



EVA: 2020-1611-0048
Številka: 00712-9/2020/13
Datum: 30. 4. 2020

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022

Fiskalni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) je na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022, ki mu ga je Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) posredovala 24. 4. 2020 pripravil oceno skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili. Ocena je objavljena 28. 4. 2020. Vlada je Stališče do te ocene Fiskalnega sveta sprejela na svoji 14. redni seji 29. 4. 2020 (številka 007-228/2020/14).

Fiskalni svet je ocenil, da epidemija COVID-19 predstavlja izjemne okoliščine in da je v takih razmerah potrebno obsežno ukrepanje fiskalne politike. Pri tem poudarja, da je učinkovitost ukrepov večja, če so ti ustrezno usmerjeni, pravočasni in preprosti, zaradi njihove obsežnosti morajo biti popolnoma pregledni, z vidika vzdržnosti javnih financ pa začasni in ustrezno umeščeni v verodostojen srednjeročni okvir. Fiskalni svet ugotavlja, ob zavedanju velike negotovosti glede globine in trajanja padca gospodarske aktivnosti ter dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih in še napovedanih ukrepov, da dosedanji ukrepi navedenim načelom ne ustrezajo v celoti.

Fiskalni svet ugotavlja, da so gospodarske razmere izredno negotove, vse trenutno razpoložljive projekcije nakazujejo občuten upad gospodarske aktivnosti v letu 2020. Negotovosti so povezane z oceno dolgoročne gospodarske rasti in s tem ravni gospodarske vrzeli, prava tako ni znana časovna dimenzija šoka.

Glavne ugotovitve iz mnenja Fiskalnega sveta:

- Projekcije in s tem tudi vhodni elementi, ki določajo največji obseg izdatkov sektorja države so izpostavljeni občutnim tveganjem. Fiskalni svet ob tem ocenjuje, da so izdatki sektorja država in ki niso enkratne narave oziroma namenjeni odpravljanju posledice epidemije v letu 2020 previsoki. Hkrati izpostavljajo, da pa se bodo ob upoštevanju danih negotovosti lahko nahajali znotraj območja.
- Kljub omogočenim začasnim odstopanjem od zasledovanja srednjeročne uravnoteženosti javnih financ, mora del izdatkov, ki ni začasne narave oziroma ni povezan z ukrepi za omejitev posledic epidemije, ostati skladen z veljavnimi fiskalnimi pravili. Le v tem primeru začasno odstopanje ne bo ogrozilo javnofinančne vzdržnosti na srednji rok.
- Fiskalni svet je v svoji oceni podal svojo oceno vpliva ukrepov v boju proti epidemiji na javne finance. Pri tem izpostavlja, da so ukrepi po vsebini in ocenjenem obsegu podobni kot v drugih državah ter naslavljajo neposredne socialne in gospodarske posledice krize z namenom ohranjanja potenciala. Opozarja pa, da lahko zapletenost nekaterih ukrepov vpliva na zamude in

učinkovito izvajanje. Od učinkovitosti ukrepov bo odvisno, ali bo trenutna kriza le začasna, ali bo postala strukturna z dolgoročnimi negativnimi posledicami za blaginjo in vzdržnost javnih financ.

Kot ugotavlja Fiskalni svet v svojem poročilu, so trenutne razmere izredno negotove. Posledično so prav tako napovedi gospodarske rasti, proizvodne vrzeli ter vseh javnofinančnih kategorij zelo negotove in zelo občutljive na spreminjanje razmer. Ministrstvo za finance je v sklopu priprave Programa stabilnosti redno spremljalo in pregledalo številne projekcije gospodarskih razmer, vse pa napovedujejo padec BDP-ja v Sloveniji od 6-16 % v letu 2020. Dolžina in globina recesije pa je poleg samega poteka širjenja epidemije odvisna tudi od odzivnosti ekonomske politike. Ministrstvo za finance je skladno z Direktivo (1085/2011) pri svojih napovedih proračunskih ciljev upoštevalo napovedi iz prilagojenega UMAR COVID-19 scenarija pomladanske napovedi, ki se zaradi velikih negotovosti osredotoča samo na leti 2020 in 2021. Napoved je razpoložljiva skupaj z osnutkom Programa stabilnosti, pripravil jo je UMAR.

Prvotna Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2020 UMAR, ki je bila pripravljena že pred začetkom širitve COVID-19, upoštevala pa je nekatere znake ohlajanja gospodarstva, je predvidevala, da naj bi se gospodarska rast v Sloveniji v letu 2020 upočasnila na 1,5 %, v prihodnjih dveh letih pa bi bila nekoliko višja (2,2 %). Zaradi zaostrenih razmer, ki so se na dnevni ravni spreminjale je UMAR 23. marca ocene spremenil, in sicer naj bi tako padec BDP v letu 2020 znašal med -6 in -8 %, ob predpostavki, da bodo sedanje zaostrene razmere in močno oteženo poslovanje proizvodnega in storitvenega sektorja trajale dva meseca. Kasneje je UMAR za potrebe priprave proračunskih dokumentov pripravil COVID-19 scenarij pomladanske napovedi 2020, ki predvideva padec BDP-ja za okrog 8%, ocena pa zaradi številnih negotovosti uporablja precej predpostavk. Na podlagi scenarija in z upoštevanjem številnih ukrepov za zmanjšanje posledic epidemije je Ministrstvo za finance ocenilo primanjkljaj sektorja država v letu 2020 v višini 8,1% BDP. Vlada ponovno poudarja, da so pri pripravi projekcij napovedi odhodkov in izdatkov skladno s trenutnimi razmerami prisotna izredno velika tveganja in negotovosti.

Tako v Paktu za stabilnost in rast na EU ravni kot v Zakonu o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, v nadaljnjem besedilu: ZFisP), je prepoznano, da se omogoča začasno odstopanje od pravil v primeru izjemne okoliščine. Evropska komisija je 13. marca 2020 ocenila, da gre v primeru epidemije koronavirusa za izredni dogodek, 20. marca 2020 pa je objavila še sporočilo o aktivaciji splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, s čimer se je 23. marca 2020 strinjal tudi Svet ekonomskih in finančnih ministrov. Na navedenih podlagah je zaradi omilitve posledic epidemije koronavirusa omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil. Fiskalni svet je 18. marca 2020 ocenil, da razglasitev epidemije v Sloveniji predstavlja neobičajen dogodek, ki po ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. V tovrstnih negotovih razmerah je strokovno neustrezno pripravljati srednjeročne projekcije na tveganih in stalno spreminjajočih se napovedih, saj bi bile te pripravljene na negotovih bodočih dejstvih, posledično pa bi bile neuporabne. Zato se je tudi Svet ekonomskih in finančnih ministrov strinjal, **da ni časa za ne-reagiranje ter izračune na srednji rok**, ampak je potrebno glede na specifične vsake države članice odgovoriti s fiskalnim stimulusom in sicer ne glede na veljavna fiskalna pravila. Prav tako so se spremenili roki za posredovanje dokumentov Evropski komisiji, spoštovati je treba le en rok, to je rok oddaje Programa stabilnosti Evropski komisiji, dne 30.4.2020. **Izjemne okoliščine vplivajo tudi na roke in procedure (vsebinsko manj zahtevanih podatkov, preračunov).**

Kot ugotavlja Fiskalni svet: »**Skladno z dogovorom na ravni EU** niso podane podrobnejše napovedi makroekonomskih in javnofinančnih gibanj za srednjeročno obdobje tekočega leta in prihodnjih treh let. Poleg tega je v danih razmerah zaradi negotovosti, povezanih z oceno padca gospodarske aktivnosti v letošnjem letu, in zaradi **odsotnosti srednjeročne makroekonomske napovedi, izredno negotova** tudi ocena ravni proizvodne vrzeli, ki vstopa kot vhodni element v večino ocen izpolnjevanja

fiskalnih pravil. Prav tako je mogoče na podlagi trenutno zasnovanih ukrepov za omilitev posledic epidemije pričakovati precejšnje naknadne popravke statističnih podatkov.«

V ta namen večina držav članic še ni poslala in ustrezno napovedala, v skladu z EDP poročili, dolga in salda sektorja držav v % BDP, ampak bo ta vsebina celovito predstavljena in ovrednotena v Programih stabilnosti. Po pregledu nekaterih strani ministrstev in statističnih uradov držav članic pa je mogoče ugotoviti, da je Irska napovedala 7,6% primanjkljaj in dolg v višini 69% BDP, Nemčija -7,2% BDP primanjkljaj in dolg dvig na 75,3% BDP.

Vlada je sprejela in pripravila vrsto ukrepov za omejitve negativnih posledic, ki bodo pozitivno vplivali na podjetja in posameznike ter blažile negativne posledice epidemije COVID-19. V ta namen sta bila sprejeta Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije covid-19 in omilitev njenih posledic za državljanke in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20, v nadaljnjem besedilu: ZIUZEOP) t.i. protikorona paket 1 in njegove spremembe ter Predlog Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (t.i. protikorona paket 2). Specifični cilji predlaganih ukrepov ostajajo ohranjanje delovnih mest in delovanja podjetij, izboljšanje socialnega položaja ljudi, še posebej najbolj ogroženih zaradi bolezni COVID-19, izredna pomoč samozaposlenim, izboljšanje likvidnosti podjetij, pomoč znanstveno projektom za boj z epidemijo bolezni COVID-19, znižanje sejin in funkcionarskih plač na državni ravni, oprostitvev plačila storitev distribucije in pomoč kmetijstvu. V paketu 2 so ključni ukrepi, ki bodo podjetjem omogočili ožvitev njihove investicijske aktivnosti in s tem ohranitev delovnih mest. Izjemne okoliščine vplivajo tudi na proces oblikovanja ukrepov. Ob tem je ključnega pomena hitrost sprejemanja le-teh, ki pa ima tudi določene pomanjkljivosti. V ta namen je vlada ob sprejemanju drugega paketa predlagala različne dopolnitve že sprejetih ukrepov. Na primer kriterij za upravičenost delodajalcev do povračila nadomestila plač se je znižal (upad prihodkov glede na preteklo leto se je znižalo na 10%) in s tem postal dostopen večjemu številu podjetij. Prav tako so se dodale določene ciljne skupine pri posameznih ukrepih. **Poudariti je potrebno, da se ukrepi oblikujejo in usklajajo v okviru široke strokovne posvetovalne skupine in z ostalimi deležniki.**

Pri ocenjevanju potencialnega finančnega obsega ukrepov je vlada izhajala iz ocen števila upravičencev, ki bodo uveljavljali posamezne ukrepe. Ni dvoma, da so v danem trenutku negotovosti visoke, saj se, enako kot pri makroekonomskem scenariju, predpostavke spreminjajo. V izogib prevelikim tveganjem se bo izvajalo skrbno spremljanje učinkov uveljavljenih ukrepov in v primeru ugotovljene neučinkovitosti predlagalo dopolnitve predpisov. Ocene vlade in fiskalnega sveta o vrednosti ukrepov se **ne razlikujejo z vidika finančnega ovrednotenja po denarnem toku, kot tudi ne z vidika upravičencev**, so si podobne, kar potrjuje ustreznost ocen. Pri oceni vpliva ukrepov po metodologiji ESA pa je pomembno upoštevati projekcije za celotno leto 2020, kjer pa sta že ovrednotena 2 sklepa (realokacija EU sredstev in povečanje rezerve iz naslova prerazporeditev/prihrankov). Izpostaviti je treba tudi, da je vlada s sklepi o zadržanju izvajanja državnega proračuna in prilagajanju ukrepov na področju kohezijske politike prihranila okoli 400 milijonov evrov, ki jih namenja za boj proti epidemiji COVID-19 in s tem pozitivno vpliva na končni saldo.

Vlada zavrača očitke, in pojasnjuje, da v izrednih okoliščinah **ni mogoče pripraviti srednjeročnih projekcij, pri tem pa tega ne zahtevajo niti fiskalna pravila**. Še več, upoštevati je treba, da odstop od pravila (formule) velja za celo leto, pri tem pa že potekajo nekateri dogovori o omilitvi fiskalnih zahtev po pokriznem obdobju in specifikah tega obdobja. Vlada ugotavlja, da Fiskalni svet **v oceni ni striktno sledil dejstvu, da se je predlagana sprememba odloka pripravila izključno zaradi izjemnih okoliščin**. Posledično je Fiskalni svet predlog odloka ocenjeval tudi na podlagi drugega odstavka 6. člena ter 1. točke drugega odstavka in 1. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP, čeprav ZFisP izrecno določa, da v primeru, če so ugotovljene izjemne okoliščine, Fiskalni svet ocenjuje **zgolj ustreznost predloga sprememb okvira** iz drugega odstavka 13. člena ZFisP glede na naravo okoliščin iz prvega odstavka 12. člena tega ZFisP. Nadalje je treba ugotoviti, da 3. člen ZFisP določa način ugotavljanja zgornje meje izdatkov sektorja država v odvisnosti od položaja gospodarstva v ciklu.

Vlada je Fiskalnemu svetu posredovala vse zahtevane podlage za izračune, hkrati pa pojasnila tudi negotove ocene izračunanih ukrepov. Vlada meni, da bo tudi z vidika srednjega roka ravnala skladno s priporočili Evropske unije, pomembno pa je, da vlada nikoli ni odstopila od srednjeročne uravnoteženosti. V Programu stabilnosti je izpostavljena skrb, da bo težko v naslednjem strateškem dokumentu (vključujoč izhod iz krize) določiti dolžino cikla, trenutno stanje in kdaj bo spet dosežen srednjeročni cilj.

Vlada zavrača očitke, da zaradi v letih 2020 in 2021 ne sprejetega državnega programa razvojnih politik in srednjeročne fiskalne strategije, ki ju sicer predvideva Zakon o javnih financah, ni naslavljan srednji rok. Navedena dokumenta sta le nadgradnja prikazov izdatkov po klasifikaciji (uporaba k ciljem usmerjene oz. programske klasifikacije) in z vidika razvojnih politik in programov le dopolnjujeta že Program stabilnosti, ki ga je trenutno treba obravnavati kot Fiskalno strategijo na srednji rok. Pri tem ne more biti dvoma, da se prioritete, ki naj bi bile določene v državnem programu razvojnih politik težko oblikuje dokler država na sprejme t.i. izhodne strategije, preuči smernic okrevanja na EU ravni in skladno z njimi opredeli nacionalne prioritete in strateške cilje (prenovitev zelenega dogovora, digitalizacije ipd.). Prav tako se na novo oblikuje sklad za okrevanje, izhod iz krize je povezan z večletnim finančnim okvirjem, in ker je nejasnosti veliko, neznane procedure/prioritete ne morejo vstopati v leti 2020 in 2021.

Sklepno FS izpostavi: »**Trenutne izjemne okoliščine omogočajo začasno zamrznitev fiskalnih pravil.** V danih razmerah lahko ocenimo zgolj, kakšna bi bila največja dovoljena vrednost izdatkov sektorja država v letu 2020, če bi fiskalna pravila veljala. Pri tem zlasti preverjamo, ali je v predlogu Okvira primerno določen del izdatkov, povezan s stanjem gospodarskega cikla, saj skladno s pristojnostmi Fiskalnega sveta ne ocenjujemo ustreznosti izdatkov, ki se nanašajo na odpravljanje posledic epidemije. Ker predloženi predlog Okvira ni srednjeročno zasnovan, pričakujemo, da ga bo vlada skladno s 6. členom ZFisP dopolnila ob pričakovani pripravi rebalansa oziroma sprememb državnega proračuna. Pri tem bo moral okvir nakazati tudi pričakovano postopno doseganje srednjeročne javnofinančne uravnoteženosti po zaključku obdobja izjemnih okoliščin.«

Vlada se z navedenimi ugotovitvami Fiskalnega sveta strinja in poudarja, da ne glede na izjemne okoliščine poizkuša dosledno slediti fiskalnim pravilom. Kljub temu pa meni, da je v izjemnih okoliščinah in tudi po njihovem prenehanju, prva naloga vlade vzpostavitev normalnega delovanja države, skrb za blagostanje državljanov in vlaganje naporov v gospodarski razvoj. Pri tem pa srednjeročna uravnoteženost ne more imeti prednosti pred določanjem pogojev za omilitev izjemnih okoliščin, ki so prizadele vse državljane in državljanke Republike Slovenije.