REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Program stabilnosti 2021

26. 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 10
3. Ukrepi na odziv COVID-19 in Načrt za okrevanje in odpornost 13
3.1 Odziv politike in ukrepi povezani s COVID-19 13
3.2 Analiza koriščenja ukrepov na ravni podjetij 15
3.3 Ukrepi za okrevanje in strukturne reforme 19
4 Fiskalne projekcije 22
4.1 Fiskalni scenarij in srednjeročni cilj 22
4.2 Pregled fiskalnih gibanj 2020 in 2021 31
4.3 Prihodki sektorja država 32
4.4 Izdatki sektorja država 33
4.5 Primerjava ekonomskih in proračunskih napovedi s Programom stabilnosti 2020 36
4.6 Dolg sektorja država 36
4.7 Poroštva 41
5 Fiskalna tveganja in analiza občutljivosti 43
5.1 Negotovosti in tveganja za fiskalno napoved 43
5.2 Analiza občutljivosti salda sektorja država 43
5.3 Analiza občutljivosti dolga 44
5.4 Dolgoročna vzdržnost javnih financ 45

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 iz 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, 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 (vlada) je 25. 3. 2021 Fiskalni svet (FS) zaprosila za ocenitev obstoja izjemnih okoliščin v letu 2022. FS je ocenil, da na podlagi trenutno znanih podatkov izjemne okoliščine ne bodo prenehale veljati tudi v letu 2022. Na ravni Evropske unije (EU) je Evropska komisija (EK) v marcu 2021 izdala priporočila za izvajanje fiskalne politike, kjer ugotavlja, da bo glede na obstoječe napovedi raven bruto domačega proizvoda (BDP) šele ob koncu 2022 na ravni iz leta 2019. EK bo v mesecu maju 2021 ob svoji novi makroekonomski napovedi na podlagi tega kazalnika tudi formalno ugotovila, ali bo splošna odstopna klavzula veljala tudi v letu 2022 za celotno evroobmočje (oziroma 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 pozitivni 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 doseganja srednjeročne uravnoteženosti preudarno določi, ko bodo okoliščine to omogočale.

Progam stabilnosti za leto 2021 je pripravljen na podlagi Spremembe Odloka o okviru za pripravo proračunov 2020-2022 za leto 2021 in Odloka o okviru za pripravo proračunov 2022-2024 (v nadaljnjem besedilu: Okvir), kar je skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu (ZFisP). Odloka sta bila v Državnem zboru z večino sprejeta 23. 4. 2021. Okvir za pripravo proračunov 2022-2024 je srednjeročni načrt fiskalnih projekcij vlade, ki ima za izhodišče Pomladansko napoved gospodarskih gibanj 2021 Urada za makroekonomske analize in razvoj (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 pogosto in občutno 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 (RS) oddati Program stabilnosti do konca aprila 2021. Glede na veljavnost splošne odstopne klavzule bo EK skladnosti ciljev ocenjevala predvsem s kvalitativno presojo.

Paketi ukrepov za blažitev COVID-19 so pomembno vplivali, da padec gospodarske rasti v letu 2020 ni bil večji. Banka Slovenije (BS)[1] ocenjuje, da bi bil padec gospodarske aktivnosti v 2020 ob odsotnosti ukrepov večji približno za tretjino, FS[2] ocenjuje padec večji za četrtino, UMAR[3] pa ocenjuje, da bi bil padec večji za vsaj 3 odstotne točke. Prav tako bodo ukrepi

[1] Banka Slovenije, Napovedi makroekonomskih gibanj v Sloveniji, december 2020.
[2] 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.
[3] UMAR, Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2020, september 2020.

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 okoli 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: 49 % 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 znižal pod 3 % BDP do leta 2024. Načrte spremljajo številne negotovosti in tveganja, ki izhajajo iz domačega in mednarodnega okolja. Postopno zniževanje primanjkljaja je v skladu s priporočili mednarodnih institucij, kot so EK, Mednarodni denarni sklad (MDS) in Evropska centralna banka (ECB), da ukrepi za podporo gospodarski aktivnosti kljub postopnemu okrevanju 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 zagonu okrevanja najverjetneje zahtevalo, skladno s Paktom za stabilnost in rast, najprej prehod v korektivno roko (kjer se zahteva spoštovanje nominalnih ciljev), šele kasneje v preventivno roko, kjer pa se spoštuje in zahteva postopno prehajanje tudi v srednjeročno uravnoteženost javnih financ. Se pa trenutno 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

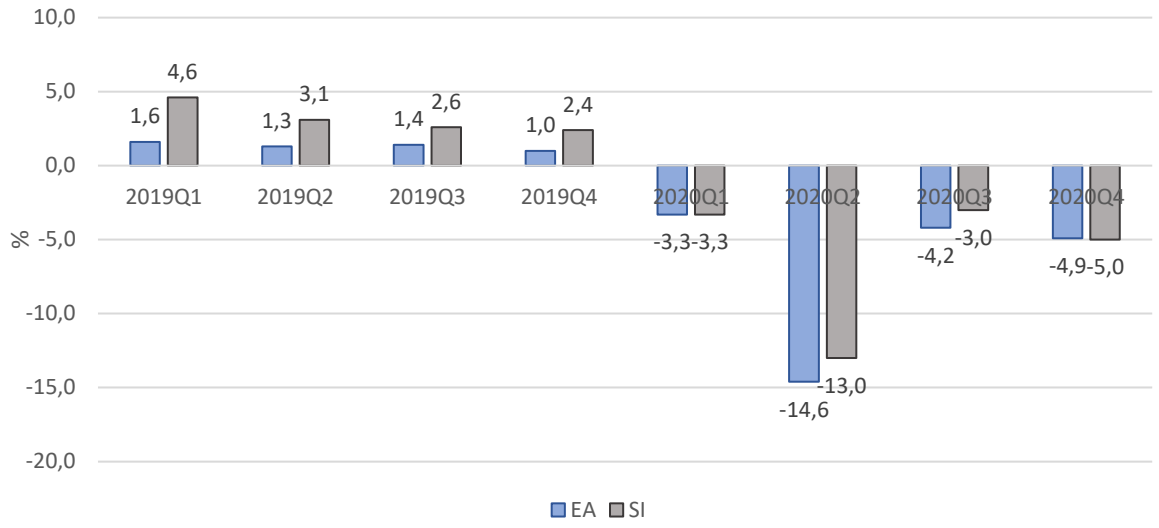
Vir: Statistični urad Republike Slovenije (SURS); Ministrstvo za finance.

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 zajezitvenih 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 zajezitvenih ukrepov zlasti k storitvenim dejavnostim in nadaljnje hitro okrevanje mednarodne trgovine. V primerjavi z evroobmočjem, je bila gospodarska aktivnost v Sloveniji nekoliko boljša predvsem v drugem in tretjem četrtletju 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: Četrtletna gospodarska aktivnost v Sloveniji in evroobmočju (EA) glede na enako obdobje prejšnjega leta, 2019 Q1-2020 Q4

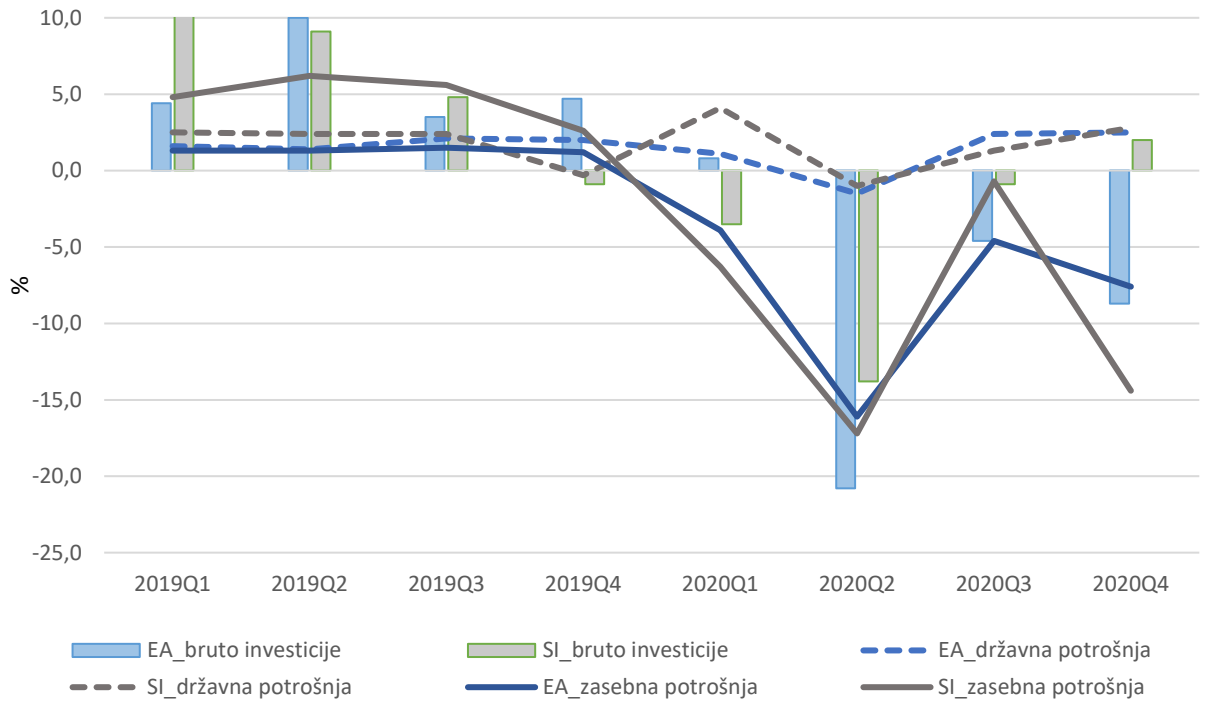


Vir: Eurostat.

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 četrtletju. Padec je bil izrazit tudi v evroobmočju, čeprav je bil v zadnjem četrtletju 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-ja 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 četrtletju. V tretjem so se okrepile, v zadnjem četrtletju 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 četrtletju, v zadnjem četrtletju 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 pa pri storitvah, povezanih s turizmom.

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



Vir: Eurostat.

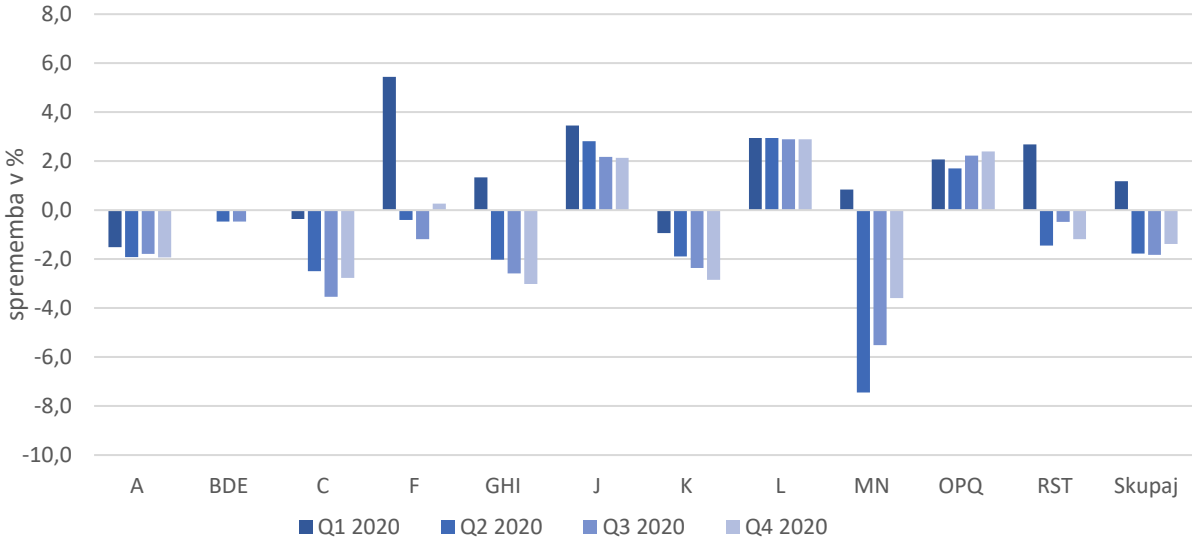
V Sloveniji je bil v letu 2020 največji padec dodane vrednosti zabeležen v razvedrilnih, športnih, rekreacijskih in osebnih storitvah, predvsem zaradi njihovega zaprtja oziroma omejenega delovanja v času najstrožjih omejitev spomladi in v zadnjih mesecih leta. Omejitveni ukrepi so močno vplivali tudi 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 inženirskih 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 zaostritvi 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: Četrtletna sprememba števila zaposlenih oseb v letu 2020 v primerjavi z istim obdobjem v letu 2019 po dejavnostih



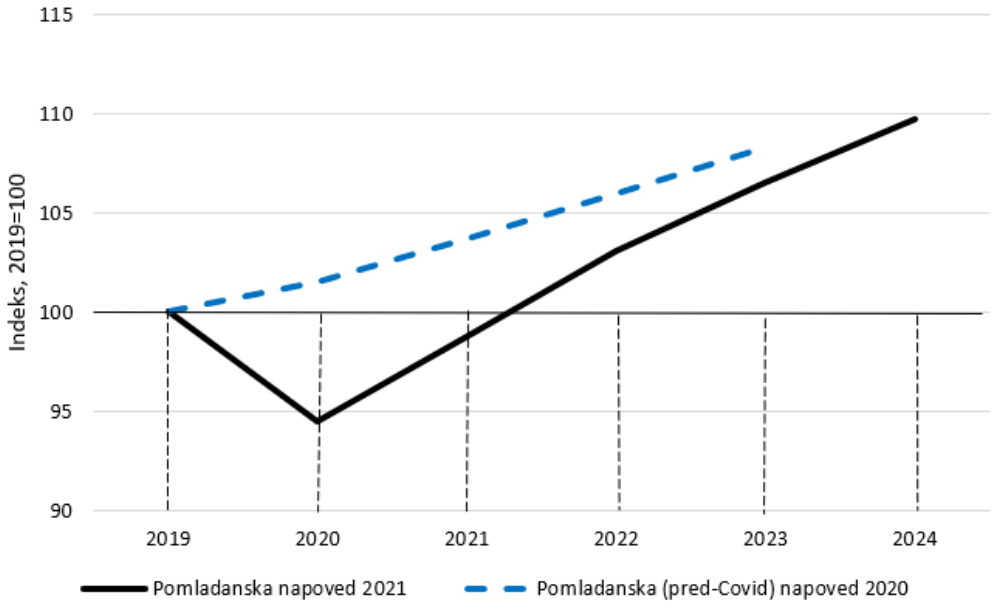
Vir: SURS, 2021.

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 četrtletju leta še vedno onemogoča njihovo okrevanje. V drugem četrtletju 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; Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

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 presegla leta 2023. Predvideno je tudi zmanjšanje stopnje varčevanja, ki pa bo v celotnem obdobju napovedi ostala višja kot pred epidemijo.

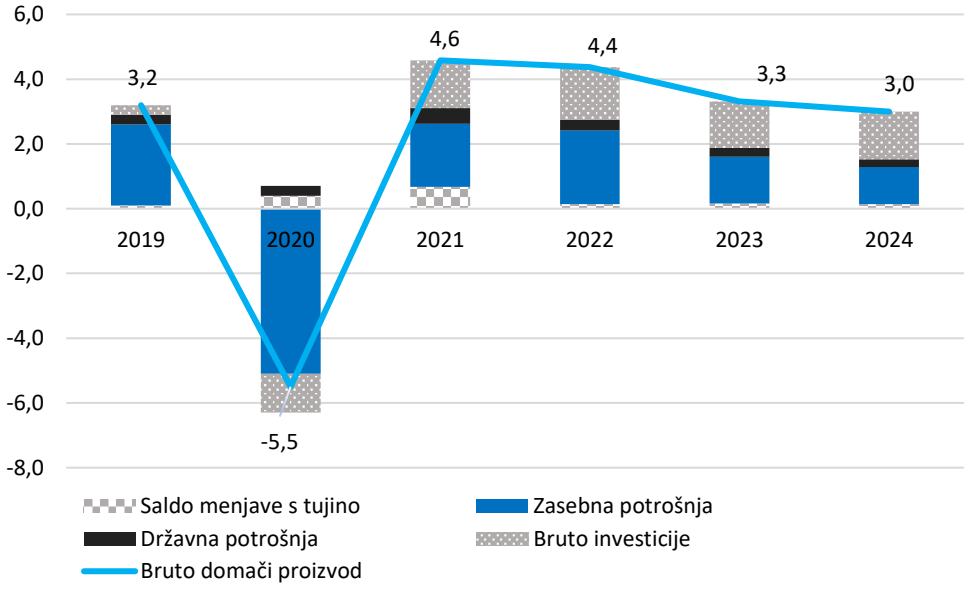
Tudi v letu 2021 se pričakuje rast državne potrošnje (2,4 %) in sicer še vedno predvsem zaradi večjih izdatkov za obvladovanje epidemije, zlasti v zdravstveni dejavnosti (oprema, testi, cepiva ipd.), ob postopni normalizaciji razmer pa tudi krepitev drugih izdatkov za blago in storitve. Vpliv povečanih 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 močneje 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

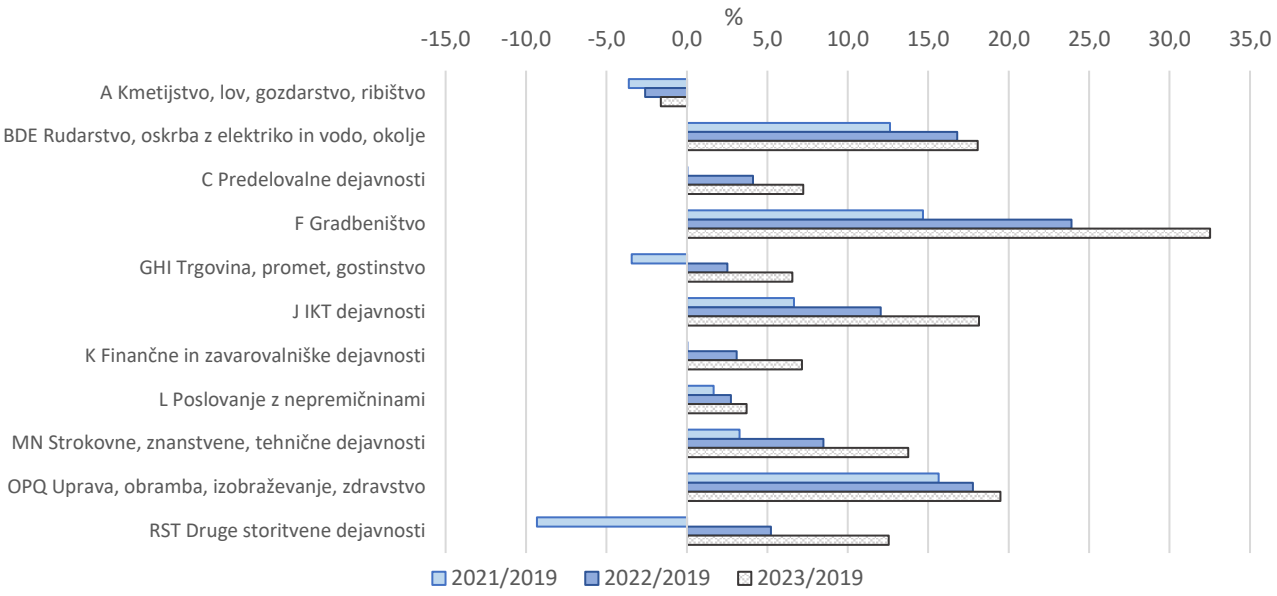


Vir: UMAR Pomladanska napoved 2021.

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 COVID-19 kriza 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 segmentih storitev se izboljšanje pričakuje predvsem v drugem četrtletju in poleti 2021. Pričakuje se, da se bo rast v vseh omenjenih dejavnosti storitev 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.

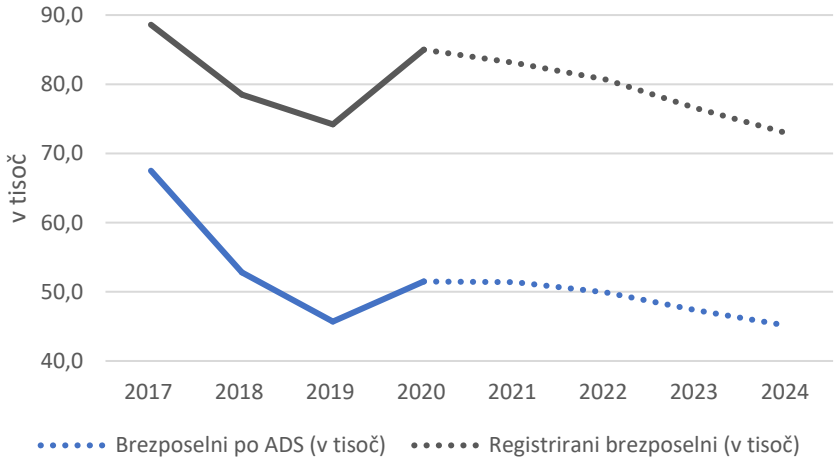
Slika 6: Napoved rasti dodane vrednosti po dejavnostih glede na raven v letu 2019



Vir: UMAR Pomladanska napoved 2021, Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

V letu 2021 se pričakuje, da bo postopno sproščanje zajezitvenih ukrepov in odpiranje dejavnosti vodilo v krepitev rasti aktivnosti in postopno vračanje zaposlenih oseb na delovna mesta, ki so bile vključene v ukrep čakanja na delo ali skrajšanega delovnega časa. Z izboljšanjem epidemiološke situacije naj bi se začelo tudi okrevanje zaposlenosti v dejavnostih, ki so jih zajezitveni 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 ravnem, 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 lanski 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 zmernega gospodarskega okrevanja, pričakuje postopna rast cen življenjskih potrebščin proti dvema odstotkoma.

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 kot domače fiskalno pravilo namreč opredeljujeta dovoljeno višino neto proračunskih izdatkov na podlagi potencialnega bruto domačega proizvoda z namenom vodenja fiskalne politike na način, ki izravnava poslovni cikel. Opredelitev gibanja 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)[4]. 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 ciljnimi in doseženimi vrednosti fiskalnih ciljev in s tem ocen usklajenosti s fiskalnimi pravili.

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.

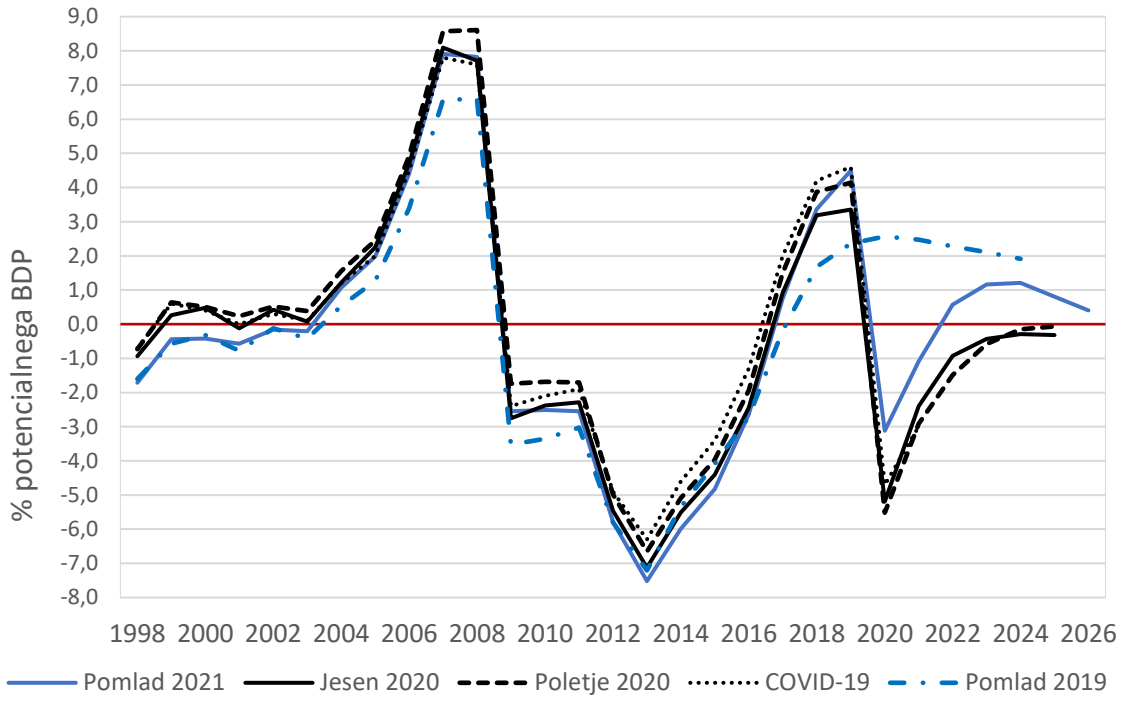
Ocene Ministrstva za finance, pripravljene na podlagi UMAR-jeve COVID-19 napovedi iz aprila 2020 so na primer pokazale, da naj bi v 2020 proizvodna vrzel znašala -4,7 % potencialnega BDP, proizvodna vrzel izračunana na podlagi Poletne napovedi 2020 naj bi znašala -5,5 %, na podlagi Jesenske napovedi 2020 -5,2 %, na podlagi Pomladanske napovedi 2021, 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 predpostavljanja 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

[4] 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.

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 Ministrstva za finance 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 COVID-19 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 po nastopu pandemije krepili tudi ukrepi ECB, makrobonitetni ukrepi BS 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. Donosnost na kapital za celotni bančni sistem je bila relativno visoka (nekaj manj kot 10-odstotna). Doseženi dobiček je predvsem posledica učinkov združitve dveh bank, sicer bi bil nižji za več kot polovico.[5] Pogoji poslovanja bank in s tem za ustvarjanje njihovih prihodkov so se zaostrili. Posojilna aktivnost bank se je leta 2020 precej upočasnila, predvsem na področju nebančnega sektorja, kjer je medletna rast znašala le 0,2 odstotka.[6] Medletna rast stanovanjskih posojil prebivalstva je bila pozitivna, nasprotno pa je bila medletna rasti potrošniških posojil prebivalstva negativna; slednje kot posledica njegovih nižjih prihodkov, večje previdnosti pri zadolževanju in odloga 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

[5] Banka Slovenije, (2021), Poročilo o finančni stabilnosti. Str. 3. https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/porocilo-o-financni-stabilnosti.pdf.
[6] Banka Slovenije, (2021), Poročilo o finančni stabilnosti. Str. 24. https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/porocilo-o-financni-stabilnosti.pdf.

občutno zmanjšanje povpraševanja po posojilih za investicije, nasprotno je poraslo povpraševanje po posojilih za tekoče poslovanje in likvidnostne namene.[7]

Tabela 2: Krediti in vloge nebančnemu sektorju

			v mrd EUR		rast v %	
	dec.18	dec.19	dec.20	jan.21	v jan.21	medlet.
Krediti nebančnemu sektorju	**22,2**	**23,5**	**23,6**	**23,6**	**0,3**	**-0,6**
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
Vloge nebančnega sektorja	**29,0**	**31,1**	**34,3**	**34,7**	**1,2**	**11,5**
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/mesecna-informacija-marec_2021.pdf.

Zmanjševanje obrestnih in neobrestnih prihodkov ter po treh letih prvič izkazani stroški oslabitev in rezervacij so vplivali na zmanjšanje dobičkonosnosti bančnega sistema.[8] 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. Banke so leta 2020 še naprej zmanjševale obstoječe nedonosne izpostavljenosti (NPE): nadaljevale so z zniževanjem NPE iz preteklih let, večji pojav neplačil v bankah zaradi pandemije COVID-19 pa so preprečili takojšnji ukrepi države in nadzornih institucij ob izbruhu pandemije COVID-19.[9] V zadnjem četrtletju se je upad NPE ustavil; do njihovega porasta je prišlo v tistih segmentih portfelja bank, ki jih je pandemija COVID-19 najbolj prizadela[10] (gostinstvo in javne storitve). Nadaljnji porast NPE se lahko pričakuje v mesecih, ko bodo potekli odobreni odlogi odplačevanja posojil in nekatera podjetja ne bodo zmožna nadaljevati poslovanja, bodisi zaradi zanje nezadostnih pomoči bodisi zaradi njihove neuspešne prilagoditve spremembam, ki jih je pandemija COVID-19 povzročila v letu 2020 in kasneje.[11]

[7] Banka Slovenije,- Mesečna informacija o poslovanju bank, https://www.bsi.si/publikacije/mesecna-informacija-o-poslovanju-bank.

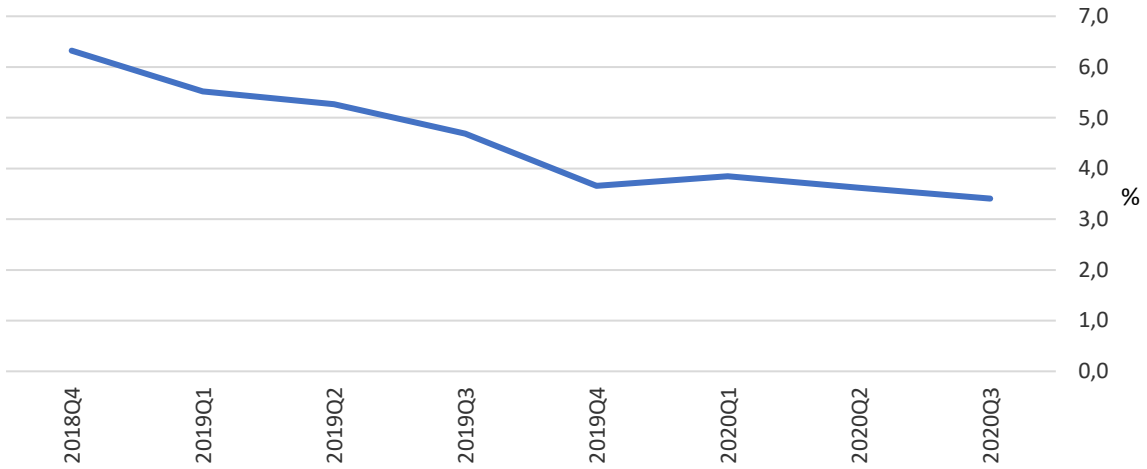
[8] Banke so v letih 2017, 2018 in 2019 neto sproščale oslabitve in rezervacije . Vir: Banka Slovenije, (2021), Poročilo o finančni stabilnosti. Str. 18. https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/porocilo-o-financni-stabilnosti.pdf.

[9] Banka Slovenije, (2021), Poročilo o finančni stabilnosti. Str. 11. https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/porocilo-o-financni-stabilnosti.pdf.

[10] Banka Slovenije, (2021), Poročilo o finančni stabilnosti. Str. 12. https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/porocilo-o-financni-stabilnosti.pdf.

[11] Banka Slovenije, (2021), Poročilo o finančni stabilnosti. Str. 13. https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/porocilo-o-financni-stabilnosti.pdf.

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 soočal 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 BS tudi državni interventni zakoni. Gospodarska in finančna negotovost zaradi pandemije COVID-19, 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 COVID-19 na posamični podlagi začasno omejena razdelitev dobičkov, je v skladu s priporočili Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB) 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 Enotnega mehanizma nadzora (SSM).

Zakon, ki omogoča odlog plačila obveznosti kreditojemalcev 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 kreditojemalcev, prejele skupno 28.485 vlog kreditojemalcev; večino so jih že odobrile. V tem času so odobrile tudi 1.393 vlog podjetij za nove likvidnostne kredite, povezane s COVID-19, 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.[12] Večina vlog za odlog plačila obveznosti se izteče v prihajajočih mesecih, zato je v tem času pričakovati tudi glavnino povečanja kreditnega tveganja.

[12] 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 šest 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 ponovno uveden v drugem valu 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 bolj povečala, 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. Pozitiven 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 v drugem valu je bila uvedba kritja določenih fiksnih stroškov podjetjem, ki so imela določen padec aktivnosti. Do marca 2021 je bil tako 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.

Davčni ukrepi so zniževali prihodke iz naslova dohodnine iz dejavnosti in davka od dohodkov pravnih oseb (oprostitev plačila akontacije dohodnine od dohodkov iz dejavnosti ter akontacije davka od dohodkov pravnih oseb). Z vidika likvidnostnega primanjkljaja pa smo z ukrepi (odlogi in obročno plačevanje) vplivali tudi na prihodke iz naslova trošarin, DDV-ja in drugih davkov.

Pomemben ukrep je možnost odloga oz. obročnega plačila vseh davkov in prispevkov za socialno varnost za čas do dveh let. To ima za posledico le likvidnostni primanjkljaj. Tako je bilo v tem času odloženih plačil davkov in prispevkov za socialno varnost za okoli 113 mio evrov, medtem ko je bilo evidentiranih za 295 mio evrov obročnih plačil. Navedeni ukrep je prvotno veljal le do konca marca 2021, a je vlada s sklepom podaljšala veljavnost ukrepa za obdobje treh mesecev, to je do 30. 6. 2021 in s tem omogočila lažje izpolnjevanje davčnih obveznosti. Pri tem velja poudariti, da v času odloga plačila ali obročnega plačila obresti ne tečejo.

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 (razširjen na polnoletne dijake, invalide, brezposelne osebe in študente, ki se šolajo v tujini).
- Ukrepe na področju podpore zdravstvenemu in socialnemu sistemu ter dodatki za javne uslužbence 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 področij po ESA metodologiji (v mio EUR)

Področje	**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	2.409	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 poroštva (2,2 mrd EUR). Republika Slovenija je z Zakonom o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE) in na podlagi 65. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20; ZIUZEOP) 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 poroštva preveri izpolnjevanje pogojev za pridobitev poroštva. Poroštva RS za likvidnostne kredite znašajo 2 mrd evrov, poroštva RS za odloge plačil znašajo 200 mio evrov. Do dne 28. 2. 2021 je bilo izdanih 58,21 mio EUR državnih poroštev za odloge plačil kreditnih obveznosti in 71,90 mio EUR likvidnostnih posojil s poroštvom države. Med ukrepe

se prav tako prištevajo ukrepi iz B bilance državnega proračuna (dokapitalizacija Slovenskega podjetniškega sklada in Slovenskega regionalnega razvojnega sklada).

3.2 Analiza koriščenja ukrepov na ravni podjetij

Gospodarske družbe

Zadnji dostopni podatki o pomočeh iz paketov ukrepov za omilitev posledic epidemije (PKP)[13] kažejo, da je izmed gospodarskih družb, ki so poslovale v letu 2019[14], skoraj 64 % takih, ki so prejele vsaj eno izmed pomoči. Največje število podjetij je bilo iz dejavnosti Trgovina, vzdrževanje motornih vozil (G), Strokovne, znanstvene dejavnosti (M) in Predelovalne dejavnosti (C). Izmed vseh ukrepov je bil v največji meri uporabljen ukrep Oprostitve plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo (približno 58 % podjetij), sledila je pomoč v obliki Povračila delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov (29 % vseh podjetij) in Povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo, ki ga je uporabilo 16 % podjetij. Omenjeni trije ukrepi so bili tudi vrednostno največji in so skupaj znašali skoraj 80 % celotnih izplačil (Tabela 4).

Druge oblike pomoči so bile uporabljene v manjši meri. Pomoč za Delno subvencioniranje skrajšanja delovnega časa je uporabilo 8 % podjetij, pomoč v obliki Delnega povračila nekritih fiksnih stroškov pa 5 % podjetij. Druge ukrepe je uporabljalo manj kot 2 % podjetij. Pri tem je kar 70 % podjetij, ki so koristila pomoč v okviru Programa finančnih spodbud izhajalo iz dejavnosti gostinstva (I). Vrednost vseh ukrepov skupaj, za podjetja, ki so poslovala v 2019, pa trenutno znaša 1,095 mio EUR.

Tabela 4: Uporaba pomoči iz paketov ukrepov za omilitev posledic epidemije – gospodarske družbe

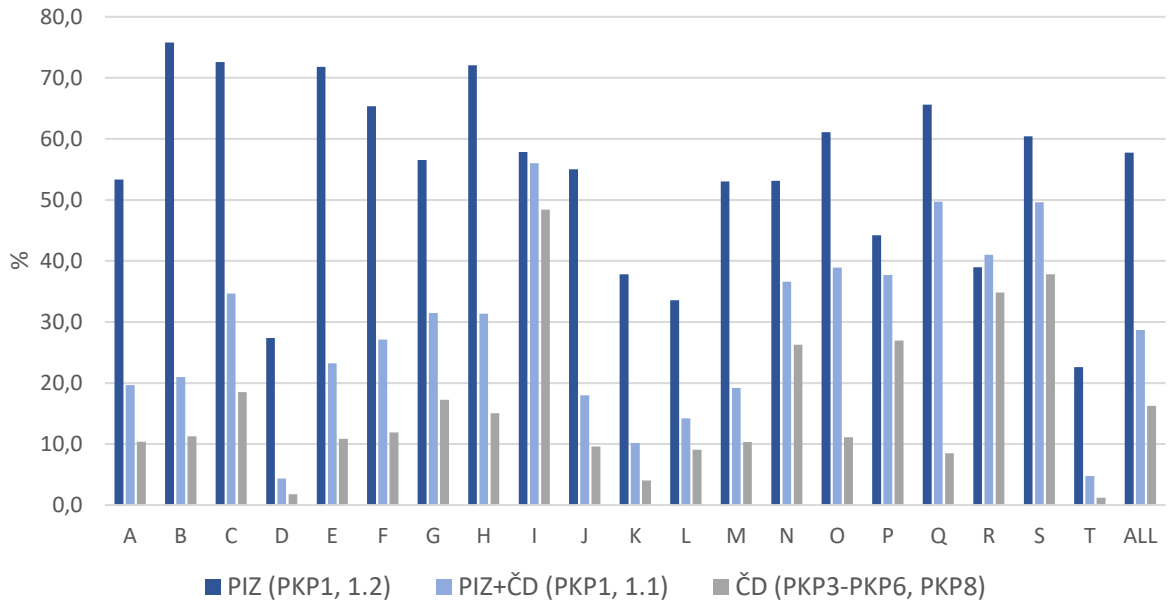
Pomoč	Število podjetij (%)	Vrednost pomoči (%)
Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo (PKP1, 1.2)	57,7	36,0
Povračilo delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov (PKP1, 1.1)	28,7	29,9
Povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo, 80 ali 100 % (PKP3-PKP6, PKP8)	16,3	12,5
Delno subvencioniranje skrajšanja polnega delovnega časa (PKP3-PKP8)	8,4	2,5
Pomoč v obliki delnega povračila nekritih fiksnih stroškov (PKP6)	5,0	5,3
Ostale pomoči (PKP1)	1,8	4,0
Program finančnih spodbud (PKP3)	1,4	2,5
Protokol SID banke o državni pomoči v obliki javnih posojil	1,0	2,8
Oprostitev plačila prispevkov za samozaposlene, verske uslužbence, družbenike in kmete (PKP1, 1.4)	0,3	0,0
Znižanje najemnin (PKP2-PKP6)	0,2	0,0
Likvidnostna garancijska shema (PKP2)	0,1	4,6
Skupaj	100	100

Vir: Ministrstvo za finance, baza državnih pomoči, lastni izračuni.

[13] Podatki pridobljeni 25.3.2021 iz baze državnih pomoči.
[14] Gospodarskih družb, ki so poslovale v letu 2019 je bilo 67.178. Pomoč so prejela tudi podjetja, ki so začela poslovati v 2020, ampak ta niso zajeta v analizo.

Gledano znotraj posamezne panoge je največji delež podjetij (več kot 70 %) vložilo zahtevek za plačilo prispevkov v dejavnostih Rudarstvo (B), Predelovalne dejavnosti (C) in Oskrba z vodo (E) in Promet in skladiščenje (H). Povračilo delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov je prejelo največji delež podjetij znotraj dejavnosti Gostinstva (I; 56%), v Drugih storitvenih dejavnostih (S; 50%) in dejavnostih Zdravstvenega in socialnega varstva (Q; 50%). Znotraj dejavnosti Gostinstva, Drugih storitvenih dejavnostih in Kulturnih dejavnostih, je bil tudi največji delež podjetij, ki je prejelo povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo – Slika 10.

Slika 10: Najpogosteje uporabljene pomoči* glede na število gospodarskih družb znotraj posamezne panoge[15] (v %), ki so prejele pomoč

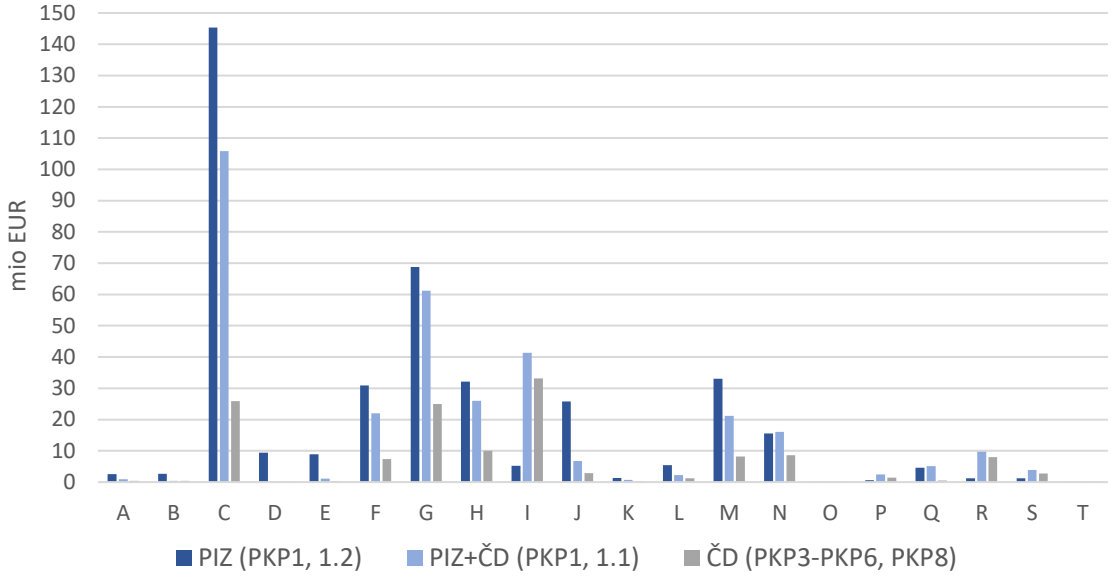


** Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo (PIZ), Povračila delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov (ČD_PIZ) in Povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo (ČD).*
Vir: Ministrstvo za finance, baza državnih pomoči, lastni izračuni.

Več kot tretjina (37 %) vseh sredstev za prispevke za zaposlene, ki delajo oz. 145,3 milijona EUR je bila izplačana podjetjem iz Predelovalnih dejavnosti, skoraj ena petina (17 %) pa podjetjem iz dejavnosti Trgovine in vzdrževanja motornih vozil; Slika 11. Podjetja iz omenjenih dejavnosti so prejela tudi največ sredstev v sklopu Povračil delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov. Skoraj dve tretjini vseh sredstev za delavce na začasnem čakanju na delo je bila izplačana podjetjem v dejavnosti Gostinstva (24 %), Predelovalnih dejavnostih (19 %) in dejavnosti Trgovine ter vzdrževanja motornih vozil (18 %).

[15] A (kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo), B (rudarstvo), C (predelovalne dejavnosti), D (oskrba z električno energijo, plinom), E (oskrba z vodo, ravnanje z odplakami), F (gradbeništvo), G (trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil), H (promet in skladiščenje), I (gostinstvo), J (informacijske in komunikacijske dejavnosti), K (finančne in zavarovalniške dejavnosti), L (poslovanje z nepremičninami), M (strokovne, znanstvene dejavnosti), N (druge raznovrstne poslovne dejavnosti), O (javna uprava, obramba), P (izobraževanje), Q (zdravstvo in socialno varstvo), R (kulturne, razvedrilne dejavnosti), S (druge dejavnosti), T (dejavnost gospodinjstev)

Slika 11: Vrednost najpogosteje uporabljenih pomoči* med gospodarskimi družbami po panogah[17] (v mio EUR)



* Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo (PIZ), Povračila delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov (ČD_PIZ) in Povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo (ČD).
Vir: Ministrstvo za finance, baza državnih pomoči, lastni izračuni.

Samostojni podjetniki

Podobno je pri samostojnih podjetnikih, ki so poslovali v letu 2019[16], prejelo vsaj eno od pomoči 68 % le-teh, in sicer največ (gledano po številu prejemnikov) iz dejavnosti Gradbeništva (F) in dejavnosti Trgovine in vzdrževanja motornih vozil (G). Izmed vseh ukrepov je bila pri več kot polovici samostojnih podjetnikov (54 %) uporabljena Pomoč v obliki temeljnega mesečnega dohodka, četrtina samostojnih podjetnikov (25,4 %) je koristila ukrep Oprostitve plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo, petina (21,2 %) pa pomoč v obliki Oprostitev plačila prispevkov za samozaposlene, verske uslužbence, družbenike in kmete. Več kot polovico vseh sredstev (52,4 %) izplačanih samostojnim podjetnikom pa zajemata Pomoč v oblike temeljnega mesečnega dohodka in Povračilo delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov (Tabela 5).

Vrednost vseh ukrepov skupaj, izplačanih samostojnim podjetnikom, ki so poslovali v 2019, trenutno znaša 166,2 mio EUR. Pri tem je bila podobno kot pri gospodarskih družbah pomoč v okviru Programa finančnih spodbud koriščena predvsem s strani samostojnih podjetnikov iz dejavnosti Gostinstva (med podjetji, ki so koristila to pomoč jih je bilo več kot 80 % iz te dejavnosti).

[16] Samostojnih podjetnikov, ki so poslovali v letu 2019 in so zajeti v AJPES bazo je bilo 52.713.

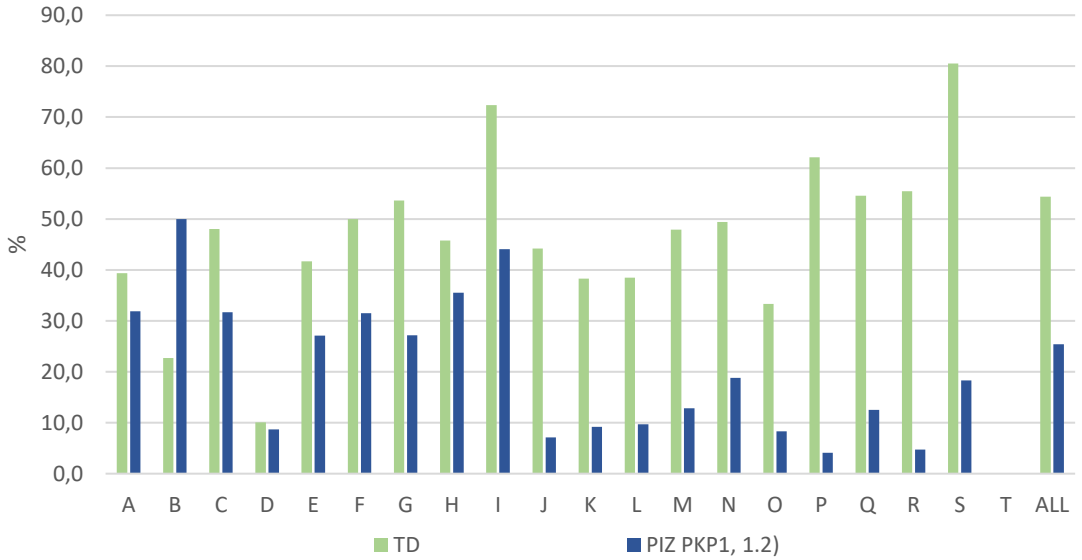
Tabela 5: Uporaba pomoči iz paketov ukrepov za omilitev posledic epidemije – samostojni podjetniki

Pomoč	**Število podjetij (%)**	**Vrednost pomoči (%)**
Pomoč v obliki temeljnega mesečnega dohodka (PKP1, PKP5)	54,4	27,7
Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo (PKP1, 1.2)	25,4	11,4
Oprostitev plačila prispevkov za samozaposlene, verske uslužbence, družbenike in kmete (PKP1, 1.4)	21,2	5,9
Povračilo delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov (PKP1, 1.1)	15,8	24,7
Povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo, 80 ali 100 % (PKP3-PKP6, PKP8)	9,1	13,5
Pomoč v obliki delnega povračila nekritih fiksnih stroškov (PKP6)	5,5	5,2
Delno subvencioniranje skrajšanja polnega delovnega časa (PKP3-PKP8)	2,8	1,9
Program finančnih spodbud (PKP3)	0,7	5,1
Ostale pomoči (PKP1)	0,7	1,2
Protokol SID banke o državni pomoči v obliki javnih posojil	0,3	3,2
Znižanje najemnin (PKP2-PKP6)	0,2	0,04
Likvidnostna garancijska shema (PKP2)	0,01	0,1

Vir: Ministrstvo za finance, baza državnih pomoči, lastni izračuni.

Z vidika najpogosteje koriščenih pomoči, je Pomoč v obliki temeljnega dohodka prejelo največji delež samostojnih podjetnikov znotraj Drugih storitvenih dejavnosti (S; več kot 80 %) in dejavnosti Gostinstva (I; 72 %). Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo je prejelo največji delež samostojnih podjetnikov znotraj Rudarstva (B; 50 %) in dejavnosti Gostinstva (I; 44 %); Slika 12.

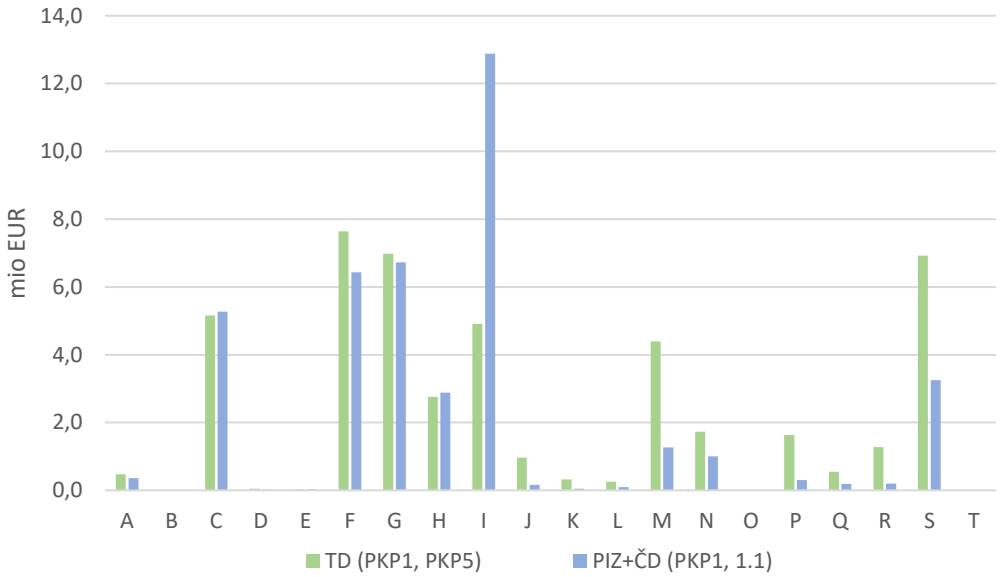
Slika 12: Najpogosteje uporabljene pomoči* glede na število samostojnih podjetnikov znotraj posamezne panoge[17], ki so prejeli pomoč (v %)



* Pomoč v obliki temeljnega mesečnega dohodka (TD), Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo (PIZ).
Vir: Ministrstvo za finance, baza državnih pomoči; lastni izračuni.

Gledano z vidika prvih dveh pomoči po skupni vrednosti izplačanih sredstev, je bilo za Pomoč v obliki temeljnega mesečnega dohodka izplačanih skoraj polovica vseh sredstev (47 %) oz. 22 milijonov EUR samostojnim podjetnikom iz dejavnosti Gradbeništva (F), Trgovine in vzdrževanja motornih vozil (G), in Drugih storitvenih dejavnosti (S) (Slika 13). Skoraj tretjino (31 %) vseh sredstev za Povračilo delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov pa je bilo izplačanih samostojnim podjetnikov v dejavnosti Gostinstva (I).

Slika 13: Uporabljene pomoči* z največjo skupno vrednostjo pri samostojnih podjetnikih, po panogah[17] (v mio EUR)



* Pomoč v obliki temeljnega mesečnega dohodka (TD), Povračilo delavcem na začasnem čakanju na delo skupaj z oprostitvijo plačila prispevkov (PIZ+ČD).
Vir: Ministrstvo za finance, baza državnih pomoči; lastni izračuni.

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 z dne 24.7.2020, zadolžena Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

Slovenski NOO v višini 2,99 milijarde EUR (od tega 1,8 milijarde nepovratni sredstev) je sestavljen iz štirih razvojnih področij, ki so razdeljena na posamezne komponente in sicer:

1. ZELENI PREHOD v višini 588 mio EUR nepovratnih ter 598 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 330 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 675 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 poslovnega okolja (zmanjšanje administrativnih bremen, razvoj kapitalskih trgov ter izboljšave na področju javnih naročil).

Odpornost zdravstvenega sistema in sistema socialnega varstva bo dosežena s sprejetjem zdravstvene reforme in reforme dolgotrajne oskrbe. Pripravili bomo tudi konkretne korake za spremembo pokojninske reforme za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti in ustreznih pokojnin. Sprejeti bodo načrti za spremembo raziskovalne in inovacijske zakonodaje, da bodo javne naložbe v raziskave in razvoj bolj učinkovite in usmerjene v rezultate. Načrtovana je tudi prenovljena zakonodaja o spodbujanju naložb. Vladne spodbude za naložbe podjetij bodo usmerjene v doseganje višje dodane vrednosti na zaposlenega. Na področju trga dela uvajamo spremembe, s katerimi bomo odgovorili na izzive, povezane z demografskimi vprašanji, posledicami pandemije ter z zaposlovanjem specifičnih ciljih skupin, predvsem invalidov in mladih. Spremembe predpisov so načrtovane za izboljšanje podpornega okolja za podjetja in državljane na področjih odprave administrativnih ovir, učinkovite javne uprave in javnih naročil. Prehod v zeleno gospodarstvo bomo dosegli z ukrepi za ustvarjanje pogojev za večjo proizvodnjo in hitrejšo uporabo obnovljivih virov, spodbujanje trajnostne mobilnosti in premikanje k podnebnim spremembam. Digitalno preobrazbo poslovnih procesov in modelov gospodarskih subjektov in s tem dvigu njihove produktivnosti in konkurenčnosti, bomo dosegli s prilagoditvami pravnega okvira na področju varstva potrošnikov in dostopa do trga financiranja. Med drugim načrtujemo ukrepe za uskladitev s širokopasovnimi povezavami, 5G in 6G, v načrtu je nova strategija kibernetske varnosti za podporo spletnemu poslovanju in e-javni upravi ter načrt za digitalno prenovo podjetij.

Večje investicije, ki so predvidene v okviru NOO so predvidene na področju digitalne transformacije javne uprave, izgradnje medicinske fakultete v Ljubljani s pripadajočim kampusom, infekcijskih bolnišnic v Ljubljani in Mariboru ter 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 po trenutnih podatkih 48 % vseh ukrepov prispeva k podnebnim ciljem (min 37 %), 26 % pa k digitalnim ciljem (min 20 %).

S predlaganimi reformami in naložbami bomo prav tako prispevali k digitalni preobrazbi organizacij javnega sektorja in javne uprave ter krepili uporabniku prijazne digitalne storitve tudi z razvojem in vključevanjem naprednih digitalnih tehnologij.

Ukrepi na davčnem področju*

Prihajamo v obdobje, ko bo treba z različnimi ukrepi, tudi z davčnimi, vzpostaviti gospodarsko aktivnost, reševati ključna področja investicij in s tem poskrbeti tudi za prebivalstvo, da ne bo prišlo do povečanja brezposelnosti in hkrati zasledovati zeleno in digitalno preobrazbo. Ob tem bo zaradi boljšega in konkurenčnejšega okolja začetno znižanje prilivov nevtralizirano.

Eden pomembnih ukrepov je že sprejeti Zakon o davku na motorna vozila, ki velja od 1. januarja 2021 dalje. Cilj tega zakona je poleg podpore zeleni politiki tudi znižanje obstoječe obdavčitve motornih vozil in avtomatizacija ter pospešitev postopkov za odmero davka na motorna vozila. S slednjim smo naslovili tudi področje zmanjšanja administrativnih ovir oz. debirokratizacijo.

V prihodnje bomo pripravili nove ukrepe in sprememb davčne zakonodaje. V smeri večje stopnje digitalizacije bosta pripravljeni spremembi Zakona o davčnem postopku in tudi Zakona o davku na dodano vrednost. Z rešitvami bomo zavezancem omogočili učinkovitejšo izrabo časa ter enostavno in gospodarno izpolnjevanje davčnih obveznosti ob zagotovljeni pravni varnosti hkrati pa tudi sledili ciljem okoljske politike. S spremembo Zakona o davku na dodano vrednost bo omogočen odbitek davka na dodano vrednost v celoti v primeru nakupa osebnega motornega vozila za opravljanje dejavnosti, ki je brez izpusta ogljikovega dioksida, davčnim zavezancem ne bo več potrebno predložiti seznama prejetih in izdanih računov ob prvem obračuna davka na dodano vrednost, ukinil se bo prag za obvezen vstop kmetov v sistem, račun pa se bo v papirni obliki izdal le na zahtevo kupca.

Na področju obdavčitve pravnih oseb bomo predlagali izboljšane ali nove oblike davčnih olajšav, s pomočjo katerih bomo podjetjem omogočili, da bodo povečala vlaganja, ki bodo med drugim prispevala tudi k zmanjševanju obremenjevanja okolja ter povečanju stopnje digitalizacije. Tako bomo davčne olajšave usmerili v spodbujanje investicij in razvoja digitalizacije podjetij ter zelenega prehoda in spodbujanja človeških spretnosti (preko ugodnosti za podjetja v zaposlovanju t.i. deficitarnih poklicev). V slovensko zakonodajo se bodo prenesle tudi določbe evropske direktive proti praksam izogibanja davkom, s čimer bomo naslovili škodljive davčne ukrepe in deloma pripomogli k pravičnemu obdavčenju. Ocenjujemo, da bodo rešitve znižale prihodke za okoli 27 mio evrov. Spodbude bodo okrepile nadaljnji razvoj in konkurenčnost podjetij in s tem na drugi strani povečale priliv prihodkov v javne finance (na primer dividende podjetij v državni lasti).

V smeri dodatne razbremenitve dela bodo pripravljeni ukrepi na področju sprememb Zakona o dohodnini. Tako bomo postopno razbremenili:

- dohodke iz dela (preko postopnega zvišanja splošne olajšave, znižanja stopnje dohodnine v zadnjem, petem davčnem razredu, uvedbe t.i. seniorske olajšave za zavezance stare nad 70 let) ter
- dohodke iz kapitala ter oddajanja premoženja v najem (znižanje stopnje davka na dohodke iz kapitala na 25 %, pri dohodkih iz oddajanja premoženja v najem znižanje na 15 % on sočasnem znižanju normiranih stroškov na 10 %).

Ocenjujemo, da bi navedene rešitve v letu 2022 znižale prihodke na letni ravni za okoli 248 mio evrov, v prihodnjih treh letih pa je pričakovati dodatni izpad prihodkov predvsem kot posledica postopnega vsakoletnega dviga splošne olajšave. Na drugi strani bodo spremembe vplivale na dvig potrošnje in prilive prihodkov iz tega vira.

Obenem pa se bodo v smeri razbremenitve dohodkov iz dela pripravile tudi rešitve na strani visoke obremenitve s prispevki za socialno varnost. Tako se bo v Zakonu o debirokratizaciji pripravila omejitev prispevne osnove na višino 6.000 evrov bruto mesečnega dohodka. Z uvedbo socialne kapice bodo tako podjetja imela možnost, da zaposlijo večji delež višje izobraženih, bolje plačanih posameznikov, ki povečujejo dodano vrednost v podjetjih, kar bo preprečilo odhajanje tega kadra v tujino. Obenem se bo s tem povečevala tudi možnost nadaljnjega zaposlovanja oz. kreiranja novih delovnih mest. Ocenjeno je, da bo izpad javnofinančnih prihodkov ob uveljavitvi ukrepa znašal med 40 in 50 milijonov evrov letno. Z celotnim sklopom sprememb se bo izboljšalo poslovno okolje in razbremenilo stroške plač, vplivalo na kakovostna delovna mesta in ključne ter najproduktivnejše kadre v gospodarstvu. S tem se bo začasno znižanje prilivov tudi nevtraliziralo.

* Ukrepi, ki so v fazi usklajevanja in priprave, niso vključeni v projekcije. V primeru, da bodo posamezne spremembe sprejete v državnem zboru, bodo ustrezno vključene v jesenske proračunske dokumente in fiskalne projekcije ter v Osnutek proračunskega načrta 2022.

4 Fiskalne projekcije

4.1 Fiskalni scenarij in srednjeročni cilj

V obdobju 2021 do 2024 je fiskalna politika osredotočena na nadaljnje odpravljanje posledic COVID-19 epidemije v prvem letu, nato pa podpori okrevanju. Visok primanjkljaj v letu 2020 je bil posledica podpornih ukrepov in hitrega ter močnega odziva vlade na krizo. Paketi ukrepov za blažitev COVID-19 krize so pomembno pripomogli, da padec gospodarske rasti v letu 2020 ni bil večji. Prav tako bodo načrtovani ukrepi pomembno vplivali na doseganje ravni BDP iz leta 2019 v letu 2022. V letu 2020 je bilo za boj proti COVID-19 namenjenih skupno z vsemi spodbudami in ukrepi okoli 3 milijarde EUR (6,5 % BDP; od tega za izdatke sektorja država 5 % 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 okoli 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: 49 BDP %, 2023: 46 % BDP. Primanjkljaj je leta 2020 znašal 8,4 % BDP. Brez ukrepov bi bil primanjkljaj nekoliko čez 3 % BDP.

Fiskalna politika bo tudi v prihodnjih letih pod vplivom posledic epidemije in spodbujanja okrevanja. To je v skladu s priporočili mednarodnih institucij, kot so EK, MDS in ECB, da ukrepi za podporo gospodarski aktivnosti kljub postopnemu okrevanju gospodarske aktivnosti ne smejo biti prehitro umaknjeni, saj bi to lahko ogrozilo okrevanje.

Načrte spremljajo številne negotovosti in tveganja, ki izhajajo iz domačega in mednarodnega okolja. Hitrost in moč okrevanja po COVID-19 krizi bo odvisna od obsega ter narave vzpodbud

ekonomske politike, znotraj katere bo ob padajoči učinkovitosti monetarne politike morala glavno vlogo prevzeti fiskalna politika. Hitrejše kot bo okrevanje, manj občutne bodo negativne posledice na trgu dela, kratkotrajnejši bo upad zaupanja potrošnikov ter investitorjev (in s tem povečanje mejne nagnjenosti k varčevanju) in manjša bo izguba človeškega kapitala (MDS, 2021). MDS celo (2021) ugotavlja, da bi večji kot trenutno predviden obseg državne pomoči v prihajajočih dveh letih omogočil močnejše okrevanje, kateremu bi posledično lahko sledila tudi močnejša fiskalna konsolidacija.

Po ocenah MDS (2021) bi dodaten paket fiskalnih ukrepov, višini 3 % BDP v 2021 in 2022, ki bi zajemal transferje za najranljivejše skupine gospodinjstev, subvencije za hitrejšo reintegracijo brezposelnih, začasne davčne olajšave za investicije in uvedbo shem financiranja lastniškega kapitala sicer zdravih podjetij, zvišal output za okoli 2 % do konca 2022 ter zaradi močnih pozitivnih učinkov na ponudbo proizvodnih dejavnikov tudi več kot prepolovil negativne srednjeročne učinke COVID-19 krize[17].

Fiskalna pravila ne smejo ovirati močnega fiskalnega stimulusa. Zlasti zato, ker fiskalne konsolidacije lahko vodijo v permanentno znižanje outputa in s tem tudi višje razmerje med javnim dolgom in BDP (DeLong in Summers, 2012[18]; Fatás in Summers, 2018)[19]. Fiskalna konsolidacija mora biti podprta z okrevanjem agregatnega povpraševanja in usmerjena v dolgoročno stabilizacijo javnega dolga (Blanchard in Cottarelli, 2010)[20]. Paul Krugman (Baldwin in Weder di Mauro, 2020)[21] v luči globine COVID-19 krize ter okolja nizkih obrestnih mer na primer celo predlaga permanentno povečanje javnih izdatkov za investicije v infrastrukturo in R&R.

V letu 2021 še naprej veljajo izjemne okoliščine na nacionalni ravni, glede na trenutne podatke pa jih bo mogoče uveljavljati tudi v letu 2022, odločitev o veljavnosti splošne odstopne klavzule na EU ravni za leto 2022 pa bo sprejeta maja tega leta. Hkrati je EK izdala usmeritve za fiskalno politiko. Spoštovanje fiskalnih pravil bo po preteku epidemije in okrevanja najverjetneje zahtevalo, skladno s Paktom za stabilnost in rast, najprej prehod v korektivno roko (kjer se zahteva spoštovanje nominalnih ciljev), šele kasneje v preventivno roko, kjer pa se spoštuje in zahteva postopno prehajanje tudi v srednjeročno uravnoteženost javnih financ.

Iz tega sledi, da je tudi po umiritvi epidemioloških razmer še nekaj časa potrebna spodbujevalna fiskalna politika.

Izjemne okoliščine

Izjemna situacija, ki jo je povzročila epidemija COVID-19, kot tudi upad gospodarske aktivnosti zaradi omejevalnih ukrepov, omogočajo odstopanje od fiskalnih pravil na podlagi instrumenta izjemnih okoliščin tako na nacionalni kot na EU ravni. Na ravni EU je tako za leti 2020 in 2021 v veljavi splošna odstopna klavzula, ki omogoča začasen odklon od običajnega delovanja fiskalnih pravil v razmerah resnega upada gospodarske aktivnosti v

[17] MDS (2021). »From Vaccination to V-Shaped Recovery.« Regional Economic Outlook for Europe, April 2021.
[18] DeLong, J. B. & Summers, L.H. (2012). »Fiscal policy in a depressed economy [with comments and discussion].« Brook. Pap. Econ. Act, 233-297.
[19] Fatás, A. & Summers, L. H. (2018). »The permanent effects of fiscal consolidations.« Journal of International Economics, 112 238-250.
20 Blanchard, O. & Cottarelli C. (2010). »Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies.« *IMF Blog.* Dostopno na: https://blogs.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies/.
[21] Baldwin, R. & Weder di Mauro, B. (2020). Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes, Ch. 24: The case for permanent stimulus, Paul Krugman. https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes.

EU. Glede njene uporabe v prihodnjem letu pa se bo na EU ravni odločalo v maju 2021, pri čemer EK glede na trenutno znane informacije že sedaj ugotavlja, da bi bilo smiselno uporabo splošne odstopne klavzule podaljšati tudi v leto 2022. Na nacionalni ravni je odstopanje od fiskalnih pravil omogočeno na podlagi 12. člena ZFisP (v obdobjih resnega gospodarskega upada ali v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država). O obstoju takih izjemnih okoliščin poda oceno Fiskalnih svet. Tako je Fiskalni svet v svojih ocenah ugotovil obstoj izjemnih okoliščin: v marcu 2020 je ocenil, da predstavlja razglasitev epidemije neobičajni dogodek, ki po 12. členu ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin, v oktobru 2020 pa, da naj bi bil v letu 2021 izpolnjen vsaj eden izmed dveh pogojev iz 12. člena ZFisP, ki omogoča uveljavljanje izjemnih okoliščin, pri čemer za leto 2022 v času priprave te ocene tega ni bilo mogoče nedvoumno ugotoviti. Vlada je zato v luči trenutnih razmer, ko je nadaljnji potek epidemije še vedno negotov, 24. marca 2021 Fiskalni svet ponovno zaprosila za pripravo ocene o obstoju izjemnih okoliščin v leto 2022. V svoji oceni Fiskalni svet glede na trenutno znane informacije ugotavlja, da bo najverjetneje tudi v letu 2022 izpolnjen vsaj eden od dveh pogojev, ki po 12. členu ZFisP omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin, da pa je ta ocena podvržena številnim tveganjem in se glede na potek dogodkov kasneje lahko tudi spremeni.

Kljub veljavnosti splošne odstopne klavzule v skladu s pravili Pakta za stabilnost in rast Evropska komisija, ko ugotovi, da država prekorači mejo 3 % primanjkljaja, pripravi poročilo v skladu s 126(3) členom pogodbe o delovanju EU. Ob tem pa EK ponudi možnost, da država članica navede razloge za odstopanja od pravil. Glavni razlog je kriza zaradi epidemije in v odsotnosti ukrepov bi bil, kot je v uvodu zapisano, primanjkljaj okoli 3 % BDP.

Usmeritve za fiskalno politiko, Evropska komisija

Podrobnejšo usmeritev za fiskalno politiko v letu 2022 Evropska komisija podaja v Sporočilu Svetu glede odziva fiskalne politike eno leto po izbruhu COVID-19. V njem Evropska komisija poudarja, da mora fiskalna politika v trenutnih negotovih razmerah ostati spodbujevalna, prožna in se po potrebi prilagajati spreminjajočim se razmeram. Ponovno opozarja, da ima lahko prehitra odprava podpornih ukrepov gospodarstvu hujše posledice, kot če bo podpora trajala predolgo. Postopen umik interventnih ukrepov bo smiseln šele, ko bodo epidemiološke in gospodarske razmere to omogočale. Poudarja pa, da naj po izboljšanju epidemiološke situacije ukrepi za podporo gospodarstva postanejo postopoma bolj ciljno usmerjeni in naj bolj podpirajo odporno in trajnostno okrevanje. O uporabi odstopne klavzule v prihodnjem letu se bo sicer na ravni Evropske unije odločalo v maju, na podlagi spomladanske napovedi Evropske komisije. V sporočilu Evropska komisija predlaga, da se odločitev o uporabi splošne odstopne klavzule sprejme ob splošni oceni stanja v gospodarstvu na podlagi kvantitativnih meril, pri čemer naj bi se v največji možni meri oprli na velikost bruto domačega proizvoda Evropske unije oziroma evroobmočja, v primerjavi s tistim pred krizo. Glede na zadnje zimske napovedi Evropske komisije bo BDP v EU oziroma evroobmočju dosegel predkrizno raven nekje v sredini leta 2022. Skladno s tem pa Evropska komisija glede na trenutno znane informacije ugotavlja, da bi bilo smiselno uporabo splošne odstopne klavzule podaljšati tudi v leto 2022.

Začrtana fiskalna pot zagotavlja postopno zniževanje primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2024. Na prehodu iz leta 2020 v 2021 se ohranja visok primanjkljaj, ker je potrebno zagotoviti nadaljnje izvajanje ukrepov za boj proti COVID-19. Obseg ukrepov bo v letu 2021 manjši kot v letu 2020, ker se ocenjuje, da se bodo v drugi polovici leta razmere v povezavi z epidemijo in (pre)cepljenost izboljšali. Sicer bi se primanjkljaj brez upoštevanja teh ukrepov zmanjšal v letu 2021 na okoli 6 % BDP.

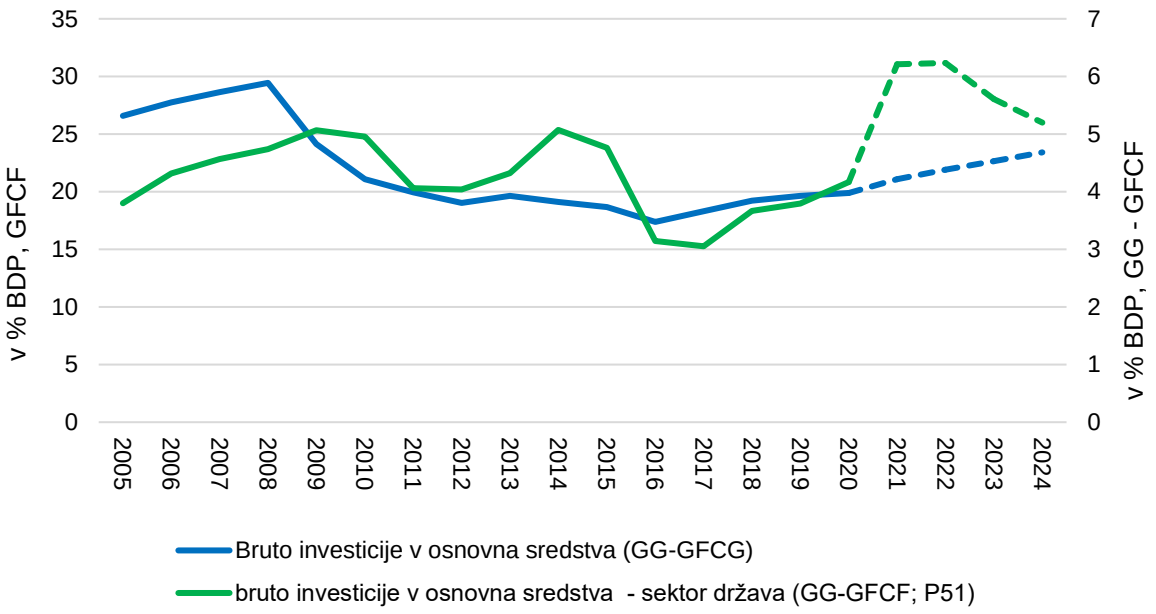
Tabela 6: Ciklična gibanja

	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		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
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		-1,5	-0,5	0,3	0,5	0,6
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-6,9	-8,1	-5,9	-4,4	-3,4
9.	Ciklično prilagojeni primarni saldo (8+3)		-5,3	-6,6	-4,6	-3,1	-2,2
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.

V letu 2021 je pomembno tudi dejstvo, da se načrtuje znaten dvig sredstev za investicije, ki se bo v nominalnem obsegu obdržal na približno enaki ravni do konca obdobja. Delež investicij sektorja država se bo tako povečal nad 6 % BDP in se bo potem približeval 5 % BDP do 2024, kar je nad ravnjo preteklih odzivov na krizna dogajanja (Slika 14). Brez tega bi bilo okrevanje slabše in bi povečalo trajnejšo izgubo delovnih mest, investicij in gospodarske aktivnosti. Fiskalna politika pri tem sledi tudi nasvetom mednarodnih institucij, ki opozarjajo, da bo brez ustreznega odziva ogrevanje zastalo. V okviru investicij pomemben del predstavljajo tudi investicije iz Načrta za okrevanje in odpornost. V primeru, da izločimo vse dodatne investicije, ki znašajo okoli 1 mrd EUR, bi v letu 2021 dosegli primanjkljaj v višini okoli 4 % BDP. Pri deležih je potrebno upoštevati tudi raven BDP v letu 2021, ki je nižja od predkrizne ravni.

Slika 14: Sredstva za investicije v % BDP



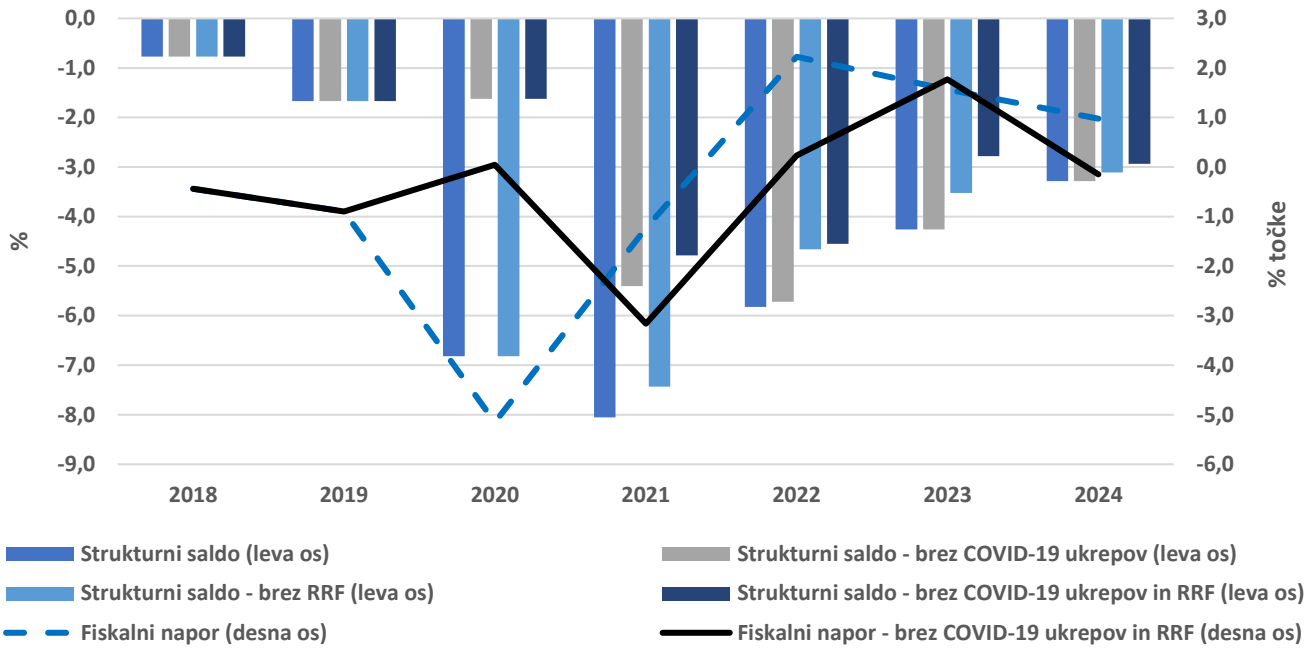
Vir: SURS.

Ob tem je potrebno upoštevati tudi povečanje izdatkov iz državnega proračuna za zdravstveno blagajno in sredstva za izravnave pri občinah, ki so posredno tudi povezane s COVID-19 krizo. Nekaj izdatkov se bo povečalo zaradi tega, ker so se ob neizvajanju storitev zaradi krize v letu 2020 znižali, v letu 2021 pa se ponovno vračajo na predkrizno raven (na primer sofinanciranje prevozov otrok in dijakov). Izdatki pa se povečujejo tudi zaradi sprejetih ukrepov, ki so upoštevani pri načrtovanju in med drugim zajemajo sprejem sprememb pokojninske zakonodaje v mesecu marcu 2021.

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.

Kot navaja tudi Evropska centralna banka je ocenjevanje fiskalne naravnanosti zlasti v času gospodarskega zatona zahtevno. Že v normalnih časih je namreč predmet razprave kaj je primeren pokazatelj fiskalne naravnanosti (bodisi opazovanje razlike med diskrecijskimi ukrepi na strani javnofinančnih odhodkov in strukturnih prihodkov bodisi sprememba ciklično prilagojenega primarnega salda). V kriznih časih je interpretacija kazalnikov omenjenih pristopov še bolj zahtevna, kot je zaradi povečane negotovosti okoli ocen potencialne rast ter spremenjenega obnašanja ekonomskih subjektov zahtevna tudi ocena ciklične komponente. Na v kriznih časih posebej visoko pristranskost ocen fiskalne naravnanosti pa dodatno vpliva tudi uvedba novih virov financiranja državne porabe (npr. nepovratna sredstva NextGenerationEU) ter visoka negotovost okoli makroekonomskih in javnofinančnih projekcij.

Slika 15: Primerjava strukturni saldov in fiskalnega napora (v % potencialnega BDP)

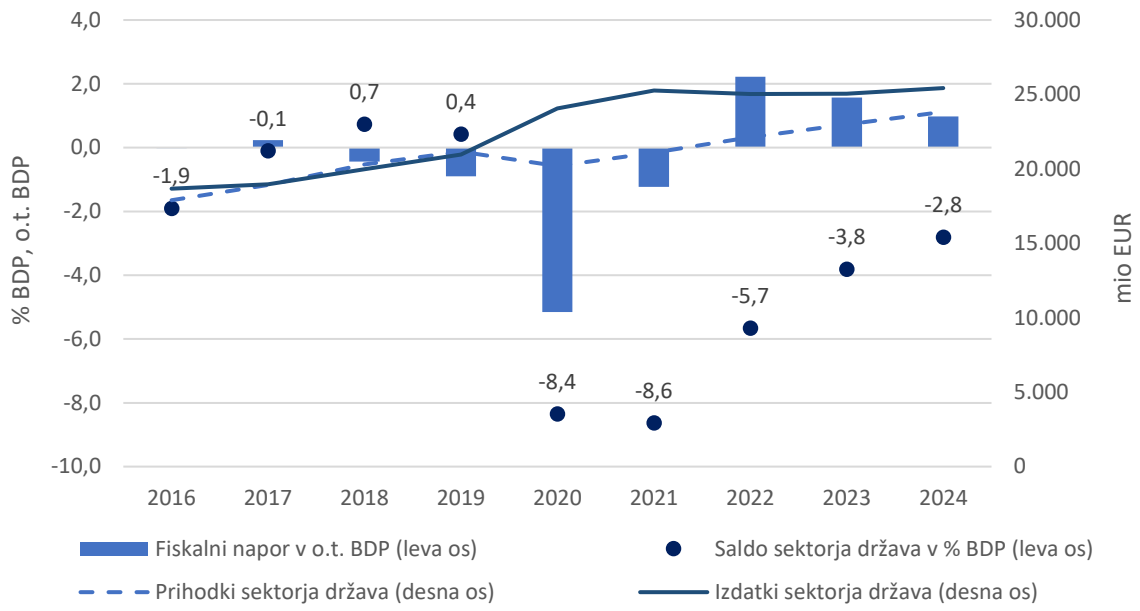


Vir: Ministrstvo za finance.

Na Sliki 15 so prikazani različni strukturni saldi in ob tem doseženi napori. Razlikujejo se glede na to, ali upoštevamo COVID-19 ukrepe in ukrepe iz Načrta za okrevanje in odpornost med izdatke oziroma, bi jih upoštevali ko enkratne izdatke. V letu 2020 se je zaradi padca gospodarske rasti in visokega primanjkljaja strukturni saldo znatno povečal. V primeru, da omenjene ukrepe upoštevamo kot enkratne, bi strukturni saldo ostal na približno enaki ravni kot leta 2019. Proizvodna vrzel za 2020 je ocenjena na – 3%, medtem ko je bila za leto 2019 izračunana na skoraj 5%. Izračuni so se zaradi okoliščin spremenili za leta nazaj, kar velja predvsem za zadnja leta. V letu 2021 se predvideva gospodarska rast in po matematičnem izračunu postane negativna proizvodna vrzel že precej manj negativna in se fiskalni prostor zoži. Glede na fiskalne načrte se zato strukturni saldo v letu 2021 poslabša. Za večje zniževanje strukturnega salda bi morali izdatno znižati izdatke, kar pa bi imelo negativne posledice, kot je omenjeno pred tem.

Slika 16 prikazuje postopno zniževanje nominalnega primanjkljaja in doseganja precejšnega fiskalnega napora po letu 2021, ki pa še vedno ni dovolj za znatno zniževanje strukturnega primanjkljaja. Pomembno je spremljati tudi povprečje fiskalnega napora dveh let, ki kaže primerni napor v letih od 2022 do 2024.

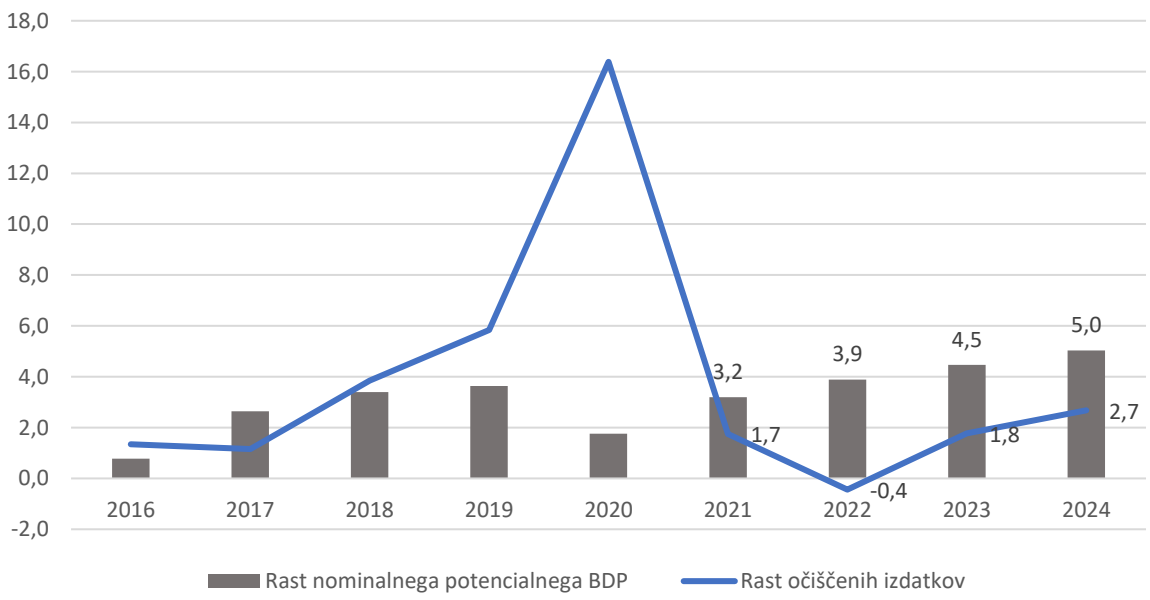
Slika 16: Primerjava strukturni saldov in fiskalnega napora (v % potencialnega BDP)



Vir: Ministrstvo za finance.

Zelo pomembo je, da izdatki ne rastejo hitreje kot potencialni BDP. Za oceno primerne rasti izdatkov po pravilih Pakta za stabilnost in rast, se od vseh izdatkov odštejejo izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU-skladov (očiščeni izdatki). Pri tem se upošteva štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev iz EU za investicije. V obdobju od 2021 do 2024 načrtovani izdatki ne bodo presegali rasti nominalnega potencialnega BDP. V obdobju negotovih izračunov in odstopanja podatkov v letu 2020 so te ocene negotove. Zato je namen slike prikaz letnih rasti.

Slika 17: Primerjava rasti očiščenih izdatkov in nominalnega potencialnega BDP (v %)



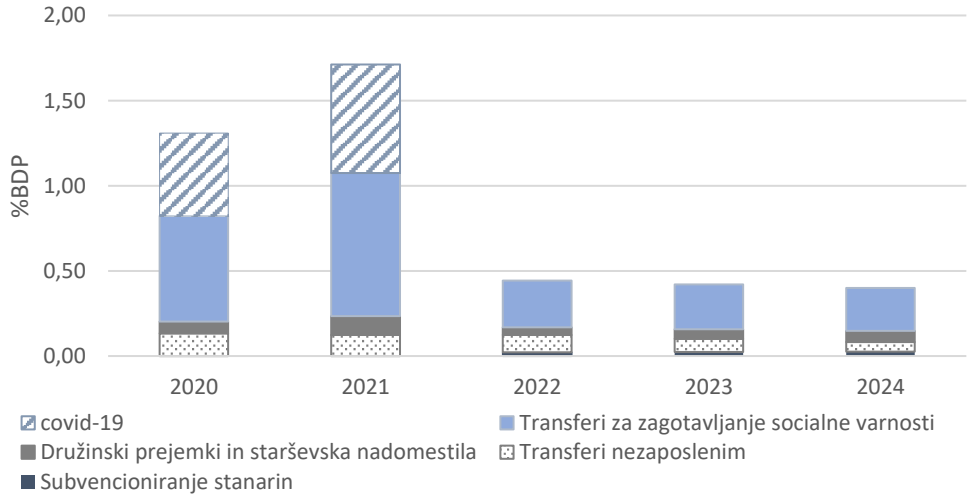
Vir: Ministrstvo za finance.

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.

Avtomatski stabilizatorji

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, so se kot odziv na krizo v primerjavi z 2019 v letu 2020 povečali za 0,8 % BDP, v 2021 pa se bodo povečali za 1,1 % BDP. V letu 2021 se bodo podobno kot v letu 2020 največ zvišali transferji za zagotavljanje socialne varnosti (v višini 0,8 % BDP) – Slika 18. V okviru kategorij, ki jih sicer štejemo pod avtomatske stabilizatorje, so se transferi za zagotavljanje socialne varnosti v letu 2020 zaradi ukrepov COVID-19 še dodatno močno povečali, in sicer v višini 0,5 % BDP. Podobno se pričakuje, da se bodo zaradi ukrepov COVID-19 povečali tudi v letu 2021 in sicer v višini 0,6 % BDP.

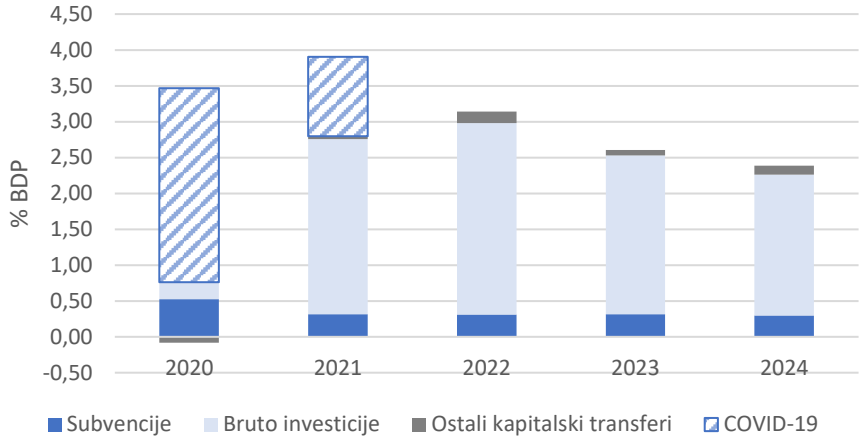
Slika 18: Avtomatski stabilizatorji, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

Fiskalne spodbude (Slika 19), med katere štejemo subvencije, bruto investicije in ostale kapitalske transferje, so se v letu 2020 v primerjavi z letom 2019 povečale v višini 0,7 % BDP. V letu 2021 se pričakuje močno povečanje fiskalni spodbud v višini 2,8 % BDP v primerjavi z letom 2019, in sicer predvsem zaradi povečanja bruto investicij. V okviru kategorij fiskalnih spodbud, so se v letu 2020 še dodatno močno povečale subvencije zaradi ukrepov COVID-19, in sicer v višini 2,7 % BDP.

Slika 19: Fiskalne spodbude, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

V COVID-19 krizi je ključno vlogo za omejevanje gospodarske škode odigrala spodbujevalna fiskalna politika (MDS, 2020a)[22]. To empirično dokazujejo tudi, zlasti v negotovih časih, visoki agregatni fiskalni multiplikatorji (MDS, 2020b)[23]. Nedavna študija MDS (2020c) [24] za vzorec Slovenije in vzhodnoevropskih držav na primer ocenjuje, da povečanju Evropskih strukturnih in investicijskih skladov za 1 % BDP tekom enega leta sledi povečanje outputa za med 1,3 % takoj in 1,6 % v naslednjem letu ter tudi relativno večje takojšnje povečanje zasebnih investicij kot v EU, in sicer za 1,3 odstotka (v primerjavi z 0,8 % porastom v EU). Kot odgovor na povečanje javnih investicij MDS ugotavlja, da naraste tudi zaposlenost v Sloveniji bolj kot v povprečju EU. Tekom enega leta se ta poveča za med 0,1 in 0,2 %.

Ukrepi za zajezitev širjenja virusa so prizadeli določene (od človeškega stika bolj odvisne) gospodarske sektorje bolj kot druge, saj je v teh sektorjih bistveno bolj upadla poraba in zasebne investicije. Posledično je pomembna tudi sektorska struktura javnih spodbud. MDS (2020c) ugotavlja, da povečanje javnih investicij v SKD dejavnostih D, L, O in P[25] najbolj privablja zasebne investicije v teh dejavnostih, medtem ko javne investicije v gradbeništvu in predelovalni dejavnosti v Sloveniji znatno povečajo dodano vrednost v omenjenih sektorjih. Javna vlaganja v gradbeništvu ter v dejavnostih K – N (finance, nepremičnine, strokovne in upravne storitve) so povezana tudi s porastom zaposlenosti v teh dejavnostih, ki je tudi večje od tistega v povprečju EU.

Na agregatni ravni javna vlaganja na področjih javnega reda, javne uprave in stanovanjske dejavnosti (COFOG klasifikacija) najbolj povečujejo gospodarsko aktivnost, njihov učinek je tudi večji kot v povprečju EU. Na omenjenih področjih ter tudi v izobraževanju se po ugotovitvah MDS (2020c) kot odgovor na povečanje zasebnih vlaganj po enem letu povečajo tudi agregatne zasebne investicije. Agregatna zaposlenost pa se poveča kot odgovor na povečanje javnih vlaganj na področju javnega reda, javne uprave ter zdravstva in rekreacije. BDP in agregatne privatne investicije se v Sloveniji (in vzhodnoevropskih državah) pozitivno

[22] MDS (2020a). »Global Prospects and Policies.« World Economic Outlook, October 2020.
[23] MDS (2020b). »Online Annex 2.1. Financing Constraints and the Strategy for Investment«. IMF Fiscal Monitor, October 2020.
[24] MDS (2020c). »The Fiscal Multiplier of European Structural Investment Funds: Aggregate and Sectoral Effects with an Application to Slovenia.« Working Paper (forthcoming)
[25] D = Oskrba z električno energijo, plinom in paro; L = Poslovanje z nepremičninami; O = Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti; P = Izobraževanje

odzovejo tudi na povečanje javnih vlaganj v bazno raziskovanje, transport ter pridobivanje in distribucijo goriv in energije.

Pri tem fiskalne projekcije, ki temeljijo na predpostavki nespremenjene politike izključujejo ukrepe povezane z bojem proti COVID-19 in določene investicije iz Načrta za okrevanje in odpornost.

4.2 Pregled fiskalnih gibanj 2020 in 2021

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 323 mio EUR ali 4,2 %. 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 13,0 %), 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.

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 zajezitev 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 759 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 420 mio EUR ali 51,0 %, od tega vpliv COVID-19 ukrepov predstavlja 268 mio EUR.

Rast izdatkov za vmesno potrošnjo je znašala 107 mio EUR ali 3,6 %, bruto investicije v osnovna sredstva so se povečale za 93 mio EUR ali 5,0 %. Rast izdatkov za obresti 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, na kar bodo, med drugim vplivali višji prihodki iz naslova sredstev EU 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 v višini 536 mio EUR. Rast socialnih nadomestil in pomoči v denarju bo znašala 538 mio EUR ali 6,6 %, od tega bo neposrednih pomoči iz naslova ukrepov COVID-19 za 205 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 78 mio EUR ali 6,3 %. 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.

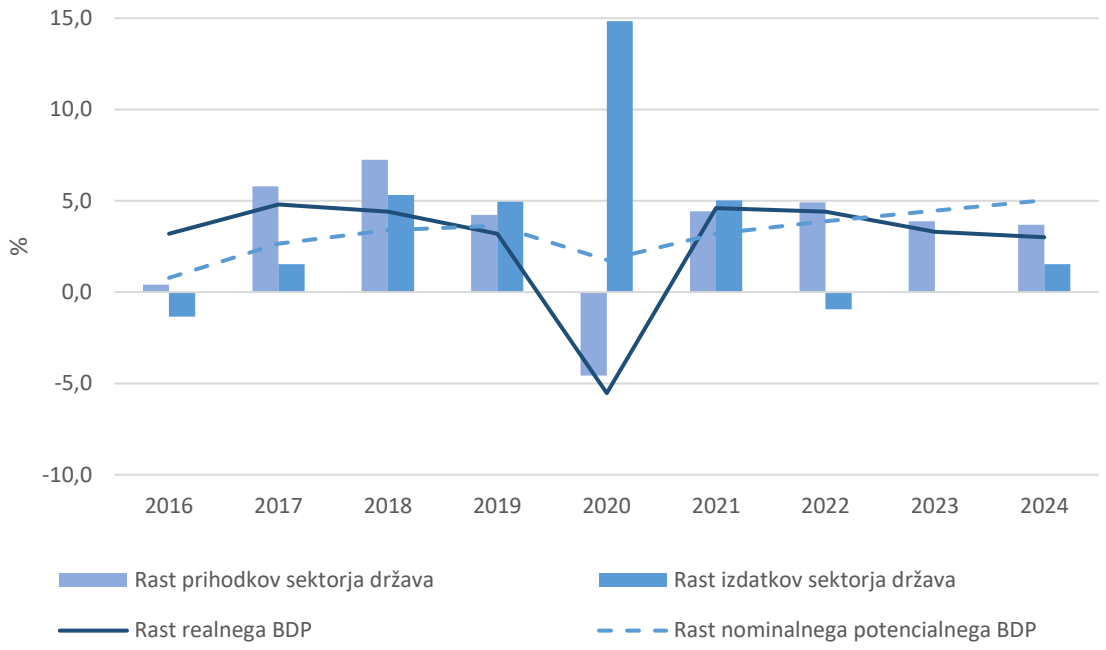
4.3 Prihodki sektorja država

Po padcu javnofinančnih prihodkov v letu 2020 in ponovni rasti v letu 2021 se tudi na srednji rok pričakuje njihova rast. Ta bo v obdobju 2022-2024 v povprečju znašala 4,2 %, v letu 2022 pa bo še nekoliko višja. Znašala bo 4,9 % glede na leto prej, v letih 2023 in 2024 pa se bo nekoliko umirila in znašala 3,9 % in 3,7 %.

Davčni prihodki bodo v letu 2022 višji za 4,8 % glede na leto prej. K rasti bodo prispevale praktično vse kategorije davkov, glede na leto prej pa se bodo najbolj povečali prihodki od davkov na dohodke in premoženje (za 6,3 %). K tej rasti bodo največ prispevali višji prihodki od davka na dohodke pravnih oseb (za 18,9 %) ter dohodnine (za 3,3 %). Rast davkov na proizvodnjo in uvoz bo znašala 3,9 %. Prihodki od DDV bodo višji za 3,5 %, od trošarin pa za 2,9 %. Prihodki od prispevkov za socialno varnost bodo višji za 3,8 %. Rast davčnih prihodkov se bo v letu 2023 še nekoliko okrepila in bo znašala 5,5 %, predvsem na račun višjih prihodkov od davkov na dohodke in premoženje (za 8,5 %), medtem ko bo rast prihodkov od davkov na proizvodnjo in uvoz nekoliko nižja (3,7 %). V letu 2024 se bo rast davčnih prihodkov ponovno nekoliko umirila in znašala 4,1 %. Prihodki od davkov na dohodke in premoženje bodo višji za 6,0 %, prihodki od davkov na proizvodnjo in uvoz pa se bodo povečali za 2,9 %.

Na rast prihodkov sektorja država bodo vplivali tudi višji prihodki iz naslova sredstev EU. Prihodki proračuna iz tega naslova se bodo v letu 2021, glede na leto prej povečali za 92,3 % in znašali 1.394 mio EUR, v letu 2022 bodo višji za 33,0 % in bodo znašali 1.854 mio EUR. V letu 2023 se bodo prihodki DP iz sredstev EU nekoliko znižali. Znašali bodo 1.700 mio EUR ali 8,3 % manj kot leto prej, nižji pa bodo tudi v letu 2023, ko bodo znašali 1.409 mio EUR ali 17,1 % manj kot v letu prej. Višji prihodki iz naslova EU sredstev bodo predvsem posledica višjega črpanja ob zaključku finančne perspektive EU 2014-2020 ter sredstev iz naslova Načrta za okrevanje in odpornost.

Slika 20: Fiskalne spodbude, sprememba glede na leto 2019 v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance, lastni izračuni.

Poleg različnih pomoči pa je vlada z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 podaljšala rok za oddajo obračunov davka od dohodkov pravnih oseb ter akontacije dohodnine in dohodnine od dohodkov iz dejavnosti z 31. 3. 2021 na 30. 4. 2021.

Ob vsem tem pa seveda ne smemo pozabiti na posredne učinke na prihodkovni strani, ki so povezani z zmanjšanjem potrošnje zaradi sprejetih ukrepov, s katerimi je vlada želela in želi zajeziti posledice naraščanja števila okužb (zapiranje nekaterih dejavnosti in prepoved prodajo na drobno neživilskega oz. nenujnega blaga in izvajanje nenujnih storitev itd.). Kot posledice zaprtja letališč, javnega prometa, hotelov, igralnic to vpliva tudi na zmanjšanje prihodkov iz naslova trošarin, koncesijskih dajatev od iger na srečo, davkov od iger na srečo.

4.4 Izdatki sektorja država

Po visoki rasti izdatkov v letu 2020 in umirjanju le-te v letu 2021 se bodo izdatki države v obdobju 2022-2024 letno v povprečju povečevali za 0,2 %, v letu 2022 pa se bodo zmanjšali za 0,9 % glede na leto prej. Izdatki rastejo počasneje kot prihodki v načrtovanem obdobju (Slika 20) Najbolj se bodo zmanjšali izdatki za subvencije, in sicer bodo znašali 49,0 % tistih v letu 2021. Nižji bodo tudi izdatki za socialna nadomestila in pomoči v denarju (za 1,2 % glede na 2021) in drugi tekoči transferi (za 12,3 %). Še naprej se bodo zmanjševali izdatki za obresti, v letu 2022 bodo nižji za 7,0 % glede na leto prej. Višji pa bodo izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva (za 6,3 %), za vmesno potrošnjo (za 1,5 %) ter za sredstva za zaposlene (za 2,5 %). V letu 2023 bodo skupni izdatki ostali na ravni iz leta 2022, njihova struktura pa bo nekoliko drugačna. Izdatki za subvencije se bodo povečali za 1,8 % glede na leto prej, izdatki za socialna nadomestila in pomoči v denarju bodo višji za 2,3 %, izdatki za druge tekoče transferje pa bodo višji za 2,2 %. Višji bodo še izdatki za sredstva za zaposlene (za 0,7 %). Glede na leto 2022 pa se bodo znižali izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva (za 5,4 %), za vmesno potrošnjo (za 1,8 %) in izdatki za obresti (za 4,2 %). V letu 2024 bo medletna rast skupnih izdatkov znašala 1,5 %. Višji bodo izdatki za sredstva za zaposlene (za 1,1 %),

vmesno potrošnjo (za 1,3 %), socialna nadomestila v denarju (za 2,9 %), in druge tekoče transfere (za 1,3 %). Nekoliko višji bodo tudi izdatki za obresti (za 0,8 %). Nižji kot v letu 2023 pa bodo izdatki za bruto investicije v osnovna sredstva (za 2,5 %) in izdatki za subvencije (za 0,1 %).

Bruto investicije v osnovna sredstva

Rast bruto investicij države v osnovna sredstva je predvidena v celotnem obdobju od 2021-2024, najizrazitejša pa bo v letu 2021, ko se bodo izdatki države za bruto investicije v osnovna sredstva povečali za 56,0 % glede na leto prej in bodo znašali 6,2 % BDP. K tej rasti bodo največ prispevali višji izdatki državnega proračuna in proračunov občin za investicije, prav tako pa tudi višje investicije ostalih enot sektorja država, predvsem na področju železnic. Rast bruto investicij v letu 2022 bo znašala 6,3 % ali 6,2 % BDP, v letih 2023 in 2024 pa bo negativna. V letu 2023 bodo investicije nižje za 5,4 %, znašale bodo 5,6 % BDP, v letu 2024 pa za 2,5 % in bodo znašale 5,2 % BDP.

Največji delež izdatkov DP za investicije in investicijske transfere bo iz naslova domačih sredstev (integralnih in namenskih sredstev), pomemben delež pa bodo predstavljali tudi EU viri. Pričakuje se višje prihodke tako iz EU finančnega okvirja 2014-2020, katere sredstva bo mogoče črpati do vključno leta 2022, kot tudi prihodke iz naslova sredstev Načrta za okrevanje in odpornost, ki jih bo Slovenija, v začela črpati z letom 2021.

Subvencije

Rast izdatkov za subvencije države je bila posebej izrazita v letu 2020 ter v 2021, ko so se ti povečali v glavnem zaradi sprejetih ukrepov pomoči podjetjem zaradi pandemije COVID-19. Subvencije so se tako leta 2020 glede na leto prej povečale za 425,4 %, leta 2021 bodo v primerjavi z letom prej znašale 56,8 % vendar bodo glede na leto 2019 še vedno visoke, predvsem na račun podaljšanja epidemije in posledično COVID-19 ukrepov. Raven izdatkov za subvencije bo v obdobju 2022-2024 sicer nižja od tiste letih 2020-2021, vendar višja od ravni v letih pred krizo. Največji delež v izdatkih državnega proračuna za subvencije predstavljajo EU sredstva. Ta bodo v letu 2021 predstavljala 58,5 % vseh izdatkov za subvencije, v letih 2022-2024 pa v povprečju okoli 74 %, največ v letu 2022 (75,9 %).

Sredstva za zaposlene

Stroški za zaposlene so, na podlagi dogovorov s sindikalnimi partnerji, v preteklih letih izkazovali precejšnjo rast (okoli 5 %). Razlog je bil v postopnem odpravljanju ukrepov, ki so bili uveljavljeni še v času gospodarskega upada (2012) ter določenih dvigov plač zaradi odprave plačnih nesorazmerij v vrednotenju posameznih delovnih mest. Zaradi zasledovanja fiskalnih ciljev je bila dogovorjena postopna uveljavitev navedenih dvigov – torej v tranšah skozi tri leta. Dodatno so k rasti v letu 2020 in 2021 prispevala tudi izplačila dodatkov zaposlenim na podlagi interventnih zakonov o ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19. V prihodnjih letih se bo rast umirila, saj je dogovor o postopnem dvigu plač izpolnjen, torej bo učinkovalo le povečanje z naslova rednega napredovanja.

Vlada sicer načrtuje tudi delno prenovo plačnega sistema v smislu vzpostavitve večje fleksibilnosti z manj administriranja, upoštevanja določenih specifik posamezne dejavnosti ter zagotovitev večje variabilnosti in povezanosti plačila za delo z rezultati dela, vendar je treba navedene spremembe uskladiti s socialnimi partnerji. Glede na praviloma dolgotrajen proces pogajanj in negotove rezultate finančnih učinkov s tega naslova ni mogoče predvideti.

Socialni transferji

Skupaj se socialna nadomestila v letu 2021 nominalno povečujejo za 7 %, v naslednjih letih pa se rast ustavi oziroma zniža na 2 do 3 % v letih 2023 in 2024. Socialna nadomestila in pomoči v naravi se povečujejo za 10 % oziroma 13 % v letih 2021 in 2022, kasneje se nominalna rast zniža. Večja rast v prvih dveh letih je med drugim posledica rasti izdatkov na področju izobraževanja in sicer zaradi regresiranja prevozov v šole in prehrane učencev in dijakov, ki so se zaradi epidemioloških omejitvenih ukrepov v letu 2020 precej znižali, sedaj pa se načrtuje, da se bodo vrnili na predhodno raven. V tem sklopu na rast izdatkov pomembno vplivajo tudi načrtovana dodatna sredstva za draga zdravila in rast izdatkov za medicinske pripomočke, predvsem kot posledica širitve pravic.

Socialna nadomestila in pomoči v denarju v celoti rastejo počasneje. Kljub temu določeni transferji v letu 2021 rastejo za več kot 10%, predvsem zaradi načrtovanih ukrepov za omilitev posledic COVID-19 krize. Med njimi so transferji za zagotavljanje socialne varnosti in drugi transferji posameznikom, v okviru katerih je zajet tudi ukrep temeljnega dohodka za različne ciljne skupine. Povečujejo se tudi tekoči transferji v sklade socialnega zavarovanja in boleznine oziroma za nadomestila plač za čas začasne odsotnosti z dela iz naslova izolacije zaradi epidemije. Povečujejo se tudi družinski prejemki – otroški dodatki in darilo ob rojstvu otroka. Rast izdatkov se v naslednjih letih umiri.

V letu 2021 se izdatki za pokojnine povečujejo za 5,9%, nato pa se rast v naslednjih letih zniža na 2 % do 3 %. V letu 2021 se izdatki povečujejo zaradi zadnjih sprejetih ukrepov na področju pokojnin (ZPIZ-2I). Sprememba zakona omogoča, da se zavarovancu, ki pridobi pravico do predčasne, starostne ali invalidske pokojnine zagotovi najnižja pokojnina v znesku, ki se v letu 2021 določi v višini 29,5% najnižje pokojninske osnove (279,56 evrov). Poleg tega ZPIZ-2I določa dvig zagotovljene pokojnine s 581,05 evrov na 620 evrov. Zavarovancem, ki so pridobili pravico do invalidske pokojnine, se na podlagi določb ZPIZ-2I zagotovi invalidska pokojnina v znesku, ki se v letu 2021 določi v višini 41 % najnižje pokojninske osnove (388,54 evrov). Do omenjenih zneskov bodo upravičeni tako posamezniki, ki se šele bodo upokojili, kot tudi vsi tisti, ki izpolnjujejo pogoje po posameznih odstavkih in so se upokojili po predhodno veljavnih zakonodajah. Izdatki se bodo torej povišali tako za nove upokojence kot tudi za obstoječe upravičence. Ker je zakon črtal osmi odstavek 39. člena ZPIZ-2, se na novo določeni najnižji zneski upoštevajo tudi pri določanju osnove za odmero vdovske oziroma družinske pokojnine in pri odmeri nadomestil iz invalidskega zavarovanja, vendar pa v tem primeru zgolj za nove upravičence. Dodatne finančne posledice bo prinesla tudi nova ureditev višine najnižje pokojnine v primeru, ko so bile pokojnine odmerjene za ožji obseg pravic. Tudi v tem primeru se bo namreč določil nov višji znesek, ki se v letošnjem letu določi v višini 29,5 % najnižje pokojninske osnove (279,56 evrov) in se v prihodnjih letih povečuje skupaj in na enak način kot se usklajujejo pokojnine.

Po spremembi višine odmernih odstotkov in določitvi predhodnega obdobja v letu 2019 se z najnovejšo spremembo zakona določa skrajšanje prehodnih obdobij za dvig starostne, invalidske in vdovske pokojnine, vendar finančnih posledic v letošnjem letu ta ukrep ne bo prinesel, saj se odmerni odstotki zvišujejo s prihodnjim letom.

Uveljavljanje enkratnih stroškov

V letu 2020 so znašali enkratni stroški 33,5 mio EUR (razne odškodnin plačane iz državnega proračuna in denacionalizaije – vračila gozdov cerkvi). V naslednjih letih ocenjujemo, da se bodo enkratni stroški gibali okoli 0,1 % BDP zaradi predvsem na račun morebitnih novih tožb (denacionalizacija, investicijski spori in drugo).

4.5 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 Programu stabilnosti 2020, 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 vale 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.

Tabela 7: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2020

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

Vir: UMAR; SURS; Ministrstvo za finance.

Primerjava javnofinančnih projekcij sektorja države ni mogoča, saj je bil Program stabilnosti v letu 2020 osredotočen le na leto 2020 in je bil prilagojen predvsem na odziv na COVID-19 krizo.

4.6 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 8: 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

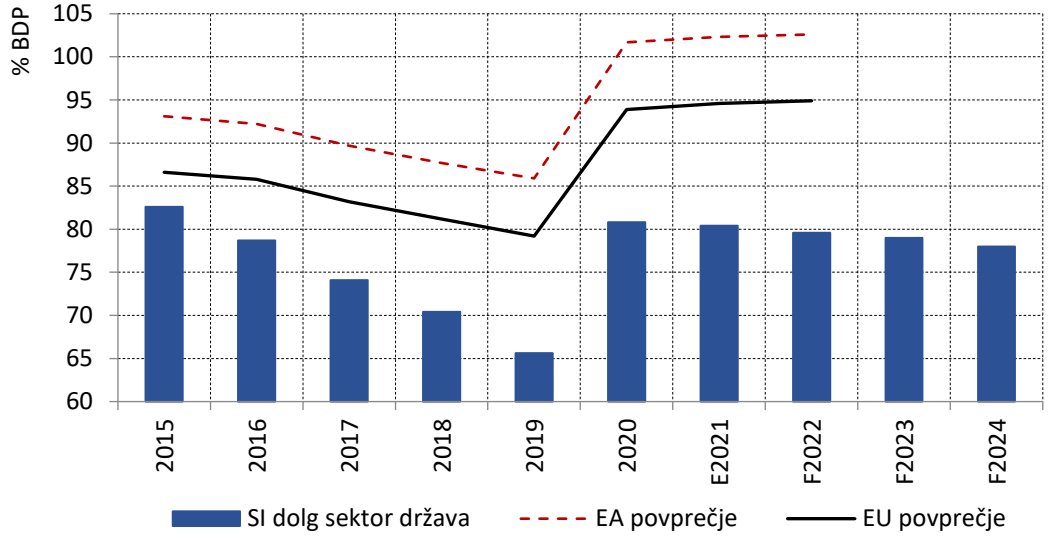
Vir: Ministrstvo za finance, 4.4.2021.

Državni zbor je na predlog vlade do sedaj sprejel osem paketov (zakonov) interventnih ukrepov za zajezitev 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 presegel 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 RS 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 mrd evrov dolgoročnega dolga, v presegalo ponudbo od 6 do 9-krat. Dosežena tehtana obrestna mera novo izdanega dolgoročnega dolga v letu 2021 je znašala 0,0 % s preostalo tehtano povprečno ročnostjo do dospetja 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.

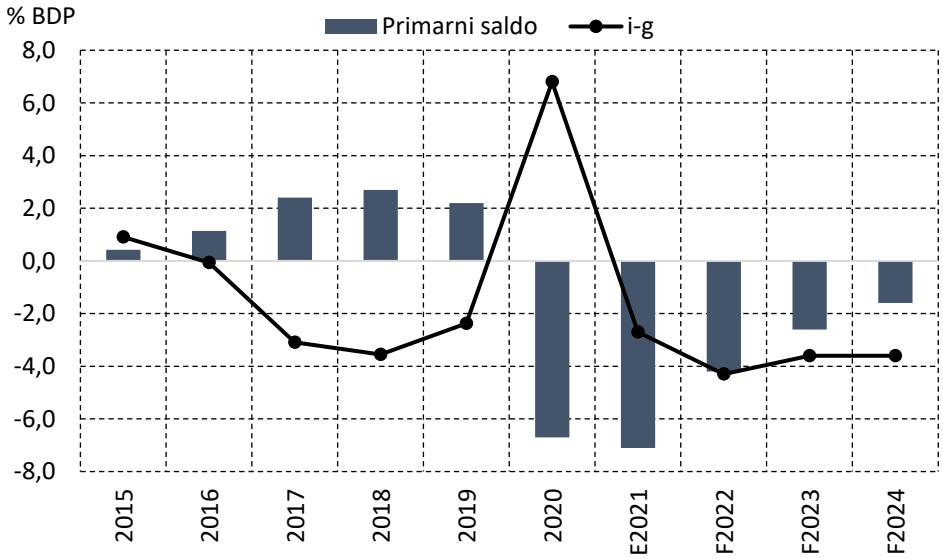
Slika 21: Gibanje dolga sektorja država v programskem obdobju



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 obdobje 2021-2024 je negativna. Ob izboljšanem kreditnem ratingu države, odboju gospodarske rasti v 2021 z uporabo cepiva proti COVID-19, ohranitvi relativno nizkega stroška financiranja s pomočjo kvantitativnega sproščanja ECB v okviru programov nakupa obveznic javnega sektorja (PSPP) in izrednega programa nakupa vrednostnih papirjev ob pandemiji (PEPP), posledično izboljšanega javnofinančnega primarnega salda, so izpolnjeni pogoji za vzdržnost dolga sektorja država.

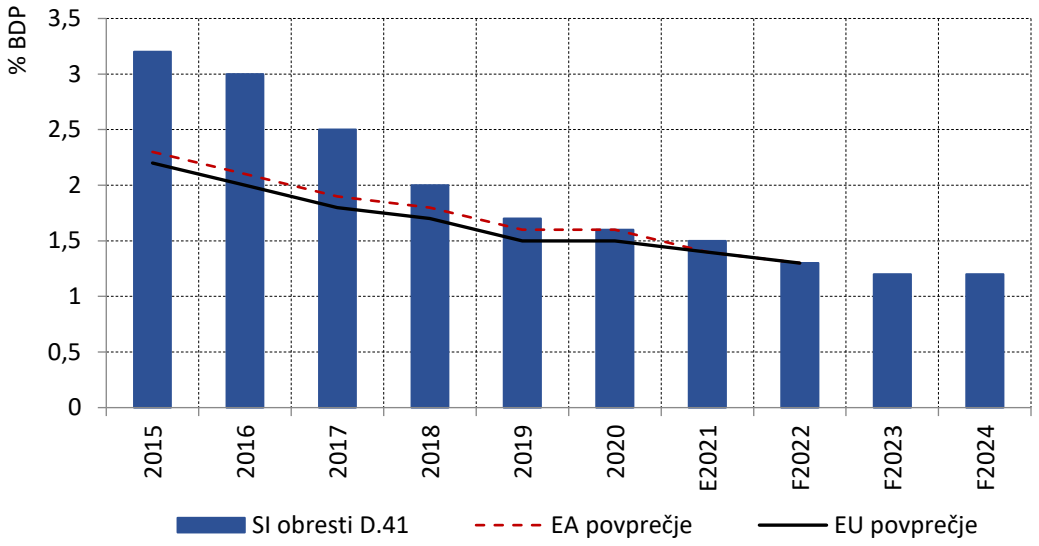
Slika 22: Vzdržnost dolga sektorja država



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.

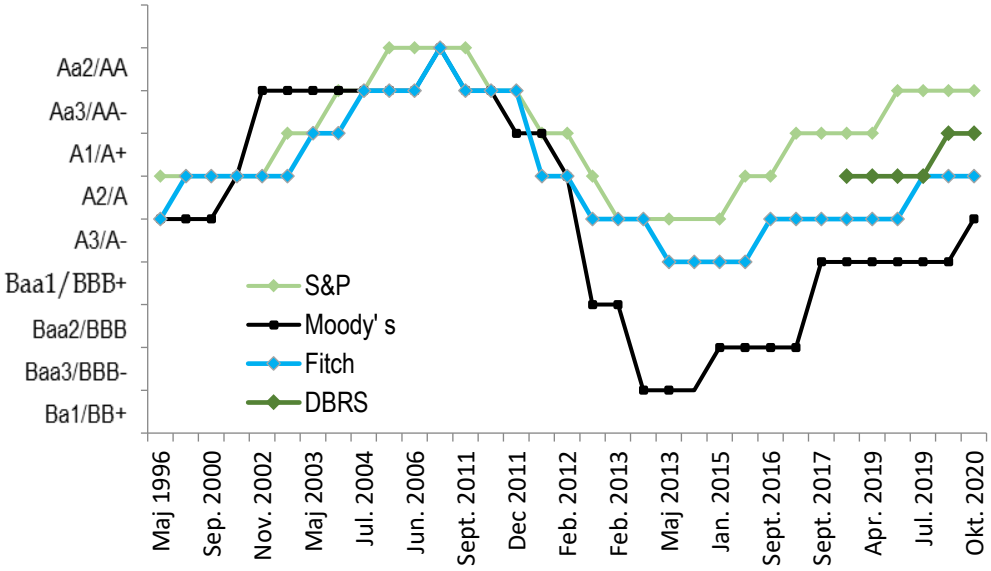
Slika 23: Gibanje obresti na dolg sektorja država v programskem obdobju



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

V letu 2020 sta bonitetni agenciji S&P in Fitch ohranili bonitetno oceno Republike Slovenije pri AA- (stabilni obeti) in A (stabilni obeti). Dne 2. oktobra 2020 je bonitetna hiša Moody‘s dvignila dolgoročno kreditno oceno RS 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 24: Razvoj bonitetne ocene Republike Slovenije v času



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

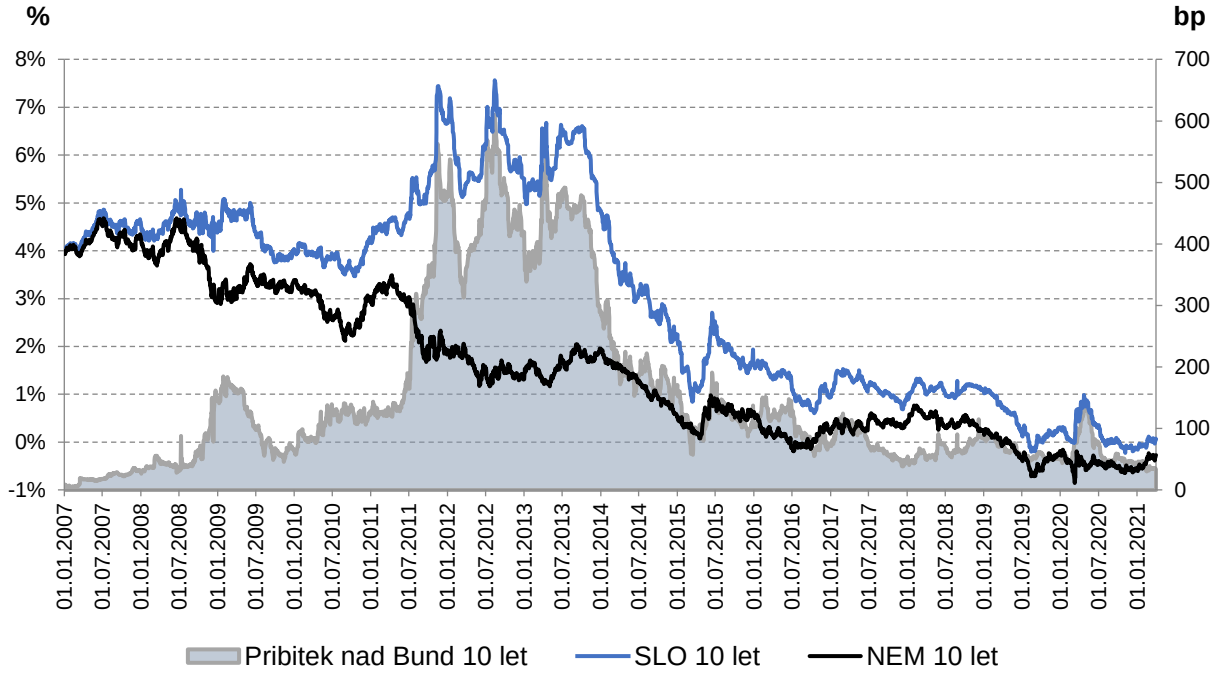
Tabela 9: Stanje bonitetnih ocen Republike Slovenije

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 bazične točke (b.t.), 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 b.t.

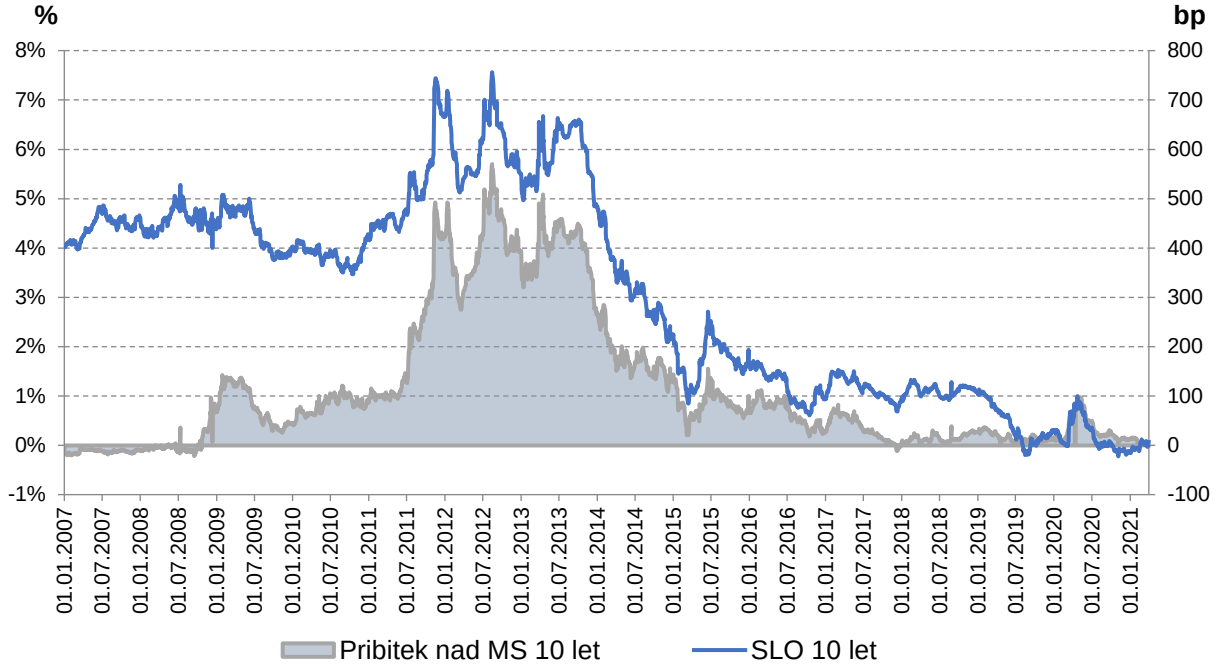
Slika 25: Primerjava gibanja zahtevane donosnosti 10-letnih obveznic Republike Slovenije in Nemčije



Vir: Bloomberg, Ministrstvo za finance lastni izračuni, 31.3.2021.

Interpolirana zahtevana donosnost 10-letne slovenske 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 b.t., kar je v retrospektivi zgodovinsko nizko.

Slika 26: 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.

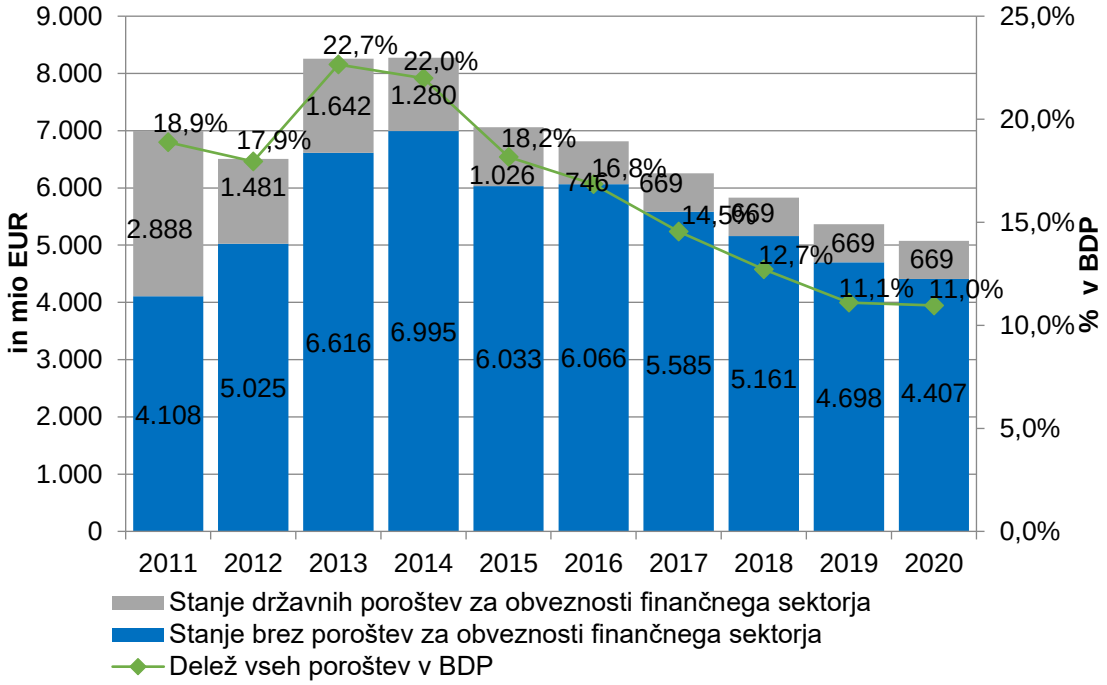
4.7 Poroštva

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 poroštvenih zakonov, in sicer splošni poroštveni zakon ter posebni poroštveni zakon. Splošni poroštveni 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 poroštveni zakon je namenjen natančno določenemu prejemniku. Primeri takšnega zakona so na primer poroštveni zakoni za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d.d., poroštveni zakon za obveznosti družbe 2TDK, d.o.o. idr.

RS 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 27: Stanje poroštev Republike Slovenije 2011-2020



Vir: Ministrstvo za finance, 2021.

Tabela 10: Projekcija stanja poroštev 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, 2021.
Opomba: *Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene pravne osebe s SKIS oznako S.12.

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

Kvota novih poroštev 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 poroštev. 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 zajezitev 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 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 mio EUR in poroštvena kvota po ZPEIPUTB v višini 88 mio EUR, se ne vštevata 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 poroštev Republike Slovenije je bilo v letu 2019 porabljenih 0,64 milijona evrov 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 poroštev 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.

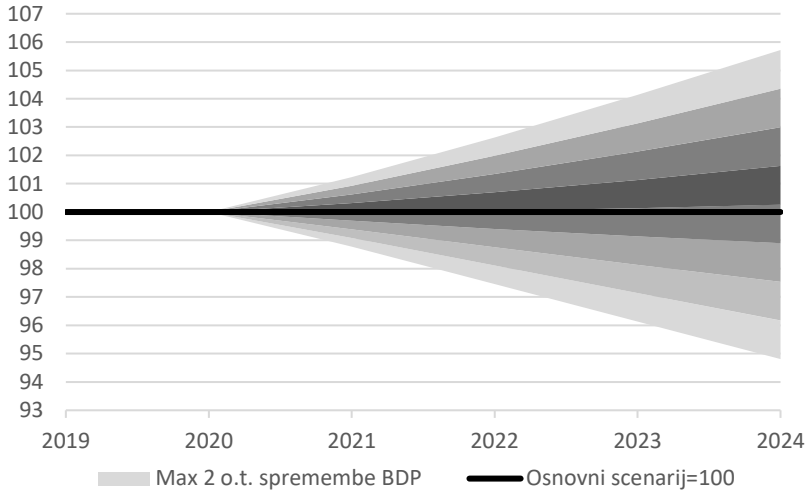
Napovedi gospodarske rasti so še vedno negotove, največje tveganje za uresničitev napovedi pa je še vedno povezano z epidemiološkimi razmerami v Sloveniji in najpomembnejših trgovinskih partnericah. Dolgotrajno vztrajanje zaostrenih epidemioloških razmer, morebitni strožji omejitveni ukrepi ob novih valovih okužb, tudi kot posledica novih in bolj nalezljivih mutacij COVID-19 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 hitrejše 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 28 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 28: 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 Analiza občutljivosti dolga

Z analizo občutljivosti dolga ugotavljamo odzivnost spremembe višine dolga v razmerju do BDP, v kolikor bi prišlo do nižje nominalne rasti BDP, do dodatnega povečanja predvidenih obrestnih mer zadolževanja, povečanja primarnega primanjkljaja ali vsega skupaj. Analiza občutljivosti je izvedena ob naslednjih predpostavkah:

- financiranje novega zadolževanja in refinanciranja obstoječega dolga se izvede z referenčno deset letno evrsko obveznico, ki v prevladujočih monetarnih razmerah predstavlja učinkovito razmerje med ročnostjo in zahtevano donosnostjo;
- referenčna obrestna mera se do konca programskega obdobja postopoma poveča za skupaj 150 b.t.;
- v vsakem programskem letu za 1 o.t. BDP slabši primarni saldo od načrtovanega in
- v vsakem programskem letu za 1 o.t. nižja nominalna rast BDP v primerjavi z napovedjo UMAR-ja v marcu 2021.

Spodnja tabela prikazuje spremembe dolga v deležu BDP ob predpostavljeni nižji nominalni rasti BDP, ločeno z vidika povečanja obrestne mere, povečanja primarnega primanjkljaja in skupnega učinka v primeru potencialne realizacije obeh.

Zadolževanje v posameznem proračunskem letu učinkuje na obrestne izdatke v letih, ki sledijo. Program financiranja državnega proračuna za leto 2021 je v času priprave Programa stabilnosti v pretežni meri izvršen, zato analiza občutljivosti spremembe obrestne mere v preostanku leta 2021 nima več pomembnega učinka. Delež dolga državnega proračuna s fiksno obrestno mero znaša 99,3 %. V kolikor bi prišlo v programskem obdobju do opredeljenega postopnega povečanja referenčne obrestne mere ob načrtovanem primarnem saldu, bi to imelo učinek na povečanje dolga v deležu BDP v letu 2022 za 0,01 o.t., 2023 za 0,06 o.t. in 2024 za 0,11 o.t. Vsakoletno poslabšanje primarnega salda za 1 o.t. BDP, bi imelo ob predvidenih obrestnih merah učinek na povečanje dolga v deležu BDP v letu 2022 za 1,02 o.t., 2023 za 1,03 o.t. in 2024 za 1,04 o.t. Analiza učinka postopnega povečanja referenčne obrestne mere in povečanja primarnega primanjkljaja pokaže učinek na povečanje dolga v deležu BDP v letu 2022 za 1,02 o.t., v 2023 za 1,09 o.t. in 2024 za 1,16 o.t.

Stanje dolga je v osnovnem scenariju načrtovano v višini 78 % BDP konec programskega obdobja v letu 2024. V kolikor bi prišlo do predpostavljenega znižanja nominalne rasti BDP in postopnega povečanja referenčne obrestne mere ob nespremenjenem primarnem saldu, bi stanje dolga konec leta 2024 znašalo 78,9 % BDP. Ob predpostavljeni nižji nominalni rasti BDP in vsakoletnem poslabšanju primarnega salda pri predvidenih obrestnih merah, bi stanje dolga konec leta 2024 znašalo 81,7 % BDP. V primeru predpostavljene nižje nominalne rasti BDP, postopnega povečanja referenčne obrestne mere, vsakoletnem poslabšanju primarnega salda, bi stanje dolga konec programskega obdobja v letu 2024 znašalo 81,9 % BDP.

Tabela 11**:** Občutljivost dolga v deležu BDP glede na opredeljene vhodne spremenljivke

Leto	Sprememba obrestne mere	Sprememba primarnega salda	Sprememba obrestne mere in primarnega salda
	Δ Dolg (o.t. BDP)	Δ Dolg (o.t. BDP)	Δ Dolg (o.t. BDP)
2022	0,01	1,02	1,02
2023	0,06	1,03	1,09
2024	0,11	1,04	1,16
	v % BDP		
Dolg konec programskega obdobja v 2024	78,9	81,7	81,9

Vir: Ministrstvo za finance, 12.4.2021.

5.4 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}*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[26], ki so uporabljene pri pripravi novega Poročila o staranju 2021.[27]

V tabeli 12 so prikazane tudi projekcije izdatkov poveznih s staranjem in so enake oziroma zelo podobne novim projekcijam EK, 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 pokojnine, ter boljšega začetnega stanja od prejšnjih projekcij. V letu 2019 je bil izdatek za pokojnine 9,95 % BDP[28] 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.

[26] 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.
[27] EC-EPC (2021), The 2021 Ageing Report (forthcoming) bo predvidoma objavljen maja 2021.

[28] Upoštevan BDP iz Pomladanske napovedi Evropske komisije 2020.

Tabela 12: 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; 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 okrevanje in odpornost do leta 2027 je pristop k tem strukturnim reformam tudi opredeljen z mejniki in cilji.

PRILOGE

Tabela 1.a: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji 49
Tabela 1.b: Cenovna gibanja.....49
Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela.....49
Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih 50
Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država.....51
Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike 52
Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov.....52
Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji 52
Tabela 4: Dolg sektorja države 53
Tabela 5: Ciklična gibanja 53
Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2020.....54
Tabela 7: Dolgoročna vzdržnost javnih financ 54
Tabela 7.a: Projekcija stanja poroštev Republike Slovenije za obdobje 2020 – 2021 55
Tabela 8: Predpostavke mednarodnega okolja.....55
Tabela 9: Stanje poroštev, sprejetih / objavljenih do leta 2020 v skladu s Programom 56
Tabela 10: Diskrecijski ukrepi, sprejeti / objavljeni v Programu.....56
Tabela 11: Vpliv RRF na projekcije Programa – NEPOVRATNA SREDSTVA.....58
Tabela 12: Vpliv RRF na projekcije Programa – POSOJILA.....59

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

	Sprememba v %	ESA Koda	Raven v 2020	2020	2021	2022	2023	2024
			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
	Komponente realnega BDP							
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
	Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)							
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; UMAR Pomladanska napoved 2021.

Tabela 1.b: Cenovna gibanja

	Sprememba v %	2020	2021	2022	2023	2024	2025
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; UMAR Pomladanska napoved 2021.

Tabela 1.c: Gibanja na trgu dela

		Raven v 2020	2020	2021	2022	2023	2024
		v 000					
1.	Zaposlenost (št. zaposlenih)[1]. 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 %	51,5	5,0	5,0	4,8	4,5	4,2
4.	Produktivnost dela[2] (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[3]. 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 [3,4]. v 1000 EUR. rast v %	29,6	2,3	2,9	1,8	2,5	3,2

Opombe: [1] Zaposleno prebivalstvo po nacionalnih računih (domači koncept). [2] Upoštevan je realni BDP. [3] Nominalne rasti. [4] Upoštevani so zaposleni za polni delovni čas (full timer).
Vir: SURS; UMAR Pomladanska napoved 2021.

Tabela 1.d: Saldi po posameznih sektorjih

v % BDP	ESA koda	2020	2021	2022	2023	2024
Neto posojanje / izposojanje	B.9 (S.1)	7,0	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
od tega:						
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev	B.11	9,9	9,1	8,8	8,5	n.p.
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev	B.12	7,4	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Saldo transferjev kapitala	D.9 (rec-pay)	0,4	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja	B.9 (S.1-S.13)	-1,4	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Primanjkljaj / presežek sektorja država	B.9 (S.13)	-8,4	0,9	1,0	1,1	1,2
Statistično odstopanje		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Vir: SURS; Ministrstvo za finance; UMAR Pomladanska napoved 2019.

Tabela 2.a: Konsolidirana bilanca sektorja država

		ESA Koda	Raven v 2020	2020	2021	2022	2023	2024
			v mio EUR			*v % BDP*		
	Presežek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)							
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	-3.959	-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
	Skupaj sektor država (S.13)							
6.	Skupaj prihodki sektorja država	TR	20.195	43,62	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
	Izbrane komponente prihodkov							
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	43,62	43,52	43,09	42,54	41,95
	Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91–D.995)							
	Izbrane komponente odhodkov							
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	19,10	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	8.134	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 31. 3. 2021); Ministrstvo za finance.

Tabela 2.b: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

		ESA koda	Raven v 2020	2020	2021	2022	2023	2024
			v mio EUR			*v % BDP*		
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	20.195	43,6	43,3	42,9	42,4	41,9
2.	Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	24.062	52,0	49,3	48,4	46,2	44,7

Vir: SURS; Ministrstvo za finance.

Tabela 2.c: Merilo rasti odhodkov

		Raven v 2020	2020	2021	2022	2023	2024
		v mio EUR			*v % BDP*		
1.	Odhodki za programe EU, ki so popolnoma usklajeni s prihodki sredstev EU	784,92	1,70	2,85	3,59	3,14	2,47
a.	Od tega investicije v celoti vezane na prihodke iz EU proračuna	168,94	0,36	0,74	0,96	0,93	0,83
2.	Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	-61,29	-0,13	0,00	0,02	0,02	0,02
3.	Učinek diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov						
4.	Zakonsko povišanje prihodkov						
5.	Enkratni in drugi začasni ukrepi	-33,50	-0,07	-0,07	-0,11	-0,09	-0,09

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 3: Izdatki sektorja država po funkciji

	**** pred EDP notifikacijo***	**COFOG koda**	**2019**	**2019**	**2024**
			v mio EUR	*v % BDP*	
1.	Javna uprava	1	2.521,6	6,1	5,3
2.	Obramba	2	483,5	1,1	1,0
3.	Javni red in varnost	3	778,7	1,9	1,6
4.	Ekonomske dejavnosti	4	2.201,3	8,1	7,1
5.	Varstvo okolja	5	274,1	0,6	0,5
6.	Stanovanjska dejavnost in urejanje okolja	6	201,1	0,3	0,3
7.	Zdravstvo	7	3221,1	7,8	6,9
8.	Rekreacija. kultura in religija	8	658,2	1,1	1,0
9.	Izobraževanje	9	2639,5	5,6	4,9
10.	Socialna zaščita	10	7.973,7	18,2	16,0
	SKUPAJ IZDATKI DRŽAVE	**TE**	**2.0952,7**	**50,9**	**44,8**

Vir: SURS, Ministrstvo za finance – prve ocene (večja negotovost ocen zaradi kriznega leta).

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
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		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
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		-1,5	-0,5	0,3	0,5	0,6
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-6,9	-8,1	-5,9	-4,4	-3,4
9.	Ciklično prilagojeni primarni saldo (8+3)		-5,3	-6,6	-4,6	-3,1	-2,2
10.	Strukturni saldo (8-4)		-6,8	-8,1	-5,8	-4,3	-3,3
11.	**Fiskalni napor v % BDP**		**-5,2**	**-1,2**	**2,2**	**1,6**	**1,0**

Vir: SURS; Ministrstvo za finance.

Tabela 6: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2020

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

Vir: UMAR; SURS; Ministrstvo za finance.

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		1,2	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; Ministrstvo za finance; 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)[1]	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[2]	-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

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

Dodatne tabele

Tabela 9: Stanje poroštev, sprejetih / objavljenih do leta 2020 v skladu s Programom

	Ukrepi	Datum sprejetja	Najvišji znesek pogojnih obveznosti (v % BDP)	Previdno koriščenje (v % BDP)
Kot odgovor na COVID-19	Zakon o poroštvu Republike Slovenije v Evropskem instrumentu za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu COVID-19 (ZPEIPUTB)		0,2	0,1
	Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE)	28/04/2020	4,3	0,1
	Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP)	02/04/2020	0,4	0,1
	Vmesni seštevek		**4,9**	**0,4**
Drugi	Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti družbe 2TDK d.o.o. iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za financiranje izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper in za obveznosti družbe DARS d.d. iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za financiranje izgradnje dela 3. razvojne osi (ZPOD2TDK)	18/12/2019	1,7	0,2
	Vmesni seštevek		1,7	0,2
	Skupaj		**6,6**	**0,6**

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 10: Diskrecijski ukrepi, sprejeti / objavljeni v Programu[29]

	Ukrepi	ESA koda (odhodkovna / prihodkovna komponenta)	Datum sprejetja	Fiskalni vpliv (v % BDP - sprememba glede na prejšnje leto)			
				2020	**2021**	**2022**	**2023**
Začasni ukrepi[30]	Neobračunane in neplačane akontacije DDPO	D.5	20/03/2020	0,327	-0,312	0,000	0,000
	Neobračunane in neplačane akontacije od dohodka iz dejavnosti	D.5	20/03/2020	0,047	-0,045	0,000	0,000
	Odlog plačila davkov, DDV	D.5	20/03/2020	0,243	-0,199	-0,031	0,000
	Odlog plačila davkov, trošarine	D.5	20/03/2020	0,120	-0,115	0,000	0,000
	Odlog plačila davkov, dohodnina in DDPO	D.5	20/03/2020	0,055	-0,043	-0,009	0,000
	50 % znižanje davčne osnove KD ter 65 % osnove tržnih prihodkov (panj)	D.5	02/04/2020	0,000	0,000	0,000	0,000
	Oprostitev plačila za vodno pravico in vodno povračilo ter znižanje plačila vodnega povračila v višini 40 % od celotne vrednosti gojiteljem vodnih organizmov	D.5	02/04/2020	0,015	-0,014	0,000	0,000
	PN 3.1 in 3.2 spodbujanje podjetništva-14-20-V-EU-COVID-19, SI in EU del in razvoj turizma	D.3	25/11/2020	0,099	-0,088	-0,006	0,000
	Povračilo kriznega dodatka 85. čl. ZIUOPDVE	D.3	02/04/2020	0,000	0,136	-0,129	0,000

[29] Brez ukrepov, ki se načrtujejo za financiranje z nepovratnimi sredstvi v okviru RRF.

[30] V tej tabeli se začasni ukrepi nanašajo na tiste diskrecijske ukrepe, ki nimajo proračunskih vplivov po letu 2022, ki ga Komisija pomladi 2021 smatra kot konec napovednega obdobja. Nasprotno pa se tisti ukrepi, sprejeti ali napovedani za leto 2020, 2021 ali 2022, ki imajo še naprej fiskalni učinek v višini 0,1% BDP ali več, vsaj do leta 2023, v tej tabeli štejejo za "ne začasne".

Fiksni stroški ZIUOPDVE 109 čl.	D.3	25/11/2020	0,289	0,264	-0,510	0,000
Turistični boni / 35. člen	D.29+D.4+D.5+ D.7+P.52+P.53 +K.2+D.8	29/05/2020	0,277	-0,058	-0,195	0,000
Dodatki in nagrajevanje zaposlenih v javnem sektorju, koncesionarji, zasebniki	D.1	02/04/2020	0,664	-0,016	-0,545	-0,035
Pokrivanje izpada plačil staršev za vrtce - 77. čl. ZIUOOPE - COVID-19;126. 127. čl ZIUOPDVE pokrivanje izplačil staršev za vrtce	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	02/04/2020	0,023	0,001	-0,022	0,000
Financiranje zasebnih vrtcev, pokrivanje omejenega obsega storitev dijaških domov, nadomestila plač zaposlenim	D.29+D.4+D.5+ D.7+P.52+P.53 +K.2+D.8	02/04/2020	0,053	-0,046	-0,004	0,000
Dodatni zdravstveni programi, izvajanje mikrobioloških preiskav in izvajanje javne službe NIJZ	P.2	15/10/2020	0,016	0,014	-0,027	0,000
Povračilo izpada opravljanja zdravstvene dejavnosti - koncesionarji - 76. čl. ZIUOOPE - COVID-19	D.3	29/05/2020	0,028	-0,027	0,000	0,000
Medicinska varovalna oprema, sredstva za zdravstvene kapacitete	P.51	29/05/2020	0,031	-0,026	-0,003	0,000
Povračilo izpada opravljanja zdravstvene dejavnosti / 76. člen PKP3; 22. čl. ZDUP	D.29+D.4+D.5+ D.7+P.52+P.53 +K.2+D.8	29/05/2020	0,199	-0,187	-0,003	0,000
Zaščitna oprema, testi, sofinanciranje zaščite in reševanja lokalnim skupnostim ter sofinanciranje zalog	P.2		0,249	-0,196	0,028	-0,062
Cepljenje proti gripi in zagotavljanje sredstev ZZZS	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	15/10/2020	0,007	0,021	-0,026	0,000
Pomoč gospodarskim subjektom za izvedbo hitrih testov in ostalo	D.3	29/12/2020	0,000	0,013	-0,012	0,000
Investicije, zaščitna oprema, financiranje IKT, obvladovanje epidemije, pobuda za globalni odziv na COVID-19	P.51		0,017	-0,015	-0,001	0,000
Humanitarna pomoč / donacije / cepiva	D.29+D.4+D.5+ D.7+P.52+P.53 +K.2+D.8		0,008	0,003	-0,010	0,000
Ostalo	D.29+D.4+D.5+ D.7+P.52+P.53 +K.2+D.8		0,042	0,017	-0,054	0,000
Kritje izpada prihodkov, povračilo stroškov oskrbnine, neposredno sofinanciranje ukrepov na področju socialnega varstva / 67. člen	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	15/10/2020	0,094	-0,090	0,000	0,000
Začasno denarno nadomestilo, zvišanje dodatka za veliko družino, solidarnostni dodatek za ranljive skupine, študente, pomoč izvajalcem institucionalnega varstva in pomoči na domu	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	02/04/2020	0,064	0,010	-0,067	0,000
Solidarnostni dodatek upokojencem 57. člen ZIUZEOP in 92. čl. ZIUPOPDVE	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	02/04/2020	0,292	-0,279	0,000	0,000
Interventni ukrep povračila nadomestila plače-odrejena karantena-13. čl. ZIUPDV - COVID-19	D.1	09/07/2020	0,000	0,010	-0,009	0,000
Začasno denarno nadomestilo 97. čl. ZIUPOPDVE - COVID-19	D.1	09/07/2020	0,000	0,001	-0,001	0,000
Socialni prispevki s.p., kmeti 38. člen	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	02/04/2020	0,094	-0,085	-0,004	0,000
Temeljni dohodek s.p. in kmetom 35. člen	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	02/04/2020	0,178	-0,170	0,000	0,000
Temeljni dohodek s.p. in kmetom / PKP5; 89. čl. ZZUOOP, tudi tip 208	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	15/10/2020	0,253	0,220	-0,436	0,000
Temeljni dohodek verski uslužbenci 111. čl. ZIUPOPDVE	D.62+D.63+D.6 21+D.624+D.63 1	29/12/2020	0,000	0,003	-0,003	0,000

	Nadomestilo čakanja / 26. člen MDDSZ, tudi plačila iz rezerve za 21 tip 208	D.3	02/04/2020	0,865	-0,592	-0,222	0,000
	Socialni prispevki / čakanje, 28. člen	D.3	02/04/2020	0,267	-0,255	0,000	0,000
	PIZ prispevki zaposleni, ki delajo 33. člen	D.3	02/04/2020	0,933	-0,892	0,000	0,000
	Bolniška od prvega dneva, 56. člen	D.3	02/04/2020	0,040	-0,018	-0,019	0,000
	Subvencioniranje delovnega časa, skrajšan delovni čas	D.3	29/05/2020	0,074	-0,043	-0,026	0,000
	Plačilo nadomestila zaposlenim - odrejena karantena 2. čl. ZIUPPP	D.3	20/03/2020	0,041	0,053	-0,087	0,000
	Vmesni seštevek			**6,005**	**-3,046**	**-2,433**	**-0,097**
Ne začasni ukrepi							
Skupaj							

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 11: Vpliv RRF na projekcije Programa – NEPOVRATNA SREDSTVA

	Prihodki od nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)						
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
SREDSTVA RRF, vključena v napovedi prihodkov		0,62	1,17	0,74	0,18	0,34	0,42
Denarna izplačila nepovratnih sredstev RRF iz EU		0,31	0,58	0,65	0,88	0,84	0,10
	Odhodki financirani iz nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)						
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Sredstva za zaposlene D.1		0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Vmesna potrošnja P.2		0,01	0,06	0,09	0,10	0,06	0,01
Socialna plačila D.62+D.632							
Odhodki za obresti D.41							
Subvencije, plačljive D.3		0,03	0,23	0,25	0,24	0,25	0,12
Tekoči transferji D.7							
SKUPAJ TEKOČI ODHODKI		0,04	0,31	0,37	0,35	0,32	0,15
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g		0,22	0,34	0,29	0,33	0,37	0,22
Kapitalski transferji D.9		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SKUPAJ KAPITALSKI ODHODKI		0,22	0,34	0,29	0,33	0,37	0,22
	Drugi stroški, financirani iz nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)[31]						
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Zmanjšanje davčnih prihodkov		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finančne transakcije		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*Opomba: podatki na dan 19. 4. 2021 (podatki se lahko spremenijo saj dokument še ni dokončen).
Vir: Ministrstvo za finance.

[31] Zajema stroške, ki v nacionalnih računih niso prikazani kot izdatki.

Tabela 12: Vpliv RRF na projekcije Programa – POSOJILA

	Prihodki od povratnih sredstev RRF (v % BDP)						
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Izplačila RRF POSOJIL iz EU		0,33	0,58	0,37	0,35	0,34	0,16
Povračila RRF POSOJIL EU		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
	Odhodki financirani s posojili RRF (v % BDP)						
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Sredstva za zaposlene D.1							
Vmesna potrošnja P.2							
Socialna plačila D.62+D.632							
Odhodki za obresti D.41							
Subvencije, plačljive D.3		0,12	0,30	0,15	0,18	0,08	0,08
Tekoči transferji D.7							
SKUPAJ TEKOČI ODHODKI		**0,12**	**0,30**	**0,15**	**0,18**	**0,08**	**0,08**
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g		0,0	0,15	0,19	0,21	0,40	0,21
Kapitalski transferji D.9		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SKUPAJ KAPITALSKI ODHODKI		**0,0**	**0,15**	**0,19**	**0,21**	**0,40**	**0,21**
	Drugi stroški, financirani s posojili RRF (v % BDP)[32]						
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Zmanjšanje davčnih prihodkov		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finančne transakcije		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*Opomba: podatki na dan 19. 4. 2021 (podatki se lahko spremenijo, saj dokument še ni dokončen).
Vir: Ministrstvo za finance.

[32] Zajema stroške, ki v nacionalnih računih niso prikazani kot izdatki.