

Govor predsednika Fiskalnega sveta na 56. nujni seji Odbora za finance DZ RS ob obravnavi predloga spremembe proračuna RS za leto 2025 dne 16. 11. 2024

Današnji zaključek obravnave proračunskih dokumentov za leti 2025 in 2026 moram pričeti na njenem začetku. Odbor za finance se je 4. oktobra namreč seznanil z osnutkom Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta za obdobje 2025-2028. To je po spremenjenih evropskih fiskalnih pravilih ključen javnofinančni dokument, ki določa kontekst fiskalne politike za prihodnja štiri leta. Posledično določa tudi manevrski prostor obema predlogoma državnih proračunov, o katerih razpravljate v zadnjih tednih.

Smo v prehodnem obdobju in razumljivo je, da evropska zakonodaja zaradi kratkega časovnega razpona še ni prenesena v nacionalno zakonodajo. Vendar ima to prehodno obdobje določene pasti. Na seznanitev z načrtom namreč ni bila vabljen nobena od dveh neodvisnih fiskalnih institucij v državi. S tem ni bilo možnosti za izmenjavo mnenj v povezavi z načrtom na seji Odbora za finance. Povedna je tudi odsotnost razprave na tem Odboru o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2025-2027, ki ga načrt formalno nadomešča. Na osnovi teh dveh izkušenj ocenjujemo, da bo pri prenovi nacionalne zakonodaje z vidika srednjeročnega načrtovanja ena ključnih nalog določitev vloge zakonodajne veje oblasti in neodvisnega nadzora pri sprejemanju načrta.

Preden preidem na razpravo o samem predlogu proračuna za leto 2025, bom podal še nekaj vsebinskih poudarkov glede načrta. Kot rečeno, načrt je tisti, ki določa okvir delovanja fiskalne politike v obdobju 2025-2028, tudi oblikovanja državnega proračuna, o katerem boste razpravljali danes. Načrt zavezuje Slovenijo k rasti tako imenovanih očiščenih izdatkov sektorja država v višini 4,5 % na leto. To je približno pol manj kot v povprečju predhodnih treh let. Hkrati je to približno skladno z oceno srednjeročne rasti slovenskega gospodarstva. Takšna rast izdatkov torej ne predstavlja varčevanja oziroma konsolidacije, kot smo jo izkusili v letih po sanaciji bančnega sistema. S formalnega vidika je takšna zaveza po oceni fiskalnega sveta skladna s pravili. Evropska komisija pa se bo do načrta opredelila šele v naslednjih tednih. Tudi z vidika razprave o predlogu proračuna 2025 je ključna ocena, ali trenutni nabor politik in ukrepov zagotavlja spoštovanje zaveze iz načrta. Fiskalni svet ocenjuje, da obstaja precejšnje tveganje, da temu ni tako. To potrjuje tudi tehnični scenarij ob nespremenjenih politikah, ki ga je vlada predstavila v načrtu. Po njem bi lahko primanjkljaj leta 2028 znašal blizu -3 % BDP, medtem ko bi moral po načrtu znašati -1,2 % BDP.

Skupni primanjkljaj državnega proračuna naj bi se v letu 2025 povečal na -1,9 mrd EUR. Interventni ukrepi naj prvič po petih letih ne bi več vplivali na saldo, saj naj bi bili v celoti financirani z namenskimi prihodki. Primanjkljaj brez interventnih ukrepov naj bi se tako povečal za 0,9 mrd EUR oziroma podvojil. Do tega naj bi prišlo kljub predvideni krepitvi rasti prihodkov, saj naj bi se proračunska poraba brez interventnih ukrepov okrepila še bolj. Povečala naj bi se namreč za 1,8 mrd EUR oziroma kar 12,3 %. To je trikrat višja stopnja rasti od dolgoletnega povprečja. Ob tem velja izpostaviti, da je ocena realizacije za 2024 verjetno znova previsoka. Tako bi lahko predvidena raven porabe brez interventnih ukrepov v letu 2025 po znani realizaciji za letos izkazovala celo več kot 15-odstotno stopnjo rasti. V kolikor bo takšna tudi dejanska rast, bo to po oceni fiskalnega sveta previsoko in bistveno nad zavezo iz načrta.

Strinjam se s pogosto slišano trditvijo predstavnikov ministrstva za finance, da življenje teče dalje tudi v času sprejemanja proračunskih dokumentov. Vseeno pa je potrebno opozoriti in se

zavedati posledic sprememb zakonodaje, do katerih pride po oddaji predloga proračuna. Posledica dogovora o višji povprečnini, ki je zajet v amandmajih k Zakonu o izvrševanju proračunov, in morebitno preoblikovanje prihodkov od dividend zaradi predlaganega zakona o ogrevanju Šaleške doline iz rednega prihodka proračuna v namenski vir bo lahko večji primanjkljaj državnega proračuna prihodnje leto kot po predlogu, ki ga trenutno obravnavate. Oba primera potrjujeta večkrat ponovljeno kritiko fiskalnega sveta, da ima sistem javnofinančnega načrtovanja številne sistemske pomanjkljivosti. To velja zlasti za pripravo državnega proračuna, kjer gre za zelo razdrobljen proces s številnimi deležniki, ki ga bolj kot jasne usmeritve ekonomske politike zaznamuje zadovoljevanje zahtev posameznih uporabnikov. Posledica tega je ponavljajoča praksa precenjevanja porabe. Ta ima pogosto za posledico tudi neučinkovito porabo javnega denarja. Večja srednjeročna usmerjenost spremenjenih evropskih fiskalnih pravil je tako predvsem priložnost za temeljito izboljšanje sistema javnofinančnega načrtovanja. Ta priložnost v obdobju prehoda na novi sistem fiskalnih pravil oziroma ob pripravi tokratnega proračuna po oceni fiskalnega sveta ni bila izkoriščena.