



VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Osnutek proračunskega načrta 2021

Oktober 2020

Kazalo

1	Uvod	3
2	Ekonomski izgledi in pričakovanja	4
3	Fiskalni scenarij za leto 2021 in ukrepi za okrevanje	10
4	Javni dolg in potencialne obveznosti	16
5	Javnofinančna gibanja 2020 - 2021	20

1 Uvod

V letu 2020 so se zaradi nagle širitve COVID-19 in ostrih zaježitvenih ukrepov na začetku epidemije zdravstvene in gospodarske razmere v številnih evropskih državah, vključno s Slovenijo, močno spremenile. Gospodarska aktivnost evrskega območja po izrazitem, skoraj 9 % upadu v prvi polovici leta (padec v drugem četrtletju je bil skoraj 15 %) sicer okreva, a v večini dejavnosti ostaja precej pod ravno pred pandemijo COVID-19. Za leto 2020 UMAR za Slovenijo predvideva 6,7 % upad BDP, ki mu bo v naslednjih dveh letih sledilo okrevanje, pri čemer bo gospodarska aktivnost šele leta 2022 dosegla raven pred epidemijo.

V letu 2020 je v luči izjemnih okoliščin tako na nacionalni kot na EU ravni omogočen začasen odstop od fiskalnih pravil. Ker pa bo epidemija COVID-19 imela daljnosežne posledice na gospodarstvo, se je na ravni EU že oblikoval širok konsenz, ki bo omogočil obsežen odziv ekonomske in fiskalne politike na nastalo situacijo tudi v letu 2021. V ta namen je Evropska komisija 19. 9. 2020 v pismu državam sporočila, da bo v letu 2021 še naprej veljala splošna odstopna klavzula. Fiskalni svet je marca 2020 ocenil, da epidemija predstavlja neobičajen dogodek, ki po Zakonu o fiskalnem pravilu omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin, ki za letos še vedno veljajo. Vlada je Fiskalni svet zaprosila, da poda svojo oceno o izjemnih okoliščinah tudi za leti 2021 in 2022. Ker pa bo okrevanje trajalo več let, se mora fiskalna politika temu prilagajati tudi po letu 2021. Prehitro zniževanje spodbud, bi lahko v naslednjih letih negativno vplivalo na rast in odpornost.

S tem se omogoči, da bo fiskalna politika tudi v letu 2021 spodbujala predvsem okrevanje in po potrebi tudi nadaljnje ukrepe za omejitev posledic epidemije. Fiskalna politika s ciljem doseganja srednjeročnega položaja bo mogoča, oziroma jo bomo države zastavile z vidika dolgoročne vzdržnosti javnih financ šele takrat, ko bodo širši ekonomski pogoji to dovolili. Vsekakor pa Slovenija že v letu 2022 dosega zadosten fiskalni napor skladen z matriko fiskalnega prilagajanja.

Tako kot v ostalih državah EU, se tudi v Sloveniji z obsežnimi ukrepi preprečuje še večji padec gospodarske aktivnosti. Trenutno se soočamo z novim valom epidemije, ki ponovno terja ukrepanje in prinaša negotovosti tudi v nadaljevanju leta in za prihodnje leto. Vlada RS je sprejela pet paketov ukrepov za omejevanje posledic epidemije ter nekatere ukrepe podaljšala do konca leta, z možnostjo podaljšanja v leto 2021 oziroma do sprejetja sistemskih sprememb.

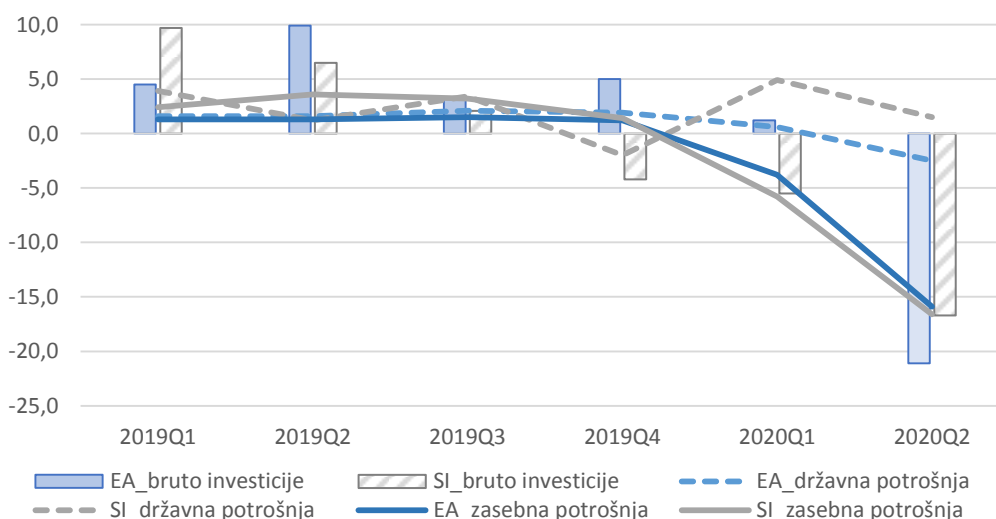
V letu 2021 bo fiskalna politika osredotočena predvsem na okrevanje. Na evropski ravni je sprejet zajeten paket spodbud v okviru instrumenta za okrevanje »Next Generation EU«. Največ dodatnih sredstev, namenjenih okrevanju, bo na voljo v novo oblikovanem mehanizmu za okrevanje in odpornost. Mehanizem omogoča, da države pridobijo sredstva za investicije in strukturne spremembe potrebne za okrevanje in dolgoročno rast.

Kljub vsemu napovedi in scenariji ostajajo zelo negotovi in občutljivi kar vpliva tudi na negotovost pri določanju fiskalnih ciljev. Fiskalna politika Republike Slovenije bo v prihodnjih letih usmerjena na okrevanje s postopnim zniževanjem nominalnega primanjkljaja. V letu 2021 je načrtovano znižanje primanjkljaja na -6,6% BDP (-8,6 % BDP v letu 2020) in v letu 2022 na -4,6 % BDP. Cilji sledijo spremenjenemu Okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020-2022 (Uradni list RS, št. 26/19, 67/20 in 126/20) za leti 2021 in 2022. Najvišji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država se je povečal za leto 2021 z 22.160 na 24.900 milijonov EUR, in za leto 2022 z 23.000 na 24.950 milijonov EUR. Javni dolg se bo v letu 2020 povečal na 82,4 % BDP. V naslednjih letih se bo zniževal, in sicer na 80,9 % BDP v letu 2021 in 79,3 % BDP v letu 2022.

2 Ekonomski izgledi in pričakovanja

Slovenija je v letu 2019 beležila gospodarsko rast v višini 2,4 %¹. V začetku leta 2020 so gospodarstva po vsem svetu doživela velik ekonomski šok zaradi širjenja pandemije COVID-19. Tako je bila gospodarska rast v Sloveniji v prvem četrletju 2020 medletno nižja za 2,5 %, v drugem pa kar za 13 %, med drugim tudi kot posledica strogih ukrepov zaradi zaježitve širjenja pandemije, ki so predvsem v drugem četrletju zaustavili delovanje nenujnih storitvenih dejavnosti in neživilskih trgovin. Tudi v industriji je prišlo do precejšnjega upada zaradi upadanja naročil ter prekinjenih ali oteženih nabavnih in prodajnih poti. Ker je Slovenija močno vpeta v mednarodne verige, se je močno zmanjšal tudi uvoz in izvoz zaradi padca mednarodne menjave in strogih omejevalnih ukrepov v državah EU. Padec je bil najbolj izrazit pri menjavi storitev, predvsem na področju potovanj in transporta. Tudi glavne trgovinske partnerice Slovenije so se v drugem četrletju 2020 soočile z znatnim padcem BDP. Zaradi omejitev gibanja je močno upadla potrošnja gospodinjstev, tako v Sloveniji kot tudi v evroobmočju (Slika 1), med agregati potrošnje se je okrepila le državna potrošnja. Zaradi velike negotovosti, ki vpliva na investicijske odločitve podjetij so se močno zmanjšale investicije v opremo in stroje ter gradbene investicije.

Slika 1: Rast bruto investicij, državne in zasebne potrošnje, evroobmočje in Slovenija, 2019Q1-2020Q2



Vir: Eurostat

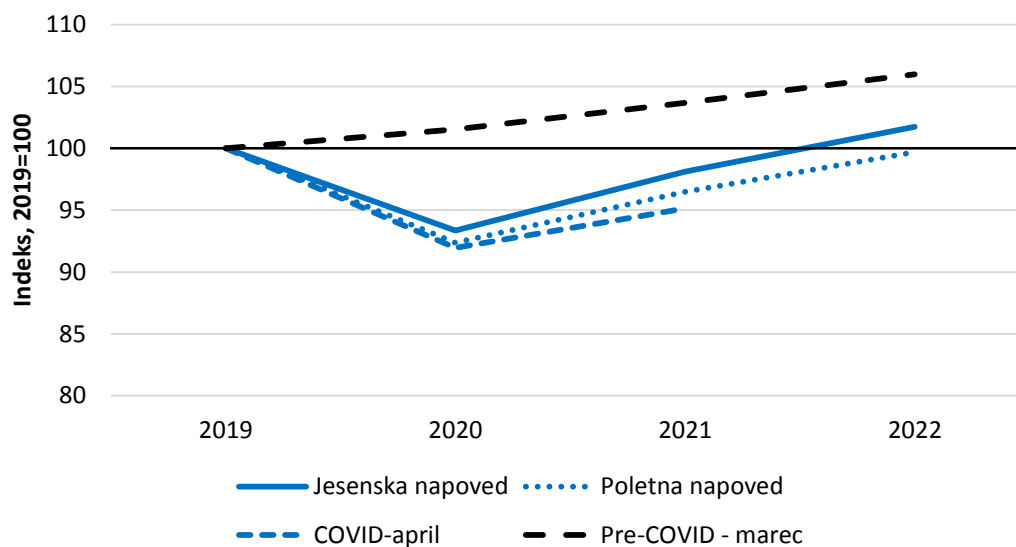
Ob predpostavki postopnega in neenakomernega okrevanja, UMAR v jesenski napovedi za leto 2020 predvideva 6,7 % padec BDP. Upad bo tako nekoliko manjši, kot je bil predviden v Poletni napovedi (-7,6 %), saj so dejavnosti po sprostitvi strogih zaščitnih ukrepov začele počasi okrevati, izboljšale pa so se tudi napovedi za najpomembnejše trgovinske partnerice. Padec BDP v 2020 bi bil tako za 0,7 o.t. nižji, kot je pričakovan za evroobmočje. Pri preprečevanju globljih in trajnejših posledic epidemije na gospodarstvo so precej pripomogli ukrepi za omejitev negativnih posledic epidemije za prebivalstvo in gospodarstvo ter za njegovo hitrejše okrevanje financirani iz domačih in EU virov.

Ob nadaljnjem postopnem okrevanju se bo BDP leta 2021 povečal za 5,1 %, leta 2022 pa za 3,7 %. Večina dejavnosti naj bi tako ravni aktivnosti izpred epidemije dosegla šele leta 2022.

¹ Osnutek proračunskega načrta je bil pripravljen na podlagi Jesenske makroekonomske napovedi UMAR, ki jo je vlada potrdila 23. 9. 2020. SURS pa je šele 30.9.2020 popravil podatke o bruto domačem proizvodu za obdobje 2016-2019, in sicer za leto 2019 iz rasti 2,4% na 3,2 % (<https://www.stat.si/statweb/News/Index/9102>).

Okrevanje bo sicer ob prisotnosti virusa in ohranjanju nekaterih omejitvenih ukrepov različno hitro po dejavnostih.

Slika 2: Dinamika realnega BDP glede na pred-COVID pričakovanja



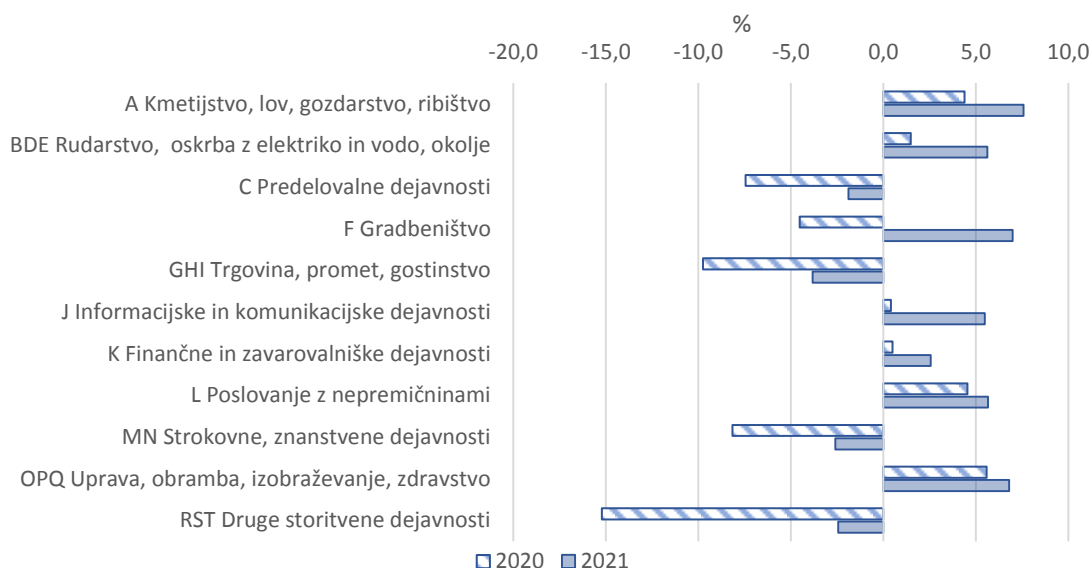
Vir: UMAR Pomladanska napoved 2020; UMAR Jesenska napoved 2020; UMAR Poletna napoved 2020; UMAR COVID-19 scenariji (april 2020); Ministrstvo za finance, lastni izračuni

UMAR predvideva, da se bo v letu 2020 izmed agregatov potrošnje povečala samo državna potrošnja, vsi ostali agregati pa se bodo zmanjšali. Zaradi negativnih vplivov iz mednarodnega okolja ter tujih in domačih zaježitvenih ukrepov letos pričakujemo velik upad izvoza (-12,5 %) in uvoza (-12 %). Močnejše bo letos padla tudi zasebna potrošnja (-6,6 %), čeprav bo razpoložljiv dohodek ob podpornih ukrepih vlade podoben kot lani. Na manjši obseg trošenja vpliva tudi povečana brezposelnost in splošna negotovost, ki vpliva na odlaganje nenujnih nakupov in povečano stopnjo varčevanja. Ob povečani negotovosti in padcu proizvodnje v prvi polovici leta, ki se odraža tudi v nizki izkoriščenosti proizvodnih kapacitet, bodo podjetja odlagala investicije, oziroma jih prelagala v prihodnost (-13 % v 2020).

V prihodnjih dveh letih naj bi na predkrizni nivo okrevale investicije (11 % rast v 2021), uvoz, izvoz in zasebna potrošnja (4,7 % v 2021). Rast domače aktivnosti in tujega povpraševanja bodo podpirali ukrepi za okrevanje gospodarstva na državnih ravneh in EU, relativno ugodni pogoji financiranja in »sproščena« monetarna politika.

K padcu BDP v letu 2020 bo močno prispeval predvsem upad nekaterih storitvenih dejavnosti. Te so sicer, po močnem upadu aprila zaradi zaježitvenih ukrepov, začele okrevati, a je okrevanje zaradi določenih omejitvenih ukrepov počasno (Slika 3). Dodana vrednost bo v letu 2020 predvidoma najbolj upadla v gostinskih, rekreacijskih, športnih, kulturnih in osebnih storitvah, v storitvah hotelskih nastanitev in prometu. Nekoliko manjši, a še vedno občuten bo tudi padec v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu. Le v nekaterih dejavnostih naj bi bila letošnja rast pozitivna (npr. javne storitve, farmacevtska industrija).

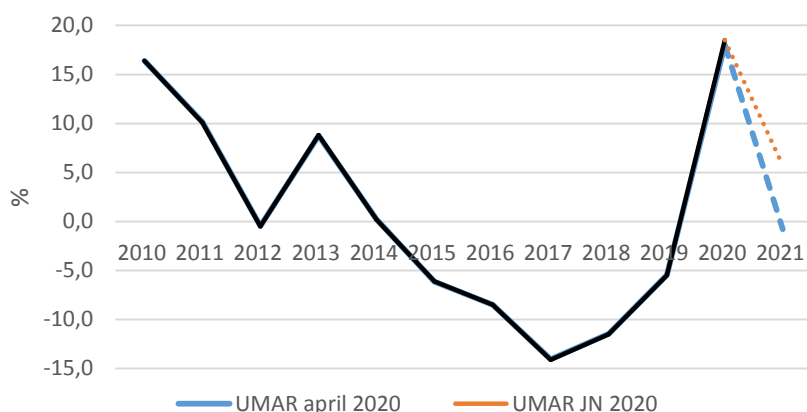
Slika 3: Napoved rasti dodane vrednosti po dejavnostih glede na raven v letu 2019



Vir: UMAR Jesenska napoved 2020

Razmere na trgu dela so se po relativno ugodnih prvih dveh mesecih letos od sredine marca s sprejetjem ukrepov za zajezitev epidemije koronavirusa naglo poslabšale. Do izrazitega medletnega padca števila delovno aktivnih (za 0,9 %) in porasta registriranih brezposelnih (za 19,9 %) je prišlo zlasti aprila. S postopno odpravo zajezitvenih ukrepov oziroma z zagonom večine dejavnosti in s sprejetjem interventne zakonodaje na področju dela pa so se razmere do sredine leta vidno stabilizirale. Kljub temu je konec junija število delovno aktivnih ostalo medletno manjše za 1,6 %, zmanjšanje pa je bilo še posebej izrazito v gostinstvu, predelovalnih dejavnostih in trgovini. Pričakujemo, da se bo ob preostalih ukrepih na področju dela in z okrevanjem gospodarske aktivnosti stabilizacija razmer na trgu dela nadaljevala in da bo zaposlenost letos nižja za 1,5 %, število brezposelnih pa večje za okoli petino. Ob predpostavki postopnega okrevanja gospodarstva se bodo razmere na trgu dela v naslednjih dveh letih izboljševale.

Slika 4: Letna rast števila registriranih brezposelnih



Vir: UMAR Jesenska napoved 2020; UMAR COVID-19 scenariji

Inflacija bo v povprečju letošnjega leta precej nižja (0,3 %) kot lani predvsem zaradi nižjih cen naftnih derivatov in električne energije. V naslednjih dveh letih pa se bo ob predpostavki zmernega gospodarskega okrevanja zvišala na nivo pred epidemijo (na 1,6 leta 2021 in 1,9 leta 2022). K temu bo naslednje leto prispevala predvsem višja rast cen energentov, leta 2022 pa tudi višja rast cen storitev.

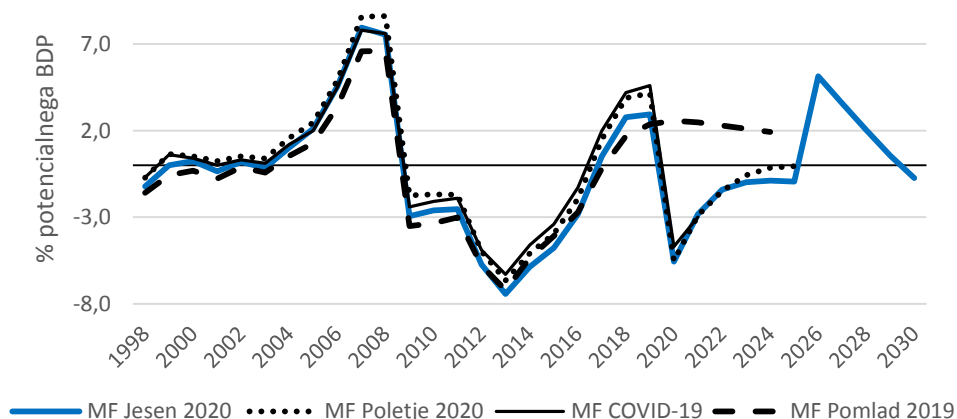
Položaj v ciklu in dolžina gospodarskega cikla

Ocena proizvodne vrzeli se uporablja za določitev faze poslovnega cikla v katerem se določeno gospodarstvo nahaja in je osnova za vodenje fiskalne politike. Skladno s slovenskim fiskalnim pravilom mora fiskalna politika zagotoviti uravnoteženost javnih financ na srednji rok, oziroma v povprečju poslovnega cikla. Opredelitev trajanja slednjega v dejanskem času pa je zahtevno, saj je negotovost okoli ocen proizvodne vrzeli, še posebej okoli tistih na koncu vzorca, velika. K negotovosti ocen poleg uporabljene metode izračunavanja proizvodne vrzeli v določeni meri vplivajo tudi metoda izračuna potencialnega proizvoda, revizije ocen pretekle rasti, spremembe v napovedi makroekonomskih agregatov in dolžina vključenih serij (Orphanides in Van Norden, 2002)². Pogoste in občutne revizije makroekonomskih podatkov in spremembe v napovedih bodočih gospodarskih gibanj, ki so prisotne ob pojavu eksogenega šoka, so tako eden izmed ključnih dejavnikov morebitnih razlik med ciljnim in doseženimi vrednostmi fiskalnih ciljev in s tem ocen usklajenosti s fiskalnimi pravili.

Spreminjanje ocen proizvodne vrzeli je bilo še posebej očitno v času pred in po izbruhu pandemije COVID-19. Ocene Ministrstva za finance (MF), pripravljene na podlagi UMAR-jeve Pomladanske napovedi 2019 so pokazale, da naj bi v 2019 proizvodna vrzel znašala 2,4 % potencialnega BDP. Ocene na podlagi napovedi UMAR COVID-19 pa so za obdobje 2017-2019 občutno korigirale navzgor. V 2019 naj bi vrh proizvodne vrzeli znašal za kar 2,2 o.t. več ali 4,6 % potencialnega BDP. Sprememba te ocene je sovpadala z znižanjem rasti potencialnega BDP v COVID-19 scenariju. Ta naj bi v 2019 padla iz 2,7 % na 2 %. Na podlagi UMAR-jeve Jesenske napovedi 2020 ocenjena proizvodna vrzel pa je bila v 2019 zopet nižja in presegala tisto iz Pomladanske napovedi 2019 za le 0,5 o. t. (znašala je 2,9 % potencialnega BDP).

V skladu z ocenami na podlagi Pomladanske napovedi 2019 naj bi slovensko gospodarstvo ostalo v pozitivnem delu poslovnega cikla vsaj do leta 2024, medtem ko naj bi v skladu tako z ocenami na podlagi Poletne kot Jesenske napovedi 2020 ostalo v negativnem delu cikla do 2025. Bi pa bil v skladu z ocenami na podlagi Jesenske napovedi 2020 razmah med realnim in potencialnim BDP večji kot v skladu z ocenami na podlagi Poletne napovedi, in sicer za 0,9 o.t. Očitno je, da je dolžino gospodarskega cikla zaradi negotovosti okoli ocen proizvodne vrzeli težko določiti in lahko predstavlja različna obdobja, posledično pa lahko vodi v različne izračune uravnoteženosti na srednji rok.

Slika 5: Proizvodna vrzel, izračuni MF

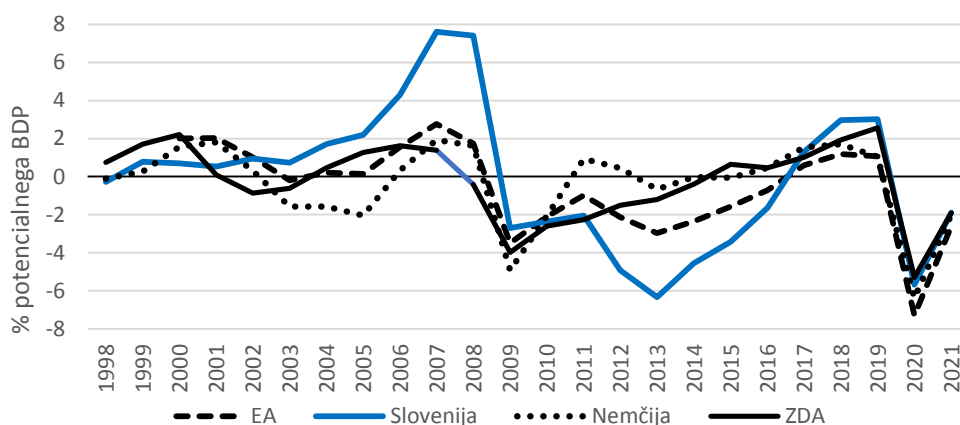


Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni

² Orphanides, A. & Van Norden, S. (2002). The Unreliability of Output-Gap Estimates in Real Time. *The Review of Economics and Statistics*, 84(4), 569-583.

Burns in Mitchell (1946)³ sta v svojem temeljnem delu opredelila poslovni cikel kot nihanja gospodarske dejavnosti, ki trajajo med 1,5 in 8 leti. V skladu s temeljno literaturo naj bi dolžina povprečnega poslovnega cikla znaša okoli 5-6 let (Artis, Kontolemis in Osborn 1997)⁴. Alqaralleh (2019)⁵ ugotavlja, da se specifičnosti poslovnega cikla med gospodarstvi razlikujejo in skozi čas spreminjajo. Recesije so skozi čas postale manj globoke, pogosta obdobja ekspanzije pa so se podaljšala (Backus in Kehode, 1992)⁶. Tudi Jagrič (2002)⁷ za slovensko gospodarstvo ugotavlja, da so bili cikli v devetdesetih in pričetku dvatisočih asimetrični, sinhronizirani s poslovnim ciklom Nemčije in trajali pet do šest let. Sodeč po gibanju proizvodne vrzeli na Sliki 6 pa ima Slovenija od začetka dvatisočih izrazitejše gospodarske cikle kot Nemčija, povprečje evrskega območja in ZDA, ki so tudi daljši. Od 2007, ko je bila gospodarska aktivnost na vrhuncu, je namreč do 2019, ko je slovenska proizvodna vrzel zopet dosegla najvišjo vrednost, minilo 11 let.

Slika 6: Primerjava proizvodnih vrzeli



Vir: AMECO

Potrebna je verodostojna in (s fiskalnim svetom) enotna določitev poslovnega cikla, saj so v primeru, da se v fiskalnih ciljih smatra krajše oziroma daljše obdobje srednjeročnosti kot je to dejansko, izračuni in ocene fiskalnih ciljev drugačni. Vsekakor je Ministrstvo za finance mnenja, da bo okrevanje po COVID-19 krizi daljše kot običajno. Učinki vzpodbujevalnih ukrepov se bodo odražali v večjem agregatnem povpraševanju z zamikom, zaradi česar je Ministrstvo za finance mnenja, da se bo cikel v Sloveniji izravnal okoli 2030, kar empirično potrjujejo tudi ex-post ocene. Posledično bi moralo leto 2030 predstavljati tudi rok za uravnoteženje proračuna.

Stanje v bančnem sistemu

Za blaženje posledic epidemije je Vlada RS sprejela tudi interventne ukrepe, s katerimi je omejila naraščanje neplačil. Izhajajoč iz podatkov o poslovanju bank v mesecu juliju, objavljenih v Mesečni informaciji o poslovanju bank, september 2020⁸ se nastala situacija odraža tudi v bančnem poslovanju:

³ Burns, A. & Mitchell W.C. (1946). *Measuring Business Cycles*. New York: National Bureau of Economic Research.

⁴ Artis, M.J., Kontolemis, Z.G., & Osborn D.R. (1997). Business Cycles for G-7 and European Countries. *Journal of Business*, 70, 249-279.

⁵ Alqaralleh, H. (2019). Measuring business cycles: Empirical evidence based on an unobserved component approach. *Cogent Economics & Finance*, 7, 1.

⁶ Backus, D.K., & Kehoe P.J. (1992). International Evidence of the Historical Properties of Business Cycles. *American Economic Review*, 82, 864-888.

⁷ Jagrič, T. (2002). Measuring Business Cycles. *Eastern European Economics*, 40, 63-87.

⁸ Banka Slovenije, Mesečna informacija o poslovanju bank. September 2020. Dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije>.

- posojilna aktivnost gospodinjstev in podjetij ne narašča več tako močno, kot pred izbruhom epidemije (medletna rast posojil gospodinjstvom je bila 1,8 % in podjetjem 0,6 %),
- vloge gospodinjstev in podjetij naraščajo (medletna rast vlog gospodinjstev je bila 9,4 % in podjetij 10,4 %),
- delež nedonosnih izpostavljenosti (v nadaljnjem besedilu: NPE) v portfelju bank ostaja majhen (1,9 % vseh izpostavljenosti; delež NPE do podjetij je bil 4,0 %, do gospodinjstev pa 2,0 %),
- oblikovanje dodatnih oslabitev (na donosnem in nedonosnem delu portfelja) in rezervacij (na ravni bančnega sistema so predstavljali 15,6 % ustvarjenega dohodka),
- zmanjševanje obrestnih in neobrestnih prihodkov in posledično neto obrestne marže (medletno za 3,9 % nižji obrestni prihodki in za 24,1 % neobrestni),
- nižja dobičkonosnost (dobiček pred obdavčitvijo je za 65,7 % nižji kot v istem lanskem obdobju, dobičkonosnost na kapital pa za 67,5 %).

Spodnja tabela prikazuje primerjavo medletnih rasti posojil in depozitov v odstotku na dan 31. 7. 2020 za banke Slovenije in evroobmočja po podatkih, kot jih zagotavljajo Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke Evrosistema. V evroobmočju je bila rast posojil in depozitov podjetij do konca julija 2020 v primerjavi z istim obdobjem lani višja kot v Sloveniji (Tabela 1), medtem ko je bila rast depozitov gospodinjstev v Sloveniji višja kot v evroobmočju.

Tabela 1: Medletne rasti posojil in depozitov bank v Sloveniji in evroobmočju na dan 31. 7. 2020

Medletna rast v %	Slovenija gospodinjstva	Slovenija podjetja	evroobmočje gospodinjstva	evroobmočje podjetja
posojila	2,2	1,1	3,3	6,5
depoziti	9,5	10,0	6,6	19,1

Vir: Euro Area Statistics; podatki so dostopni na [njihovi spletni strani](#).

Primerjava rasti nekaterih ključnih kazalnikov uspešnosti slovenskih bank z bankami evroobmočja prvega kvartala 2020 glede na zadnji kvartal 2019, pokaže, da se obe skupini bank srečujeta s poslabšanjem ključnih kazalnikov in so prikazane v tabeli v nadaljevanju.

Tabela 2: Kvartalna rast nekaterih ključnih kazalnikov uspešnosti bank v Sloveniji in evroobmočju v Q1 2020 glede na Q4 2019

Kvartalna rast v %	Slovenija	evroobmočje
Čiste obresti	-5,4	-75,1
NPE glede na vse izpostavljenosti	-11,6	-5,2
NPE – gospodinjstva	-7,6	-0,1
NPE – podjetja	-10,1	-1,8
neto oslabitve in rezervacije	-13,2	-59,2
dobiček pred obdavčitvijo	-5,7	-91,7
dobičkonosnost kapitala pred obdavčitvijo	-53,1	-77,8

Vir: Banka Slovenije (BS): Mesečna informacija o poslovanju bank. Publikacije November 2019, Februar 2020 in Maj 2020 so dostopne na [spletni strani BS](#). Banka Slovenije: Podatki o nedonosnih izpostavljenostih, podatki so dostopni na [spletni strani BS](#). ECB: Poročilo o bančnem nadzoru. Podatki iz julija 2020 so dostopni na [spletni strani ECB](#).

3 Fiskalni scenarij za leto 2021 in ukrepi za okrevanje

Javnofinančna politika za leto 2021 temelji na boljšem makroekonomskem scenariju od leta 2020, kljub temu pa negotovosti še vedno obstajajo. Makroekonomsko okolje bo odvisno od obsega realizacije vseh ukrepov za boj proti posledicam COVID-19 in posledično njihovih učinkov na gospodarstvo. Ocenjeni prihodki za leto 2021 so sicer višji kot za leto 2020, vendar nižji od pričakovanj pred krizo v letu 2019. Posledično so bili z vidika srednjega roka, skladno z ZFisP, na določenih področjih načrtovani visoki izdatki, ki se morajo sedaj prilagajati. Ponovno se pokaže, kako negotovosti onemogočajo pripravo ustreznih in zanesljivih srednjeročnih napovedi, kar pomeni, da so negotove tudi meje najvišjih dovoljenih izdatkov v srednjeročnem okviru. Fiskalna politika s ciljem doseganja srednjeročnega položaja bo mogoča, oziroma jo bomo države zastavile z vidika dolgoročne vzdržnosti javnih financ šele takrat, ko bodo širši ekonomski pogoji to dovolili. Vsekakor pa Slovenija že v letu 2022 dosega zadosten fiskalni napor skladen z matriko fiskalnega prilaganja.

Vlada RS ostaja zavezana k spoštovanju fiskalnega pravila in srednjeročne uravnoteženosti. Kljub temu, pa se pri določitvi poti za zniževanje nominalnega primanjkljaja ne bodo nujno vedno upoštevale zahteve t.i. matrike fiskalnega prilaganja, temveč zaključek cikla in načelo ekonomske racionalnosti. Vse kaže na to, da bo okrevanje po COVID-19 dolgotrajno. Po mnenju Ministrstva za finance se cikel ne bo izravnal pred 2030, zaradi česar je bistvenega pomena ohranitev vzpodbujevalne fiskalne politike v naslednjih letih. Vlada RS že desetletje opozarja na neustreznost izračuna MTO (srednjeročni cilj), ki daje večji poudarek stroškom povezanim s staranjem (CoA) kot pa eksplicitnim obveznostim. Zniževanje dolga ostaja prioriteta vlade RS. Zaradi upoštevanja stroškov staranja do leta 2070, ki ne sovpadajo niti s političnimi cikli niti s stroški staranja v krajšem obdobju, se ne sme ogroziti okrevanja niti ne zahtevati preveč restriktivne politike. Vlada RS je vsekakor za spoštovanje pravil, a ne tako, da se ogrozi rast.

Vlada Republike Slovenije načrtuje poleg ukrepov za okrevanje postopno znižanje nominalnega salda iz -8,6 % BDP leta 2020 na -6,6 % BDP v letu 2021 in -4,6 % BDP v letu 2022.

Tabela 3: Nominalni in strukturni saldo sektorja država in fiskalni napor

v % BDP	2019	2020	2021	2022
Saldo sektorja država	0,52	-8,64	-6,59	-4,59
Strukturni saldo	-0,83	-5,92	-5,16	-3,83
Fiskalni napor				1,33

Vir: Ministrstvo za finance

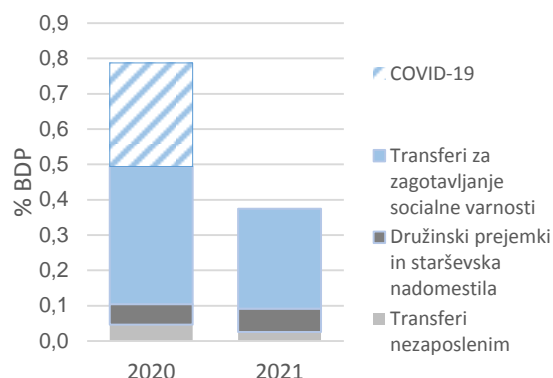
Glede na okoliščine se Vlada RS pri pripravi Osnutka proračunskega načrta ne osredotoča na strukturni fiskalni položaj. Na različne ocene strukturnega fiskalnega položaja, poleg vseh negotovosti, še dodatno nezanesljivost povzročajo spremenljivost ocen proizvodne vrzeli in dolžina zajema gospodarskega cikla.

Avtomatski stabilizatorji samodejno prilagajajo transferna plačila na način, ki naj bi uravnal dohodke in potrošnjo v poslovnem ciklu. Avtomatski stabilizatorji, med katere štejemo transferje nezaposlenim, družinske prejemke in starševska nadomestila, transferje za zagotavljanje socialne varnosti in subvencioniranje stanarin, naj bi se bi kot odziv na krizo v primerjavi z 2019 v letu 2020 povečali za 0,5 % BDP, v 2021 pa za 0,4 % BDP. Največ se bodo zvišali transferji za zagotavljanje socialne varnosti (v višini 0,4 % BDP) – Slika 7. V okviru kategorij, ki jih sicer štejemo pod avtomatske stabilizatorje, so se transferi za zagotavljanje socialne varnosti v letu 2020 še dodatno močno povečali zaradi ukrepov COVID-19, in sicer v višini 0,3 % BDP.

Prav tako se bodo močno povečale fiskalne spodbude (Slika 8), med katere štejemo subvencije, bruto investicije in ostale kapitalske transferje, in sicer v višini 0,8 % BDP v letu

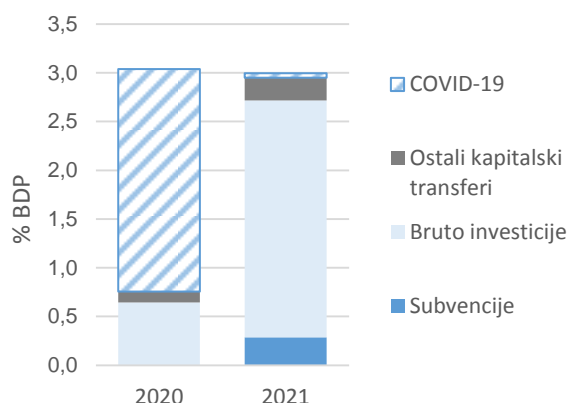
2020 v primerjavi z letom 2019 in v višini 3 % BDP v letu 2021. Od tega so se v največji meri povečale bruto investicije. V okviru kategorij fiskalnih spodbud, so se v letu 2020 še dodatno močno povečale subvencije zaradi ukrepov COVID-19, in sicer v višini 2,3 % BDP.

Slika 7: Avtomatski stabilizatorji, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni

Slika 8: Fiskalne spodbude, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni

Ukrepi za omilitev krize COVID-19

Slovenija je sprejela pet paketov ukrepov za odziv na COVID-19. Ukrepi so usmerjeni na podjetja in posameznike s spodbudami za ohranjanje ekonomske aktivnosti, npr. spodbude za čakanje na delo in skrajšan delovni čas, temeljni dohodek, krizni in solidarnostni dodatki itd. Ukrepi so usmerjeni tudi na podporo izvajanju javnih storitev, predvsem na področju zdravstvenega in socialnega varstva. Pozitivni učinek ima tudi vpeljava turističnih bonov kot neposredna pomoč turizmu. Za končno analizo še ni vseh podatkov. Na podlagi prvih podatkov, omejenih na čas trajanje epidemije, je bilo okoli 27.000 podjetij in 150.000 zaposlenih v povprečju na mesec vključenih v ukrep čakanja na delo. Okoli 49.000 podjetij in 480.000 zaposlenih pa je v povprečju na mesec sodelovalo pri ukrepu financiranja socialnega prispevka za pokojninsko zavarovanje za ohranitev ekonomske aktivnosti. V času epidemije je v povprečju na mesec okoli 43.000 samozaposlenih prejelo temeljni dohodek. V povprečju na mesec pa je bilo oproščenih plačila socialnih prispevkov 47.500 samozaposlenih, kmetov, verskih uslužbencev in družbenikov. Več kot pol milijona ljudi je prejelo različne oblike dohodkovnih prejemkov. Sprejeti so bili tudi poroštveni ukrepi za podjetja. Podaljšanje ukrepov v letu 2021 je odvisno od nadaljnega razvoja epidemije COVID-19.

Tabela 4: Ocena realizacije ukrepov po posameznih področjih po ESA metodologiji (do sredine septembra 2020)

Področja	Ocena realizacije - ESA metodologija (izdatki v milijonih EUR)
Ukrepi na področju dela in prispevkov	984
Ukrepi s področja zdravstva	91
Ukrepi na področju socialnega varstva	99
Ukrepi na področju plač	191
Ukrepi na področju izobraževanja	27
Ostali ukrepi (nakup opreme, turistični boni,...)	173
Skupaj	1.566

Vir: Ministrstvo za finance

Skupni vpliv ukrepov vezanih na COVID-19 je v letu 2020 ocenjen na 2.737 milijonov EUR. Ukrepi na področju izdatkov bodo v letu 2020 dosegli raven 2.432 milijonov EUR, ukrepi na področju prihodkov pa bodo znašali 305 milijonov EUR. Na strani prihodkov je zajet predvsem izpad prihodkov na račun neobračunanih in neplačanih akontacij od dohodka od dejavnosti in davka od dohodka pravnih oseb (DDPO) ter odlogi plačila nekaterih davkov, predvsem DDV, trošarin, DDPO in dohodnine v skupni vrednosti 298 milijonov EUR. Izpad prihodkov bo imel vpliv predvsem na denarni tok državnega proračuna, medtem ko na obračunski tok prihodkov ne bo vplival. Na strani izdatkov se bodo v letu 2020 iz naslova COVID-19 najbolj povečali izdatki za subvencije (za 1.044 milijonov EUR), druge tekoče transfere, predvsem turistične bone (za 432 milijonov EUR), socialna nadomestila in pomoči v denarju (za 402 milijonov EUR) in za sredstva za zaposlene (za 393 milijonov EUR). Do sredine septembra 2020 je bilo iz naslova COVID-19 ukrepov dejansko realiziranih za 1.566 milijonov EUR izdatkov.

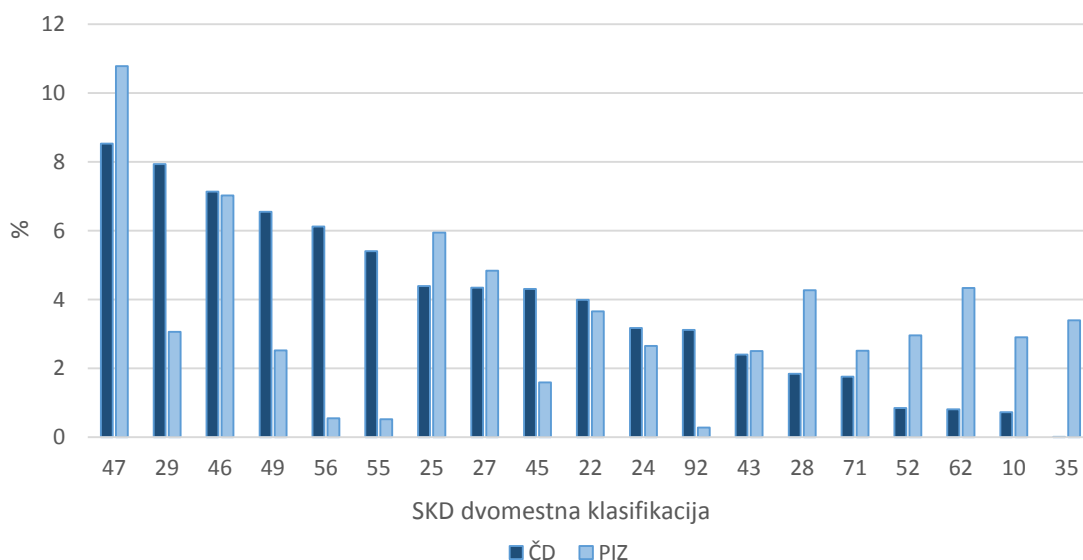
Vlada RS je 29.9.2020 sprejela peti paket ukrepov za omilitev in odpravo posledic in vpliva bolezni COVID-19 na področju zdravstva, dela, socialnega varstva, gospodarstva, vzgoje in izobraževanja ipd. Z zakonom se podaljšujejo nekateri ukrepi prejšnjih zakonov, npr. nagrajevanje zaposlenih, ki delajo z COVID-19 pacienti, financiranje temeljnega dohodka samozaposlenim do konca leta 2020 in dodajajo nekateri novi ukrepi. Tako bo državni proračun v letu 2021 zagotovil dodatna sredstva za zaščitno opremo in izvajanje mikrobioloških raziskav, ter pokrivanje drugih stroškov povezanih z epidemijo. Poleg tega bo zagotovil dodatna sredstva Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije za pokrivanje morebitnega presežka odhodkov nad prihodki. Skupni izdatki iz naslova ukrepov COVID-19 so v letu 2021 ocenjeni na 456 milijonov EUR, sredstva namenjena pokrivanju teh izdatkov pa so zagotovljena na splošni proračunski rezervaciji državnega proračuna.

COVID-19 kriza je zaradi svoje narave v večji meri in dolgotrajnejše prizadela storitvene in v globalne dobavne verige močnejše vpletene dejavnosti. Tudi hitrost vračanja na pred-krizno raven gospodarske aktivnosti naj bi se razlikovala med sektorji. Ekonomisti ocenjujejo, da bo okrevanje izgledalo v obliki črke K, kar bi lahko vodilo v spremembe v strukturi gospodarstva in tudi širše, družbe.

Podjetja iz najbolj prizadetih panog so do 20. julija 2020 prejela tudi največjo vrednost državne pomoči iz naslova interventnih ukrepov na področju plač in prispevkov. Dodana vrednost je v drugem četrtletju 2020 glede na drugo četrtletje 2019 v Sloveniji v največji meri upadla v RST (Druge storitvene dejavnosti; za 30 %), GHI (Trgovina in popravila vozil, promet in skladiščenje, gostinstvo; za 21 %), MN (Strokovne, znanstvene, tehnične dejavnosti in druge raznovrstne poslovne dejavnosti; za 20 %) in C (Predelovalne dejavnosti; za 16 %). Tudi število opravljenih delovnih ur je najbolj upadlo v omenjenih dejavnostih, število zaposlenih pa se je v daleč največji meri znižalo v MN, medtem ko v RST, C in GHI nekoliko manj.

Kar 71 % izplačanih sredstev za delavce na čakanju (ČD) so prejela podjetja⁹ iz 15 gospodarskih dejavnosti SKD dvomestne klasifikacije, ki so v večini spadala v GHI in C. Največji delež, 9 %, so prejela podjetja iz Trgovine na drobno (47), 8 % iz Proizvodnje motornih vozil (29) ter po 7 % iz Posredništva in trgovina na debelo (46) in dejavnosti Kopenskega prometa (49). V dejavnost Trgovina na drobno (47) je stekel tudi največji delež (11 %) državne pomoči za plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (PIZ). Več kot 5 % PIZ so prejela podjetja iz dejavnosti 46 in dejavnosti 27 (Proizvodnja električnih naprav).

Slika 9: Delež prejete finančne pomoči v gospodarskih dejavnostih po dvomestni SKD klasifikaciji¹⁰, v % od celotnih izplačanih sredstev za čakanje na delo (ČD) in plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (PIZ)



Vir: AJPES; Ministrstvo za finance, lastni izračuni

Načrt za okrevanje in odpornost

Evropski svet je sredi julija 2020 dosegel dogovor o 750 milijardah EUR vrednem svežnju za okrevanje, ki bo v luči izredne situacije dopolnil tako veljaven kot prihodnji večletni finančni okvir, ter tako tlakoval pot za izhod iz krize in položili temelje za sodobno in bolj trajnostno Evropo. Slovenija bi v okviru programov, kjer so vnaprej določene nacionalne ovojnice, iz instrumenta »Next Generation EU« dobila dodatno okoli 380 milijonov sredstev za izvajanje kohezijske politike (Program ReactEU) ter politike razvoja podeželja iz večletnega finančnega okvira 2014-2020 in 5,3 milijarde sredstev, vezanih na večletni finančni okvir 2021-2027, od tega 3,6 milijard v obliki posojil in 1,7 milijarde v obliki nepovratnih sredstev. Največji delež nepovratnih sredstev naj bi Slovenija dobila iz novega Mehanizma za okrevanje in odpornost, in sicer 1,6 milijarde EUR. Hitrost črpanja kot tudi pozitivni vplivi na

⁹ V analizo so zajete gospodarske družbe z več kot enim zaposlenim, ki so poslovala v letu 2019.

¹⁰Legenda: 47 (Trgovina na drobno, razen z motornimi vozili); 29 (Proizvodnja motornih vozil, prikolic in polprikolic); 46 (Posredništvo in trgovina na debelo, razen z motornimi vozili); 49 (Kopenski promet; cevovodni transport); 56 (Dejavnost streljanja in pijač); 55 (Gostinske nastanitvene dejavnosti); 25 (Proizvodnja kovinskih izdelkov, razen strojev in naprav); 27 (Proizvodnja električnih naprav); 45 (Trgovina z motornimi vozili in popravila motornih vozil); 22 (Proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas); 24 (Proizvodnja kovin); 92 (Prirejanje iger na srečo); 43 (Specializirana gradbena dela); 28 (Proizvodnja drugih strojev in naprav); 71 (Arhitekturno in tehnično projektiranje; tehnično preizkušanje in analiziranje); 52 (Skladiščenje in spremljajoče prometne dejavnosti); 62 (Računalniško programiranje, svetovanje in druge s tem povezane dejavnosti); 10 (Proizvodnja živil); 35 (Oskrba z električno energijo, plinom in paro)

gospodarsko rast in na ohranjanje razpoložljivega dohodka državljanov, bo vodilo pri nadaljnjem razvoju in oblikovanju fiskalne politike. Prehitro zniževanje spodbud v naslednjih letih, bi lahko ogrozilo okrevanje, in s tem vplivalo na rast in socialni položaj posameznika v družbi. Okrevanje bo trajalo več let, zato se mora fiskalna politika temu prilagajati. Na to opozarjajo vse mednarodne institucije (Evropska centralna banka, Evropska komisija, Mednarodni denarni sklad) in vse države članice EU.

Služba Vlade RS za razvoj in kohezijsko politiko trenutno pripravlja Nacionalni načrt za okrevanje in odpornost, v katerem bo načrtovano ukrepanje v naslednjih letih na področju strukturnih sprememb in ključnih investicij. Sredstva, ki jih načrtujemo iz tega mehanizma bodo namenjena reformam in investicijam, ki podpirajo prehod v zeleno, digitalno in na znanju temelječo družbo ter spodbujanju povezanosti. Pri pripravi predlogov so bila upoštevana specifična priporočila Evropske komisije Sloveniji, Poročilo o razvoju 2020 (UMAR), Ekonomski pregled za Slovenijo 2020 (OECD) in številni nacionalni strateški dokumenti. Načrt za okrevanje in odpornost bo temeljil na izboljšavah trga dela, izboljšavah zdravstvenega sistema, sistema socialnega varstva in dolgotrajne oskrbe, izboljšavah finančnega in fiskalnega sistema ter zmanjšanju administrativnih ovir. Podprte bodo investicije, ki izboljšujejo delovanje posameznih sistemov predvsem na področjih zdravstva, dolgotrajne oskrbe, infrastrukture na področju okolja in prometa ter investicije, ki zagotavljajo trajnostni, zeleni in digitalni prehod, podporno okolje za podjetja, podporo turizmu in kulturi, podporo raziskavam, razvoju in inovacijam vse s ciljem krepitve odpornosti in trajnostnega razvoja Slovenije.

Tabela 5: Načrtovana sredstva pridobljena iz Sklada za obnovo in odpornost (RRF) zajeta v osnutku proračunskega načrta, v državnem proračunu po denarnem toku

v milijonih EUR	2021	2022
RRF nepovratna sredstva	300	600
v tem:		
Investicijski transferi proračunskim uporabnikom (S.13)	47	94
Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam	187	374
Subvencije privatnim podjetjem in zasebnikom	66	132
RRF posojila		

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 6: Načrtovana sredstva pridobljena iz Sklada za obnovo in odpornost (RRF) zajeta v osnutku proračunskega načrta, obračunski način

v milijonih EUR	ESA koda	2021	2022
Izdatki za RRF			
RRF – izdatki povezani s sektorjem država		113	226
Sredstva za zaposlene	D.1		
Vmesna potrošnja	P.2		
Socialna nadomestila in transferi	D.62+D.632		
Obresti	D.41		
Subvencije	D.3	66	132
Drugi tekoči transferji	D.7		
Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	47	94
Kapitalski transferji	D.9		
Drugo			

Vir: Ministrstvo za finance

Za izvajanje bodočih programov in projektov iz nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost so načrtovane pravice porabe (za nepovratna sredstva) razporejene v finančne načrte pristojnih resorjev v skladu s pravili izvrševanja proračuna. Na evidenčnem projektu so zato načrtovane pravice porabe le po osnovni strukturi petih razvojnih stebrov (Trajnostni in zeleni prehod, Digitalna Slovenija, Podporno okolje za podjetja, Na znanju temelječa družba, Turizem in kultura) in po indikativni strukturi pregleda finančnih potreb po oceni ministrstev, ki izhajajo iz prvega predloga za pripravo načrta za okrevanje in odpornost. Glede na dejstvo, da gre v tem trenutku še za indikativne ocene, bo s programskega in ekonomskega vidika pravo vsebinsko stanje prikazal šele končni Načrt za okrevanje in odpornost (v pripravi) ter konkretni projekti in programi, ki se bodo uvrščali v finančne načrte pristojnih resorjev in ki se jih bo tudi ustrezno programsko umestilo.

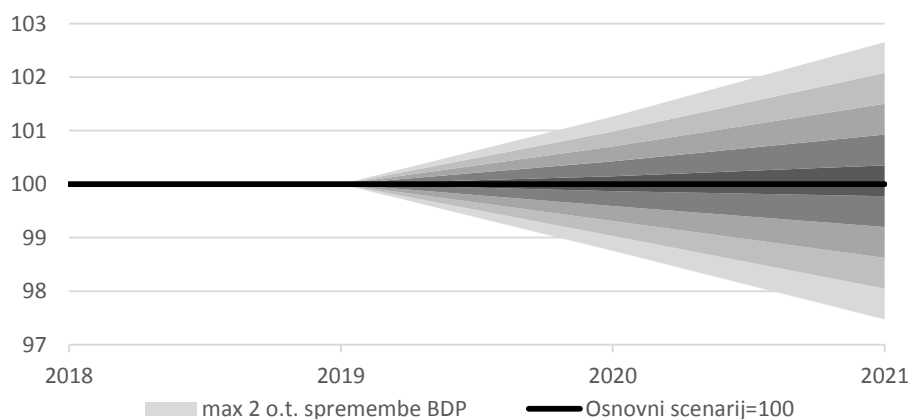
Načrtovana sredstva iz nacionalnega načrta bodo lahko odobrena šele po predhodni potrditvi načrta s strani Evropske komisije, ki bo izvajanje reform in investicij tudi spremljala na podlagi v naprej določenih mejnikov.

Fiskalna tveganja

Pandemija COVID-19 v kombinaciji s strogimi zdravstvenimi in zaščitnimi ukrepi pomeni velik negativni šok za gospodarsko aktivnost. Napovedi gospodarske rasti so zato izjemno negotove in se hitro spreminjajo. Negotovost in tveganja za še večji upad BDP, povezana z negotovimi epidemiološkimi razmerami in možnostjo ponovne uvedbe strožjih zaježitvenih ukrepov, ostajajo velika. V Sloveniji in najpomembnejših trgovinskih partnericah je v zadnjih tednih prišlo do povečevanja okužb, ki ga države obvladujejo s stopnjevanjem ali podaljševanjem zaježitvenih ukrepov. Morebitno nenadzorovano širjenje virusa in s tem možnost obsežnejšega zaprtja določenih dejavnosti predstavlja največjo oviro trenutnemu okrevanju. Obsežnejši zaježitveni ukrepi bi ponovno močno ohromili poslovanje v storitvenih dejavnostih in industriji. Nekaterim gospodarskim subjektom bi se v tem primeru povečale težave pri opravljanju njihove dejavnosti, povečalo bi se število stečajev, prav tako bi večje posledice občutil trg dela. Trenutno so v proračunu 2020 zajeti vsi ukrepi, tudi iz petega paketa ukrepov (PKP 5), ki ponovno podaljšujejo ukrepe za pomoč gospodarstvu. V primeru uspešne trajnejše zaježitve širjenja virusa oziroma skorajšnjega razvoja in razpoložljivosti cepiva ali zdravila za široko uporabo pa obstaja tudi možnost hitrejšega okrevanja aktivnosti od predvidenega v osrednjem scenariju.

Na Sliki 10 so predstavljeni alternativni scenariji vpliva nihanja v gospodarski rasti na prihodke sektorja država. V scenarijih je v obdobju 2020-2021 predpostavljena do 2 o.t. višja oziroma nižja rast nominalnega BDP od osnovne napovedi (uporabljene v tem osnutku proračunskega načrta) na letni ravni linearno v vsakem letu (sivo polje).

Slika 10: Vpliv nihanja gospodarske rasti na prihodke sektorja država



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni

Ob predpostavki nespremenjenih politik bi se, v primeru 2 o.t. višje nominalne rasti BDP od predvidene, prihodki sektorja država v letu 2020 v primerjavi z osnovno napovedjo izboljšali za 1,3 %, v primerjavi z osnovno napovedjo za leto 2021 pa za 2,7 %. V nasprotnem primeru 2 o. t. nižje rasti BDP bi prihodki sektorja država v letu 2020 dosegli 98,8 % prihodkov iz osnovne napovedi za to leto, v letu 2021 pa 97,5 %. V primeru 1 o. t. nižje realizirane rasti BDP v letu 2020 od napovedane, bi bili prihodki sektorja država v letu 2020 od osnovne napovedi nižji za 0,6 %, v letu 2021 pa za 1,3 %.

4 Javni dolg in potencialne obveznosti

Meje dovoljenega zadolževanja v fiskalnem letu določa sprejeti Program financiranja za leto 2020, Zakon o javnih financah, ki dovoljuje predfinanciranje državnega proračuna do višine zapadlih glavnih dolga državnega proračuna v letih 2021 in 2022 ter dovoljeno zadolževanje za izvrševanje financiranja za omilitev posledic COVID-19. Vlada RS je v letošnjem letu prav tako sprejela Program stabilnosti, ki določa ciljno vrednost dolga sektor država v višini 82,4 % BDP za leto 2020. Negotovost povezana z izvrševanjem državnega proračuna, kot tudi z razvojem epidemiološke situacije širše in v Sloveniji, ter v tej zvezi izvrševanjem interventnih zakonov, je razmeroma visoka. Potrebo po višini likvidnih rezerv državnega proračuna narekuje z rebalansom predviden saldo sektorja države v letu 2020, sprejeti interventni zakoni ter dejstvo, da v naslednjem proračunskem letu 2021 zapade za 3,7 milijarde EUR glavnih. Povečane likvidnostne rezerve lahko država kadarkoli, ko se ekonomske razmere umirijo, nameni za poplačilo izdanega dolga v preteklosti. To zavedanje je prisotno pri vseh državah EU, saj v zaostrenih ekonomskih razmerah ob izbruhu pandemije v letu 2020 nobena država EU-27 ne načrtuje zniževanja dolga sektor država v % BDP. Glede na podatke Eurostata in Evropske komisije, Slovenija načrtuje nižje povečanje dolga sektor država v % BDP v letu 2020 (+16,3 o.t. BDP) v primerjavi z EA-19 povprečjem (+16,7 o.t. BDP).

Tabela 7: Dolg sektorja država

	ESA koda	2019	2020	2021	2022
1. Raven bruto dolga (mio EUR)		31.744	37.710	39.495	40.959
2. BDP (mio EUR)		48.007	45.769	48.818	51.630
3. Raven bruto dolga (% BDP)		66,1	82,4	80,9	79,3
4. Spremembe bruto dolga (% BDP)		-4,3	16,3	-1,5	-1,6
5. Primarni saldo (% BDP)		2,2	-6,9	-5,0	-3,2
6. Obresti (% BDP)	D.41	1,7	1,7	1,6	1,4
7. Prilagoditve (SFA) (% BDP)		-0,3	4,4	-2,9	-1,8
Implicitna obrestna mera (% BDP)		2,6	2,5	2,1	1,8

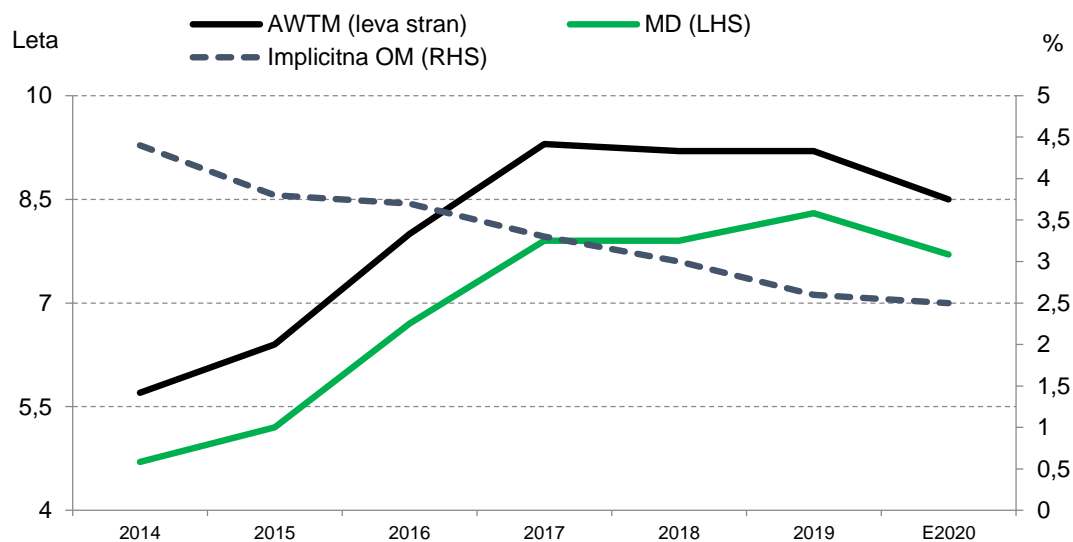
Vir: Ministrstvo za finance, Direktorat za zakladništvo, september 2020

Zgodovina dinamike zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP pokaže, da je bila Slovenija v obdobju 2015-2019 v okviru držav EA-19 uvrščena takoj za Irsko, glede na velikost znižanja. Ponoven proces zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP je ponovno predviden v načrtovanem proračunskem obdobju od leta 2021 naprej.

Povprečno čas do dospelosti dolga državnega proračuna v letu 2020 znaša 8,5 let. Trajanje dolga državnega proračuna znaša 7,7 let. Hkrati se je povprečna (implicitna) obrestna mera celotnega dolga državnega proračuna v vsem tem času zniževala in v letu 2020 dosegla 2,5 %. Obrestni izdatki za servisiranje dolga državnega proračuna bodo v letu 2020 znašali 776 milijonov EUR (1,7 % BDP), kar je nižje za več kot 300 milijonov EUR v primerjavi z letom 2014, ko so ti znašali 1,083 milijarde EUR (2,9 % BDP). Pomemben del tega zmanjšanja obrestnih izdatkov predstavlja upravljanje z dolgom državnega proračuna in ugodno zadolževanje za refinanciranja zapadlega dolga ter izvrševanje državnega proračuna na

evrskih dolžniških kapitalskih trgih. Delež dolga državnega proračuna denominiranega v USD (vse obveznosti se sicer plačujejo v evrih) se je s 25 % znižal na današnjih 4 %.

Slika 11: Opisne karakteristike dolga državnega proračuna: Prilagojeno trajanje (MD), povprečni čas do dospelja (AWTM) in implicitna obrestna mera



Vir: Ministrstvo za finance, september 2020

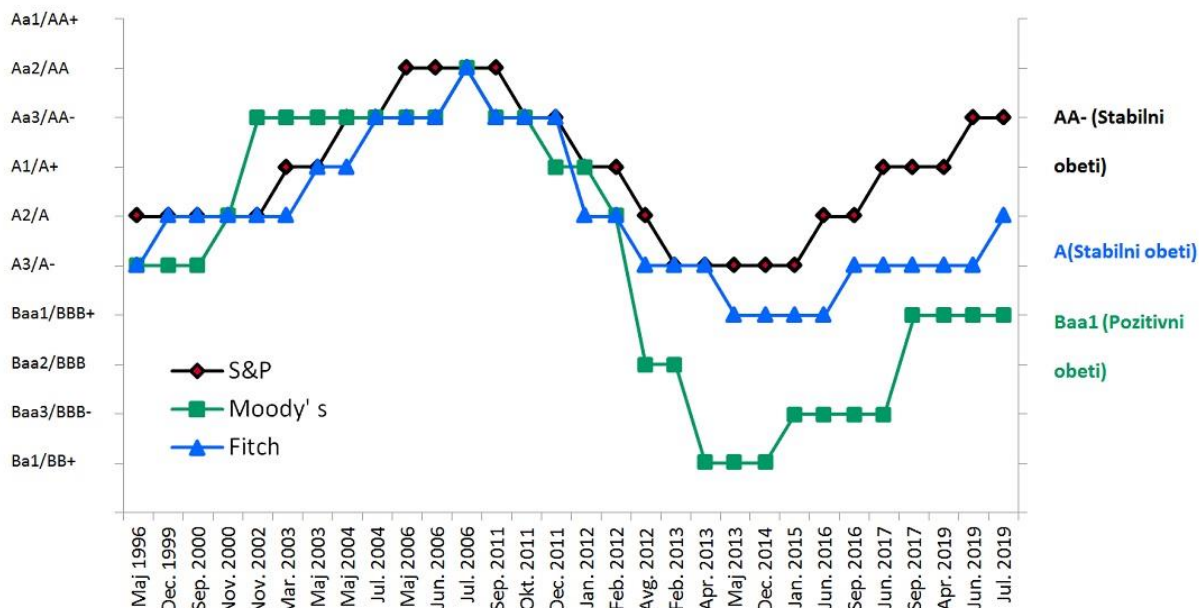
Tabela 8: Podatki za karakteristike dolga državnega proračuna prikazane na Sliki 11

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	E2020
AWTM (leva stran)	5,7	6,4	8,0	9,3	9,2	9,2	8,5
MD (leva stran)	4,7	5,2	6,7	7,9	7,9	8,3	7,7
Implicitna OM (desna stran)	4,4	3,8	3,7	3,3	3,0	2,6	2,5

Vir: Ministrstvo za finance, september 2020

Pozitivni trend sprememb bonitetnih ocen Republike Slovenije se je pričel v letu 2015 in današnje vrednosti dosegel v letu 2019, in sicer AA- (S&P) s stabilnimi obeti razvoja, A (Fitch) – stabilni obeti in Baa1 (Moody's) – s pozitivnimi obeti. Navkljub pomembnim učinkom, ki jih je pandemija bolezni COVID-19 pustila v svetu, so vse tri bonitetne agencije S&P, Fitch in Moody's ohranile bonitetno oceno Slovenije. To utemeljujejo z robustno in uravnoteženo dinamiko rasti BDP v zadnjih letih in stabilnim fiskalnim položajem.

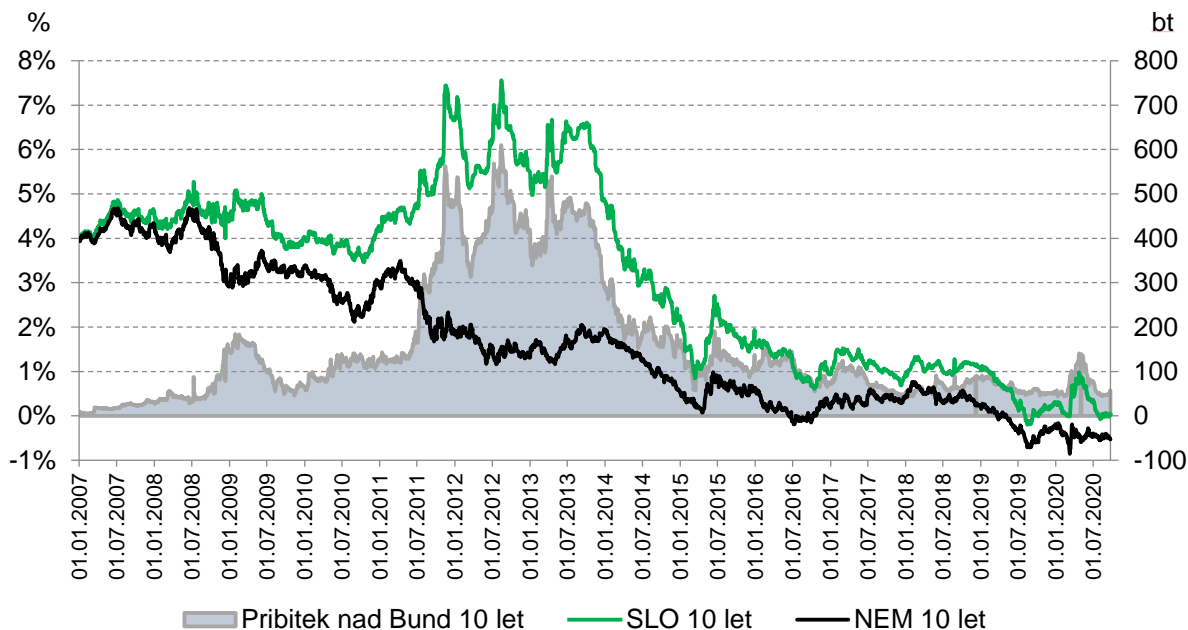
Slika 12: Pregled kreditnih ocen Republike Slovenije skozi čas



Vir: S&P; Moody's and Fitch, 22.9.2020

V zahtevnem obdobju za Republiko Slovenijo (2012-2013) je pribitek nad referenčno 10-letno nemško obveznico (Bund) dosegel vrednosti nad 600 bt. Z letom 2014 se je pričel izraziti trend upadanja pribitka in ta danes dosega zgodovinsko nizke nivoje pri 57 bt.

Slika 13: Primerjava gibanja zahtevane donosnosti 10-letnih obveznic Republike Slovenije in Nemčije

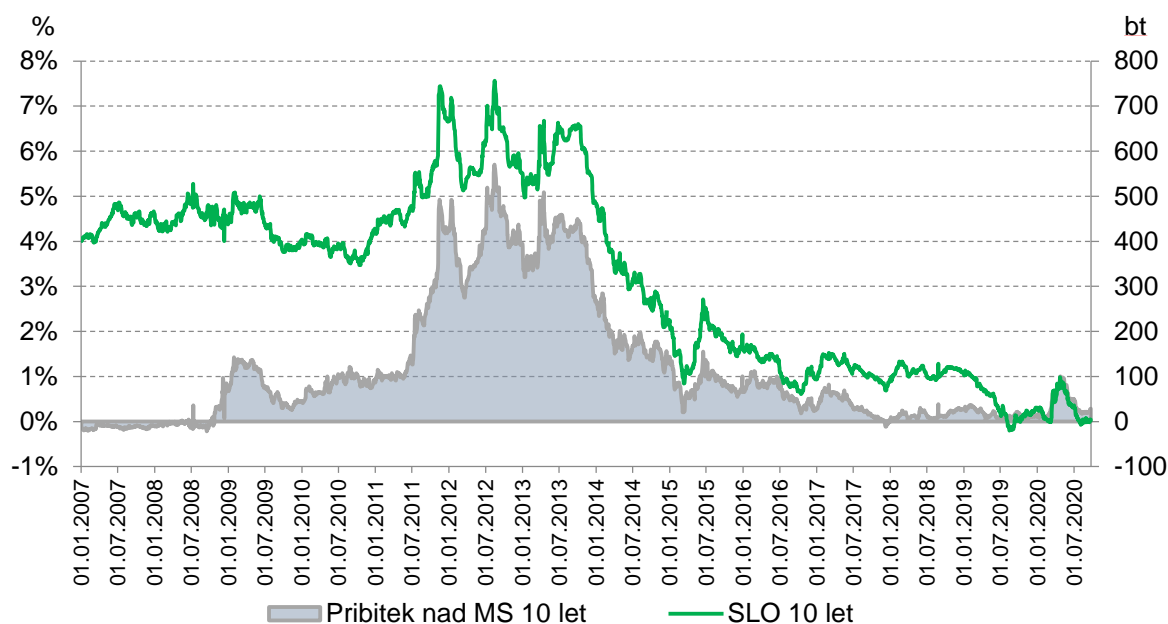


Vir: Bloomberg; Ministrstvo za finance, lastni izračuni, 22.9.2020

Kot prikazuje spodnja slika je zahtevana donosnost slovenske evrske 10-letne obveznice na sekundarnem trgu prvič v letu 2012 preseгла mejo 7 %. V današnjih razmerah znaša kreditni

pribitek nad srednjo obrestno zamenjavo 0,29 % in zahtevana donosnost do dospelja 0,04 %.

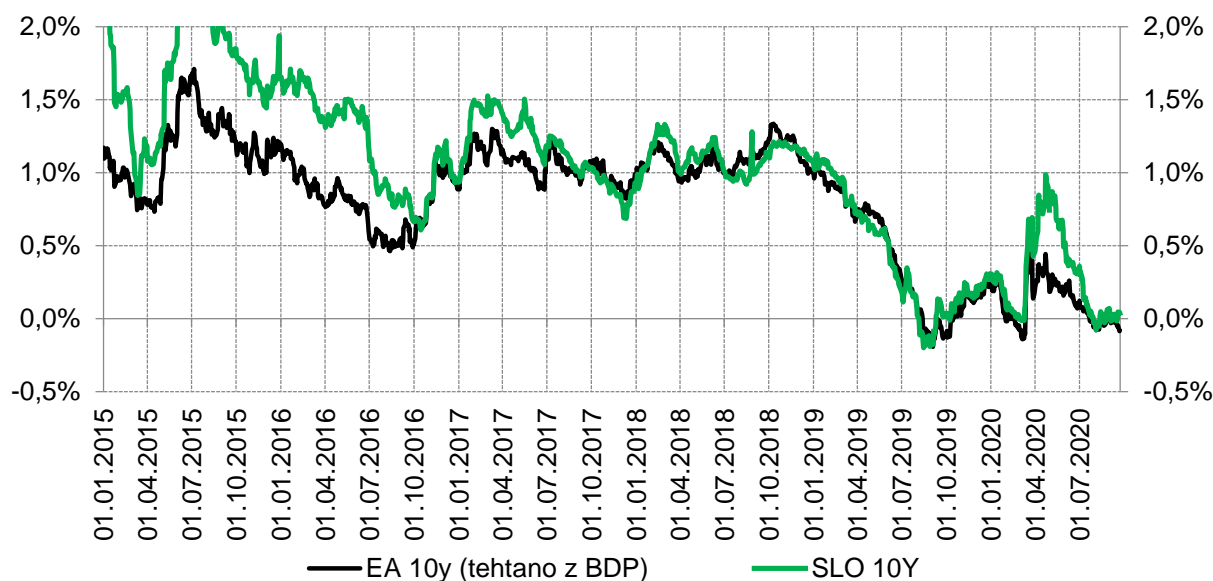
Slika 14: Gibanje 10-letne zahtevane donosnosti evrske obveznice Republike Slovenije in njenega kreditnega pribitka nad 10-letno srednjo obrestno zamenjavo



Vir: Bloomberg; Ministrstvo za finance, lastni izračuni, 22.9.2020

Slovenija se je z izboljšanim kreditnim ratingom v zadnjih letih že približala in utrdila v močnejšem delu evro skupine držav. To kaže spodnja slika, ki primerja zahtevano donosnost Slovenije s povprečno tehtano zahtevano donosnostjo držav EA (utež predstavlja BDP posameznih držav v skupnem BDP držav evro območja).

Slika 15: Zahtevana donosnost do dospelja 10-letnih evrskih obveznic Slovenije v primerjavi z EA povprečjem



Vir: Bloomberg; Ministrstvo za finance, lastni izračuni, 22.9.2020

Stanje poroštrev Republike Slovenije na dan 30. 6. 2020 znaša 5.230 milijonov EUR, od tega stanje državnih poroštrev za obveznosti finančnega sektorja (S. 12) 669 milijonov EUR. Ocena stanja poroštrev Republike Slovenije konec leta 2020 do 2022 je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštrev.

Tabela 9: Stanje poroštrev

	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)	2022 (% BDP)
Državna poroštva	12,7	13,7	10,7
od katerih: povezanih s finančnim sektorjem*	1,5	1,4	1,3

*Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S.12

Vir: Ministrstvo za finance

Kvota novih poroštrev se načrtuje z zakonom o izvrševanju proračuna. Za leto 2020 je bila določena kvota 2.800 milijonov EUR, od tega je bilo 2.000 milijonov EUR namenjenih proti kriznim ukrepom povezanih s COVID-19. Za leto 2021 je v predlogu zakona o izvrševanju proračuna predvidena kvota 1.170 milijonov EUR in v letu 2022 450 milijonov EUR. Ločeno je za vsako leto določena kvota za poroštva SID banke, d. d. v višini 350 milijonov EUR.

V letu 2020 so bili sprejeti trije zakoni s področja protikriznih ukrepov povezanih s COVID-19, in sicer Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljanke in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/2020 št. 61/2020; ZIUZEOP), ki omogoča odlog plačila obveznosti kreditojemalcev s poroštvom države, Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 61/20; ZDLGPE), ki omogoča najetje likvidnostnih kreditov s poroštvom države in Zakon o poroštvu Republike Slovenije v Evropskem instrumentu za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20; ZPEIPUTB). Poroštvena kvota po ZIUZEOP v višini 200 milijonov EUR in poroštvena kvota po ZPEIPUTB v višini 88 milijonov EUR, se ne všteta v kvoto za poroštva, ki jo določa zakon o izvrševanju proračuna. Poroštvena kvota po ZDLGPE v višini 2.000 milijonov EUR pa se v kvoto za poroštva, ki jo določa zakonom o izvrševanju proračuna upošteva.

Za poroštva se za leto 2021 ocenjuje možnost unovčitev v višini 30 milijonov EUR in za leto 2022 v višini 50 milijonov EUR. Večina sredstev se ocenjuje za unovčitev poroštrev izdanih na podlagi protikriznih ukrepov povezanih s COVID-19.

5 Javnofinančna gibanja 2020-2021

Prihodki sektorja država bodo v letu 2020 znašali 20.692 milijonov EUR kar je za 2,5 % ali 534 milijonov EUR manj, kot so znašali v letu 2019. Največji vpliv na zmanjšanje prihodkov bodo imeli nižji prihodki od davkov (za 800 milijonov EUR ali 7,7 %), predvsem na potrošnje, znotraj teh pa prihodki od DDV. Ti se bodo, glede na leto 2019, znižali za 346 milijonov EUR ali 8,9 %. Nižji bodo tudi prihodki od trošarin (za 191 milijonov EUR ali 11,8 %). Znižanje prihodkov od davkov na potrošnje lahko v največji meri pripišemo nižji potrošnji v času trajanja epidemije COVID-19. Prihodki od davkov na dohodke bodo v letu 2020 nižji za 203 milijonov EUR ali 5,3 %. Prihodki od dohodnine bodo nižji za 115 milijonov EUR ali 4,5 %, prihodki od davka od dohodka pravnih oseb pa za 89 milijonov EUR ali 9,3 %. Prihodki od socialnih prispevkov bodo v letu 2020 višji za 232 milijonov EUR ali 3,0 %, kar v največji meri lahko pripišemo ukrepom Vlade na področju plač in zaposlovanja med in po epidemiji COVID-19. Med ostalimi prihodkovnimi skupinami se bodo opazno zmanjšali še prihodki od lastnine, najbolj zaradi nižjih razdeljenih dobičkov gospodarskih družb (za 73 milijonov EUR ali 27,2 %). Ostale prihodkovne skupine bodo imele na skupni padec prihodkov manjši vpliv.

V letu 2021 pričakujemo ponovno rast skupnih prihodkov sektorja država v višini 967 milijonov EUR ali 4,7 % glede na leto 2020. Najhitreje bodo rastli prihodki od davkov (za 527 milijonov EUR ali 5,5 %), predvsem prihodki od DDV (za 248 milijonov EUR ali 7,0 %) in trošarin (za 80 milijonov EUR ali 5,5 %). Prihodki od davkov na dohodke bodo višji za 139 milijonov EUR ali 3,9 % predvsem na račun dohodnine. Prihodki iz tega naslova bodo višji za 129 milijonov EUR ali 5,2 %, medtem ko bodo prihodki iz naslova DDPO ostali na podobni ravni kot v letu 2020. Nekoliko počasnejša bo rast prihodkov iz naslova socialnih prispevkov. Ti se bodo povečali za 182 milijonov EUR ali 2,3 % glede na leto 2020. Prihodki od lastnine bodo ostali na ravni iz leta 2020, povečali pa se bodo prihodki iz naslova kapitalskih transferjev (za 232 milijonov EUR ali 57,6 %).

Leto 2020 bo zaznamovala visoka rast izdatkov sektorja država kot posledica odziva Vlade na epidemijo COVID-19. Izdatki bodo tako rastli za 3.669 milijonov EUR ali 17,5 % glede na leto 2019. Najbolj se bodo povečali izdatki za subvencije (za 1.046 milijonov EUR ali 301,8 %) kot posledica pomoči države podjetjem pri stroških dela. Visoko bodo rastli tudi izdatki države za socialna nadomestila. Ti se bodo povečali za 1.022 milijonov EUR ali 12,1 % glede na leto 2019, predvsem na račun višjih izplačil socialnih nadomestil v denarju (za 872 milijonov EUR ali 11,8 %), ki jih bo država namenila gospodinjsvom. V letu 2020 se bodo za 628 milijonov EUR ali 11,5 % povečali tudi izdatki za sredstva za zaposlene predvsem na račun dodatkov zaposlenim za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije. Opazno se bodo povečali tudi izdatki za raznovrstne tekoče transferje (za 414 milijonov EUR ali 171,0 %), predvsem na račun turističnih bonov ter nakupa zaščitne opreme in medicinskih pripomočkov. Bruto investicije države v osnovna sredstva bodo v letu 2020 znašale 2.146 milijonov EUR kar je za 16,9 % več kot v letu 2019, izdatki za obresti pa bodo ponovno nižji. Glede na leto 2019 se bodo zmanjšali za 38 milijonov EUR ali 4,7 %.

Rast izdatkov v letu 2021 bo manj izrazita in nižja od rasti prihodkov. Izdatki bodo tako rasli za 231 milijonov EUR ali 0,9 % glede na leto prej. V letu 2021 se bodo tako najbolj povečali izdatki za investicije (za 901 milijonov EUR ali 42,0 %) in sredstva za zaposlene (za 230 milijonov EUR ali 3,8 %), večina glavnih kategorij izdatkov, ki so se izrazito povečale v letu 2020 zaradi ukrepov Vlade kot odziv na epidemijo COVID-19, pa se bo zmanjšala. Izdatki za subvencije bodo v letu 2020 za 885 milijonov EUR ali 63,5 % nižji kot v letu prej. Rast izdatkov za socialna nadomestila se bo umirila in znašala 0,2 %, izdatki za raznovrstne tekoče transfere pa se bodo zmanjšali za 315 milijonov EUR ali 47,9 %. Tudi v letu 2021 pričakujemo zmanjšanje izdatkov za obresti. Ti bodo znašali 779 milijonov EUR kar je za 8 milijonov EUR ali 1,0 % manj kot v letu 2020.

Opis glavnih komponent izdatkov sektorja država v letu 2021:

Sredstva za zaposlene

Izdatki za sredstva za zaposlene se bodo leta 2021, glede na leto prej povečali za 3,8 % na 6.332 milijonov EUR. Ta rast upošteva predvsem obveznosti do zaposlenih na podlagi zakonskih predpisov, ki urejajo plače in druge stroške dela v javnem sektorju. Skladno z določili Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2021 in 2022 se lahko kadrovski načrt oseb javnega prava zaradi utemeljenih razlogov, ob predhodnem soglasju pristojnega ministristva, v letu 2021 poveča skupno za največ 0,5 %, dovoljene pa so izjeme za določene organe, ki so v največji meri vezane na Predsedovanje Slovenije evropski uniji leta 2021. Višje obveznosti v letu 2021 izhajajo med drugim iz napredovanj, saj javni uslužbenci, ki so v letu 2020 napredovali v višji plačni razred pridobijo pravico do višje plače z decembrom 2020, poleg tega pa je potrebno upoštevati tudi sproščen ukrep delovne uspešnosti, ki je ponovno začel veljati konec junija 2020. Do neke mere pa na višje izdatke za stroške dela

vplivajo tudi določbe Zakona o minimalni plači, in sicer pri doplačilih do minimalne plače in višine regresa za letni dopust.

Vmesna potrošnja

Izdatki za vmesno potrošnjo se bodo leta 2021, glede na leto prej, povečali za 5,8 % ali 186 milijonov EUR. Največji delež izdatkov iz tega naslova bo namenjen za tekoče vzdrževanje, predvsem železniške in cestne infrastrukture. Pomemben delež izdatkov iz tega naslova bo namenjen drugim operativnim odhodkom, kot so stroški finančnih razmerij, upravljanju s premoženjem države, stroškom zadolževanja ter obveznostih po sodnih odločbah. Višji delež izdatkov bo namenjen tudi modernizaciji slovenske vojske ter stroškom vodenja železniškega prometa.

Socialna nadomestila (skupaj s pokojninami)

Socialna nadomestila skupaj s pokojninami bodo leta 2021 ostala na podobni ravni kot leto prej oz. se bodo povečala za 0,2 % ali 17 milijonov EUR. Zanimarljiva rast je predvsem posledica visokih izplačil socialnih nadomestil vezanih na epidemijo COVID-19 v letu 2020. Z vidika državnega proračuna največji delež izdatkov v letu 2021 predstavljajo družinski prejemki s starševskimi nadomestili, transferi za zagotavljanje socialne varnosti, drugi transferi posameznikom, transferi nezaposlenim, štipendije ter transferi vojnim invalidom, veteranom ter žrtvam vojnega nasilja. Izdatki za pokojnine bodo v letu 2021 višji za 5,5 %, kar je posledica rednega in izrednega usklajevanja pokojnin v letu 2020, rednega usklajevanja pokojnin v letu 2021 (za 2,3 %) ter rasti števila upravičencev v letu 2021 (za 1,0 %).

Izdatki za obresti

Izdatki za obresti se bodo leta 2021, navkljub večjemu zadolževanju v letu 2020 zaradi višjih izdatkov države povezanih z epidemijo COVID-19, zmanjšali za 1,0 % ali 8 milijonov EUR.

Izdatki za investicije

Bruto investicije v osnovna sredstva se bodo leta 2021 povečale za 42 % ali 901 milijonov EUR glede na leto 2020. Povečano rast izdatkov za investicije lahko pripišemo več dejavnikom, med drugim zaključku EU finančne perspektive 2014-2020 in pričakovano višjemu črpanju sredstev iz tega naslova ter načrtovanim sredstvom iz mehanizma za okrevanje, ki bodo določena v Načrtu za okrevanje in odpornost. Na rast izdatkov za investicije bodo poleg višjih prihodkov iz naslova sredstev EU vplivali predvsem višji izdatki iz naslova integralnih sredstev DP. Največji delež investicij bo namenjen za promet in prometno infrastrukturo, predvsem železniški in cestni promet, čemur bodo sledile investicije za obrambo in zaščito.

Priloga: Tabele Osnutka proračunskega načrta 2021

Priloge tabel iz Osnutek proračunskega načrta 2021 so pripravljene na podlagi Jesenske makroekonomske napovedi UMAR, ki jo je vlada potrdila 23. 9. 2020. SURS je naknadno 30.9.2020 objavil redno revizijo ocen in popravil podatke o bruto domačem proizvodu za obdobje 2016-2019, in sicer za leto 2019 iz rasti 2,4 % na 3,2 %. Podrobnosti iz revizije so dostopne v sporočilu na [spletni strani SURS](https://www.stat.si/statweb/News/Index/9102) (<https://www.stat.si/statweb/News/Index/9102>).

Tabela 0a. Osnovne predpostavke mednarodnega okolja	2019	2020	2021
Kratkoročna obrestna mera (letno povprečje) ¹	-0,4	-0,4	-0,5
Dolgoročna obrestna mera (letno povprečje) ²	0,4	0,1	0,1
Razmerje USD/€ (letno povprečje) ³	1,120	1,138	1,181
Nominalni efektivni tečaj	-0,4	0,9	0,6
Svetovna rast BDP (brez EU)			
Rast BDP v EU	1,5	-7,0	5,2
Rast (relevantnih) izvoznih trgov ⁴	2,6	-10,2	7,8
Svetovne količine uvoza razen EU			
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	64,3	42,4	47,4

Opombe: ¹ Predpostavke ECB, ² donosnost do dospelja 10-letne državne obveznice, podatek za leto 2020 je povprečje jan-avg 2020, ³ tehnična predpostavka na podlagi povprečnih vrednosti med 3. in 18. avgustom 2020; ⁴realni uvoz blaga in storitev trgovinskih partneric tehtan s slovenskimi deleži izvoza v te države.

Vir: EIA, ECB, IMF, CME, UMAR Jesenska napoved 2020

Tabela 0b. Glavne predpostavke	2019 (Raven)	2020 (Raven)	2021 (Raven)
1. Zunanje okolje			
a. Cene blaga ¹ (ICŽP)	-3,6	-1,5	2,0
b. Razponi nemških obveznic	0,61	0,78 (jan-avg)	
2. Fiskalna politika			
a. Neto posojanje / neto izposojanje S.13 (mio EUR)	249,4	-3.954,2	-3.217,5
b. Bruto dolg države (mio EUR)	31.744	37.710	39.495
3. Monetarna politika / Finančni sektor / Predpostavke v zvezi z obrestnimi merami			
a. Obrestne mere			
i. Euribor ²	-0,4	-0,4 (jan-avg)	
ii. obrestna mera depozitov ³	0,17	0,15 (jan-jul)	
iii. obrestna mera za posojila ⁴	1,58	1,63 (jan-jul)	
iv. donosnost do dospelja 10-letnih državnih obveznic	0,40	0,34 (jan-avg)	
b. Razvoj depozitov ⁵	6,4	8,0 (jul yoy)	
c. Razvoj posojil ⁵	3,6	0,8 (jul yoy)	
d. Gibanja nedonosnih posojil	1,1	1,2 (jul)	
Demografski trendi			
a. Razvoj delovno sposobnega prebivalstva ⁶	1.261,3	1.260,4	1.252,0
b. Razmerje odvisnosti ⁷	32,7	34,0	35,1
Strukturne politike			

Opombe: ¹ Cene blaga: neenergetsko blago v USD, sprememba v %; ² 3-mesečni EURIBOR, podatek za leto 2020 je povprečje jan-avg 2020; ³ depoziti z ročnostjo do 1. leta, ⁴ posojila nad 1 mio EUR, ⁵ domači nebančni sektorji, medletne stopnje rasti, ⁶ 20-64 let, 1. januar leta; ⁷ $65+/20-64*100$, letno povprečje.

Vir: SURS; UMAR; Ministrstvo za finance

Tabela 1a. Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji	ESA koda	2019 (raven v mio EUR)	2019 (stopnja spremembe)	2020 (stopnja spremembe)	2021 (stopnja spremembe)
1. Realni BDP	B1*g		2,4	-6,7	5,1
od tega:					
<i>~ se pripišejo k ocenjenemu vplivu skupnih proračunskih ukrepov za gospodarsko rast</i>					
2. Potencialni BDP			2,3	1,8	2,1
prispevki:					
- delo			0,5	0,4	0,5
- kapital			0,4	0,0	0,3
- skupna faktorska produktivnost			1,4	1,4	1,3
3. Nominalni BDP	B1*g	48.007	4,9	-4,7	6,7
Komponente realnega BDP:					
4. Zasebna potrošnja	P.3	24.823	2,7	-6,6	4,7
5. Končna potrošnja države	P.3	8.846	1,6	3,0	1,0
6. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	9.267	3,2	-13,0	11,0
7. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P.52 + P.53	684	1,4	1,7	1,6
8. Izvoz proizvodov in storitev	P.6	40.535	4,4	-12,5	9,3
9. Uvoz proizvodov in storitev	P.7	36.149	4,2	-12,0	9,6
Prispevki k realni rasti BDP (v o.t.):					
10. Domača potrošnja		43.620	1,9	-5,1	4,6
11. v tem: spremembe zalog in vrednostni predmeti	P.52 + P.53	684	-0,4	0,2	0,0
12. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B.11	4.387	0,5	-1,5	0,5

Vir: SURS (prva ocena BDP po četrletnih podatkovnih virih za 2019: 28.2.2020); UMAR Jesenska napoved 2020; Ministrstvo za finance

Tabela 1b. Cenovna gibanja (sprememba v %)	ESA koda	2019 (Raven)	2019 (stopnja spremembe)	2020 (stopnja spremembe)	2021 (stopnja spremembe)
1. Deflator BDP			2,4	2,1	1,5
2. Deflator zasebne potrošnje			1,8	0,3	1,7
3. ICŽP (povprečje leta) – indeks cen življenjskih potrebščin ¹			1,6	0,3	1,6
4. Deflator državne potrošnje			3,8	4,8	1,3
5. Deflator investicij v osnovna sredstva			2,3	1,1	1,5
6. Deflator izvoznih cen (blaga in storitev)			0,1	-1,6	0,9
7. Deflator uvoznih cen (blaga in storitev)			-0,3	-2,9	0,9

Opomba: ¹ nacionalni indeks

Vir: SURS, UMAR Jesenska napoved 2020

Tabela 1c. Gibanja na trgu dela	ESA koda	2019 (raven)	2019 (stopnja spremembe)	2020 (stopnja spremembe)	2021 (stopnja spremembe)
1. Zaposlenost ¹ (osebe, 1000)		1.045,0	2,4	-1,5	0,3
2. Zaposlenost (opravljene delovne ure, 1000)		1.664.600	2,0	-2,6	3,6
3. St. brezposelnosti po anketi o del. sili (v %)		45,8	4,5	5,6	5,4
4. Produktivnost dela, nominalno ² , (osebe, 1000)		47,0	4,8	-6,9	8,3
5. Produktivnost dela, nominalno (opravljene delovne ure)		28,8	2,9	-2,1	2,9
6. Sredstva za zaposlene ³ (v mio EUR)	D.1	24.503,7	7,4	1,2	2,6
7. Sredstva za zaposlene na zaposlenega ^{3,4}		28.867,8	4,5	2,7	2,2

Opombe: ¹ Zaposleno prebivalstvo po nacionalnih računih (domači koncept), ² BDP na zaposlenega, v tekočih cenah, ³ Nominalne rasti, ⁴ Upoštevani so zaposleni za polni delovni čas (full timer).

Vir: SURS; UMAR Jesenska napoved 2020

Tabela 1d. Saldi po posameznih sektorjih	ESA koda	2019 (% BDP)	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
1. Neto posojanje / neto izposojanje glede na preostali svet	B.9	6,5		
od tega:				
- Saldo blaga in storitev		9,1	8,8	8,8
- Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev		-2,5	-2,6	-2,4
- Saldo transferjev kapitala		-0,3		
2. Neto posojanje/neto izposojanje zasebnega sektorja	B.9			
3. Neto posojanje/neto izposojanje sektorja država	EDP B.9	0,5	-8,6	-6,6
4. Statistična razlika				

Vir: SURS; UMAR; Ministrstvo za finance

Tabela 2a. Konsolidirana bilanca sektorja države	ESA koda	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
Primanjkljaj/presežek države po podsektorjih (B.9)			
1. Enote širše ravni države	S.13	-8,6	-6,6
2. Enote centralne ravni države	S.1311	-8,4	-6,7
3. Enote regionalne ravni države	S.1312	-	-
4. Enote lokalne ravni države	S.1313	0,1	0,1
5. Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	-0,3	0,0
6. Izdatki za obresti	EDP D.41	1,72	1,60
7. Primarni presežek/primanjkljaj		-6,9	-5,0
8. Enkratni in drugi začasni ukrepi		-0,1	-0,1
8.a Enkratni ukrepi na strani prihodkov: sektor država			
8.b Enkratni ukrepi na strani odhodkov: sektor država		-0,1	-0,1
9. Realna rast BDP (v %) (=1 v Tab. 1a)		-6,7	5,1
10. Potencialna rast BDP (v %) (=2 v Tab. 1a)		1,8	2,1
Prispevki:			
- <i>Dela</i>		0,4	0,5
- <i>Kapitala</i>		0,0	0,3
- <i>Skupna faktorska produktivnost</i>		1,4	1,3
11. Proizvodna vrzel (v % potencialnega BDP)		-5,6	-2,8
12. Ciklični proračunski del (v % potencialnega BDP)		-2,6	-1,3
13. Ciklično prilagojen saldo (1-12) (% potencialnega BDP)		-6,0	-5,3
14. Ciklično prilagojen primarni saldo (13+6) (% potencialnega BDP)			
15. Strukturni saldo (13-8) (v % potencialnega BDP)		-5,9	-5,2

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 2b. Dolg sektorja država	ESA koda	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
1. Raven bruto javnega dolga		82,4	80,9
2. Spremembe bruto dolga		16,3	-1,5
Prispevki k spremembi bruto dolga:			
3. Primarni saldo		-6,9	-5,0
4. Izdatki za obresti	EDP D.41	1,7	1,6
5. Prilagoditve (SFA)		4,4	2,9
od tega:			
- obračunski popravki			
- neto povečanje finančnih sredstev			
od tega:			
- prilivi iz privatizacije		-0,9	-
- vplivi vrednotenja in drugo			
p.m.: Implicitna obrestna mera		2,5	2,1
Druge relevantne spremenljivke:			
6. Stanje likvidnih denarnih sredstev		10,8	8,7
7. Neto dolg (7=1-6)		71,6	72,2
8. Odplačilo dolga (glavnice obveznic) po stanju na dan preteklega leta		3,8	6,9
9. Delež dolga v tuji valuti – po valutni zamenjavi (%)		0,1	0,1
10. Povprečni tehtani čas do dospelja (v letih)		8,4	8,4

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 2c. Stanje poroštev	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
Državna poročstva	12,7	13,7
od katerih: povezanih s finančnim sektorjem ¹	1,5	1,4

Opomba: ¹ Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S.12
Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 3. Napovedi na predpostavki nespremenjene politike	ESA koda	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
Sektor država (S13)			
1. Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	45,21	44,37
<i>od tega:</i>			
1.1 Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	13,17	13,14
1.2 Tekoči davki na dohodke in premoženje itn.	D.5	7,89	7,68
1.3 Davki na kapital	D.91	0,03	0,03
1.4 Prispevki za socialno varnost	D.61	17,38	16,67
1.5 Prihodki od lastnine	D.4	0,70	0,66
1.6 Drugi prihodki		6,04	6,19
p.m.: Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)			
Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	53,85	49,93
<i>od tega:</i>			
2.1 Sredstva za zaposlene	D.1	13,33	12,63
2.2 Vmesna potrošnja	P.2	6,96	6,54
2.3 Socialna nadomestila	D.62,D.63	20,64	19,35
<i>od tega: socialni transferji brezposelnim</i>			
2.4 Izdatki za obresti	EDP D.41	1,72	1,60
2.5 Subvencije	D.3	3,04	1,00
2.6 Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	4,69	6,15
2.7 Kapitalski transferji, odhodki	D.9	0,51	0,61
2.8 Drugi odhodki		2,95	2,05

Opomba: V scenariju so izločeni načrtovani ukrepi za omilitev posledic COVID-19 in ocena ukrepov in projektov, ki so načrtovana v preliminarjem osnutku Načrta za okrevanje in odpornost za leto 2021.

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 4a. Napovedi prihodkov in izdatkov sektorja država (po glavnih agregatih)	ESA koda	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
Sektor država (S13)			
1. Cilj za skupne prihodke	TR	45,21	44,37
<i>od tega:</i>			
1.1 Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	13,17	13,14
1.2 Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	7,89	7,68
1.3 Davki na kapital	D.91	0,03	0,03
1.4 Prispevki za socialno varnost	D.61	17,38	16,67
1.5 Prihodki od lastnine	D.4	0,70	0,66
1.6 Drugi prihodki		6,04	6,19
p.m.: Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		38,46	37,51
2. Cilj za skupne odhodke	TE	53,85	50,96
<i>od tega:</i>			
2.1 Sredstva za zaposlene	D.1	13,33	12,97
2.2 Vmesna potrošnja	P.2	6,96	6,91
2.3 Socialna nadomestila	D.62, D.63	20,64	19,38
od tega: socialni transferji brezposelnim		0,40	0,35
2.4 Izdatki za obresti (=9 v Tab. 2.a)	EDP D.41	1,72	1,60
2.5 Subvencije	D.3	3,04	1,04
2.6 Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	4,69	6,24
2.7 Kapitalski transferji, odhodki	D.9	0,51	0,61
2.8 Drugi odhodki		2,95	2,21

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 4b. Merilo rasti odhodkov	2019 (raven v mio EUR)	2019 (% BDP)	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
1. Odhodki za programe EU, ki so popolnoma usklajeni s prihodki sredstev EU	684	1,42	2,05	3,32
1a. Od tega investicije v celoti vezane na prihodke iz EU proračuna	167	0,35	0,44	1,03
2. Ciklični odhodki za nadomestila za brezposelnost	0	0	-0,05	0,02
3. Učinki diskrecijskih ukrepov v zvezi s prihodki				
4. Povečanje prihodkov, ki jih ureja zakon	-23,50	-0,05	-0,11	-0,10

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 4c.i. Izdatki sektorja država po funkciji (izobraževanje, zdravstvo in zaposlovanje) ¹	2020 (% BDP)	2020 (v % državnih odhodkov)	2021 (% BDP)	2021 (v % državnih odhodkov)
Izobraževanje				
Zdravstveno varstvo				
Zaposlovanje				

Opomba:¹ Ni podatkov za leto 2020 in 2021.

Tabela 4c.ii. Izdatki sektorja država po funkciji ¹	COFOG koda	2018 (% BDP)	2019 (% BDP)	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
1. Javna uprava	1	5,3			
2. Obramba	2	1,0			
3. Javni red in varnost	3	1,5			
4. Ekonomske dejavnosti	4	4,7			
5. Varstvo okolja	5	0,5			
6. Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja	6	0,4			
7. Zdravstvo	7	6,6			
8. Rekreacija, kultura in religija	8	1,4			
9. Izobraževanje	9	5,4			
10. Socialna zaščita	10	16,7			
11. Skupaj izdatki države (=2 v Tab. 4a)	TE	43,5			

Opomba: ¹ Ni podatka za leto 2019 in napovedi 2020 in 2021.
Vir: SURS

Tabela 5. Diskrecijski ukrepi	Opis	ESA koda	Računovodski pristop	Status	Fiskalni vpliv (% BDP)		
					2020	2021	2022
Ukrepi na davčnem področju	Neobračunane in neplačane akontacije DDPO	D.5	Obračunsko	Sprejet	-0,33	0,31	0,00
	Neobračunane in neplačane akontacije od dohodka iz dejavnosti	D.5	Obračunsko	Sprejet	-0,04	0,04	0,00
	Odlog plačila davkov	D.2	Obračunsko	Sprejet	-0,28	0,26	0,00
Ukrepi na področju kmetijstva, gozdarstva in prehrane	50% znižanje davčne osnove KD ter 65% osnove tržnih prihodkov (panj)	D.5	Obračunsko	Sprejet	0,00	0,00	0,00
	Oprostitev plačila za vodno pravico	D.2	Obračunsko	Sprejet	-0,01	0,01	0,00
	Gojiteljem vodnih organizmov znižanje plačila vodnega povračila v višini 40 % od celotne vrednosti	D.2	Obračunsko	Sprejet	0,00	0,00	0,00
	Oprostitev plačila vodnega povračila	D.2	Obračunsko	Sprejet	0,00	0,00	0,00
Skupaj prihodki					-0,66	0,62	0,00
Ukrepi na področju dela in prispevkov	Izplačilo mesečnega temeljnega dohodka samozaposlenim, kmetom in verskim uslužbencem	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,44	-0,42	0,00
	Plačilo nadomestila zaposlenim na čakanju	D.3	Obračunsko	Sprejet	0,73	-0,65	-0,03
	Bolniška nadomestila za zaposlene krije v celoti ZZS od prvega dne	D.3	Obračunsko	Sprejet	0,03	-0,03	0,00
	Plačilo prispevkov zaposlenim na čakanju	D.3	Obračunsko	Sprejet	0,32	-0,28	-0,01
	Financiranje prispevkov za socialno varnost samozaposlenim, kmetom in verskim uslužbencem s strani državnega proračuna	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,22	-0,20	0,00
	Financiranje prispevkov za PIZ s strani državnega proračuna zaposlenim, ki delajo	D.3	Obračunsko	Sprejet	0,97	-0,91	0,00

Tabela 5. Diskrecijski ukrepi	Opis	ESA koda	Računovodski pristop	Status	Fiskalni vpliv (% BDP)		
Skrajšan delovni čas	Subvencija za skrajšani polni delovni čas. Ukrepi je namenjen ohranitvi delovnih mest.	D.3	Obračunsko	Sprejet	0,23	-0,22	0,00
Ukrepi na področju plač v javnem sektorju	Nagrajevanje zaposlenih (PPU / 2)	D.1	Obračunsko	Sprejet	0,05	-0,05	0,00
	Nagrajevanje zaposlenih (NPU)	D.1	Obračunsko	Sprejet	0,11	-0,10	0,00
	Znižanje funkcionarskih plač (NPU) za 30 %	D.1	Obračunsko	Sprejet	0,00	0,00	0,00
	Nagrajevanje zaposlenih (PPU / 1)	D.1	Obračunsko	Sprejet	0,40	-0,17	-0,19
Ukrepi na področju socialnega varstva	Enkratni solidarnostni dodatek ranljivim skupinam	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,03	-0,03	0,00
	Enkratni solidarnostni dodatek za upokoјence	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,15	-0,14	0,00
	Enkratni solidarnostni dodatek študentom	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,02	-0,02	0,00
	Dodatek za veliko družino	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631 ..	Obračunsko	Sprejet	0,01	-0,01	0,00
Področja sistemu dolgotrajne oskrbe	Namen ukrepa je podpora izvajalcem in kritje izpada prihodkov	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,02	0,02	-0,03
Podpora socialno varstvenih zavodov in zavodu za zaposlovanje	Namen je zagotoviti dodatne kadre	D.1	Obračunsko	Sprejet	0,02	0,00	-0,02
Podpora sistemu zdravstvenega varstva	Povračilo izpada opravljanje dejavnosti	D.1	Obračunsko	Sprejet	0,28	-0,14	-0,12
Izboljšana dostopnost do zdravstvenih storitev	Dodatni zdravstveni programi, izvajanje mikrobioloških preiskav.	P.2	Obračunsko	Sprejet	0,07	0,19	-0,25
Nakup zaščitne opreme, drugi materialni stroški, vzdrževanje, obveščanje	Namen je nakup dodatne zaščitne opreme, kritje stroškov opravljanja testov COVIDI-19, vzdrževanja, itd.	P.2	Obračunsko	Sprejet	0,04	0,06	-0,10
Ostali ukrepi (na strani izdatkov države)	Nakup zaščitne opreme in medicinskih pripomočkov in opreme	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,38	-0,22	-0,09
	Izpad javne službe (javnih storitev) – pokrivanje stroškov za izvajanje teh storitev	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,11	-0,10	0,00

Tabela 5. Diskrecijski ukrepi	Opis	ESA koda	Računovodski pristop	Status	Fiskalni vpliv (% BDP)		
Ukrepi s področja izobraževanja in znanosti	Financiranje zasebnih vrtcev	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,01	-0,01	0,00
	Pokrivanje plač za tržno dejavnost PPU	D.1	Obračunsko	Sprejet	0,01	-0,01	0,00
Ukrepi na področju kmetijstva, gozdarstva in prehrane	Nosilec ali članom kmetijskih gospodarstev, ki so zboleli se dodeli finančna pomoč v višini 80 % minimalne plače (le tisti, ki so PIZ zavarovani kot kmetje)	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,00	0,00	0,00
	Nadomestilo plačila priveza / ribiči	D.62+D.63 +D.621+D.624+D.631	Obračunsko	Sprejet	0,00	0,00	0,00
Turistični vavčerji	Ukrep je namenjen neposredni podpori turističnega sektorja.	D.29+D.4+D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8 - Drugi (razen D.41)	Obračunsko	Sprejet	0,66	-0,61	0,00
Skupaj izdatki					5,29	-4,03	-0,82
Skupaj					4,62	-3,41	-0,82

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 6. Primerjava s predhodnimi napovedmi PS	ESA koda	2019 (% BDP)	2020 (% BDP)	2021 (% BDP)
<i>Ciljni saldo sektorja države (S.13)</i>				
Program stabilnosti	EDP B.9	0,5	-8,1	n.p.
Osnutek proračunskega načrta	EDP B.9	0,5	-8,6	-6,6
Razlika		0,0	0,5	-
<i>Napovedi salda sektorja države (S.13) ob nespremenjeni politiki</i>				
Program stabilnosti	EDP B.9	n.p.	n.p.	n.p.
Osnutek proračunskega načrta	EDP B.9	n.p.	n.p.	n.p.
Razlika		-	-	-

Vir: SURS; Ministrstvo za finance

Tabela 7: Doseganje EU 2020 nacionalnih ciljev in specifična priporočila	Vrednosti
Stopnja zaposlenosti: 75 %	2018: 75,4 % 2019: 76,4 %
Vlaganje v raziskave in razvoj: 3 % od BDP	2017: 1,86 % 2018: 1,95 %
Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov: +4 % (v primerjavi z 2005)	Emisijske evidence TGP Republike Slovenije za leto 2017 kažejo, da Slovenija letne cilje omejevanja emisij TGP iz sektorjev ne-ETS po Odločbi 406/2009/ES dosega in zaenkrat znatno presega. Emisije TGP v letu 2017 so bile za 10,8 % nižje od dovoljenih. V letu 2017 so se emisije zmanjšale za 2,8 % in je, po dveh zaporednih letih rasti emisij, trend spet usklajen s cilji. Prve ocene za leto 2018 kažejo na ponoven porast emisij. Ocene doseganja nadaljnjih letnih ciljev po Odločbi 406/2009/ES še naprej ostajajo pozitivne. (Vir: Nacionalni reformni program)
Cilj obnovljivih virov energije: 25 %	2018: 21,15 %
Učinkovita raba energije: 82,86 Twh	Slovenija si je v okviru Nacionalnega energetskega in podnebne načrta zadala izboljšati energetske učinkovitost za vsaj 35 % do 2030.
Zgodnje opuščanje šolanja : 5 %	2018: 4,2 % 2019: 4,6 %
Cilj terciarnega izobraževanja: 40 %	2018: 42,7 % 2019: 44,9 %
Cilj znižanja števila prebivalcev pod pragom revščine: - 40.000 oseb	2018: -34.000 2019: -68.000

Opomba: Stanje na področju izpolnjevanja specifičnih priporočil bo naslovljeno v Načrtu za okrevanje in odpornost. V letu 2020 so vsi ukrepi osredotočeni na omilitev posledic krize COVID-19 pandemije. Vir: Eurostat, Ministrstvo za finance

Tabela 8. Poroštva				
Seznam ukrepov	Opis	Status	Maksimalni obseg pogojne obveznosti (% BDP)	Izdana poroštva (% BDP)
1	Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19	1.5.2020	4,37	0,03
2	Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (člen 65)	11.4.2020	0,44	0,12
Total			4,81	0,15

Vir: Ministrstvo za finance