

Govor predsednika Fiskalnega sveta ob predstavitvi ocene skladnosti predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022–2024 s fiskalnimi pravili v Državnem zboru RS (24. 9. 2022)

Fiskalni svet je pri tokratni oceni proračunskih dokumentov prejel vse podatke in dokumente skladno z roki iz Sporazuma o sodelovanju, ki ga imamo sklenjenega z Ministrstvom za finance. Različne službe ministrstva so bile na razpolago za dodatna pojasnila na vprašanja in dileme, ki so se pojavile med pripravo ocene. Fiskalni svet računa na konstruktivno sodelovanje, skladno s sporazumom, tudi v prihodnje.

Agregatna gibanja javnih financ kažejo na prvi pogled izboljšanje lanske neugodne slike. Predlog rebalansa predvideva znižanje skupnega primanjkljaja državnega proračuna iz -3,1 mrd EUR v letu 2021 na -2,0 mrd EUR v letu 2022. Znižanje glede na lani izhaja iz visoke nominalne rasti BDP in posledično večjih, zlasti davčnih, prihodkov ter iz precej manj negativnega učinka enkratnih dejavnikov na saldo kot lani, kljub sprejetju ukrepov za blažitev posledic druginje. Lani so odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe znašali 2,8 mrd EUR, letos pa naj bi njihov finančni učinek skupaj z do sedaj sprejetimi ukrepi za blažitev posledic druginje znašal 1,5 mrd EUR, torej približno pol manj. Po drugi strani naj bi se poraba državnega proračuna, iz katere izločimo enkratne dejavnike, letos izrazito povečala, in sicer za 1,9 mrd EUR oziroma za 16,2 %. Le okoli tretjina te rasti naj bi bila posledica predvidene visoke investicijske aktivnosti. Obseg porabe, kjer poleg enkratnih dejavnikov izločimo še učinek investicij, naj bi se namreč letos povečal za 1,2 mrd EUR oziroma za 11,4 %, kar bi bilo rekordno visoko. Takšna rast bi občutno presegla srednjeročno vzdržno rast javne porabe, določeno s trenutno ocenjeno dolgoročno rastjo potencialnega proizvoda na ravni okoli 4,5 %.

Iz Predloga rebalansa in iz realizacije državnega proračuna za prvih osem mesecev leta izhaja, da naj bi bilo v zadnjih štirih mesecih letos realiziranega kar 1,7 mrd EUR primanjkljaja. To naj bi bilo le deloma posledica ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje, katerih finančni učinek naj bi v zadnjih štirih mesecih letos znašal 660 mio EUR. Predlog rebalansa poleg umiritve rasti cikličnih prihodkov, ki je sicer smiselna z vidika pričakovanj o upočasnitvi rasti gospodarske aktivnosti proti koncu leta, implicitno predvideva izrazito okrepitev rasti porabe v zadnjih štirih mesecih. Del tega naj bi bil posledica predvidene okoli štirikrat višje rasti investicijske aktivnosti kot v prvih osmih mesecih, ki jo ocenjujemo kot nerealistično in v danih razmerah visokih vhodnih stroškov tudi za neučinkovito. Celoletna projekcij investicij je sicer manj nerealistična kot v veljavnem proračunu, znižanje investicijskih načrtov glede na veljavni proračun pa skoraj v celoti izhaja iz pričakovanega nižjega načrtovanega obsega investicij, financiranih iz evropskih

sredstev. Ob tem naj bi bila po navedbah vlade ravno potreba po porabi še razpoložljivih kohezijskih sredstev iz pretekle finančne perspektive eden glavnih razlogov za predlagani dvig najvišje dovoljene ravni odhodkov. Pretežni del predvidenega primanjkljaja ob koncu leta naj bi bil sicer posledica ostale t. i. tekoče porabe, ki po naši oceni nima podlage v trenutno veljavnih ukrepih in zato nakazuje nerealistično načrtovanje dela odhodkov, ki niso povezani z epidemijo, draginjo ali investicijami. Izstopajo predvsem stroški dela, kjer poleg stroškov javne uprave vključimo še transferje v javne zavode za ta namen. Ti naj bi se namreč po 3,3-odstotni rasti v prvih osmih mesecih povečali za kar 26,4 % v zadnjih štirih mesecih.

Predlog rebalansa tako ocenjujemo kot nerealističen, saj bo primanjkljaj verjetno manjši od predvidenega, a bodo s tem osnove za jesenske proračunske dokumente za leti 2023 in 2024 postavljene previsoko. To je povsem enak zaključek kot jeseni v predhodnih dveh letih ob sprejemanju rebalansa za leto 2020 in pri oceni realizacije za 2021, ki je služila kot osnova za Spremembe proračuna za 2022. V obeh primerih je dejanska realizacija potrdila ocene Fiskalnega sveta, saj je bil primanjkljaj na koncu dejansko precej manjši od pričakovanj. To je ob ugodnih gospodarskih gibanjih odpiralo prostor za večanje odhodkov, ki so bili v veliki meri trajne narave, in so zato strukturno slabšali stanje javnih financ. S predlaganim rebalansom se znova večajo tveganja prekomerne porabe, tokrat v obdobju, ko se zastrujejo tudi pogoji financiranja na mednarodnih finančnih trgih.

V primeru, da bo Predlog rebalansa dejansko realiziran, pa bi to pomenilo izrazito ekspanzivno naravnano fiskalno politiko, ki jo ocenjujemo kot neustrezno glede na trenutne makroekonomske razmere, ki so po trenutno razpoložljivih podatkih še vedno ugodne, kljub negotovostim. Zaznamujejo jih zlasti omejitve na strani ponudbe in visoka inflacija, zato bi se z izvajanjem v Predlogu rebalansa načrtane fiskalne politike, ki bi z investicijami in visoko rastjo plač kratkoročno spodbujala povpraševanje, lahko dodatno poglobila makroekonomska neravnotežja. Povečala bi se tudi tveganja za daljše vztrajanje visoke inflacije, s čemer bi bil ob naporih za omilitev draginje dosežen prav nasproten učinek, in za oddaljevanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.

Primerjava predloga rebalansa in veljavnega proračuna za letos, sprejetega oktobra lani, pokaže, da je ključni razlog za dvig porabe v predlogu rebalansa za 640 mio EUR v več odhodkih za COVID (za 447 mio EUR) in odhodkih za blažitev posledic draginje (169 mio EUR). Ob tem je predvsem zaradi manj nerealistične ocene prihodkov iz EU sredstev za 368 mio EUR znižana projekcija investicijske porabe. Tako lahko ugotovimo, da je predlog rebalansa le povečal pravice porabe za zagotovitev financiranja novih dejstev. Hkrati pa ostalih pravic porabe ni prilagodil dejanski realizaciji v prvih osmih mesecih leta, ki jasno kaže, da so bili

odhodki veljavnega proračuna ob lanskem sprejemanju zastavljeni previsoko. Na to je Fiskalni svet sicer jasno opozoril oktobra lani.

Priprava rebalansa ločeno od spremembe proračunskih dokumentov za prihodnji leti pomeni ponoven odmik od srednjeročnega proračunskega načrtovanja, ki predstavlja osnovo za pripravo celovite in skladne fiskalne politike. Fiskalni svet priznava, da trenutne razmere zaznamuje izrazita negotovost, ki pa ne bi smela biti izgovor za parcialno javnofinančno načrtovanje. Nasprotno, priprava verodostojnih srednjeročnih projekcij bi lahko prispevala k zmanjšanju negotovosti, s katero se soočajo gospodinjstva in podjetja, čeprav bi se javnofinančni načrti čez čas prilagajali dejanskim razmeram. Nerealistično in parcialno načrtovanje tudi odpira prostor za neracionalno porabo in povečuje tveganja za srednjeročno vzdržnost ter pomeni nadaljevanje prakse iz zadnjih dveh let, ko je bila po oceni Fiskalnega sveta fleksibilnost, omogočena z uveljavitvijo izjemnih okoliščin, do določene mere izrabljena. Hkrati rebalans proračuna tudi ne upošteva osveženih makroekonomskih napovedi v celoti, kar ob izrazito negotovih razmerah dodatno prispeva k nezanesljivosti predstavljenih javnofinančnih načrtov.