



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Mesečna informacija

December 2022

Ključni poudarki¹

- Primanjkljaj državnega proračuna je po začasnih podatkih v prvih enajstih mesecih 2022 znašal -562 mio EUR. Brez neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje bi imel državni proračun presežek v višini 298 mio EUR. Skupni primanjkljaj je skoraj 2 mrd EUR manjši kot v enakem obdobju lani, kar je praktično v celoti posledica manjšega obsega COVID odhodkov. Primanjkljaj bo v celem letu skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta občutno nižji, kot je bilo predvideno z rebalansom (-2.040 mio EUR).
- Prihodki brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje so bili v prvih enajstih mesecih 2022 medletno višji za 16,0 %. Visoka rast je delno posledica učinka osnove, saj 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. Ob tem so znatno nižji od načrtovanih v rebalansu predvsem prihodki od EU sredstev.
- Odhodki brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje so bili v prvih enajstih mesecih letos medletno višji za 10,0 %. Iz primerjave realizacije in sprejetega rebalansa implicitno izhajajo, da bi »očiščena« poraba (brez COVID in druginje) decembra znašala okoli 2,3 mrd EUR, kar je za okoli 1,3 mrd EUR več kot v povprečju prvih enajstih mesecev. To je nadaljevanje prakse izkoriščanja izjemnih okoliščin, ko se ob pripravi proračunskih dokumentov oblikuje neupravičeno velik manevrski prostor za porabo.
- Skupni obseg odhodkov državnega proračuna za COVID ukrepe od marca 2020 do konca novembra letos znaša 5.509 mio EUR, od tega v prvih enajstih mesecih letos 716 mio EUR. Glede na rebalans do konca leta za ta namen ostaja še 371 mio EUR.
- Neposredni finančni učinek doslej sprejetih ukrepov za omilitev posledic druginje na državni proračun v letošnjem letu ocenjujemo na okoli 430 mio EUR. Decembra naj bi bilo na osnovi sprejetih ukrepov realiziranih še okoli 100 mio EUR. Vlada je napovedala nov sveženj ukrepov za leto 2023, ki naj bi po njeni oceni znašali 1,2 mrd EUR. V kolikor je ta ocena realistična, bi bila celotna rezerva za ta namen v sprejetem proračunu za prihodnje leto izkoriščena, kar bi omejilo prostor za sprejem morebitnih dodatnih ukrepov.
- Primerjava dosedanje realizacije in sprejetega rebalansa državnega proračuna za leto 2022 kaže, da naj bi bilo v zadnjem mesecu letošnjega leta realiziranega kar -1.478 mio EUR primanjkljaja, od tega -1.008 mio EUR nepovezanega z ukrepi za blažitev posledic epidemije in druginje. Realizacija do vključno novembra tako še dodatno potrjuje oceno Fiskalnega sveta, da je sprejeti rebalans nerealističen.

¹ Fiskalni svet bo pregled realizacije državnega proračuna po metodologiji denarnega toka in COVID ukrepov še nadalje objavljati v redni mesečni publikaciji, ob pogoju, da bodo podatki tudi v bodoče razpoložljivi. Vsi komentarji se nanašajo na podatke, znane 2. 12. 2022. Poleg Ministrstva za finance se želimo za sodelovanje in posredovanje podatkov zahvaliti tudi FURS.

Državni proračun januar–november 2022²

- Novembra je primanjkljaj **državnega proračuna** po začasnih podatkih znašal -298 mio EUR, skupaj v prvih enajstih mesecih letos pa -562 mio EUR. Brez neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje je presežek državnega proračuna v prvih enajstih mesecih znašal 298 mio EUR.
- Skupni **prihodki** so bili v prvih enajstih mesecih letos za 12,0 % višji kot v enakem obdobju lani, brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje pa za 16,0 %. Visoka rast je delno posledica učinka osnove, saj 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 decembra medletno nekoliko nižji. Rast prihodkov iz tega naslova se je v zadnjih dveh mesecih vidno upočasnila, kar je skladno z napovedmi in s podatki o ohlajanju domače potrošnje.
- Drugi najpomembnejši dejavnik letošnje rasti prihodkov so višji prihodki od davka na dohodek pravnih oseb, ki so bili v prvih enajstih mesecih letos medletno višji za skoraj 70 %. 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.

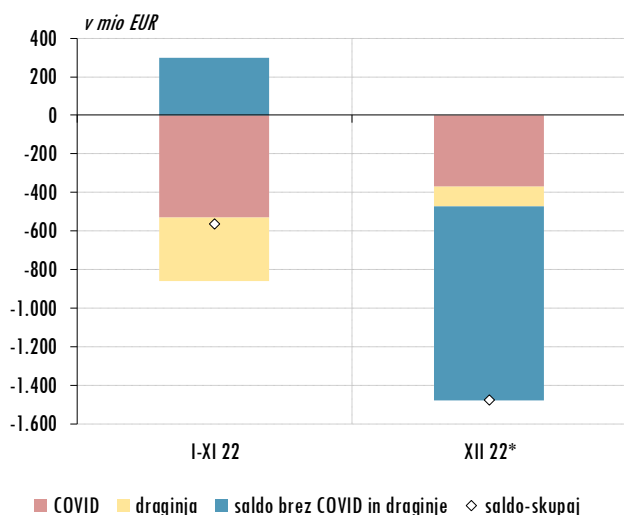
Tabela 1: Državni proračun

| | januar-november | | | | december | | | | | | | |
|-------------------------------------|-----------------|---------------|--------------|-------------|--------------|---------------|--------------|-------------|---------------|---------------|--------------|-------------|
| | 2021 | 2022 | sprememba | | 2021 | 2022* | sprememba | | 2021 | 2022** | sprememba | |
| | | | 2022 na 2021 | | | | 2022 na 2021 | | | | 2022 na 2021 | |
| | | | v mio EUR | v % | | | v mio EUR | v % | | | v mio EUR | v % |
| Prihodki | 10.056 | 11.262 | 1.206 | 12,0 | 1.118 | 1.278 | 160 | 14,3 | 11.174 | 12.540 | 1.366 | 12,2 |
| DDV | 3.813 | 4.351 | 538 | 14,1 | 418 | 393 | -25 | -6,0 | 4.231 | 4.744 | 513 | 12,1 |
| Trošarine | 1.349 | 1.367 | 18 | 1,3 | 121 | 149 | 28 | 22,9 | 1.470 | 1.516 | 46 | 3,1 |
| Dohodnina | 1.354 | 1.387 | 33 | 2,4 | 160 | 171 | 12 | 7,2 | 1.514 | 1.558 | 44 | 2,9 |
| DDPO | 1.027 | 1.446 | 419 | 40,8 | 88 | 109 | 21 | 24,3 | 1.115 | 1.555 | 440 | 39,5 |
| EU sredstva | 770 | 813 | 43 | 5,5 | 176 | 382 | 206 | 116,7 | 947 | 1.195 | 248 | 26,2 |
| Nedavčni | 750 | 701 | -49 | -6,5 | 67 | -12 | -79 | -118,5 | 817 | 689 | -128 | -15,7 |
| Drugi prihodki | 993 | 1.198 | 205 | 20,7 | 88 | 86 | -2 | -2,4 | 1.080 | 1.283 | 203 | 18,8 |
| Odhodki | 12.594 | 11.824 | -770 | -6,1 | 1.660 | 2.756 | 1.096 | 66,1 | 14.254 | 14.580 | 326 | 2,3 |
| Stroški dela skupaj | 3.904 | 3.410 | -495 | -12,7 | 304 | 450 | 146 | 48,0 | 4.209 | 3.860 | -349 | -8,3 |
| Transferi posam. in gospod. | 2.381 | 1.773 | -608 | -25,5 | 151 | 54 | -97 | -64,2 | 2.532 | 1.827 | -705 | -27,8 |
| Izdatki za blago in storitve | 1.205 | 1.278 | 73 | 6,1 | 319 | 240 | -79 | -24,7 | 1.523 | 1.518 | -6 | -0,4 |
| Investicije | 884 | 1.130 | 246 | 27,8 | 354 | 793 | 439 | 124,1 | 1.238 | 1.923 | 685 | 55,3 |
| Tekoči transferi v sklade soc. zav. | 1.306 | 1.346 | 40 | 3,0 | 44 | 348 | 305 | 698,7 | 1.350 | 1.694 | 345 | 25,5 |
| Subvencije | 743 | 523 | -220 | -29,6 | 72 | 133 | 61 | 84,8 | 815 | 656 | -159 | -19,5 |
| Obresti | 714 | 643 | -71 | -10,0 | 13 | 31 | 18 | 144,5 | 727 | 674 | -53 | -7,3 |
| Plačila sredstev v Proračun EU | 558 | 654 | 96 | 17,3 | 71 | 60 | -11 | -15,8 | 629 | 714 | 85 | 13,5 |
| Drugi odhodki | 898 | 1.067 | 169 | 18,8 | 333 | 647 | 314 | 94,2 | 1.231 | 1.714 | 483 | 39,2 |
| Saldo | -2.539 | -562 | 1.976 | | -542 | -1.478 | -936 | | -3.080 | -2.040 | 1.040 | |

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

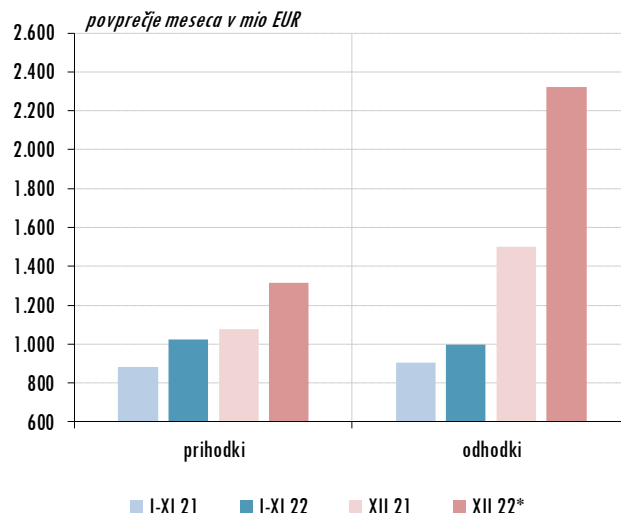
² Komentar realizacije državnega proračuna se nanaša na dnevne podatke, razpoložljive na <https://proracun.gov.si/#>.

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-XI 22 | | | | XII 22* | | | | brez COVID in draginje*** | |
|--|---------------|-------------|-------------|------------------------|---------------|-------------|--------------|------------------------|---------------------------|-------------|
| | skupaj | COVID | draginja** | brez COVID in draginje | skupaj | COVID | draginja** | brez COVID in draginje | I-XI 22/21 | XII 22/21 |
| Prihodki | 11.262 | 186 | -182 | 11.257 | 1.278 | -36 | 1.314 | | 16,0 | 22,2 |
| DDV | 4.351 | 50 | -44 | 4.345 | 393 | -15 | 408 | | 14,4 | -0,7 |
| Trošarine | 1.367 | 3 | -90 | 1.454 | 149 | -9 | 158 | | 11,5 | 33,8 |
| Dohodnina | 1.387 | 81 | | 1.306 | 171 | | 171 | | 1,6 | 7,6 |
| DDPO | 1.446 | 4 | | 1.441 | 109 | | 109 | | 65,0 | 25,8 |
| EU sredstva | 813 | 33 | | 780 | 382 | | 382 | | 14,9 | 158,9 |
| Nedavčni | 701 | 0 | | 701 | -12 | | -12 | | -6,5 | -118,5 |
| Drugi prihodki | 1.198 | 15 | -48 | 1.231 | 86 | | 98 | | 21,7 | 13,9 |
| Odhodki | 11.824 | 716 | 149 | 10.960 | 2.756 | 371 | 63 | 2.321 | 10,0 | 54,8 |
| Stroški dela skupaj | 3.410 | 125 | | 3.285 | 450 | 23 | | 427 | 4,7 | 45,4 |
| Transferi posameznikom in gospodinjstvom | 1.773 | 131 | 41 | 1.601 | 54 | 2 | 23 | 28 | 15,3 | -79,1 |
| Izdatki za blago in storitve | 1.278 | 151 | | 1.127 | 240 | 9 | | 231 | 12,7 | -10,5 |
| Investicije | 1.130 | 28 | | 1.102 | 793 | 34 | | 760 | 29,4 | 131,7 |
| Tekoči transferi v sklade soc. zavarovanja | 1.346 | 68 | | 1.278 | 348 | 89 | | 260 | -2,1 | 495,2 |
| Subvencije | 523 | 53 | 108 | 362 | 133 | 20 | 40 | 72 | 8,2 | 8,9 |
| Obresti | 643 | 0 | | 643 | 31 | 0 | | 31 | -10,0 | 144,5 |
| Plačila sredstev v Proračun EU | 654 | 0 | | 654 | 60 | 0 | | 60 | 17,3 | -15,8 |
| Drugi odhodki | 1.067 | 160 | | 908 | 647 | 194 | | 453 | 34,3 | 55,8 |
| Odhodki brez investicij | 10.694 | 687 | 149 | 9.858 | 1.963 | 338 | 63 | 1.561 | 8,2 | 33,3 |
| Saldo (mio EUR) | -562 | -530 | -330 | 298 | -1.478 | -371 | -99 | -1.008 | 562 | -583 |

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

***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 okoli 200 mio EUR in 16,0 % višji kot v enakem obdobju predkriznega leta 2019.
- Zaradi ukrepa vlade je razmeroma nizka rast prihodkov od trošarin (1,3 %), saj so se te z začetkom februarja znižale zaradi visokih cen energentov. Brez učinka znižanih zneskov trošarin bi bila rast prihodkov iz tega naslova ob višjih prodanih količinah občutno višja kot v enakem obdobju lani.
- Skupni prihodki od EU sredstev so v enajstih mesecih znašali 813 mio EUR in so bili medletno večji za 5,5 %. Kljub znižanju projekcije v rebalansu glede na proračun iz oktobra lani za okoli 0,5 mrd EUR ocenjujemo, da letna realizacija znova ne bo dosegla proračunskih načrtov. Za to bi namreč morali decembra pridobiti še 382 mio EUR, kar bi impliciralo precejšnje pospešitev rasti ob koncu leta (na 117 %).
- Skupni **odhodki** so bili v prvih enajstih mesecih letos za -6,1 % nižji kot v enakem obdobju lani. To je bilo predvsem posledica neposrednega učinka COVID ukrepov. Ti so v prvih enajstih mesecih lani znašali 2.628 mio EUR, v enakem obdobju letos pa 716 mio EUR. Brez tega učinka in učinka ukrepov za blažitev posledic druginje so bili odhodki v prvih enajstih mesecih letos medletno višji za 10,0 %.
- Med ključnimi kategorijami odhodkov so k skupni rasti največ prispevali odhodki za investicije, ki so v prvih enajstih mesecih znašali 1.130 mio EUR, za uresničitev projekcije v rebalansu pa bi morale biti decembra realiziranih še za 793 mio EUR investicij. V tem primeru bi se morala decembra medletna rast s 27,8 % v povprečju enajstih mesecev pospešiti na okoli 125 %. To potrjuje našo oceno, da so bile investicije tudi v rebalansu načrtovane v nepotrebno visokem obsegu, ki ne bo realiziran.
- Drugi pomemben dejavnik rasti porabe so višji transferji posameznikom in gospodinjstvom, predvsem zaradi zakonsko predpisane uskladitve z lansko inflacijo. Decembra bi morali biti socialni transferji za realizacijo projekcije v rebalansu medletno nižji za kar okoli 60 %. To ni realistično in predstavlja nadaljevanje prakse podcenjevanja te kategorije porabe pri proračunskem načrtovanju.
- Višja kot v enakem obdobju lani je bila tudi rast izdatkov za blago in storitve, podobno kot socialni transferji deloma zaradi višje inflacije. Tudi izdatki za blago in storitve naj bi bili decembra medletno precej nižji, kar se ne zdi realistična predpostavka.
- Rast stroškov dela (brez učinka COVID dodatkov) je v prvih enajstih mesecih letos znašala 4,7 % in je bila v prevladujoči meri posledica učinka rasti zaposlenosti in rednih napredovanj, novembra pa se je rast okrepila zaradi učinka dogovora o dvigu plač. Iz dosedanje realizacije in sprejetega rebalansa izhaja, da naj bi se njihova rast v zadnjem mesecu leta okrepila na kar 45,4 %, kar po naši oceni glede na trenutne dogovore o plačah ni realistična predpostavka.

Realizacija COVID ukrepov januar–november 2022

- Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so v prvih enajstih mesecih letos znašali 716 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 5.509 mio EUR.
- V letošnjem letu največji del odhodkov za COVID ukrepe predstavljajo stroški, povezani s testiranjem in cepljenjem. Sledijo izplačila unovčenih turističnih bonov ter financiranje ZZZS po 80. členu ZDUPŠOP,³ kar sicer ni neposredno povezano z epidemijo, ter tretji solidarnostni dodatek upokojencem od začetka epidemije.
- Po podatkih FURS je bilo do konca novembra poplačanih 387 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 143 mio EUR.

Ukrepi za blažitev posledic druginje

- Na osnovi podatkov o dejanski realizaciji in posodobljenih ocen MF glede učinka posameznih ukrepov znaša skupni učinek sprejetih ukrepov za blažitev posledic energetske krize in druginje letos okoli 700 mio EUR. Od tega znaša učinek na državni proračun letos okoli 430 mio EUR, v enajstih mesecih pa je bilo realiziranih 330 mio EUR.
- Učinek doslej sprejetih ukrepov ocenjujemo v prihodnjem letu na okoli 280 mio EUR. Vlada je napovedala tudi sprejem novega svežnja ukrepov za leto 2023, ki naj bi po njihovi oceni znašali 1,2 mrd EUR, kar je enako celotnemu obsegu rezerve za te ukrepe v sprejetem proračunu za prihodnje leto. V primeru, da je ta ocena realistična, v sprejetem proračunu tako ni več prostora za sprejem dodatnih ukrepov.

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, sistemskih, težav v posameznih delih javnega sektorja.

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 | 99 | 45 |
| Uredba o spremembah Uredbe o okoljski dajatvi za obremenjevanje okolja z emisijo ogljikovega dioksida ³ | 60 | |
| Ukrepi za pomoč kmetijstvu ⁴ | 22 | |
| Zakona o nujnem ukrepu na področju davka na dodano vrednost za omilitev dviga cen energentov ³ | 58 | 73 |
| Zakon o začasnih ukrepih za odpravo posledic druginje za najbolj ranljive skupine prebivalstva ⁵ | 20 | 14 |
| Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pomoči gospodarstvu zaradi visokih povišanj cen električne energije in zemeljskega plina ⁶ | 40 | 40 |
| Zakon o začasnih ukrepih za omilitev posledic druginje za upravičence do otroškega dodatka ⁵ | 40 | 21 |
| Zakon o interventnih ukrepih v vzgoji in izobraževanju za šolsko leto 2022/2023 ⁵ | 5 | 14 |
| Državni proračun | 428 | 207 |
| Uredba o dopolnitvi Uredbe o zagotavljanju prihrankov energije ⁷ | 7 | |
| Zakon o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE) ¹ -energetski boni ⁸ | 93 | |
| Sektor država | 528 | 207 |
| Zakon o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE) ¹ -omrežnina, prispevek OVE ⁹ | 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 ¹⁰ | 90 | 75 |
| Zakon o ukrepih za obvladovanje kriznih razmer na področju oskrbe z energijo ⁹ | 1 | 1 |
| izven sektorja država | 172 | 76 |
| SKUPAJ | 700 | 283 |

Viri: MF, MOP, Vlada RS, DZ RS, BORZEN, ocene FS.

Opombe:

¹ dokončna realizacija po podatkih MF.

² ocena MF glede mesečnega učinka, za 2023 predpostavka FS o veljavnosti ukrepa pet mesecev kot velja začasno znižanje stopnje DDV na energente

³ ocena MF glede mesečnega učinka.

⁴ dokončna realizacija po podatkih MF za štiri ukrepe.

⁵ dejanska realizacija za november po podatkih MF in ocena MF za december 2022, za 2023 ocena ob sprejemu zakona.

⁶ dejanske realizacije še ni, za december 2022 ocena MF, za 2023 ocena ob sprejemu zakona.

⁷ ocena FS na osnovi veljavnosti med 21.6. in 16.8.

⁸ dejanska realizacija po podatkih MOP.

⁹ ocena vlade ob sprejemanju zakona.

¹⁰ ocena FS na osnovi mesečnega povprečja vplačanih prispevkov za OVE v 2021. Predpostavka o veljavnosti ukrepa za šest mesecev v 2022 in pet mesecev v 2023 (enako kot nižja stopnja DDV na energente).