



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2023

Junij 2024

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodajna podlaga	7
1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2023	9
1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva	9
1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)	10
1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka)	12
1.4 Dolg sektorja država	17
2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2023	19
3. Priloga: Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2023	23
Seznam literature	27

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Dejavniki ponudbe	9
Slika 1.2	Davčne osnove	9
Slika 1.3	Ocene proizvodne vrzeli za 2023 po dokumentih	10
Slika 1.4	Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2023	10
Slika 1.5	Saldo bilance sektorja država	11
Slika 1.6	Dejavniki spremembe nominalnega salda sektorja država	11
Slika 1.7	Saldo sektorja država 2023	12
Slika 1.8	Sprememba salda sektorja država (2023/2019)	12
Slika 1.9	Saldo državnega proračuna	12
Slika 1.10	Razlika med realizacijo proračuna in rebalansom za 2023	12
Slika 1.11	Starostne pokojnine	15
Slika 1.12	ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna	15
Slika 1.13	Prihodki in odhodki ZZS	15
Slika 1.14	Saldo ZZS	15
Slika 1.15	Prihodki in odhodki proračunov občin	16
Slika 1.16	Saldo bilance proračunov občin	16
Slika 1.17	Dolg sektorja država	17
Slika 1.18	Sprememba javnega dolga	17
Slika 1.19	Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic	17
Slika 1.20	Konsolidirani bruto dolg sektorja država	17
Slika 2.1	Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država	20
Slika 2.2	Strukturni saldo za 2023 izračunan na osnovi različnih ocen proizvodne vrzeli	21
Slika 2.3	Naravnost fiskalne politike v letu 2023 po različnih ocenah proizvodne vrzeli	21
Slika 2.4	Strukturni primarni napor: primerjava projekcij in realizacije	21
Slika 3.1	Razpoložljive napovedi za leto 2023 ob pripravi proračunskih dokumentov	24
Slika 3.2	Spremembe napovedi za 2023 – bruto investicije v osnovna sredstva	24
Slika 3.3	Spremembe napovedi za 2023 – zasebna potrošnja	24
Slika 3.4	Spremembe napovedi za 2023 – sredstva za zaposlene	24
Slika 3.5	Spremembe napovedi za 2023 – bruto plače na zaposlenega	24
Slika 3.6	Spremembe napovedi za 2023 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek	24
Slika 3.7	Spremembe napovedi za 2023 – davki skupaj	25
Slika 3.8	Spremembe napovedi za 2023 – davki na proizvodnjo in uvoz	25
Slika 3.9	Spremembe napovedi za 2023 – tekoči davki na dohodke in premoženje	25
Slika 3.10	Spremembe napovedi za 2023 – prispevki za socialno varnost	25
Slika 3.11	Spremembe napovedi za 2023 – prihodki od lastnine	25
Slika 3.12	Spremembe napovedi za 2023 – ostali prihodki	25
Slika 3.13	Spremembe napovedi za 2023 – izdatki za sredstva za zaposlene	26
Slika 3.14	Spremembe napovedi za 2023 – socialna nadomestila	26
Slika 3.15	Spremembe napovedi za 2023 – vmesna potrošnja	26
Slika 3.16	Spremembe napovedi za 2023 – izdatki za obresti	26
Slika 3.17	Spremembe napovedi za 2023 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva	26
Slika 3.18	Spremembe napovedi za 2023 – subvencije	26

KAZALO TABEL:

Tabela 1.1	Bilanca sektorja država (ESA metodologija)	11
Tabela 1.2	Realizacija državnega proračuna (metodologija denarnega toka)	14
Tabela 2.1	Okviri za pripravo proračunov sektorja država za leto 2023 in realizacija	19
Tabela 2.2	Odstopanje dejanskih izdatkov sektorja država od naknadne ocene največjega dovoljenega obsega izdatkov na osnovi različnih ocen proizvodne vrzeli	20
Tabela 2.3	Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2023	22

POVZETEK

Javnofinančni položaj se je lani izboljšal, fiskalna politika je bila v nasprotju z načrti vlade razmeroma restriktivno naravnana. Znižanje primanjkljaja sektorja država pod maastrihtsko mejo so omogočile zlasti z vidika javnih financ ugodne makroekonomske razmere. Nadaljevanje visoke inflacije in ugodnih razmer na trgu dela je namreč lani pozitivno vplivalo na nominalno dinamiko davčnih osnov in posledično visoko rast javnofinančnih prihodkov. Rast »očiščene« porabe, ki ne vključuje interventnih ukrepov, se je lani znižala glede na leto prej, a je bila vseeno skoraj dvakrat višja od dolgoletnega povprečja, obseg interventnih ukrepov pa se je zaradi blažitve posledic druginje in poplav povečal. Bruto dolg sektorja države se je lani znižal pod 70 % BDP. Odpornost na bolj zaostrene razmere na finančnih trgih omogoča tudi visoka likvidnostna rezerva.

Realizirana raven javne porabe je bila lani znotraj sprejetega triletnega okvira. Glede na to, da so bile ob njegovih spremembah določene ravni najvišjih dovoljenih izdatkov po oceni Fiskalnega sveta pretirane, je bilo to pričakovano. Fiskalni svet je namreč ob vsakokratnem sprejemanju proračunskih dokumentov opozarjal na pretirano načrtovanje porabe, zlasti investicij, ki so znova najbolj zaostale za načrti. Predimenzionirani načrti so neustrezni, ker lahko vodijo v neučinkovito porabo. Hkrati ne prikazujejo dejanskega manevrskega prostora fiskalne politike v času ugodnih makroekonomskih razmer. Proticiklično delovanje fiskalne politike je nujno ob številnih tveganjih za vzdržnost javnih financ. Ta se kažejo zlasti na področju sistemov socialne zaščite, kjer so bili tudi v letu 2023 potrebni razmeroma obsežni transferi državnega proračuna v pokojninsko in zdravstveno blagajno kljub zgodovinsko najvišji ravni zaposlenosti in visoki rasti plač. Oblikovanje manevrskega prostora je potrebno tudi zaradi naslavljanja nepričakovanih šokov, kot so bile lanske poplave, ki so terjale obsežen transfer prizadetim občinam.

Korenito izboljšanje javnofinančnega načrtovanja je nujno tudi zaradi prihajajočih sprememb sistema upravljanja v EU. Dosedanja praksa številnih in obsežnih sprememb najvišjih dovoljenih izdatkov v okviru v prihodnje ne bo več mogoča. Zgornja meja izdatkov bo namreč za obdobje štirih let zavezujoča in dogovorjena na EU ravni. Za zagotovitev vzdržnega javnega dolga, bo dovoljena rast porabe v prihodnjih letih nižja od realizirane v zadnjih letih. To bo zahtevalo bolj realistično in srednjeročno usmerjeno pripravo proračunskih dokumentov.

Zakonodajna podlaga

Fiskalni svet (v nadaljevanju: FS) je na podlagi 4. točke drugega odstavka in 3. točke tretjega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP) zavezan podati oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili za preteklo leto do 30. junija tekočega leta. Statistični urad Republike Slovenije je 29. 3. 2024 objavil podatke po metodologiji ESA o *Temeljnih agregatih sektorja država 2020–2023*,¹ 19. 4. 2024 pa še *Aprilsko poročilo o presežnem primanjkljaju in dolgu 2020–2023*.² Poleg tega je FS od Ministrstva za finance pridobil podatke o realizaciji konsolidirane bilance javnega financiranja in posameznih štirih blagajn javnega financiranja po metodologiji denarnega toka.³

FS je septembra 2022⁴ ocenil, da so izpolnjeni pogoji, ki po 12. členu ZFisP omogočajo uveljavitev izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ tudi v letu 2023. Uveljavitev odločbe o obstoju izjemnih okoliščin v letu 2023 je maja 2022⁵ na ravni EU priporočila tudi Evropska komisija. Ugotovila je, da je potrebno zaradi visoke negotovosti in visokih tveganj, povezanih z vojno v Ukrajini, censkih šokov energentov in nadaljevanja ovir v proizvodnih verigah omogočiti zadosten prostor za delovanje nacionalnih fiskalnih politik tudi v letu 2023. Obseg dopustnega odstopanja od doseganja srednjeročne uravnoteženosti na podlagi 13. člena ZFisP predlaga vlada s predlogom za spremembo okvira, ki ga določi državni zbor. Državni zbor je sprejel okvir, ki je zajemal leto 2023, aprila 2021⁶ ter tri spremembe okvira (novembra 2021,⁷ novembra 2022⁸ in decembra 2023⁹). FS spremembe okvira na podlagi 13. člena ZFisP ocenjuje na podlagi 8. točke drugega odstavka ter 5. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP.

Domača zakonodaja za obdobje, v katerem so v veljavi izjemne okoliščine, sicer izrecno ne predpisuje načina naknadnega ocenjevanja skladnosti izvršenih proračunov s fiskalnimi pravili. Izdatki sektorja država pa morajo biti v povezavi s 6. in 13. členom ZFisP skladni s sprejetimi okviri za pripravo proračunov. FS v tej oceni zlasti preverja, ali je bil realizirani del izdatkov, povezan s stanjem gospodarskega cikla skladen z zadnjim sprejetim okvirom in z naknadno oceno maksimalno dovoljenega obsega izdatkov sektorja država. Pri tem izračunu izključimo interventne izdatke, ki se neposredno nanašajo na odpravljanje posledic epidemije, druginje in posledic poplav. Slednje naredi skladno s formulo iz 3. člena ZFisP, pri kateri obseg interventnih izdatkov obravnava kot enkratne izdatke. Ob tem to kvantitativno oceno za obdobje uveljavljenih izjemnih okoliščin zaradi povečane negotovosti pri izračunu vhodnih parametrov opravi le indikativno. Slednje velja tudi za ocenjevanje na podlagi 15. člena ZFisP, po katerem FS ocenjuje izpolnjevanje pravil, ki izhajajo iz Pakta stabilnosti in rasti (PSR).

¹ SURS (2024a).

² SURS (2024b).

³ Razpoložljivo na <https://www.gov.si teme/fiskalna-in-javno-financna-politika/>.

⁴ Fiskalni svet (2022).

⁵ Razpoložljivo na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_3182/IP_22_3182_EN.pdf.

⁶ Uradni list RS (2021a).

⁷ Uradni list RS (2021b).

⁸ Uradni list RS (2022).

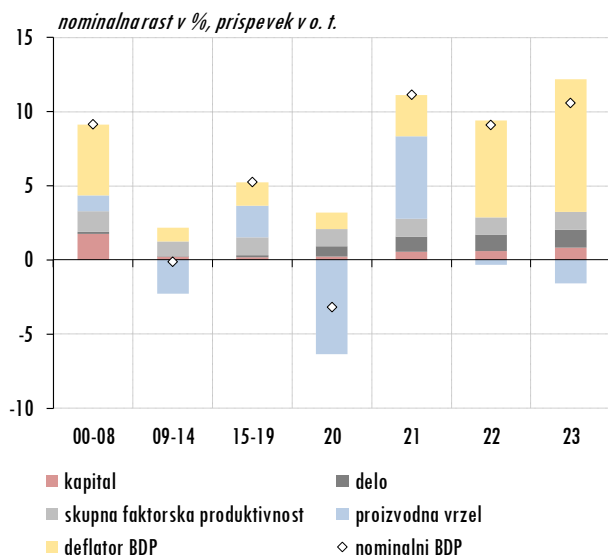
⁹ Uradni list RS (2023).

1. Makroekonomska in javnofinančna gibanja v letu 2023

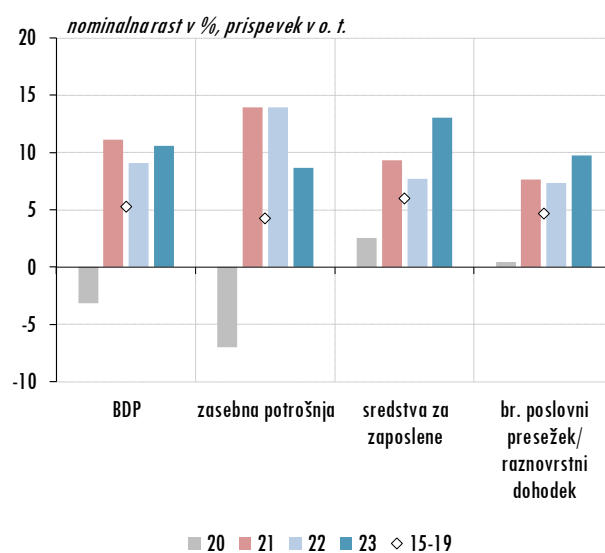
1.1 Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva

Realna gospodarska rast se je lani nadalje upočasnila, a je bil vpliv na gibanje davčnih osnov zaradi ohranjanja visoke inflacije omejen. BDP se je v letu 2023 po trenutnih ocenah realno povečal za 1,6 %. Realna raven gospodarske aktivnosti je konec lanskega leta za 8,1 % presegala raven iz konca leta 2019 pred začetkom epidemije, kar je bistveno več od povprečja EU (3,6 %). Z vidika javnih financ oziroma dinamike davčnih osnov so pomembnejša nominalna gibanja. Nominalno povečanje BDP je bilo lani tretje leto zapored okoli 10-odstotno, čeprav se je ciklični zagon po zaključku epidemije dokončno izpel. Rast je bila tako okoli dvakrat večja kot v povprečju petih let pred epidemijo in znova v prevladujoči meri posledica visoke inflacije. Večji kot v letih pred epidemijo sta bila tudi lani prispevek kapitala, kot posledica okrepljene zasebne in javne investicijske aktivnosti, ter dela ob visoki ravni zaposlenosti. Nominalna rast ključnih makroekonomskih osnov za javnofinančne prihodke je lani občutno presegala povprečno rast v letih pred epidemijo in se je, z izjemo zasebne potrošnje, še okrepila.

Slika 1.1: Dejavniki ponudbe



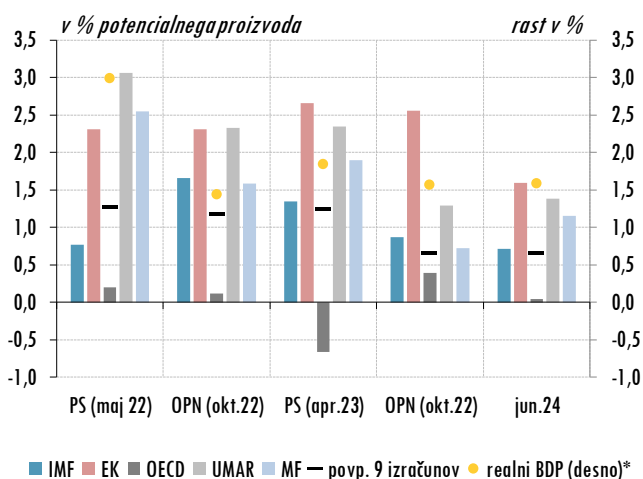
Slika 1.2: Davčne osnove



Po trenutnih ocenah FS se je pozitivna proizvodna vrzel ob upočasnitvi gospodarske rasti lani nekoliko znižala. Ocene proizvodne vrzeli se zaradi različnih metodologij in razlik v vhodnih podatkih med seboj razlikujejo. Poleg tega se lahko s časom oziroma predvsem ob večjem šoku občutno spreminjajo, saj so občutljive na večje spremembe napovedi gospodarskih gibanj (glej Sliko 1.3). Ocene cikličnega položaja gospodarstva so zaradi obsežnosti in heterogenega vpliva različnih šokov na gospodarsko dejavnost, predvsem pa njihovih morebitnih dolgoročnih posledic, dodatno negotove.¹⁰ To ponazarja tudi razpon različnih ocen proizvodne vrzeli za leto 2023, ki ob zadnjih razpoložljivih ocenah znaša med -1,1 % in 2,3 %. Večina ostalih kazalnikov, ki jih FS spremlja za določanje cikličnega položaja gospodarstva, potrjujejo ocene o znižanju pozitivne proizvodne vrzeli v lanskem letu. Nasprotno pa zlasti vrednosti kazalnikov trga dela nakazujejo izrazite omejitve na

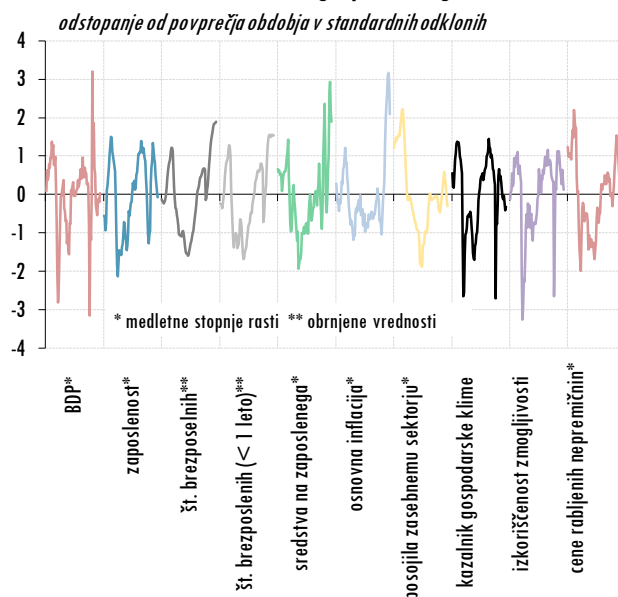
¹⁰ Za analizo negotovosti ocen proizvodne vrzeli ob epidemiološki krizi v Sloveniji glej Okvir 1.1 v Fiskalni svet (2020).

Slika 1.3: Ocene proizvodne vrzeli za 2023 po dokumentih



Vir: SURS, EK, IMF, MF, OECD, UMAR, preračuni FS. Opomba: *napoved UMAR/realizacija SURS. Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej Fiskalni svet (2018, str. 23–26).

Slika 1.4: Kazalniki dinamike gospodarskega cikla 2005-2023



Vir: SURS, ECB, Eurostat, Zavod RS za zaposlovanje, preračuni FS.

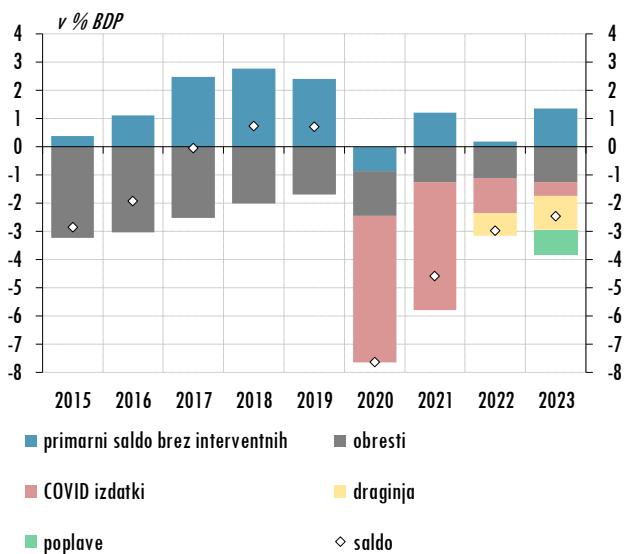
ponudbeni strani, saj dosegajo njihove vrednosti najvišje ravni v obdobju po letu 2005. Te omejitve se med drugim odražajo tudi v visoki osnovni inflaciji.

1.2 Javnofinančna gibanja - sektor država (ESA)

Lani se je primanjkljaj sektorja država (-2,5 % BDP) znižal in bil po pričakovanjih FS zaradi neustreznega sistema javnofinančnega načrtovanja precej nižji od vladnih projekcij. Skupni obseg interventnih ukrepov je lani znašal 2,6 % BDP in bil za 0,5 o. t. BDP večji kot leta 2022. Tako je bilo znižanje skupnega primanjkljaja za 0,5 o. t. BDP v celoti posledica nižjega deleža »očiščene« porabe (brez interventnih ukrepov) v BDP. Rast »očiščene« porabe se je namreč lani nekoliko znižala in zaostala za rastjo nominalnega BDP, v največji meri zaradi zaostajanja rasti izdatkov za socialna nadomestila za nominalno rastjo BDP.¹¹ Kljub temu je rast »očiščene porabe« za skoraj štirikrat presegala povprečno rast v obdobju 2015-2019 pred epidemijo. Rast prihodkov se je lani nekoliko okrepila predvsem zaradi ugodnih razmer na trgu dela in s tem spodbujenega povečanja zasebne potrošnje. K njihovi rasti so namreč največ prispevali prihodki od DDV, dohodnine in socialnih prispevkov. »Očiščeni« saldo sektorja država je bil tako lani izravnal (0,1 % BDP), a še vseeno nižji kot pred epidemijo (2019: 0,7 % BDP). Realizirani skupni primanjkljaj je bil kar za 1,9 o. t. BDP nižji od oktobrskih projekcij vlade v Osnutku proračunskega načrta. K temu je negotovost glede dejanskega obsega interventnih ukrepov prispevala le v omejenem obsegu, saj njihova realizacija ni bistveno odstopala od projekcij. Podobno kot v preteklih letih je bilo odstopanje najbolj izrazito pri investicijski porabi, ki je znova občutno zaostala za načrti, ki so bili po oceni FS že ob sprejemanju pretirani.

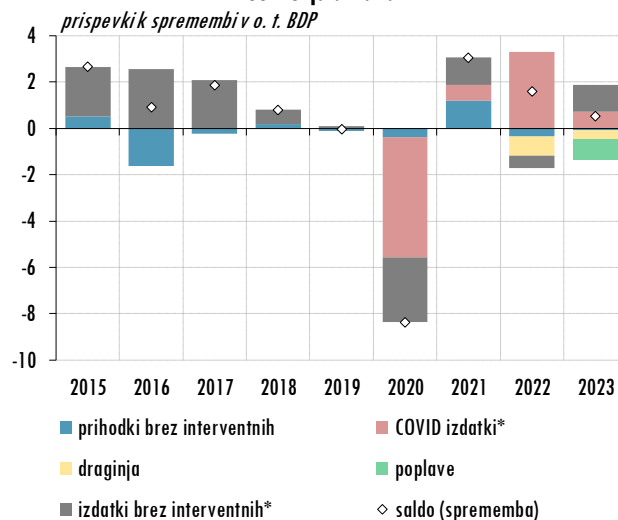
¹¹ Podroben pregled gibanj »očiščenih« agregatov prihodkov in izdatkov sektorja država je otežen zaradi nerazpoložljivih uradnih podatkov o porazdelitvi posameznih interventnih ukrepov.

Slika 1.5: Saldo bilance sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 1.6: Dejavniki spremembe nominalnega salda sektorja država



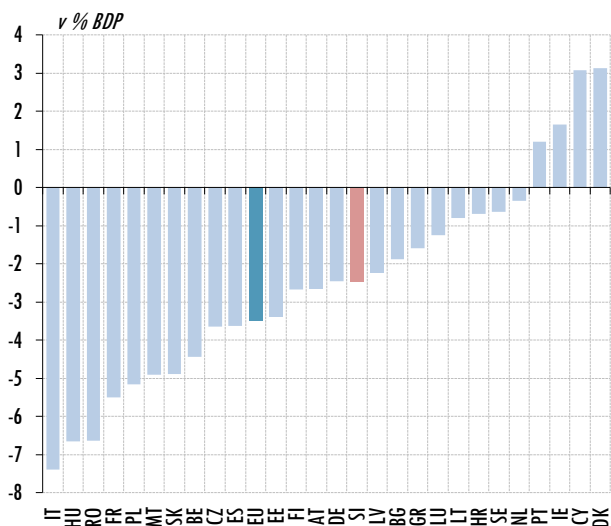
Vir: SURS, MF, preračuni FS. Opomba: *pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

Tabela 1.1: Bilanca sektorja država (ESA metodologija)

	mio EUR			sprememba v %			delež v BDP		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Prihodki	23.483	25.209	27.913	14,2	7,4	10,7	44,9	44,2	44,2
Davki - skupaj	11.449	12.184	13.296	16,7	6,4	9,1	21,9	21,4	21,1
Davki na proizvodnjo in uvoz	7.040	7.590	8.243	15,0	7,8	8,6	13,5	13,3	13,1
Tek. davki na dohodke in premoženje	4.394	4.573	5.031	19,6	4,1	10,0	8,4	8,0	8,0
Davki na kapital	15	20	21	22,9	37,7	3,9	0,0	0,0	0,0
Prispevki za socialno varnost	8.741	9.307	10.176	8,3	6,5	9,3	16,7	16,3	16,1
Prihodki od lastnine	317	405	639	3,5	27,9	57,7	0,6	0,7	1,0
Ostalo	2.976	3.313	3.803	25,3	11,3	14,8	5,7	5,8	6,0
Izdatki	25.879	26.911	29.465	7,1	4,0	9,5	49,5	47,2	46,7
Sredstva za zaposlene	6.616	6.474	7.180	9,4	-2,1	10,9	12,7	11,4	11,4
Vmesna potrošnja	3.396	3.739	4.122	18,4	10,1	10,2	6,5	6,6	6,5
Socialna nadomestila	9.615	10.578	11.068	5,1	10,0	4,6	18,4	18,5	17,5
Izdatki za obresti	650	639	785	-13,2	-1,7	22,8	1,2	1,1	1,2
Subvencije	1.273	684	1.212	-32,0	-46,3	77,3	2,4	1,2	1,9
Bruto investicije v osnovna sredstva	2.442	3.082	3.367	26,3	26,2	9,3	4,7	5,4	5,3
Ostalo	1.887	1.714	1.730	22,1	-9,2	1,0	3,6	3,0	2,7
Saldo	-2.396	-1.701	-1.552				-4,6	-3,0	-2,5

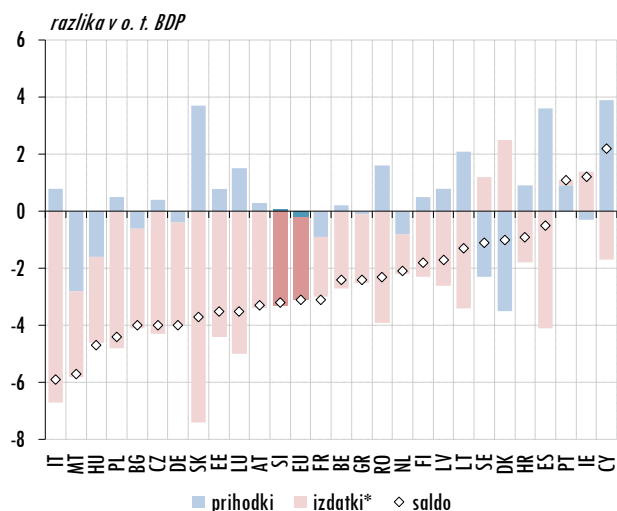
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 1.7: Saldo sektorja država 2023



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 1.8: Sprememba salda sektorja država (2023/2019)



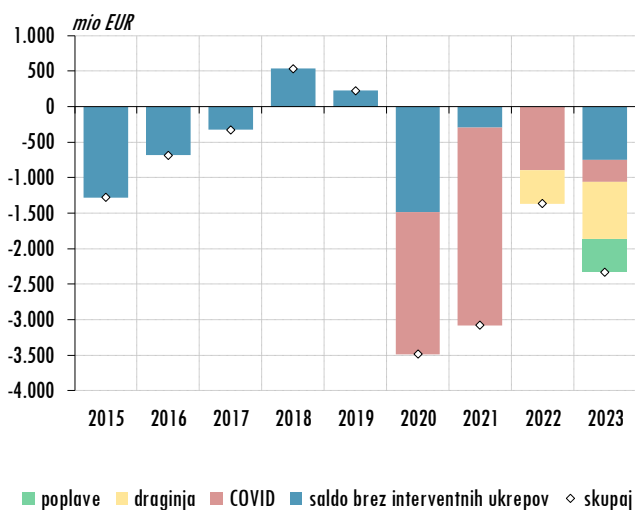
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opomba: *pozitivni predznak predstavlja zmanjšanje deleža izdatkov in obratno.

Primanjkljaj sektorja država v Sloveniji je bil lani manjši kot v povprečju EU-27, poslabšanje salda glede na predkrizno leto 2019 je bilo podobno. Primanjkljaj na ravni povprečja EU-27 je bil lani (-3,5 % BDP) podobno visok kot leto prej, njegovo poslabšanje glede na leto 2019 pa je znašalo -3,1 o. t. BDP. Saldo sektorja država v Sloveniji se je od leta 2019 poslabšal za 3,2 o. t. BDP, kar je dvanajsto največje poslabšanje med državami članicami.

1.3 Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka)

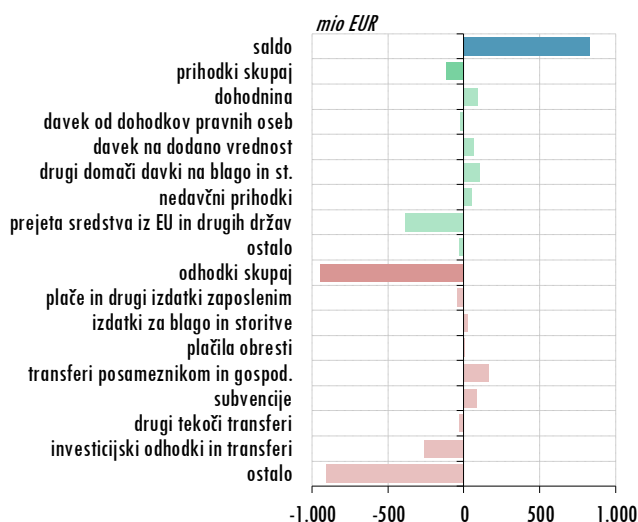
Primanjkljaj državnega proračuna je po končnih podatkih v letu 2023 znašal -2.327 mio EUR, brez neposrednega učinka interventnih ukrepov pa -745 mio EUR. V obeh primerjavah je bil

Slika 1.9: Saldo državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.10: Razlika med realizacijo proračuna in rebalansom za 2023



Vir: MF, realizacija proračuna in Rebalans proračuna RS za 2023 II (avg. 23).

primanjkljaj precej večji kot v letu 2022. Večji skupni primanjkljaj (za 963 mio EUR) je bil zlasti posledica za 737 mio EUR večjega t. i. »očiščenega« primanjkljaja (brez interventnih ukrepov), medtem ko je bil skupni obseg interventnih ukrepov večji za 226 mio EUR. Lanski večji »očiščeni« primanjkljaj je bil nasprotno kot v primeru sektorja država ob še nekoliko okrepljeni rasti odhodkov v največji meri posledica upočasnitve rasti prihodkov. Skladno s pričakovanji FS je bil primanjkljaj sicer precej manjši od ocene realizacije iz septembra 2023 (za 794 mio EUR), ki je služila kot osnova za pripravo proračunskih dokumentov za leti 2024 in 2025.¹²

Rast prihodkov državnega proračuna se je lani nadalje upočasnila (5,5 %). Ključni razlog za upočasnitev rasti skupnih prihodkov glede na leto 2022 (10,5 %) so bili nižji prihodki od davka na dohodek pravnih oseb. Slednji so se znižali v največji meri zaradi učinka visoke osnove iz leta 2022, ko je bil poračun davka za leto 2021 rekordno visok. K letni rasti so največ prispevali prihodki od DDV, a se je njihova rast znova nekoliko znižala glede na leto prej. To povezujemo z upočasnitvijo domačega povpraševanja ob visoki inflaciji in negotovosti ter tudi z nižjo stopnjo DDV na energente, ki se je sicer iztekla konec maja. Rast ostalih dveh ključnih davčnih prihodkov se je lani okrepila. To velja zlasti za prihodke od trošarin, saj je znižanje cen energentov na svetovnih trgih omogočilo dvig trošarin brez vpliva na dvig maloprodajnih cen. Povečale so se tudi trošarine na tobačne izdelke. Rast prihodkov od dohodnine se je kljub nadaljnji davčni razbremenitvi in ob neuskladitvi lestvice dohodninskih razredov z inflacijo lani nekoliko povečala predvsem zaradi nadaljnje krepitve nominalne rasti plač. Prihodki od EU sredstev so bili višji za dobro desetino, v veliki meri zaradi predplačila iz Solidarnostnega sklada EU za odpravo posledic poplav.

Skupni odhodki državnega proračuna so bili v letu 2023 večji za 12,0 %, rast t. i. »očiščenih« odhodkov (brez upoštevanja interventnih ukrepov) pa se je še okrepila (10,3 %). Rast »očiščene« porabe in rast »očiščene« primarne tekoče porabe¹³ sta se lani okrepili četrto leto zapored in občutno presegle ocenjeno rast srednjeročnega gospodarskega potenciala. To je posledica sprejetja številnih diskrecijskih ukrepov po začetku epidemije, ki niso povezani z odpravo posledic kriz. K rasti »očiščenih« odhodkov so lani sicer največ prispevali večji stroški dela (10,2 %) kot posledica jeseni 2022 sklenjenega dogovora o dvigu plač. Pomembno so k rasti »očiščenih« odhodkov prispevali še večji transfer v ZZS¹⁴ in poraba proračunskih skladov.¹⁵ »Očiščeni« odhodki za transferje posameznikom in gospodinjstvom, izdatke za blago in storitve ter investicije so se lani povečali za okoli desetino in k rasti «očiščenih» odhodkov prispevali po okoli 1,0 o. t., kar je nekoliko manj kot v letu 2022. Skladno s pričakovanji FS ob jesenskem sprejemanju proračunskih dokumentov je bila dejanska realizacija socialnih transferov in vmesne porabe večja od predhodne ocene ministrstva za finance. Realizacija investicijske porabe pa je bila za več kot 500 mio EUR manjša, saj so bile projekcije te komponente znova pretirane. Lani so se prvič po letu 2016 povečali tudi odhodki državnega proračuna za obresti.

Učinek vseh interventnih ukrepov na saldo državnega proračuna je lani znašal 1.582 mio EUR, kar je 226 mio EUR več kot leta 2022. Učinek ukrepov za odpravo posledic poplav na saldo državnega proračuna je v letu 2023 znašal 467 mio EUR. Od tega so bili prihodki višji za 100 mio EUR ob prejemu predplačila iz Solidarnostnega sklada EU, skupni odhodki pa so znašali 568 mio EUR.

¹² Fiskalni svet (2023).

¹³ Poleg učinka interventnih ukrepov izločimo še odhodke za obresti in investicije.

¹⁴ Transfer iz državnega proračuna v ZZS je lani znašal 360 mio EUR, v letu 2022 pa 306 mio EUR. Ob tem je bil pomemben del transfera v 2022 (211 mio EUR) knjižen kot COVID odhodek, čeprav je šlo za učinek dviga plač posameznim poklicnim skupinam v zdravstvu, ki ni bil povezan z epidemijo. Na problematičnost takšnega knjiženja je FS večkrat opozoril.

¹⁵ Poraba proračunskih skladov je lani znašala 742 mio EUR, kar je 57,6 % več kot leto prej. Glavnina je bila realizirana decembra lani (418 mio EUR). Stanje skupaj kar enajstih proračunskih skladov je konec lanskega leta sicer znašalo 1 mrd EUR.

Tabela 1.2: Realizacija državnega proračuna (metodologija denarnega toka)

v mio EUR, razen če je navedeno drugače	2022					2023					2023/2022, v %	
	skupaj	COVID	druginja	poplave	brez interv. ukrepov	skupaj	COVID	druginja	poplave	brez interv. ukrepov	skupaj	brez interv. ukrepov
Prihodki	12.345	...	-217	...	12.562	13.026	...	-190	101	13.114	5,5	4,4
DDV	4.747	...	-58	...	4.805	5.147	...	-73	...	5.219	8,4	8,6
Trošarine	1.446	...	-99	...	1.545	1.659	...	-69	...	1.728	14,7	11,8
Dohodnina	1.586	...	...	...	1.586	1.716	...	...	...	1.716	8,2	8,2
DDPO	1.553	...	...	...	1.553	1.393	...	...	...	1.393	-10,4	-10,4
EU sredstva	957	...	...	...	957	1.088	...	...	101	987	13,7	3,1
Nedavčni	770	...	...	...	770	729	...	...	...	729	-5,4	-5,4
Drugi prihodki	1.284	...	-60	...	1.344	1.294	...	-48	...	1.342	0,8	-0,2
Odhodki	13.709	885	253	...	12.570	15.352	316	609	568	13.859	12,0	10,3
Stroški dela skupaj	3.751	37	...	...	3.714	4.115	15	8	0	4.093	9,7	10,2
Tr. posam. in gospodinjstvom	1.965	134	104	...	1.727	2.062	11	115	80	1.856	5,0	7,5
Izdatki za blago in storitve	1.526	156	...	...	1.370	1.619	10	3	115	1.491	6,1	8,8
Investicije	1.669	55	...	...	1.614	2.203	190	...	224	1.789	32,0	10,9
Tekoči tr. v sklade soc. zav.	1.526	279	...	...	1.246	1.476	0	...	...	1.476	-3,2	18,5
Subvencije	632	51	150	...	432	942	39	481	45	377	49,0	-12,8
Obresti	655	...	...	...	655	684	...	...	...	684	4,5	4,5
Plačila sredstev v Proračun EU	730	...	...	...	730	672	...	...	...	672	-7,8	-7,8
Drugi odhodki	1.255	172	0	...	1.083	1.579	50	4	104	1.421	25,7	31,1
Saldo	-1.364	-885	-470	...	-8	-2.327	-316	-799	-467	-745		
Saldo (v % BDP)	-2,4	-1,6	-0,8	...	0,0	-3,7	-0,5	-1,3	-0,7	-1,2		

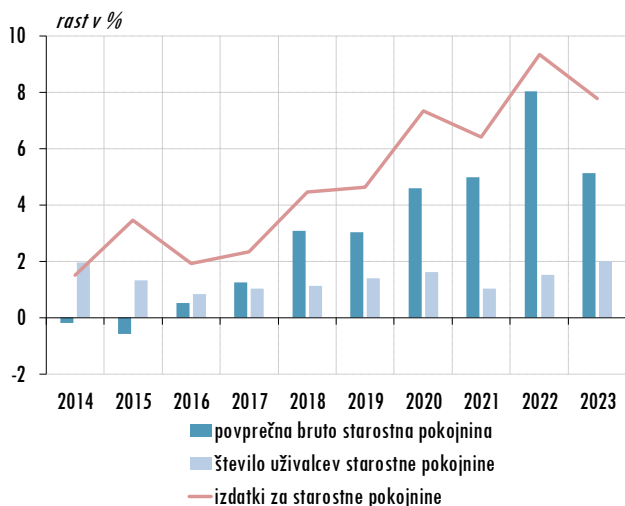
Vir: MF, SURS, preračuni FS.

Največji del je bil namenjen za investicijske transfere občinam (219 mio EUR) in za intervencijske stroške (92 mio EUR). Za izredno denarno socialno pomoč je bilo namenjenih 49 mio EUR, za obnovo stanovanj 30 mio EUR in za pomoči gospodarstvu 35 mio EUR. Skupni učinek ukrepov za blažitev druginje na državni proračun je lani znašal 800 mio EUR. Od tega so bili po oceni Ministrstva za finance prihodki nižji za 190 mio EUR zaradi znižane stopnje DDV na energente, znižanih trošarin in zamrznitve plačila CO2 dajatve. Med 609 mio EUR odhodkov je bilo 272 mio EUR namenjenih za pomoči gospodarstvu, 197 mio EUR nadomestilom dobaviteljem električne energije, plina in toplote iz sistemov daljinskega ogrevanja ter 115 mio EUR za različne transfere posameznikom in gospodinjstvom (od tega 85 mio EUR upokojujencem). Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so se lani še znižali in znašali 316 mio EUR. Glavnino realiziranih odhodkov predstavljajo investicije (190 mio EUR), večinoma financirane v okviru REACT-EU. Od tega je bilo 72 mio EUR namenjenih investicijam v zdravstvu, 62 mio EUR na področju sociale in 53 mio EUR v turizmu.

Rast odhodkov ZPIZ se je lani upočasnila na 5,8 % (2022: 8,2 %), rast je bila zlasti posledica višjih pokojnin ob 1,1-odstotni rasti števila uživalcev.¹⁶ Skupni odhodki za pokojnine so se v zadnjih štirih letih skupaj (brez upoštevanja interventnih dodatkov) povečali za 1,4 mrd EUR oziroma 30 %. Glede na to, da je bila rast nižja od povečanja nominalnega BDP v tem obdobju, je bil delež

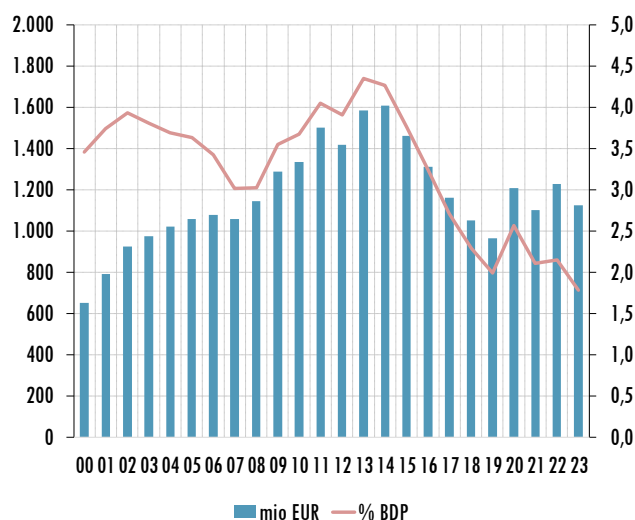
¹⁶ Povprečna starostna pokojnina se je lani povečala za 5,1 %.

Slika 1.11: Starostne pokojnine*



Vir: ZPIZ, MF, preračuni FS. Opomba: *uživalci starostnih pokojnin so lani predstavljali 76 % vseh uživalcev, obseg odhodkov za starostne pokojnine pa je predstavjal 81 % vseh odhodkov ZPIZ za pokojnine.

Slika 1.12: ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna

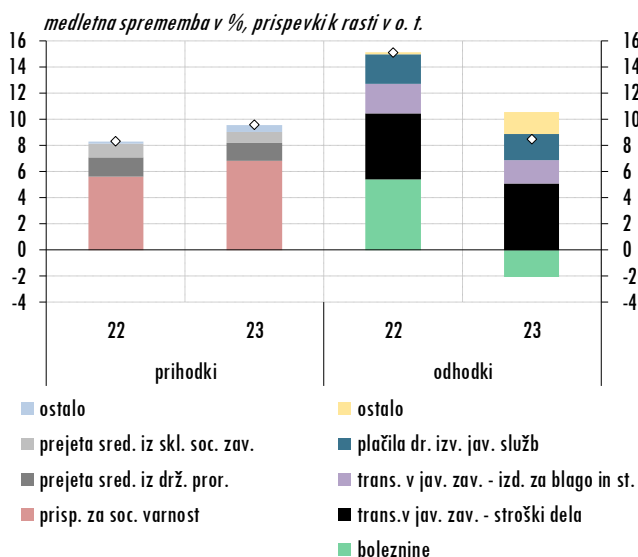


Vir: MF, SURS, preračuni FS.

odhodkov za pokojnine lani (9,3 % BDP) nekoliko nižji kot leta 2019. Realna kupna moč pokojnin (brez upoštevanja dodatkov) se je v zadnjih štirih letih povečala, saj je bila rast vseh vrst pokojnin¹⁷ višja od kumulativne inflacije. Ugodne razmere na trgu dela so vplivale na okrepljeno rast prihodkov od socialnih prispevkov, kar je omogočalo znižanje skupnega transfera iz državnega proračuna. Ta se je lani zmanjšal za 104 mio EUR na 1,1 mrd EUR. To predstavlja 1,8 % BDP, kar je najnižji delež po letu 1995.

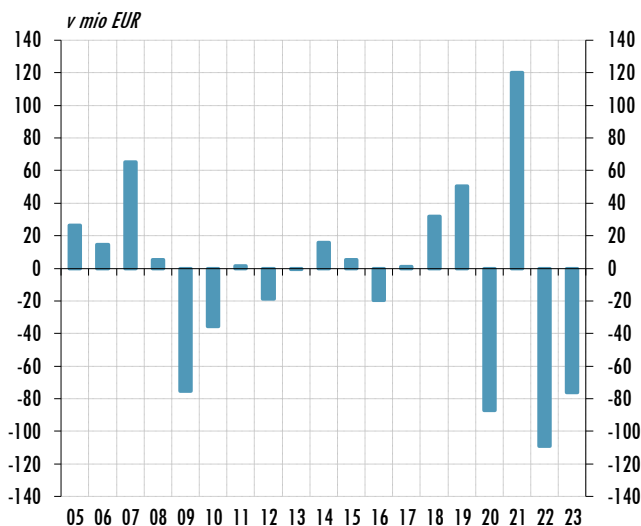
ZZZS je leto 2023 zaključil s primanjkljajem v višini -76 mio EUR. Rast skupnih odhodkov, ki so lani predstavljali 7,0 % BDP (0,7 o. t. BDP več kot leta 2019), je bila ob nadaljevanju okrepljene rasti ključnih komponent porabe v prevladujoči meri posledica višjih transferov v javne zavode za stroške

Slika 1.13: Prihodki in odhodki ZZZS



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.14: Saldo ZZZS



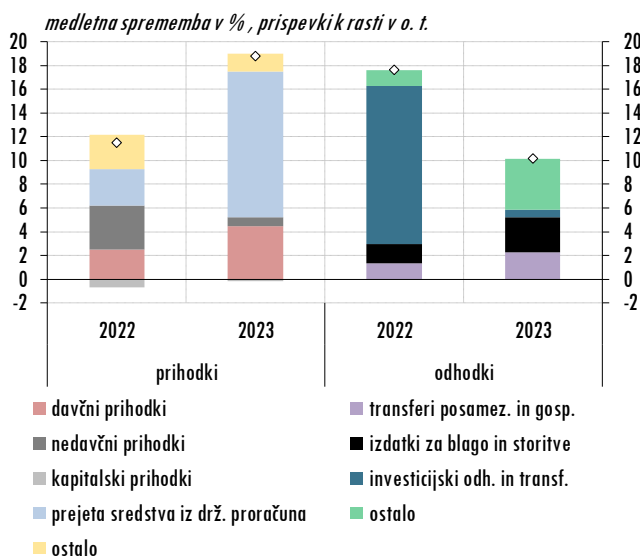
Vir: MF.

¹⁷ Povprečne starostne pokojnine, ki predstavljajo največji delež odhodkov, so bile v povprečju lanskega leta za 24,7 % višje kot leta 2019. Povprečna invalidska pokojnina se je v tem obdobju povečala za 24,6 %, družinska oziroma vdovska pa za 21,8 %. Inflacija je v tem obdobju znašala 19 %.

dela. Za okoli desetino so se povečali tudi transferi v javne zavode za vmesno porabo in transferi neproračunskim uporabnikom. Upočasnitev rasti skupnih odhodkov (s 15,1 % v 2022 na 8,5 % v 2023) je bila sicer izključno posledica padca odhodkov za boleznine. Kljub temu so slednji lani predstavljali 13,7 % vseh odhodkov ZZSZ, kar je 4,2 o. t. več kot leta 2014 pred začetkom hitre rasti. Rast prihodkov se je lani nekoliko okrepila (z 8,3 % v 2022 na 9,6 % v 2023). Ugodne razmere na trgu dela ob razmeroma visoki rasti plač so namreč omogočile rast prihodkov iz socialnih prispevkov, ki je bila v zadnjih treh letih vidno večja od dolgoletnega povprečja. Kljub temu se zaradi še hitrejšje rasti odhodkov v zadnjih letih izdatno povečuje transfer iz državnega proračuna, ki postaja vedno pomembnejši vir financiranja zdravstvene blagajne. Od začetka krepitve leta 2017 do lani se je v povprečju letno povečal za skoraj 40 % in narasel s 43 mio EUR leta 2016 na 358 mio EUR lani. Njegov delež v BDP je lani znašal že skoraj 0,6 % BDP.

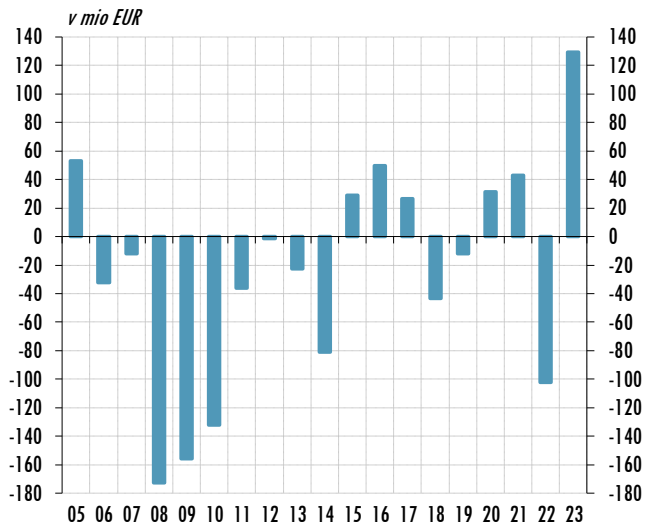
Bilanca proračunov občin je imela lani največji presežek doslej (129 mio EUR). Rast prihodkov se je še okrepila (z 11,5 % v 2022 na 18,8 %), rast odhodkov pa upočasnila (s 17,6 % na 10,1 %). Rast prihodkov od dohodnine kot ključnega vira občinskih proračunov se je lani nadalje okrepila ob dvigu povprečnine. Ključni dejavnik okrepljene rasti prihodkov je bila sicer rast transferja iz državnega proračuna, ki se je zaradi poplav več kot podvojil. Od 632 mio EUR, prejetih iz državnega proračuna, je bilo namreč 234 mio EUR povezanih s stroški odprave posledic poplav. Upočasnitev rasti odhodkov je bila v prevladujoči meri posledica zastoja investicijske aktivnosti, kar povezujemo z volilnim ciklom na lokalni ravni. Investicijska aktivnost se namreč praviloma izrazito pospeši v letu lokalnih volitev in nato izrazito umiri. Rast porabe je tako izhajala predvsem iz povečane vmesne porabe (tudi v povezavi z odpravo posledic poplav) in še okrepljene rasti transferjev posameznikom in gospodinjstvom, zlasti večjega obsega plačil razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev.

Slika 1.15: Prihodki in odhodki proračunov občin



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.16: Saldo bilance proračunov občin

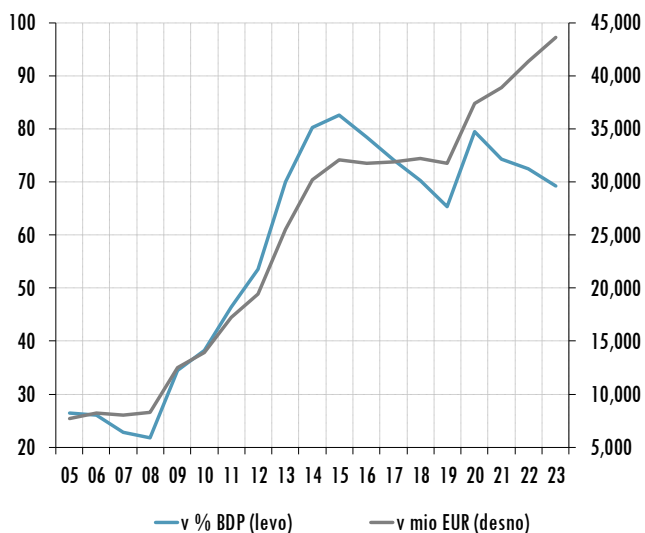


Vir: MF.

1.4 Dolg sektorja država

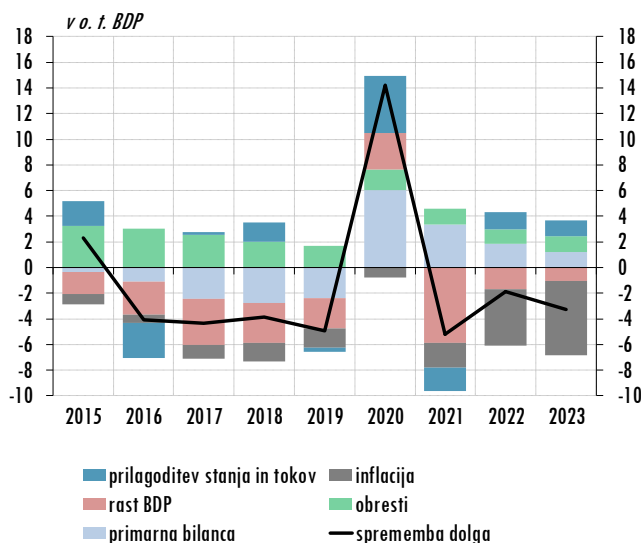
Delež bruto dolga sektorja država se je lani zmanjšal na 69,2 % BDP (43,7 mrd EUR), kar je 3,9 o. t. BDP nad predkrizno ravno. Lansko znižanje deleža bruto dolga za 3,3 o. t. BDP je bilo zlasti posledica visoke inflacije oziroma nominalne rasti BDP, kar je odtehtalo poslabšanje primarne bilance. Lansko znižanje je bilo večje kot v povprečju EU-27, medtem ko je povečanje glede na predkrizno raven s konca leta 2019 podobno. Pogoji financiranja države so se lani nadalje zaostrili ob zaostrovanju politike ECB. Zahtevana donosnost za izdane vrednostne papirje Republike Slovenije se je v povprečju lanskega leta povečala za 121 b. t. (za Nemčijo: 127 b. t.). Terminalska porazdelitev obveznosti iz dolga ostaja ugodna, čeprav se je povprečni tehtani čas do dospelja dolga ob koncu leta 2023 znižal na 9,7 leta. Vse tri vodilne bonitetne agencije so lani potrdile stabilne obete za dolg Republike Slovenije. Likvidnostni položaj državnega proračuna se je lani še izboljšal. Stanje na

Slika 1.17: Dolg sektorja država



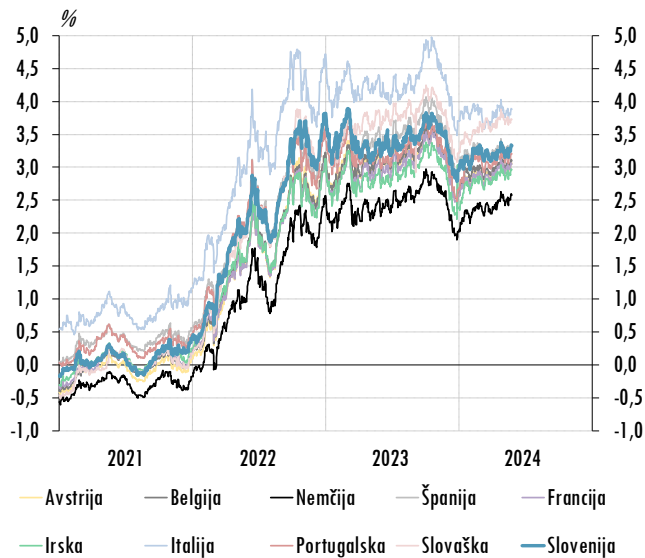
Vir: SURS.

Slika 1.18: Sprememba javnega dolga



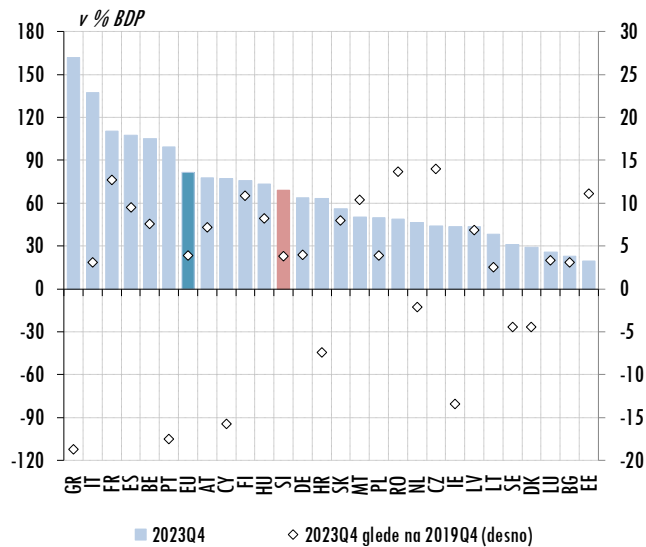
Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 1.19: Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic



Vir: Bloomberg.

Slika 1.20: Konsolidirani bruto dolg sektorja država



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Enotnem zakladniškem računu je konec lanskega leta znašalo 8,1 mrd EUR oz. 12,8 % BDP, kar je bilo za 0,4 mrd EUR več kot konec leta 2022. Visoka likvidnostna rezerva je pomembno prispevala k nižjemu deležu neto dolga sektorja država, ki je konec lanskega leta znašal 46,6 % BDP.

2. Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2023

FS v obdobju izjemnih okoliščin podaja le indikativne kvantitativne ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil in večji poudarek daje kvalitativni oceni.¹⁸ Eden ključnih dejavnikov za to je negotovost, povezana z ugotavljanjem cikličnega položaja gospodarstva, ki temelji na oceni proizvodne vrzeli. Njena spremenljivost je v času povečane negotovosti namreč še večja kot običajno.¹⁹ Pri oceni izpolnjevanja fiskalnih pravil ima pomembno vlogo tudi način upoštevanja interventnih ukrepov. FS od začetka epidemije vse interventne ukrepe obravnava kot enkratne in jih izloča iz ocene strukturnega položaja javnih financ. Evropska komisija, kljub drugačnemu stališču ob začetku epidemije, enako kot vlada ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje ne obravnava kot enkratnih, medtem ko ukrepe za odpravo posledic poplav izloča iz izračuna strukturnih kazalnikov. FS vztraja pri stališču, da je potrebno interventne ukrepe za blažitev različnih kriz obravnavati enako v vseh primerih. Takšna usmeritev omogoča bolj jasno oceno dejanske usmerjenosti fiskalne politike in njenih posledic za srednjeročno uravnoteženost. Čeprav se v trenutnih okoliščinah daje večji poudarek kvalitativni oceni, tudi ta do določene mere neizogibno temelji na kvantitativnih kazalnikih. Pri teh je potrebno na podlagi domače zakonodaje tudi v času izjemnih okoliščin ugotoviti, ali je dejanski obseg izdatkov sektorja država ustrezal zadnjemu veljavnemu okviru.

Realizirani izdatki sektorja država so bili lani nižji od ravni, določene z zadnjo spremembo okvira decembra lani. Odlok o okviru, ki se je nanašal na leto 2023, je bil sprejet aprila 2021, spremenjen pa je bil trikrat.²⁰ Najvišja dovoljena raven izdatkov sektorja država je bila med aprilom 2021 in zadnjo spremembo decembra lani povišana za 5.455 mio EUR. FS redno opozarja, da okvir zaradi številnih in obsežnih sprememb ni deloval kot osnovni instrument zagotavljanja proticiklične fiskalne politike, kot je določeno z ZFisP. Tudi na osnovi tega FS ocenjuje, da bo nespremenljivost 4-letnega fiskalno-strukturnega načrta v prenovljenem sistemu ekonomskega upravljanja v EU predstavljala precejšen izziv.²¹ Realizirani izdatki sektorja država so bili v letu 2023 od zadnjega veljavnega okvira sicer nižji za okoli 1.035 mio EUR. To je tudi glavni razlog, da je bil primanjkljaj manjši od ciljnega ob zadnji spremembi okvira (za -2,0 o. t. BDP). K nižji ravni realiziranih izdatkov glede na jesenske projekcije je skladno z našimi pričakovanji prispevala zlasti investicijska poraba. To potrjuje oceno FS, da proračunsko načrtovanje ostaja neustrezno. Na nerealistično visoko načrtovano

Tabela 2.1: Okviri za pripravo proračunov sektorja država za leto 2023 in realizacija

<i>v mio EUR, razen če je navedeno drugače</i>	sektor država		državni proračun		občine	ZPIZ	ZZZS
	izdatki	saldo (% BDP)	odhodki	saldo (% BDP)	odhodki	odhodki	odhodki
UL RS, št. 65/21 (apr. 21)	25.045	-3,8	13.060	-3,6	2.410	6.480	3.745
UL RS, št. 183/21 (nov. 21)	25.980	-3,3	13.365	-2,6	2.505	6.640	
UL RS, št. 146/22 (nov. 22)	30.055	-5,0	16.700	-5,4	2.955	7.065	4.340
UL RS, št. 121/23 (dec. 23)	30.500	-4,5			3.150	7.115	4.430
realizacija	29.465	-2,5	15.352	-3,7	3.180	7.103	4.395
<i>realizacija-veljavni okvir</i>	<i>-1.035</i>	<i>2,0</i>	<i>-1.348</i>	<i>1,7</i>	<i>30</i>	<i>-12</i>	<i>-35</i>

Vir: MF, UL RS, SURS, preračuni FS.

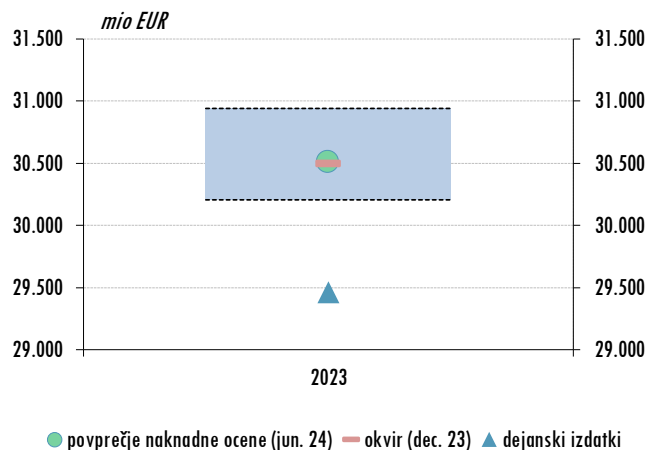
¹⁸ Takšen je pristop FS od začetka uveljavljanja izjemnih okoliščin marca 2020. Vse ocene spoštovanja fiskalnih pravil so razpoložljive na: <https://www.fs-rs.si/publikacije/ocene-spostovanja-fiskalnih-pravil/>.

¹⁹ Za analizo negotovosti ocen proizvodne vrzeli ob tokratni krizi v Sloveniji glej Okvir 1.1 v Fiskalni svet (2020) in Poglavlje 1.1. FS sicer že od začetka delovanja poskuša zmanjšati omenjeno negotovost z uporabo nabora devetih ocen proizvodnih vrzeli (Fiskalni svet, 2018). Glej tudi Sliko 1.3.

²⁰ Novembra 2021, novembra 2022 in decembra 2023. Glej tudi poglavje Zakonodajna podlaga.

²¹ Več o spremembah sistema ekonomskega upravljanja glej Okvir 2.1 v Fiskalni svet (2024).

Slika 2.1: Zgornja meja obsega izdatkov sektorja država



Opomba: Modro obarvano polje označuje območje med spodnjo in zgornjo mejo, določenima na podlagi naknadne ocene z uporabo trenutno razpoložljivih podatkov za izračun zgornje meje obsega izdatkov.
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Tabela 2.2: Odstopanje dejanskih izdatkov sektorja država od naknadne ocene največjega dovoljenega obsega izdatkov na osnovi različnih ocen proizvodne vrzeli

realizacija	FS (povprečje vseh)	MF	UMAR	EK	IMF	OECD	HP	povpr. BDP	faktorski	BQ
29.465	30.509	30.537	30.580	30.546	30.484	30.455	30.396	30.445	30.204	30.939
razlika	-1.045	-1.072	-1.116	-1.081	-1.019	-991	-931	-980	-739	-1.475
pr. vrzel	0,7	1,2	1,4	1,6	0,7	0,0	0,1	-0,1	2,3	-1,1

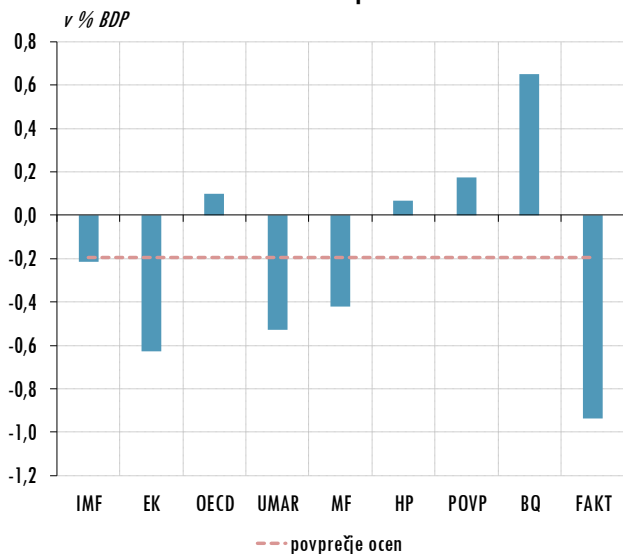
Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, ocene in preračuni FS. Opomba: Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej Fiskalni svet (2018, str. 23–26). Vse v mio EUR, razen proizvodna vrzel v % potencialnega BDP.

raven izdatkov je FS redno opozarjal ob vsakokratnem sprejemanju proračunskih dokumentov za lansko leto. Tudi državni proračun je imel lani realiziranih manj odhodkov, kot je bilo predvideno z zadnjo spremembo okvira (za 1.348 mio EUR). Nižji od zadnje spremembe v okviru so bili tudi odhodki ZPIZ in ZZS, medtem ko so bili odhodki proračunov občin znova višji.

Realizirani skupni izdatki sektorja država so bili lani tudi nižji od trenutne ocene o najvišji dovoljeni ravni izdatkov. Pri naknadni oceni najvišje dovoljene ravni izdatkov smo upoštevali trenutno znane podatke spremenljivk, ki vstopajo v izračun. Ker se je raven BDP po skoraj vseh trenutno razpoložljivih ocenah v letu 2023 nahajala nad ravnijo potencialnega proizvoda, smo pri tem uporabili formulo iz četrtega odstavka 3. člena ZFisP. Trenutne ocene kažejo, da so bili realizirani izdatki sektorja država lani v povprečju za okoli 1 mrd EUR nižji od dovoljenih. Pri tem trenutna ocena proizvodne vrzeli ne odstopa bistveno od ocen jeseni lani, realizirani prihodki so bili ob zanemarljivem odstopanju dejanske gospodarske rasti od napovedane na podobni ravni kot v jesenskih projekcijah, razmeroma majhno je bilo tudi odstopanje obsega interventnih ukrepov. K nižji ravni realiziranih izdatkov glede na jesenske projekcije je skladno z našimi pričakovanji prispevala zlasti investicijska poraba.

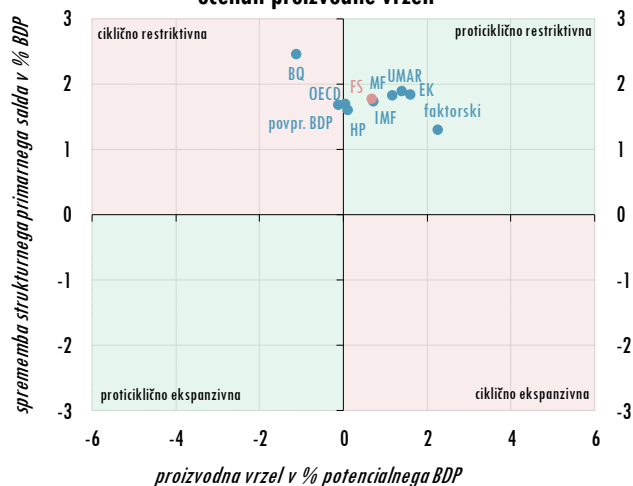
Fiskalna politika je bila v letu 2023, merjeno s spremembo strukturnega primarnega salda, restriktivno naravnana, kar je bilo v danih cikličnih razmerah ustrezno. Javnofinančne razmere so

Slika 2.2: Strukturni saldo za 2023 izračunan na osnovi različnih ocen proizvodne vrzeli



Vir: EK, IMF, MF, OECD, SURS, UMAR, ocene in preračuni FS.

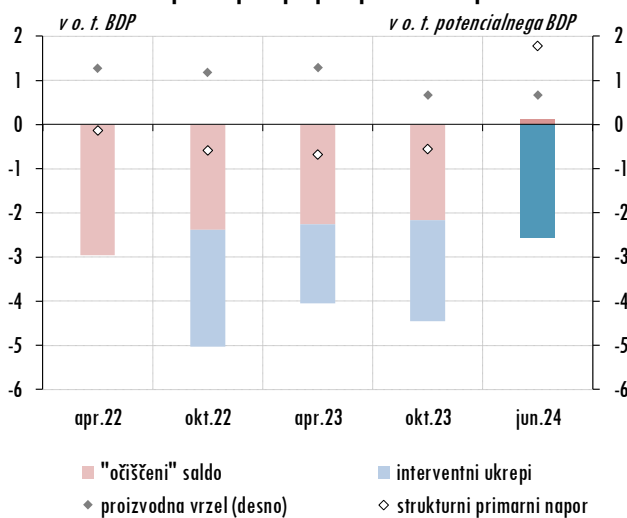
Slika 2.3: Naravnost fiskalne politike v letu 2023 po različnih ocenah proizvodne vrzeli



Vir: SURS, MF, ocene FS. Opomba: V sliki so predstavljene ocene naravnosti fiskalne politike na podlagi različnih ocen proizvodne vrzeli, ki jih uporablja FS.

bile tudi v lanskem letu negotove. Poleg interventnih ukrepov za blaženje posledic epidemije in druginje so bili proti koncu letu sprejeti še ukrepi za blažitev posledic poplav. Skupni primanjkljaj se je lani znižal kljub povečanju obsega interventnih ukrepov glede na leto prej. Nadaljnja visoka rast prihodkov je bila posledica visoke nominalne rasti BDP, spodbujene pretežno z visoko inflacijo, in ugodnih razmer na trgu dela. Načrti izredno visoke ravni porabe se pričakovano niso v celoti uresničili. Rast »očiščene« porabe (brez interventnih ukrepov) se je nekoliko znižala glede na leto prej, a je bila vseeno skoraj dvakrat višja od dolgoletnega povprečja.²² Ob številnih tveganjih za srednjeročno vzdržnost javnih financ pa bi lahko lanske, vsaj z vidika javnih financ, ugodne makroekonomske razmere še v večji meri izkoristili za oblikovanje manevrskega prostora za delovanje fiskalne politike v prihodnjih letih.

Slika 2.4: Strukturni primarni napor: primerjava projekcij in realizacije



Vir: SURS, MF, preračuni FS. Za več podrobnosti o izračunih proizvodne vrzeli, ki jih uporablja Fiskalni svet, glej Fiskalni svet (2018, str. 23–26).

²² V povprečju obdobja 2005-2022 je rast porabe (brez interventnih ukrepov) znašala 4,0 %, lani 7,8 %.

Tabela 2.3: Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2023

Makroekonomske spremenljivke		2023
Realna rast BDP (%)	UMAR	1,6
BDP nominalno (mio EUR)	UMAR	63.090
BDP deflator (%)	UMAR	8,9
Rast potencialnega nominalnega BDP (%)	UMAR	12,2
Srednjeročna rast potencialnega nominalnega BDP (%) ¹	UMAR	6,2
Proizvodna vrzel (% potencialnega BDP) ²	FS	0,7
Nacionalno fiskalno pravilo		
Izdatki sektorja država (mio EUR)	MF	29.465
Nacionalno pravilo - najvišji dovoljeni obseg izdatkov (mio EUR) ³	FS	30.509
Okvir za pripravo proračunov sektorja država (mio EUR, UL RS, št. 121/23 z dne 1. 12. 2023)	MF	30.500
Fiskalna pravila EU		
Saldo sektorja država (% BDP)	MF	-2,5
Maastrichtsko pravilo o saldu sektorja država (% BDP)	EK	-3,0
Bruto dolg sektorja država (% BDP)	MF	69,2
Maastrichtsko pravilo o bruto dolgu sektorja država (% BDP)	EK	60,0
Dovoljena raven dolga po pravilih EU (% BDP):		
- pravilo 1/20	FS	69,4
- pravilo za preteklo gibanje	FS	73,9
- pravilo za pričakovano gibanje	FS	69,1
- ciklično prilagojeni dolg	FS	74,0
Strukturni saldo (% BDP)	FS	-0,2
Srednjeročni fiskalni cilj po pravilih EU - MTO (% BDP) ⁴	EK	...
Sprememba strukturnega salda (% BDP)	FS	1,7
Minimalna zahtevana sprememba strukturnega salda (% BDP) ⁵	FS	...

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

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

² Povprečje devetih ocen, ki jih uporablja FS.

³ Glede na realizacijo prihodkov v 2023 in zadnjo razpoložljivo povprečno oceno FS na osnovi devetih ocen proizvodne vrzeli, kijih uporablja FS.

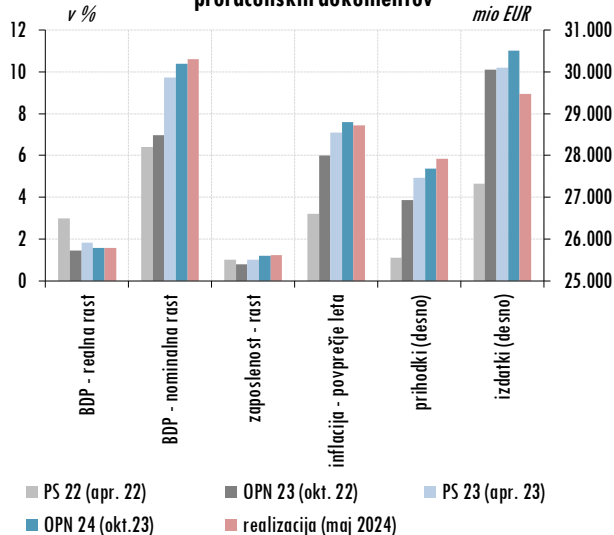
⁴ EK ni izrecno določila MTO za leto 2023.

⁵ V letu 2023 strukturni napor ni bil zahtevan zaradi uveljavitve splošne odstopne klavzule.

Kvalitativno oceno fiskalne politike v letu 2023 potrjujejo tudi indikativne kvantitativne ocene, po katerih je bila lani spoštovana večina fiskalnih pravil (Tabela 2.3). Delež nominalnega primanjkljaja je bil lani pod 3-odstotno maastrichtsko mejo. Delež bruto dolga je bil sicer višji od kriterija 60 % BDP, a se je zniževal v okviru dovoljenih do sedaj veljavnih pravil v EU. Kvantitativna ocena strukturnih kazalnikov je ob obsežnih interventnih ukrepih odvisna od načina njihove obravnave. Po konsistentnem pristopu FS, ki od začetka epidemije vse interventne ukrepe obravnava kot enkratne, se je strukturni primanjkljaj lani občutno znižal. Ocena o doseganju srednjeročnega fiskalnega cilja po pravilih EU (MTO) je negotova, saj ga EK za leto 2023 ni izrecno določila. Rast neto primarnih domačih izdatkov je bila podobna ocenjeni rasti srednjeročnega gospodarskega potenciala.

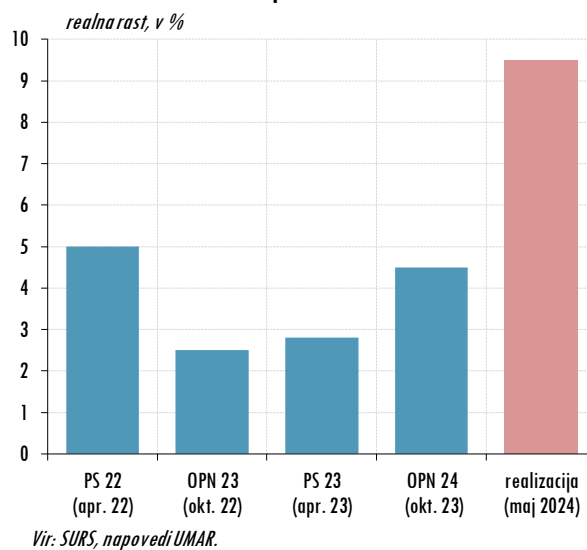
3. Priloga: Spremembe makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za leto 2023

Slika 3.1: Razpoložljive napovedi za leto 2023 ob pripravi proračunskih dokumentov



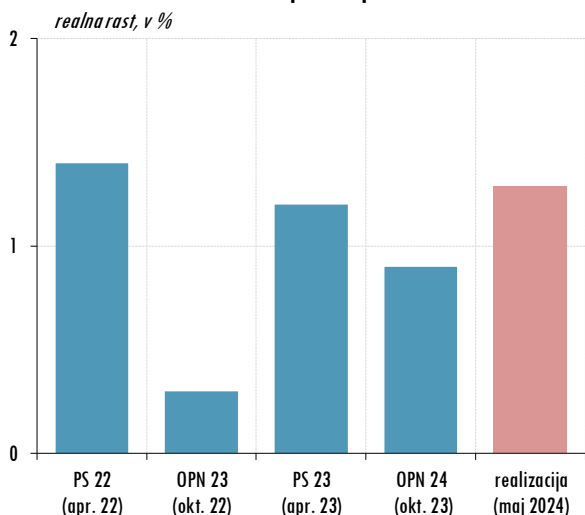
Vir: napovedi UMAR, MF; realizacija SURS.

Slika 3.2: Spremembe napovedi za 2023 – bruto investicije v osnovna sredstva



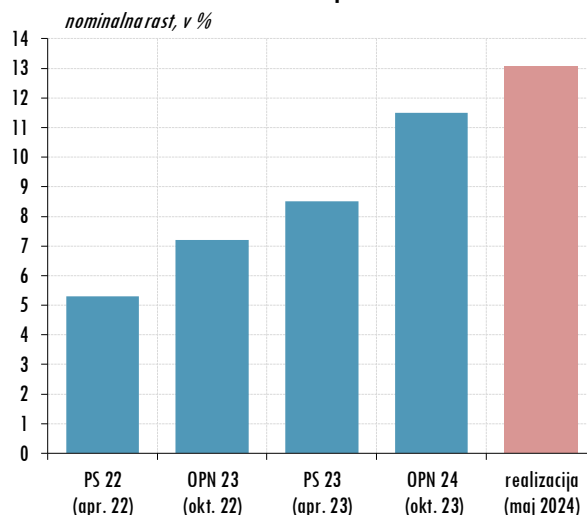
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.3: Spremembe napovedi za 2023 – zasebna potrošnja



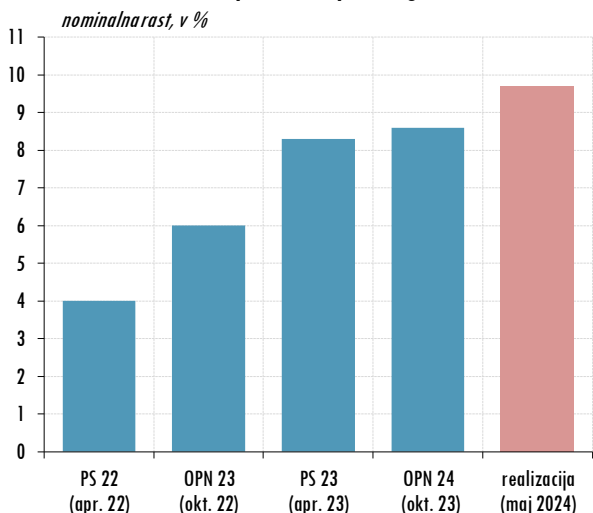
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.4: Spremembe napovedi za 2023 – sredstva za zaposlene



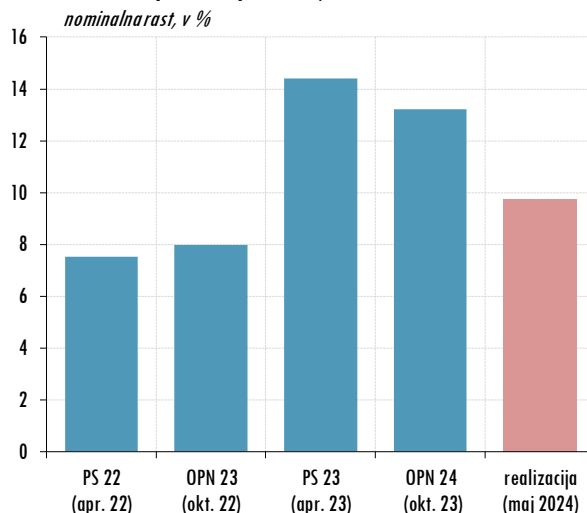
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.5: Spremembe napovedi za 2023 – bruto plače na zaposlenega



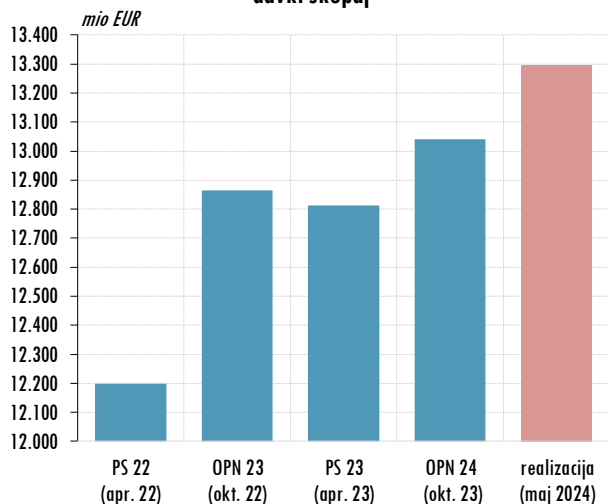
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.6: Spremembe napovedi za 2023 – bruto poslovni presežek/raznovrstni dohodek



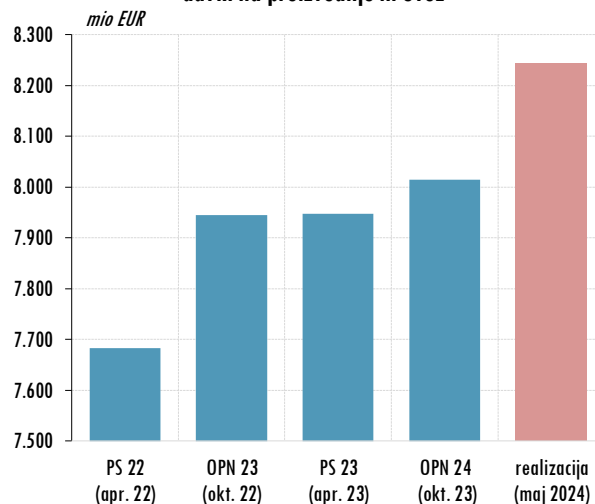
Vir: SURS, napovedi UMAR.

Slika 3.7: Spremembe napovedi za 2023 – davki skupaj



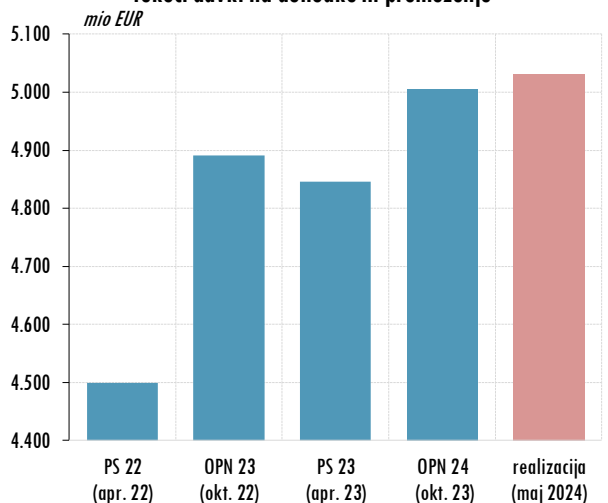
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.8: Spremembe napovedi za 2023 – davki na proizvodnjo in uvoz



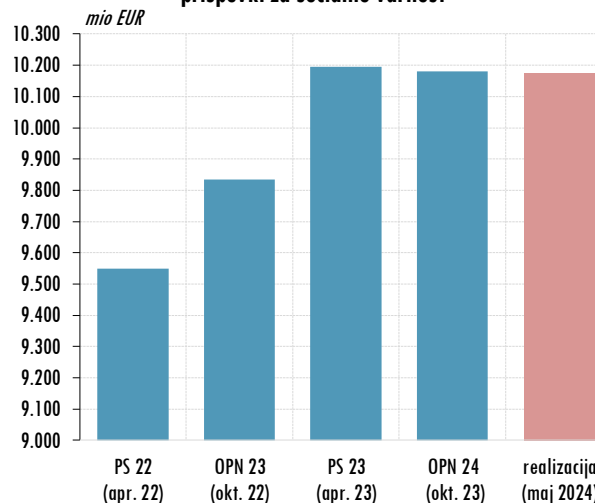
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.9: Spremembe napovedi za 2023 – tekoči davki na dohodke in premoženje



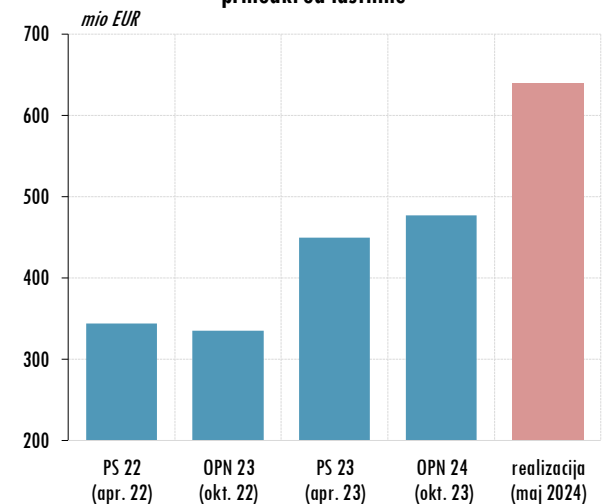
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.10: Spremembe napovedi za 2023 – prispevki za socialno varnost



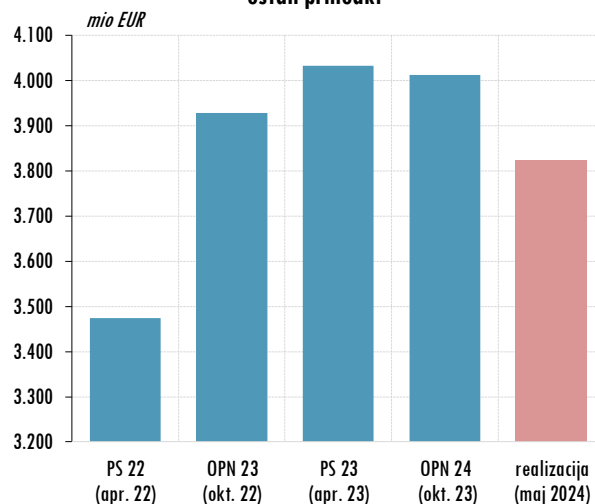
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.11: Spremembe napovedi za 2023 – prihodki od lastnine



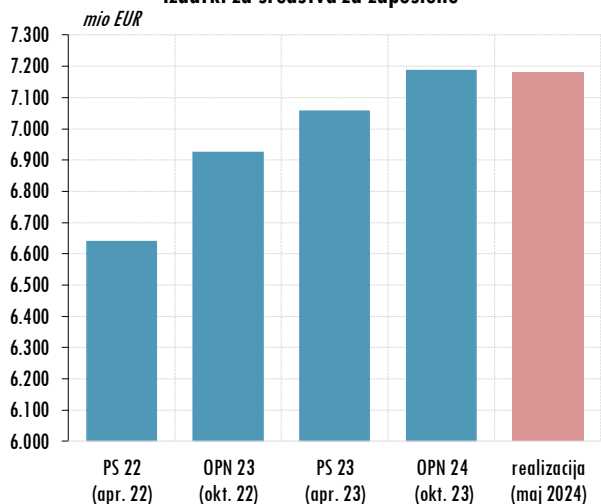
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.12: Spremembe napovedi za 2023 – ostali prihodki



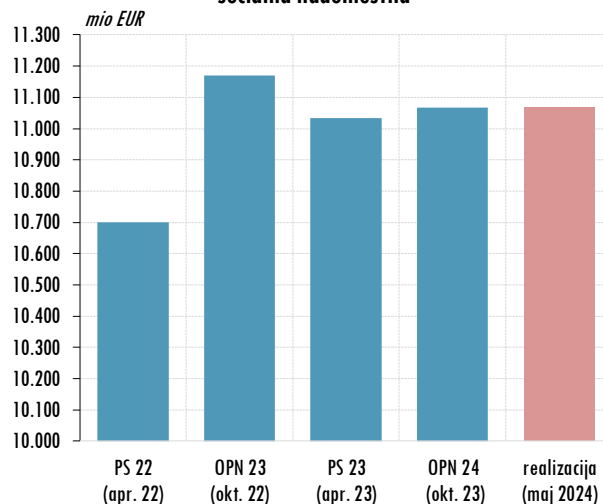
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.13: Spremembe napovedi za 2023 – izdatki za sredstva za zaposlene



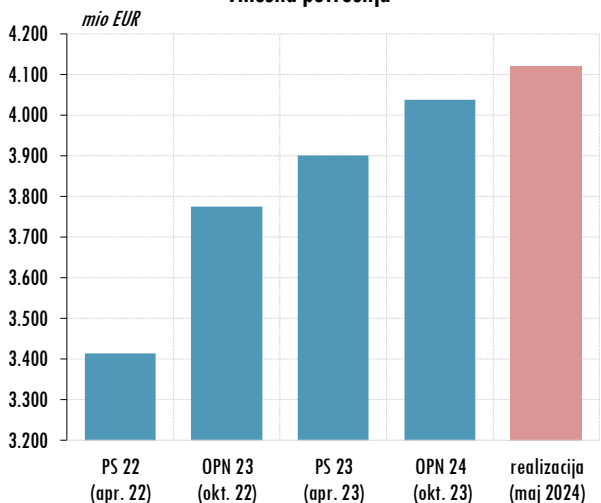
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.14: Spremembe napovedi za 2023 – socialna nadomestila



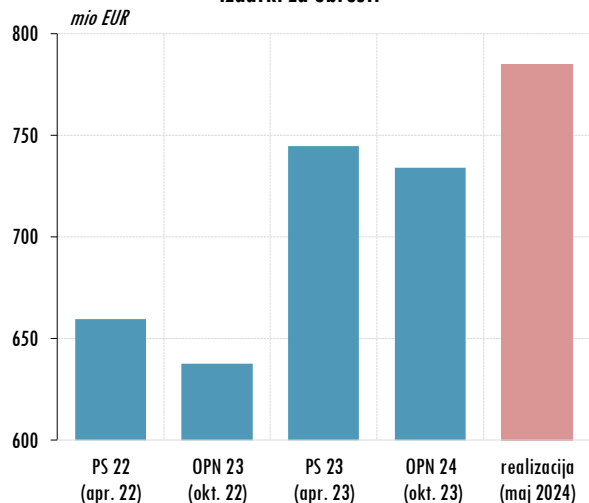
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.15: Spremembe napovedi za 2023 – vmesna potrošnja



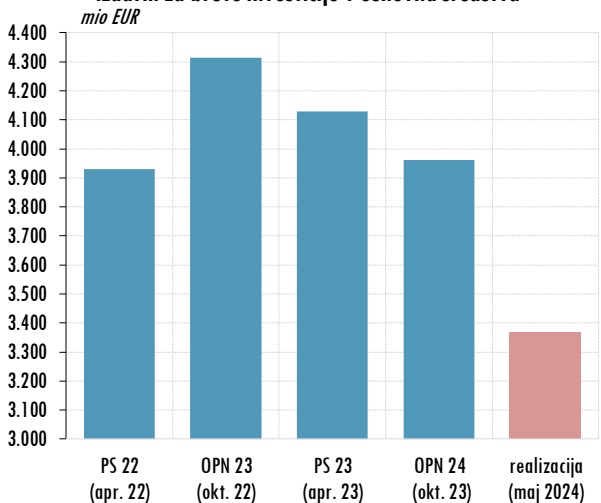
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.16: Spremembe napovedi za 2023 – izdatki za obresti



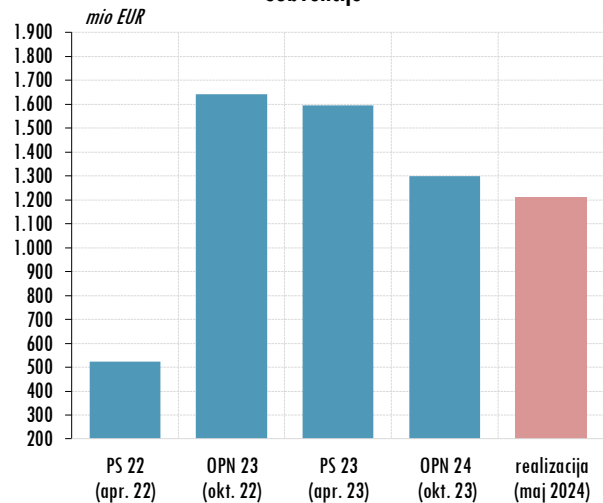
Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.17: Spremembe napovedi za 2023 – izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva



Vir: SURS, napovedi MF.

Slika 3.18: Spremembe napovedi za 2023 – subvencije



Vir: SURS, napovedi MF.

Seznam literature

Fiskalni svet (2018). Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017. Maj. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2018/05/FS_LP2017_maj18.pdf

Fiskalni svet (2020). Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2019. Junij. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/06/Ocena_T-1_za_2019.pdf

Fiskalni svet (2022). Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2023. September. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/09/Izjemne_okoliscine_september2022.pdf

Fiskalni svet (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). Oktober. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/10/Ocena_oktober2023.pdf

Fiskalni svet (2024). Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2024 do 2027 (ocena predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2025 do 2027 in osnutka Programa stabilnosti 2024 ter mnenje o zaključku obdobja izjemnih okoliščin). April. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2024/04/Ocena_april2024.pdf

SURS (2024a). Temeljni agregati sektorja država (aprilsko EDP poročanje), 2020–2023. Marec. Razpoložljivo na: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/12767>

SURS (2024b). Aprilsko poročilo o presežnem primanjkljaju in dolgu, 2020–2023. April. Razpoložljivo na: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/12811>

Uradni list RS (2021a). Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 (OdPSD22–24). April. Razpoložljivo na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-1352/odlok-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2022-do-2024-odpsd22-24/>

Uradni list RS (2021b). Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024. November. Razpoložljivo na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-3596/odlok-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2022-do-2024-odpsd22-24-a>

Uradni list RS (2022). Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024. November. Razpoložljivo na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2022-01-3610/odlok-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2022-do-2024-odpsd22-24-c>

Uradni list RS (2023). Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024. December. Razpoložljivo na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2023-01-3482/odlok-o-spremembah-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-od-2022-do-2024-odpsd22-24-d>