

Govor predsednika Fiskalnega sveta ob predstavitvi ocene odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 v Državnem zboru RS (3. 11. 2021)

Spoštovani,

Predlog spremembe okvira za obdobje 2020 do 2022, ki se nanaša zgolj na leto 2021, vsebuje po mnenju Fiskalnega sveta mnoge elemente neustreznega načrtovanja v razmerah, ko so uveljavljene izjemne okoliščine, kar je le deloma opravičljivo z negotovostmi zaradi epidemije.

Predlaganih sprememb okvira ne spremljajo javno predstavljeni proračunski dokumenti, ki bi po mnenju Fiskalnega sveta povečali transparentnost procesa spreminjanja okvira. V okviru izdelave ocene predlagane spremembe okvira je zato Fiskalni svet od vlade dodatno pridobil dokumente, ki so izdelavo celovite ocene sploh omogočili.

Znova želim poudariti, da Fiskalni svet ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil v obdobju izjemnih okoliščin pripravlja le indikativno. Zavedamo se namreč negotovosti glede zanesljivosti izračunov ključnih parametrov za njihovo kvantitativno oceno.

Ocenjujemo, da je sprememba predlaganega okvira za pripravo proračunov sektorja država za leto 2021 osnovana na nerealističnih projekcijah javnofinančnih prihodkov in izdatkov do konca letošnjega leta. Pričakujemo, da bo dejanska raven odhodkov državnega proračuna v celem letu nižja od predvidenih v spremenjenem okviru. Posledično bi bil manjši tudi celoletni primanjkljaj. V prvih desetih mesecih letos so bili namreč odhodki brez upoštevanja neposrednega učinka COVID ukrepov za 7,5 % višji kot v enakem obdobju lani, iz ocene realizacije Ministrstva za finance pa izhaja, da naj bi se njihova rast v zadnjih dveh mesecih letos okrepila na kar 43,5 % medletno. Do podobno nerealističnih števil pridemo tudi, če ne upoštevamo pričakovano visoke investicijske porabe (s 5,0-odstotne rasti v desetih mesecih na 31,8-odstotno v zadnjih dveh mesecih letos).

Že lani ob pripravi rebalansa za leto 2020 je bila raven odhodkov državnega proračuna postavljena nerealistično visoko. Glede na to, da je bila na tej osnovi pripravljena tudi projekcija za leti 2021 in 2022, se ta visoka raven odhodkov preslikava iz predhodnega v naslednja leta. O tem sem že govoril ob obravnavi okvira za obdobje 2022 do 2024. Tako ocene proračunskih dokumentov za prihodnja leta znova ne temeljijo na ustreznih osnovah. S tem se med drugim odpira manevrski prostor za previsoko javno porabo in posledično povečuje tveganje za strukturno slabšanje javnih financ.

Predlagano povišanje izdatkov sektorja država v letu 2021 za 500 mio EUR in povišanje odhodkov državnega proračuna za 670 mio EUR glede na aprila letos sprejeti okvir je že tretje zvišanje najvišje dovoljene meje izdatkov za leto 2021. Iz obrazložitve spremembe okvira izhaja, da naj bi bil razlog za dvig zgornje meje odhodkov glede na določeno v aprilu predvsem sprejetje dveh dodatnih zakonov za omejevanje posledic epidemije. Ob sprejetju zakonov je bil njun skupni finančni učinek ocenjen na 300 mio EUR, njuna realizacija do konca oktobra pa je znašala 88 mio EUR. Tudi razlika med 670 mio EUR in 300 mio EUR v obrazložitvi ni transparentno pojasnjena oziroma podprta s kvantitativnimi ocenami.

Fiskalni svet na osnovi podrobnejše primerjave med sprejetim proračunom za 2021 iz oktobra 2020 in ocenjeno realizacijo iz septembra letos ocenjuje, da ključni razlog za dodaten dvig zgornje meje odhodkov v obrazložitvi ni eksplicitno naveden. Po naših ocenah so ključni razlog za tokrat predlagani dvig izplačila dodatkov zaposlenim, ki so v epidemiji deloma ušli nadzoru. Od začetka epidemije marca lani do konca septembra letos so znašali več kot 900 mio EUR, od tega v desetih mesecih letos okoli 700 mio EUR, in predstavljajo finančno najobsežnejši posamezen ukrep v okviru protikrizne zakonodaje.

Poleg bolj sistemskih in transparentnih rešitev na področjih tekočih odhodkov bi morala biti podlaga za zagotavljanje vzdržne gospodarske rasti in vzdržnih javnih financ tudi bolj načrtovana in učinkovita poraba investicijskih sredstev. V obdobju izjemnih okoliščin se je investicijska poraba z rebalansom za leto 2020 začela načrtovati še bolj optimistično kot v preteklosti. Medtem ko je bilo to v preteklosti značilno le za načrtovanje evropskih sredstev, je v zadnjem obdobju postalo značilno tudi za projekte, financirane iz domačih sredstev. Vlada v obrazložitvi med razlogi za dvig okvira sicer navaja, da je pomembno, da se ne odstopa od napovedane dinamike investicijskih projektov. Hkrati pa priznava, da pri njihovem izvajanju prihaja do zamikov, zaradi katerih so dejanski izdatki nižji od pravic porabe. Tako je v oceni realizacije državnega proračuna predvidena investicijska poraba za okoli 400 mio EUR nižja kot v sprejetem proračunu za leto 2021.

Tudi tokratna sprememba okvira potrjuje naše dosedanje ocene, da okviri za pripravo proračunov še naprej ne služijo osnovnemu namenu. Okvir naj bi bil glede na Zakon o fiskalnem pravilu podlaga srednjeročnega proračunskega načrtovanja in osnova za proticiklično delovanje fiskalne politike. Že v letih pred epidemijo so se vrednosti v okvirih spreminjale pre pogosto in večinoma zgolj za eno leto, kar ne ustreza namenu večletnega okvira.

Če sklenem. Predlog spremenjenega okvira po našem mnenju omogoča dodatno spodbujevalno naravnano fiskalno politiko glede na trenutno veljavni okvir ob tem, da so gospodarske razmere boljše od pričakovanih ob pripravi trenutno veljavnega okvira. Ugotavljamo, da je v trenutnih razmerah spodbujevalna fiskalna politika do določene mere sicer še upravičena, a bi morala biti namesto v večanje tekočih odhodkov bolj usmerjena v utrjevanje odpornosti gospodarstva in v večanje dolgoročnega gospodarskega potenciala.

Občutno višanje izdatkov v letu 2021 namreč zastavlja podlago za strukturno poslabšanje položaja javnih financ tudi v prihodnje. To potrjujejo predlogi zakonov, ki jih državni zbor že obravnava. Zakon o dolgotrajni oskrbi prelega odločitev o sistemskem viru financiranja v leto 2024 oziroma 2025. Predlagane spremembe dohodnine naj bi imele po vseh modelskih simulacijah, ki jih je napravil Fiskalni svet, negativne posledice za javne finance v daljšem časovnem obdobju. Predlog s tako obsežnimi posledicami za raven javnih prihodkov bi po naši oceni morali spremljati tudi ukrepi, ki bi te posledice nevtralizirali. Predlagana je tudi že tretja izredna uskladitev pokojnin v zadnjih treh letih, ki predstavlja dodaten trajni pritisk na javne finance. Ob tem znova niso predstavljeni ukrepi, ki bi zagotovili vzdržnost financiranja pokojninske blagajne.

Predlagani okvir in posamezni ukrepi nas tako izpostavljajo velikim tveganjem. Pogoji financiranja verjetno ne bodo ostali tako ugodni, kot jih trenutno omogoča denarna politika. Hkrati se bodo v javnofinančnih rezultatih v vedno večji meri odražale negativne posledice

staranja prebivalstva ter stroški ukrepanja proti podnebnim spremembam.