



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022

April 2021

Številka dokumenta: 30-3/2021/1

Ocena je pripravljena na podlagi zaprosila Vlade RS za oceno glede obstoja izjemnih okoliščin (prejetega 25. 3. 2021). Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 31. 3. 2021.

Zakonodajna podlaga

Vlada Republike Slovenije je 25. 3. 2021 Fiskalnemu svetu posredovala sklep s 66. redne seje z dne 24. 3. 2021, s katerim ga je skladno z drugim odstavkom 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP) zaprosila za oceno glede obstoja okoliščin iz prvega odstavka 12. člena ZFisP v letu 2022.

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 glede na drugi odstavek 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.

Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022

Fiskalni svet ugotavlja, da bo v letu 2022 glede na trenutno znane podatke in razpoložljive napovedi v času izdelave tokratne ocene izpolnjen vsaj eden od dveh pogojev, ki po 12. členu ZFisP omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem možnost odstopanja od veljavnih pravil v obsegu ukrepov namenjenih blažitvi posledic neobičajnega dogodka, če to ne ogroža srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Takšna ugotovitev je izpostavljena negotovosti in se lahko v prihodnje spremeni. Fiskalni svet bo izpolnjevanje navedenih pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin redno preverjal tudi ob osveženih makroekonomskih napovedih oziroma ob ocenah prihodnjih proračunskih dokumentov.

Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil,¹ 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 uravnoteženosti javnih financ.² Fiskalni svet je oceno podal na lastno pobudo z namenom omogočiti vladi čim hitrejšo sprejemanje ukrepov v boju proti epidemiji. Ob tem je glede na pandemični značaj krize izrazil pričakovanje, da bodo države članice EU sprejele tudi skupne rešitve za spopad s krizo in javnofinančno sanacijo njenih posledic ter pozval vlado, naj bodo ukrepi v Sloveniji v čim večjem sozvočju z ukrepi ostalih članic in organov Evropske unije. Poudaril je, da je pomembno, da se Slovenija pri zagotavljanju finančnih virov v čim manjši meri sama izpostavlja finančnim trgom.

Vlada je za oceno nastanka izjemnih okoliščin ob koncu septembra 2020 skladno z ZFisP ponovno zaprosila Fiskalni svet, ki je glede na epidemiološke razmere ob pripravi proračunskih dokumentov oktobra 2020 ocenil, da pogoji za uveljavitev izjemnih okoliščin v času priprave ocene še veljajo.³ Ocenil je, da sta glede na znane podatke in razpoložljive napovedi v času izdelave ocene v letu 2020 izpolnjena oba pogoja, ki po 12. členu ZFisP omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. V obdobju, na katerega so se nanašali predloženi proračunski dokumenti, bi lahko bil po takratni oceni Fiskalnega sveta v letu 2021 izpolnjen vsaj en pogoj, ki takšno odstopanje omogoča, medtem ko izpolnjevanja pogojev za leto 2022 ni bilo mogoče nedvoumno ugotoviti. Fiskalni svet je ob tem opozoril, da zaprosilo vlade terminsko ni bilo skladno s postopkom priprave proračunov, saj je bilo podano istočasno s proračunskimi dokumenti, katerih skladnost s fiskalnimi pravili je preverjal Fiskalni svet.⁴ Hkrati je Fiskalni svet ugotovil, da je vlada, ki jo k ugotovitvi nastanka izjemnih okoliščin na podlagi ocene Fiskalnega sveta zavezuje drugi odstavek 12. člena ZFisP, oceno Fiskalnega sveta iz marca 2020 že uporabila v svojih dokumentih, sicer pa nastanka izjemnih okoliščin na podlagi ocene Fiskalnega sveta formalno še ni ugotovila.⁵

¹ Dosegljivo na http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf

² 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 smislu povečane fleksibilnosti delovanja fiskalne politike v času pandemije. Splošno odstopanje je v 6. členu Uredbe EU 1175/2011 omenjeno kot neupoštevanje odstopanja, ki je nastalo zaradi blažitve posledic neobičajnega dogodka, na katerega država članica nima vpliva in ki ima občuten vpliv na finančni položaj sektorja država oziroma v primeru večjega upada gospodarske aktivnosti v evrskem območju ali v celotni EU, pod pogojem, da odstopanje ne ogrozi javnofinančne vzdržnosti na srednji rok. EK je določila tudi posebne pogoje, po katerih je možno ukrepe obravnavati v sklopu splošnega odstopanja. V priložniku o uporabi določil Pogodbe o stabilnosti in rasti https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf (str. 26) poudarja, da je upoštevanje takšnih izdatkov mogoče ob spoštovanju naslednjih načel: (i) dodatna poraba mora biti neposredno povezana z izjemnimi okoliščinami, (ii) odstopanja so mogoča le začasno; (iii) dovoljena odstopanja odražajo zgolj dodatne stroške, povezane z izjemnimi okoliščinami, glede na preteklo leto; (iv) države morajo odstopanja prikazati na transparenten način. Omenjena načela veljajo tudi za utemeljevanje tovrstnih izdatkov v proračunskih dokumentih, ki jih v okviru ekonomskega upravljanja oziroma evropskega semestra EK predložijo države članice. Med tovrstne dokumente sodita npr. Osnutek proračunskega načrta in Program stabilnosti.

³ http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_oktober-2020.pdf

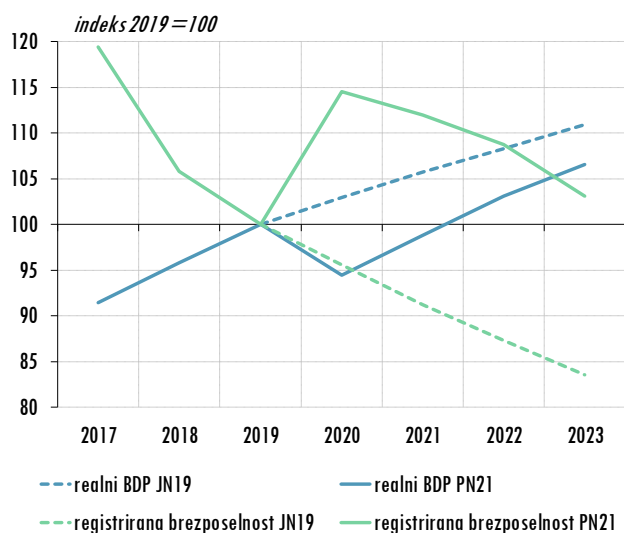
⁴ Zakonodajca sicer ne predpisuje časovne umestitve ocene nastanka izjemnih okoliščin v postopek priprave proračunov. Vendar morajo biti usmeritve v proračunskih dokumentih odvisne od same ocene glede morebitnega nastanka oziroma obstoja izjemnih okoliščin v obdobju, na katerega se nanašajo proračunski dokumenti.

⁵ <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/evropski-semester/Program-stabilnosti-2020.pdf>

Evropska komisija je marca 2021 objavila priporočila za delovanje fiskalne politike, ki se med drugim nanašajo na nadaljnje uveljavljanje oziroma prenehanje veljavnosti splošne odstopne klavzule.⁶ Komisija se je pri tem zavzela za heterogen pristop glede veljavnosti splošne odstopne klavzule, ki naj bi bil odvisen od hitrosti okrevanja in od tveganj, povezanih z vzdržnostjo javnih financ v posameznih državah ter od potreb po zmanjševanju gospodarskih, socialnih in geografskih razlik v EU. Pri tem je opozorila na povišanje dolga v krizi in na trendno nižanje gospodarske rasti, kar poraja dvome v vzdržnost javnih financ v nekaterih državah, med katerimi je glede na analize Evropske komisije tudi Slovenija.⁷ Komisija v tem okviru priporoča pripravo verodostojnih srednjeročnih fiskalnih strategij, krepitev dolgoročnega gospodarskega potenciala tudi na podlagi sredstev, dodeljenih državam v okviru obstoječih in novih evropskih mehanizmov, ter osredotočenje na strukturo in kakovost javnofinančnih ukrepov, tako na prihodkovni kot na izdatkovni strani. Glede na posredovane osvežene Programme stabilnosti, ki jih morajo države članice predložiti do konca aprila, bo Komisija v maju 2021 ugotovila izpolnjevanje kvantitativnega pogoja v posameznih državah za ohranitev splošne odstopne klavzule, to je ravni gospodarske aktivnosti glede na leto 2019, tudi v letu 2022.⁸

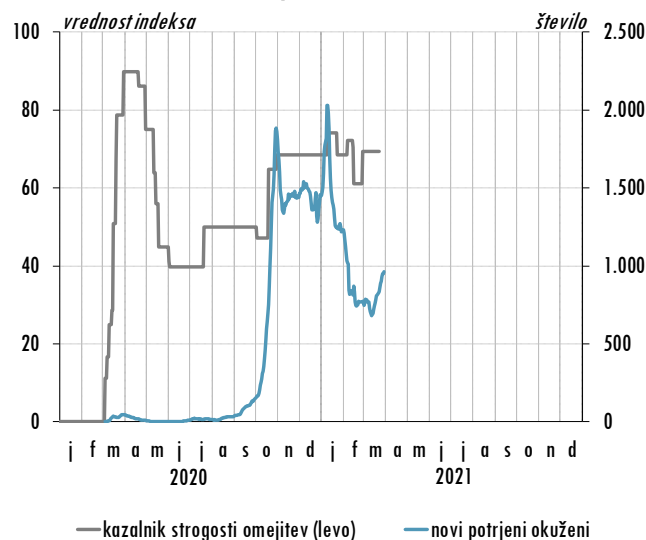
ZFisP navaja dva pogoja za obstoj izjemnih okoliščin, ki omogočajo začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti, če to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti, ki pa nista določena natančno. Glede na prvi odstavek 12. člena ZFisP je odstopanje mogoče le (i.) v obdobjih resnega gospodarskega 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 ne določa natančnejših kvantitativnih 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.⁹ Zato Fiskalni svet pri svoji oceni uporablja kriterije za določitev ustreznosti pogojev, ki po našem mnenju najbolje odražajo zahteve iz ZFisP.

Slika 1: Realni BDP in stopnja brezposelnosti



Vir: SURS, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, UMAR, preračuni FS.

Slika 2: Strogost omejitev in 7-dnevno povprečje novih primerov



Vir: OxCGRT, NIJZ, preračuni FS.

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_884

⁷ Več v Debt Sustainability Monitor 2020, ki je dostopen na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip143_en.pdf

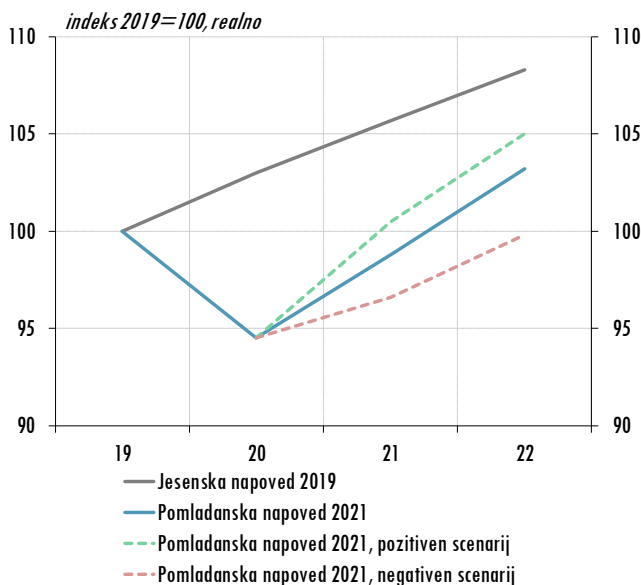
⁸ Na pomembno vlogo tega kazalnika je Evropska komisija nakazala že v napovedi iz februarja 2021, razpoložljivi na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf (glej Sliko 1.16 in Okvir 1.3).

⁹ Uredba EU 1467/1997 npr. v členu 2(2) definira izjemni upad gospodarske aktivnosti kot negativno rast BDP v stalnih cenah ali akumulirano izgubo BDP v daljšem obdobju, v katerem je njegova rast nižja od rasti potencialnega proizvoda. Takšna definicija lahko po mnenju Fiskalnega sveta sicer 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 med 5 % in 10 %.

Trenutno razpoložljivi podatki in napovedi kažejo, da bo v letu 2022 izpolnjen vsaj eden od dveh pogojev, ki omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin. Glede na (a) visok upad gospodarske aktivnosti v letu 2020, ki je po trenutno razpoložljivih podatkih znašal 5,5 % in (b) ob upoštevanju dejstva, da bo predkrizna raven BDP v stalnih cenah (iz leta 2019) po izračunih Fiskalnega sveta na podlagi pomladanske napovedi UMAR (marec, 2021) presežena tekom leta 2022,¹⁰ raven BDP, napovedana pred krizo (jesenska napoved 2019) pa v letu 2022 še ne bo dosežena, bo po mnenju Fiskalnega sveta (i.) pogoj iz predhodnega odstavka v letu 2022 izpolnjen. To ugotovitev potrjuje tudi dejstvo, da naj bi kljub obsežnim ukrepom za ohranjanje delovnih mest in kljub predvidenemu postopnemu okrevanju trga dela število brezposelnih oseb tudi v letu 2023 ostalo višje kot pred izbruhom krize v letu 2019. UMAR je v osnovnem scenariju pomladanske napovedi uporabil predpostavko o izboljšanju epidemioloških razmer v drugem četrtletju 2021. Poglobljeni in daljše obdobje veljavni omejitveni ukrepi, predvsem pa morebitna upočasnjena dinamika cepljenja prebivalstva, bi povečali možnost realizacije negativnega scenarija, ki ga je UMAR pripravil v okviru analize tveganj. Ta scenarij nakazuje možnost, da v letu 2022 raven gospodarske aktivnosti iz leta 2019 še ne bi bila dosežena. Fiskalni svet lahko izpolnjevanje (ii.) pogoja ugotavlja zgolj na podlagi trenutnih epidemioloških razmer oziroma glede na njihov trenutni trend slabšanja in glede na ponovno zaostritev omejitvenih ukrepov v začetku aprila. Fiskalni svet izpolnjevanja (ii.) pogoja v letu 2022 ne more oceniti zaradi precejšnje negotovosti okoli nadaljnjega poteka epidemije.

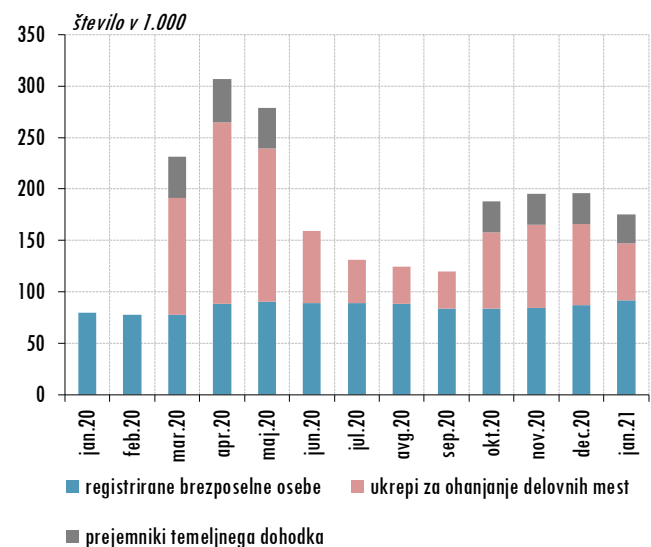
Fiskalni svet je v letu 2020 ob obeh ugotovitvah o vzpostavitvi oziroma obstoju pogojev pozval k previdnosti pri uvajanju ukrepov tudi v obdobju izjemnih okoliščin. Med drugim je zapisal, da morajo biti ukrepi, s katerimi se naslavlja izjemne okoliščine, skladno z veljavnimi evropskimi fiskalnimi pravili¹¹ začasni in se morajo na izjemne okoliščine nanašati neposredno. Fiskalni svet ponovno izraža pričakovanje, da bo vlada ukrepe, namenjene blaženju epidemije, natančno opredelila in kvantificirala njihove javnofinančne učinke. Ob ugotovitvah o vzpostavitvi pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin je Fiskalni svet opozoril tudi, da bo potrebno po zaključku obdobja izjemnih okoliščin zagoto-

Slika 3: Alternativna scenarija BDP



Vir: UMAR.

Slika 4: Brezposelnost in potencialno ogrožena delovna mesta



Vir: ZRSZ, FURS.

¹⁰ Ob koncu prve polovice leta 2022, če uporabimo enakomerno porazdelitev napovedane letne stopnje rasti realnega BDP v letu 2022 (4,4 %) na posamezna četrtletja.

¹¹ 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.

viti 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 tudi ob ocenah prihodnjih proračunskih dokumentov, ki bi morali nakazati pot zagotavljanja srednjeročne vzdržnosti javnih financ, ob tem pa bo ocenjeval srednjeročno vzdržnost tistega dela proračunskih dokumentov, ki s krizo niso neposredno povezani. Pri oceni glede izpolnjevanja pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin se pojavlja tudi tveganje raznosmernih gibanj v različnih dejavnostih gospodarstva. Medtem, ko so predelovalne dejavnosti in gradbeništvo že v veliki meri nadomestile padec gospodarske aktivnosti, se storitveni sektor predvsem zaradi omejitvenih ukrepov sooča z globoko krizo, ki se lahko odrazi tudi v trajnem skrčenju nekaterih dejavnosti in morebitnih povratnih učinkih na ostale dejavnosti. Presoja glede izpolnjevanja pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin tako ni statična ugotovitev, temveč se lahko spreminja glede na dane okoliščine oziroma projekcije. S tem se v proračunsko načrtovanje vnaša dodatna negotovost, ki zahteva dodatno previdnost oziroma premislek o tem, v kakšni meri in na kakšen način določiti smer fiskalne politike, da v prihodnje ne bodo potrebni ukrepi, ki bodo s proračunskimi dokumenti zastavljeno naravnano spreminjali v preveliki meri. Ustrezna in verodostojna srednjeročna pot javnih financ bi morala biti načrtovana v osveženem Programu stabilnosti. Ker se ta praviloma pripravlja za štiri leta (t do t+3), bi morala v njem predvidena gibanja v letih 2023 in 2024, torej po trenutno omogočenem obdobju začasnega uveljavljanja izjemnih okoliščin, nakazati postopno tudi strukturno uravnoteženje oziroma zagotavljanje srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Fiskalni svet bo kot doslej tudi v prihodnje ob ocenjevanju skladnosti proračunskih dokumentov pripravil ocene izpolnjevanja zakonsko predpisanih fiskalnih pravil. Pri tem bo še naprej dosledno ločeval med javnofinančnimi ukrepi, ki so oziroma niso neposredno povezani s krizo Covid-19.