

Govor predsednika Fiskalnega sveta ob obravnavi predloga sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2023 (19. 11. 2022)

Proračunsko načrtovanje je proces, povezan z mnogimi negotovostmi, ki pa bi moral kljub temu verodostojno nakazati srednjeročno pot javnih financ in s tem povezana tveganja. Proračun za leto 2023 bi moral biti za zasledovanje tega cilja zasnovan na realističnih osnovah iz leta 2022. Primanjkljaj državnega proračuna v prvih desetih mesecih letošnjega leta je znašal zgolj 280 milijonov EUR, brez upoštevanja ukrepov za blažitev posledic epidemije in druginje pa celo presežek v višini 470 milijonov EUR. Omenjena dosedanja realizacija in sprejeti rebalans državnega proračuna za leto 2022 pa ob tem nakazujeta na primanjkljaj v zadnjih dveh mesecih leta v višini kar 1,8 milijarde EUR, od tega 1,2 milijarde EUR nepovezano z ukrepi za blažitev posledic epidemije in druginje. Govorimo torej o implicitno predpostavljenem močnem poslabšanju javnofinančnih razmer ob koncu leta. Ob občutnem porastu investicij, tekočih transferov v sklade socialnega zavarovanja in stroškov dela pa naj bi transferi posameznikom in gospodinjstvom ter izdatki za blago in storitve v zadnjih dveh mesecih leta medletno celo upadli. Realizacija do vključno oktobra tako potrjuje oceno Fiskalnega sveta, da rebalans proračuna za leto 2022 ni predstavljal ustrezne osnove za pripravo proračunskih dokumentov za 2023 in 2024. Realizirani saldo državnega proračuna v letu 2022 bo zato, kljub znakom poslabševanja gospodarskih razmer v tretjem kvartalu, verjetno bolj ugoden od predvidenega v rebalansu zaradi precenjenih odhodkov.

Kaj to pomeni za načrtovanje proračunskih komponent za leto 2023? Občutno previsoki predpostavljeni odhodki iz rebalansa za leto 2022 predstavljajo glede na povedano neustrezno osnovo za oblikovanje predpostavk o ravneh odhodkov v letu 2023. Temeljne komponente vsakokratne predlagane spremembe proračuna so namreč prav ravni prihodkov in odhodkov. Če bodo predlagane ravni komponent, ki tvorijo podlago sprememb proračuna za leto 2023, sprejete, bo precenjena ocena odhodkov iz rebalansa za leto 2022 ustvarila obsežen manevrski prostor za dodatno porabo v letu 2023 ob že sicer visoki predvideni proračunski rezervi. Ustvarjanje tako obsežnega manevrskega prostora za odhodke, po oceni Fiskalnega sveta v obsegu vsaj 500 milijonov EUR, navidezno zmanjšuje tudi pomen ukrepov, sprejetih po uveljavitvi rebalansa, delujejo pa že v letu 2022, na javnofinančni izid.

Naj po tem uvodu glede izhodišča načrtovanja proračuna za leto 2023 nekaj besed namenim še glavnim načelom priprave proračunov, ki jih Fiskalni svet načeloma podpira, to so fleksibilnost, investicije in tekoča poraba, in njihovi uporabi v predlagani spremembi proračuna.

Fleksibilnost izvajanja proračuna je v 2023 zagotovljena z obsežno proračunsko rezervo v obsegu 2,5 mrd EUR. Kar 1,2 mrd EUR rezerve v 2023 je namenjene ukrepom za blažitev posledic druginje, ki še niso določeni. Ta rezerva je približno dvakrat večja kot znaša učinek na državni proračun vseh do sedaj sprejetih ukrepov. Ker druginjski ukrepi verjetno ne bodo potrebni zgolj v tej zimi, je potrebno s temi sredstvi ravnati posebej racionalno in jih porabiti strogo namensko. Kot primer odstopanja od strogo namenske porabe je potrebno izpostaviti predlog Zakona o nujnih ukrepih za zaježitev širjenja in za blaženje posledic nalezljive bolezni COVID-19 na področju zdravstva. Z njim se po oceni Fiskalnega sveta nadaljuje sprejemanje interventne zakonodaje, ki ni nujno neposredno povezana z dogodkom, ki naj bi ga naslavljala. To lahko nakazuje tveganje, da bo tudi interventna zakonodaja za blažitev posledic druginje vsebovala določila, ki ne bodo neposredno povezana z energetske krizo.

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 skoraj dvakrat več od dolgoletnega povprečja, glede na jesenske napovedi Evropske komisije pa največji delež med državami EU in torej občutno več od povprečja EU.

Predvidena rast tekoče porabe, torej odhodkov brez učinka izrednih ukrepov, investicij in obresti, v prihodnjih dveh letih znaša okoli 6 % na leto. 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. Tveganja, da bo rast tekoče porabe še višja, so precejšnja in se tudi zaradi diskrecijskih ukrepov, sprejetih v zadnjem letu, dodatno večajo, predvsem na področju plač.

Moja razprava v uvodu tokratne predstavitve mnenja Fiskalnega sveta o proračunu za leto 2023, ki ima seveda izhodišče v letu 2022, je bila namenjena zlasti opozorilu glede nerealističnega proračunskega načrtovanja za tekoče in za prihodnje leto. Le-to se ne pojavlja prvič, temveč je značilno že za nekaj zadnjih let.

Takšno načrtovanje v precejšnji meri ni skladno s komunikacijo Evropske komisije glede sprememb sistema ekonomskega upravljanja v EU, objavljeno prejšnji teden. Predvidene spremembe dajejo pomembno vlogo verodostojnim proračunskim načrtom za vsaj štiri leta in temu bi v prihodnje morala vlada po oceni Fiskalnega sveta posvetiti precej več pozornosti. V nasprotnem primeru bi ob sprejemu trenutnega predloga Evropske komisije država bila deležna dalj časa trajajočega strožjega nadzora glede upravljanja javnih financ, finančnih kazni, v najslabšem primeru pa tudi neugodnih reakcij mednarodnih finančnih trgov. Le stabilnost in neodvisnost pri vodenju javnih financ lahko zagotovi trajno in vzdržno blaginjo.