



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Mesečna informacija

November 2021

Številka dokumenta: 30-1/2021/9

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 3. 11. 2021.

Ključni poudarki¹

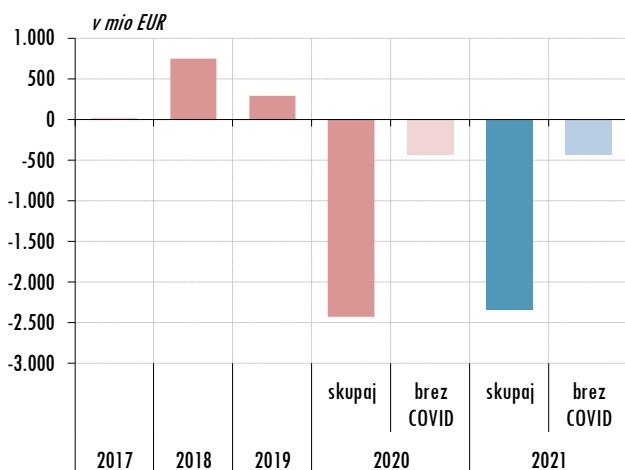
- Primanjkljaj državnega proračuna je po začasnih podatkih v prvih desetih mesecih 2021 znašal -2.339 mio EUR, brez neposrednega učinka COVID ukrepov bi primanjkljaj znašal -423 mio EUR. Po septembrski oceni realizacije Ministrstva za finance naj bi primanjkljaj državnega proračuna letos znašal -3.958 mio EUR, kar je okoli 1.200 mio EUR več kot po proračunu, ki je bil sprejet lansko jesen.
- Prihodki so bili v prvih desetih mesecih za 19,6 % višji kot v enakem obdobju lani, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov pa so bili višji za 8,1 %.
- Odhodki so bili v prvih desetih mesecih za 13,9 % višji kot v enakem obdobju lani, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov v višini 2.420 mio EUR pa so bili višji za 7,5 %. Slednje je v prevladujoči meri posledica višjih stroškov dela in investicij.
- Skupni obseg odhodkov državnega proračuna za COVID ukrepe od marca 2020 znaša 4.424 mio EUR. Največji posamezen ukrep predstavljajo dodatki zaposlenim v višini 928 mio EUR, od tega v desetih mesecih letos okoli 720 mio EUR. Iz septembrske ocene realizacije Ministrstva za finance za 2021 izhaja, da naj bi v okviru odhodkov za COVID ukrepe stroški dela v zadnjih dveh mesecih letos znašali še okoli 230 mio EUR.
- Iz septembrske ocene Ministrstva za finance glede letne realizacije za 2021 izhaja, da naj bi se medletna rast odhodkov brez učinka COVID ukrepov in investicij s 5,0 % v prvih desetih mesecih okrepila na 31,8 % v zadnjih dveh mesecih leta. Ker bo dejanska realizacija verjetno manjša od omenjenih ocen, projekcije za prihodnja leta v proračunskih dokumentih, ki so v procesu sprejemanja, znova ne temeljijo na ustreznih osnovah. S tem se povečujejo tveganja za strukturno slabšanje javnih financ. Ta izhajajo tudi iz nekaterih zakonskih predlogov, ki so že v obravnavi v Državnem zboru.

¹ Fiskalni svet bo pregled realizacije državnega proračuna po metodologiji denarnega toka in COVID ukrepov še nadalje objavljala v redni mesečni publikaciji, ob pogoju, da bodo podatki tudi v bodoče razpoložljivi. Vsi komentarji se nanašajo na podatke, znane 3. 11. 2021. Poleg Ministrstva za finance se želimo za sodelovanje in posredovanje podatkov zahvaliti tudi FURS, ZRSZ in SID banki.

Državni proračun (januar-oktober 2021)²

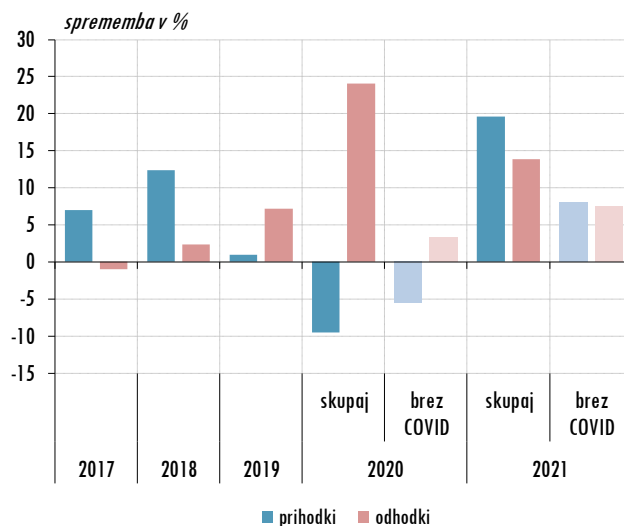
- Oktobra je **državni proračun** po začasnih podatkih imel presežek v višini 113 mio EUR, skupaj v desetih mesecih pa primanjkljaj -2.339 mio EUR. Brez neposrednega učinka COVID ukrepov je primanjkljaj državnega proračuna v prvih desetih mesecih znašal -423 mio EUR, v oktobru pa je imel presežek (136 mio EUR).³
- **Prihodki** so v prvih desetih mesecih leta znašali 8.993 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 desetih mesecih letos pozitiven (504 mio EUR)⁴, 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 (-330 mio EUR). Posledično so bili prihodki brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov v prvih desetih mesecih letos medletno višji za 8,1 %. V oceni realizacije za 2021, ki jo je Ministrstvo za finance pripravilo septembra, je predvidena 21,5-odstotna rast skupnih prihodkov v 2021, h kateri naj bi največ prispevali prihodki iz EU sredstev in DDV.
- Prihodki od štirih glavnih kategorij davčnih prihodkov državnega proračuna (DDV, trošarine, dohodnina, DDPO) so bili v prvih desetih mesecih letos skupaj medletno višji za 21,9 %. Njihova rast brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov je bila 10,6-odstotna. Ob okrevanju gospodarske aktivnosti so bili prihodki od teh štirih kategorij davkov brez upoštevanja učinka protikriznih ukrepov za 2,3 % oziroma 150 mio EUR višji kot v enakem obdobju predkriznega leta 2019. Najbolj raven iz enakega obdobja leta 2019 presegajo prihodki od DDV (za 221 mio EUR), prihodki od trošarin pa zaostajajo za 113 mio EUR.

Slika 1: Saldo državnega proračuna (januar-oktober)



Vir: MF, preračuni FS.

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



Vir: MF, preračuni FS.

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

³ Razlika med obsegom COVID ukrepov (2.172 mio EUR) v prvih desetih mesecih leta in njihovim vplivom na saldo državnega proračuna (1.916 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.

⁴ Največji del predstavljajo prihodki iz EU sredstev, s katerimi so se financirali protikrizni ukrepi. Sledi poračun neobračunane akontacije davka na dohodek pravnih oseb in dohodnine od dejavnosti aprila in maja 2020. 54 mio EUR je znašal še poračun preveč obračunane dohodnine pri izplačilih dodatkov zaposlenih v 2020.

- Nadaljuje se zlasti visoka rast prihodkov od dohodnine, ki je bila v prvih desetih mesecih 35,9-odstotna in jo povezujemo z visoko rastjo plač zlasti zaradi dodatkov v javnem sektorju. Dodatki so izplačani z obračunano akontacijo dohodnine, ki pa so je po zakonodaji oproščeni. Poračun dohodnine za lani izplačane dodatke je tako po podatkih Ministrstva za finance letos znašal 54 mio EUR, prihodnje leto pa naj bi znašal 93 mio EUR.
- Skupna rast nedavčnih prihodkov v prvih devetih mesecih (16,7 %) je predvsem posledica izrazito visoke rasti januarja, ki je po informacijah Ministrstva za finance izhajala iz višjih izrednih prihodkov iz naslova novega zadolževanja⁵ in rasti maja kot posledica podeljene koncesije za prodane licence mobilne telefonije⁶.
- Prihodki od EU sredstev so v prvih desetih mesecih znašali 606 mio EUR, kar je 8,2 % več kot v enakem obdobju lani. V preostalih dveh mesecih leta bi moralo biti za realizacijo projekcij državnega proračuna realiziranih še 1,025 mio EUR. Znova preveč optimistične projekcije je Ministrstvo za finance prepoznalo v oceni realizacije iz septembra, ko je letno oceno znižalo za 414 mio EUR. Tudi po tej naj bi v zadnjih dveh mesecih leta prihodki iz EU sredstev znašali še nekoliko več kot v prvih desetih mesecih skupaj in naj bi bili medletno višji kar za 271 %.
- Odhodki** so bili v prvih desetih mesecih leta za 13,9 % višji kot v enakem obdobju lani, kar je bilo predvsem posledica neposrednega učinka COVID ukrepov, ki je znašal 2.420 mio EUR. Brez tega učinka bi bili odhodki za 7,5 % višji kot v desetih mesecih lani, kar je precej več od dolgotrajnega povprečja.

Tabela 1: Državni proračun

	januar-oktober				november-december							
	2020	2021	sprememba		2020	2021*	sprememba		2020	2021**	sprememba	
			2021 na 2020				2021 na 2020				2021 na 2020	
			v mio EUR	v %			v mio EUR	v %			v mio EUR	v %
Prihodki	7.520	8.993	1.473	19,6	1.557	2.034	477	30,6	9.078	11.027	1.950	21,5
DDV	2.930	3.429	499	17,0	598	554	-45	-7,5	3.528	3.982	454	12,9
Trošarine	1.127	1.214	87	7,7	188	248	61	32,3	1.314	1.462	148	11,3
Dohodnina	889	1.207	319	35,9	275	324	49	17,8	1.164	1.532	368	31,6
DDPO	631	947	316	50,1	142	144	2	1,5	773	1.091	318	41,1
EU sredstva	560	606	46	8,2	165	611	446	271,0	725	1.216	492	67,9
Nedavčni	603	704	101	16,7	69	32	-36	-53,0	672	736	65	9,6
Drugi prihodki	781	887	105	13,5	121	121	0	0,1	902	1.007	106	11,7
Odhodki	9.950	11.333	1.383	13,9	2.616	3.653	1.037	39,7	12.565	14.986	2.420	19,3
Stroški dela skupaj	2.874	3.555	681	23,7	574	954	380	66,2	3.448	4.509	1.061	30,8
Transferi posam. in gospodinjstvom	1.626	2.220	593	36,5	341	345	4	1,2	1.967	2.565	598	30,4
Izdatki za blago in storitve	940	1.070	130	13,8	369	365	-4	-1,2	1.309	1.435	125	9,6
Investicije	498	752	254	51,0	413	809	396	95,9	911	1.561	650	71,3
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.173	1.220	48	4,1	231	339	109	47,2	1.403	1.560	156	11,1
Subvencije	1.203	685	-518	-43,0	195	261	66	34,0	1.398	946	-452	-32,3
Obresti	693	648	-44	-6,4	79	108	29	36,7	772	756	-15	-2,0
Plačila sredstev v Proračun EU	416	494	78	18,7	110	119	8	7,5	526	612	86	16,4
Drugi odhodki	526	688	162	30,8	304	353	49	16,2	830	1.042	211	25,5
Saldo	-2.429	-2.339	90		-1.058	-1.619	-560		-3.488	-3.958	-471	

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *implicitno gibanje, da je dosežena ocena MF. ** Ocena realizacije 2021 (sep. 21).

⁵ Več o tem glej <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Pregled-javnofinancnih-gibanj-februar-2021.pdf>.

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

- 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 23,7 %, kar je predvsem posledica izplačil dodatkov. Brez upoštevanja COVID dodatkov je rast skupnih stroškov dela v prvih desetih mesecih znašala 7,1 %. Ob tem so bili stroški dela tudi brez upoštevanja COVID dodatkov za okoli 340 mio EUR oziroma 13,4 % 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
- K skupni rasti odhodkov je pomembno prispeval tudi višji obseg transferjev posameznikom in gospodinjstvom (36,5 %) glede na prvih deset 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 v prvih desetih mesecih znašali 752 mio EUR in so bili medletno višji za 51,0 %. S proračunom je bila za letos predvidena rast v višini 116,6 %. V zadnjih dveh mesecih leta bi moralo biti za uresničitev projekcij realiziranih še za 1.221 mio EUR investicij, kar bi bilo 310 mio EUR več kot v celotnem lanskem letu. Preveč ambiciozne načrte je Ministrstvo za finance prepoznalo v oceni realizacije iz septembra, ki je za 412 mio EUR nižja od sprejetega

Tabela 2: Učinek COVID ukrepov na realizacijo državnega proračuna

	januar-oktober 2020 v mio EUR		januar-oktober 2021 v mio EUR		brez COVID medletna sprememba	
	COVID	brez COVID	COVID	brez COVID	v mio EUR	v %
Prihodki	-330	7.851	504	8.490	639	8,1
DDV	-99	3.029	6	3.423	394	13,0
Trošarine	-28	1.155	42	1.172	17	1,5
Dohodnina	-26	915	69	1.139	224	24,5
DDPO	-174	805	152	795	-11	-1,3
EU sredstva ¹	14	546	255	350	-195	-35,8
Nedavčni	0	603	0	704	101	16,7
Drugi prihodki	-17	798	-21	908	110	13,7
Odhodki	1.661	8.289	2.420	8.913	624	7,5
Stroški dela skupaj	188	2.687	678	2.877	190	7,1
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	310	1.316	942	1.278	-39	-2,9
Izdatki za blago in storitve	106	834	188	882	48	5,7
Investicije	4	495	26	727	232	46,8
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	67	1.105	1	1.219	114	10,3
Subvencije	886	317	400	285	-32	-10,0
Obresti	0	693	0	648	-44	-6,4
Plačila sredstev v Proračun EU	0	416	0	494	78	18,7
Drugi odhodki	99	427	184	504	77	18,1
Saldo	-1.991	-439	-1.916	-423	15	

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.

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

proračuna. Tudi to bi sicer pomenilo, da bi se morali odhodki za investicije v zadnjih dveh mesecih letos povišati kar za 95,9 %.

- Transferji v sklada socialnega zavarovanja so bili v prvih desetih mesecih letos za 4,1 % višji kot v enakem obdobju lani, brez upoštevanja učinka COVID ukrepov pa za 10,3 %. Slednje je po navedbah Ministrstva za finance predvsem posledica višjega transferja ZZS za tekočo porabo, ki naj bi bil posledica proračuna za opravljene zdravstvene storitve iz konca 2020.⁸
- Izdatki za blago in storitve so bili v prvih desetih mesecih medletno višji za 13,8 %, brez učinka COVID ukrepov pa je njihova rast znašala 5,7 %.
- 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 desetih mesecih medletno nižji za 6,4 %, kar je posledica občutnega znižanja v januarju.

Realizacija COVID ukrepov (januar-oktober 2021)

- Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so v prvih desetih mesecih letos znašali 2.420 mio EUR, od začetka epidemije marca lani 4.423 mio EUR. Oktobra je bil mesečni obseg najmanjši letos (41 mio EUR), kar je delno povezano s prenehanjem veljavnosti številnih ukrepov, delno pa z ustavitvijo izplačil zahtevkov. Slednja je povezana tudi s procesom sprejema

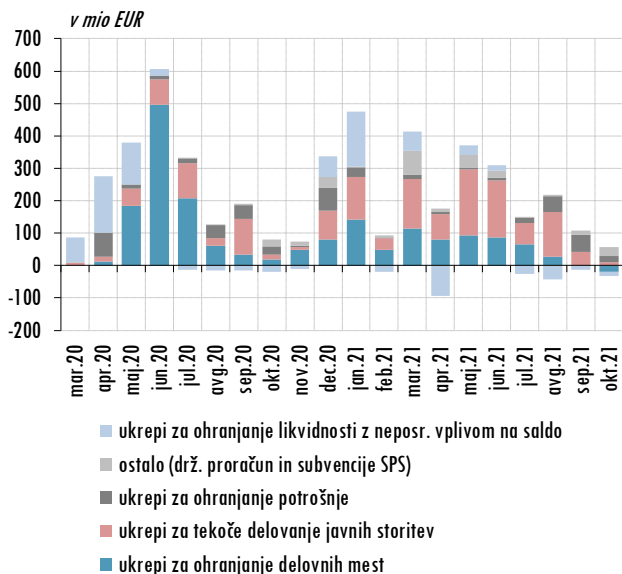
Tabela 3: Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe (v mio EUR)

	mar.-dec. 2020	jan.-okt. 2021	SKUPAJ
Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe - SKUPAJ	2.004	2.420	4.424
Ukrepi za ohranjanje delovnih mest	1.136	637	1.773
Nadomestilo za zaposlene na čakanju na delo	328	268	596
Plačilo socialnih prispevkov za zaposlene na čakanju	124	0	124
Delno subvencioniranje skrajšanega delovnega časa	36	39	74
Plačilo prispevkov za PIZ zaposlenim, ki so delali	435	1	436
Temeljni dohodek in soc. prispevki s.p. in ostali upravičenci	196	244	440
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	1.033	1.548
Dodatki zaposlenim	204	723	927
Obvladovanje epidemije (zaščitna oprema ipd.)	132	251	383
Ukrepi na področju vzgoje, izobraževanja, športa in kulture	29	30	59
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	200	492
Izplačila turističnih bonov	128	144	272
Solidarnostni dodatki različnim skupinam	163	56	220
Ukrepi za ohranjanje likvidnosti	0	319	319
Povračilo fiksnih stroškov	0	319	319
Ostali odhodki	61	231	292

Vir: MF, FURS, preračuni FS.

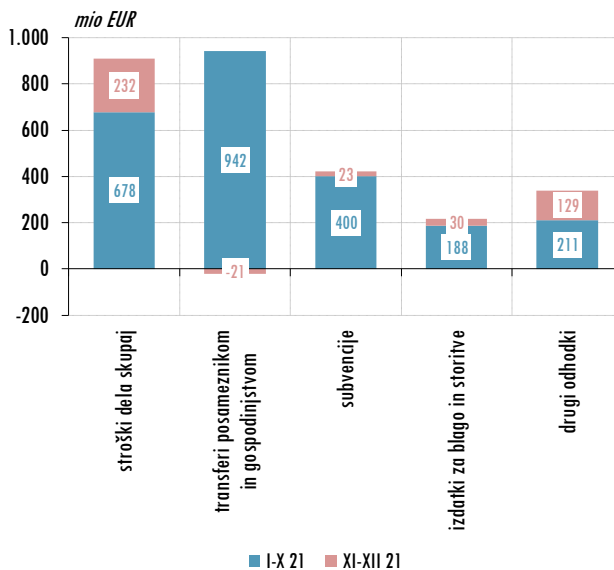
⁸ Več o tem glej <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Pregled-javnofinancnih-gibanj-september-2021.pdf>.

Slika 3: COVID ukrepi z neposrednim učinkom na saldo



Vir: MF, FURS, preračuni FS.

Slika 4: Ocena letne realizacije odhodkov za COVID ukrepe



Vir: MF ocena realizacije državnega proračuna v 2021 (sep.21).

spremembe okvira za pripravo proračunov, ki se nanaša na leto 2021 in ki še poteka. Iz ocene realizacije za 2021 Ministrstva za finance iz septembra namreč izhaja, da naj bi odhodki za COVID ukrepe v zadnjih dveh mesecih letos znašali še 393 mio EUR, od tega največ za stroške dela (232 mio EUR).

- Oktobra je glavino COVID odhodkov predstavljalo izplačilo regresa po 27. členu ZIUPTG (22 mio EUR), izplačila turističnih bonov (19 mio EUR) in odhodki za obvladovanje epidemije (10 mio EUR). Ob tem so se za 21 mio EUR zmanjšali odhodki za nadomestila za zaposlene na čakanje na delo.
- V okviru ukrepov za obvladovanje epidemije je bilo od marca lani do konca oktobra letos za nakup cepiv in cepljenje namenjenih 116 mio EUR, za teste in testiranje 93 mio EUR in za mikrobiološke raziskave 18 mio EUR.
- Po podatkih FURS je bilo do 24. oktobra unovčenega 62 % zneska potencialno unovčenih bonov iz leta 2020 (222,5 mio EUR) in 41 % zneska potencialno unovčenih bonov iz leta 2021 (76,5 mio EUR).
- Po razpoložljivih podatkih FURS je bilo do sedaj dejansko vrnjenih oziroma so bile izdane odločbe za vračilo pomoči v skupni višini 99 mio EUR. Prevladujoči del predstavljajo odločbe o vračilih nadomestila za čakanje na delo (42 mio EUR).