



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

# **Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin**

Oktober 2020

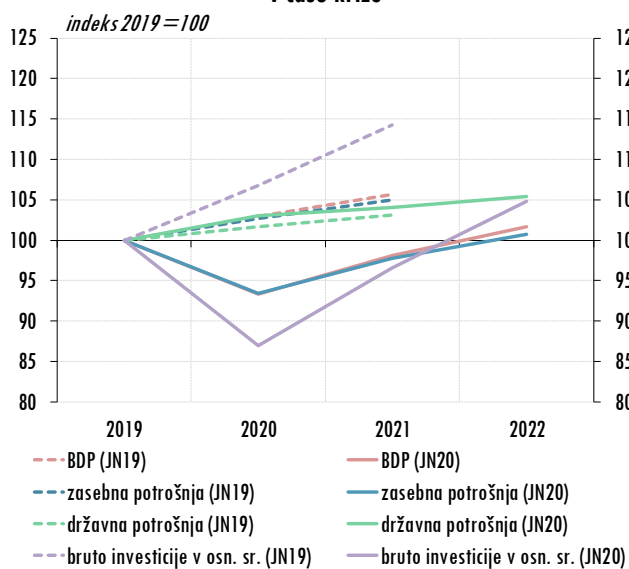
Številka dokumenta: 30-2/2020/13

Ocena je pripravljena na podlagi zaprosila Vlade RS za oceno glede nastanka izjemnih okoliščin (prejetega 30. 9. 2020). Gradivo predstavlja v pretežnem delu besedilo iz Poglavlja 4.1 v dokumentu Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022 (Izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin ter ocena predloga Odloka o spremembah odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2020 do 2022, predloga sprememb proračuna RS za 2021 in predloga proračuna RS za 2022). Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 11. 10. 2020.

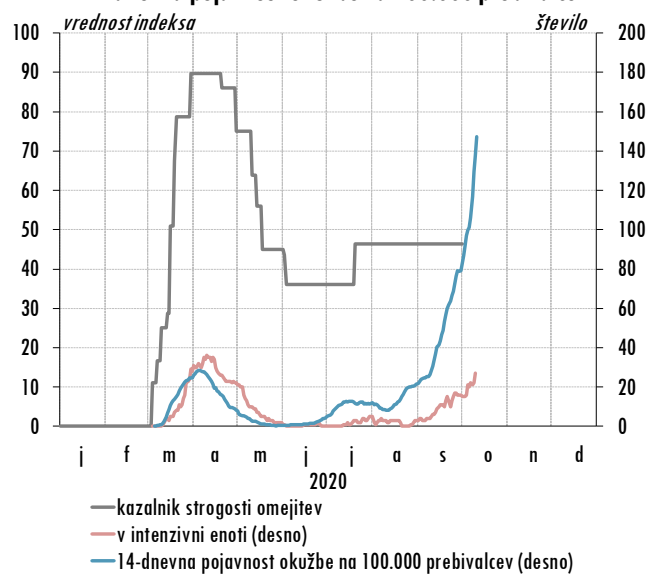
Fiskalni svet ugotavlja, da sta glede na znane podatke in razpoložljive napovedi v času izdelave tokratne ocene izpolnjena oba pogoja, ki po 12. členu ZFisP omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoveženosti javnih financ. V letu 2021 naj bi bil izpolnjen vsaj eden od obeh zakonsko določenih pogojev, medtem ko tega za leto 2022 trenutno ni mogoče nedvoumno ugotoviti. Te ugotovitve niso statične, temveč so odvisne od danih okoliščin in razpoložljivim napovedim, zato so izpostavljene negotovostim in se lahko v prihodnje še spremenijo. Vlada Republike Slovenije je 30. 9. 2020 sprejela sklep, s katerim »...Fiskalni svet zaproša za oceno glede nastanka okoliščin iz prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS 55/15),« in ga posredovala Fiskalnemu svetu. Nastanek in prenehanje izjemnih okoliščin ugotovi glede na 12. člen ZFisP vlada po pridobitvi ocene Fiskalnega sveta. Ta mora oceno glede nastanka ali prenehanja izjemnih okoliščin pripraviti skladno s 7. točko drugega odstavka 7. člena ZFisP in jo skladno z drugim odstavkom 12. člena ZFisP podati najkasneje v 15 dneh, če za oceno zaprosi vlada. ZFisP ne opredeljuje obdobja, na katerega se mora nanašati ocena Fiskalnega sveta glede zgoraj navedenih pogojev, temveč navaja zgolj zahtevo, da Fiskalni svet poda oceno o nastanku ali prenehanju pogojev, ki so podlaga za uveljavljanje izjemnih okoliščin.

Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil,<sup>1</sup> da predstavlja razglasitev epidemije neobičajni dogodek, ki po 12. členu ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoveženosti javnih financ.<sup>2</sup> Fiskalni svet glede na epidemiološke razmere ocenjuje, da pogoji za uveljavitev izjemnih okoliščin v času priprave te ocene še veljajo. Hkrati ugotavlja, da je vlada, ki jo k ugotovitvi nastanka izjemnih okoliščin na podlagi ocene Fiskalnega sveta zavezuje drugi odstavek 12. člena ZFisP, navedeno oceno Fiskalnega sveta iz marca že uporabila v svojih dokumentih, sicer pa nastanka izjemnih okoliščin na podlagi ocene Fiskalnega sveta formalno še ni ugotovila.<sup>3</sup>

Slika 1: Realni BDP in komponente domače porabe v času krize



Slika 2: Strogost omejitev, število bolnikov v intenzivni enoti in 14-dnevna pojavnost okužbe na 100.000 prebivalcev



<sup>1</sup> Dosegljivo na [http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP\\_marec2020.pdf](http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf)

<sup>2</sup> 23. 3. 2020 je na predlog Evropske komisije tudi Svet EU sprejel odločitev, ki omogoča »možnost splošnega odstopanja« (angl. »general escape clause«) od spoštovanja fiskalnih pravil v času pandemije. Zadnji razpoložljivi podatki povezave neodvisnih fiskalnih institucij v EU, katere član je tudi Fiskalni svet, kažejo, da so bile do konca maja 2020 izjemne okoliščine, ki omogočajo odstopanje od nacionalnih fiskalnih pravil, ugotovljene v 19 od 25 članic povezave.

Glej [https://www.euifis.eu/download/european\\_fiscal\\_monitor\\_special\\_updatevol2\\_01.pdf](https://www.euifis.eu/download/european_fiscal_monitor_special_updatevol2_01.pdf) (str. 1).

<sup>3</sup> <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/evropski-semester/Program-stabilnosti-2020.pdf>

**Zaprosilo vlade za oceno nastanka izjemnih okoliščin, ki ga je podala konec septembra 2020, termnsko ni skladno s pripravo ocene proračunov, ki jo mora izdelati Fiskalni svet.** Zakonodaja sicer ne predpisuje časovne umestitve ocene nastanka izjemnih okoliščin v postopek priprave proračunov. Kljub temu Fiskalni svet ugotavlja, da je vlada za oceno zaprosila hkrati oziroma šele ob predložitvi proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022, katerih skladnost s fiskalnimi pravili ugotavlja Fiskalni svet. Pri tem bi morale biti že usmeritve v proračunskih dokumentih odvisne od same ocene glede morebitnega nastanka oziroma obstoja izjemnih okoliščin v obdobju, na katerega se nanašajo proračunski dokumenti.

**ZFisP navaja dva pogoja za obstoj izjemnih okoliščin, ki omogoča začasno odstopanje od srednjeročne uravnoveženosti, če to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti, ki pa nista določena natančno.** Glede na prvi odstavek 12. člena ZFisP je odstopanje mogoče le (i.) v obdobjih resnega gospodarskega upada ali (ii.) v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, kot to opredeljuje Pakt za stabilnost in rast. ZFisP pa ne določa kriterijev, na podlagi katerih se ugotavlja, ali je gospodarski upad resen oziroma kako velik mora biti učinek neobičajnega dogodka, da ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država.<sup>4</sup> Zato Fiskalni svet pri svoji oceni uporablja kriterije za določitev ustreznosti pogojev, ki po našem mnenju najbolje odražajo zahteve iz ZFisP.

**Trenutno razpoložljivi podatki in napovedi kažejo, da bi lahko bili pogoji, ki omogočajo uveljavljanje izjemnih okoliščin letos in prihodnje leto izpolnjeni, medtem ko za leto 2022 tega trenutno ni možno nedvoumno potrditi.** Glede na (a) visok upad gospodarske aktivnosti v prvi polovici leta 2020, ki je po trenutno razpoložljivih podatkih medletno znašal okoli 8 %, na četrtrletni ravni pa je BDP v drugem četrtrletju 2020 upadel za skoraj 10 % in (b) ob upoštevanju dejstva, da bo predkrizna raven BDP v stalnih cenah (iz 4. četrtrletja 2019) po izračunih Fiskalnega sveta na podlagi jesenske napovedi UMAR dosežena v sredini leta 2022, bo po mnenju Fiskalnega sveta (i.) pogoj iz predhodnega odstavka izpolnjen v letu 2021, za leto 2022 pa tega še ni mogoče nedvoumno ugotoviti. Napovedi UMAR kažejo tudi, da nobena od komponent domače porabe, z izjemo državne potrošnje, v letu 2021 v stalnih cenah ne bo dosegla ravni iz leta 2019. Podobno naj bi zaposlenost raven iz leta 2019 dosegla šele v letu 2022, medtem ko bo število brezposelnih v letu 2022 za več kot 10 % višje kot v letu pred pričetkom krize. Hkrati primerjava ravni na podlagi zadnje napovedi UMAR s predpostavljeno ravni na podlagi napovedi UMAR iz jeseni leta 2019 (zadnja napoved pred krizo) pokaže, da naj bi bila v letu 2022 poraba gospodinjstev nižja za 6 %, bruto investicije v osnovna sredstva za okoli 15 %, poraba države pa domala nespremenjena. BDP naj bi bil v takšni primerjavi nižji za 6 %. Čeprav je Fiskalni svet v oceni iz marca 2020 izpolnjevanje (ii.) pogoja ugotovil na podlagi razglasitve epidemije, pa glede na trenutne epidemiološke razmere oziroma na njihov trenutni trend slabšanja in glede na zaostrovanje omejitvenih ukrepov ter kljub dejstvu, da epidemija trenutno ni razglašena, ocenjuje, da (ii.) pogoj ostaja izpolnjen. Fiskalni svet izpolnjevanja (ii.) pogoja v celotnem obdobju 2021–2022, na katerega se nanaša Predlog proračunov, ne more oceniti zaradi precejšnje negotovosti glede nadaljnjega poteka epidemije.

<sup>4</sup>Regulativa EU 1467/1997 npr. v členu 2(3) definira izjemni upad gospodarske aktivnosti kot negativno rast BDP v stalnih cenah ali akumulirano izguba BDP v daljšem obdobju, v katerem je njegova rast nižja od rasti potencialnega proizvoda. Takšna definicija lahko po mnenju Fiskalnega sveta velja za razmere običajnega gospodarskega cikla, ne pa tudi za primer, ko se BDP v enem letu v posamezni državi in tudi v domala vseh državah EU zmanjša za blizu 10 %.

**Fiskalni svet je že ob ugotovitvi o vzpostavitvi pogojev pozval k previdnosti pri uvajanju ukrepov tudi v obdobju izjemnih okoliščin.** Zapisal je, da morajo biti ukrepi, s katerimi se naslavlja izjemne okoliščine, v skladu z veljavnimi evropskimi fiskalnimi pravili<sup>5</sup> začasni in se morajo na izjemne okoliščine nanašati neposredno. Fiskalni svet kot že marca 2020 ponovno izraža pričakovanje, da bo vlada ukrepe, namenjene blaženju epidemije, natančno opredelila in kvantificirala. Ob ugotovitvi o vzpostavitvi pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin je Fiskalni svet opozoril tudi, da bo potrebno po zaključku obdobja izjemnih okoliščin zagotoviti ponovno doseganje srednjeročne uravnoteženosti salda sektorja država, kot določata slovenska in evropska zakonodaja.

**Fiskalni svet bo izpolnjevanje navedenih pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin redno preverjal ob ocenah prihodnjih proračunskih dokumentov.** Presoja glede izpolnjevanja pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin namreč ni statična ugotovitev, temveč se lahko spreminja glede na dane okoliščine in projekcije. S tem se v proračunsko načrtovanje vnaša dodatna negotovost, ki zahteva dodatno previdnost oziroma premislek o tem, kako zastaviti smer fiskalne politike, da v prihodnje ne bodo potrebni ukrepi, ki bodo zastavljeno naravnost spreminjali v preveliki meri.

---

<sup>5</sup> EK (2019). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. 2019 Edition, str. 26. Dosegljivo na [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en).