



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**FISKALNI SVET**

## **Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2023**

September 2022

Številka dokumenta: 30-3/2022/7

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 19. 9. 2022. Gradivo je pripravljeno na podlagi zaprosila vlade RS Fiskalnemu svetu z dne 15. 9. 2022 glede obstoja izjemnih okoliščin v letu 2023.

## Obstoj izjemnih okoliščin v letu 2023

**Obete za leto 2023 trenutno zaznamujejo izjemna negotovost, kar zahteva zagotovitev fleksibilnega ukrepanja države, in velika tveganja za nadaljnje poslabšanje izgledov gospodarske rasti, kar lahko ima pomembne finančne posledice za finančno stanje sektorja država.** Vlada mora ob sicer nujnem ukrepanju za omejevanje posledic energetske draginje v čim večji meri ohranjati manevrski prostor za delovanje v prihodnje, zlasti z omejevanjem rasti tekoče porabe. Ukrepi, ki naslavlajo energetska krizo, morajo biti pravočasni, usmerjeni in začasni ter ne smejo slabšati strukturnega položaja javnih financ. To velja v primeru negotovega vztrajanja cenjskih šokov še posebej za prilagajanje različnih skupin javnih izdatkov trenutno visoki ravni cen energentov.

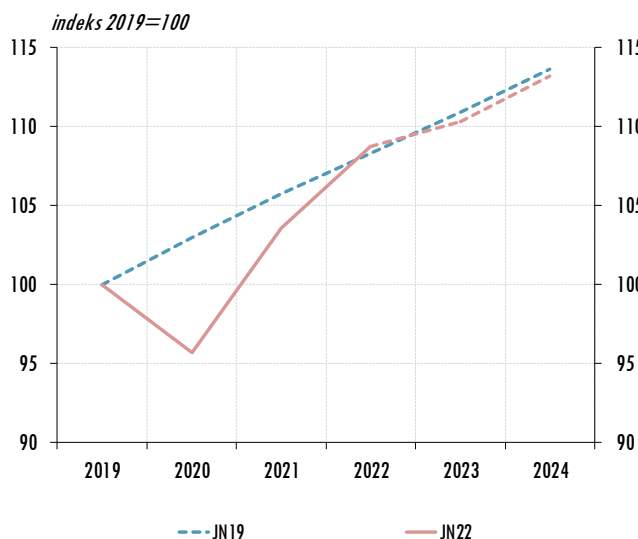
**Zakon o fiskalnem pravilu (ZFisP) navaja dva pogoja za obstoj izjemnih okoliščin, ki omogočajo odstopanje od srednjeročne uravnoveženosti, če to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti.** Glede na prvi odstavek 12. člena ZFisP je odstopanje mogoče le (i.) v obdobjih resnega gospodarskega upada ali (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 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. Zato Fiskalni svet pri svoji oceni uporablja kriterije za določitev ustreznosti pogojev, ki po našem mnenju najbolje odražajo zahteve iz ZFisP.

**Fiskalni svet ocene o izpolnjevanju pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin pripravlja od marca 2020 praviloma ob vsakokratni oceni proračunskih dokumentov.** Fiskalni svet je ob izbruhu epidemije marca 2020 ugotovil, da ta predstavlja neobičajni dogodek, ki po 12. členu ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin. Glede na isti člen lahko za oceno o nastanku in prenehanju izjemnih okoliščin Fiskalni svet zaprosi vlada, kar se je zgodilo jeseni 2020 in spomladi 2021. Fiskalni svet je na lastno pobudo oceno o izpolnjevanju pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin pripravil še v jeseni 2021.<sup>1</sup> Takrat je ugotovil izpolnjevanje pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin v letu 2022, zaradi negotovosti pa nismo podali ocene o izjemnih okoliščinah v letu 2023. Fiskalni svet je ob analizi okoliščin spomladi 2022 napovedal, da bo svojo odločitev o podaljšanju izjemnih okoliščin v leto 2023 sprejel pred obravnavo proračunskih dokumentov v jeseni 2022. Ob vsaki oceni o izpolnjevanju pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin je pozival k previdnosti pri uvajanju ukrepov v obdobju izjemnih okoliščin. Redno je poudarjal tudi, da morajo biti ukrepi, s katerimi se naslavlajo izjemne okoliščine, začasni in se morajo neposredno nanašati na izjemne okoliščine.

**Trenutne ekonomske razmere niso zadostni razlog za uveljavljanje izjemnih okoliščin v letu 2023.** Raven gospodarske aktivnosti in zaposlenosti sta že v povprečju leta 2021 presegle raven izpred epidemiološke krize, pri čemer je preseganje predkrizne ravni v Sloveniji med najvišjimi v EU. Ravni BDP in zaposlenosti naj bi tudi v prihodnjem letu glede na osvežene projekcije UMAR dosegali ravni, ki so bile napovedane v jeseni 2019. Podobno velja za vse komponente domače potrošnje, ki se je sprostila po opustitvi omejevalnih ukrepov, in katere rast je odražala povečano pripravljenost na trošenje. To so omogočila sredstva gospodinjstev, privarčevana med krizo, ter še vedno ugodni pogoji financiranja v kombinaciji z občutno krizno podporo države gospodinjstvom in podjetjem. Ugodne

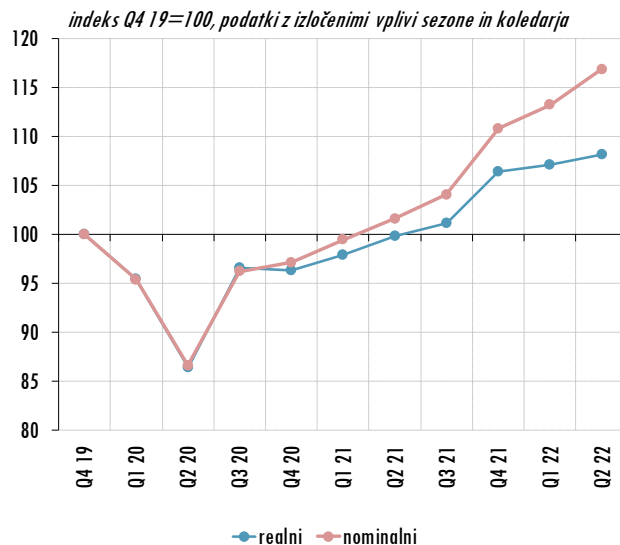
<sup>1</sup> Dosedanje ocene Fiskalnega sveta glede izpolnjevanja pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin so dosegljive na [http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP\\_marec2020.pdf](http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf) (marec 2020), [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoliscine\\_oktober-2020.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoliscine_oktober-2020.pdf) (oktober, 2020), [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Izjemne-okoliscine\\_april2021.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Izjemne-okoliscine_april2021.pdf) (april, 2021) in <https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/09/Izjemne-okoli%C5%A1%C4%8Dine-september-2021.pdf> (september, 2021).

Slika 1: Realni BDP



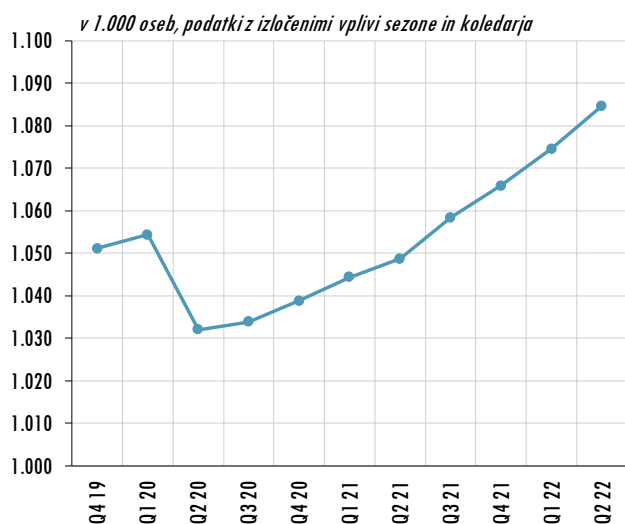
Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 2: BDP (četrtno)



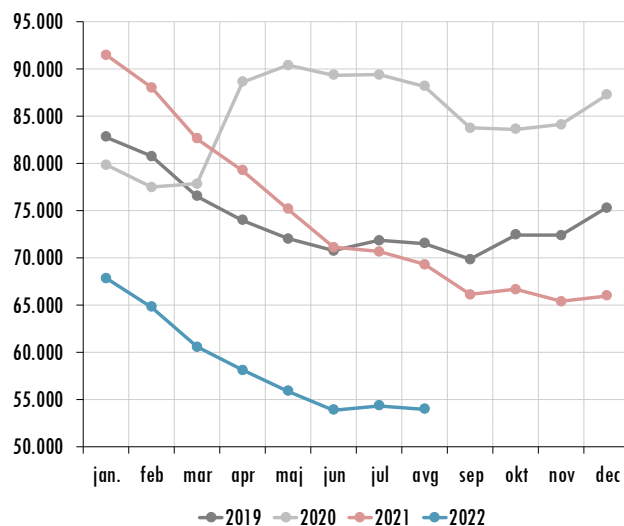
Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 3: Zaposlenost (domači koncept)



Vir: SURS.

Slika 4: Število registriranih brezposelnih oseb



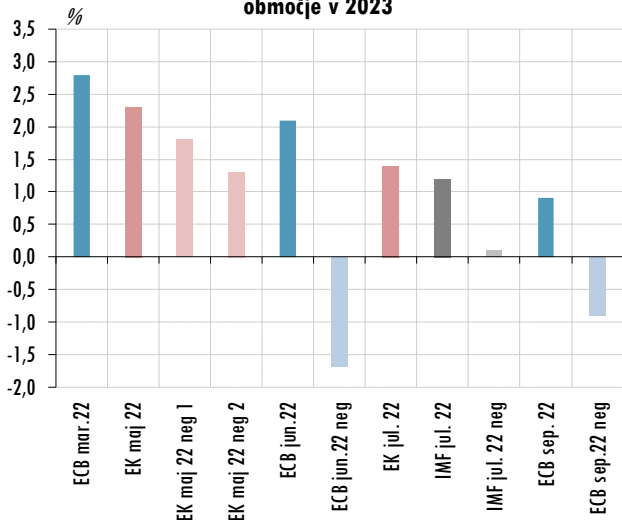
Vir: Zavod RS za zaposlovanje.

gospodarske razmere so se odrazile tudi na trgu dela, saj je brezposelnost na doslej najnižjih ravneh, podjetja poročajo o težavah s pridobivanjem ustrezno usposobljene delovne sile, pretežni del novih zaposlitev pa predstavljajo tujci.

**Od zadnje ocene Fiskalnega sveta o izpolnjevanju pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin so se občutno povečale negotovosti in poslabšali obeti za prihodnjo gospodarsko rast.** To se med drugim izkazuje v postopnem nižanju napovedi rasti BDP ter alternativnih scenarijih, ki nakazujejo tudi na možnost recesije v EU, evrskem območju in v Sloveniji.<sup>2</sup> Poglavitni razlog za povečane negotovosti so zaostrene geopolitične razmere, ki vplivajo tako na povpraševanje iz tujine kot na cene primarnih

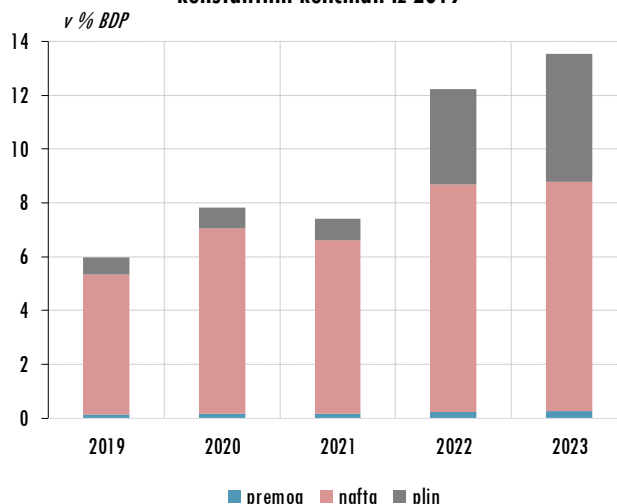
<sup>2</sup>Npr. scenarij v Okviru 3 napovedi ECB (razpoložljivo na: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.projections202209\\_ecbstaff~3eafaee1a.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.projections202209_ecbstaff~3eafaee1a.en.pdf)). EK je ob pripravi scenarija predpostavila pretežni učinek realizacije tveganj že v letu 2022 (glej Poglavlje 4 v pomladanski napovedi, razpoložljivi na: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-05/ip173\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-05/ip173_en.pdf)). Glede na ocene iz negativnega scenarija v okviru jesenske napovedi UMAR, bi do recesije lahko prišlo tudi v Sloveniji. Ob negativnem žoku bi se lahko rast BDP iz osnovnega scenarija (1,4 %) v letu 2023 znižala za 2-2,5 o.t. Jesenska napoved UMAR je razpoložljiva na: [https://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/napovedi/jesen/2022/JNGG\\_2022\\_splet.pdf](https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2022/JNGG_2022_splet.pdf).

Slika 5: Napovedi in scenariji realne rasti BDP za evrsko območje v 2023



Vir: ECB, EK, IMF. Opomba: "neg" označuje negativni scenarij v posameznih napovedih.

Slika 6: Uvoz energentov izbranih skupin energentov ob konstantnih količinah iz 2019



Vir: SURS, BS, preračuni FS.

surovin, zlasti energentov. Ocenjujemo, da znaša makroekonomski šok zaradi višjih cen uvoženih energentov v letu 2023 glede na leto 2019 okoli 6 % BDP, glede na leto 2022 pa dodatna slaba 2 % BDP. Zaradi obsega tega šoka je posredovanje države upravičeno, del tega šoka pa bi morala absorbirati tudi podjetja in gospodinjstva.

**Ob občutnih negotovostih in šokih sta manjša tudi zanesljivost statističnih podatkov in vhodnih podatkov za pripravo ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil.** V epidemiološki krizi prihaja do razmeroma obsežnih revizij podatkov, ki so podlaga za proračunsko načrtovanje. Ob zadnji reviziji letnih podatkov je tako SURS za leto 2021 občutno popravil predhodne ocene nekaterih makroekonomskih agregatov.<sup>3</sup> Ob in po epidemiološki krizi prihaja do hitrih sprememb strukture gospodarstva.<sup>4</sup> Veliki razponi ocen proizvodne vrzeli, ki iz tega izhajajo, nakazujejo visoko spremenljivost spremenljivke,<sup>5</sup> ki je glede na ZFisP temeljna za ugotavljanje skladnosti proračunskih dokumentov s fiskalnimi pravili.

**Evropska komisija je podaljšanje odstopne klavzule v leto 2023 utemeljila zlasti z visokimi negotovostmi.** Mnenje o uveljavljanju splošne odstopne klavzule v letu 2023 je Evropska komisija sporočila v komunikaciji v okviru pomladanskega semestra na podlagi napovedi iz maja 2022.<sup>6</sup> V njej je ugotovila, da je potrebno zaradi visoke negotovosti in visokih tveganj, povezanih z vojno v Ukrajini, censkih šokov energentov in nadaljevanja ovir v proizvodnih verigah omogočiti zadosten prostor za delovanje nacionalnih fiskalnih politik tudi v letu 2023. V juniju 2021<sup>7</sup> je na podlagi svojih

<sup>3</sup> Zlasti nominalne potrošnje prebivalstva (-630 mio EUR), sredstev za zaposlene (631 mio EUR), bruto poslovnega presežka (-476 mio EUR) in tudi bruto investicij v osnovna sredstva (136 mio EUR). Spremembe na ravni BDP niso bile tako občutne, saj se je nominalni BDP ob reviziji spremenil zgolj za okoli 180 mio EUR oziroma 0,3 %, stopnja rasti realnega BDP pa za 0,1 o.t.

<sup>4</sup> V krizi je med drugim začasno prišlo do zastoja delovanja precejšnjega dela storitvenih dejavnosti in posledičnih premikov na trgu dela, ter negotovega odzivanja podjetij glede zaposlovanja in investiranja ob trenutnih visokih cenah energentov, zaradi česar se manjša tudi zanesljivost ocen potencialnega proizvoda. Na nezanesljivosti ocen potencialnega proizvoda in s tem proizvodne vrzeli vpliva tudi dejstva, da energenti niso vključeni v tipične produkcijske funkcije, ki služijo ocenjevanju stanja gospodarskega cikla. Energenti so se poleg kapitala in dela v produkcijskih funkcijah sicer pričeli pojavljati v 70.-ih letih prejšnjega stoletja ob naftni krizi, v večjem obsegu pa pred dobrim desetletjem ob zasledovanju naslavljanja klimatskih sprememb. Glej npr. Brockway et al. (2017). Razpoložljivo na:

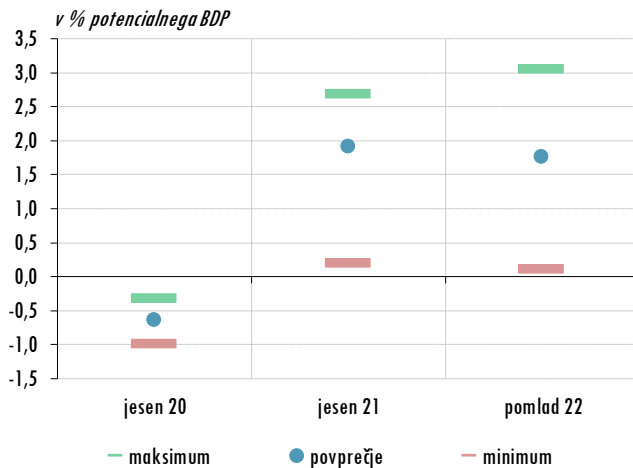
<https://www.mdpi.com/1996-1073/10/2/202/pdf?version=1487300642>

<sup>5</sup> Negotovosti glede obsega proizvodne vrzeli so visoke že v normalnih gospodarskih razmerah. Glej npr. poglavje 2.3 Spremenljivost ocen proizvodne vrzeli (Poročilo o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2017).

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_22\\_3182/IP\\_22\\_3182\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_3182/IP_22_3182_EN.pdf)

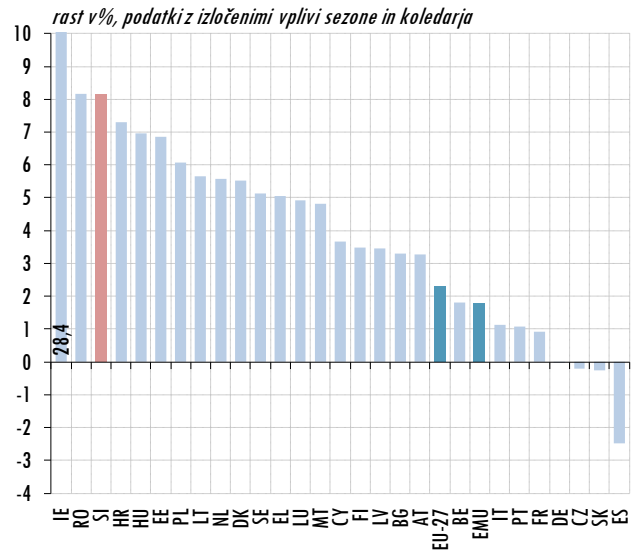
<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_21\\_2722/IP\\_21\\_2722\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_2722/IP_21_2722_EN.pdf)

Slika 7: Proizvodna vrzel 2023\*



Vir: IMF, EK, OECD, MF, UMAR, preračuni FS. Opomba: \* izračuni se nanašajo na ocene petih institucij, ki so bile pripravljene v navedenem obdobju, če so bile na voljo.

Slika 8: Realni BDP Q2 22/Q4 19



Vir: Eurostat, preračuni FS.

pomladanskih napovedi Evropska komisija sicer ugotovila, da naj bi razlogi za veljavnost splošne odstopne klavzule prenehali veljati v letu 2023. Tudi glede na komunikacijo iz marca 2022,<sup>8</sup> ki je bila pripravljena na podlagi napovedi iz februarja, naj bi bila splošna odstopna klavzula odpravljena z letom 2023. Evropska komisija je takrat kot glavni kazalnik za presojo o obstoju pogojev za uveljavljanje splošne odstopne klavzule uporabljala raven BDP v EU oziroma evrskem območju glede na predkrizno raven iz konca leta 2019.<sup>9</sup>

**Ob podaljšanju odstopne klavzule v leto 2023 je Evropska komisija poudarila potrebo po preudarni fiskalni politiki.** Poudarila je, da ekspanzivna fiskalna politika v letu 2023 ni ustrezna in da bi morala biti podpora ustrezno diferencirana med državami, ki se nahajajo v različnih fazah poslovnega cikla in ki so soočena z različnimi tveganji glede vzdržnosti javnega dolga. Poudarila je pomen izvajanja investicij, namenjenih zelenemu in digitalnemu prehodu ter zagotavljanju energetske varnosti, k čemur lahko pomembno prispevajo sredstva evropskih mehanizmov, in opozorila na preprečitev prekomernega povečanja tekočih primarnih izdatkov. V okviru slednjih je podprla usmerjene in začasne ukrepe za omilitev energetske krize. Opozorila je tudi na pomen srednjeročnih proračunskih načrtov, ki bodo na verodostojen način predstavili pot postopne konsolidacije javnih financ ob upoštevanju izzivov vzdržnosti javnih financ.

**Odločitev Evropske komisije o podaljšanju odstopne klavzule je v veliki meri diskrecijska, horizontalna in posledično omejuje prostor za samostojne odločitve nacionalnih neodvisnih fiskalnih institucij.** Po mnenju Evropskega fiskalnega odbora (EFB)<sup>10</sup> takšne odločitve krhajo verodostojnost ekonomskega upravljanja v EU, utemeljenega na fiskalnih pravilih. Komisija se je pri podaljšanju odstopne klavzule v leto 2023 odrekla tudi upoštevanju kazalnika (raven BDP glede na zadnje četrtletje 2019), ki ga je uporabljala v predhodnih odločitvah. Evropska komisija je priporočila glede fiskalne politike zastavila na agregatni ravni EU, pri čemer ni upoštevala dejstva, da se

<sup>8</sup> Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy Guidance for 2023. COM(2022) 85 final. Marec. European Commission. Razpoložljivo na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0085>

<sup>9</sup> Skladno z napovedjo iz februarja 2022 naj bi raven BDP v povprečju EU in evrskega območja tisto iz konca leta 2019 preseglja že konec leta 2021, v vseh državah EU pa naj bi bila ta raven presežena do konca leta 2022. podobno je nakazala tudi napovedi iz maja 2022, podatki za drugo četrtletje 2022 pa napovedi potrjujejo.

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/system/files/efb\\_assessment\\_of\\_euro\\_area\\_fiscal\\_stance.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance.pdf)

gospodarstva držav članic nahajajo v različnih fazah poslovnega cikla. To lahko zaradi nagnjenosti k asimetričnemu delovanju fiskalne politike glede na gospodarski cikel skupaj z diskrecijo glede podaljševanja odstopne klavzule otežuje tudi prizadevanja denarne politike za doseganje stabilnosti cen. Nenazadnje, diskrecijsko prilagajanje odločitev in kazalnikom trenutnim potrebam otežuje tudi delo ter slabi verodostojnost in omejuje prostor za priporočila nacionalnih neodvisnih fiskalnih institucij.

**Fiskalni svet bo v skladu z veljavno zakonodajo ocenjeval izvajanje fiskalnih pravil, saj so odstopanja dovoljena le za ukrepe za naslavljanje tistih izrednih okoliščin, ki imajo pomembne posledice za finančno stanje sektorja država.** Fiskalni svet pri svojem delu sledi veljavnemu ZFisP. Skladno s tem v svoji analizi stanja javnih financ, ki daje sicer poudarek kvalitativni oceni ustreznosti naravnosti fiskalne politike, kljub negotovim razmeram in zato negotovim izračunom uporablja tudi kvantitativne kazalnike strukturnega stanja in napora javnih financ. Ob večplastnem ukrepanju za omilitev druginjske krize od vlade pričakuje transparentno in verodostojno opredelitev ukrepov ter ovrednotenje njihovih učinkov na javne finance, da bo lahko ocenil stanje fiskalne politike brez navedenih ukrepov. Pri svojih ocenah bo v veliki meri upošteval tudi alternativne kvantitativne kazalnike, ki se nanašajo zlasti na različno definirane kazalnike tekočih izdatkov.

**Fiskalni svet izraža pričakovanje, da bo vlada, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z nacionalno zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma.** ZFisP v 14. členu določa, da minister, pristojen za finance, uporabi ukrepe, ki so določeni v zakonu, ki ureja javne finance, z namenom srednjeročnega uravnoteženja javnih financ, ko vlada na podlagi ocene Fiskalnega sveta ugotovi, da so prenehale okoliščine iz prvega odstavka 12. člena ZFisP in da je strukturni saldo sektorja država nižji od minimalne vrednosti, določene v prvem odstavku 3. člena ZFisP. Fiskalni svet bo proračunske dokumente še naprej ocenjeval skladno z veljavno nacionalno zakonodajo. Skladno s slednjo pričakuje uveljavitev ukrepov, ki bodo zagotovili pripravljenost javnih financ na ukrepanje ob prihodnjih šokih ter ustrezno naslovitev izzivov za dolgoročno vzdržnost javnih financ. S tem v zvezi izraženi nameni vlade ob zaprosilu za oceno obstoja izjemnih okoliščin v letu 2023 so zato ustrezni.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Glej sporočilo za javnost po 15. seji vlade RS, ki je razpoložljivo na: <https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2022/09-2022/sev115.docx>