



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**FISKALNI SVET**

## **Mesečna informacija**

Januar 2022



## Ključni poudarki<sup>1</sup>

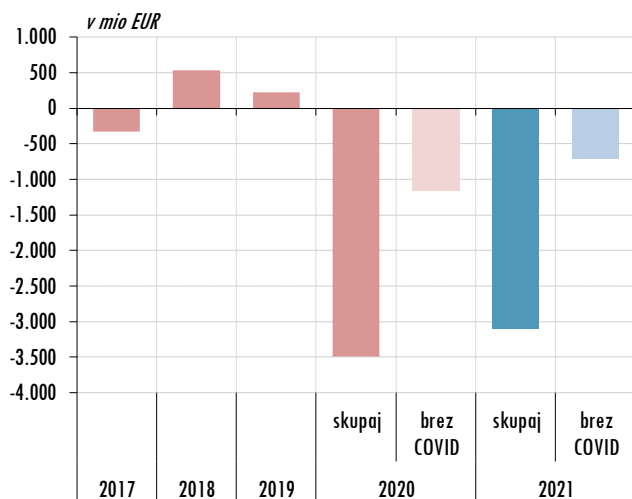
- Primanjkljaj državnega proračuna je po začasnih podatkih v letu 2021 znašal -3.098 mio EUR, brez neposrednega učinka COVID ukrepov pa -705 mio EUR. Primanjkljaj je bil v obeh primerjavah manjši kot v letu 2020, kar je predvsem posledica rasti prihodkov ob okrevanju gospodarske aktivnosti.
- Prihodki so bili lani za 23,1 % višji kot v 2020, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov pa so bili višji za 14,6 %.
- Odhodki so bili lani za 13,6 % višji kot v 2020, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov v višini 2.790 mio EUR pa za 8,7 %. Slednje je bilo v prevladujoči meri posledica investicij in višjih stroškov dela.
- Skupni obseg odhodkov državnega proračuna za COVID ukrepe od marca 2020 do konca decembra 2021 znaša 4.795 mio EUR. Največji posamezen ukrep predstavljajo dodatki zaposlenim v višini 1.026 mio EUR, od tega lani 822 mio EUR.
- Dejanska realizacija državnega proračuna potrjuje pomisleke Fiskalnega sveta, da je bila ocena realizacije za 2021, ki jo je ministrstvo za finance pripravilo septembra lani, nerealistična in kot takšna neustrezna za pripravo proračunskih projekcij za leto 2022. To velja zlasti za pričakovanja glede višine odhodkov (glej slika 2), ki so bili dejansko za okoli 700 mio EUR nižji in tudi nižji od zgornje meje odhodkov, določene v spremembi Okvira za pripravo proračunov sektorja država aprila lani. Oktobrska sprememba Okvira, s katero se je znova povečal obseg najvišje dovoljenih odhodkov, tako ni bila potrebna. Realizacija namreč nakazuje, da bi lahko vlada skladno z ustaljenimi postopki sprejela zgolj rebalans proračuna za leto 2021.
- Priprava proračunskih dokumentov za leto 2022 na osnovi previsoke ocenjene realizacije za 2021 pomeni, da predvideni obseg odhodkov za 2022 presega raven, utemeljeno na osnovi trenutno veljavnih ukrepov in zakonodaje. Iz dejanske realizacije za 2021 in sprejetega proračuna za 2022 namreč izhaja, da naj bi bila rast odhodkov državnega proračuna brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov in investicij, letos 8,0-odstotna, kar je še več kot v predhodnih dveh letih in ena izmed najvišjih rasti doslej (glej slika 3). Odhodki državnega proračuna brez učinka COVID ukrepov in investicij se lahko tako letos povečajo za okoli 820 mio EUR, medtem ko je bila ob sprejemanju proračuna za letos na osnovi septembrske ocene realizacije predvidena implicitna rast za 470 mio EUR. S tem se povečujejo tveganja za strukturno slabšanje javnih financ, ki so se deloma že realizirala s sprejetjem nekaterih ukrepov po potrjenih spremembah proračuna za leto 2022. Fiskalni svet zato pričakuje, da ob zaključku političnega cikla ne bo prišlo do nadaljnjega sprejemanja ukrepov, ki bi manjšali manevrski prostor fiskalne politike v prihodnjih letih, in da bo dejanski primanjkljaj v letu 2022 manjši od projekcij v sprejetem proračunu.

<sup>1</sup> 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 5. 1. 2022. Poleg Ministrstva za finance se želimo za sodelovanje in posredovanje podatkov zahvaliti tudi FURS, ZRSZ in SID banki.

Državni proračun 2021<sup>2</sup>

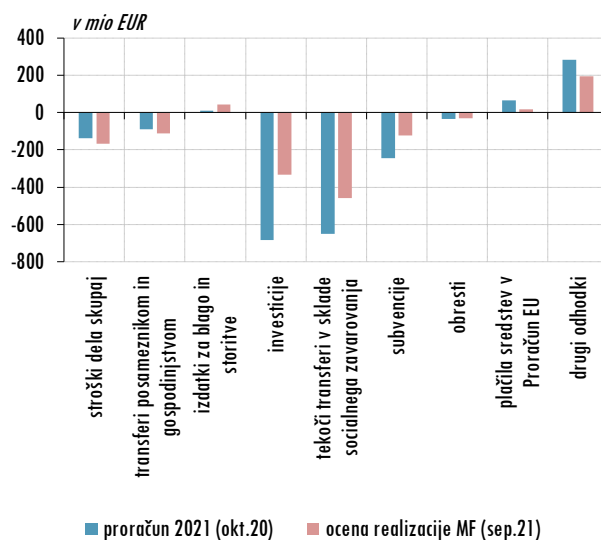
- Decembra je **primanjkljaj državnega** proračuna po začasnih podatkih znašal -559 mio EUR, skupaj v letu 2021 pa -3.098 mio EUR. Brez neposrednega učinka COVID ukrepov je primanjkljaj državnega proračuna lani znašal -705 mio EUR.<sup>3</sup>
- **Prihodki**<sup>4</sup> so v letu 2021 znašali 11.175 mio EUR, kar je za 23,1 % več kot leto prej in za 145 mio EUR več kot po oceni realizacije, ki jo je ministrstvo za finance pripravilo septembra lani. Rast je bila v pomembni meri posledica učinka nizke osnove, saj so ob začetku epidemije v 2020 prihodki občutno upadli, ter tudi razmeroma hitrega okrevanja gospodarske aktivnosti v 2021. Neposredni učinek COVID ukrepov je bil lani pozitiven (397 mio EUR), predvsem zaradi obratnega učinka ukrepov možnosti odloga oziroma obročnega plačila davčnih obveznosti in oprostitve plačila akontacije davka na dohodek pravnih oseb in dohodnine od dejavnosti, ki so v letu 2020 skupne prihodke nižali (-324 mio EUR). Posledično so bili prihodki brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov lani višji za 8,7 %.
- Prihodki od štirih glavnih kategorij davčnih prihodkov državnega proračuna (DDV, trošarine, dohodnina, DDPO) so bili lani skupaj medletno višji za 22,5 %. Njihova rast brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov je bila 12,0-odstotna. Ob okrevanju gospodarske aktivnosti so bili prihodki od teh štirih kategorij davkov brez upoštevanja učinka protikriznih ukrepov za 2,7 % oziroma 210 mio EUR višji kot v predkriznem letu 2019. Raven iz enakega obdobja leta 2019 so presegali prihodki od DDV (za 332 mio EUR) in dohodnine (za 44 mio EUR), medtem ko so prihodki od trošarin zaostajali za 122 mio EUR, od davka na dohodek pravnih oseb pa za 44 mio EUR.

Slika 1: Saldo državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2: Odstopanje odhodkov državnega proračuna brez učinka COVID ukrepov od projekcij



Vir: MF, preračuni FS.

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

<sup>3</sup> Razlika med obsegom COVID ukrepov (2.513 mio EUR) in njihovim vplivom na saldo državnega proračuna (2.393 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.

<sup>4</sup> Rast posameznih kategorij prihodkov se lahko ob končni objavi podatkov za december še spremeni, saj je bilo po predhodnih podatkih, razpoložljivih v začetku letošnjega leta, za 113 mio EUR prihodkov še nerazporejenih.

- Prihodki od dohodnine so se lani povečali za kar 29,3 %, kar povezuje 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 izplačane dodatke v 2020 je tako po podatkih Ministrstva za finance lani znašal 54 mio EUR, letos pa naj bi za lani izplačane dodatke znašal 93 mio EUR.
- Rast nedavčnih prihodkov (22,3 %) je bila med najvišjimi doslej, predvsem kot posledica višjih izrednih prihodkov iz naslova novega zadolževanja ter podeljene koncesije za prodane licence mobilne telefonije, prihodki pa so bili za skoraj polovico višji, kot je bilo predvideno s proračunom, sprejetim oktobra 2020.
- Prihodki od EU sredstev so lani znašali 833 mio EUR, kar je 15,0 % več kot v letu 2020. Projekcije so bile znova preveč optimistične, kljub zaključevanju finančne perspektive. Dejanska realizacija je bila tako za okoli 800 mio EUR nižja od projekcij v proračunu iz oktobra 2020 in za okoli 380 mio EUR nižja od septembrske ocene realizacije (glej slika 4).
- **Odhodki** so bili lani za 13,6 % višji kot v letu 2020, kar je bilo predvsem posledica neposrednega učinka COVID ukrepov, ki je znašal 2.790 mio EUR. Brez tega učinka bi bili odhodki za 8,7 % višji, kar je občutno več od dolgoletnega povprečja, njihova rast pa je bila višja le v letih 2008 in 2009.
- 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 22,1 %, kar je

Tabela 1: Državni proračun

	2020	Proračun (okt.20)		Ocena realizacije (sep.21)			Realizacija (jan.22)			
		2021	2021/2020 v mio EUR    v %	2021	2021/2020 v mio EUR    v %	2021	2021/2020 v mio EUR    v %			
<b>Prihodki</b>	<b>9.078</b>	<b>10.722</b>	<b>1.644</b>	<b>18,1</b>	<b>11.027</b>	<b>1.950</b>	<b>21,5</b>	<b>11.175</b>	<b>2.097</b>	<b>23,1</b>
DDV	3.528	3.843	315	8,9	3.982	454	12,9	4.225	697	19,8
Trošarine	1.314	1.463	148	11,3	1.462	148	11,3	1.470	155	11,8
Dohodnina	1.164	1.288	124	10,7	1.532	368	31,6	1.505	341	29,3
DDPO	773	957	184	23,8	1.091	318	41,1	1.108	335	43,3
EU sredstva	725	1.631	906	125,0	1.216	492	67,8	833	109	15,0
Nedavčni	672	568	-104	-15,5	736	64	9,6	822	150	22,3
Drugi prihodki	902	973	71	7,9	1.007	106	11,7	1.099	198	21,9
Nerazporejeno								113		
<b>Odhodki</b>	<b>12.564</b>	<b>13.469</b>	<b>904</b>	<b>7,2</b>	<b>14.986</b>	<b>2.421</b>	<b>19,3</b>	<b>14.273</b>	<b>1.709</b>	<b>13,6</b>
Stroški dela skupaj	3.448	3.595	146	4,2	4.509	1.061	30,8	4.209	761	22,1
Transferi posam. in gospodinjstvom	1.966	1.640	-326	-16,6	2.565	599	30,4	2.541	575	29,2
Izdatki za blago in storitve	1.309	1.268	-41	-3,2	1.435	125	9,6	1.523	214	16,3
Investicije	911	1.974	1.063	116,6	1.561	650	71,3	1.239	328	36,0
Tekoči transferi v sklade soc. zav.	1.403	1.750	347	24,7	1.560	156	11,1	1.379	-25	-1,8
Subvencije	1.398	661	-737	-52,7	946	-452	-32,3	815	-583	-41,7
Obresti	772	762	-9	-1,2	756	-15	-2,0	727	-45	-5,8
Plačila sredstev v Proračun EU	526	565	39	7,4	612	86	16,4	629	103	19,5
Drugi odhodki	830	1.254	424	51,0	1.042	211	25,5	1.211	381	45,9
<b>Saldo</b>	<b>-3.488</b>	<b>-2.747</b>	<b>741</b>		<b>-3.958</b>	<b>-471</b>		<b>-3.098</b>	<b>389</b>	

Vir: MF, preračuni FS.

predvsem posledica izplačil dodatkov. Vendar je tudi brez upoštevanja COVID dodatkov rast skupnih stroškov dela znašala razmeroma visokih 5,6 %. Ob tem so bili stroški dela brez upoštevanja COVID dodatkov za okoli 360 mio EUR oziroma 11,7 % višji kot v predkriznem letu 2019. Njihova rast brez upoštevanja dodatkov je posledica povečanja števila zaposlenih, rednih napredovanj, sprostitev izplačevanja delovne uspešnosti v drugi polovici leta 2020 in lanskega dogovora s sindikati.<sup>5</sup>

- K skupni rasti odhodkov je pomembno prispeval tudi višji obseg transferjev posameznikom in gospodinjstvom (29,2 %), kar je bila posledica velikega obsega COVID ukrepov na tej postavki. Brez upoštevanja učinka COVID ukrepov so bili transferji namreč nižji kot v letu 2020 (-3,2 %).
- Odhodki za investicije so lani znašali 1.239 mio EUR in so bili medletno višji za 36,0 %. Kljub razmeroma visoki realizaciji je ta občutno zaostala za načrti. Dejanska realizacija je bila namreč za 735 mio EUR nižja od projekcij v proračunu, sprejetem oktobra 2020 in za okoli 320 mio EUR od ocene realizacije, ki jo je ministrstvo za finance pripravilo septembra lani (glej slika 4).
- Transferji v sklada socialnega zavarovanja so bili lani za 1,8 % nižji kot leto prej, brez upoštevanja učinka COVID ukrepov pa za 8,6 % višji. Slednje je po navedbah Ministrstva za

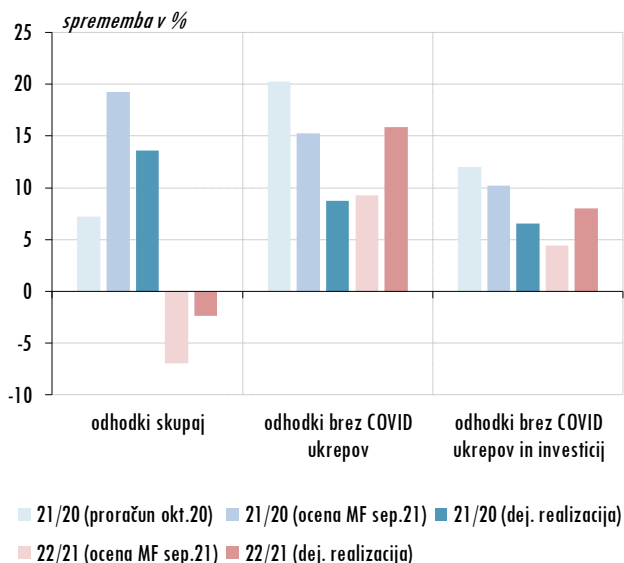
**Tabela 2: Učinek COVID ukrepov na realizacijo državnega proračuna**

	2020		2021		brez COVID	
	v mio EUR		v mio EUR		2021/2020	
	COVID	brez COVID	COVID	brez COVID	v mio EUR	v %
<b>Prihodki</b>	<b>-324</b>	<b>9.402</b>	<b>397</b>	<b>10.778</b>	<b>1.376</b>	<b>14,6</b>
DDV	-118	3.646	21	4.204	557	15,3
Trošarine	-56	1.370	48	1.421	51	3,7
Dohodnina	-27	1.191	70	1.435	244	20,5
DDPO	-173	946	154	953	8	0,8
EU sredstva <sup>1</sup>	74	651	120	713	62	9,6
Nedavčni	0	672	0	822	150	22,3
Drugi prihodki	-24	925	-17	1.116	191	20,6
<b>Odhodki</b>	<b>2.005</b>	<b>10.559</b>	<b>2.790</b>	<b>11.483</b>	<b>924</b>	<b>8,7</b>
Stroški dela skupaj	196	3.252	776	3.433	181	5,6
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	384	1.582	1009	1.532	-50	-3,2
Izdatki za blago in storitve	166	1.143	266	1.257	114	10,0
Investicije	22	889	59	1.180	291	32,7
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	135	1.268	1	1.378	110	8,6
Subvencije	965	433	414	401	-32	-7,3
Obresti	0	772	0	727	-45	-5,8
Plačila sredstev v Proračun EU	0	526	0	629	103	19,5
Drugi odhodki	135	695	265	947	251	36,2
<b>Saldo</b>	<b>-2.329</b>	<b>-1.158</b>	<b>-2.393</b>	<b>-705</b>	<b>452</b>	

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

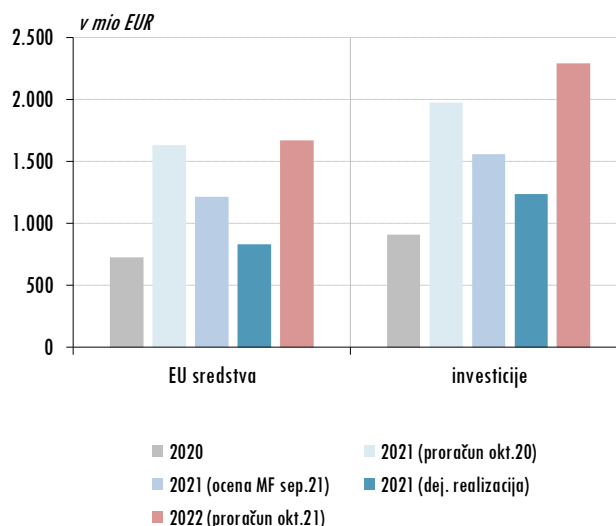
<sup>5</sup> Dosegljiv na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DRUG4909>.

Slika 3: Odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 4: Prihodki od EU sredstev in odhodki za investicije



Vir: MF, preračuni FS.

finance predvsem posledica višjega transferja ZZZS za tekočo porabo, ki naj bi bil posledica poročila za opravljene zdravstvene storitve iz konca 2020.<sup>6</sup>

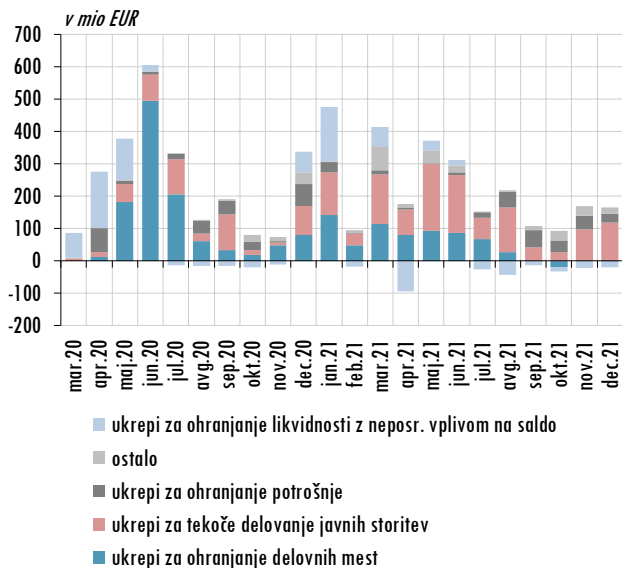
- Izdatki za blago in storitve so bili lani višji za 16,3 %, brez učinka COVID ukrepov pa je njihova rast znašala 10,0 %. Odhodki za subvencije so bili v obeh primerjavah manjši kot v letu 2020, predvsem zaradi učinka visoke osnove. Skupno rast odhodkov so omilili tudi odhodki za obresti, ki so bili nižji za 5,8 %, kar je zlasti posledica občutnega znižanja v januarju.

### Realizacija COVID ukrepov 2021

- Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so lani znašali 2.790 mio EUR, od začetka epidemije marca lani pa 4.795 mio EUR. Decembra je obseg odhodkov za ukrepe znašal 163 mio EUR. Dejanska realizacija je le nekoliko odstopala od ocene realizacije za 2021, ki jo je ministrstvo za finance pripravilo septembra lani ob sicer precej drugačni strukturi odhodkov.
- Decembra so glavnino COVID odhodkov predstavljali odhodki za obvladovanje epidemije (104 mio EUR), zlasti v povezavi s cepljenjem in testiranjem ter izplačila turističnih bonov (26 mio EUR).
- V letu 2021 je bilo za COVID ukrepe iz državnega proračuna izplačanih okoli 800 mio EUR več kot v letu prej. Največji del so predstavljali dodatki zaposlenim, okoli 820 mio EUR, kar je štirikrat več kot leto prej. Za ukrepe za ohranjanje delovnih mest je bilo izplačanih okoli 630 mio EUR, kar je skoraj za polovico manj kot v 2020. To je bilo deloma posledica krajšega obdobja omejevanja opravljanja dejavnosti, deloma pa tudi zaradi razmeroma hitrega gospodarskega okrevanja. V okviru teh ukrepov je bilo za čakanje na delo izplačanih manj, za temeljni dohodek samozaposlenim in ostalim upravičencem pa več sredstev kot leto prej. Oba ukrepa sta se sicer iztekla že konec junija. Več kot v letu 2020 je bilo tudi odhodkov za obvladovanje epidemije (cepljenje, testiranje, zaščitna oprema ipd.) ter odhodkov za turistične bone ob uvedbi novih in podaljšanju veljavnosti bonov iz leta 2020.

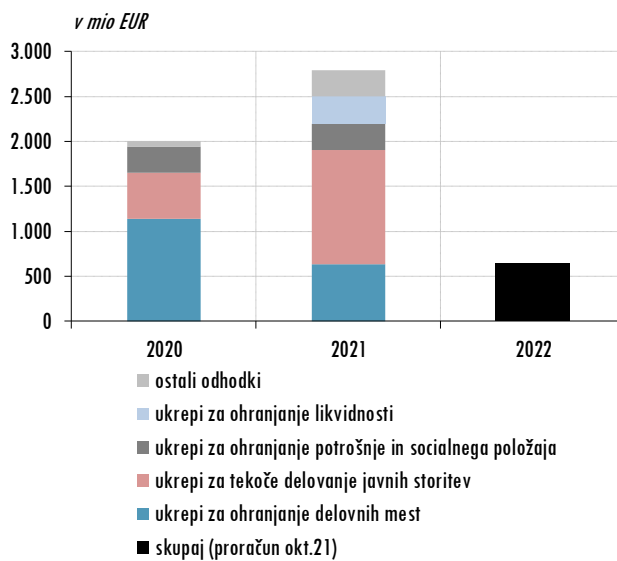
<sup>6</sup> Več o tem glej <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Pregled-javnofinancnih-gibanj-september-2021.pdf>.

Slika 5: COVID ukrepi z neposrednim učinkom na saldo



Vir: MF, FURS, preračuni FS.

Slika 6: Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe



Vir: MF, preračuni FS.

- V sprejetem proračunu za leto 2022 je za COVID ukrepe predvidenih 640 mio EUR. Glavnino predstavljajo sredstva tekoče proračunske rezerve za še nepredvidene odhodke (166 mio EUR), okoli 120 mio EUR, od katerih naj bi pretežni del predstavljala evropska sredstva, naj bi bilo namenjenih za investicije zlasti v zdravstveno infrastrukturo. Za subvencije naj bi bilo namenjenih 82 mio EUR, okoli 58 mio EUR pa za programe zgodnjega odkrivanja okužb. Za izplačilo turističnih bonov je predvidenih 35 mio EUR, a bo ta znesek ob podaljšanju veljavnosti bonov verjetno višji.<sup>7</sup> Tudi sicer ob nadaljevanju epidemije ostaja precejšnja verjetnost, da bodo skupni odhodki za COVID ukrepe znova višji od predvidenih ob sprejemanju proračuna.
- Po razpoložljivih podatkih FURS je bilo do 3. 1. 2022 dejansko vrnjenih oziroma so bile izdane odločbe za vračilo pomoči v skupni višini 105 mio EUR. Prevladujoči del predstavljajo odločbe o vračilih nadomestila za čakanje na delo (61 mio EUR).
- Po podatkih FURS je bilo do konca decembra 2021 od 472 mio EUR odobrenih odlogov oziroma obročnih plačil davčnih obveznosti vrnjenih 307 mio EUR.

<sup>7</sup> Po podatkih FURS je bilo do 2. januarja 2022 unovčenega 72 % zneska potencialno unovčenih bonov iz leta 2020 (259 mio EUR) in 61 % zneska potencialno unovčenih bonov iz leta 2021 (113 mio EUR). Potencialno unovčljivih je tako še za okoli 170 mio EUR turističnih bonov.



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

	mar.-dec. 2020	jan.-dec. 2021	SKUPAJ
<b>Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe - SKUPAJ</b>	<b>2.004</b>	<b>2.790</b>	<b>4.794</b>
<b>Ukrepi za ohranjanje delovnih mest</b>	<b>1.136</b>	<b>633</b>	<b>1.769</b>
Nadomestilo za zaposlene na čakanju na delo	328	271	599
Plačilo socialnih prispevkov za zaposlene na čakanju	124	0	124
Delno subvencioniranje skrajšanega delovnega časa	36	39	75
Plačilo prispevkov za PIZ zaposlenim, ki so delali	435	1	436
Temeljni dohodek in soc. prispevki s.p. in ostali upravičenci	196	238	434
Bolniška nadomestila za zaposlene krije v celoti ZZS	19	4	22
Krizni dodatek	0	56	56
Subvencioniranje minimalne plače	0	24	24
<b>Ukrepi za tekoče delovanje javnih storitev</b>	<b>515</b>	<b>1.273</b>	<b>1.788</b>
Dodatki zaposlenim	204	822	1.026
Obvladovanje epidemije (zaščitna oprema ipd.)	132	385	517
Ukrepi na področju vzgoje, izobraževanja, športa in kulture	29	30	59
Povračilo izpada opravljanja zdravstvene dej. vklj. s koncesionariji	105	9	115
Zagotavljanje sredstev ZZS	45	26	72
<b>Ukrepi za ohranjanje potrošnje in socialnega položaja</b>	<b>291</b>	<b>287</b>	<b>578</b>
Izplačila turističnih bonov	128	228	356
Solidarnostni dodatki različnim skupinam	163	59	222
<b>Ukrepi za ohranjanje likvidnosti</b>	<b>0</b>	<b>309</b>	<b>309</b>
Povračilo fiksnih stroškov	0	309	309
<b>Ostali odhodki</b>	<b>61</b>	<b>288</b>	<b>349</b>

Vir: MF, FURS, preračuni FS.