

Govor predsednika Fiskalnega sveta ob obravnavi spremembe državnega proračuna za leto 2022 v Državnem zboru RS (13. 11. 2021)

Spoštovani,

Fiskalni svet je septembra ocenil, da so pogoji za obstoj izjemnih okoliščin izpolnjeni tudi v letu 2022 - predvsem zaradi negotovosti glede nadaljnjega poteka epidemije. Od uveljavitve izjemnih okoliščin v marcu 2020 Fiskalni svet v analizah ločuje med celotnimi izdatki sektorja država in izdatki brez neposrednega upoštevanja COVID-19 ukrepov. Naj še enkrat poudarim, da obstoj izjemnih okoliščin 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.

Ta Odbor je že potrdil spremembe okvira, ki spreminja meje izdatkov in ciljnih saldov za leto 2021. Ta sprememba je zelo pomembna za oceno prihodnjih načrtov. Tudi ob upoštevanju običajne sezonske komponente, ki jo izpostavlja ministrstvo za finance, namreč pričakujemo, da bo glede na že znane podatke za prvih deset mesecev dejanska raven odhodkov državnega proračuna v celem letu 2021 nižja od predvidenih v spremenjenem okviru. Posledično bi bil manjši tudi celoletni primanjkljaj. Povsem enaka je bila situacija že lani ob pripravi rebalansa za leto 2020. 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. Po mnenju Fiskalnega sveta se s takšnim pristopom k načrtovanju večajo tveganja za strukturno slabšanje javnih financ. Ta tveganja se med drugim nakazujejo v nekaterih od zakonodajnih predlogov, ki so trenutno v obravnavi v Državnem zboru. Realizacija trenutnih predlogov bi lahko stanje javnih financ v letu 2022 poslabšala za okoli 500 mio EUR. V to vsoto pa še ni vključeno sicer sistemsko urejeno in verjetno dejansko nujno povečanje plač v zdravstvu in socialnem varstvu, dogovorjeno ta teden. To se bo izkazalo v računih sektorja država, a v predlogu proračunskih dokumentov verjetno ni prisotno. ZZZS, ki naj bi v največji meri financiral navedeno povečanje (po razpoložljivih virih 100 od 120 mio EUR), je namreč edina med blagajnami javnega financiranja, za katere v predlaganih proračunskih dokumentih spremembe izdatkov niso predvidene. Navedeni presežek prihodkov proračuna nad odhodki v oktobru pa je lahko zgolj posledica tega, ker ne vključuje odhodkov COVID-19, ki še niso bili izplačani in za katere je bilo možno vložiti zahteve do 13.9.2021.

Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja izdatkov za COVID-19 ukrepe naj bi se tudi v letu 2022 zaradi rasti izdatkov občutno povečal. Kljub povečanim prihodkom naj bi se primanjkljaj brez upoštevanja COVID-19 ukrepov povečal na 5 % BDP.

K načrtovani visoki rasti skupnih izdatkov pomembno prispeva povečanje tekočih izdatkov, oziroma izdatkov brez upoštevanja COVID-19 ukrepov in investicij. Njihova rast bi morala biti ob izrazitem porastu javnega dolga omejena. Takšna so tudi opozorila Evropske komisije. Izstopa dejstvo, da so bili oziroma naj bi bili tekoči odhodki državnega proračuna v letih 2020 in 2021 za okoli 200 mio EUR nižji glede na predhodne proračunske načrte, načrti za leto 2022 pa predvidevajo povečanje za okoli 700 mio EUR glede na predhodne proračunske načrte.

Tako naj bi rast tekočih izdatkov sektorja država v letu 2022 znašala 5,6 %, kar je znatno več od trenutno ocenjene rasti gospodarskega potenciala. Gre torej za rast tekočih izdatkov brez upoštevanja COVID-19 in investicij. Zadolženost se bo zaradi tega povečala za več kot bi to

opravičevali ciklični pogoji in za več kot bi to opravičevalo reševanje zdravja in življenj. Nominalni dolg sektorja država naj bi se namreč v letu 2022 povečal za slabi 2 mrd EUR, vsi COVID-19 ukrepi skupaj pa naj bi glede na projekcije državnega proračuna znašali okoli 640 mio EUR, (od tega približno ena tretjina za neposredno obvladovanje epidemije), glede na projekcije bilanc sektorja država pa okoli 240 mio EUR. Že omenjena pričakovano nižja letošnja realizacija pa bi povzročila, da bo rast tekočih izdatkov še višja kot je trenutno prevedena in kot bi jo opravičevala trenutno veljavna zakonodaja.

Dodaten dejavnik povečanja izdatkov države v letu 2022 naj bi bile javne investicije. Te naj bi dosegle skoraj 7 % BDP, kar je za skoraj 2 o.t. BDP več od doslej največjega deleža v letih 2009 in 2014. Ponavljam, da Fiskalni svet deli mnenje, da lahko javne investicije kratkoročno pomembno prispevajo k zagonu gospodarstva, dolgoročno pa k dvigu odpornosti in povečanju gospodarskega potenciala. Poudarjam pa, da to velja le, če so ustrezno usmerjene in zlasti učinkovito izvedene. Znižanje ocene realizacije investicij za letos glede na veljavni proračun potrjuje naše predhodne ocene, da načrti na tem področju presegajo absorpcijske sposobnosti gospodarstva in administracije. Danes že omenjeno pomanjkanje delavcev se bo s tako ekspanzivno politiko lahko še poglobilo, kar bi lahko povečalo možnosti za makroekonomska neravnovesja.

Še enkrat želim poudariti, da je osnovna usmeritev fiskalne politike za leto 2022, ki je spodbujevalno naravnana, ustrezna, vendar načrte spremljajo pomembna tveganja, ki lahko imajo v primeru realizacije resne posledice za vzdržnost javnih financ. Kot je videti iz primerjave Osnutkov proračunskih načrtov, ki so jih Evropski komisiji oddale države članice, naj bi bil primanjkljaj Slovenije v letu 2022 ob razmeroma ugodnem gospodarskem položaju med večjimi v evrskem območju. Ocenjujemo, da je spodbujevalnost v preveliki meri zasnovana na rasti tekočih izdatkov. Primanjkljaj ni nujno slab, če se dodatno zadolženost uporabi učinkovito, je pa seveda pomembno, ali se primanjkljaj na ravni 5 % BDP oblikuje v razmerah, ko BDP pada ali ko raste za 5 %, kot je napovedano. Poleg tega naj bi bil statično določen presežek brez upoštevanja investicij in COVID-19 ukrepov v letu 2022 približno za polovico manjši od tistega v treh letih pred krizo in tudi pod povprečjem zadnjih dvajsetih let.

Fiskalna politika bo morala po zaključku obdobja izjemnih okoliščin pričeti s konsolidacijo javnih financ, čeprav trenutno ni jasno, v okviru kakšnih fiskalnih pravil bo potekala. Ne glede na to ne bo vseeno, iz katere ravni se bo ta konsolidacija pričela. Zato je pomembno, da fiskalna politika ob zagotavljanju spodbud gospodarstvu ostane odgovorna in učinkovita. Zato menimo, da bi uresničitev ugodnih makroekonomskih napovedi in visoka likvidnost državnega proračuna omogočili hitrejše nižanje dolga brez ogrožanja okrevanja gospodarstva tudi ob zmernejši rasti javne porabe od trenutno napovedane. To bo postalo še posebej pomembno, ko se manevrski prostor ne bo več oblikoval eksogeno zaradi spodbujevalne denarne politike, ki za sedaj še omogoča ugodno financiranje vsem (tudi Grčiji). Poleg morebitne zaostritve monetarne politike pa je potrebno upoštevati, da se bodo v prihodnje še v večji meri v javnih financah pričele odražati posledice staranja prebivalstva in zelenega prehoda.