



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

**Ocena proračunskih dokumentov za leti 2025 in 2026
in
mnenje o Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu
Republike Slovenije 2025-2028**

Oktober 2024

Številka dokumenta: 30-2/2024/6

Vlada Republike Slovenije je Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljevanju: FS) za pripravo te oceno oziroma mnenja posredovala naslednja gradiva:

- 30. 9. 2024 *Predlog spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2025 in Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2026* s pripadajočimi dokumenti (v nadaljevanju: Predloga proračunov). Oba dokumenta mora po določenih 28. člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: DZ) predložiti do 1. 10. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (v nadaljevanju: MF) in FS imata sklenjen sporazum o sodelovanju, ki v okviru dogovorjenih rokov določa dodatno dokumentacijo, ki jo MF ob pošiljanju proračunskih dokumentov pošlje FS. To dokumentacijo je MF poslalo FS 30. 9. in 1. 10. 2024.
- 4. 10. 2024 *Predlog Odloka o spremembi Odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2024-2026* (v nadaljevanju: Predlog okvira). Sprememba se nanaša le na zgornjo mejo odhodkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ) in ne na celotni sektor država, za katerega po trenutno veljavnem Zakonu o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP) FS pripravi oceno spoštovanja fiskalnih pravil.
- 11. 10. 2024 *Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Republike Slovenije* (v nadaljevanju: Načrt), čeprav zakonodaja EU in trenutna nacionalna zakonodaja tega ne zahtevata. Načrt naj bi predstavljal tudi izhodno strategijo po prenehanju izjemnih okoliščin (14. člen ZFisP).
- 11. 10. 2024 *Predlog odloka o spremembi in dopolnitvi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025–2027*, ki ob spremenjeni zakonodaji EU in temu neprilagojenemu ZFisP določa povprečno rast očiščenih izdatkov sektorja država v obdobju veljavnosti okvira. Rast je skladna s povprečno rastjo očiščenih izdatkov, ki izhajajo iz Načrta.
- 11. 10. 2024 *Osnutek proračunskega načrta 2025* (v nadaljevanju: OPN) s projekcijami bilanc sektorja država po metodologiji ESA 2010 za obdobje 2024-2026.

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 15. 10. 2024.

KAZALO:

POVZETEK	5
1. Izhodišča za oceno Predlogov proračuna in mnenja o Načrtu	7
1.1 Zakonodajno-formalna izhodišča	7
1.2 Makroekonomska izhodišča	8
2. Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogih proračunov	10
3. Mnenje Fiskalnega sveta o Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu	16
<i>Okvir 3.1: Načrt in alternativna scenarija: vpliv na javni dolg</i>	<i>21</i>
Seznam literature	22

KAZALO SLIK:

Slika 1.1:	BDP	8
Slika 1.2:	Davčne osnove	8
Slika 1.3:	Dejavniki povpraševanja in BDP	9
Slika 1.4:	Ponudbeni dejavniki in BDP	9
Slika 2.1:	Odstopanje dejanske realizacije salda državnega proračuna od jesenske ocene realizacije v tekočem letu (brez interventnih ukrepov)	11
Slika 2.2:	Razlika med Oceno realizacije proračuna in Spremembami proračuna za 2024 (brez interventnih ukrepov)	11
Slika 2.3:	Struktura salda državnega proračuna (znotraj leta)	11
Slika 2.4:	Odhodki državnega proračuna v 2024 (brez interventnih ukrepov)	11
Slika 2.5:	Struktura salda državnega proračuna	11
Slika 2.6:	Dejavniki spremembe salda državnega proračuna (brez interventnih ukrepov)	11
Slika 2.7:	Sprememba prihodkov državnega proračuna	13
Slika 2.8:	Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU	13
Slika 2.9:	Odhodki državnega proračuna (brez interventnih ukrepov)	13
Slika 2.10:	Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna (brez interventnih ukrepov)	13
Slika 2.11:	Dejavniki spremembe tekočih odhodkov (brez interventnih ukrepov)	13
Slika 2.12:	Odhodki državnega proračuna za investicije	13
Slika 2.13:	Transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez interventnih ukrepov)	15
Slika 2.14:	Delež transferov iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez interventnih ukrepov) v BDP	15
Slika 3.1:	»Očiščeni« izdatki (brez interventnih ukrepov)	17
Slika 3.2:	Dejavniki spremembe salda sektorja država 2019-2023	17
Slika 3.3:	Saldo sektorja država	17
Slika 3.4:	Bruto dolg sektorja država	17
Slika 3.5:	Dejavniki spremembe salda sektorja država 2023-2028	17
Slika 3.6:	Delež sredstev za zaposlene sektorja država v BDP	17
Slika 3.7:	Potreben fiskalni napor za naslovitev dolgoročnih javnofinančnih tveganj	19

KAZALO TABEL:

Tabela 1	Izpolnjevanje fiskalnih pravil	7
Tabela 2.1:	Projekcije državnega proračuna za 2024-2026	15

POVZETEK

Predloga državnih proračunov za leti 2025 in 2026 predvidevata povečanje primanjkljaja glede na letošnje leto. Interventni ukrepi, ki so v obdobju 2020-2024 skupaj znašali več kot 8 mrd EUR, naj od leta 2025 ne bi več negativno vplivali na saldo, saj bodo odhodki za obnovo po poplavih financirani z namenskimi sredstvi. Tako naj bi bilo povečanje primanjkljaja na -1,9 mrd EUR v 2025 izključno posledica okrepljene rasti porabe brez interventnih ukrepov, ki naj bi bila z 12 odstotki trikrat višja, kot je dolgoletno povprečje. V Predlogih proračunov je poraba po mnenju fiskalnega sveta znova zastavljena visoko, kar otežuje celovito oceno. Nadaljevanje ne dovolj realističnega načrtovanja je posledica razdrobljenosti proračunskega procesa, ki ga bolj kot jasne usmeritve ekonomske politike zaznamuje zadovoljevanje zahtev posameznih uporabnikov. Fiskalni svet sicer ocenjuje, da bi lahko bila raven porabe in posledično primanjkljaja v letih 2024 in 2025 nižja kot po vladnih projekcijah. Rast porabe bi se kljub temu okrepila zaradi pričakovane krepitve investicij in kot posledica plačnega dogovora.

Vlada je fiskalnemu svetu posredovala Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt za obdobje 2025-2028, ki ga je Slovenija prvič pripravila v okviru spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja v EU. Načrt določa najvišjo dovoljeno rast očiščenih izdatkov, ki vodi k srednjeročni vzdržnosti javnih financ in formalno zadostuje zahtevam. Za ugotovitev tveganj glede izpolnitev zavez iz Načrta je fiskalni svet pripravil javnofinančne projekcije. Te z upoštevanjem ukrepov, ki naj bi bili veljavni v obdobju 2025-2028, kažejo, da bi lahko zlasti v drugem delu izvajanja načrta prišlo do odstopanj od ciljnega salda in dolga. Večji primanjkljaj bi bil zlasti posledica povečanja izdatkov za plače in tudi zdravstvo. Že sprejeti ukrepi na prihodkovni strani, ki vključujejo zlasti povečano davčno obremenitev, tako ne bi zadoščali za financiranje celotnega pričakovanega povečanja izdatkov. To nakazuje potrebo po dodatnih kompenzacijskih ukrepih za izpolnjevanje zavez iz Načrta. Tega namreč zgolj ukrepi, navedeni v Načrtu, ki hkrati predstavlja izhodno strategijo po ZFisP, verjetno ne bodo zagotovili.

Poslabšan saldo ob prehodu na nova fiskalna pravila v primerjavi z zadnjim letom pred epidemijo je pretežno posledica obsežnih interventnih ukrepov. Delež bruto javnega dolga v BDP je kljub trem šokom le nekoliko višji kot v 2019. Obsežna likvidnostna rezerva omogoča manevrski prostor tudi za naslavljanje morebitnih novih šokov, bonitetne ocene so višje kot pred epidemijo. Večja srednjeročna usmerjenost novega okvira ekonomskega upravljanja ponuja priložnost za bolj stabilno načrtovanje in izvajanje fiskalne politike ter za preudarno naslavljanje številnih izzivov. Ob tem bi se morala ekonomska politika zavedati, da odlašanje z ustreznimi reformami viša javnofinančne stroške in večja negotovosti glede odzivanja ekonomskih subjektov. Sprejetje predstavljene pokojninske reforme bi že v obdobju tega načrta omogočilo določen manevrski prostor fiskalne politike, predvsem pa pomembno prispevalo k vzdržnosti dolga.

1. Izhodišča za oceno Predlogov proračuna in mnenja o Načrtu

1.1 Zakonodajno-formalna izhodišča

Evropski parlament in Svet EU sta aprila letos potrdila spremembe sistema ekonomskega upravljanja v EU. Spremembe so urejene v dveh uredbah (»preventivna« uredba (EU) 2024/1263 in »korektivna« uredba (EU) 2024/1264) in direktivi (Direktiva (EU) 2024/1265).¹ Navedeni uredbi sta pričeli veljati takoj, direktivo morajo države v nacionalno zakonodajo prenesti do konca leta 2025. »Preventivna« uredba določa postopke, vsebino in pravila glede priprave Načrta.² Pravila določajo pot javnih financ, ki bi zagotovila srednjeročno vzdržnost javnih financ. Pot predstavlja rast t. i. očiščenih izdatkov sektorja država³ v srednjeročnem obdobju, ki je odvisno od dolžine mandata zakonodajne oblasti (štiri ali pet let). Ista uredba določa tudi roke, v katerem mora država predložiti Načrt Evropski komisiji (v nadaljevanju: EK). Rok je letos zaradi prehodnega obdobja določen za 20. 9. 2024 oziroma kasneje, če se za to dogovorita EK in država članica.

Trenutno veljavna ZFisP in ZJF s spremembami sistema ekonomskega upravljanja v EU pričakovano še nista usklajena. Neskladja in iz njih izhajajoče nejasnosti se z vidika tokratne ocene oziroma mnenja FS nanašajo na:

a) *vlogo FS v procesu sprejemanja Načrta:*

Člen 11. »preventivne« uredbe določa, da vlada lahko pozove neodvisno fiskalno institucijo k podaji ocene o ustreznosti makroekonomske napovedi in predpostavk, uporabljenih v Načrtu. Od leta 2032 dalje bodo skladno s to uredbo neodvisne fiskalne institucije tudi brez poziva vlade pripravljale takšno oceno. Isti člen določa tudi, da mora biti mnenje, če je razpoložljivo, priloženo Načrtu ob oddaji EK. Prenovljena zakonodaja EU v preambuli sicer poudarja pomen ohranitve dosedanje vloge neodvisnih fiskalnih institucij. Ta glede na obstoječi ZFisP vključuje tudi oceno srednjeročnih proračunskih dokumentov.

b) *roke, v katerih FS predloži svoje mnenje o Načrtu:*

Roki zaradi nedorečene vloge FS pri sprejemanju Načrta trenutno niso določeni in bodo predvidoma znani po prenovi ustrezne nacionalne zakonodaje.

c) *povezavo Načrta z letnim in srednjeročnim načrtovanjem na nacionalni ravni:*

Ta mora biti določena ob prenosu direktive v nacionalno zakonodajo do konca leta 2025.

d) *definicijo domačega fiskalnega pravila in kazalnice, ki se pri tem uporabljajo:*

Ciljnih vrednosti izdatkov zaradi opustitve nekaterih kazalnikov na ravni EU ni več mogoče določiti na način, kot ga določa obstoječi ZFisP. FS zato prejetih Predlogov proračuna in Načrta ne more oceniti skladno s 3. členom ZFisP. Enako velja za Predlog Okvira.

Fiskalni svet na podlagi prejetih dokumentov zaradi omenjenih nejasnosti in neskladij v tej oceni preverja tveganja za uresničitev projekcij, vsebovanih v Predlogu proračunov in podaja mnenje o tveganjih za uresničitev poti javnih financ, predstavljene v Načrtu.

¹ Vsi navedeni dokumenti so razpoložljivi na <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

² Ta postaja osrednji srednjeročni proračunski dokument na ravni EU. Metodologija, uporabljena za določitev poti očiščenih izdatkov v Načrtu, je predstavljena v EK (2024a). Smernice glede informacij, ki jih morajo države EU pri tem upoštevati, so podane v Uradnem listu EU (2024).

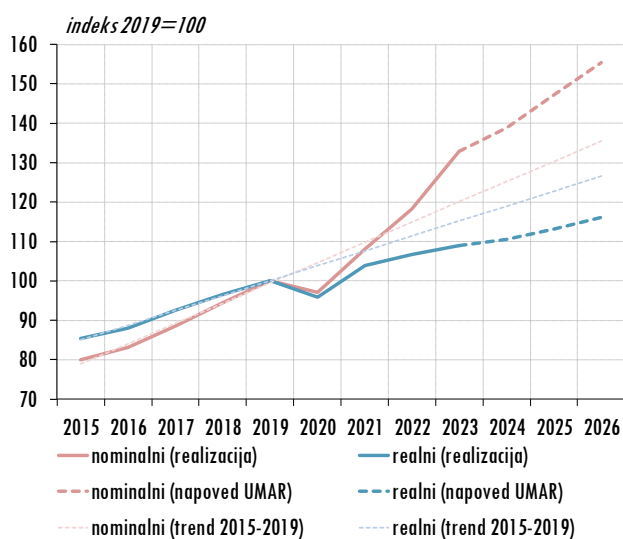
³ Izdatki sektorja država, zmanjšani za izdatke za obresti, izdatke za programe EU, ki so v celoti financirani iz programov EU, nacionalne izdatke, povezane s sofinanciranjem programov EU, ciklične izdatke za brezposelnost, enkratne in začasne ukrepe ter diskrecijske ukrepe na strani prihodkov.

1.2 Makroekonomska izhodišča

Makroekonomske predpostavke Predlogov proračuna in Načrta⁴ temeljijo na napovedi UMAR⁵ in metodologiji analize vzdržnosti dolga (v nadaljevanju: DSA).⁶ UMAR je objavil napovedi do leta 2026, a je pri določitvi poti očiščenih izdatkov v Načrtu ta napoved uporabljena le do leta 2025. Od vključno leta 2026 so v Načrtu uporabljene makroekonomske predpostavke, določene na osnovi metodologije DSA.⁷ Zaradi dolžine obdobja, na katerega se nanaša DSA, lahko že razmeroma majhne spremembe predpostavk pomenijo velika odstopanja pri določitvi parametrov Načrta. Država članica izbere predpostavk, ki je v tokratnem Načrtu po naši oceni skladna z načelom previdnosti, utemelji v dvostranskih pogajanjih z EK.

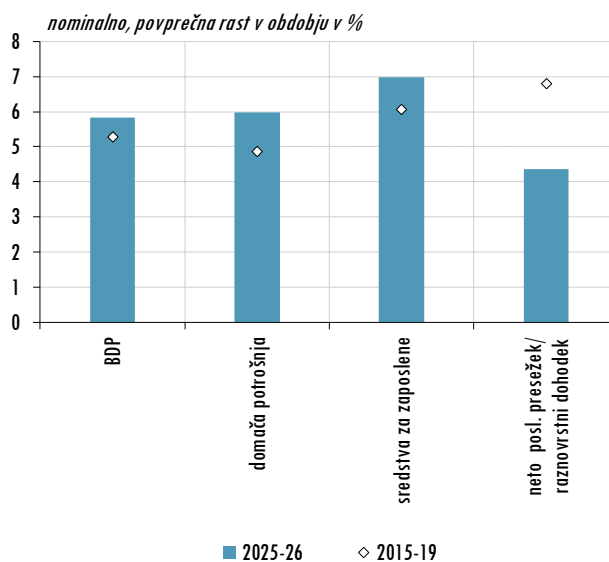
Realna gospodarska rast bo v prihodnjih letih umirjena, nominalne rasti bodo še vedno zaznamovale dokaj visoke rasti censkih komponent. Realna gospodarska rast bo glede na predpostavke Načrta v prihodnjih letih za več kot polovico nižja kot v obdobju pred krizo (2025-2028: okoli 2,0 % na leto; 2017-2019: 4,4 %). Raven realnega BDP bo tudi v prihodnje ostala pod predkriznim trendom (Slika 1.1). To lahko nakazuje trajne posledice zaporednih kriz in

Slika 1.1: BDP



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.2: Davčne osnove



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

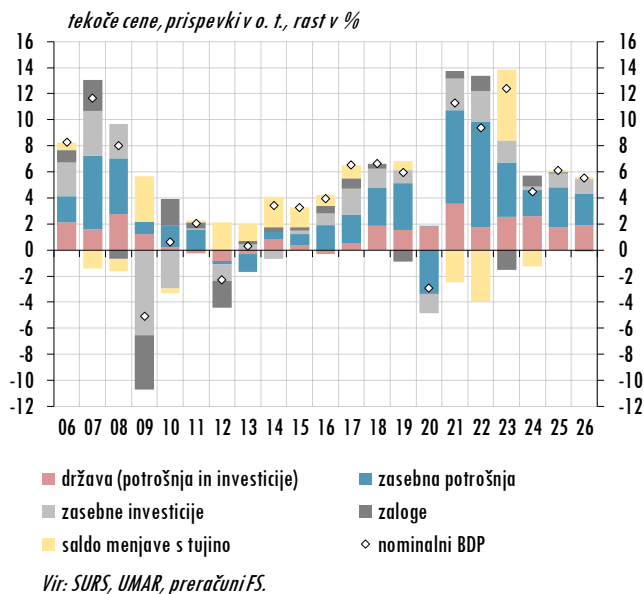
⁴ Predpostavke, na katerih bo začitano pot očiščenih izdatkov ocenjevala EK, trenutno niso znane. EK osvežene jesenske makroekonomske napovedi praviloma objavi sredi novembra.

⁵ UMAR (2024). V nacionalni zakonodaji napovedi UMAR sicer predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja. To določa Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18).

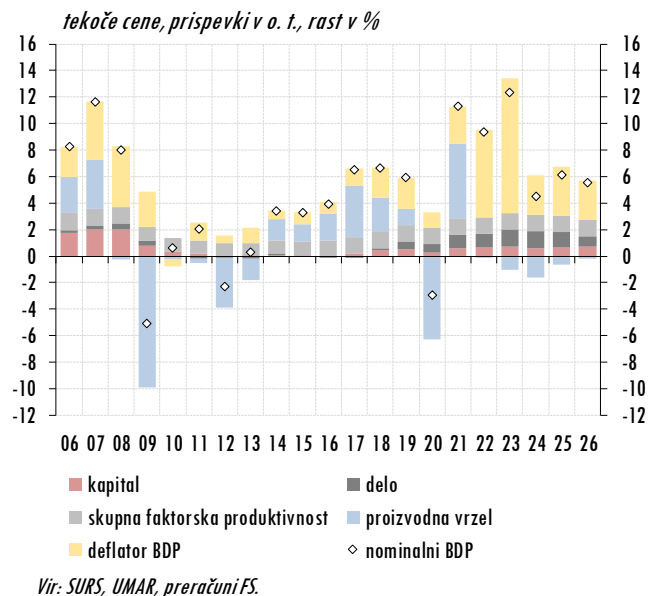
⁶ DSA poleg makroekonomskih agregatov vključuje tudi tržna pričakovanja in napovedi stroškov staranja iz Poročila o staranju 2024 (EK, 2024b). Tržna pričakovanja se nanašajo zlasti na predpostavke o rasti cen ter kratkoročnih in dolgoročnih obrestnih merah, ki vstopajo v izračun zahtevane poti očiščenih izdatkov.

⁷ Ta metodologija (glej Okvir 1.2.1 v EK (2024a) in Okvir 1.2.1 v EK (2022)) med drugim omogoča uporabo tehnične predpostavke za rast deflatorja BDP. Po njej se rast deflatorja iz izhodiščne vrednosti (v trenutnem Načrtu 2025) linearno bliža povprečju dolgoročnih tržnih pričakovanj za inflacijo v evrskem območju in ciljni inflaciji ECB na ravni 2 %. Predpostavka o linearnem bližanju ni problematična, ko je inflacija podobna ciljni inflaciji. Lahko pa pripelje do večjih odstopanj pri izračunu dovoljene stopnje rasti očiščenih izdatkov, če inflacija oziroma njena kratkoročna napoved občutneje odstopa od dolgoročnih pričakovanj tržnih udeležencev. V tem primeru se namreč postopno oziroma linearno bližanje dolgoročnim inflacijskim pričakovanjem odraži v daljšem obdobju vztrajanja nizke ali visoke inflacije, kar lahko (prociklično) niža ali viša dovoljeno rast očiščenih izdatkov. Nenavadno dinamiko v osnovnem scenariju tokratnega Načrta je zaznati tudi pri predpostavki o realni rasti BDP, ki znaša v letu 2025 2,4 %, v povprečju let 2026-2028 se zniža na 1,9 %, v obdobju 2029-2031 zviša na 2,4 % in nato postopno bliža vrednosti 1,8 % v letu 2038. Slednje sicer ni posledica diskrecijske odločitve MF, ampak izvira iz metodologije DSA in nima bistvenega vpliva na določeno rast očiščenih izdatkov. Zaradi navedenih dejstev prihaja do odstopanj uporabljenih predpostavk Načrta od napovedi UMAR, ki vstopajo v kratkoročno proračunsko načrtovanje (vsebovano v Predlogih proračunov) in tudi do neusklajenosti med napovedmi gospodarske rasti in inflacije. V izračunih je skladno z metodologijo DSA uporabljena tudi predpostavka o prilagoditvi stanj in tokov, po kateri je v letu 2024 in v prvem letu Načrta dovoljena vrednost, različna od 0 (v trenutnem Načrtu: -0,8 % BDP), v nadaljnjem obdobju Načrta pa prilagoditve stanj in tokov ne smejo vplivati na obseg javnega dolga.

Slika 1.3: Dejavniki povpraševanja in BDP



Slika 1.4: Ponudbeni dejavniki in BDP



strukturnih pritiskov (geopolitične in demografske spremembe), ki jim je izpostavljeno gospodarstvo. Nominalni BDP naj bi v obdobju Načrta rasel za 5,2 % na leto, kar je za petino manj kot v povprečju treh let pred krizo. K nominalni rasti bo poleg predvidene krepitve produktivnosti dela največ prispevala rast cen (Slika 1.4).

Gibanje davčnih osnov bo razmeroma ugodno, njihova rast bo približno primerljiva s fistimi iz obdobja pred epidemijo (Slika 1.2). Domača poraba bo rasla celo nekoliko hitreje. Porabo gospodinjstev bodo spodbujali višji realni dohodki, ki se bodo krepili na podlagi rasti plač in nižanja inflacije. Rast plač bo hkrati med drugim prispevala k občutni umiritvi rasti dobičkov. Državna potrošnja bo ostala visoka tudi zaradi širjenja sistema socialne varnosti na področje dolgotrajne oskrbe. Solidno rast investicij bosta podpirala tako investicijska dejavnost države v okviru poplavne obnove in porabe evropskih sredstev kot širjenje proizvodnih zmogljivosti zasebnega sektorja.

Na trgu dela se bodo v vedno večji meri odražali demografski pritiski. V naslednjih dveh letih naj bi se število zaposlenih skupaj povečalo za okoli 11 tisoč, a se bo to povečevanje umirjalo in naj bi bilo počasnejše od dolgoročnega povprečja. Prav tako naj bi se ustavila rast števila opravljenih ur in večanje stopnje aktivnosti prebivalstva, saj bodo ob pomanjkanju aktivnega prebivalstva dosežene meje polne zaposlenosti. To velja tudi ob predpostavljene ohranjanju visoke ravni priseljevanja in zaposlovanja tujcev. Tudi upadanje brezposelnosti naj bi se zato upočasnilo, stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili naj bi dosegla raven 3,7 %. Rast stroškov dela v javnem sektorju bo zlasti posledica uveljavitve prenovljenega plačnega sistema, a tudi omejitvev na trgu dela, ki bodo stroške dela poleg predvidenih davčnih sprememb višale tudi v zasebnem sektorju. S tem bi se lahko kljub postopnem okrevanju produktivnosti nadalje slabšala konkurenčnost izvoznega dela gospodarstva.

Inflacija bo v prihodnjih letih višja kot v obdobju pred epidemijo. Višja inflacija bo v veliki meri odražala pritiske na trgu dela, ki naj bi spodbujali zlasti rast cen storitev, kar bo ohranjalo razmeroma visoko osnovno inflacijo. Začasni pospešek inflacije v letu 2025 na preko 3 % bo posledica zaključka delovanja podpornih ukrepov iz časa energetske krize. V letu 2026 naj bi se rast cen umirila in v povprečju znašala 2,3 %.

2. Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogih proračunov

Proces načrtovanja državnega proračuna zaznamujejo systemske pomanjkljivosti. Nerealističnost projekcij državnega proračuna se je v zadnjih letih še povečala (Slika 2.1). Takšna ocena je neodvisna od negotovosti glede interventnih ukrepov za naslavljanje posledic različnih šokov v zadnjih letih.⁸ Nerealističnost je razvidna iz sistematičnega precenjevanja tako investicij kot ostale porabe. To je posledica dejstva, da je priprava državnega proračuna razdrobljen proces, ki ga zaznamujejo poznane potrebe posameznih proračunskih porabnikov, namesto, da bi ga v večji meri usmerjale prioritete ekonomske oziroma fiskalne politike. Ob tem so prisotni še formalni vidiki, ki vplivajo na nerealistično načrtovanje. To velja zlasti za način načrtovanja prihodkov evropskih sredstev, ki je preveč optimističen, kar neposredno vpliva tudi na projekcije s tem povezane investicijske porabe. Pretirano kratkoročno usmerjenost odsevajo praviloma precej nerealistični predlogi proračunov za dve leti vnaprej. Nadaljevanje dosedanjega pristopa k pripravi državnega proračuna predstavlja resno tveganje za doseganje dovoljene rasti očiščenih izdatkov sektorja država, katerih največji del predstavlja ravno državni proračun. Sprememba evropskih pravil z večjo srednjeročno usmerjenostjo predstavlja tako tudi priložnost za izboljšanje procesa načrtovanja državnega proračuna.

Tudi osvežena ocena realizacije odhodkov je za leto 2024 precenjena in ne predstavlja ustrezne osnove za oceno dinamike v Predlogih proračunov. MF pričakuje v posodobljeni oceni realizacije državnega proračuna za leto 2024⁹ skupni primanjkljaj v višini -1,4 mrd EUR. To je za 800 mio EUR nižje kot v veljavnem proračunu, sprejetem lani (Slika 2.2). Po okoli 300 mio EUR so k znižanju prispevali višji »očiščeni« prihodki in nižji učinek intervencijskih ukrepov, okoli 150 mio EUR pa nižji »očiščeni« odhodki. Kljub znižanju ocene letošnjega primanjkljaja, na osnovi realizacije v devetih mesecih (Slika 2.3) predvidevamo, da so »očiščeni« odhodki v zadnjih treh mesecih leta znova previsoko ocenjeni (Slika 2.4). Nerealističnost vladnih projekcij, na katero je FS opozarjal že ob lanskem sprejemanju veljavnega proračuna,¹⁰ tako ne izhaja le iz oblikovanja manevrskega prostora, povezanega z negotovostjo in blaženjem posledic šokov. Vsaj v enaki meri je tudi posledica precenjenih projekcij običajne porabe, ki tudi pri posodobljeni oceni realizacije ni ustrezno prilagojena dejanskim gibanjem in veljavnim ukrepom. Zaradi letošnje nižje realizacije bodo predvidene ravni odhodkov za leto 2025 tako izkazovale še višjo rast kot v projekcijah Predlogov proračunov. To je sicer ponavljajoča praksa že zadnjih nekaj let.

Primanjkljaj naj bi se v letu 2025 povečal, a bi moral biti ob trenutno veljavnih politikah precej manjši kot po vladnih projekcijah. Skupni primanjkljaj državnega proračuna naj bi se prihodnje leto povečal na -1,9 mrd EUR (-2,6 % BDP). Neposredni učinek interventnih ukrepov naj ne bi več vplival na saldo (Slika 2.5). Ob ukinjanju ukrepov za blažitev posledic epidemije in draginje naj bi bil namreč učinek ukrepov za poplavno obnovo nevtralen.¹¹ »Očiščeni« primanjkljaj brez učinka interventnih ukrepov naj bi se povečal za okoli 900 mio EUR na -1,8 mrd EUR. Ob ohranjanju deleža prihodkov v BDP na podobni ravni naj bi bilo to izključno posledica povečanja »očiščenih« odhodkov. Znova naj bi bil ključni razlog za to izrazito povečanje investicijske porabe, ki naj bi se povečala skoraj za tretjino

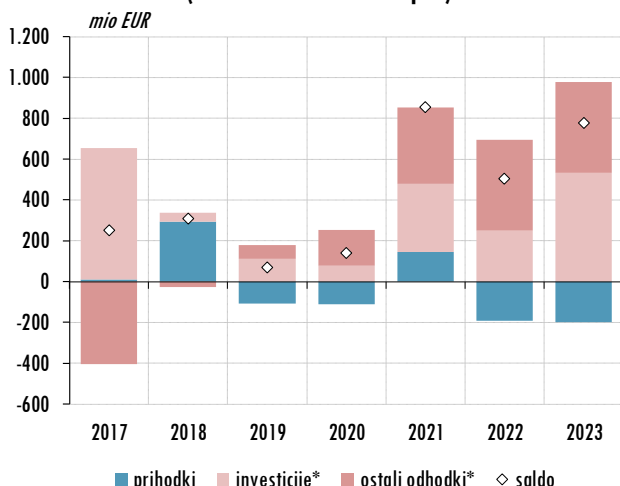
⁸ FS od začetka epidemije pri obravnavi proračunskih dokumentov daje poudarek gibanjem brez neposrednega učinka interventnih ukrepov. Takšen pristop ustrežneje prikazuje tveganja za javnofinančno vzdržnost. V obdobjih povečane negotovosti je namreč ustrezen scenarij brez spremenjenih politik nujen predpogoj za identifikacijo manevrskega prostora za ukrepanje. Prevladujoči del kritike proračunskih dokumentov v zadnjih letih se tako nanaša na nerealističnost projekcij javnofinančnih agregatov brez upoštevanja neposrednega učinka interventnih ukrepov.

⁹ To je FS prejel skupaj s Predlogoma proračunov.

¹⁰ FS (2023).

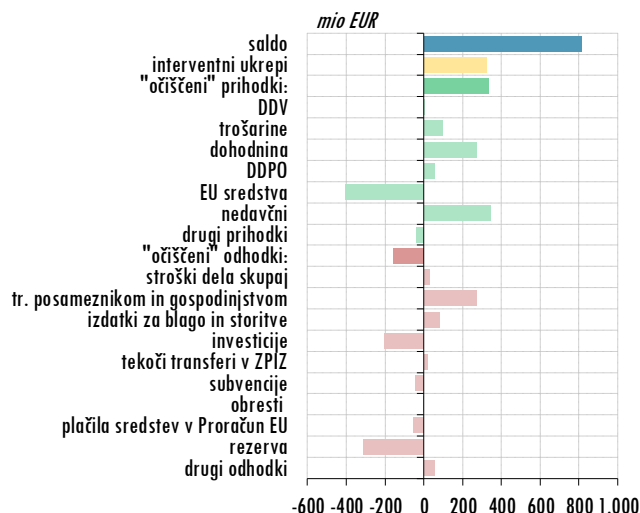
¹¹ Vsi načrtovani odhodki za obnovo naj bi bili financirani z interventnimi prihodki. Poleg sredstev Solidarnostnega sklada EU še s sredstvi Sklada za obnovo, ki se financira iz povišane stopnje davka na dohodek pravnih oseb, dobička SDH in davka na bilančno vsoto bank.

Slika 2.1: Odstopanje dejanske realizacije salda državnega proračuna od jesenske ocene realizacije v tekočem letu (brez interventnih ukrepov)



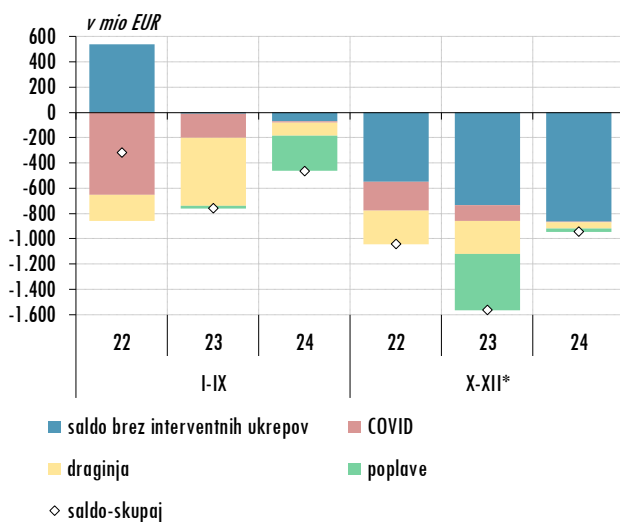
Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *pozitivni predznak pomeni precenjenost, negativni podcenjenost v jesenski oceni realizacije.

Slika 2.2: Razlika med Oceno realizacije proračuna in Spremembi proračuna za 2024



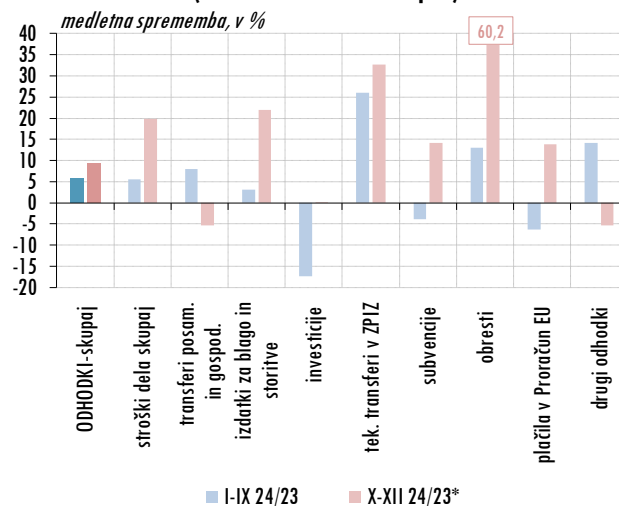
Vir: MF, Ocena realizacije proračuna (sep. 24) in Spremembe proračuna za 2024 (UL RS 123/2023).

Slika 2.3: Struktura salda državnega proračuna (znotraj leta)



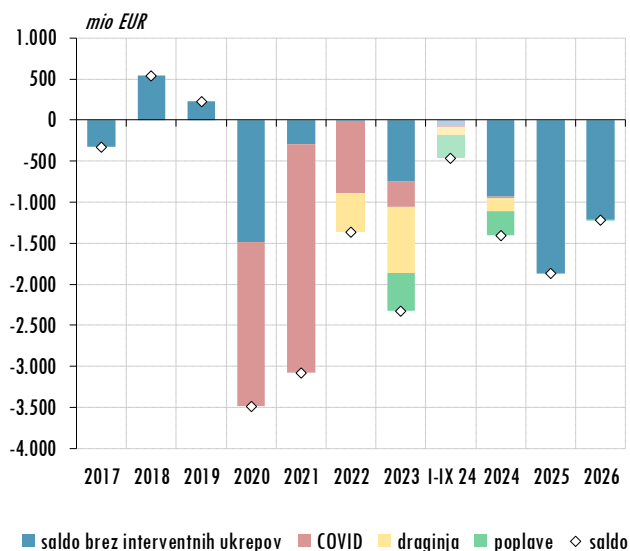
Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *za 2024 implicitno ob upoštevanju ocene realizacije MF za 2024 in dejanske realizacije v devetih mesecih.

Slika 2.4: Odhodki državnega proračuna v 2024 (brez interventnih ukrepov)



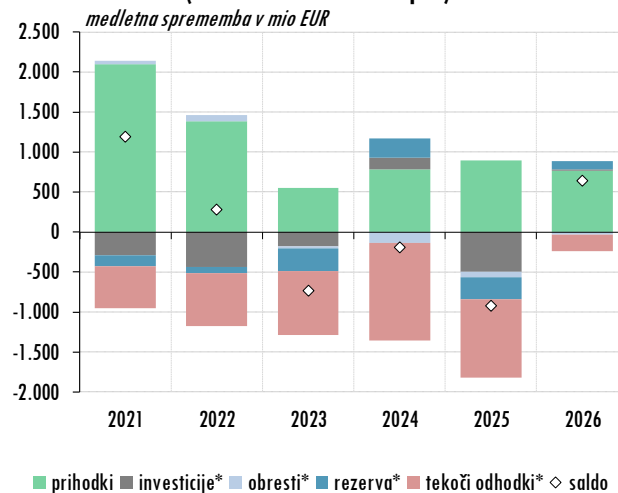
Vir: MF, preračuni FS. Opomba: * implicitna rast ob upoštevanju ocene letne realizacije MF za 2024 (sep. 24) in dejanske realizacije v devetih mesecih.

Slika 2.5: Struktura salda državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.6: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna (brez interventnih ukrepov)



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

(Slika 2.6). V kolikor kot izhodišče za leto 2025 privzamemo po mnenju FS bolj realistično oceno letošnje realizacije ter upoštevamo makroekonomska izhodišča napovedi UMAR in trenutno veljavne ukrepe, bi lahko bili »očiščeni« odhodki in posledično primanjkljaj prihodnje leto precej nižji kot v Predlogih proračunov. Primanjkljaj bi se v primerjavi z letom 2024 kljub temu povečal, a manj kot po projekcijah v Predlogih proračunov.

Rast prihodkov brez interventnih ukrepov naj bi se prihodnje leto nadalje okrepila. Na raven skupnih prihodkov v obdobju 2024-2026 pomembno vplivajo tudi interventni ukrepi za zagotovitev finančnih virov za obnovo po lanski poplavi (Slika 2.7). V projekcije državnega proračuna so namreč vključena sredstva letos ustanovljenega Sklada za obnovo in sredstva Solidarnostnega sklada EU.¹² Brez upoštevanja tega učinka naj bi h krepitvi rasti »očiščenih« prihodkov v letu 2025 največ prispevala višja evropska sredstva. Na osnovi ponavljajočih odstopanj realizacije od projekcij v preteklosti ocenjujemo tudi tokratno projekcijo evropskih sredstev kot optimistično (Slika 2.8).¹³ Pomembno naj bi k rasti prihodkov prispevali tudi ključni davčni prihodki. K povečanju naj bi prispevali okoli dve tretjini, kar bi bilo podobno kot letos in pretežno skladno z makroekonomskimi predpostavkami. Spremenjena naj bi bila le struktura rasti. Precej manjši kot letos naj bi bil zlasti prispevek prihodkov od dohodnine, kar bo posledica uskladitve dohodninskih razredov in olajšav z rastjo plač.¹⁴

Rast porabe brez učinka interventnih ukrepov naj bi se po projekcijah MF prihodnje leto okrepila. Po Predlogih proračunov naj bi rast znašala 12,3 %, kar bi bilo okoli trikrat toliko kot je dolgoletno povprečje.¹⁵ Znova izpostavljamo, da je ocena realizacije za leto 2024 po naši oceni previsoka, tako da bi lahko raven »očiščene« porabe v Predlogih proračunov v letu 2025 ob znani realizaciji za letos izkazovala več kot 15-odstotno rast. Med ključnimi razlogi za predvideno visoko rast sta predpostavka o skoraj tretjino višjih investicijah in rast odhodkov rezerve (Slika 2.10).¹⁶ Predvideni obseg investicij brez interventnih ukrepov predstavlja 3,0 % BDP.¹⁷ Na osnovi preteklega zaostajanja realizacije od projekcij to predpostavko znova ocenjujemo kot optimistično (Slika 2.12). Previsoko načrtovanje je deloma posledica sistema načrtovanja investicij, ki bi v primeru izboljšanja vodil ne le k bolj realističnim proračunskim dokumentom, ampak tudi k učinkovitejši javni porabi.¹⁸ Rast »očiščene« tekoče porabe, kjer poleg interventnih ukrepov izločimo še investicije, obresti in rezervo, naj bi se na osnovi Predlogov proračunov prihodnje leto nekoliko upočasnila (Slika 2.9). Če upoštevamo, da je ocena realizacije za letos precenjena, predvidena raven »očiščene« tekoče porabe za leto 2025 dejansko implicira okrepitev rasti na preko 10 %. Visoka rast bi bila v največji meri posledica višjih stroškov dela kot posledica plačnega dogovora. Pomemben naj bi bil tudi prispevek višje vmesne porabe in nekaterih drugih odhodkov (Slika 2.11).¹⁹ Ob tem je potrebno izpostaviti nadaljevanje

¹² V obdobju 2024-2026 naj bi bilo za obnovo po poplavi zbranih 1,4 mrd EUR, od tega skoraj polovica v letošnjem letu. Posledično naj bi bil njihov prispevek k skupni rasti prihodkov najbolj izrazit v letu 2024.

¹³ To velja zlasti za projekcijo prihodkov kohezijskih sredstev perspektive 2021-2027. K rasti prihodkov evropskih sredstev naj bi sicer pomembno prispevala tudi višja sredstva N00.

¹⁴ Uskladitev dohodninskih razredov in olajšav, preoblikovanje dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja v obvezni prispevek in uvedba prispevka za dolgotrajno oskrbo bodo v letu 2025 po naši oceni prihodke od dohodnine znižali za okoli 170 mio EUR v primerjavi s scenarijem, kjer bi se dohodninski razredi in olajšave v letih 2024 in 2025 uskladili le z minimalno zakonsko zahtevo (polovica nominalne rasti povprečne bruto plače v preteklem letu).

¹⁵ Povprečna rast odhodkov državnega proračuna (brez interventnih ukrepov) je v obdobju 2005-2023 znašala 4,0 %.

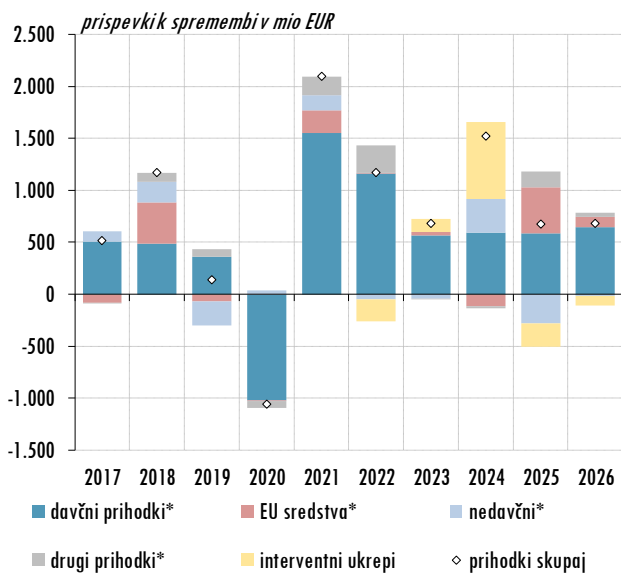
¹⁶ Povečanje odhodkov na postavki rezerva v letu 2025 je posledica višjih vplačil v proračunske sklade (prihodki proračunskih skladov so knjiženi kot odhodek državnega proračuna; v to primerjavo ni vključen Sklad za obnovo, ki ga štejemo med interventne ukrepe) in oblikovanja splošne proračunske realizacije v višini 140 mio EUR.

¹⁷ To je 0,6 o. t. BDP več kot naj bi znašala letos, ko je po naši oceni precenjena.

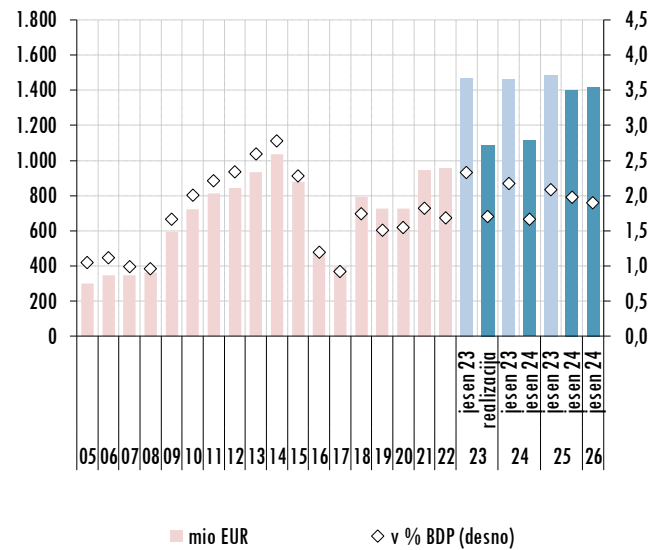
¹⁸ IMF (2024) je objavil oceno upravljanja javnih investicij v Sloveniji, v kateri ugotavlja, da učinkovitost javnih investicij v Sloveniji zaostaja za skoraj petino za najbolj učinkovitimi državami. Med največjimi pomanjkljivostmi navaja neustrezno ocenjevanje projektov preden so vključeni v proračunske dokumente in pretirano fragmentacijo načrtovanja in izvajanja investicij.

¹⁹ Ob upoštevanju manjše in po mnenju FS bolj realistične ocene letošnje realizacije kot po predvidevanjih MF prihodnje leto izstopa predvidena visoka rast odhodkov za subvencije ter transfere nepridobitnim organizacijam ter izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski porabniki.

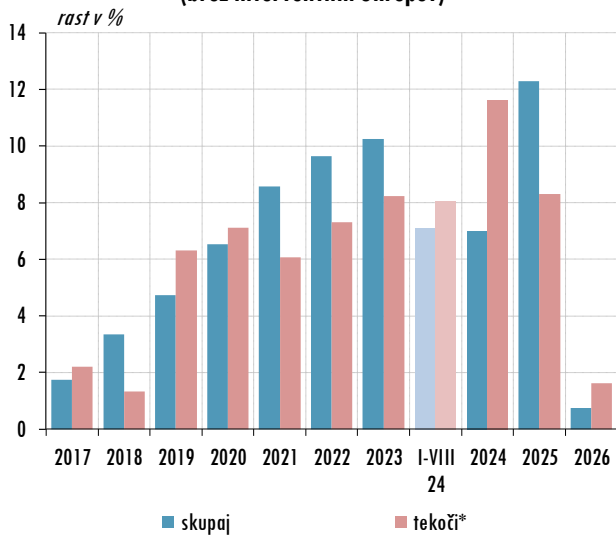
Slika 2.7: Sprememba prihodkov državnega proračuna



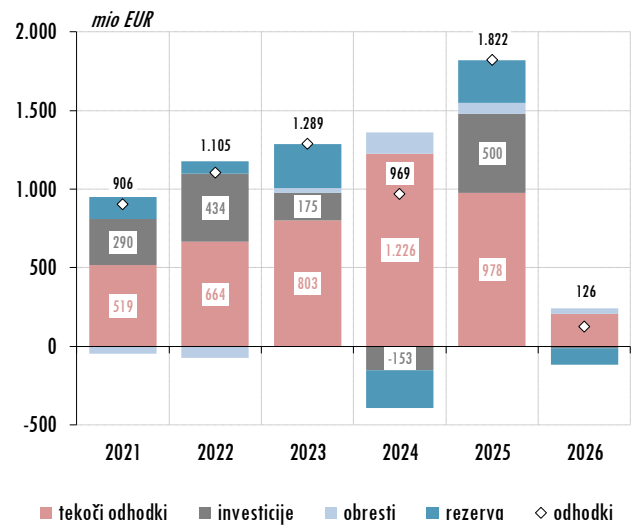
Slika 2.8: Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU



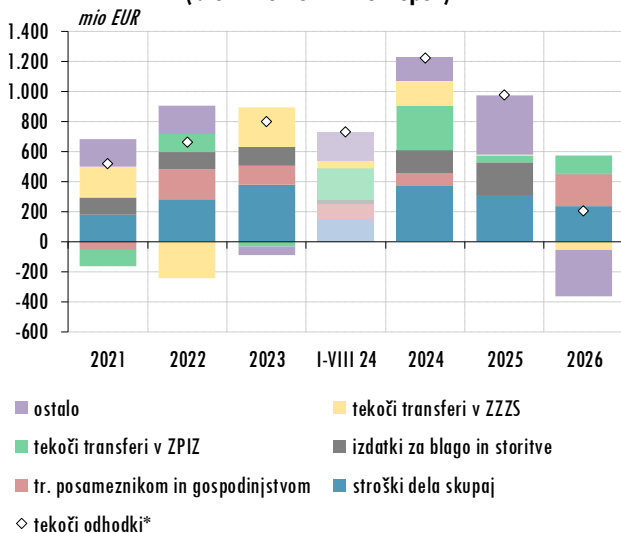
Slika 2.9: Odhodki državnega proračuna (brez interventnih ukrepov)



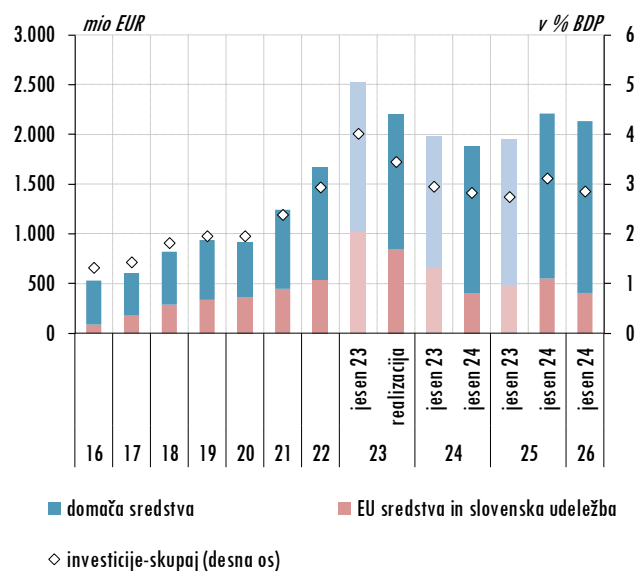
Slika 2.10: Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna (brez interventnih ukrepov)



Slika 2.11: Dejavniki spremembe tekočih odhodkov (brez interventnih ukrepov)



Slika 2.12: Odhodki državnega proračuna za investicije



neustreznega pristopa pri projekcijah transferov posameznikom in gospodinjstvom. Ta naj bi prihodnje leto ostala na enaki ravni kot letos, kar ob zakonsko določeni uskladitvi z letošnjo inflacijo ni realistično brez zmanjšanja števila upravičencev ali zmanjšanja zakonsko določenih pravic.

Za leto 2026 je predvideno občutno znižanje primanjkljaja, a projekcija znova ne ustreza kriterijem ustreznega scenarija nespremenjenih politik. »Očiščeni« primanjkljaj (brez učinka interventnih ukrepov) naj bi se leta 2026 znižal na -1,2 mrd EUR oziroma -1,6 % BDP. Projekcija bi morala biti posledica scenarija nespremenjenih politik oziroma odražati trenutno veljavno zakonodajo in ukrepe. Po naši oceni zlasti projekcija »očiščene« porabe tega ne odraža, saj naj bi se po Predlogih proračunov povečala le za 0,8 %. V kolikor se bo predvidena raven v letu 2025 uresničila, projekcija rasti »očiščene« porabe v 2026 ni realistična brez sprejema dodatnih ukrepov.

Po Predlogih proračunov naj bi se transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne javnega financiranja v obdobju 2024-2026 povečali na 4 mrd EUR. Transferi v občine²⁰ in sklada socialnega zavarovanja naj bi se letos skupaj povečali za 0,5 mrd EUR (Slika 2.13). Po predvidenem nadaljnjem povečanju v naslednjih dveh letih pa naj bi leta 2026 predstavljali skoraj četrtino vseh »očiščenih« odhodkov državnega proračuna oziroma 5,3 % BDP. V primerjavi z obdobjem pred epidemijo so se najhitreje povečevali transferi v ZZSZ, kar je povezano s sprejetjem številnih diskrecijskih zakonodajnih ukrepov. Ob napovedanih reformah na področju zdravstva ocenjujemo, da prihodka iz socialnih prispevkov tudi v prihodnje ne bodo zadostovali za pokrivanje obveznosti zdravstvene blagajne. Nominalno se povečujejo tudi transferi v ZPIZ in občine, a je njihov delež v BDP vseeno manjši kot pred desetletjem (Slika 2.14).²¹ Kljub temu izpostavljamo, da naj bi dodatni transfer v ZPIZ,²² ki zagotavlja izravnano blagajno, v obdobju 2024-2026 v povprečju znašal 1,5 % BDP. Takšno raven ocenjujemo kot visoko glede na dejstvo, da so vplačani socialni prispevki na zgodovinsko visoki ravni zaradi rekordne ravni zaposlenosti in visoke rasti plač. Ob odsotnosti pokojninske reforme lahko zaradi demografskih sprememb pričakujemo tudi, da se bo ta delež v prihodnje povečal. Nominalno povečanje transferov v občine v primerjavi z obdobjem pred epidemijo je zlasti posledica sprejetja Zakona o finančni razbremenitvi občin.²³ Leta 2026 naj bi sicer stopila v veljavo sprememba tega zakona, ki naj bi transfere znižala.²⁴

²⁰ Tekoči in investicijski transferi ter del dohodnine na osnovi povprečnine.

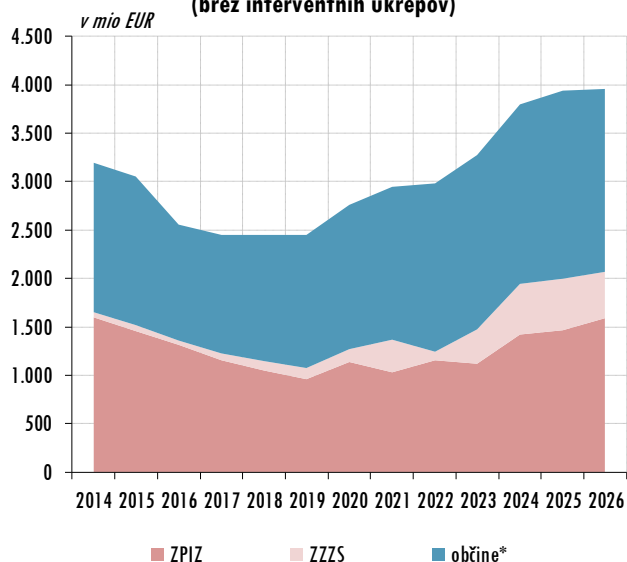
²¹ Trenutno še potekajo pogajanja o višini povprečnine za leti 2025 in 2026, ki sta v predlog Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2025 in 2026 vključeni v nespremenjenem znesku glede na leto 2024.

²² Poleg rednih transferjev, ki zajemajo plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za javne uslužbenke in nekatere druge skupine prebivalstva.

²³ Uradni list RS, št. 189/20.

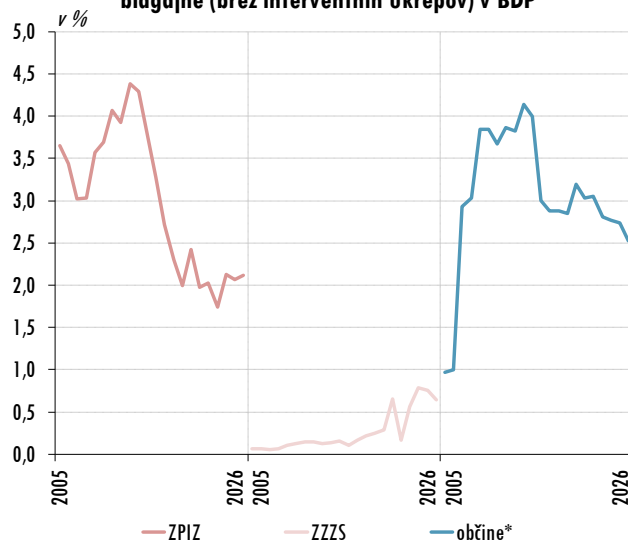
²⁴ MF (2024).

Slika 2.13: Transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez interventnih ukrepov)



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: * tekoči in investicijski transferi ter povprečnina.

Slika 2.14: Delež transferov iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez interventnih ukrepov) v BDP



Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS. Opomba: * tekoči in investicijski transferi ter povprečnina.

Tabela 2.1: Projekcije državnega proračuna za 2024-2026

	mio EUR				rast v %*			prispevek k rasti v o. t.		
	2023	2024	2025	2026	2024	2025	2026	2024	2025	2026
Brez interventnih ukrepov										
Prihodki	13.115	13.895	14.792	15.562	5,9	6,5	5,2	5,9	6,5	5,2
DDV	5.219	5.379	5.698	5.979	3,1	5,9	4,9	1,2	2,3	1,9
Trošarine	1.728	1.659	1.740	1.738	-4,0	4,9	-0,1	-0,5	0,6	0,0
Dohodnina	1.716	2.067	2.120	2.365	20,5	2,6	11,5	2,7	0,4	1,7
DDPO	1.393	1.542	1.676	1.799	10,7	8,7	7,4	1,1	1,0	0,8
EU sredstva	988	873	1.313	1.412	-11,6	50,4	7,5	-0,9	3,2	0,7
Nedavčni	729	1.055	772	754	44,7	-26,8	-2,3	2,5	-2,0	-0,1
Drugi prihodki	1.342	1.320	1.474	1.515	-1,7	11,6	2,8	-0,2	1,1	0,3
Odhodki	13.859	14.828	16.650	16.777	7,0	12,3	0,8	7,0	12,3	0,8
Stroški dela	4.093	4.468	4.776	5.013	9,2	6,9	4,9	2,7	2,1	1,4
Tr. posameznikom in gospodinjstvom	1.856	1.943	1.946	2.158	4,7	0,1	10,9	0,6	0,0	1,3
Izdatki za blago in storitve	1.491	1.636	1.854	1.858	9,7	13,4	0,2	1,0	1,5	0,0
Investicije	1.789	1.636	2.136	2.122	-8,5	30,5	-0,6	-1,1	3,4	-0,1
Transfer v ZPIZ	1.116	1.420	1.464	1.585	27,2	3,1	8,3	2,2	0,3	0,7
Transfer v ZZS	360	526	535	478	46,1	1,6	-10,5	1,2	0,1	-0,3
Subvencije	377	379	508	498	0,6	34,0	-1,8	0,0	0,9	-0,1
Obresti	684	818	888	923	19,5	8,6	3,9	1,0	0,5	0,2
Plačila sredstev v Proračun EU	672	667	731	622	-0,7	9,6	-15,0	0,0	0,4	-0,7
Rezerva	842	604	879	777	-28,3	45,5	-11,6	-1,7	1,9	-0,6
Drugi odhodki	578	732	934	742	26,6	27,6	-20,5	1,1	1,4	-1,2
Saldo (brez interventnih ukrepov)	-744	-933	-1.858	-1.215	-189	-925	643			
<i>v % BDP</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,4</i>	<i>-2,6</i>	<i>-1,6</i>						
Interventni ukrepi	-1.583	-474	-9	-1	1.109	466	8			
Saldo (skupaj)	-2.327	-1.407	-1.866	-1.216	920	-459	651			
<i>v % BDP</i>	<i>-3,6</i>	<i>-2,1</i>	<i>-2,6</i>	<i>-1,6</i>						

Vir: MF, preračuni FS. *sprememba salda, interventnih ukrepov in salda brez interventnih ukrepov v mio EUR.

3. Mnenje Fiskalnega sveta o Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu

Načrt nakazuje pot javnih financ, ki bi vodila k vzdržnosti javnega dolga na srednji rok in hkrati predstavlja zavezo glede rasti očiščenih izdatkov.²⁵ Začrtana pot predstavlja zgolj najvišjo dovoljeno rast očiščenih izdatkov, ki bi vodila k vzdržnosti javnega dolga na srednji rok. V primeru Slovenije bi se lahko očiščeni izdatki v obdobju 2025-2028 povečali v povprečju za 4,5 % letno. To je sicer podobno visoka rast kot v povprečju obdobja 2004-2023, a hkrati približno polovico manjša kot v povprečju zadnjih treh let (Slika 3.1). Za oceno realističnosti Načrta je ključno določiti, ali bodo trenutno znani ukrepi, ki bodo veljavni v obdobju Načrta, zagotovili spoštovanje zaveze glede rasti očiščenih izdatkov. Morebitna odstopanja od začrtane poti se bodo ugotavljala za vsako leto veljavnosti Načrta in se odražala na t. i. »kontrolnem računu«. Odstopanja na letni ravni in v seštevku let obdobja Načrta ne bodo smela presegati vrednosti, podanih v »korektivni« uredbi.²⁶

Dolg sektorja država bi se ob spoštovanju zavez iz Načrta, brez dodatnih šokov, postopoma približal 60 % BDP. Povprečno letno nižanje dolga naj bi v obdobju Načrta znašalo -1,4 o. t. BDP, kar presega in s tem zadostuje zahtevi glede nižanja iz »preventivne« uredbe (t. i. »varovalka« dolga).²⁷ Dolg naj bi ob koncu obdobja Načrta v letu 2028 le nekoliko presegel 60 % BDP in se v nekaj letih zatem gibal na ravni okoli 55 % BDP. To velja, če v tem obdobju zaradi morebitnih dodatnih šokov ne bi prišlo do novih izjemnih okoliščin, ki bi dovoljevale odstopanje od zastavljene poti očiščenih izdatkov. Dolg bi se ob strukturnem prilagajanju primarne bilance nižal tudi zaradi ohranjanja ugodne razlike med obrestno mero in gospodarsko rastjo. Delež odhodkov za obresti v BDP naj se glede na leto 2024 ne bi bistveno spremenil.

Poslabšan javnofinančni položaj Slovenije ob prehodu na nova fiskalna pravila v primerjavi z zadnjim letom pred epidemijo je pretežno posledica obsežnih interventnih ukrepov za blažitev posledic treh šokov v štirih letih. Iz presežka v zadnjem letu pred epidemijo (2019: 0,7 % BDP) se je saldo sektorja država do leta 2023, zadnjega pred sprejemom novih fiskalnih pravil, zmanjšal za 3,2 o. t. BDP (Slika 3.2), tako da je primanjkljaj lani znašal -2,6 % BDP. Lanski primanjkljaj je bil v prevladujoči meri posledica obsežnih interventnih ukrepov, medtem ko je bilo v obdobju 2019-2023 znižanje deleža »očiščenih« prihodkov v BDP podobno povečanju deleža »očiščenih« izdatkov. Med prihodki se je najbolj znižal delež trošarin in okoljskih davkov, medtem ko je bil večji zlasti delež prihodkov iz evropskih sredstev. Med izdatki se je najbolj povečal delež investicij v BDP, medtem ko se je najbolj znižal delež izdatkov za socialna nadomestila in obresti. Bruto javni dolg je lani znašal 68,4 % BDP, kar je 2,4 o. t. več kot konec leta 2019.

Trenutne ocene kažejo, da bo primanjkljaj javnih financ v letu 2024 manjši od predvidenega v predhodnih srednjeročnih proračunskih dokumentih. V Programu stabilnosti iz aprila letos²⁸ je predvideni primanjkljaj sektorja država za letos znašal -3,6 % BDP. Po zadnjih ocenah MF naj bi bil primanjkljaj nižji. To izhaja tako iz ocene, podane v Predlogu proračunov za državni proračun, ter iz OPN, po katerem naj bi primanjkljaj sektorja država letos znašal -2,9 % BDP. Po oceni FS bi bil lahko primanjkljaj letos še nižji, in sicer med -2 % in -2,5 % BDP. Prihodki javnih financ so kljub razmeroma umirjeni gospodarski aktivnosti letos visoki zaradi rasti pomembnih davčnih osnov, zlasti mase plač.

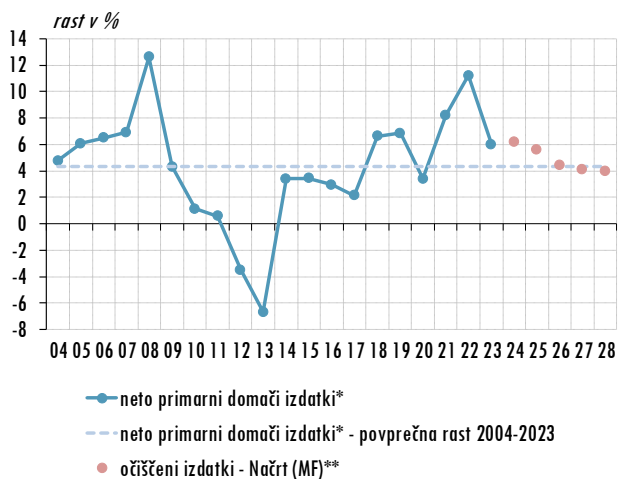
²⁵ Izdatki sektorja država, zmanjšani za izdatke za obresti, izdatke za programe EU, ki so v celoti financirani iz programov EU, nacionalne izdatke, povezane s sofinanciranjem programov EU, ciklične izdatke za brezposelnost, enkratne inčasne ukrepe ter diskrecijske ukrepe na strani prihodkov.

²⁶ Proti državi članici EU bo lahko uveden t. i. »postopek presežnega primanjkljaja«, če bo dolg sektorja država presegal 60 % BDP in bo primanjkljaj salda sektorja država večji od -0,5 % BDP, stanje na »kontrolnem računu« pa bo presevalo 0,3 o. t. BDP (oziroma okoli 0,7 o. t., merjeno z rastjo očiščenih izdatkov) na letni ravni oziroma 0,6 o. t. (okoli 1,4 o. t., merjeno z rastjo očiščenih izdatkov) kumulativno (1. odstavek 1. člena »korektivne« uredbe).

²⁷ Za države članice z deležem javnega dolga med 60 % in 90 % BDP to znaša v povprečju Načrta -0,5 o. t. BDP, za države z deležem nad 90 % BDP pa -1 o. t. BDP na leto.

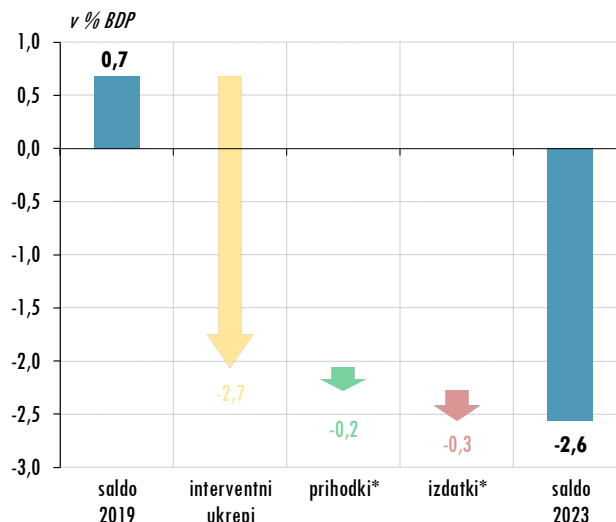
²⁸ Vlada je 10. 4. 2024 Fiskalnemu svetu posredovala osnutek Programa stabilnosti 2024.

Slika 3.1: "Očiščeni" izdatki (brez interventnih ukrepov)



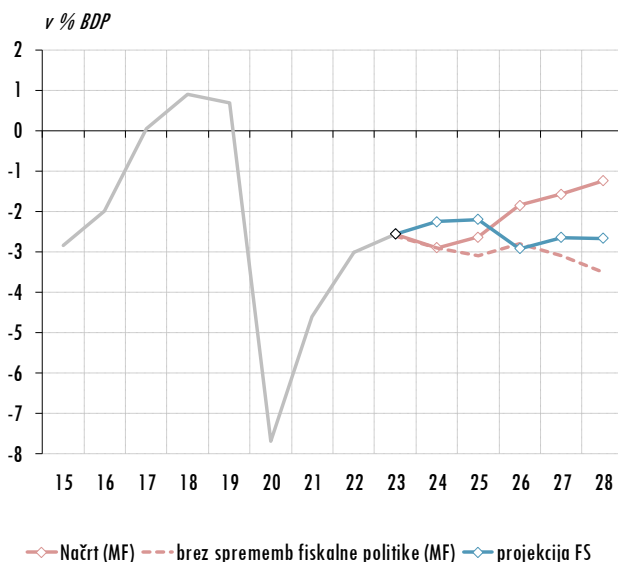
Vir: MF, SURS, preračuni FS. Opomba: *poleg interventnih ukrepov izločeni še izdatki za obresti, z EU sredstvi financirani izdatki, ciklični izdatki za brezposelnost ter ukrepi na strani prihodkov, **poleg vsega prej naštetega izločeni še nacionalni izdatki, povezani s sofinanciranjem programov EU.

Slika 3.2: Dejavniki spremembe salda sektorja država 2019-2023



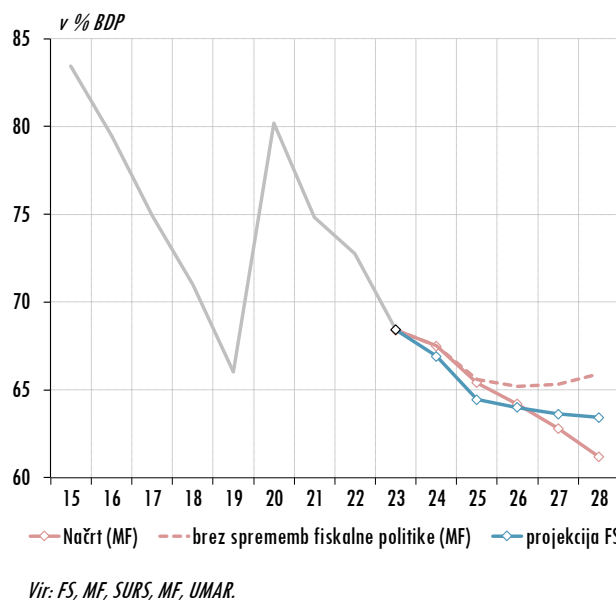
Vir: MF, SURS, preračuni FS. Opomba: * brez interventnih ukrepov.

Slika 3.3: Saldo sektorja država



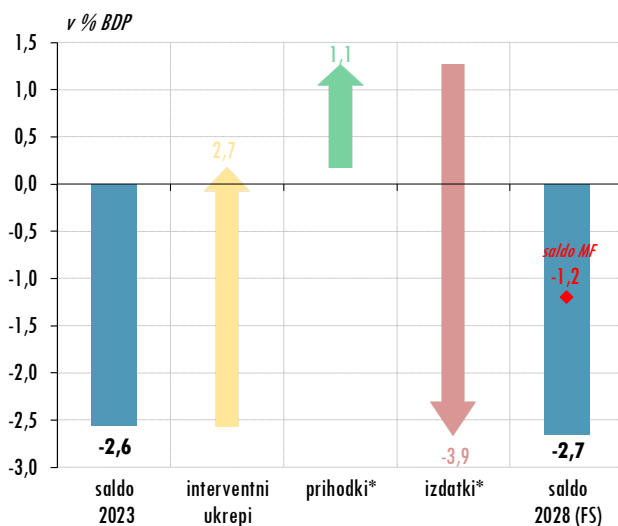
Vir: FS, MF, SURS, MF, UMAR.

Slika 3.4: Bruto dolg sektorja država



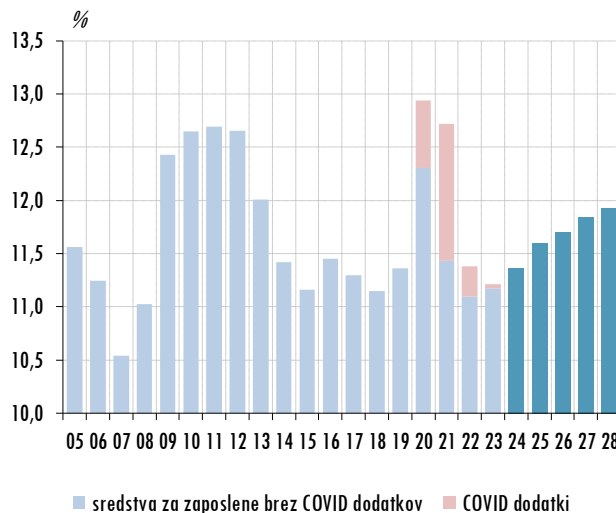
Vir: FS, MF, SURS, MF, UMAR.

Slika 3.5: Dejavniki spremembe salda sektorja država 2023-2028



Vir: MF, SURS, UMAR, FS. Opomba: * brez interventnih ukrepov.

Slika 3.6: Delež sredstev za zaposlene sektorja država v BDP



Vir: SURS, UMAR. Opomba: projekcija sredstev za zaposlene 2024-2028 FS.

Rast prihodkov je tudi posledica višjih davčnih obremenitev dohodkov gospodinjstev in dobičkov podjetij ter preoblikovanja dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja v obvezni prispevek. Dokaj podobna rasti prihodkov naj bi bila rast izdatkov. K njenemu ohranjanju na visoki ravni največ prispevajo rast sredstev za zaposlene kot posledica plačnih dogovorov, rast socialnih nadomestil kot posledica usklajevanj z inflacijo in metodološko pogojena rast sredstev, financiranih z uvedbo obveznega zdravstvenega prispevka. Učinek interventnih ukrepov na saldo naj bi bil za slabo tretjino manjši v primerjavi z lanskim letom.

Javnofinančna projekcija FS nakazuje možnost odstopanja od spoštovanja zavez iz Načrta.

Primanjkljaj salda sektorja država bi lahko bil od začrtanih ciljev v obdobju Načrta kumulativno večji za okoli 2,5 mrd EUR. To znaša dobre 3 % BDP oziroma v povprečju 0,8 % letnega BDP (Slika 3.3).²⁹ Gre za ilustrativen prikaz, ker bi v prenovljenem sistemu upravljanja letno oziroma kumulativno odstopanje od zavez preko meje dovoljenega lahko vodilo v zahtevo po sprejemu kompenzacijskih ukrepov. Dolg sektorja država bi v tem primeru ob koncu obdobja Načrta presegel raven, ki zagotavlja srednjeročno vzdržnost (Slika 3.4).³⁰ Kljub temu bi povprečno letno znižanje ustrezalo zahtevi »varovalke dolga«. V projekciji FS so upoštevani trenutno sprejeti ukrepi, torej delujoči ter tisti, ki so že bili sprejeti in bodo pričeli veljati v obdobju Načrta. Pomembna predpostavka je, da bodo zbrana sredstva za poplavno obnovo in dolgotrajno oskrbo v celoti porabljena in bodo imela posledično nevtralen vpliv na saldo.³¹ V začetnem obdobju Načrta bi lahko bil sicer ciljni primanjkljaj zaradi precenjene porabe v letu 2024 in tudi 2025 (glej tudi Poglavlje 2) večji od projekcij FS. V naslednjih letih pa je ciljni primanjkljaj vedno manjši glede na projekcijo FS. V letu 2028, zadnjem letu Načrta, naj bi bil ciljni primanjkljaj iz Načrta od projekcij FS manjši za 1,4 o. t. BDP. Projekcija scenarija nespremenjenih politik iz Načrta, ki je sicer pripravljena po drugačni metodologiji kot projekcija FS, nakazuje v celotnem obdobju še večje odstopanje od ciljnih vrednosti.

Ukrepi na prihodkovni strani verjetno ne bodo zadoščali za financiranje celotnega pričakovanega povečanja izdatkov v obdobju Načrta. Že sprejeti ukrepi na strani prihodkov vključujejo zlasti povečano davčno obremenitev, namenjeno financiranju poplavne obnove in dolgotrajne oskrbe, ter usklajevanje obveznega zdravstvenega prispevka. Slednja sicer posredno znižujeta prilive od dohodnine tako kot uskladitev dohodninskih razredov in olajšav v letu 2025. Ob danih projekcijah davčnih osnov in ob predvidenem visokem prilivu sredstev iz različnih virov EU (ti z izjemo financiranja s povratnimi sredstvi na saldo delujejo pretežno nevtralnno) navedeni ukrepi ne bodo zadoščali za pokritje naraščajočih obveznosti (Slika 3.5). Te izvirajo iz pričakovane rasti izdatkov za zdravstvo in še posebej iz prenove sistema plač v javnem sektorju. Delež sredstev za zaposlene v sektorju država glede na BDP naj bi namreč ob koncu Načrta dosegel najvišjo raven brez upoštevanja obdobja po predhodni plačni reformi, ki je sovpadala s finančno krizo (Slika 3.6). Podobno velja tudi za delež socialnih nadomestil v BDP, a bodo ta po oceni FS v obdobju Načrta vsaj v določeni meri financirana z namenskimi sredstvi, pridobljenimi z zgoraj omenjenimi višjimi davčnimi obremenitvami. Tako ciljna rast očiščenih izdatkov iz Načrta formalno ustreza zahtevam popravljalnega mehanizma (skladno s 14. členom ZFisP), vendar projekcije FS nakazujejo, da ob trenutno znanih ukrepih obstajajo resna tveganja za zagotovitev srednjeročne vzdržnosti.

²⁹ Slovenija bi brez sprejetja dodatnih ukrepov v obdobju Načrta glede na to oceno Fiskalnega sveta izpolnjevala vsaj dva pogoja (dolg in primanjkljaj) od treh za uvedbo »postopka presežnega primanjkljaja«, opisanih v sprotni opombi št. 26.

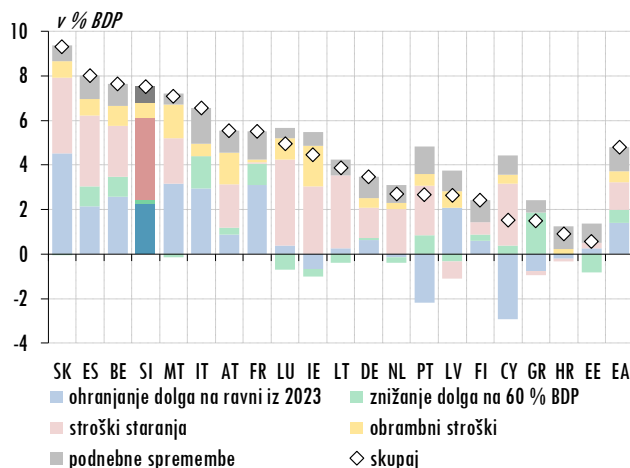
³⁰ Ob ravni dolga okoli 63,5 % BDP bi preseganje znašalo okoli 2,2 o. t. BDP. Upoštevana je ista predpostavka glede prilagajanja stanj in tokov kot v Načrtu (glej sprotno opombo št. 7).

³¹ V primeru, da ta sredstva ne bodo v celoti porabljena, bi lahko bil primanjkljaj bližje ciljnemu.

Dolgoročnejša projekcija deleža dolga nakazuje, da bo njegova raven po letu 2035 pričela naraščati. To velja tako za simulacije z upoštevanim prilagajanjem fiskalne politike iz osnovnega scenarija Načrta, ki so jim dodani standardni šoki, in še v večji meri za simulacije brez prilagajanja fiskalne politike,³² ki prav tako predstavljajo del Načrta. Simulacije brez prilagajanja kažejo, da bi dolg ob koncu obdobja Načrta znašal okoli 66 % BDP, v nadaljnjih desetih letih pa bi se povišal na skoraj 85 % BDP. K temu bi bistveno prispevalo predvideno višanje stroškov staranja (za dodatne simulacije dinamike dolga glej tudi Okvir 3.1). V tem primeru bi se odhodki za obresti v desetih letih po koncu Načrta glede na leto 2024 skoraj podvojili. To dodatno potrjuje potrebo po reformah, ki bi takšno dinamiko omejile in ustvarile manevrski prostor za ukrepanje ob bodočih šokih oziroma realizaciji trenutno zaznanih tveganj. V nasprotnem primeru se fiskalna politika za zagotovitev vzdržnih javnih financ tudi v prihodnje ne bo mogla izogniti zahtevam po nadaljnjem strukturnem prilagajanju ter njegovim morebitnim negativnim makroekonomskim posledicam.

Pričakujemo, da se bodo v prihodnjih letih stopnjevali tudi nekateri drugi pritiski na javne finance, ki niso vključeni v metodologijo DSA in predstavljajo pomembno tveganje za zagotavljanje njihove vzdržnosti. V primerjavi skupnih trenutno zaznanih javnofinančnih tveganj se Slovenija po oceni ECB³³ uvršča med države EU z najvišjimi dolgoročnimi tveganji (Slika 3.7). Javnofinančna tveganja zajemajo poleg kratkoročnih in srednjeročnih dejavnikov tudi elemente, ki bodo na vzdržnost dolga vplivali na daljši rok. Ti poleg stroškov staranja vključujejo stroške zelenega prehoda, staranje in zeleni prehod pa bi lahko občutno vplivala tudi na prihodkovno stran proračuna.³⁴ Dodatna tveganja predstavljajo tudi povišani stroški za obrambo. Precejšen del navedenih tveganj v osnovni scenarij Načrta skladno z metodologijo DSA ni vključen. Z njihovim upoštevanjem bi bila dovoljena rast očiščenih izdatkov nižja za okoli 0,3 o. t. na leto.³⁵

Slika 3.7: Potreben fiskalni napor za naslovitev dolgoročnih javnofinančnih tveganj*



Vir: ECB (2024). Opomba: *slika prikazuje zahtevano takojšnje enkratno izboljšanje deleža strukturnega primarnega salda v BDP, ki zagotovi znižanje deleža javnega dolga pod 60 % BDP do leta 2070, ob upoštevanju stroškov staranja, obrambe in podnebnih sprememb.

³² Prilagajanje fiskalne politike v srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih je določeno v »preventivni«
uredbi. Minimalno prilagajanje strukturne primarne bilance znaša 0,4 o. t. BDP v primeru 4-letnega obdobja prilagajanja oziroma 0,25 o. t. BDP, če znaša obdobje prilagajanja 7 let.

³³ ECB (2024).

³⁴ Glej npr. Sliko 2.6 v FS (2024).

³⁵ Izračun na podlagi prve simulacije v Okviru 3.1.

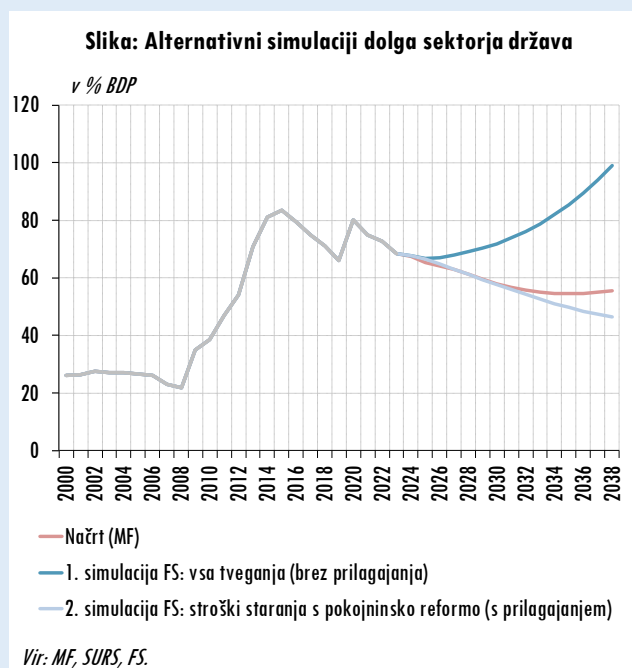
Za ohranjanje vzdržnih javnih financ in zagotavljanje sprejemljivih pogojev financiranja bi morala vlada tveganja nasloviti čim prej. Ocenjujemo, da predstavljeni nabor ukrepov ni zadosten za izpolnitev zahtev iz Načrta. Poleg tega nekateri ukrepi, ki naslavljajo tveganja, na javne finance delujejo s precejšnjim zamikom. To med drugim kažejo rezultati simulacije vpliva sprejetja pokojninske reforme (skupaj s povečanimi neto migracijami) na dinamiko javnega dolga (druga simulacija v Okviru 3.1). Dolg bi se namreč v tem primeru v primerjavi s projekcijo dolga iz Načrta občutneje zmanjšal šele po desetih letih. Sprejetje pokojninske reforme zaradi prehodnih obdobjih sicer ne bi občutneje spremenilo javnofinančnih gibanj v obdobju trenutnega Načrta, bi se pa zaradi načina določitve rasti očiščenih izdatkov že v obdobju Načrta odprl dodaten manevrski prostor za ukrepanje na drugih prednostnih področjih. Na drugi strani lahko odlašanje z ukrepanjem neposredno in posredno večja javnofinančne stroške ter krajša obdobje in povečuje velikostni red prilagajanja reformnih parametrov. S tem se večja tudi nepredvidljivost odzivanja ekonomskih subjektov.

Okvir 3.1: Načrt in alternativna scenarija: vpliv na javni dolg

Analizi vzdržnosti dolga, ki predstavlja osnovni del priprave Načrta in katere osnovni rezultati so predstavljeni v Sliki 3.4, smo dodali še dve simulaciji. Z njima prikažemo mejna scenarija javnega dolga brez in z upoštevanjem delovanja fiskalne politike.

V prvi simulaciji povečanim stroškom staranja, ki v okviru metodologije DSA edini spreminjajo položaj fiskalne politike, dodamo še druge javnofinančne stroške, ki predstavljajo prihodnja javnofinančna tveganja. Ta scenarij, ki ne vključuje prilagajanja fiskalne politike v obdobju Načrta, predpostavlja stroške dodatnih tveganj v višini predvidenega povečanja stroškov staranja, kar približno izhaja iz izračunov, predstavljenih v Sliki 3.7. V drugi simulaciji, ki tako kot osnovni scenarij DSA ne upošteva vseh tveganj, temveč le stroške staranja, pa predpostavimo, da pride do realizacije pokojninske reforme, zaradi česar se stroški pokojnin na dolgi rok ne spremenijo, kar izhaja iz simulacij IER v Načrtu. Vse ostale spremenljivke v drugi simulaciji ohranimo enake kot v osnovnem scenariju, ki vključuje prilagajanje fiskalne politike v obdobju Načrta.

Rezultati nakazujejo, da bi se v prvem primeru dolg sektorja država do konca naslednjega desetletja s pospešeno dinamiko povzpel na okoli 100 % BDP, pri čemer bi stroški obresti presegli 3 % BDP. V drugem primeru bi se dolg lahko postopno znižal na približno 45 % BDP ob nespremenjenem deležu obresti v BDP.



Seznam literature

ECB (2024). Economic Bulletin. Issue 4. European Central Bank. Razpoložljivo na:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb202404.en.pdf>

EFB (2024). Annual Report 2024. Oktober. European Fiscal Board. Razpoložljivo na:

https://commission.europa.eu/document/download/bd052cb4-9595-4738-8042-2f87060d6fa4_en?filename=EFB%202024%20Annual%20Report.pdf

EK (2022). Fiscal Sustainability Report Volume 1. Institutional Paper 171. April. European Commission.

Razpoložljivo na:

https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/3ce5dd16-d909-4a21-870a-aa3b1e893580_en?filename=dp171_en_vol1.pdf

EK (2024a). Debt Sustainability Monitor 2023. Institutional Paper 271. Marec. European Commission.

Razpoložljivo na:

https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/e3a23fba-1402-4cc9-b571-7473b5e7842a_en?filename=ip271_en.pdf

EK (2024b). 2024 Ageing Report. Institutional Paper 279. April. European Commission. Razpoložljivo

na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_en.pdf)

[filename=ip279_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_en.pdf)

FS (2023). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2024 in 2025. Oktober. Fiskalni svet. Razpoložljivo

na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/10/Ocena_oktober2023.pdf

FS (2024). Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2024 do 2027. April. Fiskalni svet.

Razpoložljivo na: <https://www.fs-rs.si/ocena-proracunskih-dokumentov-za-obdobje-2024-do-2027/>

IMF (2024). Republic of Slovenia: Technical Assistance Report-Public Investment Management

Assessment. Julij. International Monetary Fund. Razpoložljivo na:

<https://www.imf.org/en/Publications/technical-assistance-reports/Issues/2024/10/04/Republic-of-Slovenia-Technical-Assistance-Report-Public-Investment-Management-Assessment-555893?cid=em-COM-789-49088>

MF (2024). Obrazložitev splošnega dela proračuna RS za leto 2026. Oktober. Ministrstvo za finance.

Razpoložljivo na: [https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-](https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/697ed3f162734e92e73505efbdaaeeb6815e66549e51e58a7596067343d89eb8)

[01/697ed3f162734e92e73505efbdaaeeb6815e66549e51e58a7596067343d89eb8](https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/697ed3f162734e92e73505efbdaaeeb6815e66549e51e58a7596067343d89eb8)

UMAR (2024). Jesenska napoved gospodarskih gibanj. September. Urad Republike Slovenije za

makroekonomske analize in razvoj. Razpoložljivo na:

https://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2024/JN2024_final.pdf

Uradni list EU (2024). Smernice za države članice o zahtevah glede informacij za srednjeročne

fiskalno-strukturne načrte in letna poročila o napredku. Junij. Razpoložljivo na:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403975