



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA FINANCE

Župančičeva ulica 3, p.p. 644a, 1001 Ljubljana

T:  
F:  
E: [gp.mf@gov.si](mailto:gp.mf@gov.si)  
[www.mf.gov.si](http://www.mf.gov.si)

*Prosimo, da se pri odgovoru  
sklicujete na našo številko.*

FISKALNI SVET  
[gp.fs@fs-rs.si](mailto:gp.fs@fs-rs.si)

Številka: 410-113/2023/3  
Datum: 26. 6. 2023

**Zadeva: Mnenje na oceno Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov  
sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2022**

Na Ministrstvu za finance smo preučili oceno Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2022. V prilogi vam pošiljamo Mnenje na oceno Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2022.

S spoštovanjem,

Klemen Boštjančič  
minister

V vednost: Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (povezava na dopis št. 41001-3/2023/2, 13. 6. 2023)

Priloga: Mnenje na oceno Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2022

## **Priloga: Mnenje na oceno Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2022**

Fiskalni svet je ocenil skladnost izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2022 navkljub veljavni izjemni okoliščini na ravni evropske unije. V oceni ugotavlja, da je bil v letu 2022 primanjkljaj sektorja država visok kljub manjšemu obsegu interventnih ukrepov. Javnofinančni položaj brez upoštevanja interventnih ukrepov se je po oceni fiskalnega sveta poslabšal predvsem zaradi znižanja deleža prihodkov v BDP, kot posledica počasnejše rasti mase plač po izteku koronskih dodatkov. Prav tako ugotavlja, da je bila fiskalna politika ekspanzivno naravnana, kar ni bilo ustrezno. K temu je vplivala rast domače tekoče porabe sektorja država in med drugim nadaljnja krepitev investicijske aktivnosti. Fiskalni svet sicer navaja, da so kvantitativne ocene indikativne, vendar vseeno navaja da v skladu z njimi ni bila spoštovana večina fiskalnih pravil. Sicer so bili izdatki nižji od zgornje meje zadnjega veljavnega Okvira za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024. S pravili je bilo po ocenah Fiskalnega sveta v letu 2022 skladno znižanje deleža bruto javnega dolga v % BDP.

Ob oceni Fiskalnega sveta je potrebno poudariti, da je v letu 2022 veljala splošna odstopna klavzula na ravni EU in izjemne okoliščine, s čimer je omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil. Po statističnih podatkih se je nominalni primanjkljaj sektorja države znižal s 4,6 % BDP v letu 2021 na 3 % BDP v letu 2022 in javni dolg s 74,5 % BDP na 69,9 % BDP. Na primanjkljaj so vplivali ukrepi za blaženje posledic energetske krize in še zadnji ukrepi povezani z COVID-19. Svet EU je v svojih priporočilih iz leta 2021 za leto 2022 priporočil, da Slovenija obdrži ciljno usmerjene podpore za blaženje energetske krize in inflacije Evropska komisija je pomladi letos za leto 2022 ocenila, da je bila fiskalna naravnost podporna, da niso bile vse podpore ciljno usmerjene (tako kot niso bile v večino držav EU). Slovenija je nadaljevala s črpanjem iz nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost in obdržala visoko raven investicij. Prav tako ugotavlja, da je rast primarnih tekočih izdatkov doprinesla k ekspanzivni naravnosti fiskalne politike, vendar kljub temu ocenjuje da je bila rast ustrezno pod kontrolo<sup>1</sup>.

### **Makroekonomske razmere in ocena cikličnega položaja gospodarstva**

Kot ugotavlja tudi Fiskalni svet, se je lani nadaljevalo gospodarsko okrevanje po epidemiji, rast realnega BDP je znašala 5,4 %, pri čemer pa so si bile napovedi za leto 2022 med institucijami precej različne, zaradi splošne makroekonomske negotovosti povezane z gospodarskim okrevanjem po epidemiji in ruske invazije na Ukrajino. V letu 2022 se je BDP nominalno povečal za 13,0 %, k čimer je največ prispevala zasebna potrošnja, ki je bila podprta z visoko zaposlenostjo in porabo presežnega varčevanja, akumuliranega med epidemijo. Drugi dejavniki rasti so bile investicijska aktivnost države in zasebnega sektorja (predvsem v gradbeništvu). Neto izvoz s tujino je k rasti BDP imel najbolj negativen prispevek po letu 2007. Povprečna letna inflacija je v letu 2022 znašala 8,8 % (v 2021 1,9 %). Splošna krepitev inflacije, ki je bila sprva spodbujena z dvigom cen energentov in motnjami v dobavnih verigah, je bila tekom leta dodatno podkrepjena s hitrim okrevanjem gospodarske aktivnosti in pomanjkanjem ponudbe na trgih surovin.

Fiskalni svet na podlagi trenutnih ocen proizvodne vrzeli podobno kot Ministrstvo za finance ugotavlja, da je slovensko gospodarstvo doseglo ciklični vrh v letu 2022, hkrati pa poudarja, da so ocene proizvodne vrzeli v trenutnih razmerah posebej negotove. Posledično so bile ocene proizvodne vrzeli za leto 2022 v skladu s preteklimi dokumenti (Program stabilnosti 2021, Osnutek proračunskega načrta 2021, Program stabilnosti 2022, Osnutek proračunskega načrta 2022) predmet občutnih revizij, bistveno pa se razlikujejo tudi trenutne ocene proizvodne vrzeli za leto

<sup>1</sup> [COM\\_2023\\_624\\_1\\_EN.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/com_2023_624_1_en.pdf).

2022 različnih institucij. Fiskalni svet ugotavlja, da tudi preostali ciklični indikatorji nakazujejo na ciklični vrh v letu 2022.

### **Javno finančna gibanja – sektor država**

Javnofinančni primanjkljaj se je v letu 2022 znižal na 3 % BDP, kar je pod povprečjem EU (3,4 % BDP) in EA (3,6 % BDP). Ob neupoštevanju ukrepov za blaženje posledic energetske krize in še preostalih ukrepov proti COVID-19 krizi bi se primanjkljaj precej znižal. Ob tem je potrebno izpostaviti, da je bil v letu 2022 javnofinančni primanjkljaj ponovno izpostavljen reviziji statističnih podatkov.

V času veljavnosti splošne odstopne klavzule so se kazalniki merjenja fiskalnega položaja menjavali. V zadnjem Programu stabilnosti smo med drugim opazovali rast očiščenih primarnih izdatkov<sup>2</sup>, ki rastejo počasneje od povprečne rast nominalnega potencialnega BDP v letu 2022. Prav tako je bila nižja od povprečne rast nominalnega potencialnega BDP rast tekočih izdatkov. Brez upoštevanja ukrepov se rast tekočih izdatkov sicer poveča, vendar je še vedno nižja od dovoljene nominalna rast neto izdatkov po pravilih EU. Vlada Republike Slovenije se zaveda, da na nominalne javnofinančne kazalnike vpliva inflacija in ocena rasti nominalnega BDP. Slovenija je v letu 2022 ohranila visoko raven investicij sektorja država, financiranih iz nacionalnih virov, kar je tudi priporočilo EU.

Na nižjo rast javnofinančnih prihodkov so imeli vpliv ukrepi proti druginji predvsem zaradi začasnega znižanja stopnje DDV in prilagojenih trošarin. Davčne spremembe so imele na področju dohodnine pozitiven učinek glede na sprejete spremembe v letu 2021.

### **Javnofinančna gibanja - blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka)**

Fiskalni svet ugotavlja, da je bil primanjkljaj državnega proračuna v letu 2022 precej nižji kot v letu 2021 predvsem kot posledica nižjih odhodkov za COVID-19 ukrepe in razmeroma visoke rasti prihodkov, bil pa je precej nižji od napovedi v rebalansu iz septembra 2022. Opozarja, da je bila rast prihodkov visoka, vendar se je glede na leto 2021 več kot prepolovila, kar pravilno pripisuje predvsem vladnim ukrepom za omejitev energetske in inflacijske krize na področju davkov (znižana stopnja DDV za energente ter ukrepi na področju trošarin iz tega naslova ter višji prihodki od davka na dohodke pravnih oseb in višji prihodki zaradi spremenjene dohodninske zakonodaje). Skupni odhodki državnega proračuna so se v letu 2022 sicer znižali (posledica ukinjanja COVID-19 ukrepov), rast »očiščenih izdatkov« pa se je okrepila, predvsem na račun višjih investicij, ki pa so bile nižje od načrtovanih v rebalansu, kar po mnenju Fiskalnega sveta kaže na nerealno načrtovanje. Vlada ponovno poudarja, da se investicijski odhodki in transferi v proračunu načrtujejo glede na dinamiko projektov v posameznem letu, ta pa se spreminja, kar lahko privede do izrazitejših odstopanj realizacije od planov. Ob dejstvu, da je za uvrstitev projektov v državni proračun in izvedbo razpisov potrebna zaprta finančna konstrukcija, prihaja do medletnih razhajanj med načrtovanimi in dejanskimi odhodki za investicije. Fiskalni svet v nadaljevanju ugotavlja, da je bilanca občin v letu imela največji primanjkljaj po letu 2010 (-102 mio EUR), kot posledica visoke rasti odhodkov nakljub rasti prihodkov v letu 2022. Glavni razlog za rast odhodkov tako pravilno v največji meri pripisuje okrepljeni rasti odhodkov in transferjev za investicije kar je tudi posledica povečanega črpanja EU sredstev ob zaključevanja EU finančne perspektive 2014-2020, kot tudi zaradi obdobja lokalnih volitev.

---

<sup>2</sup> Izdatki brez izdatkov za obresti in cikličnih izdatkov za brezposelne ter brez prihodkovnih diskrecijskih ukrepov.

## Dolg sektorja država

Nadaljuje se zniževanje dolga sektor država v razmerju do BDP, in sicer se je ta v letu 2022 znižal na 69,9 % BDP, medtem ko je še v letu 2021 znašal 74,5 % BDP in 79,6 % BDP v letu 2020. Z vidika statične presoje dolg sektorja države v letu 2022 še naprej ostaja izrazito pod povprečjem EU (84 % BDP) in EA (91,5 % BDP). Z vidika dinamične presoje pa Slovenija znižuje javni dolg v % BDP hitreje kot to velja za povprečje v EU in EA. V letu 2019 je bil javni dolg Slovenije za 18,7 o.t. BDP nižji od povprečja EA in za 12,3 o.t. nižji od povprečja EU. Konec leta 2022 je ta nižji od povprečja EU za 14,1 o.t. BDP in od povprečja EA za 21,6 o.t. BDP. Postpandemični proces zniževanja dolga v razmerju do BDP se je pričel z letom 2021, pri čemer je razvoj le-tega že od leta 2022 skladen, sicer začasno odpravljenim Pravilom o dolgu iz Pakta stabilnosti in rasti. Pomembno pri tem je, da Slovenija kljub posledicam pandemije bolezni COVID-19, zaostrenim geopolitičnim razmeram in učinkom energetske krize ohranja dosežene ugodne kreditne ocene s strani S&P: AA- / Fitch: A / Moody's: A3 in DBRS: AH. Tako Slovenija krepi odpornost na rast kreditnega pribitka v strukturi obrestne mere. Prav tako se del realiziranega preteklega zadolževanja državnega proračuna v okolju nizkih obrestnih mer kaže v ugodni likvidnostni poziciji državnega proračuna, kar omogoča Sloveniji več prožnosti pri časovni izbiri vstopa na primarni trg z izdajo dolžniških vrednostnih papirjev. Ena izmed pomembnih strateških usmeritev pri upravljanju z dolgom državnega proračuna je nadaljnja diverzifikacija investitorskega zaledja tako po vrsti, kot geografsko. Prav zato se Slovenija v svojih strateških načrtih ne omejuje zgolj na domači evrski trg, temveč ohranja pripravljenost za izdajo obveznic tudi širše na globalnem trgu, v odvisnosti od tržnih razmer.

## Izpolnjevanje fiskalnih pravil v letu 2022

Fiskalni svet ocenjuje, da so bili realizirani izdatki sektorja država nižji od zgornje meje izdatkov, določene v Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024<sup>3</sup>. Ob tem Fiskalni svet podarja, da je bila zgornja meja za leto 2022 v odloku previsoka. Ponovno lahko poudarimo, da je načrtovanje fiskalne politike v času energetske krize in druginje zelo negotovo. Ob načrtovanju spremembe zgornje meje izdatkov za leto 2022, v septembru 2022 po visokih dvigih cen energentov tekom poletja ni bilo mogoče oceniti dejanskega poteka energetske krize. Z načrtovanim obsegom se je omogočilo, da je Vlada RS imela možnost za hitro in zadostno ukrepanje. Ukrepi proti druginji so pomembno vplivali, da se inflacija ni bolj povečala. Pod dovoljeno zgornjo mejo izdatkov je tudi državni proračun, ZPIZ in ZZZS, med tem kot izdatki občin nekoliko presegajo okvir.

Fiskalni svet je med drugim ocenil, da bi bili realizirani podatki občutno višji, če bi zgornjo mejo izdatkov naknadno izračunali na podlagi trenutnih spremenljivk. Ob tem je potrebno izpostaviti, kako občutljive so ocene zgornje meje izdatkov, še posebej v trenutnih negotovih razmerah, zaradi česar se tudi osredotočamo na kvantitativno ocenjevanje fiskalnega položaja.

Fiskalni svet ocenjuje, da fiskalna politika v letu 2022 ni bila ustrezno naravnana. Kljub ugodnim cikličnim razmeram je bila namreč ekspanzivna. Fiskalni svet izpostavlja predvsem neustrezno prilagoditev rasti porabe ob upadu prihodkov in neustrezne nadaljnje krepitve investicijske aktivnosti, ki je bila kljub visokemu obsegu razpoložljivih nepovratnih sredstev EU financirana izključno z domačimi sredstvi.

Kot izpostavlja Fiskalni svet v preteklem letu zaradi izrednih okoliščin fiskalna pravila na ravni EU niso veljala, vseeno pa ugotavlja da v veliki večini ne bi bila spoštovana. Javni dolg in nominalni primanjkljaj sta presegala Maastrichtske kriterije, strukturni primanjkljaj pa je po, kot Fiskalni svet tudi sam mnogokrat izpostavlja, zelo negotovih trenutnih ocenah proizvodne vrzeli nižji od

<sup>3</sup> <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2410>.

fiskalnega cilja po pravilih EU. Problematično je, ker ocene fiskalnih ciljev na ravni EU temeljijo na najbolj svežih ocenah potencialnega BDP, ki pa so tudi najbolj nezanesljive. Bole (2016)<sup>4</sup> na primer navaja, da so ocene potencialnega BDP zanesljive šele, ko so dostopni podatki za vsaj naslednja štiri leta. Naravnost fiskalne politike se zaradi vseh negotovosti povezanih s strukturnim saldonom na ravni EU ni ocenjevala.

Fiskalni svet prav tako navaja, da je bilo v letu 2022 povečanje strukturnega primarnega primanjkljaja največje po letu 2008. V Programu stabilnosti 2023 ocene strukturnega salda sicer nakazujejo na ekspanzivno fiskalno politiko (povečanje strukturnega primanjkljaja s 5,0 % potencialnega BDP v letu 2021 na 5,4 % potencialnega BDP v letu 2022), vendar te še ne vključujejo revizije dejanskega javnofinančnega salda za leto 2022 (s -3,9 % BDP na -3 % BDP). Zadnje ocene Ministrstva za finance, ki vključujejo revizijo dejanskega javnofinančnega primanjkljaja, pa ne nakazujejo na ekspanzivno naravnost v letu 2022, oziroma prikazujejo zmanjšanje strukturnega primanjkljaja s 5,0 % potencialnega BDP v letu 2021 na 4,5 % potencialnega BDP v letu 2022. Tudi Evropska komisija v Pomladanski napovedi 2023 ocenjuje, da se je strukturni saldo Slovenije v letu 2022 znižal; iz 5,6 % potencialnega BDP v letu 2021 na 5,1 % potencialnega BDP v letu 2022.

Ministrstvo za finance izpostavlja, da je prav tako problematična negotovost ocen potencialnega BDP.

---

<sup>4</sup> Bole V. (2016). »Potencial« potencialnega produkta. *Gospodarska gibanja*, 486. Ekonomski inštitut Pravne fakultete. str. 6-23.