



REPUBLIKA SLOVENIJA  
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

OSNUTEK

# **Program stabilnosti 2021**

*6. april 2021*

## Kazalo

1 Uvod in splošna strategija .....	1
2 Makroekonomski pregled in projekcije.....	2
2.1 Makroekonomsko okolje v letu 2020.....	2
2.2 Srednjeročna napoved 2021-2024.....	5
2.3 Položaj v ciklu .....	9
2.4 Finančna stabilnost.....	11
3. Ukrepi na odziv COVID-19 in Načrt za okrevanje in odpornost.....	13
3.1 Odziv politike in ukrepi povezani s Covid-19 .....	13
4. Fiskalne projekcije.....	15
4.1 Fiskalni scenarij in srednjeročni cilj .....	15
4.2. Prihodki sektorja država.....	17
4.3. Izdatki sektorja država .....	18
4.3. Primerjava ekonomskih in proračunskih napovedi s Programom stabilnosti 2020 .....	19
4.4 Dolg sektorja država.....	19
4.5 Poroštva .....	24
5. Fiskalna tveganja in analiza občutljivosti.....	25
5.1. Negotovosti in tveganja za fiskalno napoved .....	25
5.2. Analiza občutljivosti salda sektorja država.....	26
5.3. Dolgoročna vzdržnost javnih financ .....	27
PRILOGE .....	29

## 1 Uvod in splošna strategija

Program stabilnosti 2021 je prilagojen potrebam, ki izhajajo predvsem iz trajanja epidemije COVID-19 in okrevanja. Izpostaviti je potrebno, da se že drugo leto nahajamo v okolju velikih negotovosti, ki izhajajo predvsem od nadaljnje epidemiološke slike, možnih novih različic virusa in hitrosti precepljenosti ter posledično makroekonomskih gibanj. Razmere, ki trajajo že drugo leto zahtevajo odločno ukrepanje in učinkovito prilagajanje ukrepov za spopadanje s posledicami COVID-19. Bistveno je, da se zagotovi ustrezno in postopno opuščanje ukrepov, ko bo to mogoče, hkrati z uvedbo novih ukrepov, ki bodo namenjeni okrevanju in odpornosti. Izjemne okoliščine in splošna odstopna klavzula v okviru Pakta za stabilnost in rast veljajo tudi v letu 2021. Vlada Republike Slovenije je 25. 3. 2021 Fiskalni svet zaprosila za ocenitev obstoja izjemnih okoliščin v letu 2022. Fiskalni svet je ocenil, da na podlagi podatkov izjemne okoliščine ne prenehajo veljati tudi v letu 2022. Na EU ravni je Evropska komisija v marcu 2021 izdala priporočila za izvajanje fiskalne politike in glede na obstoječe napovedi kaže, da bo raven BDP šele ob koncu 2022 na ravni iz leta 2019. Evropska komisija bo v mesecu maju 2021 ob svoji novi makroekonomski napovedi formalno ugotovila ali bo splošna odstopna klavzula veljala tudi v letu 2022 za celotno evroobmočje (EU). V letošnjem letu bodo tako začasni ukrepi za boj proti COVID-19 še naprej delovali, v letu 2022 pa bodo v ospredju ukrepi za okrevanje. Okrevanje bo podprto z mehanizmom za okrevanje in odpornost. Predvsem je pomembno, da so pri tem mehanizmu investicije podprte s strukturnimi reformami. Kombinacija obojega bo imela pozitiven vpliv na rast in razvoj, hkrati pa bo na srednji in daljši rok vplivala pozitivno na javne finance in s tem postopno zmanjševala odmik od srednjeročnega uravnoteženja. Pomembno je, da se način doseganje srednjeročne uravnoteženosti preudarno določi, ko bodo okoliščine to omogočale.

Program stabilnosti za leto 2021 (osnutek z dne 6. 4. 2021) je pripravljen istočasno kot Spremembe Odloka o okviru za pripravo proračunov 2020–2022 za leto 2021 in Odlok o okviru za pripravo proračunov 2022–2024 (v nadaljnjem besedilu: Okvir), kar je skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu. Okvir za pripravo proračunov 2022–2024 je srednjeročni načrt fiskalnih projekcij Vlade RS, ki ima za izhodišče Pomladansko napoved gospodarskih gibanj 2021 (UMAR, marec 2021), oceno realizacije posameznih blagajn in enot v sektorju država v tekočem letu kot tudi predvidene ukrepe. Izpostaviti je potrebno, da je določanje dovoljenega obsega izdatkov, fiskalnih ciljev in strukturnega položaja zahtevno, tako za tekoče leto, še bolj pa na srednji rok, saj se razmere in makroekonomske napovedi spreminjajo.

Program stabilnosti 2021 je, za razliko od Programa stabilnosti 2020, pripravljen in strukturiran kot v običajnih razmerah za prihodnja tri leta. Skladno z evropskim semestrom mora Republika Slovenija oddati Program stabilnosti do konca aprila 2021. Glede na veljavnost splošne odstopne klavzule bo Evropska komisija skladnosti ciljev ocenjevala predvsem s kvantitativno presojo.

Paketi ukrepov za blažitev COVID-19 so pomembno vplivali, da padec gospodarske rasti v letu 2020 ni bil večji. Banka Slovenije<sup>1</sup> ocenjuje, da bi bil padec gospodarske aktivnosti v 2020 ob odsotnosti ukrepov večji približno za tretjino, Fiskalni svet<sup>2</sup> ocenjuje padec večji za četrtno,

---

<sup>1</sup> Banka Slovenije, Napovedi makroekonomskih gibanj v Sloveniji, december 2020.

<sup>2</sup> Fiskalni svet, Ocena skladnosti predloga Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 s fiskalnimi pravili, september 2020.

UMAR<sup>3</sup> pa ocenjuje, da bi bil padec večji za vsaj 3 odstotne točke. Prav tako bodo pomembno vplivali na doseganje ravni BDP iz leta 2019 v letu 2022. V letu 2020 je bilo za to namenjenih skupno z vsemi spodbudami in ukrepi okoli 3 milijarde EUR (6,5 % BDP), v letu 2021 pa se ocenjujejo izdatki v višini 1,5 milijard EUR (3% BDP). Zaradi padca ekonomske aktivnosti, epidemije in ukrepanja so prihodki v letu 2020 znašali 43,6 % BDP, kar je nekoliko manj kot v letu 2019, ko se je sicer že čutila nižja gospodarska rast. Posledično prihodki ostajajo v letih 2021 in 2022 na ravni 43 % BDP. Hkrati so se povečali izdatki, ki so v letu 2020 znašali 52 % BDP in se bodo po projekcijah postopno zniževali; 2021: 52% BDP, 2022: 48 BDP%, 2023: 46 % BDP. Primanjkljaj je leta 2020 znašal -8,4 % BDP, v letu 2021 je ocenjen v višini -8,6 % BDP, nato pa se bo zniževal; 2022: -5,7 % BDP, 2023: -3,8 % BDP, 2024: -2,8 % BDP. Fiskalna politika bo tudi v prihodnjih letih pod vplivom posledic epidemije in spodbujanja okrevanja. Glede na izjemne okoliščine in negotovosti se v prihodnjih treh letih načrtuje primanjkljaj sektorja država, ki pa se bo po ocenah po letu 2021 postopno zniževal pod 3% BDP do leta 2024. Pri tem prevladujejo negotovosti in tveganja kot izhaja iz domačega in mednarodnega okolja. To je v skladu s priporočili mednarodnih institucij, kot so Evropska komisija, Mednarodni denarni sklad in Evropska centralna banka, da ukrepi za podporo gospodarski aktivnosti kljub postopnemu okrevanju gospodarske aktivnosti ne smejo biti prehitro umaknjeni, saj bi to lahko ogrozilo okrevanje. Iz tega sledi, da je tudi po umiritvi epidemioloških razmer še nekaj časa potrebna spodbujevalna fiskalna politika. Spoštovanje fiskalnih pravil bo po preteku epidemije in okrevanja zahtevalo, skladno s Paktom stabilnosti in rasti, najprej prehod v korektivno roko, šele kasneje v preventivno roko, kjer pa se spoštuje in zahteva postopno prehajanje tudi v srednjeročno uravnoteženost javnih financ. Se pa zaradi številnih negotovosti fiskalni ukrepi v večji meri načrtujejo zgolj za leti 2021 in 2022, cilji za leto 2023 in 2024 pa so zgolj okvirni.

Tabela 1: Projekcije nominalnega salda in dolga sektorja država

v % BDP	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo sektorja država	-8,4	-8,6	-5,7	-3,8	-2,8
Dolg sektorja država	80,8	80,4	79,6	79,0	78,0

Vir: SURS, Ministrstvo za finance

## 2 Makroekonomski pregled in projekcije

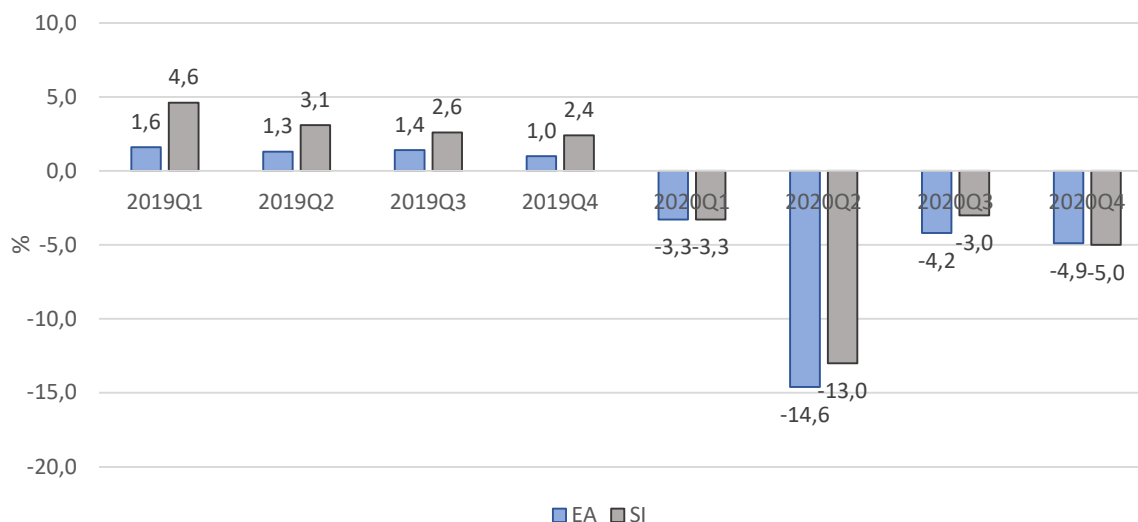
### 2.1 Makroekonomsko okolje v letu 2020

V letu 2020 se je gospodarska aktivnost v Sloveniji ob zaostrenih epidemioloških razmerah in obsežnih zaježitvenih ukrepih zmanjšala za 5,5 %. Padec je manjši kot je bil pričakovan v UMAR-jevi Zimski napovedi in tudi manjši od pričakovanih napovedi drugih institucij in sicer predvsem kot posledica manjšega padca BDP v zadnjem četrtletju. Padec gospodarske rasti je bil največji v drugem četrtletju 2020 (-13 % v primerjavi z istim četrtletjem v 2019), v zadnjem četrtletju pa je bil padec kljub poslabšanju epidemioloških razmer precej manjši (-5 %). Na to je vplivala predvsem delna prilagoditev podjetij in potrošnikov novim razmeram, usmerjenost zaježitvenih ukrepov zlasti k storitvenim dejavnostim in nadaljnje hitro okrevanje mednarodne trgovine. V primerjavi z evroobmočjem, je bila gospodarska aktivnost v Sloveniji nekoliko boljša

<sup>3</sup> UMAR, Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2020, september 2020.

predvsem v drugem in tretjem četrletju 2020, v celotnem letu 2020 pa se je gospodarska aktivnost evroobmočja zmanjšala za 6,6 % oziroma 1,1 o.t. več kot v Sloveniji.

Slika 1: Četrtna gospodarska aktivnost v Sloveniji in evroobmočju (EA) glede na enako obdobje prejšnjega leta, 2019 Q1-2020 Q4

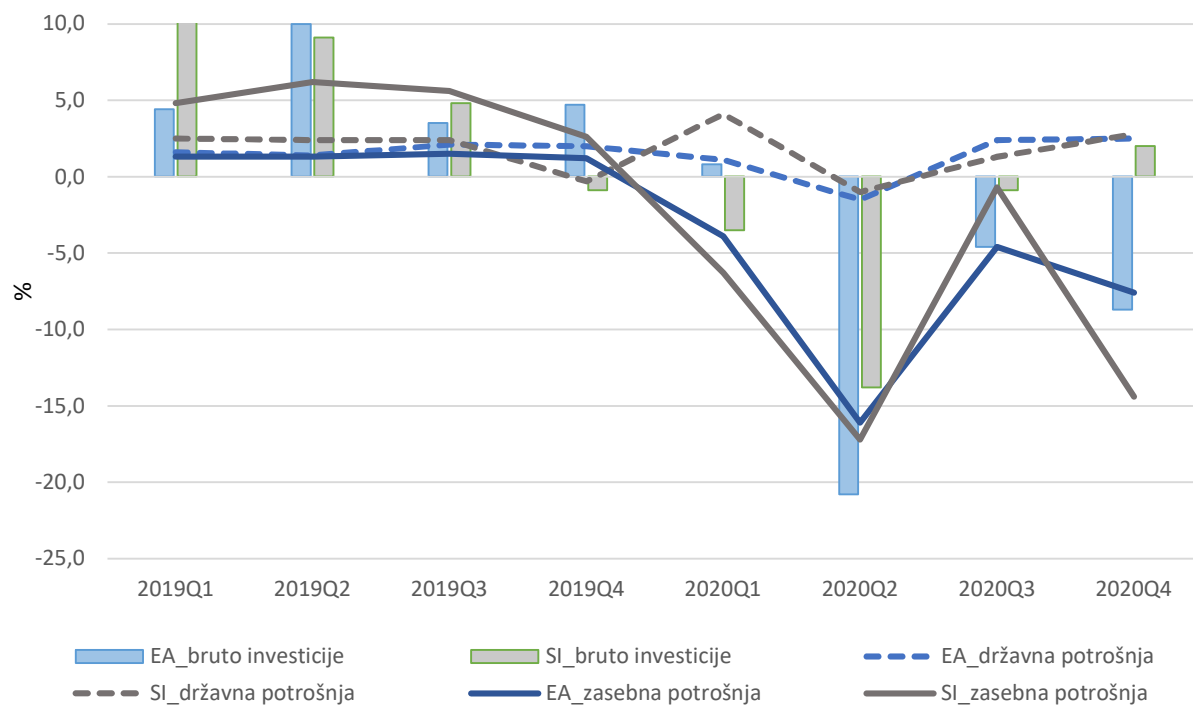


Vir: Eurostat

V letu 2020 so se tako v Sloveniji kot v evroobmočju zmanjšali vsi agregati potrošnje, razen državne potrošnje. Ta se je v letu 2020 povečala za 1,8 % v Sloveniji oziroma za 1,2 % v evroobmočju. Krepila se je predvsem zaradi naraščanja izdatkov v povezavi z obvladovanjem epidemije. Zaradi zaprtja nenujnih trgovin in storitev je v Sloveniji v prvem in drugem valu epidemije močno upadla potrošnja gospodinjstev (-9,7 % padec v 2020). Padec je bil najbolj izrazit v drugem in četrtem četrletju. Padec je bil izrazit tudi v evroobmočju, čeprav je bil v zadnjem četrletju precej manjši od padca v Sloveniji (Slika 2). Na previdnejše odločitve gospodinjstev o potrošnji in odlaganje nenujnih nakupov je vplivala tudi visoka negotovost glede prihodnosti. Precej se je povečala stopnja varčevanja, in sicer po oceni UMAR s 13,3 % leta 2019 na približno 23% leta 2020. K temu, da se razpoložljivi dohodek ni zmanjšal so precej pripomogli tudi vladni ukrepi za omilitev izpada dohodka zaradi posledic COVID-19. K upadu gospodarske aktivnosti so prispevale tudi bruto investicije v osnovna sredstva. Te so se tako v Sloveniji kot v evroobmočju precej zmanjšale v drugem četrletju. V tretjem so se okrepile, v zadnjem četrletju pa so v Sloveniji celo presegle raven izpred leta.

Predvsem zaradi upada svetovne trgovine, mednarodnih omejitev in omejitvenih ukrepov doma in v državah EU sta izvoz in uvoz v letu 2020 močno upadla. Padec je bil najbolj izrazit v drugem četrletju, v zadnjem četrletju pa je izvoz blaga že presegel lansko raven. Tako se je na celoletni ravni izvoz iz Slovenije zmanjšal za 8,7 %. Še izraziteje je upadel uvoz, in sicer za 10,2 %, je pa uvoz blaga proti koncu leta že dosegel ravni iz leta 2019. V menjavi večine storitev je bil upad večji kot pri blagu, najbolj izrazit pri storitvah, povezanih s turizmom.

Slika 2: Rast bruto investicij, državne in zasebne potrošnje, evroobmočje in Slovenija, 2019Q1-2020Q4



Vir: Eurostat

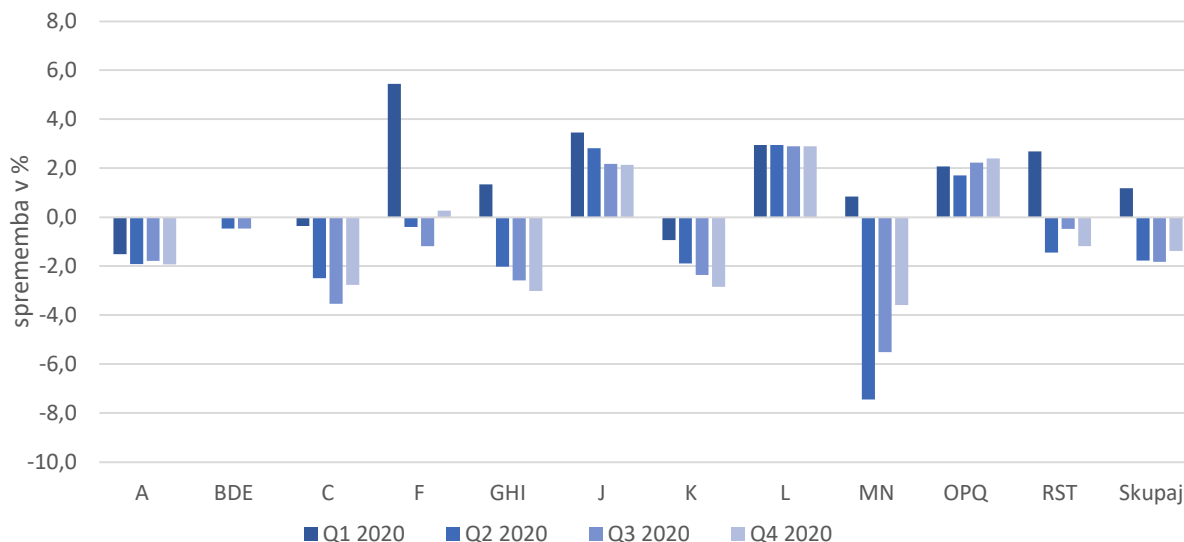
V Sloveniji je bil v letu 2020 največji padec dodane vrednosti zabeležen v razvedrilnih, športnih, rekreacijskih in osebnih storitvah, predvsem zaradi njihovega zaprtja oziroma omejenega delovanja v času najstrožjih omejitev spomladi in v zadnjih mesecih leta. Omejitveni ukrepi so močno vplivali tudi na padec dodane vrednosti v gostinstvu. Turistični boni so sicer pripomogli k okrevanju v tretjem četrtletju, vendar niso mogli nadomestiti izpada. Občutneje se je zmanjšala tudi dodana vrednost v trgovini. Predelovalne dejavnosti so po precejšnjem upadu v spomladanskih mesecih zaradi upadanja naročil in prekinjenih ali oteženih nabavno-prodajnih poti v drugi polovici leta postopno okrevale. Po padcu v drugem četrtletju je okrevalo tudi gradbeništvo, predvsem zaradi krepitve v gradnji stanovanjskih stavb ter rasti v gradnji inženjerskih objektov. Dodana vrednost je bila lani višja kot v letu 2019 v finančni in zavarovalniški dejavnosti ter v dejavnosti poslovanja z nepremičninami.

Zaposlenost je bila pred pojavom epidemije, konec leta 2019 visoka, brezposelnost pa se je približevala najnižji ravni doslej. Prvi val epidemije marca 2020 je prekinil večletna ugodna gibanja na trgu dela. Do izrazitega medletnega padca števila delovno aktivnih in porasta registriranih brezposelnih je prišlo zlasti aprila. Sprejeti interventni ukrepi na področju trga dela in ponovni zagon večine dejavnosti so preprečili večji padec zaposlenosti. V drugi polovici leta je tako zaposlenost zmerno okrevala, število brezposelnih pa se je postopoma zniževalo.

Vidneje je okrevala zlasti zaposlenost v izvozno usmerjenih dejavnostih (predelovalne dejavnosti in promet) in v gradbeništvu. Ob ponovni zaostitvi omejevalnih ukrepov v zadnjem četrtletju so se razmere na trgu dela še dodatno poslabšale v gostinstvu in trgovini (GHI) ter nekaterih drugih dejavnostih (npr. v finančnih in zavarovalniških dejavnostih-K, Slika 3). V nekaterih specifičnih dejavnostih, in sicer v IKT dejavnostih, poslovanju z nepremičninami ter dejavnosti uprave, izobraževanja in zdravstva je bila zaposlenost večja kot v istem obdobju

leta 2019. Zaposlenost je bila v povprečju leta 2020 nižja za 1,0 %, število registriranih brezposelnih pa večje za 14,6 % primerjavi z letom 2019.

Slika 3: Četrtna sprememba števila zaposlenih oseb v letu 2020 v primerjavi z istim obdobjem v letu 2019 po dejavnostih



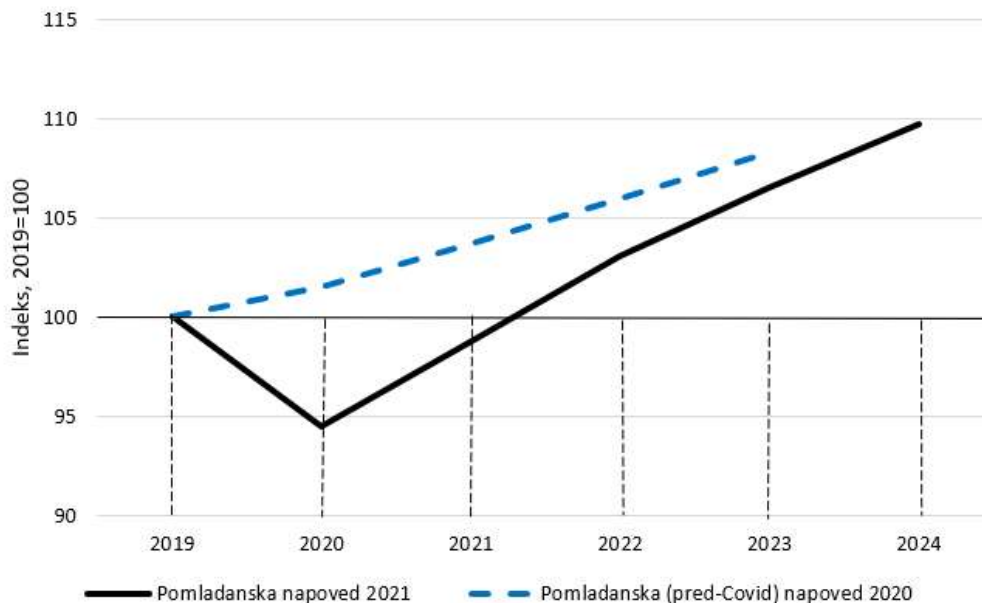
Vir: SURS, 2021

## 2.2 Srednjeročna napoved 2021-2024

Glede na napovedi UMAR-ja se v letu 2021 predvideva postopno okrevanje ter 4,6 % rast BDP. Podjetja in potrošniki so se deloma že prilagodili novi situaciji, vendar delno zaprtje nekaterih storitvenih dejavnosti v prvem četrletju leta še vedno onemogoča njihovo okrevanje. V drugem četrletju in predvsem drugi polovici leta pa se pričakuje izboljšanje epidemiološke situacije, tudi zaradi večje precepljenosti prebivalstva, in sprostitev nekaterih omejitvenih ukrepov. To bo ob podpori ukrepov za okrevanje gospodarstva, relativno ugodnih pogojev financiranja in podporne denarne politike omogočilo hitrejše okrevanje v nadaljevanju leta 2021. Tudi v srednjeročnem obdobju se bo nadaljevalo okrevanje gospodarstva, in sicer UMAR tudi za leto 2022 predvideva podobno 4,4 % rast BDP, za leti 2023 in 2024 pa nekoliko nižjo 3,3 % oziroma 3,0 % rast BDP.

Gospodarska aktivnost naj bi nekje v letu 2022 dosegla predkrizno raven iz leta 2019 (Slika 4), medtem ko naj bi bila pred krizo napovedana raven BDP dosežena šele leta 2024. K doseganju ravni iz leta 2019 bo pomembno prispevalo ohranjanje nekaterih ukrepov za blažitev posledic epidemije tudi v letu 2021. UMAR pri svoji napovedi predvideva, da bodo (zlasti v 2022) določeni omejitveni ukrepi še vedno prisotni in bodo omejevali popolno okrevanje določenih storitvenih dejavnosti (npr. potovanj).

Slika 4: Dinamika realnega BDP (stalne cene 2015) glede na pred-COVID pričakovanja



Vir: UMAR Pomladanska napoved 2020, UMAR Pomladanska napoved 2021; preračun MF.

Predvideva se, da bo postopno sproščanje omejitvenih ukrepov vplivalo na rast zasebne potrošnje, ki bo po lanskem velikem upadu letos v povprečju leta dosegla 4 % rast. Ob izboljšanju razmer na trgu dela in večjih možnostih za potovanja se hitrejšo rast pričakuje v letu 2022 (4,7 %), kasneje pa se bo nekoliko upočasnila (2,9 % oziroma 2,3 % v 2023 in 2024). Tako bo predkrizno raven preseгла leta 2023. Predvideno je tudi zmanjšanje stopnje varčevanja, ki pa bo v celotnem obdobju napovedi ostala višja kot pred epidemijo.

Tudi v letu 2021 se pričakuje rast državne potrošnje (2,4 %) in sicer še vedno predvsem zaradi večjih izdatkov za obvladovanje epidemije, zlasti v zdravstveni dejavnosti (oprema, testi, cepiva ipd.), ob postopni normalizaciji razmer pa tudi krepitev drugih izdatkov za blago in storitve. Vpliv povečanih izdatkov povezanih z obvladovanjem epidemije in rasti zaposlenosti v sektorju država v letih 2020 in 2021 na katere vplivajo zaposlitve zaradi epidemije in predsedovanja EU je prehodne narave, zato se bo rast državne potrošnje nekoliko znižala v letih 2022 (1,7 %) in 2023 (1,4%).

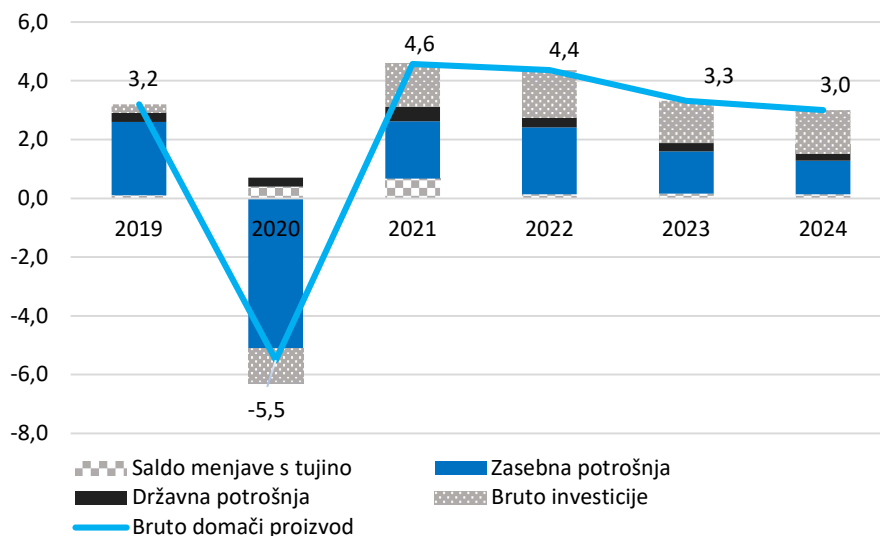
Po znižanju v lanskem letu se za 2021 pričakuje 7,1 % rast investicij, ki se bo nadaljevala tudi v prihodnjih letih (7,7 % v 2022 in 6,6% v 2023 in 2024). Izboljšana pričakovanja podjetij o izvozu pozitivno vplivajo na njihovo investicijsko aktivnost (predvsem pri investicijah v opremo in stroje). Tudi država naj bi v letu 2021 skladno z veljavnimi proračunskimi dokumenti okrepila investicije, ugodno kaže tudi stanovanjskim investicijam. Za naslednji dve leti se pričakuje, da bo investicijska aktivnost države spodbujena tudi z EU sredstvi, saj se zaključuje financiranje iz finančne perspektive 2014–2020. Hkrati pa bodo investicije države in zasebnega sektorja podpirala sredstva Sklada za okrevanje in odpornost.

Okrevanje gospodarske aktivnosti v naših glavnih trgovinskih partnericah ter predvideno izboljševanje epidemiološke situacije pomembno vpliva na okrevanje rasti izvoza blaga. Okrevanje izvoza storitev, zlasti potovanj, pa bo opaznejše šele v letu 2022. Posledično bo skupen izvoz leta 2022 dosegel predkrizno raven iz leta 2019, izvoz blaga jo bo v povprečju dosegel že letos, izvoz storitev pa šele v 2023. Uvoz proizvodov in storitev se bo v obdobju napovedi povečeval nekoliko hitreje kot izvoz, pri tem bo uvoz storitev močnejše okreval šele



leta 2022. Skupen uvoz in uvoz blaga bosta tako v povprečju dosegla predkrizno raven v letu 2022, uvoz storitev pa leta 2023.

Slika 5: Prispevki agregatov potrošnje k spremembi BDP

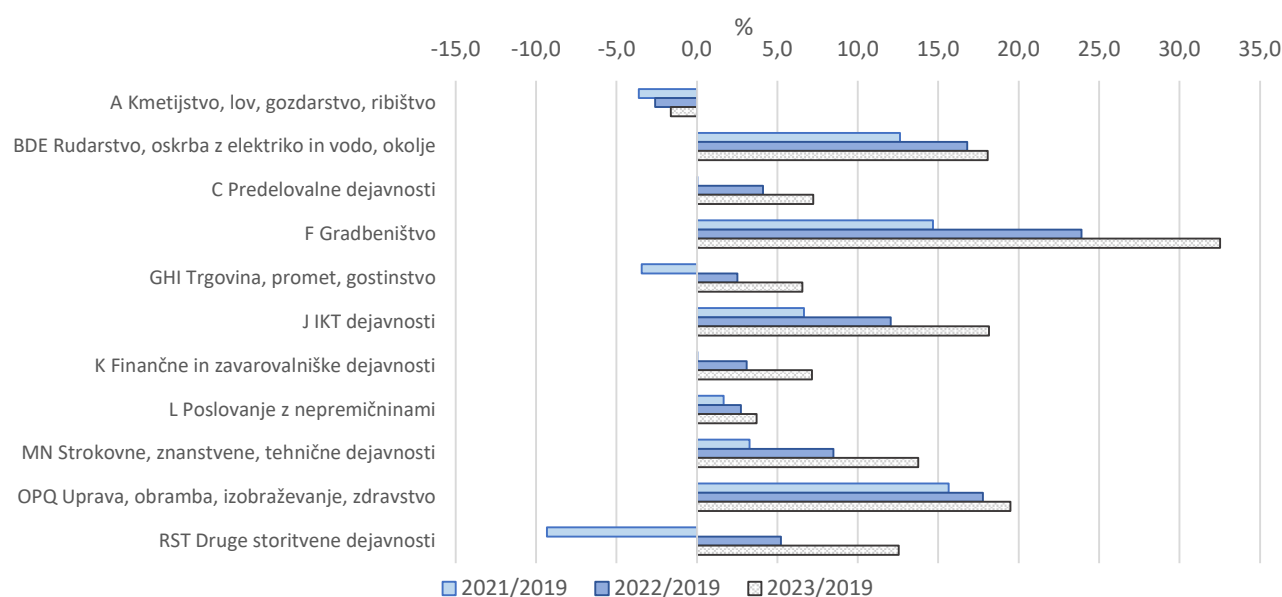


Vir: UMAR Pomladanska napoved 2021

V letu 2021 se pričakuje hitro okrevanje gradbeništva, ki je sicer začelo okrevati že v drugi polovici lanskega leta. Prav tako naj bi se letos okrevanje nadaljevalo v predelovalnih dejavnostih, kjer naj bi večina panog že letos dosegla raven iz leta 2019. Tudi storitve, ki so bolj vezane na gradbeništvo in predelovalne dejavnosti (npr. arhitekturno-projektantske in svetovalne storitve ter promet), bodo okrevale hitreje in nekatere dosegle predkrizno raven že letos ali pa zaradi predvidenih nadaljnjih omejitev v javnem prometu naslednje leto.

Okrevanje ostalih storitev, ki jih je koronakriza relativno bolj prizadela, bo počasnejše. Postopno sproščanje otežuje popolno normalizacijo poslovanja podjetij predvsem v potovalnih, gostinskih, rekreacijskih, športnih in kulturnih storitvah in v trgovini. V teh segmentu storitev se izboljšanje pričakuje predvsem v drugem četrtletju in poletu 2021. Pričakuje se, da se bo rast v vseh omenjenih storitvah s povečanjem obiska tujih turistov v letu 2022 še okrepila, v letu 2023 pa ostala relativno visoka, tako da bodo te dejavnosti dosegle predkrizno raven proti koncu obdobja napovedi.

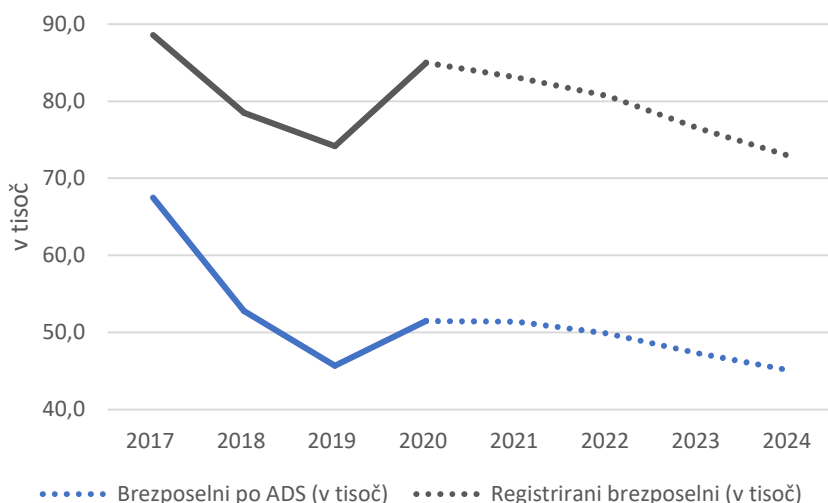
Slika 6: Napoved rasti dodane vrednosti po dejavnostih glede na raven v letu 2019



Vir: UMAR Pomladanska napoved 2021, preračun MF.

V letu 2021 se pričakuje, da bo postopno sproščanje zaježitvenih ukrepov in odpiranje dejavnosti vodilo v krepitev rasti aktivnosti in postopno vračanje zaposlenih oseb, ki so bile vključene v ukrep čakanja na delo ali skrajšanega delovnega časa, na delovna mesta. Z izboljšanjem epidemiološke situacije naj bi se začelo tudi okrevanje zaposlenosti v dejavnostih, ki so jih zaježitveni ukrepi bolj prizadeli. UMAR v svojih napovedih pričakuje, da se bo v prihodnjih dveh letih okrevanje na trgu dela nadaljevalo, a bo število brezposelnih v povprečju leta 2023 ostalo višje kot leta 2019. Pričakuje se, da se bo brezposelnost na srednji rok znova približala nizkim ravnam, pri čemer bi lahko znova prišle v ospredje omejitve povezane z razpoložljivostjo delovne sile.

Slika 7: Dinamika števila brezposelnih oseb (v tisoč)



Vir: UMAR Pomladanska napoved 2021.

Po lanskem deflaciji, se v letu 2021 pričakuje 0,8 % rast cen življenjskih potrebščin. Na to bodo vplivale predvsem višje cene energentov (po lanskem močnem upadu) in višje cene hrane (večje povpraševanje ob odpiranju gospodarstva in dražje surovine), medtem ko bo rast cen

neenergetskega industrijskega blaga in storitev manj izrazita. V letu 2022 se bo ob nadaljevanju gospodarskega okrevanja inflacija nekoliko okrepila (na 1,2 %). K rasti bodo poleg cen hrane prispevale tudi cene blaga in storitev. V naslednjih dveh letih se, ob predpostavki zmerne gospodarskega okrevanja, pričakuje postopna rast cen življenjskih potrebščin proti dvema odstotkoma.

### **Tveganja za uresničitev osrednjega makroekonomskega scenarija**

Največje tveganje za uresničitev napovedi je še naprej povezano z epidemiološkimi razmerami v Sloveniji in najpomembnejših trgovinskih partnericah. Dolgotrajno vztrajanje zaostrenih epidemioloških razmer, morebitni strožji omejitveni ukrepi ob novih valovih okužb, tudi kot posledica novih in bolj nalezljivih mutacij koronavirusa in/ali počasnejšega cepljenja, ter ponovna večja zaprtja gospodarstev, bodo še naprej predstavljali največje tveganje za stabilno okrevanje. To bi še bolj prizadelo predvsem storitvene dejavnosti, v primeru obsežnejšega zaprtja dejavnosti pa bi posledice občutila tudi industrija. Tudi prehitro umikanje ukrepov za blaženje posledic epidemije bi ob zaostreni gospodarski situaciji lahko privedlo do povečanja brezposelnosti, stečajev in težav večjega števila gospodarskih subjektov pri opravljanju njihove dejavnosti. Vse skupaj bi vplivalo tudi na počasnejše okrevanje. V primeru hitrejšega trajnega izboljšanja epidemioloških razmer oziroma hitrejša razpoložljivosti in hitre široke dostopnosti cepiva ali zdravil pa obstaja tudi možnost hitrejšega okrevanja aktivnosti od predvidenega. Ključna bo tudi hitrost in učinkovitost črpanja sredstev iz novega večletnega finančnega okvira in finančnega paketa za odpornost in okrevanje v Sloveniji in naših glavnih trgovinskih partnericah ter ciljna usmerjenost teh virov v reševanje glavnih razvojnih izzivov (UMAR, Pomladanska napoved 2021).

## **2.3 Položaj v ciklu**

Ocena proizvodne vrzeli se uporablja za določitev faze poslovnega cikla v katerem se določeno gospodarstvo nahaja in je v normalnih razmerah osnova za vodenje fiskalne politike. Tako EU in domače fiskalno pravilo namreč opredeljujeta dovoljeno višino neto proračunskih odhodkov na podlagi potencialnega bruto domačega proizvoda, z namenom vodenja fiskalne politike na način, ki izravnava poslovni cikel. Opredelitev gibanje 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)<sup>4</sup>. Pogoste in občutne revizije makroekonomskih podatkov in spremembe v napovedih bodočih gospodarskih gibanj, ki so prisotne ob pojavu eksogenega šoka (kot je kriza COVID-19), so tako eden izmed ključnih dejavnikov morebitnih razlik med ciljnim in doseženimi vrednostmi fiskalnih ciljev in s tem ocen usklajenosti s fiskalnimi pravili.

---

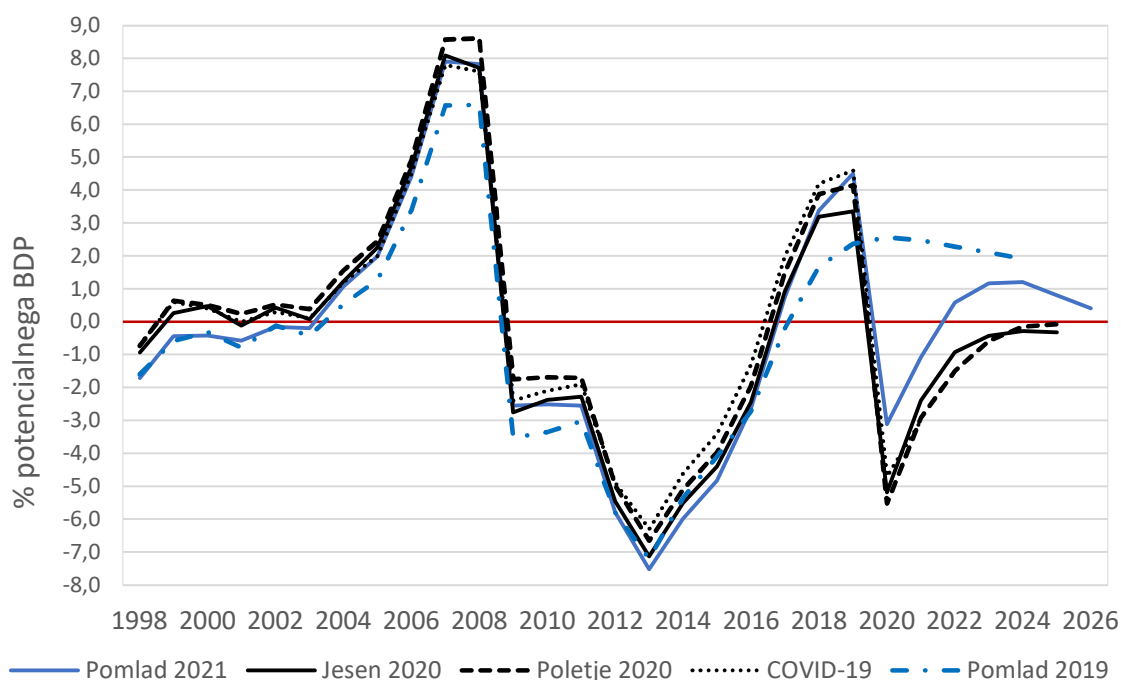
<sup>4</sup> Orphanides, A. & Van Norden, S. (2002). The Unreliability of Output-Gap Estimates in Real Time. *The Review of Economics and Statistics*, 84(4), 569-583.

Glede na to, da COVID-19 krizo spremljajo občutne revizije makroekonomskih napovedi in tudi negotovosti glede njenega vpliva na ponudbo proizvodnih dejavnikov agregatne produkcijske funkcije Slovenije, je negotova narava ocen proizvodne vrzeli za obdobje 2020-2026 še posebej očitna.

Ocene Ministrstva za finance, pripravljene na podlagi UMAR-jeve COVID-19 napovedi iz aprila 2020 so na primer pokazale, da naj bi v 2020 proizvodna vrzel znašala -4,7 % potencialnega BDP, proizvodna vrzel izračunana na podlagi Poletne napovedi 2020 naj bi znašala - 5,5 % BDP, na podlagi Jesenske napovedi 2020 -5,2 %, na podlagi Pomladanske napovedi 2020, pa -3,1 % (Slika 8). Tekom 2020 so z izboljševanjem perspektive okrevanja korigirale navzgor tudi ocene (sicer v 2021 negativne) proizvodne vrzeli. V skladu z UMAR-jevo najnovejšo napovedjo naj bi tako proizvodna vrzel v 2021 znašala -1,1 % potencialnega BDP, kar je za 1,9 o.t. potencialnega BDP nižja vrzel od tiste predpostavljene na podlagi UMAR-jeve COVID-19 napovedi, oziroma za 1,8 in 1,3 o.t. nižja od tiste, izračunane na podlagi UMAR-jeve Poletne in Jesenske napovedi 2020. Četudi je še jeseni 2020 kazalo, da bo slovensko gospodarstvo ostalo v negativnem delu cikla vsaj do 2025, sedaj najnovejše ocene pravijo, da bo dejanski BDP rahlo (za 0,6 %) presegal potencialnega že v 2022.

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 aplikacije za vodenje fiskalne politike. Zato torej je v trenutnih razmerah potrebna dodatna previdnost pri interpretaciji napovedi proizvodne vrzeli, saj bi v primeru predpostavljajanja krajšega obdobja kontrakcije gospodarske aktivnosti od dejanskega to lahko vodilo v ciklično restriktivno fiskalno politiko. Ministrstvo za finance je 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 cikel v Sloveniji še ne bo izravnal v 2026.

Slika 8: Proizvodna vrzel, izračuni MF na podlagi UMAR napovedi



Vir: SURS, UMAR, Ministrstvo za finance, lastni izračuni

## 2.4 Finančna stabilnost

Bančni sistem je v letu 2020 posloval v izjemnih okoliščinah, posledice pandemije koronavirusa pa se bodo tudi v prihodnje odražale v poslovanju bank. Slovenske banke so v krizo vstopile dobro pripravljene; kapitalska ustreznost in likvidnost sta bili visoki, ostali kazalniki bančnega poslovanja dobri. Stabilnost bančnega sistema so krepili tudi ukrepi ECB, makrobonitetni ukrepi Banke Slovenije in državni interventni zakoni. Močno zmanjšane gospodarske aktivnosti, povečanje splošne negotovosti, večja previdnost pri zadolževanju ter zaostrene razmere v domačem in mednarodnem gospodarskem okolju so se odrazili tudi v poslovanju bank. Pogoji poslovanja bank in s tem za ustvarjanje njihovih prihodkov so se zaostri. Posojilna aktivnost bank se je leta 2020 precej znižala, predvsem na področju nebančnega sektorja. K medletnemu znižanju rasti posojil prebivalstva so prispevali njegovi nižji prihodki, večja previdnost pri zadolževanju in odlog večjih nakupov na kasnejši čas. Upad gospodarske aktivnosti in negotovosti glede prihodnjega razvoja dogodkov sta se odrazila na medletnem upadu rasti posojil podjetjem. V strukturi povpraševanja podjetij po posojilih je bilo občutno zmanjšanje povpraševanja po posojilih za investicije, nasprotno je poraslo povpraševanje po posojilih za tekoče poslovanje in likvidnostne namene.<sup>5</sup>

Tabela 2: Krediti in vloge nebančnemu sektorju

	v mia EUR				rast v %	
	dec.18	dec.19	dec.20	jan.21	v jan.21	medlet.
<b>Krediti nebančnemu sektorju</b>	<b>22,2</b>	<b>23,5</b>	<b>23,6</b>	<b>23,6</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,6</b>
nefinančnim družbam (podjetjem)	8,5	8,9	8,8	8,9	1,8	-1,9
gospodinjstvom	10,1	10,7	10,7	10,7	-0,5	-0,4
državi	1,7	1,6	1,5	1,5	-3,3	-9,1
drugim finančnim organizacijam	1,1	1,2	1,2	1,2	-0,6	-4,5
tujcem	0,9	1,0	1,3	1,3	1,7	28,3
<b>Vloge nebančnega sektorja</b>	<b>29,0</b>	<b>31,1</b>	<b>34,3</b>	<b>34,7</b>	<b>1,2</b>	<b>11,5</b>
nefinančnih družb (podjetij)	6,8	6,8	8,0	7,8	-2,9	18,4
gospodinjstev	18,7	20,4	22,4	22,9	1,9	11,9
države	1,0	1,0	0,9	0,9	-1,9	-12,9
drugih finančnih organizacij	1,1	1,2	1,2	1,3	11,4	-4,9
tujcev	0,9	1,2	1,2	1,3	8,2	7,9

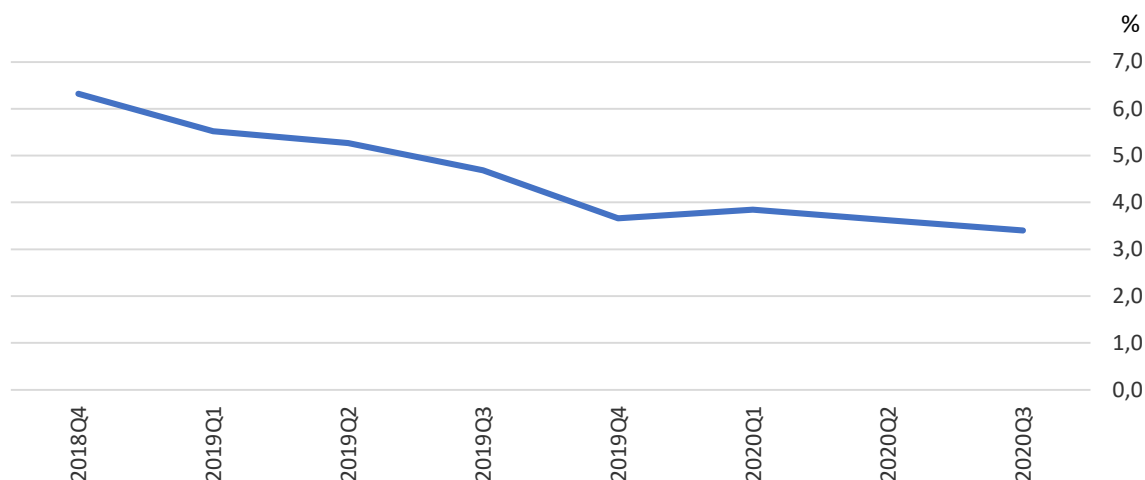
Vir: Banka Slovenije, (marec 2021), Mesečna informacija o poslovanju bank, str. 2, [https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/mesečna-informacija-marec\\_2021.pdf](https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/mesečna-informacija-marec_2021.pdf)

Zmanjševanje obrestnih in neobrestnih prihodkov ter po več letih prvič izkazani stroški oslabitev in rezervacij so vplivali na zmanjšanje dobičkonosnosti bančnega sistema.<sup>6</sup> Delež stroškov oslabitev in rezervacij v ustvarjenem bruto dohodku je bil razmeroma majhen, predvsem zaradi odlogov kreditnih obveznosti. Pričakovati je, da se bodo v prihodnje ti stroški povišali. Nekajletni padajoči trend deleža nedonosnih izpostavljenosti (NPE) se je konec leta 2020 začel dvigati, še posebej v skupinah komitentov, ki jih je epidemiološka kriza najbolj prizadela (gostinstvo in javne storitve). Nadaljnji porast NPE se lahko pričakuje v mesecih, ko bodo potekli odobreni odlogi odplačevanja posojil.

<sup>5</sup> Banka Slovenije, - Mesečna informacija o poslovanju bank, <https://www.bsi.si/publikacije/mesečna-informacija-o-poslovanju-bank>

<sup>6</sup> Bančni sistem je izkazoval neto sproščanje oslabitev in rezervacij v letih od 2014 do konca leta 2019. Vir: Banka Slovenije, Mesečna informacija o poslovanju bank, <https://www.bsi.si/publikacije/mesečna-informacija-o-poslovanju-bank>

Slika 9: Delež nedonosnih posojil Q4 2018 – Q3 2020 (v %)



Vir: ECB, Statistical Data Warehouse, <https://sdw.ecb.europa.eu>

V letu 2020 se je bančni sistem soočil z visokim povečevanjem vlog nebančnega sektorja, predvsem prebivalstva. Na aktivni strani poslovanja bančnega sistema se to povečanje odraža v povečanju najbolj likvidnih oblik bančnih naložb. Enak trend ostaja tudi v letu 2021. Odpornost bančnega sistema je kljub povečanemu dohodkovnemu in kreditnemu tveganju ostala v letu 2020 visoka, zaradi dobrega likvidnostnega in kapitalskega položaja in se ohranja tudi v začetku leta 2021. K boljšemu obvladovanju dohodkovnega in kreditnega tveganja slovenskih bank v letu 2020 so pripomogli poleg ukrepov denarne politike ECB in Banke Slovenije tudi državni interventni zakoni. Gospodarska in finančna negotovost zaradi pandemije koronavirusa, ki je bila povod za sprejetje ukrepov v lanskem letu, pa se ohranja tudi v letu 2021. Veljavnost makrobonitetnega ukrepa, s katerim je bila bankam in hranilnicam v razmerah epidemije koronavirusa na posamični podlagi začasno omejena razdelitev dobičkov, je v skladu s priporočili ESRB<sup>7</sup> podaljšana do septembra 2021, pri čemer bo od 10. 4. 2021 izjemoma dovoljeno izplačilo dela dobička, največ v višini, ki je usklajena z vsebinsko podobnim priporočilom, sprejetim v okviru SSM<sup>8</sup>.

Zakon, ki omogoča odlog plačila obveznosti kreditorejmalcev je v veljavi od marca lani. Aprila 2020 je stopil v veljavno še zakon, ki omogoča kreditiranje podjetij z jamstvom države. Največ vlog so banke prejele ob prvi razglasitvi epidemije aprila in maja 2020 ter ob drugi razglasitvi epidemije novembra 2020. Banke so do konca februarja 2021 na podlagi zakona, ki omogoča odlog plačila obveznosti kreditorejmalcev, prejele skupno 28.485 vlog kreditorejmalcev; večino so jih že odobrile. V tem času so odobrile tudi 1.393 vlog podjetij za nove likvidnostne kredite, povezane s koronavirusom, s skupno izpostavljenostjo 550,6 mio evrov. Od tega je bilo na podlagi zakona, ki omogoča kreditiranje podjetij z jamstvom države, odobrenih 90 posojil v skupni vrednosti 72,6 mio evrov.<sup>9</sup> Večina vlog za odlog plačila obveznosti se izteče v prihajajočih mesecih, zato je v tem času pričakovati tudi glavnino povečanja kreditnega tveganja.

<sup>7</sup> Evropski odbor za sistemska tveganja (European Systemic Risk Board)

<sup>8</sup> Enotni mehanizem nadzora (Single Supervisory Mechanism)

<sup>9</sup> Vir: Banka Slovenije

### 3. Ukrepi na odziv COVID-19 in Načrt za okrevanje in odpornost

#### 3.1 Odziv politike in ukrepi povezani s Covid-19

Prvi paket ukrepov za hitro podporo prebivalstvu in podjetjem je bil sprejet na začetku aprila 2020. Do konca leta 2020 je bilo sprejetih še dodatnih 6 paketov ukrepov.

Ukrepi so usmerjeni k dohodkovni podpori posameznikom in podjetjem ter podpori sistemov socialne varnosti. Med pomembnejšimi ukrepi, ki so usmerjeni na trg dela in ohranjanju aktivnosti v podjetjih so spodbude za čakanje na delo in skrajšan delovni čas. V prvem valu epidemije je bil zelo pomemben tudi ukrep, v okviru katerega je država delodajalcu v primeru nadaljevanja aktivnosti v času omejitev plačala prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. V ta ukrep je bilo v prvih treh mesecih v povprečju na mesec vključenih okoli 50.000 podjetij in 480.000 zaposlenih.

V ukrep čakanja na delo je bilo v prvem valu epidemije vključenih 150.000 zaposlenih in 28.000 podjetij v povprečju na mesec. Število vključenih se je znižalo na okoli 26.000 zaposlenih na mesec preko poletja in padlo na 13.000 v mesecu oktobru. V drugem valu se je število ponovno povečalo na okoli 40.000 na mesec. Ta ukrep je podaljšan tudi v leto 2021.

Pomembni ukrepi so namenjeni tudi samozaposlenim in drugim ciljnim skupinam. V času prvega vala je v povprečju na mesec okoli 43.000 samozaposlenih prejelo temeljni dohodek. 47.500 samozaposlenih, kmetov, verskih uslužbencev in družbenikov pa je bilo v povprečju na mesec oproščenih plačila socialnih prispevkov. Ukrep temeljnega dohodka je bil podaljšan v drugi val in je aktiven tudi v letu 2021. V drugem valu je temeljni dohodek prejelo okoli 37.000 samozaposlenih in drugih ciljnih skupin na mesec. Ukrepi so pomembno vplivali na trg dela, saj bi se sicer brezposelnost povečala bolj, padec BDP pa bi bil večji.

Več kot pol milijona ljudi je v prvem valu prejelo različne oblike dohodkovnih prejemkov. Podobno število posameznikov je prejelo dohodkovne prejemke tudi v drugem valu.

Pozitivni učinek ima tudi vpeljava turističnih bonov kot neposredna pomoč turizmu. Do začetka drugega vala je bilo izkoriščenih okoli 900.000 bonov. Ukrep je še veljaven, saj bo mogoče bone izkoristiti tudi v letu 2021. Novost pri ukrepih ob drugem valu je bila uvedba kritja določenih fiksnih stroškov podjetjem, ki so imela določen padec aktivnosti. Do marca 2021 je bil nekoliko več kot 19.000 podjetjem krit določen del fiksnih stroškov. Sprejeti so bili tudi poroštveni ukrepi za podjetja in za odlog plačila davkov in kreditov.

Zadnji osmi paket sprejet februarja 2021 je ocenjen v velikosti 350 milijonov EUR in vključuje:

- Subvencioniranje povečanega dela minimalne plače v prvi polovici 2021,
- Podaljšanje ukrepa nadomestila plač za čakanje na domu do konca aprila 2021, z možnostjo podaljšanja,
- Temeljni dohodek za samozaposlene,
- Do konca leta je podaljšana bila možnost koriščenja tri dni bolniške odsotnosti, katero krije stroške zdravstvena blagajna,
- Enkratni solidarnostni dodatek za različne skupine (podaljšan za upokoјence, invalide, otroke in študente),
- Ukrepe na področju podpore zdravstvenemu in socialnemu sistemu ter dodatki za javne uslužbenke na drugih področij.

Poleg navedenih ukrepov 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 za financiranje nadomestil med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni COVID-19 in tistih stroškov, ki so izvajalcem zdravstvene dejavnosti, ki v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno dejavnost, opravljajo zdravstveno dejavnost v mreži javne zdravstvene službe, nastali zaradi obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19.

Slovenija je torej sprejela osem paketov ukrepov za odziv na COVID-19. Skupna vrednost ukrepov v letu 2020 je znašala okoli 2,8 milijarde EUR, v letu 2021 pa je ocenjena v višini 1,3 milijarde evrov. Predvideva se postopno umikanje ukrepov za odziv na COVID-19, kar pa je odvisno od nadaljnjega poteka epidemije. V letu 2022 je iz tega vidika predvidenih le še nekaj več kot 55 milijonov evrov.

Tabela 3: Ocena vrednosti ukrepov po posameznih področjih po ESA metodologiji (v mio EUR)

Področja	2020	2021	2022
Ukrepi na področju dela in prispevkov	1.272	414	
Ukrepi s področja zdravstva	127	17	
Ukrepi na področju socialnega varstva	208	34	
Ukrepi na področju plač in nagrajevanja	308	300	20
Ukrepi na področju izobraževanja	35	13	
Ukrepi gospodarstva, turizma	309	431	
Ostali ukrepi (zaščitna oprema, testiranje, cepljenje)	150	74	35
Skupaj - izdatki	2.472	1.284	55
Ukrepi na področju davkov (prihodki)	374	21	

Vir: Ministrstvo za finance

Dodatno se sredstva za boj proti epidemiji COVID-19 povečajo za vsa razpoložljiva poročila (2 mrd EUR). Republika Slovenija je z Zakonom o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE) pooblastila SID banko, da v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja vse posle v zvezi z unovčevanjem poroštev, spremljanjem in izvedbo vseh potrebnih ukrepov za uveljavljanje regresnih terjatev, ter da po plačilu poroštev preveri izpolnjevanje pogojev za pridobitev poroštev. Poroštva RS za odloge plačil na podlagi 65. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljanke in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20; ZIUZEOP) znašajo 200 mio evrov, prav tako se prištevajo ukrepi iz B bilance (dokapitalizacija Slovenskega podjetniškega sklada in Slovenskega regionalnega razvojnega sklada).

### 3.3 Ukrepi za okrevanje in strukturne reforme

Slovenija je pristopila k pripravi Načrta za okrevanje in odpornost (NOO). Glede na sprejeto uredbo EK št. 2021/241, je Slovenija upravičena do 1.777.322,00 EUR nepovratnih sredstev, dodatno pa se v imenu Republike Slovenije EK lahko zadolži za nadaljnje 3,6 milijarde EUR. Za pripravo NOO je vzpostavljena struktura na več ravneh:

- skupina na ravni ministrov (NGS1),
- medresorska delovna skupina na ravni državnih sekretarjev in strokovnjakov (tedenska srečanja; NGS2),



- tehnični sekretariat za izvajanje medresorskih delovnih skupin (NGS1, NGS2),
- delovna skupina za pripravo komponent v primeru, da več ministrstev pokriva določeno komponento.

Za pripravo in usklajevanje NOO ter posredovanje le tega na EK je, na podlagi sklepa Vlade RS z dne 24.7.2020, zadolžena Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

Slovenski NOO je sestavljen iz štirih razvojnih področij, ki so razdeljena na posamezne komponente in sicer:

1. ZELENI PREHOD v višini 588 mio EUR nepovratnih ter 599 mio EUR povratnih sredstev: K1 Obnovljivi viri energije in učinkovita raba energije; K2 Trajnostna prenova stavb; K3 Čisto in varno okolje; K4 Trajnostna mobilnost; K5 Krožno gospodarstvo – učinkovita raba virov
2. DIGITALNA PREOBRAZBA v višini 329 mio EUR nepovratnih ter 120 mio EUR povratnih sredstev: K1 Digitalna preobrazba gospodarstva; K2 Digitalna preobrazba javnega sektorja in javne uprave:
3. PAMETNA, TRAJNOSTNA IN VKLJUČUJOČA RAST v višini 919 mio EUR nepovratnih ter 324 mio EUR povratnih sredstev: K1 RRI – Raziskave, razvoj in inovacije; K2 Dvig produktivnosti, prijazno poslovno okolje za investitorje; K3 Trg dela – ukrepi za zmanjševanje posledic negativnih strukturnih trendov; K4 Preoblikovanje slovenskega turizma ter investicije v infrastrukturo na področju turizma in kulturne dediščine ; K5 Krepitev kompetenc, zlasti digitalnih in tistih, ki jih zahtevajo poklici prihodnosti; K6 Učinkovite javne institucije.
4. ZDRAVSTVO IN SOCIALNA VARNOST v višini 245 mio EUR nepovratnih ter 119 mio EUR povratnih sredstev: K1 Zdravstvo; K2 Socialna varnost in dolgotrajna oskrba; K3 Stanovanjska politika

Vsaka komponenta vsebuje strukturne ukrepe, ki sledijo Priporočilom, ki ji je EK predlagala Sloveniji za leti 2019 in 2020 in sicer na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe, pokojninskega sistema, zaposljivosti nizko usposobljenih in starejših delavcev vključno z izboljšanjem digitalne pismenosti in izboljšanje poslovnega okolja (zmanjšanje administrativnih bremen, razvoj kapitalskih trgov ter izboljšave na področju javnih naročil).

Večje investicije, ki so predvidene v okviru RRF so predvidene na področju digitalne transformacije javne uprave, izgradnje medicinske fakultete v Ljubljani s pripadajočim kampusom, kogeneracijskega obrata za obdelavo odpadkov in železniške infrastrukture. Velik del ukrepov je usmerjen v ukrepe za digitalno in zeleno preobrazbo gospodarstva. Vse komponente so pripravljene na način, da bistveno ne povzročajo škode na področju okoljskih ciljev. V Načrtu za okrevanje in odpornost je zagotovljeno, da vsaj 37% vseh vsebin prispeva k podnebnim ciljem, 20% pa k digitalnim ciljem.

## **4. Fiskalne projekcije**

### **4.1 Fiskalni scenarij in srednjeročni cilj**

Paketi ukrepov za blažitev COVID-19 so pomembno vplivali, da padec gospodarske rasti v letu 2020 ni bil večji. Prav tako bodo pomembno vplivali na doseganje ravni BDP iz leta 2019 v letu 2022. V letu 2020 je bilo za to namenjenih skupno z vsemi spodbudami in ukrepi okoli 3

milijarde EUR (6,5 % BDP), v letu 2021 pa se ocenjujejo izdatki v višini 1,5 milijard EUR (3% BDP). Zaradi padca ekonomske aktivnosti, epidemije in ukrepanja so prihodki v letu 2020 znašali 43,6 % BDP, kar je nekoliko manj kot v letu 2019, ko se je sicer že čutila nižja gospodarska rast. Posledično prihodki ostajajo v letih 2021 in 2022 na ravni 43 % BDP. Hkrati so se povečali izdatki, ki so v letu 2020 znašali 52 % BDP in se bodo po projekcijah postopno zniževali; 2021: 52% BDP, 2022: 48 BDP%, 2023: 46 % BDP. Primanjkljaj je leta 2020 znašal -8,4 % BDP. Fiskalna politika bo tudi v prihodnjih letih pod vplivom posledic epidemije in spodbujanja okrevanja. Glede na izjemne okoliščine in negotovosti se v prihodnjih treh letih načrtuje primanjkljaj sektorja država, ki pa se bo po ocenah po letu 2021 postopno zniževal pod 3% BDP do leta 2024. Pri tem prevladujejo negotovosti in tveganja, ki izhajajo iz domačega in mednarodnega okolja. To je v skladu s priporočili mednarodnih institucij, kot so Evropska komisija, Mednarodni denarni sklad in Evropska centralna banka, da ukrepi za podporo gospodarski aktivnosti kljub postopnemu okrevanju gospodarske aktivnosti ne smejo biti prehitro umaknjeni, saj bi to lahko ogrozilo okrevanje. Iz tega sledi, da je tudi po umiritvi epidemioloških razmer še nekaj časa potrebna spodbujevalna fiskalna politika. Spoštovanje fiskalnih pravil bo po preteku epidemije in okrevanja zahtevalo, skladno s Paktom stabilnosti in rasti, najprej prehod v korektivno roko, šele kasneje v preventivno roko, kjer pa se spoštuje in zahteva postopno prehajanje tudi v srednjeročno uravnoteženost javnih financ. Se pa zaradi številnih negotovosti fiskalni ukrepi v večji meri načrtujejo zgolj za leti 2021 in 2022, cilji za leto 2023 in 2024 pa so zgolj okvirni.

Tabela 4: Ciklična gibanja

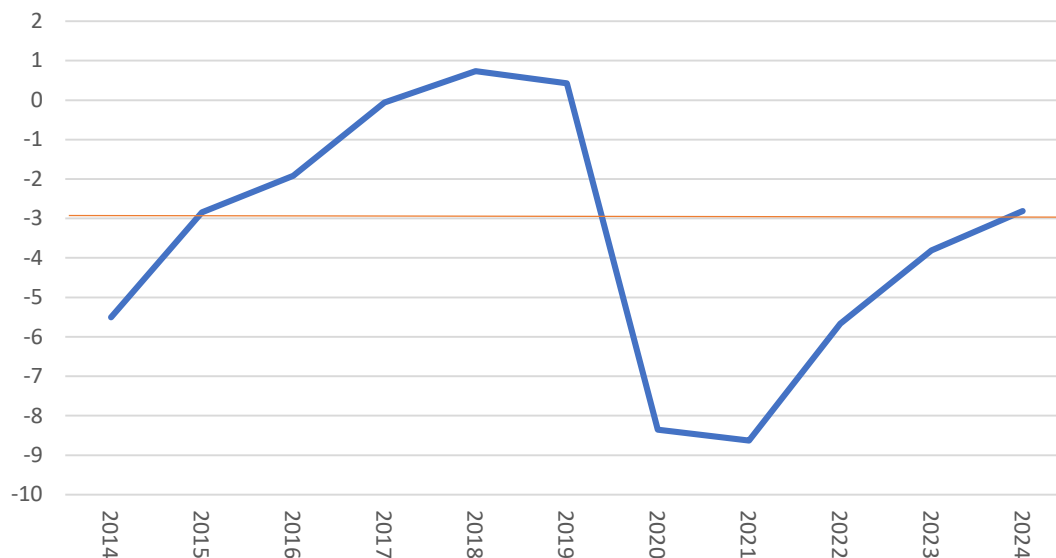
	v % BDP	ESA koda	2020	2021	2022	2023	2024
1.	Realna rast BDP (%)		-5,5	4,6	4,4	3,3	3,0
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	-8,4	-8,6	-5,7	-3,8	-2,8
3.	Odhodki za obresti	D.41	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		0,07	0,07	0,11	0,09	0,09
4a.	Od tega enkratni ukrepi na strani prihodkov: sektor država						
4b.	Od tega enkratni ukrepi na strani odhodkov: sektor država		0,07	0,07	0,11	0,09	0,09
5.	Potencialna rast BDP (%)		1,9	2,4	2,7	2,8	2,9
	Prispevki:						
	- dela		0,3	0,6	0,7	0,7	0,7
	- kapitala		0,3	0,5	0,7	0,8	0,9
	- skupne faktorske produktivnosti		1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
6.	Proizvodna vrzel		-3,1	-1,1	0,6	1,2	1,2
7.	Ciklična komponenta		-6,9	-8,1	-5,9	-4,4	-3,4
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-1,7	-0,5	0,3	0,5	0,6
9.	Ciklično prilagojeni primarni saldo (8+3)						
10.	Strukturni saldo (8-4)		-6,8	-8,0	-5,8	-4,2	-3,3
11.	Fiskalni napor v % BDP		-5,2	-1,2	2,2	1,6	1,0

Vir: Ministrstvo za finance

Določanje zgornjih mej ciljnega salda sektorja država, najvišjega obsega izdatkov sektorja država in ciljnega salda in najvišjega obsega izdatkov za državni proračun po denarnem toku je zaradi spreminjajočih se makroekonomskih razmer zelo oteženo. Hkrati je srednjeročno načrtovanje fiskalne politike po ESA metodologiji in denarnem toku za 4 blagajne podvrženo izjemno velikim negotovostim, saj se situacija mesečno oz. tedensko spreminja (izračunavanje

višine ukrepov, ocena zamikov med vlogo in izplačili, koliko časa bo trajala epidemija). Še posebej problematični so ocena položaja v ciklu, evalvacija zadostnosti in učinkovitosti ukrepov (ex-ante in ex-post), same makroekonomske napovedi, ki se spreminjajo kvartalno in revizije BDP.

Slika 10: Nominalni saldo sektorja država v % BDP



Vir: SURS, Ministrstvo za finance

Bolj zanesljiva srednjeročna fiskalna strategija bo ponovno pripravljena po prenehanju izjemnih okoliščin. Glede na visoke vrednosti javnofinančnih primanjkljajev bo takrat skladno z 14. členom ZFisP najverjetneje potrebno pripraviti program postopnega odpravljanja odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ, saj odstopanj ne bo mogoče in tudi ne smiselno odpraviti nemudoma. Tudi na EU ravni se po prenehanju splošne odstopne klavzule od pravil Pakta za stabilnost in rast pričakuje, da bodo zaradi visokih javnofinančnih primanjkljajev najprej veljala pravila korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast. Odprti bodo postopki čezmernega primanjkljaja, pri čemer bo v Priporočilu Sveta za posamezno državo določena časovnica za postopno zmanjšanje primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP, podobno kot po finančni krizi v letu 2008.

## 4.2. Prihodki sektorja država

V letu 2020 so prihodki sektorja država znašali 20.195 mio EUR kar je 4,6 % ali 966 mio EUR manj kot v letu 2019. Padec prihodkov je v največji meri vezan na zmanjšano gospodarsko aktivnost in nižjo potrošnjo gospodinjstev. Na padec prihodkov so tako v največji meri vplivali nižji prihodki iz naslova davkov, predvsem na proizvodnjo in uvoz. Ti so se medletno znižali za 650 mio EUR ali 9,8 %, od tega prihodki iz naslova DDV za 339 mio EUR ali 8,7 %. Padec prihodkov od tekočih davkov na dohodke in premoženje je znašal 356 mio EUR ali 9,4 %. K temu padcu so največ prispevali nižji prihodki iz naslova davka od dohodka pravnih oseb. Medletno so se znižali za 283 mio EUR ali 31,0 %, medtem ko so se prihodki od dohodnine znižali za 70 mio EUR ali 2,7 % glede na 2019. Prihodki iz naslova socialnih prispevkov so se leta 2020 medletno povečali za 313 mio EUR ali 4,1 %. Tako zmeren padec prihodkov od dohodnine kot tudi rast prihodkov od socialnih prispevkov kažeta na še vedno ugodne razmere na trgu dela kot posledica COVID-19 ukrepov na področju dela. Prihodki od lastnine so se medletno znižali za 114 mio EUR, najbolj na račun nižjih prihodkov od razdeljenih dobičkov

družb v lasti države (za 79 mio EUR ali 29,6 %). Nižji so bili tudi prihodki od obresti (za 27 mio EUR ali 25,6 %).

V letu 2021 pričakujemo ponovno rast prihodkov sektorja država. Povečali naj bi se za 893 mio EUR ali 4,4 %. Prihodki iz naslova davkov se bodo tako povečali za 376 mio EUR ali 4,0 %. Najbolj bodo rasli prihodki od davkov na proizvodnjo in uvoz (za 249 mio EUR ali 4,2 %), od tega prihodki od DDV za 180 mio EUR ali 5,1 %. Tekoči davki na dohodke in premoženje se bodo povečali za 131 mio EUR ali 3,8 %, najbolj na račun višjih prihodkov od davka na dohodke pravnih oseb (za 82 mio EUR ali 113,0 %), prihodki od dohodnine pa bodo višji za 46 mio EUR ali 1,8 %. Rast prihodkov od socialnih prispevkov se bo nadaljevala tudi v letu 2021. Znašala bo 167 mio EUR ali 2,1 %. Medletna rast prihodkov od lastnine bo v letu 2021 negativna (za 87 mio EUR ali 29,2 %), tako na račun nižjih prihodkov od obresti (za 16 mio EUR ali 19,9 %), kot tudi nižjih prihodkov od razdeljenih dobičkov javnih podjetij (za 75 mio EUR ali 39,8 %). V letu 2021 pričakujemo tudi visoko rast prihodkov od drugih kapitalskih transferjev in investicijskih podpor (za 192 mio EUR ali 65,4 %). Rast bo v največji meri posledica višjih prihodkov iz EU proračuna, predvsem iz naslova strukturnih skladov in NOO.

### **4.3. Izdatki sektorja država**

Rast izdatkov sektorja država je v letu 2020 znašala 14,8 % ali 3.110 mio EUR kar je v največji meri posledica Vladnih ukrepov za zaježitev posledic epidemije COVID-19. Najbolj so se povečali izdatki države za subvencije (za 1.475 mio EUR ali 425,4 %), znotraj katerih neposreden vpliv ukrepov COVID-19 znaša 1.231 mio EUR. Visoko so rasli tudi izdatki za socialna nadomestila in pomoči v denarju (za 761 mio EUR ali 10,3 %), z neposrednim vplivom COVID-19 ukrepov v višini 486 mio EUR. Izdatki za sredstva za zaposlene so se povečali za 386 mio EUR ali 7,0 %, od tega je neposredni vpliv COVID-19 ukrepov znašal 298 mio EUR. Izdatki za druge tekoče transferje so se leta 2020 medletno povečali za 418 mio EUR ali 51,8 %, od tega vpliv COVID-19 ukrepov predstavlja 266 mio EUR.

Rast izdatkov za vmesno potrošnjo je znašala 1067mio EUR ali 3,6 %, bruto investicije v osnovna sredstva so se povečale za 93 mio EUR ali 5,0 %, rast izdatkov za obresti pa je bila še naprej negativna. Izdatki za obresti so leta 2020 znašali 756 mio EUR kar je za 69 mio EUR ali 8,4 % manj kot leto prej.

V letu 2021 pričakujemo rast izdatkov države na ravni tiste iz leta 2019. Izdatki bodo višji za 1.207 mio EUR ali 5,0 %. Najbolj se bodo povečali izdatki za investicije, in sicer za 1.081 mio EUR ali 56,0 % glede na leto prej kot posledica zaključevanja evropske finančne perspektive in črpanja sredstev NOO. Izdatki za subvencije se bodo zmanjšali za 787 mio EUR ali 43,2 % glede na leto prej, še vedno pa bodo vključevali sredstva za namene COVID-19 ukrepov v višini 536 mio EUR. Rast socialnih nadomestil in pomoči v denarju bo znašala 536 mio EUR ali 6,6 %, od tega bo neposrednih pomoči iz naslova ukrepov COVID-19 za 273 mio EUR. Izdatki za sredstva za zaposlene se bodo v letu 2021 povečali za 229 mio EUR ali 3,9 % praktično v celoti na račun dodatkov iz naslova COVID-19. Ti bodo znašali 289 mio EUR. Izdatki za vmesno potrošnjo se bodo povečali za 107 mio EUR ali 3,5 %, izdatki za druge tekoče transferje pa se bodo znižali za 76 mio EUR ali 6,1 %. Tudi v letu 2021 se bodo znižali izdatki za obresti. Znašali bodo 740 mio EUR, kar je 16 mio EUR ali 2,2 % manj kot leto prej.

### 4.3. Primerjava ekonomskih in proračunskih napovedi s Programom stabilnosti 2020

Realizacija in napoved realne rasti BDP je v primerjavi s predhodnim Programom stabilnosti bolj ugodna.

Upad realnega BDP je bil v letu 2020 manjši od predvidenega v predhodnem Programu stabilnosti, predvsem zaradi okrevanja dejavnosti vezanih na mednarodno menjavo (prometa in predelovalnih dejavnosti), gradbeništva in investicij v celotni drugi polovici leta kljub ponovni uvedbi omejitvenih ukrepov ob drugem valu epidemije, ki so bili usmerjeni zlasti k storitvenim dejavnostim. Podjetja in potrošniki pa so se postopoma prilagodili novim razmeram. Krčenje aktivnosti so znatno ublažili tudi obsežni paketi ukrepov, ki so občutno zmanjšali izpad prihodkov gospodarstva in prebivalstva zaradi epidemije ter podjetjem nudili likvidnost in podporo pri soočanju z negativnimi posledicami. Pri tem je bila rast vseh komponent manj negativna od lanskih pričakovanj, z izjemo zasebne potrošnje, ki je upadla bolj zaradi ponovnega zaprtja večine nenujnih storitvenih dejavnosti v drugem valem epidemije. Zgoraj omenjeni dejavniki bodo poleg boljših obetov zaradi hitrega razvoja cepiv in začetka množičnega cepljenja ter boljših pričakovanj za pomembnejša svetovna gospodarstva, zlasti ZDA, vplivali tudi na višjo rast v letu 2021.

### 4.4 Dolg sektorja država

Konsolidirani dolg sektorja države je konec leta 2020 znašal 37.429 milijonov EUR ali 80,8 % BDP, kar je za 5.684 milijonov več kot leto pred tem, ko je znašal 31.744 milijonov EUR ali 65,6 % BDP. Najbolj se je zvišal dolg enot centralne države, ki je konec leta 2020 znašal 36.766 milijonov EUR ali 79,4 % BDP, leto prej pa 31.123 milijonov EUR ali 64,3 % BDP. Dolg enot lokalne države je konec leta 2020 znašal 889 milijonov EUR ali 1,9 % BDP, leto prej pa 857 milijonov EUR ali 1,8 % BDP. Skladi socialne varnosti so bili konec leta 2020 zadolženi v višini 0,1 milijona EUR.

Tabela 5: Dolg sektor država

	ESA Koda	2020	2021	2022	2023	2024
		v mio EUR				
1. Dolg sektor država		37.429	38.972	40.859	42.667	44.314
2. BDP		46.297	48.453	51.345	54.026	56.801
		v % BDP				
3. Dolg sektor država		80,8	80,4	79,6	79,0	78,0
4. Saldo sektor država		-8,4	-8,6	-5,7	-3,8	-2,8
5. Primarni saldo		-6,7	-7,1	-4,3	-2,6	-1,6
6. Obresti	EDP D.41	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2
7. Prilagoditve (SFA)		3,8	-5,4	-2,0	-0,5	0,0
Implicitna obrestna mera		2,5	2,0	1,8	1,6	1,6

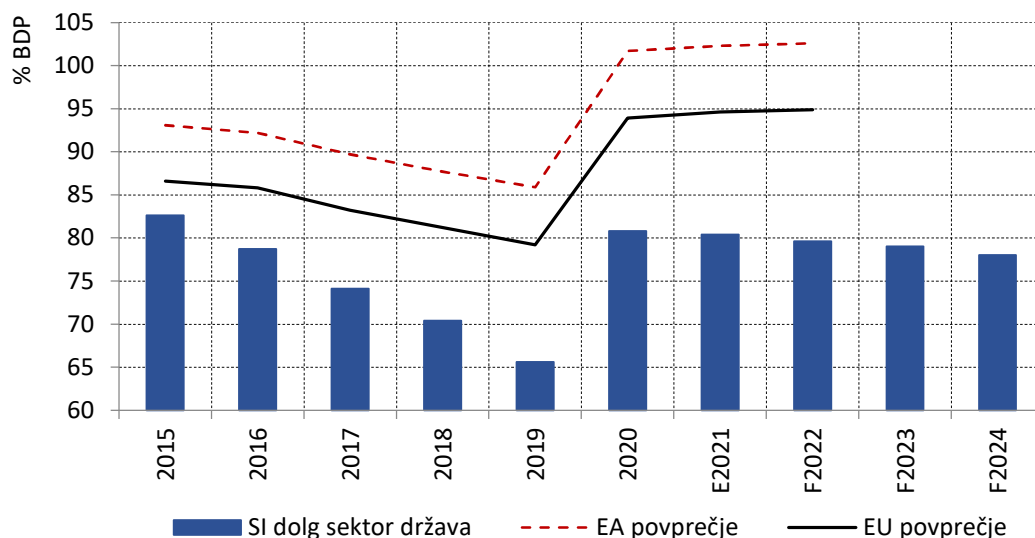
Vir: Ministrstvo za finance, 4.4.2021

Državni zbor je na predlog Vlade RS do sedaj sprejel sedem paketov (zakonov) interventnih ukrepov za zaježitev epidemije Covid-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo, ki vključuje obsežne začasne ukrepe na več področjih. Tako je dolg sektorja država v razmerju do BDP po štirih letih zniževanja v letu 2019 sicer dosegel 65,6 % BDP, a zaradi sprejetih spodbujevalnih fiskalnih ukrepov za omilitev posledic epidemije Covid-19 ponovno presegele 80 % BDP konec leta 2020. Ob tem je pomembno, da se obseg spodbud za omilitev posledic epidemije Covid-19 ne znižuje prehitro. To upoštevajo tudi projekcije salda sektorja država in posledično razvoja dolga v programskem obdobju.

Srednjeročna strateška usmeritev in prizadevanje ostaja, da se zaradi zahtevnih ekonomskih in fiskalnih okoliščin kot posledice pandemije Covid-19 dosežene bonitetne ocene Republike Slovenije S&P: AA-/ Fitch: A/Moody's: A3 ohranijo. Ob tem ima Republika Slovenija širok dostop do virov financiranja, tako geografsko kot po tipu investitorjev. Povpraševanje po evrskih SLOREP obveznicah je v letu 2021, ko je bilo v skupnem znesku na trgu izdanega 2,9 mlrd evrov dolgoročnega dolga, v presevalo ponudbo od 6- do 9-krat. Dosežena tehtana obrestna mera novo izdanega dolgoročnega dolga v letu 2021 je znašala 0,00 % s preostalo tehtano povprečno ročnostjo do dospelja 19,4 let. Ta je bistveno nižja v primerjavi s povprečno obrestno mero portfelja dolga državnega proračuna, ki znaša 2,0 %.

Spodnja slika prikazuje, da je proces zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP ponovno predviden v proračunskem obdobju od leta 2021 naprej preko postopnega zniževanja ustvarjenih likvidnostnih rezerv državnega proračuna in ponovne nominalne rasti BDP.

Slika 11: Gibanje dolga sektorja država v programskem obdobju

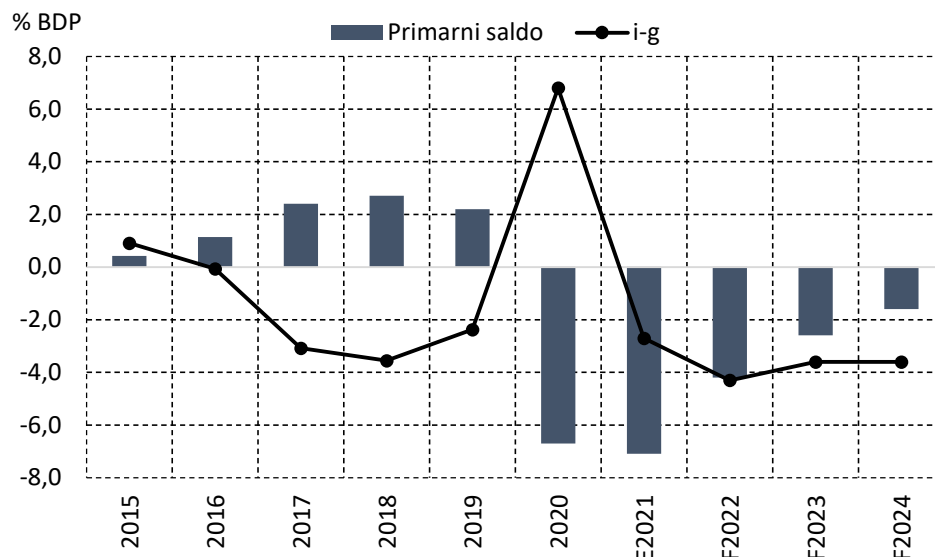


Vir: Ministrstvo za finance, EK AMECO podatkovna baza, 4.4.2021

Spodnja slika prikazuje odnos med dvema ključnima parametroma presoje vzdržnosti dolga sektorja država. Razlika med parametroma 'i-g' predstavlja razliko med povprečno obrestno mero dolga sektorja država ( $i$  – implicitna obrestna mera) in nominalno rastjo BDP ( $g$ ). Ta v letu 2020 zaradi zaostrenih ekonomskih razmer in s tem padca BDP postane pozitivna vrednost. Pred tem je bila v obdobju 2017-2019 negativna vrednost predvsem zaradi relativno visoke rasti BDP v primerjavi z implicitno obrestno mero. Za srednjeročno obdobje 2021-2024 je ocenjeno, da rast nominalnega BDP ponovno preseže implicitno obrestno mero, kar implicira negativno vrednost 'i-g'. Ocena primarnega salda za strateško obdobje 2021-2024 je negativna. Ob izboljšanjem kreditnem ratingu države, odboju gospodarske rasti v 2021 z

uporabo cepiva proti Covid-19, ohranitvi relativno nizkega stroška financiranja s pomočjo kvantitativnega sproščanja ECB preko programov PSPP in PEPP, posledično izboljšane javnofinančne primarne salda so izpolnjeni pogoji za vzdržnost dolga sektorja država.

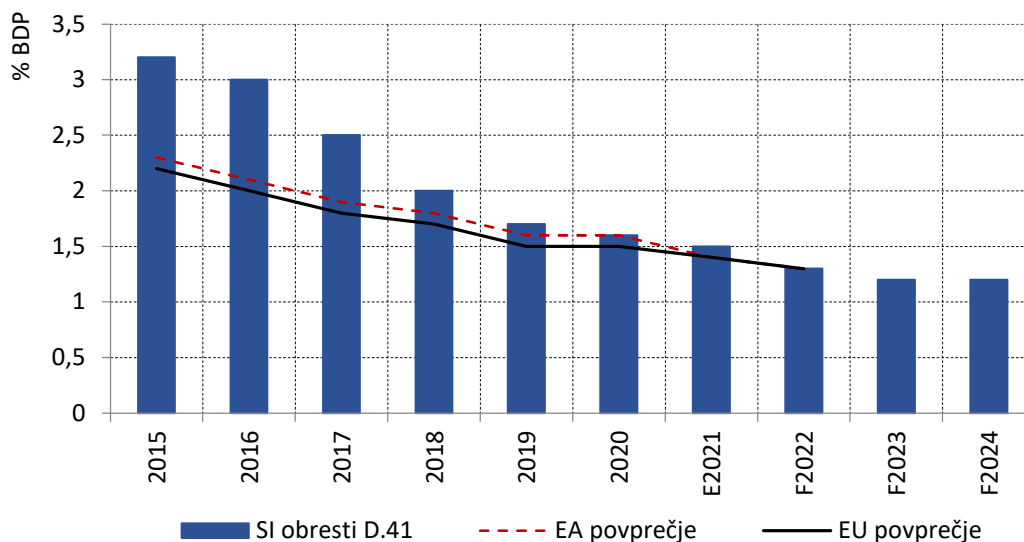
Slika 12: Vzdržnost dolga sektorja država



Vir: Ministrstvo za finance, 4.4.2021

Spodnja slika prikazuje, da se je breme servisiranja dolga sektorja država (t.i. EDP D.41) do danes izrazito izboljšalo, tj. praktično razpolovilo v primerjavi z letom 2015, merjeno v obrestnih odhodkih dolga sektor država v razmerju do BDP.

Slika 13: Gibanje obresti na dolg sektorja država v programskem obdobju

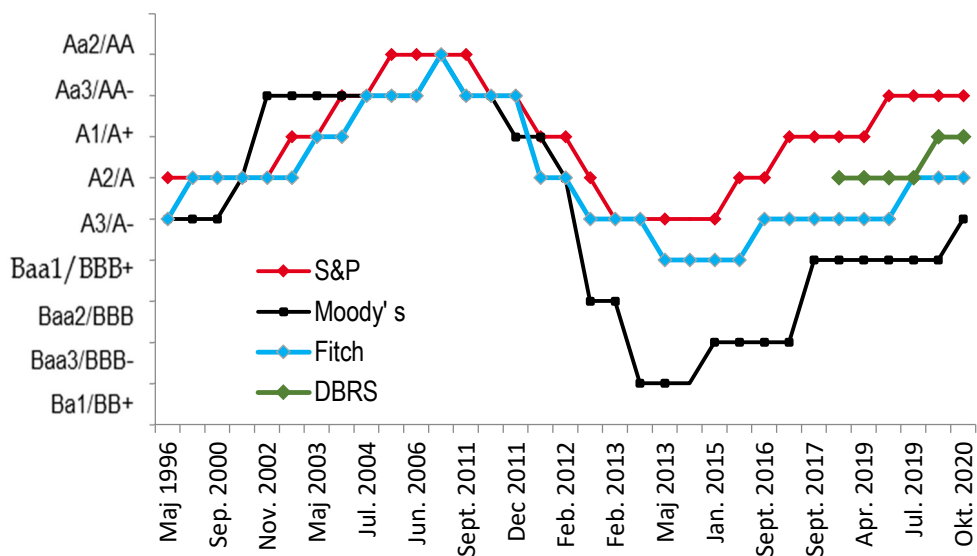


Vir: Ministrstvo za finance, EK AMECO podatkovna baza, 4.4.2021

V letu 2020 sta bonitetni agenciji S&P in Fitch ohranili bonitetno oceno RS pri AA- (stabilni obeti) in A (stabilni obeti). Dne 2. oktobra 2020 je bonitetna hiša Moody's dvignila dolgoročno kreditno oceno Republike Slovenije z Baa1 na A3 s stabilnim izgledom. Pri tem je v utemeljitvi izboljšanja ocene dolgoročnega kreditnega tveganja izpostavila dva ključna razloga, in sicer (1) z izrazitim znižanjem obrestnih izdatkov državnega proračuna tako nominalno kot v

razmerju do BDP, se je breme dolga glede na primerljive države pomembno zmanjšalo in (2) izrazito izboljšanje poslovanja in odpornosti bančnega sistema ter zaključek privatizacije največjih poslovnih bank v državi.

Slika 14: Razvoj bonitetne ocene Republike Slovenije v času



Vir: S&P, Moody's, Fitch in DBRS, 4. 4. 2021

Tabela 6: Stanje bonitetnih ocen Republike Slovenije

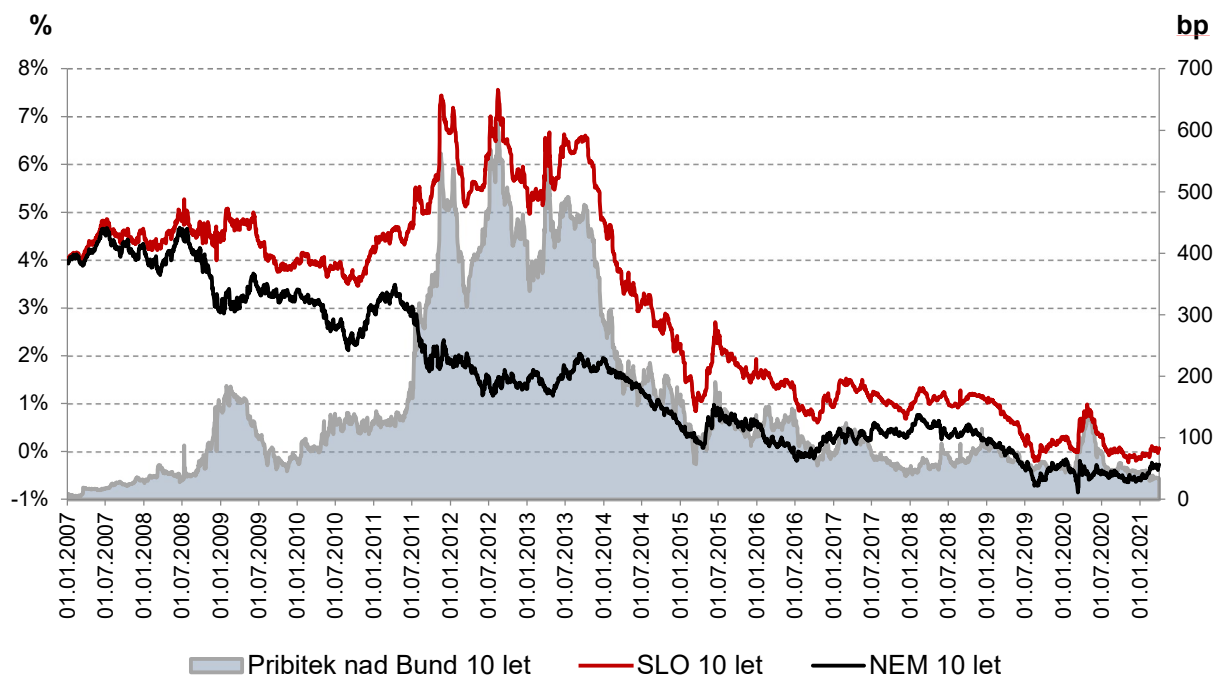
Agencija	Bonitetna ocena	Obeti
S&P	AA-	stabilni
Fitch	A	stabilni
Moody's	A3	stabilni
DBRS	AH	stabilni

Vir: S&P, Moody's, Fitch, DBRS, 4. 4. 2021

Pribitek nad referenčno 10-letno nemško obveznico je v začetnem razvoju epidemije v Republiki Sloveniji v aprilu 2020 dosegel 140,8 bt, a se je nato z uspešnim spopadanjem z ekonomskimi posledicami epidemije in ohranitvijo bonitetnih ocen in obetov Republike Slovenije pri S&P, Fitch ter dvigom kreditne ocene pri Moody's z Baa1 na A3, do konca marca 2021 znižal na 33,9 bt.



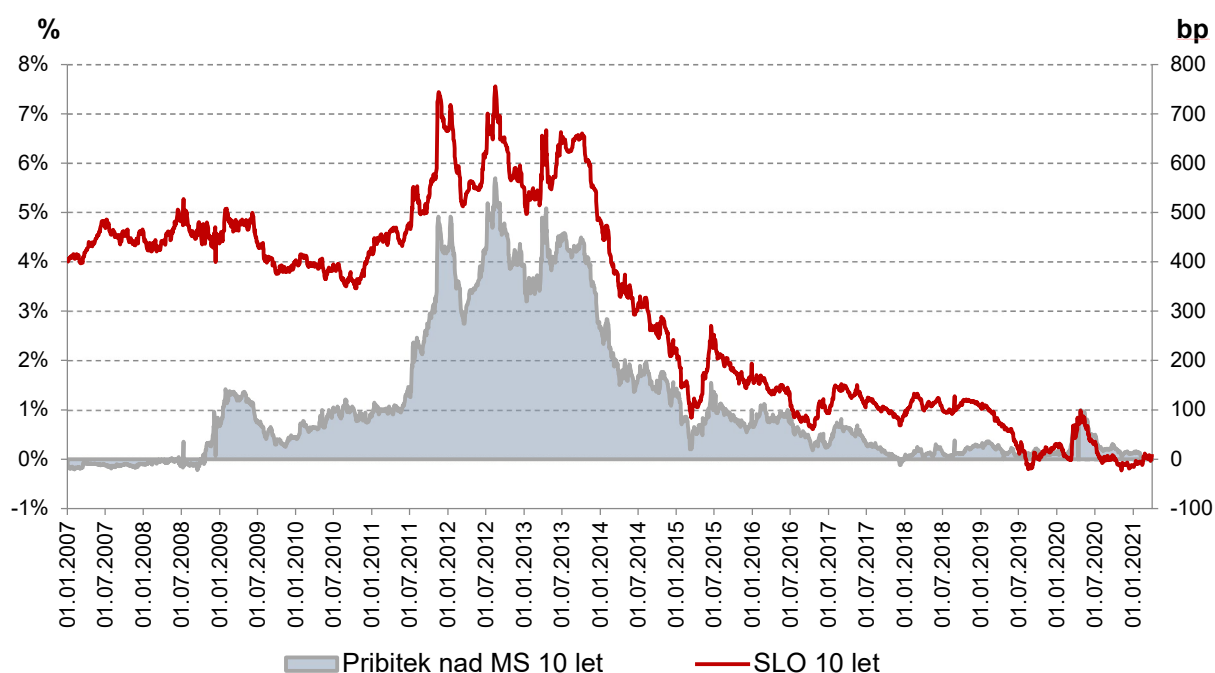
Slika 15: Primerjava gibanja zahtevane donosnosti 10-letnih obveznic Republike Slovenije in Nemčije



Vir: Bloomberg, Ministrstvo za finance lastni izračuni, 31.3.2021

Interpolirana zahtevana donosnost 10-letne slovske evrske obveznice je konec marca 2021 na sekundarnem trgu dosegla 0,07 %. Evrska srednja obrestna zamenjava je znašala 0,08 %, kar implicira kreditni pribitek pri tej ročnosti -1 bt, kar je v retrospektivi zgodovinsko nizko.

Slika 16: Gibanje 10-letne zahtevane donosnosti obveznic Republike Slovenije in njenega kreditnega pribitka nad 10-letno evrsko srednjo obrestno zamenjavo



Vir: Bloomberg, Ministrstvo za finance lastni izračuni, 31.3.2021

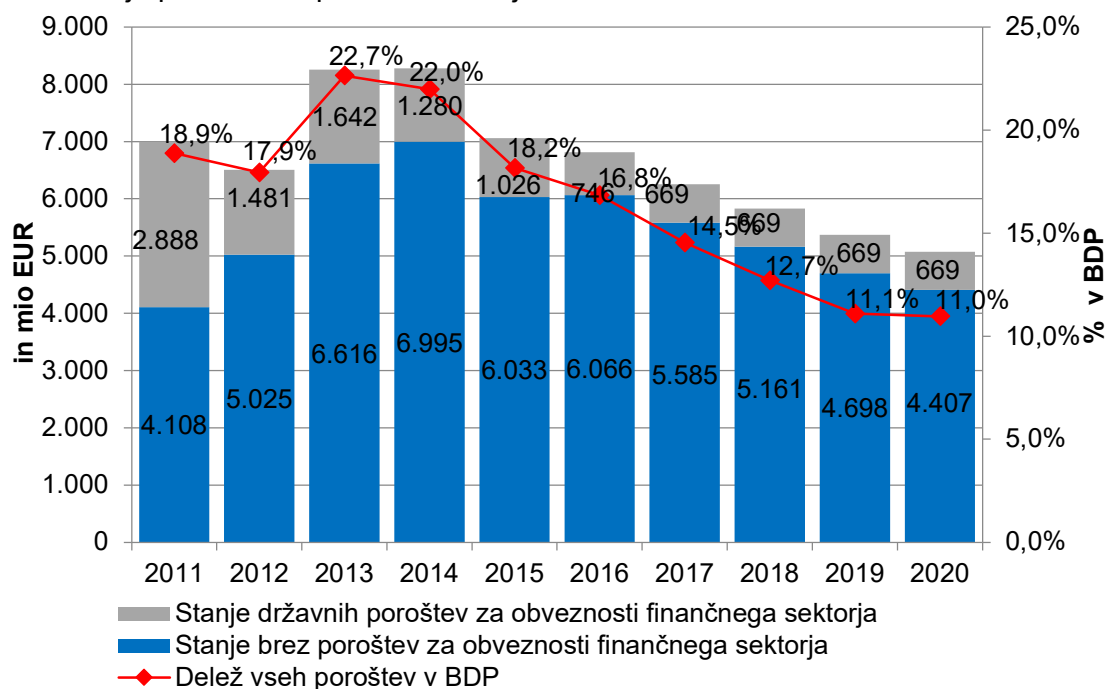
## 4.5 Poroštva

Dajanje poroštev Republike Slovenije je v skladu z ustavo možno le na podlagi zakona. V sistemu izdajanja poroštev Republike Slovenije sta se razvila dva tipa poroštenih zakonov, in sicer splošni porošten zakon ter posebni porošten zakon. Splošni porošten zakon ureja dajanje poroštev širšemu krogu prejemnikov. Tak zakon je na primer Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE) (Uradni list RS, št. 61/20). Poseben porošten zakon je namenjen natančno določenemu prejemniku. Primeri takšnega zakona so na primer porošten zakon za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., porošten zakon za obveznosti družbe 2TDK, d.o.o. idr.

Republika Slovenija lahko izda državno poroštvo osebam iz javnega ali zasebnega sektorja. Pri zasebnem sektorju so bila poroštva v preteklih letih v največji meri dana pravnim in fizičnim osebam v okviru jamstvenih shem za omejevanje finančne krize, v zadnjem letu pa pravnim in fizičnim osebam v okviru poroštev za omejevanje krize Covid-19. Izdajanje državnih poroštev Republike Slovenije je urejeno z določbami v sistemskem zakonu, letno kvoto za izdajo državnih poroštev pa določa vsakokratni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, s tem, da lahko država izda poroštva tudi izven te kvote, če posamezni zakon to dopušča.

Stanje poroštev Republike Slovenije na dan 31. 12. 2020 znaša 5.076 mio EUR, od tega stanje državnih poroštev za obveznosti finančnega sektorja (S 12) 669 mio EUR.

Slika 17: Stanje poroštev Republike Slovenije 2011 -2020



Vir: Ministrstvo za finance RS, 2021.

Tabela 7: Projekcija stanja poroštrev Republike Slovenije za obdobje 2021 – 2024

	Stanje na dan 31.12.2021*		Stanje na dan 31.12.2022*		Stanje na dan 31.12.2023*		Stanje na dan 31.12.2024*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	4.958,5	10,2%	4.544,5	8,9%	4.633,8	8,6%	4.326,7	7,6%
v tem: finančni	669,5	1,4%	669,5	1,3%	669,5	1,2%	669,5	1,2%

Vir: Ministrstvo za finance RS, 2021.

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

Podatki prikazujejo oceno stanja poroštrev Republike Slovenije konec leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštrev.

Kvota novih poroštrev se načrtuje z zakonom o izvrševanju proračuna. Za leto 2021 je bila določena kvota 1.170 milijonov evrov in v letu 2022 450 milijonov evrov. Ločeno je za vsako leto določena kvota za poroštva SID banke, d. d. v višini 350 milijonov evrov. Izkoriščenost kvote je nizka, v letu 2015 je bila 5,7 odstotna in v letu 2016 14,8 odstotna. V letu 2017 so bila vsa poroštva izdana za refinanciranje obstoječih obveznosti, medtem ko v letu 2018 in 2019 ni bilo izdanih državnih poroštrev. V letu 2020 je bila kvota izkoriščena v višini 5,6 odstotna. Kvota namenjena SID banki, d. d. v preteklih letih ni bila izkoriščena.

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 državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/2020 št. 61/2020; ZIUZEOP), ki omogoča odlog plačila obveznosti kreditjemalcev 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 mio EUR in poroštvena kvota po ZPEIPUTB v višini 88 mio EUR, se ne všteta v kvoto za poroštva, ki jo določa zakon o izvrševanju proračuna. Poroštvena kvota po ZDLGPE v višini 2.000 mio EUR pa se v kvoto za poroštva, ki jo določa zakonom o izvrševanju proračuna upošteva.

Za unovčitev državnih poroštrev Republike Slovenije je bilo v letu 2019 porabljenih 0,64 milijona evronav in v letu 2020 0,14 milijona evrov. Za poroštva se za leto 2021 ocenjuje možnost unovčitev v višini 30 mio EUR in za leto 2022 v višini 50 mio EUR. Večina sredstev se ocenjuje za unovčitev poroštrev izdanih na podlagi protikriznih ukrepov povezanih s Covid-19.

## 5. Fiskalna tveganja in analiza občutljivosti

### 5.1. Negotovosti in tveganja za fiskalno napoved

Okrevanje, ki se bo začelo v letu 2021, se bo predvidoma nadaljevalo tudi v naslednjih letih, vendar naj bi se tempo postopoma umiril. Gospodarsko rast naj bi, dokler ne bo trdnih znakov okrevanja, še naprej podpirali obsežni finančni paketi posameznih držav in tudi tisti, dogovorjeni na ravni EU, povečane javne naložbe ter spodbujevalne denarne politike. To ob

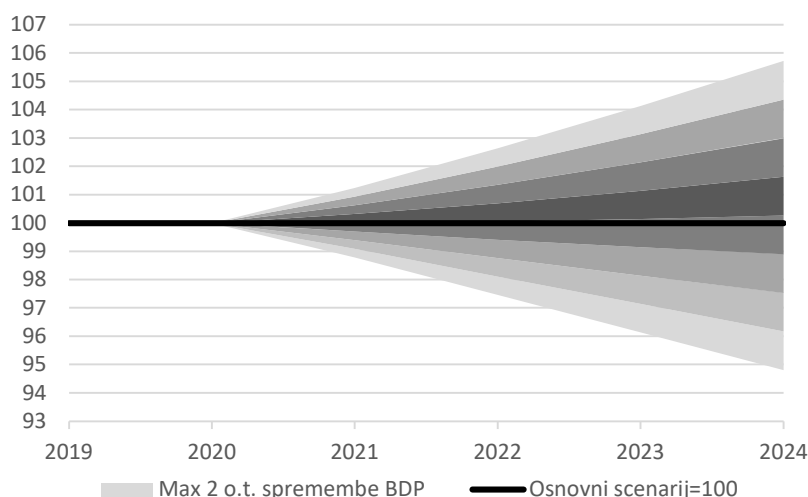
visoki odprtosti slovenskega gospodarstva tudi v povezavi s predpostavljenim razvojem epidemije pomembno določa dinamiko gospodarske rasti v napovedi, ki je relativno visoka v prvih dveh letih napovedi in se nato postopno umiri.

Napovedi gospodarske rasti so še vedno negotove, največje tveganje za uresničitev napovedi pa je še vedno povezano z epidemiološkimi razmerami v Sloveniji in najpomembnejših trgovinskih partnericah. Dolgotrajno vztrajanje zaostrenih epidemioloških razmer, morebitni strožji omejitveni ukrepi ob novih valovih okužb, tudi kot posledica novih in bolj nalezljivih mutacij koronavirusa in/ali počasnejšega cepljenja, ter ponovna večja zaprtja gospodarstev, bodo še naprej predstavljali največje tveganje za stabilno okrevanje. To bi še bolj prizadelo predvsem storitvene dejavnosti, v primeru obsežnejšega zaprtja dejavnosti pa bi posledice občutila tudi industrija. Tudi prehitro umikanje ukrepov za blaženje posledic epidemije bi ob zaostreni gospodarski situaciji lahko privedlo do povečanja brezposelnosti, stečajev in težav večjega števila gospodarskih subjektov pri opravljanju njihove dejavnosti. Vse skupaj bi vplivalo tudi na počasnejše okrevanje. V primeru hitrejšega trajnega izboljšanja epidemioloških razmer oziroma hitrejša razpoložljivosti in hitre široke dostopnosti cepiva ali zdravil pa obstaja tudi možnost hitrejšega okrevanja aktivnosti od predvidenega. Ključna bo tudi hitrost in učinkovitost črpanja sredstev iz novega večletnega finančnega okvira in finančnega paketa za odpornost in okrevanje v Sloveniji in naših glavnih trgovinskih partnericah ter ciljna usmerjenost teh virov v reševanje glavnih razvojnih izzivov.

## 5.2. Analiza občutljivosti salda sektorja država

Na Sliki 18 so predstavljeni alternativni scenariji vpliva nihanja v gospodarski rasti na prihodke sektorja država. V scenarijih je v obdobju 2021-2024 predpostavljena do 2 o.t. višja oziroma nižja rast nominalnega BDP od osnovne napovedi (uporabljene v tem Programu stabilnosti) na letni ravni linearno v vsakem letu (sivo polje).

Slika 18: 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 2021 v primerjavi z osnovno napovedjo izboljšali za 1,2 %, v letu 2022 pa za 2,6 % v primerjavi z osnovno napovedjo. Ob predpostavki 2 o.t. višje rasti BDP od osnovne napovedi v vsakem posameznem letu bi bili prihodki sektorja

država v letu 2024 višji za 5,7 %. V nasprotnem primeru 2 o. t. nižje rasti BDP bi prihodki sektorja država v letu 2021 dosegli 98,8 % prihodkov iz osnovne napovedi za to leto, v letu 2021 pa 97,5 %, v letu 2024 pa 94,8 %. V primeru 1 o. t. nižje realizirane rasti BDP v letu 2021 od napovedane, bi bili prihodki sektorja država v letu 2021 od osnovne napovedi nižji za 0,6 %, v letu 2022 pa za 1,3 %.

### 5.3. Dolgoročna vzdržnost javnih financ

Demografske spremembe predstavljajo enega od ključnih izzivov, ki zahteva prilagoditev družbe kot celote. Podaljšuje se življenjsko pričakovanje, hkrati pa se znižuje število rojstev. Neto migracije so odvisne predvsem od ekonomskega cikla. V naslednjih desetletjih se bo število delovno sposobnega prebivalstva močno znižalo, medtem ko se bo število starejšega prebivalstva povečalo. Demografske spremembe znižujejo ponudbo na trgu dela, v naslednjih obdobjih pa se bodo ti učinki le še intenzivirali. Po demografskih projekcijah (EUROPOP2019) se bo struktura prebivalstva do leta 2070 zelo spremenila. Število otrok (0–14 let) in število delovno sposobnega prebivalstva (20–64 let) se bosta glede na projekcije vsak posebej znižala za okoli 20 %. Na drugi strani se bo število starejših (stari 65 let in več) od leta 2019 do leta 2070 povečalo za 43 % (že do leta 2050 pa za 52 %). Delež starejših se bo povečal zaradi številčnejših generacij, rojenih v obdobju po drugi svetovni vojni (baby-boom generacije) pa vse do leta 1980 (ko je bila rodnost še visoka), ter zaradi hitrega podaljševanja pričakovane življenjske dobe. Koeficient starostne odvisnosti starih, ki kaže razmerje med odvisnimi starejšimi prebivalci in delovno sposobnim prebivalstvom ( $P_{65+}/P_{20-64} \cdot 100$ ), se bo tako predvidoma povečal z 33,2 v letu 2019 na 61,7 v letu 2060. Po letu 2060 se bo demografski pritisk nekoliko zmanjšal, saj se bo koeficient do leta 2070 nekoliko znižal in sicer na 58,8 %. V obdobju od 2019 do 2070 se bo število prebivalcev Slovenije predvidoma znižalo za 8%.

Poleg demografskih pritiskov vplivajo na povečevanje izdatkov, povezanih s staranjem, tudi projekcije na trgu dela. Projekcije stopenj aktivnosti in delovne aktivnosti starejših so se izboljšale glede na prejšnje projekcije na koncu obdobja (2070). To je med drugim posledica prejšnjih sprememb pokojninskega sistema. Vendar pa so stopnje delovne aktivnosti še vedno nizke v začetnem obdobju projekcij. Ob tem je za Slovenijo značilna tudi nizka povprečna starost ob izstopu s trga dela. S podaljševanjem pričakovane življenjske dobe se tako podaljšuje obdobje trajanja upokojitve.

V tabeli spodaj so prikazane dolgoročne projekcije javnofinančnih prihodkov in odhodkov do leta 2070 z izhodiščnim letom 2019. Pri tem so bile upoštevane Eurostatove projekcije prebivalstva ter dolgoročne makroekonomske predpostavke in projekcije na trgu dela Evropske komisije<sup>10</sup>, ki so uporabljene pri pripravi novega Poročila o staranju 2021.<sup>11</sup>

V tabeli 8 so prikazane tudi projekcije izdatkov povezanih s staranjem in so enake oziroma zelo podobne novim projekcijam Evropske komisije, ki bodo objavljene v Poročilu o staranju 2021. V strukturi izdatkov, povezanih s staranjem, predstavljajo največji delež izdatki, povezani s pokojninskim sistemom, ki naj bi se v Sloveniji v obdobju 2019–2070 povečali za 6 o.t. Kar je več kot v prejšnjih projekcijah, ko je bil ocenjen dvig 4 o. t. Razlika je predvsem v zadnjih spremembah pokojninske zakonodaje leta 2019, ko so se povečali odmerni odstotki in s tem

<sup>10</sup> EC (2020), The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projections Methodologies, Institutional Paper 142, November 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf).

<sup>11</sup> EC-EPC (2021), The 2021 Ageing Report (forthcoming) bo predvidoma objavljen maja 2021.

pokojnine, ter boljšega začetnega stanja od prejšnjih projekcij. V letu 2019 je bil izdatek za pokojnine 9,95 % BDP<sup>12</sup> med tem ko je bil v prejšnji projekciji v baznem letu 2016 10,9 % BDP. Tudi javni izdatki za zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo se bodo predvidoma povečali. Za zdravstveno varstvo s 5,9 % BDP v letu 2019 naj bi se do leta 2070 povišali za 1,5 o.t. in za dolgotrajno oskrbo z 1 % BDP za 1,3 o.t. Na hitro rast izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo vplivajo poleg demografskih tudi nedemografski dejavniki. Poleg rasti BDP na prebivalca in rasti relativnih cen vplivajo še zlasti tehnološki napredek in čedalje večje povpraševanje po kakovostni zdravstveni in dolgotrajni oskrbi.

Tabela 8: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

v % BDP	2019	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Razlika 2070-2019
<b>Skupaj javnofinančni odhodki</b>	39,5	42,0	41,9	46,4	52,7	58,4	64,0	24,5
Skupaj starostno pogojeni odhodki	21,0	22,3	22,9	26,2	29,1	30,0	29,9	8,9
Pokojnine	10,0	10,9	10,8	13,6	15,7	16,1	16,0	6,0
Starostne in predčasne pokojnine	7,7	8,4	8,4	10,7	12,4	12,7	12,7	5,1
Invalidske pokojnine	1,1	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,6	0,5
Ostale pokojnine	1,2	1,3	1,2	1,4	1,6	1,7	1,6	0,5
Zdravstvo	5,9	5,9	6,5	7,0	7,2	7,4	7,4	1,5
Dolgotrajna oskrba	1,0	1,1	1,3	1,6	2,0	2,2	2,3	1,3
Izobraževanje	3,8	3,8	3,9	3,6	3,9	4,1	3,9	0,1
Brezposelnost	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1
Nadomestila plač	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,2
Subvencije	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0
Državne investicije	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	0,0
Primarni odhodki skupaj	37,9	39,7	39,4	42,9	45,9	46,7	46,7	8,8
Odhodki za obresti	1,6	2,3	2,5	3,5	6,8	11,7	17,3	15,6
<b>Skupaj javnofinančni prihodki</b>	40,1	41,6	39,9	39,6	39,3	39,3	39,2	-0,8
<b>Predpostavke (v %)</b>								
Rast produktivnosti dela	1,4	1,6	2,1	1,9	1,8	1,7	1,5	0,2
Realna rast BDP	3,01	-6,94	2,17	1,17	1,09	1,45	1,34	-1,67
Realna rast BDP na prebivalca	3,00	-6,94	2,17	1,17	1,10	1,46	1,34	-1,66
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	83,0	83,4	84,8	84,2	84,8	85,2	84,8	1,8
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	76,6	77,5	80,0	79,8	81,0	81,6	81,0	4,4
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	79,9	80,6	82,5	82,2	83,1	83,5	83,0	3,1
Stopnja brezposelnosti	4,4	6,8	5,6	5,7	5,7	5,6	5,7	1,3
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	20,0	20,5	24,7	28,0	30,8	31,3	30,4	10,4

Vir: EPC – EC (Forthcoming) Ageing Report 2021; Ministrstvo za finance in Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Rezultati projekcij, značilni tudi za prejšnje projekcije, kažejo potrebo po nadaljnjih strukturnih reformah, ki bodo morale nadgraditi obstoječe sisteme pokojninskega zavarovanja, zdravstva in dolgotrajne oskrbe, kakor tudi prilagoditi sistem usposabljanja in izobraževanja, sicer bo v prihodnosti prišlo do čedalje hitrejšega izrinjanja javnofinančnih izdatkov za druge namene.

V načrtu za obnovo in odpornost do leta 2027 je pristop k tem strukturnim reformam tudi opredeljen z mejniki in cilji.

<sup>12</sup> Upoštevan BDP iz Pomladanske napovedi Evropske komisije 2020.

## PRILOGE

Tabela 1.a: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji.....	30
Tabela 1.b: Cenovna gibanja.....	30
Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela.....	30
Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih.....	31
Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država.....	32
Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike.....	33
Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov.....	33
Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji.....	33
Tabela 4: Dolg sektorja države.....	34
Tabela 5: Ciklična gibanja.....	34
Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2020.....	35
Tabela 7: Dolgoročna vzdržnost javnih financ.....	35
Tabela 7.a: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2020 – 2021.....	36
Tabela 8: Predpostavke mednarodnega okolja.....	36

Tabela 1.a: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji

<i>Sprememba v %</i>	<b>ESA Koda</b>	<b>Raven v 2020</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
			v mio EUR				
1. Realni BDP	B 1 g		-5,5	4,6	4,4	3,3	3,0
2. Nominalni BDP	B 1 g	46.297	-4,3	4,7	6,0	5,2	5,1
<i>Komponente realnega BDP</i>							
3. Zasebna potrošnja	P3	22.755	-9,7	4,0	4,7	2,9	2,3
4. Državna potrošnja	P3	9.435	1,8	2,4	1,7	1,4	1,2
5. Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	9.207	-4,1	9,0	8,0	6,5	6,5
6. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	327	0,7	0,4	0,3	0,3	0,4
7. Izvoz proizvodov in storitev	P6	36.440	-8,7	8,6	7,3	5,5	4,9
8. Uvoz proizvodov in storitev	P7	31.866	-10,2	8,8	8,1	6,1	5,4
<i>Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)</i>							
9. Domača potrošnja		41.724	-6,0	3,9	4,2	3,2	2,9
10. v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	327	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
11. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	4.574	0,4	0,7	0,1	0,2	0,1

Vir: SURS. Pomladanska napoved 2021. UMAR.

Tabela 1.b: Cenovna gibanja

<i>Sprememba v %</i>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
1. Deflator BDP	1,3	0,1	1,5	1,8	2,1	2,0
2. Deflator zasebne potrošnje	-0,6	0,7	1,2	1,7	2,1	2,0
3. Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	-0,1	0,8	1,2	1,7	2,1	2,0
4. Deflator državne potrošnje	4,1	-0,2	1,6	2,1	2,6	2,6
5. Deflator investicij v osnovna sredstva	1,0	1,8	2,0	2,1	2,0	2,0
6. Izvozne cene (blago in storitve)	-1,5	1,8	1,1	0,9	0,9	0,9
7. Uvozne cene (blago in storitve)	-2,6	2,9	0,9	0,9	0,9	0,9

Vir: SURS. Pomladanska napoved 2021. UMAR.

Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela

	<b>Raven v 2020</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
	v 000					
1. Zaposlenost (št. zaposlenih) <sup>1</sup> . rast v %	1.037	-1,0	0,8	1,5	1,5	1,2
2. Zaposlenost po urah. rast v %	1.570.093	-6,3	6,4	0,4	0,4	1,5
3. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili. v %	5,0	5,0	5,0	4,8	4,5	4,2
4. Produktivnost dela <sup>2</sup> (vrednost v 1000 EUR na zaposlenega). rast v %	44,7	-4,6	3,8	2,8	1,7	1,8
5. Produktivnost dela (vrednost v 1000 EUR na delovno uro). rast v %	29,5	0,9	-1,6	3,9	2,8	1,4
6. Sredstva za zaposlene <sup>3</sup> . v mio EUR. rast v % (D.1)	24.858	1,1	3,8	3,4	4,2	4,6
7. Sredstva za zaposlene na zaposlenega <sup>3,4</sup> . v 1000 EUR. rast v %	29,6	2,3	2,9	1,8	2,5	3,2

Opombe: <sup>1</sup> Zaposleno prebivalstvo po nacionalnih računih (domači koncept). <sup>2</sup> Upoštevan je realni BDP. <sup>3</sup> Nominalne rasti. <sup>4</sup> Upoštevanji so zaposleni za polni delovni čas (full timer).

Vir: SURS. Pomladanska napoved 2021. UMAR.



Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih

v % BDP	ESA koda	2020	2021	2022	2023	2024
Neto posojanje / izposojanje	B.9 (S.1)		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
od tega:						
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev	B.11					n.p.
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev	B.12		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Saldo transferjev kapitala	D.9 (rec-pay)		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja	B.9 (S.1-S.13)		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Primanjkljaj / presežek sektorja država	B.9 (S.13)					
Statistično odstopanje		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Vir: SURS. MF. Pomladanska napoved 2021. UMAR.

Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država

	ESA Koda	Raven v 2020	2020	2021	2022	2023	2024	
		v mio EUR						
					v % BDP			
<b>Presežek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)</b>								
1.	Enote širše ravni države	S.13	-3.868	-8,35	-8,63	-5,66	-3,81	-2,81
2.	Enote centralne ravni države	S.1311	-4.180	-8,55	-8,63	-5,73	-3,98	-2,97
3.	Enote regionalne ravni države	S.1312						
4.	Enote lokalne ravni države	S.1313	83	0,18	0,10	0,10	0,10	0,10
5.	Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	8	0,02	-0,10	-0,03	0,06	0,06
<b>Skupaj sektor država (S.13)</b>								
6.	Skupaj prihodki sektorja država	TR	20.195	43,52	43,52	43,09	42,54	41,95
7.	Skupaj odhodki sektorja država	TE	24.062	51,97	52,15	48,76	46,35	44,76
8.	Neto posojanje / neto izposojanje	EDP B.9	-3.868	-8,35	-8,63	-5,66	-3,81	-2,81
9.	Izdatki za bresti	EDP D.41	756	1,63	1,53	1,34	1,22	1,17
10.	Primarni presežek/primanjkljaj		-3.112	-6,72	-7,10	-4,32	-2,59	-1,64
11.	Enkratni in drugi začasni ukrepi			0,07	0,07	0,11	0,09	0,09
<b>Izbrane komponente prihodkov</b>								
12.	Skupaj davki (12a + 12b + 12c)		9.398	20,30	20,17	19,95	19,99	19,80
a.	Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	5.972	12,90	12,84	12,59	12,40	12,15
b.	Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	3.414	7,37	7,32	7,34	7,57	7,63
c.	Davki na kapital	D.91	12	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
13.	Prispevki za socialno varnost	D.61	8.046	17,38	16,95	16,60	16,39	16,26
14.	Prihodki od lastnine	D.4	296	0,64	0,43	0,42	0,35	0,34
15.	Drugi prihodki		2.455	5,30	5,97	6,12	5,80	5,56
16.	16.=6. Skupaj prihodki	TR	20.195	43,52	43,52	43,09	42,54	41,95
	Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91– D.995)							
<b>Izbrane komponente odhodkov</b>								
17.	Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	8.922	19,27	19,11	18,42	17,48	16,83
a.	Sredstva za zaposlene	D.1	5.860	12,66	12,57	12,16	11,63	11,19
b.	Vmesna potrošnja	P.2	3.063	6,62	6,54	6,27	5,85	5,63
18.	Socialna nadomestila		9.129	19,72	20,16	19,19	18,61	18,24
	od tega: socialni transferji brezposelnim		221	0,48	0,45	0,41	0,37	0,34
a.	Socialni transferji v naravi	D.6311. D.63121. D.63131	995	2,15	2,26	2,41	2,37	2,36
b.	Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	8.133	17,57	17,90	16,69	16,23	15,88
19.	19=9. Izdatki za obresti	D.41	756	1,63	1,53	1,34	1,22	1,17
20.	Subvencije	D.3	1.822	3,93	2,14	0,99	0,96	0,91
21.	Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1.929	4,17	6,21	6,23	5,61	5,20
22.	Kapitalski transferji. odhodki	D.9	120	0,26	0,37	0,47	0,37	0,40
23.	Drugi odhodki		1.384	2,99	2,65	2,20	2,11	2,02
24.	23.=7. SKUPAJ ODHODKI	TE	24.062	51,97	52,15	48,76	46,35	44,76

Vir: SURS (objava 19.4.2019). projekcije Ministrstva za finance.

Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

	ESA koda	Raven v 2020	2020	2021	2022	2023	2024
		<i>v mio EUR</i>			<i>v % BDP</i>		
1.		TR					
2.		TE					
3.		<b>B.9</b>					

Vir: SURS (objava 19.4.2019). projekcije Ministrstva za finance.

Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov

	Raven v 2020	2020	2021	2022	2023	2024
	<i>v mio EUR</i>			<i>v % BDP</i>		
1.						
a.						
2.						
3.						
4.						
5.						

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji

<i>* pred EDP notifikacijo</i>	COFOG koda	2019	2019	2024
		<i>v mio EUR</i>	<i>v % BDP</i>	
1.	Javna uprava	1		n.p.
2.	Obramba	2		n.p.
3.	Javni red in varnost	3		n.p.
4.	Ekonomske dejavnosti	4		n.p.
5.	Varstvo okolja	5		n.p.
6.	Stanovanjska dejavnost in urejanje okolja	6		n.p.
7.	Zdravstvo	7		n.p.
8.	Rekreacija, kultura in religija	8		n.p.
9.	Izobraževanje	9		n.p.
10.	Socialna zaščita	10		n.p.
	<b>SKUPAJ IZDATKI DRŽAVE</b>	<b>TE</b>		<b>n.p.</b>

Vir: SURS.

Tabela 4: Dolg sektorja države

	v % BDP	ESA Koda	2020	2021	2022	2023	2024
1. Raven bruto dolga			80,8	80,4	79,6	79,0	78,0
2. Spremembe bruto dolga			15,2	-0,4	-0,5	-0,6	-1,0
3. Primarni saldo			-6,7	-7,1	-4,3	-2,6	-1,6
4. Obresti		EDP D.41	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2
5. Prilagoditve (SFA)			3,8	-5,4	-2,0	-0,5	0,0
od tega: razlike med gotovino in pasivnimi časovnimi razmejitvami							
od tega: neto kopičenje finančnih sredstev							
od tega: prihodki od privatizacije							
od tega: učinki vrednotenja in drugo							
6. Implicitna obrestna mera dolga			2,5	2,0	1,8	1,6	1,6
7. Likvidna finančna sredstva							
8. Neto finančni dolg							
9. Amortizacija dolga (obstoječe obveznice) od konca preteklega leta							
10. Odstotek dolga, izraženega v tuji valuti							
11. Povprečna zapadlost							

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 5: Ciklična gibanja

	v % BDP	ESA koda	2020	2021	2022	2023	2024
<b>1. Realna rast BDP (%)</b>			-5,5	4,6	4,4	3,3	3,0
2. Dejanski javnofinančni saldo		B.9	-8,4	-8,6	-5,7	-3,8	-2,8
3. Odhodki za obresti		D.41	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2
4. Enkratni in drugi začasni ukrepi			0,07	0,07	0,11	0,09	0,09
4a. Od tega enkratni ukrepi na strani prihodkov: sektor država							
4b. Od tega enkratni ukrepi na strani odhodkov: sektor država			0,07	0,07	0,11	0,09	0,09
5. Potencialna rast BDP (%)			1,9	2,4	2,7	2,8	2,9
Prispevki:							
- dela			0,3	0,6	0,7	0,7	0,7
- kapitala			0,3	0,5	0,7	0,8	0,9
- skupne faktorske produktivnosti			1,2	12,	1,2	1,2	1,1
<b>6. Proizvodna vrzel</b>			<b>-3,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
7. Ciklična komponenta			-6,9	-8,1	-5,9	-4,4	-3,4
8. Ciklično prilagojen saldo države (2-7)			-1,7	-0,5	0,3	0,5	0,6
9. Ciklično prilagojeni primarni saldo (8+3)							
10. Strukturni saldo (8-4)			-6,8	-8,0	-5,8	-4,2	-3,3
<b>11. Fiskalni napor v % BDP</b>			<b>-5,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>2,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>

Vir: SURS. Ministrstvo za finance.

Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2020

v % BDP	2020	2021	2022	2023	2024
<b>1. Realna rast BDP (%)</b>					
Program stabilnosti 2020	-8,1	3,5			
Program stabilnosti 2021	-5,5	4,6	4,4	3,3	3,0
Razlika	2,6	-1,1			
<b>2. Saldo sektorja države</b>					
Program stabilnosti 2020	-8,1				
Program stabilnosti 2021	-8,4	-8,6	-5,7	-3,8	-2,8
Razlika	-0,3				
<b>3. Dolg sektorja države</b>					
Program stabilnosti 2020	82,4				
Program stabilnosti 2021	80,8	80,4	79,6	79,0	78,0
Razlika	-1,6				

Vir: UMAR. SURS. MF RS.

Tabela 7: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

v % BDP	2019	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Razlika 2070- 2019
Skupaj javnofinančni odhodki	39,5	42,0	41,9	46,4	52,7	58,4	64,0	24,5
Skupaj starostno pogojeni odhodki	21,0	22,3	22,9	26,2	29,1	30,0	29,9	8,9
Pokojnine	10,0	10,9	10,8	13,6	15,7	16,1	16,0	6,0
Starostne in predčasne pokojnine	7,7	8,4	8,4	10,7	12,4	12,7	12,7	5,1
Invalidske pokojnine	1,1	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,6	0,5
Ostale pokojnine	1,2	1,3	1,2	1,4	1,6	1,7	1,6	0,5
Zdravstvo	5,9	5,9	6,5	7,0	7,2	7,4	7,4	1,5
Dolgotrajna oskrba	1,0	1,1	1,3	1,6	2,0	2,2	2,3	1,3
Izobraževanje	3,8	3,8	3,9	3,6	3,9	4,1	3,9	0,1
Brezposelnost	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1
Nadomestila plač	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,2
Subvencije	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0
Državne investicije	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	0,0
Primarni odhodki skupaj	37,9	39,7	39,4	42,9	45,9	46,7	46,7	8,8
Odhodki za obresti	1,6	2,3	2,5	3,5	6,8	11,7	17,3	15,6
Skupaj javnofinančni prihodki	40,1	41,6	39,9	39,6	39,3	39,3	39,2	-0,8
Predpostavke (v %)								
Rast produktivnosti dela	1,4	1,6	2,1	1,9	1,8	1,7	1,5	0,2
Realna rast BDP	3,01	-6,94	2,17	1,17	1,09	1,45	1,34	-1,67
Realna rast BDP na prebivalca	3,00	-6,94	2,17	1,17	1,10	1,46	1,34	-1,66
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	83,0	83,4	84,8	84,2	84,8	85,2	84,8	1,8
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	76,6	77,5	80,0	79,8	81,0	81,6	81,0	4,4
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	79,9	80,6	82,5	82,2	83,1	83,5	83,0	3,1
Stopnja brezposelnosti	4,4	6,8	5,6	5,7	5,7	5,6	5,7	1,3
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	20,0	20,5	24,7	28,0	30,8	31,3	30,4	10,4

Vir: EPC – EC (Forthcoming) Ageing Report 2021; Prorčilo o „Ministrstvo za finance in Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Tabela 7.a: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2020 – 2021

	Stanje na dan 31.12.2021*		Stanje na dan 31.12.2022*		Stanje na dan 31.12.2023*		Stanje na dan 31.12.2024*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	4.958,5	10,2 %	4.544,5	8,9 %	4.633,8	8,6 %	4.326,7	7,6 %
v tem: finančni sektor*	669,5	1,4 %	669,5	1,3 %	669,5	1,2 %	669,5	1,2 %

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

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 8: Predpostavke mednarodnega okolja

	2020	2021	2022	2023	2024
Kratkoročna obrestna mera (letno povprečje)	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
Dolgoročna obrestna mera (letno povprečje)	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II) <sup>1</sup>	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Nominalni efektivni tečaj	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Rast BDP, svet brez EU					
Rast BDP v EU	-6,2	3,7	3,9	2,4	2,0
Rast relevantnih izvoznih trgov <sup>2</sup>	-9,5	7,0	5,5	4,1	3,5
Obseg svetovnega uvoza, brez EU					
Cena nafte (Brent. USD/sodček)	41,8	58,6	55,3	53,3	52,5

Vir: EIA. ECB. IMF. CME. ocena UMAR. Opombe: <sup>1</sup> Za leta 2019-2021: tehnična predpostavka na podlagi povprečnih vrednosti med 1. in 12. februarjem 2019; <sup>2</sup> realni uvoz blaga in storitev trgovinskih partneric tehtan s slovenskimi deleži izvoza v te države.