



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država 2024-2026 in osnutka Programa stabilnosti 2023

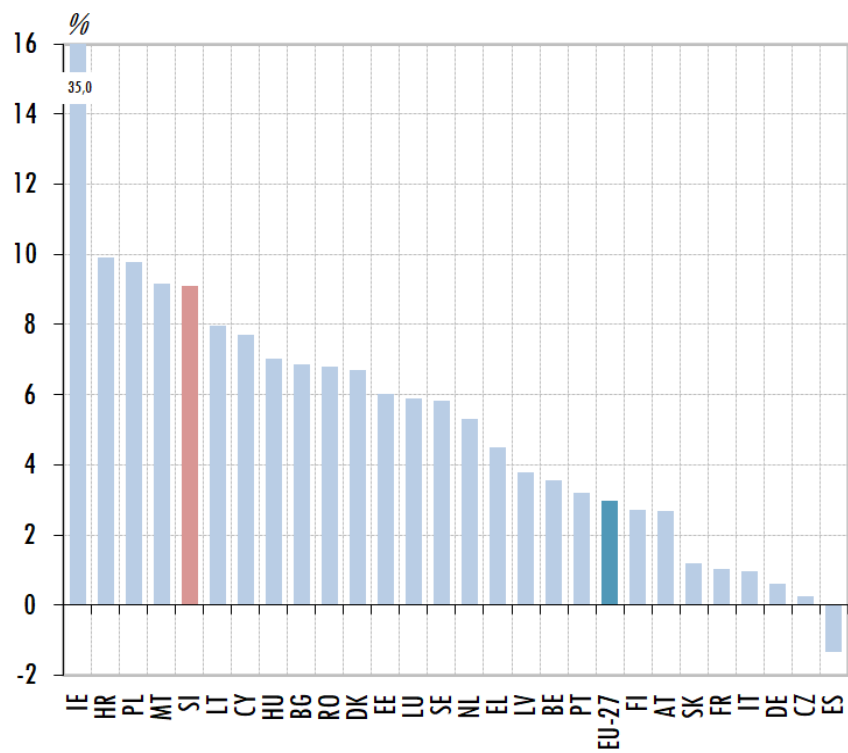
Povzetek ocene

Ljubljana, 17.4.2023



Realna gospodarska rast naj bi se po hitrem okrevanju ob koncu epidemije, ki je bilo med najhitrejšimi v EU,...

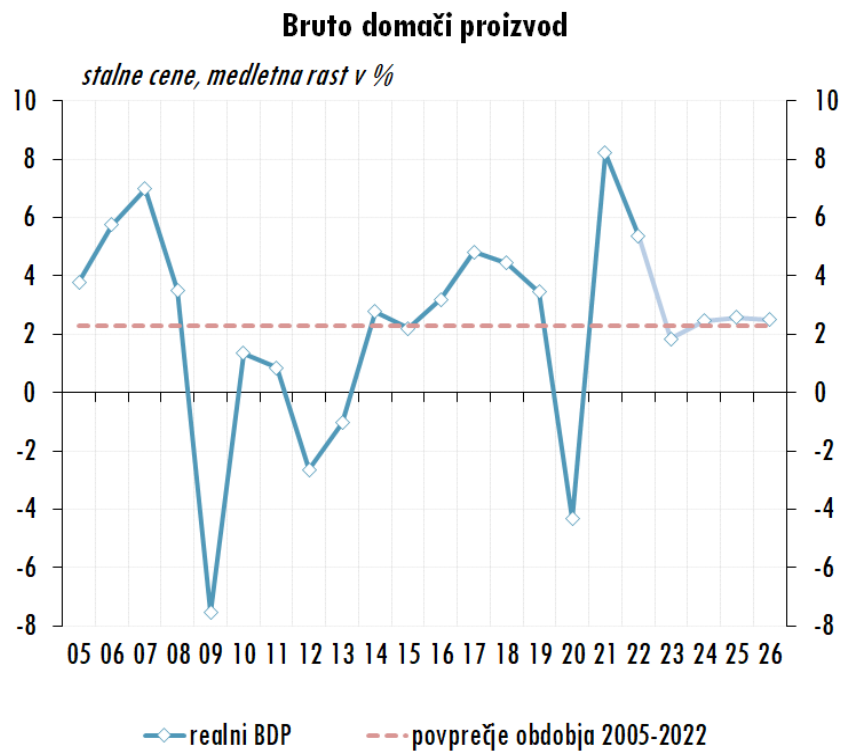
Sprememba realnega BDP 2022/2019



Vir: Eurostat, preračuni FS.



...v obdobju 2023-2026 upočasnila na raven, podobno dolgoletnemu povprečju.

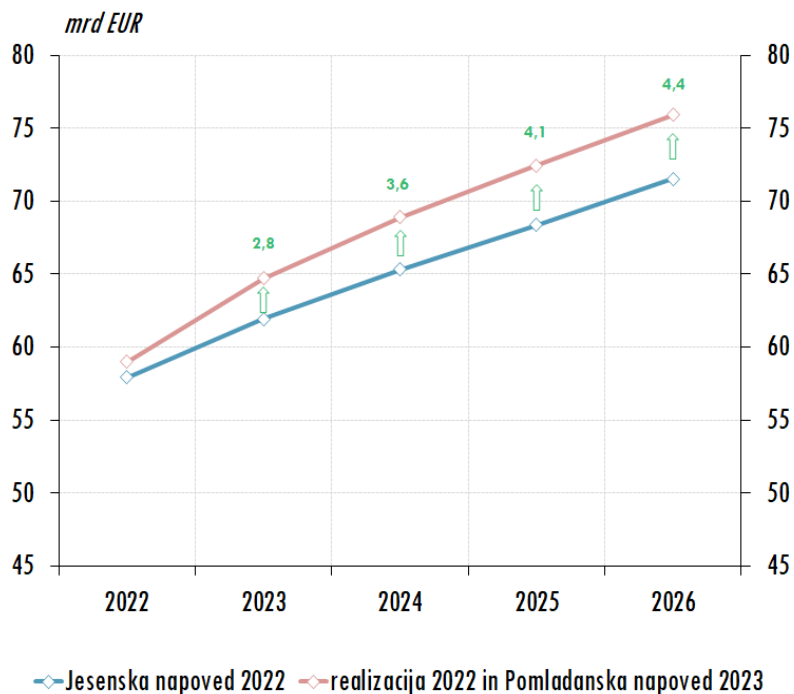


Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.



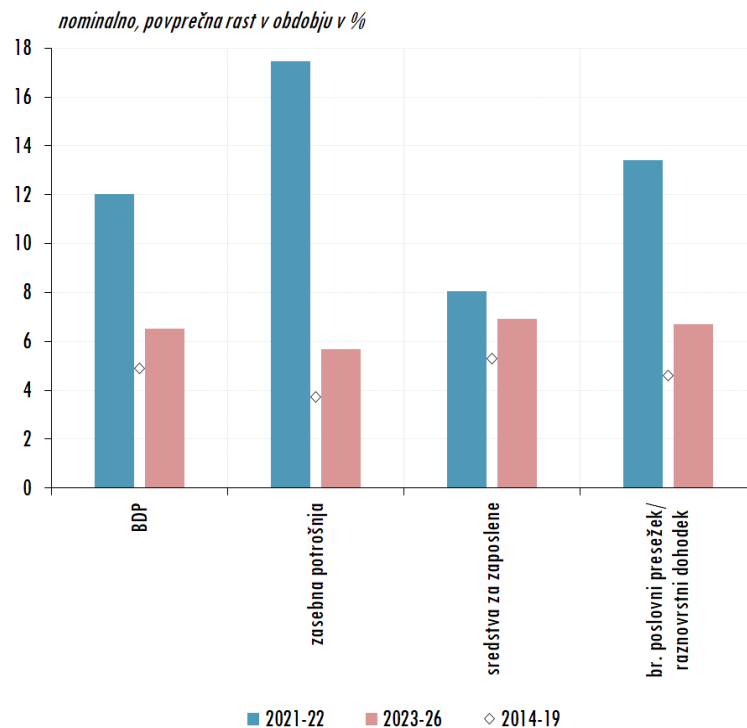
Rast nominalnih davčnih osnov, ki so ključne za projekcije prihodkov, naj bi bila zaradi daljšega vztrajanja visoke inflacije, kljub upočasnitvi višja kot pred epidemijo.

Nominalni BDP



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

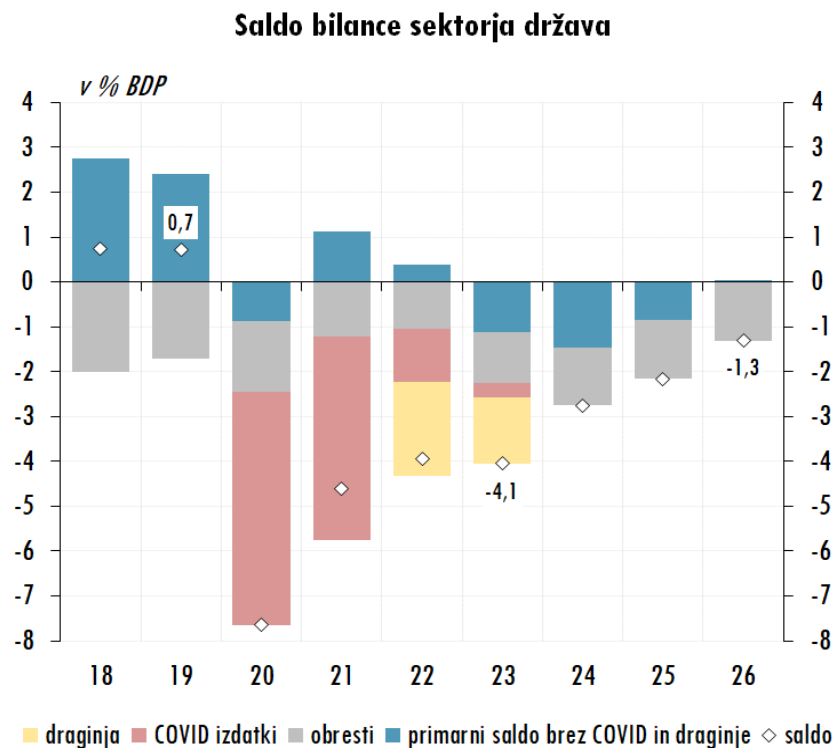
Davčne osnove



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.



Letošnje ohranjanje visokega primanjkljaja je posledica učinka ukrepov za blažitev druginje in primanjkljaja primarne bilance, ki izvira zlasti iz predvidene nadaljnje krepitve investicijske aktivnosti.

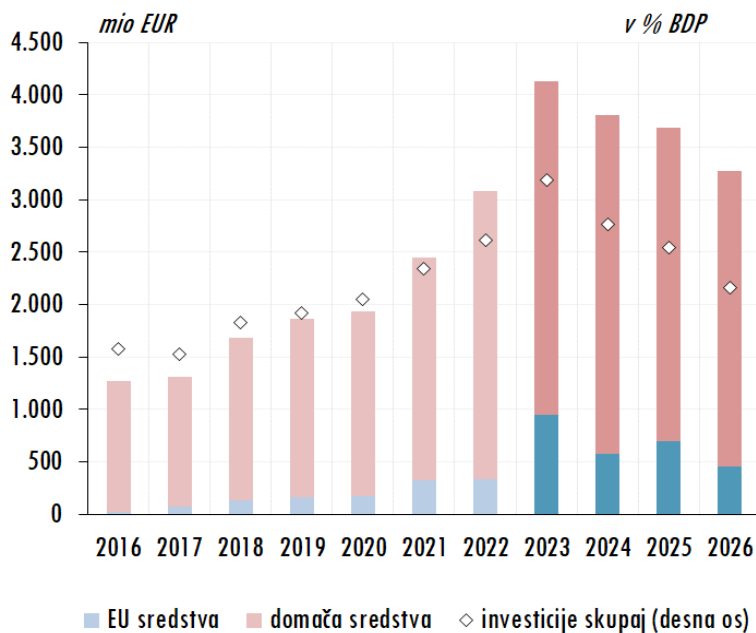


Vir: realizacija: SURS, projekcije: MF, preračuni FS.



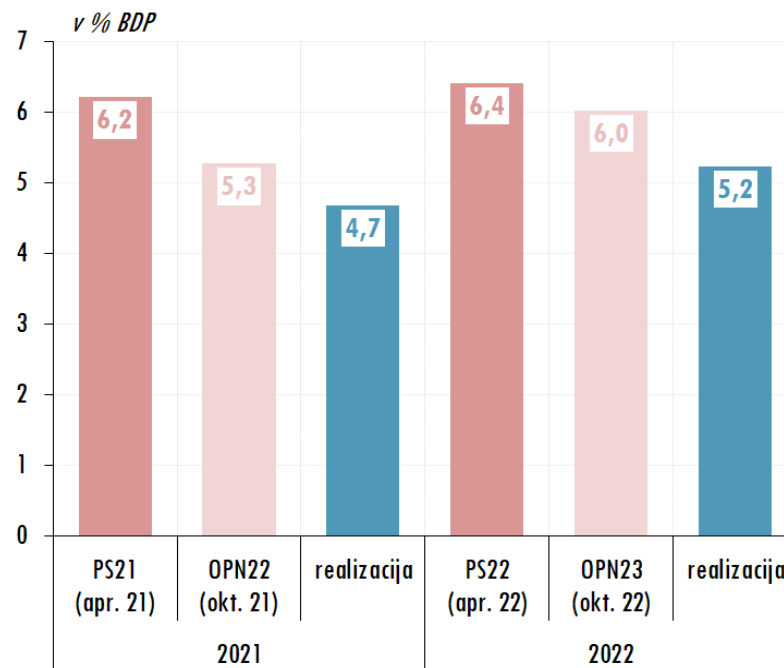
Projekcije rekordno visoke investicijske porabe znova ocenjujemo kot nerealistične zaradi preveč optimističnih predpostavk porabe evropskih sredstev ter omejene absorpcijske sposobnosti administracije in gospodarstva.

Struktura bruto investicij v osnovna sredstva sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

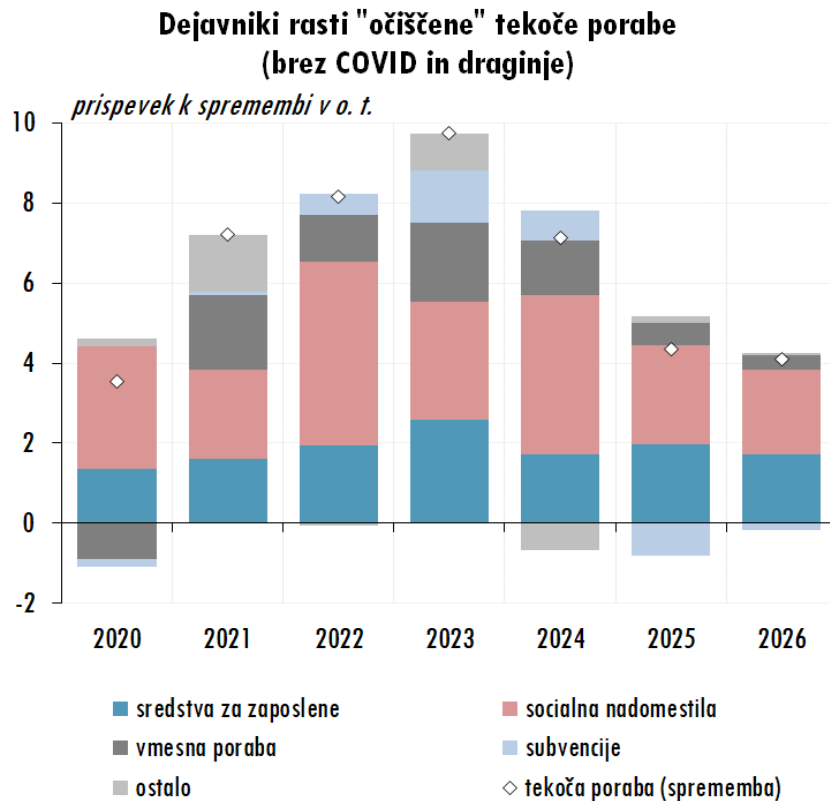
Investicije sektorja država



Vir: MF, SURS.



Rast tekoče porabe naj bi bila v celotnem obdobju projekcij več kot dvakrat višja kot v obdobju pred epidemijo, kar je predvsem odraz visoke inflacije; njen delež v BDP bo sicer razmeroma konstanten in ne bo pomembno vplival na spremembo salda.

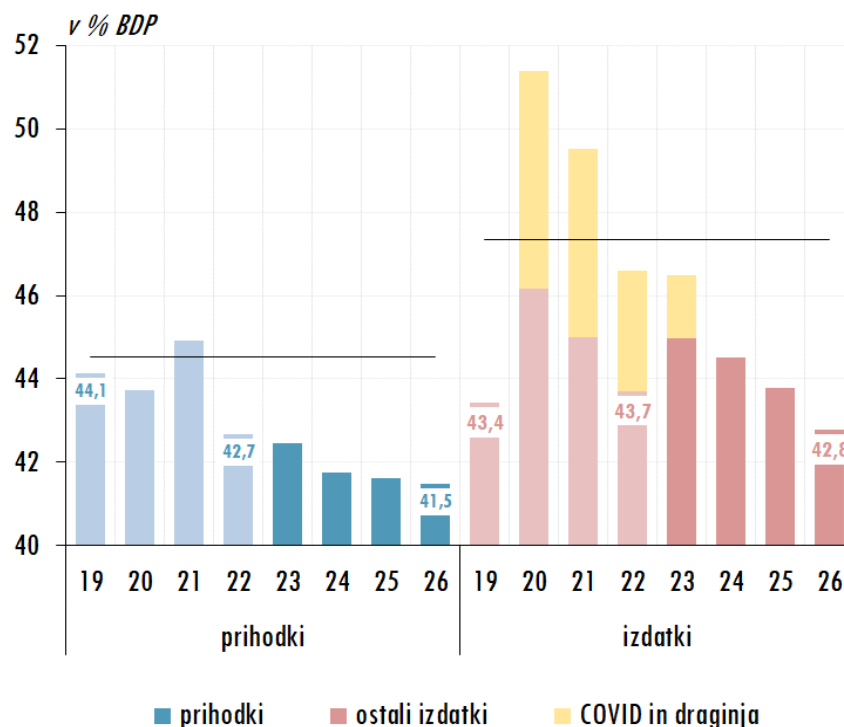


Vir: SURS, MF, preračuni FS.



Do konca obdobja projekcij leta 2026 naj bi se primanjkljaj znižal na -1,3 % BDP, kar bi bil za 2,0 o. t. BDP nižji saldo kot v zadnjem letu pred epidemijo, predvsem zaradi predvidenega bistveno nižjega deleža prihodkov v BDP.

Prihodki in izdatki sektorja država

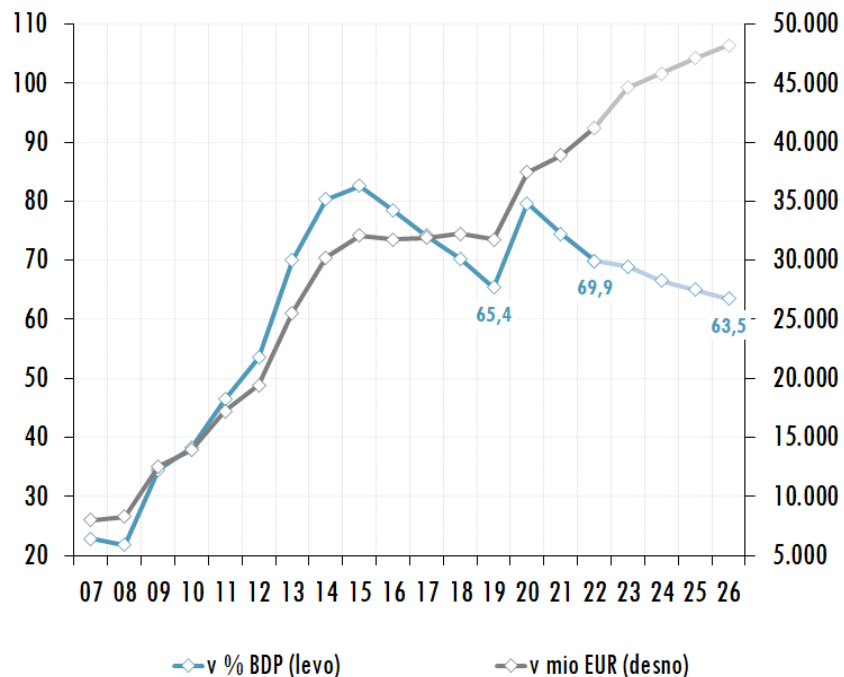


Vir: SURS, MF. Opomba: s črto prikazan delež v povprečju 2004-2019.



Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se do konca leta 2026 postopno nižal in dosegel 63,5 % BDP, kar bi bilo manj kot pred začetkom epidemije. Pogoji financiranja države se zaostrejujejo, likvidnostni položaj državnega proračuna ostaja ugoden.

Dolg sektorja država

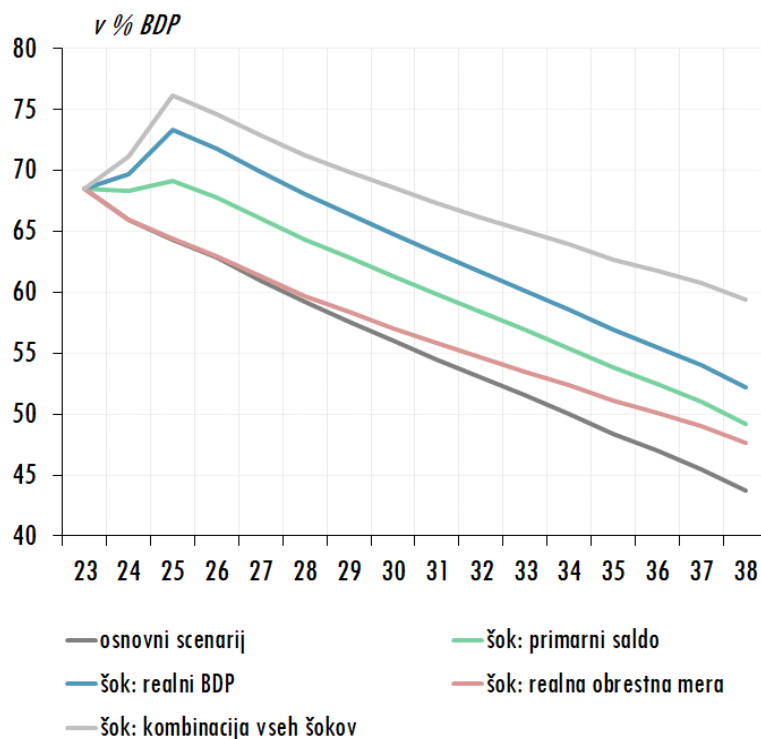


Vir: realizacija: SURS, napoved: PS23.



Analiza vzdržnosti dolga nakazuje vzdržno dinamiko, ki pa je v simulacijah tudi zaradi predpostavk izpostavljena določenim tveganjem. Ta so še posebej izrazita na dolgi rok v povezavi z demografskimi in podnebnimi spremembami.

Odzivi dolga sektorja država na šoke



Vir: FS.

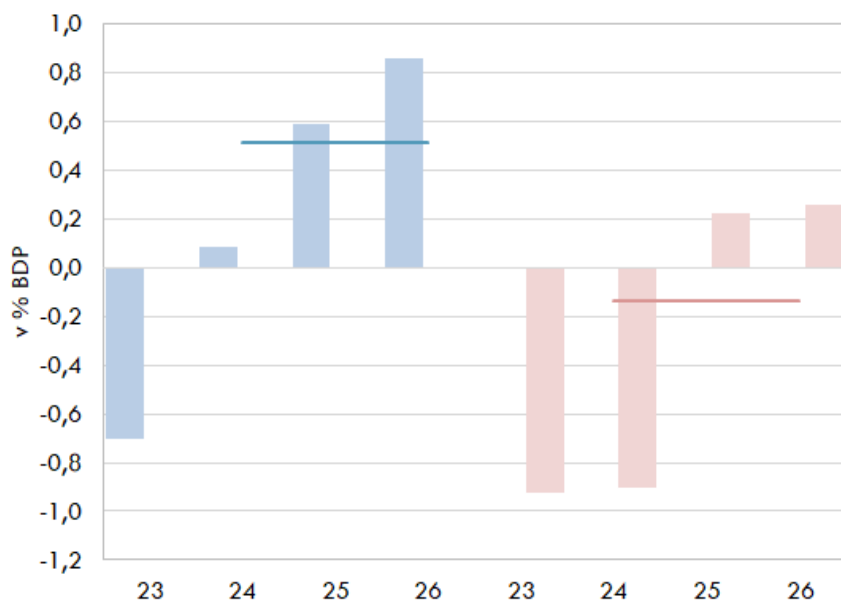


Okoliščine ocenjevanja spoštovanja fiskalnih pravil

- Obdobje izjemnih okoliščin se končuje ob koncu leta 2023, vendar smernice Evropske komisije žal še naprej dopuščajo precej diskrecije pri ocenjevanju proračunskih dokumentov – uporaba obstoječih pravil po oceni EK naj ne bi bila primerna, nova pravila pa zaradi odsotnosti dokončnega dogovora še niso povsem dorečena.
- Dodatno negotovost pri tokratni oceni predstavlja dejstvo, da se trenutne javnofinančne projekcije lahko spremenijo, saj je rebalans državnega proračuna za leto 2023 še v pripravi.
- Javnofinančni scenarij osnutka Programa stabilnosti ob danih makroekonomskih napovedih in ob upoštevanju trenutno veljavne zakonodaje ocenjujemo kot pretežno realističen, a izpostavljen številnim negativnim tveganjem zlasti zaradi nedorečenih učinkov napovedanih reform.

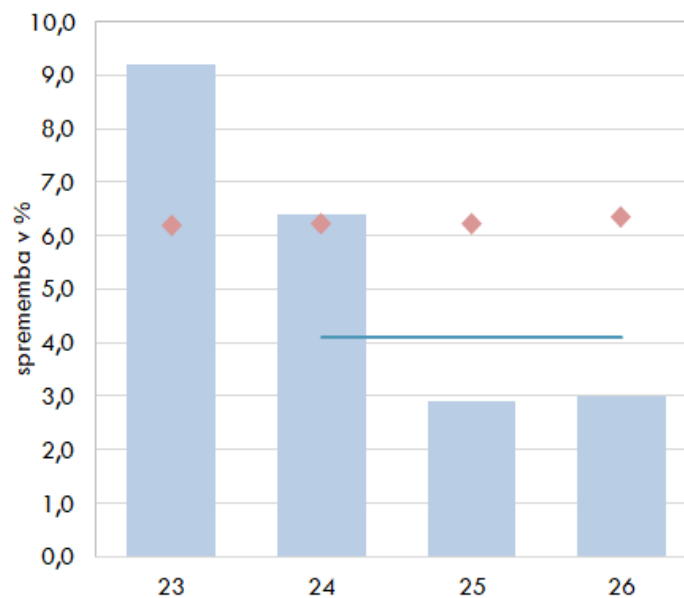


Naravnost fiskalne politike je v osnovnem scenariju osnutka Programa stabilnosti v povprečju 2024-2026 pretežno nevtralna, kar je ustrezno glede na pričakovano stanje gospodarskega cikla, a hkrati nakazuje precej omejen manevrski prostor za delovanje fiskalne politike v prihodnjih letih.



■ sprememba strukturnega primarnega salda ■ naravnost fiskalne politike*
— povprečje 2024-2026 — povprečje 2024-2026

Vir: MF, preračuni FS. Opomba:*negativni predznak nakazuje ekspanzivno fiskalno politiko in obratno.



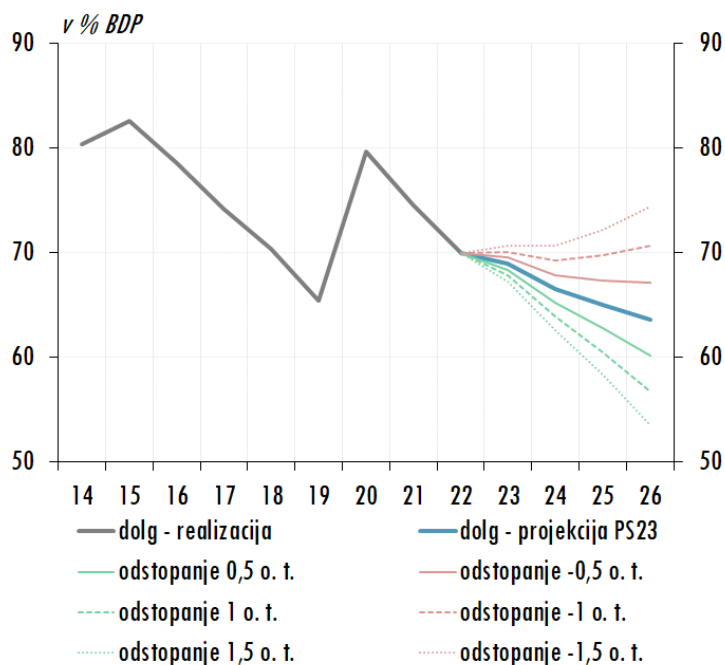
■ rast neto primarnih domačih izdatkov — povprečje 2024-2026
◆ nominalna potencialna rast (10-letno povpr)

Vir: MF, preračuni FS. Opomba:*po predlogu EK ključni kazalnik v spremenjenem sistemu ekonomskega upravljanja EU.



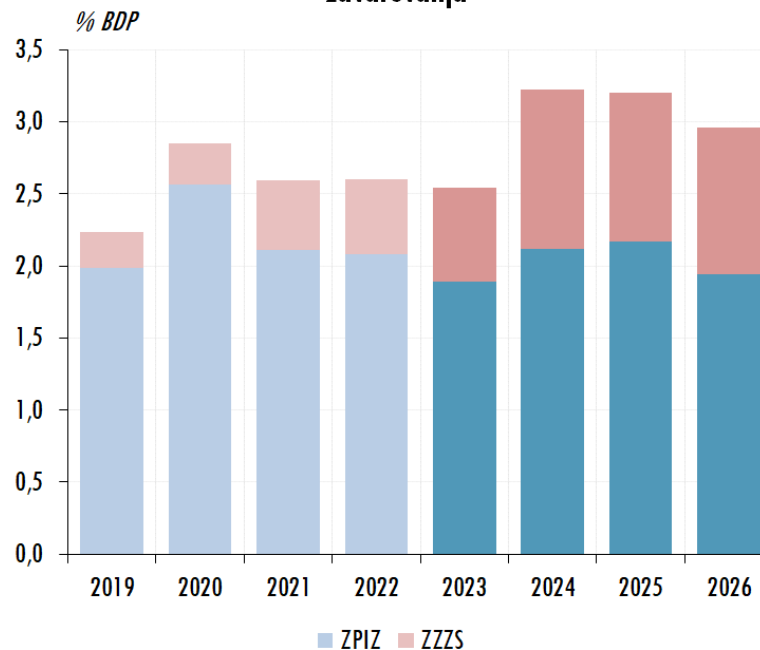
Omejen prostor za delovanje nakazujeta tudi velika odzivnost javnofinančnih agregatov na že manjša odstopanja makroekonomskega scenarija in naraščajoči transferi v sklada socialnega zavarovanja.

Ocene občutljivosti dolga sektorja države (ESA) na odstopanje rasti BDP od osnovnega scenarija



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Transferi državnega proračuna v sklada socialnega zavarovanja



Vir: MF, ZPIZ, ZZS, SURS, UMAR, preračuni FS. Opomba: Projekcije za 2023 iz finančnih načrtov skladov, za 2024-2026 ocene FS.



Ključne ugotovitve

- Fiskalna politika mora v trenutnih razmerah tehtati med učinkovito podporo za omejevanje posledic druginje ter omejevanjem dodatnih inflacijskih pritiskov. Nujna je postopna preusmeritev iz neciljanih ukrepov z visokimi javnofinančnimi stroški v ciljane ukrepe oziroma opuščanje ukrepov ob umirjanju cen energentov.
- Fiskalna politika bi morala čim prej nasloviti vzdržnosti sistemov socialnega varstva, brzdati rast tekoče porabe in s tem zagotavljati vzdržnost dolga, s sistemskimi ukrepi pa skrbeti za ustrezno naslavljanje razvojnih izzivov.
- Že osnovni scenarij osnutka Programa stabilnosti 2023, sploh pa z njim povezana tveganja, kaže na potrebo po izvedbi reform, ki bi zagotavljale dolgoročno vzdržnost javnih financ. Za te bi moral biti določen primeren in postopni vrstni red uvajanja, podprt z verodostojnimi ocenami njihovih javnofinančnih in makroekonomskih učinkov. Po oceni Fiskalnega sveta so nujne predvsem reforme sistemov socialnega varstva.