



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Mesečna informacija

November 2024

Ključni poudarki¹

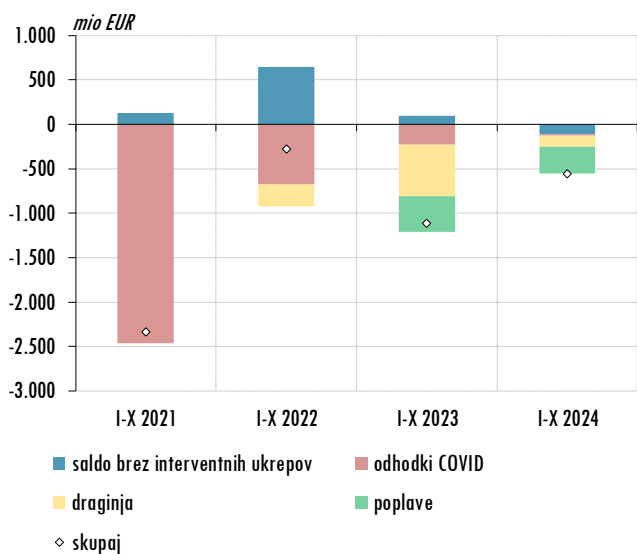
- Primanjkljaj državnega proračuna je po predhodnih podatkih v prvih desetih mesecih leta znašal -553 mio EUR, kar je okoli polovico manj kot v enakem obdobju lani. Po zadnji razpoložljivi oceni ministrstva za finance naj bi primanjkljaj ob koncu leta znašal -1.407 mio EUR, tako da naj bi primanjkljaj v zadnjih dveh mesecih leta znašal -854 mio EUR.
- Primanjkljaj brez upoštevanja neposrednega učinka interventnih ukrepov je znašal -109 mio EUR, medtem ko je bil v enakem obdobju lani v presežku (96 mio EUR). Skupni odhodki za interventne ukrepe so znašali 444 mio EUR in bili za skoraj dve tretjini manjši kot v enakem obdobju lani. Po zadnji razpoložljivi oceni ministrstva za finance je za letos predvidenih 713 mio EUR odhodkov za interventne ukrepe (brez upoštevanja Sklada za obnovo).
- Rast »očiščenih« odhodkov (brez interventnih ukrepov) je znašala 10,3 % in se je okrepila v primerjavi z enakim obdobjem lani (8,0 %). Letošnja rast je v največji meri posledica transfera v ZPIZ zaradi visoke redne uskladitve pokojnin ter visoke rasti vplačil v proračunske sklade, zlasti zaradi ustanovitve Sklada za obnovo.
- Fiskalni svet v okviru nalog, ki jih določa Zakon o fiskalnem pravilu, redno opozarja na tveganja, povezana z srednjeročno javnofinančno vzdržnostjo. Takšno tveganje predstavlja tudi predlagani Zakon o interventnih ukrepih za zagotavljanje toplote za prebivalstvo v Šaleški dolini, ki ni vključen v redne proračunske dokumente. Ocenjujemo, da se bo zaradi njegovih javnofinančnih posledic zožil manevrski prostor fiskalne politike, da predlog zakona vseh možnih rešitev ne predstavlja ustrezno in da bi lahko spodbudil tudi pričakovanja po ukrepanju države na ostalih področjih (več glej stran 7).

¹ Vsi komentarji se nanašajo na podatke, znane 5. 11. 2024.

Državni proračun januar-oktober 2024²

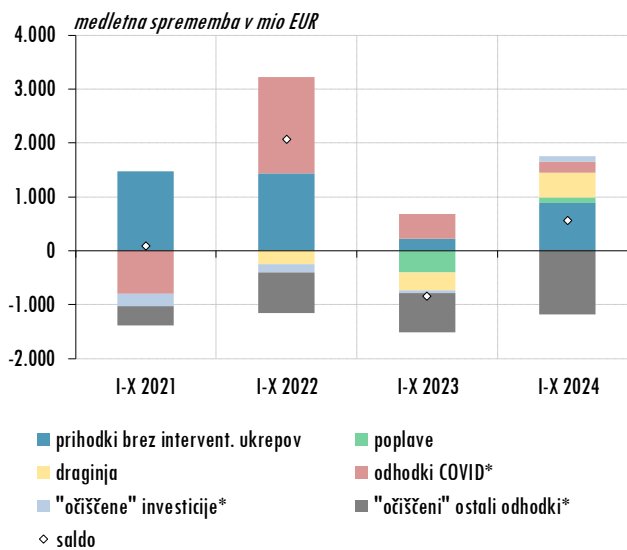
- Državni proračun je imel po predhodnih podatkih v prvih desetih mesecih leta primanjkljaj (-553 mio EUR), ki je brez upoštevanja neposrednega učinka interventnih ukrepov znašal -109 mio EUR.
- Rast »očiščenih« prihodkov (brez interventnih ukrepov) je bila v prvih desetih mesecih letos (8,3 %) precej višja kot v enakem obdobju lani (2,2 %). Letos k rasti največ prispevajo višji prihodki od davka na dohodek pravnih oseb. To je posledica visokega poročuna obveznosti za lani in povišane davčne stopnje v povezavi s sanacijo po poplavih. Vidnejši je tudi prispevek prihodkov od dohodnine zaradi nadaljnje visoke rasti sredstev za zaposlene ob ugodnih

Slika 1: Saldo državnega proračuna



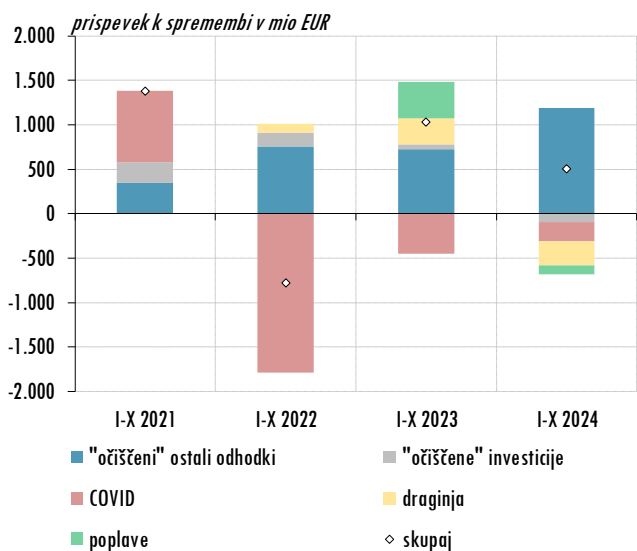
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna



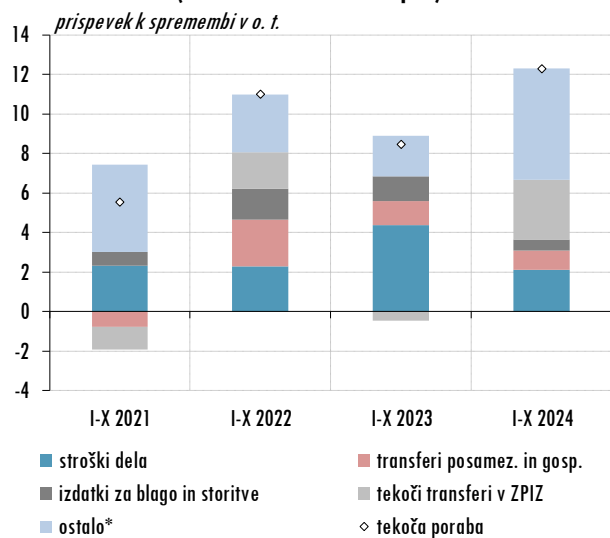
Vir: MF, preračuni FS. *pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

Slika 3: Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 4: Dejavniki spremembe tekoče porabe (brez interventnih ukrepov)



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *subvencije, plačila sredstev v proračun EU, tekoči transferi v ZZS, drugi odhodki.

² Komentar realizacije državnega proračuna se nanaša na dnevne podatke, razpoložljive na <https://proracun.gov.si/Public/BudgetCurrent>.

razmerah na trgu dela ter deloma tudi neuskladitve dohodninskih razredov in splošne olajšave z inflacijo. Medletno višji so tudi nedavčni prihodki, rast katerih bi bila občutno nižja brez dobička SDH, ki je bil vplačan v Sklad za obnovo. Nasprotno se je upočasnila rast prihodkov od DDV, prihodki od trošarin in EU sredstev³ pa so bili medletno nižji.

- Rast »očiščenih« odhodkov (brez interventnih ukrepov) je znašala 10,3 % in se je okrepila v primerjavi z enakim obdobjem lani (8,0 %). K letošnji rasti in njeni krepitvi glede na enako obdobje lani so največ prispevali transfer v ZPIZ zaradi visoke redne uskladitve pokojnin in visoka rast vplačil v proračunske sklade.⁴ K rasti so vidneje prispevali še medletno višji stroški dela (učinek delne uskladitve z lansko inflacijo) ter transferi posameznikom in gospodinjstvom (uskladitev z lansko inflacijo) in odhodki za obresti.

Tabela 1: Državni proračun

v mio EUR, razen, če ni navedeno drugače	jan.-okt.			nov.-dec.			2023	2024**	sprememba 2024 na 2023			
	2023	2024	sprememba 2024 na 2023	2023	2024*	sprememba 2024 na 2023						
			%			%			%			
Prihodki	10.471	11.540	1.070	10,2	2.555	3.007	452	17,7	13.026	14.547	1.521	11,7
DDV	4.207	4.401	194	4,6	940	978	39	4,1	5.147	5.379	232	4,5
Trošarine	1.379	1.381	1	0,1	280	278	-2	-0,7	1.659	1.659	0	0,0
Dohodnina	1.354	1.650	296	21,8	361	418	56	15,6	1.716	2.067	352	20,5
DDPO	1.179	1.589	410	34,8	214	276	62	28,9	1.393	1.865	472	33,9
EU sredstva	691	612	-79	-11,5	397	500	103	26,0	1.088	1.112	24	2,2
Nedavčni	587	808	221	37,6	142	326	184	129,8	729	1.134	405	55,5
Drugi prihodki	1.073	1.101	27	2,6	221	230	9	4,1	1.294	1.331	37	2,8
Odhodki	11.586	12.093	507	4,4	3.766	3.861	95	2,5	15.352	15.954	602	3,9
Stroški dela skupaj	3.408	3.578	170	5,0	707	891	184	26,0	4.115	4.469	354	8,6
Transferi posam. in gospodinjstvom	1.613	1.645	33	2,0	450	318	-132	-29,3	2.062	1.963	-99	-4,8
Izdatki za blago in storitve	1.154	1.300	146	12,7	465	513	48	10,4	1.619	1.813	194	12,0
Investicije	1.258	876	-382	-30,3	945	1.007	62	6,5	2.203	1.883	-320	-14,5
Tekoči transferi v ZPIZ	1.018	1.292	273	26,8	98	128	30	30,8	1.116	1.420	303	27,2
Subvencije	724	537	-187	-25,8	218	88	-130	-59,5	942	626	-316	-33,6
Obresti	602	680	78	13,0	82	138	56	67,6	684	818	134	19,5
Plačila sredstev v Proračun EU	548	505	-43	-7,8	124	162	38	30,7	672	667	-5	-0,7
Drugi odhodki	1.262	1.680	418	33,1	677	616	-61	-9,1	1.939	2.295	356	18,4
Saldo	-1.116	-553	563		-1.211	-854	357		-2.327	-1.407	920	

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno gibanje, da so dosežene projekcije MF. **Ocena realizacije MF (sep.2024).

³ Slovenija je konec oktobra prejela 258 mio EUR sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost. Na osnovi mesečne realizacije prihodkov od evropskih sredstev sklepamo, da sredstva do konca oktobra še niso bila knjižena med prihodke državnega proračuna.

⁴ Vplačila v proračunske sklade se v državnem proračunu knjižijo kot odhodek v okviru konta 409300 Sredstva proračunskih skladov Po razpoložljivih podatkih do konca septembra je medletna rast vplačil v proračunske sklade v prvih devetih mesecih letos znašala 87 %.

Realizacija interventnih ukrepov januar-oktober 2024

- Za sanacijo posledic poplav je bilo v prvih desetih mesecih letošnjega leta izplačanih 314 mio EUR od predvidenih 540 mio EUR za celotno leto 2024. Največji del letošnje realizacije predstavljajo vzdrževanje vodotokov (110 mio EUR) in subvencije podjetjem (90 mio EUR). Poleg tega je bilo po razpoložljivih podatkih do konca septembra v Sklad za obnovo vplačanih 224 mio EUR (donacije, dobiček SDH in del, ki izvira iz povišane stopnje davka na dohodek pravnih oseb) od predvidenih 413 mio EUR. Izplačila iz sklada se bodo začela prihodnje leto. Iz vidika virov za sanacijo po poplavah je EK avgusta letos Sloveniji odobrila še 328 mio EUR v okviru Solidarnostnega sklada (poleg decembra lani prejetega predplačila v višini 100 mio EUR).⁵ Na osnovi podatkov MF je bilo do konca oktobra s sredstvi Solidarnostnega sklada financiranih 264 mio EUR ukrepov za odpravo posledic lanskih poplav.
- Za odpravo posledic druginje je bilo letos izplačanih 125 mio EUR od predvidenih 151 mio EUR za celo leto. Pretežni del (108 mio EUR) predstavljajo nadomestila dobaviteljem električne energije in plina. Za COVID je bilo letos iz državnega proračuna izplačanih 14 mio EUR od predvidenih 22 mio EUR za celo leto. Pretežni del je bil namenjen za cepiva in cepljenje (8 mio EUR).

Tabela 2: Državni proračun (brez interventnih ukrepov)

v mio EUR, razen, če ni navedeno drugače	I-X 2023					I-X 2024					I-X 24/ I-X 23, v %		I-X 24/ I-X 23	
	skupaj	COVID	druginja	poplave	brez interv. ukrepov	skupaj	COVID	druginja	poplave*	brez interv. ukrepov	skupaj	brez interv. ukrepov	skupaj	brez interv. ukrepov
Prihodki	10.471	...	-184	...	10.654	11.540	...	...	...	11.540	10,2	8,3	1.070	886
DDV	4.207	...	-73	...	4.280	4.401	...	...	...	4.401	4,6	2,8	194	121
Trošarine	1.379	...	-63	...	1.442	1.381	...	...	...	1.381	0,1	-4,3	1	-62
Dohodnina	1.354	...	...	...	1.354	1.650	...	...	...	1.650	21,8	21,8	296	296
DDPO	1.179	...	...	...	1.179	1.589	...	...	...	1.589	34,8	34,8	410	410
EU sredstva	691	...	...	...	691	612	...	...	...	612	-11,5	-11,5	-79	-79
Nedavčni	587	...	...	...	587	808	...	...	...	808	37,6	37,6	221	221
Drugi prihodki	1.073	...	-48	...	1.121	1.101	...	...	...	1.101	2,6	-1,8	27	-21
Odhodki	11.586	225	401	402	10.558	12.093	14	125	305	11.649	4,4	10,3	507	1.092
Stroški dela skupaj	3.408	15	8	0	3.386	3.578	0	...	0	3.578	5,0	5,7	170	192
Tr. posam. in gospodinjstvom	1.613	9	29	33	1.541	1.645	3	0	16	1.627	2,0	5,5	33	85
Izdatki za blago in storitve	1.154	7	3	41	1.103	1.300	3	4	138	1.154	12,7	4,6	146	51
Investicije	1.258	110	...	213	934	876	1	...	37	838	-30,3	-10,3	-382	-96
Tekoči transferi v ZPIZ	1.018	...	...	...	1.018	1.292	...	...	...	1.292	26,8	26,8	273	273
Subvencije	724	36	358	34	296	537	1	120	105	311	-25,8	5,3	-187	16
Obresti	602	...	...	...	602	680	...	...	...	680	13,0	13,0	78	78
Plačila sredstev v Proračun EU	548	...	...	...	548	505	...	...	...	505	-7,8	-7,8	-43	-43
Drugi odhodki	1.262	48	4	81	1.129	1.680	6	0	8	1.665	33,1	47,4	418	536
Saldo	-1.116	-225	-584	-402	96	-553	-14	-125	-305	-109			563	-205

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: * brez učinka ukrepov za financiranje sanacije poplav na strani prihodkov (povišana stopnja DDPO, dobiček SDH in donacije) in odhodkov (odvajanja teh prihodkov na Sklad za obnovo). Učinek na saldo je nevtralen, medtem ko imajo navedeni ukrepi vpliv na rasti nekaterih prihodkov in odhodkov v kategoriji "brez interventnih ukrepov".

⁵ Po podrobni bilanci državnega proračuna ta sredstva do konca septembra še niso bila knjižena med prihodke.

Opozorilo glede javnofinančnih tveganj v primeru sprejema predloga Zakona o interventnih ukrepih za zagotavljanje toplote za prebivalstvo v Šaleški dolini

- Manevrski prostor fiskalne politike v obdobju 2025-2028 določa oziroma omejuje Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt 2025-2028, ki ga je vlada posredovala Evropski komisiji 15. 10. 2024. V njem je določena najvišja dovoljena rast očiščenih izdatkov, ki naj bi zagotovila srednjeročno vzdržnost javnega dolga. Po tem načrtu bi se moral primanjkljaj sektorja država postopoma nižati in leta 2028 znašati -1,2 % BDP. Fiskalni svet je v svojem mnenju o načrtu⁶ izpostavil resno tveganje, da ukrepi, ki bodo po trenutno znanih informacijah veljavni v obdobju načrta, ne zagotavljajo spoštovanja zavez. Dodatne obveznosti, kot je predlagani Zakon o interventnih ukrepih za zagotavljanje toplote za prebivalstvo v Šaleški dolini, bi Slovenijo še bolj oddaljile od spoštovanja zavez in zahtevale dodatne kompenzacijske ukrepe. Te obveznosti niso zajete v trenutnih predlogih državnih proračunov za leti 2025 in 2026.
- Iz ocene finančnih posledic, ki je navedena v predlogu Zakona o interventnih ukrepih za zagotavljanje toplote za prebivalstvo v Šaleški dolini, izhaja, da naj bi neto učinek na saldo državnega proračuna znašal okoli 170 mio EUR ob dejanski realizaciji predvidenih namenskih prihodkov (Tabela 3).

Tabela 3: Ocena finančnih posledic Predloga Zakona o interventnih ukrepih za zagotavljanje toplote za prebivalstvo v Šaleški dolini

<i>mio EUR</i>	2025	2026	2027	2028	2029	SKUPAJ
Načrtovana višina državnega nadomestila	164	152	170	182	166	833
Načrtovani namenski prihodki od dividend SDH stebra "energetika"	195	160	140	100	70	665
Načrtovani neto učinek na saldo državnega proračuna	31	8	-30	-82	-96	-168

Vir: Predlog Zakona o interventnih ukrepih za zagotavljanje toplote za prebivalstvo v Šaleški dolini.

- Na osnovi pretekle realizacije dividend SDH stebra »energetika« (Tabela 4), ki naj bi po predlogu zakona predstavljale namenski vir za financiranje predvidenega nadomestila, ocenjujemo, da obstaja precejšnje tveganje, da ocenjeni namenski prihodki ne bodo realizirani v celoti. Ob upoštevanju povprečne realizacije plačanih dividend stebra »energetika« v preteklem petletnem obdobju (okoli 70 mio EUR na leto) bi se negativni neto učinek predlaganega zakona lahko približal 0,5 mrd EUR. V kolikor pri pretekli realizaciji plačanih dividend izvzamemo

Tabela 4: Dividende SDH

<i>mio EUR</i>	skupaj	energetika
2020	86	28
2021	151	29
2022	191	18
2023	176	15
2024	487	275
realizirano povprečje 20-24	218	73
realizirano skupaj 20-24	1.091	365
načrtovano skupaj 25-29	...	665

Vir: Poročila SDH Državnemu zboru RS, Predlog Zakona o interventnih ukrepih za zagotavljanje toplote za prebivalstvo v Šaleški dolini.

Opomba: *Dividende za predhodno poslovno leto.

⁶ Razpoložljivo je na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2024/10/Gradivo_okt24.pdf

izjemno leto 2024 (za poslovno leto 2023) bi lahko neto negativni učinek znašal več kot 0,7 mrd EUR. Ob tem velja še izpostaviti, da je skupni obseg dividend stebra »energetika« v preteklih petih letih znašal 365 mio EUR, po predlogu zakona pa naj bi v naslednjih petih letih znašal kar 665 mio EUR. Opozoriti je potrebno tudi, da načrtovani namenski vir ne predstavlja novega vira financiranja. Pretežni del omenjenih dividend je namreč že doslej predstavljal redni prihodek državnega proračuna in v primeru namenskega financiranja ne bi bile več na razpolago za financiranje ostalih proračunskih obveznosti. Za zagotavljanje skladnosti s predlogoma državnih proračunov za leti 2025 in 2026, ki sta v postopku sprejemanja, bi bilo potrebno zato že ob sprejemanju proračunov za ti dve leti ustrezno izkazati dodatne vire financiranja.

- Ocenjujemo, da bi lahko sprejem predlaganega zakona Slovenijo dodatno oddaljil od spoštovanja zavez iz Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta 2025-2028. Fiskalni svet znova opozarja odločevalce, da manevrski prostor fiskalne politike omejujejo ne le spremenjena fiskalna pravila, ampak predvsem potreba po zagotovitvi vzdržnosti javnega dolga. Dolgoročna javnofinančna tveganja so namreč v Sloveniji med večjimi v EU. Pri sprejemu različnih diskrecijskih ukrepov je zato potreben temeljit razmislek o njihovem vplivu na stanje celotnih javnih financ, njihove finančne posledice pa morajo biti osnovane na realističnih izračunih. Hkrati bi morale biti prikazane tudi alternativne rešitve oziroma podane jasne obrazložitve, zakaj alternativne rešitve niso izvedljive, česar iz predloga zakona ni moč razbrati. Poleg tega znova izpostavljamo, da tovrstno diskrecijsko ukrepanje veča pričakovanja o dodatnih pomočeh države tudi na ostalih področjih. Tipičen primer tovrstnega obnašanja so obsežni dodatki v času epidemije na področju plač v javnem sektorju in naknadne zahteve posameznih poklicnih skupin po ohranjanju višje ravni plač. Te so v veliki meri določile tudi vsebino in javnofinančni učinek spremembe plačnega sistema javnega sektorja.