



EVA: 2021-1611-0070
Številka: 00712-35/2021/12
Datum: 20. 10. 2021

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020 do 2022 s fiskalnimi pravili

Vlada Republike Slovenije je 23. 9. 2021 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovala predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 v delu, ki se nanaša na leto 2021 (v nadaljnjem besedilu: predlog odloka). Na tej podlagi je Fiskalni svet 8. 10. 2021 objavil Oceno skladnosti Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 s fiskalnimi pravili (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno z četrtem odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) Vlada RS (v nadaljnjem besedilu: vlada) do Ocene podaja pisno obrazloženo stališče.

Fiskalni svet v Oceni ugotavlja, da spremembe, vključene v predlog odloka, omogočajo dodatno spodbujevalno fiskalno politiko kljub izboljšanim makroekonomskim razmeram. Strukturno naravnosti fiskalne politike namreč Fiskalni svet indikativno presoja tudi v času izjemnih okoliščin, kljub precejšnjim negotovostim, ki otežujejo ugotavljanje položaja gospodarstva v ciklu. Fiskalni svet v Oceni izpostavlja tudi neustrezno in netransparentno načrtovanje fiskalne politike, saj predloga odloka ne spremlja rebalans državnega proračuna. Opozarja še na nerealistično načrtovanje porabe javnih sredstev, vključno s porabo sredstev za investicije.

V zvezi s posredovano oceno Fiskalnega sveta vlada uvodoma ponovno poudarja, da je kvantificirano ocenjevanje ustreznosti javnofinančne politike v izjemnih razmerah, kot je COVID-19, še posebej oteženo, saj so ocene položaja gospodarstva v ciklu izrazito negotove. Zato je na primer Evropska komisija v letošnjem ciklu evropskega semestra na podlagi Programa stabilnosti podala zgolj kvantitativno oceno in priporočila za vodenje fiskalne politike. Pri presoji predloga odloka je potrebno upoštevati tudi, da bi lahko imel prehiter umik fiskalnih spodbud negativne posledice za okrevanje gospodarstva, kot se je to izkazalo po zadnji finančni krizi. V zvezi s konkretnimi navedbami iz Ocene so pojasnila vlade podana v nadaljevanju.

Javnofinančno načrtovanje v času izjemnih okoliščin zaradi COVID-19

Glede očitkov o netransparentnem vodenju fiskalne politike je potrebno pojasniti naslednje. Državni proračun za leto 2021 je bil sprejet v Državnem zboru RS novembra 2020 in v negotovih okoliščinah glede razvoja epidemije v smislu vpliva na zdravje ljudi, še bolj pa v smislu vpliva na poslovanje gospodarstva in položaj posameznika.

Za obvladovanje posledic epidemije je Republika Slovenija v letih 2020 in 2021 sprejela 9 paketov interventnih ukrepov, s katerimi se je tudi proračunska politika prilagodila novonastalim razmeram na način, da zagotavlja sredstva za financiranje zaščite zdravja prebivalstva (cepiva,

cepljenje, testiranje, zdravstvena oskrba, zaščitna oprema) ter podporo gospodarstvu in prebivalstvu za omilitev posledic epidemije (financiranje čakanja na delo in skrajšanega delovnega časa, delno kritje fiksnih stroškov, mesečni temeljni dohodek, turistični boni ...).

S tem spletom politik sta bila ohranjena gospodarska aktivnost in delovna mesta. To omogoča razmeroma hitro okrevanje gospodarstva, ki bo v letu 2021 predvidoma preseglo pred-krizno raven iz 2019. Za leto 2021 je v jesenski napovedi UMAR ocenjena 6,1-odstotna gospodarska rast. Na negotove makroekonomske razmere v obdobju priprave proračunskih dokumentov kaže razvoj napovedi gospodarske rasti za leto 2021, ki je bila ob začetku epidemije aprila 2020 ocenjena na 2,2 %, junija 2020 na 4,5 % in septembra 2020 na 5,1 %. K izboljšanju je pomembno prispevalo izdatno ukrepanje države v obliki podpor za ohranjanje aktivnosti in delovnih mest.

V sprejetem proračunu za leto 2021 je bilo za ukrepe za obvladovanje epidemije (COVID-19 rezerva) namenjenih 774 milijonov EUR. Ker se je že v začetku leta 2021 izkazalo, da bo obseg epidemije bistveno širši ter da bo epidemija trajala dlje od pričakovanj, je bilo za ohranitev gospodarske aktivnosti nujno hitro ukrepanje v zadostnem obsegu. Iz tega razloga je bil že aprila 2021 povečan najvišji obseg izdatkov za državni proračun za 800 milijonov EUR. Ministrstvo za finance ocenjuje, da bo za namene omilitve posledic epidemije in preprečevanja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) do konca leta iz državnega proračuna izplačanih do 2,8 milijarde EUR.

Vlada ocenjuje, da v okviru sprejete meje izdatkov državnega proračuna za leto 2021 ni zagotovljenih dovolj sredstev za financiranje vseh sprejetih interventnih ukrepov, zato se s predlogom odloka predlaga dodatno povečanje zgornje meje izdatkov državnega proračuna za 670 milijonov EUR.

Z Zakonom o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 15/21 in 112/21 – ZNUPZ) je bil z 48.a členom dopolnjen Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP in 74/21), ki določa, da se v letu 2021, za namen financiranja omilitve posledic epidemije COVID-19, uporabi sredstva na računih proračuna države, kar se v proračunu odrazi v spremembi stanja sredstev na računu in tudi, da največji obseg zmanjšanja sredstev na računih ne sme presegati razlike med izdatki, ki so bili načrtovani v sprejetem proračunu države, in najvišjim obsegom izdatkov za državni proračun, ki ga je Državni zbor RS določil s sprejemom spremembe Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja države za obdobje od 2020 do 2022 za državni proračun za leto 2021 v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZFisP. Nadalje je v navedenem členu določeno, da Ministrstvo za finance pravice porabe v obsegu zmanjšanih sredstev na računu proračuna države samostojno prerazporedi na postavko COVID-19, v okviru podprograma 230401 – Sredstva za financiranje epidemije COVID-19.

V prejšnjem odstavku navedeno pomeni, da se pravice porabe v obsegu sredstev, zmanjšanih na računih proračuna države lahko porabijo izključno za namen financiranja ukrepov, povezanih z epidemijo in nalezljivo boleznijo SARS-CoV-2 (COVID-19). Poraba sredstev na navedeni postavki COVID-19 omogoča transparenten način porabe javnih sredstev, saj je podatke o obsegu sredstev, ki je bil za posamezne namene povezane z epidemijo porabljen, mogoče pridobiti takoj. Tudi v zvezi z 48.a členom ZIPRS2122, ZIPRS2122 v 69. členu določa pravno podlago za financiranje projektov in ukrepov, povezanih z interventnimi ukrepi. Ker se bodo navedeni projekti in ukrepi izvajali zgolj v obdobju pripoznanih izjemnih okoliščin in predvsem ker se želi zagotoviti transparentno porabo javnih sredstev, se poraba sredstev za ta namen v proračunu načrtuje zgolj na enem podprogramu, in sicer 230401 – Sredstva za financiranje epidemije COVID-19. Za projekte in ukrepe, ki se financirajo s tega podprograma, predlagatelji finančnih načrtov na podlagi dejansko nastalih izdatkov posredujejo zahtevek Ministrstvu za

finance, ta pa, tako kot je to v Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US) določeno v 42. členu, pripravi gradivo za vlado, na podlagi katerega se sredstva razporedijo na ustrezno postavko COVID-19 k resorno pristojnemu ministrstvu. Na ta način je zagotovljeno, da vlada v vsakem trenutku razpolaga s vsemi podatki, koliko sredstev je bilo za posamezen namen, povezan z interventnimi ukrepi, izplačanih iz proračuna države.

Glede na zgoraj opisan postopek porabe sredstev državnega proračuna za interventne ukrepe, povezane z epidemijo in nalezljivo boleznijo SARS-CoV-2 (COVID-19), je določitev, da se v teh primerih lahko porabijo sredstva na računih proračuna države brez priprave rebalansa, smiselna. V primeru, če bi bil pripravljen rebalans proračuna, bi ob veljavni ureditvi to pomenilo zgolj povečanje pravic porabe na podprogramu 230401 – Sredstva za financiranje epidemije COVID-19. Popolnoma enak učinek se doseže, če se na zakonski podlagi sredstva z računov proračuna države, izključno do višine, ki je za državni proračun za leto 2021 določena v veljavnem Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država, uporabijo za financiranje interventnih ukrepov, povezanih z epidemijo in nalezljivo boleznijo SARS-CoV-2 (COVID-19). Izdatki za obvladovanje epidemije se v državnem proračunu beležijo v okviru programske strukture v ločenem podprogramu 230401 Sredstva za financiranje epidemije COVID-19. Izdatki so ločeni po:

- posameznem ukrepu oz. členu posameznega zakona (npr. delno povračilo nekritih fiksnih stroškov, 109. člen ZIUOPDVE),
- po ekonomskem namenu (npr. 410 subvencije...),
- po predlagateljih finančnih načrtov (npr. 1611 Ministrstvo za finance),
- po viru sredstev (EU, integrala).

Podatki o realizaciji državnega proračuna so mesečno objavljeni v Pregledu javnofinančnih gibanj, kjer Ministrstvo za finance zbirno prikazuje tudi podatke o izplačilih za COVID-19 ukrepe. Na tak način je zagotovljena popolna preglednost in sledljivost vseh razporeditev v okviru državnega proračuna.

V tem delu je treba, ob upoštevanju zgoraj navedenega, ponovno poudariti, da se razlika sredstev med sprejetim proračunom in obsegom dopustnih izdatkov za državni proračun, ki je določen v veljavnem Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država, porabiti izključno za financiranje izdatkov, povezanih z epidemijo in nalezljivo boleznijo SARS-CoV-2 (COVID-19). Iz razloga, ker se z zakonom natančno določata tako obseg izdatkov za državni proračun kot tudi namen porabe teh sredstev je mogoče ugotoviti, da je z zakonom določena ureditev enakovredna institutu rebalansa proračuna države.

Potrebno pa je tudi izpostaviti, da 13. člen ZFisP, ki določa način za določitev zgornje meje obsega izdatkov v času izjemnih okoliščin in predstavlja podlago za tokratno spremembo odloka, ne zahteva, da k predlogu odloka vlada preloži dodatne pojasnjevalne dokumente (kot je rebalans), kar v svoji Oceni ugotavlja tudi Fiskalni svet.

Realističnost načrtovanja in javnofinančnih projekcij

Vezano na očitke o neustreznem načrtovanju in nerealističnih projekcijah izdatkov do konca leta je potrebno poudariti naslednje. Izdatki za COVID-19 ukrepe so ocenjeni na podlagi veljavnih ukrepov in tekoče realizacije. Zadnji podatki kažejo, da je bilo do 10. 10. 2021 že izplačanih 2,5 milijarde EUR, ter da do konca leta pričakujemo še izplačila dodatkov k plačam po kolektivni pogodbi, katerih rok za zahtevke je bil do 13. 9. in še niso bili izvedeni (ocena 80 mio EUR), izplačila FURS za turistične bone (ocena 90 mio EUR) in pomoč za financiranje regresa za leto 2021 (27. člen Zakona o interventnih ukrepih za pomoč gospodarstvu in turizmu pri omilitvi posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 112/21), ocena 22 mio EUR), subvencioniran

del minimalne plače (29. člen Zakona o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 15/21 in 112/21 – ZNUPZ), ocena 15 mio EUR). Če k temu prištejemo še sredstva za cepljenje, cepiva in testiranja, je ocena 2,8 milijarde EUR realna. Odstopanja na COVID-19 postavkah se lahko pojavijo predvsem pri načrtovanih pravicah porabe EU sredstev iz programa REACT-EU, kjer smo za zagotovitev izvajanja (izvedba razpisov, sklenitev pogodb) zagotovili zaprto finančno konstrukcijo, do dejanske porabe pa ne bo prišlo v letošnjem letu.

Vlada meni, da so ocene COVID-19 izdatkov do konca leta ustrezne, saj je potrebno upoštevati tudi stanje okužb in stopnje precepljenosti. Po podatkih Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC), podatki z začetka oktobra kažejo, da 14 dnevna okuženost na 100.000 prebivalcev za Slovenijo znaša 572, kar nas uvršča v sam vrh evropskih držav po okuženosti. Večje deleže beležijo le še v Romuniji, Litvi, Latviji in Estoniji. Na visok delež okuženih zagotovo vpliva nizka precepljenost prebivalstva v Sloveniji. Po podatkih ECDC je bilo v začetku oktobra na ravni EU/EA polno precepljenih 74,5 % prebivalstva. Ta delež je v Sloveniji znašal 56,7 %.

Glede dodatkov zaposlenim, ki predstavljajo velik del odhodkov z naslova COVID-19 ukrepov, je treba povedati, da se glavnina izplačuje na podlagi 11. točke 39. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor, na podlagi dogovora s sindikati v času, ko te vrste epidemije nismo poznali. Skladno s 123. členom Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21 – ZZVZZ-O, 57/21 – odl. US in 112/21 – ZIUPGT; v nadaljnjem besedilo PKP6) delodajalcem sredstva zagotavlja državni proračun. Mesečna raven izplačil za dodatke javnim uslužbencem znaša med 70-100 mio EUR in ker je tako izplačevanje, kot tudi zagotavljanje sredstev vezano na čas razglašene epidemije, je bilo spomladi 2021 težko napovedati, koliko časa bo epidemija trajala, še težje pa je to bilo napovedati konec leta 2020 ob sprejemu PKP6. Zahtevke za zagotovitev sredstev so lahko uporabniki predložili najkasneje v roku 90 dni po končanju epidemije (do 13. 9. 2021), zato se bodo ti izdatki v državnem proračunu videli v zadnjem četrtletju letošnjega leta.

Na obveznosti iz državnega proračuna iz naslova dodatkov v zadnjih mesecih letošnjega leta vplivajo tudi zakoni, ki so bili sprejeti sredi letošnjega leta in so na novo določili nekatere dodatke oziroma razširili krog upravičencev do obstoječih dodatkov ter v določenih primerih dodelili to pravico za nazaj (npr. z Zakonom o nujnih ukrepih na področju zdravstva (Uradni list RS, št. 112/21), objavljen 13. 7. 2021, so bili določeni dodatki za direktorje v izobraževanju, direktorje občinskih uprav in župane od oktobra 2020 dalje, uvedeni dodatki za izbiro specializacije ter razširjen krog upravičencev za dodatke za delo s pacienti).

Vezano na oceno odhodkov za investicije je razvidno, da so investicijski odhodki in transferji v oceni realizacije za leto 2021 za 418 mio EUR manjši, kot je bilo načrtovano v Spremembah proračuna za leto 2021. Investicijski odhodki in transferji se v proračunu načrtujejo glede na dinamiko projektov v posameznem letu. Ker se dinamika v življenjskem ciklusu projekta spreminja, lahko privede do izrazitejšega odstopanja realizacije od načrtovane dinamike. Ob tem je treba še enkrat omeniti, da je za uvrstitev projektov v državni proračun potrebna zaprta finančna konstrukcija, ki je tudi pogoj za izvedbo razpisov in podpis pogodb, ni pa nujno da v tekočem letu že pride do dejanskih izdatkov. V letu 2021 so na dinamiko izvajanja projektov pomembno vplivali učinki in posledice, ki so nastali zaradi krize COVID-19. V tem smislu je bil avgusta 2021 spremenjen tudi INOP – izvedbeni načrt za strukturne sklade EU, ki je znižal oceno porabe v letu 2021.

Vlada pojasnjuje tudi, da so morali resorji v finančnih načrtih dodatno načrtovati še DDV potreben za izvajanje projektov iz Načrta za okrevanje in odpornost, kar je razlog za predlagan dvig zgornjih mej izdatkov v predlogu odloka, saj niso imeli prostih sredstev znotraj finančnih

načrtov. Okvirna predvidena realizacija teh projektov za leto 2021 znaša 111 mio EUR brez DDV. Drži pa, da so v letu 2021 sredstva nacionalne udeležbe, ki so namenjena obveznemu 15 % sofinanciranju projektov REACT-EU, financiranih iz sklada ESRR 6,3 mio EUR, vendar to ni za plačilo DDV.

Višja rast izdatkov v zadnjih treh mesecih je tako v veliki meri povezana z načrtovanim pospeškom na področju investicij, deloma je viden tudi porast materialnih stroškov vezan na izvedbo predsedovanja Slovenije Svetu EU, dinamike plačil obresti, ter izplačil v proračunske sklade (štipendije, podnebni sklad...), ki se izplačujejo v zadnji četrtini leta. Višje so tudi obveznosti do proračuna EU.

V zvezi s trditvijo, da bi lahko bila končna realizacija državnega proračuna v letu 2021 kljub predlaganemu dvigu najvišjega obsega izdatkov precej boljša od predstavljene v predlogu odloka, vlada pojasnjuje, da je bil najvišji obseg izdatkov državnega proračuna pripravljen na podlagi ocen resorjev, ti pa so načrtovali svoje pravice porabe v obsegu, ki jim omogoča izpolnitev vseh zakonskih in prevzetih obveznosti, ki bodo v plačilo zapadle v letu 2021. Kot že omenjeno, veljavna ureditev načrtovanja investicij zahteva, da neposredni proračunski uporabnik lahko odda javno naročilo za celotno vrednost projekta ali ukrepa le takrat, ko ima zanje planirane pravice porabe v sprejetih proračunih. Ker pri izvajanju investicij prihaja do zamikov, to posledično pomeni, da so lahko na posamezni investiciji v posameznem letu izdatki nižji od pravic porabe.

Primerjava podatkov sprejetih proračunov oz. rebalansov ter dejanske realizacije državnega proračuna v obdobju 2010-2020 pokaže, da največja odstopanja nastajajo pri odhodkih za investicije in investicijske transfere. Trend kaže, da so odhodki za te namene v sprejetem proračunu oz. rebalansu po navadi ocenjeni višje, kot se dejansko realizirajo, kar je predvsem posledica zagotavljanja pravic porabe. Odstopanja v povprečju znašajo okoli -13 %, kar pomeni da je letna realizacija odhodkov državnega proračuna za investicije in investicijske transfere v povprečju za 13 % nižja od načrtovane. Pri ostalih vrstah odhodkov so odstopanja nižja (med manj kot 1 % in okoli 11 %), v letu 2020 pa je nekoliko višje odstopanje pri tekočih odhodkih zaradi načrtovane splošne proračunske rezervacije za namene odhodkov za COVID-19.

Vlada ravno tako meni, da primerjava ocen realizacije državnega proračuna iz septembra 2021 s spremembo proračuna iz oktobra 2020 (tabela 4 v Oceni) ni najbolj smiselna, saj je vlada v drugi polovici oktobra 2020 ponovno razglasila epidemijo, ki je trajala dlje od pričakovanj, posledično pa se je podaljšala tudi veljavnost nekaterih COVID-19 ukrepov. Izplačila turističnih bonov so se med novembrom 2020 in junijem 2021 praktično ustavila, zato se je večji del bonov unovčil v letu 2021. Primerjava podatkov po denarnem toku v tem primeru ni najboljša.

Obseg ukrepov za spopadanje z epidemijo

Z vidika mednarodne primerjave ni na voljo javnih podatkov, ki bi prikazovali deleže diskrecijskih ukrepov za namene COVID-19 po državah EU. Iz pregleda podatkov po državah, katere je bilo mogoče najti na spletu spomladi letos, pa je mogoče razbrati, da se bodo skupni izdatki za COVID-19, skupaj z ukrepi za okrevanje (v okviru Načrta okrevanja za Evropo - NGEU), v odstotkih BDP v letu 2021, glede na leto 2020, povečali v petih državah evro območja (v nadaljnjem besedilu: EA), v letu 2022 pa se bodo v vseh državah EA zmanjšali.

Iz podatkov, ki so na voljo, se bo povprečje diskrecijskih ukrepov na ravni EA v letu 2021 gibalo okoli 4,5 % BDP. Delež izdatkov Slovenije bo po tej projekciji znašal 3,7 % BDP. Višji delež izdatkov od povprečja EA bodo beležile Grčija, Latvija, Italija, Avstrija in Francija, Malta in Litva pa bosta dosegali podobno raven izdatkov kot znaša povprečje EA. Višje izdatke od Slovenije

bodo po tej projekciji beležile še Portugalska, Nizozemska in Španija. Nižje deleže izdatkov od Slovenije bo beležilo 8 držav, med drugim Nemčija, Irska, Finska, Belgija.

Delež izdatkov Slovenije za COVID-19 in financiranje ukrepov Načrta za okrevanje in odpornost bo v letu 2022 znašal okoli 1,5 % BDP, kar je enako povprečju EA držav. Podobno raven izdatkov bo beležila Francija. Višje deleže bo beležilo 6 držav (Grčija, Latvija, Italija, Avstrija, Portugalska in Španija), nižje deleže pa 11 držav.

Iz navedenega je razvidno, da Slovenija ne odstopa od drugih držav evro območja po deležu izdatkov za diskrecijske ukrepe v deležu BDP. V letu 2021 bo delež izdatkov Slovenije za diskrecijske ukrepe pod povprečjem držav EA, v letu 2022 pa bo ta delež na nivoju povprečja držav EA.

Tudi na globalni ravni bodo po podatkih Mednarodnega denarnega sklada - IMF Fiscal Monitor iz aprila 2021, Nemčija ter na primer tudi Združeno kraljestvo, Združene države Amerike, Avstralija, Japonska in Kanada v obdobju 2020-2021 namenile večji delež fiskalne podpore kot Slovenija. Dodatna državna potrošnja in izpadli dohodek kot odgovor na COVID-19 krizo naj bi v 2020-2021 v Nemčiji po podatkih Mednarodnega denarnega sklada namreč znašal 11,0 % BDP, v Združenih državah Amerike kar 25,5 % BDP, v Združenem kraljestvu pa na primer 16,2 % BDP. Delež podpor v Sloveniji bi po tej oceni znašal 9,8 % BDP.

Fiskalna politika kot ključen instrument spopadanja s posledicami epidemije COVID-19

Aktivacija splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast kot odziv na izbruh pandemije COVID-19 je državam članicam omogočila odstopanje od proračunskih zahtev, ki bi se običajno uporabljale, in omogočila hiter odziv in sprejetje izrednih ukrepov za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije. Evropska komisija se je na podlagi pomladanske gospodarske napovedi odločila, da se bo splošna odstopna klavzula uporabljala ne samo v letu 2021, temveč tudi v letu 2022, izjemna okoliščina pa velja ne glede na spremembe makroekonomskih napovedi v posamezni državi članici EU.

Za minimaliziranje posledic po epidemiji oziroma trajnostno okrevanje gospodarstva je ključnega pomena postopno opuščanje ukrepov za ohranjanje rasti. Prehiter umik fiskalnih spodbud bi lahko otežil okrevanje v najbolj prizadetih dejavnostih, saj obstaja neenakomerna stopnja povečanja gospodarske aktivnosti po sektorjih glede na predhodno leto. V tej fazi okrevanja je potrebno ohraniti spodbujeno investicijsko aktivnost, pri kateri so imele ključno vlogo državne spodbude. Slednje z zagotavljanjem višje ravni investicijske aktivnosti omogočajo višjo gospodarsko rast, ki je posledica multiplikativnih učinkov v gospodarstvu, kar se odraža tako v dejanskem kakor tudi potencialnem bruto domačem proizvodu.

Kot ugotavlja tudi Mednarodni denarni sklad¹ se velikost učinkov krize COVID-19 na gospodarski potencial razlikuje med gospodarstvi in je vezan na njihovo strukturo in odziv ekonomskih politik. Tudi Evropska komisija je v svojem sporočilu o fiskalni politiki² iz marca 2021 opozorila, da se morajo države izogniti predčasnemu umiku fiskalne podpore, ki naj bi se ohranila letos in prihodnje leto.

Tudi Paolo Gentiloni - Evropski komisar za gospodarstvo je poudaril: »Eno leto po izbruhu epidemije COVID-19 bitka še ni zmagana in zagotoviti moramo, da s ponovnim umikom

¹ IMF (2021). »After-effects of the Covid-19 Pandemic: Prospects for Medium-term Economic Damage.« Working paper WP/21/203.

² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2021:0105:FIN:SL:PDF>

podpore ne bomo ponovili napak izpred desetletja. Za leto 2022 je jasno, da bo fiskalna podpora še vedno potrebna: bolje je narediti napako, da bi naredili preveč in ne premalo. Hkrati bi bilo treba fiskalne politike razlikovati glede na hitrost okrevanja vsake države in njeno fiskalno stanje. Bistveno je, da morajo vlade, ko se začne financiranje iz Načrta okrevanja za Evropo - NGEU, zagotoviti, da se obseg državnih investicij ohranja in se okrepi z nepovratnimi sredstvi EU.«

Pomembno je, da fiskalna politika ostaja agilna in vezana na tekoče razmere. Po izhodu iz zdravstvene krize bodo države morale sprejeti bolj ciljno usmerjene ukrepe, ki bodo vzpodbudili vzdržno in odporno okrevanje. Fiskalna politika bo imela tudi v prihodnje pomembno vlogo pri zagotavljanju vzdržne dolgoročne gospodarske rasti ter uspešnega digitalnega in zelenega prehoda. Nasloviti pa bo morala tudi družbene neenakosti, ki jih je izpostavila COVID-19 kriza. Pomembno vlogo v letu 2021 bodo tako imele tudi investicije. Tako je rast investicij sektorja država Slovenije predvidena v višini 38 % glede na leto 2020. Investicije predstavljajo pomemben del izdatkov države (5,3 % BDP). Saldo sektorja država letu 2021 bi brez upoštevanja investicij znašal -2,1 % BDP, saldo državnega proračuna pa bi brez upoštevanja izdatkov za investicije in investicijske transfere v letu 2021 znašal -4,6 % BDP.

V tem položaju bi tudi ob polnem delovanju fiskalnih pravil EU bilo najprej potrebno postopno zniževati nominalni saldo in šele kasneje zniževati strukturni saldo. Sicer bi zniževanje investicij (ali izločitev le teh iz izdatkov) znižalo strukturni saldo tudi v tem trenutku, vendar bi to posledično vplivalo tudi na potencialni BDP. Hkrati pa bi to vplivalo negativno na makroekonomske agregate in okrevanje.

Izkušnje po globalni finančni krizi izpred desetih let kažejo, da je:

- zniževanje investicij po letu 2009 vplivalo med drugim tudi na t.i. dvojno recesijo;
- zniževanje investicij po letu 2015 vodilo v počasnejše okrevanje.

Pomembno je torej, da fiskalna pravila vzpodbujajo javne investicije. To je še posebej relevantno za Slovenijo, saj Mednarodni denarni sklad³ ocenjuje, da imajo javne naložbe v Sloveniji bolj stimulativen vpliv na makroekonomsko okolje kot v povprečju EU. V skladu z njihovimi ugotovitvami povečanju Evropskih strukturnih in investicijskih skladov za 1 % BDP v Sloveniji (in CEE državah) tekom enega leta sledi povečanje outputa za med 1,3 % in 1,6 %. V Sloveniji povečanje javnih naložb po ugotovitvah Mednarodnega denarnega sklada rezultira tudi v obsežnejšem privabljanju zasebnih naložb kot v povprečju EU (povečajo se za 1,3 %, medtem ko v EU za 0,8 %) ter v relativno višjemu porastu zaposlenosti (eno letni multiplikator znaša med 0,1 in 0,2 %).

Ocenjevanje ustreznosti fiskalne politike v času izjemnih razmer

Glede ocenjevanja naravnosti fiskalne politike v negotovih razmerah, ko še veljajo izjemne okoliščine, vlada opozarja na naslednje. Ocena proizvodne vrzeli se uporablja za določitev faze poslovnega cikla, v katerem se določeno gospodarstvo nahaja, in je v normalnih razmerah osnova za vodenje fiskalne politike. Opredelitev gibanja gospodarskega cikla v dejanskem času je zahtevno zaradi negotovosti glede ocen proizvodne vrzeli, še posebej glede tistih na koncu vzorca (Orphanides in Van Norden, 2002)². K negotovosti ocen poleg uporabljene metode izračunavanja proizvodne vrzeli vplivajo tudi metoda izračuna potencialnega proizvoda, revizije ocen pretekle rasti, dolžina vključenih serij in spremembe v napovedi makroekonomskih agregatov. Pogoste in občutne revizije makroekonomskih podatkov in spremembe v napovedih bodočih gospodarskih gibanj, ki so prisotne ob pojavu eksogenega šoka (kot je kriza COVID-

³ IMF (2020c). »The Fiscal Multiplier of European Structural Investment Funds: Aggregate and Sectoral Effects with an Application to Slovenia.« *Working Paper April 2021*.

19), so tako eden izmed ključnih dejavnikov morebitnih razlik med ciljnim in doseženimi vrednostmi fiskalnih ciljev in s tem ocen usklajenosti s fiskalnimi pravili.

Izjemne okoliščine pomembno vplivajo na makroekonomske in javnofinančne napovedi. Od začetka COVID-19 krize do zadnje UMAR jesenske napovedi 2021 je bilo več popravkov, ki so bili med drugim posledica sprememb predpostavk o vplivu pandemije oziroma o teži in trajanju omejevalnih ukrepov. V ta namen je ustrezneje govoriti o scenarijih. Scenariji rasti BDP za leto 2020 so bili v razponu od -8,1 % do -5,5 % ob dejanski, ki je bila 4,2 %. Padec realne rasti BDP je bil precej pod povprečjem EU (-5,9 % BDP) in EA (-6,3 %). Podobno se spreminjajo ocene za rast BDP za leto 2021, ki so v razponu od 2,2 % do 6,1 %. Zato so ex-ante ocene o doseganju fiskalnih ciljev in vplivov ukrepov prav tako nezanesljive in je treba dokončno oceno podati ex-post.

Pri ocenjevanju rasti izdatkov je zaradi krize in dovoljenega ter priporočenega obsežnega ukrepanja držav potrebno analizirati načrtovano fiskalno pot v naslednjih letih, ko bo rast nižja. Takojšno znatno znižanje rasti izdatkov bi delovalo negativno na okrevanje. Ob tem je potrebno ponovno izpostaviti dodatno nezanesljivost ocen potencialnega BDP v času izjemnih okoliščin. Negotovost ocenjevanja proizvodne vrzeli in s tem strukturnega fiskalnega položaja se kaže tudi v tem, da različne metodologije v trenutnih razmerah ne izkazujejo podobnih rezultatov in so razlike občutne (tabela 6 v Oceni).

Skladno s tem Fiskalni sveti držav članic EU pri svojih ocenah in mnenjih še naprej upoštevajo visoko negotovost fiskalnih poti zaradi visoke negotovosti glede napovedi makroekonomskih agregatov. Avstrijski fiskalni svet v junijskem sporočilu za javnost navaja: »Na srednjeročne gibanje proračunskega salda in dolga v Avstriji še naprej močno vplivajo znatni gospodarski in družbeni vplivi pandemije COVID-19, vsaka ocena zato še vedno ostaja polna negotovosti«⁴. Francoski Visoki svet za fiskalno politiko v svojem mnenju na Proračunski načrt in račun financiranja socialne varnosti za leto 2022 kljub odstopanju od ciljnih vrednosti strukturnega salda navaja »da so zaradi zelo posebnih gospodarskih razmer odstopanja od načrtovane poti leta 2022 še vedno upravičena«⁵. Španski neodvisni organ se na primer v svojih evalvacijah bolj kot na oceno napovedi fiskalnih agregatov osredotoča na oceno napovedi makroekonomskih variabel. Ti organi tudi poudarjajo pomembnost prilagajanja fiskalne politike razmeram v gospodarstvu ter zavedajoč se obstoja dolgoročnih pritiskov na vzdržnost javnih financ vseeno naslavljajo problematiko prehitrega umika fiskalnega stimulusa. Finski Svet za ekonomsko politiko v poročilu za 2020 tako na primer navaja: »Močno fiskalno zaostrovanje, čeprav koristno za dolgoročno vzdržnost, bi ogrozilo kratkoročno rast«⁶. Švedski Svet za fiskalno politiko celo komentira odstopanja od ciljnih vrednosti proračunskega salda v 2020 in 2021 kot razumna, saj »odstopanja ne kršijo fiskalnega okvira - omogočajo spreminjanje fiskalnega ravnovesja glede na gospodarski cikel«⁷.

Tudi Evropski fiskalni odbor je v svoji oceni ustreznosti fiskalne naravnosti v območju evra za leto 2021⁸ potrdil ustreznost podporne naravnosti fiskalne politike. Poudaril je, da bi morala fiskalna politika v letu 2021 vključevati poudarjeno komponento javnih investicij in ukrepov za spodbujanje okrevanja, hkrati pa naj bodo države pripravljene zagotoviti večji obseg sredstev za naslavljanje posledic epidemije, če se bo izkazalo, da je to potrebno.

⁴ Press Information on Fiscal Rules Compliance Report 2020 to 2025 and Recommendations 2021. Dostopno na: <https://www.fiskalrat.at/en/>.

⁵ Opinion n° HCFP - 2021 – 4 On the budget bill and the social security financing bill for the year 2022. Dostopno na: <https://www.hcfp.fr/en/liste-avis/opinion-ndeg2021-4-budget-bill-2022>.

⁶ Economic Policy Council Report 2020. Dostopno na: <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/en/reports/report-2020/>.

⁷ Summary of Swedish Fiscal Policy 2021. Dostopno na: <https://www.fpr.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/thecouncilsreports/thecouncilsmainreports.4.3dc0d3a412bc4ba245f800013543.html>.

⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-fiscal-stance-appropriate-euro-area_en

Zaključek

V letu 2021 že drugo leto veljajo izjemne okoliščine in splošna odstopna klavzula, ki omogočajo odstopanje od fiskalnih pravil. Vse institucije, vključno z Evropsko centralno banko, Evropsko komisijo, Mednarodnim denarnim skladom in Evropskim fiskalnim odborom, že od sredine leta 2020 poudarjajo potrebo po znatnem ukrepanju za blažitev posledic epidemije COVID-19. Prav tako opozarjajo, da bi prezgodnje umikanje podpornih ukrepov bistveno poslabšalo makroekonomski položaj, hkrati pa priporočajo podporno fiskalno politiko. Ker je omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil, Evropska komisija v teh razmerah fiskalni položaj ocenjuje zgolj kvantitativno, saj so numerični izračuni zelo nezanesljivi. S predlogom odloka vlada sledi tem priporočilom in zagotavlja ustrezen obseg sredstev za ukrepanje skladno s potekom epidemije tekom leta 2021, ob zagotavljanju primerne obsega investicij kot podporo začetemu okrevanju.

V prvih devetih mesecih leta 2021 je država za investicije iz državnega proračuna izplačala okoli 440 mio EUR, kar je 30 % več kot v enakem obdobju leta 2019. Prav tako je država v istem obdobju za investicijske transferje v primerjavi z letom 2019 namenila okoli 20 % več sredstev. Zelo pomembne so investicije v zdravstvu, ki v letu 2021 zajemajo energetske sanacije bolnišnic (Celje, Jesenice), novogradnjo za Splošno bolnišnico Celje, ureditev COVID-19 oddelkov, ureditev diagnostično terapevtskega servisa in nov laboratorij za UKC Ljubljana ter investicije v zdravstvene domove. V naslednjih letih se investicije na tem področju in področju dolgotrajne oskrbe še dodatno krepijo, s čimer bo vlada zagotovila odporen zdravstveni in socialni sistem.

Med pomembnejšimi investicijami so tudi investicije na področju cestne in železniške infrastrukture (med večjimi so obnova železniškega predora Karavanke, gradnja drugega tira Maribor – Šentilj, nadgradnja proge Ljubljana – Jesenice). Pomembne investicije izvajajo v letu 2021 tudi lokalne enote. Na področju varstva otrok in primarnega ter sekundarnega izobraževanja so občine do konca avgusta izvedle za okoli 50 mio EUR investicij, v približno isti višini pa tudi na področju varovanja okolja, oskrbe z vodo ter kulture in športa.

Pomembno vlogo imajo tudi avtomatski stabilizatorji, ki samodejno prilagajajo socialne transferje glede na posloven cikel. Mednje uvrščamo transferje nezaposlenim, družinske prejemke in starševska nadomestila, transferje za zagotavljanje socialne varnosti in subvencioniranje stanarin. Avtomatski stabilizatorji so se kot odziv na krizo v letu 2021 primerjavi z pred-kriznim letom 2019 povečali za 1,6 % BDP. Ukrepi za blažitev posledic COVID-19 so k povečanju avtomatskih stabilizatorjev pripomogli za 0,48 % BDP. Transferji za zagotavljanje socialne varnosti bodo v 2021 predstavljali največji delež povečanja avtomatskih stabilizatorjev, znašali bodo 0,91 % BDP.

Primanjkljaj sektorja država bo vlada v letu 2021 znižala za 0,2 o.t. v primerjavi z letom 2020 na -7,5 % BDP, med tem ko se bo po zadnjih podatkih Evropske komisije (pomladanska napoved 2021) primanjkljaj v povprečju EU povečal za 0,6 o.t. in v povprečju EA za 0,8 o.t. Investicije predstavljajo pomemben delež javno finančnih izdatkov. V primeru neupoštevanja investicij v celotnih izdatkih bi bil primanjkljaj v letu 2021 že nižji od 3 % BDP in bi znašal okoli 2 % BDP.

Javni dolg v % BDP bo v letu 2021 nižji za 1,3 o.t. in bo znašal 78,5 % BDP. V povprečju EU in EA se bo ta delež v letu 2021 po pomladanski napovedi EK povečal za 2 na 94,4 % BDP oziroma 2,4 o.t. na 102,4 % BDP. Vlada znižuje tudi izdatke za obresti za dolg sektorja država. V letu 2021 bodo nižji za 0,2 o.t. in bodo dosegli 1,4 % BDP. V letu 2020 so le-ti znašali 1,6 %

BDP, kar je za 0,1 o.t. nižje od leta 2019. Izdatki za obresti državnega proračuna so bili v prvih devetih mesecih 2021 za okoli 9 % ali 65 mio EUR nižji kot v enakem obdobju leta 2019.

Nadalje je pomembno, da po letu 2021 vlada načrtuje postopno zniževanje čezmernega primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP in dolga pod 75 % BDP. Glede na navedeno vlada predlaga, da Državni zbor RS predlog odloka podpre.