

Govor predsednika Fiskalnega sveta ob predstavitvi ocene Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2024 v Državnem zboru (21.10.2022)

Kot predstavnik institucije, ki bdi nad transparentnostjo javnih financ in opozarja na tveganja za njihovo srednjeročno vzdržnost moram, kot že nekajkrat do sedaj, ne glede na morebitno poslovniško ureditev izpostaviti neprimernost načina obravnave proračunskih dokumentov. Potem ko smo pred nekaj tedni razpravljali o rebalansu za leto 2022, smo v prejšnji točki razpravljali o okviru proračunov za obdobje 2022 do 2024, trenutno razpravljamo o proračunu za 2024, razprava o letu 2023 pa še sledi. Takšen način obravnave ne omogoča celovite in časovno zaključene razprave o javnih financah. Zato bom v svoji razpravi podal celovitejši pogled na javnofinančne obete za obdobje od 2022 do 2024.

Proračunski dokumenti so pripravljeni v negotovih razmerah, ki opravičujejo podaljšanje veljavnosti izjemnih okoliščin tudi v leto 2023. Takšno je tudi stališče Evropske komisije, ki je ob tem izdala tri priporočila državam za pripravo proračunov. Prvič, negotove razmere terjajo fleksibilnost za sprejem učinkovitih in ciljanih ukrepov za blažitev posledic energetske krize. Drugič, nujna je učinkovita izvedba investicij, zlasti takšnih, ki bi omogočile zeleni prehod in so v čim večji meri financirane z evropskimi sredstvi. Tretjič, rast tekoče porabe naj zaostaja za oceno dolgoročne rasti gospodarskega potenciala. Tako fiskalna politika ne bi ustvarjala dodatnih inflacijskih pritiskov in tveganj za srednjeročno vzdržnost. Z vsemi priporočili, ki so podobni mnenju Evropskega fiskalnega odbora, se strinjamo in smo v tej luči pripravili oceno predlaganih proračunskih dokumentov.

Fleksibilnost je zagotovljena z obsežno proračunsko rezervo 2,5 mrd EUR v 2023 in 1,8 mrd EUR v 2024. Kar 1,2 mrd EUR rezerve v 2023 je namenjene ukrepom za blažitev posledic draginje, ki še niso določeni. Rezerva je obsežna ob upoštevanju dejstva, da je skupni učinek vseh dosedanjih ukrepov na državni proračun 650 mio EUR. Tudi zato, ker draginjski ukrepi verjetno ne bodo potrebni zgolj v tej zimi, je potrebno s temi sredstvi ravnati posebej racionalno. Draginjski ukrepi morajo biti učinkoviti in stanja javnih financ ne smejo poslabšati trajno. Nujno je, da so začasni ter v največji možni meri ciljno usmerjeni v pomoč najbolj ranljivim skupinam prebivalstva in najbolj izpostavljenim delom gospodarstva. V nasprotju z ugotovitvami vlade ocenjujemo, da določen del ukrepov ni ustrezno ciljan. Pri njihovem uvajanju je potreben premislek o spodbudah racionalizacije porabe energentov, pa tudi o porazdelitvi bremena energetskega šoka, ki verjetno ni zgolj začasen, med državo in zasebni sektor. Fiskalni svet je na Ministrstvo za finance naslovil prošnjo za pojasnilo namenskosti porabe sredstev na rezervi. Prejeli smo zagotovilo, da sredstev iz podračunov na postavkah rezerv za COVID in draginjo skladno s predlogom Zakona o izvrševanju proračunov ni mogoče porabljati nenamensko. Določen dvom v namensko rabo teh sredstev vseeno obstaja. Pretekli teden je vlada sprejela predlog Zakona o nujnih ukrepih za zaježitev širjenja in blaženja posledic nalezljive bolezni COVID-19 na področju zdravstva. Ta nakazuje, da se nadaljuje praksa reševanja sistemskih težav preko interventne zakonodaje, ki naj bi naslavljala izreden dogodek. Tretjina poglavitnih rešitev, ki jih znotraj tega zakona navaja vlada, se namreč ne nanaša na COVID-19. Na podlagi tega zakona in dosedanje prakse v obdobju izjemnih okoliščin od leta 2020 ni zagotovil, da vzorec delovanja, ki je bil značilen za obdobje epidemije, ne bo enak tudi pri sprejemanju interventne zakonodaje na področju draginje. Zato Fiskalni svet poziva k visoki ravni transparentnosti opredeljevanja finančnih posledic in ukrepanja na tem področju.

Investicije so znova načrtovane v rekordnem obsegu, čeprav je realizacija v vsaj preteklih treh letih pritrdila našim ocenam, da načrti presegajo absorpcijske sposobnosti administracije in

gospodarstva. Prihodnje leto naj bi investicije državnega proračuna predstavljale 4,0 % BDP, celotnega sektorja država pa 7,0 % BDP. To je dvakrat več od dolgoletnega povprečja, glede na pomladanske napovedi Evropske komisije pa največ med državami EU in dvakrat več od povprečja EU. Usmeritev v investicije je smiselna, če te naslavljaajo tveganja, ki jim bo v prihodnje izpostavljeno gospodarstvo, in lahko vplivajo na rast gospodarskega potenciala ter na vzdržnost javnih financ. Vendar njihov hiter porast običajno spremlja neučinkovitost, k čemur lahko tokrat v veliki meri prispevajo tudi visoke cene materialov. Visok delež predvidenih investicij naj bi bil financiran z EU sredstvi, kar odraža zaključevanje preteklih in pričetek nove finančne večletne perspektive ter sredstva NOO, kjer pa že prihaja do zamud pri izpolnjevanju mejnikov, ki so pogoj za izplačila. Ob tem se povečuje tudi že sicer visok obseg lastnih virov, kar je nenavadno ob zaostrovanju pogojev financiranja države na mednarodnih finančnih trgih in kar veča tveganja za neučinkovito izvedbo projektov.

Predvidena rast tekoče porabe, torej odhodkov brez učinka izrednih ukrepov, investicij in obresti, v prihodnjih dveh letih znaša okoli 6 % na leto. To je približno dvakrat več od dolgoletnega povprečja in več od ocene rasti srednjeročnega gospodarskega potenciala. Takšna rast tekoče porabe je v veliki meri posledica obsežnih diskrecijskih ukrepov, sprejetih po uveljavitvi proračuna jeseni lani. Ti ukrepi bodo po naši oceni poslabšali stanje javnih financ za okoli 2 % BDP na leto in delujejo na strani prihodkov in odhodkov. Slednji močno prevladujejo zlasti zaradi predlaganih popravkov davčne zakonodaje, ki deloma nevtralizirajo učinek prvotnih sprememb. Njihov pretežni del se nanaša na plače v javnem sektorju in socialna nadomestila. Diskrecijski ukrepi skupaj z zakonsko zagotovljeno indeksacijo in ukrepi na področju draginje sicer zagotavljajo ohranjanje njihove realne vrednosti. Vendar so tveganja, da bo rast tekoče porabe še višja, precejšnja in se tudi zaradi navedenih diskrecijskih ukrepov dodatno večajo, predvsem na področju plač, kar je razvidno tudi iz nedavnih dogovorov s posameznimi sindikati.

Predlog proračunov navedena priporočila v določeni meri upošteva, vendar s pomanjkljivostmi in tveganji. Realizacija predlaganih proračunov bi v povprečju naslednjih dveh let pomenila razmeroma nevtrarno naravnost fiskalne politike ob upoštevanju visokih enkratnih dejavnikov, precenjenih investicij in visoke inflacije. V primeru dodatnega spodbujanja povpraševanja pa bi fiskalna politika delovala v nasprotju s prizadevanji denarne politike za omejevanje dviga inflacijskih pričakovanj in tudi nasprotno lastnim prizadevanjem za omejevanje posledic draginje.

Tveganja za morebitno poslabšanje srednjeročne vzdržnosti javnega dolga, ta naj bi ob koncu leta 2024 znašal 70 % BDP in bil s tem višji kot pred krizo COVID-19, so razmeroma omejena. Kratkoročno poslabšanje javnofinančnega položaja, ki sicer veča tveganje za neugoden odziv finančnih trgov, bo verjetno manjše od predvidenega, država pa razpolaga tudi z obsežnimi likvidnimi sredstvi. Kljub temu je znova na mestu opozorilo o tveganjih za dolgoročno vzdržnost dolga, ki se po naših ocenah stopnjujejo.

Za konec še neposredno o predlogu proračuna za 2024. Predvideno znižanje skupnega primanjkljaja državnega proračuna bo posledica pričakovanega konca epidemioloških in draginjskih ukrepov. Primanjkljaj brez upoštevanja teh ukrepov bo - kljub predvidenemu znižanju investicijske porabe - za kar 1,4 mrd EUR oziroma 2 odstotni točki BDP večji kot je bil lani. K temu prispevajo predvsem omenjeni diskrecijski ukrepi, ki položaj javnih financ v pretežni meri slabšajo trajno. Predvidena dinamika odhodkov pa je nerealistično nizka, zlasti na področju stroškov dela in socialnih nadomestil. V primeru stroškov dela predvidena rast ne odraža niti učinka rednih napredovanj in rasti zaposlenosti, kaj šele sklenjenega dogovora s sindikati. V primeru socialnih nadomestil pa ne odraža zakonsko določene uskladitve z inflacijo v preteklem letu. To je še en pokazatelj nadaljevanja prakse neverodostojnega srednjeročnega proračunskega načrtovanja.