



Bruselj, 20.5.2020
COM(2020) 555 final

POROČILO KOMISIJE

Slovenija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Slovenija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politik v okviru Pakta.

Podatki, ki so jih slovenski organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat¹, kažejo, da je presežek sektorja država v Sloveniji leta 2019 dosegel 0,5 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 66,1 % BDP. V skladu s programom stabilnosti za leto 2020 Slovenija v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 8,1 % BDP, dolg pa naj bi znašal 82,4 % BDP.

Predvideni primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Ob upoštevanju navedenega je Komisija zato pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Slovenija izpolnjuje merili glede primanjkljaja in dolga iz Pogodbe. Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>.

Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Merilo glede primanjkljaja	Saldo sektorja država	-1,9	0,0	0,7	0,5	-7,2	-2,1
Merilo glede dolga	Bruto dolg sektorja država	78,7	74,1	70,4	66,1	83,7	79,9
	Vrzel pri merilu glede zmanjšanja dolga				-6,8	2,8	-2,8
	Sprememba strukturnega salda	0,4	0,6	-0,2			
	Zahtevana MLSP	-1,1	-2,1	-6,2			

Opomba: MLSP pomeni minimalno linearno strukturno prilagoditev.

Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Na podlagi programa stabilnosti za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država Slovenije v letu 2020 dosegel 8,1 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Povečanje primanjkljaja odraža načrtovane spodbude v višini 4,4 % BDP in učinke gospodarskega krčenja.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 pomladanska napoved Komisije 2020 v letu 2020 predvideva zmanjšanje realne rasti BDP za 7,0 %.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe naj bi bilo začasno, saj pomladanska napoved Komisije 2020 predvideva, da se bo primanjkljaj sektorja država v letu 2021 zmanjšal pod 3 % BDP. Vendar so te projekcije povezane z izjemno visoko stopnjo negotovosti.

Če povzamemo, načrtovani primanjkljaj za leto 2020 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Načrtovano preseganje, kot ga opredeljujeta Pogodba ter Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno, narava tega preseganja pa se trenutno šteje za začasno. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, *prima facie* ni izpolnjeno.

3. MERILO GLEDE DOLGA

Delež dolga sektorja država v BDP se je zmanjšal s 70,4 % BDP v letu 2018 na 66,1 % BDP v letu 2019. Zmanjšanje deleža je bilo predvsem posledica primarnega presežka, učinka imenovalca zaradi povečanja nominalnega BDP in negativnih prilagoditev stanj in tokov.

Iz sporočenih podatkov je razvidno, da je Slovenija v letu 2019 izpolnila merilo glede zmanjšanja dolga, saj je vrzel glede na referenčno vrednost znašala 6,8 % BDP.

Analiza torej kaže, da je merilo glede dolga na podlagi podatkov o realizaciji iz leta 2019 izpolnjeno.

4. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati „tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpano oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Sloveniji na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V trenutnih razmerah so ključni dodatni dejavnik, ki ga je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki zelo močno vplivajo na proračunsko stanje in pomenijo veliko negotovost glede prihodnjih obetov. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

4.1. Pandemija COVID-19

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropi in uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Države članice so že sprejele ali sprejemajo proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo ti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

4.2 Srednjeročni gospodarski položaj

Slovensko gospodarstvo je v letu 2019 zraslo za 2,4 %. Zaposlenost se je še naprej povečevala, brezposelnost pa je v zadnjem četrletju dosegla zelo nizko stopnjo pri 4,0 %. Kljub umiritvi rasti ob koncu leta je Slovenija v to krizo vstopila z razmeroma močnim položajem.

V letu 2020 naj bi se gospodarstvo na podlagi pomladanske napovedi Komisije 2020 skrčilo za približno 7 %. Pričakuje se, da se bo gospodarska aktivnost v drugi polovici leta 2020 ponovno okrepila ob podpori odločnih ukrepov politike, sprejetih za okrepitev zaposlenosti in

ublažitev zmanjšanja dohodka gospodinjestev in podjetij, prizadetih v obdobju gospodarskega upada. V letu 2021 naj bi rast dosegla 6,7 %. Kratkoročni obeti so povezani z izjemno stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije ter njenih gospodarskih učinkov. To je olajševalni dejavnik pri oceni, kako Slovenija v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

4.3 Srednjeročni proračunski položaj

Nominalni presežek se je znižal z 0,7 % BDP v letu 2018 na 0,5 % BDP v letu 2019.

Sloveniji je bilo 13. julija 2018 priporočeno, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti primarnih javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov v letu 2019 ne bo presegla 3,1 % (merilo rasti odhodkov), kar je ustrezalo strukturni prilagoditvi v višini 0,65 % BDP². Celovita ocena za leto 2019 in leti 2018–2019 skupaj kaže na znaten odklon od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja.

Program stabilnosti vsebuje informacije o obsežnih ukrepih za zaježitev pandemije in podporo gospodarstvu. V njem je proračunski učinek navedenih neposrednih podpornih ukrepov v letu 2020 ocenjen na 4,4 % BDP.

Fiskalne projekcije v pomladanski napovedi Komisije 2020 in programu stabilnosti za leto 2020 so povezane z visoko stopnjo negotovosti.

4.4 Srednjeročno stanje javnega dolga

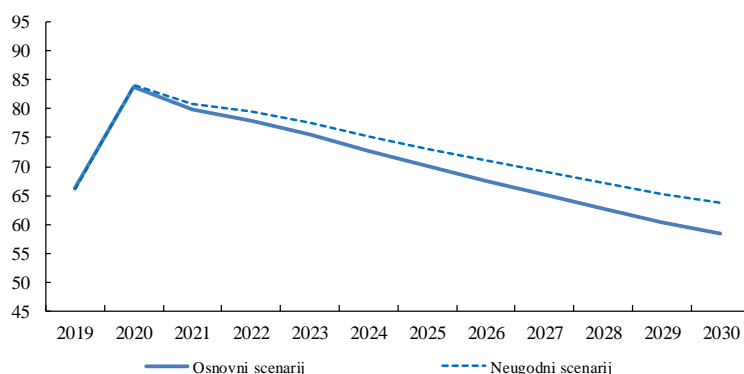
V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se dolg sektorja država povečal s 66,1 % BDP, kolikor je znašal v letu 2019, na 83,7 % BDP v letu 2020.

Analiza vzdržnosti dolga je bila posodobljena s podatki iz pomladanske napovedi Komisije 2020. Analiza potrjuje, da je stanje dolga v Sloveniji kljub tveganjem srednjeročno še vedno vzdržno, pri čemer so upoštevani pomembni olajševalni dejavniki (vključno s profilom dolga in preteklo nizko ravno obrestnih mer). Stanje javnega dolga se je zaradi krize ob izbruhu COVID-19 sicer poslabšalo, vendar se po osnovnem scenariju pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP srednjeročno ostal na vzdržni poti (zniževanja)³.

² Priporočilo Sveta z dne 13. julija 2018 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2018 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2018 (UL C 320, 10.9.2018, str. 103).

³ Osnovni scenarij temelji na pomladanski napovedi Komisije 2020. Po letu 2021 se predpostavlja postopno prilagajanje fiskalne politike v skladu z okvirom EU za ekonomsko in fiskalno usklajevanje ter nadzor. Projekcija realne rasti BDP je izračunana v skladu s tako imenovano metodologijo EPC/OGWG T+10. (Realna) dejanska rast BDP temelji zlasti na potencialni rasti, poleg tega pa nanjo vpliva vsaka dodatna fiskalna prilagoditev, ki se upošteva (z uporabo fiskalnega multiplikatorja). Predpostavljeno je, da se bo inflacija postopoma približevala ravni 2 %. Predpostavke o obrestnih merah so določene v skladu s pričakovanji na finančnih trgih. Pri neugodnem scenariju se v primerjavi z osnovnim scenarijem predpostavljajo višje obrestne mere (za 500 bazičnih točk) in nižja rast BDP (za –0,5 odstotne točke) (v celotnem obdobju, ki ga zajema napoved).

Graf 1. Delež javnega dolga v BDP, Slovenija, v % BDP



Vir: službe Komisije.

4.5 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Slovenski organi so 12. maja 2020 poslali dopis, v katerem so navedli pomembne dejavnike v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli organi.

5. ZAKLJUČEK

V skladu s programom stabilnosti za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država v Sloveniji v letu 2020 dosegel 8,1 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno in trenutno začasno.

Bruto dolg sektorja država je ob koncu leta 2019 znašal 66,1 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe. Slovenija je v letu 2019 izpolnjevala merilo glede zmanjšanja dolga.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmerne primanjkljaja v Sloveniji na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V celoti gledano analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kakor je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, ni izpolnjeno.