

[INTERVJU]

Prof. dr. Davorin Kračun

»Odgovornost za ukrepe in njihove posledice nosijo vlade, čutimo pa jih zlasti davkoplachevalci in uporabniki javnih storitev«

↳ Vida Kocjan | ☎ Polona Avanzo

Prof. dr. Davorin Kračun je predsednik Fiskalnega sveta, neodvisnega in samostojnega državnega organa, ki nadzira vodenje javnofinančne politike. Njegova osnova naloga je spremljanje spoštovanja fiskalnega pravila, srednjeročno uravnoteženih prihodkov in odhodkov brez zadolževanja ter izvajanje predpisov EU, ki urejajo ekonomsko upravljanje v državah članicah EU.

DEMOKRACIJA: Iz zadnjega rebalansa državnega proračuna za leto 2022 je razvidno, da vlada v zadnjih mesecih leta 2022 načrtuje visoko porabo in s tem visok javnofinančni primanjkljaj v višini prek milijarde evrov. V Fiskalnem svetu ste opozorili, da je predvidena visoka poraba brez podlage, predlog pa ocenili kot nerealističnega, a je bil sprejet. Kako zdaj to komentirate?

Kračun: Da je predlog rebalansa nerealističen, ko predvideva visoko porabo ob koncu 2022, je Fiskalni svet ugotovil na podlagi podatkov realizacije državnega proračuna do avgusta. Tudi podatki do konca septembra, ki so bili razpoložljivi po oceni rebalansa, našemu mnenju pritrjujejo, saj naj bi bilo v zadnjih treh mesecih letošnjega leta realiziranega kar -1,7 milijarde evrov primanjkljaja, od tega jih -1,1 milijarde evrov ni povezanih z ukrepi za blažitev posledic epidemije in druginje. Tako visoki odhodki do konca leta, kot jih predvideva rebalans, ob razumni porabi ne morejo biti realizirani. Zato bi moral biti primanjkljaj javnih financ v 2022 manjši od predvidenega. S tem ni nič narobe, a predvidene visoke ravni odhodkov so podlaga odhodkov za naslednje leto in s tem ponujajo višje izhodišče, ki se potencialno lahko prelevi v večjo porabo. Navedeno ustvarjanje nerealističnih podlag proračunskega načrtovanja je sicer že praksa zadnjih let.

DEMOKRACIJA: Na mizi so tudi dopolnjeni oz. spremenjeni proračunski dokumenti za leti 2023 in 2024, kar je bila tudi tema na petkovi seji odbora državnega zbora za finance. Kako je s temi dokumenti?

Kračun: Ocenjujemo, da mora v trenutnih razmerah fiskalna politika ohraniti fleksibilnost za hitro delovanje, zagotoviti učinkovite ukrepe za omejevanje posledic druginje, a hkrati preprečiti, da bi povzročala dodatne inflacijske pritiske in ogrozila srednjeročno vzdržnost javnega dolga. Predloga proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024 takšne usmeritve v določeni meri upoštevata, vendar s številnimi pomanjkljivostmi in tveganji. Investicije so precenjene, medtem ko je pri izdatkih za plače v javnem sektorju in socialnih transferjih precejšnje tveganje za preseganje. ▶





► **DEMOKRACIJA:** Kaj bo glavni vir prihodkov v teh letih in koliko bo to zarezalo v prebivalstvo in gospodarstvo?

Kračun: Viri prihodkov v prihodnjih letih bodo glede na proračunske predloge precej standardni. Deloma jih bo še zaznamovala inflacija, ki bo višala davčne osnove, zlasti pri davkih na potrošnje in deloma tudi pri davkih in prispevkih, povezanih s plačami. Zaradi izredno uspešnega poslovanja podjetij v letih 2021 in 2022 bo ob umirjanju gospodarske aktivnosti nekoliko nižja rast prilivov iz davka na dobiček in dohodek podjetij. Specifična pa bo v naslednjih letih predvidena dinamika virov iz evropskih sredstev. Zaradi zaključevanja preteklih in začetka nove večletne finančne perspektive ter hkratnega črpanja sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost naj bi bila ta sredstva visoka zlasti v 2023 ter v povprečju let 2023 in 2024 za okoli 60 odstotkov višja od tistih v letu 2014, ki je bilo doslej rekordno leto po pritoku sredstev EU.

DEMOKRACIJA: Načrtovana javnofinančna poraba v zadnjih mesecih letošnjega leta in v prihodnjih dveh letih narašča, skupno je v treh letih (2022–2024) načrtovanih 46,8 milijarde evrov odhodkov in 39,67 milijarde evrov prihodkov ter 7,13 milijarde evrov primanjkljaja. Verjetno je vse to posledica tudi velikih obljub iz koalicijske pogodbe. Opozorili ste na nujnost izbire prioritet. Kot kaže, v vladi niso prisluhnili, kaj sledi?

Kračun: Številke, ki jih omenjate, so visoke in so posledica tako delovanja preteklih vlad, zdajšnje vlade, enkratnih dejavnikov in makroekonomskega okolja, tudi inflacije. Velja omeniti, da je primanjkljaj v omenjenih treh letih brez upoštevanja ukrepov za omejevanje posledic epidemiološke in druginjske krize za približno polovico nižji od tega, ki ga navajate. Ocenjujemo, da je vlada z oblikovanjem visoke proračunske rezerve na razmeroma ustrezen način upoštevala potrebo po fleksibilnosti, ki jo zahtevajo izredne razmere na energetskih trgih. Temeljno pričakovanje je, da bodo sredstva iz te rezerve porabljena strogo namensko za druginjske ukrepe, ki sicer še niso znani. Visoki odhodki so tudi posledica usmeritve vlade, ki je sicer nadaljevanje prejšnjih proračunskih načrtov, v krepitve investicijske aktivnosti. Investicije sektorja država naj bi dosegle rekordno visoke vrednosti na ravni 7 odstotkov BDP. Fiskalni svet redno opozarja na povečano tveganje neučinkovitosti investicij, če so izvedene v prevelikem obsegu, saj lahko trčijo na omejene absorpcijske zmožnosti administracije in gospodarstva nasploh. Pomemben del prihodkov in zlasti odhodkov pa krojijo tudi diskrecijski ukrepi, ki so bili sprejeti po sprejetju

proračunov v jeseni 2021 in tudi po imenovanju nove vlade in po naši oceni primanjkljaj v treh letih v povprečju večajo za okoli 2 odstotka BDP na leto.

DEMOKRACIJA: Kako je z javnofinančnim primanjkljajem, zadolževanjem in s pravilom 60 odstotkov BDP?

Kračun: Primanjkljaj sektorja država naj bi se glede na proračunske dokumente z letošnjih 3,8 odstotka BDP povečal na 5,0 odstotka BDP v letu 2023 ter se v letu 2024 znižal pod maastrihtsko mejo 3 odstotkov BDP na 2,2 odstotka BDP. Kot rečeno na začetku, bo po mnenju Fiskalnega sveta pri-

manjkljaj letos nižji, morda celo blizu 3 odstotkov BDP, nižji od predvidevanj bi lahko bil tudi prihodnje leto, če bo vsaj približno realizirana rast gospodarske aktivnosti, ki jo napoveduje UMAR. Dolg pa bo v celotnem obdobju presegal maastrihtsko mejo 60 odstotkov BDP, a naj bi se postopoma znižal, do leta 2024 na okoli 70 odstotkov BDP. Še velja pravilo, da so države, katerih delež dolga v BDP presega 60 odstotkov, vsako leto dolžne ta presežek znižati za 1/20.

DEMOKRACIJA: Priča smo zniževanju gospodarske rasti in visoki inflaciji; nekateri navajajo, da je inflacija v Sloveniji predvsem notranja. Kako vi to ocenjujete, se nam obeta hiperinflacija?

Kračun: Nekateri dejavniki inflacije so skupni vsem državam EU, a v različnem obsegu zaradi različne strukture porabe in razlik v odvisnosti od trgov z energenti. Drugi del inflacije predstavljajo dejavniki, ki so specifični po državah. Dodatni dejavniki izhajajo tudi iz same strukture trgov, ki omogoča hitrejša ali počasnejša prenašanje stroškov v cene. Tveganje notranje inflacije se povečuje, ko se začne lov za povečevanje plač, marž in dobičkov. Da bi to preprečili, velja razmisliti tudi o porazdelitvi bremena energetskega šoka med državo in zasebni sektor. Denarna politika ECB se je nekoliko pozno lotila zaostrovanja, ki naj bi umirilo in stabiliziralo inflacijska pričakovanja. Svoj del z ukrepi pa prispeva oziroma bi morala prispevati tudi fiskalna politika, ki mora najti pravo mero med javnofinančnim učinkom omejevanja posledic druginje, spodbujanjem gospodarstva in morebitnimi vplivi le-tega na inflacijo.

DEMOKRACIJA: Če ostaneva še pri inflaciji. Napovedane so visoke podražitve energentov. Kaj lahko pričakujemo?


Kračun: Energetski trgi so že pred začetkom Putinovega napada na Ukrajino nakazovali tendenco naraščanja cen, sama vojna je te trende še pospešila in dodala komponento občutnih nihanj. Zelo verjetno je, da cene energentov ne bodo tako nizke, kot so bile v preteklosti, a tudi ne bodo dosegale ravni, ki smo jim bili priča letos poleti. Visoke cene energentov bi morale ob primernem posredovanju države stimulirati tudi racionalizacijo porabe fosilnih goriv, morda tudi prestrukturiranje dela gospodarstva ter prehod na k podnebnim spremembam bolj prijazne vire energije.

DEMOKRACIJA: Kako je z davki v času visoke inflacije, kaj je t. i. zdravilo – visoki ali nizki davki?

Kračun: Če govorimo o druginjskih ukrepih, je nižanje davkov na porabo energentov ena od javnofinančno dražjih oblik omejevanja posledic visokih cen energentov. Poleg tega deluje regresivno, saj več pridobijo gospodinjstva, ki energente porabljajo v večjem obsegu, to pa so običajno gospodinjstva višjih dohodkovnih razredov, hkrati pa porabnikov ne sili v bolj racionalno porabo energentov. Ob tem lahko nižji davki v razmerah omejene ponudbe na trgu dela dodatno krepijo dohodke zasebnega sektorja in s tem pritiske na povpraševanje, kar se običajno odrazi v višjih cenah. Davčna politika tako običajno ni posebej učinkovito zdravilo za spopadanje z inflacijo.

DEMOKRACIJA: Kakšno je vaše stališče do sprememb zakona o dohodnini v času zdajšnje vlade?

Kračun: Fiskalni svet je ob predlogu dohodninske reforme poleti 2021 poudaril, da kljub morebitnemu ugodnemu vplivu na gospodarsko aktivnost ni mogoče zagotoviti, da njen vpliv na javne finance ne bi bil negativen tudi v srednjeročnem obdobju in da predstavljajo predlagane davčne spremembe brez sprejetja dodatnih diskrecijskih ukrepov, ki bi zagotovili njihovo javnofinančno nevtralnost, dodatno tveganje za vzdržnost javnih financ na srednji rok. Mogoče je poučen

 Zaradi izredno uspešnega poslovanja podjetij v letih 2021 in 2022 bo ob umirjanju gospodarske aktivnosti nekoliko nižja rast prilivov iz davka na dobiček in dohodek podjetij. Specifična pa bo v naslednjih letih predvidena dinamika virov iz evropskih sredstev.

Viri prihodkov v prihodnjih letih bodo glede na proračunske predloge precej standardni. Deloma jih bo še zaznamovala inflacija, ki bo višala davčne osnove, zlasti pri davkih na potrošnjo in deloma tudi pri davkih in prispevkih, povezanih s plačami.



pogled na nedavno dogajanje v Veliki Britaniji in na finančnih trgih ob podobnih predlaganih davčnih reformah, ki so predvidevale zadolževanje za financiranje davčnih reform, ki bi nižale javnofinančne prihodke.

V primeru sprememb zakona o dohodnini bodo zaposleni kljub temu imeli višje neto prihodke, kot so jih imeli pred sprejetjem zakonodaje letos pomladi. Splošna dohodninska olajšava pa se s 3500 EUR ne bo dvignila na predvidenih 7500 EUR, temveč le na 5000 EUR. Drži pa, da vlada med drugim predlaga tudi, da dohodninske lestvice naslednje leto ne uskladi z inflacijo, kar bo učinkovito pomenilo večjo obdavčitev gospodinjestev, ki bodo zato pristala v višjem dohodninskem razredu. Gledano v celoti bi predlagani ukrepi spremenjenega dohodninskega zakona v precejšnji meri omejili upad javnofinančnih prihodkov v negotovih gospodarskih razmerah in zaostrovanju pogojev financiranja.

DEMOKRACIJA: V eni od izjav ste omenili tudi zaostrovanje oz. normalizacijo denarne politike v evrskem območju, za kar naj bi bil skrajni čas. Kako je s tem?

Kračun: ECB pa tudi druge centralne banke so že desetletje vodile izrazito ekspanzivno monetarno politiko, ki je vključevala celo negativno nominalno obrestno mero. Zato so že prvi znaki zastajanja globalne ponudbe v razmerah preobilice denarja spodbudile podražitve na manj konkurenčnih segmentih. Ob prvih znakih večanja inflacije v začetku lanskega leta je bilo splošno prepričanje nagnjeno v prid oceni, da je inflacija samočasne narave, čeprav so se kazali znaki hitrega poveče-

vanja povpraševanja po epidemioloških omejitvah in obsežnih državnih spodbudah. Na te signale, ki so sicer običajni povod za reagiranje, se denarna politika ni odzvala. Odzvala se je šele po začetku vojne v Ukrajini; ta je prinesla visoke cene energentov, ki so pomemben input večine proizvodov, s čimer je inflacija postala široko zasnovana. Tako imamo sedaj posebno situacijo, v kateri se povpraševanje zaradi visokih cen energentov občasno sicer umirja, a se zaradi spremenjenih percepcij in pričakovanih cen proizvodov še naprej krepijo, zaradi česar centralne banke, zlasti ECB, skušajo delovati predvsem na umirjanje inflacijskih pričakovanj. Vse to neposredno vpliva tudi na zahtevane donosnosti državnih vrednostnih papirjev, ki se v letošnjem letu hitro večajo. Za 10-letno obveznico, ki jo izdaja Republika Slovenija, se je precej podobno kot v drugih državah evrskega območja zahtevana donosnost tako letos povečala za okoli 3 odstotne točke.

DEMOKRACIJA: Kaj mora zasledovati protiinflacijska politika, da bo koristna, in kako je s tem pri slovenski vladi? Ali deluje v pravo smer oz. je opaziti skrbno javnofinančno načrtovanje tako v bližnji kot bolj oddaljeni negotovi prihodnosti?

Kračun: Protiinflacijska politika mora biti pravočasna, da zajezi spremembo pričakovanj, in učinkovita, da s čim manj javnimi sredstvi doseže učinek. Slovenija kot članica evrskega območja namreč ne razpolaga z lastno denarno politiko, s katero bi uravnavala dejavnike inflacije, ki so specifični za naše gospodarstvo. Zato je pomembno, da ti domači dejavniki inflacije ne oddaljijo preveč od povprečja

evrskega območja. Ocena Fiskalnega sveta na podlagi proračunskih dokumentov je, da je fiskalna politika v prihodnjih letih zasnovana razmeroma nevtralnno ob upoštevanju visokih enkratnih dejavnikov, precejšenih investicij in visoke inflacije. V primeru dodatnega spodbujanja povpraševanja bi fiskalna politika delovala v nasprotju z zdajšnjimi prizadevanji denarne politike za omejevanje dviga inflacijskih pričakovanj in tudi v nasprotju z lastnim prizadevanjem za omejevanje posledic druginje.

DEMOKRACIJA: Slovenija se je znašla v vrtincu obljub o povečanju plač in dodatkov zaposlenim v javnem sektorju, zdravstvo naj bi izločili iz enotnega plačnega sistema, gre za visoke zneske. Kaj bo to pomenilo za javne finance in ali kdo iz vlade pri tem sodeluje s Fiskalnim svetom?

Kračun: Gospodarstvo je dinamičen proces in podobno dinamičen proces oziroma njegove posledice so tudi različni dogovori o plačni politiki. Fiskalni svet je ob oceni proračunskih dokumentov prav zato ocenil tudi diskrecijske ukrepe od sprejetja proračunov lani jeseni. Če je letos visoka inflacija v veliki meri opravičilo za povišanja plač in socialnih transferjev, nekatera od teh povišanj so tudi zakonsko pogojena, to lani in v začetku letošnjega leta ni bilo tako. V širši državi za sredstva za zaposlene letno namenimo okoli 6 milijard evrov in za socialna nadomestila okoli 10 milijard evrov. Povsem jasno je, v kolikšni meri se kakršnakoli uskladitev odrazi v višjih izdatkih. Zato je pri tovrstnih odločitvah pomembna visoka mera odgovornosti, saj gre za spremembe, ki na javne finance delujejo trajno, in zavedanje,



► da je prav zato nujno zagotoviti učinkovit sistem upravljanja s sredstvi za zaposlene, ki bo zagotovil ustrezno raven kakovosti javnih storitev na stroškovno učinkovit način.

DEMOKRACIJA: Vlada in občinska združenja so dosegli dogovor o dvigu povprečnine s 645 na 700 evrov, povečanje je precejšnje. Kako gledate na to?

Kračun: Sam ukrep na sektor država ne bo nujno vplival. Gre za prerezporejanje prihodkov državnega proračuna iz dohodnine v proračune lokalnih skupnosti. Tako bo imel državni proračun v načelu večji primanjkljaj, a bodo zato primanjkljaji lokalnih skupnosti manjši. Sicer pa gre za ponavljanje neodgovornega proračunskega načrtovanja, ko se ukrepi spreminjajo pozneje, po pripravi proračunskih dokumentov. S tem je onemogočena ocena celovitega stanja javnih financ. Sprejemanje ukrepov zunaj proračunskih dokumentov je lahko sicer normalen proces, moti zlasti sprejemanje ukrepov med postopkom samega sprejemanja proračunskih dokumentov. Zelo verjetno je tudi, da omenjeni ukrep ni niti edini niti zadnji, ki je bil sprejet po predložitvi proračunskih dokumentov Fiskalnemu svetu.

DEMOKRACIJA: V Fiskalnem svetu nenehno opozarjate na nujnost stabilnosti in vzdržnosti javnih financ. Koliko so doslej posamezne vlade sledile vašim opozorilom?

Kračun: Zaradi dinamičnih procesov v gospodarstvu in dolgoročnih posledic odločitev je posamezni vladi težko pripisati odgovornost ali zasluge za določeno stanje javnih financ. Tudi nosilci ekonomske politike bi se zato morali zavedati, da posledice njihovih odločitev običajno presega običajno obdobje političnega cikla. Fiskalni svet v tem okviru zlasti nastavlja ogledalo in opozarja na tveganja, ki jih imajo usmeritve fiskalne politike na srednji in dolgi rok. To je tudi osrednja vloga neodvisnih fiskalnih institucij. Odgovornost za ukrepe in njihove posledice nosijo vlade, čutimo pa jih zlasti davkoplačevalci in uporabniki javnih storitev.

DEMOKRACIJA: Zatika se pri črpanju evropskih sredstev, pri porabi denarja za okrevanje je Slovenija v zaostanku, zahtevke, za izplačilo prvega obroka nepovratnih sredstev iz NOO je bil oddan šele prejšnji konec tedna namesto junija. Kaj vse to pomeni z vidika javnih financ in kako to komentirate?

Kračun: Zaostanki pri porabi sredstev iz evropskih mehanizmov so stalnica in niso samo slovenska posebnost. Običajno je poraba sredstev iz večletnih finančnih perspektiv osredotočena ob zaključku posamezne perspektive. V okviru črpanja iz



mehanizma za obnovo in odpornost so bili dogovorjeni in postavljeni mejniki v obliki določenih ukrepov, ki jih mora država izpolnjevati, da je do teh sredstev upravičena. Slovenija pri tem ni izjema, je pa res, da so nekatere države sredstva iz prve tranše že prejele. Sredstva iz mehanizmov EU so v veliki meri nevtralna za proračun, razen v primerih, ko je potrebna soudeležba države. Zamude s pridobivanjem evropskih sredstev tako v veliki meri pomenijo začasni zamik pri financiranju projektov, v tem primeru z nepovratnimi sredstvi.

DEMOKRACIJA: Slovenija ima tako rekoč prvič finančnega ministra, ki se na javne finance ne spozna veliko. To je razvidno tudi iz njegovih izjav v javnosti. Verjamate, da lahko ekipa, ki stoji za njim, ta primanjkljaj znanja in izkušenj toliko popravi, da to ne gre v škodo državljanov?

Kračun: Fiskalni svet vzdržuje korektne odnose z ministrstvom za finance, člani Fiskalnega sveta smo se z ministrom za finance sešli že pred nastopom mandata. Hkrati naša služba za analize z ministrstvom za finance sodeluje tudi na tehnični ravni in tudi tu za zdaj ne opažamo nobenih odstopanj od dosedanje prakse, ki poteka na podlagi sporazuma o sodelovanju, ki je javno dostopen na naši spletni strani.

DEMOKRACIJA: Sva kaj izpustila, je treba še kaj dodati?

Kračun: Razmere na finančnih trgih se zaostčujejo. Slovenija sicer spada med srednje zadolžene države, vendar mora tudi zaradi pogojev, pod katerimi bo refinancirala svoje obveznosti, z vsem svojim delovanjem dati zagotovila, da je za investitorje varna država, ki brezhibno izpolnjuje svoje obveznosti in jih bo tudi

Biografija

Dr. **Davorin Kračun** se je rodil v Mariboru 31. oktobra 1950. Univerzitetno diplomsko s področja ekonomije je prejel v Mariboru (1974), magisterij (1978) in doktorat (1981) s področja ekonomskih znanosti pa na Univerzi v Zagrebu. S poučevanjem in z znanstvenim raziskovanjem na področju ekonomije je začel na Visoki ekonomsko-komercialni šoli (sedaj Ekonomsko-poslovna fakulteta Univerze v Mariboru) leta 1974 kot asistent. Leta 1982 je bil izvoljen v naziv docenta, 1987 izrednega profesorja in 1995 v naziv rednega profesorja. V letih 1983–1987 je bil prodekan fakultete. V svoji dolgotelni karieri je bil tudi minister za zunanje zadeve, minister za ekonomske odnose in razvoj, podpredsednik vlade in minister za načrtovanje. Med drugim je bil tudi predsednik ekonomskega sveta vlade, član sveta Banke Slovenije in član upravnega odbora Gospodarske zbornice Slovenije. V letih 2000–2004 je bil izredni in pooblaščen veleposlanik Republike Slovenije v ZDA in v Mehiki (s sedežem v Washingtonu D.C.). Po vrnitvi v domovino se je znova zaposlil na Ekonomsko-poslovni fakulteti Univerze v Mariboru kot profesor za področje ekonomske teorije in politike. Njegovo bibliografijo (COBISS) sestavlja več kot 500 vpisov. Za predsednika Fiskalnega sveta je bil izvoljen 21. marca 2017.

Tveganje notranje inflacije se povečuje, ko se začne lov za povečevanje plač, marž in dobičkov. Da bi to preprečili, velja razmisliti tudi o porazdelitvi bremena energetskega šoka med državo in zasebni sektor.

v prihodnje. Treba je čim prej začeti ureničevati že dolgo časa znane srednje in dolgoročne izzive, posebno na področju vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Posebej pa je pomembna kredibilnost države in njene politike, prav tako pa delovanje neodvisnih institucij nadzora, kot je Fiskalni svet, v sistemu preverjanj in ravnovesij. [D]