



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Javnofinančna in makroekonomska gibanja

Februar 2021

Pripravila Služba za analize Fiskalnega sveta

Številka: 30-2/2021/1

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 5. 2. 2021.

Javnofinančna gibanja v sektorju država analiziramo po metodologiji evropskega sistema računov (ESA, 2010), ki se uporablja tudi v okviru spremljanja fiskalnih pravil v EU in jih v sklopu statistik nacionalnih računov četrtletno objavlja SURS. Hkrati spremljamo gibanja državnega proračuna, občinskih proračunov, ZPIZ in ZZZS na osnovi metodologije Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike (GFS) po načelu denarnega toka, ki jih mesečno objavlja Ministrstvo za finance.

Povzetek

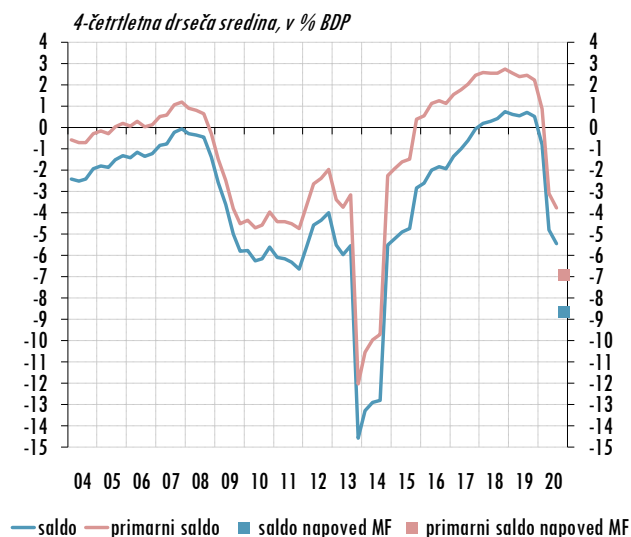
Obsežni ukrepi zaradi epidemiološke krize so se odrazili v občutnem povečanju izdatkov države, zaradi omejitve delovanja dela dejavnosti pa so se ob znatnem upadu gospodarske aktivnosti močno zmanjšali tudi prihodki sektorja država. Čeprav večina poslabšanja javnih financ izvira iz ukrepov, namenjenih preprečevanju in omejevanju posledic epidemije, so hitro rasli tudi nekateri izdatki, ki s krizo niso neposredno povezani, npr. stroški dela ter izdatki za blago in storitve. Stanje javnih financ se je v krizi poslabšalo bolj kot v povprečju EU, kar hkrati z manj ugodnimi gospodarskimi obeti in spremljajočimi tveganji nakazuje nujnost preiščljivega in ciljanega sprejemanja ter izvajanja ukrepov.

Primanjkljaj državnega proračuna je v 2020 znašal 3,5 mrd EUR (7,6 % napovedanega BDP), brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov pa bi znašal 2,5 % BDP. Odhodki so se brez upoštevanja COVID ukrepov povečali za 6,5 %, kar nakazuje na ekspanzivno naravnost, a je manj od rasti, predvidene v rebalansu. Fiskalni svet je že v oceni projekcij rebalansa za leto 2020 ugotovil, da predvsem predvidene ravni odhodkov niso realistične in tako ne nudijo ustreznega izhodišča za načrtovanje v 2021. Poleg tega so bili v okviru protikoronskih paketov sprejeti tudi nekateri ukrepi, ki ne naslavlajo posledic krize oziroma jih naslavlajo na neustrezen način, tudi s slabšanjem strukturnega položaja javnih financ. Glede na predviden velik pomen sredstev EU in s tem povezanih investicij države pri okrevanju gospodarske aktivnosti v prihodnjih letih skrbi tudi dejstvo, da je realizacija obeh postavk v letu 2020 spet zaostala za načrti. ZZZS je v letu 2020 zabeležil najvišji primanjkljaj doslej, visoke odhodke ZPIZ je izravnal za četrtno višji transfer iz državnega proračuna kot v 2019, presežek proračunov občin pa je bil predvsem posledica okrepljene rasti prihodkov od dohodnine zaradi višje povprečnine.

Primanjkljaj salda sektorja država je v prvih treh četrtletjih 2020 znašal 2,6 mrd EUR (-7,7 % BDP). Vlada je v oktobrskem Osnutku proračunskega načrta za celo leto 2020 napovedala primanjkljaj v višini 4 mrd EUR (-8,6 % BDP). Realizacija salda v celem letu je negotova: glede na podatke po denarnem toku so se razmere ob koncu leta poslabšale, nanj pa bodo vplivala tudi izplačila COVID ukrepov v 2021, ki se nanašajo na lansko leto. Bruto dolg sektorja država je konec tretjega četrtletja 2020 znašal 36,7 mrd EUR (78,5 % BDP), 5 mrd EUR več kot konec leta 2019. Neto zadolževanje se je nadaljevalo tudi ob koncu lanskega in v začetku letošnjega leta v pretežni meri z izdajami dolgoročnih obveznic, katerih zahtevana donosnost do dospelja je blizu 0 %. Medletno poslabšanje deleža salda sektorja država v BDP je bilo v Sloveniji v prvih treh četrtletjih 2020 peto največje, delež primanjkljaja pa osmi najvišji v EU. Ob podobnem padcu prihodkov je bila rast izdatkov (12,9 %) precej višja od povprečja EU (7,7 %). Delež dolga v BDP je nižji od povprečja EU, a se po povečanju glede na obdobje pred začetkom tokratne krize uvrščamo v zgornjo tretjino držav EU.

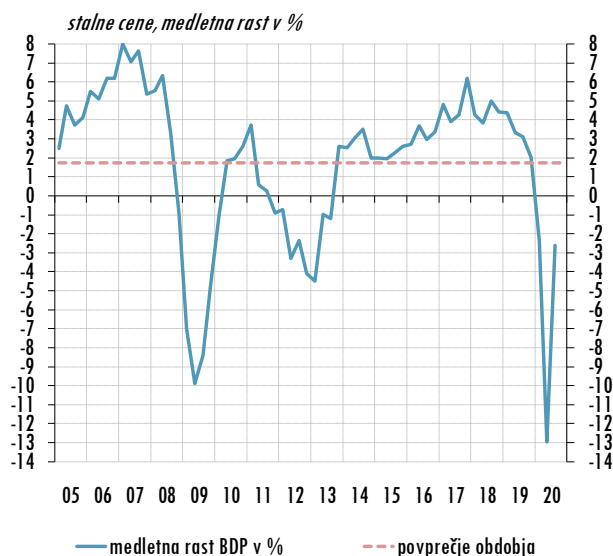
Izredno spodbujevalna denarna politika Evrosistema zagotavlja ugodne pogoje financiranja povečanih potreb držav za omejevanje posledic epidemije. Usklajena ekonomska politika z odstopno klavzulo na EU ravni omogoča fiskalno ekspanzijo, namenjeno neposrednemu omejevanju posledic krize in obnovitvi dolgoročnega gospodarskega potenciala. Poleg tega sta na nacionalni ravni nujna tudi primerna usmerjenost in učinkovitost ukrepov, ki bosta določala dinamiko gospodarske rasti in sposobnosti zagotavljanja vzdržnih javnih financ po izhodu iz krize. V nasprotnem primeru se bo ob in po izhodu iz krize zmanjšal manevrski prostor za delovanje fiskalne politike.

Temeljni agregati sektorja država (ESA)



Vir: SURS, napoved MF, preračuni FS.

BDP

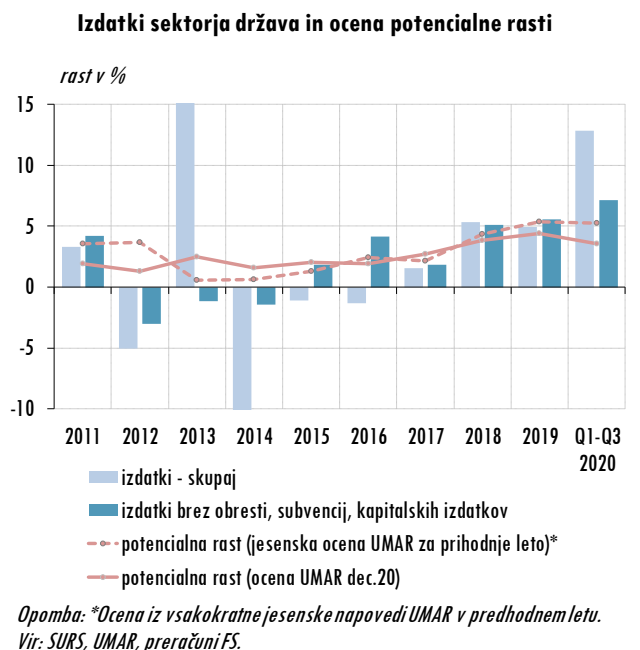
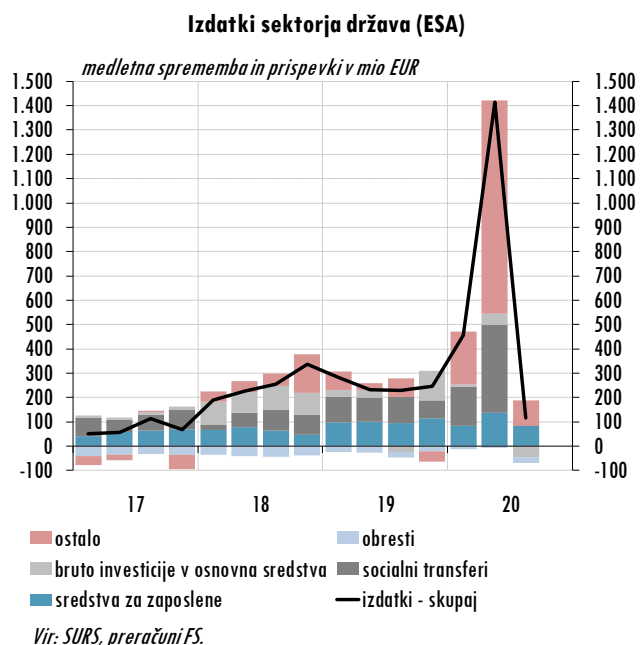
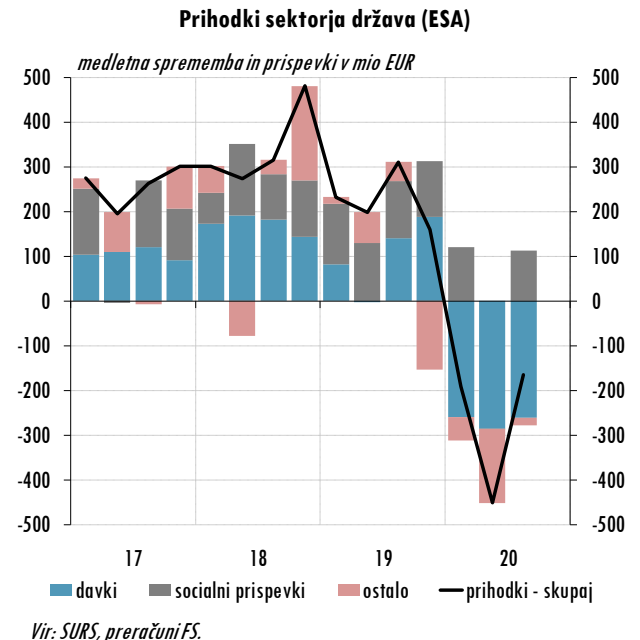
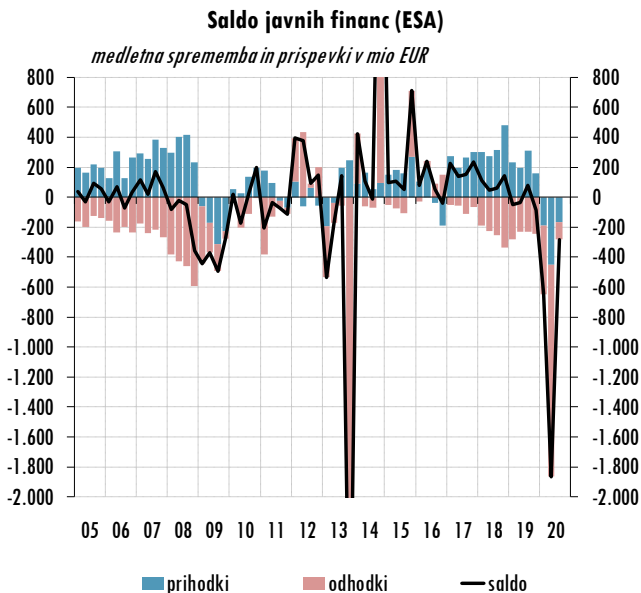


Vir: SURS, preračuni FS.

Javnofinančna gibanja – sektor država (metodologija ESA2010)

Primanjkljaj **salda sektorja država** je bil ob okrevanju gospodarske aktivnosti v tretjem četrtletju 2020 (146 mio EUR oziroma 1,2 % BDP) manjši kot v prvi polovici leta. V prvih treh četrtletjih skupaj je primanjkljaj znašal 2.638 mio EUR oziroma 7,7 % BDP (v enakem obdobju 2019: +155 mio EUR oziroma +0,4 % BDP). Poslabšanje stanja javnih financ je zlasti posledica epidemiološke krize, saj so se z upadom gospodarske aktivnosti zmanjšali prihodki, zaradi ukrepov za blaženje posledic krize in delovanja avtomatskih stabilizatorjev pa so se občutno povečali izdatki. Vlada je v oktobrskem Osnutku proračunskega načrta za celo leto 2020 napovedala primanjkljaj v višini 3.954 mio EUR (-8,6 % BDP). Po podatkih konsolidirane bilance po denarnem toku so se razmere ob koncu leta pričakovano vnovič poslabšale, na primanjkljaj sektorja država po metodologiji ESA pa bodo vplivala tudi izplačila COVID ukrepov v 2021, ki se nanašajo na lansko leto.

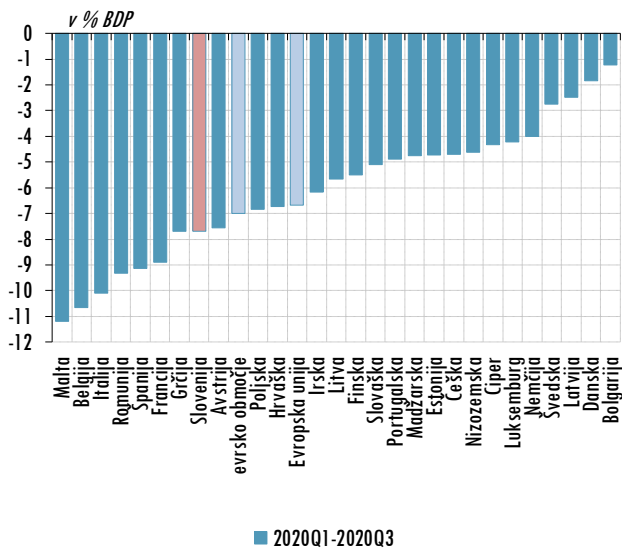
Prihodki so bili v treh četrtletjih lani medletno nižji za 5,2 %, kar je več od padca nominalnega BDP (-4,4 % BDP). Znižanje prihodkov je predvsem posledica upada gospodarske aktivnosti in s tem davčnih osnov, le v manjši meri pa tudi neposrednega učinka COVID ukrepov. Skupni davčni prihodki so bili medletno nižji za 10,5 %, največji je bil padec prihodkov od davkov na dohodke in dobičke podjetij (-52,5 %). Občuten je bil tudi medletni padec kapitalskih prihodkov in raznovrstnih tekočih transferjev, kar povezujemo s šibko porabo evropskih sredstev, medtem ko upad prihodkov od lastnine povezujemo s slabšim poslovanjem podjetij, v katerih ima država lastninski delež. Prihodki od socialnih prispevkov so edina izmed večjih kategorij prihodkov, ki je bila medletno večja. V zadnjem četrtletju leta pričakujemo znova večji padec skupnih prihodkov, ki pa je bil po podatkih konsolidirane bilance precej manjši kot v drugem četrtletju, kar povezujemo z manjšim upadom gospodarske aktivnosti.



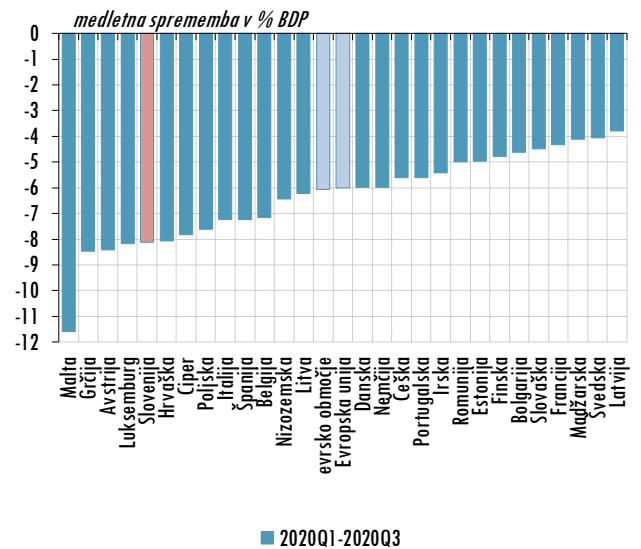
Izdatki so bili v tem obdobju medletno višji kar za 12,9 %, najbolj kot posledica COVID ukrepov. K rasti so največ prispevale višje subvencije, ki so bile skoraj petkrat višje kot v enakem obdobju predhodnega leta. V povezavi s krizo se je vidno pospešila tudi rast izdatkov za socialne transferje (8,3 %). Razmeroma visoka je bila tudi rast sredstev za zaposlene (7,4 %), kar je predvsem posledica dogovorov o dvigu plač pred začetkom krize, v manjši meri pa izhaja tudi iz dodatkov v okviru COVID ukrepov. Nekoliko nižja kot v enakem obdobju predhodnega leta je bila rast izdatkov za vmesno potrošnjo, investicijska poraba pa je ostala skoraj na podobni ravni. Po upočasnitvi rasti skupnih izdatkov v tretjem četrtletju kažejo podatki konsolidirane bilance zaradi dodatno sprejetih ukrepov za omilitev posledic krize vnovično krepitev rasti v zadnjem četrtletju.

Poslabšanje javnofinančnih razmer v Sloveniji v prvih treh četrtletjih 2020 je bilo med bolj izrazitimi v EU. Primanjkljaj v povprečju EU se je namreč v tem obdobju medletno poslabšal za 6 % BDP na -6,7 % BDP, v Sloveniji pa se je saldo poslabšal za 8,1 % BDP v primanjkljaj v višini -7,7 % BDP. Medletno poslabšanje salda je bilo tako peto največje v EU, raven primanjkljaja pa osma najvišja. Pri tem je bil padec prihodkov le nekoliko izrazitejši kot v povprečju EU, rast izdatkov (12,9 %) pa precej višja od povprečja EU (7,7 %).

Saldo sektorja država



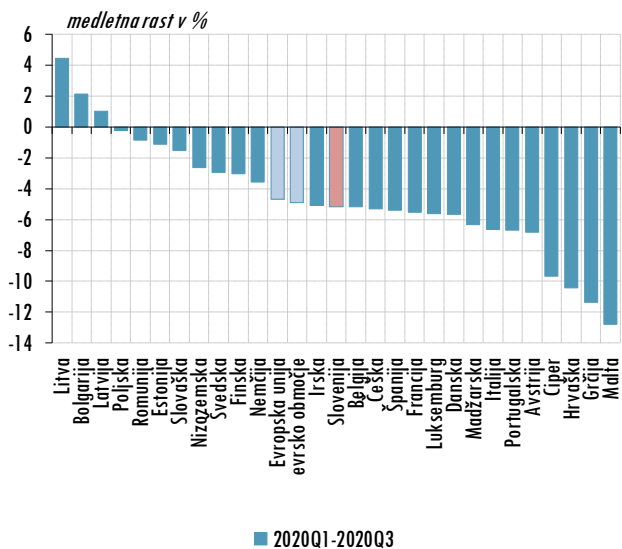
Saldo sektorja država



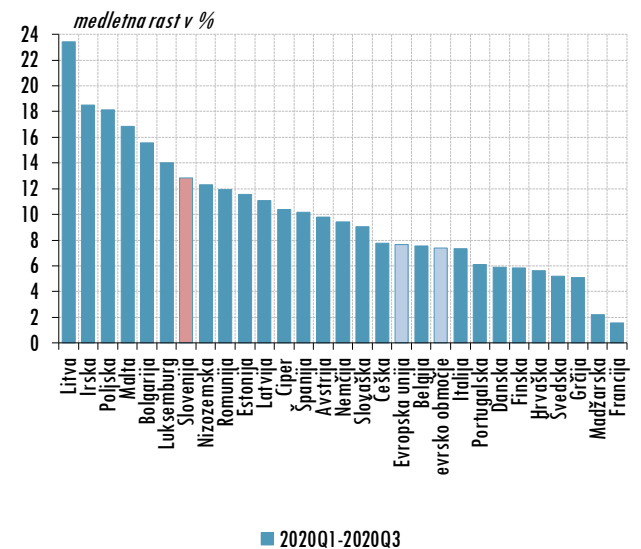
Vir: Eurostat, preračuni FS.

Vir: Eurostat, preračuni FS.

Prihodki sektorja država



Odhodki sektorja država



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Vir: Eurostat, preračuni FS.

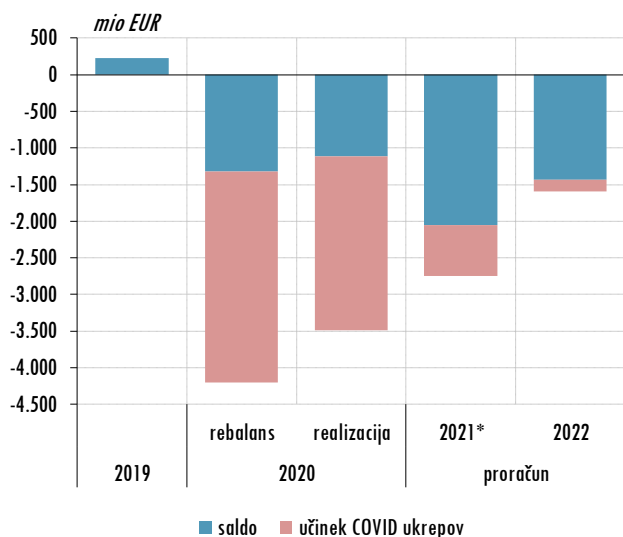
Državni proračun (metodologija denarnega toka GFS)

Primanjkljaj državnega proračuna je v 2020 po podatkih MF znašal 3.488 mio EUR (7,6 % napovedanega BDP), brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov pa 1.159 mio EUR (2,5 % napovedanega BDP). Realizacija je skladno s pričakovani Fiskalnega sveta boljša od projekcij v rebalansu (glej Tabela 2), sprejetem septembra, čeprav je bil ta pripravljen na ugodnejših makroekonomskih izhodiščih od zadnjih ocen, predvsem pa pred drugim valom epidemije in s tem povezanim sprejemanjem dodatnih ukrepov za omejitve njegovih posledic. Fiskalni svet je namreč že v oceni predloga rebalansa kljub priznavanju dejstva, da je bil rebalans pripravljen v razmerah povečane negotovosti, ugotovil, da predvsem projekcije odhodkov niso realistične. Januarja so se po začasnih podatkih neugodna gibanja v državnem proračunu nadaljevala, ko je primanjkljaj ob medletno nekoliko nižjih prihodkih, predvsem zaradi za skoraj polovico višjih odhodkov kot lani, znašal 434 mio EUR.

Prihodki so se lani predvsem zaradi upada gospodarske aktivnosti znižali za 10,4 % (glej Tabela 3). Brez neposrednega učinka COVID ukrepov, ki je znašal 324 mio EUR, bi bil padec manjši (-7,2 %). Najbolj so se glede na leto prej znižali prihodki od davka od dohodkov pravnih oseb, kjer je bil učinek neposrednih COVID ukrepov največji zaradi neobračunane akontacije aprila in maja ter možnosti odloga plačil. Občutno znižanje prihodkov od dohodnine in trošarin je bilo povezano predvsem z znižanjem davčne osnove, pri dohodnini pa delno tudi z razbremenitvijo dohodkov in s povišanjem povprečnine občinam, medtem ko je bil učinek COVID ukrepov na prihodke razmeroma majhen. Med glavnimi kategorijami davčnih prihodkov je bil padec najmanjši pri prihodkih od DDV (-8,9 %) in pretežno povezan z upadom potrošnje, učinek možnosti odloga plačila pa je k skupnemu padcu prihodkov od DDV prispeval 3 o. t. Nedavčni prihodki so se lani nekoliko povečali, čeprav je bil upad prihodkov od udeležbe na dobičku občuten zaradi slabšega poslovanja in privatizacije v preteklih letih. Precej so se namreč povečali izredni nedavčni prihodki zaradi operacij zakladnice. Prejeta sredstva iz proračuna EU so bila nekoliko manjša kot v 2019, brez upoštevanja dela teh prihodkov, ki je bil uporabljen za financiranje odhodkov za COVID ukrepe, pa je padec znašal 10,4 %. Realizacija prejetih sredstev EU je tako znova precej zaostala za projekcijami v rebalansu (29,5 %), čeprav so bile že te nižje od projekcij v sprejetem proračunu. Neučinkovito črpanje EU sredstev predstavlja eno ključnih tveganj za realizacijo projekcij proračunov za 2021 in 2022, v katerih je predvidena tudi izrazita krepitev porabe teh sredstev.

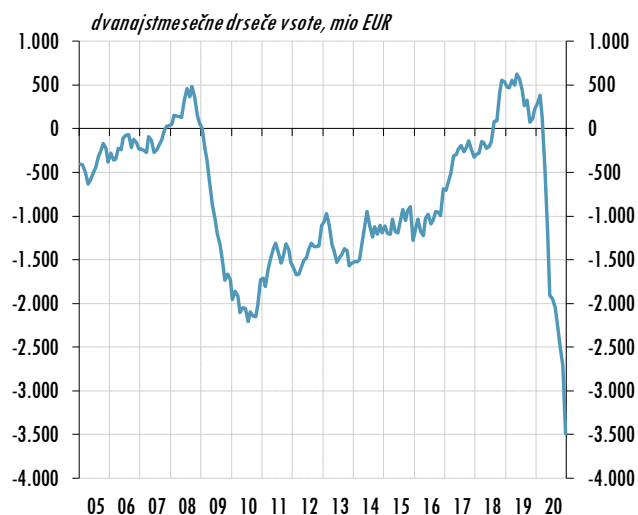
Odhodki so se lani predvsem zaradi neposrednega učinka COVID ukrepov povečali za 26,8 %. Brez tega učinka, ki je znašal 2.004 mio EUR, je bila rast 6,6-odstotna. V obeh primerjavah je bila rast skladno s pričakovani Fiskalnega sveta nižja od projekcij rebalansa, v katerih je bila za zadnje mesece leta predvidena izredno visoka rast odhodkov, ki niso vključevali učinka COVID ukrepov in je pomembno odstopala od gibanj v 2020 do sprejetja rebalansa. K rasti skupnih odhodkov so največ prispevale subvencije, ki predstavljajo glavnino neposrednih COVID ukrepov. Brez upoštevanja tega učinka (985 mio EUR) je bila njihova rast podobna kot v 2019 in nižja od projekcij rebalansa. Transferi posameznikom in gospodinjstvom so se povečali za več kot tretjino glede na leto prej. Brez upoštevanja COVID ukrepov (384 mio EUR) pa je bila rast precej nižja in nižja kot v 2019. V obeh primerjavah pa je bila rast višja od projekcij rebalansa. Na tveganje podcenjenih projekcij je Fiskalni svet sicer opozarjal tako ob sprejemanju proračuna jeseni 2019 kot ob sprejemanju rebalansa jeseni 2020. Občutno so se lani povečali tudi transferi v sklade socialnega zavarovanja, k rasti pa so pomembno prispevali tudi COVID ukrepi v višini 180 mio EUR iz naslova dveh solidarnostnih dodatkov upokojujencem in transferja v ZZZS na osnovi ZIPRS. Zaradi manjših prihodkov od socialnih prispevkov je bil transfer v ZPIZ za četrtno večji kot v 2019. Rast skupnih stroškov dela, ki vključuje tudi transferje v javne zavode v ta namen, je bila 12,2-odstotna, brez upoštevanja učinka dodatkov zaposlenim v okviru COVID ukrepov (195 mio EUR) pa za okoli polovico nižja in v veliki meri posledica plačnih dogovorov iz predhodnih let. Povečanje skupnih izdatkov za blago in storitve je bilo povezano predvsem z odhodki v okviru COVID ukrepov (115 mio EUR), a je bila tudi brez tega učinka rast večja kot leto prej, saj je znašala okoli 7 %. Izstopala je visoka medletna rast ob koncu leta. Investicijski odhodki in transferi so se po visoki rasti v 2019 lani zmanjšali (-2,8 %), po projekcijah rebalansa pa je bila predvidena rast (3,8 %). Zaostajanje za projekcijami povezuje tudi z manjšo porabo evropskih sredstev od predvidene, ki predstavlja pomemben vir financiranja državnih investicij.

Saldo državnega proračuna



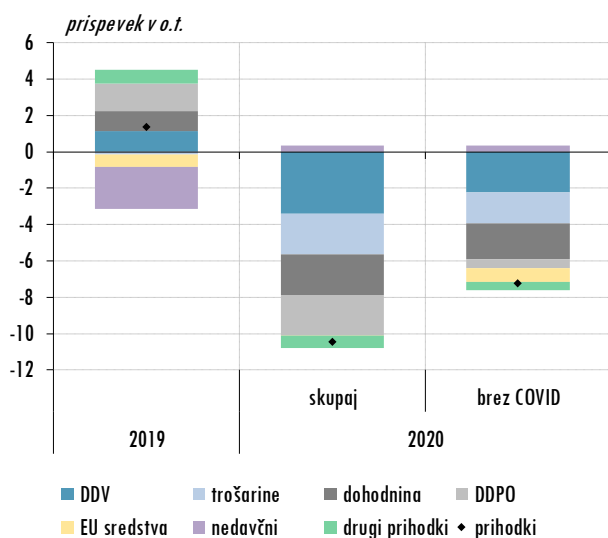
Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *Predlog proračuna 2021 (okt. 20).

Saldo državnega proračuna



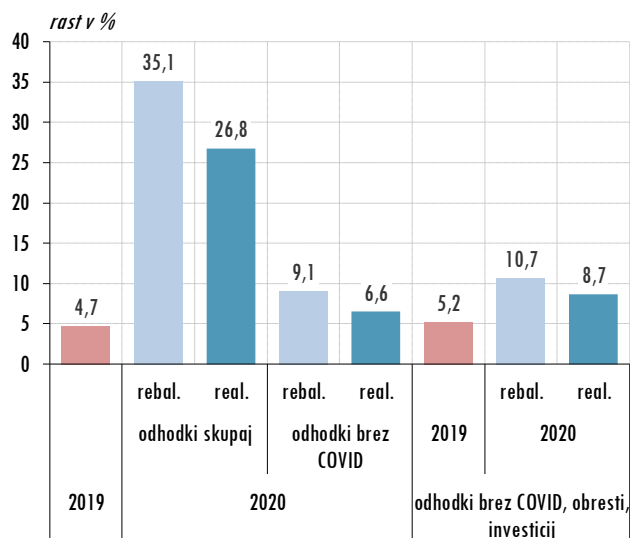
Vir: Ministrstvo za finance, preračuni FS.

Prihodki državnega proračuna



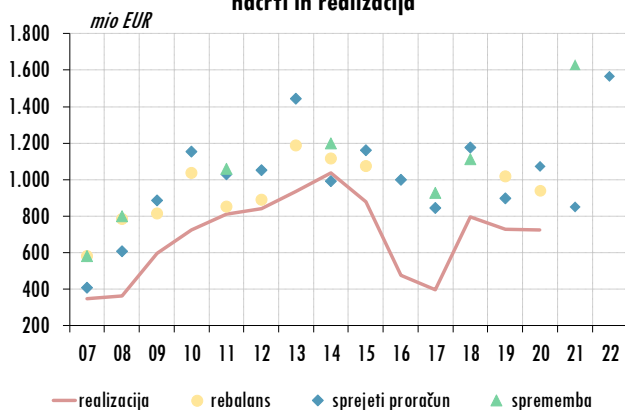
Vir: MF, FURS, preračuni FS.

Odhodki državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

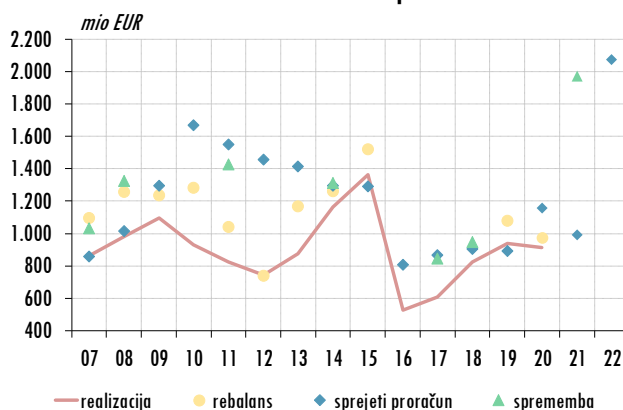
Prejeta sredstva iz Evropske unije - načrti in realizacija



Opomba: Točke za "rebalans", "sprejeti proračun" in "sprememba" se nanašajo na sprejete proračunske dokumente za določeno leto. Npr. točka "rebalans" v letu 2015 ustreza postavki "78 Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav" v rebalansu proračuna za leto 2015. Rebalansov proračuna za leta 2016, 2017 in 2018 ni bilo, zato točka "rebalans" v teh letih ni prikazana.

Vir: MF, preračuni FS.

Investicijski odhodki in transferi - načrti in realizacija



Opomba: Točke za "rebalans", "sprejeti proračun" in "sprememba" se nanašajo na sprejete proračunske dokumente za določeno leto. Npr. točka "rebalans" v letu 2015 ustreza seštevkju postavk "42 Investicijski odhodki" in "43 Investicijski transferi" v rebalansu proračuna za leto 2015. Rebalansov proračuna za leta 2016, 2017 in 2018 ni bilo, zato točka "rebalans" v teh letih ni prikazana.

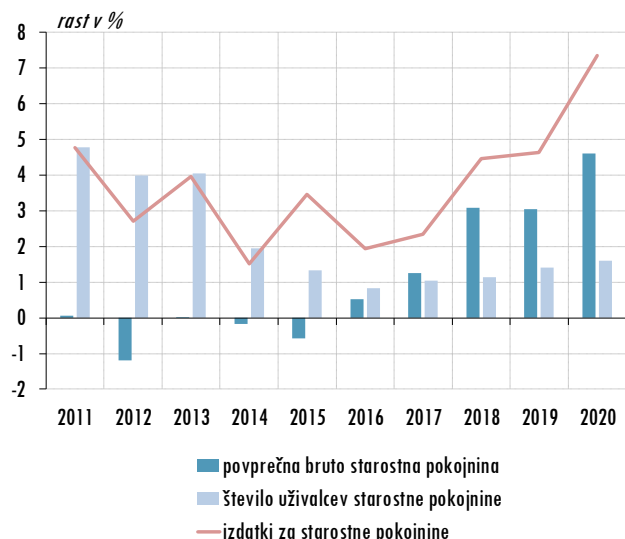
Blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka GFS)

Rast odhodkov **ZPIZ** se je v 2020 okrepila na 7,1 % (2019: 4,1 %) zaradi občutno višje rasti odhodkov za pokojnine (6,2 %), ki je bila najvišja po letu 2008. Ta je bila predvsem posledica povišanja povprečne pokojnine kot posledica redne januarske (3,2 %) in izredne decembrske (2,0 %) uskladitve. Starostna pokojnina se je tako povišala za 4,2 %, še nekoliko višja kot leto prej je bila tudi rast uživalcev. Skupni odhodki za pokojnine so se v zadnjih treh letih, ko se je rast povprečne pokojnine okrepila, skupaj povečali za 616 mio EUR oziroma 14 % in so lani predstavljali 10,7 % napovedanega BDP. Razmeroma visoka rast se bo nadaljevala tudi v prihodnje, kar bo tudi posledica v PKP7 vključene možnosti prekinitve delovnega razmerja zaposlenim, ki izpolnjujejo pogoje za starostno upokožitev, s čimer se bo slabil strukturni položaj javnih financ. K skupni rasti so več kot leto prej prispevali še odhodki za zagotavljanje socialne varnosti, kar je bila posledica enkratnih transferjev upokožencem v okviru COVID ukrepov, medtem ko je bilo povečanje odhodkov za letni dodatek manjše kot v 2019. Ob tem, da se je rast davčnih prihodkov skoraj prepolovila glede na leto 2019 in nedavni prihodki občutno znižali, je bil za izravnavo višjih odhodkov potreben precej višji transfer iz državnega proračuna, ki se je lani povečal za četrtno in znašal 1.207 mio EUR.

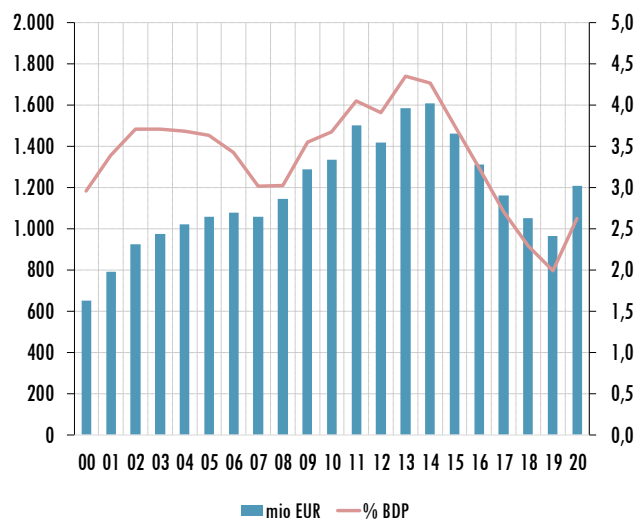
ZZZS je leto 2020 zaključil z najvišjim primanjkljajem do sedaj (-87 mio EUR). Rast prihodkov se je upočasnila na 4,9 % (2019: 7,4 %) ob občutno nižji rasti prihodkov od prispevkov za socialno varnost kot leto prej. Rast odhodkov (9,5 %) je bila najvišja po letu 2008, kar je predvsem posledica višjih odhodkov zaradi sprejetih ukrepov za omejitve epidemije. K njej so največ prispevali transferji v javne zavode za stroške dela (prispevek 3,0 o. t.), ki so se povečali bolj kot leto prej. Slednje velja tudi ostale tri kategorije odhodkov, ki so pomembneje prispevale k skupni rasti. Transferji v javne zavode za izdatke za blago in storitve so se povečali skoraj za desetino, bolezni kar za 16,5 % ter plačila izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski uporabniki, za okoli desetino.

Presežek **bilance proračunov občin** (31,3 mio EUR) je bil najvišji po letu 2016. Izboljšanje bilance je izhajalo iz višje rasti prihodkov glede na leto prej (4,3 %; 2019: 3,6 %). Ta je bila predvsem posledica okrepljene rasti prihodkov od dohodnine (10,2 %) zaradi višje povprečnine, ki se je lani povišala za skoraj šest odstotkov na 624 EUR na prebivalca. K rasti prihodkov so prispevali še višji kapitalski prihodki zaradi rasti prihodkov od prodaje stavbnih zemljišč ter za polovico višja sredstva iz državnega proračuna za tekočo porabo. Ostale ključne kategorije prihodkov so bile nižje kot leto prej. Tudi rast odhodkov je bila višja kot leto prej (2,4 %; 2019: 2,1 %). To je bilo posledica predvsem okrepljene investicijske aktivnosti (7,3 %), k rasti pa so največ prispevali višji odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije ter za nakup zgradb in prostorov. Izdatki za blago in storitve so se zmanjšali manj kot leto prej. Skupno rast pa je omilil padec odhodkov za transfere posameznikom in gospodinjstvom, ki je izhajal predvsem iz gibanja odhodkov za plačilo razlike med ceno programov vrtcev in plačili staršev ter manjšega obsega regresiranja šolskih prevozov. Znižali so se tudi transferi v javne zavode za vmesno porabo in transferi nepridobitnim institucijam.

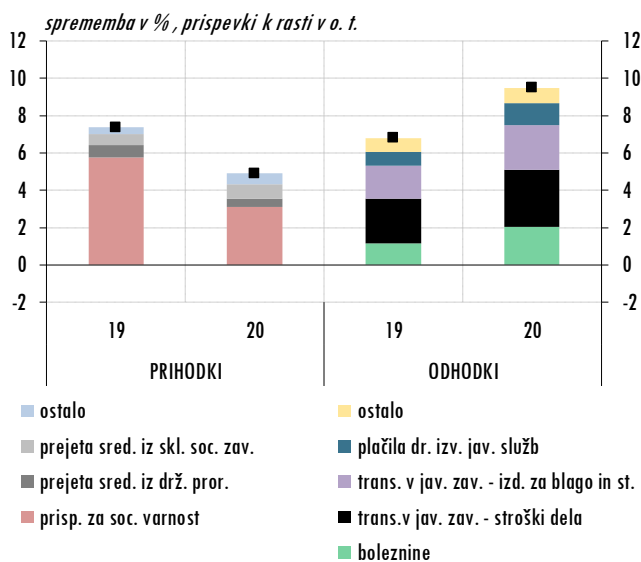
Pokojnine



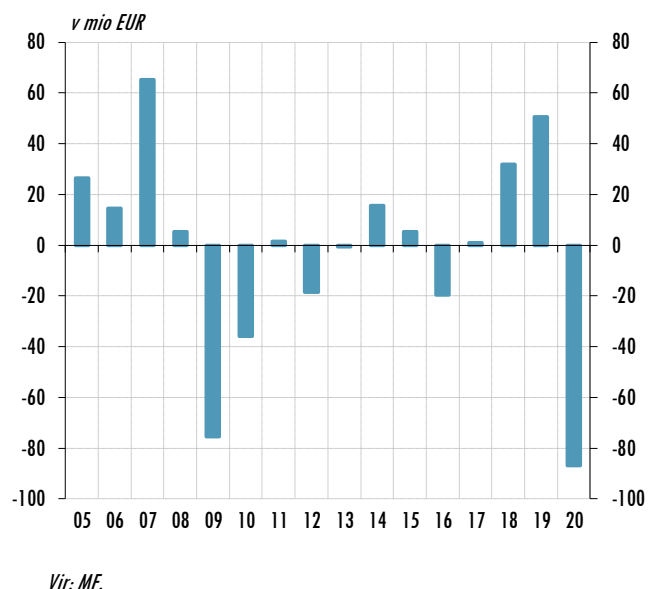
ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna



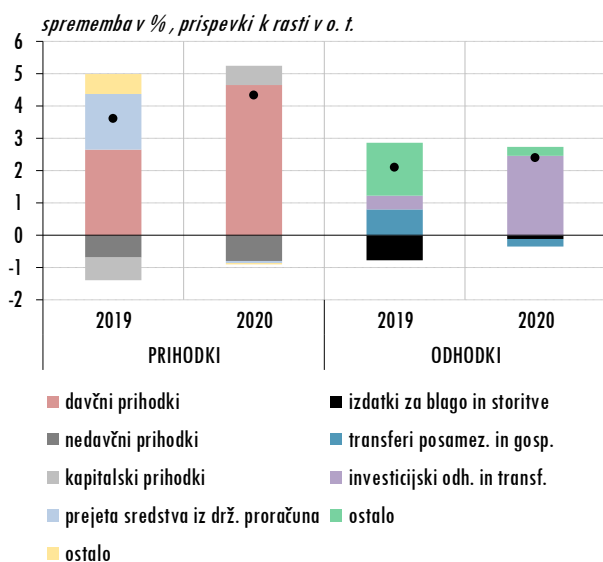
Prihodki in odhodki ZZSZ



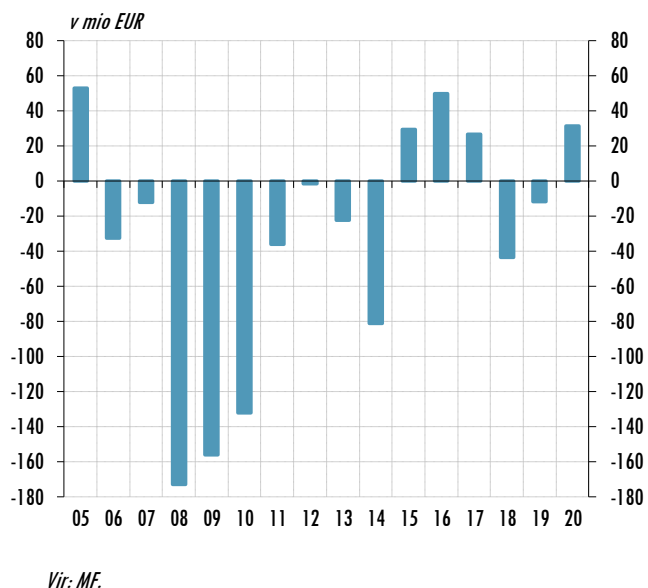
Saldo ZZSZ



Prihodki in odhodki proračunov občin



Saldo bilance proračunov občin



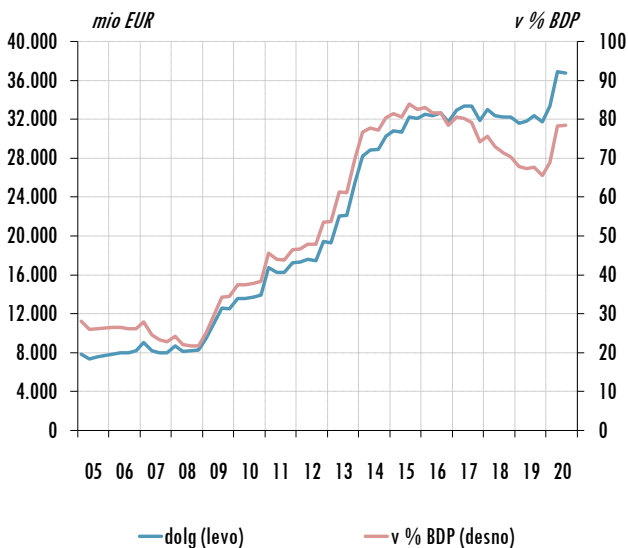
Dolg sektorja država

Bruto dolg sektorja država je konec tretjega četrtrletja 2020 znašal 36,7 mrd EUR, kar je 5 mrd EUR več kot konec leta 2019. Delež dolga v BDP se je v istem obdobju povečal za skoraj 13 o. t. in znašal 78,5 % BDP, kar je posledica primanjkljaja sektorja država in padca BDP ter tudi predfinanciranja bodočih obveznosti. V zadnjih treh mesecih leta se je dolg na osnovi mesečnih podatkov še povečal. Državni proračun se je v tem obdobju namreč neto zadolžil za dobrih 800 mio EUR.

Glavnino zadolževanja državnega proračuna v letu 2020 v višini 7,8 mrd EUR je predstavljala izdaja novih obveznic (dve 10-letni ter po ena 30- in 3-letna). EK je Sloveniji odobrila za 1,1 mrd EUR posojil v okviru instrumenta SURE, od česar je državni proračun novembra 2020 prejel 200 mio EUR, februarja 2021 pa še 913 mio EUR. V januarju 2021 je bila izdana 10-letna obveznica v višini 1,75 mrd EUR, prvič doslej z negativno donosnostjo do dospelja, povečana je bila izdaja lani izdane 30-letne obveznice za 0,25 mrd EUR, izdana pa je bila tudi 60-letna obveznica v višini 500 mio EUR z obrestno mero 0,7 %. V januarju 2021 je Republika Slovenija odplačala 1,5 mrd EUR obveznosti od 3,4 mrd dolga državnega proračuna, ki zapadejo v letošnjem letu. V letu 2020 so se precej povečala sredstva na enotnem zakladniškem računu, z okoli 4 mrd EUR ob koncu decembra 2019 na 6,2 mrd EUR konec decembra 2020. V januarju 2021 so se povečala še za dobrih 200 mio EUR, kar zagotavlja solidno likvidnost državnega proračuna.

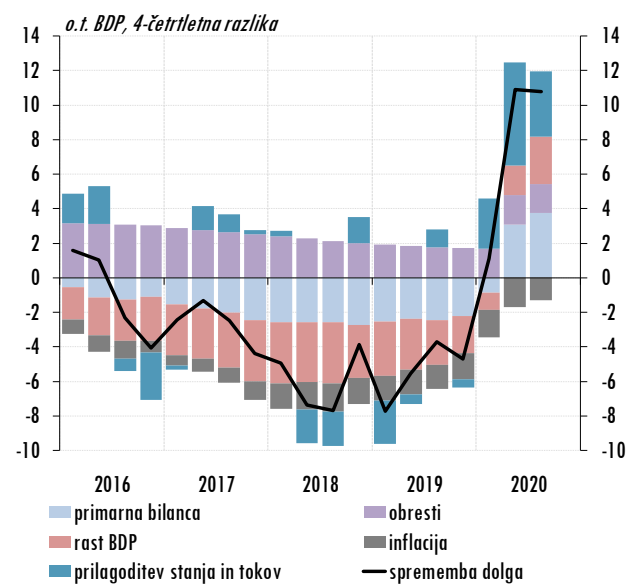
Zahtevane donosnosti na dolgoročne obveznice držav evrskega območja, tudi Slovenije, ostajajo nizke, skladno z izredno spodbujevalno denarno politiko oziroma izrednim programom odkupa vrednostnih papirjev za čas epidemije ter sprejemanjem paketov pomoči na ravni EU. Delež odkupljenih slovenskih državnih obveznic s strani Evrosistema v dolgu

Dolg sektorja država (ESA)



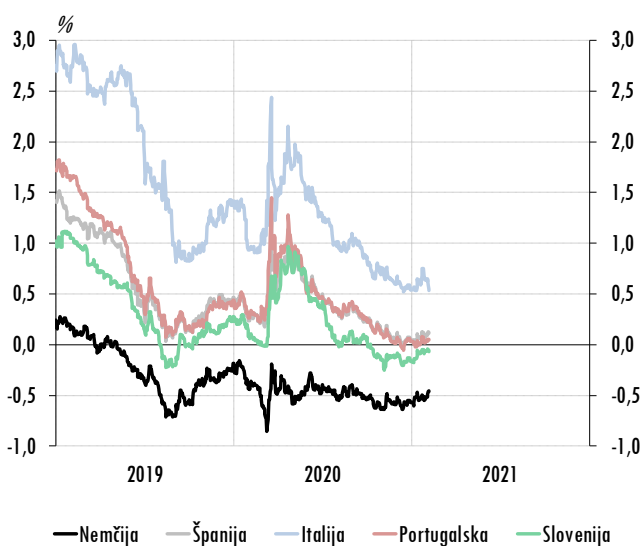
Vir: SURS, preračuni FS.

Sprememba javnega dolga



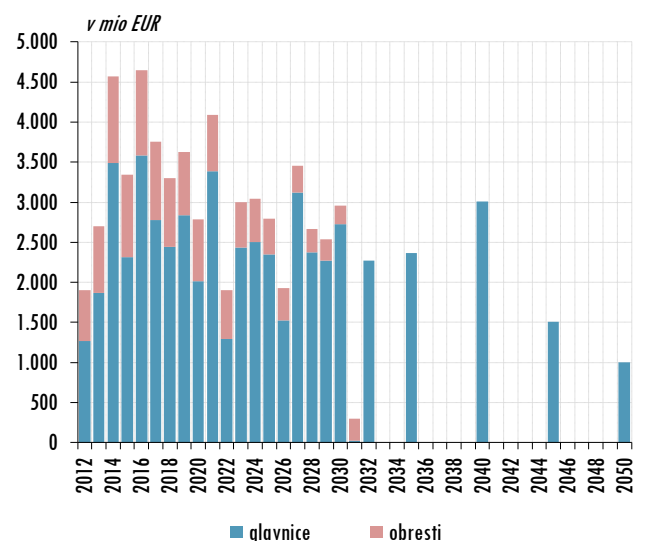
Vir: SURS, preračuni FS.

Donosi 10-letnih referenčnih evrskih obveznic



Vir: Bloomberg.

Odplačila dolga državnega proračuna do 2050*



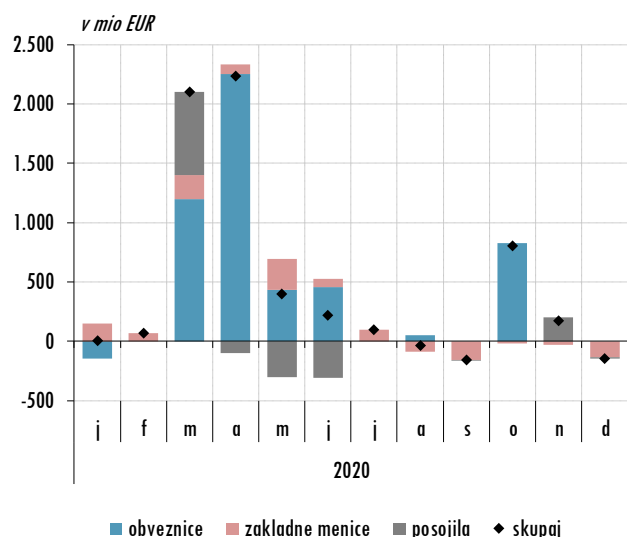
Opomba: *Stanje 31.12.2020. Po letu 2031 ni podatkov o plačilih obresti.
Vir: MF.

države je med največjimi v evrskem območju, zahtevana donosnost je od začetka oktobra 2020 negativna, pribitek donosnosti na nemške obveznice pa se pri tem nahaja na ravni povprečja 2019. Z manjšo izjemo pri eni je bila obrestna mera vseh ostalih izdaj zakladnih menic v letu 2020 in v začetku 2021 negativna. Bonitetne ocene dolga države se ob tem višajo oziroma ostajajo nespremenjene s stabilnimi izgledi.¹ Terminalska porazdelitev obveznosti se izboljšuje, čeprav se povprečni tehtani čas do dospelja dolga od konca leta 2019 do konca decembra 2020 po podatkih Ministrstva za finance ni spremenil in je znašal 9 let. S prevlado novega izrazito dolgoročnega dolga v začetku leta 2021 je namreč po oceni Fiskalnega sveta ob koncu januarja 2021 presegel 9,5 let. Stanje državnih poroštev se je po zadnjih razpoložljivih podatkih v letu 2020 do konca septembra zmanjšalo za 228 mio EUR na 5,14 mrd EUR. K upadu je največ prispevalo zmanjšanje stanja poroštev javnih nefinančnih družb in državnih skladov.

Delež dolga sektorja država v BDP se v Sloveniji nahaja pod povprečjem EU, medtem ko se po povečanju dolga glede na obdobje pred začetkom tokratne krize trenutno uvrščamo v zgornjo tretjino med državami EU. Po napovedih naj bi bilo povečanje deleža dolga v BDP do leta 2022 v Sloveniji sicer nižje od povprečja EU. Podatki Eurostata za dolg sektorja država do tretjega četrtletja 2020 kažejo, da se je delež dolga praviloma povečal bolj v državah, kjer je bil visok že pred krizo. Poleg nominalnega povečanja dolga k temu prispeva tudi sorazmerno večje znižanje BDP v krizi v teh državah.

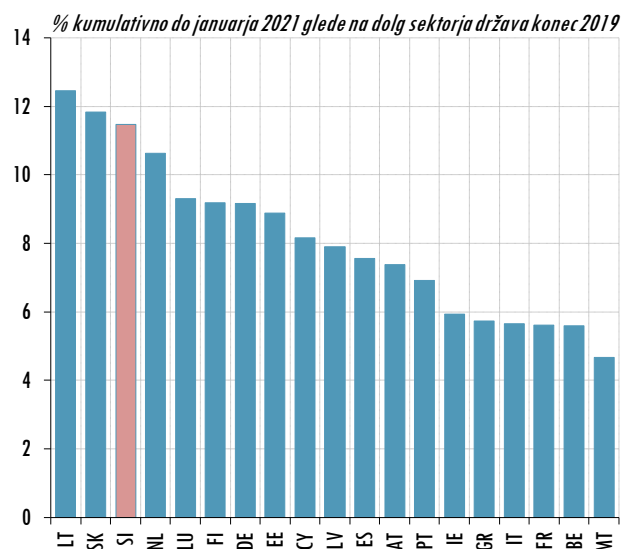
¹ Glej <https://www.gov.si/novice/2020-10-03-moodys-v-negotovih-casih-zvisal-bonitetno-oceno-slovenije/> in <https://www.gov.si/novice/2020-12-22-fitch-ze-tretjic-potrdil-bonitetno-oceno-sloveniji/>

Neto zadolževanje državnega proračuna



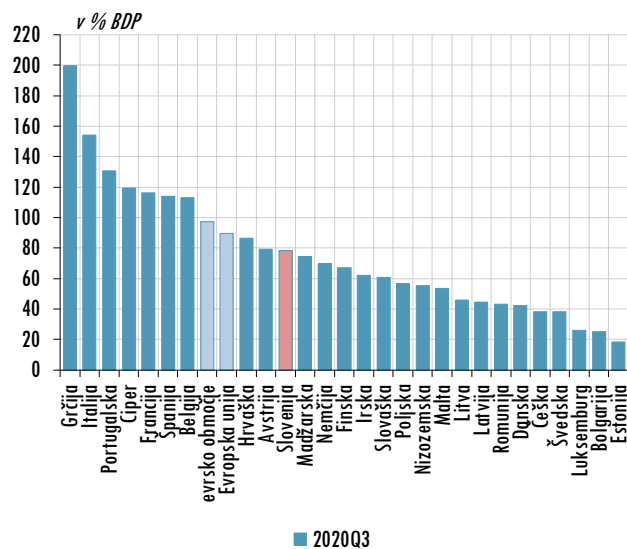
Vir: MF, preračuni FS.

Odkup vrednostnih papirjev sektorja država v okviru PEPP



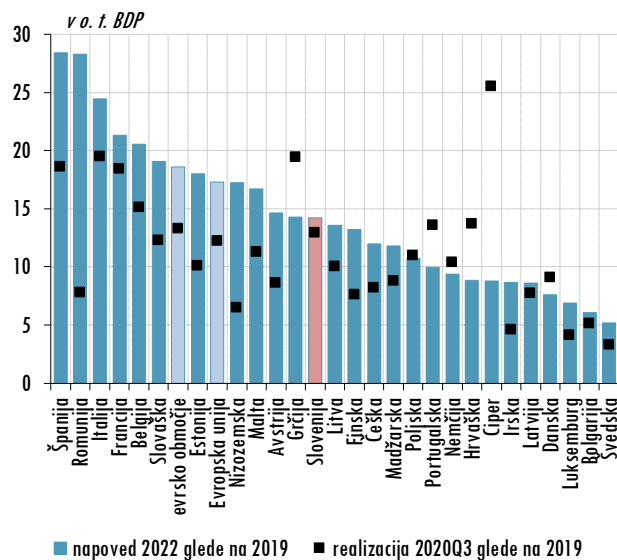
Vir: ECB, Eurostat, preračuni FS.

Konsolidirani dolg sektorja država



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Sprememba konsolidiranega dolga sektorja država

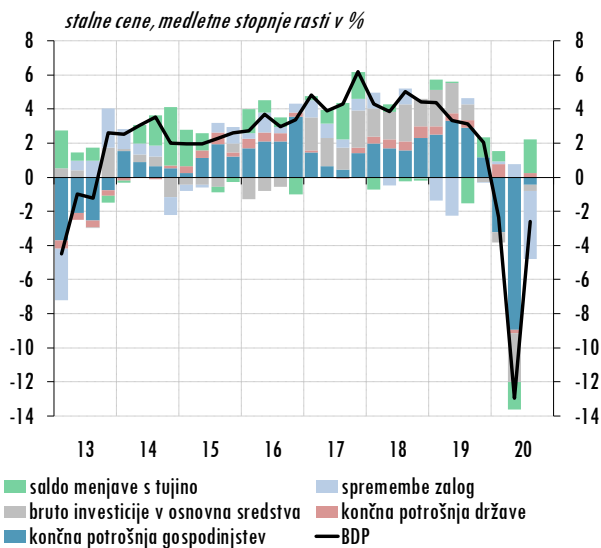


Vir: Eurostat, napovedi EK, preračuni FS.

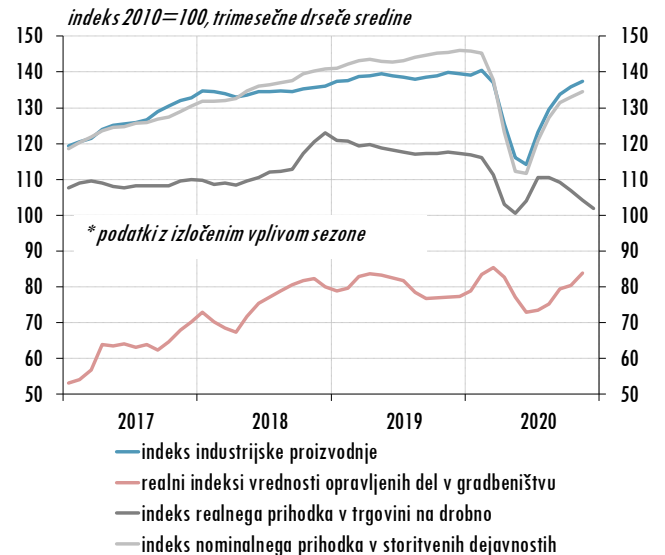
Makroekonomska gibanja in tveganja

Izbruh pandemije ter uvajanje in umikanje ukrepov za njeno zajezitev so v letu 2020 povzročili rekordni padec in nihanja gospodarske aktivnosti. Ob koncu leta se je prekinil trend izboljševanja gospodarske klime, ki se je začel v sredini leta. Po skupnem znižanju za okoli 15 % v prvem in drugem četrletju 2020 se je BDP v Sloveniji v tretjem četrletju povečal za dobrih 12 % (desezonirano). Glede na večino kazalnikov se je aktivnost ob koncu leta znižala, a manj kot v drugem četrletju. V povprečju prvih treh četrletij je BDP medletno padel za 6,5 % (prilagojeno delovnim dnevom). S tem se Slovenija uvršča med države EU z nadpovprečnim padcem aktivnosti, čeprav je bil medletni padec v tretjem četrletju med manjšimi. Poraba gospodinjstev se je v tretjem četrletju okrepila skoraj dvakrat močneje kot investicije, a v nasprotju z njimi ostala pod predkrizno ravniyo. Lani je med komponentami domače porabe porasla le poraba države. Skladno s prevladujočimi omejitvami v storitvenem delu gospodarstva je tudi v menjavi s tujino bolj kot blagovna upadla menjava storitev. Padci aktivnosti so bili lani v predelovalnih dejavnostih manjši kot pri storitvah, med slednjimi se je v poletnih mesecih najbolj povečala aktivnost v gostinstvu. V trgovini na drobno je bil lani padec prodaje največji v trgovini z motornimi vozili, v trgovini z živili in pijačami pa ga domala ni bilo zaznati. Tako kot število stečajev, ki se lani ni spremenilo, so se tudi razmere na trgu dela predvsem zaradi sprejetih ukrepov poslabšale manj izrazito kot gospodarska aktivnost. Zaposlenih je bilo v povprečju treh četrletij medletno manj za slab odstotek. Število registriranih brezposelnih oseb se je v povprečju celega leta medletno povečalo za skoraj 12 tisoč, z izrazitim povečanjem ob začetku krize, umirjanju v poletnih mesecih ter stagnacijo trenda prilivov v brezposelnost in stopnje brezposelnosti ob koncu leta. Povečanje slednje v Sloveniji je bilo med manjšimi v EU, pri mladih pa kar za dvakrat večje od povprečja EU. Kazalnik gospodarske klime se ob koncu leta ob poslabšanju epidemioloških razmer ni več izboljševal, podobno kot v EU sta ga zaznamovala občutna padca zaupanja v trgovini in pri potrošnikih ter izboljšanje v predelovalnih dejavnostih in v gradbeništvu.

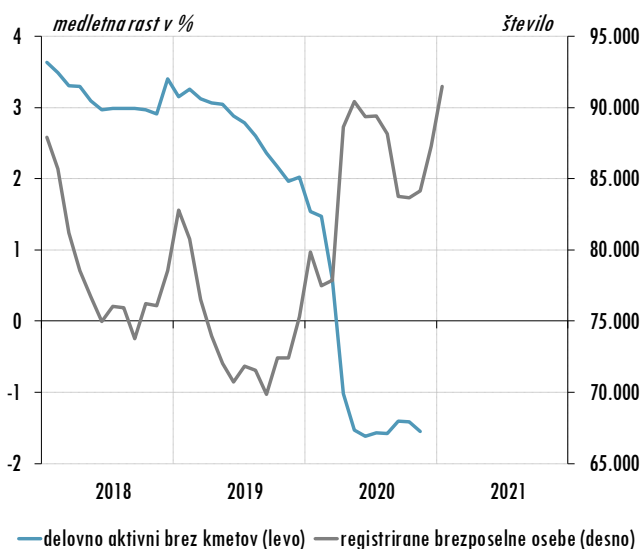
Bruto domači proizvod



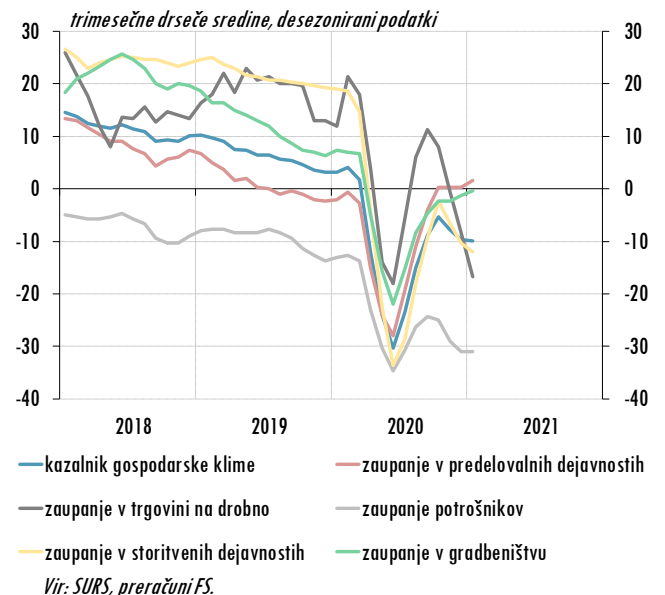
Kazalniki aktivnosti*



Trg dela



Poslovne tendence in mnenje potrošnikov

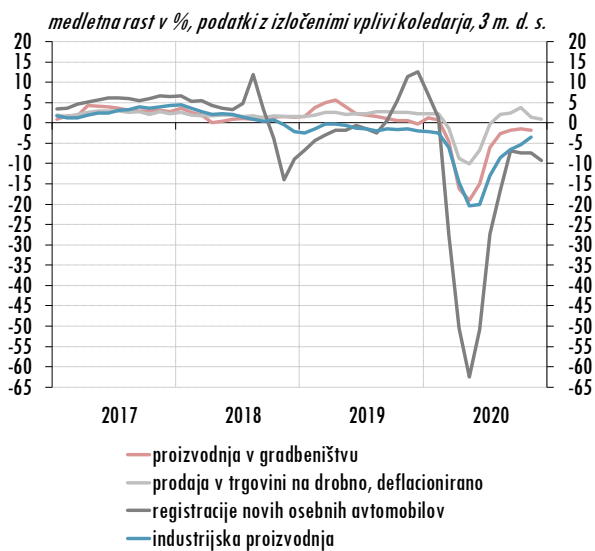


Osvežene makroekonomske napovedi zaznamujejo zamiki glede pričetka okrevanja ob visokih tveganjih. Ocene padca BDP Slovenije na letni ravni za leto 2020 znašajo okoli -7 %. Pri tem obstaja precejšnje nesoglasje glede hitrosti okrevanja v letošnjem letu, novejša napovedi pa so zaradi omejevanja nekaterih aktivnosti ob koncu leta 2020 že upoštevale zamik okrevanja rasti BDP. Ta naj bi v letu 2021 znašala med 3 % in 5 %. Navzdol so bile v zadnjega pol leta popravljene tudi napovedi inflacije. Napovedi ostajajo podvržene visoki negotovosti glede nadaljnjega poteka pandemije in s tem povezanimi ukrepi, kar bi lahko vplivalo tudi na okrevanje po krizi. Na hitrost in kakovost okrevanja bodo pomembno vplivale tudi investicije, predvsem tiste, financirane iz obstoječih in novih instrumentov EU. Njihova učinkovitost in absorpcijska sposobnost gospodarstev tako predstavljata dodatno tveganje napovedi. Po večini trenutno razpoložljivih napovedi naj bi raven BDP tisto pred izbruhom pandemije dosegla v letu 2022, brezposelnost pa v letu 2023.

Tudi v svetovnem gospodarstvu je pandemija COVID-19 povzročila recesijo zgodovinskih razsežnosti. OECD in IMF sta v zadnjih napovedih iz decembra 2020 oziroma januarja 2021 padec svetovnega BDP v letu 2020 ocenila na okoli 4 %, med večjimi državami pa naj bi se povečal le BDP na Kitajskem, kar potrjujejo tudi prvi podatki o realizaciji. Obseg svetovne trgovine, ki je stagniral že v povprečju 2019, se je zaradi sprejetih ukrepov za zajezitev pandemije zmanjšal za desetino.

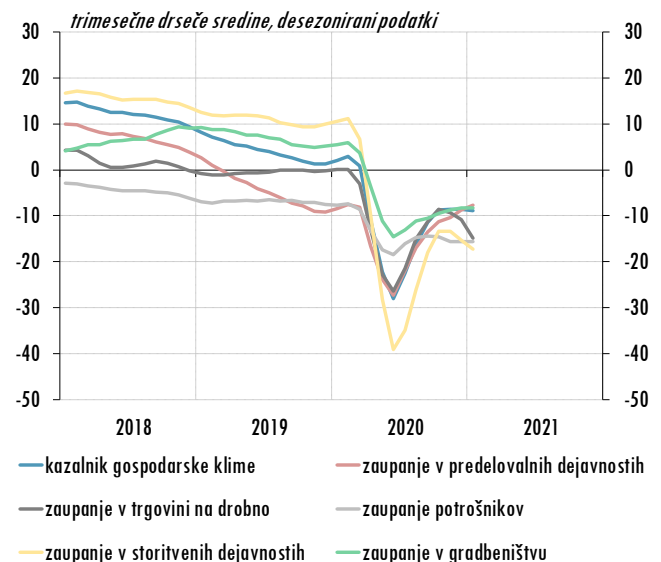
Napovedi okrevanja v letu 2021 za glavne trgovinske partnerice se razlikujejo glede na razsežnost pandemije in glede na naravo sprejetih ukrepov, zaradi poslabšanja epidemioloških razmer pa se povrnitev rasti odmika v sredino leta. V Nemčiji naj bi BDP po zadnji napovedi IMF letos porasel za 3,5 %, v Franciji za 5,5 % in v Italiji za 3 %.

Kazalniki aktivnosti - evrsko območje



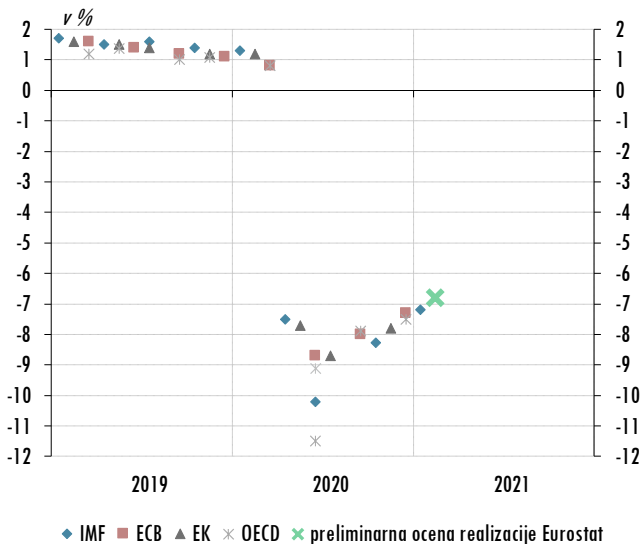
Vir: Eurostat, preračuni FS.

Poslovne tendence in mnenje potrošnikov - evrsko območje



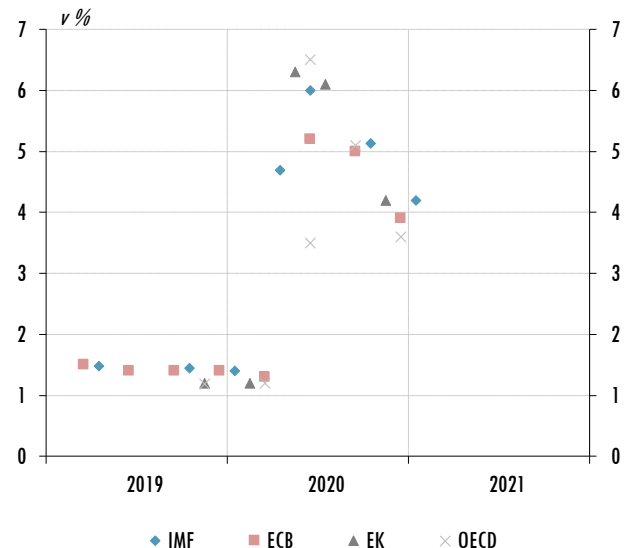
Vir: SURS, preračuni FS.

Napovedi realne rasti BDP za 2020 za evrsko območje



Vir: IMF, Evropska komisija (EK), OECD, ECB, Eurostat.

Napovedi realne rasti BDP za 2021 za evrsko območje



Vir: IMF, Evropska komisija (EK), OECD, ECB.

Tabela 1: Temeljni agregati sektorja država

	01-03				04							
	2019		2020		2019		2020*					
	sprememba 2020 na 2019				sprememba 2020 na 2019							
	2019	2020	v mio EUR	v %	2019	2020*	v mio EUR	v %	sprememba 2020 na 2019	v mio EUR	v %	
PRIHODKI SKUPAJ	15.613	14.808	-805	-5,2	5.589	5.884	296	5,3	21.202	20.692	-510	-2,4
DAVKI	7.689	6.884	-805	-10,5	2.763	2.769	6	0,2	10.452	9.653	-799	-7,6
Davki na proizvodnjo in uvoz	4.856	4.414	-443	-9,1	1.766	1.614	-151	-8,6	6.622	6.028	-594	-9,0
Tekoči davki na dohodek, premoženje itd.	2.818	2.461	-357	-12,7	994	1.150	156	15,7	3.812	3.611	-201	-5,3
Davki na kapital	15	9	-6	-38,4	4	5	1	32,2	18	14	-4	-24,6
SOCIALNI PRISPEVKI	5.684	5.919	235	4,1	2.039	2.036	-3	-0,1	7.723	7.955	232	3,0
PRIHODKI OD LASTNINE	341	255	-86	-25,2	69	65	-4	-5,8	410	320	-90	-21,9
OSTALO	1.899	1.750	-149	-7,9	718	1.014	296	41,3	2.617	2.764	147	5,6
IZDATKI	15.458	17.446	1.988	12,9	5.495	7.201	1.706	31,1	20.953	24.647	3.694	17,6
SREDSTVA ZA ZAPOLSENE	4.080	4.382	302	7,4	1.394	1.719	325	23,3	5.474	6.101	627	11,5
VMESNA POTROŠNJA	2.158	2.209	51	2,4	798	976	178	22,3	2.956	3.186	229	7,8
SOCIALNI TRANSFERI	6.320	6.844	524	8,3	2.103	2.602	500	23,8	8.423	9.447	1.024	12,2
OBRESTI	616	571	-45	-7,4	209	216	7	3,6	825	787	-38	-4,6
SUBVENCJE	248	1.363	1.114	448,3	98	29	-69	-70,7	347	1.391	1.045	301,3
BRUTO INVESTICIJE V OSNOVNA SREDSTVA	1.277	1.285	8	0,6	559	861	302	54,1	1.836	2.147	310	16,9
KAPITALSKI TRANSFERI	85	63	-22	-25,5	74	170	96	130,1	159	233	75	47,1
OSTALO	673	728	55	8,2	260	622	362	139,2	933	1.350	417	44,7
Saldo	155	-2.638	-2.793	-8,1	94	-1.317	-1.411	-12,3	249	-3.954	-4.204	-9,2
Primarni saldo	771	-2.067	-2.838	-8,1	303	-1.100	-1.403	-12,1	1.074	-3.167	-4.242	-9,1
Saldo, v % BDP	0,4	-7,7	-8,2	-8,2	0,8	-11,5	-9,6	-12,1	0,5	-8,6	-9,2	-9,1
Primarni saldo, v % BDP	2,1	-6,0	-8,2	-8,2	2,4	-9,6	-1,026	-8,2	2,2	-6,9	-2,623	-5,4
BDP nominalno, v mio EUR	35.931	34.333	-1.598	-4,4	12.462	11.436	-1.026	-8,2	48.393	45.769	-2.623	-5,4

Vir: SURS, Ministrstvo za finance. Opombe: *implično gibanje, da so dosežene napovedi MF; **napo veči MF iz OPK (okt. 2020).

Tabela 2: Državni proračun - rebalans in realizacija

	v mio EUR								
	rebalans			realizacija					
	skupaj	COVID	brez COVID	skupaj	COVID	brez COVID			
Prihodki	9.189	-305	9.494	9.078	-324	9.402	-112	-19	-93
DDV	3.466	-82	3.548	3.528	-118	3.646	62	-36	99
Trošarine	1.353	-19	1.372	1.314	-56	1.370	-38	-37	-1
Dohodnina	1.127	-26	1.153	1.164	-27	1.191	37	-1	38
DDPO	741	-171	912	773	-173	946	32	-2	34
EU sredstva	941		941	725	73	651	-217	73	-290
Nedavčni	665		665	672	0	672	7	0	7
Druzi prihodki	896	-7	903	902	-24	925	5	-17	22
ODHODKI	13.391	2.580	10.811	12.565	2.004	10.561	-826	-576	-250
Stroški dela skupaj	3.576	203	3.374	3.448	195	3.253	-128	-8	-120
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.792	309	1.484	1.967	384	1.583	175	75	99
Izdatki za blago in storitve	1.146	19	1.127	1.309	115	1.194	163	96	67
Investicije	973	6	968	911	22	889	-62	16	-78
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1.374	67	1.307	1.403	180	1.223	30	113	-84
Subvencije	1.445	935	510	1.398	965	433	-47	30	-76
Obresti	776		776	772		772	-4	0	-4
Rezerve	1.245	781	463	340	0	340	-904	-781	-123
Plačila sredstev v Proračun EU	526		526	526		526	0	0	0
Druzi odhodki	538	261	278	490	143	347	-48	-118	70
Saldo	-4.202	-2.885	-1.317	-3.488	-2.328	-1.159	714	557	157

Vir: ME, FURS, preračuni FS.

Tabela 3: Državni proračun z in brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov

	2019	2020 realizacija			2020/2019 sprememba			
		v mio EUR			v %			
		skupaj	COVID	brez COVID	skupaj	brez COVID	skupaj	
Prihodki	10.136	9.078	-324	9.402	-1.059	-735	-10,4	-7,2
DDV	3.872	3.528	-118	3.646	-344	-225	-8,9	-5,8
Troškine	1.543	1.314	-56	1.370	-229	-173	-14,8	-11,2
Dohodnina	1.391	1.164	-27	1.191	-227	-200	-16,3	-14,4
DDPO	997	773	-173	946	-224	-51	-22,5	-5,2
EU sredstva	727	725	73	651	-2	-76	-0,3	-10,4
Nedavčni	636	672	0	672	36	36	5,6	5,6
Druzi prihodki	971	902	-24	925	-69	-45	-7,1	-4,7
ODHODKI	9.912	12.565	2.004	10.561	2.654	650	26,8	6,6
Stroški dela skupaj	3.073	3.448	195	3.253	375	180	12,2	5,9
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.453	1.967	384	1.583	514	130	35,4	8,9
Izdatki za blago in storitve	1.115	1.309	115	1.194	194	79	17,4	7,0
Investicije	938	911	22	889	-27	-49	-2,8	-5,2
Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja	1.079	1.403	180	1.223	325	144	30,1	13,4
Subvencije	413	1.398	965	433	985	20	238,3	4,8
Obresti	785	772	0	772	-13	-13	-1,7	-1,7
Rezerve	199	340	0	340	141	141	70,8	70,8
Plačila sredstev v Proračun EU	510	526	0	526	16	16	3,2	3,2
Druzi odhodki	346	490	143	347	144	1	41,5	0,3
Saldo	225	-3.488	-2.328	-1.159	-3.713	-1.384		

Vir: MF, FURS, proračuni FS.