

10. 5. 2022

Izjava za javnost: Ocena Programa stabilnosti 2022

Scenarij nespremenjenih politik Programa stabilnosti 2022 predvideva postopno izboljšanje javnofinančnega položaja. Vendar bodo že sprejeti diskrecijski ukrepi to delno omejili in načrtovani primanjkljaj naj bi bil v letu 2025 v primerjavi brez upoštevanja COVID ukrepov višji kot lani. Še naprej je predvidena rast prihodkov, ki v veliki meri izhaja iz napovedanega nadaljevanja razmeroma ugodnih makroekonomskih razmer ob sicer številnih negativnih tveganjih. Visoke davčne osnove so posledica okrepljene ravni gospodarske aktivnosti, v znatni meri zaradi ekspanzivne javnofinančne politike, ter prispevka višje inflacije, povezane tudi s presežnim povpraševanjem. Razmeroma ugodno stanje javnih financ, doseženo pred epidemijo, v srednjeročnem obdobju ne bo v celoti obnovljeno predvsem zaradi sprejetih diskrecijskih strukturnih ukrepov, ki v času od začetka uveljavitve izjemnih okoliščin niso bili neposredno povezani z omejevanjem posledic epidemije. Sprejetje teh ukrepov pomembno omejuje oblikovanje manevrskega prostora za delovanje fiskalne politike tudi v prihodnje. Dodatne spodbude fiskalne politike glede na stanje javnih financ ter glede na trenutne ocene cikličnega položaja in kljub negotovosti še vedno ugodne makroekonomske napovedi niso potrebne, saj bi lahko sprožile pomembnejša neravnotežja. Alternativne ocene ravni in rasti izdatkov namreč kažejo, da so ti že v scenariju nespremenjenih politik pretežno nad mejami srednjeročne vzdržnosti fiskalne politike. Fiskalna politika bi morala predvsem zagotoviti vzdržno rast tekoče porabe ter hkrati ustrezno nasloviti razvojne izzive in krepiti odpornost gospodarstva z učinkovitim izvajanjem investicij, financiranih v največji možni meri z večjim razpoložljivim obsegom evropskih sredstev.

* * *

Nominalni primanjkljaj naj bi se kljub visoki ravni izdatkov na dovoljeno mejo -3 % BDP znižal prihodnje leto. Njegovo zmanjševanje naj bi bilo v celotnem obdobju projekcij zlasti posledica trenutno pričakovane še vedno razmeroma visoke in ciklično pogojene rasti prihodkov. Dolg sektorja država naj bi ob njegovem sicer predvideno ustreznem zniževanju presegal maastrichtski kriterij tudi ob koncu obdobja, na katerega se nanaša Program stabilnosti 2022, ko naj bi leta 2025 znašal 68,0 % BDP.

Visok strukturni primanjkljaj je med drugim posledica v obdobju epidemije sprejete vrste ukrepov, ki trajno poslabšujejo položaj javnih financ. Skupni učinek ukrepov, ki niso bili neposredno povezani z epidemijo, na saldo sektorja država v letu 2022 ocenjujemo na okoli 2,3 % BDP, do leta 2025 pa naj bi narasel na okoli 3,2 % BDP. Sprejemanje tovrstnih ukrepov se je po sprejemu proračunskih dokumentov jeseni lani še okrepilo, kar se odraža v izrazito okrepljeni prociklično ekspanzivni naravnosti fiskalne politike v 2022. S tem se v veliki meri realizirajo tveganja, na katera je Fiskalni svet v zadnjem obdobju redno opozarjal. Zaradi epidemije začasno omogočeno poslabšanje javnofinančnega položaja se bo namreč prelilo v strukturno. Takšna politika omejuje oblikovanje manevrskega prostora, ki bi omogočal obsežno posredovanje fiskalne politike ob prihodnjih šokih. Ta prostor bi bil še manjši v primeru

realizacije mnogih trenutno zaznanih negativnih tveganj in posledično počasnejše gospodarske rasti ob hkratnem upoštevanju pričakovanega zaostrovanja denarne politike.

Gospodarstvo naj bi po trenutnih napovedih kljub povišani negotovosti v prihodnjih letih delovalo v ugodnih cikličnih razmerah z znaki preseganja ponudbenega potenciala. V takšnih razmerah je ključno ustvarjanje obsežnejšega manevrskega prostora za javne finance. Nasprotno bi dodatne javnofinančne spodbude z učinkom na večanje povpraševanja lahko povzročale makroekonomska neravnotežja. Slednja se že nakazujejo kot večanje omejitev pri zagotavljanju ustrezne delovne sile, inflacijski pritiski, ki ne izvirajo zgolj iz mednarodnega okolja in hitro krčenje presežka menjave s tujino. Poslabšanje strukturnega položaja fiskalne politike je manj opazno zaradi hitrega okrevanja gospodarske rasti, ki ga je po padcu BDP v letu 2020 omogočila tudi spodbujevalna fiskalna politika, pa tudi zaradi izredno ekspanzivne denarne politike, ki je doslej zagotavljala ugodne pogoje financiranja in odvrčala odzivanje finančnih trgov na poslabšane javnofinančne razmere.

Fiskalna politika bi morala v danih razmerah brzdati previsoko načrtovano rast tekoče porabe, ki ne zajema izdatkov za obresti, investicije ter enkratnih izdatkov in porabe, povezane s COVID ukrepi. Ta je bila v letu 2021 najvišja po letu 2008 in naj bi se letos še povišala. Rast tekoče javne porabe bi morala ostati znotraj meja, ki jih omogoča dolgoročna rast prihodkov. Pri tem je pomembno, da se prostor za bodoče prioritete oblikuje z večanjem učinkovitosti javnofinančnih izdatkov kot tudi s krepitvijo osnov na prihodkovni strani. K ustreznemu naslavljanju razvojnih izzivov in krepitvi odpornosti gospodarstva naj bi prispevale zlasti v proračunskih dokumentih predvidene javne investicije. Pri njihovem izvajanju je nujno upoštevati omejitve absorpcijske kapacitete administracije in gospodarstva, ki lahko med drugim slabšajo učinkovitost investicij oziroma dodatno poglobljajo inflacijske pritiske.

Fiskalni svet se v trenutno negotovih razmerah ne izreka o podaljšanju obdobja izjemnih okoliščin v leto 2023. Skladno z zakonodajo pričakuje, da bo zahtevo za pripravo tovrstne ocene prejel od vlade in jo predstavil pred pripravo jesenskih proračunskih dokumentov. Fiskalni svet vnovič opozarja, da je po zaključku obdobja izjemnih okoliščin z Zakonom o fiskalnem pravilu določena uveljavitev popravljalnega mehanizma. Hkrati od vlade pričakuje, da bo ustrezno naslovila izzive dolgoročne vzdržnosti javnih financ, ki se je v zadnjih letih po nekaterih kazalnikih znova poslabšala.

Vlada je v procesu tokratne predložitve z zakonodajo predvidenih dokumentov večkrat ravnala v nasprotju z običajnimi normami oziroma s predpisano zakonodajo. Z zamudo se je seznanila z makroekonomskimi napovedmi UMAR, ki so se v dolgoročni primerjavi izkazale kot skladne z načeloma natančnosti in nepristranosti. S tem je med drugim Fiskalnemu svetu otežila celovito analizo proračunskih projekcij v okviru kratkih zakonskih rokov. Vlada je Fiskalnemu svetu osnutek Programa stabilnosti posredovala z 18-dnevno zamudo glede na veljavno zakonodajo, v oceno pa mu ni predložila okvira za pripravo proračunov sektorja država, ki je osrednji dokument srednjeročnega proračunskega načrtovanja. Veljavna zakonodaja ne vsebuje določil, ki bi vlado odvezale te obveznosti. Poleg naštetega vlada po objavi ugodnih podatkov o nacionalnih računih za leto 2021 konec februarja ter ob umirjanju epidemioloških razmer od Fiskalnega sveta tudi tokrat ni zahtevala ocene glede prenehanja oziroma nadaljnjega obstoja razlogov za uveljavljanje izjemnih okoliščin.