVID-19. Izdatki za socialna nadomestila se bodo povečali za 730 mio EUR ali 7,9 %, na kar bodo vplivali izdatki v okviru pomoči COVID-19 ter zakonsko določena uskladitev pokojnin. V primerjavi z letom 2020 se bodo v letu 2021 precej zmanjšali izdatki za subvencije, in sicer za 539 mio EUR ali 30,7 % kar je posledica zmanjšanja izplačil subvencij v okviru pomoči COVID-19 v letu 2021. Prav tako se bodo tudi v letu 2021 zmanjšali izdatki za obresti (za 49 mio EUR ali 6,5 %), kar je že sedmo zaporedno znižanje po letu 2015.

Izdatki države bodo rasli tudi v letu 2022 vendar s počasnejšo dinamiko. Povečali se bodo za okoli 320 mio EUR ali 1,2 % kar je v največji meri posledica zmanjševanja izdatkov za namene COVID-19. Še naprej se bodo zniževali izdatki države za subvencije (za 667 mio EUR ali 54,8 %) in izdatki za sredstva za zaposlene (za 203 mio EUR ali 3,1 %) kot posledica prenehanja COVID-19 ukrepov. Tudi v letu 2022 se bodo znižali izdatki za obresti (za 7 mio EUR ali 1 %). Rast izdatkov v letu 2022 bo tako predvsem posledica višjih izdatkov za investicije, katere so bodo povečale za okoli 950 mio EUR ali za 35,3 %, predvsem na račun zaključevanja stare finančne perspektive, začetka črpanja sredstev nove perspektive in sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost. Povečali se bodo tudi izdatki za socialna nadomestila (za 250 mio EUR ali 2,5 %) predvsem na račun zakonsko določene uskladitve pokojnin. Izdatki za vmesno potrošnjo se bodo povečali za okoli 200 mio EUR ali 6,9 %.

Opis glavnih komponent izdatkov sektorja država v letu 2022:

Izdatki za investicije

Izdatki za investicije države so odhodkovni agregat, ki se bo v letu 2022 najbolj povečal glede na leto 2021, in sicer kar za 35,3 %. Povečano rast izdatkov za investicije lahko pripišemo več dejavnikom, med drugim zaključku finančne perspektive 2014-2020 in pričakovano višjemu črpanju sredstev iz tega naslova, sredstvom iz Mehanizma za okrevanje in odpornost ter začetku črpanja sredstev iz finančne perspektive 2021-2027. Povečali se bodo predvsem izdatki za investicije v nakup in gradnjo osnovnih sredstev s strani državnega in občinskih proračunov predvsem za investicije v zdravstvu ter investicije v šole in vrtce. Pomembneje bodo na rast vplivale tudi odložene investicije s strani drugih enot sektorja država, torej javnih podjetij (Slovenske železnice – investicije v vlakovne kompozicije, 2TDK – investicije v železniško infrastrukturo, Stanovanjski sklad RS – investicije v stanovanjske zgradbe). Prav

tako so pričakovani višji izdatki za investicije s strani proračunskih skladov, kot sta vodni ter podnebni sklad.

Socialna nadomestila (skupaj s pokojninami)

Izdatki za socialna nadomestila se bodo v letu 2022 povečali za 250 mio EUR ali 2,5 %. Rast je v največji meri posledica rasti bruto pokojnin (5,4 % rast), in sicer na račun zakonsko določene uskladitve pokojnin, kot tudi števila upravičencev, medtem, ko se bodo preostala socialna nadomestila znižala, in sicer za 1,4 %. Julija 2021 je skladno z novelo Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih zvišano delno plačilo za izgubljeni dohodek v višini minimalne plače. Prav tako bodo v letu 2022 izvedeni še nekateri interventni ukrepi na področju socialne politike, kot je enkratni solidarnostni dodatek za novorojence (v veljavi do junija 2022).

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

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

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

Sredstva za zaposlene

Izdatki države za sredstva za zaposlene se bodo v letu 2022 zmanjšali za okoli 200 mio EUR ali 3,1 % glede na leto prej. K temu zmanjšanju bo največ prispevala ukinitve večine dodatkov zaposlenim za nevarnost in posebne obremenitve zaradi epidemije COVID-19, ki so veljali v letih 2020 in 2021. Poleg tega so najvišji dvigi plač, ki so bili dogovorjeni med Vlado RS in sindikati javnega sektorja že bili izvedeni. V ocenah so vključeni tudi učinki rednega napredovanja javnih uslužbencev ter nekatera višja povračila zaposlenim kot so prevoz na delo in z dela, prehrana in kilometrina.

Vmesna potrošnja

Izdatki za vmesno potrošnjo se bodo leta 2022 glede na leto prej povečali za okoli 200 mio EUR ali 6,9 %, predvsem na račun dosežene nizke ravni izdatkov v letu 2020, ko so zaradi izvajanja javne službe ter tržnih programov javnih zavodov omejenem obsegu upadli kar za 8,2 %. Tako gre pričakovati, da bodo javni zavodi v letu 2022 dosegli oz. presegli raven izdatkov za blago in storitve iz leta 2019, kot posledico ponovne normalizacije izvajanja rednih javnih kot tržnih programov po epidemiji COVID-19. Ob tem se bodo v zdravstvu opravljali tudi dodatni programi, za lažji dostop do zdravstva, ter skrajševanje čakalnih vrst.

Izdatki za obresti

Izdatki za obresti se bodo tudi v letu 2022 znižali, navkljub večjemu zadolževanju države zaradi blaženja posledic epidemije COVID-19 v letih 2020 in 2021. Znašali bodo 697 mio EUR kar je za 7 mio EUR ali 1 % manj kot v letu 2021.

Uveljavljanje enkratnih stroškov

V letu 2021 bodo enkratni stroški znašali okoli 20 mio EUR (razne odškodnine plačane iz državnega proračuna in denacionalizacije – vračila gozdov cerkvi). V naslednjih letih ocenjujemo, da se bodo enkratni stroški gibali okoli 0,16 % BDP predvsem na račun morebitnih novih tožb (denacionalizacija, investicijski spori in drugo).

Priloga: Tabele Osnutka proračunskega načrta 2022

Tabela 0a. Osnovne predpostavke mednarodnega okolja	2020	2021	2022
Kratkoročna obrestna mera (letno povprečje) ¹	-0,4	-0,5	-0,5
Dolgoročna obrestna mera (letno povprečje) ²	0,0	0,0	0,0
Razmerje USD/€ (letno povprečje) ³	1,141	1,193	1,180
Nominalni efektivni tečaj	0,82	0,08	-0,05
Svetovna rast BDP (brez EU)			
Rast BDP v EU	-5,90	5,00	4,40
Rast (relevantnih) izvoznih trgov ⁴	-8,90	9,20	6,80
Svetovne količine uvoza razen EU			
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	41,80	68,10	67,30

Vir: UMAR Jesenska napoved 2021.

Tabela 0b. Glavne predpostavke	2020 (Raven)	2021 (Raven)	2022 (Raven)
1. Zunanje okolje			
a. Cene blaga ¹ (ICŽP)	3,6	35,0	-1,0
b. Razponi nemških obveznic	0,61	0,78 (jan-avg)	
2. Fiskalna politika			
a. Neto posojanje / neto izposojanje S.13 (mio EUR)	-3.618	-3.754	-2.903
b. Bruto dolg države (mio EUR)	37.423	39.538	41.336
3. Monetarna politika / Finančni sektor / Predpostavke v zvezi z obrestnimi merami			
a. Obrestne mere			
i. Euribor ²	-0,4	-0,5	
ii. obrestna mera depozitov ³	0,15	0,12 (jan-jul)	
iii. obrestna mera za posojila ⁴	1,74	1,57 (jan-jul)	
iv. donosnost do dospelja 10-letnih državnih obveznic	0,20	0,03 (jan-avg)	
b. Razvoj depozitov ⁵	10,7	9,2 (jul yoy)	
c. Razvoj posojil ⁵	-1,3	0,9 (jul yoy)	
d. Gibanja nedonosnih posojil	1,9	1,3	
Demografski trendi			
a. Razvoj delovno sposobnega prebivalstva ⁶	1260,4	1255,4	1246,2
b. Razmerje odvisnosti ⁷	34,0	35,0	36,2
Strukturne politike			

Vir: UMAR Jesenska napoved 2021; Ministrstvo za finance.

Tabela 1a. Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji	ESA koda	2020 (raven v mio EUR)	2020 (stopnja spremembe)	2021 (stopnja spremembe)	2022 (stopnja spremembe)
1. Realni BDP	B1*g		-4,2	6,1	4,7
od tega:					
<i>~ se pripišejo k ocenjenemu vplivu skupnih proračunskih ukrepov za gospodarsko rast</i>					
2. Potencialni BDP			1,9	2,8	3,0
prispevki:					
- delo			0,1	0,8	0,8
- kapital			0,2	0,5	0,6
- skupna faktorska produktivnost			1,6	1,5	1,5
3. Nominalni BDP	B1*g	46.918	-3,1	7,3	5,9
Komponente realnega BDP:					
4. Zasebna potrošnja	P.3	23.562	-6,6	5,6	6,0
5. Končna potrošnja države	P.3	9.645	4,2	1,8	1,5
6. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	8.861	-8,2	10,0	8,0
7. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P.52 + P.53	522	1,1	2,2	1,8
8. Izvoz proizvodov in storitev	P.6	36.541	-8,7	10,9	8,2
9. Uvoz proizvodov in storitev	P.7	32.213	-9,6	12,6	8,8
Prispevki k realni rasti BDP (v o.t.):					
10. Domača potrošnja		42.590	-4,2	6,3	4,5
11. v tem: spremembe zalog in vrednostni predmeti	P.52 + P.53	522	0,1	1,2	-0,3
12. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B.11	4.328	-0,1	-0,2	0,2

Vir: SURS; UMAR Jesenska napoved 2021; Ministrstvo za finance.

Tabela 1b. Cenovna gibanja (sprememba v %)	ESA koda	2020 (Raven)	2020 (stopnja spremembe)	2021 (stopnja spremembe)	2022 (stopnja spremembe)
1. Deflator BDP			1,2	1,1	1,2
2. Deflator zasebne potrošnje			-0,5	1,4	2,0
3. ICŽP (povprečje leta) – indeks cen življenjskih potrebščin ¹			-0,1	1,4	2,0
4. Deflator državne potrošnje			4,2	4,9	-0,9
5. Deflator investicij v osnovna sredstva			1,7	3,3	2,2
6. Deflator izvoznih cen (blaga in storitev)			-1,5	2,2	1,1
7. Deflator uvoznih cen (blaga in storitev)			-2,3	4,1	1,2

Opomba: ¹ nacionalni indeks

Vir: SURS, UMAR Jesenska napoved 2021.

Tabela 1c. Gibanja na trgu dela	ESA koda	2020 (raven)	2020 (stopnja spremembe)	2021 (stopnja spremembe)	2022 (stopnja spremembe)
1. Zaposlenost ¹ (osebe, 1000)		1.040	-0,6	0,8	1,5
2. Zaposlenost (opravljene delovne ure, 1000)		1.594.436	-4,8	3,0	2,7
3. St. brezposelnosti po anketi o del. sili (v %)			5,0	4,7	4,3
4. Produktivnost dela, nominalno ² , (osebe, 1000)			-3,7	5,3	3,1
5. Produktivnost dela, nominalno (opravljene delovne ure)			0,7	3,0	2,0
6. Sredstva za zaposlene ³ (v mio EUR)	D.1	25.221	2,6	5,5	3,9
7. Sredstva za zaposlene na zaposlenega ^{3,4} , 000 EUR		30	3,5	4,6	2,3

Vir: UMAR Jesenska napoved 2021.

Tabela 1d. Saldi po posameznih sektorjih	ESA koda	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
1. Neto posojanje / neto izposojanje glede na preostali svet	B.9 (S.1)	7,1		
od tega:				
- Saldo blaga in storitev		9,3	7,3	6,9
- Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev		-1,9	-2,7	-2,9
- Saldo transferjev kapitala		0,3		
2. Neto posojanje/neto izposojanje zasebnega sektorja	B.9			
3. Neto posojanje/neto izposojanje sektorja država	EDP B.9	-7,7	-7,5	-5,4
4. Statistična razlika				

Vir: SURS; UMAR Jesenska napoved 2021.

Tabela 2a. Konsolidirana bilanca sektorja države	ESA koda	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
Primanjkljaj/presežek države po podsektorjih (B.9)				
1. Enote širše ravni države	S.13	-7,71	-7,45	-5,44
2. Enote centralne ravni države	S.1311	-7,89	-7,63	-5,42
3. Enote regionalne ravni države	S.1312			
4. Enote lokalne ravni države	S.1313	0,16	0,05	0,14
5. Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	0,02	0,13	-0,16
6. Izdatki za obresti	EDP D.41	1,61	1,40	1,31
7. Primarni presežek/primanjkljaj		-6,11	-6,06	-4,13
8. Enkratni in drugi začasni ukrepi		-0,14	-0,04	-0,16
8.a Enkratni ukrepi na strani prihodkov: sektor država		0,00	0,00	0,00
8.b Enkratni ukrepi na strani odhodkov: sektor država		-0,14	-0,04	-0,16
9. Realna rast BDP (v %) (=1 v Tab. 1a)		-4,23	6,15	4,72
10. Potencialna rast BDP (v %) (=2 v Tab. 1a)		1,90	2,76	2,95
Prispevki:				
- Dela		0,10	0,78	0,81
- Kapitala		0,23	0,47	0,64
- Skupna factorska produktivnost		1,55	1,52	1,50
11. Proizvodna vrzel (v % potencialnega BDP)		-2,65	0,53	2,14
12. Ciklični proračunski del (v % potencialnega BDP)		-1,24	0,25	1,00

Tabela 2a. Konsolidirana bilanca sektorja države	ESA koda	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
13. Ciklično prilagojen saldo (1-12) (% potencialnega BDP)		-6,47	-7,70	-6,44
14. Ciklično prilagojen primarni saldo (13+6) (% potencialnega BDP)		-4,9	-6,3	-5,1
15. Strukturni saldo (13-8) (v % potencialnega BDP)		-6,34	-7,67	-6,28

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 2b. Dolg sektorja država	ESA koda	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
1. Raven bruto javnega dolga		78,5	77,5
2. Spremembe bruto dolga		-1,3	-1,0
Prispevki k spremembi bruto dolga:			
3. Primarni saldo		-6,1	-4,1
4. Izdatki za obresti	EDP D.41	1,4	1,3
5. Prilagoditve (SFA)		-3,3	-2,0
od tega:			
- obračunski popravki			
- neto povečanje finančnih sredstev			
od tega:			
- prilivi iz privatizacije			-
- vplivi vrednotenja in drugo			
p.m.: Implicitna obrestna mera		1,9	1,8
Druge relevantne spremenljivke:			
6. Stanje likvidnih denarnih sredstev		10,8	8,7
7. Neto dolg (7=1-6)		71,6	72,2
8. Odplačilo dolga (glavnice obveznic) po stanju na dan preteklega leta		3,8	6,9
9. Delež dolga v tuji valuti – po valutni zamenjavi (%)		0,1	0,1
10. Povprečni tehtani čas do dospelja (v letih)			

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 2c. Stanje poroštev	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
Državna poroštva	9,6	8,3
od katerih: povezanih s finančnim sektorjem ¹	1,3	1,3

Opomba: ¹ Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S.12.

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 3. Napovedi na predpostavki nespremenjene politike	ESA koda	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
Sektor država (S13)			
1. Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	43,71	42,99
od tega:			
1.1 Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	12,83	12,50
1.2 Tekoči davki na dohodke in premoženje itn.	D.5	7,91	7,86
1.3 Davki na kapital	D.91	0,02	0,02
1.4 Prispevki za socialno varnost	D.61	17,08	16,55
1.5 Prihodki od lastnine	D.4	0,59	0,59
1.6 Drugi prihodki		5,29	5,47

Tabela 3. Napovedi na predpostavki nespremenjene politike	ESA koda	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
p.m.: Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		37,83	36,93
Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	46,89	47,93
<i>od tega:</i>			
2.1 Sredstva za zaposlene	D.1	11,87	11,90
2.2 Vmesna potrošnja	P.2	5,66	5,86
2.3 Socialna nadomestila	D.62,D.63	18,99	19,04
od tega: socialni transferji brezposelnim		0,40	0,36
2.4 Izdatki za obresti	EDP D.41	1,40	1,31
2.5 Subvencije	D.3	1,19	0,86
2.6 Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	5,06	6,39
2.7 Kapitalski transferji, odhodki	D.9	0,40	0,50
2.8 Drugi odhodki		1,93	1,71

Opomba: V scenariju so izločeni načrtovani ukrepi za omilitev posledic COVID-19 in ocena ukrepov iz Načrta za okrevanje in odpornost za leto 2022.

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 4a. Napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država (po glavnih agregatih)	ESA koda	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
Sektor država (S13)			
1. Cilj za skupne prihodke	TR	43,7	43,5
<i>od tega:</i>			
1.1 Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	12,6	12,4
1.2 Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	7,9	7,8
1.3 Davki na kapital	D.91	0,0	0,0
1.4 Prispevki za socialno varnost	D.61	17,1	16,6
1.5 Prihodki od lastnine	D.4	0,6	0,6
1.6 Drugi prihodki		5,5	6,1
p.m.: Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		37,6	36,8
2. Cilj za skupne odhodke	TE	51,2	48,9
<i>od tega:</i>			
2.1 Sredstva za zaposlene	D.1	13,1	12,0
2.2 Vmesna potrošnja	P.2	5,9	6,0
2.3 Socialna nadomestila	D.62, D.63	19,7	19,1
od tega: socialni transferji brezposelnim		0,4	0,4
2.4 Izdatki za obresti (=9 v Tab. 2.a)	EDP D.41	1,4	1,3
2.5 Subvencije	D.3	2,4	1,0
2.6 Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	5,3	6,8
2.7 Kapitalski transferji, odhodki	D.9	0,5	0,5
2.8 Drugi odhodki		4,8	4,1

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 4b. Merilo rasti odhodkov	2020 (raven v mio EUR)	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
1. Odhodki za programe EU, ki so popolnoma usklajeni s prihodki sredstev EU	784,92	1,67	2,37	3,11
1a. Od tega investicije v celoti vezane na prihodke iz EU proračuna	169,00	0,36	0,84	1,58
2. Ciklični odhodki za nadomestila za brezposelnost	-61,00	-0,13	0,04	0,02
3. Učinki diskrecijskih ukrepov v zvezi s prihodki	0,00	0,00	0,00	0,00
4. Povečanje prihodkov, ki jih ureja zakon	0,00	0,00	0,00	0,00

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 4c.i. Izdatki sektorja država po funkciji (izobraževanje, zdravstvo in zaposlovanje) ¹	2021 (% BDP)	2021 (v % državnih odhodkov)	2022 (% BDP)	2022 (v% državnih odhodkov)
Izobraževanje	6,5	12,8	6,2	12,8
Zdravstveno varstvo	8,7	16,9	8,3	16,9
Zaposlovanje ¹				

Opomba:¹ Ni ocene na podrobni ravni.

Tabela 4c.ii. Izdatki sektorja država po funkciji ¹	COFOG koda	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
1. Javna uprava	1	5,8	5,5
2. Obramba	2	1,1	1,0
3. Javni red in varnost	3	1,8	1,7
4. Ekonomske dejavnosti	4	7,8	7,5
5. Varstvo okolja	5	0,6	0,6
6. Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja	6	0,5	0,5
7. Zdravstvo	7	8,7	8,3
8. Rekreativna, kultura in religija	8	1,3	1,2
9. Izobraževanje	9	6,5	6,2
10. Socialna zaščita	10	17,2	16,4
11. Skupaj izdatki države (=2 v Tab. 4a)	TE	51,2	48,9

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 5: Diskrecijski ukrepi po ESA 2010 metodologiji

Ukrep	Opis	ESA koda	Status (sprejet, načrtovan)	Fiskalni vpliv (v % BDP)			
				2020	2021	2022	2023
Ukrepi na strani prihodkov države							
UKREPINA DAVČNEM PODROČJU	Neobračunane in neplačane akontacije od dohodka iz dejavnosti in DDPO; odlog plačila davkov (dohodnina, DDPO)	D.51	Sprejet	0,43	-0,36	-0,03	0,00
	Odlog plačila davkov (DDV, trošarine)	D.21	Sprejet	0,36	-0,21	-0,11	-0,01
	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.29	Sprejet	0,01	0,00	0,00	0,00
	Ukrepi na strani izdatkov države						
UKREPINA 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	D.3	Sprejet	2,19	0,63	0,01	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.62	Sprejet	0,52	0,45	0,00	0,00
	Interventni ukrep povračila nadomestila plače - odrejena karantena	D.1	Sprejet	0,01	0,00	0,00	0,00
UKREPI GOSPODARSTVA, TURIZMA IN KMETIJSTVA	Pomoč v obliki delnega povračila nekritih fiksnih stroškov	D.3	Sprejet	0,34	0,31	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	D.3	Sprejet	0,13	0,08	0,00	0,00
	Turistični boni	D.75	Sprejet	0,27	0,41	0,00	0,00
	Spodbujanje podjetništva, razvoj internacionalizacije, razvoj turizma (EU in slovenska udeležba) idr.	D.3	Sprejet	0,09	0,04	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	0,00	0,00
	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	0,04	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.75	Sprejet	0,22	0,03	0,17	0,00
UKREPI S PODROČJA ZDRAVSTVA	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	P.2	- / Sprejet	0,27	0,26	0,11	0,01
	Zagotavljanje sredstev ZZS - 67.č člen ZIPRS2021; cepljenje proti COVID-19, idr.	D.63	Sprejet	0,10	0,16	0,00	0,00
	Zagotavljanje sredstev ZZS (cepljenje proti COVID-19)	D.73 + D.74	Sprejet	0,00	0,05	0,00	0,00

	Dodatni zdravstveni programi; skrajšanje čakalnih vrst; razpisi v zdravstvu; financiranje dodatnih kadrov v SVZ	D.1	Sprejet	0,01	0,02	0,09	0,00
	Obvladovanje epidemije; kritje izpada prihodkov zaradi nezasedenih kapacitet izvajalcem soc. varstvenih storitev v javni mreži; financiranje dodatnih kadrov v SVZ	D.3	Sprejet	0,00	0,03	0,00	0,00
	Dodatni zdravstveni programi; skrajšanje čakalnih vrst (zasebniki, koncesionarji)	D.3	Sprejet	0,00	0,01	0,07	0,00
	Medicinska in varovalna oprema; sredstva za zdravstvene kapacitete - COVID-19	P.51	-	0,03	0,02	0,00	0,00
	Cepiva - COVID-19 in ostalo	D.74 + D.75	-	0,00	0,08	0,00	0,00
UKREPI NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA	Solidarnostni dodatek upokojencem; 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); začasno denarno nadomestilo plače zaradi izgube zaposlitve; pomoč izvajalcem institucionalnega varstva; pomoč izvajalcem storitve pomoč družini na domu idr.	D.62 + D.63	Sprejet	0,42	0,06	0,01	0,00
UKREPI NA PODROČJU PLAČ IN NAGRAJEVANJA	Dodatki za delo v nevarnih razmerah (nagrajevanje zaposlenih po 71. čl. ZIUZEOP in dodatki po 123. čl. ZIUOPDVE); dodatki za neposredno delo s COVID pacienti (dodatek pri delu z obolelimi; dodatki uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva), idr.	D.1	Sprejet	0,63	1,22	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	0,09	0,00	0,00
OSTALI UKREPI (POMOČ JAVNEMU SEKTORJU: VRTCI, DIJAŠKI DOMOVI, GASILCI, ŠPORTNE ORGANIZACIJE IDR.)	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	0,00	0,00	0,00
	Pokrivanje izpada plačil staršev za vrtce (tudi zasebne vrtce)	D.62	Sprejet	0,02	0,03	0,00	0,00
	Pokrivanje izpada javnih storitev (izvajalci javnih služb, ki v času trajanja epidemije ne izvajajo javnih storitev, teh uporabnikom ne zaračunavajo); financiranje zasebnih vrtcev (zasebnim vrtcem v času epidemije pripadajo sredstva iz državnega proračuna); pokrivanje omejenega obsega storitev dijaških domov; ter ostalo: humanitarna pomoč, donacije, pomoč športnim zvezam za izvedbo hitrih testov; sofinanciranje prostovoljnih gasilskih društev idr.	D.74 + D.75	Sprejet	0,08	0,02	0,00	0,00
	Obvladovanje epidemije, zaščitna oprema, financiranje IKT, investicije idr.	P.51	-	0,02	0,01	0,00	0,00
ENKRATNI UKREP (One-off)	Kazni in odškodnine / tožbe		-	0,14	0,04	0,16	
UKREPI SKUPAJ (prihodki in odhodki)				6,37	3,57	0,48	0,00

Vir: Ministrstvo za finance; lastni izračuni.

Tabela 6. Primerjava s predhodnimi napovedmi PS	ESA koda	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
<i>Ciljni saldo sektorja države (S.13)</i>				
Program stabilnosti	EDP B.9	-8,4	-8,6	-5,7
Osnutek proračunskega načrta	EDP B.9	-7,7	-7,5	-5,4
Razlika		0,7	1,1	0,3
<i>Napovedi salda sektorja države (S.13) ob nespremenjeni politiki</i>				
Program stabilnosti	EDP B.9	n.p.	n.p.	n.p.
Osnutek proračunskega načrta	EDP B.9	n.p.	n.p.	n.p.
Razlika		-	-	-

Vir: SURS; Ministrstvo za finance.

Tabela 7: Ukrepi Osnutka proračunskega načrta 2022, ki naslavljajo Priporočila Sveta z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2021

Priporočilo:	Ukrepi:	Naslavljanje:
<p>2. Kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti javnih financ v srednjeročnem obdobju, hkrati pa ukrepi naložbe za povečanje potenciala rasti;</p>	<p>Kljub veljavnosti splošne odstopne klavzule v letu 2022 Vlada RS načrtuje znižanje primanjkljaja na 5,4 % BDP v letu 2022 in 3,3 % v letu 2023. Javni dolg v % BDP se bo z 78,5 % BDP v letu 2021 v letu 2022 znižal na 77,5 % BDP in na 76 % v letu 2023.</p> <p>Za krepitev naložb za povečanje potenciala rasti so v veljavi oziroma so predvideni naslednji ukrepi:</p> <p>Sprememba Zakona o spodbujanju investicij je predvidena v letu 2021 in letu 2022 sprejem Uredbe o pogojih in merilih. Namen je transformacija naložb za produktivnejše in zeleno gospodarstvo in za krepitev verig vrednosti.</p> <p>Na področju <i>raziskav, razvoja in inovacij</i> je v letu 2022 predvideno sprejetje Zakona o raziskovalno–razvojni in inovacijski dejavnosti, ki bo omogočil povečanje javno-finančnega vlaganja v raziskave, razvoj in inovacije ter stabilno financiranje znanstveno raziskovalne in inovacijske dejavnosti, večjo avtonomijo javnih raziskovalnih organizacij, uveljavljanje elementov na rezultatih temelječega financiranja preko pogodbeno določenih ključnih kazalnikov uspešnosti, ki vplivajo na evropski inovacijski indeks, večjo stimulativnost nagrajevanja raziskovalcev, tako z vidika finančne stimulacije za sodelovanje v odličnih znanstveno–raziskovalnih EU projektih kot stimulacije za sodelovanje v raziskovalno–razvojnih projektih z gospodarstvom.</p> <p>V okviru Načrta za okrevanje in odpornost je v letu 2022 predvidena tudi vzpostavitev programskega odbora, ki bo del novega upravljaljskega modela, ki bo omogočil večjo učinkovitost in usklajenost celotnega RRI sistema in upravljanja in bo usklajeval tudi implementacijo rešitev, ki jih bo uvedel nov Zakona o raziskovalno–razvojni in inovacijski dejavnosti.</p> <p>Na področju investicij je Slovenija v letu 2021 že začela z Izgradnjo Nacionalnega inštituta za biologijo, ki je izjemno pomembna investicija v znanstveno–raziskovalno infrastrukturo na področju biotehnologije in ved o življenju, ki bo izboljšala raziskovalne zmogljivosti za izkoriščanje razvojnih možnosti. Vrednost</p>	<p>Ukrepi naslavljajo priporočila.</p>

projekta znaša 27,738 mio EUR, financiran pa je s stani evropskih kohezijskih sredstev (80 %) ter slovenskega proračuna (20 %).

Seznam prednostnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji Covid-19 je bil v letu 2021 dopolnjen, na seznamu je skupaj 336 pomembnih investicij. Namen določitve pomembnih investicij je predvsem v koordinirani in s tem pospešeni obravnavi posameznih postopkov povezanih s temi investicijami, katerih namen je omiliti gospodarsko škodo, ki jo je pustila epidemija. V seznam so vključeni vsi predlogi, ki imajo ocenjeno vrednost nad 5 milijonov evrov ter imajo predviden začetek izvedbe v letu 2021 ter vse predlagane investicije nad vrednostjo 25 milijonov evrov, ki imajo predviden začetek izvedbe 2021.

3. Posebno pozornost nameni strukturi javnih financ, in sicer tako na prihodkovni kot odhodkovni strani proračuna, ter kakovosti proračunskih ukrepov, da se zagotovi trajnostno in vključujoče okrevanje; daje prednost trajnostnim naložbam, ki spodbujajo rast, zlasti naložbam za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu; daje prednost strukturnim reformam z vplivom na javne finance, ki bodo pomagale zagotoviti financiranje za prednostne naloge javne politike in prispevale k dolgoročni vzdržnosti javnih financ, kadar je to ustrezno, vključno s krepitvijo pokritosti, ustreznosti in vzdržnosti zdravstvenih sistemov in sistemov socialne zaščite za vse.

Prenova **Gradbenega zakona** in **Zakona o urejanju prostora** sta predvidena v letu 2022. Gradbeni zakon bo uresničeval cilje administrativne razbremenitve in pospešitve trajnostnega gospodarskega razvoja z učinkovitim in kvalitetnim izvajanjem postopkov, z vpeljavo elementov digitalizacije. Zakon o urejanju prostora namerava izboljšati inštrumente urejanja prostora, vzpostaviti učinkovitejše vodenje državnega in občinskega prostorskega načrtovanja, kar pa bo nujno treba podpreti tudi s digitalizacijo vseh ključnih prostorskih podatkov.

Na področju izobraževanja je v letu 2022 predviden sprejem **Strategije za ozelenitev izobraževalne in raziskovalne infrastrukture s strani Vlade RS**. Sprejeta strategija bo opredelila trajnostna prioriteta področja vlaganj, predvsem z vidika koncepta (kriterijev) ozelenitve infrastrukture do leta 2030, vključno z akcijskim načrtom vlaganj, ki bo opredelila vire (finančne in kadrovske), podlage, časovnico vlaganj 2021-2030.

Zeleni prehod / nizkoogljični in energetski prehod:

Sprejete in uveljavitev **Zakona o spodbujanju rabe energije iz obnovljivih virov energije** v letu 2022, s katerim bo pripravljena osnova za prenovljeno shemo finančnih spodbud za energetsko učinkovitost, daljinsko ogrevanje in rabo OVE, ter novi pogoji in merila za njihovo dodelitev.

Ukrepi naslavljajo priporočila.

Sprejetje **Zakona o oskrbi z električno energijo v letu 2021**, zasleduje cilj vzpostavitve razvojno naravnane regulatornega okvira za določanje višine omrežnine za prehod v podnebno nevtralno družbo in podpora razvoju učinkovitega in konkurenčnega trga za popolno izkoriščanje prožnosti elektroenergetskega sistema in novih tehnologij.

V začetku leta 2021 je Vlada RS potrdila **Dolgoročno strategijo energetske prenove stavb (DSEPS) 2050**, ki vključuje pregled nacionalnega stavbnega fonda, opredelitev stroškovno učinkovitih pristopov prenov, politike in ukrepe za spodbujanje stroškovno učinkovite temeljite prenove stavb, ukrepe za usmerjanje naložbenih odločitev posameznikov, gradbene industrije in finančnih institucij ter oceno pričakovanih prihrankov energije in širših koristi.

V letu 2021 je predvideno sprejetje **Dolgoročne podnebne strategije Slovenije 2050**, s katero si je Slovenija zastavila jasen cilj, da do leta 2050 doseže neto ničelne emisije oz. podnebno nevtralnost.

Slovenska industrijska strategija 2021-2030 je bila sprejeta 24. 6. 2021 in glede na cilje opredeljene v Načrtu za okrevanje in odpornost postavlja smernice za zeleni, ustvarjalni in pametni razvoj.

Do konca leta 2022 je predvidena **vzpostavitev pravnega okvira za prehod v krožno gospodarstvo**: sprejeti zakonski in podzakonski predpisi ter vzpostavitev enotne točke za krožno gospodarstvo do 2022.

Trajnostni promet:

V letu 2022 je predviden sprejem **Zakona o alternativnih gorivih v prometu**, s čimer bo vzpostavljen regulatorni okvir, ki bo uredil področje vzpostavljanja, registracije in upravljanja polnilne oziroma oskrbovalne infrastrukture za alternativna goriva v prometu; urejeno bo tudi dodeljevanje spodbud na tem področju in oblikovana ustrezna shema državnih pomoči. Cilj je povečano število prvič registriranih vozil na alternativna goriva v Sloveniji ter povečanjem številu polnilnih oziroma oskrbovalnih mest v RS;

V letu 2022 je predviden sprejem **Zakona o javnem potniškem prometu**, ki določa

pravni okvir za zagotovitev učinkovitega javnega potniškega prometa v Republiki Sloveniji in povečanje števila potnikov, ki uporabljajo javni prevoz. Predstavlja tudi pravno podlago za vzpostavitev upravljalca, t.j. Družbe za upravljanje javnega potniškega prometa (DUJPP).

Okoljska infrastruktura:

Predviden je sprejem v letu 2021 preнове **Zakona o varstvu okolja**, ki določa razširjeno odgovornost za ravnanje z odpadki v celotnem ciklu, krožno gospodarstvo za izrabo odpadkov za energijo v visoko učinkovitih soproizvodnjah toplote in električne energije za daljinsko ogrevanje in hlajenje z nizkimi emisijami v življenjskem ciklu in za predelavo v nove proizvode.

Digitalna transformacija:

V letu 2021 je bila ustanovljena **Služba Vlade za digitalno preobrazbo**, ki spremlja in analizira postopek digitalne preobrazbe na državni ravni in v posameznih regijah, pripravlja strateške državne dokumente in politike s področja digitalne preobrazbe ter usklajuje in spremlja njihovo izvajanje.

V začetku leta 2022 je predviden sprejem Strategije za digitalno preobrazbo do leta 2030 – **Digitalna Slovenija 2030**, ki bo usklajena s cilji digitalne politike EU do 2030.

Vlada Republike Slovenije je potrdila večje število ukrepov, ki posegajo tudi na področje sociale in izobraževanja. Z navedenimi ukrepi se bodo izboljšala digitalna znanja, spretnosti in kompetence državljanov vseh starostnih skupin, prispevali k dostopu do učenja in dela na daljavo, posledično pa tudi k usklajenosti digitalnih znanj in spretnosti z zahtevami trga dela (povečanje zaposljivosti) ter vključevanju ranljivih skupin. Izvajanje ukrepov pomeni uvedba **digitalnih bonov za vseživljenjsko učenje**. V osnovnih in srednjih šolah bo uveden **obvezen predmet informatike**, učni procesi bodo digitalizirani, zagotovil se bo **večji vpis na tehnološko in tehnične usmerjene fakultete**, t.i. STEM izobraževanja. Poseben poudarek bo na povečanem vpisu žensk na STEM izobraževanja.

Na področju uvajanja omrežja **5G** je v letu 2022 predvideno sprejetje **Načrta širokopasovnih omrežij do 2025**.

V letu 2022 bo Vlada RS sprejela **Strategijo digitalne transformacije podjetij**, v kateri bodo opredeljeni osnovni koraki digitalne transformacije. Strategija bo upoštevala tudi spremembo registrske zakonodaje, v okviru katerih je predviden prenos registrov na en poslovni register, kar bo podlaga za e-identiteto podjetij.

Prednostni ukrepi na področju **digitalizacije so usmerjeni predvsem v zmanjšanje upravnih bremen** (optimizacija poročanja podjetij, davčnih postopkov in bremen), izboljšanju podpornega poslovnega okolja, poenostavitvi in povečanju zaupanja v spletne transakcije in njihovo varnost ter povečanju prenosa znanja v inovacije, uspešnosti raziskav ter posledično k zagotovitvi povečanja gospodarske rasti.

Spodbujanje inovativnega javnega naročanja bo v letu 2022 operacionalizirano skozi **Smernice za inovativno javno naročanje** z opredelitvijo meril in postopkov, ki bodo naslavljali tako elemente javnega naročanja, kot tudi integracijo inovativnih konceptov v javno naročanje javnih subjektov. V letu 2021 je bila sprejeta novela **Zakona o javnem naročanju**, ki začne veljati 1. 1. 2022. Namen je dopolnjevanje in pojasnjevanje ponudb pri izboru ponudnikov in izločanje neobičajno nizkih ponudb, ki so (dolgoročno) omejevale konkurenco.

Sprejetje **Strategije digitalne transformacije slovenskega turizma** je predvideno leta 2021. Sprejem **Uredbe o razvojnih spodbudah za turizem leta 2021**, ki bo vključevala ključne pogoje in merila za dodelitev sredstev upravičencem s področja turizma in bo predstavljala pravno podlago tudi za dodelitev sredstev v okviru Načrta za okrevanje in odpornost.

Strukturni ukrepi na področju socialnih zadev in trga dela: Vlada RS obravnava »**paket sprememb socialne zakonodaje**«, katere namen je učinkovitejša politika socialnih transferjev. Predlagane so postopna ločitev družinske politike od socialnega varstva, spremembe pri upoštevanju in načinu upoštevanja dohodkov pri letnih pravicah iz javnih sredstev in vseh pravicah iz javnih sredstev

(kadrovske štipendije ter dohodki dijakov in študentov se kot dohodek ne upoštevajo). Uveljavljala se tudi bolj univerzalni otroški dodatek. Namen sprememb je prav tako zagotavljanje socialne varnosti posebej ranljivim skupinam, kot so starejši. Na področju državnih štipendij se širi krog upravičencev in odpravlja nekatere anomalije.

Uveljavljajo se ciljne spodbude za delo.

Za brezposelne osebe, ki so prejemniki denarne socialne pomoči ter opravljajo prostovoljska dela ali volontersko pripravništvo, pa se uvaja dodatek za aktivnost. Dodatne spodbude za delo in aktivacijo brezposelnih (ukrepi za čimprejšnjo zaposlitev brezposelnih oseb) pa predvidevajo predlogi sprememb **Zakona o urejanju trga dela**, ki je prav tako v Vladni obravnavi.

Nadalje na področju trga dela Načrt za okrevanje in odpornost predvideva pripravo in sprejem zakonodaje o **shemi skrajšanega delovnega časa** (do konca leta 2022), katerega cilj je omogočiti učinkovito soočanje s pretresi na trgu dela v času kriz.

V letu 2022 je predvidena vzpostavitev neposredne podpore delavcem in delodajalcem za uporabo prožnejših načinov organizacije dela.

Sprejem **novele stanovanjskega zakona** (SZ-1E), s katerim se bodo izboljšali pogoji za hitrejšo gradnjo javnih najemnih stanovanj je predviden v letu 2021 s čimer se bo prispevalo k zniževanju števila prebivalcev, ki jih ogrožata revščina in socialna izključenost.

Na fiskalno vzdržnost bo vplival **sprejem reform na področju dolgotrajne oskrbe in zdravstvenega in socialnega varstva, h katerim se je Slovenija zavezala tudi v okviru Načrta za okrevanje in odpornost.**

Z Zakonom o dolgotrajni oskrbi se bo v RS prvič to področje uredilo enovito.

Potem, ko je Vlada RS junija 2021 sprejela predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi in ga poslala v sprejem Državnemu Zboru, se je začel parlamentarni postopek. Zakon o dolgotrajni oskrbi bo podlaga za zagotavljanje celostne obravnave oseb, upravičenih do dolgotrajne oskrbe v vseh okoljih, vključno s storitvami za krepitev in ohranjanje samostojnosti, krepitvijo aktivne vloge uporabnika ter podporo izvajalcem

neformalne oskrbe. Zakon bo zagotavljal financiranje sistema dolgotrajne oskrbe iz različnih javnih virov, vključno z državnim proračunom in novim obveznim zavarovanjem za dolgotrajno oskrbo, kar pomeni, da dolgotrajna oskrba predstavlja nov steber socialne varnosti.

Cilj reforme **zdravstvenega sistema** je visokokakovosten, dostopen, učinkovit in finančno stabilen zdravstveni sistem. Reforma vsebuje revizijo zakonodajnega okvira v zdravstvenem sektorju in začetek veljavnosti prenovitve Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Zagotavlja finančno vzdržnost zdravstvenega sektorja, ohranja široko paleto pravic v okviru sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja ter izboljšuje upravljanje in uspešnost sistema zdravstvenega varstva. Kot predvideno v Načrtu za okrevanje in odpornost je sprejem reforme predviden do konca leta 2024.

V začetku leta 2022 bo zaključena priprava strokovnih, analitičnih in komunikacijskih podlag za začetek procesa prenove **sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja** (nadgradnja analitičnih modelov, analiza OECD). Sledil bo vključujoč proces informiranja in ozaveščanja javnosti o pomenu pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter vzpostavitev strokovne delovne skupine s ciljem pripraviti predlog sprememb pokojninske zakonodaje, katerega namen bo zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti sistema in primernih pokojnin, do sredine leta 2023. V skladu z zavezo iz Načrta za okrevanje in odpornost je sprejem celovitih sprememb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v Državnem zboru predviden do konca leta 2024.

SID banka in Slovenski podjetniški sklad sta se v letu 2020 hitro odzvala na COVID situacijo ter prilagodila tako obstoječe finančne instrumente kot začela z izvajanjem novih, da bi podjetjem zagotovila predvsem likvidnostna sredstva. V letu 2021 nadaljujeta z izvajanjem finančnih instrumentov, ki so usmerjena v okrevanje gospodarstva torej financiranje opredmetenih in neopredmetenih sredstev, naložb v raziskave, razvoj in inovacije, ter dekarbonizacijo.

Tabela 8: Izdana poroštva v 2020/2021

	Zakonska podlaga	Datum sprejetja zakona	Najvišji možni znesek pogojnih obveznost (% v BDP)	Porabljena kvota (% 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	4.0%	0.2%
	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%	0.0%
	Skupaj			4.7%
Ostalo	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%
	Skupaj		1.5%	0.2%
SKUPAJ			6.2%	0.7%

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 9: Vpliv NOO na projekcije – NEPOVRATNA SREDSTVA

Prihodki od nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
SREDSTVA RRF, vključena v napovedi prihodkov*		0,26	0,53	0,72	0,67	0,65	0,25
Denarna izplačila nepovratnih sredstev RRF iz EU		0,46	0,47	0,71	0,55	0,34	0,56
Odhodki financirani iz nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1		0,00	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02
Vmesna potrošnja P.2							
Socialna plačila D.62+D.632							
Odhodki za obresti D.41							
Subvencije, plačljive D.3		0,00	0,10	0,14	0,12	0,08	0,09
Tekoči transferji D.7		0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
SKUPAJ TEKOČI ODHODKI		0,00	0,12	0,17	0,16	0,12	0,11
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g		0,25	0,40	0,39	0,45	0,46	0,20
Kapitalski transferji D.9		0,00	0,01	0,05	0,06	0,07	0,04
SKUPAJ KAPITALSKI ODHODKI		0,25	0,41	0,44	0,52	0,53	0,24
Drugi stroški, financirani iz nepovratnih sredstev RRF (v % BDP) ¹³							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov							
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke							
Finančne transakcije							

*Opomba: podatki vključeni v ESA

Vir: Ministrstvo za finance.

¹³ Zajema stroške, ki v nacionalnih računih niso prikazani kot izdatki.

Tabela 10: Vpliv NOO na projekcije – POSOJILA

Prihodki od povratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Izplačila RRF POSOJIL iz EU**		0,00	0,00	0,64	0,08	0,16	0,31
Povračila RRF POSOJIL EU		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Odhodki financirani s posojili RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1							
Vmesna potrošnja P.2							
Socialna plačila D.62+D.632							
Odhodki za obresti D.41							
Subvencije, plačljive D.3							
Tekoči transferji D.7		0,00	0,01	0,02	0,03	0,04	0,00
SKUPAJ TEKOČI ODHODKI		0,00	0,01	0,02	0,03	0,04	0,00
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g		0,00	0,05	0,18	0,28	0,39	0,18
Kapitalski transferji D.9							
SKUPAJ KAPITALSKI ODHODKI		0,00	0,05	0,18	0,28	0,39	0,18
Drugi stroški, financirani s posojili RRF (v % BDP) ¹⁴							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov							
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke							
Finančne transakcije							

**Opomba: Podrobnosti posojila še niso določene
Vir: Ministrstvo za finance.

¹⁴ Zajema stroške, ki v nacionalnih računih niso prikazani kot izdatki.