



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Mesečna informacija

Januar 2024

Ključni poudarki¹

- Primanjkljaj državnega proračuna je v letu 2023 znašal -2.293 mio EUR, brez upoštevanja neposrednega učinka različnih interventnih ukrepov pa -656 mio EUR.
- Gibanja v državnem proračunu so bila lani slabša kot v letu 2022. Večji skupni primanjkljaj (za 929 mio EUR) je bil zlasti posledica za 648 mio EUR večjega t. i. »očiščenega« primanjkljaja (brez interventnih ukrepov), medtem ko je bil skupni obseg interventnih ukrepov večji za 281 mio EUR. Poslabšanje v primerjavi z letom 2022 je v prevladujoči meri izhajalo iz višje rasti »očiščene« porabe, zlasti stroškov dela in transferov v sklada socialnega zavarovanja, predvsem v ZZZS, deloma pa tudi nižje rasti prihodkov, zlasti nekaterih ključnih davčnih prihodkov ob umirjanju gospodarske aktivnosti in inflacije.
- Realizacija državnega proračuna v letu 2023 je bila skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta sicer precej manj negativna kot naj bi znašala po jesenski oceni Ministrstva za finance. Skupni primanjkljaj je bil namreč 828 mio EUR manjši, v pretežni meri zaradi manjše realizacije »očiščene« porabe (brez interventnih ukrepov). Ob pripravi proračunskih dokumentov za leti 2024 in 2025 lani jeseni je bila ocena realizacije za leto 2023 s strani Ministrstva za finance namreč znova občutno previsoka. To je vodilo v precenjeno projekcijo ravni »očiščene« porabe tudi za leto 2024. Ta v določeni meri ni osnovana na trenutno veljavnih ukrepih in omogoča sprejemanje dodatnih diskrecijskih ukrepov s trajno negativnim vplivom na javnofinančni položaj tudi znotraj zastavljenih meja sprejetega proračuna. Sprejeta sprememba proračuna za leto 2024 na osnovi dejanske realizacije za 2023 omogoča 5,8-odstotno rast »očiščene« porabe v letu 2024, v primerjavi s predhodno oceno realizacije pa je nakazovala rast v višini le 1,0 %.
- Neustreznost proračunskega načrtovanja nakazuje tudi dejstvo, da proračunske bilance Ministrstva za finance niso bile ustrezno prilagojene sprejetemu proračunu za leto 2024 oziroma spremembam, ki jih je Državni zbor glede na osnutek proračuna potrdil v samem procesu sprejemanja proračuna. Najbolj občutne spremembe se nanašajo na v osnutku predvideni solidarnostni prispevek za sanacijo po poplavih, ki je bil v procesu sprejemanja proračuna ukinjen, na spremenjeno vrednost povprečnin in na v Državnem zboru sprejeto delno uskladitev transferjev posameznikom in gospodinjstvom z inflacijo, ki v osnutku proračuna ni bila predvidena. Ti transferi naj bi se letos glede na razpoložljivo proračunsko bilanco Ministrstva za finance in lansko realizacijo kljub temu znižali za 10,2 %, kar ni realistično. Ob 4,2-odstotni inflaciji v lanskem letu se bodo namreč verjetno povečali, kar bi lahko povzročilo še višjo rast »očiščene« porabe od trenutno nakazane.
- Znižanje deleža javnega dolga v BDP je v celoti posledica visoke inflacije, njegovo hitrejše in trajnejše zniževanje pa je onemogočeno zaradi visokega javnofinančnega primanjkljaja.
- Tveganja za srednjeročno vzdržnost javnih financ so se od začetka epidemije vidno povečala. V obdobju 2020-2023 se je namreč rast porabe, ki ne vključuje učinka interventnih ukrepov za blažitev posledic kriz ter odhodkov za investicije in obresti, vsako leto okrepila in v celotnem obdobju presegala ocenjeno rast srednjeročnega gospodarskega potenciala. To je poleg odlašanja z uvajanjem sistemskih sprememb v pretežni meri posledica sprejetja številnih diskrecijskih ukrepov, nepovezanih s krizami, ki imajo trajno negativen vpliv na javne finance.

¹ Fiskalni svet bo pregled realizacije državnega proračuna po metodologiji denarnega toka ter interventnih ukrepov še nadalje objavljval v redni mesečni publikaciji, ob pogoju, da bodo podatki tudi v bodoče razpoložljivi. Vsi komentarji se nanašajo na podatke, znane 4. 1. 2024.

Državni proračun 2023²

- Decembra je **primanjkljaj** državnega proračuna po začasnih podatkih znašal -981 mio EUR, skupaj v letu 2023 pa -2.293 mio EUR. Brez neposrednega učinka interventnih ukrepov, povezanih z epidemijo (308 mio EUR), draginjo (786 mio EUR) in poplavami (543 mio EUR), je t. i. »očiščeni« primanjkljaj državnega proračuna lani znašal -656 mio EUR. V letu 2022 je »očiščeni« primanjkljaj znašal le -8 mio EUR, kar je bilo v največji meri posledica visoke ciklično in inflacijsko pogojene rasti prihodkov.
- Skupni **prihodki** so bili lani višji za 8,0 % (leto 2022: 10,5 %). Medletna rast se je decembra občutno okrepila (na 59,3 %) zaradi plačila na podlagi drugega zahtevka sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost v višini 536 mio EUR. To je tudi ključno prispevalo k manj izraziti upočasnitvi rasti skupnih prihodkov glede na leto 2022 kot je nakazovala še realizacija do vključno novembra.³

Tabela 1: Državni proračun

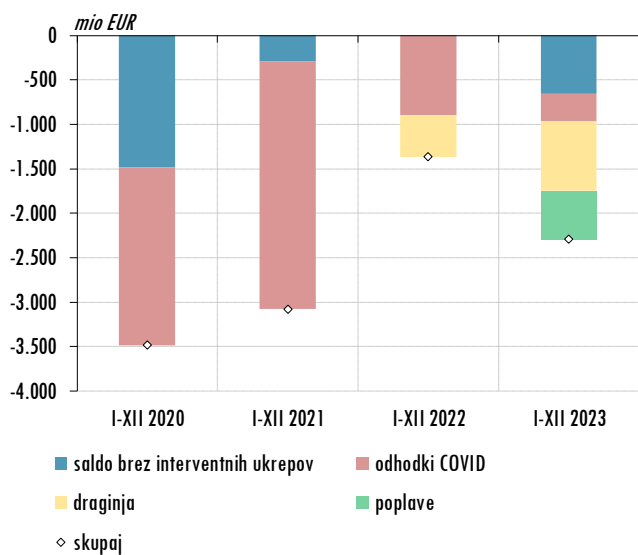
v mio EUR, razen, če ni navedeno drugače	I	II	III	IV	III/I	III/II	III/I	IV/II	IV/III
	2022	2023	2023	2024	2023		2023/2022	2024/2023	2024/2023
					razlika v mio EUR glede na 2022 2023		medletna rast v %	ocena MF	realizacija
					ocena MF				
Prihodki	12.345	13.151	13.332	14.006	987	180	8,0	6,5	5,1
DDV	4.747	4.977	5.134	5.375	387	157	8,2	8,0	4,7
Trošarine	1.446	1.647	1.655	1.561	209	9	14,5	-5,2	-5,7
Dohodnina	1.586	1.725	1.703	1.896	117	-22	7,4	9,9	11,3
DDPO	1.553	1.402	1.381	1.484	-172	-21	-11,1	5,9	7,4
EU sredstva	957	1.470	1.398	1.464	441	-72	46,1	-0,4	4,7
Nedavčni	770	705	726	869	-44	21	-5,7	23,2	19,7
Drugi prihodki	1.284	1.225	1.333	1.358	49	108	3,8	10,9	1,8
Odhodki-skupaj	13.709	16.272	15.624	16.227	1.916	-648	14,0	-0,3	3,9
Interventni ukrepi	1.138	1.435	1.457	1.244	319	23	28,0	-13,3	-14,6
COVID	885	371	308	29	-577	-64	-65,2	-92,3	-90,7
draginja	253	779	596	100	343	-183	135,3	-87,1	-83,2
poplave		284	553	1.115	553	270		293,1	101,6
Odhodki-brez interventnih	12.570	14.837	14.167	14.983	1.597	-671	12,7	1,0	5,8
Stroški dela skupaj	3.714	4.320	4.094	4.440	380	-226	10,2	2,8	8,4
Transferi posam. in gospodinjstva	1.727	1.801	1.864	1.674	137	63	7,9	-7,0	-10,2
Izdatki za blago in storitve	1.370	1.362	1.498	1.555	128	136	9,3	14,1	3,8
Investicije	1.614	2.321	1.795	1.839	181	-526	11,2	-20,8	2,4
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.246	1.560	1.521	1.925	275	-39	22,1	23,4	26,6
Subvencije	432	366	393	419	-39	27	-9,0	14,6	6,7
Obresti	655	681	684	818	29	4	4,5	20,2	19,5
Plačila sredstev v Proračun EU	730	730	672	719	-57	-58	-7,8	-1,5	7,0
Drugi odhodki	1.083	1.698	1.645	1.595	562	-53	51,8	-6,1	-3,1
Saldo	-1.364	-3.121	-2.293	-2.221	-929	828		900	72

Vir: MF, preračuni FS.

² Komentar realizacije državnega proračuna se nanaša na dnevne podatke, razpoložljive na <https://proracun.gov.si/#>.³ Medletna rast prihodkov v enajstih mesecih lani je znašala 3,1 %.

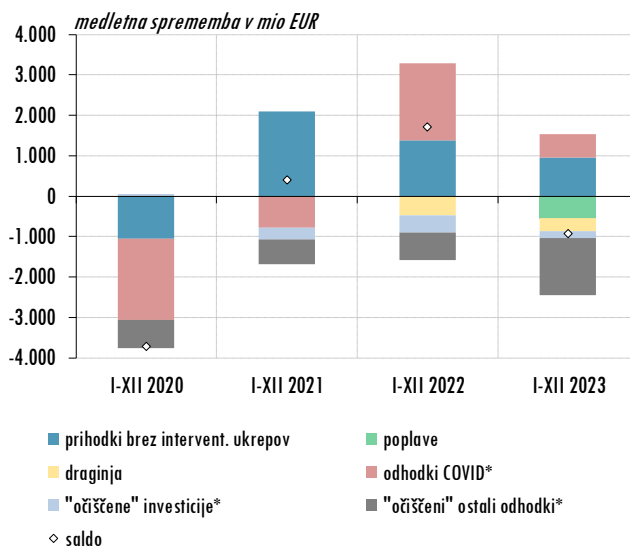
- Prejeta EU sredstva so tako prispevala največ k lanski skupni rasti prihodkov, a je kljub skoraj 200 mio EUR večji realizaciji sredstev NOO od predhodne ocene njihova skupna realizacija znova zaostala za jesenskimi projekcijami Ministrstva za finance (za 72 mio EUR).
- Rast prihodkov od DDV, ki je glavni vir prihodkov državnega proračuna, se je kljub krepitvi rasti v zadnjih treh mesecih leta lani upočasnila. Ključni razlog za to je bila upočasnjena potrošnja in deloma tudi nižja stopnja DDV na energente, ki se je sicer iztekla konec maja. Prihodki od davka na dohodek pravnih oseb so se lani zmanjšali, v največji meri zaradi učinka visoke osnove iz leta 2022, ko je bil poračun davka za leto 2021 rekordno visok.
- Rast ostalih dveh ključnih davčnih prihodkov se je lani okrepila. To velja zlasti za prihodke od trošarin, saj je znižanje cen energentov na svetovnih trgih omogočilo dvig trošarin brez vpliva na dvig maloprodajnih cen. Povečale so se tudi trošarine na tobačne izdelke. Rast prihodkov od dohodnine se je ob nadaljnji davčni razbremenitvi in neusklajevanju lestvice dohodninskih

Slika 1: Saldo državnega proračuna



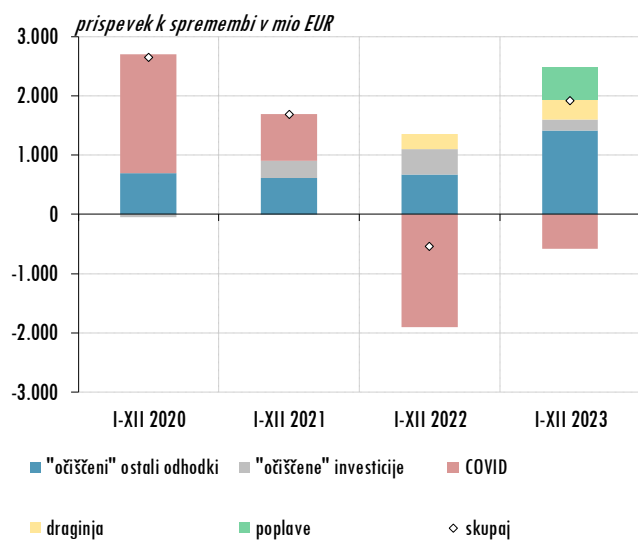
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna



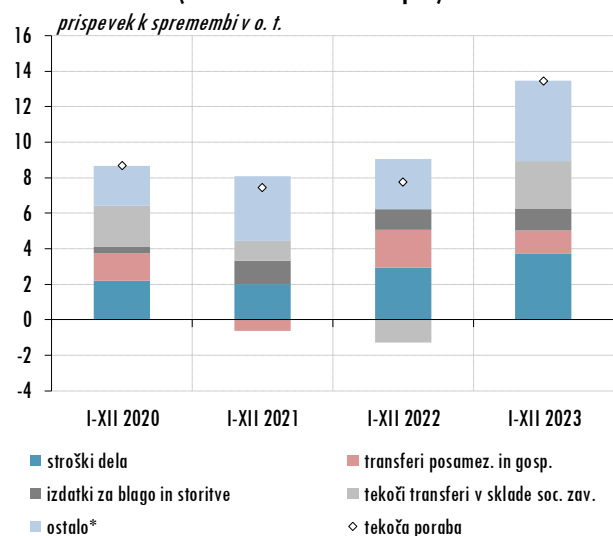
Vir: MF, preračuni FS. *pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

Slika 3: Struktura rasti odhodkov državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

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

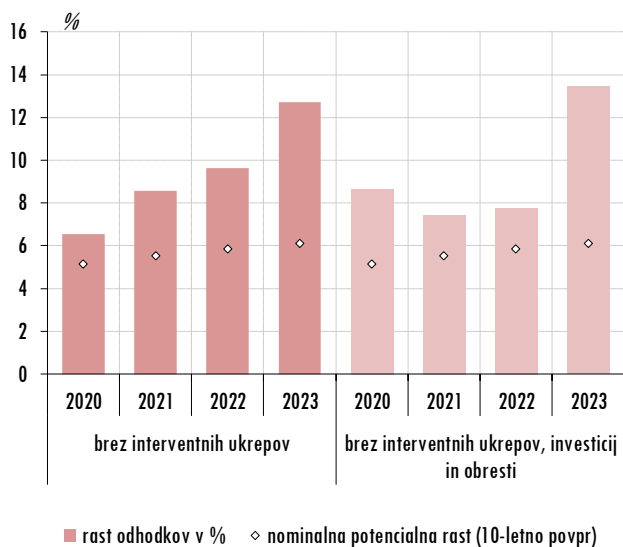


Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *subvencije, plačila sredstev v proračun EU, drugi odhodki.

razredov z inflacijo lani nekoliko povečala predvsem zaradi nadaljnje krepitve nominalne rasti plač.

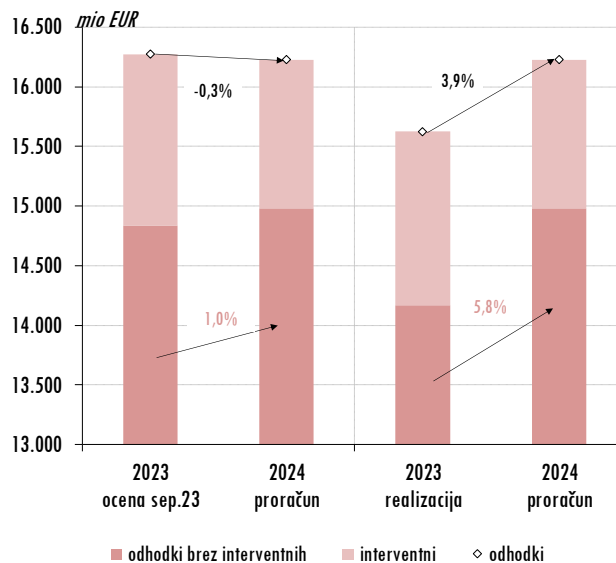
- Skupni **odhodki** so bili v letu 2023 večji za 14,0 %, t. i. »očiščeni« odhodki (brez upoštevanja interventnih ukrepov) pa so bili večji za 12,7 %. Rast »očiščene« porabe in rast »očiščene« tekoče primarne porabe⁴ sta se lani okrepili četrto leto zapored in občutno presegli ocenjeno rast srednjeročnega gospodarskega potenciala. To je posledica sprejetja številnih diskrecijskih ukrepov po začetku epidemije, ki niso povezani z odpravo posledic kriz. Ti ukrepi predstavljajo pomembno tveganje za doseganje srednjeročne vzdržnosti javnih financ, saj imajo trajno negativen vpliv na javnofinančno stanje.
- K rasti »očiščenih« odhodkov so lani največ prispevala zlasti decembra prejeta sredstva NOO, ki se do dejanske porabe knjižijo na posebnem proračunskem skladu. Prejeta sredstva sicer nimajo vpliva na saldo državnega proračuna, saj je knjiženi odhodek enak prihodku.
- Pomembno so k rasti »očiščenih« odhodkov prispevali še večji stroški dela (10,2 %) kot posledica v jeseni 2022 sklenjenega dogovora o dvigu plač ter večji transferji v sklada socialnega zavarovanja, zlasti v ZZZS. Podatki o decembrskem transferu v ZZZS sicer še niso razpoložljivi, saj je Ministrstvo za finance z letom 2023 ukinilo redno objavljanje teh podatkov, pri čemer je bil za to leto predviden največji transfer doslej. Ta je v enajstih mesecih 2023 znašal 381 mio EUR, kar je 220 mio EUR oziroma 137 % več kot v enakem obdobju 2022.
- »Očiščeni« odhodki za transferje posameznikom in gospodinjstvom, izdatke za blago in storitve ter investicije so se lani povečali za okoli desetino in k rasti «očiščenih» odhodkov prispevali po okoli 1,0 o. t., kar je nekoliko manj kot letu 2022. Skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta ob jesenskem sprejemanju proračunskih dokumentov je bila dejanska realizacija socialnih transferov in vmesne porabe večja od predhodne ocene Ministrstva za finance, realizacija investicijske porabe pa je bila za več kot 500 mio EUR manjša, saj so bile projekcije te komponente znova preveč optimistične.

Slika 5: Rast odhodkov državnega proračuna



Vir: MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 6: Odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

⁴ Poleg interventnih ukrepov izločimo še odhodke za investicije in obresti.

Realizacija interventnih ukrepov 2023

- Za sanacijo posledic **poplav** je bilo do konca decembra iz državnega proračuna izplačanih 553 mio EUR. Največji del je bil namenjen za investicijske transfere občinam (219 mio EUR) in za intervencijske stroške (85 mio EUR). Za izredno denarno socialno pomoč je bilo namenjenih 49 mio EUR, za obnovo stanovanj 23 mio EUR in za pomoči gospodarstvu 35 mio EUR. Dosedanji stroški sanacije vodotokov znašajo 44 mio EUR, stroški sanacije državnih cest in železniške infrastrukture pa 46 mio EUR.
- Odhodki za blažitev **draginje** so lani znašali 596 mio EUR, kar je 183 mio EUR manj kot po predhodno razpoložljivi oceni realizacije, a 343 mio EUR več kot v letu 2022. Prevladujoči del so predstavljale pomoči gospodarstvu⁵ v višini 275 mio EUR ter nadomestila dobaviteljem električne energije, plina in toplote iz sistemov daljinskega ogrevanja (181 mio EUR). V obeh letih skupaj je bilo za neposredno pomoč gospodarstvu namenjenih 549 mio EUR oziroma približno dve tretjini od skupnih 850 mio EUR odhodkov za blažitev draginje. Upokojencem je bilo v letu 2023 namenjenih 85 mio EUR, v obeh letih skupaj 129 mio EUR oziroma 15 % vseh odhodkov za blažitev draginje. Med pomembnejšimi odhodki so bili še povečani otroški dodatki, in sicer 20 mio EUR v letu 2023 oziroma 57 mio EUR v obeh letih skupaj. Poleg neposrednih odhodkov je bilo v letu 2023 v okviru ukrepov za blažitev draginje iz B bilance državnega proračuna namenjenih še 55 mio EUR za operacije SID banke ter povečanje premoženja SRRS in SPS.

Tabela 2: Državni proračun (brez interventnih ukrepov)

v mio EUR, razen, če ni navedeno drugače	2022				2023				2023/2022, v %		2023/2022	
	skupaj	COVID	draginja	poplave brez interv. ukrepov	skupaj	COVID	draginja	poplave brez interv. ukrepov	skupaj	brez interv. ukrepov	skupaj	brez interv. ukrepov
Prihodki	12.345	-217	0	12.562	13.332	-190	10	13.511	8,0	7,6	987	949
DDV	4.747	-58	0	4.805	5.134	-73	0	5.207	8,2	8,4	387	402
Trošarine	1.446	-99	0	1.545	1.655	-69	0	1.724	14,5	11,6	209	179
Dohodnina	1.586	0	0	1.586	1.703	0	0	1.703	7,4	7,4	117	117
DDPO	1.553	0	0	1.553	1.381	0	0	1.381	-11,1	-11,1	-172	-172
EU sredstva	957	0	0	957	1.398	0	0	1.398	46,1	46,1	441	441
Nedavčni	770	0	0	770	726	0	0	726	-5,7	-5,7	-44	-44
Drugi prihodki	1.284	-60	0	1.344	1.333	-48	10	1.371	3,8	1,9	49	26
Odhodki	13.709	885	253	0 12.570	15.624	308	596	553 14.167	14,0	12,7	1.916	1.597
Stroški dela skupaj	3.751	37	0	3.714	4.117	15	8	0 4.094	9,8	10,2	366	380
Tr. posam. in gospodinjstvom	1.965	134	104	0 1.727	2.062	11	115	73 1.864	5,0	7,9	98	137
Izdatki za blago in storitve	1.526	156	0	1.370	1.618	10	3	107 1.498	6,0	9,3	92	128
Investicije	1.669	55	0	1.614	2.202	183	0	224 1.795	32,0	11,2	533	181
Tekoči tr. v sklade soc. zav.	1.526	279	0	1.246	1.521	0	0	1.521	-0,3	22,1	-4	275
Subvencije	632	51	150	0 432	945	39	468	45 393	49,4	-9,0	313	-39
Obresti	655	0	0	655	684	0	0	684	4,5	4,5	29	29
Plačila sredstev v Proračun EU	730	0	0	730	672	0	0	672	-7,8	-7,8	-57	-57
Drugi odhodki	1.255	172	0	0 1.083	1.802	49	4	104 1.645	43,5	51,8	546	562
Saldo	-1.364	-885	-470	0 -8	-2.293	-308	-786	-543 -656			-929	-648

Vir: MF, preračuni FS.

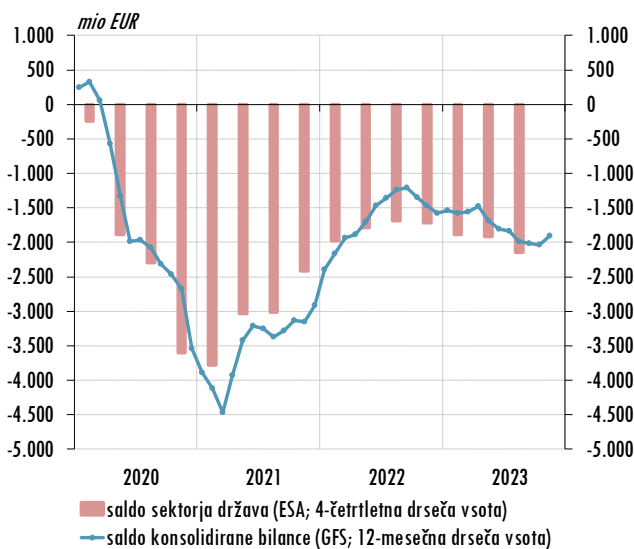
⁵ Po 14. členu ZPGOPEK in 9. členu ZPGVCEP.

- Odhodki državnega proračuna za **COVID ukrepe** so v letu 2023 znašali 308 mio EUR, kar je 64 mio EUR manj kot po zadnji razpoložljivi oceni realizacije Ministrstva za finance iz septembra lani in 577 mio EUR manj kot v letu 2022. Glavnino realiziranih odhodkov predstavljajo investicije (183 mio EUR), večinoma financirane v okviru REACT-EU. Od tega je bilo 70 mio EUR namenjenih investicijam v zdravstvu, 58 mio EUR na področju sociale in 54 mio EUR v turizmu. Od začetka epidemije marca 2020 je bilo za COVID ukrepe iz državnega proračuna izplačanih 5.986 mio EUR.

Sektor država (do tretjega četrletja 2023)

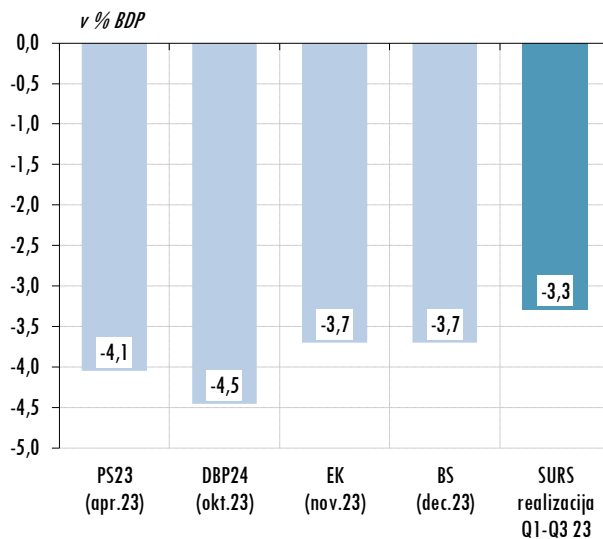
- Po razpoložljivih podatkih SURS⁶ je **primanjkljaj** celotnega sektorja država v povprečju prvih treh četrletij lani znašal -3,3 % BDP, kar je 0,7 o. t. BDP več kot v enakem obdobju leta 2022. Kljub pričakovanemu večjemu primanjkljaju v zadnjem četrletju leta, ki ga nakazujejo podatki o realizaciji državnega proračuna oziroma konsolidirane bilance, ocenjujemo, da bo primanjkljaj v celem letu vidno nižji od projekcije v Osnutku proračunskega načrta iz oktobra. To bo podobno kot pri državnem proračunu v prevladujoči meri posledica nižje realizacije porabe od predvidene v projekciji, saj je bila slednja znova previsoka.
- Bruto **dolg** sektorja država je konec tretjega četrletja lani znašal 71,4 % BDP, kar je 0,9 o. t. BDP manj kot ob koncu leta 2022. Znižanje je v celoti posledica visoke inflacije, medtem ko

Slika 7: Saldo javnih financ



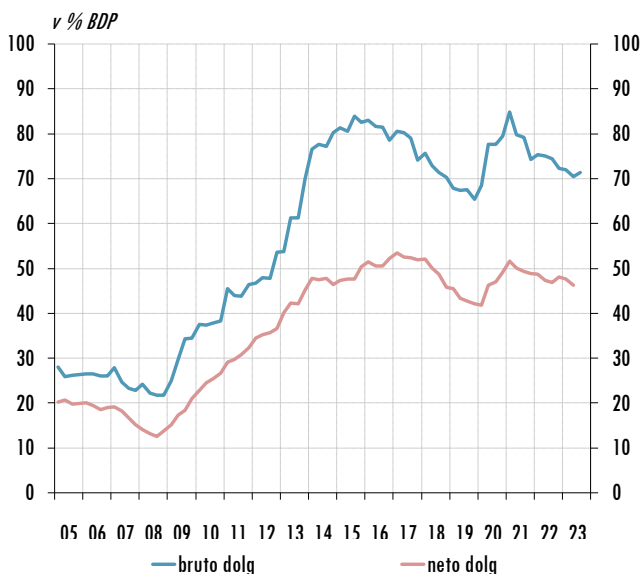
Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 8: Saldo sektorja država 2023



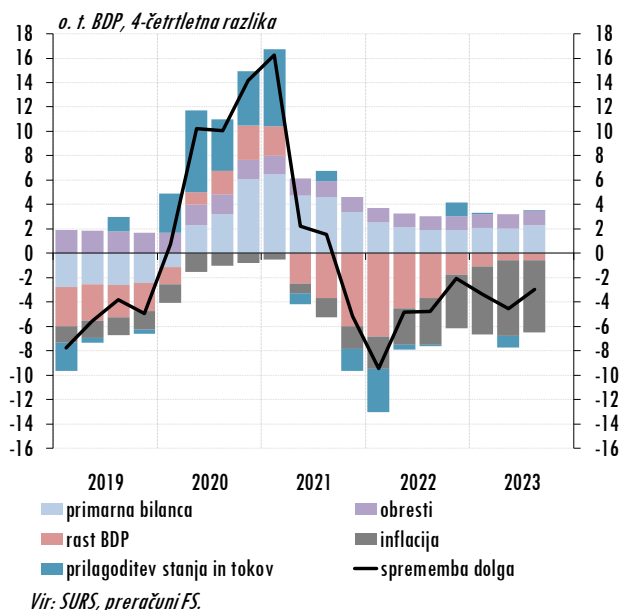
Vir: MF, EK, BS, SURS.

Slika 9: Bruto in neto dolg sektorja država



Vir: Eurostat, ECB, SURS, preračuni FS.

Slika 10: Sprememba javnega dolga



Vir: SURS, preračuni FS.

⁶ SURS je 29. 12. 2023 objavil Temeljne agregate sektorja država za 3. četrletje 2023. Razpoložljivo na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/11571>.

visoki javnofinančni primanjkljaj onemogoča hitrejše zniževanje deleža bruto dolga v BDP. Po projekcijah iz zadnjega Osnutka proračunskega načrta bi se moral delež bruto dolga v zadnjem četrtnem letu nadalje znižati, saj naj bi ob koncu leta 2023 znašal 69,9 % BDP. Zaradi ohranjanja visoke likvidnostne rezerve je neto javni dolg sicer precej nižji in je po zadnjih razpoložljivih podatkih konec drugega četrtnega leta znašal 46,3 % BDP.