



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

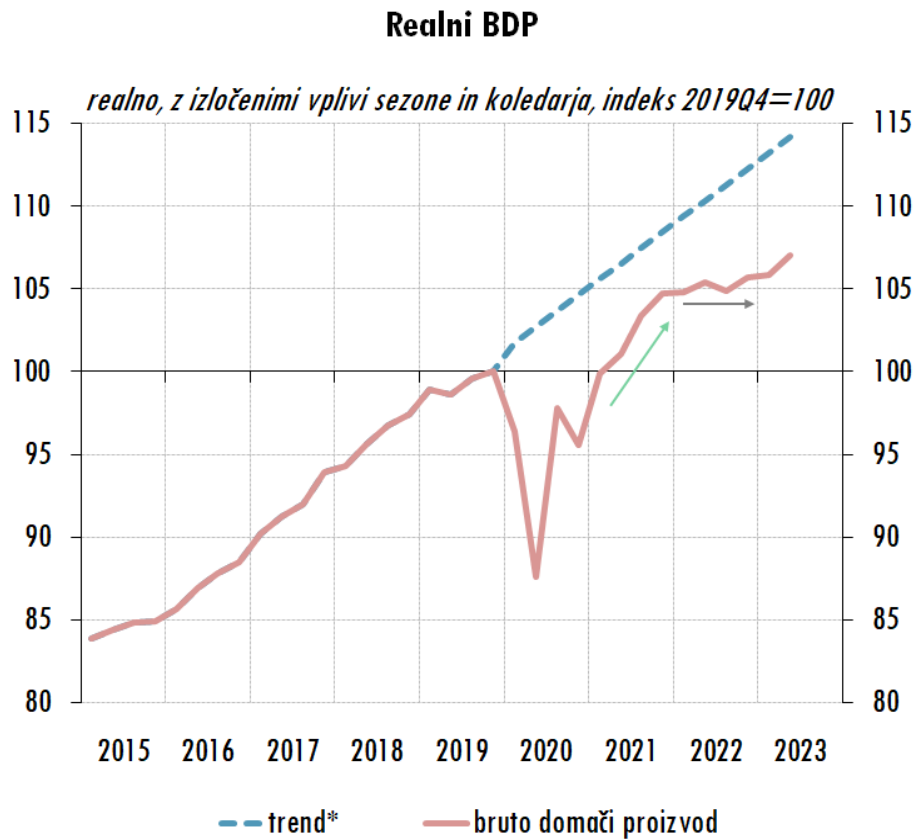
Ocena proračunskih dokumentov za leti 2024 in 2025

Povzetek ocene

Ljubljana, 16. 10. 2023



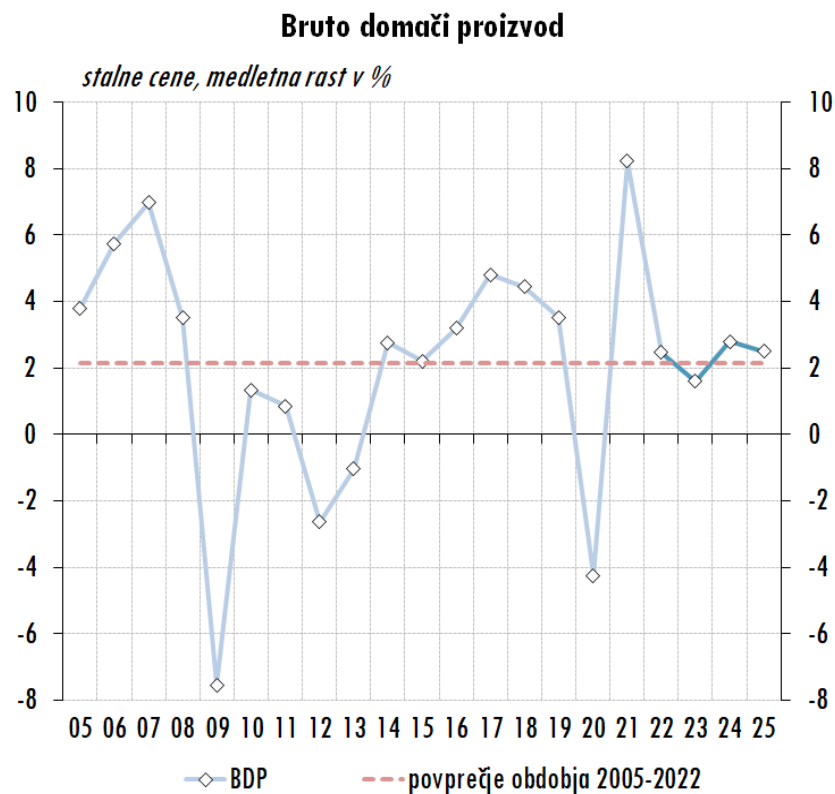
Okrevanje gospodarske aktivnosti se je po revidiranih podatkih SURS upočasnilo že tekom lanskega leta



Vir: SURS, preračuni FS. Opomba: *trend je določen na podlagi obdobja 2015-2019.



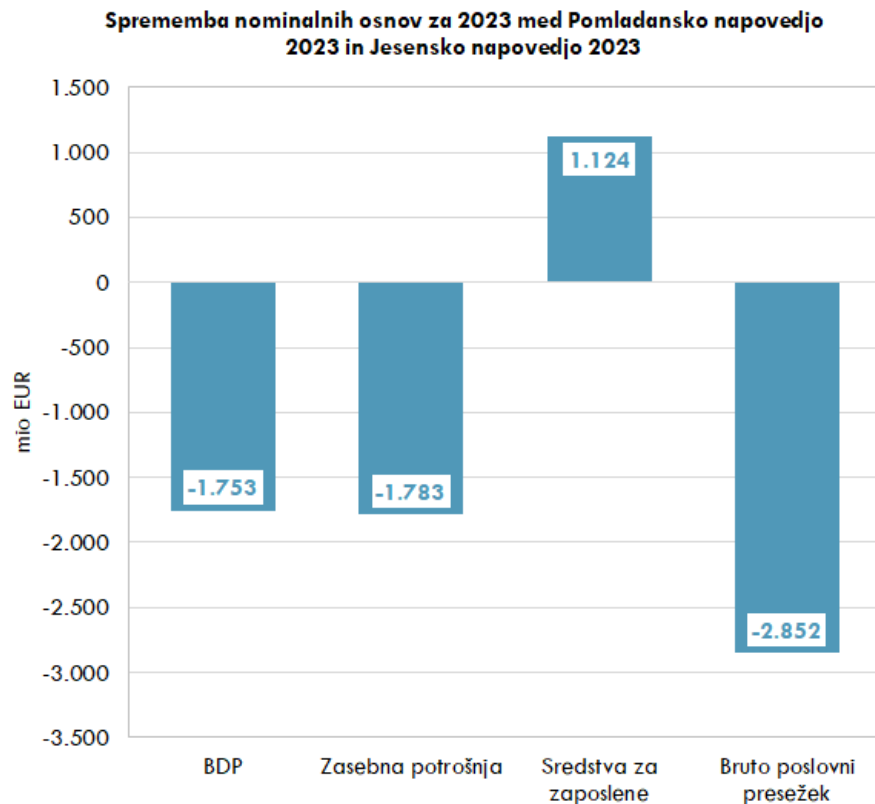
Gospodarska rast naj bi se po letošnjem nadaljnjem znižanju v prihodnjih dveh letih nekoliko okrepila in se v povprečju obdobja 2023-2025 gibala okoli dolgoletnega povprečja



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.



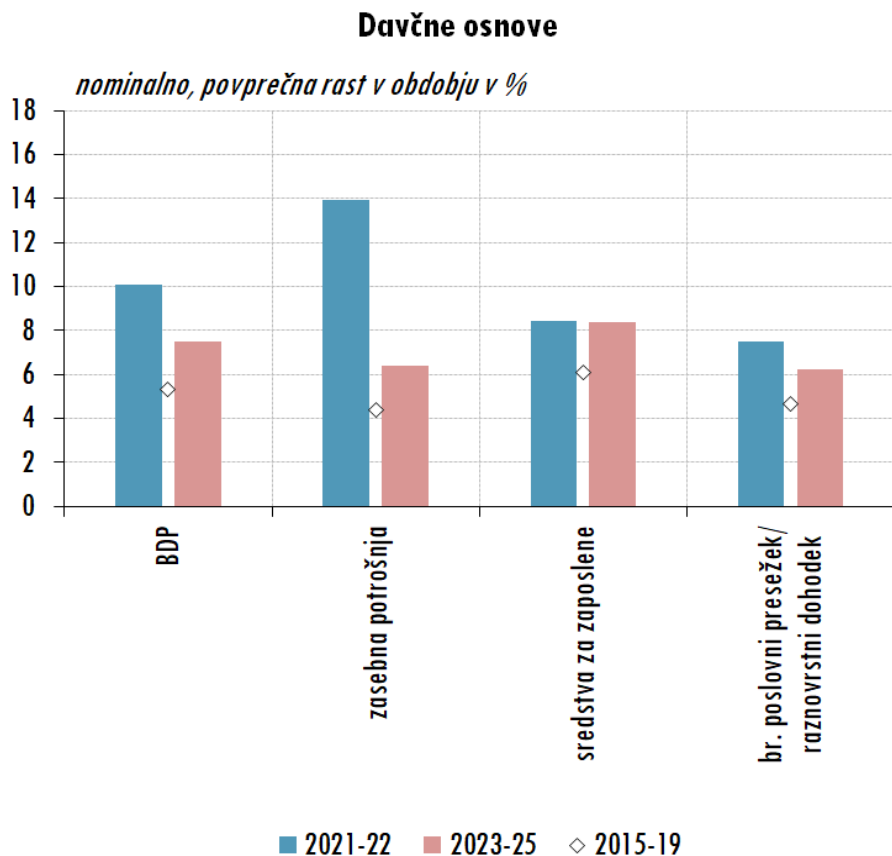
Po reviziji nacionalnih računov so nominalne davčne osnove, ki ključno vplivajo na projekcije javnofinančnih prihodkov, manj ugodne kot spomladi ob pripravi Programa stabilnosti



Vir: UMAR, preračuni FS.



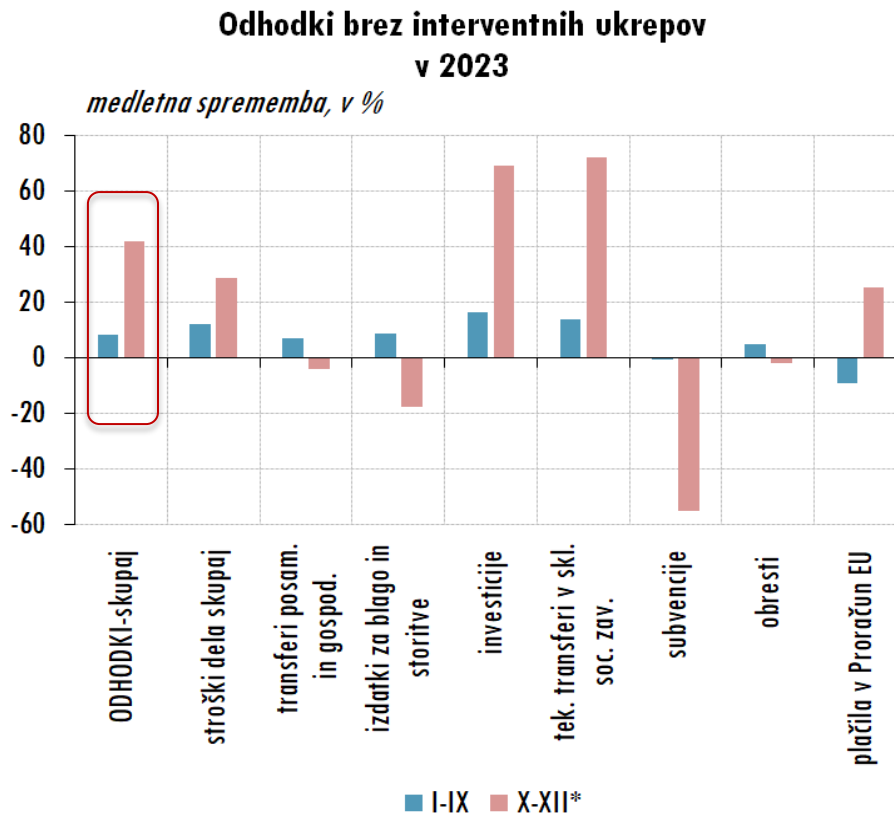
Rast davčnih osnov naj bi se v obdobju 2023-2025 umirila z zelo visoke ravni v predhodnih dveh letih, a bo v povprečju vseeno višja kot v povprečju obdobja pred epidemijo



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.



V zadnjih treh mesecih letos naj bi se po oceni MF rast „očiščenih“ odhodkov (brez interventnih ukrepov) okrepila na preko 40 %. To po oceni FS ni realistično.

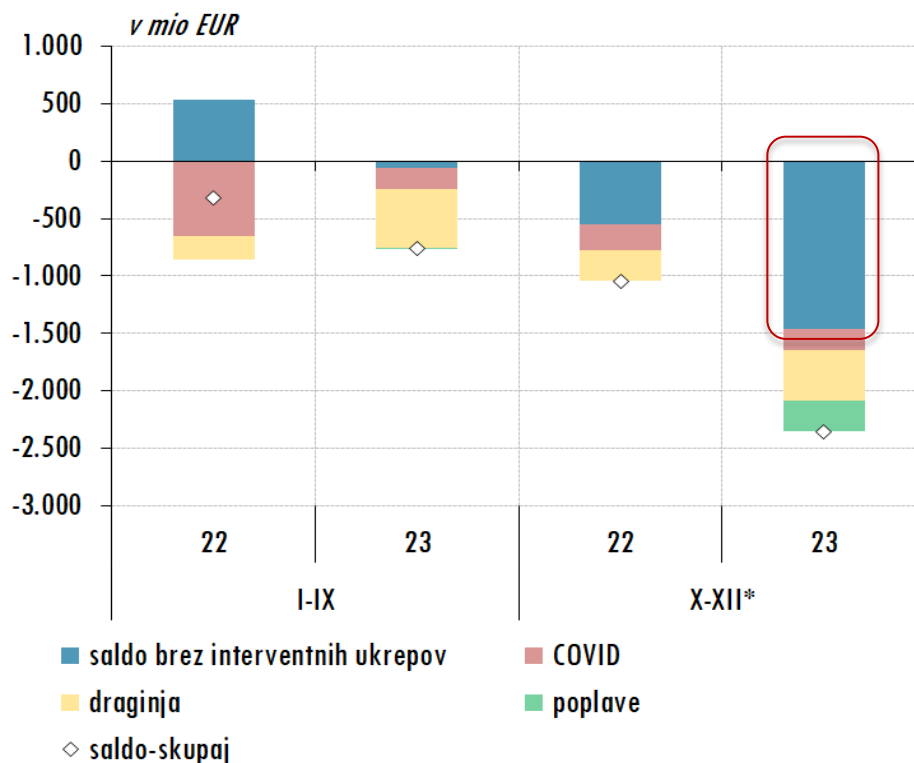


Vir: MF, preračuni FS. Opomba: implicitna rast ob upoštevanju ocene realizacije MF za 2023 in dejanske realizacije v devetih mesecih.



Ocena odhodkov ter posledično primanjkljaja je, podobno kot v predhodnih treh letih, tudi za leto 2023 precenjena in ne predstavlja ustrezne osnove za oceno dinamike javnofinančnih agregatov v projekcijah

Struktura salda državnega proračuna

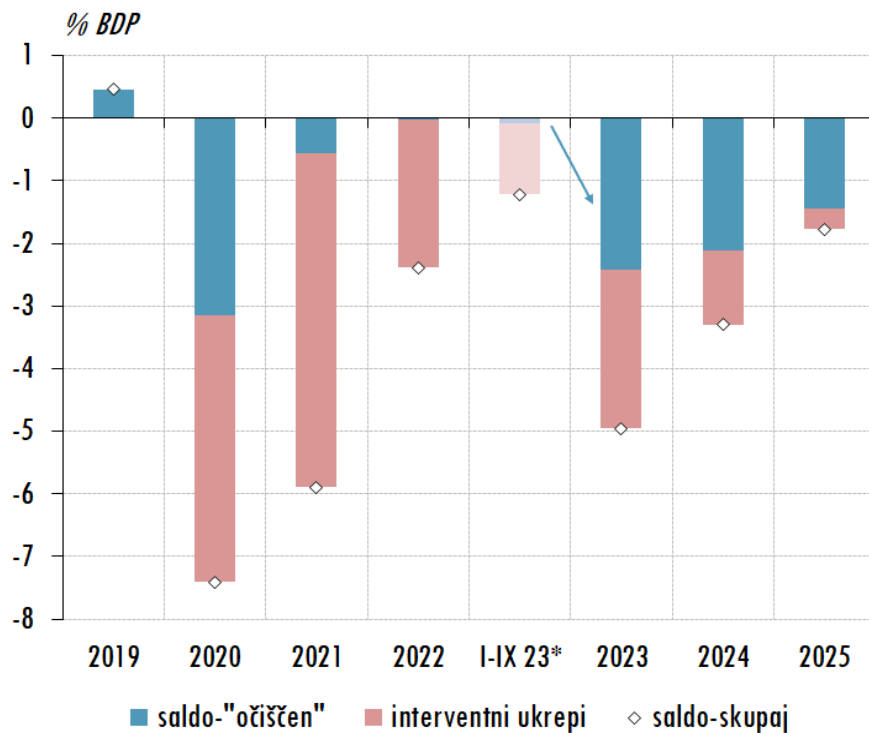


*Vir: MF, preračuni FS. Opomba: *za 2023 implicitno ob upoštevanju ocene realizacije MF za 2023 in dejanske realizacije v devetih mesecih.*



Predvideni primanjkljaj državnega proračuna bo po znani dejanski realizaciji za letos, ki bo po naši oceni nižja od uradnih ocen, prihodnje leto vsaj na podobni ravni kot letos oziroma nekoliko višji

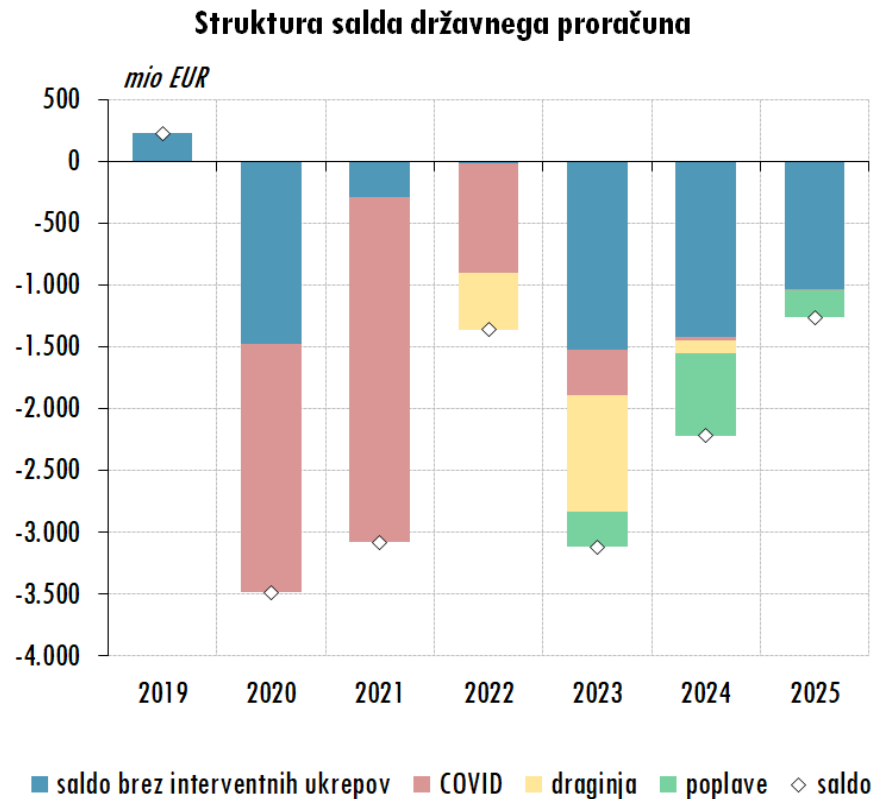
Saldo državnega proračuna



Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS. Opomba: *realizacija v devetih mesecih 2023 kot delež napovedanega BDP za 2023.



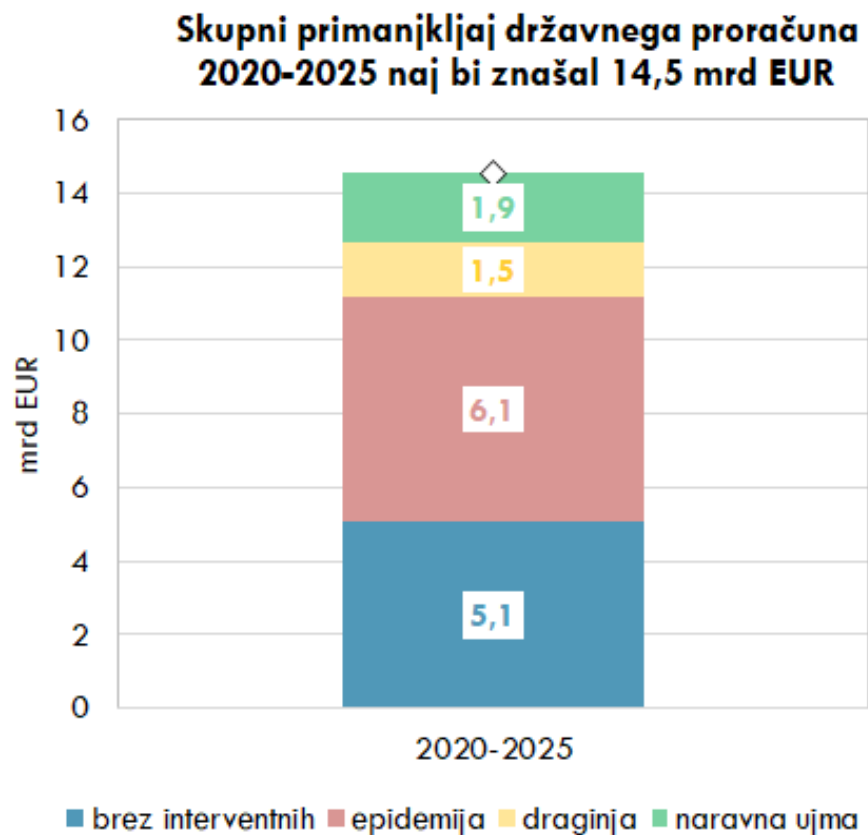
Skupni obseg interventnih ukrepov naj bi bil v 2024 glede na trenutne proračunske dokumente kljub obsežnemu ukrepanju zaradi naravne ujme manjši kot letos



Vir: MF, preračuni FS.



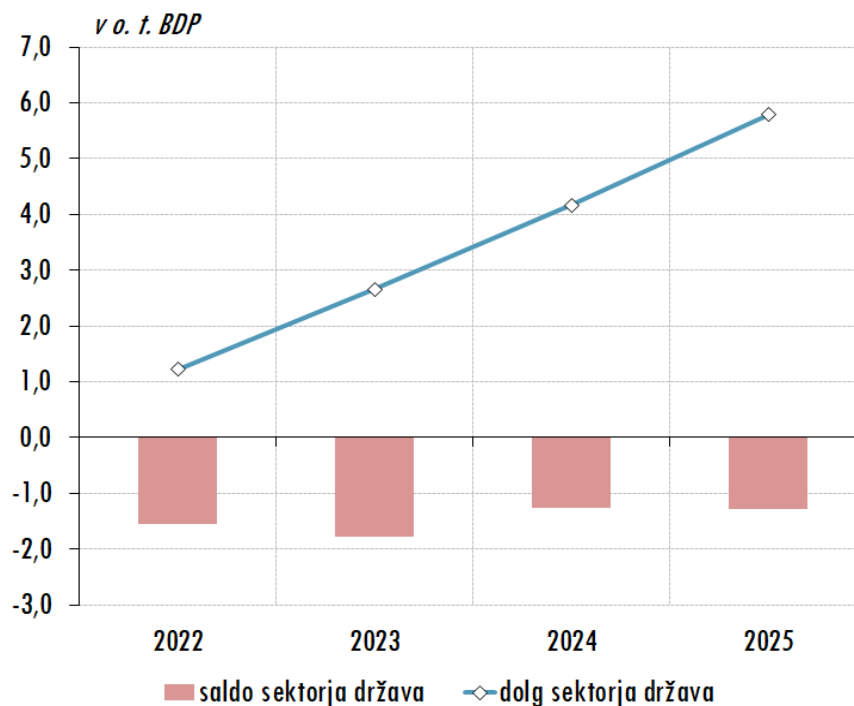
Od predvidenega skupnega primanjkljaja državnega proračuna v obdobju 2020-2025 v višini 14,5 mrd EUR naj bi bili okoli dve tretjini posledica interventnih ukrepov





Omejen manevrski prostor fiskalne politike je predvsem posledica diskrecijskih ukrepov, sprejetih od začetka epidemije, ki niso povezani s šoki in slabšajo stanje javnih financ povprečno letno za 1,5 o. t. BDP

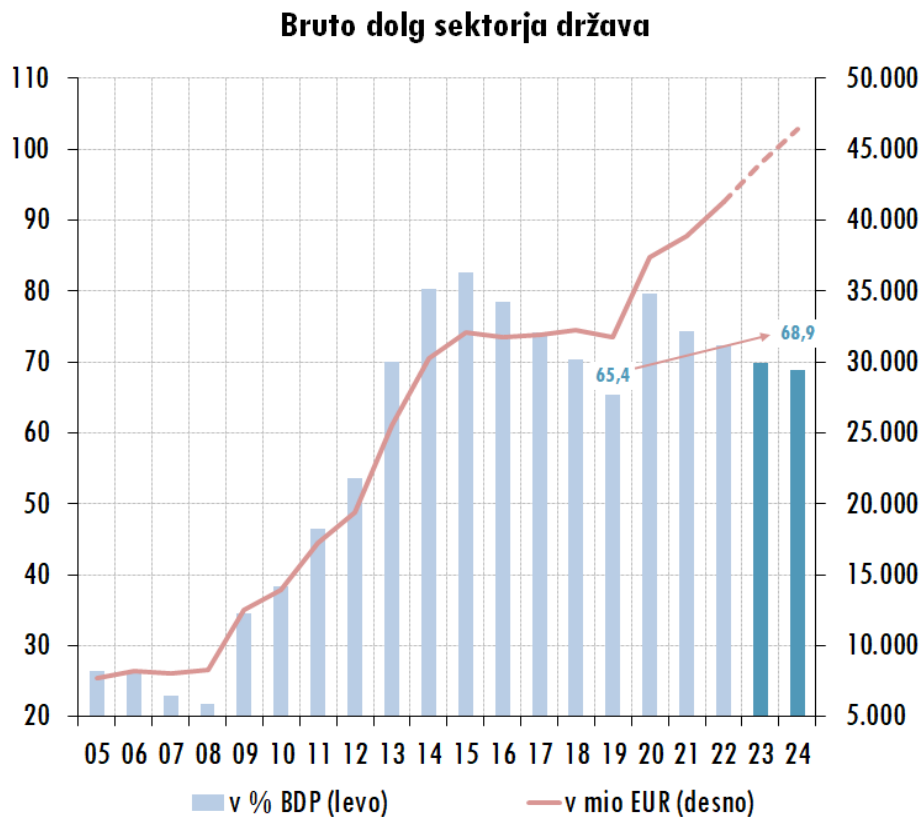
Simulacija učinka diskrecijskih ukrepov na saldo in dolg sektorja država



Vir: Ocena FS.



Delež dolga sektorja država v BDP naj bi se v letih 2023 in 2024 nadalje upočasnjeno zniževal, a bo prihodnje leto ostal nad predkrizno ravniyo

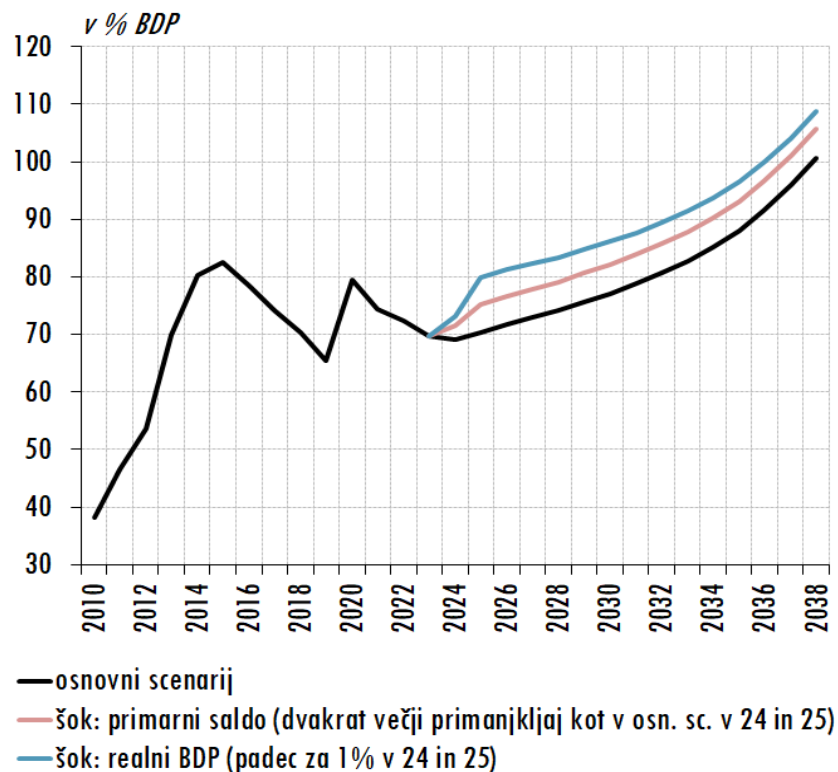


Vir: SURS, MF.



Proračunski dokumenti tudi tokrat ne naslavljajo pomembnih in naraščajočih dolgoročnih izzivov, ki zato predstavljajo vedno večje tveganje za javnofinančno vzdržnost. Analiza vzdržnosti dolga nakazuje verjetno nevzdržnost, če ti izzivi ne bodo pravočasno naslovljeni

Odzivi dolga sektorja država na šoke

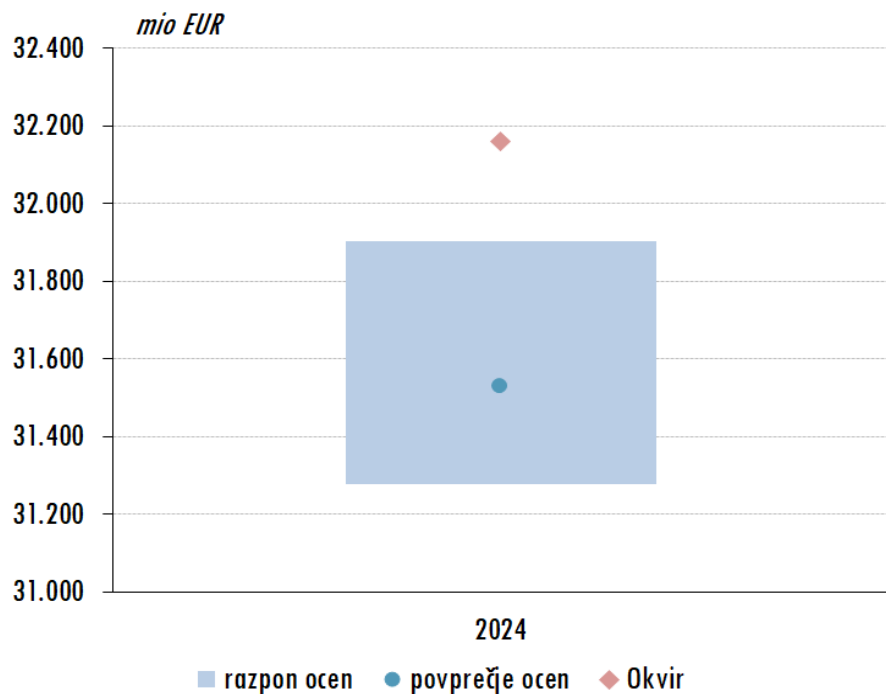


Vir: FS. Opomba: šoki določeni v višini enega standardnega odklona v obdobju 2012-2021.



Najvišji dovoljeni izdatki Predloga okvirov so kljub upoštevanju negotovosti, povezanih z ocenjevanjem, višji od razpona ocen, ki zagotavljajo spoštovanje domačih fiskalnih pravil

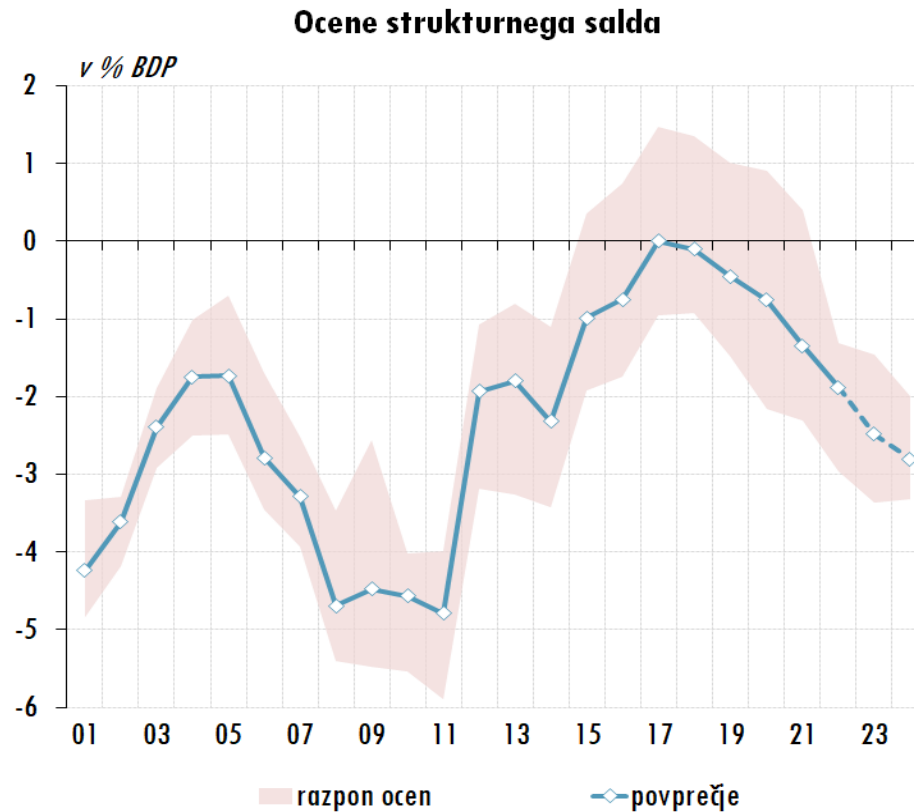
Najvišji dovoljeni izdatki sektorja država in izdatki v Predlogu okvira



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: pri izračunu so vsi interventni ukrepi tretirani kot ukrepi z enkratnimi učinki.



Strukturni primanjkljaj naj bi se tudi letos in prihodnje leto slabšal. To je predvsem odraz številnih sprejetih diskrecijskih ukrepov, nepovezanih s krizami, ki imajo izključno negativne posledice za stanje javnih financ

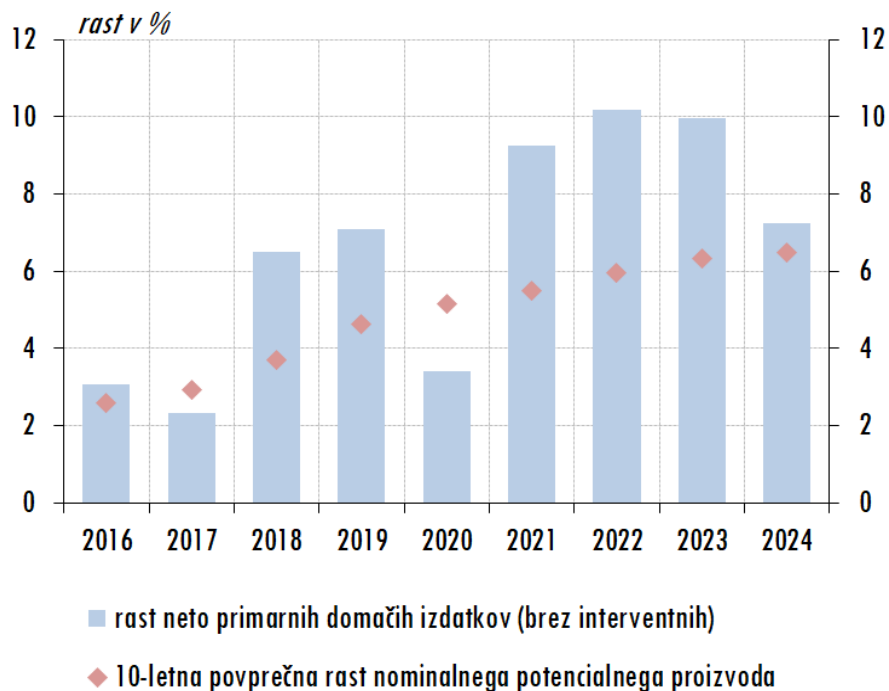


Vir: UMAR, EK, OECD, IMF, MF, preračuni FS. Opomba: razpon na osnovi devetih ocen proizvodne vrzeli.



Rast neto domačih primarnih izdatkov, ki naj bi bil osnovni kazalnik v spremenjenem sistemu ekonomskega upravljanja na ravni EU, bo tudi v 2024 višja od ocenjene nominalne srednjeročne rasti potencialnega proizvoda in tudi od priporočila EK

Neto primarni domači izdatki in gospodarski potencial



Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS. Opomba: Neto primarni domači izdatki so izdatki sektorja država brez izdatkov za obresti, izdatkov financiranih z EU sredstvi, cikličnih izdatkov za brezposelnost, ukrepov na strani prihodkov in interventnih ukrepov.



Proračunsko načrtovanje ostaja pomanjkljivo in nakazuje nepripravljenost na predlagane spremembe ekonomskega upravljanja na ravni EU

Predloženi proračunski dokumenti niso celoviti

- Vlada ni posredovala s predlogom državnega proračuna usklajene projekcije bilance sektorja država za leto 2025 po mednarodno primerljivi ESA metodologiji. Ta po zakonodaji predstavlja podlago za pripravo ocene spoštovanja fiskalnih pravil. Posledično Fiskalni svet ne more oceniti skladnosti predloga državnega proračuna za leto 2025 z zakonodajo predpisanimi fiskalnimi pravili.

Predloženi proračunski dokumenti niso dovolj verodostojni

- Ocena realizacije državnega proračuna (tudi brez upoštevanja interventnih ukrepov) za 2023 znova ni realistična. To onemogoča ustrezno analizo dinamike proračunskih projekcij za leto 2024.
- Projekcije državnega proračuna za leto 2025 ne ustrezajo kriterijem verodostojnega scenarija nespremenjenih politik.
- Številni dejavniki nakazujejo neusklajenost projekcij bilance državnega proračuna in bilance sektorja država, ki presegajo razlike v metodologiji.

Predlagane spremembe ekonomskega upravljanja na ravni EU predstavljajo resen izziv

- Vnovično spreminjanje Okvira le za eno leto predstavlja nadaljnjo odsotnost verodostojnega srednjeročnega proračunskega načrtovanja in zmanjšuje njegov pomen na računovodsko kategorijo.
- Osnova za proračunsko načrtovanje bi moral biti v negotovih razmerah verodostojen scenarij nespremenjenih politik, ki je osnovni pogoj za identifikacijo manevrskega prostora fiskalne politike.
- Neustrezno in ne dovolj transparentno ocenjevanje finančnih učinkov diskrecijskih ukrepov ter popolna odsotnost spremljanja učinka po njihovem sprejetju.



Ključne ugotovitve

- Fiskalna politika bi morala kljub negotovim razmeram zagotoviti obnavljanje manevrskega prostora ter preudarno in učinkovito ukrepanje po poplavih.
- Izzivi sanacije posledic naravne nesreče dodatno potrjujejo nujnost proticikličnega delovanja fiskalne politike, ki bi v obdobju ugodnega gospodarskega cikla oblikovalo ustrezen manevrski prostor tudi za ukrepanje ob izrednih dogodkih.
- Dodatni fiskalni impulzi poleg sanacije po poplavih trenutno zaradi omejitev na ponudbeni strani niso utemeljeni.
- Fiskalna politika se mora v čim večji meri izogibati ukrepom, ki bodo slabili učinke njenega delovanja, zlasti prizadevanj za omejevanje posledic druginje. Pri tem mora v čim večji meri upoštevati tudi širši kontekst delovanja ukrepov in njihove srednjeročne učinke.
- Omejen manevrski prostor in tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ zahtevajo tudi temeljit pregled zakonsko določene javne porabe za povečanje njene učinkovitosti.