



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2024

Maj 2025

KAZALO:

Predgovor	5
1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2024	7
1.1 Sestava in delovanje Fiskalnega sveta	7
1.2 Glavne usmeritve delovanja Fiskalnega sveta v letu 2024	10
2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2024	11
3. Fiskalni svet in Državni zbor	13
4. Stiki Fiskalnega sveta z mediji	14
5. Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta	16
5.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU	16
5.2 Stiki z mednarodnimi institucijami	16
Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2024	19
Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2024	23

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Organigram Fiskalnega sveta	9
Slika 3.1	Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov	13
Slika 4.1	Dnevno število objav o Fiskalnem svetu v medijih in interakcije z objavami na spletni platformi X v letu 2024	14
Slika 4.2	Mesečno število objav o Fiskalnem svetu v medijih po posameznih letih brez objav na internetnih portalih	15

KAZALO TABEL:

Tabela 1.1	Letni urnik objav Fiskalnega sveta in drugih ključnih objav v letu 2024	8
------------	---	---

PREDGOVOR

Leto 2024 je bilo v makroekonomskem smislu umirjeno. To velja tudi za realno rast BDP, ki je bila okoli pol odstotne točke nižja od dolgoletnega povprečja. Inflacija je bila nižja kot v preteklih dveh letih, zaposlenost pa je sicer ostala visoka, a se znotraj leta ni več povečevala. Javnofinančni primanjkljaj se je znižal, saj so interventni ukrepi bistveno manj obremenjevali porabo, ugodne makroekonomske razmere in diskrecijski ukrepi pa so pripomogli k visokim javnofinančnim prihodkom.

Opozorila Fiskalnega sveta so bila v letu 2024 predvsem usmerjena v nenatančnost javnofinančnega načrtovanja. Precenjevanje izdatkov, tako v načrtih kot v ocenah realizacije ustvarja vtis, da je denarja dovolj. S tem vabi javnofinančne porabnike k hitenju glede izpolnjevanja napihnjenih načrtov porabe, četudi njihova racionalnost ni dovolj preverjena. Obenem pa tudi zaostajanje porabe, ko gre za koristne investicije, ni nujno pozitivno, čeprav kratkoročno omogoča prihranke.

V skladu s prenovljenimi fiskalnimi pravili je Slovenija v letu 2024 pripravila srednjeročni fiskalno-strukturni načrt 2025-2028. Ta v formalnem smislu ustreza zahtevam prenovljenega sistema ekonomskega upravljanja v EU, saj ohranja primanjkljaj pod -3% BDP, dolg pa se znižuje in približuje 60% BDP. Glede na izhodiščne rezultate v letu 2024 bodo verjetno v prvih dveh letih javnofinančna gibanja skladna z zavezami iz Načrta. S časom pa se tveganja povečujejo, saj bo zlasti nadaljevanje izpolnjevanja plačnega dogovora občutneje povečevalo javnofinančne izdatke. Večajo se tudi geopolitična tveganja, kar lahko povzroči zniževanje prihodkov in povečevanje izdatkov. Povečevanje izdatkov za obrambo utegne biti sicer zaradi odstopne klavzule izvzeto iz omejitev Načrta, toda ne glede na formalni status ti izdatki obremenjujejo porabo z vsemi posledicami za javnofinančni primanjkljaj in javni dolg.

V letu 2024 je torej prišlo do prenove fiskalnih pravil na evropski ravni, zato je Vlada morala že jeseni pripraviti fiskalno-strukturni načrt. Proti koncu leta so se intenzivirale tudi aktivnosti za sprejem nacionalnega zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP-1), ki je moral biti usklajen z evropskimi pravili. Po nekaj krogih konstruktivnih usklajevanj se je Fiskalni svet strinjal s predlogom prenovljenega zakona, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru v letu 2025 predložila Vlada. Področje, za izboljšavo katerega si je Fiskalni svet v usklajevanjih z Ministrstvom za finance najbolj prizadeval, je večje nacionalno lastništvo srednjeročnega proračunskega načrtovanja. V tem smislu se v končnem predlogu zakona ohranjata dosedanja pomembna vloga Državnega zbora pri odločanju in razpravi ter vloga Fiskalnega sveta glede zagotavljanja neodvisne ocene srednjeročnih proračunskih dokumentov in njihovega izvajanja. Menim, da je pomembno, da se vsi deležniki kljub negotovim razmeram zavedamo pomembnosti srednjeročne vzdržnosti javnih financ in tudi svoje vloge pri zagotavljanju ene ključnih podlag gospodarskega razvoja in blaginje države.

Učinkovito izvajanje prenovljenih fiskalnih pravil in odgovorno načrtovanje srednjeročne proračunske politike bosta ključna za ohranjanje stabilnosti javnih financ v prihodnjih letih. Ob tem ostaja pomembno tudi zagotavljanje preglednosti ter realističnega in konsistentnega proračunskega načrtovanja. Fiskalni svet bo tudi zato nadaljeval z neodvisnim spremljanjem teh procesov in opozarjanjem na morebitna odstopanja, ki bi lahko ogrozila vzdržnost javnih financ.

v maju, 2025

Dr. Davorin Kračun

Predsednik Fiskalnega sveta

1. Delovanje Fiskalnega sveta v letu 2024

Podlago za ustanovitev in delovanje Fiskalnega sveta predstavlja Zakon o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP),¹ ki je bil v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) sprejet julija 2015. ZFisP med drugim določa naloge, sestavo in način delovanja Fiskalnega sveta. Njegovi člani so bili za mandatno obdobje petih let v Državnem zboru potrjeni z ustavno večino 21. marca 2017, ko je organ tudi pričel z delovanjem, ter v letu 2022 znova potrjeni za nov petletni mandat. Fiskalni svet mora skladno z 10. členom ZFisP poročilo o svojem delu Državnemu zboru v obravnavo predložiti enkrat letno do konca maja tekočega leta za preteklo leto. Svoje prvo letno poročilo je Fiskalni svet pripravil v maju 2018 za leto 2017, v tem poročilu pa so predstavljeni poglobljeni vidiki delovanja Fiskalnega sveta v letu 2024.

1.1 Sestava in delovanje Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je neodvisen in samostojen državni organ, ki ocenjuje ustreznost načrtovane in realizirane javnofinančne politike oziroma njeno skladnost z zakonsko predpisanimi fiskalnimi pravili. Za svoje delovanje je odgovoren izključno Državnemu zboru, ki potrjuje in lahko tudi zamenja njegove člane, ki jim je sicer podeljen petletni mandat. Neodvisnost organa je nujen pogoj za oblikovanje mnenj, ki niso podvržena vsakokratnemu političnemu dogajanju. To omogočata zahtevana dvotretjinska večina glasov vseh poslancev za potrditev članov Fiskalnega sveta ter samostojno razpolaganje s finančnimi sredstvi, zagotovljenimi z državnim proračunom.² Fiskalni svet v okviru proračunskega načrtovanja sam predlaga sredstva, ki jih potrebuje za lastno delovanje skladno z ZFisP. Neodvisnost in močna analitična podpora mnenjem Fiskalnega sveta sta nujna za njegovo kredibilno in avtonomno delovanje. Vodilo pri oblikovanju mnenj Fiskalnega sveta o javnih financah je osredotočenost na srednji oziroma dolgi rok, saj lahko le dolgoročno stabilne in vzdržne javne finance zagotovijo podlago za gospodarski razvoj in s tem za blaginjo prebivalstva.

Naloge Fiskalnega sveta so določene z ZFisP. Nanašajo se predvsem na oceno ustreznosti proračunskih dokumentov, ki morajo zagotavljati skladnost z zakonsko predpisanimi fiskalnimi pravili oziroma stabilen položaj javnih financ na srednji rok. Fiskalni svet tudi presoja, ali so nastale in kdaj so prenehale izjemne okoliščine, ki opravičujejo odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Celoten nabor nalog je zapisan v 7. členu ZFisP. Poleg določil ZFisP je novela Zakona o javnih financah iz februarja 2018 (v nadaljevanju: ZJF-H)³ Fiskalnemu svetu naložila še ocenjevanje pristranosti preteklih makroekonomskih napovedi, ki predstavljajo podlago za izdelavo proračunskih dokumentov. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna iz maja 2018⁴ pa od Fiskalnega sveta vsaki dve leti zahteva tudi naknadno oceno napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država za pretekla štiri leta. Glede na z zakonodajo določena prehodna obdobja je Fiskalni svet oceni preteklih napovedi prvič pripravil v letu 2020, naslednji dve pa skladno z zakonskimi omejitvami v okrnjenem obsegu v letih 2022 in 2024.⁵

¹ Zakon o fiskalnem pravilu je bil prenovljen v letu 2025. Razpoložljiv je na: https://www.uradni-list.si/_pdf/2025/Ur/u2025024.pdf. Ker je v letu 2024, na katero se nanaša to Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta, še veljal prvotni Zakon o fiskalnem pravilu (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAK07056>), se v nadaljevanju vse navedbe nanašajo na ta zakon.

² Več o stroških poslovanja ter o izbranih komponentah bilance stanja Fiskalnega sveta za leto 2024 v Prilogi 1.

³ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0544?sop=2018-01-0544>

⁴ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-1754?sop=2018-01-1754>

⁵ Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitve posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE), sprejet konec aprila 2020, je v 33. členu določil, da »...Ne glede na prvi odstavek 9.g člena ZJF Fiskalni svet v analizi ne upošteva makroekonomskih agregatov in napovedi prejemkov in izdatkov za leti 2020 in 2021.«

Tabela 1.1: Letni urnik objav Fiskalnega sveta in drugih ključnih objav v letu 2024

	1. teden	2. teden	3. teden	4. teden
Januar	FS: Mesečna informacija			
Februar	FS: Mesečna informacija		<i>SURS: NR</i>	<i>UMAR: napoved</i>
Marec	FS: Mesečna informacija			<i>SURS: TA</i>
April	FS: Mesečna informacija <i>MF: osnutek PS/Okvir</i>	FS: ocena osnutka PS/Okvira		
Maj	FS: Mesečna informacija		<i>SURS: NR</i> <i>EK: ocena PS/CSR</i>	FS: Letno poročilo
Junij	FS: Mesečna informacija			<i>SURS: TA</i> FS: ocena preteklo leto
Julij	FS: Mesečna informacija			
Avgust	FS: Analiza odstopanj napovedi		<i>SURS: NR</i>	<i>UMAR: napoved</i>
September	FS: Mesečna informacija			<i>SURS: TA</i> <i>MF: DP</i>
Oktober	FS: Mesečna informacija <i>MF: Okvir</i>	<i>MF: Načrt, Okvir, OPN</i>	<i>SURS: EDP</i> FS: ocena DP/Okvira/Načrta/OPN	
November	FS: Mesečna informacija	<i>EK: ocena OPN/Načrta</i>	<i>SURS: NR</i>	
December	FS: Mesečna informacija			<i>SURS: TA</i>

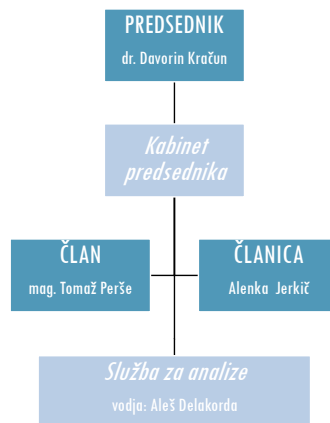
Opomba: Tabela prikazuje časovni vidik objave rednih publikacij Fiskalnega sveta (obarvano rdeče) v letu 2024. Zaradi spremembe sistema ekonomskega upravljanja v EU in posledičnih sprememb ZFisP se bo letni urnik objav Fiskalnega sveta v prihodnje spremenil, vključno z uvedbo novo zahtevanih in odpravo ukinjenih publikacij. Fiskalni svet mnenja, ki niso zakonsko predpisana, po lastni presoji objavlja tudi izven prikazanih terminov. Kratice: CSR-priporočila državi v okviru Evropskega semestra, DP-državni proračun, EDP-poročanje v sklopu postopka presežnega primanjkljaja (Excessive Deficit Procedure), Načrt- srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; NR-nacionalni računi, OPN-Osnutek proračunskega načrta, PS-Program stabilnosti, TA-temeljni agregati sektorja država.

Vir: Fiskalni svet.

Fiskalni svet sestavljajo trije člani oziroma predsednik in dva člana. Člani so izvoljeni za dobo petih let, največ dvakrat zaporedoma. 8. člen ZFisP določa, da funkcija člana ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije in dejavnostjo upravljanja, nadzora ali zastopanja neposrednega ali posrednega uporabnika proračunov sektorja država. Po poteku prvega mandata za obdobje 2017-2022 je bil v marcu 2022 potrjen mandat vsem trem obstoječim članom Fiskalnega sveta za novo petletno obdobje, ki se izteče v marcu 2027.

Predsednik zastopa, organizira in vodi delo Fiskalnega sveta. Predsednik mora biti po določitih 10. člena ZFisP zaposlen za najmanj 50 % polnega delovnega časa, medtem ko sta bila člana po zakonu, veljavnem do aprila 2025, zaposlena za največ 50 % polnega delovnega časa. Trenutno je predsednik Fiskalnega sveta zaposlen za polni delovni čas, oba člana pa do aprila 2025 vsak za 50 % polnega delovnega časa.

Slika 1.1: Organigram Fiskalnega sveta



Vir: Fiskalni svet.

Poslovnik Fiskalnega sveta, objavljen v Uradnem listu RS (26/2017),⁶ določa organizacijo ter način njegovega dela. Fiskalni svet se praviloma tedensko sestane na nejavnih sejah, na katerih obravnava trenutna makroekonomska in javnofinančna dogajanja ter med drugim sprejema odločitve o javnih objavah svojih mnenj, sporočil oziroma gradiv.

V Fiskalnem svetu so zaposleni štirje javni uslužbenci. Tolikšno je tudi maksimalno število zaposlenih, ki ga je omogočal 5. odstavek 10. člena ZFisP, veljavnega do aprila 2025. Javni uslužbenci nudijo administrativno in strokovno podporo članom Fiskalnega sveta. Kadrovska sestava strokovnih služb je bila zapolnjena v oktobru 2017 in je tudi v letu 2024 ostala nespremenjena. V Kabinetu predsednika je zaposlena ena javna uslužbenka, ki izvaja administrativne in organizacijske naloge, Služba za analize pa šteje tri javne uslužbenke.

Po 6. odstavku 10. člena ZFisP administrativno-tehnične naloge (kadrovske zadeve, informatika, računovodstvo, odnosi z javnostmi...) za potrebe Fiskalnega sveta izvajajo službe Računskega sodišča RS (v nadaljevanju: Računsko sodišče), kjer so se do aprila 2020 nahajali tudi prostori Fiskalnega sveta. Fiskalni svet je zaradi spremenjenih prostorskih potreb Računskega sodišča v letu 2019 pričel iskati najemniške prostore za opravljanje svoje dejavnosti. Pri tem mu je pomagalo Računsko sodišče, tudi z iskanjem ustreznih prostorov pri MJU, ki pa jih le-to ni moglo zagotoviti. V nove najete prostore na Likozarjevi 3 v Ljubljani se je Fiskalni svet preselil v aprilu 2020, kjer deluje od takrat. Del prostorov po dogovoru s Fiskalnim svetom uporablja za svoje potrebe Računsko sodišče, ki Fiskalnemu svetu tudi na novi lokaciji zagotavlja administrativno-tehnično podporo na podlagi ZFisP.

Služba za analize opravlja strokovno pomoč za člane Fiskalnega sveta. V okviru tega redno spremlja in analizira makroekonomska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji in v tujini ter pripravlja gradiva za člane in podlage za njihova mnenja. Prednostna področja delovanja Službe za analize v letu 2024 so bila zlasti spremljanje javnofinančnih učinkov ukrepov za preprečevanje posledic epidemije COVID-19, draginje in zlasti ukrepov za odpravo posledic poplav, upravljanje in širitev baz podatkov, vzdrževanje in nadgradnja avtomatizacije procesov, nadgradnja orodij za analizo cikličnih in javnofinančnih gibanj, sodelovanje v projektu DG REFORM (Evropska komisija), upravljanje pojavljanja

⁶ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1384?sop=2017-01-1384>

Fiskalnega sveta na družbenem omrežju X in na spletni strani ter priprava rednih in izrednih publikacij Fiskalnega sveta. Posebno pozornost je Služba za analize v letu 2024 posvetila analiziranju sprememb okvira ekonomskega upravljanja v EU ter v tem okviru prilagoditvi analitičnih orodij, zlasti analize vzdržnosti dolga in izračunov novih fiskalnih pravil po metodologiji EK, ter tudi na tej podlagi pripravi predlogov za spremembo nacionalne zakonodaje in s tem povezano razpravo v Fiskalnem svetu.

1.2 Glavne usmeritve delovanja Fiskalnega sveta v letu 2024

Fiskalni svet je v letu 2024 deloval v okviru zastavljenega rednega letnega cikla delovanja, ki je bil že po izbruhu epidemije dopolnjen z novimi analizami in publikacijami. Letni cikel je v veliki meri poleg v ZFisP terminsko določen tudi v noveli ZJF-H s postopkom izdelave proračunskih dokumentov ter z objavami pomembnejših makroekonomskih in javnofinančnih podatkov. Poleg zakonsko predpisanih nalog objavlja Fiskalni svet tudi analizo tekočih javnofinančnih dogajanj ter tehnične analize s širšega področja javnih financ, ki so podlaga ocenam Fiskalnega sveta. Obstoječa zakonodaja določa tudi ravnanje Fiskalnega sveta ob nastanku izjemnih okoliščin, kot je epidemija, zlasti 12.-14. člen ZFisP. Tako je Fiskalni svet že v marcu 2020 z namenom podpore povečani fleksibilnosti fiskalni politiki ob nastopu epidemije ugotovil obstoj izjemnih okoliščin, tudi v letu 2024 pa je redno spremljal in objavljal javnofinančne učinke ukrepov, sprejetih za omejevanje posledic epidemije, ukrepov, povezanih z druginjo, zlasti pa ukrepov, povezanih z odpravljanjem posledic poplav.

Novonastalim razmeram je v veliki meri prilagodil tudi svoje publikacije ter v njih ločeval med analizo agregatnih javnofinančnih podatkov in analizo podatkov, ki učinkov različnih interventnih javnofinančnih ukrepov, sprejetih za omejevanje izjemnih dogodkov, ne vključujejo. Tako je januarja 2021 pričel z redno objavo publikacije Mesečna informacija, v kateri prikazuje tekoča dogajanja v državnem proračunu hkrati s sprotim spremljanjem javnofinančnih posledic, povezanih z epidemijo, druginjo in poplavami. ZFisP spremljanja in objave tovrstnih podatkov izrecno ne predpisuje, a je bilo to po mnenju Fiskalnega sveta nujno za zagotavljanje transparentnosti na eni strani ter za sprotno analizo verodostojnosti in skladnosti proračunskih dokumentov, ki jih je vlada pripravljala v obdobju izjemnih okoliščin, z veljavnimi fiskalnimi pravili. Fiskalni svet je s pripravo omenjene publikacije, ki je požela veliko zanimanje v javnosti, nadaljeval tudi v letu 2024.

Fiskalni svet ima za podporo svojemu delovanju sklenjena sporazuma o sodelovanju z Uradom RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) in z Ministrstvom za finance (v nadaljevanju: MF).⁷ Fiskalni svet je bil po do aprila 2025 veljavnem ZFisP namreč edina javna institucija v Sloveniji z zakonsko določeno omejitvijo javnih uslužbencev in je v primerjavi s podobnimi institucijami, ki delujejo v drugih državah EU, med najmanjšimi po kadrovske zasledbi. Tudi zato je ZFisP v sedmem odstavku 10. člena predvidel možnost sklepanja sporazumov z organi sektorja država, ki morajo Fiskalnemu svetu skladno s tem zakonom zagotoviti vse informacije, analize in podatke, s katerimi razpolagajo. V obeh sporazumih z UMAR in MF so predvideni podatki oziroma dokumenti ter roki, v katerih obe instituciji zagotavljata zahtevane informacije Fiskalnemu svetu.

Fiskalni svet se je v letu 2024 večkrat sestal s predstavniki domačih institucij. Sporazuma o sodelovanju z UMAR in MF namreč vključujeta tudi določilo o rednih srečanjih na tehnični ravni z namenom informiranja Fiskalnega sveta o trenutnih makroekonomskih in javnofinančnih dogajanjih ter napovedih.

⁷ Oba sporazuma sta objavljena na spletni strani Fiskalnega sveta: <http://www.fs-rs.si/fiskalni-svet/sodelovanje-z-drugimi-institucijami/>

Služba za analize Fiskalnega sveta se je v letu 2024 s predstavniki obeh institucij tako redno sestajala na tehnični ravni. V letu 2024 se je Služba za analize sestala tudi s pripravljavci Nacionalnega energetskega podnebnega načrta.

Fiskalni svet je v marcu 2024 organiziral redni posvet z domačimi strokovnjaki s področja makroekonomije in javnih financ. Razprava se je na pobudo Fiskalnega sveta osredotočila na reformo sistema ekonomskega upravljanja v EU ter posledic za izvajanje Zakona o fiskalnem pravilu in delovanje fiskalne politike v Sloveniji. Udeleženci so soglasno poudarili pomen ohranjanja pomembne vloge Fiskalnega sveta tudi v novem sistemu ekonomskega upravljanja in opozorili na tveganja, povezana z dolgoročnimi izzivi fiskalne politike. V aprilu 2024 je mag. Veljko Bole Fiskalnemu svetu predstavil nekatere tehnične vidike zahtev in izvajanja novega sistema ekonomskega upravljanja v EU za Slovenijo.

Fiskalni svet za svoje delovanje potrebuje tudi podatke in informacije, ki niso javno objavljeni. Za potrebe analiz in oblikovanje mnenj je v letu 2024 Fiskalni svet skladno z ZFisP povpraševal po podatkih in informacijah pri Institutu za ekonomska raziskovanja in Finančni Upravi Republike Slovenije, s katerima sicer nima sklenjenih sporazumov o sodelovanju.

2. Mnenja Fiskalnega sveta ter odzivi Vlade v letu 2024

Osnovni del delovanja Fiskalnega sveta se je v letu 2024 nanašal na naloge, ki jih določa ZFisP, a je bil velik del nalog tako zaradi obsežnih ukrepov vlade na področjih, ki so upravičevala ohranjanje obdobja izjemnih okoliščin oziroma izvajanja interventnih ukrepov (COVID, draginja, poplave) kot zaradi prenavljanja sistema ekonomskega upravljanja v EU, namenjen tudi drugim temam. Potrebno je opozoriti na zahtevo ZFisP, ki v 4. odstavku 7. člena določa, da se mora na mnenja Fiskalnega sveta, ki jih ta zakon predpisuje, odzvati Vlada RS (v nadaljevanju: Vlada). Ta mora ob tem pripraviti pisna stališča do ocen Fiskalnega sveta ter jih predložiti Državnemu zboru. Pri tem gre za t. i. načelo »upoštevaj ali pojasni«, ki ga v Direktivi 2011/85/EU predpisuje tudi evropska zakonodaja. Priprava pisnih stališč Vlade veča transparentnost njenega delovanja, njena odsotnost sledenja priporočilom Fiskalnega sveta pa veča njeno politično odgovornost glede vodenja javnofinančnih politik.

Fiskalni svet se je v letu 2024 dvakrat (april in oktober) sestal z ministrom za finance.

Fiskalni svet je v letu 2024 ob prenovi sistema ekonomskega upravljanja v EU poslanskim skupinam oziroma Odboru za finance predlagal predstavitev svojega pogleda in razlago glede novih fiskalnih pravil. V sklopu tega so predstavniki Službe za analize poglede in pojasnila na njeno povabilo predstavili eni poslanski skupini (Slovenska demokratska stranka).

Fiskalni svet je skladno z ZFisP v letu 2024 podal naslednje ocene:⁸

- 18. 4. 2024 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno proračunskih dokumentov za obdobje od 2024 do 2027, ki je vključevala oceno predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2025 do 2027, osnutka Programa stabilnosti 2024 ter mnenje o zaključku obdobja izjemnih okoliščin (zahtevano v 1. odstavku 9. f člena Zakona o javnih financah, v 1. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP, in v 7. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),
- 23. 5. 2024 je Državnemu zboru oddal Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2023 (zahtevano v 8. točki 10. člena ZFisP),

⁸ Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2024 so zbrani v Prilogi 2.

- 14. 6. 2024 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno Fiskalnega sveta glede skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2023 (zahtevano v 4. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP),
- 21. 10. 2024 je Državnemu zboru in Vladi oddal Oceno proračunskih dokumentov za leti 2025 in 2026, ki je vključevala oceno Predloga spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2025 in Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2026, oceno Predloga Odloka o spremembi Odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje 2024-2026 in oceno Predloga odloka o spremembi in dopolnitvi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025-2027 (zahtevano v 2. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP, v 1. odstavku 9. f člena Zakona o javnih financah in v 5. točki 2. odstavka 7. člena ZFisP), ter mnenje o Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu 2025-2028 (Uredba EU 1263/2024 tega mnenja ni eksplicitno zahtevala, Fiskalni svet ga je pripravil na lastno pobudo).

Fiskalni svet je poleg ocen, ki jih zahteva ZFisP, v letu 2024 pripravil tudi naslednje ocene in mnenja:

- 1. 8. 2024 je Državnemu zboru in Vladi oddal Analizo odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2020-2023 (zahtevano v 1. odstavku 9.g člena Zakona o javnih financah in v 37.b členu Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna),
- objavil je 11 izdaj publikacije Mesečna informacija.

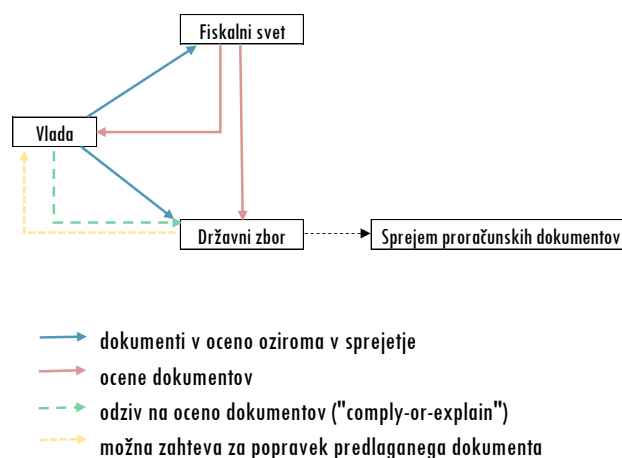
Fiskalni svet je v ocenah proračunskih dokumentov v letu 2024 pretežno ugotavljal ohranjanje neustreznega pristopa tako h kratkoročnemu kot k dolgoročnemu proračunskemu načrtovanju. Kratkoročno gledano se je neustrezno načrtovanje odražalo predvsem v predvidenem poslabšanju javnofinančnega položaja v lanskem letu, v prevladujoči meri zaradi projekcij investicijske aktivnosti, ki so bile po oceni Fiskalnega sveta vnovič precenjene. Vendar je Fiskalni svet hkrati opozarjal tudi na verjetno ohranjanje primanjkljaja v naslednjih letih zaradi visoke ravni tekoče porabe kot posledica sprejetih diskrecijskih ukrepov v preteklih letih. Gledano bolj dolgoročno je Fiskalni svet ob predstavitvi srednjeročnih proračunskih dokumentov lani pomladi ugotovil, da predstavljajo le-ti zamujeno priložnost za postavitev ustreznega ogrodja srednjeročnega proračunskega načrta ob skorajšnji uveljavitvi novih fiskalnih pravil. Opozoril je, da bo posledično priprava prvega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta v okviru novega sistema fiskalnih pravil jeseni letos predstavljala velik izziv. Ko je vlada Fiskalnemu svetu jeseni prvič posredovala srednjeročni fiskalno-strukturni načrt za obdobje 2025-2028, ki ga je Slovenija prvič pripravila v okviru spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja v EU, so se ta pričakovanja tudi uresničila. Za ugotovitev tveganj glede izpolnitev zavez iz srednjeročnega načrta je namreč Fiskalni svet pripravil javnofinančne projekcije. Te so ob upoštevanju ukrepov, ki naj bi bili veljavni v obdobju 2025-2028, pokazale, da bi lahko zlasti v drugem delu izvajanja načrta prišlo do odstopanj od ciljnega salda in dolga. Sprejeti ukrepi na prihodkovni strani, ki vključujejo zlasti povečano davčno obremenitev, tako ne bi zadoščali za financiranje celotnega pričakovanega povečanja izdatkov, ki v večini izvira iz sprejete reforme plačnega sistema javnega sektorja. To je po mnenju Fiskalnega sveta nakazovalo potrebo po dodatnih kompenzacijskih ukrepih za izpolnjevanje zavez iz srednjeročnega načrta. Teh ukrepov namreč Fiskalni svet v kvantificirani obliki ob pregledu srednjeročnega načrta ni zaznal.

Vlada se je na ocene Fiskalnega sveta v letu 2024 skladno z zakonodajo odzivala z javnimi pisnimi obrazložitvami.⁹ Glede načrtovanja izdatkov države za investicije je poudarila, da so upoštevani vsi relevantni viri, torej zaključevanje finančne perspektive EU 2014–2020, Načrt za okrevanje in odpornost in intervencijski ukrepi za odpravo škode zaradi poplav, dejstvo, da so bile investicije države v letu 2023 rekordno visoke ter visoko pričakovano raven investicij v tekočem ostalih enote sektorja država (javni zavodi in skladi, proračunski skladi in gospodarske družbe). Glede zaznavanja sistemskih pomanjkljivosti pri načrtovanju investicij je vlada poudarila, da so v nacionalnih sistemskih javnofinančnih predpisih natančno določeni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni v primeru financiranja investicij s proračunskimi sredstvi. To pomeni, da ni mogoče pristopiti k izvedbi javnega naročila, če proračunski uporabnik za posamezen projekt nima zagotovljene zaprte finančne konstrukcije. Drugačno načrtovanje pri izvedbi projekta ni dopustno, hkrati pa bi drugačno načrtovanje lahko vodilo le v smer, da se sredstva ne bi načrtovala po posameznih projektih, kar bi povzročilo netransparentnost. Glede pomanjkljivih srednjeročnih načrtov je vlada pojasnila, da bo počakala na uveljavitev prenovljene zakonodaje EU, ki je bila uveljavljena konec aprila in na izračune Evropske komisije. Vlada je glede ukrepov v srednjeročnem načrtu pojasnila tudi, da ta dejansko vključuje le opis ukrepov, ki bodo omogočali postopno konsolidacijo, a poudarila zavedanje, da se bodo določeni vplivi posameznih strukturnih sprememb pokazali šele na srednji rok.

3. Fiskalni svet in Državni zbor

Sodelovanje Fiskalnega sveta z zakonodajno vejo oblasti je izredno pomembno. Fiskalni svet lahko kot neodvisna institucija, ki se ukvarja z nepristransko analizo gospodarskih in javnofinančnih gibanj, nudi posredno podporo odločitvam poslancev o proračunskih smernicah in o temah s področja javnih financ. Fiskalni svet se v svojem delovanju skladno s podeljenim mandatom zavestno opira na pozitivno analizo in ne daje normativnih mnenj o posameznih javnofinančnih ukrepih oziroma zakonih. Takšna usmeritev mu omogoča ohranjanje statusa nepristranosti in hkrati zagotavlja apolitičnost njegovega delovanja.

Slika 3.1: Razmerja med Fiskalnim svetom, Vlado in Državnim zborom pri obravnavi proračunskih dokumentov



Vir: Fiskalni svet.

⁹ Mnenja Vlade so ob vsakokratnih ocenah proračunskih dokumentov objavljena tudi na spletni strani Fiskalnega sveta.

Fiskalni svet svoje ocene proračunskih dokumentov in javnofinančnih gibanj posreduje Vladi v odziv, Državnemu zboru pa jih posreduje v obravnavo oziroma v pomoč ob sprejemanju proračunskih dokumentov. Fiskalni svet se zato udeležuje sej Odbora za finance, na katerih predstavlja in pojasnjuje svoja mnenja ter jih sooča z vladnimi stališči. V primeru podajanja mnenj o proračunskih dokumentih se mora namreč nanje odzvati Vlada s pojasnili, kako bo mnenja upoštevala oziroma zakaj jih ne bo upoštevala (pravilo »upoštevaj ali pojasni« - angl.: »comply or explain«). Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2024 udeležili osmih sej Odbora za finance in ene seje Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance pri Državnem svetu.

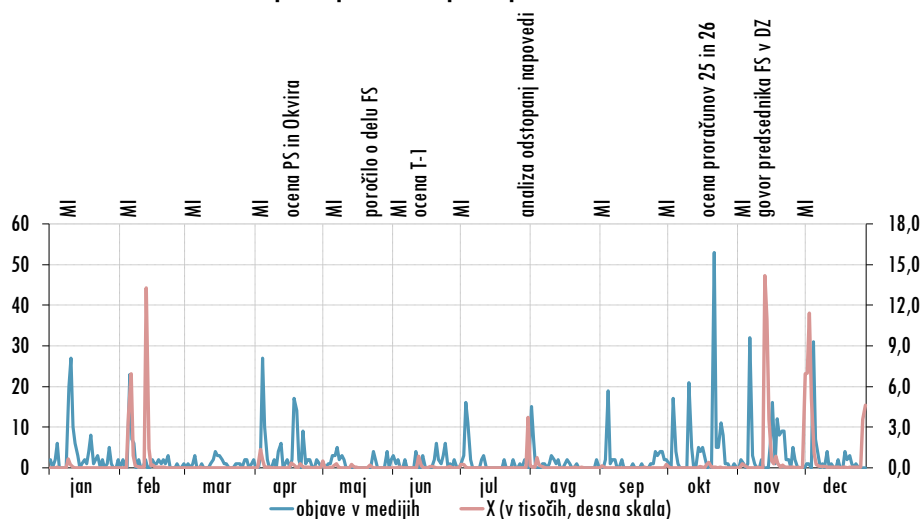
V letu 2024 je ostala zakonodaja, ki se nanaša na delovanje Fiskalnega sveta, nespremenjena, je pa Fiskalni svet aktivno sodeloval pri pripravi prenovljenega Zakona o fiskalnem pravilu in svoja stališča usklajeval z Ministrstvom za finance. Zakon o fiskalnem pravilu je bil potrjen prenovi skladno s spremembami zakonodaje EU oziroma zlasti Uredbe EU (2024) 1263, njegove spremembe pa je Državni zbor potrdil konec marca 2025.

4. Stiki Fiskalnega sveta z mediji

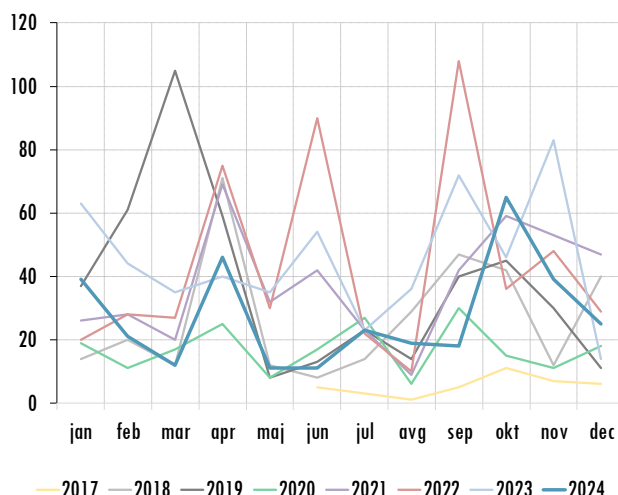
Komuniciranje z mediji in obveščanje širše javnosti o svojih ugotovitvah je ena od ključnih nalog neodvisnih fiskalnih institucij. Ker Fiskalni svet podaja le mnenja na proračunske dokumente, ki jih Vlada ni zavezana upoštevati (velja le načelo »upoštevaj ali pojasni«), na javnofinančno politiko vpliva le posredno. Zato je njegova naloga predvsem osveščati širšo javnost, oblikovalce javnega mnenja ter ostale deležnike o pomenu zagotavljanja dolgoročno vzdržne fiskalne politike. Pogoji za upoštevanje njegovih stališč v javnih razpravah je vzpostavitev kredibilnosti, to je zaupanja javnosti v analize in mnenja Fiskalnega sveta.

Fiskalni svet je tudi v letu 2024 skrbel za obveščanje javnosti o svojem delu preko objavljanja priporočil in mnenj ter intervjujev. Fiskalni svet je za novinarje izbranih medijev, ki se redno ukvarjajo z javnimi financami, pripravil predstavitev jesenske ocene proračunskih načrtov s poudarkom na novih fiskalnih pravilih v okviru prenovljenega sistema ekonomskega upravljanja v EU. Predsednik Fiskalnega sveta je podal različnim medijem pet intervjujev s širšo makroekonomsko in javnofinančno tematiko,

Slika 4.1: Dnevno število objav o Fiskalnem svetu v medijih in interakcije z objavami na spletni platformi X v letu 2024



Slika 4.2: Mesečno število objav o Fiskalnem svetu v medijih po posameznih letih brez objav na internetnih portalih



Vir: Press Clipping d.o.o., preračuni Fiskalni svet.

vodja Službe za analize pa je sodeloval v javni radijski oddaji. Odziv medijev na javne objave Fiskalnega sveta je bil v letu 2024 nekoliko manjši kot v predhodnem letu, kar pripisujemo zlasti ukinitvi publikacije Javnofinančna in makroekonomska gibanja ter odsotnosti priprave rebalansa proračuna v lanskem letu. Mediji so se odzivali zlasti na pomladansko in jesensko oceno proračunskih dokumentov in na redne publikacije Mesečna informacija.

Fiskalni svet je že v pričetku delovanja v letu 2017 vzpostavil spletno stran, katere osnovni namen je povečanje preglednosti in transparentnosti ter nepristranosti njegovega delovanja.¹⁰ Preko spletne strani Fiskalni svet zagotavlja najširšemu krogu zainteresirane javnosti dostop do aktualnih objav ocen, mnenj, stališč in priporočil. Na spletni strani so poleg tega objavljeni tudi zakonodaja, povezana z delom organa, sporazumi o sodelovanju z drugimi institucijami, predstavljeni so dogodki, na katerih sodeluje Fiskalni svet, ter intervjuji s člani Fiskalnega sveta. Ob prenovi spletnih strani v letu 2019 je bil spletnim vsebinam dodan tudi sklop pogostih vprašanj in odgovorov s področja dela Fiskalnega sveta. S tem smo skušali širši javnosti na enostaven način predstaviti osnovne pojme, ki jih pri svojem delu oziroma v svojih komunikacijah uporablja Fiskalni svet. Večina objav je skupaj z ostalimi osnovnimi informacijami o delovanju Fiskalnega sveta razpoložljiva tudi na angleški spletni strani.

Fiskalni svet je v začetku leta 2021 z namenom sprotne obveščanja širše javnosti odprl račun na spletni platformi Twitter (X). Na navedenem družabnem omrežju Fiskalni svet večinoma objavlja sporočila ob objavah svojih ocen in stališč ter analiz, hkrati pa tudi kratka opozorila ob objavah drugih institucij, zlasti EU IFI, drugih neodvisnih fiskalnih institucij, Eurostata in Evropske komisije. Sporočila Fiskalnega sveta na tej spletni platformi so bila v letu 2024 deležna okoli 115.000 ogledov. Največ ogledov so tudi tu imele objave iz pomladanske in jesenske ocene proračunskih dokumentov ter objave o izsledkih publikacije Mesečna informacija, visoko odzivnost pa je bilo zaznati tudi ob predstavitev mnenj Fiskalnega sveta v Državnem zboru.

¹⁰ <http://www.fs-rs.si/aktualno/>

5. Mednarodno sodelovanje Fiskalnega sveta

Fiskalni svet je kmalu po začetku delovanja pričel z vključevanjem v mednarodne povezave sorodnih institucij ter sodeloval v razpravah z mednarodnimi institucijami, ki analizirajo gospodarska in javnofinančna dogajanja v Sloveniji. Namen vključevanja v mednarodne povezave neodvisnih fiskalnih institucij je sledenje trenutnim trendom na področju proračunskega nadzora, izmenjava informacij in prenos dobrih praks podobnih institucij. Fiskalni svet je poleg ostalih institucij, ki oblikujejo in izvajajo ekonomsko politiko v Sloveniji, tudi sogovornik mednarodnih institucij. V tovrstnih stikih predstavlja in pojasnjuje svoj pogled na makroekonomsko in javnofinančno dogajanje v Sloveniji.

5.1 Fiskalni svet in povezave neodvisnih fiskalnih institucij EU

Fiskalni svet je na ravni EU vključen v povezavi EU IFI in EUNIFI. EU IFI¹¹ (European Union's Independent Fiscal Institutions) je prostovoljna in neformalna povezava neodvisnih fiskalnih institucij, ki služi izmenjavi mnenj in informacij med članicami, v kateri pa institucije EU ne sodelujejo. Fiskalni svet je v letu 2024 sodeloval v dveh delovnih skupinah povezave EU IFI: prva se ukvarja z načini ocenjevanja oziroma potrjevanja makroekonomskih in fiskalnih napovedi, druga pa z načini komuniciranja neodvisnih fiskalnih institucij. EUNIFI (European Network of Independent Fiscal Institutions) pa je uradna povezava neodvisnih fiskalnih institucij EU, katere delo organizira Evropska komisija, in je namenjena povezovanju institucij predvsem z vidika upravljanja javnih financ in izpolnjevanja fiskalnih pravil, zapisanih v zakonodaji EU. V letu 2024 so se predstavniki Fiskalnega sveta udeležili dveh sestankov povezave EUNIFI in enega sestanka z EFC-A v organizaciji povezave EUNIFI ter šestih rednih sestankov in sedmih seminarjev povezave EU IFI.

Fiskalni svet je v letu 2024 pripravil dva prispevka za spletno predstavitev javnofinančnih dogajanj v Sloveniji v okviru EU IFI. EU IFI redno objavlja kratke informacije o gospodarskih in javnofinančnih dogajanjih v državah članicah v sklopu publikacije European Fiscal Monitor.¹² Glede na naravo nalog UMAR¹³ v tem okviru običajno predstavi makroekonomske napovedi, Fiskalni svet pa svoj pogled na kratkoročna in dolgoročna fiskalna gibanja ter z njimi povezane izzive in tveganja. V letu 2024 je Fiskalni svet za European Fiscal Monitor dodatno pripravil tudi oceno javnofinančnih tveganj in tveganj, ki jim je izpostavljen pri svojem delovanju ter posebej tudi oceno tveganj za svoje delovanje ob prehodu na nov sistem ekonomskega upravljanja v EU. Osrednje teme te publikacije, ki je bila v letu 2024 pripravljena dvakrat, so bila sicer javnofinančna gibanja in projekcije.

5.2 Stiki z mednarodnimi institucijami

Fiskalni svet v okviru evropskega semestra sodeluje z Evropsko komisijo (EK). Predstavniki EK so se s Službo za analize Fiskalnega sveta v letu 2024 srečali trikrat, marca, aprila in oktobra. Sodelovanje je potekalo na tehnični ravni in je bilo namenjeno izmenjavi mnenj o trenutnih in prihodnjih proračunskih dogajanjih, predvsem z vidika javnofinančnih učinkov ukrepov za omejevanje posledic druginje in poplav, ocen proračunskih dokumentov, ki jih pripravlja Fiskalni svet, in sprememb sistema ekonomskega upravljanja v EU.

¹¹ <http://www.euifis.eu/>

¹² <https://www.euifis.eu/publicationsfilter/efm>

¹³ UMAR je zaradi neodvisne priprave makroekonomskih napovedi, ki so podlaga za pripravo proračunskih dokumentov, pripoznan kot neodvisna fiskalna institucija in sodeluje v okviru EU IFI in EUNIFI.

Fiskalni svet je v letu 2024 sodeloval v skupnem projektu osmih neodvisnih fiskalnih institucij, v okviru katerega prejema tehnično pomoč Evropske komisije (DG REFORM) z uporabo instrumenta TSI (Technical Support Instrument).¹⁴ Projekt, ki ga izvaja konzorcij ekonomskih institutov iz Grčije, Nizozemske in Združenega kraljestva, poteka na štirih področjih, Fiskalni svet pa je vključen v del, ki se nanaša na oceno vpliva zelenega prehoda na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Projekt bo predvidoma zaključen v jeseni 2026. Fiskalni svet je v letu 2024 nadaljeval tudi sodelovanje v projektu DG REFORM, začetem v letu 2022. Izvajalec pomoči, danski institut DREAM (<https://dreamgroup.dk/>), bo za Fiskalni svet razvil dolgoročni model javnih financ. Težišče modela bo na sistemih socialne zaščite, Fiskalnemu svetu pa bodo njegove simulacije po zaključku projekta, omogočile neodvisno, nepristransko in transparentno pripravo mnenj o dolgoročnih gibanjih in sprejetih ukrepih ter s tem povezano oceno o dolgoročnih tveganjih in o vzdržnosti sistemov socialne zaščite oziroma javnih financ na splošno. Projekt je bil sicer končan v juniju 2024 s predstavitvijo zaključkov projekta ožjemu krogu institucij, a je modelska infrastruktura še v fazi preverjanja s strani ponudnika pomoči.

Fiskalni svet sodeluje tudi z Organizacijo za ekonomski razvoj in sodelovanje (OECD). V okviru OECD deluje tudi povezava neodvisnih fiskalnih institucij PBO,¹⁵ ki služi kot platforma za izmenjavo informacij in dobrih praks. OECD je na podlagi večletnega sodelovanja in spremljanja pripravil tudi smernice dobrih praks za učinkovito delovanje fiskalnih svetov. Predstavniki Fiskalnega sveta so se v letu 2024 udeležili rednega letnega srečanja povezave ter enega virtualnega sestanka. OECD v okviru povezave neodvisnih institucij vzdržuje še bazo,¹⁶ vanjo je vključena tudi Slovenija, ki je namenjena pregledu glavnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.¹⁷

Fiskalni svet se je v letu 2024 januarja, septembra in novembra sestel s predstavniki misije Mednarodnega denarnega sklada za Slovenijo. Fiskalni svet se je enkrat sestel tudi s predstavniki OECD. Fiskalni svet se je v letu 2024 sestel tudi s predstavniki bonitetnih agencij (Fitch, Moody's, S&P in Scope). Na navedenih sestankih je Fiskalni svet podal mnenja glede gospodarskega in javnofinančnega položaja v Sloveniji, zlasti iz vidika javnofinančnih posledic druginje in poplav oziroma javnofinančnih učinkov ukrepov, sprejetih za njihovo omejevanje. Pogovori so se nanašali tudi na dolgoročne izzive javnih financ ter na prenovo sistema ekonomskega upravljanja v EU. Slednja tema je bila obravnavana tudi na sestanku na pobudo francoskega ministrstva za finance, gospodarstvo in zagon v juniju.

Predstavniki Fiskalnega sveta so se v okviru mednarodnega sodelovanja poleg zgoraj omenjenih v letu 2024 udeležili še naslednjih dogodkov:

- delavnice DG ECFIN "What public investment for the future?" (januar),
- delavnice DG ECFIN "Economic Governance Review" (februar, virtualno),
- delavnice Bruegel: "Halftime for the European Union's recovery fund: is the glass half full or half empty?" (april, virtualno),
- letne konference EFB "The role of independent advice on fiscal policy" (maj, virtualno),

¹⁴ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en

¹⁵ <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/parliamentary-budget-offices-and-independent-fiscal-institutions.html>

¹⁶ <https://webfs.oecd.org/governmentatagance/Budgeting/IFI%20Independent%20Fiscal%20Institutions%20Database.zip>

¹⁷ V pregled značilnosti je vključenih več področij, med njimi pa so zakonodajna podlaga, institucionalna oblika, vodstvo, odnosi z zakonodajno vejo oblasti, mandat in naloge, finančni viri in število zaposlenih, neodvisnost, publikacije, dostop do informacij, transparentnost ter zunanje ocenjevanje dela neodvisnih fiskalnih institucij.

- letne konference združenja EU IFI "Strengthening the capacity of Independent Fiscal Institutions" (junij),
- letnega sestanka povezave OECD PBO (junij),
- konference DG EMPL: "Navigating the Future: Challenges and Opportunities of Longevity in Europe" (junij, virtualno),
- seminarja DG ECFIN »Debt Sustainability Analysis« (september, virtualno),
- letne raziskovalne konference DG ECFIN-JRC-ARC "Europe in a changing world: navigating the challenges, seeking opportunities and building resilient economies" (november, virtualno) in
- letne konference DG ECFIN-EUNIFI "ECFIN's 4th annual National Fiscal Frameworks conference" (december).

Priloga 1: Poslovanje Fiskalnega sveta v letu 2024*(povzetek dokumenta »Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2024«)*

V skladu z določbami 12. člena Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije je aprila 2017 predsednik Fiskalnega sveta izdal Navodilo o finančnem poslovanju, št. 00-1/2017/3, ki ureja organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja, odgovorne osebe in podpisovanje, pripravo finančnega načrta, izvrševanje finančnega načrta, poročanje o porabi proračunskih sredstev, notranje kontroliranje. Finančno poslovanje opravlja Finančno računovodska služba računskega sodišča. Finančno poslovanje se izvaja v enotnem računalniško podprtem računovodskem programu MFERAC. Računovodstvo vodi Direktorat za javno računovodstvo Ministrstva za finance. Organiziranost in način vodenja računovodstva na Ministrstvu za finance ureja Pravilnik o računovodstvu, št. 450-221/2017/1.

Za izvajanje nalog Fiskalnega sveta je bilo za leto 2024 v Proračunu Republike Slovenije za leto 2024 (Ur. l. RS, št. 150/22) namenjeno 757.6930 EUR, v Spremembi proračuna Republike Slovenije za leto 2024 (Ur. l. RS, št. 123/23 pa 729.189 EUR. Veljavni finančni načrt za leto 2024 na dan 31. 12. 2024 je znašal 729.706 EUR. Porabljen je bilo 17.457,11 EUR več kot v letu 2023, in sicer 578.472,90 EUR, kar predstavlja 79,33-odstotno porabo sprejetega proračuna in 79,27-odstotno porabo sredstev veljavnega finančnega načrta.

Obrazložitev nekaterih večjih postavk odhodkov Fiskalnega sveta za leto 2024:

1) Plače so se obračunavale in izplačevale v skladu z določili Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Zakona o javnih uslužbencih, Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2024 in 2025 (ZIPRS2425), določili Kolektivne pogodbe za javni sektor, Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Aneksov h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti RS, ter drugimi predpisi in internimi akti Fiskalnega sveta. Na podlagi dogovora se je uskladila tudi prehrana med delom in dodatek za znanstveni naziv. Regres za prehrano med delom je v obdobju od 1. januarja do 30. junija 2024 znašal tako za javne uslužbence kot funkcionarje 6,90 EUR/dan, od 1. julija do 31. decembra 2024 pa 6,94 EUR na dan. Nadomestilo za ločeno življenje je v letu 2024 znašalo 169,45 EUR/mesec.

Skladno s prvim in drugim odstavkom 8. člena ZSPJS-AA pripadajo funkcionarjem povračila stroškov in drugi prejemki v zvezi z delom v enaki višini in pod enakimi pogoji, kot to velja za javne uslužbence.

Regres za letni dopust za leto 2024 je znašal za funkcionarje in javne uslužbence 1.253,90 EUR, skladno z določili Zakona o delovnih razmerjih in objavljenega Zneska minimalne plače za leto 2024 v Uradnem listu RS, št. 6/24. Regres za letni dopust je bil izplačan pri plači za februar 2024.

Stroški dela so bili v letu 2024 (443.669,17 EUR) v primerjavi z letom 2023 (427.513,93 EUR) višji za 16.155,24 EUR. Za plače in dajatve je bilo v veljavnem finančnem načrtu načrtovano 488.100,00 EUR, kar predstavlja 66,89 % vseh načrtovanih sredstev leta 2024. Izplačilo plač, drugih izdatkov zaposlenim in dajatev je predstavljalo 90,90 % porabo načrtovanih sredstev za plače in dajatve oziroma 76,70 % vseh porabljenih sredstev.

2) Službe računskega sodišča v skladu z dogovorom zagotavljajo Fiskalnemu svetu naloge s področja informacijske tehnologije, glavne pisarne, kadrovskih in splošnih zadev, financ, pravnih zadev in druge

naloge. V letu 2024 je bilo za administrativno tehnično pomoč porabljen 39.126,78 EUR. Stroški administrativno-tehnične pomoči so evidentirani med »drugimi operativni odhodki«.

V skladu z dogovorom lahko računsko sodišče uporablja sejno sobo v poslovnih prostorih Fiskalnega sveta, za katero plača pripadajoči povprečni dnevni strošek uporabe, ki znaša 11,09% delež v mesecu uporabe. Za uporabo poslovnih prostorov v letu 2024 je Fiskalni svet prejel vračila v višini 63,96 EUR.

V okviru konta »poslovne najemnine in zakupnine« predstavlja najvišji strošek najemnina za poslovne prostore na Likozarjevi ulici 3 v Ljubljani 42.242,72,00 EUR. Fiskalni svet krije tudi splošne stroške upravnika in skupnih prostorov kar je določeno s posebno pogodbo.

Fiskalni svet je vključen v mrežo EU IFIs, za katero CEPS (Centre of European Policy Studies) izvaja dejavnosti sekretariata za EU IFI. Članarina je za leto 2024 znašala 575 EUR.

3) Za investicije in investicijsko vzdrževanje je bilo v veljavnem finančnem načrtu na dan 31. 12. 2024 določeno 18.316,00 EUR proračunskih sredstev (na proračunski postavki 160003-investicije in investicijsko vzdrževanje 17.789,00 EUR in 527,00 EUR na PP 190041-stvarno premoženje-sredstva

Tabela: Odhodki Fiskalnega sveta

	2023 v EUR	2024 v EUR	delež v celotnih odhodkih (%) v 2024
Odhodki za plače in dajatve			
Plače, dodatki in drugo	335.454	352.598	61,0
Regres za letni dopust	7.220	7.523	1,3
Povračila, nadomestila, delovna uspešnost in drugi izdatki	28.633	25.057	4,3
Prispevki za socialno varnost	53.354	55.401	9,6
Premije kolektivnega dodatnega pok. zavarovanja na podlagi ZKDPZJU	2.854	3.090	0,5
Skupaj	427.514	443.669	76,7
Materialni odhodki			
Pisarniški in splošni material in storitve	20.806	19.036	3,3
Posebni material in storitve	99	9.021	1,6
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	7.721	7.453	1,3
Prevozni stroški in storitve	22	9	0,0
Izdatki za službena potovanja	8.604	4.761	0,8
Tekoče vzdrževanje	4.931	5.740	1,0
Poslovne najemnine in zakupnine	48.591	48.458	8,4
Drugi operativni odhodki	42.248	39.821	6,9
Skupaj	133.020	134.298	23,2
Odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje			
Druga prevozna sredstva	0	0	0,0
Strojna računalniška oprema	0	0	0,0
Telekomunikacijska oprema (mobilni telefoni)	110	60	0,0
Avdiovizualna oprema	0	0	0,0
Nematerialno premoženje (programska oprema)	371	446	0,1
Ostala oprema	0	0	0,0
Skupaj	481	506	0,1
Skupaj odhodki	561.016	578.473	100,0

Vir: Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leti 2023 in 2024.

kupnin od prodaje državnega premoženja), kar je predstavljalo 2,51 % sredstev v veljavnem finančnem načrtu leta 2024. Realizacija na proračunski postavki 160003, na podskupini 420, je predstavljala 2,84% sprejetega finančnega načrta Fiskalnega sveta. Sredstva niso bila porabljena zaradi manjšega vlaganja v licenčno programsko in strojno računalniško opremo. V letu 2024 ni bilo prenove oz. nadgradnje spletišča in programske opreme za analize, niti nakupa računalniške strojne ali druge opreme.

Porabljeno je bilo 505,71 EUR, kar predstavlja 2,76 % realizacije vseh sredstev za investicije v veljavnem finančnem načrtu oziroma 0,09-% deleža vseh odhodkov leta 2024.

Obrazložitev nekaterih postavk iz bilance stanja za leto 2024

Na dan 31. 12. 2023 je imel Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 49.401,39 EUR neplačanih odhodkov, ki so bili poravnani v začetku leta 2024. Obveznosti so se nanašale na v decembru 2023 in januarju 2024 prejete listine za prevzete obveznosti v letu 2023, in sicer za:

- kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 29.935,30 EUR, kar izhaja iz obračuna plač za december 2023 (29.744,15 EUR in povračila strokov opravljenih službenih poti v decembru 2023 (191,15 EUR)
- plačila dobaviteljem za opravljene storitve in dobavljen material v znesku 11.582,71 EUR,
- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja v znesku 4.640,83 EUR za obračunane dajatve iz plač,
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta za opravljene storitve in zaračunane stroške proračunskih uporabnikov v znesku 3.090,47 EUR,
- neplačani prihodki, ki se nanašajo na stroške refundacije Računskemu sodišču za uporabo sejne sobe v znesku 48,45 EUR,
- pasivne časovne razmejitve, ki se nanašajo na refundacije obračunanih nadomestil v breme ZZSZ v znesku 103,63 EUR.

Vse obveznosti so bile poravnane v letu 2024.

Na dan 31. 12. 2024 ima Fiskalni svet v bilanci stanja izkazano za 49.728,12 EUR neplačanih odhodkov, ki jih je prenesel v leto 2025.

Te terjatve se nanašajo na :

- terjatve do računskega sodišča zaradi uporabe sejne sobe v znesku 82,60 EUR,
- neplačane tekoče odhodke v znesku 49.645,52 EUR (vključuje obračunane in še neizplačane plače, dajatve, premije za dodatno kolektivno zavarovanje javnih uslužbencev in povračila stroškov za december 2024 v znesku 35.838,34 EUR,
- opravljene storitve in dobavljen material in opremo v znesku 13.747,18 EUR,
- opravljene storitve do neposrednih uporabnikov proračuna, in sicer do Arhiva Republike Slovenije v znesku 60 EUR).

Neplačani odhodki, ki so izkazani v bilanci stanja na dan 31. 12. 2024, so zapadli v plačilo v letu 2025.

Na Fiskalnemu svetu za leto 2024 ni bila opravljena notranja revizija poslovanja. Letni proračun Fiskalnega sveta je nižji od 2.086.000 EUR, zato je dolžan zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja najmanj enkrat v obdobju treh let.

Priloga 2: Povzetki ocen Fiskalnega sveta iz leta 2024

18. 4. 2024

Ocena Fiskalnega sveta: Ocena proračunskih dokumentov za obdobje 2024 do 2027

Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja interventnih ukrepov naj bi se po letošnjem povečanju na okoli -2,0 % BDP do leta 2027 ohranjal na podobni ravni, kljub napovedanim stabilnim in z vidika javnofinančnih prihodkov razmeroma ugodnim makroekonomskim razmeram. Predvideno poslabšanje javnofinančnega položaja je letos v prevladujoči meri posledica projekcij investicijske aktivnosti, ki so po oceni Fiskalnega sveta vnovič precenjene. Ohranjanje primanjkljaja v naslednjih treh letih naj bi v večji meri izhajalo iz visoke ravni tekoče porabe kot posledica sprejetih diskrecijskih ukrepov v preteklih letih. Fiskalna politika je letos neustrezno naravnana izrazito ekspanzivno in tudi ni skladna z lanskim priporočilom Sveta EU. Ocenjevanje naravnosti fiskalne politike na podlagi predloženih dokumentov je v prihodnjih treh letih ob številnih tveganjih negotovo. Fiskalni svet ocenjuje, da projekcije ne zadoščajo trenutno ocenjeni predvideni dovoljeni poti v novem sistemu upravljanja v EU. To bo Svet EU sicer dokončno določil jeseni. Poleg tega analiza nakazuje nevzdržnost dolga na dolgi rok. S strani vlade navedena prehodna narava proračunskih dokumentov ne upravičuje njihovih pomanjkljivosti. Dokumenti predstavljajo zamujeno priložnost za postavitve ustreznega ogrodja srednjeročnega proračunskega načrta ob skorajšnji uveljavitvi novih fiskalnih pravil. Posledično bo priprava prvega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta v okviru novega sistema fiskalnih pravil jeseni letos predstavljala velik izziv.

23. 5. 2024

Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2023

Fiskalni svet je po Zakonu o fiskalnem pravilu do konca maja vsakega leta dolžan Državnemu zboru Republike Slovenije oddati poročilo o delovanju v preteklem letu. Fiskalni svet je skladno s tem zakonom, sprejetim junija 2015, samostojen in neodvisen državni organ, ki pripravlja in javno objavlja ocene o skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili.

Zaradi do konca leta še vedno veljavnih izjemnih okoliščin je imela fiskalna politika v letu 2023 na videz več manevrskega prostora in je ostala ekspanzivna kljub ugodnim makroekonomskim trendom. Primanjkljaj sektorja država je sicer bil manjši kot napovedan, toda to bolj dokazuje slabosti fiskalnega načrtovanja, na katere Fiskalni svet vztrajno opozarja, kot pa varčnost. Fiskalno načrtovanje je pomanjkljivo zlasti na področju predimenzioniranih investicijskih načrtov, ki presegajo absorpcijske sposobnosti administracije in ponudnikov, in ki lahko poleg neučinkovitosti povzročajo tudi neracionalne odločitve.

Relativno ugodne makroekonomske okoliščine niso bile dovolj izkoriščene za krepitev fiskalne vzdržnosti. Javni dolg se je lani nominalno povečal in je relativno upadel pretežno zaradi inflacijsko spodbujene rasti nominalne gospodarske aktivnosti. Poleg tega ključni izzivi, ki ogrožajo trdnost javnih financ, tudi v preteklem letu niso bili naslovljeni.

Zadnje leto dogovorjenih izjemnih okoliščin in potreba po vrnitvi v delujoč sistem ekonomskega upravljanja v EU sta se odvijala vzporedno s postopkom sprejemanja novih fiskalnih pravil. Ta so usmerjena predvsem v zagotavljanje srednjeročne in dolgoročne vzdržnosti javnega dolga na način, ki omogoča individualne prilagoditvene poti držav članic. Pomembno je, da EU in njene članice s

kredibilnimi pravili ohranijo položaj zanesljivega partnerja na finančnih trgih. Sposobnost EU, da nova pravila uveljavi, je najboljša osnova za zaupanje investorjev in s tem neovirano financiranje v celotni EU. Zaradi novih pravil bo tudi v Sloveniji potrebna zakonodajna prilagoditev.

Fiskalni svet bo tudi v prihodnje dosledno uveljavljal svoje poslanstvo, to je spremljanje in opozarjanje na vzdržnost javnih financ na srednji in daljši rok. Glavno orodje pri tem ostajata moč argumenta in zagotavljanje spremljanja neodvisnih mnenj o fiskalni politiki širši javnosti. S tem ustvarjamo posreden pritisk na demokratično izbrane odločevalce, hkrati pa prav odločevalcem s svojimi ocenami tudi pomagamo pri sprejemanju javnofinančno vzdržnih odločitev.

14. 6. 2024

Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2023

Javnofinančni položaj se je lani izboljšal, fiskalna politika je bila v nasprotju z načrti vlade razmeroma restriktivno naravnana. Znižanje primanjkljaja sektorja država pod maastrichtsko mejo so omogočile zlasti z vidika javnih financ ugodne makroekonomske razmere. Realizirana raven javne porabe je bila lani znotraj sprejetega triletnega okvira. Glede na to, da so bile ob njegovih spremembah določene ravni najvišjih dovoljenih izdatkov po oceni Fiskalnega sveta pretirane, je bilo to pričakovano. Korenito izboljšanje javnofinančnega načrtovanja je nujno zaradi prihajajočih sprememb sistema upravljanja v EU. Dosedanja praksa številnih in obsežnih sprememb najvišjih dovoljenih izdatkov v okviru v prihodnje ne bo več mogoča.

1. 8. 2024

Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2020-2023

Odstopanja makroekonomskih in javnofinančnih napovedi za obdobje 2020-2023 so bila večja od dolgoletnega povprečja. To je deloma razumljivo, saj so to obdobje zaznamovali veliki nepričakovani šoki. Čeprav je interventna zakonodaja iz leta 2020 določila, da se leti 2020 in 2021 izključita iz naknadne analize odstopanj napovedi, je pomembno, da so v analize vključeni tudi podatki kriznih obdobj, saj lahko dolgoročno pomembno vplivajo na načrtovanje in javne finance. Tudi analiza odstopanj napovedi javnofinančnih agregatov brez učinka interventnih ukrepov kaže, da so se odstopanja v povprečju zadnjih štirih let vidno povečala. To nakazuje nadaljevanje pomanjkljive realističnosti javnofinančnega načrtovanja. Povečana odstopanja so izrazita zlasti na področju napovedi izdatkov, kar predstavlja tveganje za neučinkovito porabo. Hkrati takšen pristop k javnofinančnemu načrtovanju predstavlja potencialne težave pri določanju ciljev v okviru prenovljenega ekonomskega upravljanja na ravni EU. Osrednji element tega bo namreč večletni načrt, ki ga ne bo mogoče spreminjati. Njegovo izhodišče pa bi moralo temeljiti tudi na realističnih napovedih javnofinančnih agregatov.

21. 10. 2024

Ocena proračunskih dokumentov za leti 2025 in 2026 in mnenje o Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu 2025-2028

Predloga državnih proračunov za leti 2025 in 2026 predvidevata povečanje primanjkljaja glede na letošnje leto. Interventni ukrepi, ki so v obdobju 2020-2024 skupaj znašali več kot 8 mrd EUR, naj od leta 2025 ne bi več negativno vplivali na saldo, saj bodo odhodki za obnovo po poplavih financirani z namenskimi sredstvi. Tako naj bi bilo povečanje primanjkljaja na -1,9 mrd EUR v 2025 izključno posledica okrepljene rasti porabe brez interventnih ukrepov, ki naj bi bila z 12 odstotki trikrat višja, kot je dolgoletno povprečje. V Predlogih proračunov je poraba po mnenju fiskalnega sveta znova zastavljena visoko, kar otežuje celovito oceno. Nadaljevanje ne dovolj realističnega načrtovanja je posledica razdrobljenosti proračunskega procesa, ki ga bolj kot jasne usmeritve ekonomske politike zaznamuje zadovoljevanje zahtev posameznih uporabnikov. Fiskalni svet sicer ocenjuje, da bi lahko bila raven porabe in posledično primanjkljaja v letih 2024 in 2025 nižja kot po vladnih projekcijah. Rast porabe bi se kljub temu okrepila zaradi pričakovane krepitve investicij in kot posledica plačnega dogovora.

Vlada je fiskalnemu svetu posredovala Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt za obdobje 2025-2028, ki ga je Slovenija prvič pripravila v okviru spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja v EU. Načrt določa najvišjo dovoljeno rast očiščenih izdatkov, ki vodi k srednjeročni vzdržnosti javnih financ in formalno zadostuje zahtevam. Za ugotovitev tveganj glede izpolnitev zavez iz Načrta je fiskalni svet pripravil javnofinančne projekcije. Te z upoštevanjem ukrepov, ki naj bi bili veljavni v obdobju 2025-2028, kažejo, da bi lahko zlasti v drugem delu izvajanja načrta prišlo do odstopanj od ciljnega salda in dolga. Večji primanjkljaj bi bil zlasti posledica povečanja izdatkov za plače in tudi zdravstvo. Že sprejeti ukrepi na prihodkovni strani, ki vključujejo zlasti povečano davčno obremenitev, tako ne bi zadoščali za financiranje celotnega pričakovanega povečanja izdatkov. To nakazuje potrebo po dodatnih kompenzacijskih ukrepih za izpolnjevanje zavez iz Načrta. Tega namreč zgolj ukrepi, navedeni v Načrtu, ki hkrati predstavlja izhodno strategijo po ZFisP, verjetno ne bodo zagotovili.

Poslabšan saldo ob prehodu na nova fiskalna pravila v primerjavi z zadnjim letom pred epidemijo je pretežno posledica obsežnih interventnih ukrepov. Delež bruto javnega dolga v BDP je kljub trem šokom le nekoliko višji kot v 2019. Obsežna likvidnostna rezerva omogoča manevrski prostor tudi za naslavljanje morebitnih novih šokov, bonitetne ocene so višje kot pred epidemijo. Večja srednjeročna usmerjenost novega okvira ekonomskega upravljanja ponuja priložnost za bolj stabilno načrtovanje in izvajanje fiskalne politike ter za preudarno naslavljanje številnih izzivov. Ob tem bi se morala ekonomska politika zavedati, da odlašanje z ustreznimi reformami viša javnofinančne stroške in večja negotovosti glede odzivanja ekonomskih subjektov. Sprejetje predstavljene pokojninske reforme bi že v obdobju tega načrta omogočilo določen manevrski prostor fiskalne politike, predvsem pa pomembno prispevalo k vzdržnosti dolga.