



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Mesečna informacija

November 2022

Ključni poudarki¹

- Primanjkljaj državnega proračuna je po začasnih podatkih v prvih desetih mesecih 2022 znašal -283 mio EUR, brez neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje pa bi imel državni proračun presežek v višini 465 mio EUR.
- Prihodki brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje so bili v prvih desetih mesecih 2022 medletno višji za 18,2 %. Iz sprejetega rebalansa državnega proračuna za leto 2022 implicitno tako izhaja, da naj bi se rast tako »očiščenih« prihodkov v zadnjih dveh mesecih letošnjega leta upočasnila na 10,2 %.
- Odhodki brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje so bili v prvih desetih mesecih letos medletno višji za 10,2 %. Iz sprejetega rebalansa implicitno zato izhaja, da naj bi se rast »očiščenih« odhodkov v zadnjih dveh mesecih letošnjega leta okrepila na kar 34,4 %. S tem bi »očiščena« poraba v povprečju teh dveh mesecev znašala okoli 1,7 mrd EUR na mesec, kar je za 0,8 mrd EUR več kot v povprečju prvih desetih mesecev.
- Skupni obseg odhodkov državnega proračuna za COVID ukrepe od marca 2020 do konca oktobra letos znaša 5.465 mio EUR, od tega v prvih desetih mesecih letos 672 mio EUR. Glede na rebalans naj bi bilo v celem letu za COVID ukrepe namenjeno za slabe 1,1 mrd EUR, kar pomeni, da bi bilo do konca leta porabljenih še 415 mio EUR.
- Neposredni finančni učinek doslej sprejetih ukrepov za omilitev posledic druginje na državni proračun v letošnjem letu ocenjujemo na 440 mio EUR. V zadnjih dveh mesecih leta naj bi bilo realiziranega še nekoliko manj kot 200 mio EUR. Skupni neposredni učinek vseh dosedanjih druginjskih ukrepov v letošnjem letu ocenjujemo na okoli 760 mio EUR.
- Dosedanja realizacija in sprejeti rebalans državnega proračuna za leto 2022 nakazujeta na primanjkljaj v zadnjih dveh mesecih leta v višini kar -1.757 mio EUR, od tega -1.157 mio EUR nepovezano z ukrepi za blažitev posledic epidemije in druginje. Ob občutnem porastu investicij, tekočih transferov v sklade socialnega zavarovanja in stroškov dela naj bi transferi posameznikom in gospodinjstvom ter izdatki za blago in storitve v zadnjih dveh mesecih leta medletno celo upadli. Realizacija do vključno oktobra tako potrjuje oceno Fiskalnega sveta, da rebalans ni predstavljal ustrezne osnove za pripravo proračunskih dokumentov za 2023 in 2024. Ustvarjanje obsežnega manevrskega prostora za odhodke poleg tega navidezno zmanjšuje tudi pomen ukrepov, sprejetih po uveljavitvi rebalansa, na javnofinančni izid.
- S predlogom Zakona o nujnih ukrepih za zajezitev širjenja in za blaženje posledic nalezljive bolezni COVID-19 na področju zdravstva se nadaljuje sprejemanje interventne zakonodaje, ki ni nujno neposredno povezana z dogodkom, ki naj bi ga naslavljal. To nakazuje na tveganje, da bo tudi interventna zakonodaja za blažitev posledic druginje vsebovala določila, ki ne bodo neposredno povezana z energetske krizo. Obsežna proračunska rezerva v predlogu proračuna za leto 2023 za druginjske ukrepe bi bila tako uporabljena namensko le formalno, dejansko pa bi bila sredstva podobno kot med epidemijo porabljena za reševanje drugih težav, tudi sistemske narave, kar bi lahko trajno obremenilo javne finance.

¹ Fiskalni svet bo pregled realizacije državnega proračuna po metodologiji denarnega toka in COVID ukrepov še nadalje objavljial v redni mesečni publikaciji, ob pogoju, da bodo podatki tudi v bodoče razpoložljivi. Vsi komentarji se nanašajo na podatke, znane 3. 11. 2022. Poleg Ministrstva za finance se želimo za sodelovanje in posredovanje podatkov zahvaliti tudi FURS.

Državni proračun januar–oktober 2022²

- Oktobra je imel **državni proračun** po začasnih podatkih presežek (36 mio EUR), skupaj v prvih desetih mesecih letos pa primanjkljaj v višini -283 mio EUR. Brez neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje je presežek državnega proračuna v prvih desetih mesecih znašal 465 mio EUR.
- Skupni **prihodki** so bili v prvih desetih mesecih letos za 14,2 % višji kot v enakem obdobju lani, brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje pa za 18,2 %. Visoka rast je delno posledica učinka osnove, ko so bili v prvih mesecih lani zaradi omejitvenih ukrepov prihodki precej nizki, deloma hitrega okrevanja domačega povpraševanja, pomembno pa k rasti prispeva tudi višja inflacija.
- K medletni t. i. očiščeni rasti prihodkov največ prispevajo prihodki od DDV, ki so k skupni rasti »očiščenih« prihodkov prispevali okoli tretjino. Na osnovi dejanske realizacije in sprejetega rebalansa naj bi bili prihodki od DDV v zadnjih dveh mesecih letošnjega leta na podobni ravni kot v enakem obdobju lani.
- Drugi najpomembnejši dejavnik letošnje rasti prihodkov so višji prihodki od davka na dohodek pravnih oseb, ki so bili v prvih desetih mesecih letos medletno višji za 68,9 %. Visoka rast je zlasti posledica rekordno visokega poročila kot posledica uspešnega poslovanja podjetij v lanskem letu. Na osnovi tega je tudi letošnja akontacija višja kot lani.

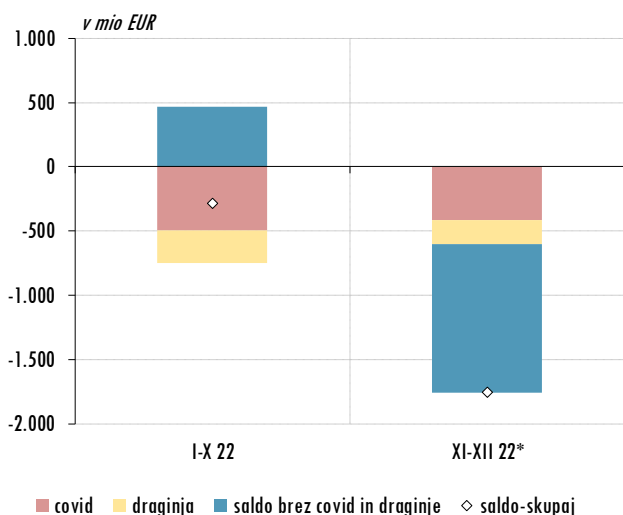
Tabela 1: Državni proračun

	januar-oktober				november-december							
	2021	2022	sprememba		2021	2022*	sprememba		2021	2022**	sprememba	
			2022 na 2021	v %			2022 na 2021	v %			2022 na 2021	v %
		v mio EUR	v %			v mio EUR	v %			v mio EUR	v %	
Prihodki	8.994	10.271	1.278	14,2	2.180	2.269	89	4,1	11.174	12.540	1.366	12,2
DDV	3.428	3.977	549	16,0	803	767	-36	-4,5	4.231	4.744	513	12,1
Trošarine	1.214	1.223	9	0,8	257	293	37	14,2	1.470	1.516	46	3,1
Dohodnina	1.207	1.234	27	2,2	306	324	18	5,8	1.514	1.558	44	2,9
DDPO	947	1.346	399	42,2	168	209	41	24,4	1.115	1.555	440	39,5
EU sredstva	606	752	146	24,1	341	443	102	30,0	947	1.195	248	26,2
Nedavčni	704	634	-71	-10,0	113	55	-57	-51,0	817	689	-128	-15,7
Drugi prihodki	887	1.105	218	24,5	193	178	-15	-7,7	1.080	1.283	203	18,8
Odhodki	11.333	10.554	-779	-6,9	2.921	4.026	1.105	37,8	14.254	14.580	326	2,3
Štroški dela skupaj	3.555	2.988	-567	-16,0	654	872	218	33,4	4.209	3.860	-349	-8,3
Transferi posam. in gospod.	2.220	1.569	-650	-29,3	313	258	-55	-17,6	2.532	1.827	-705	-27,8
Izdatki za blago in storitve	1.071	1.147	76	7,1	452	370	-82	-18,1	1.523	1.518	-6	-0,4
Investicije	752	897	145	19,2	486	1.026	540	111,2	1.238	1.923	685	55,3
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.209	1.340	132	10,9	141	354	213	151,1	1.350	1.694	345	25,5
Subvencije	684	466	-218	-31,9	131	190	59	45,2	815	656	-159	-19,5
Obresti	648	578	-70	-10,9	79	96	18	22,3	727	674	-53	-7,3
Plačila sredstev v Proračun EU	494	589	96	19,4	135	125	-11	-7,8	629	714	85	13,5
Drugi odhodki	700	979	279	39,9	531	735	204	38,4	1.231	1.714	483	39,2
Saldo	-2.339	-283	2.057		-741	-1.757	-1.016		-3.080	-2.040	1.040	

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno gibanje, da so dosežene projekcije MF. ** Rebalans proračuna (sep. 22).

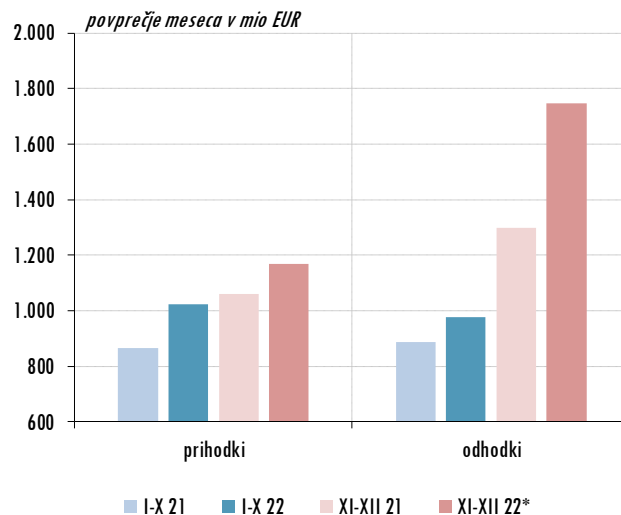
² Komentar realizacije državnega proračuna se nanaša na dnevne podatke, razpoložljive na <https://proracun.gov.si/#>.

Slika 1: Struktura salda državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno na osnovi Rebalansa (sep. 22).

Slika 2: Prihodki in odhodki državnega proračuna (brez COVID in draginje)



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno na osnovi Rebalansa (sep. 22).

Tabela 2: Državni proračun (brez COVID in draginje)

	I-X 22				XI-XII 22*				brez COVID in draginje***	
	skupaj	COVID	draginja**	brez COVID in draginje	skupaj	COVID	draginja**	brez COVID in draginje	I-X 22/21	XI-XII 22/21
Prihodki	10.271	179	-146	10.239	2.269	-65	2.334		18,2	10,2
DDV	3.977	48	-29	3.958	767	-29	796		15,7	1,0
Trošarine	1.223	3	-86	1.306	293	-19	312		11,5	24,7
Dohodnina	1.234	81		1.153	324		324		1,3	6,2
DDPO	1.346	4		1.342	209		209		68,9	25,8
EU sredstva	752	30		723	443		443		39,2	44,3
Nedavčni	634	0		634	55		55		-10,0	-51,0
Drugi prihodki	1.105	14	-32	1.124	178	-18	196		23,7	3,7
Odhodki	10.554	672	108	9.774	4.026	415	120	3.491	10,2	34,4
Stroški dela skupaj	2.988	34		2.954	872	24		848	3,6	46,2
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.569	127		1.442	258	6	74	177	14,4	-33,0
Izdatki za blago in storitve	1.147	149		998	370	11		360	13,1	-4,1
Investicije	897	17		880	1.026	44		982	21,2	116,5
Tekoči transferi v sklade soc. zavarovanja	1.340	157		1.183	354	91		263	-2,0	86,4
Subvencije	466	34	108	324	190	39	46	105	13,9	-10,5
Obresti	578	0		578	96	0		96	-10,9	22,3
Plačila sredstev v Proračun EU	589	0		589	125	0		125	19,4	-7,8
Drugi odhodki	979	155		824	735	199		536	60,3	18,5
Odhodki brez investicij	9.657	655	108	8.894	3.000	371	120	2.509	1125,4	453,3
Saldo (mio EUR)	-283	-493	-255	465	-1.757	-415	-186	-1.157	675	-678

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno gibanje, da so dosežene projekcije MF iz Rebalansa proračuna (sep. 22). **ocene FS,

***medletna sprememba v %, razen za saldo, ki je medletna sprememba v mio EUR

- Rast prihodkov od dohodnine se je ob izteku večine izplačil dodatkov, ki so bili lani izrazito visoki, znatno umirila. Na umiritev rasti je vplivala tudi spremenjena zakonodaja in večji poračun dohodnine kot lani. Kljub temu so ti prihodki za okoli petino oziroma za 200 mio EUR višji kot v enakem obdobju predkriznega leta 2019.
- Zaradi ukrepa vlade je razmeroma nizka rast prihodkov od trošarin (0,8 %), saj so se te z začetkom februarja znižale zaradi blaženja visokih cen energentov. Znižani zneski trošarin so verjetno vplivali tudi na medletno višje prodane količine nekaterih energentov.
- Skupni prihodki od EU sredstev so bili v desetih mesecih medletno večji za 24,1 %, delno zaradi januarskega izplačila preostalega dela prve tranše sredstev NOO v višini 118 mio EUR. Kljub znižanju projekcije v rebalansu glede na veljavni proračun iz oktobra lani za okoli 0,5 mrd EUR ocenjujemo, da letna realizacija tudi tega načrta znova ne bo dosegla. Za to bi namreč morali v zadnjih dveh mesecih letos pridobiti še 443 mio EUR, kar bi zahtevalo precejšnje pospešitev rasti ob koncu leta.
- Skupni **odhodki** so bili v prvih desetih mesecih letos za 6,9 % nižji kot v enakem obdobju lani. To je bila predvsem posledica neposrednega učinka COVID ukrepov. Ti so v prvih desetih mesecih lani znašali 2.464 mio EUR, v enakem obdobju letos pa 672 mio EUR. Brez tega učinka in učinka ukrepov za blažitev posledic druginje so bili odhodki v prvih desetih mesecih letos medletno višji za 10,2 %.
- Pomemben del skupne rasti odhodkov brez učinka COVID ukrepov je posledica prenosa januarja prejetih sredstev NOO v višini 118 mio EUR v proračunski sklad. Brez tega učinka bi bila skupna rast »očiščenih odhodkov« v desetih mesecih 8,9-odstotna.
- Med ostalimi ključnimi kategorijami odhodkov so k skupni rasti največ prispevali višji transferji posameznikom in gospodinjstvom, predvsem zaradi zakonsko predpisane uskladitve z lansko inflacijo. V zadnjih dveh mesecih leta naj bi bili ob upoštevanju dosedanje realizacije in sprejetega rebalansa socialni transferji medletno nižji za kar tretjino, kar po naši oceni ni realistično in predstavlja nadaljevanje prakse podcenjevanja te kategorije porabe pri proračunskem načrtovanju.
- Višja kot v enakem obdobju lani je bila rast izdatkov za blago in storitve, podobno kot socialni transferji deloma zaradi višje inflacije. Tudi njihova rast naj bi v zadnjih dveh mesecih povsem zastala, kar se ne zdi realistična predpostavka.
- Rast stroškov dela (brez učinka COVID dodatkov) je v prvih desetih mesecih letos znašala 3,6 % in je bila v prevladujoči meri posledica učinka rasti zaposlenosti in rednih napredovanj. Iz dosedanje realizacije in sprejetega rebalansa izhaja, da naj bi se njihova rast v zadnjih dveh mesecih okrepila na kar 46,2 %. To kljub doseženemu dogovoru s sindikati o povišanju za 4,5 % z oktobrsko plačo ter dvigu nadomestila za malico s septembrom in poračunu regresa, po naši oceni ni realistična predpostavka. Poleg tega naj bi bila po navedbah vlade v rebalansu sredstva za kritje učinka dogovora s sindikati prikazana v okviru rezerve in ne v okviru postavk za stroške dela.

- Odhodki za investicije so v prvih desetih mesecih skupaj znašali 897 mio EUR, glede na projekcije v rebalansu pa naj bi bilo v zadnjih dveh mesecih letos realiziranih še 1.026 mio EUR investicij. Tako naj bi se medletna rast investicij v zadnjih dveh mesecih leta pospešila na okoli 115 %. To potrjuje našo oceno, da so bile tudi investicije v rebalansu načrtovane v nepotrebno visokem obsegu, ki ne bo realiziran.

Realizacija COVID ukrepov januar–oktober 2022

- Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so v prvih desetih mesecih letos znašali 672 mio EUR, po rebalansu pa naj bi bilo letos za te ukrepe namenjenih 1.087 mio EUR. Od začetka epidemije marca 2020 je bilo za COVID ukrepe iz državnega proračuna namenjenih 5.465 mio EUR.
- V letošnjem letu največji del odhodkov za COVID ukrepe predstavljajo stroški, povezani s testiranjem (122 mio EUR) in cepljenjem (100 mio EUR). Izplačila unovčenih turističnih bonov so znašala 113 mio EUR, financiranje ZZZS po 80. členu ZDUPŠOP,³ ki sicer ni neposredno povezano z epidemijo, 88,6 mio EUR ter tretji solidarnostni dodatek upokojujencem od začetka epidemije 68 mio EUR.
- Po podatkih FURS je bilo do konca oktobra poplačanih 384 mio EUR od skupno 472 mio EUR odobrenih odloženih oziroma obročnih plačil davčnih obveznosti. Izdane so bile tudi odločbe o vračilu odobrenih pomoči v skupnem znesku 140 mio EUR.

Ukrepi za blažitev posledic druginje

- Skupni učinek sprejetih ukrepov za blažitev posledic energetske krize in druginje naj bi letos znašal okoli 760 mio EUR. Od tega znaša učinek na državni proračun letos okoli 440 mio EUR, v desetih mesecih pa je bilo realiziranih 255 mio EUR.
- Učinek sprejetih ukrepov v prihodnjem letu trenutno ocenjujemo na okoli 300 mio EUR, poleg tega pa je predlogu spremembe državnega proračuna v ta namen oblikovana še rezerva v višini 1.210 mio EUR. To je torej več kot znaša ocena vseh do sedaj sprejetih ukrepov. Fiskalni svet podobno kot med epidemijo poziva, naj bodo sprejeti ukrepi ciljani, začasni in transparentni.

³ Po 80. členu ZDUPŠOP morajo biti višje obveznosti iz naslova dviga plač posameznim poklicnim skupinam v dejavnosti zdravstva krite iz državnega proračuna. Ta finančna obveznost po naši oceni predstavlja primer zlorabe interventne zakonodaje za reševanje drugih težav v posameznih delih javnega sektorja. V okviru tega člena je z rebalansom do konca leta predvidenih še okoli 90 mio EUR izplačil.

Tabela 3: Ocena finančnega učinka ukrepov za blažitev posledic druginje (v mio EUR)

	2022	2023
Zakon o ukrepih za omilitev posledic dviga cen energentov v gospodarstvu in kmetijstvu (ZUOPDCE) ¹	85	
Uredba o znižanju trošarin za električno energijo in energente ²	105	48
Uredba o spremembah Uredbe o okoljski dajatvi za obremenjevanje okolja z emisijo ogljikovega dioksida ³	50	
Ukrepi za pomoč kmetijstvu ¹	23	
Zakona o nujnem ukrepu na področju davka na dodano vrednost za omilitev dviga cen energentov ²	58	72
Zakon o začasnih ukrepih za odpravo posledic druginje za najbolj ranljive skupine prebivalstva ²	28	14
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pomoči gospodarstvu zaradi visokih povišanj cen električne energije in zemeljskega plina ²	46	40
Zakon o začasnih ukrepih za omilitev posledic druginje za upravičence do otroškega dodatka ²	42	21
Zakon o interventnih ukrepih v vzgoji in izobraževanju za šolsko leto 2022/2023 ²	4	14
učinek na državni proračun	441	209
Uredba o dopolnitvi Uredbe o zagotavljanju prihrankov energije ⁴	7	
Zakon o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE)1-energetski boni ³	93	
učinek na sektor država	540	209
Zakon o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE)1-omrežnina, prispevek OVE ⁵	81	
Uredba o dopolnitvi Uredbe o načinu določanja in obračunavanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v sproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov energije ⁶	135	90
Zakon o ukrepih za obvladovanje kriznih razmer na področju oskrbe z energijo ⁵	1	1
učinek izven sektorja država	217	91
SKUPAJ	758	300

Vir: DZ RS, MF, MOP, Vlada RS, Fiskalni svet.

Opombe:

¹ realizacija do vključno 31.8.2022 po podatkih MF;

² ocena MF;

³ ocena FS;

⁴ ocena vlade ob sprejemanju;

⁵ Ocena na osnovi veljavnosti med 21.6. in 16.8.;

⁶ ocena FS na osnovi mesečnega povprečja vplačanih prispevkov za OVE v 2021.