



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Mesečna informacija

Oktober 2021

Številka dokumenta: 30-1/2021/8

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 4. 10. 2021.

Ključni poudarki¹

- Primanjkljaj državnega proračuna je po začasnih podatkih v prvih devetih mesecih 2021 znašal -2.453 mio EUR, brez neposrednega učinka COVID ukrepov bi primanjkljaj znašal -388 mio EUR. V državnem proračunu je za celo leto predviden primanjkljaj v višini -2.747 mio EUR.
- Prihodki so bili v prvih devetih mesecih za 19,6 % višji kot v enakem obdobju lani, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov pa so bili višji za 9,8 %. Razmeroma visoka rast prihodkov je v veliki meri posledica učinka osnove, ko so lani ob začetku epidemije prihodki občutno upadli, in sproščanja omejitvenih ukrepov letos.
- Odhodki so bili v prvih devetih mesecih za 15,3 % višji kot v enakem obdobju lani, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov v višini 2.324 mio EUR pa so bili višji za 8,7 %. Slednje je v prevladujoči meri posledica višjih stroškov dela in investicij.
- V prvih devetih mesecih 2021 je skupni neposredni obseg COVID ukrepov znašal 2.311 mio EUR, kar je okoli trikrat več, kot je bilo za celo leto 2021 predvideno s spremembo proračuna oktobra lani. Največji del COVID odhodkov v prvih devetih mesecih letos (okoli 700 mio EUR) in od začetka epidemije marca lani (okoli 900 mio EUR) predstavljajo dodatki zaposlenim.
- Skupni neposredni učinek COVID ukrepov od marca 2020 znaša 4.704 mio EUR, skupni obseg z upoštevanjem še potencialnega učinka na rezultate državnega proračuna iz naslova poroštev, likvidnostnih kreditov in odlogov plačil kreditnih obveznosti pa 5.314 mio EUR.²
- V ukrepe za ohranjanje delovnih mest je bilo po začasnih podatkih³ junija 2021 vključenih 28 tisoč zaposlenih. Konec junija se je zaključil ukrep nadomestila za čakanje na delo, julija in avgusta pa so občutno upadli oddani zahtevki za nadomestilo za skrajšani delovni čas in odrejeno karanteno.
- **Fiskalni svet je 23. 9. 2021 v oceno prejel predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022, s predvidenimi spremembami v najvišjem dovoljenem obsegu izdatkov sektorja država in odhodkov državnega proračuna v letu 2021. Skladno z zakonsko predvidenim 15-dnevnim rokom bomo oceno objavili 8. 10. 2021.**

¹ Fiskalni svet bo pregled realizacije državnega proračuna po metodologiji denarnega toka in COVID ukrepov še nadalje objavjal v redni mesečni publikaciji, ob pogoju, da bodo podatki tudi v bodoče razpoložljivi. Vsi komentarji se nanašajo na podatke, znane 4. 10. 2021. Poleg Ministrstva za finance se želimo za sodelovanje in posredovanje podatkov zahvaliti tudi FURS, ZRSZ in SID banki.

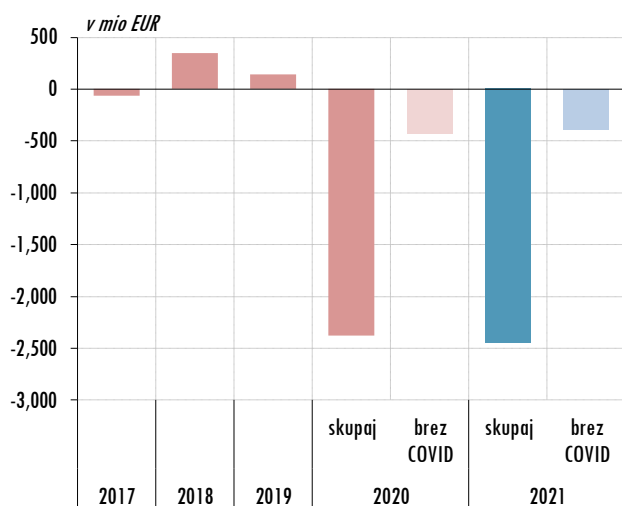
² Gre za ukrepe v pristojnosti SID banke in SPS.

³ Podatki o izplačilih ZRSZ do 30. 9. 2021.

Državni proračun (januar-september 2021)⁴

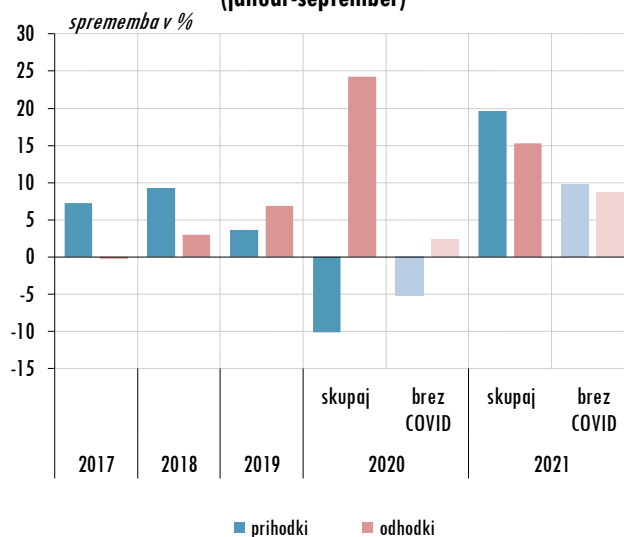
- Septembra je **primanjkljaj državnega proračuna** po začasnih podatkih znašal -40 mio EUR, skupaj v devetih mesecih -2.453 mio EUR. To predstavlja 89,0 % s proračunom predvidenega primanjkljaja za celo leto 2021. Brez neposrednega učinka COVID ukrepov bi primanjkljaj državnega proračuna v prvih devetih mesecih znašal -388 mio EUR.
- Razlika med obsegom COVID ukrepov (2.311 mio EUR) v prvih devetih mesecih leta in njihovim vplivom na saldo državnega proračuna (2.065 mio EUR) 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.
- **Prihodki** so v prvih devetih mesecih leta znašali 7.967 mio EUR in so bili medletno višji za 19,6 %. Rast je bila v pomembni meri posledica učinka nizke osnove. Lani so ob začetku epidemije namreč prihodki občutno upadli. Neposredni učinek COVID ukrepov je bil v prvih devetih mesecih letos pozitiven (259 mio EUR), lani v enakem obdobju pa so bili ob uvedbi ukrepa možnosti odloga oziroma obročnega plačila davčnih obveznosti in oprostitve plačila akontacije davka na dohodek pravnih oseb in dohodnine od dejavnosti skupni prihodki nižji (-363 mio EUR). Posledično so bili prihodki brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov v prvih osmih mesecih letos medletno višji za 9,8 %. V letošnjem proračunu je bila implicitno predvidena 18,1-odstotna rast prihodkov, h kateri naj bi največ prispevala pričakovana občutna rast prihodkov iz EU sredstev (prispevek 10 o. t.).⁵
- Na gibanje nekaterih ključnih kategorij davčnih prihodkov vplivajo učinek osnove, sprostitev omejitvenih ukrepov za zajezitev epidemije ter učinek diskrecijskih ukrepov. Prihodki od štirih glavnih kategorij davčnih prihodkov državnega proračuna (DDV, trošarine, dohodnina, DDPO) so bili v prvih devetih mesecih letos skupaj medletno višji za okoli četrtnino. Njihova rast brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov je bila 14,0-odstotna, saj so bili lani v tem

Slika 1: Saldo državnega proračuna (januar-september)



Vir: MF, preračuni FS.

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



Vir: MF, preračuni FS.

⁴ Komentar realizacije državnega proračuna se nanaša na dnevne podatke, razpoložljive na <https://proracun.gov.si/#>.⁵ Vse predvidene rasti komponent sprejetega proračuna so preračunane glede na dejansko realizacijo absolutnih ravni komponent za leto 2020, ki se je razlikovala od načrtovane v sprejetem proračunu.

obdobju ti prihodki zaradi možnosti odloga oziroma obročnega plačila za 364 mio EUR nižji, letos v enakem obdobju pa zaradi neto poplačil višji za 36 mio EUR. Ob okrevanju gospodarske aktivnosti so bili prihodki od teh štirih kategorij davkov tudi za 5,0 % oziroma 280 mio EUR višji kot v enakem obdobju predkriznega leta 2019. Edina izjema med njimi so prihodki od trošarin, ki so bili za 114 mio EUR nižji kot v enakem obdobju 2019.

- Tako so bili prihodki od DDV v prvih devetih mesecih višji za 17,5 %, brez upoštevanja učinka prej omenjenih diskrecijskih ukrepov je bila medletna rast nekoliko skromnejša (12,5 %). Podobno velja za prihodke od davka na dohodek pravnih oseb, ki so bili v devetih mesecih medletno višji kar za 53,9 %, brez učinka ukrepov je bila rast 17,1-odstotna. Prihodki od trošarin so bili v tem obdobju višji za 8,1 %, brez upoštevanja učinka ukrepov so bili medletno na podobni ravni (0,9 %).
- Nadaljuje se visoka rast prihodkov od dohodnine, ki je bila v prvih devetih mesecih 36,8-odstotna in jo povezujemo z visoko rastjo plač zlasti zaradi dodatkov v javnem sektorju. Dodatki so izplačani z odvedeno akontacijo dohodnine, ki pa so je po zakonodaji oproščeni, tako da bodo prejemniki dodatkov ob poračunih dohodnine dobili povrnjeno plačano akontacijo, posledično bo to vplivalo na nižjo rast skupnih prihodkov od dohodnine.
- Skupna rast nedavčnih prihodkov v prvih devetih mesecih (13,7 %) je predvsem posledica izrazito visoke rasti januarja, ki je po informacijah Ministrstva za finance izhajala iz višjih izrednih prihodkov iz naslova novega zadolževanja⁶ in rasti maja kot posledica podeljene koncesije za prodane licence mobilne telefonije.

Tabela 1: Državni proračun

	januar-september				oktober-december							
	2020	2021	sprememba		2020	2021*	sprememba		2020	2021**	sprememba	
			2021 na 2020	v %			2021 na 2020	v %			2021 na 2020	v %
			v mio EUR	v %			v mio EUR	v %			v mio EUR	v %
Prihodki	6.658	7.967	1.308	19,6	2.419	2.755	336	13,9	9.078	10.722	1.644	18,1
DDV	2.521	2.961	440	17,5	1.007	881	-126	-12,5	3.528	3.843	315	8,9
Trošarine	995	1.075	81	8,1	320	387	68	21,1	1.314	1.463	148	11,3
Dohodnina	775	1.061	286	36,8	389	228	-161	-41,5	1.164	1.288	124	10,7
DDPO	561	864	303	53,9	212	93	-119	-56,3	773	957	184	23,8
EU sredstva	520	570	51	9,8	205	1.060	855	417,0	725	1.631	906	125,1
Nedavčni	566	643	77	13,7	106	-75	-181	-171,0	672	568	-104	-15,4
Drugi prihodki	721	791	71	9,8	181	181	0	0,2	902	973	71	7,9
Odhodki	9.037	10.419	1.382	15,3	3.528	3.049	-478	-13,6	12.565	13.469	904	7,2
Stroški dela skupaj	2.610	3.275	665	25,5	839	320	-519	-61,9	3.448	3.595	146	4,2
Transferi posam. in gospodinjstvom	1.469	2.029	560	38,1	498	-389	-887	-178,1	1.967	1.640	-327	-16,6
Izdatki za blago in storitve	843	980	136	16,2	466	288	-178	-38,2	1.309	1.268	-41	-3,2
Investicije	419	629	210	50,1	492	1.345	852	173,2	911	1.974	1.063	116,6
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.063	1.115	52	4,9	340	636	295	86,9	1.403	1.750	347	24,7
Subvencije	1.153	677	-476	-41,3	245	-16	-261	-106,5	1.398	661	-737	-52,7
Obresti	678	633	-46	-6,7	93	130	36	38,9	772	762	-9	-1,2
Plačila sredstev v Proračun EU	374	440	67	17,8	152	125	-28	-18,1	526	565	39	7,4
Drugi odhodki	428	642	214	50,1	402	612	209	52,0	830	1.254	424	51,0
Saldo	-2.379	-2.453	-74		-1.109	-294	815		-3.488	-2.747	741	

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno gibanje, da so dosežene projekcije MF. **Sprememba proračuna 2021 (okt. 20).

⁶ Več o tem glej <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Pregled-javnofinancnih-gibanj-marec-2021.pdf>

- Prihodki od EU sredstev so v prvih devetih mesecih znašali 570 mio EUR, kar je 9,8 % več kot v enakem obdobju lani. V preostalih treh mesecih leta naj bi za realizacijo projekcij državnega proračuna bilo realiziranih še 1,060 mio EUR, kar je 336 mio EUR več kot v celotnem letu 2020.
- **Odhodki** so bili v prvih devetih mesecih leta za 15,3 % višji kot v enakem obdobju lani, kar je bilo predvsem posledica neposrednega učinka COVID ukrepov, ki je znašal 2.324 mio EUR. Brez tega učinka bi bili odhodki za 8,7 % višji kot v devetih mesecih lani, kar je precej več od dolgoletnega povprečja.
- Skoraj polovica skupne rasti odhodkov je bila posledica višjih stroškov dela, ki vključujejo tudi transferje v javne zavode za ta namen. Stroški dela so bili medletno višji za 25,5 %, kar je predvsem posledica izplačil dodatkov. Brez upoštevanja COVID dodatkov je rast skupnih stroškov dela v prvih osmih mesecih znašala 8,1 %, njihov prispevek (2,6 o. t.) k skupni rasti odhodkov brez upoštevanja učinka COVID ukrepov (8,7 %) pa je bil največji med vsemi kategorijami odhodkov. Ob tem so bili stroški dela tudi brez upoštevanja COVID dodatkov za okoli 330 mio EUR oziroma 14,6 % višji kot v enakem obdobju predkriznega leta 2019. Njihova rast brez upoštevanja dodatkov je posledica povečanja števila zaposlenih, rednih napredovanj, sprostitev izplačevanja delovne uspešnosti v drugi polovici lanskega leta in letošnjega dogovora s sindikati.⁷

Tabela 2: Učinek COVID ukrepov na realizacijo državnega proračuna

	januar-september 2020 v mio EUR		januar-september 2021 v mio EUR		brez COVID medletna sprememba	
	COVID	brez COVID	COVID	brez COVID	v mio EUR	v %
Prihodki	-363	7.021	259	7.708	687	9,8
DDV	-112	2.632	0	2.961	328	12,5
Trošarine	-33	1.028	39	1.036	9	0,9
Dohodnina	-26	801	-5	1.065	264	32,9
DDPO	-176	737	1	863	126	17,1
EU sredstva ¹	1	519	244	326	-193	-37,1
Nedavčni	0	566	1	642	76	13,5
Drugi prihodki	-17	738	-23	814	76	10,3
Odhodki	1.590	7.447	2.324	8.095	648	8,7
Stroški dela skupaj	187	2.422	656	2.619	197	8,1
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	284	1.185	878	1.150	-35	-2,9
Izdatki za blago in storitve	98	746	183	797	51	6,9
Investicije	1	418	17	612	194	46,5
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	67	996	1	1.114	118	11,8
Subvencije	862	291	411	266	-25	-8,7
Obresti	0	678	0	633	-46	-6,7
Plačila sredstev v Proračun EU	0	374	0	440	67	17,8
Drugi odhodki	90	338	177	465	127	37,6
Saldo	-1.953	-426	-2.065	-388	39	

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

⁷ Dosegljiv na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DRUG4909>.

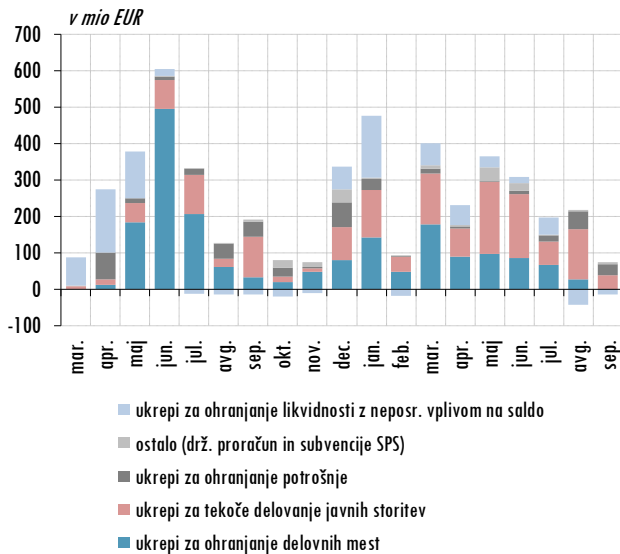
- K skupni rasti odhodkov je pomembno prispeval tudi višji obseg transferjev posameznikom in gospodinjstvom (38,1 %) glede na prvih devet mesecev lani, kar je bila posledica velikega obsega COVID ukrepov na tej postavki. Brez upoštevanja učinka COVID ukrepov so bili transferji namreč nižji kot v enakem obdobju lani (-2,9 %).
- Odhodki za investicije so bili v prvih devetih mesecih medletno višji za 50,1 %, s proračunom pa je za letos predvidena rast v višini 116,6 %. V zadnjih treh mesecih leta bi morale biti za uresničitev projekcij realiziranih še za 1.345 mio EUR investicij, kar bi bilo 433 mio EUR več kot v celotnem lanskem letu.
- Transferji v sklada socialnega zavarovanja so bili v prvih devetih mesecih letos za 4,9 % višji kot v enakem obdobju lani, brez upoštevanja učinka COVID ukrepov pa za 11,8 %. Slednje je po navedbah Ministrstva za finance predvsem posledica višjega transferja ZZZS za tekočo porabo, ki naj bi bil posledica poročna za opravljene zdravstvene storitve iz konca 2020.⁸
- Izdatki za blago in storitve so bili v prvih devetih mesecih medletno višji za 16,2 %, brez učinka diskrecijskih ukrepov pa je njihova rast znašala 6,9 %.
- Odhodki za subvencije so bili v obeh primerjavah manjši kot v enakem obdobju lani, predvsem zaradi učinka visoke osnove. Skupno rast odhodkov so omilili tudi odhodki za obresti, ki so bili v prvih devetih mesecih medletno nižji za 6,7 %, kar je posledica občutnega znižanja v januarju.

Realizacija COVID ukrepov (januar-september 2021)

- Obseg COVID ukrepov z neposrednim učinkom na saldo državnega proračuna je v prvih devetih mesecih letos znašal 2.311 mio EUR. Dosedanji letošnji obseg je tako okoli trikrat večji, kot je bilo predvideno v oktobra lani sprejeti spremembi proračuna za letos.
- Septembra je mesečni obseg COVID odhodkov znašal 72 mio EUR, kar je najmanj po februarju letos. Po informacijah Ministrstva za finance je bilo vloge za plačilo obveznosti za ukrepe iz leta 2021 možno vložiti do 13. 9. 2021. Posledično ob upoštevanju razmeroma nizkega septembrskega obsega COVID odhodkov ocenjujemo, da bo obseg COVID odhodkov v naslednjih mesecih ob izplačilih omenjenih zahtevkov znova večji. Prihodki so bili zaradi COVID ukrepov septembra višji za 20 mio EUR. Slednje je posledic poplačil v preteklih mesecih odobrenih odlogov oziroma obročnih plačil davčnih obveznosti ter prihodkov iz EU sredstev za financiranje COVID odhodkov, ki jih upoštevamo kot višje skupne prihodke iz EU sredstev.
- Septembra so glavnino COVID odhodkov predstavljali odhodki za obvladovanje epidemije in izplačila turističnih bonov. V okviru obvladovanja epidemije je bilo od marca lani do konca septembra letos za nakup cepiv in cepljenje namenjenih 64 mio EUR, za teste in testiranje 37 mio EUR, za financiranje izvajanja presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb 49 mio EUR in za mikrobiološke raziskave 18 mio EUR. Po podatkih FURS je bilo do konca septembra unovčenega 59 % zneska potencialno unovčenih bonov iz leta 2020 in 33 % zneska potencialno unovčenih bonov iz leta 2021.

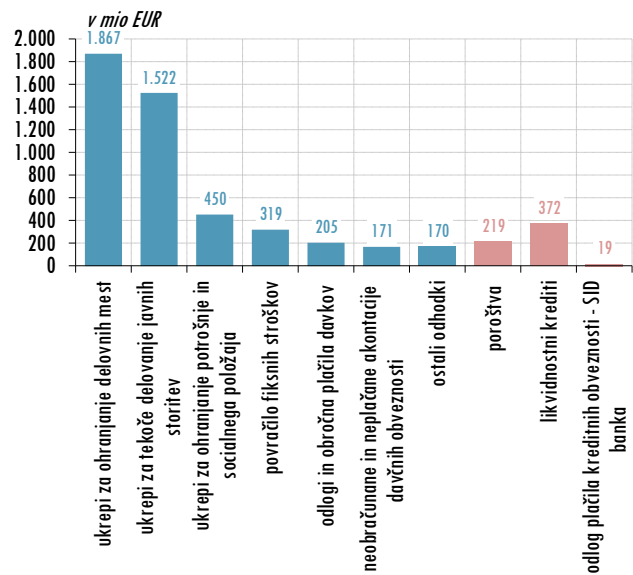
⁸ Več o tem glej <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Pregled-javnofinancnih-gibanj-september-2021.pdf>.

Slika 3: COVID ukrepi z neposrednim učinkom na saldo



Vir: MF, FURS, preračuni FS.

Slika 4: COVID ukrepi po vsebinskih področjih



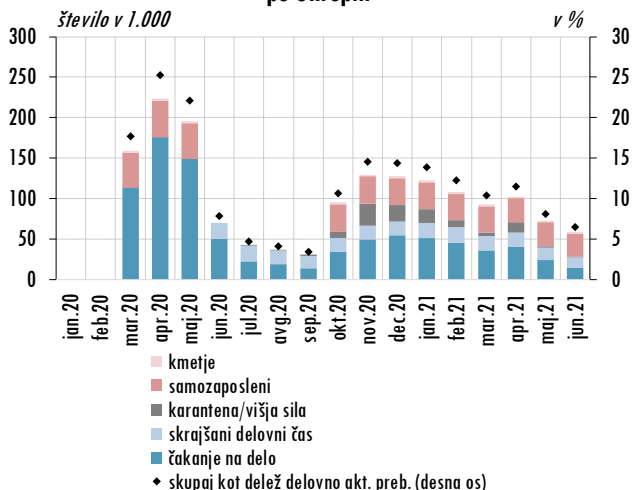
Vir: MF, FURS, SID, SPS, preračuni FS.

Tabela 3: Pregled realizacije COVID ukrepov (v mio EUR)

	mar.-dec. 2020	jan.-sep. 2021	SKUPAJ
COVID ukrepi z neposrednim učinkom na državni proračun - SKUPAJ	2.393	2.311	4.704
Ukrepi za ohranjanje delovnih mest	1.136	731	1.867
Nadomestilo za zaposlene na čakanju na delo	328	333	660
Plačilo socialnih prispevkov za zaposlene na čakanju	124	0	124
Delno subvencioniranje skrajšanega delovnega časa	36	38	74
Plačilo prispevkov za PIZ zaposlenim, ki so delali	435	1	436
Temeljni dohodek in soc. prispevki s.p. in ostali upravičenci	196	274	470
Bolniška nadomestila za zaposlene krije v celoti ZZS	19	2	21
Krizni dodatek	0	58	58
Subvencioniranje minimalne plače	0	25	25
Ukrepi za tekoče delovanje javnih storitev	515	1.007	1.522
Dodatki zaposlenim	204	702	906
Obvladovanje epidemije (zaščitna oprema ipd.)	132	243	375
Ukrepi na področju vzgoje, izobraževanja, športa in kulture	29	32	61
Povračilo izpada opravljanja zdravstvene dej. vklj. s koncesionarji	105	5	110
Zagotavljanje sredstev ZZS	45	25	70
Ukrepi za ohranjanje potrošnje in socialnega položaja	291	159	450
Izplačila turističnih bonov	128	103	231
Solidarnostni dodatki različnim skupinam	163	56	219
Ukrepi za ohranjanje likvidnosti	389	305	695
Odlogi in obročna plačila davkov	219	-13	205
Neobračunane in neplačane akontacije davčnih obveznosti	171	0	171
Povračilo fiksnih stroškov	0	319	319
Ostali odhodki	61	109	170

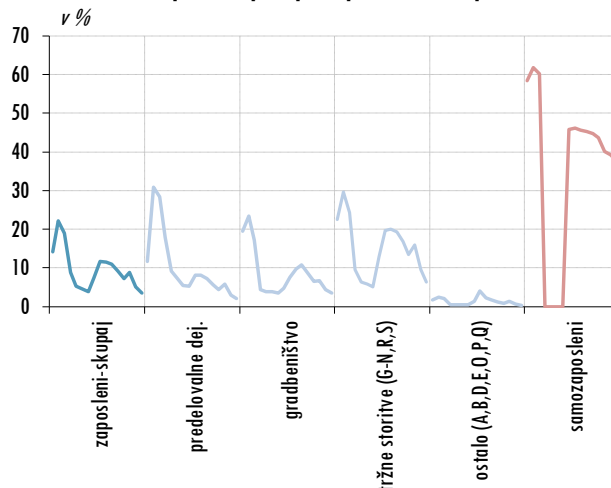
Vir: MF, FURS, preračuni FS.

Slika 5: Vključeni v ukrepe za ohranjanje delovnih mest - po ukrepih



Vir: ZRSZ, FURS, SURS, preračuni FS. Opomba: delež izračunan na osnovi mesečnih podatkov o delovno aktivnem prebivalstvu po registrskih virih. Podatki o zaposlenih do konca junija 2021 na osnovi izplačil do 30.9.2021, podatki o samozaposlenih in kmetih po upravičenosti do konca junija.

Slika 6: Vključeni v ukrepe za ohranjanje delovnih mest, mar.20-jun.21 - po tipu zaposlitve in dejavnosti



Vir: ZRSZ, FURS, SURS, preračuni FS. Opomba: delež izračunan na osnovi mesečnih podatkov o delovno aktivnem prebivalstvu po registrskih virih. Podatki o zaposlenih do konca junija 2021 na osnovi izplačil do 30.9.2021, podatki o samozaposlenih po upravičenosti do konca junija.

- Po razpoložljivih podatkih FURS je bilo do sedaj dejansko vrnjenih oziroma so bile izdane odločbe za vračilo pomoči v skupni višini 95 mio EUR. Prevladujoči del predstavljajo odločbe o vračilih nadomestila za čakanje na delo (41 mio EUR).
- V ukrepe za ohranjanje delovnih mest (čakanje, skrajšani delovni čas, karantena in višja sila) je bilo po začasnih podatkih junija (na osnovi izplačil do vključno 30. 9. 2021) vključenih 28 tisoč zaposlenih. Ukrep nadomestila za čakanja na delo se je s koncem junija zaključil. Po podatkih ZRSZ o oddanih zahtevkih za nadomestilo za skrajšani delovni čas in odrejeno karanteno za julij in avgust pa kažejo precejšnje znižanje glede na predhodne mesece.