EVA: 2024-1611-0021

Številka: 00704-88/2024/12

Datum: 19. 4. 2024

**Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede proračunskih dokumentov za obdobje 2024 do 2027**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 10. 4. 2024 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovala predlog Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025-2027 skupaj z osnutkom Programa stabilnosti 2024, ki predstavlja vsebinsko obrazložitev okvira. Hkrati je vlada Fiskalni svet zaprosila tudi za oceno glede prenehanja okoliščin iz prvega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22; v nadaljnjem besedilu: ZFisP). Na tej podlagi je Fiskalni svet Ministrstvu za finance 17. 4. 2024 posredoval Oceno proračunskih dokumentov za obdobje 2024 do 2027 (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno s četrtim odstavkom 7. člena ZFisP vlada do Ocene podaja obrazloženo stališče.

Fiskalni svet v Oceni ugotavlja, da proračunski dokumenti v naslednjih letih predvidevajo ohranjanje primanjkljaja sektorja država brez upoštevanja interventnih ukrepov na okoli -2,0 % BDP. Hkrati ugotavlja, da bo v letu 2024 fiskalna politika ekspanzivno naravnana ter da je poslabšanje primanjkljaja v letu 2024 v večji meri posledica predvidne visoke ravni investicij, ki pa jo enako kot v preteklih ocenah proračunskih dokumentov ocenjuje kot precenjeno. Izpostavlja tudi oteženo ocenjevanje izpolnjevanja fiskalnih pravil zaradi prehoda na prenovljen okvir ekonomskega upravljanja Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU), ki bo začel veljati v aprilu ali maju letošnjega leta. Vseeno Fiskalni svet preliminarno ocenjuje, da v osnutku Programa stabilnosti predvidena pot fiskalne politike ne bo zadostila zahtevam fiskalnih pravil EU, zato bo priprava celovite fiskalne strategije jeseni predstavljala velik izziv. Fiskalni svet tudi pritrjuje vladi, da v letu 2024 niso več izpolnjeni pogoji za ohranjanje izjemnih okoliščin.

V zvezi s posredovano Oceno Fiskalnega sveta vlada podaja naslednja pojasnila.

*Načrtovanje javnofinančnih prihodkov in izdatkov*

Fiskalni svet v Oceni ponovno opozarja na nerealno načrtovanje investicijske porabe v proračunskih dokumentih, kar podkrepi z realizacijo primanjkljaja države v letu 2023 (2,5 % BDP) in napovedjo vlade v okviru Osnutka proračunskega načrta 2024, ki je primanjkljaj ocenila na 4,5 % BDP. V nadaljevanju navaja, da so tudi za tekoče leto investicije načrtovane previsoko, kar utemeljuje tudi z omejenimi upravnimi in proizvodnimi zmogljivostmi. Vlada odgovarja, da je bilo načrtovanje izdatkov države za investicije v okviru Osnutka proračunskega načrta 2024 ocenjeno ob upoštevanju zaključevanja finančne perspektive EU 2014-2020, ki je največji delež črpanja dosegla ravno v letu 2023, višjih investicij iz naslova Načrta za okrevanje in odpornost in nenazadnje intervencijskih ukrepov za odpravo škode zaradi avgustovskih poplav. Dejstvo je, da so bile investicije države v letu 2023 rekordno visoke. Tudi pri načrtovanju investicij v letu 2024 je vlada upoštevala višje ravni investicij Načrta za okrevanje in odpornost, nadaljevanja investicij, vezanih na poplave, ki so Slovenijo prizadele avgusta 2023, višje ravni integralnih sredstev državnega proračuna, namenjenih investicijam predvsem v promet in prometno infrastrukturo ter sredstva za obrambo in zaščito. Visoko raven investicij v tekočem letu pa bodo izkazovale tudi ostale enote sektorja država (javni zavodi in skladi, proračunski skladi in gospodarske družbe).

V zvezi z načrtovanjem investicij vlada kot v preteklih stališčih do ocen Fiskalnega sveta poudarja, da so v nacionalnih sistemskih javnofinančnih predpisih natančno določeni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni v primeru financiranja investicij s proračunskimi sredstvi. To pomeni, da ni mogoče pristopiti k izvedbi javnega naročila, če proračunski uporabnik za posamezen projekt nima zagotovljene zaprte finančne konstrukcije. Drugačno načrtovanje pri izvedbi projekta ni niti dopustno, hkrati pa bi drugačno načrtovanje lahko vodilo le v smer, da se sredstva ne bi načrtovala po posameznih projektih, kar bi povzročilo netransparentnost.

Fiskalni svet nadalje ugotavlja, da bo ob postopnem zniževanju ravni investicijskih aktivnosti primanjkljaj sektorja država posledica visoke tekoče porabe, ki naj bi izhajala iz sprejetih diskrecijskih ukrepov preteklih let. Vlada odgovarja, da je rast tekoče porabe v veliki meri vezana na socialna nadomestila v širšem pomenu. V izračune ocen je vključena vsa trenutno veljavna zakonodaja (zakonsko usklajevanje transferov, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 78/23), pričetek izvajanja Zakona o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 84/23, v nadaljnjem besedilu: ZDOsk-1), idr.), predvideni demografski trendi in napovedi na trgu dela. Glavno komponento socialnih nadomestil predstavljajo izdatki za pokojnine, ki se povečujejo med drugim zaradi sistemsko urejenega načina usklajevanja pokojnin. V letošnjem letu je prišlo do najvišje uskladitve pokojnin, relativno visoke uskladitve pa se skladno z makroekonomsko napovedjo načrtujejo tudi v prihodnjih letih. To se kaže tudi v višini tekočega in dodatnega proračunskega transfera v pokojninsko blagajno, ki se je z okoli 920 milijonov EUR v letu 2019 povečal na okoli 1.070 milijonov EUR v letu 2023; v obdobju 2024-2027 pa se bo še dodatno povečal in leta 2027 dosegel 1,7 milijarde EUR.

Socialna nadomestila se povečujejo tudi zaradi zvišanja socialnih transferjev v naravi, predvsem iz naslova zakonske spremembe, ki je spremenila prostovoljno zdravstveno zavarovanje v obvezno. Na podlagi tega se namreč pričakuje predvsem dodaten porast odhodkov za zdravstvene storitve in zdravila, ki se z letom 2024 zagotavljajo v celoti v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, katerega nosilec in izvajalec je zdravstvena blagajna. Pri tem je potrebno poudariti, da je sicer glavnina teh že bila zajeta v okviru izvajanja javne službe javnih zavodov. Za zagotavljanje dostopnosti in vzdržnosti zdravstvenega sistema je vlada že sprejela Zakon o interventnih ukrepih na področju zdravstva, dela in sociale ter z zdravstvom povezanih vsebin (Uradni list RS, št.136/23), ki med drugim uvaja ukrepe za zmanjšanje absentizma in s tem vpliva na nižjo rast izdatkov za boleznine, ki se bodo kljub temu povečevale zaradi rasti osnov.

Do celovitega preoblikovanja zdravstvenega sistema je načrtovano začasno financiranje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije s strani državnega proračuna v višini do 420 milijonov EUR letno, pri čemer bodo proračunska sredstva namenjena za točno določene pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanj, kjer je načrtovana najvišja rast izdatkov (zdravila in določene storitve). Sicer se povečuje transfer iz državnega proračuna v zdravstveno blagajno že od leta 2020; v letu 2023 je znašal preko 280 milijonov EUR.

Dodatno bo k rasti socialnih transferov v naravi v letih 2026 in 2027 prispevala tudi reforma dolgotrajne oskrbe. Na podlagi izvajanja ZDOsk-1 se namreč pričakuje rast sredstev javnim zavodom na račun postopnega uvajanja dodatnih storitev dolgotrajne oskrbe (institucionalno varstvo), katere pravice bodo v celoti uveljavljene leta 2026.

Rast socialnih nadomestil je v letih 2024-2027 povezana tudi z uskladitvijo transferov posameznikom v vsakem posamezen letu v skladu z Zakonom o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 114/06, 59/07 – ZŠtip, 10/08 – ZVarDod, 71/08, 98/09 – ZIUZGK, 62/10 – ZUPJS, 85/10, 94/10 – ZIU, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 59/19, 81/19 – ZSDP-1C, 92/21 – ZSDP-1E in 153/22 – ZSDP-1F) na podlagi napovedi Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) v Pomladanski napovedi gospodarskih gibanj 2024. Predvideno povečanje transferov posameznikom in gospodinjstvom je tudi posledica postopne razširitve kroga upravičencev do brezplačnih kosil v osnovnih šolah, pri čemer bo prehrana od 1. septembra 2027 brezplačna za vse učence.

Na rast tekoče porabe v letošnjem in prihodnjih letih pa bo vplivala tudi rast plač v javnem sektorju, kot posledica uskladitve z 80 % inflacije v preteklem letu, ki bo uveljavljena s 1. junijem 2024, ter napredovanja po sedanjem zakonu, saj bodo javni uslužbenci, ki napredujejo v letu 2024, pridobili pravico do višje plače s tega naslova z decembrom 2024.

*Prihodnja fiskalna politika*

Fiskalni svet v oceni izpostavlja prehod na prenovljen okvir ekonomskega upravljanja na ravni EU. Ta bo zahteval, da države letos namesto Programa stabilnosti jeseni pripravijo fiskalno-strukturni načrt, v katerem se za štiri leta določi dovoljena rast t. i. očiščenih izdatkov (vsi izdatki brez izdatkov za obresti, izdatkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, nacionalnih izdatkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, cikličnih elementov izdatkov za brezposelnost ter enkratnih in drugih začasnih ukrepov, upoštevani pa so tudi diskrecijski ukrepi na strani prihodkov). Pri določanju zgornje meje rasti očiščenih izdatkov bo, kot ugotavlja Fiskalni svet, treba upoštevati zadnje podatke glede izhodiščnega stanja fiskalne politike, pa tudi usmeritve, ki jih bo ob upoštevanju skupnih metodologij in zahtev prenovljenih fiskalnih pravil EU državi predložila Evropska komisija. Te usmeritve bo Evropska komisija pripravila do 21. junija 2024. Vlada zato pojasnjuje, da sta bila Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025-2027 skupaj z osnutkom Programa stabilnosti 2024 pripravljena zaradi zahtev ZFisP, na tej podlagi pa bo do jeseni ob upoštevanju vseh relevantnih dejstev pripravljena celovita fiskalna srednjeročna fiskalna strategija. Ta bo morala zadostiti tako zahtevam nacionalne kot EU zakonodaje, še posebej če nacionalna zakonodaja pred tem ne bo prilagojena glede na novosti na EU ravni.

Fiskalni svet izpostavlja tudi neskladje med ZFisP in prenovljenim fiskalnim pravilom EU. Z reformo ekonomskega upravljanja EU se bodo namreč spremenile dve uredbi in direktiva, ki urejajo to področje. Fiskalni svet je zato pridobil pravno mnenje, iz katerega izhaja, da se bodo morale pričeti nemudoma uporabljati predvsem določbe obeh uredb na nacionalni ravni, saj bodo v nasprotnem primeru težave z zagotavljanjem pravne jasnosti. Pravno mnenje priporoča, da se čim prej pristopi k ustreznim spremembam ZFisP. Z navedenim priporočilom se je treba strinjati, vseeno pa vlada izpostavlja, da spremembe nacionalnih predpisov ni mogoče opraviti pred uveljavitvijo na ravni EU, pri čemer je treba upoštevati, da postopek spreminjanja nacionalnih predpisov v Sloveniji ni enostaven, ker terja podporo dveh tretjin vseh poslancev.

V zvezi z ocenjevanjem primernosti fiskalne poti Fiskalni svet pri izračunu strukturnih kazalnikov omenja računsko napako in pri tem zanemari, da je pomembno tako po starih in novih pravilih presoditi pot fiskalne konsolidacije in ne le avtomatsko matematično preračunavanje. Matematična presoja je še posebej negotova pri izračunih strukturnega in primarnega salda, kar izpostavljajo različne institucije in strokovnjaki. Negotovost ocen se lahko preračuna tudi iz podatkovne baze Evropske komisije. Vlada ugotavlja, da so bile dejanske vrednosti strukturnega primarnega salda v povprečju ugodnejše od v naprej napovedanih ocen.

Izračuni in prikazi, vključeni v osnutek Programa stabilnosti 2024, bodo prilagojeni glede na nova dejstva o izvajanju enkratnih ukrepov in natančnejši metodologiji, ki bo določena za pripravo srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta v jeseni letošnjega leta. Ob tem bo v ospredju rast neto očiščenih primarnih izdatkov in ne strukturni napor.

Enkratni ukrepi so tako na strani izdatkov kot prihodkov. Pomembno je, da smo z Zakonom o obnovi, razvoju in zagotavljanju finančnih sredstev (Uradni list RS, št. 131/23) zagotovili dodatne vire, ki so v dokumentu prikazani skupaj z enkratnimi izdatki. Ob prikazu je pomembno, kako bodo ti ukrepi obravnavni v fiskalnem načrtu. Obravnava bo odvisna od njihovega trajanja, kjer so načeloma enkratni izdatki, ki izhajajo iz poplav, kot takšni obravnavni za obdobje dveh let. Na prihodkovni strani so enkratni ukrepi določeni za obdobje petih let in glede na realizacijo ukrepov za obnovo bodo pomembno vplivali na nevtralizacijo javno finančnega vpliva. Prav tako izpostavljamo, da so enkratni ukrepi na strani prihodkov nova kategorija in da so bili ocenjeni po denarnem toku, natančno pa ni mogoče oceniti njihove vrednosti. To je dodaten razlog, da to ne more biti osnova za oceno in presojo o računski napaki. Pri izračunih se upoštevajo napovedi resornih ministrstev, hkrati sodelujemo z Evropsko komisijo pri razlagi in utemeljevanju ukrepov. Ni povsem jasno, ali bi lahko EU prihodke, ki so vir za enkratne ukrepe na strani izdatkov, obravnavali na podoben način. Prav tako ob pripravi osnutka dokumenta tudi vseh drugih ukrepov na strani prihodkov nismo upoštevali kot enkratne, kot na primer t. i. super dividende (statistične obravnava začasne uporabe čistega in bilančnega dobička Slovenskega državnega holdinga).

Izpostavljamo, da so negotovosti ocenjevanja vedno prisotne.

Fiskalni svet ocenjuje, da najpomembnejše javnofinančno tveganje na kratki rok predstavlja negotov izid dogovora o prenovi plačnega sistema javnega sektorja in možnost sklenitve parcialnih dogovorov s posameznimi interesnimi skupinami. Vlada je prav zaradi nevzdržnosti sedanjega plačnega sistema pristopila k njegovi prenovi (plačna reforma) ob vzporedni odpravi nastalih nesorazmerji med osnovnimi plačami posameznih delovnih mest. Vlada se je k plačni reformi zavezala v koalicijski pogodbi, je pa tudi mejnik v Načrtu za okrevanje in odpornost. Ker se vlada zaveda, da bo njena izvedba finančno zahtevna, jo bo izpeljala skozi več let, da ne bi ogrozila stabilnosti javnih financ.

Fiskalni svet nadalje ugotavlja, da so srednjeročni javnofinančni izzivi vezani na naraščajoče stroške sistemov socialne varnosti, zmanjševanje javnofinančnih prihodkov kot posledica krčenja aktivnega prebivalstva, povečevanje stroškov zelenega prehoda ter povečevanje stroškov za obresti kot posledica vztrajanja višjih obrestnih mer. Fiskalni svet izpostavlja, da se bodo v skladu s Poročilom o staranju 2021 javnofinančni stroški staranja prebivalstva v Sloveniji do leta 2040 povečali za okoli 4 odstotne točke (v nadaljnjem besedilu: o.t.) BDP glede na stroške iz leta 2019. Ob tem vlada izpostavlja, da so se dolgoročne projekcije stroškov staranja v sveže objavljenem Poročilu o staranju 2024 izboljšale. V primerjavi s projekcijami predhodnega poročila naj bi bili stroški staranja v letu 2040 nižji za okoli 1 o.t. BDP, v letu 2070 pa za 2 o.t. BDP in to brez učinkov načrtovane pokojninske reforme.

*Dolg sektorja država*

Fiskalni svet je v Oceni predstavil svojo analizo vzdržnosti dolga, ki nakazuje možnost višanja dolga že na srednji rok in nevzdržno dinamiko dolga na daljši rok. V zvezi s tem vlada poudarja, da državni proračun razpolaga s 5,47 milijard EUR likvidnostno rezervo, kar predstavlja 8,2 % BDP, pri čemer je v osnovnem scenariju predvidena skupna poraba 1,85 milijard EUR v obdobju 2024-2027. Pri tem Vlada spremlja in upošteva geopolitična tveganja in njihov potencialni vpliv na tržne razmere in pogoje zadolževanja. Izpostaviti je potrebno, da vsote prilagoditve stanj in tokov v % BDP (angl. stock flow adjustment) v obdobju 2024-2027 ni dovolj pripisati zgolj porabi denarnih sredstev. Fiskalni svet pa pri povzemanju in v svoji oceni v okviru osnovnega scenarija upošteva porabo likvidnih sredstev v višini 1,5 % BDP oziroma 1 milijarde EUR.

Ministrstvo za finance na podlagi implicitne – terminske metode izračuna višino obrestnih mer, ki jih izkazuje evrska SLOREP krivulja donosnosti za različne ročnosti v srednjeročnem obdobju. Na podlagi tako pridobljenih ocen je ocenjena implicitna obrestna mera, ki ostaja nižja od ocenjene nominalne rasti BDP v srednjeročnem obdobju. Pri tem upoštevamo razpoložljive makroekonomske projekcije UMAR. To je poleg razvoja primarnega salda pomembna determinanta vzdržnosti dolga v opredeljenem srednjeročnem obdobju. Na višino obrestne mere zadolževanja oz. kreditni razmik pa imajo pomemben vpliv bonitetne ocene Slovenije, ki ostajajo visoke in v investicijskem razredu, in sicer pri S&P (AA-), Fitch (A), Moody's (A3) in DBRS (AH) s stabilnimi izgledi. Stabilni izgled za razvoj bonitetne ocene pri posamičnih kreditnih ocenah označuje, da agencije kot najbolj verjetno ocenjujejo, da bodo v srednjeročnem obdobju ocene kreditnega tveganja države ostale nespremenjene.

Slovenija je glede višine dolga sektorja država v razmerju do BDP podpovprečno zadolžena država v EU in evro območju in tako tudi ostaja v projekcijah v srednjeročnem obdobju. Pri tem velja izpostaviti, da bo treba v okviru spremenjenih fiskalnih pravil EU glede na izkazano stopnjo zadolženosti Slovenije zagotoviti zniževanje dolga v obdobju konsolidacije v višini najmanj 0,5 o.t. BDP letno, kar je upoštevano.

Zaključek

Vlada sklepno poudarja, da so sta bila Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025-2027 in osnutek Programa stabilnosti 2024 pripravljena zaradi zahtev ZFisP in bosta do jeseni nadgrajena v celovito fiskalno strategijo. Letos je namreč posebno leto, ko je treba zadostiti zahtevam tako nacionalnega ZFisP po prenehanju izjemnih okoliščin, ki so v zadnjih štirih letih omogočali odstop od fiskalnih pravil, kot prenovljenim pravilom EU. Ker bo prenovljena EU zakonodaja uveljavljena konec aprila oziroma začetek maja in bo Evropska komisija izračune potrebne konsolidacije posredovala šele do 21. junija, v tem trenutku vlada še ne razpolaga z vsemi informacijami za dokončno pripravo srednjeročne strategije, ki bi zadostila tako nacionalnim kot EU zahtevam. Glede na navedeno vlada predlaga, da Državni zbor Republike Slovenije predlog Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025-2027 sprejme.