



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Mesečna informacija

September 2022

Ključni poudarki¹

- Primanjkljaj državnega proračun je po začasnih podatkih v prvih osmih mesecih 2022 znašal -342 mio EUR, brez neposrednega učinka COVID ukrepov pa bi imel državni proračun presežek v višini 189 mio EUR.
- Prihodki so bili v prvih osmih mesecih 2022 medletno višji za 16,7 %, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov pa za 20,2 %.
- Odhodki so bili v prvih osmih mesecih letos medletno nižji za -9,4 %, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov v višini 637 mio EUR pa so bili medletno višji za 10,5 %.
- Skupni obseg odhodkov državnega proračuna za COVID ukrepe od marca 2020 do konca avgusta letos znaša 5.430 mio EUR.
- Finančni učinek doslej sprejetih ukrepov za omilitev posledic druginje na državni proračun v letošnjem letu ocenjujemo na okoli 325 mio EUR, učinek vseh ukrepov pa na okoli 650 mio EUR. Prihodnje leto bi lahko doslej sprejeti ukrepi z učinkom na državni proračun znašali okoli 150 mio EUR, skupaj okoli 250 mio EUR. Ukrepi za omilitev posledic druginje so podobni kot v drugih državah, vendar v precejšnjem deležu niso tudi usmerjeni. To se lahko ob pričakovanem vedno bolj omejenem fiskalnem prostoru izkaže za neučinkovito ukrepanje, ki je tudi v nasprotju s priporočili mednarodnih institucij.
- Realizacija državnega proračuna v prvih osmih mesecih nakazuje, da bi moral biti primanjkljaj letos kljub sprejetim ukrepom za omilitev posledic druginje manjši, kot je bilo predvideno v spremembah veljavnega proračuna, sprejetih jeseni lani. To je predvsem posledica višje rasti davčnih prihodkov od predvidene zlasti zaradi okrevanja domače potrošnje in tudi visoke inflacije ter vnovičnega nedoseganja pretirano optimističnih investicijskih načrtov.
- V zadnjih štirih mesecih leta sicer pričakujemo upočasnitev rasti prihodkov, a hkrati veljavni proračun omogoča obrat v gibanju porabe, ki bi lahko bila za doseganje proračunskih projekcij medletno višja za 12,0 %, primanjkljaj pa bi v mesecih do konca leta lahko znašal kar 2.130 mio EUR. Kljub temu namerava vlada ob pripravi rebalansa povečati najvišjo dovoljeno mejo odhodkov državnega proračuna še za 600 mio EUR. Ocenjujemo, da bi se temu lahko izognila ob ustrezni prerazporeditvi pravic porabe zlasti ob prepoznanju nerealističnih investicijskih načrtov. Izraba prihodkov, ki izvirajo iz visoke inflacije za povečanje porabe namesto za znižanje dolga, je glede na visoka tveganja za srednjeročno in dolgoročno javnofinančno vzdržnost Slovenije v primerjavi z drugimi državami EU neustrezna. V primeru uresničitve napovedanega dviga dovoljene porabe se bo nadaljevala praksa iz preteklih dveh let, ko je bilo proračunsko načrtovanje v času izjemnih okoliščin netransparentno in neverodostojno.

¹ Fiskalni svet bo pregled realizacije državnega proračuna po metodologiji denarnega toka in COVID ukrepov še nadalje objavljaj v redni mesečni publikaciji, ob pogoju, da bodo podatki tudi v bodoče razpoložljivi. Vsi komentarji se nanašajo na podatke, znane 2. 9. 2022. Poleg Ministrstva za finance se želimo za sodelovanje in posredovanje podatkov zahvaliti tudi FURS.

Državni proračun januar–avgust 2022²

- Avgusta je primanjkljaj **državnega proračuna** po začasnih podatkih znašal -88 mio EUR, skupaj v prvih osmih mesecih letos pa -342 mio EUR. Brez neposrednega učinka COVID ukrepov je presežek državnega proračuna v prvih osmih mesecih znašal 189 mio EUR.³
- **Prihodki** so bili v prvih osmih mesecih letos za 16,7 % višji kot v enakem obdobju lani.⁴ Visoka rast je delno posledica učinka osnove, ko so bili v enakih mesecih lani zaradi omejitvenih ukrepov prihodki precej nizki, deloma še naprej hitrega okrevanja domačega povpraševanja in tudi višje inflacije, pa tudi prejetega preostanka predplačil prve tranše sredstev NOO.⁵
- K medletni rasti prihodkov največ prispevajo prihodki od DDV (skoraj polovico). Ti so tudi za okoli 600 mio EUR višji kot v prvih osmih mesecih 2019. Ob tem je bila medletna rast avgusta okoli 30-odstotna, kar ne nakazuje umirjanja potrošnje prebivalstva v poletnih mesecih. Prihodki od davka na dohodek pravnih oseb so bili v prvih osmih mesecih letos medletno višji za 46,0 % zaradi izredno visokega poročila kot posledica uspešnega poslovanja podjetij v lanskem letu.
- Rast prihodkov od dohodnine se je ob izteku večine izplačil dodatkov, ki so bili lani izrazito visoki, znatno umirila. Na umiritev rasti je poleg spremenjene zakonodaje vplival tudi večji poračun dohodnine kot lani. Kljub temu so ti prihodki za okoli 150 mio EUR višji kot v enakem

Tabela 1: Državni proračun

	januar-avgust				september-december				sprememba			
	2021	2022	sprememba		2021	2022*	sprememba		2021	2022**	sprememba	
			2022 na 2021	v %			2022 na 2021	v %			2022 na 2021	v %
Prihodki	7.034	8.212	1.178	16,7	4.140	3.257	-883	-21,3	11.174	11.469	295	2,6
DDV	2.624	3.155	532	20,3	1.607	1.044	-564	-35,1	4.231	4.199	-32	-0,8
Trošarine	938	957	19	2,0	533	507	-26	-4,9	1.470	1.463	-7	-0,5
Dohodnina	960	966	6	0,6	554	541	-13	-2,3	1.514	1.507	-7	-0,4
DDPO	787	1.148	362	46,0	328	-94	-422	-128,7	1.115	1.054	-61	-5,4
EU sredstva	454	608	154	34,0	493	1.065	572	115,9	947	1.673	726	76,7
Nedavčni	570	508	-61	-10,7	249	-6	-255	-102,4	818	502	-316	-38,6
Drugi prihodki	702	869	166	23,7	376	201	-175	-46,6	1.079	1.070	-9	-0,8
ODHODKI	9.445	8.553	-892	-9,4	4.808	5.387	578	12,0	14.254	13.940	-314	-2,2
Stroški dela skupaj	3.001	2.424	-577	-19,2	1.207	1.379	172	14,2	4.209	3.803	-405	-9,6
Transferi posam. in gospod.	1.856	1.293	-564	-30,4	676	385	-291	-43,0	2.532	1.678	-855	-33,8
Izdatki za blago in storitve	860	928	68	7,9	663	416	-247	-37,3	1.523	1.344	-179	-11,7
Investicije	524	638	113	21,6	714	1.653	939	131,6	1.238	2.291	1.053	85,0
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.005	1.118	113	11,3	344	342	-2	-0,6	1.350	1.461	111	8,2
Subvencije	659	402	-257	-39,0	156	157	1	0,6	815	559	-256	-31,4
Obresti	560	470	-90	-16,0	167	213	47	27,9	727	683	-43	-6,0
Plačila sredstev v Proračun EU	391	480	89	22,7	238	101	-137	-57,7	629	580	-49	-7,7
Drugi odhodki	588	800	212	36,2	643	741	97	15,1	1.231	1.541	310	25,2
Saldo	-2.412	-342	2.070		-668	-2.130	-1.462		-3.080	-2.472	608	

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno gibanje, da so dosežene projekcije MF. ** Sprememba proračuna 2022 (okt. 21).

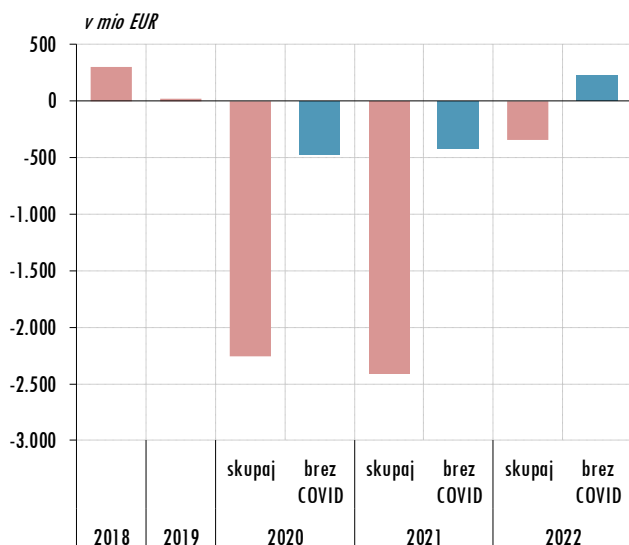
² Komentar realizacije državnega proračuna se nanaša na dnevne podatke, razpoložljive na <https://proracun.gov.si/#>.

³ Razlika med obsegom COVID ukrepov in njihovim vplivom na saldo državnega proračuna je posledica z EU sredstvi financiranih odhodkov za COVID ukrepe, ki jih pri oceni salda brez učinka COVID ukrepov odštejemo od objavljenih prihodkov od EU sredstev.

⁴ Brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov so bili višji za 20,2 %. V enakem obdobju lani je bilo odobren obseg odlogov oziroma obročnih plačil davčnih obveznosti podobno velik kot je bil obseg vračil, v prvih osmih mesecih letos pa na raven prihodkov vplivajo le vračila davčnih obveznosti.

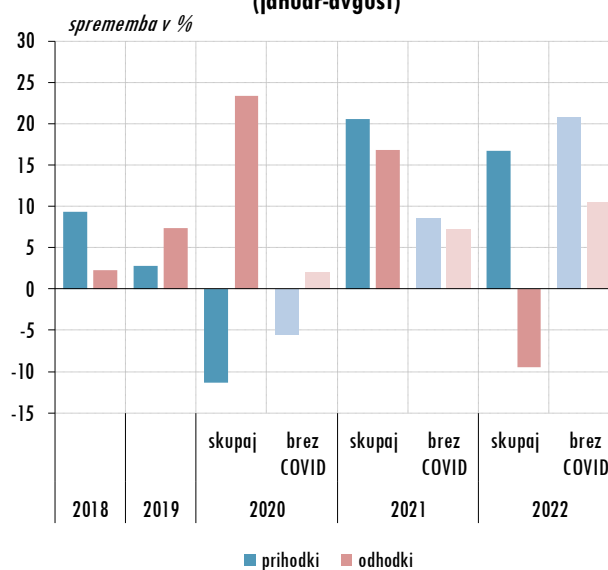
⁵ Januarja je bilo namreč prejetih še 118 mio EUR preostanka od skupaj 231 mio EUR prve tranše predplačil sredstev NOO.

Slika 1: Saldo državnega proračuna (januar-avgust)



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2: Prihodki in odhodki državnega proračuna (januar-avgust)



Vir: MF, preračuni FS.

Tabela 2: Učinek COVID ukrepov na realizacijo državnega proračuna

	januar-avgust 2021		januar-avgust 2022		brez COVID medletna sprememba	
	v mio EUR		v mio EUR		v mio EUR	v %
	COVID	brez COVID	COVID	brez COVID		
Prihodki	292	6.741	106	8.106	1.365	20,2
DDV	-6	2.630	49	3.106	476	18,1
Trošarine	36	902	5	952	50	5,5
Dohodnina	68	892	8	958	66	7,4
DDPO	151	636	5	1.144	507	79,8
EU sredstva ¹	69	385	24	584	199	51,7
Nedavčni	0	570	0	508	-61	-10,7
Drugi prihodki	-24	727	14	855	128	17,6
Odhodki	2.281	7.164	637	7.917	753	10,5
Stroški dela skupaj	684	2.317	31	2.394	77	3,3
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	849	1.007	125	1.167	160	15,9
Izdatki za blago in storitve	164	696	143	785	89	12,8
Investicije	10	515	14	623	109	21,1
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1	1.004	157	962	-43	-4,2
Subvencije	409	250	29	373	123	49,2
Obresti	0	560	0	470	-90	-16,0
Plačila sredstev v Proračun EU	0	391	0	480	89	22,7
Drugi odhodki	164	424	138	663	239	56,3
Saldo	-1.989	-423	-531	189	612	

Vir: MF, FURS, ocena in preračuni FS. Opomba: ¹Prihodke iz EU sredstev za financiranje COVID odhodkov pri vplivu na saldo nevtraliziramo, tako da jih privzamemo kot večje prihodke iz EU sredstev.

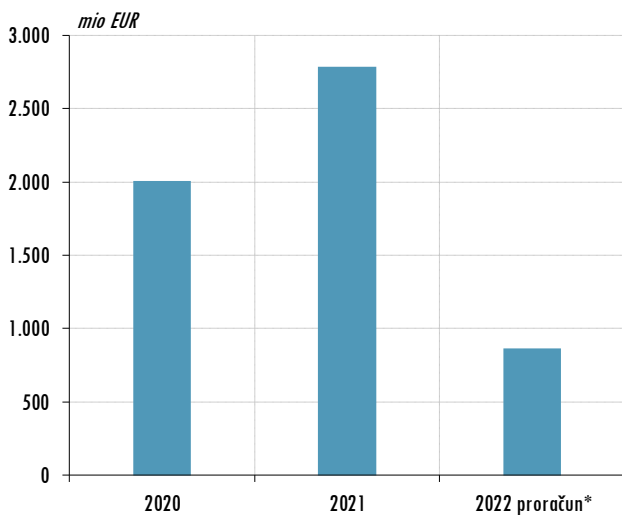
obdobju predkriznega leta 2019. Zaradi ukrepa vlade je razmeroma nizka rast prihodkov od trošarin, saj so se te z začetkom februarja znižale zaradi visokih cen energentov.

- Prihodki od EU sredstev so bili v osmih mesecih medletno večji za 34,0 %, delno zaradi januarskega izplačila preostalega dela prve tranše sredstev NOO, vidno se je okrepila tudi medletna rast julija in avgusta. Kljub temu ocenjujemo, da letna realizacija ne bo dosegla proračunskih načrtov, saj bi morali za to v zadnjih štirih mesecih letos pridobiti še 1.065 mio EUR, kar je 118 mio EUR več kot v celotnem lanskem letu.
- V prihodnjih mesecih zaradi učinka osnove in verjetne realizacije povečanih tveganj za gospodarsko rast pričakujemo umirjanje stopenj rasti davčnih prihodkov. Ti bodo na ravni celega leta vseeno večji od pričakovanih ob sprejemanju sprememb državnega proračuna lani jeseni, če ne bo prišlo do izdatnega poslabšanja gospodarskih razmer.
- **Odhodki** so bili v prvih osmih mesecih letos za -9,4 % nižji kot v enakem obdobju lani. To je bilo predvsem posledica neposrednega učinka COVID ukrepov. Ti so v prvih osmih mesecih lani znašali 2.281 mio EUR, v enakem obdobju letos pa 637 mio EUR. Brez tega učinka so bili odhodki v prvih osmih mesecih letos medletno višji za 10,5 %.
- Pomemben del skupne rasti brez učinka COVID ukrepov je posledica prenosa prejetih sredstev NOO v višini 118 mio EUR v proračunski sklad. Brez tega učinka bi bila skupna rast odhodkov v osmih mesecih 8,9-odstotna.
- Med ostalimi ključnimi kategorijami odhodkov so k skupni rasti največ prispevali višji transferji posameznikom in gospodinjstvom. Višja kot v enakem obdobju lani je bila tudi rast izdatkov za blago in storitve (delno tudi zaradi višje inflacije), subvencij in plačil v proračun EU.
- Rast stroškov dela (brez učinka COVID dodatkov) je v prvih osmih mesecih letos znašala 3,3 %. Tveganja za višjo rast na tem področju so izrazita, a bo zaradi verjetnega zamika dogovora s sindikati o morebitnem dvigu plač finančni učinek bolj izrazit prihodnje leto. V predlogu sprememb proračuna za leto 2023 in proračuna za 2024 bi moral biti tudi (morebitni) finančni učinek tega ukrepa transparentno ovrednoten.
- Odhodki za investicije so v prvih osmih mesecih znašali 638 mio EUR, glede na proračunske projekcije za celo leto pa naj bi bilo v zadnjih štirih mesecih letos realiziranih še 1.653 mio EUR investicij, kar je okoli 400 mio EUR več kot v celotnem lanskem letu.
- Za doseganje proračunskih projekcij bi lahko skupna rast odhodkov državnega proračuna v povprečju zadnjih štirih mesecev letos znašala 12,0 % (-9,4 % v prvih osmih mesecih), brez upoštevanja učinka COVID ukrepov pa bi se lahko pospešila z 10,5 % v prvih osmih mesecih na 20,0 % v povprečju zadnjih štirih mesecev. Ob tem namerava vlada pri pripravi rebalansa predlagati dvig najvišje dovoljene meje odhodkov državnega proračuna še za 600 mio EUR, kar bi pomenilo, da bi bila v zadnjih štirih mesecih letos dovoljena dvakrat višja rast skupne porabe kot po veljavnem proračunu. Takšen pristop k proračunskemu načrtovanju ne bi odražal realnega stanja v javnih financah in bi lahko odprl prostor dodatni, morebitni tudi neupravičeni, porabi. Temu bi se lahko vlada izognila ob prepoznanju dejanskih možnosti za realizacijo pravic porabe zlasti na področju investicij. S tem bi rebalans tudi nudil ustrezno osnovo za pripravo proračuna za prihodnje leto, ob realizaciji do sedaj predstavljenih načrtov pa bi se nadaljevala praksa iz preteklih dveh let, ko v času izjemnih okoliščin proračunski načrti niso bili zadostno transparentni in verodostojni.

Realizacija COVID ukrepov januar–avgust 2022

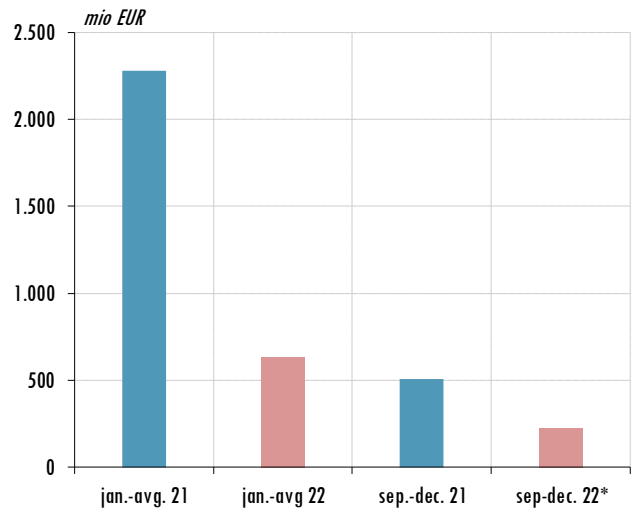
- Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so v prvih osmih mesecih letos znašali 637 mio EUR, po veljavnem proračunu pa naj bi bilo letos za te ukrepe namenjenih 863 mio EUR. Od začetka epidemije marca 2020 je bilo za COVID ukrepe iz državnega proračuna namenjenih 5.430 mio EUR.
- Letos glavnino sredstev predstavljajo odhodki za obvladovanje epidemije, zlasti stroški testiranja in cepljenja. Za že tretji solidarnostni dodatek upokojujencem v času epidemije je bilo namenjenih 68 mio EUR, 47 mio EUR je znašalo povračilo izvajalcem zdravstvene dejavnosti za pokrivanje izpada prihodkov zaradi skrbi za COVID paciente, na ZZS je bilo prenesenih 93 mio EUR (glavnina avgusta), izplačila turističnih bonov pa so znašala 113 mio EUR.
- Po razpoložljivih podatkih FURS je bilo do konca avgusta dejansko vrnjenih oziroma so bile izdane odločbe za vračilo pomoči v skupni višini 135 mio EUR. Od 472 mio EUR odobrenih odlogov oziroma obročnih plačil davčnih obveznosti pa je bilo vrnjenih 389 mio EUR.

Slika 3: Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe



Vir: MF. Opomba: *veljavni proračun 2022.

Slika 4: Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe



Vir: MF. Opomba: *implicitno na osnovi razlike med realizacijo med januarjem in avgustom 2022 in veljavnim proračunom za 2022.

Ukrepi za blažitev posledic druginje

- V letošnjem letu so bili že sprejeti številni ukrepi za omilitev posledic druginje, ki so pretežno neciljani splošni ukrepi z vplivom na cene različnih energentov, v le manjši meri pa ciljani ukrepi v pomoč najranljivejšim skupinam, kar sicer priporočajo vse mednarodne institucije.
- Le okoli polovica ocenjenega letošnjega finančnega učinka bo imela posledice za državni proračun, pomemben del učinka pa ne bo vplival niti na širši saldo sektorja država. Velik del ukrepov ima za posledico zmanjšanje namenskih sredstev za financiranje zelenega prehoda, kar bo skupaj z odsotnostjo ukrepov, ki bi vodili v (spodbude za) zmanjšanje porabe fosilne energije povečalo bremena javnofinančnega financiranja na srednji oziroma dolgi rok.
- Ocena finančnega učinka ne zajema morebitnih odškodninskih tožb ponudnikov različnih energentov in učinka ukrepov, ki vplivajo na znižanje cen, na nižje davčne prihodke.

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	87	
Uredba o znižanju trošarin za električno energijo in energente ²	99	45
Uredba o spremembah Uredbe o okoljski dajatvi za obremenjevanje okolja z emisijo ogljikovega dioksida ³	15	
Ukrepi za pomoč kmetijstvu ⁴	22	
Odkup letnega pridelka pšenice ⁵	12	
Zakona o nujnem ukrepu na področju davka na dodano vrednost za omilitev dviga cen energentov ⁴	40	90
Zakon o začasnih ukrepih za odpravo posledic druginje za najbolj ranljive skupine prebivalstva ⁴	27	8
Zakon o pomoči gospodarstvu zaradi visokih povišanj cen električne energije in zemeljskega plina ⁴	23	17
učinek na državni proračun	326	160
Uredba o dopolnitvi Uredbe o zagotavljanju prihrankov energije ⁶	7	
Zakon o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE)1-energetski boni ⁴	107	
učinek na sektor država	440	160
Zakon o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE)1-omrežnina, prispevek OVE ⁴	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 ⁷	135	90
učinek izven sektorja država	216	90
SKUPAJ	656	250

Vir: DZ RS, MF, Uradni list RS, Vlada RS, ocene Fiskalni svet.

Opombe:

¹ Realizacija do vključno 1.7.2022 po podatkih MF.

² Ocena FS na osnovi podatkov MF o prodanih količinah za obdobje februar-april 2022 ob predpostavki veljavnosti do vključno maja 2023.

³ Ocena FS na osnovi veljavnosti med 21.6. in 1.8.

⁴ Ocena vlade ob sprejemanju.

⁵ Vrednost javnega razpisa.

⁶ Ocena na osnovi veljavnosti med 21.6. in 16.8.

⁷ Ocena FS ob predvideni maksimalni enoletni veljavnosti.