

18. 10. 2021

Izjava za javnost: Ocena proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023

Predlagani proračunski dokumenti nakazujejo dodatno spodbujevalno fiskalno politiko v naslednjih letih glede na trenutno veljavne dokumente, čeprav se ob omejitvah na ponudbeni strani že pojavljajo znaki pregrevanja gospodarstva. 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. Fiskalna politika bi morala v večji meri, kot je nakazano v proračunskih dokumentih, iskati ravnotežje med potrebo po ustvarjanju manevrskega prostora za spopadanje s prihodnjimi krizami, učinkovito krepitevijo dolgoročnega gospodarskega potenciala in odpornosti ter kratkoročnim spodbujanjem gospodarstva.

Ključni razlog za občutno poslabšanje stanja javnih financ lani in letos je epidemija oziroma ukrepi za blaženje njenih posledic. Sprejeti ukrepi so bili podobni kot v drugih državah in v pretežni meri skladni s smernicami, da naj bodo začasni in usmerjeni v naslavljanje neposrednih posledic epidemije. Obsežno ukrepanje v višini okoli 5 % BDP letno je pomembno prispevalo k blažitvi padca gospodarske aktivnosti v lanskem letu oziroma podpora okrevanju letos. Kljub temu so se v okviru ukrepov pojavile določene pomanjkljivosti, ki nakazujejo tudi sistemske slabosti pri alokaciji sicer visokih razpoložljivih javnih sredstev v razmerah, ki omogočajo proračunskim uporabnikom preveč diskrecije pri porabi.

Primanjkljaj sektorja država brez upoštevanja izdatkov za COVID-19 ukrepe naj bi se tako letos kot tudi prihodnje leto zaradi rasti izdatkov občutno povečal. Predvidena krepitev javnih investicij k temu prispeva v manjši meri kot povečanje tekočih izdatkov, ki bi moralo biti ob izrazitem porastu javnega dolga zaradi krize omejeno. Primanjkljaj v letu 2023 naj bi bil ob realizaciji proračunskih dokumentov večji od -3 % BDP.

Rast tekočih izdatkov brez ukrepov za blaženje posledic epidemije in investicij naj bi letos in tudi prihodnje leto občutno presegala dolgoletno povprečje. Predlagane ravni izdatkov v letu 2022 bodo po pričakovano nižji dejanski letošnji realizaciji izkazovale višjo rast kot bi jo opravičevala trenutno veljavna zakonodaja. S takšnim javnofinančnim načrtovanjem se v zaključni fazi političnega cikla odpira prostor za sprejemanje ukrepov, ki lahko vodijo v neučinkovito porabo oziroma strukturno poslabšanje stanja javnih financ. Načrtovano znižanje primanjkljaja v letu 2023 bo predvsem posledica predvidenega znižanja rasti tekočih izdatkov brez zadostne predstavitve ukrepov, ki naj bi to zagotovili. Po projekcijah naj bi bila namreč rast teh izdatkov v letu 2023 precej nižja od dolgoletnega povprečja. Ob predvidenem ohranjanju visoke investicijske porabe izstopa predvsem projekcija zelo nizke rasti sredstev za zaposlene in nespremenjena raven izdatkov za socialna nadomestila. Indikativne ocene kažejo, da bodo ob realizaciji vseh načrtov izdatki sektorja država višji od dovoljenih po fiskalnih pravilih tudi v letu 2022. V letu 2023 so načrtovane ravni sicer deloma ustrezne, vendar ob ne dovolj opredeljenih politikah za to leto.

Javne investicije lahko kratkoročno pomembno prispevajo k zagonu gospodarstva, dolgoročno pa k dvigu odpornosti in povečanju gospodarskega potenciala, če so ustrezno usmerjene in izvedene učinkovito. Po predloženih proračunskih načrtih naj bi se raven investicij sektorja država v naslednjih dveh letih povzpela na okoli 6,5 % BDP, kar je precej več od najvišjih ravni doslej. Znižanje ocene realizacije za letošnje leto potrjuje predhodne ocene Fiskalnega sveta, da načrti na tem področju presegajo absorpcijske sposobnosti gospodarstva in administracije. Ob realizaciji načrtov pa se povečuje tveganje za neučinkovito izvajanje projektov in tudi za ustvarjanje makroekonomskih neravnotežij. Fiskalni svet ocenjuje, da bi bilo smiselno dati prednost projektom, financiranim z nepovratnimi evropskimi sredstvi, kjer je tudi nadzor nad učinkovitostjo porabe strožji. Realizacija investicij, financiranih z domačimi sredstvi, pa bi se morala v večji meri prilagajati cikličnim pogojem ter absorpcijskim sposobnostim gospodarstva.

Presežni dolg sektorja država naj bi se skladno s pravili zniževal šele v letih 2023 in 2024 ter ostal precej nad mejo 60 % BDP. Ugodne makroekonomske napovedi in visoka likvidnost državnega proračuna bi ob zmernejši rasti izdatkov od trenutno napovedanih omogočili hitrejšo nižanje dolga brez ogrožanja okrevanja gospodarstva. Dosežena raven dolga in večanje možnosti za zasuk izredno spodbujevalne denarne politike, ki ključno prispeva k trenutnim nizkim stroškom financiranja, nakazujeta, da se v prihodnje na podlagi zniževanja izdatkov za obresti ne bo oblikoval dodaten prostor za delovanje fiskalne politike.

Makroekonomska tveganja so pretežno negativna, kar je poleg epidemije povezano zlasti z institucionalnimi in logističnimi omejitvami v mednarodni trgovini, ki se trenutno odražajo tudi v visokih cenah surovin. Tveganja glede uresničitve javnofinančnega scenarija so bolj uravnotežena predvsem zaradi verjetno precenjenih projekcij investicij in tudi tekoče porabe.

Fiskalni svet je septembra 2021 ocenil, da so pogoji za obstoj izjemnih okoliščin na podlagi trenutno znanih informacij in napovedi izpolnjeni tudi v letu 2022. Ob tem pričakuje, da bo vlada takoj, ko ne bo več izpolnjen nobeden od pogojev za uveljavljanje izjemnih okoliščin, skladno z zakonodajo pristopila k izvajanju popravljalnega mehanizma.