

## Govor predsednika Fiskalnega sveta na seji Odbora za finance (23. 10. 2023)

Pri obeh dokumentih, ki ju obravnavate danes, opazamo podobne pomanjkljivosti kot že zadnjih nekaj let. Kot problematično izpostavljamo celovitost in pomanjkljivo verodostojnost projekcij. Prav tako ni izpolnjen kriterij srednjeročnega proračunskega načrtovanja in naslavljanja dolgoročnih javnofinančnih izzivov.

Prvič, celovitost.

Dokumentacija, ki jo je Vlada predložila Fiskalnemu svetu, ni celovita. Projekcije sektorja država namreč ne vključujejo leta 2025, kar je onemogočilo pripravo ocene skladnosti s fiskalnimi pravili v tem letu glede na zahteve Zakona o fiskalnem pravilu.

Celovitost obravnave proračunskih dokumentov bi bistveno pripomogla k razumevanju celotne javnofinančne slike. Državni proračun v posameznem letu je rezultat zatečenega stanja javnih financ iz preteklih let ter ukrepov ekonomske politike v preteklih in tekočem letu. Za obravnavo proračuna za leto 2025 bi bila zato nujna obravnava proračunov vsaj še za leto 2024. Čeprav bo temu namenjena seja čez slab mesec, naj že danes omenim, da tudi ustreznosti predloga sprememb proračuna za leto 2024 ni mogoče ugotoviti brez verodostojne ocene realizacije proračuna za leto 2023.

Drugič, verodostojnost oziroma kredibilnost.

Izraz verodostojnost seveda ni uporabljen v pravnem pomenu, temveč smiselno kot nekaj, kar je vredno zaupanja. Fiskalni svet ocenjuje, da Predlog proračuna za leto 2025 znova ni dovolj verodostojen, kar se ob pripravi proračunov redno dogaja zadnjih nekaj let. Navedena negotovost ne more biti razlog za manj verodostojne projekcije. Vlada bi morala po naši oceni prav zaradi visoke negotovosti predložiti projekcije na osnovi scenarija nespremenjenih politik, ki ne vključujejo neposrednega učinka interventnih ukrepov. To ne zahteva priprave nobenih ukrepov, ampak mora temeljiti na trenutno veljavni zakonodaji in znanih ukrepih. To bi bil osnovni pogoj za identifikacijo manevrskega prostora za ukrepanje tako v okviru poplavalne sanacije kot tudi za pripravo ukrepov, ki bi končno naslovili dolgoročne izzive.

V Predlogu proračuna 2025 kot podcenjeni ocenjujemo zlasti projekciji transferjev posameznikom in gospodinjstvom ter transferjev v sklada socialnega zavarovanja. Predlagani proračun za obe navedeni kategoriji predvideva praktično stagnacijo. Uskladitev transferjev z inflacijo in pokojnin po zakonsko določeni formuli ter naraščajoči negativni učinek ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja pa bi implicirala višjo rast od predvidene. Na strani prihodkov kot preveč optimistično ocenjujemo zlasti projekcijo rasti prihodkov od dohodnine, ki vidno presega napovedano rast makroekonomske osnove.

Tudi ocene stroškov poplavalne obnove bi morale biti verodostojne in prikazane na transparenten način. V proračunih za prihodnja leta bosta imela razmeram ustrezno nedvomno pomembno mesto stroški obnove in financiranje obnove. Vendar bo ustrezna definicija obsega in načinov financiranja mogoča šele na podlagi verodostojno ocenjenih stroškov. V kontekstu poplavalne obnove bi se sicer morala Vlada zaradi omejitev na ponudbeni strani izogibati ukrepom, ki bi manjšali učinkovitost njenih ukrepov, kot so na primer ukrepi za omejevanje draginje. Ti utegnejo zaradi neustreznega ciljanja večati tudi neenakost porazdelitve dohodkov,

hkrati pa se mora izogibati ukrepov, ki niso ustrezni z vidika cikličnega položaja gospodarstva.

Tretjič, srednjeročno proračunsko načrtovanje.

Potrebno je omeniti, da fiskalna pravila tudi v obdobju 2024-2026, na katero se nanaša predlagana sprememba okvira, ne zahtevajo krčenja javne porabe. Zahtevajo zgolj rast porabe, ki je skladna z vzdržnimi javnimi financami. Odstopanje od te zahteve nakazujejo tako domača pravila kot pravila na ravni EU. Glede na veljavno domače fiskalno pravilo bi se lahko celotni izdatki sektorja država v letu 2024 povečali za okoli 3,4 %, v proračunskih dokumentih predlagana rast pa znaša 5,4 %. To implicira za okoli 700 mio EUR ali za okoli odstotek BDP previsoko porabo. Tudi poraba, določena na podlagi kazalnika Evropske komisije, bi se lahko v letu 2024 povečala, za 5,5 %. Po tem kriteriju naj bi se glede na proračunske dokumente v letu 2024 povečala za 7,5 %.

Fiskalni svet je pri ocenjevanju proračunskih dokumentov zavezan upoštevati Zakon o fiskalnem pravilu. Ta je, čeprav ni idealen, veljaven in ga je potrebno upoštevati. Na fiskalna pravila ob tem ne gledamo kot na statično kategorijo, temveč kot zagotovilo za dolgoročno vzdržne javne finance.

Kakšne so posledice odsotnosti fiskalnih pravil oziroma zavezujoče zastavljenega srednjeročnega okvira, jasno kažejo posledice diskrecijskega ukrepanja, ki ni bilo povezano s krizami, od začetka epidemije. V tem obdobju so bili namreč sprejeti številni ukrepi, ki primanjkljaj javnih financ vsako leto povečajo vsaj za okoli 1,5 % BDP. Takšno delovanje krči manevrski prostor fiskalne politike, otežuje spoštovanje fiskalnih pravil in seveda večja tveganja za vzdržnost javnih financ. Poleg tega še dodatno povečuje pričakovanja različnih družbenih skupin in sproža nove zahteve po ukrepanju, ki jih je vedno težje obvladovati.

Okvir za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2024-2026 se znova spreminja zgolj za eno leto, s čemer nima vloge, ki naj bi jo imel v okviru srednjeročnega proračunskega načrtovanja. Zato dejansko ostaja zgolj z zakonodajo predpisan formalizem in ne sidro srednjeročno zasnovane fiskalne politike. Takšna obravnava Okvira je zaskrbljujoča tudi, ker naj bi prav srednjeročno proračunsko načrtovanje predstavljajo temelj osveženega sistema ekonomskega upravljanja v EU.

Četrtoč, dolgoročna vzdržnost.

Proračunski dokumenti znova ne naslavljajo dolgoročnih izzivov javnih financ. Odločevalci bi se morali bolj zavedati tveganj, ki bi v prihodnosti lahko ogrožala javnofinančno vzdržnost. Naše simulacije kažejo, da bi lahko dinamika javnega dolga ob odsotnosti ukrepov postala nevzdržna že v prihodnjem desetletju. To je tudi opozorilo pred pretirano kratkoročno osredotočenostjo ekonomske politike, ki lahko z odlašanjem ukrepanja privede do pomembnih negativnih dolgoročnih posledic za javne finance in s tem za gospodarsko stabilnost. Hkrati bi morali takšni rezultati analize vzdržnosti dolga odločevalce spodbuditi k temeljitemu premisleku, kaj in na kakšen način si z vidika vzdržnih javnih financ kot država sploh lahko privoščimo.