



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Izpolnjevanje pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022

September 2021

Številka dokumenta: 30-3/2021/10

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 22. 9. 2021.

Povzetek ocene o izpolnjevanju pogojev za obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022

Fiskalni svet ocenjuje, da bodo na podlagi trenutno znanih informacij in napovedi pogoji za obstoj izjemnih okoliščin izpolnjeni tudi v letu 2022. Obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022 omogoča zgolj fleksibilnost pri delovanju fiskalne politike za neposredno naslavljanje izzivov, povezanih z epidemijo, njeno dodatno spodbujevalno delovanje pa na podlagi zadnjih napovedi UMAR po ocenah Fiskalnega sveta ni utemeljeno. Obstoj izjemnih okoliščin predvsem ne sme biti izkoriščen za sprejemanje ukrepov, ki odražajo zaključno fazo političnega cikla. Obstoj izjemnih okoliščin tudi v letu 2022 je sicer junija 2021 na ravni EU priporočila Evropska komisija, ki pa je ob tem pozvala k diferenciaciji fiskalnih politik držav članic ob upoštevanju razlik v doseženi stopnji okrevanja gospodarske aktivnosti ter različnih tveganj za srednjeročno in dolgoročno fiskalno vzdržnost posamezne države. Fiskalni svet ob tem ocenjuje, da bi lahko v Sloveniji prekomerna podpora fiskalne politike gospodarski rasti z znatnimi primanjkljaji v naslednjih letih povzročila ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij, večala možnosti za neučinkovito porabo javnih sredstev, krčila možnosti za ustvarjanje manevrskega prostora za ukrepanje v slabih časih in oteževala prehod v postopek popravljalnega mehanizma. Obsežno spodbudo gospodarski rasti bi zagotovila že ustrezna izraba razpoložljivih nepovratnih EU sredstev, ki ne poslabšuje salda javnih financ. Domače gospodarske razmere se sicer tudi zaradi podpornih ukrepov letos izboljšujejo, prav tako so ugodne napovedi, a je vzdržnost okrevanja izpostavljena mnogim tveganjem, ki so povezana zlasti z nadaljnjim potekom epidemije. Okrevanje je prisotno tudi na trgu dela, kjer nekateri kazalniki že nakazujejo določene omejitve na ponudbeni strani. Fiskalni svet pričakuje, da bo vlada, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma ter s strukturnimi ukrepi zagotovila pripravljenost na bodoče šoke in ustrezno naslovila izzive za dolgoročno vzdržnost javnih financ.

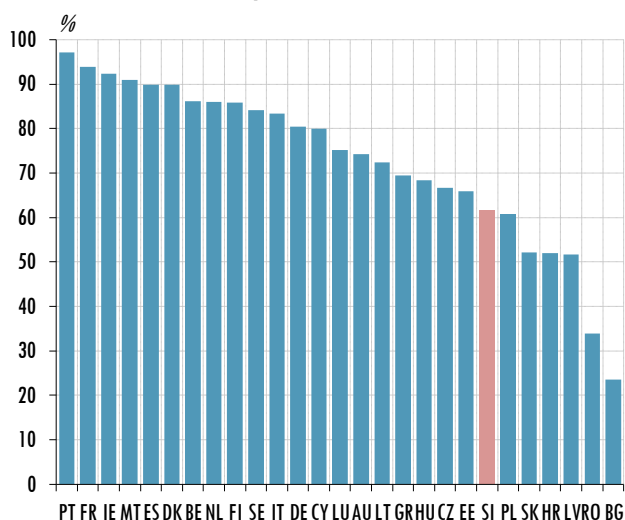
Zakon o fiskalnem pravilu navaja dva pogoja za obstoj izjemnih okoliščin, ki omogočajo začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti, če to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. Glede na prvi odstavek 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP)¹ je odstopanje mogoče le (i.) 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 najbolj odražajo zahteve iz ZFisP.

Ocene o izpolnjevanju pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin pripravlja Fiskalni svet od marca 2020 ob vsakokratni oceni proračunskih dokumentov oziroma ob osvežitvi makroekonomskih napovedi, ki predstavljajo podlago za pripravo 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 doslej pripravil tri ocene o obstoju izjemnih okoliščin.² Fiskalni svet je ob vsaki oceni o izpolnjevanju pogojev za uveljavitev izjemnih okoliščin pozival k previdnosti pri uvajanju ukrepov v obdobju izjemnih okoliščin. Redno je poudarjal tudi, da morajo biti ukrepi, s katerimi se naslavlja izjemne okoliščine, začasni in se morajo neposredno nanašati na izjemne okoliščine.

* * *

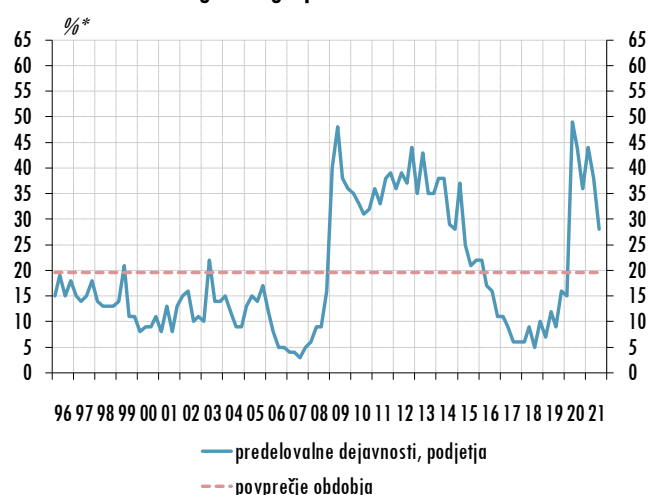
Fiskalni svet ocenjuje, da so pogoji za obstoj izjemnih okoliščin na podlagi trenutno znanih informacij in napovedi izpolnjeni tudi v letu 2022. Bistveni dejavnik, ki podpira takšno oceno, so negotovosti, povezane z neobičajnim dogodkom oziroma z epidemijo. Glede na trenutno razmeroma

Slika 1: Delež prebivalcev, starih nad 18 let, ki so bili cepljeni z vsaj enim odmerkom



Vir: ECDC.

Slika 2: Poslovne tendence - omejitveni dejavniki, negotove gospodarske razmere



Opomba: * Delež podjetij, ki so med najpomembnejšimi dejavniki, ki omejujejo njihovo proizvodnjo, navedla negotove gospodarske razmere.

Vir: SURS, preračuni FS.

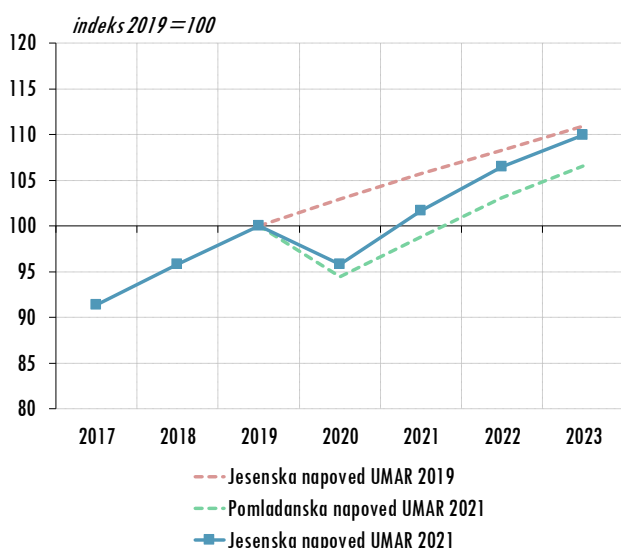
¹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056>

² 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%B8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf (marec 2020), https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoliscine_oktober-2020.pdf (oktober, 2020) in https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/Izjemne-okoliscine_april2021.pdf (april, 2021).

nizko raven precepljenosti prebivalstva (Slika 1) in možnost novih različic virusa ostajajo epidemiološke razmere negotove. Zato so negotovi tudi vplivi epidemije ter trenutnih in morebitnih dodatnih omejitvenih ukrepov na gospodarsko aktivnost. BDP naj bi sicer glede na zadnje napovedi že v 2021 dosegel predkrizno raven (Slika 3), kar pomeni, da eden od dveh zakonskih pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin ne bi bil izpolnjen. Po drugi strani so k razmeroma hitremu okrevanju gospodarske aktivnosti pomembno prispevali ukrepi fiskalne politike. Hkrati so tveganja za nadaljnjo rast pretežno negativna, s čemer je vprašljiva tudi vzdržnost okrevanja. Ob tem je treba opozoriti, da se tako doma kot v mednarodnem okolju že pojavljajo omejitve zlasti na strani ponudbe, ki bi lahko ob prekomerno spodbujevalno naravnani fiskalni politiki vodile v nastanek novih makroekonomskih neravnotežij.

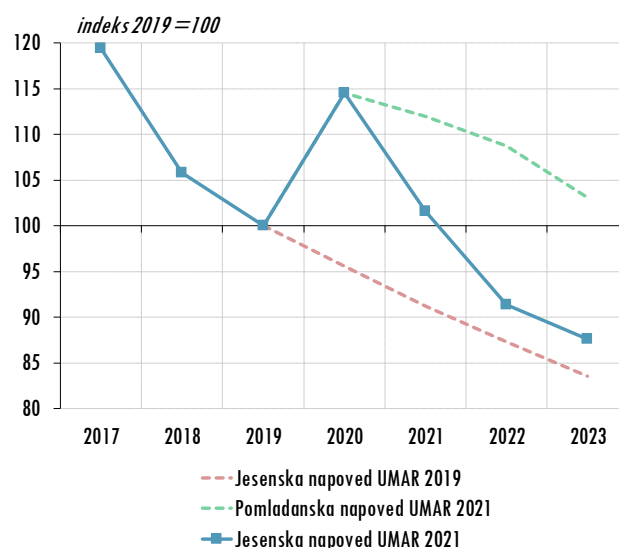
Gospodarska slika se letos izboljšuje, ugodne so tudi napovedi, a je vzdržnost okrevanja izpostavljena mnogim tveganjem, ki so zlasti povezana z epidemijo. Okrevanje je hitrejše od napovedi iz letošnje pomladi, po reviziji SURS je bil tudi padec v lanskem letu precej manjši kot so znašale prve ocene gospodarske rasti. Gospodarska aktivnost je tako že skoraj dosegla raven iz konca leta 2019 (podobno velja tudi za nekatere vrste davčnih prihodkov) in naj bi glede na napoved UMAR letos dosegla tudi raven iz povprečja leta 2019. Hitra povrnitev aktivnosti na predkrizne ravni je v dobršni meri tudi posledica podpornih ukrepov države.³ Dosedanje okrevanje je sicer precej neenakomerno, saj naj bi aktivnost v pretežno storitvenih dejavnostih, ki predstavljajo okoli eno tretjino celotne dodane vrednosti, predkrizno raven dosegla šele v letu 2022. Čeprav naj raven skupnega BDP v letu 2022 še ne bi dosegla ravni aktivnosti, ki je bila napovedana pred krizo, pa se glede na trenutne napovedi pričakuje dokaj robustno okrevanje agregatne aktivnosti v letih 2022 in 2023. Okrevanje vključuje tudi občutne spodbude države, pretežno na področju investicij. Tveganja glede prihodnje gospodarske rasti so neposredno in posredno prevladujoče povezana z epidemijo. Neposredna tveganja se nanašajo predvsem na obseg in trajanje epidemioloških razmer in morebitnih omejitvenih ukrepov, ki bi otežili delovanje gospodarstva. Posredna tveganja povezujemo zlasti z negotovim obnašanjem oziroma prilagajanjem novonastalim razmeram tako posameznikov kot podjetij. Nenazadnje je negotovo tudi samo merjenje gospodarske aktivnosti zaradi težav pri zbiranju

Slika 3: Realni BDP



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

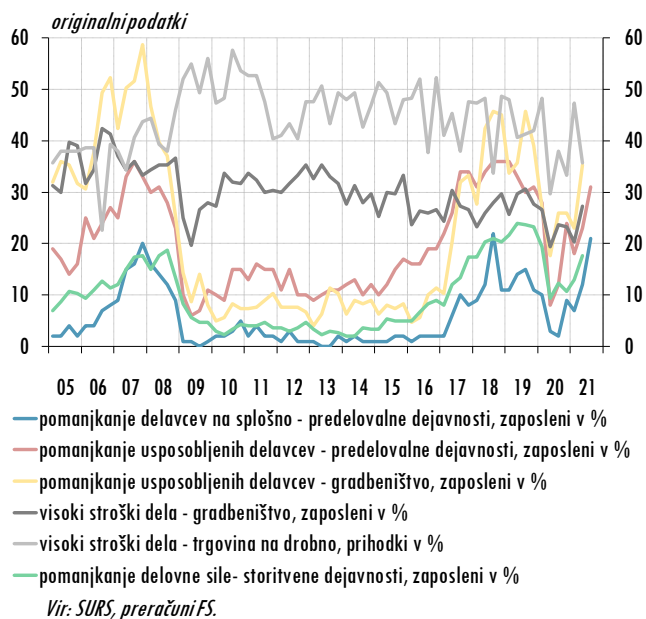
Slika 4: Registrirana brezposlenost



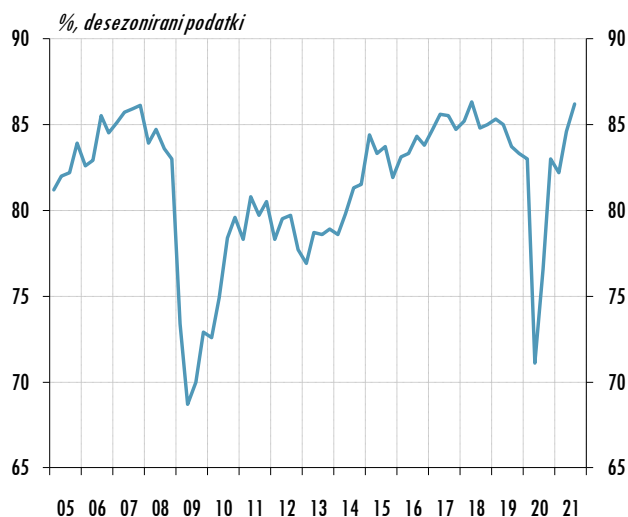
Vir: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, UMAR, preračuni FS.

³ Skladno z ocenami multiplikativnih učinkov UMAR za leto 2020, predstavljeno v Jesenski napovedi gospodarskih gibanj (september, 2021) bi bila rast BDP v 2021 ob odsotnosti ukrepov države za približno polovico nižja od predvidene v zadnji napovedi, glede na oceno Fiskalnega sveta iz januarja 2021, osveženo z letošnjimi ukrepi, pa bi bila rast BDP brez ukrepov vlade v letu 2021 za dobro tretjino nižja od napovedane.

Slika 5: Poslovne tendence - omejitveni dejavniki, delo



Slika 6: Izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti v predelovalnih dejavnostih



in posledičnih morebitnih revizijah statističnih podatkov, ki so bile predvsem ob zadnji objavi podatkov o nacionalnih računih občutne.

Okrevanje je z določenim zamikom prisotno tudi na trgu dela, kjer nekateri kazalniki nakazujejo že določene omejitve na ponudbeni strani. Glede na napovedi UMAR naj bi bilo število registrirano brezposelnih v letu 2021 še nekoliko višje kot v letu 2019, v letu 2022 pa naj bi se znižalo pod predkrizno raven (Slika 4). Ob tem je treba upoštevati, da je bilo sredi leta 2021 po trenutno razpoložljivih podatkih v ukrepe za ohranjanje delovnih mest (čakanje, skrajšani delovni čas, karantena in višja sila) vključenih še približno 27 tisoč oseb, ki lahko ob prenehanju veljavnosti navedenih ukrepov potencialno preidejo med brezposelne. Hkrati pa kazalniki omejitvenih dejavnikov nakazujejo, da se podjetja že soočajo s pomanjkanjem ustrezno usposobljene delovne sile in v vedno večji meri tudi s pomanjkanjem delavcev na splošno (Slika 5).

* * *

Fiskalni svet ocenjuje, da bi lahko prekomerna podpora fiskalne politike gospodarski rasti v letu 2022 in naslednjih letih povzročila ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij ter večala možnosti za neučinkovito porabo javnih sredstev. Izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti v predelovalnih dejavnostih je že dosegla zgodovinsko visoke vrednosti (Slika 6). Glede na trenutne napovedi UMAR in glede na ocene Fiskalnega sveta naj bi tudi agregatna proizvodna vrzel postala pozitivna v letu 2021 oziroma v letu 2022, ocene pa za naslednja leta nakazujejo vztrajanje pozitivne proizvodne vrzeli.⁴ To bi lahko že v letu 2022 omejevalo sposobnost ponudbene strani nacionalnega gospodarstva pri odzivanju na pričakovano visoko povpraševanje, pri čemer bi se lahko ustvarjala neravnotežja predvsem na trgu dela, ta pa bi se lahko med drugim odrazila v pritiskih na stroške dela in posledično tudi v cenovnih pritiskih. Slednji so zaradi težav v logističnih povezavah in višanja cen surovin v vedno večji meri prisotni tudi v mednarodnem okolju. Hkrati z omejeno absorpcijsko sposobnostjo administracije bi vse navedeno večalo možnosti za podražitve investicijskih projektov, ki naj bi jih glede na doslej predstavljene načrte v velikem obsegu izvajala država in ki naj

⁴ Ta naj bi glede na definicijo Evropske komisije že precej presežala definicijo »normalnega« delnega gospodarskega cikla in bi tako odražala visoko konjunkturo (glej Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019 Edition, razpoložljivo na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip101_en.pdf).

bi bili podprti s sredstvi EU ter še v večji meri z domačimi sredstvi. Dosedanja realizacija javnih investicij v letu 2021 potrjuje tudi dana opozorila, da so bile njihove projekcije preveč optimistične.⁵ Zato Fiskalni svet pričakuje, da bodo osveženi investicijski načrti realistični in da bodo pri njihovi izbiri upoštevani tudi morebitni javnofinančni stroški obratovanja pridobljenih osnovnih sredstev. Prednost pri izvajanju bi morali imeti projekti, ki bodo v čim večji meri naslovili dolgoročne izzive in ki bodo financirani z evropskimi sredstvi. Iz zadnjih predstavljenih proračunskih načrtov namreč izhajajo, da naj bi krepitev investicijske aktivnosti v prevladujoči meri izhajala iz domačih sredstev, kar lahko v znatni meri prispeva k prekomerni ekspanzivnosti fiskalne politike.

Obstoj izjemnih okoliščin v letu 2022 zato omogoča zgolj fleksibilnost pri delovanju fiskalne politike za neposredno naslavljanje izzivov, povezanih z epidemijo ter omogoča postopnost umika spodbujevalnih politik. Evropska komisija je v letu 2021 (marca in junija) objavila dve priporočili v povezavi z uveljavljanjem splošne odstopne klavzule, ki državam članicam omogoča začasno odstopanje od usmeritev, veljavnih v normalnih okoliščinah.⁶ Poleg ugotovitve, da bo na ravni celotne EU splošna odstopna klavzula v veljavi tudi v letu 2022, je podala tudi usmeritve, da bi morala fiskalna politika v letih 2021 in 2022 ostati spodbujevalna.⁷ Ob tem pa je za leto 2022 pozvala k diferenciaciji fiskalnih politik držav članic ob upoštevanju razlik v doseženi stopnji okrevanja gospodarske aktivnosti ter različnih tveganj za srednjeročno in dolgoročno fiskalno vzdržnost posamezne države. Tako je glede na okrevanje gospodarske aktivnosti in dejstvo, da je Slovenija med državami z večjimi tveganji za vzdržnost javnih financ tudi zaradi nadpovprečnega povišanja dolga med epidemijo, interpretacija Fiskalnega sveta glede obstoja izjemnih okoliščin v letu 2022 skladna tudi z usmeritvami Evropske komisije.

Uveljavitev izjemnih okoliščin predvsem ne sme biti izkoriščena za sprejemanje prekomernih ukrepov, ki odražajo zaključno fazo političnega cikla. Izkušnje, pridobljene od začetka epidemije, kažejo, da je bil v Sloveniji del sredstev, namenjenih preprečevanju in omejevanju posledic epidemije, porabljen neciljano in zato neoptimalno glede na dejanske epidemiološke oziroma makroekonomske okoliščine, z njimi pa se je v pomembni meri naslavljal tudi sistemske težave. V fazi še vedno krhkega gospodarskega okrevanja, ki ga trenutno še spodbujata tako fiskalna kot denarna politika, se je potrebno izogibati ukrepom, ki bi slabšali strukturni položaj javnih financ in ki ne bi vsebovali instrumentov za zagotavljanje njihove srednjeročne javnofinančne uravnoteženosti. Evropska komisija skladno s tem poziva k zagotavljanju večje kakovosti javnih financ, ki bi prispevala k naslavljanju dolgoročnih izzivov.

Fiskalni svet bo dal zato v danih okoliščinah pri oceni jesenskih proračunskih dokumentov poseben poudarek projekcijam tekočih izdatkov. Tudi Evropska komisija opozarja, da mora biti rast tekočih izdatkov omejena zlasti v državah z višjo ravniyo javnega dolga. To velja tudi za Slovenijo, kjer se je bruto dolg sektorja država med krizo v primerjavi z ostalimi državami EU nadpovprečno povišal.

Fiskalni svet pričakuje, da bo vlada, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma. ZFisP

⁵ Glede na trenutno razpoložljive podatke o realizaciji odhodkov državnega proračuna do konca avgusta bi se morale investicije v obdobju september-december 2021 povečati za toliko kot so znašale v celem letu 2020, da bi bila dosežena načrtovana vrednost investicij v sprejetem državnem proračunu za leto 2021. Glej tudi Mesečno informacijo Fiskalnega sveta (september, 2021), razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/09/MI_2021_09.pdf.

⁶ Priporočili sta razpoložljivi na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf (marec, 2021) in na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_2722/IP_21_2722_EN.pdf (junij, 2021). V slednji je Evropska komisija na podlagi svojih pomladanskih napovedi ugotovila, da bo splošna odstopna klavzula veljala tudi v letu 2022, v letu 2023 pa naj bi razlogi za njeno veljavnost prenehali obstajati..

⁷ Podobne ugotovitve so med drugimi podali tudi IMF, OECD in Evropski fiskalni svet.

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 ob uveljavitvi popravljalnega mehanizma pričakuje tudi vzpostavitev delovanja fiskalne politike, ki bo skladna z veljavno zakonodajo na področju fiskalnih pravil in bo s strukturnimi ukrepi zagotovila pripravljenost na bodoče šoke ter ustrezno naslovila izzive za dolgoročno vzdržnost javnih financ.