



Številka: 007-865/2022/3

Ljubljana, 28. 9. 2022

EVA 2022-1611-0112

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Ugotovitev obstoja izjemnih okoliščin in predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024, nujni postopek – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) in drugega odstavka 12. člena ter 13. člena Zakona o fiskalnem pravilu Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.) je Vlada Republike Slovenije na redni seji dne pod točko sprejela naslednji

S K L E P :

1. Vlada Republike Slovenije na podlagi ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije za leto 2023 ugotavlja obstoj okoliščin iz druge alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu.
2. Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 v delu, ki se nanaša na leti 2023 in 2024, ter ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem in Fiskalnemu svetu.

Barbara Kolenko Helbl
GENERALNA SEKRETARKA VLADE

Priloge:

- Sklep Vlade RS o ugotovitvi obstoja izjemnih okoliščin
- Predlog Odloka
- Obrazložitev
- Obrazložitev k členom

Prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije
- Fiskalni svet Republike Slovenije
- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:

V skladu s 143. členom Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21) Vlada Republike Slovenije predlaga,

da se predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 obravnava po nujnem postopku, da bi se preprečile težko popravljive posledice za delovanje države. Navedeno je potrebno, da se omogoči ustrezen obseg izdatkov za vse javne blagajne in sektor država v luči spopadanja s spremenljivimi okoliščinami. Za leto 2023 je Evropska komisija potrdila nadaljevanje veljavnosti splošne odstopne klavzule, kar omogoča začasen odstop od fiskalnih pravil, na nacionalni ravni pa se na podlagi zaprosila Vlade RS do obstoja oziroma prenehanja izjemnih okoliščin v letu 2023 Fiskalni svet RS ni izrecno opredelil. Podrobnejše usmeritve za vodenje fiskalne politike in nadzora po letu 2023 še niso določene, saj razprava glede prihodnjih fiskalnih pravil EU še poteka.

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

dr. Katja Lautar, generalna direktorica
Franci Klužer, vodja sektorja
Katja Novak, sekretarka

3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

/

4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:

Klemen Boštjančič, minister
mag. Saša Jazbec, državna sekretarka
Tilen Božič, državni sekretar
dr. Katja Lautar, generalna direktorica

5. Kratek povzetek gradiva:

S predlaganimi spremembami Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (Uradni list RS, št. 65/21 in 183/21) se bo za leto 2023 zgornja meja izdatkov sektorja države povečala na 30.055 mio EUR. Po denarnem toku se bo za leto 2023 dovoljena zgornja meja izdatkov povečala na 16.700 mio EUR za državni proračun, na 4.340 mio EUR za zdravstveno blagajno, na 7.065 mio EUR za pokojninsko blagajno in na 2.955 mio EUR za lokalne skupnosti. Za leto 2024 se zgornja meja izdatkov sektorja države povečala na 29.570 mio EUR. Po denarnem toku se bo za leto 2023 dovoljena zgornja meja izdatkov povečala na 15.510 mio EUR za državni proračun, na 4.590 mio EUR za zdravstveno blagajno, na 7.580 mio EUR za pokojninsko blagajno in na 2.990 mio EUR za lokalne skupnosti.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

S predlaganimi spremembami Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (Uradni list RS, št. 65/21 in 183/21) se bo za leto 2023 zgornja meja izdatkov sektorja države povečala na 30.055 mio EUR. Po denarnem toku se bo za leto 2023 dovoljena zgornja meja izdatkov povečala na 16.700 mio EUR za državni proračun, na 4.340 mio EUR za zdravstveno blagajno, na 7.065 mio EUR za pokojninsko blagajno in na 2.955 mio EUR za lokalne skupnosti. Za leto 2024 se zgornja meja izdatkov sektorja države povečala na 29.570 mio EUR. Po denarnem toku

se bo za leto 2023 dovoljena zgornja meja izdatkov povečala na 15.510 mio EUR za državni proračun, na 4.590 mio EUR za zdravstveno blagajno, na 7.580 mio EUR za pokojninsko blagajno in na 2.990 mio EUR za lokalne skupnosti.

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje): – prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov, – odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov, – obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma				

projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: NE
- Združenju občin Slovenije ZOS: NE
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani: /

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani: /

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

NE

Ker gre za predlog po nujnem postopku, sodelovanje javnosti pri pripravi predloga spremembe odloka ni potrebno.

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti.
- .

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo dano

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

NE

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

NE

Klemen Boštjančič
minister

PRILOGA

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) in, drugega odstavka 12. člena ter 13. člena Zakona o fiskalnem pravilu Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.) je Vlada Republike Slovenije na redni seji dne pod točko sprejela naslednji

S K L E P :

1. Vlada Republike Slovenije na podlagi ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije za leto 2023 ugotavlja obstoj okoliščin iz druge alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu.
2. Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 v delu, ki se nanaša na leti 2023 in 2024, ter ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem in Fiskalnemu svetu.

Barbara Kolenko Helbl

GENERALNA SEKRETARKA VLADE

Priloge:

- Sklep Vlade RS o ugotovitvi izjemnih okoliščin
- Predlog Odloka
- Obrazložitev
- Obrazložitev k členom

Prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije
- Fiskalni svet Republike Slovenije
- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

Državni zbor Republike Slovenije je na podlagi šestega odstavka 6. člena ter prvega odstavka 13. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.) in tretjega odstavka 108. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21) na seji ... sprejel

O D L O K

o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024

1. člen

V Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (Uradni list RS, št. 65/21 in 183/21) se v 2. členu v prvem odstavku ciljni saldo sektorja država za leto 2023 spremeni tako, da se odstotek »–3,3« nadomesti z odstotkom »–5,0«, ciljni saldo sektorja država za leto 2024 se spremeni tako, da se odstotek »–2,8« nadomesti z odstotkom »–2,2«, najvišji obseg izdatkov sektorja država za leto 2023 se spremeni tako, da se znesek »25.980« nadomesti z zneskom »30.055«, najvišji obseg izdatkov sektorja država za leto 2024 pa se spremeni tako, da se znesek »25.430« nadomesti z zneskom »29.570«.

2. člen

V 3. členu se ciljni saldo za državni proračun za leto 2023 spremeni tako, da se odstotek »–2,6« nadomesti z odstotkom »–5,4«, ciljni saldo za državni proračun za leto 2024 se spremeni tako, da se odstotek »–2,5« nadomesti z odstotkom »–2,6«, najvišji obseg izdatkov za državni proračun za leto 2023 se spremeni tako, da se znesek »13.365« nadomesti z zneskom »16.700«, najvišji obseg izdatkov za državni proračun za leto 2024 pa se spremeni tako, da se znesek »12.730« nadomesti z zneskom »15.510«.

3. člen

V 4. členu se ciljni saldo za lokalne enote sektorja država za leto 2023 spremeni tako, da se odstotek »0,1« nadomesti z odstotkom »0,0«, ciljni saldo za lokalne enote sektorja država za leto 2024 se spremeni tako, da se odstotek »0,1« nadomesti z odstotkom »0,0«, najvišji obseg izdatkov za lokalne enote sektorja država za leto 2023 se spremeni tako, da se znesek »2.505« nadomesti z zneskom »2.955«, najvišji obseg izdatkov za lokalne enote sektorja država za leto 2024 pa se spremeni tako, da se znesek »2.415« nadomesti z zneskom »2.990«.

4. člen

V 5. členu se najvišji obseg izdatkov za pokojninsko blagajno za leto 2023 spremeni tako, da se znesek »6.640« nadomesti z zneskom »7.065«, najvišji obseg izdatkov za pokojninsko blagajno za leto 2024 pa se spremeni tako, da se znesek »6.675« nadomesti z zneskom »7.580«.

5. člen

V 6. členu se najvišji obseg izdatkov za zdravstveno blagajno za leto 2023 spremeni tako, da se znesek »3.745« nadomesti z zneskom »4.340«, najvišji obseg izdatkov za zdravstveno blagajno za leto 2024 pa se spremeni tako, da se znesek »3.850« nadomesti z zneskom »4.590«.

KONČNA DOLOČBA

6. člen

(začetek veljavnosti)

Ta odlok začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

1. Obrazložitev

Skladno s 6. členom Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) in 108. členom Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21) je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor) aprila 2021 sprejel Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (Uradni list RS, št. 65/21; v nadaljnjem besedilu: Odlok). Odlok določa ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno proračunsko leto v letih 2022, 2023 in 2024 ter ciljne salde in najvišje dopustne obsege izdatkov za posamezne blagajne javnega financiranja v teh letih po denarnem toku.

Državni zbor je 18. 11. 2021 zaradi spremenjenih okoliščin sprejel Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024, s katerim so se spremenile zgornje meje in najvišji obsegi izdatkov sektorja države, državnega proračuna, občinskih proračunov in pokojninske blagajne v letih 2022 in 2023, z namenom da se omogočil ustrezen obseg izdatkov v luči spopadanja s posledicami epidemije COVID-19, vključno z investicijami v zdravstvu, izvajanjem programov evropske kohezijske politike (tudi na ravni občin) ter za izvršitev zakonskih obveznosti iz pokojninske blagajne. Državni zbor bo predvidoma v septembru 2022 sprejel ponovno spremembo Odloka, v delu, ki se nanaša na leto 2022 in sicer predvsem zaradi dodatnih interventnih ukrepov, ki so bili sprejeti po spremembi Okvira jeseni 2021 in se nanašajo predvsem na odpravo posledic COVID-19 krize, spremenjene gospodarske in geopolitične razmere in negotovosti glede zagotavljanja preskrbe z energenti in blaženje druginje in naraščajoče inflacije.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) predlaga ponovno spremembo Odloka, in sicer v delu, ki se nanaša na leti 2023 in 2024, kot sledi iz spodnje tabele.

	Ciljni saldo sektorja država (v % BDP)	Najvišji obseg izdatkov sektorja država (v mio EUR)
	2023	2023
sep.21	-3,3	25.980
sep.22	-5,0	30.055
	2024	2024
apr.21	-2,8	25.430
sep.22	-2,2	29.570
	Ciljni saldo državnega proračuna (v % BDP)	Najvišji obseg izdatkov državnega proračuna (v mio EUR)
	2023	2023
sep.21	-2,6	13.365
sep.22	-5,4	16.700
	2024	2024
apr.21	-2,5	12.730
sep.22	-2,6	15.510
	Ciljni saldo za lokalne enote sektorja država (v % BDP)	Najvišji obseg izdatkov za lokalne enote sektorja država (v mio EUR)
	2023	2023
apr.21	0,1	2.505
sep.22	0,0	2.955

	2024	2024
apr.21	0,1	2.415
sep.22	0,0	2.990
	Ciljni saldo pokojninske blagajne (v % BDP)	Najvišji obseg pokojninske blagajne (v mio EUR)
	2023	2023
sep.21	0,0	6.640
sep.22	0,0	7.065
	2024	2024
apr.21	0,0	6.675
sep.22	0,0	7.580
	Ciljni saldo zdravstvene blagajne (v % BDP)	Najvišji obseg zdravstvene blagajne (v mio EUR)
	2023	2023
apr.21	0,0	3.745
sep.22	0,0	4.340
	2024	2024
apr.21	0,0	3.850
sep.22	0,0	4.590

a. Spremenjene okoliščine od sprejetja spremembe Odloka jeseni 2021

Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (Uradni list RS, št. 183/21) je bil sprejet na podlagi Jesenske napovedi 2021 Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR). Jesenska napoved je bila v jeseni 2021 pripravljena v negotovih razmerah zaradi epidemije COVID-19, pri tem pa ta napoved še ni upoštevala izredne negotovosti zaradi pričetka vojne v Ukrajini.

Zaradi visoke negotovosti so napovedi gospodarske rasti predmet pogostih in občutnih revizij, ocene pa variirajo tudi glede na institucijo. Zaradi hitrega poslabševanja razmer v mednarodnem okolju naj bi se skladno z Jesensko napovedjo 2022 UMAR gospodarska rast v naslednjem letu umirila na 1,4 %, leta 2024 pa pospešila na 2,6 %, zaradi višje rasti zasebne potrošnje in boljših razmer v trgovinskih partnericah. K visoki inflaciji v letu 2022 največ prispeva rast cen energentov zaradi zaostrenih geopolitičnih razmer, pa tudi zaradi večjega povpraševanja ob konjunkturi. Pomanjkanje delovne sile in okrepitev povpraševanja po storitvah so vplivali tudi na rast cen ne energetskega industrijskega blaga in storitev. Inflacija se bo, v skladu z Jesensko napovedjo 2022 UMAR, zaradi ohlajanja gospodarstva, sprejetih ukrepov za blaženje visokih cen energentov in visoke lanske osnove že do konca letošnjega leta upočasnila. V povprečju letošnjega leta bo tako rast cen življenjskih potrebščin po zadnjih napovedih 8,9 odstotna, leta 2023 bo upadla na 6 %, leta 2024 pa na 2,9 %.

Vojna v Ukrajini in z njo povezane gospodarske sankcije so pospešile rast cen energentov in hrane ter močno znižale zaupanje ekonomskih subjektov. Prihodnja gospodarska gibanja so predmet visoke stopnje negotovosti. Prevladujejo negativna tveganja, ki se v prvi vrsti navezujejo na potek vojne v Ukrajini in razmere na energetskih trgih. Slovenija je zelo odvisna od zunanjih dejavnikov zaradi česar so obeti močno vezani na razmere v glavnih trgovinskih partnericah. Negotovosti so še vedno povezane z nadaljnjim potekom COVID-19, in upočasnitvijo rasti na Kitajskem. Hitrejše zaostrovanje monetarne politike zaradi morebitne plačno-inflacijske spirale pa bi negativno vplivalo na investicijsko dejavnost.

V primeru uresničitve tveganj bi bila gospodarska rast v Sloveniji nižja od predvidene v osnovnem scenariju, in sicer za od 1,5 do 2 odstotne točke. To bi pomenilo negativno rast v 2023. V primeru uresničitve tveganj bo potrebno tudi dodatno prilagoditi fiskalno politiko.

Gradivo je pripravljeno ob upoštevanju dejstva, da bo na ravni EU tudi v letu 2023 veljala splošna odstopna klavzula, kot je to potrdila Evropska komisija v svojem Sporočilu glede pomladnega paketa evropskega semestra 2022¹ z dne 23. 5. 2022. V luči negotovosti, ki v prvi vrsti izhajajo iz vojne v Ukrajini, inflacijskih pritiskov in motenj v globalnih dobavnih verigah, bo to bo omogočalo državam članicam ustrezno fleksibilnost pri vodenju fiskalne politike na način, da se bodo lahko po potrebi odzvale, predvsem v zvezi z vojno v Ukrajini, energetske krizo in inflacijo. Podrobnejših usmeritev za vodenje fiskalne politike po letu 2023 Evropska komisija ni podala, saj razprava o spremembah fiskalnih pravil na EU ravni še poteka.

b. Ugotovitev obstoja izjemnih okoliščin

Na nacionalni ravni je na zaprosilo vlade Fiskalni svet oceno z naslovom Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2023 (v nadaljnjem besedilu: ocena) objavil 26. 9. 2022. V oceni Fiskalni svet priznava občutne negotovosti in šoke v makroekonomskem okolju, kar opravičuje odziv države, a hkrati ocenjuje, da trenutne ekonomske razmere niso zadostni razlog za veljavnost izjemnih okoliščin v letu 2023. Fiskalni svet opozarja, da je od fiskalnih pravil dopustno odstopati zgolj v obsegu ukrepov, ki naslavljajo izjemne okoliščine. Kljub veljavnosti splošne odstopne klavzule na ravni EU in kljub ugotovitvi, da leto 2023 trenutno zaznamujejo izjemna negotovost, kar zahteva zagotovitev fleksibilnega ukrepanja države, in velika tveganja za nadaljnje poslabšanje izgledov gospodarske rasti, kar ima lahko pomembne finančne posledice za finančno stanje sektorja država, Fiskalni svet ne poda jasne ocene o izpolnitvi pogojev za nadaljevanje instrumenta izjemnih okoliščin po 12. členu ZFisP v prihodnjem letu.

Vlada ugotavlja, da so se razmere in negotovosti zaradi energetske krize, inflacije in vojne v Ukrajini sredi leta 2022 poglobile. Države EU intenzivno iščejo alternativne energetske vire, hkrati pa sprejemajo znatne ukrepe za pomoč gospodinjstvom in podjetjem za lajšanje posledic dviga cen. Naraščajoče cene energije in njihova izjemna spremenljivost zaradi zmanjševanja dobave plina iz Rusije ter s prekinitvijo delovanja plinovoda Severni tok 1 ter vojno v Ukrajini usmerjajo trge, zlasti plinskega. Visoke cene energije vplivajo na naraščajočo inflacijo ter posledično na podjetja ter posameznike. Zmogljivosti za proizvodnjo električne energije v EU so znatno nižje od običajnih (pomanjkanje jedrske energije, zmanjšanje proizvodnje hidroelektrarn, neugodne vetrovne razmere). Pomanjkanje proizvodnje električne energije iz teh virov spodbuja povpraševanje po plinu.

Dnevna nihanja cen povzročajo volatilitnost na terminskih trgih in povečujejo zahteve glede kritij za terminske pogodbe. Zato se vse večje število podjetij umika s terminskih trgov, kar zmanjšuje likvidnost na teh trgih in posledično povečuje nestanovitnost cen v zanki negativnih povratnih informacij. Kot odziv na omenjene težave so države članice uvedle različne nacionalne ukrepe. O nadaljnjem reševanju izzivov na ravni EU se države še usklajujejo.

Na negotovost v prihodnjih makroekonomskih obetih kažejo tudi spremenljive in pogoste revizije napovedi gospodarske rasti za letošnje in prihodnje leto, ki se med različnimi institucijami bistveno razlikujejo. Posledice vojne v Ukrajini so že vplivale na zniževanje gospodarskih napovedi za naslednje leto, poleg tega pa so napovedi nezanesljive. Pomladanska napoved Evropske komisije za leto 2022 iz konca aprila 2022 predvideva, da se bo bruto domači proizvod (v nadaljnjem besedilu: BDP) Republike Slovenije v letu 2022 povečal za 3,7 %, v letu 2023 pa za 3,1 %, medtem ko poletna napoved predvideva 5,4-odstotno rast BDP v letu 2022 in 1,0 % v letu 2023. Gospodarska napoved OECD iz junija 2022 vključuje napoved 4,6-odstotne rasti BDP v letu 2022 in 2,5-odstotne rasti v letu 2023. V skladu s

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/2022-european-semester-spring-package-communication_en

projekcijami Banke Slovenije iz junija 2022 naj bi se slovenski BDP v letu 2022 povečal za 5,8 %, v naslednjih dveh letih pa za 2,4 % in 2,5 %.

Urad za makroekonomske analize in razvoj je na podlagi Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US) pripravil in posredoval jesensko napoved makroekonomskih agregatov za tekoče in najmanj štiri naslednja leta. Ta za leto 2022 predvideva 5 % gospodarsko rast, za leto 2023 je oceno rasti znižana na 1,4 %, povprečno letno rast cen je povečal na 6 %, rast potrošnje pa znižal na 0,7 %. Evropska centralna banka je septembra 2022 v svoji zadnji napovedi prav tako znižala ocene za gospodarsko rast v evro območju za leto 2023 na 0,9 %. Junija 2022 je bila ocena za leto 2023 še 2,1 %. Evropska centralna banka je izpostavila veliko negotovost, povezano s projekcijami zaradi vseh okoliščin. Visok rizik za evro območje je povezan z morebitnimi še hujšimi motnjami v dobavi energije in mrzlo zimo.

Kako nestabilni so okolje in obeti je zaznati tudi v najnovejši vmesni ekonomski napovedi Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljnjem besedilu: OECD), kjer je ocena gospodarske rasti za evro območje znižana na 0,3 % BDP, za Nemčijo pa na -0,7 %. OECD ocenjuje, da obstaja veliko tveganje, da bo negativna gospodarska rast prisotna tudi v državah članicah preko zime.

Dodatno dejstvo glede negotovosti proračunskega načrtovanja so neusklajene časovnice objav in revizij SURS temeljnih agregatov (zadnja velika sprememba dne 23.9.2022²), kjer so najbolj so spremenjene statistike za leto 2021, sprememba pa je daleč v največji meri posledica nadomestitve predhodne ocene prihodka od davka od dohodka pravnih oseb s podatki iz davčnih napovedi. S tem so se spremenile tudi vse napovedi temeljnih agregatov za leto 2022, posledično je slabša kvaliteta ocen leta 2023 in 2024.

Vse navedeno pomeni, da je postavljanje fiskalnih ciljev izjemno vprašljivo. Dejstvo je, da so se razmere spremenile v takšnem obsegu, da bo potrebno večkratno prilagajanje fiskalnih ciljev. Pri tem pa ni dvoma, da bo potrebno po prenehanju izjemnih okoliščin oblikovati srednjeročno fiskalno strategijo za doseganje srednjeročne uravnoteženosti javnih financ, kot to zahteva ZFisP. Skladno z drugim odstavkom 14. člena ZFisP bo takrat potrebno v okviru za pripravo proračunov sektorja države postaviti nove cilje, hkrati pa pripraviti tudi program ukrepov za njihovo doseganje. Kot poudarjajo mednarodne institucije, kot sta Evropska komisija in Mednarodni denarni sklad, bi prehitra konsolidacija lahko ogrozila gospodarsko rast, podobno kot se je to zgodilo po mednarodni finančni krizi. Fiskalno prilagajanje je zato potrebno zasnovati premišljeno in postopno, da se hkrati omogoči zadosten obseg investicij za prihodnost (med drugim za doseganje ciljev na področju zelenega in digitalnega prehoda).

Na podlagi navedenega in ocene Fiskalnega sveta vlada zaradi izjemnih makroekonomskih negotovosti, ki v prvi vrsti izhajajo iz posledic vojne v Ukrajini, in poslabšanja gospodarskih obetov za leto 2023 ugotavlja obstoj izjemnih okoliščin iz druge alineje prvega odstavka 12. člena ZFisP.

- c. Obrazložitev predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024, v delu, ki se nanaša na leti 2023 in 2024

Državni proračun

Primanjkljaj državnega proračuna bo v letu 2022 predvidoma znašal 2.040 milijonov evrov ali 3,5 % BDP po denarnem toku, ocena pred objavo SURS. Tudi v letu 2023 načrtujemo ugodno izvrševanje prihodkov državnega proračuna. Ti se bodo povečali za 6,7 % na okoli 13.380 milijonov evrov. Davčni prihodki bodo višji za dobrih 410 milijonov evrov ali 4 % (upoštevane na vladi sprejete spremembe davčne zakonodaje) v največji meri na račun višjih prihodkov od davka na dodano vrednost (za 294 milijonov evrov ali 6,2 %) in dohodnine (za 161 milijonov evrov ali 10,3 %), medtem ko se bodo prihodki

² [Temeljni agregati sektorja država \(oktobrsko EDP poročanje\), 2018–2021 \(stat.si\)](#)

od davka na dohodke pravnih oseb nekoliko znižali (za okoli 40 milijonov evrov ali 2,5 %). Nedavčni prihodki bodo nižji za okoli 150 milijonov evrov ali 21,3 %, tako na račun nižjih prihodkov od udeležbe na dobičku družb v lasti države, kot nižjih prihodkov iz naslova operacij zakladnice, na podlagi katerih prejemamo razliko v ceni izdanih obveznic in vnaprej plačanih obresti. Prihodki iz naslova sredstev EU se bodo v letu 2023 povečali za okoli 580 milijonov evrov ali 48,8 %, predvsem na račun višjih prihodkov tako iz naslova zaključka večletnega finančnega okvirja EU 2014-2020, kot tudi višjih prihodkov iz naslova Načrta za okrevanje in odpornost.

Odhodki državnega proračuna se bodo leta 2023 predvidoma povečali za 14,5 % ali 2,1 milijarde evrov, kar je posledica načrtovanja v času negotovih razmer glede razvoja epidemije COVID-19, visoke inflacije in energetske krize kot posledice vojne v Ukrajini. Rast tekočih odhodkov bo tako znašala 37,6 % ali 1,6 milijarde evrov. Rast tekočih odhodkov je predvsem posledica visokih sredstev splošne proračunske rezervacije, ki znaša 1,7 milijarde evrov in vključuje rezervo za nepredvidljive izdatke vezane na ukrepe, ki jih bo vlada sprejela za blažitev draginje (1,2 milijarde evrov), situacijo glede epidemije COVID-19 (60 milijonov evrov), in rezervo za financiranje projektov iz novega večletnega finančnega okvirja EU 2021-2027 v višini 180 milijonov evrov. Sredstva z naslova večletnega finančnega okvirja EU so planirana kot rezerva, saj v fazi priprave sprememb proračuna za leto 2023 poraba sredstev še ni bila potrjena z Izvedbenim načrtom Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2021-2027. Prav tako se v okviru posebne proračunske rezerve za primere naravnih nesreč planira 90 milijonov evrov sredstev za primere takojšnje pomoči.

Rast odhodkov za plače in prispevke bo v letu 2023 znašala 10,8 %, predvsem na račun predvidene uskladitve plač javnega sektorja z inflacijo, nekoliko nižji bodo odhodki za blago in storitve (za 1,9 %). Tekoči transferi bodo sicer ostali na ravni iz leta 2022, znotraj njih pa se bodo povečali transferji v sklade socialnega zavarovanja (za okoli 150 milijonov evrov ali 8,8 %), transferji v javne zavode bodo višji za slabih 70 milijonov evrov ali 2,5 %. Nižji bodo predvsem tekoči transferi v tujino in plačila drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki. Skladno z zaključkom večletnega finančnega okvirja EU 2014-2020 v letu 2023 se bodo povečali izdatki za investicije (za slabih 400 milijonov evrov ali 38,1 %) in investicijske transfere (za dobrih 130 milijonov evrov ali 15,0 %). Plačila v proračun EU se bodo v primerjavi z letom 2022 znižala za 60 milijonov evrov ali 8,4 %, predvsem na račun nižjih vplačil iz naslova carin. Odhodki za obresti se bodo v letu 2023 znižali za 30 milijonov evrov ali 4,2 %.

V letu 2024 se bodo odhodki državnega proračuna, v primerjavi z letom 2023, znižali za 1,2 milijarde evrov ali 7,1 %. Tekoči odhodki se bodo znižali za okoli 700 milijonov evrov ali 11,6 % predvsem na račun nižjih planiranih sredstev rezerv. Planirana sredstva splošne proračunske rezervacije v letu 2024 znašajo 920 milijonov evrov oz. 790 milijonov evrov manj kot v letu 2023. Za dogodke, ki jih v času priprave proračuna za leto 2024 ni bilo mogoče predvideti, je v okviru tekoče proračunske rezerve namenjenih 260 milijonov evrov. Višja pa so rezervirana sredstva za izvajanje kohezijske politike za programsko obdobje 2021-2027. Znašajo 660 milijonov evrov. Tudi poraba teh sredstev še ni potrjena z Izvedbenim načrtom Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2021-2027. Prav tako se tudi v letu 2024 v okviru posebne proračunske rezerve za primere naravnih nesreč planira 90 milijonov evrov sredstev.

Sredstva za plače in prispevke bodo v letu 2024 ostala na podobni ravni kot v letu 2023, odhodki za blago in storitve pa bodo nižji za okoli 40 milijonov evrov ali 3,6 %. Rast tekočih transferov bo znašala 1,7 %, predvsem na račun višjih transferjev sklade socialnega zavarovanja. Ti bodo višji za dobrih 280 milijonov evrov ali 15,2 %. Transferji v javne zavode bodo višji za dobrih 40 milijonov evrov ali 1,5 %. Načrtovani izdatki za investicije se bodo v primerjavi z letom 2023 znižali za okoli 635 milijonov evrov ali 25,9 %, investicijski transferji pa za slabih 500 milijonov evrov ali 48,3 %, vendar je potrebno poudariti, da velik del teh odhodkov še ni opredeljen in se zato nahaja v proračunski rezervi. Plačila v proračun

EU bodo ostala na ravni iz leta 2023. Ocenjujemo, da se bodo prvič po letu 2014 povečali proračunski odhodki za obresti, in sicer za 83 milijonov evrov ali 12,8 %. Povečanje je posledica pričakovanih višjih tržnih obrestnih mer za zadolževanje v letu 2023.

Glede na negotove razmere, predvsem glede trajanja visoke inflacije in energetske krize ter predvidenih zakonskih sprememb se zvišujejo izdatki državnega proračuna. Dovoljeno mejo izdatkov je zato potrebno povečati s 13.365 milijonov evrov na 16.700 milijonov evrov v letu 2023, v letu 2024 pa je zgornjo mejo izdatkov potrebno povečati s 12.730 milijonov evrov na 15.510 milijonov evrov.

Lokalne enote sektorja država

Spremenjene makroekonomske okoliščine in že sprejete spremembe pri načinu financiranja občin (sprememba Zakona o financiranju občin določa sredstva za uravnoteženje razvitosti občin) omogočajo povečano financiranje in investicijsko aktivnost občin, ki je podprta tudi s črpanjem sredstev strukturnih skladov ter sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost. Slednjemu bi lahko v veliki meri pripisali povečanje investicijskih odhodkov, ki bodo po ocenah v letu 2023 za 7 % višji kot v letu 2022, v letu 2024 pa za 4,6 % višji kot leta 2022. Glede na zadnji veljavni Odlok se meja najvišjega obsega izdatkov proračunov občin povečuje za 450 milijonov evrov za leto 2023 in za 575 milijonov evrov za leto 2024. Skupen obseg odhodkov bo tako 2,95 milijarde evrov v letu 2023 in 2,99 milijarde v letu 2024, s čimer bo zagotovljeno izvajanje zastavljenega investicijskega cikla in pravočasna poraba sredstev EU.

Pokojninska blagajna

Nova ocena prihodkov in odhodkov za leti 2023 in 2024 je pripravljena na podlagi UMAR Jesenske napovedi. Povprečno število prejemnikov pokojnin iz obveznega zavarovanja, med katerimi prevladujejo starostne, invalidske, družinske in vdovske pokojnine, se bo v letu 2023 skladno z načrtom ZPIZ povečalo za 0,9 odstotka in v letu 2024 za 1,1 odstotka. Spremenjene makroekonomske napovedi bodo vplivale zlasti na višino redne uskladitve pokojnin v letih 2023 in 2024, ki se na podlagi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo) usklajujejo za 40 % rasti cen življenjskih potrebščin in za 60 % rasti povprečne bruto plače preteklega leta. Zaradi višje napovedane rasti povprečne plače v letu 2022 (2,2 %) in višje povprečne letne rasti cen (8,9 %) bo redna uskladitev pokojnin, glede na metodologijo izračuna, v letu 2023 znašala 4,9 %. V letu 2024 pa se pričakuje, da bo odstotek redne uskladitve še višji (6 %). Učinek valorizacije na pričakovano rast izdatkov za pokojnine (2023: 6,0 % in 2024: 7,3 %) bo tako posledično v večji meri vplival na zvišanje skupnih izdatkov blagajne v letih 2023 in 2024 (5,0 % in 7,3 %) od prvotno načrtovanih v veljavnem odloku. Pri tem je treba upoštevati, da je veljavni odlok določal zgornjo mejo izdatkov pokojninske blagajne za ti dve leti ob povsem drugačnih (takrat znanih) makroekonomskih predpostavkah. Za višji odstotek se bodo v letih 2023 in 2024 uskladili tudi dodatek za pomoč in postrežbo in invalidnine za telesne okvare, ki se po določbah Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 114/06, 59/07 – ZŠtip, 10/08 – ZVarDod, 71/08, 98/09 – ZIUZGK, 62/10 – ZUPJS, 85/10, 94/10 – ZIU, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 59/19, 81/19 – ZSDP-1C in 92/21 – ZSDP-1E) uskladijo v marcu z letno stopnjo inflacije za preteklo leto. Prav tako bodo k zvišanju izdatkov delno vplivale tudi obveznosti, ki so bile z zakoni sprejete po uveljavitvi proračuna za leto 2022 (Zakon o dopolnitvi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2L (Uradni list RS, št. 10/22), Zakon o spremembah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2K (Uradni list RS, št. 162/21), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2M (Uradni list RS, št. 29/22), idr.), pri katerih so finančni učinki višji od predstavljenih v predlogih zakonov. Ustrezno višji pa bodo skladno z višjimi pokojninami tudi odhodki ZPIZ za plačilo prispevka za zdravstveno zavarovanje upokojencev.

Na dodatno zvišanje izdatkov pokojninske blagajne bo v letu 2024 vplival tudi zamik izvajanja Zakona o dolgotrajni oskrbi. Pokojninska blagajna namreč načrtuje, da bo del zbranih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje namenila v zdravstveno blagajno (ZZZS) za namene izvajanja dolgotrajne oskrbe, kot to določa 127. člen zakona. V ta namen se bodo odhodki ZPIZ v letu 2024 dodatno povečali za okoli 65 milijonov evrov.

Glede na spremenjene makroekonomske okoliščine in uveljavljene zakonske spremembe se zvišujejo izdatki ZPIZ. Dovoljeno mejo izdatkov ZPIZ je zato v letu 2023 potrebno povečati s 6.640 milijonov EUR na 7.065 milijonov evrov. V letu 2024 pa s 6.675 milijonov EUR na 7.580 milijonov evrov.

Zdravstvena blagajna

Projekcija Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) na osnovi Jesenske napovedi gospodarskih gibanj 2022 UMAR za leti 2023 in 2024 temelji na podlagi zvišane napovedi rasti cen življenjskih potrebščin, ki vplivajo na valorizacijo materialnih stroškov. Ocenjujemo višji porast izdatkov za zdravstvene storitve in zdravila že v letošnjem letu, večji učinek inflacije pa se pričakuje tudi v letu 2023. Na podlagi že potrjene spremembe Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za leto 2022 in s tem v povezavi zgornje meje izdatkov za to leto, bo del plačil obveznosti izvajalcem prenešen iz letošnjega leta 2022 v naslednje leto 2023, prav tako bodo predvidoma veljale nove spremembe glede bolniških odsotnosti (COVID zakonodaja). V letu 2023 ZZZS tako ne bo imel več dodatni lastnih virov iz naslova presežkov preteklih let, saj bodo le-ta v celoti porabljena za kritje ocenjenega primanjkljaja prihodkov nad odhodki v letu 2022 (194 milijonov evrov), zato je za leti 2023 in 2024 predvideno začasno (proračunsko) financiranje zdravstva v ocenjeni višini 235 milijonov evrov.

V letih 2023 in 2024 bodo tako k rasti odhodkov zdravstvene blagajne prispevale tudi nekatere zakonske spremembe, uveljavljene v letu 2021 in 2022. Dodatne izdatke ZZZS tako povzročata spremembi na področju izplačevanja bolniških nadomestil oz. prenos bolniških odsotnosti z delodajalcev na ZZZS, ki izhajata iz zakonskih sprememb v letu 2022. V Uradnem listu RS št. 15/2022 z dne 4. 2. 2022 sta bili objavljeni dve spremembi zakonov, in sicer Zakon o spremembah Zakona o delovnih razmerjih – ZDR-1C, ki spreminja 137. člen ZDR in Zakon o dopolnitvi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – ZZVZZ-R, ki spreminja 29. člen ZZVZZ. Po ocenjeni visoki, 47-odstotni rasti nadomestil v letu 2022, se v naslednjem letu 2023 sicer pričakuje upad le-teh (za 20 %), predvsem zaradi uvedbe zakonske spremembe glede predvidenih sprememb izplačila nadomestil iz razloga COVID-19 izolacije v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Zvišanje odhodkov ZZZS v letih 2023 in 2024 vključuje tudi učinke financiranja obveznosti, nastale na podlagi 18. novembra 2021 sprejetega Dogovora o nujnih ukrepih na področju plač v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva in nadaljevanju pogajanj (v skladu z Aneksom h Kolektivni pogodbi za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije in Aneksom h Kolektivni pogodbi za zaposlene v zdravstveni negi). Navedene finančne posledice dogovora za področje zdravstva v ocenjeni višini okoli 90 milijonov evrov letno bodo krite iz sredstev ZZZS. Na višji obseg izdatkov ZZZS v letu 2023 pa bodo imeli tudi finančni učinki izvajanja Zakona o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (Uradni list RS, št. 100/22) za plačilo zdravstvenih storitev nad rednim obsegom programa zdravstvene dejavnosti v ocenjeni višini 95,6 milijona evrov, za kar se bodo sredstva zagotovila iz državnega proračuna.

V letu 2024 bo na odhodke zdravstvene blagajne vplival tudi Zakon o dolgotrajni oskrbi (Zakon o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 196/21), na podlagi katerega je ZZZS glavni nosilec in izvajalec sistema dolgotrajne oskrbe. Zaradi pomanjkljivosti in neizvedljivosti zakona v praksi je Državni zbor julija 2022 sprejel Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dolgotrajni oskrbi, na podlagi katerega se je datum izvajanja zakona zamaknil s 1. 1. 2023 na 1. 1. 2024, v vmesnem času pa se bodo

pripravile nujne spremembe zakona in podzakonskih aktov. V letu 2023 bo imel ZZZS tako povečane odhodke le iz naslova izvajanja nalog za vzpostavitev sistema dolgotrajne oskrbe (na podlagi maja 2022 sklenjene tripartitne pogodbe med ZZZS, Ministrstva za zdravje in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti) v skupni ocenjeni višini 66 milijonov evrov, sredstva za ta namen se bodo zagotovila iz državnega proračuna. V letu 2024 se zaradi postopnega uvajanja storitev dolgotrajne oskrbe načrtuje povečana rast transferov v socialnovarstvene zavode in plačil drugim izvajalcem institucionalnega varstva. Kot že omenjeno, bo del sredstev prispevala blagajna ZPIZ (na podlagi prenosa prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje), preostali del (manjkajočih) sredstev za dolgotrajno oskrbo pa bo zagotavljal državni proračun (ocenjenih 135 milijonov evrov v letu 2024).

Na podlagi zgoraj navedenih zakonskih sprememb, sprejete interventne zakonodaje za stabilizacijo zdravstva ter učinkov zamika izvajanja Zakona o dolgotrajni oskrbi, se odhodki ZZZS za leto 2023 zvišujejo za 595 milijonov evrov in za leto 2024 za 740 milijonov evrov glede na najvišji dovoljen obseg izdatkov v veljavnem odloku, po katerem sta zgornji meji izdatkov znašali 3.745 milijonov evrov oz. 3.850 milijonov evrov.

Sektor država

Zgornja meja izdatkov sektorja država ocenjena na podlagi ESA metodologije, torej konceptu končnih izdatkov po obračunskem toku, je postavljena na višino 30.355 milijonov EUR za leto 2023 ter na višino 29.570 milijonov EUR za leto 2024. Ocene so narejen brez sprememb leta 2022, ki so bile predložene v obravnavo DZ predhodno, skupaj z rebalansom državnega proračuna 2022.

V letu 2023 se zgornja meja povečuje za 4.075 milijonov EUR, in sicer predvsem na račun predvidenih sredstev namenjenih za blaženje izrednih ukrepov v zdravstvu (COVID-19, interventni zakon), posledic povezanih z vojno v Ukrajini, energetske krizo in naraščajočo draginjo (inflacija) ter posledic naravnih nesreč, ki skupaj znašajo približno 1.540 milijonov EUR. Vir financiranja omenjenih sredstev je državna proračunska rezerva, iz katere so vsa sredstva v ta namen prenesena v končno porabo, in sicer predvsem v subvencije (povečanje za 1.143 milijonov EUR), socialne transfere ter sredstva za zaposlene. Posredno bodo, zaradi energetske krize in visoke inflacije, končni izdatki za sredstva za zaposlene in vmesno porabo v letu 2023 višji. V javnem sektorju potekajo trenutno pogajanja o plačah. Zaradi inflacije bodo višji tudi stroški materiala in storitev. Podobno predvidevamo tudi pri usklajevanju pokojnin, saj je usklajevanje vezano na inflacijo in rast plač ter drugih socialnih transferih v denarju, ki se usklajujejo z inflacijo. Posledično tekoči izdatki, izčrpani sredstev namenjenih za krizne razmere, ponovno rastejo v 2023, in sicer za 7,3% v primerjavi z letom 2022. Njihova rast se bo po ocenah v letu 2024 ponovno umirila. K povečanju zgornje meje v naslednjem letu bodo izdatno vplivali povečani izdatki za investicije, financirane predvsem iz EU virov.

V letu 2024 se zgornja meja dvigne za 4.140 milijonov EUR. V tem primeru na oceno vpliva dejstvo, da je bila predhodna zgornja meja 25.430 milijonov EUR, določena v aprilu 2021, ocenjena na drugačnih makroekonomskih izhodiščih ter začetnih nivojih glavnih temeljnih agregatov. Zgornja meja se povečuje zlasti zaradi večjih planiranih končnih izdatkov za investicije (1.205 milijonov EUR), socialnih transferov v denarju in naravi (1.308 milijonov EUR), ki pospešeno rastejo ter tudi zaradi dolgotrajne oskrbe v naravi, ter sredstev za zaposlene (780 milijonov EUR).

Ciljni saldo sektorja država se v letu 2023 zaradi omenjenih končnih izdatkov, kljub nadaljnji rasti prihodkov (6,9% rast), poslabša za 1,7 odstotne točke, torej z -3,3% BDP na -5% BDP, medtem ko se v letu 2024 saldo izboljša za 0,6 odstotne točke, in sicer z -2,8% BDP na -2,2% BDP. Pri tem je potrebno pojasniti, da bi brez omenjenih interventnih izdatkov ter nevtralnih investicijskih dejavnosti (končni izdatki za investicije enaki v vseh opazovanih letih), ciljni primanjkljaji sektorja država v letih 2023 in 2024 postopoma upadali.

d. Zaključek

Fiskalna politika bo v prihodnjih letih močno pod vplivom negotovih razmer. V naslednjem letu je zato predvideno povečanje najvišjega možnega obsega izdatkov in ciljnega primanjkljaja sektorja država, saj je le na ta način omogočeno prilagajanje fiskalne politike trenutnim razmeram. To ravnanje dopušča tako nadaljnja uporabe splošne odstopne klavzule na ravni EU v letu 2023, upravičenost usmerjenega posredovanja države ob šokih pa v dokumentu Izpolnjevanje pogoje za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2023 potrjuje tudi Fiskalni svet. Po letu 2023, kljub odsotnosti jasnih usmeritev glede prihodnje fiskalne politike na ravni EU, vlada za zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti načrtuje postopno zniževanje primanjkljaja v % BDP.

2. Obrazložitev k členom

K 1. členu

S predlaganim členom se v 2. členu Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (Uradni list RS, št. 65/21 in 183/21; v nadaljnjem besedilu: OdPSD22–24) za leti 2023 in 2024 spreminjajo ciljna salda sektorja država in najvišja obsega izdatkov sektorja država po metodologiji ESA. Ključni razlogi za predlagano spremembo so ukrepi za blaženje posledic druginje za gospodinjstva in gospodarstvo, ki jih je sprejela vlada.

K 2. členu

S predlaganim členom se v 3. členu OdPSD22–24 za leti 2023 in 2024 spreminjajo ciljna salda in najvišja obsega izdatkov za državni proračun. Zvišanje najvišjega obsega izdatkov državnega proračuna je posledica priprave predloga spremembe državnega proračuna za leto 2023 in predloga državnega proračuna 2024, v katerih so upoštevanje zadnje makroekonomske napovedi in finančne posledice vseh sprejetih obveznosti, ukrepov in zakonov.

K 3. členu

S predlaganim členom se v 4. členu OdPSD22–24 za leti 2023 in 2024 zvišujeta najvišja obsega izdatkov za lokalne enote sektorja država. Zvišanje najvišjega obsega izdatkov za lokalne enote sektorja država je posledica višje povprečnine in črpanja sredstev za okrevanje, ki so na zagotovljena na ravni EU.

K 4. členu

Zvišanje najvišjih obsegov izdatkov za pokojninsko blagajno v 5. členu OdPSD22–24 za leti 2023 in 2024 se določa zaradi upoštevanja se določa zaradi upoštevanja zadnjih makroekonomskih napovedi z vplivom zlasti na višino (rednega) usklajevanja pokojnin in posledično njihovo rast, ter učinkov sprejetih zakonskih sprememb, med drugim tudi zamika izvajanja Zakona o dolgotrajni oskrbi.

K 5. členu

Zvišanje najvišjih obsegov izdatkov za zdravstveno blagajno v 6. členu OdPSD22–24 za leti 2023 in 2024 se določa zaradi upoštevanja zaradi upoštevanja zadnje (jesenske) makroekonomske napovedi in z njo v povezavi predvsem višje napovedi rasti cen življenjskih potrebščin, sprejetih zakonskih sprememb, ki vplivajo predvsem na porast izdatkov za financiranje programov in storitev zdravstvene dejavnosti in drugih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, sprejete interventne zakonodaje za stabilizacijo zdravstvenega sistema, ter finančnih učinkov zamika izvajanja zakona o dolgotrajni oskrbi.

K 6. členu

Z uveljavitveno določbo je določeno, da predlagani odlok začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Besedilo členov, ki se spreminjajo

2. člen

(ciljni saldo sektorja država in najvišji obseg izdatkov sektorja država)

(1) Ciljni saldo sektorja država in najvišji obseg izdatkov sektorja država za posamezna proračunska leta od 2022 do 2024 po metodologiji ESA v skladu z 2. členom Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.) znašata:

Leto	Ciljni saldo sektorja država (v % BDP)	Najvišji obseg izdatkov sektorja država (v mio EUR)
2022	-5,5	26.105
2023	-3,3	25.980
2024	-2,8	25.430

(2) Metodologija ESA iz prejšnjega odstavka je evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov, določen z Uredbo (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL L št. 174 z dne 26. 6. 2013, str. 1), zadnjič popravljeno s Popravkom (UL L št. 154 z dne 11. 6. 2016, str. 27).

3. člen

(državni proračun)

Ciljni saldo in najvišji obseg izdatkov za državni proračun po denarnem toku, ki ustreza ciljnemu saldu sektorja država iz prejšnjega člena, znašata:

Leto	Ciljni saldo (v % BDP)	Najvišji obseg izdatkov (v mio EUR)
2022	-4,6	13.950
2023	-2,6	13.365
2024	-2,5	12.730

4. člen

(lokalne enote sektorja država)

Ciljni saldo in najvišji obseg izdatkov za lokalne enote sektorja država (občine) po denarnem toku, ki ustreza ciljnemu saldu sektorja država iz 2. člena tega odloka, znašata:

Leto	Ciljni saldo (v % BDP)	Najvišji obseg izdatkov (v mio EUR)
2022	0,1	2.494
2023	0,1	2.505
2024	0,1	2.415

5. člen

(pokojninska blagajna)

Ciljni saldo in najvišji obseg izdatkov za pokojninsko blagajno po denarnem toku, ki ustreza ciljnemu saldu sektorja država iz 2. člena tega odloka, znašata:

Leto	Ciljni saldo (v % BDP)	Najvišji obseg izdatkov (v mio EUR)
2022	0	6.480
2023	0	6.640
2024	0	6.675

6. člen
(zdravstvena blagajna)

Ciljni saldo in najvišji obseg izdatkov za zdravstveno blagajno po denarnem toku, ki ustreza ciljnemu saldu sektorja država iz 2. člena tega odloka, znašata:

Leto	Ciljni saldo (v % BDP)	Najvišji obseg izdatkov (v mio EUR)
2022	0	3.720
2023	0	3.745
2024	0	3.850