



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**FISKALNI SVET**

## **Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2023**

Maj 2024



## KAZALO:

<b>Predgovor</b>	<b>5</b>
<b>1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2023</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Sestava in delovanje Fiskalnega sveta</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Glavne usmeritve delovanja Fiskalnega sveta v letu 2023</b>	<b>10</b>
<b>2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2023</b>	<b>11</b>
<b>3. Fiskalni svet in Državni zbor</b>	<b>13</b>
<b>4. Stiki Fiskalnega sveta z mediji</b>	<b>13</b>
<b>5. Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta</b>	<b>15</b>
<b>5.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU</b>	<b>15</b>
<b>5.2 Stiki z mednarodnimi institucijami</b>	<b>16</b>
<b>Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2023</b>	<b>19</b>
<b>Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2023</b>	<b>23</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 1.1	Organigram Fiskalnega sveta	9
Slika 1.2	Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov	10
Slika 4.1	Dnevno število objav o Fiskalnem svetu v medijih in interakcije z objavami na spletni platformi X v letu 2023	14
Slika 4.2	Mesečno število objav o Fiskalnem svetu v medijih po posameznih letih	15

**KAZALO TABEL:**

Tabela 1.1	Letni urnik objav Fiskalnega sveta in drugih ključnih objav	8
------------	---	---

## PREDGOVOR

Leto 2023 je bilo v makroekonomskem smislu dokaj ugodno. Gospodarska rast je bila blizu dolgoletnega povprečja, zaposlenost je bila visoka, brezposelnost pa rekordno nizka. Inflacija se je v drugi polovici leta pričela nižati, čeprav je njena raven še vedno visoka in višja od povprečja evro območja.

Zaradi do konca leta še vedno veljavnih izjemnih okoliščin je imela fiskalna politika v letu 2023 na videz več manevrskega prostora in je ostala ekspanzivna kljub ugodnim makroekonomskim trendom. Primanjkljaj sektorja država je sicer bil manjši kot napovedan, toda to bolj dokazuje slabosti fiskalnega načrtovanja, na katere Fiskalni svet vztrajno opozarja, kot pa varčnost. Fiskalno načrtovanje je pomanjkljivo zlasti na področju predimenzioniranih investicijskih načrtov, ki presegajo absorpcijske sposobnosti administracije in ponudnikov, in ki lahko poleg neučinkovitosti povzročajo tudi neracionalne odločitve.

Relativno ugodne makroekonomske okoliščine niso bile dovolj izkoriščene za krepitev fiskalne vzdržnosti. Primanjkljaj je za leto 2024 predviden na višji ravni od realizacije v letu 2023. Javni dolg se je lani nominalno povečal in je relativno upadel pretežno zaradi inflacijsko spodbujene rasti nominalne gospodarske aktivnosti. Poleg tega ključni izzivi, ki ogrožajo trdnost javnih financ, tudi v preteklem letu niso bili naslovljeni.

Zahteve po dvigih plač v javnem sektorju predstavljajo največje kratkoročno tveganje za javne finance. Različni parcialni sporazumi, sprejeti v zadnjih letih, so generirali nesorazmerja, zaradi katerih je obstoječi sistem postal nestabilen. Zato je potrebno vzpostaviti nov sistem, ki bo stabilen, bo ustrezal splošno sprejemljivim predstavam o pravičnosti, glede obsega izdatkov pa ne bi smel bistveno presehati povprečnega deleža v BDP iz zadnjih let. Predvsem pa je potrebno reševanje povezati tudi z učinkovitostjo in dostopnostjo za uporabnike – plačnike davkov in prispevkov.

Državni proračun namenja za pokrivanje zahtev zdravstva in pokojninske blagajne vedno večje transfere. Medtem ko je to bilo razumljivo v časih nižje gospodarske aktivnosti, bi morala trenutno visoka raven zaposlenosti v Sloveniji omogočiti ne le pokrivanje tekočih potreb temveč tudi oblikovanje rezerv za obdobja, ko bodo prilivi nižji. Daljša življenjska doba je ena največjih pridobitev civilizacije, vendar ima ceno, ki se odraža tudi v povečevanju javnofinančnih izdatkov. Pri tem pa je ob dani ravni javnega dolga ter normalizaciji položaja denarne politike in s tem pogojev financiranja potrebno upoštevati omejitve, ki jih narekuje dolgoročna vzdržnost javnih financ.

V javnih sistemih socialne zaščite je potrebno poleg skrbi za zagotavljanje dostojne starosti ohranjati ravnovesje med prilivi in izdatki. To pomeni ob podaljševanju življenjske dobe med drugim tudi potrebo po podaljševanju obdobja, v katerem posameznik vplačuje prispevke v javne blagajne. V nasprotnem primeru postane višanje prispevkov neizbežno. Problem zdravstva je največji izziv javnega delovanja in je samo delno povezan z javnimi financami. Zajema širok spekter težav z organizacijo dela in institucij, preko nabav in investicij pa vse do vprašanj obveznih in prostovoljnih zavarovanj. Rešitve težav na področju pokojnin bi morale med čim širšim krogom prebivalstva spodbuditi pripoznanje potrebe po varčevanju za starost in uveljaviti pokojninski sistem, v katerem bodo državljani videli svoj individualni interes. Slednjega bi omogočila tudi čim tesnejša povezava med vplačanimi prispevki in pokojninskimi pravicami na individualni ravni, ki bi med drugim odpravila moralni hazard izogibanja plačevanju ustreznih prispevkov.

Zadnje leto dogovorjenih izjemnih okoliščin in potreba po vrnitvi v delujoč sistem ekonomskega upravljanja v EU sta se odvijala vzporedno s postopkom sprejemanja novih fiskalnih pravil. Ta so usmerjena predvsem v zagotavljanje srednjeročne in dolgoročne vzdržnosti javnega dolga na način, ki omogoča individualne prilagoditvene poti držav članic. Pomembno je, da EU in njene članice s kredibilnimi pravili ohranijo položaj zanesljivega partnerja na finančnih trgih. Sposobnost EU, da nova pravila uveljavi, je najboljša osnova za zaupanje investorjev in s tem neovirano financiranje v celotni EU. Zaradi novih pravil bo tudi v Sloveniji potrebna zakonodajna prilagoditev.

Fiskalni svet se zahvaljuje vsem deležnikom za plodno sodelovanje. Fiskalni svet bo tudi v prihodnje dosledno uveljavljal svoje poslanstvo, to je spremljanje in opozarjanje na vzdržnost javnih financ na srednji in daljši rok. Glavno orodje pri tem ostaja moč argumenta. Še posebej javna prisotnost Fiskalnega sveta, ki jo omogočajo mediji, zagotavlja širši javnosti spremljanje neodvisnih mnenj o fiskalni politiki. S tem ustvarjamo posreden pritisk na demokratično izbrane odločevalce, hkrati pa prav odločevalcem s svojimi ocenami tudi pomagamo pri sprejemanju javnofinančno vzdržnih odločitev.

V maju, 2024

Dr. Davorin Kračun,

Predsednik Fiskalnega sveta

## 1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2023

Podlago za ustanovitev in delovanje Fiskalnega sveta predstavlja Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP),<sup>1</sup> ki je bil v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) sprejet julija 2015. ZFisP med drugim določa naloge, sestavo in način delovanja Fiskalnega sveta. Njegovi člani so bili za mandatno obdobje petih let v Državnem zboru potrjeni z ustavno večino 21. marca 2017, ko je organ tudi pričel z delovanjem. V letu 2022, ko je preteklo pet let od pričetka delovanja Fiskalnega sveta, so bili tako po preteku prvega mandata za nov petletni mandat znova potrjeni obstoječi člani Fiskalnega sveta. Fiskalni svet mora skladno z 10. členom ZFisP poročilo o svojem delu Državnemu zboru v obravnavo predložiti enkrat letno do konca maja tekočega leta za preteklo leto. Svoje prvo letno poročilo je Fiskalni svet pripravil v maju 2018 za leto 2017, v tem poročilu pa so predstavljeni poglobljeni vidiki delovanja Fiskalnega sveta v letu 2023.

### 1.1 Sestava in delovanje Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je neodvisen in samostojen državni organ, ki ocenjuje ustreznost načrtovane in realizirane javnofinančne politike oziroma njeno skladnost z zakonsko predpisanimi fiskalnimi pravili. Za svoje delovanje je odgovoren izključno Državnemu zboru, ki potrjuje in lahko tudi zamenja njegove člane, ki jim je sicer podeljen petletni mandat. Neodvisnost organa je nujen pogoj za oblikovanje mnenj, ki niso podvržena vsakokratnemu političnemu dogajanju. To omogočata zahtevana dvotretjinska večina glasov vseh poslancev za potrditev članov Fiskalnega sveta ter samostojno razpolaganje s finančnimi sredstvi, zagotovljenimi z državnim proračunom.<sup>2</sup> Fiskalni svet v okviru proračunskega načrtovanja sam predlaga sredstva, ki jih potrebuje za lastno delovanje skladno z ZFisP. Neodvisnost in močna analitična podpora mnenjem Fiskalnega sveta sta nujna za njegovo kredibilno in avtonomno delovanje. Vodilo pri oblikovanju mnenj Fiskalnega sveta o javnih financah je osredotočenost na srednji oziroma dolgi rok, saj lahko le dolgoročno stabilne in vzdržne javne finance zagotovijo podlago za gospodarski razvoj in s tem za blaginjo prebivalstva.

Naloge Fiskalnega sveta so določene z ZFisP. Nanašajo se predvsem na oceno ustreznosti proračunskih dokumentov, ki morajo zagotavljati skladnost z zakonsko predpisanimi fiskalnimi pravili oziroma stabilen položaj javnih financ na srednji rok. Fiskalni svet tudi presoja, ali so nastale in kdaj so prenehale izjemne okoliščine, ki opravičujejo odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Celoten nabor nalog je zapisan v 7. členu ZFisP. Poleg določil ZFisP je novela Zakona o javnih financah iz februarja 2018 (v nadaljevanju: ZJF-H)<sup>3</sup> Fiskalnemu svetu naložila še ocenjevanje pristranosti preteklih makroekonomskih napovedi, ki predstavljajo podlago za izdelavo proračunskih dokumentov. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna iz maja 2018<sup>4</sup> pa od Fiskalnega sveta vsaki dve leti zahteva tudi naknadno oceno napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država. Glede na z zakonodajo določena prehodna obdobja je Fiskalni svet obe oceni preteklih napovedi prvič pripravil v letu 2020, drugo skladno z zakonskimi omejitvami v okrnjenem obsegu v letu 2022, podobno omejena pa bo tudi analiza v letu 2024.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056>

<sup>2</sup> Več o stroških poslovanja ter o izbranih komponentah bilance stanja Fiskalnega sveta za leto 2023 v Prilogi 1.

<sup>3</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0544?sop=2018-01-0544>

<sup>4</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-1754?sop=2018-01-1754>

<sup>5</sup> Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE), sprejet konec aprila 2020, je v 33. členu določil, da »... Ne glede na prvi odstavek 9. g člena ZJF Fiskalni svet v analizi ne upošteva makroekonomskih agregatov in napovedi prejemkov in izdatkov za leti 2020 in 2021.«

**Tabela 1.1: Letni urnik objav Fiskalnega sveta in drugih ključnih objav**

	1. teden	2. teden	3. teden	4. teden
Januar	<b>FS: Mesečna informacija</b>			
Februar		<b>FS: Javnofinančna in makroekonomska gibanja</b>	<i>SURS:NR</i>	
Marec	<b>FS: Mesečna informacija</b> <i>UMAR: napoved</i>			<i>SURS: TA</i>
April	<b>FS: Mesečna informacija</b> <i>MF: osnutek PS</i>	<b>FS: ocena osnutka PS/Okvira</b>		
Maj	<b>FS: Mesečna informacija</b>		<i>SURS: NR</i> <i>EK: ocena PS/CSR</i>	<b>FS: Letno poročilo</b>
Junij	<b>FS: Mesečna informacija</b>			<i>SURS: TA</i> <b>FS: ocena preteklo leto</b>
Julij		<b>FS: Javnofinančna in makroekonomska gibanja</b>		
Avgust			<i>SURS: NR</i>	
September	<b>FS: Mesečna informacija</b> <i>UMAR: napoved</i>			<i>SURS:TA</i> <i>MF: Okvir</i>
Oktober	<b>FS: Mesečna informacija</b>	<i>MF: DP, Okvir, OPN</i>	<i>SURS: EDP</i> <b>FS: ocena Okvira/DP/OPN</b>	
November	<b>FS: Mesečna informacija</b>	<i>EK: ocena OPN</i>	<i>SURS:NR</i>	
December	<b>FS: Mesečna informacija</b>			<i>SURS: TA</i>

*Opomba: Grafika prikazuje časovni vidik objave rednih publikacij Fiskalnega sveta (obarvano rdeče) v koledarskem letu. Prikaz je narejen na podlagi trenutnega stanja objav proračunskih dokumentov. Pričakovati je, da se bo zaradi spremembe sistema ekonomskega upravljanja v EU in po posledičnih spremembah ZFisP letni urnik objav Fiskalnega sveta v prihodnje spreminjal. Fiskalni svetmenja, ki niso zakonsko predpisana, po lastni presoji objavlja tudi izven prikazanih terminov. Kratice: CSR-priporočila državi v okviru Evropskega semestra, DP-državni proračun, EDP-poročanje v sklopu postopka presežnega primanjkljaja (Excessive Deficit Procedure), NR-nacionalni računi, OPN-Osnutek proračunskega načrta, PS-Program stabilnosti, TA-temeljni agregati sektorja država. Fiskalni svet je skladno z zakonodajno zahtevo v avgustu 2020 prvič objavil analizo odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov. To analizo mora pripraviti vsaki dve leti, zakonodaja pa roka znotraj posameznega koledarskega leta ne predpisuje.*

*Vir: Fiskalni svet.*

Fiskalni svet sestavljajo trije člani oziroma predsednik in dva člana. Člani so izvoljeni za dobo petih let, največ dvakrat zaporedoma. 8. člen ZFisP določa, da funkcija člana ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije in dejavnostjo upravljanja, nadzora ali zastopanja neposrednega ali posrednega uporabnika proračunov sektorja država. Po poteku prvega mandata za obdobje 2017-2022 je bil v marcu 2022 potrjen mandat vsem trem obstoječim članom Fiskalnega sveta za novo petletno obdobje.

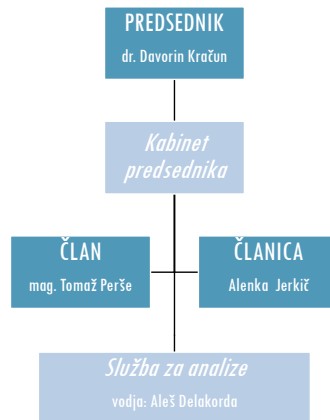
Predsednik zastopa, organizira in vodi delo Fiskalnega sveta. Predsednik mora biti po določilih 10. člena ZFisP zaposlen za najmanj 50 % polnega delovnega časa, medtem ko sta lahko člana zaposlena za največ 50 % polnega delovnega časa. Trenutno je predsednik Fiskalnega sveta zaposlen za polni delovni čas, oba člana pa vsak za 50 % polnega delovnega časa.

Poslovnik Fiskalnega sveta, objavljen v Uradnem listu RS (26/2017),<sup>6</sup> določa organizacijo ter način njegovega dela. Fiskalni svet se praviloma tedensko sestane na nejavnih sejah, na katerih obravnava

<sup>6</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1384?sop=2017-01-1384>



Slika 1.1: Organigram Fiskalnega sveta



Vir: Fiskalni svet.

trenutna makroekonomska in javnofinančna dogajanja ter med drugim sprejema odločitve o javnih objavah svojih mnenj, sporočil oziroma gradiv.

V Fiskalnem svetu so zaposleni štirje javni uslužbenci. Tolikšno je tudi maksimalno število zaposlenih, ki ga omogoča 5. odstavek 10. člena ZFisP. Javni uslužbenci nudijo administrativno in strokovno podporo članom Fiskalnega sveta. Kadrovska sestava strokovnih služb je bila zapolnjena v oktobru 2017 in je tudi v letu 2023 ostala nespremenjena. V Kabinetu predsednika je zaposlena ena javna uslužbenka, ki izvaja administrativne in organizacijske naloge, Služba za analize pa šteje tri javne uslužbenke.

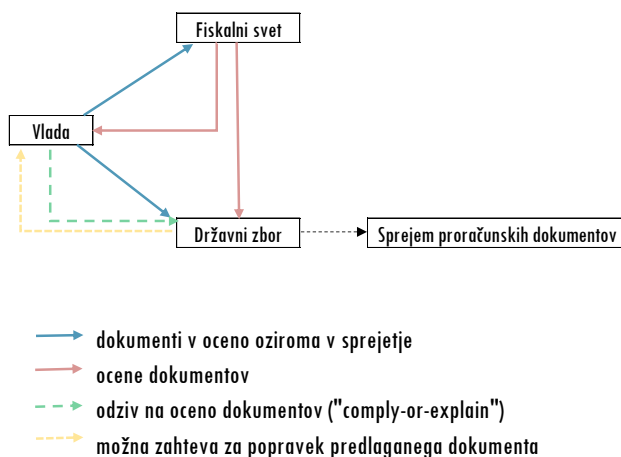
Po 6. odstavku 10. člena ZFisP administrativno-tehnične naloge (kadrovske zadeve, informatika, računovodstvo, odnosi z javnostmi...) za potrebe Fiskalnega sveta izvajajo službe Računskega sodišča RS (v nadaljevanju: Računsko sodišče), kjer so se do aprila 2020 nahajali tudi prostori Fiskalnega sveta. Fiskalni svet je zaradi spremenjenih prostorskih potreb Računskega sodišča v letu 2019 pričel iskati najemniške prostore za opravljanje svoje dejavnosti. Pri tem mu je pomagalo Računsko sodišče, tudi z iskanjem ustreznih prostorov pri MJU, ki pa jih le-to ni moglo zagotoviti. V nove najete prostore na Likozarjevi 3 v Ljubljani se je Fiskalni svet preselil v aprilu 2020, kjer deluje od takrat. Del prostorov po dogovoru s Fiskalnim svetom uporablja tudi Računsko sodišče za svoje potrebe, ki Fiskalnemu svetu tudi na novi lokaciji zagotavlja administrativno-tehnično podporo na podlagi ZFisP.

Služba za analize opravlja strokovno pomoč za člane Fiskalnega sveta. V okviru tega redno spremlja in analizira makroekonomska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji in v tujini ter pripravlja gradiva za člane in podlage za njihova mnenja. Prednostna področja delovanja Službe za analize v letu 2023 so bila zlasti spremljanje javnofinančnih učinkov ukrepov za preprečevanje posledic epidemije COVID-19, draginje in za odpravo posledic poplav, upravljanje in širitev baz podatkov, vzdrževanje in nadgradnja avtomatizacije procesov, analiziranje sprememb okvira ekonomskega upravljanja v EU, nadgradnja orodij za analizo cikličnih in javnofinančnih gibanj, sodelovanje v dveh projektih DG REFORM (Evropska komisija), upravljanje pojavljanja Fiskalnega sveta na družbenem omrežju X ter priprava rednih in izrednih publikacij Fiskalnega sveta.

## 1.2 Glavne usmeritve delovanja Fiskalnega sveta v letu 2023

Fiskalni svet je v letu 2023 deloval v okviru zastavljenega rednega letnega cikla delovanja, ki je bil že po izbruhu epidemije dopolnjen z novimi analizami in publikacijami. Letni cikel je v veliki meri poleg v ZFisP terminsko določen tudi v noveli ZJF-H s postopkom izdelave proračunskih dokumentov ter z objavami pomembnejših makroekonomskih in javnofinančnih podatkov. Poleg zakonsko predpisanih nalog objavlja Fiskalni svet tudi analizo tekočih makroekonomskih in zlasti javnofinančnih dogajanj ter tehnične analize s širšega področja javnih financ, ki so podlaga tudi ocenam Fiskalnega sveta. Obstoječa zakonodaja določa tudi ravnanje Fiskalnega sveta ob nastanku izjemnih okoliščin, kot je epidemija, zlasti 12.-14. člen ZFisP. Tako je Fiskalni svet že v marcu 2020 z namenom podpore povečani fleksibilnosti fiskalni politiki ob nastopu epidemije ugotovil obstoj izjemnih okoliščin, tudi v letu 2023 pa je redno spremljal in objavljaval javnofinančne učinke ukrepov, sprejetih za omejevanje posledic epidemije, ukrepov, povezanih z druginjo, in ukrepov, povezanih z odpravljanjem posledic poplav.

**Slika 1.2: Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov**



*Vir: Fiskalni svet.*

Novonastalim razmeram je v veliki meri prilagodil tudi svoje publikacije ter v njih ločeval med analizo agregatnih javnofinančnih podatkov in analizo podatkov, ki učinkov različnih interventnih javnofinančnih ukrepov, sprejetih za omejevanje izjemnih dogodkov, ne vključujejo. Tako je januarja 2021 pričel z redno objavo publikacije Mesečna informacija, v kateri prikazuje tekoča dogajanja v državnem proračunu hkrati s sprotim spremljanjem javnofinančnih posledic, povezanih z epidemijo, druginjo in poplavami. ZFisP spremljanja in objave tovrstnih podatkov izrecno ne predpisuje, a je bilo to po mnenju Fiskalnega sveta nujno za zagotavljanje transparentnosti na eni strani ter za sprotno analizo verodostojnosti in skladnosti proračunskih dokumentov, ki jih vlada pripravlja v obdobju izjemnih okoliščin, z veljavnimi fiskalnimi pravili. Fiskalni svet je s pripravo omenjene publikacije, ki je požela veliko zanimanje v javnosti, nadaljeval tudi v letu 2023.

Fiskalni svet ima za podporo svojemu delovanju sklenjena sporazuma o sodelovanju z Uradom RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) in z Ministrstvom za finance (v nadaljevanju: MF).<sup>7</sup> Fiskalni svet je namreč edina javna institucija v Sloveniji z zakonsko določeno omejitvijo javnih uslužbencev in je v primerjavi s podobnimi institucijami, ki delujejo v drugih državah

<sup>7</sup> Oba sporazuma sta objavljena na spletni strani Fiskalnega sveta: <http://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/sodelovanje-z-drugimi-institucijami/>

EU, med najmanjšimi po kadrovske zasledbi. Tudi zato je ZFisP v sedmem odstavku 10. člena predvidel možnost sklepanja sporazumov z organi sektorja država, ki morajo Fiskalnemu svetu skladno s tem zakonom zagotoviti vse informacije, analize in podatke, s katerimi razpolagajo. V obeh sporazumih z UMAR in MF so predvideni podatki oziroma dokumenti ter roki, v katerih obe instituciji zagotavljata zahtevane informacije Fiskalnemu svetu.

Fiskalni svet se je v letu 2023 večkrat sestal s predstavniki domačih institucij. Sporazuma o sodelovanju z UMAR in MF namreč vključujeta tudi določilo o rednih srečanjih na tehnični ravni z namenom informiranja Fiskalnega sveta o trenutnih makroekonomskih in javnofinančnih dogajanjih ter napovedih. Služba za analize Fiskalnega sveta se je v letu 2023 s predstavniki obeh institucij tako redno sestajala na tehnični ravni.

Fiskalni svet za svoje delovanje potrebuje tudi podatke in informacije, ki niso javno objavljeni. Za potrebe analiz in oblikovanje mnenj je v letu 2023 Fiskalni svet skladno z ZFisP povpraševal po podatkih in informacijah pri Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za naravne vire in prostor, Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo, Ministrstvu za visoko šolstvo, vzgojo in izobraževanje, Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, Ministrstvu za zdravje, Upravi Republike Slovenije za reševanje, Uradu Republike Slovenije za okrevanje in odpornost, Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, s katerimi sicer nima sklenjenih sporazumov o sodelovanju.

## 2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2023

Osnovni del delovanja Fiskalnega sveta se je v letu 2023 sicer nanašal na naloge, ki jih določa ZFisP, a je bil velik del nalog tako zaradi obsežnih ukrepov vlade na področjih, ki so upravičevala ohranjanje obdobja izjemnih okoliščin (COVID, draginja, poplave) kot zaradi prenavljanja sistema ekonomskega upravljanja v EU, namenjen tudi drugim temam. Potrebno je opozoriti na zahtevo ZFisP, ki v 4. odstavku 7. člena določa, da se mora na mnenja Fiskalnega sveta, ki jih ta zakon predpisuje, odzvati Vlada RS (v nadaljevanju: Vlada). Ta mora ob tem pripraviti pisna stališča do ocen Fiskalnega sveta ter jih predložiti Državnemu zboru. Pri tem gre za t. i. načelo »upoštevaj ali pojasni«, ki ga v Direktivi 2011/85/EU predpisuje tudi evropska zakonodaja. Priprava pisnih stališč Vlade veča transparentnost njenega delovanja, njena odsotnost sledenja priporočilom Fiskalnega sveta pa veča njeno politično odgovornost glede vodenja javnofinančnih politik.

Predsednik Fiskalnega sveta se je v letu 2023 dvakrat (maj in september) sestal z ministrom za finance.

Fiskalni svet je skladno z ZFisP v letu 2023 podal naslednje ocene:<sup>8</sup>

- 17. 4. 2023 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2023 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2024 do 2026 (zahtevano v 1. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),

<sup>8</sup> Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2023 so zbrani v Prilogi 2.

- 8. 5. 2023 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),
- 18. 5. 2023 je Državnemu zboru oddal Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2022 (zahtevano v 8. točki 10. člena ZFisP),
- 13. 6. 2023 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2022 (zahtevano v 4. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),
- 25. 8. 2023 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),
- 16. 10. 2023 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno skladnosti Predloga odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024, Predloga odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2024 do 2026, Predloga sprememb proračuna RS za 2024 in Predloga proračuna RS za 2025 s fiskalnimi pravili (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),

Fiskalni svet je poleg ocen, ki jih zahteva ZFisP, v letu 2023 pripravil tudi naslednje ocene in mnenja:

- 6. 2. 2023 je objavil redno publikacijo Javnofinančna in makroekonomska gibanja,
- 6. 3. 2023 je objavil analizo Simulacije dolga sektorja država ob predlaganih spremembah ekonomskega upravljanja v EU,
- 6. 3. 2023 je objavil analizo Srednjeročni fiskalni okvir ob predlaganih spremembah ekonomskega upravljanja v EU,
- 13. 7. 2023 je objavil redno publikacijo Javnofinančna in makroekonomska gibanja,
- objavil je 8 izdaj publikacije Mesečna informacija.

Fiskalni svet je v ocenah proračunskih dokumentov v letu 2023 pretežno ugotavljal, da ti predvidevajo rast prihodkov, ki v veliki meri izhaja iz razmeroma ugodnih makroekonomskih razmer. Visoke davčne osnove so bile po mnenju Fiskalnega sveta tako posledica okrepljene ravni gospodarske aktivnosti, v znatni meri zaradi ekspanzivne javnofinančne politike, ter prispevka višje inflacije, povezane tudi s presežnim povpraševanjem. Ugotavljal je tudi, da na stanje javnih financ v veliki meri vplivajo sprejeti diskrecijski strukturni ukrepi, ki v času od začetka uveljavitve izjemnih okoliščin niso bili neposredno povezani z omejevanjem posledic epidemije. Sprejetje teh ukrepov je pomembno omejilo oblikovanje manevrskega prostora za delovanje fiskalne politike in okrepilo pričakovanja glede njenega nadaljnjega delovanja. Dodatne spodbude fiskalne politike glede na stanje javnih financ ter glede na trenutne ocene cikličnega položaja in kljub negotovosti še vedno ugodne makroekonomske napovedi po oceni Fiskalnega sveta niso bile potrebne, saj povečujejo tveganja za pomembnejša neravnotežja. Fiskalna politika bi morala predvsem zagotoviti vzdržno rast tekoče porabe ter hkrati ustrezno nasloviti razvojne izzive in krepiti odpornost gospodarstva z učinkovitim izvajanjem investicij, financiranih v največji možni meri z večjim razpoložljivim obsegom evropskih sredstev. Ob tem je Fiskalni svet ugotavljal, da dodatne fiskalne spodbude, v predlaganih proračunskih dokumentih prisotne zlasti v obliki nadaljnjega povečanja že visoke ravni investicij, v danih razmerah in ob

pričakovanih gospodarskih gibanjih niso bile potrebne oziroma primerne. Hkrati so bile ocene projekcij v predloženih proračunskih dokumentih otežene, saj je bila njihova podlaga s sprejetim rebalansom za leto 2023 zastavljena nerealistično. Zato in zaradi visoke proračunske rezerve se je povečala verjetnost, da bodo zlasti stopnje rasti javnofinančnih odhodkov v letu 2024 višje od predvidenih.

Vlada se je na ocene Fiskalnega sveta v letu 2023 skladno z zakonodajo odzivala z javnimi pisnimi obrazložitvami.<sup>9</sup> Vlada je v njih poudarjala predvsem negotove razmere delovanja fiskalne politike v času epidemije, druginje in poplav, veljavnost obdobja izjemnih okoliščin tudi v letu 2023, pa tudi nezanesljivost parametrov, ki vstopajo v izračun ocen izpolnjevanja fiskalnih pravil. Poleg tega je poudarila, da se zaradi negotovih razmer v proračunskih dokumentih oblikujejo proračunske rezerve, ki bi omogočale soočenje z morebitno poslabšanimi druginjskimi razmerami. Vlada je v odzivih omenjala razvojno naravnost proračunov, ki se odraža v visokih investicijah, tudi kot posledico hkratne razpoložljivosti sredstev iz več EU virov ter možnost spreminjanja časovnic izvajanja projektov glede na predočene načrte.

### 3. Fiskalni svet in Državni zbor

Sodelovanje Fiskalnega sveta z zakonodajno vejo oblasti je izredno pomembno. Fiskalni svet lahko kot neodvisna institucija, ki se ukvarja z nepristransko analizo gospodarskih in javnofinančnih gibanj, nudi posredno podporo odločitvam poslancev o proračunskih smernicah in o temah s področja javnih financ. Fiskalni svet se v svojem delovanju skladno s podeljenim mandatom zavestno opira na pozitivno analizo in ne daje normativnih mnenj o posameznih javnofinančnih ukrepih oziroma zakonih. Takšna usmeritev mu omogoča ohranjanje statusa nepristranosti in hkrati zagotavlja apolitičnost njegovega delovanja.

Fiskalni svet svoje ocene proračunskih dokumentov in javnofinančnih gibanj posreduje Vladi v odziv, Državnemu zboru pa jih posreduje v obravnavo oziroma v pomoč ob sprejemanju proračunskih dokumentov. Fiskalni svet se zato udeležuje sej Odbora za finance, na katerih predstavlja in pojasnjuje svoja mnenja ter jih sooča z vladnimi stališči. V primeru podajanja mnenj o proračunskih dokumentih se mora namreč nanje odzvati Vlada s pojasnili, kako bo mnenja upoštevala oziroma zakaj jih ne bo upoštevala (pravilo »upoštevaj ali pojasni« - angl.: »comply or explain«).

Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2023 udeležili osmih sej Odbora za finance in petih sej Komisije za nadzor javnih financ Državnega zbora.

V maju se je predsednik Fiskalnega sveta sestal s predsednico Odbora za finance DZ RS.

V letu 2023 je ostala zakonodaja, ki se nanaša na delovanje Fiskalnega sveta, nespremenjena.

### 4. Stiki Fiskalnega sveta z mediji

Komuniciranje z mediji in obveščanje širše javnosti o svojih ugotovitvah je ena od ključnih nalog neodvisnih fiskalnih institucij. Ker Fiskalni svet podaja le mnenja na proračunske dokumente, ki jih Vlada ni zavezana upoštevati (velja le načelo »upoštevaj ali pojasni«), na javnofinančno politiko vpliva le posredno. Zato je njegova naloga predvsem osveščati širšo javnost, oblikovalce javnega

<sup>9</sup>Vsa mnenja Vlade so ob vsakokratnih ocenah proračunskih dokumentov objavljena tudi na spletni strani Fiskalnega sveta.

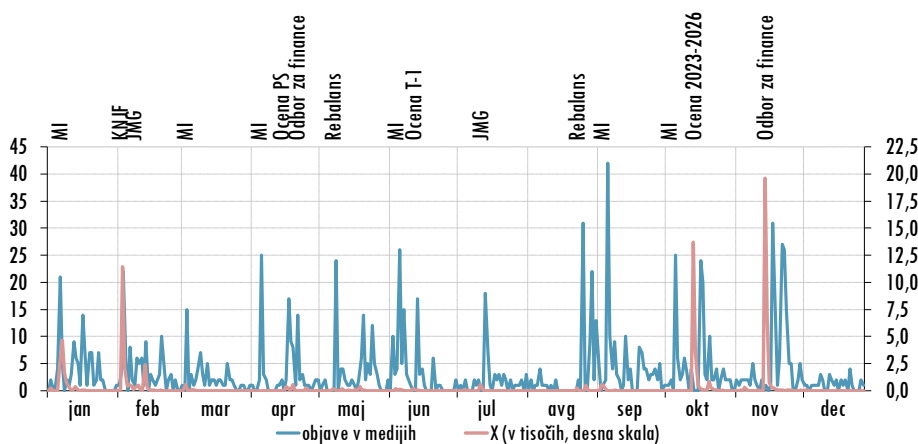
mnenja ter ostale deležnike o pomenu zagotavljanja dolgoročno vzdržne fiskalne politike. Pogoj za upoštevanje njegovih stališč v javnih razpravah je vzpostavitev kredibilnosti, to je zaupanja javnosti v analize in mnenja Fiskalnega sveta.

Fiskalni svet je tudi v letu 2023 skrbel za obveščanje javnosti o svojem delu preko objavljanja priporočil in mnenj ter intervjujev. Predsednik Fiskalnega sveta je podal različnim medijem osem intervjujev s širšo makroekonomsko in javnofinančno tematiko. Odziv medijev na javne objave Fiskalnega sveta je bil podoben kot v predhodnem letu. Mediji so se odzivali zlasti na pomladansko in jesensko oceno proračunskih dokumentov, na redno publikacijo Mesečna informacija ter tudi na predstavitev predsednika Fiskalnega sveta na Odboru za finance.

Fiskalni svet je že v pričetku delovanja v letu 2017 vzpostavil spletno stran, katere osnovni namen je povečanje preglednosti in transparentnosti ter nepristranosti njegovega delovanja.<sup>10</sup> Preko spletne strani Fiskalni svet zagotavlja najširšemu krogu zainteresirane javnosti dostop do aktualnih objav ocen, mnenj, stališč in priporočil. Na spletni strani so poleg tega objavljeni tudi zakonodaja, povezana z delom organa, sporazumi o sodelovanju z drugimi institucijami, predstavljeni so dogodki, na katerih sodeluje Fiskalni svet, ter intervjuji s člani Fiskalnega sveta. Ob prenovi spletnih strani v letu 2019 je bil spletnim vsebinam dodan tudi sklop pogostih vprašanj in odgovorov s področja dela Fiskalnega sveta. S tem smo skušali širši javnosti na enostaven način predstaviti osnovne pojme, ki jih pri svojem delu oziroma v svojih komunikacijah uporablja Fiskalni svet. Večina objav je skupaj z ostalimi osnovnimi informacijami o delovanju Fiskalnega sveta razpoložljiva tudi na angleški spletni strani.

Fiskalni svet je v začetku leta 2021 z namenom sprotnega obveščanja širše javnosti odprl račun na spletni platformi Twitter (X). Na navedenem družabnem omrežju Fiskalni svet večinoma objavlja sporočila ob objavah svojih ocen in stališč ter analiz, hkrati pa tudi kratka opozorila ob objavah drugih institucij, zlasti EU IFI, drugih neodvisnih fiskalnih institucij, Eurostata in Evropske komisije. Sporočila Fiskalnega sveta na tej spletni platformi so bila v letu 2023 deležna okoli 85.000 ogledov. Največ ogledov so tudi tu imele objave iz pomladanske in jesenske ocene proračunskih dokumentov ter objave o izsledkih publikacije Mesečna informacija, tudi tu pa je bilo zaznati visoko odzivnost na predstavitve mnenj Fiskalnega sveta v Državnem zboru.

**Slika 4.1: Dnevno število objav o Fiskalnem svetu v medijih in interakcije z objavami na spletni platformi X v letu 2023**

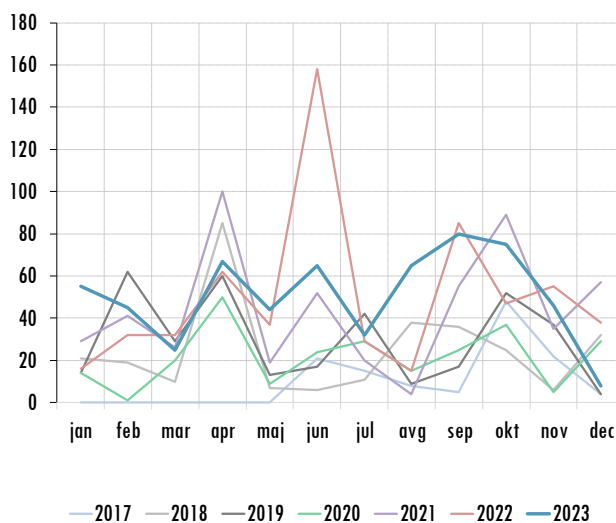


Opomba: Pri podatku o interakcijah na spletni platformi X so upoštewane vse uporabe objav na @FiskalniSvetRS.

Vir: Press Clipping d.o.o., X Analytics, preračuni Fiskalni svet.

<sup>10</sup> <http://www.fs-rs.si/aktualno/>

Slika 4.2: Mesečno število objav o Fiskalnem svetu v medijih po posameznih letih



Vir: Press Clipping d.o.o., preračuni Fiskalni svet.

## 5. Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je kmalu po začetku delovanja pričel z vključevanjem v mednarodne povezave sorodnih institucij ter sodeloval v razpravah z mednarodnimi institucijami, ki analizirajo gospodarska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji. Namen vključevanja v mednarodne povezave neodvisnih fiskalnih institucij je sledenje trenutnim trendom na področju proračunskega nadzora, izmenjava informacij in prenos dobrih praks podobnih institucij. Fiskalni svet je poleg ostalih institucij, ki oblikujejo in izvajajo ekonomsko politiko v Sloveniji, tudi sogovornik mednarodnih institucij. V tovrstnih stikih predstavlja in pojasnjuje svoj pogled na makroekonomsko in javnofinančno dogajanje v Sloveniji.

### 5.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU

Fiskalni svet je vključen v povezavi EU IFI in EUNIFI. EU IFI<sup>11</sup> (European Union's Independent Fiscal Institutions) je prostovoljna in neformalna povezava neodvisnih fiskalnih institucij, ki služi izmenjavi mnenj in informacij med članicami, v kateri pa institucije EU ne sodelujejo. EUNIFI (European Network of Independent Fiscal Institutions) pa je uradna povezava neodvisnih fiskalnih institucij EU, katere delo organizira Evropska komisija (v nadaljevanju: EK) in je namenjena povezovanju institucij predvsem z vidika upravljanja javnih financ in izpolnjevanja fiskalnih pravil, zapisanih v zakonodaji EU. V letu 2023 so se predstavniki Fiskalnega sveta udeležili dveh sestankov povezave EUNIFI in enega sestanka z EFC-A v organizaciji povezave EUNIFI ter dveh rednih sestankov in sedmih seminarjev povezave EU IFI. Predstavniki so se v letu 2023 udeležili tudi enega sestanka povezave OECD PBO.

Fiskalni svet je v letu 2023 pripravil dva prispevka za spletno predstavitev javnofinančnih dogajanj v Sloveniji v okviru EU IFI. EU IFI redno objavlja kratke informacije o gospodarskih in javnofinančnih dogajanjih v državah članicah v sklopu publikacije European Fiscal Monitor.<sup>12</sup> Glede na naravo nalog

<sup>11</sup> <http://www.euifis.eu/>

<sup>12</sup> <https://www.euifis.eu/publicationsfilter/efm>



UMAR<sup>13</sup> v tem okviru običajno predstavi makroekonomske napovedi, Fiskalni svet pa svoj pogled na kratkoročna in dolgoročna fiskalna gibanja ter z njimi povezane izzive in tveganja. V letu 2023 je Fiskalni svet za European Fiscal Monitor dodatno pripravil tudi ocene javnofinančnih učinkov ukrepov za omejevanje posledic druginje ter ostalih diskrecijskih ukrepov. Osrednje teme te publikacije, ki je bila v letu 2023 pripravljena dvakrat, so bile sicer javnofinančni odzivi posameznih držav na druginjo ter vpliv inflacije in podnebnih sprememb na javne finance.

## 5.2 Stiki z mednarodnimi institucijami

Fiskalni svet v okviru evropskega semestra sodeluje z Evropsko komisijo (EK). Predstavniki EK so se s Službo za analize Fiskalnega sveta v letu 2023 virtualno srečali dvakrat, aprila in oktobra. Sodelovanje je potekalo na tehnični ravni in je bilo namenjeno izmenjavi mnenj o trenutnih in prihodnjih proračunskih dogajanjih, predvsem z vidika javnofinančnih učinkov ukrepov za omejevanje posledic druginje in poplav, ocen proračunskih dokumentov, ki jih pripravlja Fiskalni svet, in sprememb sistema ekonomskega upravljanja v EU.

Predsednik Fiskalnega sveta se je marca sestal z evropskim komisarjem za gospodarstvo na temo prenove sistema ekonomskega upravljanja v EU, septembra pa se je Fiskalni svet sestal s predstavnikom EIB.

Fiskalni svet je v letu 2023 pričel sodelovati v skupnem projektu osmih neodvisnih fiskalnih institucij, v okviru katerega prejema tehnično pomoč Evropske komisije (DG REFORM) z uporabo instrumenta TSI (Technical Support Instrument).<sup>14</sup> Projekt, ki ga izvaja konzorcij ekonomskih institutov iz Grčije, Nizozemske in Združenega kraljestva, poteka na štirih področjih, Fiskalni svet pa je vključen v del, ki se nanaša na oceno vpliva zelenega prehoda na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Projekt bo predvidoma zaključen v jeseni 2026. Fiskalni svet je v letu 2023 nadaljeval sodelovanje v projektu DG REFORM, začetem v letu 2022. Izvajalec pomoči, danski institut DREAM (<https://dreamgroup.dk/>), bo za Fiskalni svet razvil dolgoročni model javnih financ. Težišče modela bo na sistemih socialne zaščite, Fiskalnemu svetu pa bodo njegove simulacije po zaključku projekta, omogočile neodvisno, nepristransko in transparentno pripravo mnenj o dolgoročnih gibanjih in sprejetih ukrepih ter s tem povezano oceno o dolgoročnih tveganjih in o vzdržnosti sistemov socialne zaščite oziroma javnih financ na splošno. Projekt bo končan v juniju 2024.

Fiskalni svet sodeluje tudi z Organizacijo za ekonomski razvoj in sodelovanje (OECD). V okviru OECD deluje tudi povezava neodvisnih fiskalnih institucij PBO,<sup>15</sup> ki služi kot platforma za izmenjavo informacij in dobrih praks. OECD je na podlagi večletnega sodelovanja in spremljanja pripravil tudi smernice dobrih praks za učinkovito delovanje fiskalnih svetov. Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2023 udeležili rednega letnega srečanja povezave. OECD v okviru povezave neodvisnih institucij vzdržuje še bazo,<sup>16</sup> vanjo je vključena tudi Slovenija, ki je namenjena pregledu glavnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> UMAR je zaradi neodvisne priprave makroekonomskih napovedi, ki so podlaga za pripravo proračunskih dokumentov, priznan kot neodvisna fiskalna institucija in sodeluje v okviru EU IFI in EUNIFI.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/overview-funding-programmes/technical-support-instrument-tsi\\_en](https://ec.europa.eu/info/overview-funding-programmes/technical-support-instrument-tsi_en)

<sup>15</sup> <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>

<sup>16</sup> <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>

<sup>17</sup> V pregled značilnosti je vključenih več področij, med njimi pa so zakonodajna podlaga, institucionalna oblika, vodstvo, odnosi z zakonodajno vejo oblasti, mandat in naloge, finančni viri in število zaposlenih, neodvisnost, publikacije, dostop do informacij, transparentnost ter zunanje ocenjevanje dela neodvisnih fiskalnih institucij.



Fiskalni svet se je v letu 2023 trikrat sestel s predstavniki misije Mednarodnega denarnega sklada za Slovenijo, pri čemer se je eden od sestankov nanašal na pripravo poročila o učinkovitosti upravljanja javnih investicij v Sloveniji (t.i. PIMA<sup>18</sup>). Fiskalni svet se je enkrat sestel tudi s predstavniki OECD. Fiskalni svet se je v letu 2023 sestel tudi s predstavniki investitorjev v državne vrednostne papirje (Citibank Europe, Norges Bank Investment Management, Unicredit in Erste Bank Croatia) in s predstavniki bonitetnih agencij (Fitch, Moody's in S&P). Na navedenih sestankih je Fiskalni svet podal mnenja glede gospodarskega in javnofinančnega položaja v Sloveniji, zlasti iz vidika javnofinančnih posledic draginje in poplav oziroma javnofinančnih učinkov ukrepov, sprejetih za njihovo omejevanje. Pogovori so se nanašali tudi na dolgoročne izzive javnih financ ter na prenovo sistema ekonomskega upravljanja v EU. Slednja tema je bila obravnavana tudi na sestanku na pobudo francoskega ministrstva za finance, gospodarstvo in zagon v juniju.

Na pobudo hrvaške neodvisne fiskalne institucije, ki deluje v okviru parlamenta, smo v novembru gostili predstavnike te institucije v nastajanju. Predstavnike »Povjerenstva za fiskalno politiku« so zlasti zanimale izkušnje in organizacija dela Fiskalnega sveta.

Predstavniki Fiskalnega sveta so se v okviru mednarodnega sodelovanja poleg zgoraj omenjenih udeležili še naslednjih dogodkov:

- Seminarja EUNIFI o diskrecijskih ukrepih na strani javnofinančnih prihodkov (januar, virtualno),
- Delavnice ECFIN o fiskalni politiki v razmerah visokega dolga in velikih nihanj gospodarstva (januar, virtualno),
- Konference MF in predstavništva EK v Sloveniji na temo reforme ekonomskega upravljanja v EU (marec, Brdo pri Kranju),
- Posveta IER o mikrosimulacijskih modelih pokojninskega sistema (marec, Ljubljana),
- Konference EFB na temo centralizacije in decentralizacije v fiskalnem okviru EU (maj, virtualno),
- Letne konference DG REFORM glede Instrumenta tehnične podpore (TSI) (maj, virtualno),
- Posveta delovne skupine EU IFI o vlogi neodvisnih fiskalnih institucij v okviru prenove sistema ekonomskega upravljanja v EU (maj, virtualno),
- Seminarja EU IFI o ocenjevanju volilnih programov (maj, virtualno),
- Seminarja DG ECFIN o predlogih EK glede prenove sistema ekonomskega upravljanja v EU (maj, virtualno),
- Delavnice o podnebnih spremembah in dolgoročni javnofinančni vzdržnosti (maj, Bruselj),
- Seminarja DG REFORM o vzdržnih spremembah sistema javnega upravljanja (junij, virtualno),
- Seminarja DG ECFIN o metodologiji izračuna projekcij javnega dolga (junij, virtualno),
- Konference Združenja bank Slovenije (junij, Ljubljana),
- Sestanka predstavnikov IFI iz srednje, vzhodne in jugovzhodne Evrope (september, Tbilisi),
- Delavnice ECB in EU IFI (september, Frankfurt),
- Delavnice EU IFI o metodologiji izračuna proizvodne vrzeli (september, virtualno),
- Letne konference DG ECFIN (november, virtualno),

<sup>18</sup> <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PimaTool/What-is-PIMA.html>

- Konference Umanotera o zeleni reformi ekonomskega upravljanja v EU (november, Ljubljana),
- Konference EUNIFI o javnofinančnih tveganjih (december, Bruselj) in
- Konference Svetovne banke o fiskalnih svetih in fiskalnih pravilih v državah Zahodnega Balkana (december, Dunaj).

## Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2023

(povzetek dokumenta »*Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2023*«)

V skladu z določbami 12. člena Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije je aprila 2017 predsednik Fiskalnega sveta izdal Navodilo o finančnem poslovanju, št. 00-1/2017/3, ki ureja organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja, odgovorne osebe in podpisovanje, pripravo finančnega načrta, izvrševanje finančnega načrta, poročanje o porabi proračunskih sredstev, notranje kontroliranje. Finančno poslovanje opravlja Finančno računovodska služba računskega sodišča. Finančno poslovanje se izvaja v enotnem računalniško podprtem računovodskem programu MFERAC. Računovodstvo vodi Direktorat za javno računovodstvo Ministrstva za finance. Organiziranost in način vodenja računovodstva na Ministrstvu za finance ureja Pravilnik o računovodstvu, št. 450-221/2017/1.

Za izvajanje nalog Fiskalnega sveta je bilo za leto 2023 v sprejetem proračunu - Rebalans 2023 (Ur. l. RS, št. 65/23) načrtovanih 745.252,00 evrov. Veljavni finančni načrt za leto 2023 na dan 31. 12. 2023 je znašal 745.679,00 evrov. Porabljen je bilo 20.773,82 evrov več kot v letu 2022, in sicer 561.015,79 evrov, kar predstavlja 75,28% porabo sprejetega proračuna in 75,24% porabo sredstev veljavnega finančnega načrta.

### Obrazložitev nekaterih večjih postavk odhodkov Fiskalnega sveta za leto 2023:

1) Plače so se obračunavale in izplačevale v skladu z določili Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Zakona o javnih uslužbencih, Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (ZIPRS2324), določili Kolektivne pogodbe za javni sektor, Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Aneksov h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti RS, Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023 (v nadaljevanju: dogovor) ter drugimi predpisi in internimi akti Fiskalnega sveta. V skladu z dogovorom se je uskladila plačna lestvica, ki se je začela uporabljati pri plači za oktober 2022 in se je uporabljala do 31. 3. 2023. Plačna lestvica (Ur. l. RS, št. 139/22), ki velja od 1. 4. 2023 ni spremenila višine plačnih razredov, dodana je le osnovna plača za 66. plačni razred. Na podlagi dogovora se je uskladila tudi prehrana med delom in dodatek za znanstveni naziv. Regres za prehrano med delom je v obdobju od 1. januarja do 30. junija 2023 znašal tako za javne uslužbence kot funkcionarje 6,60 evra/dan, od 1. julija do 31. decembra 2023 pa 6,91 evra na dan. Nadomestilo za ločeno življenje je v letu 2023 znašalo 162,62 evra/mesec.

Skladno s prvim in drugim odstavkom 8. člena ZSPJS-AA pripadajo funkcionarjem povračila stroškov in drugi prejemki v zvezi z delom v enaki višini in pod enakimi pogoji, kot to velja za javne uslužbence.

Regres za letni dopust za leto 2023 je znašal za funkcionarje in javne uslužbence 1.203,36 evrov, skladno z določili Zakona o delovnih razmerjih in objavljenega zneska minimalne plače za leto 2023 v Uradnem listu RS, št. 4/23. Regres za letni dopust je bil izplačan pri plači za maj 2023.

Stroški dela so bili v letu 2023 v primerjavi z letom 2022 višji zaradi uskladitve višine plačnih razredov s 1. 10. 2022 za 4,5% in povišanja plače za en plačni razred javnim uslužbencem s 1.4.2023, posledično je bilo višje tudi izplačilo dodatka za delovno dobo, prispevkov na plače, redne delovne uspešnosti in nadurnega dela.

2) Na podlagi 10. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 129/22) je Fiskalni svet z računskim sodiščem 27. 3. 2017 sklenil Dogovor o zagotavljanju administrativno-tehnične podpore in prostorov za potrebe Fiskalnega sveta št. 014-1/2017/1. Zaradi souporabe sejne sobe sta računsko sodišče in Fiskalni svet 8. 7. 2020 sklenila nov Dogovor o zagotavljanju administrativno-tehnične podpore in souporabi prostorov in opreme, št. 014-2/2020/1. V oktobru 2022 je bil sklenjen nov dogovor, št. 014-2/2022/1, ki je na novo opredelil naloge, ki jih opravljajo zaposleni na računskemu sodišču za Fiskalni svet.

Službe računskega sodišča v skladu z dogovorom zagotavljajo Fiskalnemu svetu naloge s področja informacijske tehnologije, glavne pisarne, kadrovskih in splošnih zadev, financ, pravnih zadev in druge naloge. V letu 2023 je bilo za administrativno tehnično pomoč porabljen 40.116,50 evrov. Stroški administrativno-tehnične pomoči so evidentirani med »drugimi operativni odhodki«.

V skladu z dogovorom lahko računsko sodišče uporablja sejno sobo v poslovnih prostorih Fiskalnega sveta, za katero plača pripadajoči povprečni dnevni strošek uporabe, ki znaša 11,09% delež v mesecu uporabe. Za uporabo poslovnih prostorov v letu 2023 je znašalo povračilo 48,45 evrov. Računsko sodišče je koristilo sejno sobo le v septembru in novembru 2023.

**Tabela: Odhodki Fiskalnega sveta**

	2022 v EUR	2023 v EUR	delež v celotnih odhodkih (%) v 2023
<b>Odhodki za plače in dajatve</b>			
Plače, dodatki in drugo	311.886	335.454	59,8
Regres za letni dopust	6.613	7.220	1,3
Povračila, nadomestila, delovna uspešnost in drugi izdatki	20.146	28.633	5,1
Prispevki za socialno varnost	49.306	53.354	9,5
Premije kolektivnega dodatnega pok. zavarovanja na podlagi ZKDPZJU	2.793	2.854	0,5
<b>Skupaj</b>	<b>390.743</b>	<b>427.514</b>	<b>76,2</b>
<b>Materialni odhodki</b>			
Pisarniški in splošni material in storitve	18.471	20.806	3,7
Posebni material in storitve	49	99	0,0
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	13.339	7.721	1,4
Prevozni stroški in storitve	90	22	0,0
Izdatki za službena potovanja	6.986	8.604	1,5
Tekoče vzdrževanje	2.509	4.931	0,9
Poslovne najemnine in zakupnine	48.986	48.591	8,7
Drugi operativni odhodki	41.703	42.248	7,5
<b>Skupaj</b>	<b>132.133</b>	<b>133.020</b>	<b>23,7</b>
<b>Odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje</b>			
Druga prevozna sredstva	0	0	0,0
Strojna računalniška oprema	15.748	0	0,0
Telekomunikacijska oprema (mobilni telefoni)	60	110	0,0
Audiovizualna oprema	357	0	0,0
Nematerialno premoženje (programska oprema)	1.200	371	0,1
Ostala oprema	0	0	0,0
<b>Skupaj</b>	<b>17.365</b>	<b>481</b>	<b>0,1</b>
<b>Skupaj odhodki</b>	<b>540.242</b>	<b>561.016</b>	<b>100,0</b>

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leti 2022 in 2023.

V okviru konta »poslovne najemnine in zakupnine« predstavlja najvišji strošek najemnina za poslovne prostore na Likozarjevi ulici 3 v Ljubljani 42.294,00 evrov. Fiskalni svet krije tudi splošne stroške upravnika in skupnih prostorov, kar je določeno s posebno pogodbo.

Fiskalni svet je vključen v mrežo EU IFIs, za katero CEPS (Centre of European Policy Studies) izvaja dejavnosti sekretariata za EU IFI. Članarina je za leto 2023 znašala 500 evrov.

3) Za investicije in investicijsko vzdrževanje je bilo v veljavnem finančnem načrtu na dan 31. 12. 2023 določeno 11.427 evrov proračunskih sredstev (na proračunski postavki 160003-investicije in investicijsko vzdrževanje 10.900,00 evrov in 527,00 na PP 190041-stvarno premoženje-sredstva kupnin od prodaje državnega premoženja), kar predstavlja 1,53 odstotka sredstev v veljavnem finančnem načrtu leta 2023.

Porabljeno je bilo 481,47 evrov, kar predstavlja 4,21-odstotno realizacijo vseh sredstev za investicije v veljavnem finančnem načrtu oziroma 0,09-odstotni delež vseh odhodkov leta 2023. Investicijski izdatki so bili financirani iz proračunskih sredstev.

### **Obrazložitev nekaterih postavk iz bilance stanja za leto 2023**

Na dan 31. 12. 2023 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 49.401,39 evrov neplačanih odhodkov, ki jih je prenesel v leto 2024.

Te terjatve se nanašajo na :

- terjatve do računskega sodišča zaradi uporabe sejne sobe v znesku 48,45 evrov,
- terjatve do ZZZS, zaradi bolniške odsotnosti v znesku 103,63 evrov,
- neplačane tekoče odhodke v znesku 49.239,31 (vključuje obračunane in še neizplačane plače, dajatve, premije za dodatno kolektivno zavarovanje javnih uslužbencev in povračila stroškov za december 2023 v znesku 34.384,98 evrov, opravljene storitve in dobavljen material in opremo v znesku 11.572,71 evrov, obračunane in še ne izplačane stroške službenih potovanj v znesku 191,15 evrov, opravljene storitve do neposrednih uporabnikov proračuna, in sicer do računskega sodišča v znesku 3.030,47 evrov in Arhiva Republike Slovenije 60 evrov),
- neplačane investicijske odhodke v znesku 10 evrov za nakup mobilnega telefona.

Neplačani odhodki, ki so izkazani v bilanci stanja na dan 31. 12. 2023, so zapadli v plačilo v letu 2024.

Na dan 31. 12. 2023 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 49.401,39 evrov kratkoročnih obveznosti, ki so bile plačane v letu 2024.

Te obveznosti se nanašajo na:

- kratkoročne obveznosti do zaposlenih iz plač v znesku 29.935,30 evrov (čiste plače v znesku 17.652,31 evrov, prispevki delojemalca v znesku 6.340,17 evrov, obveznosti za akontacijo dohodnine v znesku 4.684,05 evrov in druge kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 1.258,77 evrov - dodatek za ločeno življenje, jubilejna nagrada, prehrana in prevoz in obveznosti iz naslova potnih nalogov),

- kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v znesku 11.582,71 evrov (za dobavljeni material in opravljene storitve v novembru in decembru 2023, od tega je 10 evrov strošek za mobilni telefon),
- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja v znesku 4.640,83 evrov (za obračunane prispevke delodajalca v znesku 4.402,67 evrov in 238,16 evrov za premije za dodatno kolektivno zavarovanje za mesec december 2023),
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta v znesku 3.090,47 evrov (obveznost do računskega sodišča za opravljene administrativno tehnične naloge v decembru 2023 znaša 3.030,47 evrov in do Arhiva Republike Slovenije za strokovno usposabljanje v znesku 60,00 evrov),
- neplačani nedavčni prihodki v znesku 48,45 evrov (izdan račun računskemu sodišču za uporabo sejne sobe)
- pasivne časovne razmejitve v znesku 103,63 evrov (vnaprej vračunani odhodki, ki se nanašajo na refundacijo nadomestil v breme ZZS).

Fiskalni svet je imel v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2023 med lastnimi viri in dolgoročnimi obveznostmi izkazan splošni sklad za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v znesku 5.857,10 evrov. V letu 2023 je v plačilo zapadel še zadnji, tretji obrok Microsoftove programske opreme za obdobje 2021-2023 v znesku 371,47 evrov, zato na dan 31. 12. 2023 v bruto bilanci Fiskalnega sveta niso izkazane dolgoročne obveznosti iz poslovanja.

Fiskalni svet je imel v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2023 izven bilančno evidentirano tudi opremo, ki ni last Fiskalnega sveta in je bila prejeta v začasno uporabo v skupni vrednosti 1.769,73 evrov. Sem sodi oprema komunikacijskih tehnologij (lastnik T-2 d.o.o.) v znesku 263,03 evrov in multifunkcijska naprava Canon v znesku 1.506,70 evrov.

Na Fiskalnemu svetu za leto 2023 ni bila opravljena notranja revizija poslovanja. Letni proračun Fiskalnega sveta je nižji od 2.086.000 EUR, zato je dolžan zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja najmanj enkrat v obdobju treh let. Revizija je bila opravljena za leti 2020 in 2021.

## Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2023

17. 4. 2023

### Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2023 do 2026 (ocena predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2024 do 2026 in osnutka Programa stabilnosti 2023)

Naravnost fiskalne politike, predvidena v srednjeročnih proračunskih dokumentih, je v obdobju 2023-2026 v povprečju nevtralna, vendar projekcije ob odsotnosti reform nakazujejo precej omejen manevrski prostor za delovanje fiskalne politike v prihodnjih letih. Večina kazalnikov, ki jih pri pripravi ocene uporablja Fiskalni svet, kaže spoštovanje pravil v letih 2025 in 2026. Odstopanja v letu 2024 so zlasti posledica predvidene visoke investicijske aktivnosti in nadaljnjega znižanja deleža prihodkov v BDP ter so v mejah spremenljivosti ocen cikličnega položaja gospodarstva. Ob tem projekcije osnutka Programa stabilnosti 2023 ocenjujemo kot pretežno realistične oziroma glede na makroekonomsko napoved UMAR skladne z načelom previdnosti. Takšen pristop je ustrezen ob ohranjanju visoke negotovosti in številnih tveganjih. Poleg makroekonomskih največje tveganje predstavljajo napovedane reforme. Njihovi finančni učinki v predložene dokumente niso vključeni, ob ocenjenih tveganjih za dolgoročno vzdržnost javnih financ pa so nujne predvsem reforme sistemov socialnega varstva.

\* \* \*

Z letom 2024 bodo po slabih štirih letih prenehale veljati izjemne okoliščine, vendar smernice Evropske komisije glede delovanja fiskalne politike v letu 2024 žal še naprej dopuščajo precejšnje mero diskrecije pri ocenjevanju proračunskih dokumentov. Formalno naj bi v veljavo spet stopila obstoječa fiskalna pravila, a Evropska komisija glede nekaterih parametrov obstoječih fiskalnih pravil ocenjuje, da v danih negotovih okoliščinah njihova uporaba ni primerna. Hkrati predlagana nova pravila na ravni EU zaradi odsotnosti dokončnega dogovora še niso povsem dorečena. Dodatno tveganje pri tokratni oceni predstavlja dejstvo, da se trenutne javnofinančne projekcije lahko spremenijo, saj je rebalans državnega proračuna za leto 2023 še v pripravi. Takšen vrstni red priprave in sprejemanja proračunskih dokumentov je neustrezen, zlasti ob dejstvu, da naj bi imel verodostojni srednjeročni javnofinančni načrt osrednjo vlogo v spremenjenem sistemu ekonomskega upravljanja v EU.

Osnutek Programa stabilnosti 2023 predvideva razmeroma visok primanjkljaj sektorja država v letu 2023 (-4,1 % BDP), kar bi prihodnje leto ob dejanski realizaciji pomenilo sprožitev postopka presežnega primanjkljaja. Letošnji primanjkljaj naj bi bil sicer zlasti posledica načrtovane rekordno visoke investicijske aktivnosti in učinka ukrepov za blažitev posledic druginje. Do leta 2026 naj bi se primanjkljaj ob razmeroma visokih ravneh nominalne gospodarske aktivnosti znižal na -1,3 % BDP. To bi bil za 2 o. t. BDP nižji saldo kot v letu pred epidemijo in izključno posledica načrtovanega nižjega deleža prihodkov v BDP. Delež tekoče porabe v BDP naj bi bil v obdobju projekcij kljub visoki rasti razmeroma konstanten in naj ne bi pomembno vplival na spremembo salda sektorja država. Po več letih upadanja se bo od leta 2023 nekoliko višal delež izdatkov za obresti, kar je ob večjem nominalnem obsegu dolga tudi posledica poslabšanih pogojev financiranja. Delež bruto javnega dolga naj bi se do leta 2026 znižal pod raven iz leta 2019 in znašal okoli 63,5 % BDP. Ob tem preko 10 % BDP velika proračunska likvidnostna rezerva predstavlja določen manevrski prostor za hitrejše zniževanje dolga, zlasti pa odpornost na morebitno nadaljnje zaostrovanje pogojev financiranja.

8. 5. 2023

### **Ocena Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023**

S predlogom rebalansa za letošnje leto je predviden visok primanjkljaj državnega proračuna (-4,5 % BDP), na katerega podobno vplivajo interventni ukrepi za blažitev posledic druginje in epidemije ter t. i. »očiščeni« primanjkljaj (brez učinka interventnih ukrepov). Slednji je hkrati izključni razlog za občutno povečanje primanjkljaja glede na lani (za 2,2 o. t. BDP), v prevladujoči meri zaradi predpostavljenega znižanja deleža prihodkov v BDP in nadaljnje krepitve že dosežene visoke ravni investicijske aktivnosti. Rast »očiščene« tekoče porabe naj bi bila tudi letos precej višja od dolgoletnega povprečja in od trenutne ocene rasti srednjeročnega gospodarskega potenciala ter je predvsem odraz visoke inflacije, deloma pa tudi diskrecijskih ukrepov. Njen delež v BDP se sicer ne bo vidneje povečal, zato očiščena tekoča poraba ne bo pomembno prispevala k povečanju primanjkljaja v razmerju do BDP.

Po zagotovilih vlade je predlog rebalansa državnega proračuna usklajen s Programom stabilnosti 2023, zato se ocena spoštovanja fiskalnih pravil, ki jo je Fiskalni svet podal aprila letos, ne spreminja. Po tej indikativni oceni večina uporabljenih kazalnikov za leto 2023 nakazuje odstopanje fiskalne politike od skladnosti s fiskalnimi pravili. Projekcije bilance sektorja država iz Programa stabilnosti 2023 so zlasti zaradi visoke inflacije in predvidene nadaljnje krepitve investicijske aktivnosti nakazovale ekspanzivno naravnost fiskalne politike v letošnjem letu, ko so sicer še uveljavljene izjemne okoliščine. Ob tem je potrebno opozoriti, da zastavljena visoka raven odhodkov državnega proračuna v letu 2023 in zniževanje deleža cikličnih prihodkov v BDP pomembno prispevata tudi k omejenemu manevrskemu prostoru za dodatno ukrepanje fiskalne politike v prihodnjih letih, ki bi slabšalo strukturni položaj javnih financ ter s tem vplivalo na srednjeročno vzdržnost javnega dolga.

Nižji primanjkljaj po predlogu rebalansa glede na trenutno veljavni proračun, sprejet jeseni lani, izhaja pretežno iz manjših odhodkov v povezavi z druginjo, deloma iz upoštevanja novih ukrepov, deloma pa tudi ustrežnejših projekcij nekaterih postavk, na pomanjkljivosti katerih je Fiskalni svet opozarjal že jeseni. Kljub temu proračunsko načrtovanje ostaja pomanjkljivo, in sicer zaradi neustreznega uvrščanja ukrepov med interventne, nezadostnega ocenjevanja učinka diskrecijskih ukrepov, sistematičnega podcenjevanja oziroma precenjevanja posameznih kategorij prihodkov in odhodkov ter neusklajenih procesov priprave proračunskih dokumentov.

18. 5. 2023

### **Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2022**

V letu 2022 je prišlo po zaključku epidemije do močnega odboja gospodarske aktivnosti. Slovenija je zabeležila visoko gospodarsko rast in porast zaposlenosti. Hkrati pa je bila zabeležena tudi visoka stopnja inflacije, ki je v osnovi širši evropski in globalni fenomen, saj je njen izvor zlasti v globalnih blokadah ponudbene strani in ekspanzivnih ekonomskih politikah. Na naraščanje inflacije je ECB odgovorila z zaostrovanjem monetarne politike, ki pa tako po pričetku kot po obsegu ukrepanja nekoliko zaostaja za ameriško FED. Takšen odziv prinaša značilna tveganja finančnemu sistemu in s tem evropskim gospodarstvom ter posredno viša tudi strošek financiranja sektorja država. V Slovenijo smo inflacijo sicer pretežno uvozili, vendar se je že v drugi polovici leta pričel proces prilagajanj, ki avtonomno generira domačo inflacijo.



Domača fiskalna politika ni delila usmeritve evropske monetarne politike. Realizirani primanjkljaj sektorja država je bil sicer nekoliko nižji od napovedanega, vendar glede na živahno gospodarsko aktivnost sorazmerno visok. Ob izločenih vplivih ukrepov za omejevanje posledic epidemije in druginje je bil proračun skoraj uravnotežen. Napovedi kažejo, da bodo primanjkljaji prisotni še v naslednjem srednjeročnem obdobju, a se bodo postopno zniževali – s pogojem, da stopnje gospodarske rasti ne bodo nižje od napovedanih. Napovedi gospodarske aktivnosti so sicer povezane s številnimi tveganji, ki izhajajo tako iz globalnega okolja kot tudi iz morebitnih domačih slabo premišljenih odločitev.

Javni dolg Slovenije je nad maastrichtskimi 60% BDP. Kratkoročno so tveganja sicer razmeroma majhna, saj jih blaži dobra likvidnost državnega proračuna, rast obrestnih mer pa bo le postopoma zviševala stroške obresti proračuna. Zaradi primanjkljajev bo javni dolg absolutno naraščal, a relativno upadal, če bodo nominalne stopnje rasti BDP dovolj visoke. Vendar se zaradi demografskih izzivov in ostalih pričakovanih stroškov, ki jih bodo v prihodnje morale prevzeti javne finance, kopičijo tveganja, povezana z dolgoročno vzdržnostjo javnega dolga.

Negotovosti v tem trenutku kljub podanemu predlogu Evropske komisije iz aprila letos še vedno ostajajo prisotne tudi glede dokončnega oblikovanja evropskih fiskalnih pravil. Ne glede na posamične interese držav pri njihovem oblikovanju je pomembno, da EU kot celota nastopa na finančnih trgih kot zanesljiv partner, ki uživa polno zaupanje investitorjev. Kredibilna fiskalna pravila, ki so za države članice zavezujoča in sprejemljiva brez kakršnih koli zadržkov, so pogoj za to, da so državne obveznice na finančnih trgih prodane po ustreznih pogojih in s tem omogočajo nemoteno financiranje razvojnih načrtov.

Tudi v teh negotovih okoliščinah bo Fiskalni svet dosledno uveljavljal svoje poslanstvo, to je spremljanje in opozarjanje na vzdržnost javnih financ na srednji in daljši rok. Glavno orodje pri tem ostaja moč argumenta. Na tem mestu se želim zahvaliti medijem za bogato spremljanje aktivnosti Fiskalnega sveta. Odločitve fiskalne politike, ki jo sicer vodijo demokratično izvoljeni organi, vplivajo na življenje vseh. Zato je prav, da s preglednostjo, ki jo omogoča široko objavljane ocen Fiskalnega sveta, vsem zagotovimo spremljanje fiskalne politike. S tem ustvarjamo demokratični pritisk na odločevalce, hkrati pa prav odločevalcem s svojimi ocenami tudi pomagamo pri sprejemanju javnofinančno vzdržnih odločitev o proračunskih dokumentih.

13. 6. 2023

### **Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2022**

V letu 2022 je bil primanjkljaj sektorja država visok (-3,0 % BDP) kljub znižanju glede na leto prej, ki je bilo v največji meri posledica manjšega obsega interventnih ukrepov. Javnofinančni položaj brez upoštevanja tega učinka se je poslabšal predvsem zaradi občutnega znižanja deleža prihodkov v BDP, ki je bilo v največji meri posledica počasnejše rasti mase plač po izteku koronskih dodatkov. Temu se v ugodnih gospodarskih razmerah, zaznamovanih z nadaljevanjem cikličnega zagona po umiritvi epidemije, a tudi z visoko inflacijo, javna poraba ni prilagodila. Fiskalna politika je bila naravnana ekspanzivno, kar v zelo ugodnih cikličnih razmerah ni bilo ustrezno. Na izdatkovni strani je k temu prispevala predvsem nadaljnja krepitev investicijske aktivnosti, financirana izključno z domačimi sredstvi. Okrepila se je tudi rast domače tekoče porabe sektorja država, ki bi morala biti vsaj v delu, ki se ni nanašal na blaženje posledic visoke inflacije, glede na ostala javnofinančna gibanja nižja. Neustrezno ekspanzivno naravnano fiskalne politike v letu 2022 potrjujejo indikativne

kvantitativne ocene, po katerih lani ni bila spoštovana večina fiskalnih pravil. Izdatki sektorja država so bili lani tako občutno višji od trenutnih ocen o najvišji dovoljeni ravni. Slednja je sicer nižja od zgornje meje zadnjega veljavnega večletnega okvira, sprejetega septembra lani, ki pa ga je Fiskalni svet že takrat ocenil kot previsokega. Z obstoječimi pravili je bilo lani skladno le znižanje deleža bruto javnega dolga v BDP na 69,9 %, predvsem zaradi inflacijskega povečanja nominalnega BDP.

\*\*\*

Okrevanje gospodarske aktivnosti po epidemiji se je lani nadaljevalo z nekoliko upočasnjeno dinamiko, inflacija pa se je zaradi vztrajanja zunanjih in rastočega prispevka domačih dejavnikov okrepila na najvišjo raven po letu 2000. Tudi lani je h gospodarski rasti ključno prispevala zasebna potrošnja. Drugi dejavniki rasti so bile gradbene investicije, tako zaradi razmer na nepremičninskem trgu kot zaradi okrepljene investicijske aktivnosti države. Po trenutnih ocenah Fiskalnega sveta je proizvodna vrzel lani dosegla ciklični vrh. Gospodarsko okrevanje po epidemiji je bilo v Sloveniji sicer med najhitrejšimi v EU, raven gospodarske aktivnosti pa je v povprečju lanskega leta za 9,1 % preseгла raven iz leta 2019.

Skupni primanjkljaj sektorja država se je lani znižal zlasti zaradi manjšega obsega COVID izdatkov, primanjkljaj brez upoštevanja učinka interventnih ukrepov (-0,9 % BDP) pa se je povečal predvsem zaradi največjega medletnega znižanja deleža prihodkov v BDP, odkar so razpoložljivi podatki. Znižanje deleža je bilo predvsem posledica padca deleža socialnih prispevkov ob nižji rasti mase plač po izteku koronskih dodatkov, kar je poleg sprememb zakonodaje vplivalo tudi na padec deleža dohodnine. Javna poraba se temu ni ustrezno prilagodila, saj se je rast izdatkov brez učinka interventnih ukrepov še okrepila (na 9,8 %) in s tem preseгла oceno tako trenutne kot srednjeročne rasti potencialnega proizvoda. Skupni primanjkljaj v Sloveniji je bil lani sicer manjši kot v povprečju EU, a je bilo poslabšanje glede na predkrizno leto 2019 večje.

Bruto dolg sektorja država se je lani zmanjšal na 69,9 % BDP in je za 4,5 o. t. BDP presegal predkrizno raven. Lansko znižanje deleža je bilo v največji meri posledica okrepljene inflacije in tako v pomembni meri tudi visoke nominalne rasti BDP, kar je skupaj več kot nadomestilo nadaljnje poslabšanje primarne bilance. Znižanje je bilo nekoliko večje kot v povprečju EU-27, povečanje glede na predkrizno raven iz leta 2019 pa nekoliko manjše od povprečja EU-27. Pogoji financiranja države so se lani zaostрили, povečanje pribitkov je bilo nekoliko višje kot v nekaterih podobnih državah evrskega območja. Določen manevrski prostor za ukrepanje pa ob dvigu obrestnih mer zagotavlja zlasti ugoden likvidnostni položaj državnega proračuna. Stanje na Enotnem zakladniškem računu se je lani namreč še povečalo in konec leta znašalo 13,0 % BDP.

Fiskalni svet podaja v obdobju izjemnih okoliščin, ki so bile v veljavi tudi lani, zaradi povečane negotovosti pri izračunu ključnih vhodnih spremenljivk le indikativne kvantitativne ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil in daje večji poudarek kvalitativni oceni. Kljub temu mora Fiskalni svet na podlagi domače zakonodaje ugotoviti, ali je dejanski obseg izdatkov sektorja država ustrezal zadnjemu veljavnemu največjemu dovoljenemu obsegu, določenemu s spremembo okvira na podlagi 13. člena Zakona o fiskalnem pravilu. Realizirana raven izdatkov je bila lani sicer nižja od zadnje z odlokom določene najvišje ravni iz septembra lani, a je bila ta po oceni Fiskalnega sveta že ob sprejemanju previsoka. Na občutno previsoko raven realiziranih izdatkov v lanskem letu glede na obstoječa fiskalna pravila kaže tudi naknadna ocena na osnovi zadnjih znanih ocen vhodnih podatkov.

25. 8. 2023

## Ocena Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023

Naravna nesreča v obsegu, ki smo mu bili priča ob poplavah avgusta v Sloveniji, pomeni tudi izjemen makroekonomski in javnofinančni šok. Čeprav njegove finančne posledice trenutno niso znane, predlog rebalansa državnega proračuna za leto 2023 predstavlja zgolj prvi korak pri proračunskem financiranju odpravljanja obsežnih finančnih posledic poplav. Te se bodo v veliko večji meri odrazile ob jesenski pripravi proračunskih dokumentov za leti 2024 in 2025, ki bi morali vsebovati ocene škode in ocene učinkov posegov države. Do naravne nesreče je prišlo v trenutku, ko je bil primanjkljaj državnega proračuna v sedmih mesecih večji kot v enakem obdobju lani. Za realizacijo sprejetega državnega proračuna naj bi v zadnjih petih mesecih primanjkljaj znašal kar okoli -2,6 mrd EUR, to je skoraj dvakrat več kot v celotnem lanskem letu. Ob tem je bila gospodarska aktivnost na dokaj visoki ravni, a ob določenih znamenjih usihanja sicer solidne gospodarske dinamike ter večanju pesimizma in neugodnih gospodarskih gibanj v EU.

Fiskalni svet je aprila letos pripravil oceno Programa stabilnosti, v maju pa še dodatno na tem temelječo oceno rebalansa državnega proračuna za leto 2023. Ob tem je poudaril ekspanzivno naravnost fiskalne politike v letu, v katerem so sicer še uveljavljene izjemne okoliščine. Fiskalni svet je hkrati opozoril, da zastavljena visoka raven odhodkov državnega proračuna v letu 2023 in zniževanje deleža cikličnih prihodkov v BDP pomembno omejujeta manevrski prostor za dodatno ukrepanje fiskalne politike v prihodnjih letih, saj slabšata strukturni položaj javnih financ in s tem vplivata na srednjeročno vzdržnost javnega dolga.

Po mnenju Fiskalnega sveta sprememba zgolj ene komponente proračunskih odhodkov v znesku 220 mio EUR v tokratnem rebalansu državnega proračuna za leto 2023 ne spreminja ocen stanja fiskalne politike in spoštovanja fiskalnih pravil, podanih ob prvem letošnjem rebalansu. Vpliva predvidene spremembe v računu finančnih terjatev in naložb v višini 300 mio EUR na položaj salda in dolga sektorja država ter s tem na spoštovanje fiskalnih pravil trenutno ni mogoče oceniti. Naravna nesreča velikega obsega načeloma spada med t. i. »enkratne dogodke«, ki se pri izračunavanju kazalnikov spoštovanja fiskalnih pravil sicer ne upoštevajo. Hkrati se bo zaradi spremembe, predstavljene v predlogu rebalansa državnega proračuna, povečal neto dolg, ne pa tudi bruto dolg sektorja država, saj bo financiranje izhajalo iz znižanja sredstev na računu državnega proračuna. Ta sicer ostajajo visoka, tudi zaradi učinkovitega upravljanja z javnim dolgom.

Fiskalni svet redno opozarja na pomanjkljivo proračunsko načrtovanje, nezadostno ocenjevanje učinka diskrecijskih ukrepov, sistematično podcenjevanje oziroma precenjevanje posameznih kategorij prihodkov in odhodkov ter na neusklajene procese priprave proračunskih dokumentov. Vsa navedena opozorila bodo še posebej pomembna v prihodnjih negotovih razmerah, ko bo morala vlada ob pripravi in izvajanju državnih proračunov še v večji meri kot doslej zagotavljati transparentnost, sploh v primeru ustanovitve izvenproračunskega sklada za odpravljanje posledic poplav, še posebej v primeru sklada, ki bi bil del celotnega sektorja država, za katerega veljajo fiskalna pravila. Slednje velja tudi za že obstoječe proračunske sklade, ki bi lahko zagotavljali določena sredstva pri financiranju posledic poplav. Prav tako se potrjuje pravilnost opozoril, da je potrebno v dobrih časih ustvarjati manevrski prostor za delovanje fiskalne politike v slabih časih.

Tokratna naravna nesreča bi morala biti dodatna spodbuda za večjo vključenost analize tveganj v srednjeročno proračunsko načrtovanje. Tovrstne analize so tudi del priporočil mednarodnih institucij za zagotavljanje stabilnejših in bolj vzdržnih javnih financ, saj država ob naravnih nesrečah običajno prva

pomaga prizadetim. Takšna analiza bi verjetno pokazala, da bi bilo zaradi majhnosti in geografskih danosti Slovenije ter pogostega pojavljanja naravnih nesreč nujno oblikovanje posebnega namenskega proračunskega sklada. Ob tem bi bilo potrebno omejevati tudi moralni hazard, povezan s krepitvijo vloge države preko ozaveščanja zasebnega sektorja glede zavarovanja premoženja. Sredstva, ki so Sloveniji na voljo zlasti iz različnih virov EU, namreč v naslednjih desetletjih verjetno ne bodo vedno razpoložljiva v trenutno visokem obsegu. Ne glede na nujnost interventnih ukrepov bi morali biti tudi ti usmerjeni in zagotavljati učinkovito uporabo javnega denarja. Ob vsem naštetem bi morala vlada v prihodnjih proračunskih načrtih nasloviti tudi izzive, ki so ostajali nenaslovljeni pred naravno nesrečo, saj odlašanje z ukrepanjem prav tako vpliva na srednjeročno vzdržnost javnih financ.

16. 10. 2023

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

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

\* \* \*

Iz predloženih proračunskih dokumentov izhaja, da naj bi fiskalna politika tudi v obdobju projekcij delovala spodbujevalno, kar je neustrezno, ne zagotavlja spoštovanja fiskalnih pravil in je tudi v nasprotju z zaostreno denarno politiko. Na to poleg trenutnih ocen strukturnega salda in strukturnega napora nakazujejo tudi različni kazalniki rasti porabe, ki so v manjši meri zaznamovani z metodološkimi negotovostmi. Kazalniki porabe precej presegajo dolgoročno vzdržne ravni in rasti tudi po izključitvi neposrednega učinka vseh interventnih ukrepov in hkrati presegajo vrednosti, priporočene s strani Sveta EU. Pri izračunih kazalnikov Fiskalni svet že od začetka epidemije izloča vse interventne ukrepe (epidemija, draginja, poplave), saj so ti časovno omejeni in ne vplivajo na strukturni položaj javnih financ. Večina kazalnikov, ki jih za oceno stanja javnih financ uporablja Fiskalni svet, izkazuje ob zaključku obdobja izjemnih okoliščin slabši položaj kot v obdobju pred pričetkom epidemije.

Možnost začasnega odstopanja od fiskalnih pravil je bila namreč s sprejemanjem diskrecijskih ukrepov, nepovezanih s krizami, v preteklih štirih letih mnogokrat zlorabljen. Hkrati je takšno delovanje skupaj z obsežnimi interventnimi ukrepi, ki pogosto niso bili ustrezno usmerjeni, ustvarilo pričakovanja po trajnejšem ukrepanju države, ki jih je vedno težje obvladovati, in povečalo tveganja za srednjeročno vzdržnost javnih financ. Analiza vzdržnosti dolga nakazuje tudi večanje tveganj, povezanih z odlaganjem naslavljanja dolgoročnih izzivov, in na verjetno nevezdržnost javnega dolga, če ti izzivi ne bodo pravočasno naslovljeni.

Ekspanzivna usmeritev fiskalne politike je v trenutnih razmerah neučinkovita in v nasprotju tako s prizadevanji vlade v luči izvajanja draginjskih in poplavnih ukrepov kot s priporočili mednarodnih organizacij. Dodatni impulzi fiskalne politike neodvisno od pričakovanih obsežnih interventnih ukrepov predstavljajo namreč ob danih omejitvah ponudbenih dejavnikov, zlasti na trgu dela, dodaten pritisk na vztrajanje visoke inflacije. S tem sta povezana izguba kupne moči gospodinjstev in slabšanje konkurenčnosti gospodarstva, ki bi posledično lahko vodila v dodatne zahteve po kompenzaciji visokih cen ter večali neposredne pritiske na javne finance. Zato bi bilo poleg izogibanja impulzom, ki glede na ponudbene omejitve prekomerno krepijo povpraševanje, tudi pri obnovi po poplavih nujno zagotoviti smiselni vrstni red ukrepanja ter s tem v čim večji meri omogočiti učinkovitost porabe javnih sredstev. Postopnost poplavnega ukrepanja bo sicer do določene mere narekovala že omejena sposobnost administracije in gradbeništva.

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

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

Le verodostojne proračunske projekcije na podlagi scenarija nespremenjenih politik bi vladi in javnosti omogočile uvid v obseg manevrskega prostora. Na tej podlagi bi vlada lažje in bolj smiselno določala vrsto in obseg ukrepov, ki so potrebni za tekoče in interventno ukrepanje, gospodinjstva in podjetja pa bi lažje in z manj negotovosti oblikovala pričakovanja glede bodočega ukrepanja fiskalne politike. Manevrski prostor fiskalne politike se sicer krči zaradi številnih diskrecijskih ukrepov, sprejetih v

preteklosti, trenutno pa ga trenutno zagotavljata zlasti razmeroma naključna koncentracija obsežnih razpoložljivih virov iz različnih mehanizmov EU ter ugoden likvidnostni položaj proračuna.

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