



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

# Ocena Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023

Maj 2023

Številka dokumenta: 30-4/2023/3

Ocena je narejena na podlagi dokumenta Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023, ki ga je Fiskalni svet prejel 21. 4. 2023. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 4. 5. 2023.

**KAZALO:**

<b>Povzetek</b>	<b>5</b>
<b>Zakonodajna podlaga</b>	<b>7</b>
<b>1. Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu rebalansa</b>	<b>9</b>
<i>Okvir 1.1: Realizacija državnega proračuna januar-april 2023</i>	<i>17</i>
<i>Okvir 1.2: Ukrepi za blaženje posledic epidemije in druginje</i>	<i>18</i>
<i>Okvir 1.3: Primerjava Predloga rebalansa proračuna za leto 2023 (apr. 23) in Spremembe proračuna za leto 2023 (okt.22)</i>	<i>20</i>
<b>2. Skladnost Predloga rebalansa z drugimi proračunskimi dokumenti in s fiskalnimi pravili</b>	<b>22</b>
<b>Seznam literature</b>	<b>23</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 1.1	Nominalne davčne osnove	10
Slika 1.2	Sprememba napovedi nominalnih osnov za 2023 med Jesensko napovedjo 2022 in Pomladansko napovedjo 2023	10
Slika 1.3	Saldo državnega proračuna	11
Slika 1.4	Dejavniki spremembe salda državnega proračuna	11
Slika 1.5	Sprememba prihodkov državnega proračuna	12
Slika 1.6	Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU	12
Slika 1.7	Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna (brez COVID in druginje)	13
Slika 1.8	Odhodki državnega proračuna	13
Slika 1.9	Odhodki državnega proračuna za investicije	14
Slika 1.10	Dejavniki spremembe tekoče porabe (brez COVID in druginje)	14
Slika 1.11	Transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez COVID)	15
Slika 1.12	Transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez COVID)	15

**KAZALO TABEL:**

Tabela 1.1	Državni proračun	15
------------	------------------	----

## POVZETEK

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

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

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



## Zakonodajna podlaga in okoliščine priprave ocene predloga rebalansa proračuna za leto 2023

Vlada Republike Slovenije je 21. 4. 2023 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovala Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 (v nadaljevanju: Predlog rebalansa). Fiskalni svet je od Ministrstva za finance skladno s Sporazumom o sodelovanju<sup>1</sup> hkrati pridobil tudi ostale podatke, potrebne za izdelavo ocene. Fiskalni svet ob prejemu Predloga rebalansa v oceno ni prejel spremenjenega okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022–2024.<sup>2</sup>

Fiskalni svet je oceno upoštevanja fiskalnih pravil v predlogu rebalansa državnega proračuna zavezan pripraviti na osnovi druge točke drugega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP). Ocena spoštovanja fiskalnih pravil se skladno s prvim odstavkom 1. člena, definicijami v 2. členu ter opredelitvijo izvajanja srednjeročne uravnoteženosti v 3. členu ZFisP opravi za celoten sektor država. Fiskalni svet mora oceno na podlagi drugega odstavka 9.f člena Zakona o javnih financah pripraviti v petnajstih dneh od prejema predloga rebalansa državnega proračuna. Rok za oceno Predloga rebalansa, ki jo mora predložiti Državnemu zboru RS in vladi, je tako 6. 5. 2023.

Fiskalni svet je oceno skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili pripravil v sredini aprila 2023 v okviru ocene osnutka Programa stabilnosti 2023, ki se je nanašal na obdobje 2023–2026, ter jo posredoval Državnemu zboru RS in vladi.<sup>3</sup> Ob tem je opozoril na potencialno neskladje med osnutkom Programa stabilnosti 2023 in Predlogom rebalansa, ki je bil ob izdelavi ocene osnutka Programa stabilnosti 2023 še v pripravi. Vlada je v odzivu<sup>4</sup> na oceno Fiskalnega sveta še pred sprejemom Predloga rebalansa pojasnila, da ocene prihodkov in izdatkov sektorja država, vključene v osnutek Programa stabilnosti 2023, v največji meri vključujejo podatke rebalansa državnega proračuna za leto 2023. Morebitna odstopanja naj bi se po navedbah vlade lahko pojavila le na posameznih kategorijah ekonomske klasifikacije državnega proračuna in ne na globalnih ravneh prihodkov in odhodkov. Ker Fiskalni svet ob prejemu Predloga rebalansa v oceno ni prejel tudi posodobljenih podatkov, ki se nanašajo na sektor država, sklepa, da podatki za leto 2023, ki so bili vključeni v osnutek Programa stabilnosti 2023, ustrezajo tudi Predlogu rebalansa. Vse ocene, vsebovane v oceni osnutka Programa stabilnosti 2023, tako veljajo tudi za Predlog rebalansa.

Podatki v Programih stabilnosti zajemajo celoten sektor država na osnovi metodologije evropskega sistema računov (ESA, 2010), po kateri mora Fiskalni svet skladno s 3. in 15. členom ZFisP spremljati spoštovanje fiskalnih pravil. Vlada mora spoštovanje fiskalnih pravil zagotoviti na podlagi zajetja vseh javnofinančnih blagajn in institucionalnih enot, ki sestavljajo sektor država. Državni proračun predstavlja največjo enoto, a kljub temu le nekaj več kot tretjino celotnega sektorja država, in je tako kot ostale blagajne javnega financiranja (sistemi socialne zaščite, lokalne skupnosti) pripravljen na osnovi metodologije Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike (GFS) po načelu denarnega toka.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> <https://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/sodelovanje-z-drugimi-institucijami/>

<sup>2</sup> Zadnji veljavni okvir za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022-2024 je bil objavljen v Uradnem listu št. 146/2022 (Fiskalni svet je ta okvir ocenil v oktobru 2022) in je odhodke državnega proračuna v letu 2023 predvidel v višini 16.700 mio EUR.

<sup>3</sup> Fiskalni svet (2023b).

<sup>4</sup> Vlada RS (2023b).

<sup>5</sup> Struktura sektorja država je dostopna na: [http://mf.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna\\_podrocja/javne\\_finance/tekoca\\_gibanja\\_v\\_javnih\\_financah/sektor\\_drzava/](http://mf.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/sektor_drzava/)

Fiskalni svet je septembra 2022<sup>6</sup> ocenil, da obete za leto 2023 zaznamujejo izjemna negotovost in velika tveganja za nadaljnje poslabšanje izgledov gospodarske rasti, kar bi lahko imelo pomembne finančne posledice za finančno stanje sektorja država, kar zahteva zagotovitev fleksibilnega ukrepanja države. Tako so tudi v letu 2023 uveljavljene izjemne okoliščine, ki po 12. členu ZFisP omogočajo začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ za obseg ukrepov, namenjenih naslovitvi njihovih posledic. Podaljšanje veljavnosti splošne odstopne klavzule v leto 2023 tudi na ravni EU je na osnovi podobnih razlogov Evropska komisija priporočila v komunikaciji v okviru pomladanskega semestra na podlagi napovedi iz maja 2022.<sup>7</sup>

Zaradi že ocenjenega osnutka Programa stabilnosti 2023, ki vključuje oceno naravnosti fiskalne politike in oceno skladnosti bilanc sektorja država s fiskalnimi pravili tudi za leto 2023, Fiskalni svet tokrat podaja zgolj oceno realističnosti Predloga rebalansa in njegovih sprememb glede na spremenjeni državni proračun za leto 2023 iz oktobra 2022 (v nadaljevanju: Sprememba proračuna). Fiskalni svet v pričujočem dokumentu zaradi ožjega koncepta in drugačne metodologije, na podlagi katere je pripravljen državni proračun, tako ne ocenjuje skladnosti Predloga rebalansa s fiskalnimi pravili, kar ustreza določilom ZFisP.

---

<sup>6</sup> [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/09/Izjemne\\_okoliscine\\_september2022.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/09/Izjemne_okoliscine_september2022.pdf)

<sup>7</sup> EU (2022).



## 1. Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu rebalansa

### Ključne ugotovitve

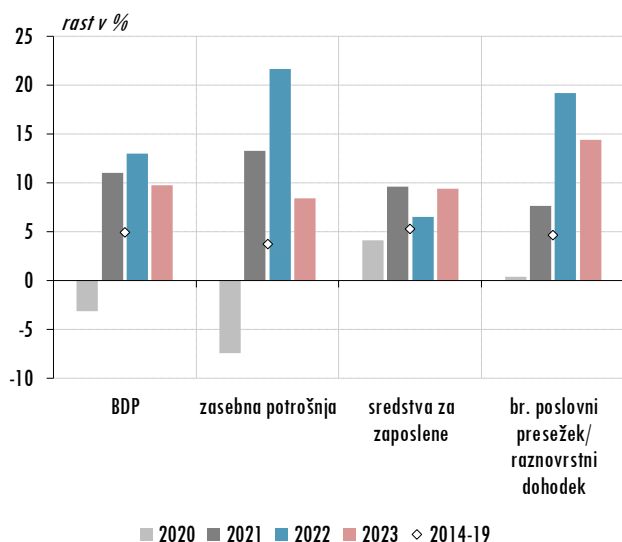
- Predviden visok primanjkljaj državnega proračuna (-4,5 % BDP) v letu 2023 je v podobni meri posledica interventnih ukrepov in t. i. »očiščenega« primanjkljaja, ki je ob predpostavljenem znižanju deleža prihodkov v BDP in nadaljnji krepitvi investicijske aktivnosti hkrati izključni razlog za pričakovano povečanje primanjkljaja glede na lani (za 2,2 o. t. BDP). S tem bo le v manjši meri izkoriščena priložnost razbremenitve dolga države preko inflacije.
- Makroekonomska izhodišča ostajajo ugodna in precej višja kot ob pripravi proračunskih dokumentov lani. Rast davčnih osnov naj bi se letos kljub temu upočasnila. Projekcije prihodkov od evropskih sredstev kljub znižanju glede na veljavni proračun ostajajo optimistične.
- Investicijska poraba naj bi se po dveh letih visoke rasti letos povišala še za več kot polovico, kar ocenjujemo kot nerealistično glede na omejene absorpcijske sposobnosti administracije in gospodarstva.
- Rast »očiščene« tekoče porabe naj bi bila tudi letos precej višja od dolgoletnega povprečja in od trenutne ocene rasti srednjeročnega gospodarskega potenciala. To je v nasprotju s priporočili EU, a predvsem odraz visoke inflacije, deloma pa tudi diskrecijskih ukrepov. Njen delež v BDP se bo kljub nadaljnji visoki rasti nominalnega BDP rahlo povečal in ne bo pomembno prispevala k povečanju primanjkljaja.
- Nižji primanjkljaj po Predlogu rebalansa kot po veljavni Spremembi proračuna, sprejeti jeseni lani, izhaja pretežno iz manjših odhodkov v povezavi z draginjo, deloma iz upoštevanja novih ukrepov in pa tudi ustrežnejših projekcij nekaterih postavk, na pomanjkljivosti katerih je opozarjal Fiskalni svet že jeseni.
- Proračunsko načrtovanje ostaja pomanjkljivo zaradi neustreznega uvrščanja ukrepov med interventne, nezadostnega ocenjevanja učinka diskrecijskih ukrepov, sistematičnega podcenjevanja oziroma precenjevanja posameznih kategorij prihodkov in odhodkov ter neusklajenih procesov priprave proračunskih dokumentov.

**Makroekonomska izhodišča za pripravo rebalansa so kljub pričakovani upočasnitvi rasti nominalnih davčnih osnov ugodnejša kot pri pripravi proračunskih dokumentov jeseni lani.** Za pripravo projekcij davčnih in ostalih cikličnih javnofinančnih prihodkov<sup>8</sup> je ključna napoved nominalnih davčnih osnov, ki jo pripravi UMAR.<sup>9</sup> Rast večine nominalnih davčnih osnov naj bi se letos sicer upočasnila, a bo zlasti zaradi vztrajanja visoke inflacije precej višja kot v povprečju obdobja pred epidemijo. Nominalni BDP naj bi letos znašal 64,7 mrd EUR, kar je skoraj za desetino oziroma za 5,7 mrd EUR več kot lani in 2,8 mrd EUR več kot v napovedi, ki je bila uporabljena pri pripravi

<sup>8</sup> Več o tem glej Ministrstvo za finance (2019).

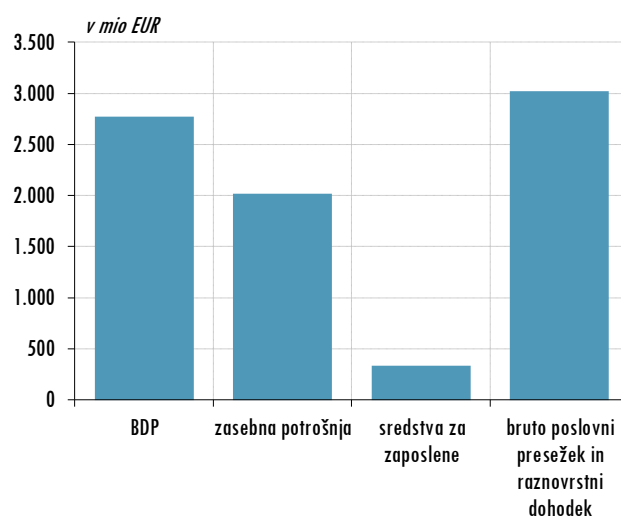
<sup>9</sup> UMAR (2023). Napovedi UMAR predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10).

Slika 1.1: Nominalne davčne osnove



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.2: Sprememba napovedi nominalnih osnov za 2023 med Jesensko napovedjo 2022 in Pomladansko napovedjo 2023



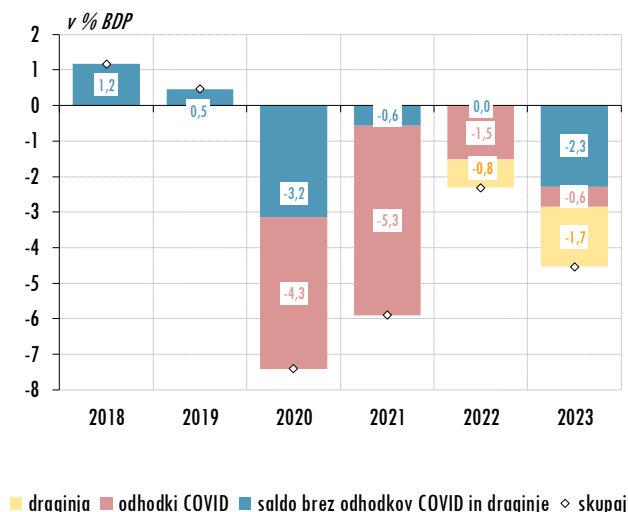
Vir: UMAR, preračuni FS.

proračunskih dokumentov jeseni lani. Večina razlike izhaja iz povečane ravni nominalne domače potrošnje oziroma potrošnje gospodinjstev. Rast slednje naj bi se sicer letos med vsemi davčnimi osnovami najbolj upočasnila, a naj bi bila še vedno precej višja kot v povprečju obdobja 2014-2019. Izredno visoka naj bi ostala rast bruto poslovnega presežka, kot osnova za projekcije prihodkov od davka na dohodek pravnih oseb. Rast sredstev za zaposlene naj bi se letos okrepila, kot posledica pričakovane okrepljene rasti plač, ki izhaja tako iz njihovega prilagajanja inflaciji kot tudi pomanjkanja delovne sile ob vedno izrazitejšemu učinku demografskih sprememb.

**Primanjkljaj državnega proračuna naj bi se letos občutno povečal, kar naj bi bilo v pretežni meri posledica znižanja deleža prihodkov v BDP in še nadaljnje krepitve rasti investicijske aktivnosti.** Skupni primanjkljaj naj bi letos po projekcijah iz Predloga rebalansa znašal -2.938 mio EUR (-4,5 % napovedanega BDP), kar je 1.574 mio EUR oziroma 2,2 o. t. BDP več kot lani. Ukrepi za blažitev posledic druginje naj bi k primanjkljaju prispevali 1.089 mio EUR oziroma 1,7 % BDP, za COVID ukrepe pa je namenjenih 371 mio EUR oziroma 0,6 % BDP (glej Okvir 1.2). V oceni projekcij dajemo poudarek projekcijam brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje, ki daje ustrežnejšo sliko javnofinančnih gibanj. Ta t. i. »očiščeni« saldo, ki je bil lani izravnani, naj bi po Predlogu rebalansa letos izkazal primanjkljaj v višini -1.478 mio EUR (-2,3 % BDP) in je tako v celoti razlog za predvideno povečanje skupnega primanjkljaja. Poslabšanje »očiščenega« salda glede na lansko leto naj bi bilo v največji meri posledica predvidenega znižanja deleža prihodkov v BDP, zlasti davčnih, in še višje rasti investicijske aktivnosti kot v predhodnih dveh letih. Rast »očiščene« tekoče porabe, kjer poleg učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje izločimo še odhodke za investicije in obresti, naj bi se letos še pospešila zlasti kot posledica visoke inflacije, deloma pa tudi diskrecijskih ukrepov, sprejetih od začetka lanskega leta. Njen delež v BDP se zaradi nadaljnje visoke rasti nominalnega BDP sicer ne bo vidneje povečal. Rast »očiščene« tekoče porabe naj bi tudi brez upoštevanja obsežnih EU sredstev na rezervi<sup>10</sup> presegala trenutne ocene srednjeročne

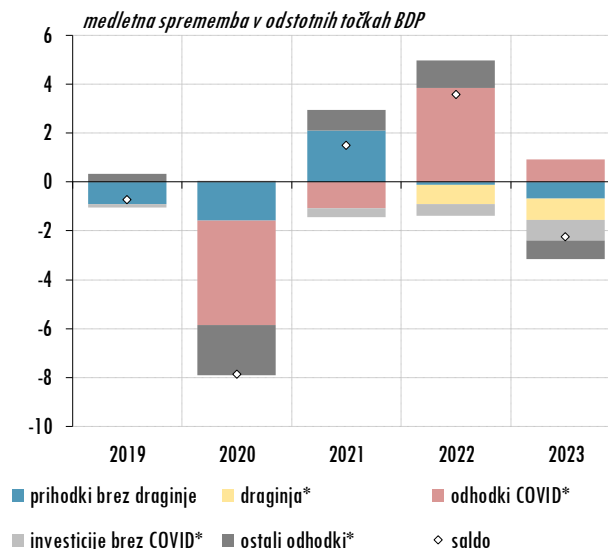
<sup>10</sup> V Predlogu rebalansa je na rezervi predvidenih 391 mio EUR odhodkov NOO. Enak znesek je sicer knjižen tudi na strani prihodkov med EU sredstvi. Ta sredstva tako ne vplivajo na projekcijo salda, vendar pa pomembno prispevajo k predvideni dinamiki prihodkov in odhodkov. V kolikor bi na strani odhodkov pri rezervi izločili ta učinek, saj bodo ta sredstva v primeru dejanske realizacije v prevladujoči meri knjižena kot investicije, bi rast »očiščene« tekoče porabe namesto 14,8 % znašala 11,0 %. To bi bilo sicer še vedno precej več od trenutne ocene srednjeročne rasti gospodarskega potenciala (6,2 %).

Slika 1.3: Saldo državnega proračuna



Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.4: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna



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

rasti gospodarskega potenciala. To je v nasprotju s smernicami Evropske komisije, ki države članice poziva k omejeni rasti tekoče porabe.<sup>11</sup>

**Rast »očiščenih« prihodkov naj bi se letos praktično prepolovila.** Nižja rast prihodkov bo predvsem posledica nižje rasti davčnih prihodkov, kar v pretežni meri izhaja iz nižje napovedi rasti davčnih osnov. Rast prihodkov od DDV naj bi bila ob napovedani upočasnitvi rasti zasebne potrošnje za okoli polovico nižja kot lani, medtem ko naj bi se rast prihodkov od trošarin nekoliko okrepila.<sup>12</sup> Rast prihodkov državnega proračuna od dohodnine naj bi se nadalje umirila, predvsem zaradi dviga povprečnine. Prihodki od davka na dohodek pravnih oseb naj bi se letos znižali zaradi manjšega poročila kot lani,<sup>13</sup> a bi lahko bila glede na trenutno objavljene podatke o lanski nadaljnji krepitvi rasti dobičkov podjetij<sup>14</sup> končna realizacija po naši oceni višja od projekcije v Predlogu rebalansa. Pričakovani padec nedavčnih prihodkov izhaja iz nižjih pričakovanih glede prihodkov od izplačil dividend podjetij, v katerih ima država lastniški delež, ter predpostavke o manjših prilivih zaradi operacij zakladnice. Te je sicer težko oceniti vnaprej, v preteklih letih pa so bili prihodki iz tega naslova razmeroma visoki. Nasprotno naj bi se ob naraščanju obrestnih mer precej povišali prihodki od obresti na depozite EZR, kar je še eden od pokazateljev učinkovitosti upravljanja z dolgom s strani zakladnice.<sup>15</sup>

**Ključni dejavnik predvidene rasti prihodkov letos so projekcije prejetih EU sredstev, ki pa kljub znižanju glede na veljavni proračun po oceni Fiskalnega sveta ostajajo optimistične.** Prihodki od EU sredstev naj bi se letos povečali za več kot polovico in znašali 1,5 mrd EUR, kar bi bilo za skoraj 0,5 mrd EUR več od najvišjega zneska doslej leta 2014. Projekcijo kljub znižanju glede na Spremembo proračuna iz jeseni lani znova ocenjujemo kot precenjeno. Visoka raven predvidenih

<sup>11</sup> Evropska komisija (2023).

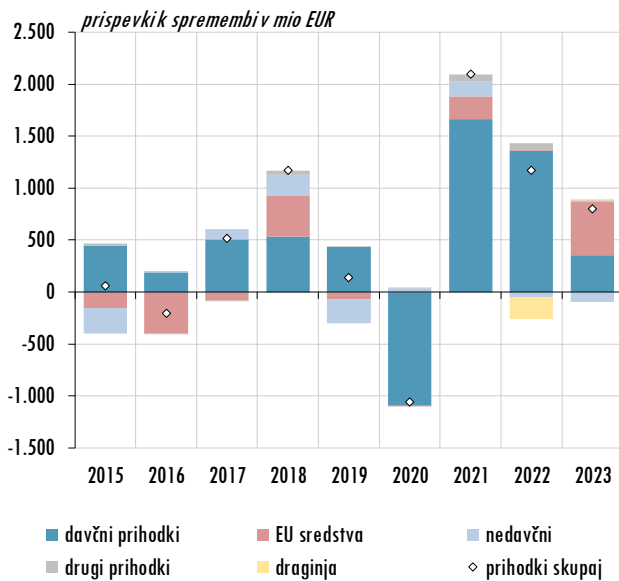
<sup>12</sup> Januarja so bile povišane trošarine na motorna olja, trošarine na tobačne izdelke pa se bodo po aprilskem povišanju dodatno povišale še maja in novembra. Na rast bo glede na obrazložitev Predloga rebalansa vplivalo tudi lani odobreno zamaknjeno plačilo trošarinskih obveznosti večjega zavezanca.

<sup>13</sup> Prihodki od davka na dohodek pravnih oseb v posameznem letu so v veliki meri odvisni od poslovanja podjetij v preteklem letu. V pomladanskih mesecih je po oddaji poslovnih poročil opravljen poračun obveznosti za preteklo leto, na osnovi dejanskega poslovanja v predhodnem letu pa se obračuna akontacija. Lani je bil poračun rekordno visok (350 mio EUR), letošnji poračun pa naj bi bil po oceni Ministrstva za finance precej nižji (116 mio EUR).

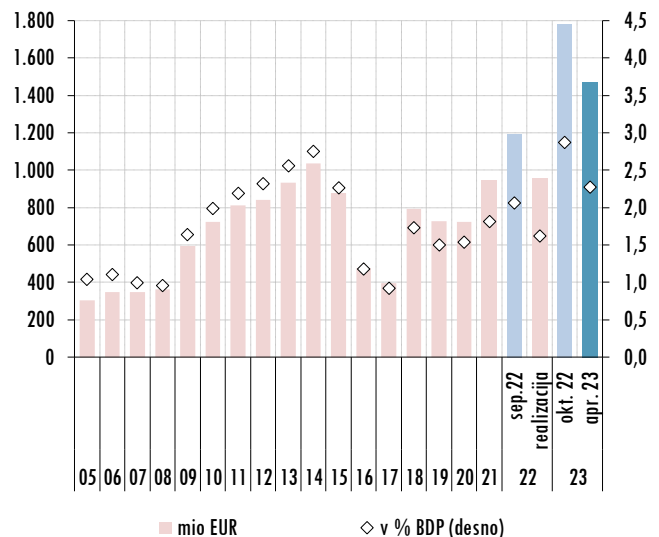
<sup>14</sup> Rast bruto poslovnega presežka se je po podatkih SURS lani še okrepila s 7,6 % v 2021 na 19,2 %, njegov delež v BDP pa je bil najvišji doslej (38,9 %).

<sup>15</sup> Obsežna likvidnostna rezerva, ki je konec marca znašala 8,9 mrd EUR (13,7 % napovedanega BDP), tako poleg krepitve odpornosti državnega proračuna na zaostrovanje razmer na finančnih trgih v danih razmerah višanja obrestnih mer vpliva tudi na višje prihodke proračuna.

Slika 1.5: Sprememba prihodkov državnega proračuna



Slika 1.6: Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU



evropskih sredstev je zlasti posledica zaključevanja finančnega okvira 2014–2020, iz katerega je predvidenih še 960 mio EUR, od tega okoli 600 mio EUR še preostalih razpoložljivih sredstev kohezijske politike. Projekcije vključujejo tudi 105 mio EUR sredstev iz novega finančnega okvira 2021–2027, od tega skladno z INP<sup>16</sup> okoli četrtina sredstev kohezijske politike. Iz naslova Načrta za okrevanje in odpornost (NOO) je načrtovanih 391 mio EUR. Letos je Slovenija do priprave ocene Predloga rebalansa prejela 50 mio EUR prvega obroka nepovratnih sredstev NOO, ki je bil sicer predviden že za lani. Pri preostalih dveh obrokih nepovratnih in prvemu obroku povratnih sredstev, ki so bili po prvotni časovnici tudi predvideni za lani, pa prihaja do precejšnjih zamud pri izpolnjevanju mejnikov, ki so pogoj za izplačilo sredstev.<sup>17</sup>

**Visoka rast odhodkov brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje se bo letos nadaljevala.** Po projekcijah Predloga rebalansa naj bi se ti t. i. »očiščeni« odhodki letos povečali za 17,9 %, kar bo v pomembni meri tudi posledica rezerve v višini 1,0 mrd EUR. Velik del te predstavljajo evropska sredstva iz naslova NOO (391 mio EUR), za katere ocenjujemo, da ne bodo porabljena v predvidenem obsegu.<sup>18</sup> Približno dve tretjini rasti naj bi bila posledica višje tekoče porabe, kamor sicer sodi tudi rezerva, tretjina pa še nadaljnje krepitve visoke investicijske aktivnosti.

**Investicijska poraba naj bi se po dveh letih visoke rasti letos povišala še za več kot polovico, kar ocenjujemo kot nerealistično glede na omejene absorpcijske sposobnosti administracije in gospodarstva.** Odhodki za investicije naj bi se glede na leto 2022 povečali za skoraj 800 mio EUR. Realizacija predvidenih odhodkov za investicije v državnem proračunu bi pomenila, da bi ti predstavljali 3,8 % BDP, kar je skoraj dvakrat več od dolgoletnega povprečja. Projekcijo investicijske porabe znova ocenjujemo kot nerealistično visoko,<sup>19</sup> tako zaradi optimističnih predpostavk glede

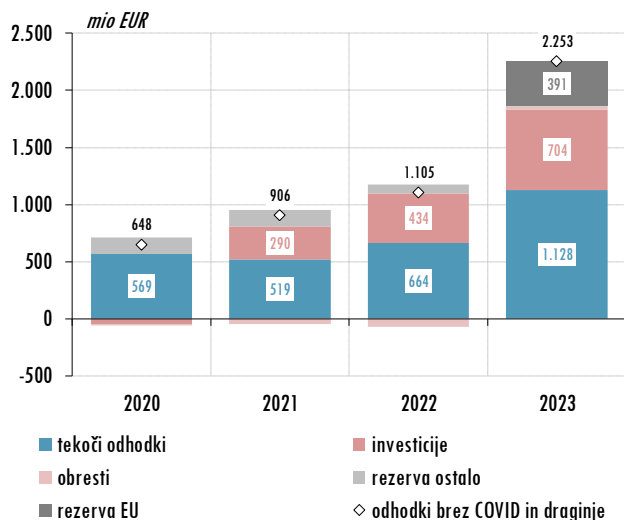
<sup>16</sup> MKRR (2023).

<sup>17</sup> URSZOO (2022).

<sup>18</sup> Preostanek rezerve (566 mio EUR), ki je na podobni ravni, kot je bila realizirana lani, predstavlja 247 mio EUR tekoče proračunske rezerve, okoli 300 mio EUR je namenskih sredstev različnih proračunskih skladov, 10 mio EUR za naravne nesreče ter 10 mio EUR za varnostne rezerve, ki jih upravlja SID banka.

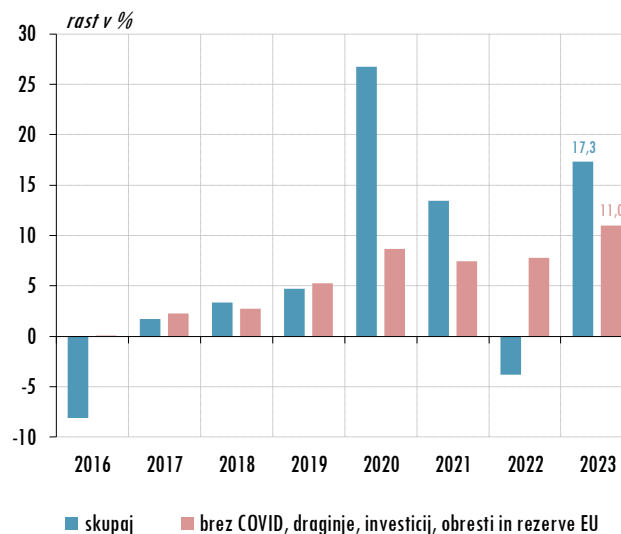
<sup>19</sup> V predhodnih dveh letih so se investicijski načrti občutno povečali, njihova realizacija pa je vidno zaostajala za načrti. V letu 2021 je bila dejanska realizacija za 37 % manjša od načrtov iz jeseni 2020 in za petino manjša od načrtov iz jeseni 2021 oziroma tri mesece pred koncem leta. Podobno je bilo tudi lani, ko je bila realizacija za četrtino manjša od projekcije iz jeseni 2021 in za 13 % manjša kot je bilo predvideno z rebalansom tri mesece pred koncem leta.

Slika 1.7: Dejavniki spremembe odhodkov državnega proračuna (brez COVID in druginje)



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 1.8: Odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

projektov, financiranih z evropskimi sredstvi, kot zaradi omejenih absorpcijskih sposobnosti gospodarstva.<sup>20</sup> Evropska komisija poziva k ohranjanju ravni investicij, financiranih z domačimi sredstvi, a hkrati poziva tudi k njihovi učinkoviti izvedbi.<sup>21</sup> Hitro povečevanje javnih investicij namreč povečuje tveganje za njihovo neučinkovitost,<sup>22</sup> v trenutnih makroekonomskih razmerah prispeva tudi k ohranjanju visoke inflacije ter nizkim multiplikativnim učinkom. Izboljšanje sistema načrtovanja investicij bi po oceni Fiskalnega sveta pomembno prispevalo k povečanju transparentnosti in zanesljivosti proračunskih načrtov brez ogrožanja izvedbe investicijskih projektov.

**Rast »očiščene« tekoče porabe naj bi bila tudi letos precej višja od dolgoletnega povprečja in ocene rasti srednjeročnega gospodarskega potenciala.** Za ustrezno analizo projekcije tekoče porabe je od skupnih odhodkov poleg neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje ter odhodkov za investicije in obresti tokrat ustrezno odšteti še 391 mio EUR evropskih sredstev iz naslova NOO, ki so v Predlogu rebalansa knjižene na rezervi. Ocenjujemo, da ta sredstva ne bodo realizirana v celoti, pretežni del tistega, kar dejansko bo realizirano, pa bo knjiženo kot investicija. Tako ne bi bilo ustrezno, da je ta del rezerve vključen v analizo tekoče porabe. Po vseh omenjenih prilagoditvah naj bi se rast tekoče porabe tako letos pospešila na 11,0 %, kar bi bilo precej več od dolgoletnega povprečja in okoli dvakrat več od trenutne ocene srednjeročne rasti gospodarskega potenciala. Polovica te rasti bo posledica višjih stroškov dela,<sup>23</sup> kar v največji meri izhaja iz lani jeseni sklenjenega dogovora s sindikati.<sup>24</sup> Ocenjujemo, da projekcija implicira višjo rast, kot bi bila utemeljena s sklenjenim dogovorom in ob upoštevanju učinka rednih napredovanj in rasti zaposlenosti. To velja zlasti za predvidene transfere v javne zavode za stroške dela. Drugi ključni dejavnik predvidene rasti tekoče porabe so transferi v sklada socialnega zavarovanja. Ti naj bi se povečali za okoli četrtnino zaradi občutnega povečanja transfera v ZZZS. Slednji naj bi brez učinka COVID ukrepov poskočil z okoli 100 mio EUR lani na preko 400 mio letos.<sup>25</sup> Del povečanja izhaja iz

<sup>20</sup> Več kot polovica podjetij v gradbeništvu navaja pomanjkanje delovne sile kot glavni omejitveni dejavnik aktivnosti, kar je največ med vsemi dejavnostmi in najvišja raven po letu 2007.

<sup>21</sup> Evropska komisija (2023).

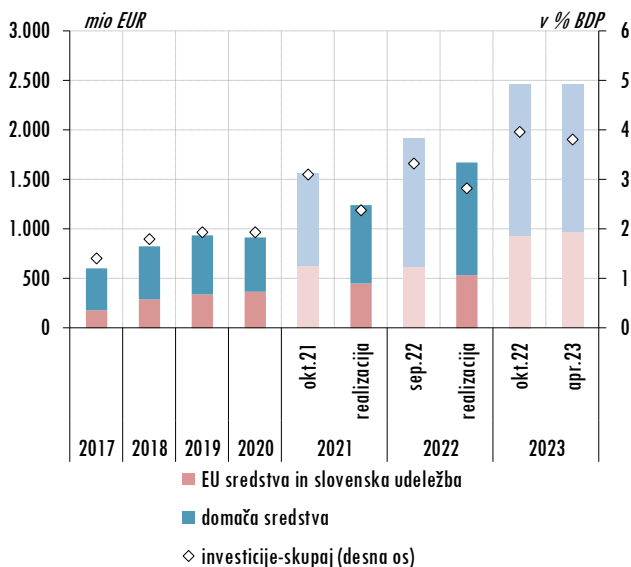
<sup>22</sup> Fiskalni svet je v zadnjih letih večkrat opozarjal na tveganja, ki jih povzročajo izraziti skoki javnih investicij. Več o tem glej FS (2020, 2021).

<sup>23</sup> Odhodki državnega proračuna za plače in socialne prispevke, vključno s transferji v javne zavode za ta namen.

<sup>24</sup> Uradni list (2022a).

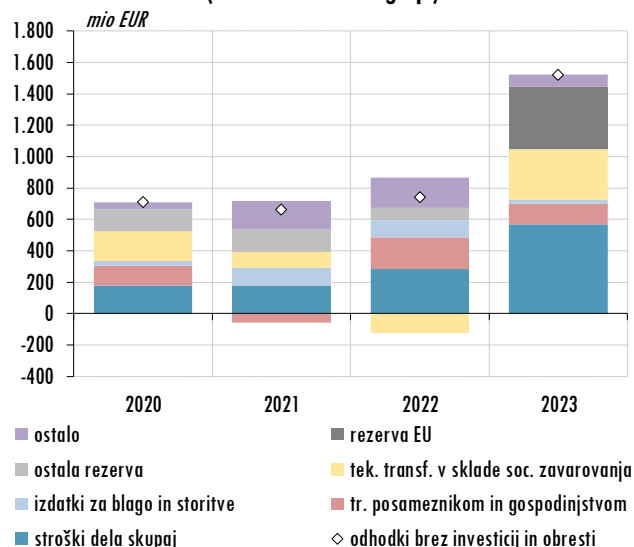
<sup>25</sup> Iz finančnega načrta ZZZS izhaja, da naj bi prihodki iz naslova transfera iz državnega proračuna letos znašali 419 mio EUR.

Slika 1.9: Odhodki državnega proračuna za investicije



Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.10: Dejavniki spremembe tekoče porabe (brez COVID in draginje)



Vir: MF, preračuni FS.

učinka Zakona o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema<sup>26</sup> del je posledica kritja povečanih stroškov bolezni,<sup>27</sup> pomemben del preostalega povečanja pa je po naši oceni povezan z dvigom plač v določenih delih zdravstva, ki je bil lani financiran v okviru COVID ukrepov.<sup>28</sup> Na neustrezno klasificiranje teh odhodkov je Fiskalni svet redno opozarjal,<sup>29</sup> saj gre za nazoren primer le navidezno interventnega ukrepa, ki pa je dejansko strukturne narave in bo bremenil javne finance tudi v prihodnje. Transferi posameznikom in gospodinjstvom, ki so bili lani v rebalansu skladno z našimi pričakovanji podcenjeni, naj bi se povečali za okoli pol manj kot lani, projekcija pa odraža predvsem zakonsko predpisano uskladitev višine transferjev z lansko inflacijo. Rast izdatkov za blago in storitve naj bi se letos občutno upočasnila in bila okoli petkrat nižja kot v predhodnih dveh letih. Celotna predvidena upočasnitev izhaja iz projekcije občutnega padca transferjev v javne zavode v ta namen, ki po naši oceni ni realistična.<sup>30</sup>

**Po predlogu rebalansa naj bi se letos občutno povečali transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne javnega financiranja, kar zaradi strukturne narave številnih transferov omejuje manevrski prostor za izvajanje nalog centralne države.** Transferi v občine<sup>31</sup> in sklada socialnega zavarovanja naj bi se letos skupaj povečali za skoraj 30 % in predstavljali 14,3 % vseh »očičšenih« odhodkov državnega proračuna oziroma 3,3 % BDP. Transferi se z izjemo lanskega leta vidno povečujejo od vključno leta 2020 naprej. Večji transferi v občine so deloma posledica sprejetja Zakona o finančni razbremenitvi občin,<sup>32</sup> deloma pa večjih investicijskih transferov v povezavi z zaključevanjem večletnega finančnega okvira EU 2014-2020. Večji transferi v ZZS so povezani s sprejetjem številnih diskrecijskih zakonodajnih ukrepov, ob napovedanih reformah na področju zdravstvu pa ocenjujemo, da prihodki iz socialnih prispevkov tudi v prihodnje ne bodo zadostovali za

<sup>26</sup> Iz predloga zakona je izhajalo, da naj bi se finančni učinek letos povečal za okoli 80 mio EUR.

<sup>27</sup> 79. člen ZIPRS2324 predpisuje, da državni proračun zagotavlja ZZS sredstva za izplačana nadomestila med začasno zadržanostjo od dela, ki presegajo raven teh izplačil iz leta 2019.

<sup>28</sup> Gre za obveznosti po 80. členu ZDUPŠOP, ki v drugem odstavku predpisuje, da državni proračun krije ZZS višje obveznosti iz naslova dviga plač posameznim poklicnim skupinam v zdravstvu.

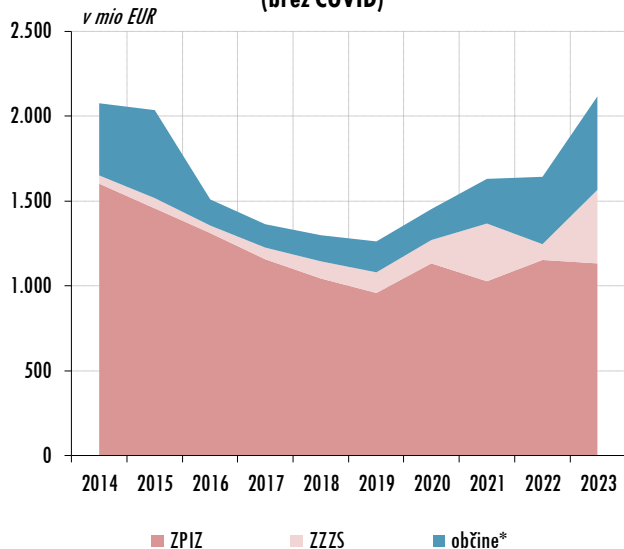
<sup>29</sup> Fiskalni svet (2021: Okvir 2.3).

<sup>30</sup> Gre za transferji v javne zavode za blago in storitve (brez učinka COVID ukrepov) naj bi se letos znižali za tretjino in bili najnižji po letu 2004.

<sup>31</sup> Tekoči in investicijski transferi.

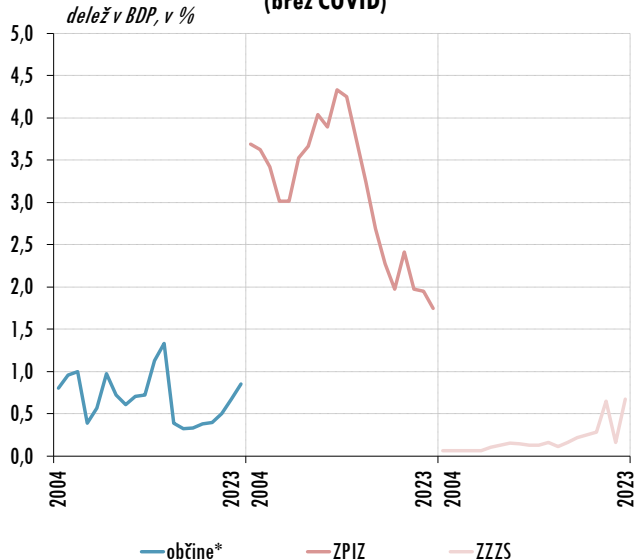
<sup>32</sup> Uradni list (2020).

Slika 1.11: Transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez COVID)



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

Slika 1.12: Transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez COVID)



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

Tabela 1.1: Državni proračun

	2022 (realizacija) v mio EUR				2023 (Predlog rebalansa) v mio EUR				2023/2022 v %		2023/2022 v mio EUR	
	skupaj	COVID	draginja	brez COVID in draginje	skupaj	COVID	draginja	brez COVID in draginje	skupaj	brez COVID in draginje	skupaj	brez COVID in draginje
<b>Prihodki</b>	<b>12.345</b>	<b>-217</b>	<b>12.562</b>	<b>13.144</b>	<b>-202</b>	<b>13.346</b>	<b>6,5</b>	<b>6,2</b>	<b>799</b>	<b>784</b>		
DDV	4.747	-58	4.805	5.082	-73	5.155	7,1	7,3	335	349		
Trošarine	1.446	-99	1.545	1.606	-33	1.639	11,1	6,1	160	94		
Dohodnina	1.586		1.586	1.625		1.625	2,5	2,5	39	39		
DDPO	1.553		1.553	1.415		1.415	-8,9	-8,9	-138	-138		
EU sredstva	957		957	1.470		1.470	53,5	53,5	513	513		
Nedavčni	770		770	672		672	-12,7	-12,7	-98	-98		
Drugi prihodki	1.284	-60	1.344	1.274	-96	1.370	-0,8	1,9	-11	25		
<b>Odhodki</b>	<b>13.709</b>	<b>885</b>	<b>253</b>	<b>12.570</b>	<b>16.082</b>	<b>371</b>	<b>887</b>	<b>14.824</b>	<b>17,3</b>	<b>17,9</b>	<b>2.374</b>	<b>2.253</b>
Štroški dela skupaj	3.751	37	3.714	4.328	40	3	4.285	15,4	15,4	577	571	
Transferi posam. in gospodinjstvom	1.965	134	104	1.727	1.897	11	29	1.858	-3,4	7,6	-67	131
Izdatki za blago in storitve	1.526	156	1.370	1.416	19	1.397	-7,2	1,9	-111	26		
Investicije	1.669	55	1.614	2.465	147	2.318	47,7	43,6	796	704		
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.526	279	1.246	1.565	0	1.565	2,6	25,6	40	319		
Subvencije	632	51	150	432	856	97	349	409	35,3	-5,2	223	-22
Obresti	655		655	681		681	3,9	3,9	26	26		
Plačila sredstev v Proračun EU	730		730	730		730	0,1	0,1	1	1		
Rezerva	561		561	1.460		503	957	160,2	70,6	899	396	
Drugi odhodki	694	172	522	685	58	3	624	-1,3	19,5	-9	102	
<i>Odhodki brez investicij in obresti</i>	<i>11.385</i>	<i>830</i>	<i>253</i>	<i>10.302</i>	<i>12.937</i>	<i>225</i>	<i>887</i>	<i>11.825</i>	<i>13,6</i>	<i>14,8</i>	<i>1.552</i>	<i>1.524</i>
<b>Saldo</b>	<b>-1.364</b>	<b>-885</b>	<b>-470</b>	<b>-8</b>	<b>-2.938</b>	<b>-371</b>	<b>-1.089</b>	<b>-1.478</b>			<b>-1.574</b>	<b>-1.470</b>
<b>Saldo (v % BDP)</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,3</b>			<b>-2,2</b>	<b>-2,3</b>

Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

pokrivanje obveznosti zdravstvene blagajne. Nominalni obseg transfera v ZPIZ pa je na podobni ravni od leta 2017, kar je povezano z ugodnimi razmerami na trgu dela in posledično razmeroma visoko ravni vplačanih socialnih prispevkov. Gledano v deležu v BDP je nižanje transfera v ZPIZ glavni razlog, da je skupni transfer iz državnega proračuna v ostale blagajne javnega financiranja kljub povečanju od začetka epidemije (za 0,7 o. t. BDP) nižji kot pred slabim desetletjem, a se bo zaradi demografskih sprememb v srednjeročnem obdobju tudi ta povečal. Uvajanje novih z zakonodajo predpisanih in posledično strukturnih transferov iz državnega proračuna v ostale blagajne tako vedno bolj omejuje manevrski prostor za izvajanje nalog centralne države.

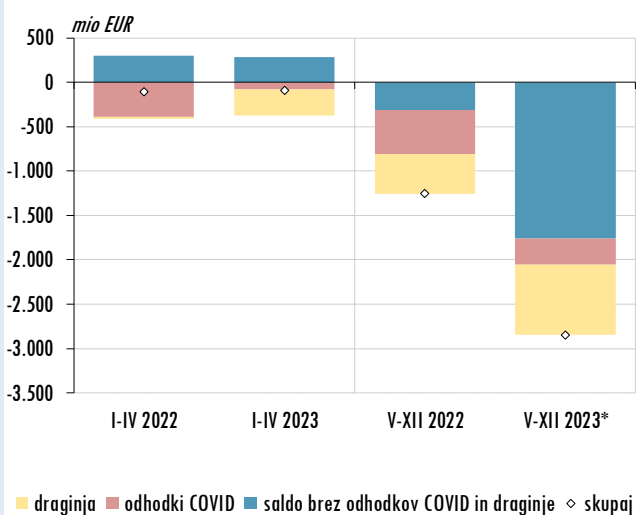


### Okvir 1.1: Realizacija državnega proračuna januar-april 2023

Državni proračun je imel v prvih štirih mesecih primanjkljaj (-93 mio EUR), brez upoštevanja učinka odhodkov za blažitev epidemije in ukrepov za blažitev druginje pa presežek (283 mio EUR). Skupni prihodki so bili v prvih štirih mesecih letos medletno višji za 1,1 %, predvsem zaradi višjih prihodkov od DDV in trošarin. Rast prihodkov od DDV se je v zadnjih mesecih stabilizirala na nižji ravni kot v lanskem letu, medtem ko se rast prihodkov od trošarin krepi zaradi dviga trošarin na motorna goriva in tobačne izdelke. Prihodki od EU sredstev in nedavčni prihodki so tudi po štirih mesecih ostali medletno nižji. Skupni odhodki so bili v prvih štirih mesecih letos medletno višji za 0,7 %, »očiščeni« odhodki brez upoštevanju COVID in druginjskih ukrepov pa za 4,5 %. Slednje je bilo v največji meri odraz višjih odhodkov za stroške dela (10,1 %) kot posledica lani jeseni sklenjenega dogovora o dvigu plač. Njihova rast se bo v prihodnjih mesecih še okrepila zaradi dogovorjenega drugega dela višjih izplačil s plačo za april. K rasti »očiščenih« odhodkov so v enako veliki meri (1,2 o. t.) prispevali še višji odhodki za investicije ob nadaljevanju razmeroma visoke investicijske aktivnosti in po marčevski visoki rasti tudi višji odhodki za transfere v sklade socialnega zavarovanja.<sup>1</sup> Višji kot v enakem obdobju lani so bili tudi transferji posameznikom in gospodinjstvom ter izdatki za blago in storitve. Rast »očiščene« porabe so omejevali medletno nižji odhodki za subvencije, plačila v proračun EU in drugi odhodki.<sup>2</sup>

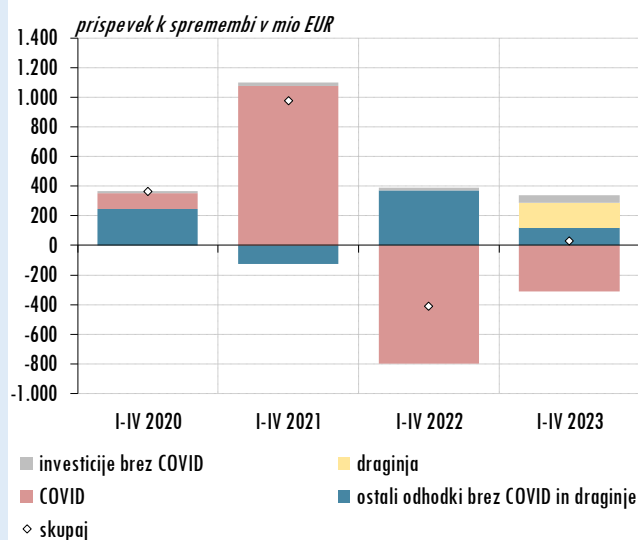
Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so v prvih štirih mesecih letos znašali 77 mio EUR, učinek ukrepov za blažitev druginje pa znaša 298 mio EUR. Glavnino letos realiziranih odhodkov za COVID predstavljajo nadomestila plač zaradi izolacije (39 mio EUR) in odhodki, povezani s stroški cepljenja (23 mio EUR). Med ukrepi za blažitev posledic druginje naj bi bili prihodki po oceni ministrstva za finance ob ohranjanju trenutnih ravni znižanih trošarin, nižje stopnje DDV na energente ter oprostitev plačila CO2 takse nižji za 133 mio EUR. Odhodki za blažitev druginje pa so v tem obdobju znašali 165 mio EUR, prevladujoči del (104 mio EUR) zaradi subvencij gospodarstvu po 14. členu ZPGOPEK.

Slika 1: Saldo državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: \*implicitno na osnovi Predloga rebalansa (apr. 23).

Slika 2: Struktura rasti odhodkov državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

<sup>1</sup> Od marčevske realizacije naprej na strani <https://proracun.gov.si/> niso več razpoložljivi dnevni podatki o transferu v ZZS, ki so bili po končnih podatkih sicer glavni razlog za skok rasti skupnih transferov v sklada socialnega zavarovanja marca.

<sup>2</sup> Zaradi učinka lanske visoke osnove. Januarja lani prejeta sredstva za NOO so se namreč prenesla na proračunski sklad in so bila na strani odhodkov istočasno beležena kot odhodek rezerve.

## Okvir 1.2: Ukrepi za blaženje posledic epidemije in draginje

Po treh letih obsežnih odhodkov za blažitev posledic epidemije naj bi se ti letos vidno znižali, v Predlogu rebalansa pa izstopa po naši oceni neustrezno uvrščanje projektov med te odhodke. Potem ko so v obdobju 2020-2022 odhodki državnega proračuna za blažitev posledic epidemije znašali 5,7 mrd EUR, naj bi po Predlogu rebalansa letos upadli na 371 mio EUR. Ob upoštevanju realizacije v prvih treh mesecih letos (58 mio EUR) ocenjujemo, da bo dejanska realizacija na letni ravni manjša. Med dejanskimi ukrepi za blažitev posledice epidemije naj bi bil največji del odhodkov namenjen nakupu cepiv, cepljenju, nadomestilom plač zaradi izolacije (ta ukrep je sicer potekel 31.3.) ter investicijam na področju zdravstva in sociale. Fiskalni svet je celoten čas trajanja ukrepov opozarjal na neustrezno uvrščanje nekaterih ukrepov med interventne odhodke za blažitev posledic epidemije, v Predlogu rebalansa pa izstopa 64 mio EUR, predvidenih za investicije v turistično infrastrukturo.<sup>1</sup> Te naj bi bile financirane v okviru evropskega programa ReactEU, ki je med drugim namenjen izboljšanju zmogljivosti za spopadanje z zdravstvenimi krizami ter okrevanju gospodarstva, vendar tovrstni projekti po naši oceni nimajo neposredne povezave z epidemijo.

**Odhodki za blažitev posledic draginje naj bi se letos občutno povečali, pretežni del pa bodo predstavljale subvencije gospodarstvu.** Potem, ko so lani odhodki državnega proračuna za blažitev posledic draginje znašali 253 mio EUR, naj bi se po Predlogu rebalansa letos povečali na 887 mio EUR. Lani so bili odhodki v podobni meri namenjeni transferom najranljivejšim skupinam ter subvencijam gospodarstvu in kmetijstvu, letos pa bodo v prevladujoči meri namenjeni subvencijam gospodarstvu. V Predlogu rebalansa je poleg ocene odhodkov za posamezne ukrepe izkazana še rezerva za draginjo v višini 503 mio EUR. Nadomestila ponudnikom električne energije in zemeljskega plina, ki naj bi po oceni vlade znašala okoli 300 mio EUR,<sup>2</sup> sicer niso navedena med posameznimi ukrepi. Posledično ocenjujemo, da dejanska rezerva znaša okoli 200 mio EUR. Poleg odhodkov na bilanco državnega proračuna vplivajo še ukrepi z vplivom na prihodkovno stran (nižja stopnja DDV na energente, nižje trošarine, oprostitev plačila okoljske dajatve za onesnaževanje zraka z emisijo CO<sub>2</sub>). Njihov vpliv naj bi bil po ocenah Ministrstva za finance letos podobno negativen kot lani (okoli 200 mio EUR). Vlada je tudi podaljšala administrativno znižane cene električne energije in zemeljskega plina za različne uporabnike do konca leta.<sup>3</sup> Ob oceni, da je vojna v Ukrajini pospešila strukturne spremembe na področju cen energentov, Fiskalni svet opozarja na stališče vseh relevantnih mednarodnih institucij (EK, IMF, OECD), da je potrebno ponovno vzpostaviti tržni mehanizem na področju cen energentov, tudi v luči spodbujanja zelenega prehoda. Po obsežnem ukrepanju države v zadnjih dveh krizah bi moral večji del bremena prilagajanja na višje cene energentov prevzeti tudi zasebni sektor. Obstoj manevrskega prostora za to med drugim nakazuje lanski zgodovinsko gledano najvišji delež bruto poslovnega presežka v BDP.

**Tabela 1: Odhodki državnega proračuna za blažitev posledic epidemije**

<i>v mio EUR</i>	Rebalans 23	Realizacija
	(apr.23)	jan.-apr. 23
Cepiva	40	12
Cepljenje	35	11
Testiranje	8	3
Nadomestila plače zaradi izolacije (17. člen ZNUNBZ) <sup>1</sup>	52	39
Investicije-zdravstvena infrastruktura	29	2
Investicije-dolgotrajna oskrba	63	5
Investicije-turistična infrastruktura	64	0
Ostalo	80	7
<b>SKUPAJ</b>	<b>371</b>	<b>77</b>

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: <sup>1</sup> Ukrep je veljal do 31.3.2023.

<sup>1</sup> NRP 2023-2026 (2023).

<sup>2</sup> Vlada RS (2023a).

<sup>3</sup> Uradni list RS (2023).

**Tabela 2: Odhodki državnega proračuna za blažitev posledic druginje**

<i>v mio EUR</i>	Rebalans 23 (apr.23)	Realizacija jan.-apr. 23
Pomoč gospodarstvu, čakanje na delo, skrajšani delovni čas (ZPGOPEK)	318	104
Pomoč gospodarstvu (ZPGVCEP)	22	22
Draginjski dodatek za otroke (ZZUODOD)	20	20
Pomoč kmetijstvu	9	9
Šolske malice, dijaški in študentski domovi (ZIUVI)	7	4
Sofinanciranje stroškov storitev izvajalcem socialnega varstva (ZNUPPU)	6	6
Energetski dodatek za najbolj ranljive (ZZUOPD)	2	2
Rezerva <sup>1</sup>	503	
<b>SKUPAJ</b>	<b>887</b>	<b>165</b>

*Vir: MF, preračuni FS. Opomba: <sup>1</sup> vlada je 23.3.2023 ocenila, da bodo nadomestila ponudnikom električne energije in zemeljskega plina znašala 296 mio EUR. Posledično ocenjujemo, da dejanska rezerva znaša okoli 200 mio EUR.*

### Okvir 1.3: Primerjava Predloga rebalansa proračuna za leto 2023 (apr. 23) in Spremembe proračuna za leto 2023 (okt.22)

Nižji skupni primanjkljaj po Predlogu rebalansa glede na Spremembo proračuna, sprejeto jeseni lani, izhaja pretežno iz manjših odhodkov v povezavi z draginjo, deloma iz upoštevanja novih ukrepov in tudi ustrežnejših projekcij nekaterih postavk, na pomanjkljivosti katerih je opozarjal Fiskalni svet.<sup>1</sup> Skupni primanjkljaj naj bi bil po Predlogu rebalansa letos manjši za 376 mio EUR. Učinek ukrepov za blažitev posledic draginje naj bi bil manjši za 330 mio EUR, odhodki za blažitev epidemije pa za 74 mio EUR. V obeh primerih je znižanje pretežno posledica nižje rezerve v ta namen. Pri draginjskih ukrepih je skoraj polovico znižanja rezerve nadomestilo povečanje subvencij, saj je v času priprave Predloga rebalansa že znan učinek pomoči gospodarstvu po ZPGOPEK. Bolj negativen bo tudi učinek na prihodke, saj je ukinitvev plačila dajatve za onesnaževanje zraka z emisijo CO<sub>2</sub> podaljšana do septembra letos.<sup>2</sup> »Očiščeni« primanjkljaj brez upoštevanja učinka ukrepov za blažitev epidemije in draginje v Predlogu rebalansa ni bistveno drugačen kot jeseni, a ob precejšnjih razlikah pri posameznih postavkah.

»Očiščeni« prihodki naj bi bili letos za 151 mio EUR nižji, kot je bilo predvideno jeseni. To je v največji meri posledica znižane projekcije prihodkov evropskih sredstev, ki jo je Fiskalni svet jeseni ocenil kot preveč optimistično. Znižanje projekcije prihodkov od kohezijske politike nove večletne perspektive EU 2021-2027 je pričakovano, sredstva NOO pa so ostala nespremenjena in ob

**Tabela 1: Primerjava Predloga rebalansa proračuna za leto 2023 in Spremembe proračuna za leto 2023**

	okt. 22 v mio EUR			apr. 23 v mio EUR				apr. 23 - okt. 22 v mio EUR				
	skupaj	COVID	draginja brez COVID in draginje	skupaj	COVID	draginja brez COVID in draginje	skupaj	COVID	draginja brez COVID in draginje	skupaj	COVID	draginja brez COVID in draginje
<b>Prihodki</b>	<b>13.377</b>		<b>-120</b>	<b>13.497</b>	<b>13.144</b>		<b>-202</b>	<b>13.346</b>	<b>-233</b>		<b>-82</b>	<b>-151</b>
DDV	5.038		-72	5.110	5.082		-73	5.155	44		-1	45
Trošarine	1.452		-48	1.500	1.606		-33	1.639	154		15	140
Dohodnina	1.719			1.719	1.625			1.625	-94			-94
DDPO	1.516			1.516	1.415			1.415	-101			-101
EU sredstva	1.778			1.778	1.470			1.470	-308			-308
Nedavčni	542			542	672			672	130			130
Drugi prihodki	1.332		0	1.332	1.274		-96	1.370	-59		-96	37
<b>Odhodki</b>	<b>16.691</b>	<b>445</b>	<b>1.299</b>	<b>14.947</b>	<b>16.082</b>	<b>371</b>	<b>887</b>	<b>14.824</b>	<b>-609</b>	<b>-74</b>	<b>-412</b>	<b>-123</b>
Stroški dela skupaj	4.180	10		4.170	4.328	40	3	4.285	148	30	3	115
Transferi posam. in gospodinjstvom	1.864	9	49	1.806	1.897	11	29	1.858	33	1	-20	52
Izdatki za blago in storitve	1.411	70		1.342	1.416	19		1.397	4	-51		55
Investicije	2.452	143		2.309	2.465	147		2.318	12	4		8
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.844			1.844	1.565	0		1.565	-278	0		-279
Subvencije	502	62	40	399	856	97	349	409	354	35	309	10
Obresti	646			646	681			681	35			35
Plačila sredstev v Proračun EU	654			654	730			730	76			76
Rezerva	2.494	60	1.210	1.224	1.460		503	957	-1034	-60	-707	-267
Drugi odhodki	645	91		554	685	58	3	624	41	-33	3	71
<i>Odhodki brez investicij in obresti</i>	<i>13.593</i>	<i>302</i>	<i>1.299</i>	<i>11.992</i>	<i>12.937</i>	<i>225</i>	<i>887</i>	<i>11.825</i>	<i>-656</i>	<i>-78</i>	<i>-412</i>	<i>-166</i>
<b>Saldo</b>	<b>-3.314</b>	<b>-445</b>	<b>-1.419</b>	<b>-1.450</b>	<b>-2.938</b>	<b>-371</b>	<b>-1.089</b>	<b>-1.478</b>	<b>376</b>	<b>74</b>	<b>330</b>	<b>-28</b>
<b>Saldo (v % BDP)</b>	<b>-5,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-4,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>

Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

zamudah pri izpolnjevanju mejnikov ostajajo po naši oceni optimistična. Projekcija nižjih prihodkov od davka na dohodek pravnih oseb naj bi izhajala predvsem iz pričakovanega nižjega poročila za lansko leto, nižji prihodki od dohodnine pa so posledica dogovora o dvigu povprečnine in s tem večjega dela dohodnine, namenjenega občinam. Ob tem ugotavljamo, da je nižja projekcija dohodnine tudi posledica popravka nerealističnih predpostavk o prihodkih od dohodka iz dejavnosti na podlagi normiranih stroškov in od dohodkov iz oddajanja premoženja v najem. Nasprotno je v Predlogu rebalansa projekcija prihodkov od trošarin večja kot jeseni, in sicer kot posledica zvišanja trošarin na motorna olja in tobačne izdelke ter učinka odobrenega obročnega plačila trošarin večjemu davčnemu zavezancu. Enako velja za nedavčne prihodke, ki bodo letos višji, kot je bilo pričakovano jeseni, zaradi visokih prihodkov od obresti na depozite EZR ob višanju obrestnih mer.

**»Očiščeni« odhodki naj bi bili po Predlogu rebalansa za 123 mio EUR nižji kot po projekcijah iz jeseni.** Najbolj sta se znižali projekciji transferov v sklada socialnega zavarovanja in rezerve. Transfer v sklada socialnega zavarovanja bo nižji delno zaradi nižjega dodatnega transfera v ZPIZ zaradi ugodnih razmer na trgu dela in delno zaradi popravka nerealistične projekcije transfera v ZZS za pokrivanje plač pripravnikom, sekundarijem in specializantom, ki se že tekom lanskega leta ni več izplačeval. Znižanje rezerve je posledica umika sredstev večletnega finančnega okvira EU 2021-2027 iz rezerve in znižanja sredstev za naravne nesreče. Po drugi strani se je povišala projekcija stroškov dela, kar naj bi bila posledica prepoznanja učinka plačnega dogovora pri transferjih za plače v javne zavode, medtem ko je bil ta učinek na stroških dela v ožjem državnem proračunu prepoznan že lani jeseni. Višja, kot je bilo pričakovano jeseni, naj bi bila tudi plačila v proračun EU, v pomembni meri zaradi popravljene ocene o obsegu pobranih carin, pa tudi transferi posameznikom in gospodinjstvom ter izdatki za blago in storitve, ki jih je Fiskalni svet jeseni ocenil kot podcenjene.

<sup>1</sup> FS (2022).

<sup>2</sup> Po navedbi Ministrstva za finance tega v času priprave Spremembe proračuna ni bilo mogoče predvideti.

## 2. Skladnost Predloga rebalansa z drugimi proračunskimi dokumenti in s fiskalnimi pravili

**Predvideni odhodki državnega proračuna so nižji od tistih v trenutno veljavnem okviru za pripravo proračunov sektorja država, usklajenosti med trenutnimi proračunskimi dokumenti pa ni mogoče v celoti preveriti.** Fiskalni svet ob Predlogu rebalansa v oceno ni prejel tudi spremenjenega okvira za pripravo proračunov sektorja država. Trenutno veljavni okvir za pripravo proračunov sektorja država, ki vključuje leto 2023, je bil sprejet v novembru 2022,<sup>33</sup> predlog okvira pa je v oktobru 2022 ocenil Fiskalni svet.<sup>34</sup> Z navedenim okvirom so bili najvišji dovoljeni odhodki državnega proračuna glede na predhodni okvir iz septembra 2022 povišani za okoli 3,3 mrd EUR. Ob oceni predloga okvira, ki je bila za leto zaradi veljavnosti izjemnih okoliščin 2023 indikativna, je Fiskalni svet opozoril zlasti na negotovosti, povezane z ugotavljanjem cikličnega položaja gospodarstva, visoke rezerve, pa tudi na razmeroma visoko preseganje vsote povišanja mej najvišjih odhodkov posameznih blagajn javnega financiranja glede na spremembo izdatkov sektorja država. Predvideni odhodki Predloga rebalansa za leto 2023 so za 600 mio EUR nižji od tistih v trenutno veljavnem okviru. Primerjava rasti prihodkov in odhodkov ter njihovih posameznih komponent v Predlogu rebalansa s tistimi za sektor država iz projekcij v Programu stabilnosti 2023 nakazuje ob določenih podobnostih tudi na precej odstopanj, vendar zaradi metodoloških razlik in različnega institucionalnega zajema ne omogoča sklepanja o skladnosti projekcij iz obeh dokumentov.

**Fiskalni svet usklajenosti državnega proračuna s fiskalnimi pravili ne ocenjuje neposredno, visoka raven odhodkov pa omejuje manevrski prostor fiskalne politike v prihodnjih letih.** Usklajenost Predloga rebalansa s fiskalnimi pravili je Fiskalni svet ocenil posredno v okviru ocenjevanja bilanc sektorja država iz Programa stabilnosti 2023, ki so se nanašale na obdobje 2023-2026.<sup>35</sup> Fiskalni svet predpostavlja, da sta Predlog rebalansa in Program stabilnosti 2023 usklajena, saj ob prejemu Predloga rebalansa v oceno ni prejel spremenjenih projekcij sektorja država za leto 2023 glede na Program stabilnosti 2023. Ob oceni Programa stabilnosti 2023 je večina uporabljenih kazalnikov nakazovala odstopanje fiskalne politike od skladnosti s fiskalnimi pravili za leto 2023, pri čemer je ekspanzivnost fiskalne politike izvirala pretežno iz povečane investicijske aktivnosti. Del odstopanj od fiskalnih pravil je bil tudi posledica visoke inflacije v tem in predhodnem letu, saj npr. rast neto domačih primarnih izdatkov sektorja država ni presegala ocenjene rasti nominalnega potencialnega proizvoda v letu 2023. Odstopanja v letu 2023 so ob tem za večino kazalnikov nekoliko manjša od tistih v letu 2022, ko so prav tako veljale izjemne okoliščine. Dodati je potrebno, da je ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil v obdobju izjemnih okoliščin zaradi spremenljivosti vhodnih podatkov še posebej negotovo, sploh če se ocene nanašajo zgolj na eno leto. Kljub temu pa je potrebno opozoriti, da zastavljena visoka raven odhodkov državnega proračuna v letu 2023 in zniževanje deleža cikličnih prihodkov v BDP pomembno prispevata k omejenemu manevrskemu prostoru za dodatno ukrepanje fiskalne politike v prihodnjih letih.

---

<sup>33</sup> Uradni list (2022b).

<sup>34</sup> Fiskalni svet (2022).

<sup>35</sup> Fiskalni svet (2023b).

**Seznam literature:**

Evropska komisija (2023). Fiscal policy guidance for 2024. COM(2023) 141 final. Marec. European Commission. Razpoložljivo na:

[https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/COM\\_2023\\_141\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v4.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/COM_2023_141_1_EN_ACT_part1_v4.pdf)

Fiskalni svet (2020). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022. Oktober. Razpoložljivo

na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta\\_oktober\\_2020.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober_2020.pdf)

Fiskalni svet (2021). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023. Oktober. Razpoložljivo

na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena-Fiskalnega-sveta\\_oktober-2021.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena-Fiskalnega-sveta_oktober-2021.pdf)

Fiskalni svet (2022). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024. Oktober. Razpoložljivo

na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/10/Ocena\\_oktober2022.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/10/Ocena_oktober2022.pdf)

Fiskalni svet (2023a). Mesečna informacija. Januar. Razpoložljivo na:

[https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/01/MI\\_2023\\_01.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/01/MI_2023_01.pdf)

Fiskalni svet (2023b). Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2023 do 2026. April.

Razpoložljivo na: [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/04/Ocena\\_april-2023.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/04/Ocena_april-2023.pdf)

Ministrstvo za finance (2019). Priročnik za pripravo projekcij prihodkov sektorja država. Razpoložljivo

na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Prirocnik-za-napovedovanje-prihodkov-2019.pdf>

MKRR (2023). Izvedbeni načrt Programa evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 v

Sloveniji 23/1. Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj. Marec. Razpoložljivo na:

[https://evropskasredstva.si/app/uploads/2023/03/INP\\_23\\_1\\_P.pdf](https://evropskasredstva.si/app/uploads/2023/03/INP_23_1_P.pdf)

NRP 2023-2026 (2023). Načrt razvojnih programov 2023-2026. Ministrstvo za finance. April.

Razpoložljivo na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/09437d8884229398f8d962aad3b4caa94e6a296f97f27eaf10173fbe39b72f5f>

UMAR (2023). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2023. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Marec. Razpoložljivo na:

[https://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/napovedi/pomlad/pomladanska\\_2023/PN2023\\_\\_S.pdf](https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2023/PN2023__S.pdf)

Uradni list RS (2020). Uradni list Republike Slovenije številka 189/2020. December. Razpoložljivo na:

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-3287?sop=2020-01-3287>

Uradni list RS (2022a). Uradni list Republike Slovenije številka 136/2022. Oktober. Razpoložljivo na:

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2022-01-3304?sop=2022-01-3304>

Uradni list (2022b). Uradni list Republike Slovenije številka 146/2022. November. Razpoložljivo na:

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/celotno-kazalo/2022146>

Uradni list RS (2023). Uradni list Republike Slovenije številka 45/2023. April. Razpoložljivo na:

[https://www.uradni-list.si/\\_pdf/2023/Ur/u2023045.pdf](https://www.uradni-list.si/_pdf/2023/Ur/u2023045.pdf)

URSZO (2022). Izvajanje Načrta za okrevanje in odpornost. Urad RS za okrevanje in odpornost. Marec. Razpoložljivo na:

[https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSOO/NOO\\_izvajanje\\_marec\\_2023.pdf](https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSOO/NOO_izvajanje_marec_2023.pdf)

Vlada RS (2023a). Sporočilo za javnost po 42. redni seji Vlade Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Marec. Razpoložljivo na:

<https://www.gov.si/novice/2023-03-23-42-redna-seja-vlade-republike-slovenije/>

Vlada RS (2023b). Stališče do ocene Fiskalnega sveta glede proračunskih dokumentov za obdobje 2023 do 2026. April. Razpoložljivo na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/b67744f1d021e12e7a7a5401115a77045d0a6ba231d3af5ddc397a9078fd>