



Številka: 41000-3/2022/10

Datum: 30. 5. 2022

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede Programa stabilnosti 2022

Fiskalni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Fiskalni svet) je dne 10. 5. 2022 podal oceno Programa stabilnosti za leto 2022 (v nadaljevanju: ocena). Uvodoma Fiskalni svet ugotavlja, da scenarij nespremenjenih politik Programa stabilnosti 2022 predvideva postopno izboljšanje javnofinančnega položaja, vendar opozarja na omejeno delovanje že sprejetih diskrecijskih ukrepov oziroma povečanje načrtovanega primanjkljaja v letu 2025 v primerjavi z lanskim letom brez upoštevanja COVID ukrepov. Po ugotovitvah Fiskalnega sveta je zaradi nadaljevanja ugodnih makroekonomskih razmer kljub številnim tveganjem tudi za naprej predvidena rast prihodkov, pri čemer pa Fiskalni svet opozarja, da bi lahko v srednjeročnem obdobju sprejeti diskrecijski ukrepi predstavljali oviro pri obnovi ugodnega stanja javnih financ doseženega pred epidemijo.

Glede na stanje javnih financ ter glede na trenutne ocene cikličnega položaja in kljub negotovosti še vedno ugodne makroekonomske napovedi, dodatne spodbude fiskalne politike po mnenju Fiskalnega sveta niso potrebne. Fiskalna politika naj bi bila predvsem osredotočena na zagotavljanje vzdržne rasti tekoče porabe ter bi morala ustrezno nasloviti razvojne izzive in krepiti odpornost gospodarstva z učinkovitim izvajanjem investicij, v največji možni meri financiranih z večjim razpoložljivim obsegom evropskih sredstev.

Kljub visoki ravni izdatkov naj bi se nominalni primanjkljaj prihodnje leto znižal na dovoljeno mejo -3 % BDP. Po navedbah Fiskalnega sveta naj bi zmanjševanje nominalnega primanjkljaja v celotnem obdobju projekcij temeljilo predvsem na trenutno pričakovani, še vedno razmeroma visoki in ciklično pogojeni rasti prihodkov. Dolg sektorja država naj bi ob koncu obdobja, na katerega se nanaša Program stabilnosti 2022, znašal 68,0 % BDP. V oceni se omenja visok strukturni primanjkljaj, ki je po mnenju Fiskalnega sveta med drugim posledica v obdobju epidemije sprejetih vrst ukrepov, ki naj bi trajno poslabševali položaj javnih financ. Skupni učinek ukrepov, ki niso bili neposredno povezani z epidemijo, na saldo sektorja država v letu 2022 Fiskalni svet ocenjuje na okoli 2,3 % BDP, do leta 2025 pa naj bi narasel na okoli 3,2 % BDP.

Iz ocene Fiskalnega sveta izhaja, da naj bi po trenutnih napovedih ter kljub povišani negotovosti v prihodnjih letih gospodarstvo delovalo v ugodnih cikličnih razmerah z znaki preseganja ponudbenega potenciala. V takšnih razmerah je ključnega pomena ustvarjanje obsežnejšega manevrskega prostora za javne finance. Po mnenju Fiskalnega sveta bi morala fiskalna politika v trenutnih razmerah omejevati previsoko načrtovano rast tekoče porabe, ki ne zajema izdatkov za obresti, investicij ter enkratnih izdatkov in porabe, povezane s COVID ukrepi. Fiskalni svet tudi izpostavlja, da je pomembno, da se prostor za bodoče prioritete oblikuje z večanjem učinkovitosti javnofinančnih izdatkov kot tudi s krepitvijo davčnih osnov na prihodkovni strani.

1. Uvod

Vlada RS (v nadaljnjem besedilu: vlada) pojasnjuje, da je že jeseni 2021, pri oddaji in med sprejemanjem proračunskih dokumentov (spremembe državnega proračuna 2022, državnega proračuna 2023, Osnutek proračunskega načrta, Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (OdPSD20–22)) izrecno izpostavila, da je na ravni Evropske unije (v nadaljevanju: EU) od junija 2021 uveljavljena splošna odstopna klavzula tudi za leto 2022. Navedena odstopna klavzula pomeni začasno odstopanje od fiskalnih pravil, posledično pa se fiskalni položaj držav ne ocenjuje po veljavnih pravilih oziroma kazalnikih (merjenje pravila dolga in strukturnega salda). Za Republiko Slovenijo je izjemne okoliščine za leto 2022 pripoznal tudi Fiskalni svet in sicer tako v aprilu 2021, kot tudi v septembru 2021, s tem da je vlada posredno naslovila obstoj izjemnih okoliščin ob oddaji proračunskih dokumentov za leto 2022 in 2023, kar je Fiskalni svet pripoznal po tem, ko je celotna EU že pripoznala leto 2022 kot izjemno okoliščino. Po sprejemu zgoraj navedenih proračunskih dokumentov so se pojavila nova tveganja povezana tako z dvigom cen surovin in energentov ter dvigom inflacije kot tveganja povezana z invazijo na Ukrajino. Svet finančnih ministrov (ECOFIN) še ni razpravljal o nadaljnjih usmeritvah (spremembah) fiskalnih pravil ali podaljšanju splošne odstopne klavzule. Evropska komisija je podala le usmeritve za fiskalno politiko za leto 2023, obvezala pa se je tudi, da bo predstavila nadaljnje smernice za vodenje fiskalne politike poleti 2022, ko bo znana tudi odločitev o morebitni uveljavitvi splošne odstopne klavzule za leto 2023 in/ali 2024, ne zaradi upada ravni BDP, ampak zaradi vztrajne inflacije in vojne v Ukrajini (drugi nepredvidljivi dogodki). S tem se ponovno odloži revizija Pakta stabilnosti in rasti, kot tudi pokaže sama prožnost naslavljanja nepredvidljivih dogodkov brez natančno predpisanih smeri izvedbe (srednjeročni okvir, problem merjenja negotovih kazalnikov fiskalne politike, pravilo dolga, neupoštevanje specifik držav članic).

Brez dvoma splošna odstopna klavzula zaradi posledic nalezljive bolezni COVID-19 za leto 2022 velja, pri tem pa so v letu 2022 nastala nova tveganja, ki so povezana predvsem z vojno v Ukrajini. Leto 2022 je v Republiki Sloveniji leto državnoborskih volitev, to pa pomeni, da v proračunskih dokumentih ni mogoče določati vladnih politik, ki so ključen dejavnik za pripravo zadevnih dokumentov. Posledično je bilo treba pripraviti Program stabilnosti tako, da ta vključuje zgolj scenarij nespremenjenih politik oziroma spontani scenarij brez novih sprememb predpisov, a z upoštevanjem vseh sprejetih ukrepov – prikaz projekcij v ESA statistični metodologiji. Priprava Programa stabilnosti z upoštevanjem nespremenjenih politik je skladna s prakso v EU, saj se vlada tik pred državnoborskimi volitvami ne more zavezati k sprejemu novih ukrepov za doseganje javnofinančnih ciljev, kot tudi ne predvideti smernic prihodnjega delovanja vlade na področju fiskalne politike. Ne glede na navedeno in kljub ugotovljenim in pripoznanim izjemnim okoliščinam, pa je po mnenju Fiskalnega sveta mogoče določbe Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr., v nadaljnjem besedilu: ZFisP) razumevati na način, da je treba pripraviti vse proračunske dokumente na način kot je določeno za čas, ko izjemne okoliščine niso pripoznane. Vlada meni, da gre v zadevnem primeru, iz razloga, ker ZFisP izrecno ne ureja tudi načina priprave proračunskih dokumentov v času trajanja izjemnih okoliščin, za ozko razumevanje ZFisP, saj bi to vodilo k neustreznim usmeritvam ekonomske politike in s tem tudi do neracionalnih pričakovanj in odločitev. Pričakovanje Fiskalnega sveta, da se tudi v času izjemnih okoliščin in ob scenariju nespremenjenih politik določa zgolj mehansko prilagajanje in sledenje »formuli«, ne more temeljiti na poslanstvu fiskalnega pravila. Tudi časovno zaporedje odločitev na EU ravni pritrjuje temu, saj še niso dokončno potrjene niti srednjeročne smernice fiskalne politike, priporočila državam članicam niti podaljšanje odstopne klavzule.

Določitev fiskalne poti in ukrepov za njeno doseganje je v pristojnosti vsakokratne vlade, pri tem pa ni dvoma, da je izvajanje prioritet vlade neločljivo povezano tudi s fiskalno politiko. To pa pomeni tudi, da bi bilo postavljanje srednjeročnih fiskalnih ciljev novi vladi lahko bistveno bolj sporno, kot če se priprava proračunskih dokumentov za prihodnja leta časovno prestavi s pomladnega na jesensko obdobje. Nova vlada tako dobi možnost, da preuči oziroma prilagodi nadaljnjo fiskalno pot v luči negotovosti in razvoja nadaljnjih dogodkov (potek vojne v Ukrajini, veljavnost in togost pravil, odzivanje na dogodke na svetovni ravni, krize, pandemije, inflacija ipd.). Povedano drugače, sprejem Odloka o okviru za pripravo proračunov za obdobje od 2023 do 2025 v aprilu 2022 bi pomenil zgolj, da ta ne bi odražal ciljev vlade, kar pomeni tudi, da bi bile predpostavke, na katerih bi bil ta pripravljen, napačne oziroma lahko celo zavajajoče. Hkrati veljavni proračunski dokumenti za leti 2022 in 2023 spoštujejo veljavne deficite iz Odloka o okviru za pripravo proračunov 2022-2024 in v tem smislu ne ogrožajo doseganja veljavnih fiskalnih ciljev.

Odločitev o uporabi splošne odstopne klavzule za leto 2023 (in 2024) bo znana predvidoma do poletja, razprave in predvidevanja pa gredo v smeri podaljšanja odstopne klavzule in priporočil Evropske komisije le dvema državam, ki se nanašata izključno na rast izdatkov (sektorja država in ne na denarni tok), ki napotuje na nižjo rast tekočih izdatkov kot je rast potencialnega BDP visoko zadolženim državam. Slovenija je v skupini srednje zadolženih držav. Prvič se pojavi diferenciacija držav v tri skupine izključno na podlagi višine dolga, kar nas ne uvršča med kritične države. Evropska komisija je sicer za leto 2023 na podlagi zimske napovedi Evropske komisije predvidela, da bo splošna odstopna klavzula deaktivirana in bodo ponovno veljala pravila Pakta za stabilnost in rast, vendar je to bilo pred izjemnim dogodkom, kot je vojna v Ukrajini. Vsekakor pa velja že v letu 2022 splošno nenapisano pravilo, da rast celotnih izdatkov sektorja država (3,8) zaostaja za rastjo nominalnega potencialnega BDP (9,4). Tudi v prihodnjih letih zaostajajo izdatki za približno 1 odstotno točko za rastjo potencialnega nominalnega BDP. Pri tem omenjamo tudi druge države, ki imajo strukturni saldo npr. v nacionalnih pravilih, a jih ne problematizirajo, saj vsi pripravijo proračune le za čas veljave odstopne klavzule, predvsem pa se jih ne meri in ne ocenjuje nič drugače kot je dogovorjeno na EU ravni.

Program stabilnosti 2022 ob nespremenjenih politikah predvideva, da bo nominalni saldo sektorja država nekoliko pod mejo 3 % BDP leta 2023, kar pomeni, da bi ob obstoječih pravilih v tem letu prešli iz korektivne roke Pakta za stabilnost in rast. V preventivni roki Pakta za stabilnost in rast se matematično ocenjuje fiskalni napor in pri tem ne pripoznava t. i. tranzicijskih obdobj z upoštevanjem izhodiščnega strukturnega položaja in problematik nihanja strukturnih kazalnikov. S tem se poveča tudi nerealnost doseganja fiskalne vzdržnosti v povezavi s triletnim srednjeročnim ciljem (MTO), ki je ciljni strukturni saldo. Fiskalna pot, ki bi spodbujala rast in hkrati zagotavljala vzdržnost, bi morala biti bolj povezana s primerno dolžino gospodarskega cikla. V primeru konsolidacije po finančni in dolžniški krizi v EU je Republika Slovenija šele v letu 2015 znižala saldo sektorja država pod -3 % BDP.

Tabela 1: Prikaz salda sektorja država v različnih primerih

V % BDP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
prihodki	43,5	43,9	43,2	42,8	42,2	41,8
odhodki	51,3	49,1	47,2	45,7	44,3	43,5
B.9	-7,8	-5,2	-4,1	-3,0	-2,1	-1,7
B.9 - investicije	-3,7	-0,5	2,4	3,6	3,7	3,9
B.9 - COVID	-1,6	-1,2	-3,4	-3,0	-2,1	-1,7
B.9 - tekoči izdatki od tega za Ukrajino	-3,1	0,0	3,0 0,2	4,2	4,1	4,4

Vir: Ministrstvo za finance

Ob tem se ni ustrezno preverilo oz. ovrednotilo izhodiščne ocene strukturnega salda. Iz primerjalnega vidika ocene za nazaj nihajo za tudi +/- 2 odstotni točki, na primer primerjava podatkov iz Programa stabilnosti 2022 in Osnutka proračunskega načrta (nihanja v spodnji tabeli). MTO se je takoj potrebno približevati, z minimalnim letnim naporom, ki je vsaj 0,5 % potencialnega BDP fiskalnega napora (letna sprememba strukturnega salda), kar nominalno pomeni minimalno za okoli 1 % BDP nižji saldo sektorja država letno). MTO se vsake tri leta preračuna glede na projekcije stroškov staranja in začetnega stanja javnih financ. MTO je bil v preteklem obdobju za Evropsko komisijo pozitiven, medtem ko nacionalno pravilo zahteva po izravnanim strukturnem položaju (MTO=0). Mehansko ocenjevanje je pri konsolidaciji negativno vplivalo na investicije. Prav tako vsi izračuni temeljijo na statistični metodologiji ESA, ki pa v primeru Republike Slovenije temelji na načrtovanju in izvajanju po denarnem toku (tako štiri blagajne javnega financiranja, katerim meje se zapišejo, preračunajo skladno z vsakokratno napovedjo UMAR).

Tabela 2: Izračuni ocen strukturnega salda v različnih letih in nihanja izračunov

Ocena strukturnega salda	2015	2016	2017	2018	2019
Program stabilnosti 2015	-2,2	-1,6	-1,3	-1	-0,8
Program stabilnosti 2016	-2,1	-1,5	-1,3	-1	-0,6
Program stabilnosti 2017	-1,9	-1,1	-0,6	-0,3	-0,1
Program stabilnosti 2018	-0,8	-0,5	0,2	-0,5	-1,0
Program stabilnosti 2019	-0,9	-0,6	0,2	0,02	-0,1

Vir: Ministrstvo za finance

Ne glede na okoliščine in trenutno odstopanje od fiskalnih pravil so predvsem preračuni in ocene strukturnega položaja negotovi in predmet razprave z ostalimi ustanovami (Evropska komisija, IMF, OECD). Ob velikem nihanju napotujejo na neustrezno vodenje fiskalne politike in dodatno konsolidacijo, ki se velikokrat izkaže pri ex post vrednotenju.

Fiskalni svet v svoji oceni izpostavi skrb za vzdržnost javnih financ in zahteva pripravo Izhodne strategije po prenehanju izjemne okoliščine, pri tem pa tudi s svojimi izračuni strukturnega položaja (kjer v času izjemne okoliščine in neveljavnosti fiskalnih pravil odštevajo COVID izdatke pri izračunu strukturnega salda, kar ni v skladu z dogovorom na ravni EU), ugotavlja še slabše strukturne položaje. V istem obdobju ne pripozna, da niso za nobeno državo v EU ali EA odprte t. i. EDP procedure presežnega primanjkljaja, pri katerih ni predpisana pot zniževanja strukturnega salda, ampak je stvar pogajanja z Evropsko komisijo. Republika Slovenija je leta 2009 vstopila v EDP postopek, leta 2012 ji je bilo zaradi krize podaljšano obdobje izstopa iz presežnega primanjkljaja, kar smo dosegli leta 2015. Skupno torej ne glede na strukturni

položaj, smo potrebovali celo obdobje krajšega gospodarskega cikla (šest in več let), da smo prišli pod maastrihtsko mejo. V korektivni roki Pakta za rast in stabilnosti ni v ospredju strukturni saldo, ampak le nominalni saldo sektorja država, ki ga po scenariju brez sprememb politik dosegamo v prihodnjem letu. Možno je, da se bo v letu 2023 odprla EDP procedura in šele nato se bo natančneje dogovorilo o fiskalnih prilagoditvah na srednji rok, glede na specifične položaje držav članic.

V primerjavi z letom 2020 se je primanjkljaj države v letu 2021 znižal tako na ravni držav evro območja (EA) (iz -7,1 % BDP na -5,1 % BDP), kot tudi na ravni držav EU (iz -6,8 % BDP na -4,7 % BDP). Dolg države se je na ravni EA članic znižal iz 97,2 % BDP v letu 2020 na 95,6 % BDP v letu 2021; na ravni članic EU pa se je znižal iz 90,0 % BDP v letu 2020 na 88,1 % BDP v letu 2021. Primanjkljaj Republike Slovenije v letu 2021 je znašal -5,2 % BDP, kar je le 0,1 odstotne točke (o.t.) nad povprečjem članic EA in 0,5 odstotne točke več kot znaša povprečje EU držav. Primerjava med državami članicami kaže, da je 12 držav EU beležilo višji primanjkljaj v letu 2021 kot Republika Slovenija. Dolg sektorja država je v Republiki Sloveniji konec leta 2021 znašal 74,7 % BDP, kar je slabih 21 odstotnih točk pod povprečjem dolga članic EA in dobrih 13 odstotnih točk pod povprečjem držav EU.

Glede na leto 2020 se je primanjkljaj leta 2021 na ravni EA v povprečju zmanjšal za 2,0 o.t., na ravni EU pa za 2,1 o.t. Zmanjšanje primanjkljaja v Sloveniji je bilo nad povprečjem tako EU in EA. Znašalo je 2,6 o.t. Glede na leto 2020 se je dolg na ravni EA v letu 2021 zmanjšal za 1,6 o.t., na ravni EU pa za 1,9 o.t. Dolg Republike Slovenije se je zmanjšal hitreje kot je povprečje članic EA in EU, in sicer za 5,1 o.t.

2. Makroekonomsko okolje in tveganja

BDP se je v letu 2021 realno povečal za 8,1 %, nominalno pa za 10,9 % in predvsem zaradi višje od pričakovane rasti domačega povpraševanja presegel svoje v jeseni napovedane vrednosti. Ministrstvo za finance in tudi Fiskalni svet izpostavljata ohranjanje razmeroma visoke stopnje negotovosti, ki v največji meri izhaja iz geopolitičnih trenj ter epidemioloških razmer. Poleg šokov na surovinskih trgih in z njimi povezanimi cenovnimi pritiski Fiskalni svet kot tveganja izpostavlja tudi omejitve na ponudbeni strani trga dela. Po oceni Fiskalnega sveta prevladujejo negativna tveganja za realizacijo makroekonomskih in javnofinančnih napovedi. Slednja so po mnenju Fiskalnega sveta zaradi verjetno precenjenih projekcij investicij bolj uravnotežena. Simulacije gospodarske rasti Fiskalnega sveta nakazujejo na možnost počasnejše javnofinančne konsolidacije, kot je predvidena v osnovnem scenariju Programa stabilnosti. Fiskalni svet izpostavlja tudi javnofinančna tveganja, ki se navezujejo na strukturne ukrepe fiskalne politike, natančneje na višanje izdatkov pokojninske blagajne ter spremembe dohodninske zakonodaje in posledično znižanje javnofinančnih prihodkov. Izpostavljamo, da so po oceni Ministrstva za finance¹ neposredni učinki na javnofinančne izdatke manjši in nakazujejo na pozitivne učinke dohodninske reforme na gibanje realnega BDP, zaposlenosti, potrošnje ter tudi potencialnega BDP.

Analiza Fiskalnega sveta nakazuje na razmeroma majhen vpliv višje rasti cen na poslabšanje salda in dolga sektorja država, ki pa se sicer povečuje z vztrajanjem inflacijskega šoka. Pomembno je izpostaviti, da Fiskalni svet v svoji analizi ugotavlja, da je dinamika dolga sektorja država na srednji rok ob določenih tveganjih vzdržna. Fiskalni svet opozarja tudi na nekatera dolgoročnejsa tveganja za vzdržnost javnih financ, vezana na financiranje javnega dolga, demografskih sprememb in podnebne prehode. Ministrstvo za finance ob tem ponovno poudarja, da je za naslavljanje tovrstnih tveganj bistvenega pomena zagotavljanje dovoljšnega

¹ Ocena vpliva predvidenega izpada javnofinančnih prihodkov iz naslova dohodninske reforme v QUEST III R&D modelu.

fiskalnega prostora, ki bo omogočilo povečanje javnih investicij. Pomembno je torej, da fiskalno pravilo vzpodbuja primeren obseg javnega investiranja. Še posebej je to relevantno, ker je domače fiskalno pravilo vezano na oceno gospodarskega cikla, ki je kot ugotavlja tudi Fiskalni svet, negotova in močno odvisna od uporabljene metodologije za njen izračun. Podobno kot Ministrstvo za finance tudi Fiskalni svet ocenjuje, da je bila pozitivna proizvodna vrzel vzpostavljena že v letu 2021, in bo na razmeroma visoki ravni vztrajala vsaj do 2025. Fiskalni svet tudi na podlagi širšega nabora kazalnikov ocenjuje, da se slovensko gospodarstvo nahaja v t. i. dobrih časih. Vrednosti kazalnikov gospodarske rasti, zaposlenosti, razpoložnja, izkoriščenosti proizvodnih kapacitet in cenovnih gibanj so namreč do začetka 2022 že precej presegle svoje dolgoročno povprečje. Glede na povprečje trenutno razpoložljivih izračunov naj bi proizvodna vrzel v celotnem obdobju projekcij znašala le nekaj pod 1,5 %, ki po metodologiji EK razmejuje območje t. i. normalnega delovanja gospodarstva od t. i. dobrih časov.«

Pomembno vlogo pri inflacijskih tveganjih igrajo uteži, s katerimi se doseže reprezentativnost vzorca pri izračunu indeksa cen življenjskih potrebščin. SURS za pripravo uteži uporablja podatke iz raziskovanja Poraba v gospodinjstvih (APG) ter druge statistične vire. Uteži se spreminjajo vsako leto, za leto 2022 pa temeljijo na povprečju izdatkov iz APG za leto 2018 preračunanih na cene iz decembra 2021. Pri pripravi so upoštevane tudi večje spremembe v utežeh Harmoniziran indeks cen življenjskih potrebščin (HICŽP) je bil narejen na ocenjenih podatkih nacionalnih računov o izdatkih gospodinjstev za leto 2021. Za pripravo uteži za izračun HICŽP se kot glavni vir uporabljajo podatki nacionalnih računov o izdatkih gospodinjstev za končno potrošnjo. Tudi ti podatki se preverijo in dopolnijo z drugimi statističnimi in ostalimi dosegljivimi viri. Uteži so pripravljene na podlagi Eurostatovih priporočil.

Uteži za leto 2022 tako temeljijo na točnih podatkih za leto 2020 ter ocenjenih podatkih nacionalnih računov o izdatkih gospodinjstev za leto 2021, pri čemer se je upoštevala povprečna sprememba cen med decembrom 2021 (to je tudi referenčno cenovno obdobje) in povprečjem leta 2021. Elementarni agregati iz oddelkov 01 (Hrana in brezalkoholne pijače) in 02 (Alkoholne pijače in tobak) so uteženi glede na promet trgovcev prejšnjega leta.

Goriva in energija predstavljajo pomemben del v košarici dobrin in storitev pri izračunu inflacije. V letu 2022 ta kategorija predstavlja okoli 12 % uteži.

Rast cen vpliva tudi na cene živilskih izdelkov v javnih naročilih, zato je pričakovati, da se bodo zaradi tega spreminjale tudi pogodbe o dobavi tovrstnih izdelkov enotam sektorja država. Valorizacija se opravi na podlagi Pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletni pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja. Ta določa, da se za zvišanje cen lahko uporabi tisti faktor, ki je v neposredni ekonomski zvezi s predmetom pogodbe oz. z elementi, ki vplivajo na določitev denarnih obveznosti. Praviloma se pri tem uporabi indeks cen življenjskih potrebščin ali tečaj tuje valute. Ker se valorizacija ne razume kot tekoči posel, bodo tovrstne aktivnosti naloga nove vlade.

3. Položaj javnih financ

COVID-19 ukrepi

Pri pripravi ocen izdatkov sektorja država za obdobje 2022-2025 v okviru Programa stabilnosti 2022 in prikazu realizacije izdatkov za leti 2020 ter 2021, so bili upoštevani COVID-19 izdatki po lastnih preračunih. Njihov vir je realizacija po denarnem toku po ekonomski klasifikaciji, ki se spremlja na Ministrstvu za finance, preračun po nastanku dogodka po ESA metodologiji pa se je izvedel naknadno z obračunskimi popravki, ki so bazirali predvsem na "time-lag" predpostavki, kot tudi po časovnem sprejetju in vsebini ukrepov. Podatki o COVID-19 izdatkih s strani SURS ob pripravi Programa stabilnosti niso bili na voljo.

Tako je razlika med oceno COVID-19 izdatkov SURS in Ministrstva za finance za leto 2020 90,6 mio EUR, za leto 2021 pa 41,9 mio EUR. Strukturno gledano pa je ob izbranih podatkih temeljnih agregatov iz Aneksa 8 po EDP poročanju s strani SURS, največja razlika pri subvencijah, saj Ministrstvo za finance pripoznava temeljne dohodke s. p., kmetom ter verskim uslužbencem kot socialno pomoč v denarju, saj so pravnoorganizacijsko vsi prejemniki fizične osebe, sektorsko po ESA klasificirani v S.14 Gospodinjstva ter S.15 NPISG in ne nazadnje gre za zaradi vsebine ukrepa za sredstva, ki upravičencem omogočajo preživetje zaradi omejene možnosti opravljanja prodaje blaga in storitev.

Sprejeti COVID ukrepi, ki so imeli učinek na prihodkovno stran sektorja država, so bili povezani predvsem z izboljšanjem likvidnosti gospodarskih subjektov, torej z omogočenimi odlogi ali obročnimi plačili davkov po skrajšanem postopku, oz. brez zavarovanj do 1 leta, in z zavarovanji do dveh let, neplačilu dveh akontacij davka od dohodka pravnih oseb, akontacij dohodnine, ter drugimi likvidnostnimi ukrepi.

V sklopu prikaza COVID postavk v Programu stabilnosti 2022, so le-te prikazane po denarnem toku. Torej gre za prikaz neposrednih COVID učinkov na denarni tok. Tako so največji učinek imela neplačila akontacij od davka od dohodka pravnih oseb in akontacij dohodnine od dohodka iz dejavnosti, skupaj 201 mio EUR, medtem ko so odlogi plačil davkov ter obročna plačila in drugi manjši ukrepi bili ocenjeni na 175 mio EUR. Ti COVID ukrepi so v prihodnjih letih prikazani z negativnimi znaki, ko so bili dejansko plačani.

COVID ukrepi pri ocenah SURS se nanašajo na ESA obračunski tok. Glavni razlog za razlike, Predvidevamo, da pride do razlik zaradi samega načina pripoznavanja COVID ukrepov oz. njihovega prikazovanju in zaradi vsebinske obravnave ukrepov.

Tekoči izdatki

Tekoči izdatki po definiciji ESA ter poleg tega očiščeni izrednih izdatkov (COVID-19 izdatki, izdatki povezani z ukrajinsko krizo, sredstva za omilitev visokih cen energentov, ter RRF izdatki) so se gibal v skladu z gibanjem inflacije, napovedane s strani UMAR v pomladanski napovedi, ob upoštevanju posameznih sprejetih zakonskih obveznosti, ki imajo večji vpliv na projekcije. Tu imamo predvsem v mislih izdatke za dolgotrajno oskrbo ter izredno uskladitev pokojnin.

Ministrstvo za finance ocenjuje, da se bodo tekoči izdatki v letu 2022 povečali za 6,9 %, predvsem na račun socialnih nadomestil, ki predstavljajo skoraj polovico vseh (46-47 %), ki so se povečali za 9,8%. Glavna komponenta so pokojnine (6.150 mio EUR), ki se bodo povečale za 8,7 %, na račun redne kot tudi izredne uskladitve. Pri preostalih temeljnih agregatih v letu 2022 gre pričakovati postopoma umirjajočo rast, razen pri subvencijah (približevanje ravni izpred preteklih let) ter obrestih, ki bodo skozi celotno obdobje stabilne. Pričakovana je nekoliko večja rast sredstev za zaposlene v letu 2023 na račun vpeljave dolgotrajne oskrbe, kar bo vplivalo na zaposlenost v javnih zavodih, ki bodo izvajali dodatne storitve. Zaradi sprememb na področju dolgotrajne oskrbe se bodo predvidoma povečali tudi socialni transferji v naravi zaradi novih storitev.

Dinamika rasti tekočih izdatkov se bo umirila v obdobju 2023-2025, glavno gonilo rasti pa bodo še vedno socialni transferji.

Investicije

Načrtovane investicije so ponovno visoke, predvsem na račun pričakovanega pospešenega črpanja EU sredstev iz pretekle in nove perspektive, investicij financiranih iz RRF sklada ter investicij javnih podjetij.

Diskrecijski ukrepi

Fiskalni svet v Oceni Programa stabilnosti 2022 navaja, da je bila v času epidemije sprejeta vrsta ukrepov, ki trajno poslabšujejo stanje javnih financ, sprejemanje tovrstnih ukrepov pa naj bi se okrepilo po oktobru 2021, s sprejetjem dodatnih diskrecijskih ukrepov strukturne narave, ki niso povezani z epidemijo in niso eksplicitno vključeni v proračunske dokumente. Med tovrstne ukrepe uvršča:

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini,
- Zakon o dolgotrajni oskrbi,
- Dogovor o dvigu plač medicinskim sestram in negovalnemu osebju,
- Izredna uskladitev pokojnin december 2021,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.

Med diskrecijske ukrepe, ki jih je Ministrstvo za finance posredovalo Evropski komisiji v okviru podatkovne baze Discretionary Revenue Measures (DRM) 15. aprila 2022, smo poleg izdatkov za namene COVID-19 in enkratnih izdatkov navedli še vpliv spremembe Zakona o dohodnini, medtem ko ostalih ukrepov, ki jih navaja Fiskalni svet nismo obravnavali kot diskrecijske.

Pri Zakonu o dolgotrajni oskrbi gre dejansko za strukturno reformo, ki zagotavlja celovito obravnavo posameznikov v luči demografskih sprememb oz. reševanja problematike stroškov staranja. Predvidena proračunska sredstva so bila vključena v jesenske proračunske dokumente, za leto 2022 celo v višjih zneskih saj se je izvajanje zakona zamaknilo v leto 2023. Zakon predvideva, da se z letom 2025 zagotovi dodatni vir financiranja, do takrat pa so sredstva zagotovljena v državnem proračunu.

Prav tako ni mogoče med diskrecijske ukrepe šteti izredne uskladitve pokojnin, saj gre v tem primeru za zakonsko obvezo, ki jo določa ZPIZ-2L. Izredno usklajevanje pokojnin se ne izvaja avtomatično vsako leto, temveč le ob izpolnjevanju zakonsko določenih pogojev.

Dogovor o dvigu plač medicinskim sestram in negovalnemu osebju se je nanašal na določeni del zaposlenih v zdravstvu in socialnem varstvu, ki niso del ožje državne uprave in so vključeni v proračunskih dokumentih.

Kljub temu da izpostavljenih ukrepov Ministrstvo za finance v tabeli ni prepoznalo kot diskrecijske, pa so bili vsi navedeni dosledno upoštevani v izračunih oz. pri pripravi ocen celotnih prihodkov in izdatkov sektorja država z učinki za celotno obdobje 2022-2025. Na podlagi tega je Ministrstvo za finance v izračunih v celotni projekciji upoštevalo dohodninsko reformo, sicer manjšimi izračunanimi finančnimi učinki na prihodke države (2022: -0,3 % BDP, 2023-2025: okoli -0,2 % BDP). Preko projekcij ZZZS 2022-2025 je v izdatkih države upoštevan tudi dogovor iz novembra 2021 o zvišanju plač medicinskim sestram in učinki spremembe Zakona o delovnih razmerjih in Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – slednji prav tako z manjšimi finančnimi učinki kot jih v svojih izračunih navaja Fiskalni svet. Na podlagi zadnjih projekcij ZZZS, ki jih je Ministrstvo za finance prejelo marca 2022, naj bi sprememba zakonodaje, ki skrajšuje število dni nadomestil boleznin iz 30 na 20 dni v breme ZZZS, pomenila dodatno obveznost zdravstveni blagajni v letu 2022 v višini 53 mio EUR (za primerjavo FS: -94 mio EUR) in v 2023 37,5 mio EUR (FS: -105 mio EUR). Na podlagi projekcije ZPIZ 2022-2025 in višje predvidenih odhodkov blagajne pa so bili med izdatki države oz. natančneje v izračunih socialnih nadomestil in pomoči v denarju (ESA koda D.62) korektno upoštevani tudi učinki dopolnitve systemske zakonodaje ZPIZ-2L, ki prinašajo dodatno obveznost pokojninski blagajni v letu 2022 145 mio EUR (približno tolikšen naj bi bil vsakoletni izdatek pokojninske blagajne). Izredna uskladitev naj bi namreč odpravila negativne učinke varčevalnih ukrepov zaradi ne usklajevanj pokojnin v preteklih letih. Prejšnja gospodarska kriza, na podlagi katere je Republika Slovenija od leta 2012 dalje izvajala politiko uravnoteženja javnih financ, tako na strani odhodkov kot prihodkov, je namreč omejila oz. zamrznila usklajevanje

pokojnin od leta 2010 dalje. Prav tako so bili v izračunih upoštevani tudi učinki vzpostavitve sistemskega zakona o dolgotrajni oskrbi, ki naj bi do leta 2025 dokončno uredil tudi način financiranja le-te.

4. Ocena fiskalne politike

V letu 2022 na ravni EU še vedno velja splošna odstopna klavzula v okviru Pakta za stabilnost in rast, kar omogoča prilagajanje in odzivanje fiskalne politike spreminjajočim in zelo negotovim razmeram. Ob tem je potrebno izpostaviti, da zaradi veljavnosti splošne odstopne klavzule ukrepi povezani z epidemijo po dogovoru na EU ravni niso upoštevani kot enkratni izdatki. Zato je ocena o fiskalnem naporu v primeru, da se te izdatke upošteva kot enkratne, neprimerna, saj kaže v prvih letih ocenjevalnega obdobja na povečanje strukturnega primanjkljaja. Za strukturni položaj pa niso razlog le nekateri trajni ukrepi v času epidemije, ki imajo pozitiven vpliv na položaj posameznika in gospodarstva, ampak tudi posamezni strukturni ukrepi sprejeti pred tem (na primer dvig odmerne stopnje za povečanje pokojnin).

Po scenariju nespremenjenih politik bo nominalni primanjkljaj nekoliko pod mejo 3 % BDP v 2023 in v normalnih okoliščinah, bi se na ocenjevanje strukturnega napora osredotočili šele po letu 2023. Pri tem je vlada upoštevala tako pozitivna kot negativna tveganja.

Z osredotočenostjo na leto 2023 je Evropska komisija podala usmeritev, da države z nizko in srednjo ravno javnega dolga v % BDP krepijo investicije in ob tem zagotavljajo izvajanje načrtov za okrevanje in odpornost in s tem zagotavljajo zeleno in digitalno tranzicijo. Učinkovitost izvajanja investicij je zelo pomembna, v ta namen so bili v zadnjem obdobju sprejeti posamezni ukrepi, kot je racionalnejše umeščanje investicij v prostor. Ob visoki ravni investiciji in inflaciji je potrebno skrbno upravljati s tekočimi izdatki. V ta namen spremljamo gibanje tekočih izdatkov brez investicij, ki po nespremenjenem scenariju rastejo manj od potencialnega BDP.

Visoko tveganje za fiskalno vzdržnost povzroča negotovost glede bodočih makroekonomskih in finančnih razmer. Med državami Evropske unije se je znižalo kratkoročno fiskalno tveganje. Ob upoštevanju nespremenjenih politik se pričakuje, da se bo raven javnega dolga obdržala na visokih ravneh, vendar naj bi diferencial obrestne mere in gospodarske rasti ostal na negativnih ravneh do konca desetletja. Slabši izhodiščni proračunski položaj je ob obstoječih visokih tveganjih iz naslova povečanja stroškov staranja podaljšal seznam visoko in srednje tveganih držav tako na srednji kot tudi dolgi rok. Kratkoročna tveganja fiskalne vzdržnosti so za Republiko Slovenijo nizka (v primerjavi z ostalimi državami Evropske unije imata nižjo vrednost indikatorja zgolj Litva in Avstrija), na srednji in dolgi rok pa visoka (posledica začetnega stanja javnih financ, negotovost izračunov strukturnega salda in posledic stroškov staranja). Da bi Republika Slovenija popolnoma izboljšala svoj strukturni položaj ne glede na preteklost oz. izhodiščni položaj, bi morala izboljšati kumulativni strukturni primanjkljaj za več kot 6 odstotnih točk (torej bi bil zahtevan presežek salda sektorja država okoli 2 % BDP).

Dolg sektor država je v razmerju do BDP zaradi sprejetih spodbujevalnih fiskalnih ukrepov za omilitev posledic epidemije Covid-19 dosegel 79,8 % BDP v letu 2020 in se nato v letu 2021, predvsem zaradi visoke rasti BDP, znižal na 74,7 % BDP. Ob tem je pomembno, da se obseg fiskalnih spodbud v (post)pandemičnem obdobju in v razmerah povišanih cen ključnih energentov na svetovnem trgu v povezavi z zaostrenimi geopolitičnimi razmerami, ki so se pojavile v letu 2022 z vojno v Ukrajini, znižuje z makroekonomskim okoliščinam primerno dinamiko. To upoštevajo tudi javnofinančne projekcije in posledično razvoj konsolidiranega dolga sektorja država do leta 2025. Razvoj konsolidiranega dolga sektorja država je z letom 2023 skladen s Pravilom o dolgu iz Pakta stabilnosti in rasti. Razlika v dolgu sektorja država Republike Slovenije se je v primerjavi z EA-19 in EU-27 glede na čas pred pandemijo (leto

2019) še dodatno povečala, in sicer v letu 2021 ta znaša -20,9 o.t. BDP pod EA-19 povprečjem in -13,4 o.t. BDP pod EU-27 povprečjem.

Zaključek

V letu 2022 bodo že tretje leto veljale izjemne okoliščine in splošna odstopna klavzula, ki omogočajo odstopanje od fiskalnih pravil. Vse institucije, vključno z Evropsko centralno banko, Evropsko komisijo, Mednarodnim denarnim skladom in Evropskim fiskalnim odborom, že od sredine leta 2020 poudarjajo potrebo po znatnem ukrepanju za blažitev posledic epidemije COVID-19, ki pa naj v prihodnjih letih postaja vedno bolj ciljano in predvsem usmerjeno v podporo okrevanju. Republika Slovenija v Načrtu za okrevanje in odpornost naslavlja specifična priporočila glede strukturnega položaja in je po mnenju ECB najustrezneje upoštevala srednjeročna tveganja (zahtevane reforme). Vsekakor je ustrezno pot naslavljanja strukturnega položaja potrebno nasloviti tudi po prejemu revizije Pakta stabilnosti in rasti (fiskalnih pravil, izdanih smernic Evropske komisije) in ne le mehansko slediti ZFisP. Pri tem je v okviru vlade potrebno na srednji rok nasloviti strukturo javnih financ s spremembami politik. Pri tem se jeseni 2022 pripravi Program stabilnosti (s spremembami politik), potencialno rebalans državnega proračuna in spremembe proračuna za leto 2023, kot tudi Osnutek proračunskega načrta 2023 in spremembe Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022, kot tudi nov Odlok za prihodnje triletno obdobje (2023 – 2025).

Mednarodne institucije pri tem opozarjajo, da bi prezgodnje umikanje podpornih ukrepov za blaženje cen energentov, ukrajinske vojne in potencialne nove COVID epidemije, bistveno poslabšalo makroekonomski položaj, zato priporočajo zmerno nadaljevanje podporne fiskalne politike in manj osredotočenosti na hitro restriktivno (mehansko predpisano) doseganje obstoječih ciljev. Ker je do vključno leta 2022 omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil, Evropska komisija v teh razmerah fiskalni položaj ocenjuje zgolj kvalitativno, saj so numerični izračuni zelo nezanesljivi. Mednarodni denarni sklad v svoji zadnji publikaciji še naprej poudarja, da bo sprememba politik sicer potrebna, vendar bo z njo potrebno nadaljevati previdno in podprto s primerno komunikacijo, predvsem z vidika usklajenega delovanja ekspanzivne fiskalne in monetarne politike, da se ne bi ogrozilo okrevanja in politične kredibilnosti.

Ministrstvo za finance je obstoječo prakso brez sprememb politik naslovilo v Programu stabilnosti 2022, nadaljnji izzivi po sprejemu usmeritev in odločitev na EU ravni so prepuščeni novi vladi in programskemu dogovoru.