



EVA: 2022-1611-0104
Številka: 00704-318/2022/8
Datum: 23. 9. 2022

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede skladnosti predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022–2024 s fiskalnimi pravili

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 8. 9. 2022 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovala predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024 v delu, ki se nanaša na leto 2022 (v nadaljnjem besedilu: predlog odloka), ki je bil pripravljen hkrati s predlogom rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 (v nadaljnjem besedilu: predlog rebalansa). Na tej podlagi je Fiskalni svet 22. 9. 2022 objavil Oceno skladnosti predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2022 - 2024 s fiskalnimi pravili (v nadaljnjem besedilu: Ocena). Skladno s četrtem odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) vlada do Ocene podaja pisno stališče.

Fiskalni svet v Oceni ugotavlja, da predlog rebalansa kljub ukrepom za blažitev posledic druginje predvideva nižji primanjkljaj, kot ga je državni proračun realiziral v letu 2021, kar pa je predvsem posledica višjih prihodkov in manjšega obsega izdatkov, povezanih z enkratnimi dejavniki (COVID-19 in druginja). Ob tem Fiskalni svet opozarja na dejansko poslabšanje stanja javnih financ, saj so se močno povečali izdatki, očiščeni enkratnih dejavnikov, kar pa je mogoče le deloma pojasniti z visokimi izdatki za investicije. Pri tem ocenjuje, da državni proračun v letu 2022 dejansko ne bo realiziran v takem obsegu, kot ga predvideva predlog rebalansa, zato ponovno opozarja na neustrezno proračunsko načrtovanje. Če bi bil rebalans realiziran v načrtovanem obsegu, pa Fiskalni svet poudarja, da bi to pomenilo izrazito ekspanzivno naravnano fiskalno politiko, kar ocenjuje v danih razmerah kot neustrezno. Hkrati Fiskalni svet izpostavlja, da pri pripravi predloga rebalansa in predloga odloka ni bila upoštevana zadnja napoved gospodarskih gibanj Urada za makroekonomske analize in razvoj.

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

1. Fiskalna politika v negotovih razmerah in priprava predloga rebalansa za leto 2022

Fiskalni svet v Oceni navaja, da predlog rebalansa in predlog odloka odražata neustrezno proračunsko načrtovanje, saj sta pripravljena ločeno od jesenskih proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024, ki ju še zajema trenutno veljavni Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024. Nadalje navaja, da priprava rebalansa pred objavo osvežene makroekonomske jesenske napovedi vnaša dodatno nezanesljivost v projekcije, saj se je

gospodarsko okolje pomladanske napovedi, ki je bila podlaga za tokratni predlog rebalansa, precej spremenilo.

Ob tem je potrebno poudariti, da so napovedi v zadnjih letih zaradi krize zelo negotove. V bistvu gre za scenarije, ki se hitro spreminjajo in je zato vodenje fiskalne politike oteženo. Poleg tega je treba upoštevati ozek časovni okvir za pripravo makroekonomskih kot javnofinančnih napovedi.

V zvezi s časovnico priprave rebalansa vlada pojasnjuje, da je rebalans instrument, ki se uporabi v letu izvrševanja proračuna v primeru ugotovitve, da je proračun neuravnotežen. Za pripravo rebalansa se uporabijo zadnje makroekonomske napovedi. Pri tem bi, v konkretnem primeru rebalansa proračuna države za leto 2022, ob upoštevanju dejstva, da je vlada že 25. 8. 2022 ugotovila, da z zadržanjem proračuna in prerazporeditvami proračuna ni mogoče uravnotežiti, zavlačevanje postopkov onemogočilo ali pa vsaj bistveno otežilo nadaljnje izvrševanje proračuna. Za omogočanje hitrega nadaljnjega ukrepanja je zato vlada sprejela predlog rebalansa za leto 2022 ločeno od proračunskih dokumentov za leti 2023 in 2024, ob tem pa upoštevala najnovejše razpoložljive objave statističnih podatkov za nazaj, doseženih realizacij tekočega leta in napovedi gospodarskih gibanj. Se pa v negotovih časih se občutno spreminjajo tako napovedi za naprej, kot tudi objave preliminarnih statističnih podatkov, ki so izhodišča za pripravo proračunskih dokumentov. Vlada meni, da je tudi ob upoštevanju 9.b člena ZJF pri pripravi proračunskih dokumentov treba uporabiti zadnjo napoved, ki jo objavi Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Da so napovedi zaradi domačih in mednarodnih tveganj nezanesljive, kaže tudi dejstvo, da se napovedi bistveno razlikujejo med različnimi institucijami pa tudi v času. Pomladanska napoved Evropske komisije iz aprila 2022 predvideva, da se bo bruto domači proizvod (v nadaljnjem besedilu: BDP) Republike Slovenije v letu 2022 povečal za 3,7 %, v letu 2023 pa za 3,1 %, medtem ko je poletna napoved predvidevala 5,4-odstotno rast BDP v letu 2022 in 1,0 % v letu 2023. Gospodarska napoved OECD iz junija 2022 napoveduje 4,6-odstotno rast BDP v letu 2022 in 2,5-odstotno rast v letu 2023. Po projekcijah Banke Slovenije iz junija 2022 naj bi se slovenski BDP v letu 2022 povečal za 5,8 %, v naslednjih dveh letih pa za 2,4 % in 2,5 %.

Urad za makroekonomske analize in razvoj v jesenski napovedi za leto 2022 predvideva 5 % gospodarsko rast, kar je nekoliko več od njegove pomladanske napovedi in pomeni, da lahko do konca leta pričakujemo nekoliko višje prihodke.

Ob vseh napovedih obstaja tveganje, povezano z morebitnimi hujšimi motnjami v dobavi energije in mrzlo zimo.

Dejstvo je, da je za pripravo sprememb Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država potrebno oceniti ciljni saldo in zgornjo mejo izdatkov sektorja država ter druge javnofinančne agregate. Teh pa ni mogoče oceniti brez uporabe zadnjih objavljenih statističnih podatkov. Roki za pripravo proračunskih dokumentov in časovnica evropskega semestra sta zelo podobni časovnici objave statističnih podatkov temeljnih agregatov sektorja država za preteklo leto, ali pa se celo prekrivajo.

Pojasniti je treba še, da so priprava sprememb proračuna za leto 2023 in proračuna za leto 2024 ter priprava rebalansa različni instrumenti, ki jih ni bilo mogoče izvajati sočasno. Za pripravo proračunov za prihodnji dve leti je treba, skladno z javnofinančnimi predpisi, počakati jesensko napoved Urada za makroekonomske analize in razvoj, za pripravo podatkov sektorja država pa je treba počakati tudi uradne podatke Statističnega urada Republike Slovenije o realizaciji prihodkov in odhodkov sektorja država. Navedeni zakonski zahtevi za pripravo rebalansa nista

določeni, zato vlada meni, da je pripomba Fiskalnega sveta v delu, ki se nanaša na uporabo podatkov iz jesenske napovedi, neutemeljena, saj se potreba po rebalansu pojavi neodvisno od časovnice statističnih objav in ekonomskih napovedi.

Vlada je rebalans za leto 2022 pripravila, ker z zadržanjem proračuna in prerazporeditvami ni bilo mogoče uravnovežiti letošnjega proračuna. Na to neuravnoveženost so vplivali tako protikoronski kot tudi drugi ukrepi, ki sta jih prejšnja vlada in Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor) sprejela po potrditvi Sprememb proračuna države za leto 2022. Gre za več kot milijardo obveznosti, ki v sprejetem proračunu države za leto 2022 niso bile načrtovane, saj je bilo za nepredvidene izdatke načrtovanih približno 330 milijonov evrov. Rebalans tako predstavlja prilagoditve aktualnim razmeram in potrebam.

Fiskalni svet ugotavlja, da bodo največji delež rasti odhodkov državnega proračuna, brez upoštevanja investicij in ukrepov za blaženje posledic epidemije in draginje, predstavljali višji stroški dela, tako v javnih zavodih kot v ožji državni upravi. Poglavitni razlog za odstopanje je v nezadostno planiranih sredstvih za izvajanje sprejetih sprememb predpisov ter višjih obveznosti zaradi povečanja števila zaposlenih, ki ob pripravi sprememb proračuna za leto 2022 niso bila znana. Rast stroškov dela v letu 2022 glede na predhodno leto pri neposrednih uporabnikih proračuna brez učinkov COVID-19 je posledica napredovanja javnih uslužbencev, povečanja povračila stroškov prevoza na delo in z dela, povečanja števila zaposlenih v državni upravi ter novih dodatkov na področju plač (dodatek k plači zaradi prepovedi pravice do stavke na podlagi Zakona o službi v Slovenski vojski).

Fiskalni svet prav tako izpostavlja visok delež odhodkov, ki izhajajo iz rezerve državnega proračuna. V okviru kontov rezerve so v rebalansu 2022 planirana sredstva v višini 985 milijonov evrov. Od tega je 324 milijonov evrov namenskih sredstev, namenjenih izločanju na proračunske sklade, 130 milijonov evrov, namenjenih izločanju v sklad za okrevanje in odpornost ter 528 milijonov drugih rezerv, od katerih je 248 milijonov evrov načrtovanih v okviru tekoče proračunske rezerve za namene, za katere se izkaže, da ob pripravi rebalansa niso bila zagotovljena v zadostnem obsegu, 90 milijonov evrov rezerve za naravne nesreče ter 180 milijonov evrov sredstev za financiranje nepredvidljivih izdatkov in morebitnih novih obveznosti, ki bi nastale zaradi obvladovanja situacije glede COVID-19. Negotove razmere, vezane na razvoj epidemije COVID-19, poglobljanje energetske krize in rast cen zahtevajo višje rezerve za morebitne vladne ukrepe.

Investicijski odhodki in transferji v oceni realizacije za leto 2022 so za 316 milijonov EUR nižji, kot je bilo načrtovano v Spremembah proračuna za leto 2022 oktobra lani. Navkljub temu Fiskalni svet ugotavlja, da so investicije v rebalansu proračuna načrtovane nerealistično visoko. Poudariti je treba, da se investicijski odhodki in transferji v proračunu načrtujejo glede na dinamiko projektov v posameznem letu. Ker se dinamika v življenjskem ciklu projekta spreminja, lahko privede do izrazitejšega odstopanja realizacije od načrtov. Ob tem je treba ponovno omeniti, da je za uvrstitev projektov v državni proračun potrebna zaprta finančna konstrukcija, ki je tudi pogoj za izvedbo razpisov in podpis pogodb, ni pa nujno da v tekočem letu izdatki tudi dejansko nastanejo. Zato v praksi redno prihaja do razhajanj med načrtovanimi in dejanskimi odhodki za investicije.

V zvezi z oceno Fiskalnega sveta, iz katere izhaja, da je predlog rebalansa nerealističen in da bo verjetno primanjkljaj manjši od predvidenega, kot že zgoraj vlada pojasnjuje, da so bili po sprejemu sprememb proračuna države za leto 2022 sprejeti številni predpisi z visokimi finančnimi posledicami. Kot primer izpostavljammo Zakon o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 206/21 in 52/22 – odl. US), katerega finančne posledice so bile ocenjene na okoli 280 milijonov evrov,

realno bodo znašale blizu 400 milijonov. Prav tako je v letu 2022 nastala nova obveznost dodatnega zagotavljanja sredstev za izvajanje Zakona o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti (Uradni list RS, št. 186/21, v nadaljnjem besedilu: ZZRID). K višji porabi bodo prispevale tudi določbe Zakona o zagotavljanju finančnih sredstev za investicije v slovensko zdravstvo v letih od 2021 do 2031 in zagotavljanje sredstev za napovedani referendum. Poleg navedenega so se po vladnih odločitvah podaljševali ukrepi, povezani z epidemijo COVID-19, v zvezi s podaljšanimi ukrepi je treba izpostaviti turistične bone 21, za katere v sprejetem proračunu za leto 2022 sredstva niso bila načrtovana, realizirani finančni učinek pa je znašal preko 60 milijonov evrov. Bistveno višje od premalo načrtovanih pravic porabe bo tudi vplačilo v proračun EU predvsem zaradi visokih pobranih carin zaradi povečanega uvoza električnih vozil za evropski trg (dodatnih 150 milijonov evrov). Pomemben finančni učinek pa imajo tudi ukrepi aktualne vlade za naslavljanje druginje.

Po preveritvi podatkov se ugotavlja, da povišanje izdatkov za transfere javnim zavodom v zadnjem četrtletju tekočega leta izhaja predvsem iz obveznosti, ki jih bo treba v letu 2022 izpolniti na podlagi ZZRID. Ob upoštevanju, da se je ZZRID začel prvič uporabljati v letu 2022, je zaradi vzpostavitve sistema novega financiranja prišlo do zamud pri dodeljevanju sredstev javnim raziskovalnim zavodom in sicer v delu, ki se nanaša na financiranje projektov izbranih na javnih razpisih. Zaradi zamika dinamike pri razpisih bo treba pretežni del obveznosti za financiranje raziskovalnih organizacij realizirati v zadnjem četrtletju tekočega leta.

2. Veljavnost izjemnih okoliščin in s tem povezani ukrepi

V letu 2022 še vedno veljajo izjemne okoliščine oziroma splošna dostopna klavzula na ravni EU, kar ugotavlja tudi Fiskalni svet. To omogoča začasno odstopanje od fiskalnih pravil in fleksibilnost pri vodenju fiskalne politike. S tem lahko država z različnimi ukrepi reagira na enkratne dejavnike, kot so epidemija COVID-19, vojna v Ukrajini in druginja. Zato Fiskalni svet v Oceni ločuje med izdatki, povezanimi z izjemnimi okoliščinami, ter ostalimi izdatki.

Klub veljavnosti izjemnih okoliščinam Fiskalni svet v Oceni med drugim ugotavlja, da so povišanja mej najvišjih možnih izdatkov v predlogu odloka občutna, občutno pa je tudi neskladje med ravni in spremembo izdatkov sektorja država ter s tem povezanim seštevkom odhodkov posameznih blagajn.

Neskladje med seštevkom povišanih zgornjih mej izdatkov štirih blagajn financiranja ter povišanjem zgornje meje sektorja država je logično zaradi koncepta prikazovanja izdatkov. Pri blagajnah so izdatki prikazani po principu financiranja enot sektorja država, medtem ko so izdatki sektorja država prikazani po konceptu končnih izdatkov, torej vsi izdatki blagajn financiranja ne predstavljajo končnih izdatkov, temveč pomemben delež izdatkov vključujejo tudi druge enote sektorja država. Največje razlike se pojavljajo v okviru statistične konsolidacije tokov med vsemi enotami sektorja država in ne samo med blagajnami financiranja, torej zaradi transferov (tekočih in investicijskih) med blagajnami financiranja ter enotami, ki opravljajo javno službo. V določeni meri ima vpliv tudi bruto/neto prikazovanje izdatkov, predvsem kar se tiče EU izdatkov in podobnih, ki so porabljeni izven sektorja država ter tako niso del meje izdatkov sektorja država, so pa del izdatkov pri blagajnah financiranja. Ob tem razlike nastanejo tudi zaradi računovodske obravnave financiranja proračunskih skladov.

Zelo pomemben razlog za omenjeno razliko je tudi način vodenja oz. pripoznavanja transakcij v blagajnah financiranja in sektorja država. Pri blagajnah se uporablja metodologija GFS1986, torej denarni tok, medtem ko se na podlagi Direktive sveta 2011/85/EU pri sektorju država uporablja obračunska metodologija ESA, zaradi česar so potrebni dodatni obračunski in metodološki popravki za prehod iz denarnega koncepta v obračunski. Ker pri pripravi bilanc javnega financiranja in podatkov sektorja država prihaja do velikih metodoloških razlik, teh v uradnih dokumentih podrobno ne pojasnujemo.

Fiskalni svet v delu, ki se nanaša na učinke ukrepov za blaženje posledic epidemije in druginje na državni proračun ocenjuje, da je le manjši del ukrepov za omilitev posledic druginje ciljanih, prevladujoči del pa je splošen, kar naj ne bi bilo v skladu s smernicami mednarodnih institucij. Hkrati navaja, da je tudi v večini drugih evropskih držav večina ukrepov za blažitev posledic druginje splošnih.

Vlada poudarja, da je predlog rebalansa pripravljen v še vedno negotovih razmerah, povezanih tako z razvojem situacije glede COVID-19 kot tudi glede energetske krize in rasti cen. Ob iztekanju ukrepov, vezanih na COVID-19, tako rebalans vključuje predvsem ukrepe za blaženje posledic druginje za gospodarstva in gospodarstvo, ki jih je vlada že sprejela, hkrati pa načrtuje tudi sredstva za ukrepe, ki so v sprejemanju oziroma tiste, ki jih bo vlada morala ob upoštevanju nepredvidenih razmer še sprejeti do konca leta. Sredstva za namene, ki jih v trenutku priprave rebalansa ni bilo mogoče predvideti, so načrtovana v sklopu tekoče proračunske rezerve. Vlada poudarja, da so vsi ukrepi proti druginji, povezani z ohranjanjem dohodka, ciljno naravnani na ranljive skupine. V predlogu rebalansa je upoštevan tudi določen del odhodkov za predvidene nove ukrepe povezane s COVID-19.

3. Naravnost fiskalne politike v času izjemnih razmer

V letu 2022 je vojna v Ukrajini ter s tem povezana energetska kriza še dodatno povečala potrebo po dodatnih ukrepih za odpravljanje posledic za posameznike, podjetja, podporo sistemom na področju socialne zaščite in energetskega trgu. V letu 2022 bi primanjkljaj sektorja države znašal 1,9 % BDP v primeru, da te ukrepi ne bi bilo potrebni. Če pri javno finančnih odhodkih ne upoštevamo investicij, bi v letu 2022 dosegli presežek sektorja države v višini 2,5 % BDP. Izračuni temeljijo na pomladanski napovedi gospodarskih gibanj 2022 Urada za makroekonomske analize in razvoj. Dejanski podatki o javnofinančnih agregatih v deležu BDP se bodo nedvomno razlikovali od trenutnih ocen, kar bo še toliko bolj izraženo zaradi negotovih napovedi BDP.

Zelo pomembno je, da odhodki ne rastejo hitreje kot potencialni BDP. Za oceno primerne rasti izdatkov po pravilih Pakta za stabilnost in rast se od vseh izdatkov odštejejo izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU-skladov (očiščeni izdatki). Pri tem se upošteva štiriletno povprečje izdatkov za investicije, ki ne vključujejo prejetih sredstev iz EU za investicije. V letu 2022 rast načrtovanih izdatkov ne bo presežala rast nominalnega potencialnega BDP. V obdobju negotovih izračunov in odstopanja podatkov so ocene negotove, kar prav tako velja za ocenjevanje dolgoročne povprečne rasti potencialnega BDP. Ocenjevanje naravnosti fiskalne politike v negotovih razmerah, ko še veljajo izjemne okoliščine, je s strukturnimi kazalniki še toliko bolj negotovo. Opredelitev gibanja gospodarskega cikla v dejanskem času je namreč zahtevno že v časih, ko ni izjemnih okoliščin, pogoste in občutne revizije makroekonomskih podatkov in spremembe v napovedih bodočih gospodarskih gibanj, ki so prisotne ob pojavu šoka, pa ocenjevanje faze gospodarskega cikla še bolj otežijo. To je zato eden izmed ključnih dejavnikov morebitnih razlik med ciljnimi in doseženimi vrednostmi fiskalnih ciljev in s tem ocen naravnosti fiskalne politike.

Rast tekočih izdatkov (vsi izdatki razen investicij in kapitalskih transferjev) bo v letu 2022 predvidoma 2,4 %, kar je znatno manj od predhodnih dveh let. Rast tekočih izdatkov se na eni strani po postopnem umiku ukrepov za lajšanje posledic COVID-19 krize znižuje, je pa na drugi strani ta rast odvisna od ukrepov za odpravljanje energetske krize. Določene kategorije odhodkov se brez teh ukrepov povečujejo, kot na primer vlaganje v zdravstvu sistem za njegovo odpornost.

4. Zaključek

V letu 2022 še vedno veljajo izjemne okoliščine in splošna odstopna klavzula, ki omogočajo odstopanje od fiskalnih pravil. V začetku leta so bili tako v veljavi obsežni ukrepi za spopadanje s posledicami epidemije COVID-19, ki jih v ustreznem obsegu ni bilo mogoče načrtovati. Hkrati so bili med letom zaradi naraščajoče druginje sprejeti številni ukrepi za omilitev posledic za prebivalstvo in podjetja. Vse to za leto 2022 zahteva večji obseg izdatkov, kot je bil določen v veljavnem Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2022 do 2024. Vlada dopušča možnost, da celoten obseg sredstev, ki izhaja iz rebalansa proračuna v letu 2022, ne bo v celoti tudi porabljen. Ker pa je je treba v skladu z javnofinančnimi predpisi pri načrtovanju

izdatkov proračuna oziroma rebalansa proračuna upoštevati vse obveznosti, ki izhajajo iz veljavnih predpisov in tudi vse že prevzete obveznosti, ki bremenijo proračun tekočega leta, ni dopustno, da se na podlagi predvidevanj o morebitni neporabi sredstev odhodki ne načrtujejo v zadostni višini. Javnofinančni predpisi namreč zelo natančno in v odstotkih določajo obseg pravic porabe, ki se lahko v letu izvrševanja proračuna prerazporejajo. To pa pomeni, da tudi v primeru, če se dinamika pri izvajanju posameznega projekta zamakne v naslednje leto, v proračunu zagotovljenih pravic porabe ni mogoče v celoti prerazporediti za drug namen, čeprav bi obveznost plačila izhajala iz zakona ali drugega predpisa. Izvrševanje proračuna in s tem tudi natančnejše načrtovanje bi bilo mogoče, če bi vlada imela neomejeno pristojnost za prerazporejanje pravic porabe v sprejetem proračunu. Ker pa bi to pomenilo tudi, da se proračun ne izvršuje v skladu z nameni, ki jih je določil državni zbor ob njegovem sprejemu, bi priprava proračuna po programih in projektih izgubila smisel.

Glede na navedeno vlada predlaga, da državni zbor predlog rebalansa in predlog odloka podpre.