

Posodobitev ocene dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih enkratnih protikriznih ukrepov

Za omilitev posledic epidemije so bili sprejeti obsežni enkratni ukrepi z občutnim vplivom na stanje javnih financ. Pri njihovem sprejemanju in predvsem izvajanju je pomembna transparentnost, ki je ključna za zagotovitev njihove verodostojnosti med domačimi gospodarskimi subjekti kot tudi na finančnih trgih, od katere bo v veliki meri odvisna cena finančnih sredstev. Nenazadnje je transparentnost pomembna tudi za oceno učinkovitosti ukrepov, ko bo epidemija zaključena. Fiskalni svet se je, skladno tudi s priporočili mednarodnih organizacij (OECD, IMF), že ob pričetku sprejemanja ukrepov odločil za tekoče spremljanje njihovih javnofinančnih učinkov in za redno posodabljanje ocene.

Tokrat objavljamo četrto oceno¹ dejanskega učinka enkratnih protikriznih ukrepov, ki vključuje verjetno dokončne učinke Koronapaketa 1², medtem ko so finančni učinki ostalih ukrepov zaradi njihovega nadaljnjega izvajanja še v veliki meri nedorečeni. Dejanski javnofinančni učinek ukrepov iz Koronapaketa 1, ki so prenehali veljati s koncem maja, je manjši od predhodnih ocen Ministrstva za finance ob pripravi Programa stabilnosti in Fiskalnega sveta ob sprejemanju zakonodaje. Ocene obeh institucij so namreč znašale okoli 1,8 mrd EUR, trenutna ocena dejanskega učinka ukrepov z neposrednim vplivom na javne finance pa znaša okoli 1,3 mrd EUR. Glavnino ukrepov tega paketa predstavljajo ukrepi za ohranjanje delovnih mest (nadomestilo za čakanje na delo, temeljni dohodek samozaposlenim in ostalim upravičenim skupinam ter oprostitev plačila prispevkov za socialno zavarovanje), in sicer okoli 950 mio EUR. Velik del teh ukrepov bo po naši oceni mogoče financirati s posojilom v vrednosti 1,1 mrd EUR, ki ga je v okviru instrumenta SURE³ Sloveniji odobrila Evropska komisija. Poleg ukrepov z neposrednim učinkom na javne finance je bilo v okviru Koronapaketa 1 odobrenih še za 256 mio EUR odloženih oziroma obročnih plačil davčnih obveznosti, od katerih je bila slaba petina že poravnanih.

Z razglasitvijo zaključka epidemije konec maja je vlada sprejela nadaljnje enkratne ukrepe za omilitev posledic epidemije. Med ukrepi za ohranjanje delovnih mest sta ključna delno subvencioniranje skrajšanega delovnega časa in podaljšanje nadomestila za začasno čakanje na delo. Ta ukrepa sta skladna s priporočili mednarodnih organizacij, po katerih naj države podporne ukrepe umikajo le postopoma. Po razpoložljivih podatkih je bilo junija v oba ukrepa skupaj vključenih približno 60 tisoč zaposlenih, kar je okoli 40 % zaposlenih, ki so bili maja na začasnem čakanju na

Tabela: Ukrepi za omilitev posledic epidemije z neposrednim učinkom na javne finance

v mio EUR	Ocena vlada	Ocena FS	Dejansko
PKP1	1.804	1.750	1.334
ostali ukrepi	1.000	551	201
Skupaj	2.804	2.301	1.535

Vir: MF, MDDSZ, MKGP, MJU, MIZŠ, ZRSZ, FURS, ZZS, ZPIZ, Zavod za blagovne rezerve, FURS, ocena Fiskalni svet.

¹ Pretekle ocene so dosegljive na <http://www.fs-rs.si/publikacije/drugo/>.

² Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP), dosegljiv na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=2020766>.

³ Predlog mora sicer odobriti še Evropski svet.

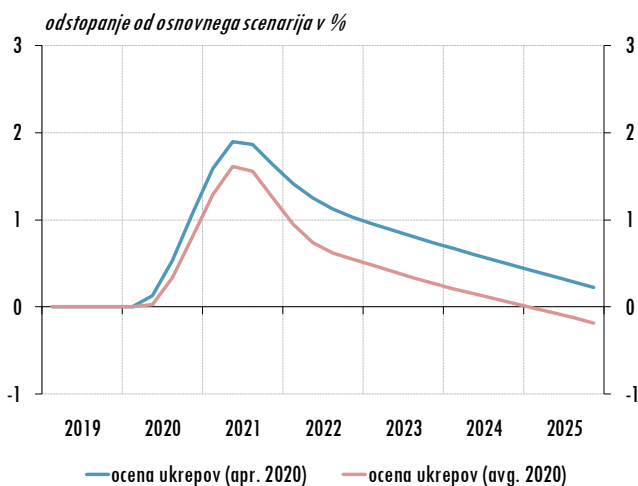
delo. Med sprejetimi ukrepi imajo poleg navedenih občuten javnofinančni učinek še boni za izboljšanje gospodarskega položaja na področju turizma, plačilo izvajalcem zdravstvene dejavnosti zaradi izpada opravljanja dejavnosti ter dodatek za nevarnosti in posebne obremenitve pripadnikom Civilne zaščite. Skupaj je bilo do konca avgusta za te ukrepe namenjenih okoli 200 mio EUR, kar je precej manj od predhodne ocene Fiskalnega sveta in Vlade (glej Tabelo).

Po začetku epidemije so bili sprejeti tudi ukrepi za ohranjanje likvidnosti, predvsem možnost odloga plačila kreditnih obveznosti⁴ ter dve porošteni shemi⁵. Po slednjih je razpoložljivih poroštev skupaj 2,2 mrd EUR, po razpoložljivih podatkih pa je do sedaj bilo izdanih le za 76 mio EUR poroštev. To bi lahko kazalo na neustrezno oblikovanje poroštenih shem ali pa na odsotnost potrebe po likvidnostni pomoči na strani gospodarskih subjektov, vendar je potrebno pri tem upoštevati, da sta shemi šele v začetni fazi delovanja.

Skladno s postopkom, opisanim ob oceni makroekonomskih in javnofinančnih učinkov sprejetih ukrepov za omilitev posledic epidemije COVID-19 iz maja⁶, smo pripravili osveženo oceno makroekonomskih učinkov dejanskih ukrepov. Rezultati simulacij vseh zgoraj navedenih ukrepov pokažejo, da bi bila gospodarska aktivnost zaradi ukrepanja v letu 2020 višja za približno 1,5 % od tiste, predvidene v scenariju, ki ukrepanja ne vključuje. S tem se ublaži padec gospodarske aktivnosti za slabo četrtno padca iz osnovnega scenarija, kar je podobno kot v modelski oceni učinka ukrepov v EU, ki jo je pripravila Evropska komisija.⁷

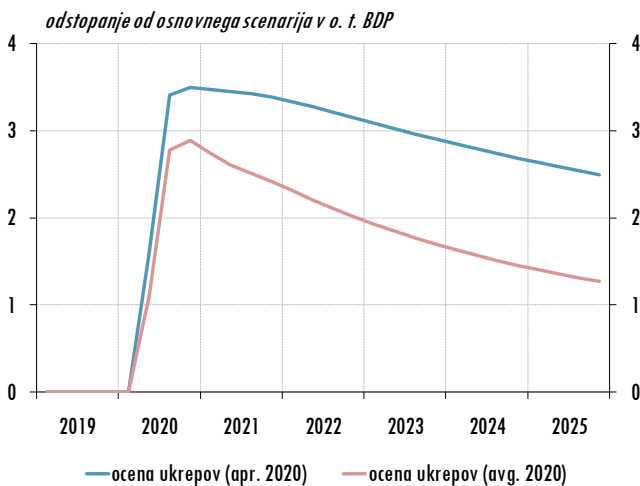
Podrobnejšo analizo učinkov sprejetih ukrepov za omilitev posledic epidemije bo Fiskalni svet objavil v okviru ocene rebalansa državnega proračuna za leto 2020. To bo Fiskalni svet predvidoma pripravil do sredine septembra, glede na rok za pripravo, ki je po Zakonu o javnih financah (ZJF-H) 15 dni po prejemu rebalansa v oceno. Fiskalni svet od Vlade pričakuje, da bo v okviru sprejemanja proračunskih

Slika 1: Vpliv ukrepov na raven realnega BDP



Vir: FS. Opomba: Simulacija učinkov ukrepov (apr. 20) je narejena na osnovi ocene iz FS Ocena (28. 4. 20), simulacija učinkov (avg. 20) pa na podlagi v tej analizi opisanih dejanskih učinkov ukrepov.

Slika 2: Vpliv ukrepov na dolg sektorja država



Vir: FS. Opomba: Simulacija učinkov ukrepov (apr. 20) je narejena na osnovi ocene iz FS Ocena (28. 4. 20), simulacija učinkov (avg. 20) pa na podlagi v tej analizi opisanih dejanskih učinkov ukrepov.

⁴ Zakon o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditnojemalcev (ZIUOPOK).

⁵ 65. člen ZIUZEOP in ZDLGPE.

⁶ http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/05/DG02_Ucinki_sprejetih_ukrepov.pdf

⁷ EC Spring Forecast 2020, str. 65–72. Banka Slovenije je v oceni, ki upošteva ukrepe v višini prvotne ocene vlade oziroma Fiskalnega sveta, velikost blaženja padca gospodarske aktivnosti ocenila na okoli eno tretjino padca BDP iz osnovnega scenarija.

Glej https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/napovedi-makroekonomskih-gibanj-junij-2020_ii.pdf (Okvir 3).

dokumentov⁸ v prihodnjih mesecih skladno z načelom transparentnosti podala lastno oceno dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih ukrepov in kljub nadaljnji negotovosti predvsem verodostojno predstavila nadaljnje ukrepe za omilitev posledic epidemije na gospodarsko aktivnost in javne finance.

⁸ Skladno z drugim odstavkom 11. člena Zakona o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju (ZIUJF) mora vlada predlog rebalansa državnega proračuna predložiti državnemu zboru najkasneje do 1. septembra 2020. Poleg tega mora vlada skladno s 13.a in 28. členom Zakona o javnih financah (ZJF) do 1. oktobra državnemu zboru predložiti predlog sprememb proračuna za leto 2021 in predlog proračuna za leto 2022.