

Govor predsednika Fiskalnega sveta ob predstavitvi Ocene proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023 v Državnem zboru RS (22. 10. 2021)

Spoštovani,

V trenutnih razmerah ocenjujemo skladnost proračunskih dokumentov z zakonom predpisanimi pravili zgolj indikativno. Tovrstna razprava sicer že v normalnih razmerah ni najbolj produktivna zlasti zaradi znanih težav glede izračuna proizvodne vrzeli.

Stanje javnih financ trenutno ni dobro. Od realizacije dokumentov, o katerih se danes razpravlja, bo ključno odvisno, v kakšni javnofinančni kondiciji bo država za soočenje s številnimi izzivi, ki nas čakajo. Zaradi obsežnih ukrepov za blažitev posledic epidemije mora biti razprava o javnih financah jasno strukturirana.

Najprej o zakonodajni osnovi:

Fiskalni svet je septembra ocenil, da so pogoji za **obstoj izjemnih okoliščin** izpolnjeni tudi v letu 2022 - predvsem zaradi negotovosti glede nadaljnjega poteka epidemije. Po naši oceni to omogoča zgolj in samo fleksibilnost pri delovanju fiskalne politike za neposredno naslavljanje izzivov, povezanih z epidemijo. Hkrati obstoj izjemnih okoliščin ne sme biti izkoriščen za sprejemanje ukrepov, ki odražajo zaključno fazo političnega cikla.

Dalje, za lažje razumevanje tveganj srednjeročne vzdržnosti javnih financ, čisto na kratko o **letu 2021**. Vlada je pripravila predlog spremembe Okvira za letos, o čemer bo državni zbor razpravljati šele v začetku novembra. Fiskalni svet je mnenje o predlogu spremembe Okvira sicer že v začetku oktobra posredoval vladi in državnemu zboru. Ta predlog je zelo pomemben za oceno prihodnjih načrtov - predvsem, ker vlada ni pripravila rebalansa za letos. Sprememba Okvira brez spremljajočega rebalansa naj bi bila sicer skladna z zakonodajo, vendar zaradi tega trpi transparentnost. Ob sprejemu rebalansa bi se morale redne pravice porabe prilagoditi dejansko nižji letošnji realizaciji od pričakovane. Šele s tem bi se oblikovala ustrezna osnova za pripravo načrtov za prihodnji dve leti.

V predstavitvi mnenja Fiskalnega sveta glede obravnavanih proračunskih dokumentov bom dal poudarek trem komponentam odhodkovne strani proračunov. To so: izdatki, povezani z epidemijo; tekoči izdatki proračuna; in investicije.

Ključni razlog za občutno poslabšanje stanja javnih financ lani in letos je **epidemija oziroma ukrepi za blaženje njenih posledic**. Ti so bili podobni kot v drugih državah ter v pretežni meri skladni s smernicami, da naj bodočasni in usmerjeni v naslavljanje neposrednih posledic epidemije. Ukrepanje v višini okoli 5 % BDP letno v letih 2020 in 2021 je pomembno prispevalo k blažitvi padca gospodarske aktivnosti v lanskem letu oziroma k podpori okrevanju letos. Kljub temu so se v okviru ukrepov pojavile določene pomanjkljivosti, zlasti pri izplačilih dodatkov. Ti so do konca septembra znašali preko 900 mio EUR. Poleg vprašanj o upravičenosti tako obsežnih izplačil obstaja tudi tveganje, da se bodočasni dodatki prelili v trajno povečanje mase plač ob že zaznanih pritiskih sindikatov. Sicer so načrtovani izdatki za obvladovanje epidemije v prihodnjih dveh letih pričakovano manjši kot lani in letos in so v dokumentih transparentno prikazani.

Na osnovi predlaganih proračunskih dokumentov za leti **2022 in 2023** naj bi se **primanjkljaj sektorja država** brez upoštevanja izdatkov za COVID-19 ukrepe tako letos kot tudi prihodnje

leto zaradi rasti izdatkov občutno povečal. Tudi v letu 2023 naj bi bil še vedno večji kot v letu 2021, čeprav naj bi bili prihodki za okoli 10 % oziroma 2 mrd EUR večji.

K načrtovani visoki rasti skupnih izdatkov pomembno prispeva **povečanje tekočih izdatkov**, ki bi moralo biti ob izrazitem porastu javnega dolga omejeno. Takšna so tudi opozorila Evropske komisije. Rast tekočih izdatkov, torej brez ukrepov za blaženje posledic epidemije in investicij, naj bi letos in tudi prihodnje leto občutno presegala dolgoletno povprečje. Vendar opozarjamo, da bi morali za doseganje predvidene realizacije v letu 2021 tekoči odhodki državnega proračuna brez učinkov COVID ukrepov in investicij po 6,5 %-ni rasti v prvih devetih mesecih v zadnjih treh mesecih leta porasti kar za 20 %. Ocenjujemo, da takšna rast nima osnove v trenutno veljavni zakonodaji in bo dejansko ob koncu leta nižja. Predvsem zato pričakujemo, da bo manjši od predvidenega tudi primanjkljaj v letu 2021. Predlagane ravni izdatkov v letu 2022 bodo tako po nižji dejanski letošnji realizaciji izkazovale še višjo rast kot jo že trenutno in kot bi jo opravičevala trenutno veljavna zakonodaja. S takšnim javnofinančnim načrtovanjem se po oceni Fiskalnega sveta v zaključni fazi političnega cikla odpira prostor za sprejemanje ukrepov, ki lahko vodijo v neučinkovito porabo oziroma strukturno poslabšanje javnofinančnega položaja.

Načrtovano znižanje primanjkljaja v letu 2023 naj bi bilo predvsem posledica predvidenega znižanja rasti tekočih izdatkov. Po projekcijah naj bi tekoči izdatki v letu 2023 stagnerali oziroma se celo zmanjšali. Njihova sprememba v letu 2023 naj bi bila tako precej nižja od dolgoletnega povprečja. Izstopata predvsem projekcija zelo nizke rasti sredstev za zaposlene in nespremenjena raven izdatkov za socialna nadomestila. Pri tem v predloženih proračunskih dokumentih manjka predstavitev ukrepov, ki naj bi tako nizko rasti zagotovili.

Sedaj pa še o investicijah. Fiskalni svet deli mnenje vlade, da lahko **javne investicije** kratkoročno pomembno prispevajo k zagonu gospodarstva, dolgoročno pa k dvigu odpornosti in povečanju gospodarskega potenciala, a to velja le, če so ustrezno usmerjene in izvedene učinkovito. Raven investicij sektorja država naj bi se v povprečju naslednjih dveh let povzpela na kar okoli 6,5 % BDP, kar je precej več od najvišjih ravni doslej, ki so znašale največ 5 % BDP. Znižanje ocene realizacije investicij za letošnje leto v primerjavi z veljavnim proračunom potrjuje naše predhodne ocene, da načrti na tem področju presegajo absorpcijske sposobnosti gospodarstva in administracije. Nekateri kazalniki, zlasti s trga dela, že nakazujejo pomanjkanje razpoložljivih delavcev. Podjetja posledično poročajo o dražitvah projektov zaradi naraščajočih stroškov delovne sile. Ob realizaciji načrtov glede velikega števila obsežnih projektov se tako povečuje tveganje za njihovo neučinkovito izvajanje in tudi za ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij.

V takšnih razmerah bi bilo smiselno dati prednost projektom, financiranim z nepovratnimi evropskimi sredstvi, kjer je tudi nadzor nad učinkovitostjo porabe strožji. Pri tem je ob načrtovanju potrebno opozoriti na zgodovinsko precenjevanje prihodkov iz EU skladov, na kar redno opozarjamo. Tudi Računsko sodišče je v nedavni reviziji ugotovilo, da je bilo načrtovanje sredstev evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020 preveč optimistično. Glede na proračunske načrte naj bi k povečanju javnih investicij približno dve tretjini prispevalo povečanje domačih sredstev, le eno tretjino pa povečanje sredstev EU. Fiskalni svet zato meni, da bi se morala realizacija investicij, financiranih z domačimi sredstvi, v večji meri prilagajati cikličnim pogojem ter absorpcijskim sposobnostim gospodarstva. Praktično to pomeni, da bi bilo potrebno začetek določenega dela projektov odložiti in izvajanje načrtanih projektov porazdeliti na daljše časovno obdobje.

Na osnovi načrtov vlade naj bi **javni dolg** še v letih 2023 in 2024 ostal precej višji kot pred

krizo, na ravni le nekaj pod 80 % BDP. Pri tem ni toliko pomembno, ali se je dolg med epidemijo povečal bolj ali manj kot v povprečju EU. Dejstvo je, da se je povečal za okoli 15 % BDP in je visok. Ne smemo pozabiti, da smo potrebovali štiri leta v obdobju med 2015 in 2019, da smo dolg znižali iz podobno visoke ravni okoli 80 % BDP po sanaciji bančnega sistema na okoli 65 % BDP. S tem se je oblikoval manevrski prostor, da smo ob epidemiji lahko ukrepali tako obsežno kot smo. Znižanje dolga nam je uspelo ob razmeroma visoki gospodarski rasti, izredno ugodni monetarni politiki ECB, ki je nižala stroške obresti ter številnimi diskrecijskimi ukrepi, ki razumljivo niso bili popularni.

V zadnjem desetletju smo bili priča trem nepričakovanim krizam, po katerih je javni dolg močno porasel. Slovenija kot majhno odprto gospodarstvo si ne more privoščiti, da bi se javni dolg po vsakokratni krizi povečal za 15 do 20 % BDP in se na višjih ravneh nato ustalil. Oblikovanje manevrskega prostora je nujno že zaradi znanih velikih izzivov, s katerimi se bomo morali soočiti. V prvi vrsti z izzivi staranja prebivalstva in zelenega prehoda. Ob tem se večja možnost za zasuk izredno spodbujevalne denarne politike, ki ključno prispeva k trenutnim nizkim stroškom financiranja. To pomeni, da se v prihodnje med drugim ne bo več mogoče zanašati na zniževanje izdatkov za obresti pri iskanju prostora za delovanje fiskalne politike.

Ob koncu želim poudariti, da je osnovna usmeritev fiskalne politike načeloma ustrezna, vendar načrte spremljajo številna in pomembna tveganja, ki lahko imajo v primeru realizacije resne posledice za vzdržnost javnih financ. Zato želim le še povzeti ključne ugotovitve Fiskalnega sveta:

- Ob razmeroma ugodnih makroekonomskih gibanjih in napovedih, ki jih je predstavila direktorica UMAR, je nujno opozoriti na priporočila mednarodnih organizacij, da se mora fiskalna politika prilagajati stanju gospodarstva.
- Strinjamo se, da so razmere, v katerih deluje fiskalna politika, negotove, a to ne bi smel biti razlog za pripravo proračunskih dokumentov, ki po naši oceni v določeni meri odražajo nerealistično načrtovanje. Verodostojen srednjeročni proračunski okvir bi lahko tudi glede na nedavne analize Mednarodnega denarnega sklada pomembno prispeval k ohranjanju nizkih stroškov financiranja v prihodnje.
- Predlagani proračunski dokumenti po naši oceni nakazujejo dodatno spodbujevalno fiskalno politiko v naslednjih letih glede na trenutno veljavne dokumente, čeprav se že danes pojavljajo omejitve na ponudbeni strani.
- S tem se povečujejo tveganja, da se bo začasno izjemno povečanje javne porabe, ki je bilo v povezavi z epidemijo v pretežni meri upravičeno, prelilo v strukturno in s tem trajno poslabšanje stanja javnih financ.
- Po oceni Fiskalnega sveta bi uresničitev ugodnih makroekonomskih napovedi in visoka likvidnost državnega proračuna tudi ob zmernejši rasti javne porabe od trenutno napovedane omogočili hitrejšo nižanje dolga brez ogrožanja okrevanja gospodarstva.
- Fiskalna politika bi morala v večji meri, kot je nakazano v proračunskih dokumentih, iskati ravnotežje po eni strani med potrebo po ustvarjanju manevrskega prostora za naslavljanje dolgoročnih izzivov in za spopadanje s prihodnjimi krizami, na drugi strani učinkovito krepitvijo dolgoročnega gospodarskega potenciala in odpornosti ter pa kratkoročnim spodbujanjem gospodarstva.