Republika Slovenija
Vlada Republike Slovenije

Gregorčičeva ulica 20–25, 1000 Ljubljana T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

http://www.vlada.si/

EVA: 2023-1611-0037

Številka: 00704-167/2023/11

Datum: 19. 4. 2023

**Stališče do ocene Fiskalnega sveta glede proračunskih dokumentov za obdobje 2023 do 2026**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 7. 4. 2023 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovala predlog Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2024-2026 skupaj z osnutkom Programa stabilnosti 2023, ki predstavlja vsebinsko obrazložitev okvira. Na tej podlagi je Fiskalni svet Ministrstvu za finance 14. 4. 2023 posredoval Oceno proračunskih dokumentov za obdobje 2023 do 2026 (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno s četrtim odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) Vlada do Ocene podaja obrazloženo stališče.

Fiskalni svet v Oceni ugotavlja, da bo predvidena fiskalna politika v prihodnjih letih v povprečju nevtralna. Večina kazalnikov kaže tudi na spoštovanje oziroma sprejemljivo odstopanje od zahtev fiskalnih pravil, ki pa se zaradi njihove prenove na ravni Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) kljub prenehanju veljavnosti splošne odstopne klavzule z letom 2024 ne bodo uporabljala v celotnem obsegu. Fiskalne projekcije Fiskalni svet ocenjuje kot skladne z načelom previdnosti, vseeno pa opozarja na omejen manevrski prostor fiskalne politike v prihodnje. Zato bi bilo potrebno čim prej izvesti reforme, ki bi ustrezno naslavljale demografske spremembe in vzdržnost sistemov socialnega varstva, omejile rast tekoče porabe ter zagotavljale razvoj in večjo odpornost gospodarstva. Pri tem je pomembno, da so učinki predvidenih reform ustrezno ovrednoteni.

V zvezi s posredovano Oceno Fiskalnega sveta vlada podaja naslednja pojasnila.

*Makroekonomsko okolje*

Po 5,4-odstotnem povečanju realnega BDP v lanskem letu se bo v gospodarska rast v Republiki Sloveniji (v nadaljnjem besedilu: Slovenija) v skladu s Pomladansko napovedjo 2023 Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) letos upočasnila na 1,8 %, za tem pa nekoliko okrepila na 2,5 % v 2024 in 2,6 % v 2025. Mednarodni denarni sklad (v nadaljnjem besedilu: IMF) predvideva še nekoliko šibkejšo dinamiko gospodarske rasti, v skladu z aprilsko napovedjo naj bi se realni bruto domači proizvod (v nadaljnjem besedilu: BDP) Slovenije v letu 2023 povečal za 1,6 %, v letu 2024 pa za 2,1 %. Kljub temu IMF za Slovenijo ocenjuje višjo gospodarsko rast kot za evrsko območje, kjer naj bi v 2023 znašala 0,8 %, v 2024 pa 1,4 %.

Kot navaja UMAR, se je proizvodnja v predelovalnih dejavnostih v januarju in februarju 2023 v primerjavi z lanskim zadnjim četrtletjem povečala zaradi povečanja obsega proizvodnje IKT opreme in farmacevtskih izdelkov. V preostalih skupinah, predvsem v energetsko intenzivnejših panogah, se je proizvodna zmanjšala. Medletno je proizvodnja v predelovalnih dejavnostih ostala na podobni ravni. Aktivnost v gradbeništvu se je februarja še pospešila in bila medletno višja za 18 %. Predvsem se je povečala gradnja stanovanjskih stavb.

Kazalnik gospodarske klime[[1]](#footnote-2) se je sicer v Sloveniji prvih treh mesecih 2023 znižal pod svoje dolgoročno povprečje (Slika 1), a vseeno v marcu 2023 ni bistveno odstopal od EU povprečja oziroma se je znižal v približno enakem obsegu kot v povprečju EU. V Sloveniji so se namreč proizvodna in prodajna pričakovanja v prvem četrtletju poslabšala, upadlo je tudi zaupanje v gradbeništvu. Se pa je zaupanje potrošnikov v marcu 2023 nekoliko okrepilo, zaupanje v storitvenih dejavnostih pa se povečuje že od konca lanskega leta.

Slika 1: Kazalniki zaupanja

Vir: SURS, 18. 4. 2023; lastni preračuni.

Fiskalni svet ugotavlja, da je makroekonomski scenarij v Programu stabilnosti 2023 ugodnejši kot v Osnutku proračunskega načrta 2023, kar je zlasti posledica vztrajno visoke inflacije, ki ugodno vpliva na napovedi davčnih osnov. V primerjavi z jesenskimi napovedmi pa so se tudi realni gospodarski obeti nekoliko izboljšali, med drugim tudi zaradi zmanjšanja negotovosti okoli oskrbe z energenti in gibanja njihovih cen ter višje od pričakovane gospodarske rasti v zadnjem četrtletju 2022.

V letu 2022 so se cene življenjskih potrebščin v Sloveniji v povprečju povečale za 8,8 %. Vlada je bila v preteklem letu v boju z inflacijo uspešna, saj UMAR ocenjuje, da so vladni ukrepi, ki poleg sprememb davkov in drugih dajatev vključuje tudi učinke regulacije cen energentov (naftnih derivatov, elektrike in plina), znižali inflacijo, merjeno z indeksom cen življenjskih potrebščin, za približno 2 odstotni točki. Ocena učinkov UMAR na strani znižanih davkov in dajatev upošteva znižanje davka na dodano vrednost na električno energijo, zemeljski plin, daljinsko ogrevanje in lesno biomaso, ukinjeno obveznost plačevanja okoljske dajatve za fosilna goriva, nižje trošarine za energijo ter modelsko regulacijo cen pogonskih goriv in regulacijo cen plina, elektrike in kurilnega olja.

V skladu z UMAR Pomladansko napovedjo 2023 se bo inflacija letos postopoma umirila, vendar bo v povprečju leta znašala 7,1 %, predvsem zaradi visoke stopnje rasti cen življenjskih potrebščin v prvem polletju. Letna inflacija (HICP) se je med januarjem in marcem 2023 v Sloveniji gibala okoli 10 %, medtem ko se je v povprečju evrskega območja v marcu 2023 znižala na 6,9 %. S tem se je razlika med inflacijo v Sloveniji in evrskim območjem povišala z 0,9 odstotne točke (v nadaljnjem besedilu: o. t.) v februarju na 3,5 o.t. v marcu, k čimer je pomembno prispevala nižja osnova iz preteklega leta, ko je vlada z oprostitvijo nekaterih prispevkov in dajatev znižala ceno električne energije. To je kljub mesečni pocenitvi (za 0,8 %) na medletni ravni povišalo rast cen energentov iz februarskih 7,6 na 13,5 % v marcu, medtem ko so se njihove cene v evrskem območju medletno že znižale (za 0,9 %). Cena električne energije (kljub temu, da je bila na enaki ravni kot februarja) je bila tako marca medletno višja za skoraj polovico, medtem ko je bila še februarja njena cena na medletni ravni nižja za skoraj desetino. K slovenski inflaciji bodo še naprej pomembno prispevale višje cene storitev in hrane, prispevek cen energentov pa naj bi se letos v odsotnosti od zunanjih šokov v povprečju leta zmanjšal, prav tako naj bi se postopoma umirjala tudi rast cen neenergetskega industrijskega blaga. UMAR ocenjuje, da se bo inflacija postopoma znižala proti 2 % šele po letu 2024.

Tabela 1: Primerjava makroekonomskih napovedi za Slovenijo

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| realne stopnje rasti (%) | UMAR,  september  2022 | | | IMF,  oktober  2022 | | EK,  november  2022 | | | OECD,  november  2022 | | | BS,  december  2022 | | | | UMAR,  marec  2023 | | | | IMF,  april  2023 | | |
|  | **22** | **23** | **24** | **22** | **23** | **22** | **23** | **24** | **22** | **23** | **24** | **22** | **23** | **24** | **25** | **22** | **23** | **24** | **25** | **22** | **23** | **24** |
| BDP | 5,0 | 1,4 | 2,6 | 5,7 | 1,7 | 6,2 | 0,8 | 1,7 | 5,0 | 0,5 | 2,0 | 5,0 | 0,8 | 2,4 | 2,3 | 5,4 | 1,8 | 2,5 | 2,6 | 5,4 | 1,6 | 2,1 |
| Zasebna potrošnja | 5,4 | 0,3 | 1,9 |  |  | 8,1 | -0,3 | 1,6 | 7,6 | 0,2 | 2,1 | 8,3 | 0,5 | 1,7 | 1,6 | 8,9 | 1,2 | 1,8 | 1,8 |  |  |  |
| Državna potrošnja | 1,4 | 1,7 | 1,9 |  |  | 0,6 | 1,3 | 0,6 | 0,7 | 1,0 | 0,8 | 0,7 | 1,2 | 2,6 | 2,1 | 0,9 | 1,2 | 1,8 | 1,9 |  |  |  |
| Bruto investicije v osnovna sredstva | 6,5 | 2,5 | 2,0 |  |  | 4,4 | -0,6 | 2,5 | 4,2 | 0,9 | 3,1 | 10,0 | 1,3 | 0,0 | 3,8 | 7,8 | 2,8 | 2,2 | 5,0 |  |  |  |
| Izvoz | 5,0 | 2,5 | 4,7 |  |  | 7,1 | 3,3 | 3,6 | 6,7 | 2,2 | 3,0 | 8,2 | 3,2 | 5,0 | 4,6 | 6,5 | 2,7 | 4,1 | 4,2 |  |  |  |
| Uvoz | 6,5 | 2,2 | 3,8 |  |  | 8,7 | 2,4 | 3,5 | 10,3 | 2,5 | 3,0 | 11,0 | 3,4 | 4,1 | 4,5 | 9,8 | 1,8 | 3,6 | 4,3 |  |  |  |
| Zaposlenost | 3,0 | 0,8 | 0,7 |  |  | 2,9 | 0,3 | 0,5 |  |  |  | 2,4 | 0,4 | 0,8 | 0,7 | 2,4 | 1,0 | 0,7 | 0,4 |  |  |  |
| Stopnja brezposelnosti po ADS (%) | 4,2 | 4,1 | 3,9 | 4,3 | 4,3 | 4,1 | 4,3 | 4,1 | 4,3 | 4,5 | 4,9 | 4,3 | 4,3 | 4,1 | 3,9 | 4,2 | 4,0 | 3,8 | 3,7 | 4,0 | 3,9 | 4,0 |
| Inflacija (HICP, povprečje leta) | 8,9 | 6,0 | 2,9 | 8,9 | 5,1 | 9,2 | 6,5 | 3,5 | 9,2 | 7,5 | 4,4 | 9,3 | 6,8 | 4,2 | 2,3 | 8,8 | 7,1 | 4,2 | 2,4 | 8,8 | 6,4 | 4,5 |

Vir: UMAR, IMF, EK, OECD, BS.

*Prihodnja fiskalna politika*

Fiskalni svet v Oceni ocenjuje (podobno kot Evropska komisija glede splošne odstopne klavzule na ravni EU), da tudi na podlagi ZFisP ne bo več razlogov za uveljavljanje izjemnih okoliščin v letu 2024. To pomeni, da bo v prihodnjih letih treba ponovno spoštovati zahteve fiskalnih pravil. Ker pa veljavna fiskalna pravila postavljajo v določenih elementih nerealne zahteve, še posebej glede hitrosti zniževanja dolga, na ravni EU poteka intenzivna razprava o njihovi prenovi. Glede na predloge Evropske komisije bodo prihodnja pravila v večji meri upoštevala izhodiščno stanje držav glede vzdržnosti javnih financ, zato vse države z dolgom nad 60 % BDP ne bodo zavezane k znižanju strukturnega primanjkljaja po enotni stopnji v višini najmanj 0,5 odstotne točke letno. Komisija bo zato v Programih stabilnosti 2023 ocenjevala predvsem, če javnofinančni načrti tekom programskega obdobja omogočajo znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP oziroma da se primanjkljaj ohranja pod to mejo, hkrati pa se zagotavlja tudi vzdržno zniževanje dolga.

V odsotnosti končnega dogovora glede prihodnjih fiskalnih pravil vlada tako v prihodnjih letih predvideva postopno zniževanje javnofinančnega primanjkljaja in dolga v deležu BDP. V letu 2023 je predviden nominalni primanjkljaj v višini 4,1 % BDP, ki pa bi bil pod mejo 3 % BDP, če država ne bi ukrepala v povezavi s COVID-19 in energetsko krizo, kar v svoji oceni ugotavlja tudi Fiskalni svet. Od leta 2024 naprej se nominalni saldo znižuje za okoli 1 odstotno točko letno. V preteklih štirih letih se ob veljavnosti splošne odstopne klavzule in velikih negotovostih strukturni položaj ni ocenjeval, zato tudi ni bilo relevantno ocenjevanje približevanja strukturnega salda k srednjeročnemu cilju (MTO). Je pa pri ocenjevanju strukturnega stanja javnih financ potrebno upoštevati tudi dejstvo, da je strukturni saldo v Sloveniji precej volatilen, saj je odvisen od negotovih izračunov proizvodne vrzeli.

Fiskalni svet nadalje ugotavlja, da je naravnanost fiskalne politike v Programu stabilnosti 2023 sicer nevtralna, vendar se odstopanje pojavi po letu 2024 kot posledica visoke, zakonsko določene uskladitve socialnih nadomestil. Rast izdatkov za socialna nadomestila se je v času COVID-19 krize močno povečala in v obdobju 2020-2022 v povprečju znašala 8 % letno oz. 18,6 % BDP. V letu 2023 rast izdatkov za socialna nadomestila znaša 4,3 % (17 % BDP), kar je pod ravnjo iz leta 2019 (4,5 % ali 17,3 % BDP), v obdobju 2024-2026 pa v povprečju znaša okoli 6 %, v deležu BDP pa ostaja na ravni iz leta 2019 (17,3 % BDP). Rast bo tako posledica rednih uskladitev pokojnin kot tudi usklajevanja drugih socialnih nadomestil kot posledica povečane inflacije v letu 2023. Ob tem Fiskalni svet pravilno ocenjuje, da se v prihodnjih letih znova poveča potreba po transferjih iz državnega proračuna za financiranje primanjkljajev Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ), pretežni del na račun povečanih odhodkov ZZZS, za kar je predvideno začasno financiranje iz državnega proračuna v višini 234 mio EUR letno.

Fiskalni svet v oceni ugotavlja tudi, da bodo za dolgoročno vzdržnost javnih financ potrebne strukturne reforme. Vlada se zaveda pomena dolgoročne vzdržnost javnih financ, zato namerava te izzive v prihodnosti tudi nasloviti. Vlada tako že pripravlja in usklajuje strukturne spremembe, povezane s sistemom pokojninskega zavarovanja, zdravstva in dolgotrajne oskrbe, kakor tudi s sistemom usposabljanja in izobraževanja. Vendar pred dokončnim sprejemom sprememb učinkov v javno finančne projekcije ni ustrezno vključevati.

Zaradi demografije in gospodarske rasti se bodo potrebe ob nespremenjenih sistemih socialne zaščite povečevali, zato vlada tudi ustrezno načrtuje sredstva za te namene v državnem proračunu. S strukturnimi spremembami bo poleg dostopnosti, kakovosti, primernosti naslovljena tudi javnofinančna vzdržnost. Ob tem želimo izpostaviti, da je pred kratkim (14. aprila 2023) izšel Debt Sustainability Monitor 2022, ki ga vsako leto objavi Evropska komisija in Slovenijo glede srednjeročne vzdržnosti javnega dolga uvršča v srednjo tveganost (izboljšanje iz visoke tveganosti).

Nenazadnje vlada izpostavlja, da v osnutku Programa stabilnosti še niso vključena poglavja, ki natančneje ocenjujejo tveganja, na katera opozarja tudi Fiskalni svet. Javnofinančni načrti so namreč še vedno pripravljeni v negotovih makroekonomskih razmerah, ki izhajajo iz energetskih trgov, inflacije in globalne situacije. V končni verziji Programa stabilnosti bo tako vključena analiza občutljivosti javnega dolga. Prav tako bo vključena tudi analiza občutljivosti javnofinančnih prihodkov glede na morebitno odstopanja rasti nominalnega BDP glede na osnovni scenarij makroekonomske napovedi UMAR.

*Dolg sektorja država*

Konsolidiran dolg sektorja država je konec leta 2022 znašal 41.244 mio EUR oziroma 69,9 % BDP. V primerjavi s koncem leta 2020, ko je ta znašal 79,6 % BDP, se je znižal za 9,7 odstotne točke BDP.

V okviru osnovnega scenarija dinamike razvoja dolga sektorja države se načrtuje njegovo nadaljnje, sicer bolj postopno zniževanje na 63,5 % konec leta 2026. Če bi se v okviru analize občutljivosti dolga realizirale predpostavke neugodnega scenarija, bi dolg konec leta 2026 dosegel 79,2 % BDP, v primeru realizacije ugodnega scenarija pa 60,0 % BDP. Razvoj stanja dolga v razmerju do BDP bo srednjeročno glede na velikost učinka predvsem odvisen od realizirane nominalne rasti BDP, realiziranega primarnega salda in porabljenih likvidnih sredstev državnega proračuna za financiranje, postopno pa tudi od spremenjenih – višjih obrestnih mer.

Dolg državnega proračuna predstavlja 94 % dolga sektorja država. Izpostavljenost dolga državnega proračuna z vidika variabilne obrestne mere je minimalna, saj znaša 0,7 % celotnega portfelja dolga. V strukturi dolga dolg s fiksno obrestno mero predstavlja 99,3 %. Največji delež dolga državnega proračuna ima preostalo ročnost 5-10 let (39,4%). V okolju nizkih obrestnih mer je Ministrstvo za finance izrazito izboljšalo metriko tveganj portfelja dolga. Cilj državne zakladnice je bil v razmerah nizkih/negativnih obrestnih mer povečati povprečno vezavo dolga ob hkratnem znižanju povprečne obrestne mere portfelja dolga. Povprečni čas vezave dolžniškega portfelja se je tako povečal na 10,3 let konec leta 2022 (leta 2014 je znašal 5,7 let) in prilagojeno trajanje na 8,6 let konec leta 2022 (leta 2014 je znašalo 4,7 let).

Ministrstvo za finance je poleg aktivnega upravljanja in prestrukturiranja dolga v daljše ročnosti z nižjo obrestno mero ustvarilo in razpolaga z ustrezno likvidnostno rezervo državnega proračuna, ki na dan 13. 4. 2023 znaša 4,4 mrd EUR oziroma 6,8% ocenjenega BDP za leto 2023. Stanje enotnega zakladniškega računa države pa 7,7 mrd EUR oziroma 11,9 % ocenjenega BDP za leto 2023.

Okoliščine, v katerih države in drugi izdajatelji izvajajo svoje programe financiranja, so se bistveno spremenile že leta 2022. Zahtevan donos na državne obveznice Slovenije se je zvišal predvsem zaradi zvišanja referenčne obrestne mere, ki je za RS eksogena in enaka za vse države. Na kreditni pribitek pa pomembno vplivajo ocene kreditnega tveganja oziroma bonitetne ocene bonitetnih družb, ki pa ostajajo visoke, in sicer za Slovenijo pri S&P AA- (stabilni obeti), Fitch A (stabilni obeti), Moody's A3 (stabilni obeti) in DBRS AH (stabilni obeti).

Slovenija ima širok dostop do virov financiranja oziroma ustrezno razpršeno bazo investitorjev tako po vrsti investitorjev kot geografsko. V prihodnje bosta zelo pomembni strategija izvajanja financiranja v srednjeročnem obdobju in likvidnost na sekundarnem trgu slovenskih državnih obveznic. Potrebno bo vzdrževati ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem po slovenskih obveznicah, kjer bo podpora sekundarnemu trgu še naprej osrednjega pomena, predvsem pa bo pomembna diverzifikacija oziroma širitev investitorskega zaledja v geografskem smislu, po vrsti investitorja kot tudi po instrumentih financiranja.

*Načrtovanje javnofinančnih prihodkov in izdatkov*

Vlada pri javnofinančnem načrtovanju upošteva načelo previdnosti, kot ugotavlja tudi Fiskalni svet. To je skladno s 4. členom ZFisP. Fiskalni svet vseeno ugotavlja, da lahko dodatno tveganje pri tokratni oceni podatkov napovedi sektorja država predstavlja dejstvo, da so trenutne javnofinančne projekcije lahko neusklajene zaradi priprave rebalansa državnega proračuna za leto 2023, ki bo razpoložljiv šele po objavi Ocene Fiskalnega sveta. Vlada pojasnjuje, da ocene prihodkov in izdatkov sektorja država, vključene v Program stabilnosti 2023, v največji meri vključujejo podatke rebalansa državnega proračuna za leto 2023, morebitna odstopanja pa se lahko pojavijo le na posameznih kategorijah ekonomske klasifikacije državnega proračuna in ne na globalnih ravneh prihodkov in odhodkov.

Fiskalni svet v svojem mnenju navaja, da so rekordno visoke investicijske projekcije sektorja država nerealistične tako zaradi preveč optimističnih predpostavk porabe evropskih sredstev kot omejene absorpcijske sposobnosti administracije in gospodarstva. Vlada poudarja, da so pri pripravi projekcij sektorja država upoštevane tako investicije neposrednih proračunskih uporabnikov, vključenih v državnem proračunu, kot tudi investicije občin, pomemben delež pa prispevajo tudi ostale enote sektorja država. V obdobju 2023-2026 ta delež znaša preko 30 % vseh izdatkov za investicije, nanaša pa se na investicije javnih zavodov in javnih skladov ter gospodarskih družb, predvsem s področja železniške infrastrukture. Nezanemarljiv del k izdatkom za investicije prispevajo tudi izdatki proračunskih skladov.

Glede optimističnosti predpostavk o porabi evropskih sredstev vlada pojasnjuje, da ima Slovenija v iztekajočem se programskem obdobju 2014-2020 na voljo 3,3 mrd EUR kohezijskih sredstev, od tega smo jih porabili že 2,9 mrd EUR, torej nas do polnega črpanja loči še dobrih 400 mio EUR. V ta namen smo za leto 2023 v državnem proračunu rezervirali sredstva v višini 770 mio EUR, kar vključuje tudi znesek presežnih pravic porabe, ki so namenjene financiranju t.i. rezervnih projektov, s pomočjo katerih bomo dosegli 100 % črpanje sredstev, saj morda nekateri veliki projekti ne bodo zaključeni pravočasno in bo njihovo financiranje delno preneseno v naslednje programsko obdobje. Poleg tega se zaradi načrtovanih presežnih pravic porabe zagotavlja hitrejše zaključevanje programskega obdobja. Ob tem dodajamo, da smo tudi v prejšnjem programskem obdobju 2007-2013 zaradi dodatnih pravic porabe počrpali vsa razpoložljiva EU sredstva.

V lanskem letu je bila poraba sredstev evropske kohezijske politike za 138 mio EUR nižja od načrtovane. Z letošnjim letom se to programsko obdobje zaključuje, kar pomeni, da morajo biti vsi projekti zaključeni do konca leta.

V zvezi s črpanjem sredstev Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: NOO) vlada pojasnjuje, da bo drugi zahtevek Evropski komisiji posredovan predvidoma v drugi polovici leta 2023. Sestava zahtevka bo odvisna od doseganja mejnikov/ciljev na 2. in 3. obroku za nepovratna sredstva ter na 1. obroku za posojila. Ti obroki vsebujejo tudi mejnike in cilje, povezane z reformami (dolgotrajna oskrba, obnovljivi viri energije, energetska učinkovitost). Na splošno se Slovenija tako kot tudi druge države članice sooča z izzivi pri izvajanju NOO. Ni pa med državami članicami, ki imajo največje težave. Vlada si prizadeva pospešiti doseganje mejnikov in ciljev ter s tem pošiljanje zahtevkov za plačilo. Vlada se redno informira o stanju na mejnikih in ciljih. Ministrstvo za finance enkrat na mesec na seji vlade predstavlja aktualno stanje.

Vlada je 16. 3. 2023 sprejela izhodišča za prilagoditev NOO, s katerimi bo naslovila predvsem nižjo alokacijo nepovratnih sredstev in cilje načrta REPowerEU. NOO bo do določene mere prilagojen tudi zaradi vpliva objektivnih okoliščin in drugih tehničnih neskladij. Identificirane vsebine bo vlada uskladila z Evropsko komisijo in drugimi deležniki. Na podlagi usklajevanj bo pripravila predlog prilagoditve NOO in ga posredovala v formalno potrditev v Bruselj. Nekatera tveganja na mejnikih in ciljih bo vlada skušala nasloviti tudi s prilagoditvijo NOO.

Fiskalni svet v oceni izpostavi tudi sistematično prenizko načrtovanje izdatkov za socialna nadomestila. V zvezi s tem je treba pojasniti, da pri izdelavi projekcij o gibanju socialnih nadomestil izhajamo, med drugim, iz predpostavk veljavne zakonodaje v trenutku izdelave projekcij. Tekom izvrševanja proračuna pa prihaja do uveljavitve nove ali sprememb in dopolnitev obstoječe zakonodaje na področju socialnega varstva, ki ima običajno finančne posledice za državni proračun. Pristojni resor sicer poskuša dodatna potrebna sredstva zagotoviti znotraj svojega finančnega načrta s prerazporeditvami iz drugih namenov, kjer ocenjujejo manjšo ali počasnejšo porabo proračunskih sredstev. Kot drugi razlog za odstopanja v načrtovanju in izvrševanju proračuna v segmentu socialnih nadomestil poudarjamo, da so razmere od leta 2020 (COVID-19, energetska kriza) zahtevale takojšnje ukrepanje v obliki ciljane pomoči prebivalstvu in tako razširile tudi prvotni krog upravičencev do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka. In nenazadnje, tudi na področju pokojninske politike izredne in dodatne uskladitve pokojnin in nadomestil pomenijo znatno razliko med načrtovanimi in izvršenimi izdatki za socialna nadomestila.

Fiskalni svet nadalje opozarja na nižanje deleža javnofinančnih prihodkov v BDP. Vlada v zvezi s tem pojasnjuje naslednje. Prihodki državnega proračuna so bili v letu 2021 za 23,1 % višji kot v letu 2020 in za 10,2 % višji kot v letu 2019, kar je bil po epidemiji COVID-19 pozitiven signal v smeri ponovne rasti. Takoj po krizi COVID-19 smo v 2022 prešli v novo krizo, povezano z visoko rastjo inflacije in cenami energentov, kar pa je pomembno vplivalo na snovanje smiselnih in vzdržnih politik tudi na strani prihodkov.

Dejstvo je, da so bile tudi projekcije za leto 2022 izredno pozitivne in so bili tako davčni ukrepi na področju dohodnine usmerjeni v okrevanje in krepitev odpornosti gospodarstva ob hkratni skrbi za blaginjo posameznika. Tako je temu sledila tudi sprememba dohodninske zakonodaje, ki je stopila v veljavo v letu 2022 in razbremenila delo, a pri tem bistveno posegla v znižanje prihodkov v letu 2022 in na prihodke v prihodnjih letih (do leta 2025).

Za zagotavljanje nespremenjenega razmerja med davčnimi prihodki in BDP, je treba zagotavljati rast davčnih prihodkov vsaj v višini rasti BDP. S tega vidika je pomembno, kateri davki so po velikosti največji oziroma predstavljajo glavne vire prihodkov. Vlada je torej za krepitev socialne pravičnosti in za zagotovitev zdravih javnih financ v prihodnje ustrezno reagirala. S tem namenom je na področju dohodnine sprejela rešitve, ki so pripomogle h krepitvi in izboljšanju javnofinančne slike in tako vplivala na bistveno nižji izpad prihodkov v letu 2023 in tudi v prihodnjih letih. Zagotovila je stabilno financiranje javne porabe in omogočila reagiranje na morebitne prihodnje odzive in pomoč gospodarstvu in prebivalstvu.

Spremembe na področju davkov različno vplivajo na rast oz. upad BDP, kar pa je pravzaprav tudi pomembno z vidika priprave ustreznih ukrepov na davčnem področju. Tako velja, da se v obdobjih izrazite rasti ali upada BDP davek na dodano vrednost, kot največji prihodkovni vir, odzove, medtem ko v obdobjih »normalne« rasti ne izkazuje zelo izrazite rasti oziroma lahko za rastjo nominalnega BDP celo zaostaja. K temu je dodatno prispevala tudi vlada, ko je s ciljem blaženja posledic visokih cen energentov sprejela začasni ukrep nižje stopnje davka na dodano vrednost na določene energente ter enako pri določenih pomembnih energentih znižala trošarine na minimalno raven, kot jo določa direktiva EU, kot tudi ostalih drugih dajatev.

Pomembno je, da je vlada delovala usklajeno, in sicer ne samo na davčnem področju temveč tudi ostalih področjih, ki jih je sprejela (tako ukrepi za omilitev posledic energetske krize, kot tudi drugimi razvojnimi in strukturnimi ukrepi, itd.), saj le tako ustvarja poslovno in podporno okolje, ki je stabilno, učinkovito in konkurenčno. Namreč le s tem bo vlada na dolgi rok pripomogla k izboljšanju potenciala prihodkov in vpliva v gibanju BDP. Cilj vlade je, da z ukrepi na različnih področjih, ne samo davčnih, dolgoročno rast prihodkov vsaj izenači z rastjo BDP.

Natančnejše obrazložitve sledijo pri pripravi konkretnih dokumentov jeseni – spremembe proračuna za leto 2024, proračuna za leto 2025 ter Osnutka proračunskega načrta 2024.

1. Kazalnik gospodarske klime je tehtani sintezni kazalnik, ki ga sestavljajo kazalnik zaupanja v predelovalnih dejavnostih (40 %), kazalnik zaupanja v storitvenih dejavnostih (30 %), kazalnik zaupanja potrošnikov (20 %), kazalnik zaupanja v trgovini na drobno (5 %) in kazalnik zaupanja v gradbeništvu (5 %). [↑](#footnote-ref-2)