



Župančičeva ulica 3, p.p. 644a, 1001 Ljubljana

T: 01-369-6600
F: 01-369-6609
E: gp.mf@gov.si
www.mf.gov.si

Številka: 410-126/2021/5
Ljubljana, 23. 7. 2021
EVA:
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Stališče do Ocene Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020 – predlog za obravnavo
1. Predlog sklepov vlade:
<p>Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 –ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) in četrtega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.) je Vlada Republike Slovenije na seji dne pod točko sprejela naslednji</p> <p style="text-align: center;">S K L E P :</p> <p>Vlada Republike Slovenije je sprejela Stališče do Ocene Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020 ter ga posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije in Fiskalnemu svetu Republike Slovenije.</p> <p style="text-align: right;">mag. Janja Garvas Hočevar VRŠILKA DOLŽNOSTI GENERALNEGA SEKRETARJA</p>
Prejmejo: - Ministrstvo za finance - Državni zbor Republike Slovenije - Fiskalni svet Republike Slovenije - Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:
/
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:
Mag. Franci Klužer, p.p vodja direktorata Peter Štemberger, p.p vodja sektorja Katja Novak, sekretarka
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:
/

4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:

- mag. Andrej Šircelj, minister
- mag. Kristina Šteblaj, državna sekretarka
- dr. Katja Lautar, državna sekretarka
- mag. Peter Ješovnik, državni sekretar
- mag. Maja Hostnik Kališek, državna sekretarka

5. Kratek povzetek gradiva:

Fiskalni svet v Ocenit skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020 ugotavlja, da so bila fiskalna pravila v letu 2020 po večini spoštovana, ter da je bil okvir za pripravo proračunov pogosto in občutno spremenjen, so pa bili odhodki posameznih blagajn javnega financiranja manjši od maksimalno dovoljenih odhodkov glede na veljavne proračunske okvire. Hkrati Fiskalni svet v oceni odpira tudi vprašanje učinkovitosti ukrepov za spopadanje z epidemijo in njenimi posledicami ter opozarja, da morajo biti ukrepi za izhod iz krize učinkoviti, ustrezno usmerjeni in transparentni, in če niso začasni, morajo krepiti gospodarski potencial, saj v nasprotnim primeru slabijo srednjeročno in dolgoročno vzdržnost javnih financ. Vlada v gradivu podaja stališče do ocene Fiskalnega sveta. Opozarja, da fiskalna pravila v času izjemnih negotovosti, ki jih je povzročila epidemija, ne smejo zavirati okrevanja. Hkrati izpostavlja, da je zaradi velikih negotovosti ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil oteženo, zato so se pristojne institucije v ostalih državah članicah in na mednarodni ravni v večji meri odločile za uporabo kvalitativnih ocen. Vlada opozarja tudi na možnost večjih naknadnih revizij podatkov po metodologiji ESA za leto 2020. V zvezi z ocenjevanjem učinkovitosti ukrepov za spopadanje z epidemijo in njenimi posledicami pa vlada izpostavlja, da kazalniki kažejo različno sliko učinkovitosti do sedaj, predvsem pa bo pomembno ocenjevati njihovo učinkovitost na srednji in dolgi rok.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none">- nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja- razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna- razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

(Samo če izberete DA pod točko 6.a.)

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki		Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1
SKUPAJ				

OBRAZLOŽITEV:

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu

V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):

- prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov,
- odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov,
- obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

Gradivo nima finančnih posledic, ker gre samo za obravnavo izvršenih dejstev.

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebinska predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: NE
- Združenju občin Slovenije ZOS: NE

– Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja: | NE

(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)

Gradivo podaja pojasnila o izvršeni fiskalni politiki v letu 2020, zato v pripravo ni bila vključena javnost.

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti.
- .

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo дано

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti: | NE

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade: | NE

Mag. Andrej Šircelj
MINISTER

PRILOGA:

- Stališče do Ocene Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnim pravili v letu 2020

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 –ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) in četrtega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.) je Vlada Republike Slovenije na seji dne pod točko sprejela naslednji

SKLEP

Vlada Republike Slovenije je sprejela Stališče do Ocene skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020 ter ga posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije in Fiskalnemu svetu Republike Slovenije.

mag. Janja Garvas Hočevar
VRŠILKA DOLŽNOSTI GENERALNEGA SEKRETARJA

Prejeme:

- Ministrstvo za finance
- Državni zbor Republike Slovenije
- Fiskalni svet Republike Slovenije
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

Stališče do Ocene Fiskalnega sveta o skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020

Fiskalni svet je na podlagi 4. točke drugega odstavka in 3. točke tretjega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) pripravil Oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2020 (v nadaljnjem besedilu: Ocena). V Oceni ugotavlja, da je na fiskalno politiko v letu 2020 močno vplivala epidemija, zaradi katere je bil tako na nacionalni kot ravni Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) omogočen začasen odstop od fiskalnih pravil. Zaradi diskrecijskih ukrepov za spopadanje z epidemijo in njenimi posledicami sta se povečala primanjkljaj in dolg sektorja država. Kot ugotavlja tudi sam Fiskalni svet, ZFisP za obdobja, ko je omogočen začasen odstop od fiskalnih pravil, ne določa načina preverjanja skladnosti s fiskalnimi pravili. ZFisP v 12. členu zgolj določa, da je v izjemnih okoliščinah omogočen odstop od srednjeročne uravnoteženosti (ki je v obliki fiskalnega pravila določena v 3. členu ZFisP). Hkrati določa, da obseg dopustnih odstopanj določi Državi zbor Republike Slovenije s spremembo Okvira za pripravo proračunov sektorja država. Državni zbor je 23. 9. 2020 sprejel Odlok o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022, s katerim je potrdil potrebo po povečanju primanjkljaja države in posledično javnega dolga. Ne glede na izjemno situacijo, je Fiskalni svet pripravil Oceno na podlagi kazalnikov, ki se uporabljajo tudi v običajnih okoliščinah, medtem ko je Evropska komisija vsebinsko enako oceno za leto 2020 podala le po kvalitativnih kriterijih. V Oceni Fiskalni svet ugotavlja, da so bila fiskalna pravila v letu 2020 po večini spoštovana. Hkrati ugotavlja, da je bil okvir za pripravo proračunov sektorja država pogosto in občutno spremenjen, so pa bili odhodki posameznih blagajn javnega financiranja manjši od maksimalno dovoljenih odhodkov glede na veljavne proračunske okvire. Fiskalni svet dodatno odpira tudi vprašanje učinkovitosti ukrepov za spopadanje z epidemijo in njenimi posledicami. Ob tem opozarja, da morajo biti ukrepi za izhod iz krize učinkoviti, ustrezno usmerjeni in transparentni, in če niso začasni, morajo krepiti gospodarski potencial, saj v nasprotnem primeru slabijo srednjeročno in dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) v nadaljevanju podaja stališča do navedb iz Ocene Fiskalnega sveta.

Uvodoma je treba poudariti, da je pomembno, da fiskalna pravila v luči izjemnih negotovosti ne zavirajo okrevanja. Evropska centralna banka (v nadaljnjem besedilu: ECB) tako navaja, da so fiskalne projekcije še vedno dokaj negotove predvsem zaradi mogočih nadaljnjih fiskalnih podpor državam zaradi epidemije COVID-19, ki bi bile potrebne za pomoč gospodarstvu in v izogib t.i. učinkom pečine (cliff effect) v primeru prehitrega umika le-teh. Skladno s tem tudi Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: EK) zaradi izjemnih okoliščin in veljavnosti splošne odstopne klavzule ocenjuje države na podlagi kvalitativne ocene. Ocenjevanje strukturnih numeričnih vrednosti fiskalnih ciljev bi bilo zaradi vhodnih podatkov precej negotovo. Zaradi osredotočenosti na ukrepe za blažitev posledic epidemije je EK v letu 2020 ocenjevala, ali so bili ukrepi začasni ali pa trajni. Slovenija se je uvrstila v skupino držav, ki so imele v največji meri začasne ukrepe. To pomeni, da se bodo z upadom oziroma prenehanjem epidemije iztekli in ne bodo neposredno vplivali na strukturni položaj javnih financ. EK je v pomladanskem paketu EU semestra ugotovila, da so sprejeti ukrepi v 2020 v skladu s priporočili Sveta iz julija 2020 in večinoma kratkotrajni¹. V drugo skupino sodijo tiste države, ki so posamezne ukrepe sprejele kot trajne. Z ukrepi so države naslovile različne ciljne skupine. Slovenija je tako z ukrepi primarno naslovila ohranjanje delovnih mest in gospodarske aktivnosti (nadomestila za čakanje na delo, mesečni temeljni dohodek, povračilo prispevkov za socialno varnost, delno pokritje fiksnih stroškov, turistični boni...), hkrati pa je izvajala tudi ukrepe za povečanje odpornosti zdravstvenega sistema ter zagotavljanja zdravstvene oskrbe. Ob tem je z enkratnimi dodatki pomagala tudi ranljivim skupinam (upokojeanci, študenti, velike družine, otroci). S tem je pomembno prispevala k ohranjanju

¹ EUR-Lex - 52020DC0524 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

kupne moči in preprečila znatnejši upad gospodarske aktivnosti, oziroma ustvarila pogoje za gospodarsko okrevanje.

Ena izmed ključnih nalog Evropskega fiskalnega odbora (v nadaljnjem besedilu: EFB), je podaja splošne ocene izvajanja fiskalnega okvira EU in primernosti zdajšnje fiskalne naravnosti v evrskem območju. Obenem EFB ocenjuje tudi ustrezno prihodnjo fiskalno naravnost za evroobmočje kot celoto, in sicer na podlagi ekonomske presoje ter ustreznih nacionalnih fiskalnih naravnosti. V zadnjem poročilu »Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2022«, z dne 16. junija 2021, EFB priporoča postopen umik podpornih ukrepov, ki se izvajajo že od začetka krize, in ocenjuje trenutno fiskalno naravnost leta 2022 z zadostno oz. ustrezno fiskalno podporo.

Po napovedih EFB se bo obseg BDP držav evroobmočja (v nadaljnjem besedilu: EA), zahvaljujoč odzivu držav in cepljenju, po skrčenju za skoraj 7 % v letu 2020, do konca leta 2022 povzpел na predkrizne ravni. Pri tem opozarja, da so razlike med državami velike, zato bo okrevanje po državah in sektorjih najverjetneje neenakomerno. Splošna fiskalna naravnost bi morala, na podlagi priporočil EFB, leta 2022 ostati spodbujevalna. Ko se tveganja za zdravje zmanjšajo, bo fiskalna podpora v prihodnje morala postati bolj ciljno usmerjena, kar pomeni, da se bodo morali fiskalni ukrepi postopoma preusmeriti v dolgoročno spodbujanje trajnostne gospodarske rasti. Zlasti pomembno je, da se ponovno usmeri fiskalna podpora oz. poveča kapital tistim podjetjem, ki so sposobna preživeti. Kot koristni instrumenti pa bi se lahko izkazale tudi aktivne politike trga dela in naložbe v sisteme, ki bi iskale zaposlitve in prosta delovna mesta bolje uskladili. V času okrevanja bi morala fiskalna politika dajati prednost večjim javnim in zasebnim naložbam, ki bi podpirale prehod na zeleno in digitalno gospodarstvo. Da bi zaščitili podporo, ki je nujna za tekoče okrevanje EA, pa EFB poudarja, da se bosta monetarna in fiskalna politika morali še naprej dopolnjevati, tudi po ukinitvi splošne odstopne klavzule.

Republika Slovenija izvaja fiskalno politiko, ki je skladna s priporočil ECB. Z načrtovano fiskalno politiko podpira ukrepe proti COVID-19 in okrevanje ter načrtuje postopno zniževanje primanjkljaja in javnega dolga, kar prepoznavajo vse mednarodne institucije.

Javno finančna gibanja

Glede prve ocene javnofinančnih agregatov za leto 2020 je treba upoštevati, da Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: SURS) pri objavi konec marca 2021 še ni imel vseh razpoložljivih podatkov, kar velja predvsem pri prvi oceni temeljnega agregata D.5 Tekoči davki na dohodke in premoženje, glede letnega poročila dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb (DDPO). Po predhodnih informacijah s strani Finančne uprave Republike Slovenije bo po vsej verjetnosti poračun ugodno vplival na prvo oceno primanjkljaja za približno 191 mio EUR, torej bo pokril tako izpad dveh ne-obračunanih akontacij davka od dohodkov pravnih oseb (v nadaljnjem besedilu: DDPO) v znesku 151 mio EUR, ki je kot neposredni COVID-19 ukrep izboljšal likvidnost gospodarstva, ter 40 mio EUR rednega poročila DDPO. Pozitiven vpliv gre pričakovati tudi v delu poročila dohodnine od dohodka iz opravljanja dejavnosti. Tako lahko samo iz tega naslova, pri prvi letni objavi konec septembra, pričakujemo nižji primanjkljaj za približno 0,4 odstotne točke. Kot je že omenjeno v poročilu, pa je ključen padec davkov na proizvodnjo in uvoz (9,8 % padec), kot posledica manjšega končnega trošenja gospodinjev (tako trajnih npr. nakupi avtomobilov kot netrajnih dobrin – upad izdatkov za turistične in gostinske storitve) ter nasploh upada gospodarske aktivnosti glede na leto 2019.

Na drugi strani so se po ESA metodologiji izdatki sektorja država povečali za 14,9 %, predvsem na račun reševanja COVID-19 krize s sprejetimi ukrepi po t. i. PKP zakonodaji. Glavnina COVID-19 sredstev, torej približno 2,7 % BDP, je bila izplačana preko subvencij gospodarstvu z namenom ohranjanja delovnih mest, za ukrep financiranja nadomestil za čakanje na delo ali karanteno, financiranja prispevkov, pokrivanja bolniške odsotnosti od prvega dneva dalje ter pokrivanja fiksnih stroškov najbolj prizadetim poslovnim subjektom. Večji del sredstev, torej več kot polovica (52 %) vseh socialnih transferov posameznikom, je bil namenjen za ohranitev socialnega položaja posameznikov, predvsem v okviru izplačila temeljnih dohodkov posameznikom ter pokrivanja prispevkov tistim, ki

zaradi odlokov vlade o začasni prepovedi prodaje blaga in storitev, z namenom omejitve širjenja virusa med prebivalci, niso smeli opravljati svoje dejavnosti oz. so jo lahko izvajali, vendar v zelo omejenem obsegu. Do izplačila le-teh so bili upravičeni ob izpolnjevanju vseh pogojev, določenih v zakonodaji PKP. Del teh socialnih sredstev se bo, zaradi neizpolnjevanja kriterijev, vrnilo v državni proračun, kar bo posledično pomenilo znižanje oz. revizijo prve ocene socialnih transferov v letu 2020. V namen kratkoročnega izboljšanja socialnega stanja upokojencev z najnižjimi pokojninami pa so k povečanju socialnih transferov prispevali solidarnostni dodatki po 57. členu Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP; ZIUZEOP) in 92. členu Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 203/20, 15/21 – ZDUOP in 82/21 – ZNB-C; ZIUPOP DVE) v obsegu okoli 135 mio EUR. Skupaj so vsi socialni transferi, v denarju in naravi, znašali okoli 465 mio EUR. Po obsegu tretji COVID-19 izdatek, skoraj 300 mio EUR, pa je bil namenjen zaposlenim, ki so delali v času epidemije v za zdravje tveganih delovnih razmerah. To velja predvsem za zaposlene v javnih zavodih. Pri teh institucionalnih enotah so se sredstva za zaposlene povečala za kar 8 %, in sicer predvsem na področju zdravstva, kjer so se le ta povečala za 18,8 %. Skoraj polovica zgoraj omenjenih dodatkov je bila izplačana zdravstvenemu osebju, ki je bilo najbolj izpostavljeno tveganim zdravstvenim razmeram. Vsi ti izdatki so prispevali k nižjem padcu gospodarske aktivnosti v letu 2020 od predvidene z makroekonomskimi napovedmi tekom leta 2020.

Fiskalni svet ugotavlja, da so se investicijski odhodki in transferi po visoki rasti v 2019 lani zmanjšali (za 2,8 %), po projekcijah rebalansa pa je bila predvidena rast (3,8 %). Zaostajanje za projekcijami povezuje z manjšo porabo evropskih sredstev od predvidene, ki predstavlja pomemben vir financiranja državnih investicij. Dejstvo je, da morajo biti v državnem proračunu zagotovljeni zadostni obsegi pravic porabe za pokrivanje vseh predvidenih obveznosti do konca tekočega leta iz naslova sredstev EU. Projekcije EU sredstev se zato pripravljajo v maksimalnem predvidenem obsegu, saj sicer proračunski uporabniki ne bi imeli pravic koriščenja počrpanih sredstev. Pregled realizacije proračuna glede na sprejeti proračun pokaže odklone predvsem na področju kohezijskih sredstev (2019: 54 %, 2020: 80 %). Črpanje sredstev finančne perspektive 2014-2020 bo mogoče do vključno leta 2022, zato se bo del EU sredstev, predvidenih v letu 2020, črpal v letih 2021 in 2022.

Fiskalni svet še navaja, da je bila skupna rast izdatkov sektorja država v letu 2020 za 580 mio EUR nižja od predvidene v Osnutku proračunskega načrta, na kar je opozarjal že ob oceni dokumenta oktobra lani. Prav tako opaža, da je bila v večini držav, vključno s Slovenijo, ocena ukrepov ob njihovem sprejemanju precej višja od realizacije. Vlada meni, da so v času velikih negotovosti tudi projekcije izdatkov v vseh državah zelo negotove. Pri tem je pomembno, da je bil zagotovljen dovolj velik obseg sredstev, saj ni bilo mogoče natančno napovedati trajanja in intenzivnosti drugega vala epidemije ter njenega vpliva na gospodarstvo in prebivalstvo.

Izpolnjevanje pravila o dolgu sektorja država

Fiskalni svet ugotavlja, da pravilo v letu 2020 ni bilo izpolnjeno. Ob tem je treba izpostaviti, da je konsolidiran dolg sektorja država v Sloveniji konec leta 2020 znašal 80,8 % BDP, kar je za 17,2 o.t. manj kot je znašalo povprečje držav članic EA. Raven dolga je še vedno nižja od precej držav v EA, kot so Grčija, Francija, Španija, Portugalska, Belgija in Ciper, ki imajo raven dolga nad 100 % BDP. Pred nami sta tudi Hrvaška in Avstrija.

Dogovor je, da je v letu 2020 in v naslednjih dveh letih fiskalna politika podporna in vezana na trenutne razmere. Pomembno je, da se fiskalni politiki omogoči primeren odziv, zlasti zato, ker fiskalne konsolidacije ob odsotnosti okrevanja agregatnega povpraševanja lahko vodijo v permanentno

znižanje BDP in s tem tudi višje razmerje med javnim dolgom in BDP (DeLong in Summers, 2012²; Fatás in Summers, 2018)³. Fiskalna konsolidacija mora biti usmerjena v dolgoročno stabilizacijo javnega dolga (Blanchard in Cottarelli, 2010)⁴. Paul Krugman (Baldwin in Weder di Mauro, 2020)⁵ v luči globine COVID-19 krize ter okolja nizkih obrestnih mer na primer celo predlaga permanentno povečanje javnih izdatkov za investicije v infrastrukturo in R&R.

V prid vodenju ekspanzivne fiskalne politike v prihajajočem obdobju je tudi, da se bo z veliko verjetnostjo na daljši rok zaradi strukturnih sprememb v gospodarstvu tudi naravna obrestna mera («natural rate of interest») gibala pod stopnjo gospodarske rasti, kar pomeni, da bi razmerje med javnim dolgom in BDP kljub vodenju proračunskih primanjkljajev ostajalo stabilno oziroma ne bi eksplodiralo. Po ocenah Ministrstva za finance, skladno s sklepanji Summersa (2014)⁶ in ECB (2018)⁷, se nakazuje na to, da je bila naravna obrestna mera v EA že v obdobju 2002-2020 negativna. Z ozirom na omejeno učinkovitost monetarne politike zaradi (možnosti) obstoja ničelne spodnje meje na nominalno obrestno mero («zero lower bound»), to ponovno izpostavlja pomembnost stabilizacijske vloge fiskalne politike.

Doseganje strukturnega salda po pravilih EU

Za obdobje 2020–2022 znaša za Slovenijo minimalni srednjeročni strukturni saldo 0,25 potencialnega BDP. Zaradi negotovosti podatkov in izračunov se v letu 2020 strukturni saldo ni meril. Program stabilnosti za leto 2020 je bil prilagojen na izjemne okoliščine. Pri tem ni vključeval strukturnega salda, ampak se je osredotočal na ukrepe za blaženje epidemije.

Izpolnjevanje domačega fiskalnega pravila (srednjeročna uravnoteženost in maksimalni izdatki)

Zaradi izjemnih okoliščin Fiskalni svet ni preverjal izpolnjevanja srednjeročne uravnoteženosti. Izdatki sektorja države so bili v letu 2020 skladni z maksimalno dovoljenim obsegom sredstev po veljavnem Okviru za pripravo proračunov za leto 2020.

V zvezi z ocenjevanjem izpolnjevanja fiskalnih pravil, predvsem tistih, ki temeljijo na strukturnih spremenljivkah, je pomembno izpostaviti, da ECB ocenjevanje fiskalne naravnosti zlasti v času gospodarskega zatona ocenjuje kot zahtevno. Že v normalnih časih je predmet razprave vprašanje, kaj je primeren pokazatelj fiskalne naravnosti (bodisi opazovanje razlike med diskrecijskimi ukrepi na strani javnofinančnih odhodkov in strukturnih prihodkov bodisi sprememba ciklično prilagojenega primarnega salda). V kriznih časih je interpretacija kazalnikov omenjenih pristopov še bolj zahtevna, prav tako je zaradi povečane negotovosti okoli ocen potencialne rasti ter spremenjenega obnašanja ekonomskih subjektov, zahtevna tudi ocena ciklične komponente. Na v kriznih časih posebej visoko pristranskost ocen fiskalne naravnosti pa dodatno vpliva tudi uvedba novih virov financiranja državne porabe (npr. nepovratna sredstva NextGenerationEU) ter visoka negotovost okoli makroekonomskih in javnofinančnih projekcij. Podobno meni EFB, da je podajanje ocene glede ustreznosti fiskalne naravnosti leta 2022 za EA kot celoto izjemno zahtevno. Pogled v prihodnost še vedno zakriva precejšnja negotovost; na eni strani se pospešuje hitrost cepljenja proti COVID-19, na

² DeLong, J. B. & Summers, L.H. (2012). »Fiscal policy in a depressed economy [with comments and discussion].« *Brook. Pap. Econ. Act*, 233-297.

³ Fatás, A. & Summers, L. H. (2018). »The permanent effects of fiscal consolidations.« *Journal of International Economics*, 112 238-250.

⁴ Blanchard, O. & Cottarelli C. (2010). »Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies.« *IMF Blog*. Dostopno na: <https://blogs.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies/>.

⁵ Baldwin, R. & Weder di Mauro, B. (2020). *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, Ch. 24: The case for permanent stimulus, Paul Krugman. <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>.

⁶ Summers, L. H. (2014) "U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound." *Business Economics*, 49(2), pp. 65-73.

⁷ ECB (2018) "The natural rate of interest: estimates, drivers, and challenges to monetary policy." *ECB Occasional Paper Series*, No 217.

drugi strani pa epidemiološka dinamika ostaja negotova in gospodarska uspešnost v državah članicah različna.

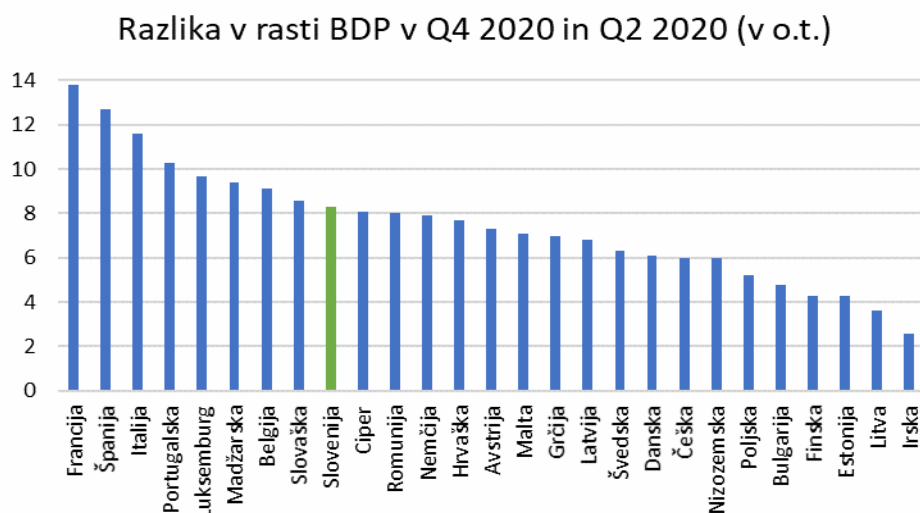
Izpolnjevanje izdatkovnega pravila EU

Rast izdatkov po izdatkovnem pravilu EU je v letu 2020 nekoliko zaostajala za po izračunih Fiskalnega sveta dovoljeno. Pri tem vlada poudarja, da tudi ta kazalnik temelji na negotovih ocenah povprečne rasti potencialnega BDP. Zato je podobno kot pri ugotavljanju srednjeročne strukturne uravnoveženosti, ki je Fiskalni svet ni preverjal, njegova ocena negotova in temelji na strukturnih kazalnikih. Fiskalni svet doda k razlagi še dodaten kazalnik, s katerim pa ugotavlja, da bi izdatki (brez izdatkov za obresti, tekočih izdatkov za investicije in enkratne učinke) nekoliko presegali rast povprečnega potencialnega proizvoda. EK se je zaradi negotovih izračunov osredotočila na kvalitativno presojo in ne vključuje še dodatnih numeričnih kazalnikov.

Ocena učinkovitosti ukrepov za omejevanje posledic epidemije v letu 2020

Fiskalni svet ugotavlja, da je padec gospodarske aktivnosti v Sloveniji v letu 2020 (5,5 % BDP) znašal precej manj od napovedanega ob začetku epidemije (8,1 % BDP). Nadalje ugotavlja, da so diskrecijski ukrepi lani pomembno prispevali k blažitvi padca gospodarske aktivnosti v Sloveniji – Banka Slovenije⁸ ocenjuje, da bi bil padec gospodarske aktivnosti v letu 2020 ob odsotnosti ukrepov večji približno za tretjino, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj⁹ pa ocenjuje, da bi bil padec večji za vsaj 3 odstotne točke.

Pri tem pa velja izpostaviti, da je Slovenija v zadnjem četrtletju (Q4) glede na drugo četrtletje (Q2) beležila nižji upad gospodarske aktivnosti kot kar 19 preostalih držav članic (spodnja slika), kar kaže na nadpovprečno dobro prilagoditev ekonomskih subjektov na razmere v drugem valu epidemije, verjetno tudi zaradi obsežnih ukrepov fiskalne politike.



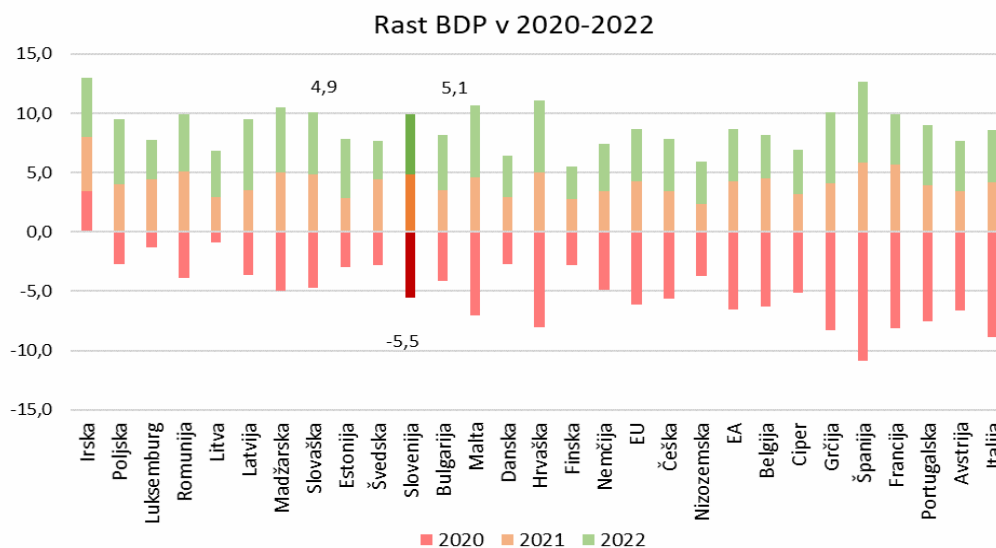
Vir: Eurostat, 2021.

Fiskalni stimulus se v povečanju agregatnega povpraševanja odraža z zamikom. Vzpodbudno je zato torej tudi, da naj bi Slovenija v skladu z AMECO napovedjo imela višjo kumulativno rast BDP v

⁸ Banka Slovenije, Napovedi makroekonomskih gibanj v Sloveniji, december 2020.

⁹ UMAR, Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2020, september 2020.

obdobju 2020-2022 kot 16 držav članic (in tudi EA ter EU povprečja), v obdobju 2021-2022 pa naj bi Slovenija beležila višjo kumulativno rast BDP kot kar 20 preostalih držav članic.



Vir: AMECO, 2021.

Povprečni padec realnega BDP na ravni EU je leta 2020 znašal 6,1 %, v EA pa 6,5 %. Padec realnega BDP v letu 2020 je bil v Sloveniji za 0,6 odstotne točke (o.t.) pod povprečnim padcem držav EU in kar 1 o.t. pod povprečjem držav EA. Izmed držav EA se je realni BDP v letu 2020 najbolj znižal v Španiji (-10,8 %), Italiji (-8,9 %) in Grčiji (-8,2 %), najmanj pa v Litvi (-0,9 %) in Luksemburgu (-1,3 %); Irska pa je edina članica EU, kjer so beležili rast realnega BDP v višini 3,4 %.

K nižjemu padcu od pričakovanega so pomembno prispevali prav COVID-19 ukrepi, brez katerih bi bil padec gospodarske rasti bistveno večji. Ukrepi so se odrazili v nižjih prihodkih in višjih izdatkih sektorja država, ter posledično v poslabšanju salda države. Primanjkljaj sektorja država je v letu 2020 v Sloveniji znašal 8,4 % BDP. Višje primanjkljaje od Slovenije so med drugimi imele Avstrija, Francija, Belgija, Španija, Italija, Malta. V povprečju držav EA je znašal 7,2 % BDP. Ukrepi imajo pomemben vpliv na gospodarsko aktivnost, zaposlenost, brezposelnost in razpoložljiv dohodek. Presoja o učinkovitosti ukrepov samo na podlagi meddržavne primerjave obsega državne pomoči in spremembe gospodarske aktivnosti ni povsem primerna, saj je za presojo učinkovitosti potrebna evalvacija ukrepov na mikro ravni, prav tako pa smo države v različnih položajih in se med seboj razlikujemo.

Ocenjevanje spoštovanja fiskalnih pravil v izjemnih okoliščinah

Splošna odstopna klavzula, aktivirana spomladi 2020, je še vedno v veljavi in bo še do vključno leta 2022 oz. do preklica. Nekateri izzivi, s katerimi se bodo soočala gospodarstva, ko bodo izšla iz pandemije, so jasni, kljub temu pa so trenutne razmere v državah članicah EU še vedno negotove. Nekateri fiskalni sveti držav članic v letu 2021 iz tega razloga niso podali mnenj (oz. le splošna) ali pa so se celo vzdržali ocenjevanja vpliva ukrepov fiskalne politike oz. skladnosti (proračunov) s fiskalnimi pravili. Avstrijski fiskalni svet – Austrian Fiscal Advisory Council na primer v »Poročilu o skladnosti s fiskalnimi pravili 2020–2025¹⁰« za Avstrijo poudarja, »da srednjeročno fiskalno pot in reševanje dolžniške krize v državi še vedno močno zaznamujejo gospodarske in socialne posledice pandemije, zato bi kakršnakoli podaja ocene nastala v luči precejšnje negotovosti.« Dokler ostaja aktivirana splošna odstopna klavzula, se Avstrijski fiskalni svet še naprej vzdržuje predhodnih ocen upoštevanja

¹⁰ Fiscal Rules Compliance Report 2020-2025 for Austria (June 2021) - Summary and Recommendations: <https://www.fiskalrat.at/en/publications/fiscal-rules-compliance-report.html>

nacionalnih fiskalnih pravil v skladu s Paktom za stabilnost in rast - med drugim tudi zato, »ker za pripravo podsektorskih proračunskih načrtov ostaja negotovost; trenutni podatki pa se ocenjujejo kot nestanovitni.« Fiskalni svet Estonije (Estonian Fiscal Council) v »Fiscal Council Opinion on the Spring Forecast 2021 of the Ministry of Finance« podaja splošno mnenje za Estonijo, in sicer »da je z vidika preglednosti oz. transparentnosti javnih financ pomembno, da v kolikor se izkaže, da proračunska strategija izboljša javnofinančni položaj države v primerjavi s prvotno podanimi napovedmi (2021–2024), potem se morajo ukrepi ustrezno prilagoditi razmeram, in sicer tako na strani prihodkov kot izdatkov države.« Fiskalna sveta Estonije in Slovaške sta glede podpornih ukrepov, ki so bili namenjeni odpravljanju posledic pandemije, enotna, da so ti le začasne narave. Fiskalni svet Slovaške (CBR – Council for Budget Responsibility) poudarja, »da je fiskalna politika države delovala upravičeno proticiklično, podporo gospodarstvu pa so zagotavljali začasni ukrepi, ki so najprimernejši za odziv na tovrstno krizo, kajti ko bo krize konec, bodo tudi ti ukrepi prenehali veljati in dolgoročno ne bodo (o)bremenili javnih financ.«¹¹ Fiskalni svet Grčije (Hellenic Fiscal Council - HFC) je podal mnenje le na makroekonomski del napovedi za 2022–2024¹². HFC »na podlagi pozitivnih pričakovanj učinkov nacionalnega načrta za odpornost in okrevanje ter ob predpostavki negotovosti zaradi pandemije, podpira makroekonomski scenarij iz programa stabilnosti.«

Zaključek

Mednarodni denarni sklad (v nadaljnjem besedilu: MDS) je izpostavil, da je v COVID-19 krizi ključno vlogo za omejevanje gospodarske škode odigrala spodbujevalna fiskalna politika (MDS, 2020a)¹³. To empirično dokazujejo tudi, zlasti v negotovih časih, visoki agregatni fiskalni multiplikatorji (MDS, 2020b)¹⁴. Nedavna študija MDS (2020c)¹⁵ za vzorec Slovenije in vzhodnoevropskih držav na primer ocenjuje, da povečanju Evropskih strukturnih in investicijskih skladov za 1 % BDP tekom enega leta sledi povečanje outputa za med 1,3 % takoj in 1,6 % v naslednjem letu, ter tudi relativno večje takojšnje povečanje zasebnih investicij kot v EU, in sicer za 1,3 odstotka (v primerjavi z 0,8 % porastom v EU). Kot odgovor na povečanje javnih investicij MDS ugotavlja, da naraste tudi zaposlenost v Sloveniji bolj kot v povprečju EU. Tekom enega leta se ta poveča za med 0,1 in 0,2 %.

Zaradi veljavnosti splošne odstopne klavzule bo pri oblikovanju fiskalne politike v tem in prihodnjem letu ključen poudarek na spodbujanju okrevanja gospodarstva. Pri tem bodo imela pomembno vlogo tudi evropska sredstva, ki bodo pomagala pri ponovnem zagonu investicij. EK je s hitro reakcijo in sprejemom instrumenta za okrevanje in odpornost (Next Generation EU) zagotovila dodatna sredstva, ki jih bo Slovenija usmerila v krepitev gospodarstva, vključno z zeleno in digitalno preobrazbo. To je v skladu s priporočili mednarodnih institucij, kot so EK, MDS in ECB, da ukrepi za podporo gospodarski aktivnosti kljub postopnemu okrevanju gospodarske aktivnosti ne smejo biti prehitro umaknjeni, saj bi to lahko ogrozilo okrevanje. Po ocenah MDS bi dodaten paket fiskalnih ukrepov, v višini 3 % BDP v letih 2021 in 2022, ki bi zajemal transferje za najranljivejše skupine gospodinjstev, subvencije za hitrejšo reintegracijo brezposelnih, začasne davčne olajšave za investicije in uvedbo shem financiranja lastniškega kapitala sicer zdravih podjetij, zvišal output za okoli 2 % do konca leta 2022, ter zaradi močnih pozitivnih učinkov na ponudbo proizvodnih dejavnikov tudi več kot prepolovil negativne srednjeročne učinke COVID-19 krize¹⁶.

Sklepno lahko torej ugotovimo, da fiskalna pravila v času izjemnih negotovosti, ki jih je povzročila epidemija, ne smejo zavirati okrevanja, zato je bilo v med leti 2020 in 2022 tudi omogočeno odstopanje od pravil. Hkrati je zaradi velikih negotovosti ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil

¹¹ 2020 General Government Budget Results (based on April notification of deficit and debt), April 2021:

<https://www.rozpovtovarada.sk/eng/home>

¹² Opinion on the Macroeconomic Forecasts of the Stability Program 2022-2024

¹³ MDS (2020a). »Global Prospects and Policies.« World Economic Outlook, October 2020.

¹⁴ MDS (2020b). »Online Annex 2.1. Financing Constraints and the Strategy for Investment.« IMF Fiscal Monitor, October 2020.

¹⁵ MDS (2020c). »The Fiscal Multiplier of European Structural Investment Funds: Aggregate and Sectoral Effects with an Application to Slovenia.« Working Paper (forthcoming)

¹⁶ MDS (2021). »From Vaccination to V-Shaped Recovery.« Regional Economic Outlook for Europe, April 2021.

oteženo, zato so se pristojne institucije v ostalih državah članicah in na mednarodni ravni v večji meri odločile za uporabo kvalitativnih ocen. Vlada opozarja tudi na možnost večjih naknadnih revizij podatkov po metodologiji ESA za leto 2020. V zvezi z ocenjevanjem učinkovitosti ukrepov za spopadanje z epidemijo in njenimi posledicami pa vlada izpostavlja, da kazalniki kažejo različno sliko učinkovitosti do sedaj in da so vse projekcije negotove.