



Številka: 41003-3/2023/22

Datum: 18. 5. 2023

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 21. 4. 2023 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovala Predlog rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 (v nadaljnjem besedilu: predlog rebalansa 2023). Na tej podlagi je Fiskalni svet posredoval Oceno Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2023 (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno s četrtem odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) vlada pripravi pisno obrazloženo stališče do Ocene in ga posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor).

Glede na to, da je predlog rebalansa 2023 usklajen s Programom stabilnosti 2023, se ocena spoštovanja fiskalnih pravil, ki jo je Fiskalni svet podal aprila letos, ne spreminja.

Fiskalni svet v Oceni ugotavlja, da je s predlogom rebalansa 2023 predviden visok primanjkljaj državnega proračuna (-4,5 % bruto domačega proizvoda, v nadaljnjem besedilu: BDP), na katerega podobno vplivajo interventni ukrepi za blažitev posledic druginje in epidemije ter t. i. »očiščeni« primanjkljaj (brez učinka interventnih ukrepov). Slednji je hkrati izključni razlog za občutno povečanje primanjkljaja glede na lansko leto (2,2 o. t. BDP), v prevladujoči meri zaradi predpostavljenega znižanja deleža prihodkov v BDP in nadaljnje krepitve že dosežene visoke ravni investicijske aktivnosti. Rast »očiščene« tekoče porabe naj bi bila tudi letos precej višja od dolgoletnega povprečja in od trenutne ocene rasti srednjeročnega gospodarskega potenciala ter je predvsem odraz visoke inflacije, deloma pa tudi diskrecijskih ukrepov. Njen delež v BDP se sicer ne bo vidneje povečal, zato očiščena tekoča poraba ne bo pomembno prispevala k povečanju primanjkljaja v razmerju do BDP. Nadalje Fiskalni svet ugotavlja, da nižji primanjkljaj po predlogu rebalansa 2023 glede na trenutno veljavni proračun, sprejet jeseni lani, izhaja pretežno iz manjših odhodkov v povezavi z druginjo, deloma iz upoštevanja novih ukrepov, deloma pa tudi ustrežnejših projekcij nekaterih postavk, na pomanjkljivosti katerih je Fiskalni svet opozarjal že jeseni.

Fiskalni svet opozarja, da proračunsko načrtovanje ostaja pomanjkljivo, in sicer zaradi neustreznega uvrščanja ukrepov med interventne, nezadostnega ocenjevanja učinka diskrecijskih ukrepov, sistematičnega podcenjevanja oziroma precenjevanja posameznih kategorij prihodkov in odhodkov ter neusklajenih procesov priprave proračunskih dokumentov.

Fiskalni svet ocenjuje:

- da je rast »očiščene« tekoče porabe letos precej višja od dolgoletnega povprečja in od trenutne ocene rasti srednjeročnega gospodarskega potenciala, kar je v nasprotju s priporočili Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU), a predvsem odraz visoke inflacije, deloma pa tudi diskrecijskih ukrepov;
- da je projekcija prejetih EU sredstev kljub znižanju glede na veljavni proračun precenjena;

- da pri sredstvih iz naslova Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: NOO) prihaja do precejšnjih zamud pri izpolnjevanju mejnikov, ki so pogoj za izplačilo sredstev, zato sredstva ne bodo porabljena v predvidenem obsegu;
- da je investicijska poraba, ki naj bi se po dveh letih visoke rasti letos povišala še za več kot polovico, načrtovana nerealistično glede na omejene absorpcijske sposobnosti administracije in gospodarstva;
- da je projekcija rasti tekoče porabe v letu 2023, ki je v največji meri posledica višjih stroškov dela (lansko leto sklenjeni dogovora s sindikati), previsoka oziroma implicira višjo rast, kot bi bila utemeljena s sklenjenim dogovorom in ob upoštevanju učinka rednih napredovanj in rasti zaposlenosti. To velja zlasti za predvidene transfere v javne zavode za stroške dela;
- da gre pri transferih v sklade socialnega zavarovanja, ki se bodo povečali za okoli četrtno zaradi občutnega povečanja transfera v Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS), za neustrezno klasificiranje teh odhodkov, saj gre za nazoren primer le navidezno interventnega ukrepa, ki pa je dejansko strukturne narave in bo bremenil javne finance tudi v prihodnje;
- da gre v primeru 64 mio evrov, predvidenih za investicije v turistično infrastrukturo, za neustrezno uvrščanje med interventne odhodke za blažitev posledic epidemije, saj naj tovrstni projekti ne bi imeli neposredne povezave z epidemijo.

Vlada uvodoma pojasnjuje, da sta bila po sprejetju Sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2023 (Uradni list RS št. 150/22; v nadaljnjem besedilu: spremembe proračuna 2023), ki jih je Državni zbor sprejel 23. novembra 2022, sprejeta Zakon o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 163/22; v nadaljnjem besedilu: ZVRS-J) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 18/23) ter izdana Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 25/23). Gre za pomemben sklop povezanih predpisov, ki predstavljajo pravni okvir za implementacijo reorganizacije vlade oziroma preoblikovanje resorjev. To je tudi ključni razlog, da je vlada pristopila k pripravi predloga rebalansa 2023. S predlogom rebalansa 2023 se torej spremembe proračuna 2023 prevaja na novo strukturo ministrstev in na novo opredeljuje pristojnosti posameznih ministrstev ter prenos delovnih področij. V skladu z ZVRS-J se zaradi reorganizacije ministrstev spreminja tudi institucionalna klasifikacija izdatkov državnega proračuna.

Veljavni proračun je bil pripravljen na podlagi jesenske gospodarske napovedi Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) ter ocene prihodkov za leto 2022, ob pripravi rebalansa pa so upoštevana posodobljena makroekonomska izhodišča iz pomladanske gospodarske napovedi za leto 2023 in proračunska realizacija v prvih treh mesecih letošnjega leta.

Poleg zgoraj navedenega vlada dodatno pojasnjuje, da pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in odhodkov upošteva načelo previdnosti. Pri izdelavi projekcij izdatkov za financiranje interventnih ukrepov pa izhaja med drugim tudi iz normativne metode, kar pomeni, da upošteva veljavno zakonodajo v trenutku izdelave projekcij.

Prihodki v predlogu rebalansa 2023 so v primerjavi s sprejetim proračunom nižji za 1,7 odstotka oziroma 233 milijonov evrov, in sicer zaradi nižje ocene davčnih prihodkov, predvsem iz naslova dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb ter prihodkov iz naslova prejetih sredstev iz proračuna EU.

Odhodki v predlogu rebalansa 2023 so v primerjavi s sprejetim proračunom nižji za 3,6 odstotka oziroma 609 milijonov evrov, in sicer predvsem zaradi:

- spremenjenih okoliščin na področju blaženja posledic druginje za gospodinjstva in gospodarstvo se načrtuje znižanje rezerv v tem delu,
- nižanja rezerve za financiranje ukrepov, povezanih z epidemijo COVID-19, in

- spremenjene dinamike izvajanja projektov iz naslova kohezijske politike za obdobje 2021-2027.

Načrtovani primanjkljaj je glede na spremembe proračuna 2023 nižji za 376 milijonov evrov in znaša 2,94 milijarde evrov oziroma 4,5 odstotka BDP.

Glede (pre)optimistične ocene porabe sredstev EU vlada pojasnjuje, da je imela Republika Slovenija v iztekajočem se programskem obdobju 2014-2020 na voljo 3,3 milijarde evrov kohezijskih sredstev, od tega je porabljenih že 2,9 milijarde evrov, do polnega črpanja je na razpolago še dobrih 400 milijonov evrov. V ta namen so za leto 2023 v državnem proračunu rezervirana sredstva v višini 770 milijonov evrov, kar vključuje tudi znesek presežnih pravic porabe, ki so namenjene financiranju t.i. rezervnih projektov, s pomočjo katerih se doseže 100 % črpanje sredstev. Treba je upoštevati, da vedno obstaja verjetnost, da posamezni projekti ne bodo zaključeni pravočasno in bo njihovo financiranje delno preneseno v naslednje programsko obdobje. Poleg tega se zaradi načrtovanja presežnih pravic porabe zagotavlja hitrejše zaključevanje programskega obdobja. V zvezi s presežnimi pravicami porabe je treba pojasniti tudi, da so bila tudi v programskem obdobju 2007-2013 zaradi vzpostavitve tega instrumenta porčpana vsa razpoložljiva EU sredstva.

V zvezi s črpanjem sredstev Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: NOO) vlada pojasnjuje, da bo drugi zahtevek Evropski komisiji posredovan predvidoma v drugi polovici leta 2023. Sestava zahtevka bo odvisna od doseganja mejnikov/ciljev na 2. in 3. obroku za nepovratna sredstva ter na 1. obroku za posojila. Ti obroki vsebujejo tudi mejnike in cilje, povezane z reformami (dolgotrajna oskrba, obnovljivi viri energije, energetska učinkovitost). Republika Slovenija se, tako kot tudi druge države članice, sooča z izzivi pri izvajanju NOO, hkrati pa ne sodi med države članice, ki imajo največje težave. Vlada si prizadeva pospešiti doseganje mejnikov in ciljev ter s tem pošiljanje zahtevkov za plačilo. Z namenom pospešitve izpolnjevanja mejnikov/ciljev je vlada 16. marca 2023 sprejela izhodišča za prilagoditev NOO, s katerimi bo naslovila predvsem nižjo alokacijo nepovratnih sredstev in cilje načrta REPowerEU. NOO bo do določene mere prilagojen tudi zaradi vpliva objektivnih okoliščin in drugih tehničnih neskladij. Identificirane vsebine bo vlada uskladila z Evropsko komisijo in drugimi deležniki. Na podlagi usklajevanj bo pripravila predlog prilagoditve NOO in ga posredovala v formalno potrditev v Bruselj. Nekatera tveganja na mejnikih in ciljih bo vlada skušala nasloviti tudi s prilagoditvijo NOO.

V zvezi s trditvijo Fiskalnega sveta o nerealističnem načrtovanju investicijskih sredstev vlada pojasnjuje, da je visoka rast investicijske porabe v letih 2021 in 2022 delno posledica nizke osnove zaradi upada investicij v letu 2020, ki ga je močno zaznamovala epidemija COVID-19 in njene posledice. V letu 2023 se na področju gospodarstva nadaljuje zmanjševanje vpliva škodljivih posledic epidemije COVID-19 in nadaljnja normalizacija investicijske aktivnosti. Investicijska poraba se je deloma povečala tudi zaradi visoke inflacije, ki je (med drugim) posledica rasti cen energije in surovin na svetovnih trgih. Glede omejene absorpcijske sposobnosti administracije in gospodarstva vlada pojasnjuje, da so te omejitve premagljive z ustreznimi ukrepi za pospešitev postopkov javnega naročanja, izboljšanjem koordinacije med deležniki in krepitvijo nadzora nad izvajanjem projektov. Pri tem pa ne sme biti dvoma, da so investicije gonilo gospodarstva.

Glede višje rasti stroškov dela vlada pojasnjuje, da so pri načrtovanju sredstev za te namene poleg že sprejetega dogovora med vlado in sindikati javnega sektorja upoštevani tudi finančni učinki iz naslova napredovanj, v okviru tekočih transferov v javne zavode pa dodatne obveznosti izhajajo iz že sprejetih zakonskih obveznosti posameznih resorjev (kot npr. Zakon o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti, Zakon o visokem šolstvu ipd.).

V zvezi z navedbo Fiskalnega sveta o neustreznem uvrščanju sredstev za turistično infrastrukturo med interventne odhodke za blažitev posledic epidemije COVID-19 vlada pojasnjuje, da so za ta namen zagotovljena sredstva REACT-EU in tudi, da so le-ta namenjena okrevanju po pandemiji koronavirusa. Med te projekte sodi tudi turistična infrastruktura, saj je turizem med panogami, ki so utrpeli največje posledice med pandemijo in potrebujejo spodbudo za okrevanje. Izpad v letih 2020 in 2021 je nenadomestljiv kljub temu, da je vlada z interventnimi ukrepi vsaj delno prestrukturirala povpraševanje in z uvedbo turističnih bonov spodbudila domače goste k obisku domačih destinacij. Zato je nujno izvesti investicije za prestrukturiranje slovenskega turizma z namenom zapolnitve strukturne vrzeli in z vlaganji v turistične produkte višje dodane vrednosti ter s tem dvig prilivov iz naslova izvoza potovanj. Ker gre za investicijske projekte, je izvajanje daljše (pridobivanje gradbenih dovoljenj, ipd.), zato so izplačila predvidena tudi v letu 2023 (ko se morajo projekti tudi zaključiti).

V zvezi s trditvijo Fiskalnega sveta, da gre pri transferjih v ZZZS za neustrezno klasificiranje teh odhodkov, vlada pojasnjuje, da ta trditev ne drži. Vlada je pristopila k celoviti reformi zdravstvenega sistema, v okviru katere se bo sistemsko uredilo financiranje zadevnega področja. Navedeno pomeni, da bodo viri financiranja določeni v sistemskih predpisih. Glede na navedeno sredstva državnega proračuna, ki se ZZZS zagotavljajo na podlagi prvega odstavka 79. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (Uradni list RS, št. 150/22), predstavljajo zgolj začasni in interventni ukrep, saj je poraba vezana na točno določen namen in ne za namen financiranja zdravstvenega sistema.

Glede na zgoraj navedeno vlada meni, da je predlog rebalansa 2023 tako na prihodkovni kot tudi odhodkovni strani načrtovan realno ob upoštevanju veljavnih predpisov, realizacije prihodkov in odhodkov v prvih treh mesecih leta 2023 in zadnjih makroekonomskih napovedi. Z uveljavitvijo rebalansa proračuna se bo v letu 2023 omogočilo tekoče izvajanje nalog vlade, pri tem pa se že v letu 2023 vzpostavlja fiskalni napor, ki bo omogočal nadaljnje zniževanje primanjkljaja in postopno doseganje srednjeročnega uravnoveženja javnih financ.