



VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

PROGRAM STABILNOSTI

DOPOLNITEV 2012

Ljubljana, april 2012

KAZALO

UVOD	3
1. CILJI IN PREDPOSTAVKE EKONOMSKIH POLITIK	4
2. GOSPODARSKA GIBANJA IN NAPOVEDI MAKROEKONOMSKIH AGREGATOV	6
2.1. PREDPOSTAVKE MEDNARODNEGA OKOLJA	6
2.2. CIKLIČNA GIBANJA IN KRATKOROČNI OBETI	7
2.3. SREDNJEROČNI SCENARIJ	11
2.4. VPLIV STRUKTURNIH REFORM NA RAST	12
3. PRIMANJKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVE.....	13
3.1. JAVNOFINANČNA STRATEGIJA, ODPRAVA PRESEŽNEGA PRIMANJKLJAJA IN SREDNJEROČNI CILJ	13
3.2. POLITIKA JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV	15
3.3. POLITIKA JAVNOFINANČNIH ODHODKOV	17
3.4. FISKALNA KONSOLIDACIJA, STRUKTURNI PRIMANJKLJAJ IN FISKALNI POLOŽAJ	20
3.5. DOLG SEKTORJA DRŽAVE	23
3.6. JAVNOFINANČNE IMPLIKACIJE VEČJIH STRUKTURNIH REFORM	25
4. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI IN PRIMERJAVA S PREDHODNIM PROGRAMOM.....	25
4.1. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI NA SPREMEMBE V GOSPODARSKI AKTIVNOSTI	25
4.2. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI PRORAČUNSKIH PROJEKCIJ	25
4.3. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI DOLGA	27
4.4. PRIMERJAVA NAPOVEDI S PREDHODNIM PROGRAMOM.....	27
5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC	28
5.1. DOLGOROČNA STRATEGIJA IN OBETI, VKLJUČNO Z UPOŠTEVANJEM IMPLIKACIJ STARANJA PREBIVALSTVA	28
5.2. POTENCIALNE OBVEZNOSTI	34
6. KAKOVOST JAVNIH FINANC	35
6.1. STRUKTURA IN KAKOVOST JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV	35
6.2. STRUKTURA IN UČINKOVITOST JAVNOFINANČNIH ODHODKOV	37
7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC	38
7.1. NACIONALNA JAVNOFINANČNA PRAVILA.....	38
7.2. RAZVOJNO NAČRTOVANJE.....	39

Uvod

Program stabilnosti za leto 2012 je pripravljen v okviru t.i. Evropskega semestra, po katerem se programi stabilnosti in konvergenčni programi predložijo Evropski komisiji v mesecu aprilu. Program stabilnosti je skladen s Priporočilom Sveta Sloveniji za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja in upošteva Priporočila Sveta z dne 13. julija 2010 o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010/410/EU), Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2011 v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem programu za stabilnost Slovenije za obdobje 2011–2014 (2011/C 217/01) ter smernice za fiskalno konsolidacijo in strukturne reforme, ki jih je sprejel Evropski svet na svojem zasedanju 1. do 2. marca 2012. Dokument je pripravljen v skladu z Uredbo Sveta 1175/2011, ki dopolnjuje Uredbo 1466/97 o vsebini Programov stabilnosti.

Slovenija je od 2. decembra 2009 formalno v postopku presežnega primanjkljaja in mora po priporočilih Sveta EU iz novembra 2009 znižati primanjkljaj sektorja država na manj kot 3 % BDP do leta 2013. Glavna cilja v programu predstavljene ekonomske politike sta trajno strukturno uravnoteženje javnih financ in vzpostavitev pogojev za stabilno gospodarsko rast. V Programu stabilnosti so opisane politike in ukrepi za znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2013, čemur bo sledilo nadaljnje zniževanje primanjkljaja, dokler ne bo doseženo trajno strukturno uravnoteženje javnih financ, skladno s preventivnim delom Pakta za stabilnost in rast (Uredba 1466/97 in 1175/11) ter mednarodno Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji.

V skladu s smernicami spremenjenega Pakta stabilnosti in rasti, ki zagotavljajo večje nacionalno lastništvo, so Program stabilnosti ter njegove dopolnitve in mnenje Sveta EU o slovenskem Programu stabilnosti predmet obravnave v delovnih telesih Državnega zbora Republike Slovenije. Prav tako so delovna telesa Državnega zbora razpravljala o priporočilih Sveta EU Sloveniji glede presežnega primanjkljaja.

1. CILJI IN PREDPOSTAVKE EKONOMSKIH POLITIK

Osrednji cilj ekonomske politike je trajno strukturno uravnoteženje javnih financ in vzpostavitev pogojev za stabilno gospodarsko rast. V obdobju po letu 2012 je predvideno postopno okrevanje slovenskega gospodarstva, vendar rast BDP do konca programskega obdobja predvidoma ne bo presegla 2,2 %.

Skladno z mednarodno pogodbo o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji v Državnem zboru poteka postopek za vključitev pravila o uravnoteženih javnih financah v ustavo (poglavje 7). Strukturno ravnovesje naj bi dosegli z letom 2015, kar zahteva zniževanje strukturnega primanjkljaja za povprečno 0,9 odstotne točke letno v obdobju od leta 2012 do vključno 2015. Ciklično prilagojeni primanjkljaj se bo v tem obdobju zniževal povprečno za 1,25 odstotne točke letno.

Glavni cilji fiskalne politike v programskem obdobju so:

- (i) znižanje primanjkljaja države pod mejo 3 % BDP v letu 2013, skladno z zahtevami Pakta za stabilnost in rast ter skladno s priporočili Sveta EU ;
- (ii) strukturno ravnovesje do konca programskega obdobja;
- (iii) krepitev finančnega sektorja z dokapitalizacijo predvidoma brez proračunskih sredstev in čiščenjem bančnih bilanc;
- (iv) strukturne reforme na področju trga dela, pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja;
- (v) spodbujanje gospodarske aktivnosti in ustvarjanja novih delovnih mest z zmanjševanjem administrativnih omejitev za gospodarsko dejavnost, aktivnim spodbujanjem domačih in tujih investicij ter z zniževanjem relativno visokih davčnih obremenitev delovnih mest in gospodarske dejavnosti.

Glede na visok javno finančni primanjkljaj v letu 2011 in časovno strogo opredeljene zahteve regulatorja po zagotovitvi kapitalske ustreznosti bank, se je vlada takoj po začetku mandata februarja 2012 prednostno posvetila ukrepom za uravnoteženje javnih financ in stabilizacijo bančnega sistema, medtem ko bodo strukturne reforme in stimulatívni gospodarski ukrepi, predstavljeni v Nacionalnem reformnem programu, pripravljeni do konca leta.

Cilj znižanja primanjkljaja države pod 3 % BDP v prihodnjem letu bo dosežen predvsem z ukrepi na strani zmanjšanja javnofinančnih odhodkov. V letih 2014 in 2015 bodo za doseganje v programu zastavljenih ciljev, poleg učinkov na strani odhodkov, ki jih bosta prinesli pokojninska in zdravstvena reforma, izvedeni tudi ukrepi na strani prihodkov, z učinkovitejšim davčnim sistemom in pobiranjem davkov. Ugodno bo na zniževanje primanjkljaja vplivala tudi gospodarska rast, po potrebi bodo dvignjene stopnje davkov, ki bodo najmanj negativno vplivali na konkurenčnost.

Da bi dosegli trajno strukturno prilagoditev odhodkov, bo spremenjeno prek 50 različnih zakonov, ki določajo različne finančne obveznosti države. Strukturni ukrepi bodo v letih 2012 in 2013 znižali odhodke za okoli 2 % BDP. Dodatno znižanje odhodkov bo doseženo z racionalizacijo tekočih stroškov delovanja javnega sektorja, ki ne zahteva zakonodajnih sprememb. Čeprav bodo takšni ukrepi kratkoročno zmanjšali agregatno povpraševanje, je njihova izvedba nujna za izboljšanje kredibilnosti države, kar bo osnova za spodbujanje gospodarske dejavnosti preko privabljanja investicij in lažjega dostopa do financiranja.

Predvideni ukrepi vključujejo predvsem naslednja področja:

- (i) racionalizacija tekočega poslovanja javnega sektorja, zlasti zmanjšanje števila državnih institucij in druge organizacijske spremembe, strog nadzor stroškov in omejevanje najemanja storitev pri zunanjih izvajalcih, učinkovitejša organizacija področja javnih naročil in informatike, boljše razpolaganje z nepremičnim premoženjem države, znižanje financiranja občin iz državnega proračuna;
- (ii) prilagoditev vsebine in obsega delovanja javnega sektorja, zlasti prilagoditev normativov, ki določajo delovne obremenitve na področju izobraževalne dejavnosti,

- prilagoditev sistema financiranja visokega šolstva, znižanje višine plač v javnem sektorju s kombinacijo linearnega znižanja in uveljavitve dogovorjenih povišanj za odpravo plačnih nesorazmerjih (efektivno 5-odstotno znižanje povprečne ravni plač), prilagoditev višine nekaterih drugih prejemkov, povezanih z delom;
- (iii) prilagoditev odhodkov po programih in politikah, zlasti nižje financiranje programov na področju infrastrukture in stanovanjske politike, zniževanje subvencij za gospodarsko in drugo dejavnost, začasno znižanje prejemkov upokojujencev, ki ne temeljijo na vplačanih prispevkih (letni dodatek in izjemne pokojnine), znižanje nekaterih prejemkov na področju politike trga dela, socialne in družinske politike, pri čemer se ne posega v prejemke upravičencev z najnižjimi dohodki, ter znižanje nekaterih povračil iz zdravstvene blagajne.

Pomembne bodo tudi spremembe na davčnem področju, ki bodo usmerjene v:

- (i) stimulatивne ukrepe za povečanje gospodarske dejavnosti, investicije, vlaganje v raziskave in razvoj ter nova delovna mesta;
- (ii) ukrepe solidarnosti, ki bi zagotovili, da bogatejši sloj prebivalstva več prispeva k zagotavljanju javnofinančnih prihodkov.

Za zagotovitev gospodarski rasti prijaznejše fiskalne konsolidacije bodo tako znižana nekatera davčna bremena. Državni zbor je že sprejel spremembe zakonov, s katerimi se olajšave za raziskave in razvoj povečujejo z dosedanjih 40 na 100 %, olajšava za investicije se povečuje s 30 na 40 odstotkov in ni več zneskovno omejena. Stopnja davkov od dohodkov pravnih oseb se znižuje z 20 na 18 odstotkov, do konca programskega obdobja pa se bo dodatno zniževala po 1 odstotno točko na leto, do končne ravni 15 %.

K povečanju davčnih prihodkov bodo predvidoma prispevale tudi širitve davčnih osnov ter boljši sistem pobiranja davkov ter sistemske in strukturne reforme, ki bodo omogočile zmanjšanje sive ekonomije (poglavje 3.2 in 6.1.).

Spremembe pokojninskega sistema bodo postopne, saj je bila pokojninska reforma enkrat že zavrnjena na referendumu, zato Vlada RS v enem letu po referendumu ne more predlagati Državnemu zboru v sprejem zakona, ki ureja enako vsebino. V letošnjem letu je predvideno znižanje prejemkov iz pokojnin, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih, prenos varstvenega dodatka med socialne transfere, vezane tudi na premoženjski cenzus, ter začasno znižanje letnega dodatka za upokojujence. Pogajanja s socialnimi partnerji glede prenove pokojninske zakonodaje se bodo začela že v letošnjem letu, dokončno pa bo ta prilagoditev izvedena predvidoma do konca leta 2013 in bo podrobneje predstavljena v prihodnjih dopolnitvah programa stabilnosti. V okviru reforme pokojninskega sistema so predvideni ukrepi v smeri dviga dejanske upokojitvene starosti.

Na področju bančnega sektorja bo vlada v procesih dokapitalizacije ali prodaje deležev zagotovila lastniško strukturo, ki bo zagotavljala učinkovito in nepolitično upravljanje ter stabilno dolgoročno delovanje finančnih institucij. Zagotovitev dodatnega kapitala v bankah bo prispevala tudi k reševanju problema nizke kreditne dejavnosti, ki delno otežuje ponovni zagon gospodarske aktivnosti v zasebnem sektorju. Dokapitalizacija Nove Ljubljanske banke d.d. na zahtevo Evropskega bančnega organa (EBA) in Banke Slovenije do 30. junija 2012 bo Vlada skušala zagotoviti brez neposrednega sodelovanja sredstev proračuna Republike Slovenije, temveč bodo pri njej sodelovali drugi investitorji, s čimer se bo lastniški delež države v največji banki znižal.

2. GOSPODARSKA GIBANJA IN NAPOVEDI MAKROEKONOMSKIH AGREGATOV

2.1. Predpostavke mednarodnega okolja

Makroekonomske napovedi v Programu stabilnosti izhajajo iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2012 (UMAR, marec 2012), ki upošteva ukrepe iz Programa.

Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012 kot predpostavke mednarodnega okolja upošteva napovedi mednarodnih institucij, objavljene v februarju (Tabela 2.1.). Za leto 2011 je za območje evra predvideno znižanje BDP, za leti 2013 in 2014 pa postopna krepitev. Med ostalimi pomembnejšimi trgovinskimi partnericami Slovenije v letu 2012 skladno z napovedmi mednarodnih institucij pričakujemo upočasnitev gospodarske rasti v primerjavi z lanskim letom, na Hrvaškem pa je predvideno znižanje BDP. V prihodnjih dveh letih podobno kot na ravni EU tudi v teh državah pričakujemo postopno izboljšanje gospodarskih razmer. Tveganja za rast v mednarodnem okolju ostajajo visoka in so neenakomerno porazdeljena v smeri večje verjetnosti uresničitve negativnih tveganj. Tako se ohranjajo tveganja v povezavi z morebitnim nadaljnjim zaostrovanjem dolžniške krize, kar bi lahko vodilo v globlji padec gospodarske aktivnosti v državah območja evra in EU letos in še prihodnje leto. Tveganja izhajajo tudi iz gibanja cen surovin, zlasti cen nafte, ki se kljub umirjanju rasti svetovnega gospodarstva zaradi geopolitičnih razmer v nekaterih državah proizvajalkah ohranjajo na visoki ravni.

Tabela 2.1.: Predpostavke Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2012 (UMAR) glede gospodarske rasti v najpomembnejših zunanjetrgovinskih partnericah Slovenije v obdobju 2012–2014

	2010	2011*	2012	2013	2014
			Pomladanska napoved (marec 2012)		
EU	2,0	1,5	0,0	1,2	1,7
Območje evra	1,9	1,4	-0,3	0,9	1,5
Nemčija	3,7	3,0	0,6	1,5	1,7
Italija	1,8	0,4	-1,3	0,1	0,6
Avstrija	2,3	3,1	0,7	1,6	1,7
Francija	1,5	1,7	0,4	1,0	1,5
Združeno kraljestvo	2,1	0,8	0,6	1,8	2,2
Češka	2,7	1,7	0,0	1,9	2,6
Madžarska	1,3	1,7	-0,5	1,3	2,6
Poljska	3,9	4,3	2,5	3,2	4,0
Hrvaška	-1,2	0,3	-0,5	1,0	2,0
BIH	0,7	1,7	0,8	2,0	3,0
Srbija	1,0	1,9	0,7	2,0	3,0
Makedonija	1,8	3,1	2,3	3,0	4,0
ZDA	3,0	1,7	2,2	2,5	3,2
Rusija	4,0	4,3	3,5	3,8	4,2

Vir: Eurostat (za leto 2011); EC Interim Economic Forecast, februar 2012; Consensus Forecasts, februar 2012; Eastern Consensus Forecasts, februar 2012; EIU Country Reports, februar 2012; IMF World Economic Outlook update, januar 2012; WIIW Monthly Report, november 2011; ocena UMAR.

Opomba: *predhodni podatki. Za Francijo in Češko za leto 2011 napovedi EK (februar 2012), za Hrvaško, BIH, Srbijo, Makedonijo in Rusijo ocene Consensus (februar 2012).

Tehnična predpostavka cene nafte predvideva povprečje 115 USD/sod v letu 2012, v letu 2013 112 USD/sod in v letu 2014 110 USD/sod. Skladno s tekočimi gibanji in napovedmi mednarodnih inštitucij v času priprave Pomladanske napovedi se za dolarske cene neenergetskih surovin za letos predpostavlja padec teh cen (-9,5 %), za naslednji leti pa, da bodo stabilne. Tehnična predpostavka za tečaj evra do dolarja je določena na osnovi gibanj v februarju 2012. Za leto 2012 razmerje med valutama znaša 1,320 in 1,322 USD za 1 EUR za prihodnji dve leti.

Predpostavke o mednarodnem okolju v Programu stabilnosti, ki izhajajo iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2012, temeljijo na napovedih mednarodnih inštitucij, objavljenih do konca februarja 2012, kar vključuje tudi vmesno napoved Evropske komisije. Pri ključni predpostavki, tj. pričakovanem gibanju BDP za območje evra za leto 2012 med Pomladansko napovedjo UMAR in Vmesno napovedjo Evropske komisije ni bilo razlik (-0,3 %), prav tako ne pri tečaju (1,320 USD za 1 EUR). Skupne predpostavke Evropske komisije¹ za pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov ob pripravi napovedi še niso bile na voljo, zato jih ni bilo mogoče upoštevati. Razlike med obema sklopoma predpostavk so relativno majhne. Pri predpostavki gospodarske rasti v EU je skupna predpostavka le malenkost višja v obeh letih. Pri predpostavki gospodarske rasti za ZDA je razlika za letos prav tako minimalna, prihodnje leto je v skupnih predpostavkah malo nižja. Glede na delež ZDA v zunanjetrgovinski menjavi Slovenije, ki je v letu 2011 znašal 1,5 % skupnega blagovnega izvoza, ocenjujemo, da ta razlika nima bistvenega vpliva na napoved makroekonomskih agregatov. Pri dolarski ceni nafte je skupna predpostavka v letu 2012 višja za okoli 5 USD, v letu 2013 je razlika manjša. Predpostavljeno znižanje cen neenergetskih surovin je v skupnih predpostavkah v letu 2012 nekoliko manjše, v letu 2013 pa je razlika zanemarljiva. Pri predpostavki tečaja (USD/EUR) razlik ni. Glede na relativno majhne razlike ocenjujemo, da upoštevanje skupnih predpostavk pri cenah surovin ne bi bistveno spremenilo napovedanih rasti makroekonomskih agregatov za prihodnje leto. Od skupnih predpostavk se nekoliko razlikuje tudi pričakovano gibanje kratkoročnih obrestnih mer, ki je prav tako posledica časovnega razmika pri pripravi napovedi. Pri pripravi Pomladanske napovedi so bile tako na podlagi projekcij ECB (december, 2011) upoštevane nekoliko višje kratkoročne obrestne mere kot izhajajo iz skupnih predpostavk.

Tabela 2.2.: Predpostavke mednarodnega okolja

	2010	2011	2012	2013	2014
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II)¹	1,327	1,392	1,320	1,322	1,322
Nominalni efektivni tečaj	-2,1	-0,1	-0,8	0,0	0,0
Rast BDP v EU	1,8	1,5	0,0	1,2	1,7
Rast relevantnih izvoznih trgov²	10,2	8,2	0,4	5,4	6,1
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	79,6	111,0	115,0	112,0	110,0

Vir: UMAR, Pomladanska napoved 2012. Opombe: ¹ Za leta 2012-2014: tehnična predpostavka na podlagi povprečnega tečaja v februarju 2012; ² Nemčija, Francija, Italija, Avstrija, Madžarska, Poljska, Češka Republika, Slovaška, Združeno kraljestvo, ZDA, tehtano z deleži držav v slovenskem izvozu.

2.2. Ciklična gibanja in kratkoročni obeti

Bruto domači proizvod bo v letu 2012 v primerjavi s predhodnim letom predvidoma nižji za 0,9 %. Takšna pričakovanja izhajajo iz predpostavk poslabševanja razmer v mednarodnem okolju in zaostrenih pogojev financiranja države in bank, ki so v procesu razdolževanja. Pričakujemo, da zaradi povečevanja obsega nedonosnih in slabih terjatev v bankah v okolju

¹ V primerjavi predpostavk so upoštevane skupne predpostavke Evropske komisije z dne 10. april 2012.

nizke gospodarske aktivnosti letos tako še ne bodo vzpostavljene razmere za širjenje njihove kreditne aktivnosti. Na gospodarsko aktivnost bodo imeli pomemben učinek tudi ukrepi za javnofinančno konsolidacijo, ki se osredotoča na racionalizacijo in zmanjševanje vseh skupin odhodkov. Poglobljeno znižanje bruto domačega proizvoda letos bo tako predvidoma izhajalo iz močne upočasnitve rasti izvoza in še izrazitejšega znižanja domače potrošnje. Ob šibkem tujem povpraševanju se bo realna rast slovenskega izvoza v primerjavi z letom 2011 močno upočasnila (na 1,4 %). Ob nadaljnjem krčenju investicij in močnejšem upadu zasebne in državne potrošnje se bo domača potrošnja letos zmanjšala za 3,0 %. Znižanje bruto investicij bo letos predvidoma 7,4-odstotno, kar je zaradi pričakovanega znižanja zalog več kot lani. Zaradi znižanja gradbenih investicij predvidevamo nadaljnje znižanje bruto investicij v osnovna sredstva (-1,5 %). Povečanje investicij je pričakovano le v industriji, in sicer relativno močno v energetskem sektorju in bolj šibko v predelovalnih dejavnostih, kar bo vplivalo na pozitivno rast investicij v opremo in stroje, prisotno tudi v predhodnih dveh letih. Po rasti zalog tudi v letu 2011, v letu 2012 pričakujemo njihovo znižanje in s tem negativen prispevek k rasti BDP v višini 1,3 odstotne točke. Znižanje končne potrošnje gospodinjstev in države bo letos predvidoma 1,8-odstotno. Zaradi poslabšanja razmer na trgu dela ter ob predvidenih ukrepih na področju socialnih transferjev pričakujemo nadaljnje znižanje razpoložljivega dohodka (-1,3 %) ter v razmerah povečane negotovosti in previdnosti potrošnikov tudi realno znižanje zasebne potrošnje za 1,2 %. Razpoložljivi dohodek se bo tako znižal že četrto leto in bo tako letos v primerjavi z letom 2008 po naši oceni realno nižji za 4,7 %. Predviden fiskalni napor za znižanje javnofinančnega primanjkljaja se bo močno odrazil tudi na državni potrošnji. Pričakujemo, da bo ta realno za 3,5 % nižja kot v letu 2011, do česar bo privedla načrtovana restriktivna plačna in kadrovska politika, krčenje izdatkov za blago in storitve v vseh javnofinančnih blagajnah pa bo vplivalo tudi na nadaljnje znižanje vmesne porabe države.

Tabela 2.3.: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji

<i>Sprememba v %</i>	ESA Koda	Raven v 2011	2011	2012	2013	2014	2015
		Raven v mio EUR					
1. Realni BDP	B 1 g	35.354*	-0,2	-0,9	1,2	2,2	2,2
2. Nominalni BDP	B 1 g	35.639	0,6	0,0	2,7	4,0	4,1
Komponente realnega BDP							
3. Zasebna potrošnja	P3	20.226	-0,3	-1,2	0,2	1,5	1,5
4. Državna potrošnja	P3	7.347	-0,9	-3,5	-0,7	0,3	0,5
5. Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	6.941	-10,7	-1,5	4,0	3,0	3,0
6. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	753	2,1	0,8	0,7	0,7	0,7
7. Izvoz proizvodov in storitev	P6	25.765	6,8	1,4	5,4	6,1	6,1
8. Uvoz proizvodov in storitev	P7	25.393	4,7	-1,6	4,9	5,5	5,5
Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)							
9. Domača potrošnja		-	-1,6	-3,0	0,7	1,5	1,5
v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	-	1,0	-1,3	0,0	0,0	0,0
10. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	372	1,4	2,1	0,5	0,7	0,7

Vir: SURS; Pomladanska napoved 2012, UMAR.

Opomba: *Stalne cene preteklega leta.

Gospodarska aktivnost bo po pričakovanjih v letih 2013–2015 naraščala zaradi okrevanja izvoznega in domačega povpraševanja. V letu 2013 je predvidena 1,2-odstotna rast BDP, v letih 2014 in 2015 pa 2,2-odstotna. V mednarodnem okolju se v teh letih ponovno pričakuje

gospodarska rast, ki bo spodbudila rast slovenskega izvoza. Rast domače potrošnje bo še relativno nizka, na kar bo vplivala tudi nadaljnja konsolidacija javnih financ, vendar bo njena uspešna izvedba hkrati omogočila povrnitev zaupanja in obnovitev dostopa do virov financiranja. Postopno izboljšanje je s tem pričakovati tudi pri dostopnosti do virov financiranja zasebnega sektorja, k čemur naj bi prispevalo predpostavljeno izboljšanje razmer na medbančnih trgih v tujini in razmer v domačem bančnem sektorju. Oživljanje domače potrošnje bo izhajalo tudi iz krepitve investicijske dejavnosti, tako poslovnih investicij kot realizacije gradbenih del, ki so bile v krizi prekinjene ali odložene. V razmerah pričakovanega popuščanja zaostrovanja razmer na trgu dela zlasti proti koncu obdobja napovedi pričakujemo tudi okrevanje zasebne potrošnje. Realna rast potrošnje države v teh letih bo predvidoma nizka.

Negotovost za uresničitev Pomladanske napovedi glede gospodarske aktivnosti v obdobju 2012–2015 ostaja velika. Napoved temelji na predpostavkah izboljšanja razmer v mednarodnem okolju v drugi polovici letošnjega leta, ki bi izhajalo iz povrnitve zaupanja ob postopnem reševanju dolžniške krize v državah območja evra. Iz takšnih predpostavk izhajajo tudi osrednje napovedi mednarodnih inštitucij glede gibanja gospodarske aktivnosti. V povezavi z morebitnim nadaljnjim zaostrovanjem dolžniške krize se kljub temu ohranjajo tveganja za globlji padec gospodarske aktivnosti letos in še prihodnje leto. Simulacije posledic uresnitve takšnega scenarija, ki jih je za države območja evra in svetovno gospodarstvo ocenil MDS (WEO Update, januar 2012), kažejo, da bi to še poglobilo znižanje slovenske gospodarske aktivnosti v letošnjem letu (-2,8 %), znižanje pa bi se nadaljevalo še prihodnje leto (-2,2 %).

Tabela 2.4.: Saldi po posameznih sektorjih

<i>v % BDP</i>	ESA koda	2011	2012	2013	2014	2015
Neto posojanje / izposojanje	B.9					
od tega:						
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev		1,0	2,9	3,3	3,9	4,4
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev		-1,4	-2,1	-2,0	-2,2	-2,2
Saldo transferjev kapitala						
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja (ESA 95)	B.9/EDP B.9					
Primanjkljaj / presežek sektorja država (ESA 95)	B.9	-6,4	-3,5	-2,5	-1,5	-0,4
Statistično odstopanje						

Vir: SURS, MF, Pomladanska napoved 2012, UMAR.

Tekoči račun plačilne bilance bo v letih 2012–2015 predvidoma prešel v presežek. Letos se bo predvidoma oblikoval v višini 0,6 % BDP, v prihodnjih dveh letih pa bo še nekoliko višji (1,2 % BDP v letu 2013 in 1,5 % BDP oziroma 2,0 % BDP v letih 2014 in 2015). Presežki so odraz predvidenega preseganja nacionalnega varčevanja nad investicijami v razmerah nadaljnega razdolževanja poslovnega sektorja in predvidenega varčevanja sektorja država. Ob pričakovani gospodarski aktivnosti, ki bo v celotnem programskem obdobju v večji meri temeljila na krepitvi izvoza in ob predpostavki relativno stabilnih pogojev menjave pričakujemo zniževanje primanjkljaja v blagovni menjavi. Ob pričakovani nadaljnji rasti presežka v menjavi transportnih storitev in potovanj se bo tudi skupni presežek v storitveni menjavi še postopno povečeval. Proračunski položaj RS do proračuna EU v letih 2012–2015 v napovedi ostaja relativno ugoden. Po drugi strani bodo še naraščala neto plačila obresti državnega sektorja tujini, predvidoma pa tudi neto odlivi dividend in reinvestiranih dobičkov, kar bo zviševalo primanjkljaj v bilanci faktorskih dohodkov.

Ob šibki gospodarski aktivnosti in načrtovani restriktivni kadrovski politiki v sektorju država letos in prihodnje leto pričakujemo nadaljnje znižanje števila zaposlenih in rast brezposelnosti, v letih 2014 in 2015 pa stabilizacijo razmer na trgu dela. Skupno število zaposlenih se bo tako v letu

2012 zmanjšalo nekoliko bolj, kot v letu 2011. Zaradi zamika v prilagajanju zaposlenosti gospodarski aktivnosti se bo zmanjševanje nadaljevalo tudi v letu 2013, vendar manj intenzivno. V zasebnem sektorju nadaljnja znižanja zaposlenosti pričakujemo v večini dejavnosti, razen v nekaterih poslovnih storitvenih dejavnostih, vendar tudi pri teh počasneje kot v preteklih letih. Na pričakovana gibanja na trgu dela bo vplivala tudi predvidena restriktivna politika zaposlovanja v sektorju država. Poleg šibke konjunktura, ki jo bo spremljalo upadanje števila zaposlenih, bo v letih 2012 in 2013 dejavniki nadaljnega naraščanja brezposelnosti tudi starostna in izobrazbena struktura brezposelnih, kjer je zlasti v začetku gospodarske krize prišlo do povečanja števila starejših in nizko izobraženih brezposelnih. Povprečno število registriranih brezposelnih bo tako v letu 2012 predvidoma znašalo 118,8 tisoč, stopnja registrirane brezposelnosti pa 12,9 % (anketne 8,8 %). Kljub pričakovanemu začetku gospodarskega okrevanja v letu 2013 se bo povprečno število registriranih brezposelnih zaradi zamika pri oživljanju rasti in strukturnih neskladij na trgu dela v tem letu nadalje povečalo (123,9 tisoč). Postopno znižanje števila brezposelnih pričakujemo v letih 2014 in 2015.

Tabela 2.5.: Gibanja na trgu dela

	Raven 2011 (v 000)	2011	2012	2013	2014	2015
Zaposlenost (št. zaposlenih) ¹ , rast v %	942,5	-1,7	-2,2	-1,2	-0,3	0,0
Stopnja brezposelnosti po anketi o del. sili, v %	84	8,2	8,8	9,3	9,1	8,7
Produktivnost dela (vrednost v 1000 EUR na zaposlenega) ²	37,8	1,6	1,4	2,4	2,5	2,2
Sredstva za zaposlene ³ , v mio EUR	18.956	-0,2	-0,6	0,7	2,6	3,2
Sredstva za zaposlene na zaposlenega ^{3,4} , v 1000 EUR	20,1	1,5	1,6	1,9	3,0	3,2

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2012, UMAR.

Opombe: ¹ Zaposleno prebivalstvo po nacionalnih računih (domači koncept), ² Upoštevan je realni BDP, ³ Nominalne rasti, ⁴ Upoštevani so zaposleni za polni delovni čas (full timer).

Letošnje nadaljnje krčenje gospodarstva in predvideno počasno okrevanje v naslednjih letih, težnje po ohranjanju konkurenčnega položaja podjetij ter odsotnost pritiskov s trga dela v razmerah visoke brezposelnosti, bodo pomembno zaznamovali prihodnja gibanja plač v zasebnem sektorju. V letih 2012 in 2013 bo nominalna rast plač v zasebnem sektorju tako predvidoma podobna kot lani (2,4 % in 2,6 %), v letih 2014 in 2015 pa s postopno krepitvijo gospodarske aktivnosti le nekoliko višja (3,2 % oziroma 3,5 %). Prispevek dokončne prilagoditve novi višini minimalne plače v letu 2012 je ocenjen na okoli 1 odstotno točko.

Tabela 2.6.: Cenovna gibanja

<i>Sprememba v %</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Deflator BDP	-1,1	0,8	0,9	1,4	1,8	1,9
2. Deflator zasebne potrošnje	1,4	2,2	1,8	1,6	1,7	1,8
3. Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	1,8	1,8	2,0	1,8	1,9	2,0
4. Deflator državne potrošnje	1,5	0,7	-0,3	0,8	1,9	2,0
5. Deflator investicij v osnovna sredstva	0,9	1,6	1,0	2,0	2,2	2,2
6. Izvozne cene (blago in storitve)	2,6	4,1	1,9	1,9	2,0	2,0
7. Uvozne cene (blago in storitve)	6,6	5,6	2,4	2,0	2,0	2,0

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2012, UMAR

Inflacija bo v letih 2012–2015 predvidoma ostala nizka. V prvih mesecih leta 2012 na gibanje cen življenjskih potrebščin še naprej vplivajo predvsem cene tekočih goriv (in ostalih

energentov). Nadaljevanje šibkega povpraševanja in obeti glede gospodarske aktivnosti se še naprej odražajo na zelo umirjenem gibanju osnovne inflacije, ki medletno znaša okoli 2 %. Pričakujemo, da se bo medletna inflacija v prihodnjih mesecih po prehodnem zvišanju v začetku leta ponovno znižala ter ob predpostavki odsotnosti cenovnih šokov iz mednarodnega okolja konec letošnjega leta znašala 2,0 %. Na davčnem področju napoved upošteva predvidene dvige trošarin na tobak in tobačne izdelke in alkoholne pijače, z vplivom 0,3 o. t., ter 2-odstotno povečanje cen, ki so pod neposrednim nadzorom vlade. Rast cen življenjskih potrebščin se bo okoli 2 % predvidoma ohranjala do konca programskega obdobja.

2.3. Srednjeročni scenarij

Srednjeročni scenarij gospodarskih gibanj Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj, ki je podlaga za projekcije v Programu stabilnosti, temelji na predpostavljenih stabilnih gibanjih v mednarodnem okolju in ukrepih, predstavljenih v Programu stabilnosti. V času konsolidacije javnih financ in znižanja primanjkljaja pod dovoljeno mejo 3 % BDP, tj. v letih 2012 in 2013, bo povprečna gospodarska rast znašala le 0,2 %. Poleg predvidenih ukrepov za javnofinančno konsolidacijo, ki bodo vplivali na šibko domačo potrošnjo, je takšna gospodarska rast posledica tudi pričakovanega poslabšanja razmer v mednarodnem okolju s predvidenim padcem gospodarske aktivnosti v državah območja evra in napovedjo njihovega počasnega okrevanja v letu 2013. Nizka gospodarska rast je predvidena tudi v celotnem programskem obdobju (2012–2015), ko bo v povprečju predvidoma znašala 1,2 %. V kasnejših letih (2016–2017) scenarij predvideva, da se bodo ob uspešni konsolidaciji in ohranjanju primanjkljaja v začrtanih okvirih relativno izboljšali tudi pogoji za financiranje države in posredno zasebnega sektorja. To bo pozitivno vplivalo na celotno gospodarsko aktivnost in potencialne za ponovno pospešitev gospodarske rasti, ki bo v letih 2016–2017 v povprečju predvidoma okoli 2,3-odstotna.

Zaradi šibke gospodarske aktivnosti in ob načrtovani restriktivni plačni in kadrovske politiki v javnem sektorju se bodo razmere na trgu dela na kratek rok še poslabševale. Proti koncu programskega obdobja se s povrnitvijo zaupanja in gospodarske rasti ter ob načrtovanih ukrepih za spodbujanje konkurenčnosti odpira več možnosti za ustvarjanje novih delovnih mest in s tem obrat v gibanju zaposlenosti in brezposelnosti, ki bo kljub temu na višji ravni, kot v letih pred začetkom gospodarske krize.

Tabela 2.7.: Ključni makroekonomski kazalniki do leta 2017

	Pomladanska napoved	
	2012-2015	2016-2017
Bruto domači proizvod, realna rast v %	1,2	2,3
Izvoz proizvodov in storitev	4,7	6,1
Uvoz proizvodov in storitev	3,6	5,5
Zasebna potrošnja	0,5	1,5
Državna potrošnja	-0,9	0,5
Investicije v osnovna sredstva	2,1	3,0
Zaposlenost, SNA, rast v %	-0,9	0,1
Stopnja registrirane brezposelnosti, v %	13,1	11,8
Stopnja anketne brezposelnosti, v %	9,0	8,1
Povprečno število registriranih brezposelnih, v tisoč	120,0	106,5
Inflacija, povprečje leta	1,9	2,0

Vir: Projekcije pomladanske napovedi 2012, UMAR, marec 2012.

2.4. Vpliv strukturnih reform na rast

Dolgoročna vzdržnost javnih financ in s tem stabilna gospodarska rast bo zagotovljena z ukrepi ekonomske politike, strukturnimi ukrepi ter institucionalnimi prilagoditvami.

Nacionalni reformni program za leti 2012 in 2013 vsebuje pregled strukturnih sprememb in prikaz programskih ukrepov ter projektov za obdobje dveh let. Ključni ukrepi v Nacionalnem reformnem programu so razdeljeni po sklopih, ki spodbujajo pametno, trajnostno in vključujočo rast. Vlada v programskem obdobju načrtuje prilagoditve, ki bodo spodbudile gospodarsko aktivnost, ter ukrepe in institucionalne spremembe, ki bodo zagotovile dolgoročno vzdržnost javnih financ in povrnila zaupanje v naše gospodarstvo.

Med ukrepi, ki bodo stimulatивно vplivali na gospodarsko okrevanje, je zniževanje davčnih bremen v korist gospodarstva. Nadaljevalo se bo zmanjševanje administrativnih ovir ter podpora domačim in tujim investicijam preko investicijskega "vse na enem mestu" in preko izboljšanja koordinacije institucij za podporo delovanja podjetij (TIA, JAPTI, STO). Predvidena je tudi podpora razvoju produktov, ki širijo nabor virov financiranja podjetij, ter poenostavitve postopkov umeščanja novogradenj v prostor.

Na področju izobraževanja so predvideni ukrepi v smeri racionalizacije delovanja sistema, ukrepi za povečanje privlačnosti poklicnega izobraževanja, predvidene so tudi strukturne in institucionalne spremembe na trgu dela. Predlagani so bili tudi ukrepi za povečanje učinkovitosti zavoda za zaposlovanje in aktivne politike zaposlovanja, predvidena je tudi združitev obstoječih skladov na trgu dela v enoten Socialni sklad RS. Spodbujalo se bo vlaganje podjetij v človeške vire ter intenzivnejše sodelovanje mladih in delodajalcev. Na socialnem področju bo poudarek na ukrepih aktivacije (pripravljeni bodo programi socialne aktivacije dolgotrajnih prejemnikov socialne pomoči) in na modernizaciji socialnih storitev. Modernizacija socialnih storitev bo vključevala večjo usmerjenost na ciljne skupine, aktivacijo uporabnikov storitev in večjo usmerjenost na rezultate za vključene posameznike iz ranljivih skupin. Na področju družinske politike so predvideni ukrepi za boljše usklajevanje družinskega in poklicnega življenja.

Simulacije učinkov nekaterih predstavljenih ukrepov, ki povečujejo konkurenčnost gospodarstva, so podrobneje predstavljene v zadnjem poglavju Nacionalnega reformnega programa. Učinki so ocenjeni z obsežnim dinamičnim stohastičnim modelom splošnega ravnotežja (DSGE), ki relativno dobro pojasnjuje specifične slovenske ekonomije. Z modelom DSGE so bili ocenjeni učinki na bruto domači proizvod v letu 2020 za naslednje ukrepe:

- davčne spodbude raziskovalno razvojni dejavnosti;
- zmanjšanje administrativnih ovir (za 25 %);
- postopno izboljšanje izobrazbene strukture;
- znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek pravnih oseb.

Skupni učinek prvih treh ukrepov bi bil 1,9 odstotka višji BDP v letu 2020 (0,4 zaradi davčnih spodbud, 1,2 zaradi znižanja administrativnih ovir in 0,3 zaradi izboljšanja izobrazbene strukture). Davčne spodbude bi namreč ponudnikom patentov omogočale znižanje cene, kar poveča povpraševanje in poveča aktivnost, s čimer pritegne del visoko izobražene delovne sile iz drugih sektorjev. Kratkoročno je sicer rast BDP omejena zaradi izgube proizvodnje kot posledice premeščanja visoko izobraženih delavcev iz drugih sektorjev, hkrati pa je omejitveni dejavnik tudi ponudba visoko izobraženih na trgu dela, zato se del spodbud prelije v višje plače visoko izobraženih. Na dolgi rok je učinek pozitiven in stalen. Znižanje administrativnih bremen lahko ugodno vpliva na prihodke podjetij, poveča investicije in povpraševanje po delu, vendar je to manjše kot znižanje povpraševanja po delu zaradi znižanja režijskega dela v podjetjih, zato pade celotno povpraševanje po delu. Ukrepi izboljšanja izobrazbene strukture bo prispeval k

temu, da se večina delovne sile z visoko izobrazbo zaposli v sektorju končnih izdelkov, kjer nadomesti manj produktivne s srednjo izobrazbo.

Zaradi postopnega nižanja davčne stopnje davka na dohodek pravnih oseb je predvideno zvišanje investicijske aktivnosti. Višje povpraševanje po delu se bo sprva odrazilo predvsem na večjem zaposlovanju (na srednji in dolgi rok naj bi se zaposlenost tako ustalila na 0,5 odstotka višji ravni), nato pa tudi na višjih realnih plačah.

3. PRIMANJKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVE

Mednarodna finančna kriza, močan padec zunanje trgovine in zmanjšanje gospodarske aktivnosti so v zadnjem četrletju leta 2008 prispevali k temu, da je bil prekinjen dotedanji proces fiskalne konsolidacije. Javnofinančni saldo se je v letu 2008 tako zopet prevesil v primanjkljaj v višini 1,8% BDP. V letu 2009 se je nato zaradi zmanjšanja prihodkov, delovanja avtomatskih stabilizatorjev ter diskrecijskih ukrepov vlade kot odziva na krizo primanjkljaj nadalje povečal na 6,1 % BDP. V letu 2010 je primanjkljaj države ostal na približno enaki ravni, 6,0% BDP.

Cilj Vlade za leto 2011 je bil primanjkljaj na ravni 5,5 % BDP, vendar je primanjkljaj sektorja države je v letu 2011 dosegel 6,4 % BDP, k čemer je v veliki meri prispevalo 0,2 % znižanje gospodarske aktivnosti namesto predvidene 1,8 % rasti BDP, ter izredni izdatki države, ki so znašali skupaj 459 milijonov EUR ali 1,3 % BDP. Ti izdatki zajemajo dokapitalizacije NLB, d. d. (243 mio EUR), Adrie Airways (49 mio EUR), Peka, d. d. (6 mio EUR) in Nafta Lendava (10 mio EUR). Zajemajo tudi prevzem terjatev Slovenskih železnic v vrednosti 119 mio EUR in plačilo 20 mio EUR zapadlih poroštev ter prevzem dolga javnega podjetja za izgradnjo savskih elektrarn INFRA, d.o.o. v vrednosti 10 mio EUR.. Brez navedenih enkratnih transakcij bi primanjkljaj sektorja država v letu 2011 znašal 5,1 % BDP.

3.1. Javnofinančna strategija, odprava presežnega primanjkljaja in srednjeročni cilj

Svet EU je decembra 2009 ugotovil obstoj presežnega primanjkljaja v Sloveniji in podal priporočila za njegovo odpravo. V njih poudarja potrebo po tem, da Slovenija na verodostojen in trajen način zmanjša presežni primanjkljaj pod 3% BDP do leta 2013.

Konkretno priporočilo Sveta EU je, da Slovenija:

1. v letu 2010 izvede ukrepe za konsolidacijo v skladu z načrtom;
2. v obdobju 2010-2013 zagotovi povprečni letni fiskalni napor (zmanjšanje strukturnega primanjkljaja) v višini $\frac{3}{4}$ % BDP;
3. določi ukrepe za doseg zmanjšanja presežnega primanjkljaja do leta 2013, če to omogočajo ciklični pogoji in za hitrejše zmanjševanje primanjkljaja, če se gospodarske ali proračunske razmere izkažejo za boljše od sedanjih pričakovanj.

Ad1) V skladu s priporočili Sveta EU v okviru postopka presežnega primanjkljaja so bili izvedeni ukrepi konsolidacije, kot je bilo načrtovano. V okviru rebalansa državnega proračuna so bili sprejeti še nadaljnji ukrepi za zniževanje javnofinančnih odhodkov kot odgovor na dodatno poslabšana gospodarska gibanja.

Ad2) V skladu s priporočili Sveta se bo v obdobju 2010 – 2013 strukturni primanjkljaj zniževal povprečno letno za 1 odstotno točko (Tabela 3.4.), po koncu tega obdobja pa se bo zniževal tako, da bo zagotovljeno strukturno ravnovesje do leta 2015.

Ad3) Zniževanje primanjkljaja države pod 3% BDP do leta 2013 in trajno strukturno ravnotežje kot srednjeročni cilj, bo temeljilo predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov in racionalizaciji delovanja javne uprave (poglavje 3.3) s podpornimi ukrepi na strani davčnih ukrepov (poglavje 3.2), ki prinašajo določene davčne olajšave za raziskave in razvoj ter investicije, s čimer namerava Vlada spodbuditi gospodarsko aktivnost. Strategija javnofinančne konsolidacije bo podprta z ukrepi za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov (poglavje 6.1) Vlada je kot okvir javnofinančnega načrtovanja že sprejela in posredovala Državnemu zboru predlog za uvedbo fiskalnega pravila v ustavo, s katerim se bo kot pravilo uvedel izravnani saldo države, od katerega se bo lahko odstopalo le v izjemnih okoliščinah. Višina odhodkov bo pogojena z višino trendne rasti prihodkov (poglavje 7).

Delež prihodkov države v BDP se bo predvidoma po rahlem povečanju v začetku programskega obdobja do konca predvidoma znižal za 1 odstotno točko in dosegel raven 43,7% BDP. Delež odhodkov države v BDP se bo v programskem obdobju predvidoma znižal za 4,1 odstotne točke in sicer z 48,2% BDP v letu 2012 na 44,1% BDP leta 2015. Odhodki za obresti bodo ob tem v letošnjem letu dosegli že 2,5% BDP, potem ko so leta 2008 predstavljali le 1,1% BDP. V programskem obdobju se ti stroški predvidoma ne bodo bistveno znižali, saj je v prihodnjem letu še predvideno določeno povečanje dolga države, ki mu sledi postopno zniževanje v letih od 2014 dalje.

Tabela 3.1.: Prihodki države v programskem obdobju ob predpostavki nespremenjene ekonomske politike ter z upoštevanjem diskrecijskih ukrepov

		2011	2011	2012	2013	2014	2015
		mio EUR		v % BDP			
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	15.859,5	44,5	44,9	44,3	43,9	43,6
2.	Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,1
3.	Skupaj prihodki z diskrecijskimi ukrepi	15.859,5	44,5	44,7	44,1	43,8	43,7

Vir: MF RS.

Z rebalansom državnega proračuna za leto 2012 in zakonom o spremembah in dopolnitvah zakonov za uravnoteženje javnih financ², ki bo zagotovil omejevanje javnofinančnih izdatkov, bo v letu 2012 doseženo znižanje primanjkljaja državnega proračuna na 3 % BDP oziroma primanjkljaja države na ravni 3,5 % BDP (skladno z metodologijo ESA 95). Gospodarske razmere pa so še vedno zelo negotove, tveganja makroekonomskih napovedi so pretežno negativna, zato je Vlada hkrati z rebalansom državnega proračuna predlagala tudi spremembe zakona o izvrševanju proračuna, s katerim med drugim uvaja novo določbo, na podlagi katere lahko Vlada, na predlog ministrstva za finance, začasno zadrži izvrševanje posameznih izdatkov državnega proračuna za več kot 45 dni, če se zaradi negativnih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna.

V letu 2013 se bo primanjkljaj države zmanjšal za 1,0 odstotne točke pod 3% BDP. Vlada načrtuje znižanje na 2,5 % BDP, saj se je v preteklem letu izkazalo, da lahko nepričakovani izdatki med letom, ki sicer po nacionalni metodologiji ne povečujejo primanjkljaja, občutno povečajo primanjkljaj države v skladu z enotno uveljavljeno EU metodologijo ESA 95. Tako je vlada zavezana, da v skladu s priporočili Sveta EU odpravi presežni primanjkljaj v prihodnjem letu, nato pa do konca programskega obdobja zniža primanjkljaj za dodatne 2,1 odstotne točke, tako da doseže primanjkljaj v višini 0,4% BDP in strukturno izravnane javne finance. S tem bo tudi omejena rast dolga države.

² Trajno se spreminja 44 zakonov, poleg tega pa so določeni tudi začasni ukrepi s katerimi se začasno spreminja določbe nekaterih zakonov.

Projekcije bilanc posameznih enot sektorja države v programskem obdobju kažejo, da bodo z izjemo letošnjega leta, ko bodo imele enote lokalne ravni države rahel primanjkljaj v višini 0,1% BDP, proračuni podsektorjev lokalne ravni države in skladov socialnega zavarovanja v ravnovesju. Primanjkljaj bo tako ustvarjen le na ravni centralne ravni države in se bo v programskem obdobju zniževal za 1,5 odstotne točke povprečno letno.

3.2. Politika javnofinančnih prihodkov

Cilj davčne politike v programskem obdobju je z manjšimi spremembami v davčnem sistemu zagotoviti takšne davčne pogoje poslovanja, ki bodo stimulatивно vplivali na čim hitrejše gospodarsko okrevanje in podprli prizadevanja ekonomske politike vlade za ponovni gospodarski zagon. Do zviševanja posameznih segmentov javnofinančnih prihodkov bo lahko v nekaterih primerih prišlo zaradi širitve osnov, od katerih se obračunavajo posamezni javnofinančni prihodki, nominalnih stopenj davkov pa vlada v programskem obdobju ne bo povečevala, razen v primeru trošarin (povečevanje trošarin za cigarete in rezan tobak ter trošarin za alkohol in alkoholne pijače) in v drugih posebej utemeljenih primerih. Del povečanja davčnih prihodkov se bo doseglo tudi z boljšim sistemom pobiranja davkov in drugimi ukrepi, ki bodo znižali raven sive ekonomije.

V letu 2011 Republika Slovenija ni sprejela novih sistemskih rešitev na področju obdavčitev dohodkov pravnih in fizičnih oseb, uvedene pa so bile pravne podlage za uvedbo posebnih davčnih olajšav za investicije in zaposlovanje v tistih slovenskih regijah, ki razvojno zaostajajo za slovenskim povprečjem. V letu 2011 možnost dejanske uvedbe davčnih olajšav v teh območjih ni bila uveljavljena (razen za Pomurje, kjer je v veljavi posebna pravna podlaga), veljajo pa davčne olajšave za občine Pokolpja za leto 2012. Sprejet in uveljavljen je bil zakon o davku na bilančno vsoto bank, katerega namen je z davčnimi instrumenti spodbuditi banke k povečanju kreditne aktivnosti. Prvi učinki tega zakona bodo znani po analizi letnih obračunov davka za leto 2011, v drugi polovici leta 2012.

Na področju posrednih davkov sta bili lani uveljavljeni dve noveli Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1), katerih namen je bil zmanjšati administrativna bremena zavezancev pri izvajanju obveznosti po tem zakonu ter na novo urediti položaj davčnih zavezancev, ki prijavljajo svoje terjatve v postopkih stečajev oziroma prisilnih poravnjav. Namen obravnavanih sprememb je blažitev kriznih razmer v gospodarstvu. Na področju trošarin pa se je tudi v letu 2011 vodila politika postopnega zviševanja trošarin za cigarete in rezan tobak ter politika prilagajanja višine trošarine za energente cenovnim razmeram na svetovnem naftnem trgu.

Na področju prispevkov za socialno varnost v letu 2011 ni bilo uvedenih novih sistemskih rešitev, saj morajo biti le-te usklajene s strukturnimi reformami na področju socialnega zavarovanja in socialnega varstva, zato bodo morebitne spremembe plačevanja prispevkov za socialno varnost v prihodnjih letih usklajene z dogovorjenimi strukturnimi reformami.

V letu 2012 je Državni zbor na predlog vlade že sprejel davčne razbremenitve, ki imajo namen spodbuditi gospodarsko aktivnost. Gre za povišanje obsega davčnih olajšav za vlaganja v raziskave in razvoj na 100 %, pri čemer se ukinja administrativno zapleteno rešitev posebnih davčnih olajšav za vlaganja v raziskave in razvoj za vlaganja v podpovprečno razvite slovenske regije. Ta sprememba bo veljala tako za pravne osebe, kot tudi za fizične osebe, ki opravljajo dejavnost. Prav tako se je povečal obseg splošne davčne olajšave za vlaganja v investicije in sicer na 40 % investiranega zneska (za pravne in za fizične osebe, ki opravljajo dejavnost). Poleg tega se je nominalna davčna stopnja davka od dohodkov pravnih oseb že v letu 2012 znižala z 20 % na 18 %, nato se bo vsako nadaljnje leto znižala po eno odstotno točko, tako da

bo po končanem prehodnem obdobju znašala 15 % od davčne osnove. Te spremembe so bile predlagane v obsegu, ki ga dopušča javnofinančna konsolidacija.

Vlada je poleg navedenih razbremenitev predlagala tudi sklop sprememb, s katerimi želi povečati javnofinančne prihodke na tistih področjih, ki bistveno ne vplivajo na konkurenčnost slovenskega gospodarstva in dohodkovni položaj večine posameznikov. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakonov za uravnoteženje javnih financ tako vsebuje naslednje ukrepe, ki lahko začnejo učinkovati že v letu 2012 oziroma s 1. januarjem 2013:

- povišanje splošne stopnje dohodnine na dohodke od kapitala in davka na dobiček od odsvojitve izvedenih finančnih instrumentov s sedanjih 20 na 25 %;
- uvedba dodatnega davka na vodna plovila, ki bo prihodek državnega proračuna in ne občinskih proračunov (kot to velja za veljavni davek na vodna plovila);
- uvedba dodatnega davka na motorna vozila, ki bo odmerjen za vozila s prostornino motorja 2.500 ccm ali več (oziroma pri motornih kolesih s prostornino motorja 1.000 ccm ali več);
- uvedba protikriznega davka na nepremično premoženje pravnih in fizičnih oseb - davek bi plačevale le pravne in fizične osebe, ki imajo v lastni nepremičnine, ki niso namenjene industrijski, poslovni ali javni rabi, če je vrednost teh nepremičnin višja od 1 mio EUR, plačeval bi se začasno le do konca leta 2014, ter
- uvedba davka na dobiček pri odsvojitvi zemljišč, pri katerih se je spremenila namembnost v zemljišče za gradnjo stavb.

Ocenjen celoten finančni učinek vseh predlaganih ukrepov na strani krepitve prihodkov državnega proračuna je približno 40 mio EUR na letni ravni.

Z namenom dodatnega izboljšanja konkurenčnosti slovenskega davčnega sistema so načrtovane še nadaljnje spremembe davčnih predpisov in sicer v smislu preveritve ustreznosti posameznih uveljavljenih institutov in možne uvedbe novih institutov. Novi instituti naj bi bili namenjeni predvsem hitremu in enostavnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti, posebna pozornost pa bo pri tem namenjena malim in mikro podjetjem (možnost večje uporabe sistema pavšalne obdavčitve, odprava administrativnih ovir, povečana uporaba elektronskega poslovanja z davčnim in carinskim organom, preučitev posameznih institutov, pri katerih na težave opozarja praksa itd.). Vlada bo preučila tudi možnost posodobitve sistema obdavčitve nepremičnin in premoženja ter preučila možnost uveljavitve davka na finančne transakcije na nacionalni ravni.

V letu 2011 je bilo predvideno, da se del trošarine za pogonsko gorivo nadomesti z uvedbo CO₂ dajatve, ki bo obremenjevala tudi poslovno rabo goriv, vendar je vlada zaradi situacije v gospodarstvu to namero opustila in namerava tudi v letu 2012 voditi nespremenjeno politiko trošarin na pogonsko gorivo.

Z letom 2012 se bodo zaradi sprememb na področju finančnih obremenitev v povezavi z emisijami CO₂, začeli povečati prihodki iz naslova prihodkov od avkcij za emisijske kupone za določen segment gospodarstva. Ker bo uvedba avkcij postopna, v letu 2012 vlada še ne pričakuje bistvenih finančnih učinkov (okoli 8 mio EUR), v letu 2013 pa bodo lahko ti prihodki, če bo sistem javnih dražb ustrezno zaživel, že višji (nad 40 mio EUR)³, kar bo omogočilo nadaljnjo konsolidacijo javnih financ.

Hkrati Vlada pričakuje, da bo sestava ukrepov v obliki znižanja davčnih bremen, enostavnega izpolnjevanja davčnih obveznosti, učinkovitega nadzora, strukturnih reform na področju socialnega zavarovanja in socialnega varstva ter ukrepov za dvig zavesti o prostovoljnem plačevanju davkov, prispevala k zmanjšanju sive ekonomije na področju legalnih dejavnosti.

³ Podatki povzeti po osnutku Podnebne strategije. Glede na velik razpon možnih prihodkov (od 40 do 160 mio evrov letno), je v Programu stabilnosti upoštevana zelo restriktivna ocena možnih dodatnih prihodkov.

Ostale spremembe v sistemu javnofinančnih prihodkov se nanašajo na izboljšanje obstoječe zakonodaje oziroma na nadgradnjo z novimi rešitvami (poglavje 6.1).

3.3. Politika javnofinančnih odhodkov

Strategija fiskalne konsolidacije temelji na zniževanju javnofinančnih odhodkov, njihovi racionalizaciji in povečevanju učinkovitosti. Delež odhodkov sektorja države v BDP naj bi se tako znižal iz ocenjenih 50,9 % v letu 2011 na raven 48,2 % v 2012 in se nato zniževal do konca programskega obdobja, ko bo po oceni dosegel 44,1 % BDP.

Za zmanjšanje primanjkljaja države pod 3% BDP do leta 2013 in zatem uravnoteženje javnih financ je na odhodkovni strani predviden zelo širok nabor ukrepov. Z njimi Slovenija prvič resneje posega tudi na področja, kjer bo v ta namen potrebno spreminjati zakonodajo. Celotni odhodki države bodo v letih 2012 in 2013 nominalno padali, v letih 2014 in 2015 bo njihova rast sicer pozitivna, vendar bistveno nižja od nominalne rasti BDP (Tabela 3.2.).

Tabela 3.2.: Nominalna rast odhodkov sektorja države, potencialnega proizvoda in BDP

v %	2011	2012	2013	2014	2015
Odhodki sektorja države	2,0	-5,3	-0,7	1,1	1,3
Potencialni proizvod	0,6	0,1	0,4	0,8	0,9
BDP	0,6	0,0	2,7	4,0	4,1

Vir: UMAR, MF RS.

Vlada je z rebalansom državnega proračuna za leto 2012 državnemu zboru predlagala nominalno znižanje skupnega obsega proračunskih odhodkov glede na realizacijo v letu 2011 za 3,7 %. Pri tem je morala upoštevati tudi pokritje nenačrtovanih oziroma dodatnih obveznosti, kot so višja plačila obresti, prenizko načrtovane transfere iz proračuna v pokojninsko blagajno, stroške referendumov, dodatne odhodke za nadomestila bivšim poslancem, plačila v EU proračun in druge odhodke, ki ob pripravi proračuna za leto 2012 niso bili upoštevani oziroma niso bili predvideni⁴. Zmanjšanje odhodkov proračuna ter pokritje nenačrtovanih proračunskih obveznosti samo v letu 2012 skupaj terjata varčevalne ukrepe v ocenjeni višini okrog 1,6 % BDP in v letu 2013 okrog 3,0 % BDP. V tej oceni so poleg ukrepov z učinkom na državni proračun upoštevani tudi ukrepi, ki se nanašajo na druge blagajne javnega financiranja in izvenproračunske uporabnike, kot so npr. občine, zdravstvena blagajna, pokojninska blagajna, javni zavodi.

Nova dokapitalizacija banke NLB d.d, ki je za Slovenijo systemsko pomembna kreditna institucija in največja banka v državi, je skladno z zahtevami Evropskega bančnega organa (EBA) in Banke Slovenije kot izključno pristojnega nadzornika bančnega sistema v Sloveniji, predvidena za sredino leta 2012. Sredstva za dokapitalizacijo v državnem proračunu niso predvidena. Vlada je namreč odločena, da v postopek dokapitalizacije privabi zunanje investitorje.

⁴ Povečanje sredstev za plačilo obresti (v višini 668,1 mio EUR to je 158,1 mio EUR več kot je bila realizacija 2011 oziroma 72,6 mio EUR premalo načrtovanih sredstev v sprejetem proračunu 2012); denarna socialna pomoč po novi socialni zakonodaji za brezposelne, štipendije, otroški dodatki ter starševska nadomestila (104 mio EUR); plačila v proračun EU (ocena obveznosti Republike Slovenije do proračuna EU za leto 2012 je za 14 mio EUR višja kot je obveznost znašala v letu 2011); mednarodne obveznosti na ravni države (11 mio EUR za OZN, arbitražni sporazum, Evropski razvojni sklad...); nadomestila za poslance po prenehanju mandata (2,5 mio EUR); oblikovanje rezerv za nepredvidene namene (na podlagi povprečja zadnjih 10 let), vključno s sredstvi za namene sofinanciranja projektov iz sredstev EU proračuna med letom.

Izvedba varčevalnih ukrepov, ki jih vključuje predlog rebalansa državnega proračuna, bo izpeljana s sprejemom enotnega zakona o spremembah in dopolnitvah zakonov za uravnoteženje javnih financ, ki posega v več kot 50 področnih zakonov⁵.

Uravnoteženje javnih financ na odhodkovni strani sloni na racionalizaciji tekočega poslovanja javnega sektorja, prilagoditvah delovanja javnega sektorja in prilagoditvah pri programih in politikah. Ukrepi so horizontalni in vertikalni. Prvi veljajo enako za vse proračunske uporabnike (omejitve nekaterih kategorij stroškov dela, izdatkov za blago in storitve, investicijskih odhodkov,...). Vertikalni ukrepi zajemajo finančne prihranke iz naslova spremenjenih predpisov v okviru posameznih politik oziroma v okviru posameznih ministrstev.

Horizontalni ukrepi, ki se nanašajo na stroške dela zaposlenih v javnem sektorju, vključujejo tako ukrepe na področju plač zaposlenih v javnem sektorju kot ukrepe na področju povračil stroškov ter drugih prejemkov zaposlenih. Med najpomembnejšimi ukrepi je predvideno znižanje plač v javnem sektorju. Ob tem naj bi bila v drugi polovici leta odpravljena tretja četrtina plačnih nesorazmerij v skladu z zakonom o sistemu plač v javnem sektorju, katerih odprava je bila z zakonom o interventnih ukrepih leta 2010 zamrznjena. V letu 2013 naj bi bila odpravljena nato še zadnja četrtina plačnih nesorazmerij. Skupni učinek navedenih sprememb (znižanja osnovnih plač in odprave nesorazmerij) bi pomenil učinkovito približno 5-odstotno znižanje povprečne ravni plač v javnem sektorju. Vlada je ob rebalansu državnega proračuna pripravila tudi spremembe zakona o interventnih ukrepih. Te znižujejo višino regresa zaposlenim v javnem sektorju. Zaposleni z najnižjimi dohodki bodo sicer prejeli regres v celotnem znesku, medtem ko se bo zaposlenim v višjih plačnih razredih višina regresa progresivno zniževala do najmanj 10% od prvotno predvidene višine izplačanega regresa za leto 2012.⁶ Predvideni učinki ukrepov s področja plač in stroškov dela so ocenjeni na 244 mio EUR oziroma 0,7 % BDP v letošnjem letu, ter 477 mio EUR oziroma 1,3 % BDP v letu 2013.

Vlada je z racionalizacijo posegla tudi v investicijske odhodke, ki jih bo za leto 2012 glede na realizacijo v letu 2011 znižala za 69,2 mio EUR oziroma za 21,5 %. Investicijski odhodki državnega proračuna za leto 2012 so načrtovani v obsegu 253,3 mio EUR. V programski strukturi je 52 % investicij namenjenih za promet in prometno infrastrukturo (glavnina sredstev za železniško in cestno infrastrukturo) in 11 % za okoljsko in prostorsko politiko (za trajnostno upravljanje z naravnimi viri in izgradnjo okoljske infrastrukture). V predlogu rebalansa proračuna za leto 2012 je 42 % zagotovljeno za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, 16 % za investicijsko vzdrževanje in obnove, 13 % za študije o izvedljivosti projektov, projektno dokumentacijo in investicijski inženiring, 11 % za nakup nematerialnega premoženja ter 8 % za nakup opreme. Za tretjino so nižji tudi načrtovani investicijski transferi iz državnega proračuna pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki in predstavljajo nepovratna sredstva. Nasprotno pa so glede na realizacijo 2011 predvidoma za 11,8 % višji odhodki za investicijske transfere proračunskim uporabnikom zaradi višjih investicijskih transferov občinam, ki so bili v prejšnjih letih omejevani z interventnimi zakoni. Transferi javnim skladom in agencijam bodo znašali le okoli 30,7 % glede na realizacijo v letu 2011, saj bodo pristojnosti ter naloge agencij in skladov v veliki meri prenesene nazaj na ministrstva.

Skupni izdatki države za investicije bodo skozi programsko obdobje ohranili delež na ravni blizu 3,8 % BDP, od tega iz domačih proračunskih sredstev med 3 in 3,5 % BDP in iz sredstev proračuna EU okoli 0,8 % BDP (Tabela 3.3.). Ob tem bo posebna pozornost namenjena povečanju obsega in učinkovitosti koriščenja sredstev strukturnih in kohezijskih skladov. Za

⁵ Predlog zakona je vlada sprejela 12. aprila 2012. Obravnava v Državnem zboru je predvidena v začetku maja.

⁶ Hkrati Vlada za vse nefinančne in finančne družbe, v katerih je vsaj 25% lastnik, zahteva začasno znižanje regresa na višino minimalne plače in sicer do vključno z letom, ko gospodarska rast ponovno doseže 2,5% BDP.

ohranitev ravni investicijske aktivnosti v celotnem gospodarstvu bo Vlada poleg tega izvajala tudi ukrepe za spodbujanje zasebnih investicij ter javno zasebnih partnerstev .

Tabela 3.3.: Bruto investicije v osnovna sredstva, drugi kapitalski transferji in investicije države iz domačih javnofinančnih virov in iz sredstev proračuna EU

<i>v % BDP</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bruto investicije v osnovna sredstva	4,3	3,6	3,2	3,2	3,1	3,1
<i>Od tega: - iz domačih javnofinančnih virov</i>	4,2	3,5	3,0	2,8	2,8	2,6
<i>- iz sredstev proračuna EU</i>	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4	0,5
Drugi kapitalski transferji*	1,1	2,0	0,7	0,7	0,7	0,7
<i>Od tega: - iz domačih javnofinančnih virov*</i>	0,7	1,7	0,5	0,4	0,4	0,3
<i>- iz sredstev proračuna EU</i>	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4
Skupaj bruto investicije v osnovna sredstva in kapitalski transferji	5,4	5,6	3,9	3,9	3,8	3,8
<i>Od tega: - iz domačih javnofinančnih virov</i>	4,9	5,2	3,5	3,2	3,1	2,9
<i>- iz sredstev proračuna EU</i>	0,6	0,5	0,4	0,7	0,7	0,8

Vir: MF RS.

Opomba: * Vključuje dokapitalizacijo NLB, prevzem terjatev Slovenskih železnic, dokapitalizacijo Adrie Airways in nekaterih drugih družb v skupni višini 1,3 % BDP.

Subvencije zasebnim in javnim podjetjem se v predlogu rebalansa državnega proračuna za leto 2012 glede na realizacijo leta 2011 znižujejo za 19,3 %. Po programski strukturi je še vedno največ, kar 52,6 % subvencij namenjenih za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrano, sledijo subvencije na področju aktivne politike zaposlovanja (14 %), podjetništvo in konkurenčnost (11,5 %) ter promet in prometna infrastruktura (13,4 %). Za visoko šolstvo, znanost, tehnologijo in informacijsko družbo je v predlogu rebalansa proračuna namenjenih 5,2 % subvencij.

Zmanjševanje števila ministrstev ter vladnih služb, agencij, uradov, javnih zavodov⁷ bo dodatno vplivalo na znižanje stroškov. Ob tem bodo horizontalno znižani izdatki za materialne stroške ter izdatki za službena potovanja, najem poslovnih prostorov ministrstev, vozni park, informacijsko opremo in podobno.

Vertikalni ukrepi bodo učinkovali na obseg in strukturo javnih izdatkov preko programov in politik. V letu 2010⁸ je bilo največ izdatkov sektorja država namenjenih socialni zaščiti⁹ (18,7 % BDP), zdravstvu (6,9 % BDP) in izobraževanju (6,6 % BDP). Delež izdatkov za socialno zaščito v BDP se je glede na leto 2009 povečal za 0,8 odstotne točke.

Na področju izobraževanja so pripravljene varčevalni ukrepi, s katerimi naj bi tudi v skladu s priporočili OECD (OECD Economic Survey Slovenia, 2011) racionalizirali delovanje na področju šolstva. Ukrepi obsegajo tako spremembe normativov in standardov na področju šolstva in predšolske vzgoje, kakor tudi spremembe načina financiranja javnih zavodov s tega področja. Stroški se bodo znižali tudi s povečevanjem učnih obveznosti učiteljev ter povečanjem maksimalnega števila in uvedbo novega standarda za minimalno število učencev v razredu. V

⁷ Sem sodi med drugim: združitev davčne in carinske uprave; koordinacija institucij v podporo delovanja podjetij TIA, JAPTI, STO; priključitev Agencije za javno naročanje MF; sprememba delovanja agencije za knjigo in Slovenskega filmskega sklada; združitev nekaterih javnih zavodov na področju športa in šolstva; itd.

⁸ SURS 2011.

⁹ To področje obsega izdatke, povezane z različnimi tveganji in potrebami, kot so bolezen, invalidnost, starost, otroci, brezposelnost in druge oblike socialne izključenosti (glavni del teh izdatkov gre za pokojnine in za druga socialna nadomestila). Delež izdatkov za socialno zaščito v BDP se je glede na leto 2009 povečal za 0,8 odstotne točke (za 275 mio EUR). (SURS, 2011).

ta namen bo spremenjena zakonodaja¹⁰ in s tem znižani odhodki državnega proračuna v skupni višini okoli 28 mio EUR v letu 2012 ter 130 mio EUR in 160 mio EUR v letih 2013 in 2014.

Z reformami in modernizacijo posameznih politik, kot so predstavljene v Nacionalnem reformnem programu, bodo znižani tudi izdatki za politike trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti¹¹. Izdatki državnega proračuna naj bi se na tej osnovi znižali v skupni višini okoli 137 mio EUR v letu 2012, 232 mio EUR v letu 2013 in 145 mio EUR v letu 2014. V tem okviru je predvideno:

- spremembe obstoječe višine prejemanja denarnega nadomestila za čas brezposelnosti v smeri zniževanja zgornje meje denarnega nadomestila in zniževanja odmerne osnove;
- znižanje višine nadomestila za nego in varstvo otroka;
- selektivno bodo znižani otroški dodatki tako, da ne bodo ogroženi najšibkejši, uveden bo premoženjski cenzus za državno darilo ob rojstvu otroka ter pri dodatku za veliko družino;
- subvencije učencem in dijakom po Zakonu o šolski prehrani bodo namenjene samo socialno šibkim učencem in dijakom, subvencije za prehrano za študente bodo ukinjene med 15. julijem in 15. avgustom;
- subvencije za samozaposlene v kulturi bodo vezane na premoženjski status;
- znižani bodo letni dodatki za upokojujence obratno sorazmerno glede na višino pokojnine;
- na področju pokojnin se bodo znižale pokojnine »po posebnih pogojih«, to so tiste, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih;
- povečana bo koncesijska dajatev na delo študentov in dijakov s 14 % na 25 %¹², ter znižan delež te dajatve, ki jo prejmejo posredniki študentskega dela, tako da bo večji delež te dajatve namenjen v sklad za štipendije.

Na področju zdravstvenega varstva bo znižana višina bolniških nadomestil, ki jih krije zdravstvena zavarovalnica, ukinjena bodo nadomestila za bolniško odsotnost za brezposelne. Na področju zdravstva so predvidene še spremembe cenovnih standardov za medicinsko tehnične pripomočke, znižan bo delež kritja zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Ti ukrepi bodo imeli vpliv na zmanjšanje odhodkov zdravstvene blagajne.

Predvideni učinek teh ukrepov je zmanjšanje sredstev za zaposlene (plače in drugi prejemki povezani z delom) s 4,5 mrd EUR v letu 2011 na 4,3 mrd EUR v letošnjem letu ter postopen padec teh izdatkov z 12,1 % BDP v letošnjem letu na 11,1 % BDP v letu 2015. Znižanje vmesne potrošnje, doseženo že v lanskem letu, se bo nadaljevalo. Učinek sprejetih ukrepov bo znižanje izdatkov za vmesno potrošnjo države za 0,3 odstotne točke BDP v letošnjem letu glede na realizacijo preteklega leta ter za nadaljnje 0,9 odstotne točke BDP do konca programskega obdobja (na 5,3 % BDP). Socialna nadomestila so od leta 2008 porasla za 3,5 odstotne točke. Po rahlem znižanju v letošnjem letu se bodo, glede na realizacijo leta 2011, do konca programskega obdobja znižala za 1,8 odstotne točke BDP. Za 0,6 odstotne točke BDP se bodo znižale tudi subvencije. Odhodki za obresti bodo v letošnjem letu porasli za 0,5 odstotne točke BDP na 2,5 % BDP in skozi programsko obdobje ostali na tej ravni.

3.4. Fiskalna konsolidacija, strukturni primanjkljaj in fiskalni položaj

Cilj fiskalne politike je izvajanje ukrepov konsolidacije na način, ki bo omogočil odpravo presežnega primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2013 skladno z zahtevami EU v okviru postopka

¹⁰ Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o osnovni šoli, Zakon o vrtcih, Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, Zakon o šolski prehrani, Zakon o subvencioniranju študentske prehrane, Zakon o štipendiranju, Zakon o agenciji za knjigo, Zakon o slovenskem filmskem centru, javni agenciji RS.

¹¹ Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, Zakon o urejanju trga dela, Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, Zakon o vojnih veteranih, Zakon o vojnih invalidih, Zakon o žrtvah vojnega nasilja.

¹² Z upoštevanjem dodatne koncesijske dajatve v višini 2 % za namene izgradnje študentskih domov.

presežnega primanjkljaja. Dinamika zniževanja primanjkljaja države, prikazana v Tabeli 3.5., bo dosežena z restriktivno politiko javnofinančnih odhodkov, kot so predstavljeni v poglavju 3.3. Srednjeročni javnofinančni cilj je določen kot trajno izravnano strukturni saldo, kar je skladno s predlaganim ustavnim pravilom uravnoveženega proračuna. Slovenija se bo cilju strukturno izravnane proračuna po odpravi presežnega primanjkljaja v letu 2013 približevala skladno z Uredbo 1466/97 (z dopolnitvami 1175/11).

Tabela 3.4.: Ciklična gibanja

	<i>v % BDP</i>	ESA koda	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1.	Realna rast BDP (%)		-8,0	1,4	-0,2	-0,9	1,2	2,2	2,2
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	-6,1	-6,0	-6,4	-3,5	-2,5	-1,5	-0,4
3.	Odhodki za obresti	D.41	1,4	1,6	2,0	2,5	2,6	2,5	2,5
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi				1,3				
5.	Potencialna rast BDP (%)		0,8	1,2	0,6	0,1	0,4	0,8	0,9
	Prispevki:								
	- dela		-0,6	0,2	0,2	-0,2	-0,4	-0,7	-0,8
	- kapitala		1,1	0,7	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5
	- skupne faktorske produktivnosti		0,2	0,3	0,1	0,2	0,5	1,1	1,2
6.	Proizvodna vrzel		-2,5	-2,3	-3,0	-3,9	-3,2	-1,8	-0,6
7.	Ciklični saldo države		-1,1	-1,0	-1,3	-1,8	-1,4	-0,8	-0,3
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-5,0	-5,0	-5,1	-1,8	-1,1	-0,7	-0,1
9.	Spremembe ciklično prilagojenega salda države		-0,2	0,0	-0,1	3,3	0,7	0,4	0,6
10.	Strukturni primanjkljaj (8-4)		-5,0	-5,0	-3,8	-1,8	-1,1	-0,7	-0,1
11.	Spremembe strukturnega primanjkljaja države		-0,2	0,0	1,2	2,0	0,7	0,4	0,6

Vir: MF RS.

Tabela 3.4. prikazuje strukturne primanjkljaje ob fiskalni konsolidaciji, temelječi na ukrepih na strani odhodkov, s spodbudami za pospešitev gospodarske rasti na strani prihodkov. V letu 2011 se je ciklično prilagojeni primanjkljaj povečal za 0,1 % BDP, kar je predvsem posledica že omenjenih enkratnih ukrepov. Strukturni primanjkljaj, pri izračunu katerega ne upoštevamo enkratnih dogodkov, se je v letu 2011 zmanjšal za 1,2 % BDP. V obdobju 2011-2015 se bo strukturni primanjkljaj zmanjševal za 1,0 % BDP povprečno letno, pri čemer je strukturni fiskalni napor enakomerno porazdeljen po letih, le v letu 2012 je nekoliko višji.

Povprečna stopnja potencialne rasti v obdobju 2010-2014 je ocenjena na 0,6 % letno (v lanskem programu smo predvidevali 1,6 odstotno letno rast). Med posameznimi komponentami izračunane potencialne rasti se je v letu 2011 najbolj znižal prispevek kapitala (na 0,28 odstotne točke). Ocenjujemo, da bomo na strani akumulacije kapitala beležili rahlo rast od leta 2013 dalje. Kot je razvidno iz tabele, je prispevek dela k potencialni rasti relativno nizek. Potem ko je bil prispevek v letu 2009 negativen, v letih 2010 in 2011 pa rahlo pozitiven, v naslednjih letih pričakujemo ponovno negativen prispevek dela k potencialni rasti. V letih od 2012 do 2014 je to v veliki meri posledica pričakovanega naraščanja naravne stopnje brezposelnosti, v nadaljnjih letih pa glede na projekcije demografskih gibanj predvsem zmanjševanja populacije v delovno aktivno starosti. V času krize beležimo tudi velik padec prispevka skupne faktorske produktivnosti, vendar od leta 2013 naprej pričakujemo ponoven porast.

Tabela 3.5.: Konsolidirana bilanca sektorja države

	ESA Koda	Raven 2011	2011 (ocene)	2012	2013	2014	2015
		mio EUR	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP
Presežek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)							
1. Enote širše ravni države	S.13	-2.289,5	-6,4	-3,5	-2,5	-1,5	-0,4
2. Enote centralne ravni države	S.1311	-2.281,2	-6,4	-3,4	-2,4	-1,4	-0,3
	S.1312						
4. Enote lokalne ravni države	S.1313	-29,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
5. Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	20,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Skupaj sektor država (S.13)							
6. Skupaj prihodki	TR	15.859,5	44,5	44,7	44,1	43,8	43,7
6. A Skupaj prihodki brez EU*		15.509,5	43,5	43,9	43,1	42,8	42,6
7. Skupaj odhodki	TE	18.148,9	50,9	48,2	46,7	45,3	44,1
7.A Skupaj odhodki brez EU*		17.799,0	49,9	47,5	45,7	44,3	43,0
8. Neto posojanje / izposojanje	EDP B.9	-2.289,5	-6,4	-3,5	-2,5	-1,5	-0,4
9. Obresti	EDPD.41	695,5	2,0	2,5	2,6	2,5	2,5
10. Primarni saldo		-1.594,0	-4,5	-1,0	0,1	1,0	2,1
11. Izredni izdatki države**		462,0	1,3				
Izbrane komponente prihodkov							
12. Skupaj davki (12a + 12b + 12c)		7.952,3	22,3	22,4	22,1	22,1	22,2
12a. Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	5.021,6	14,1	14,3	14,4	14,6	14,7
12b. Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	2.918,8	8,2	8,0	7,6	7,5	7,4
12c. Davki na kapital	D.91	11,8	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
13. Prispevki za socialno varnost	D.61	5.534,8	15,5	15,4	15,1	15,0	15,0
14. Prihodki od lastnine	D.4	248,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
15. Drugi prihodki		2.123,5	6,0	6,1	6,2	6,0	5,9
16.=6. Skupaj prihodki	TR	15.859,5	44,5	44,7	44,1	43,8	43,7
p.m. Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		13.487,1	37,8	37,8	37,3	37,1	37,2
Izbrane komponente odhodkov							
17. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	6.870,4	19,3	18,3	17,5	16,9	16,4
17a. Sredstva za zaposlene	D.1	4.537,7	12,7	12,1	11,5	11,3	11,1
17b. Vmesna potrošnja	P.2	2.332,7	6,5	6,2	6,0	5,6	5,3
18. Socialna nadomestila		7.180,4	20,1	19,8	19,3	18,7	18,3
18a. Socialni transferji v naravi	D.6311, D.63121, D.63131	811,9	2,3	2,2	2,1	2,1	2,1
18b. Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	6.368,5	17,9	17,6	17,1	16,6	16,2
19=9. Izdatki za obresti	D.41	695,5	2,0	2,5	2,6	2,5	2,5
20. Subvencije	D.3	682,3	1,9	1,6	1,3	1,4	1,3
21. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1.283,9	3,6	3,2	3,2	3,1	3,1
22. Drugi odhodki		1.436,5	4,0	2,8	2,7	2,6	2,6
23.=7. Skupaj odhodki	TE	18.148,9	50,9	48,2	46,7	45,3	44,1

Vir: MF RS. Opombe: * Prihodki/odhodki brez sredstev iz proračuna EU, katerih koristniki so pravne osebe izven sektorja država; ** Dokapitalizacija NLB, Adrie Airways in nekaterih drugih družb, prevzem terjatev Slovenskih železnic, plačila zapadlih poroštev.

Glede na merilo rasti odhodkov, ki ga uvaja nov zakonodajni paket EU za okrepljeno ekonomsko koordinacijo, bo rast odhodkov v obdobju 2012 – 2015 znatno nižja od rasti potencialnega BDP (Tabela 3.2.). Ob tem je upoštevana izločitev nekaterih izdatkov države, ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna ter ne-diskrecijskih sprememb izdatkov za nadomestila brezposelnim, kot je razvidno iz Tabele 3.6.

Tabela 3.6.: Merilo rasti odhodkov

		2011	2011	2012	2013	2014	2015
		mio EUR	v % BDP				
1.	Izdatki ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna	639,2	1,8	1,9	2,8	2,7	2,7
2.	Izdatki v celoti vezani na predhodno povečanje prihodkov	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3.	Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	286,3	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6

Vir: MF RS.

Podatki o izdatkih sektorja država prikazanih po namenih so na voljo le do konca leta 2010. Največji delež izdatkov Slovenija namenja izdatkom za socialno zaščito, sledita izobraževanje in zdravstvo, več kot 5% BDP pa je v letu 2010 namenila še za javno upravo in ekonomske dejavnosti.

Tabela 3.7.: Izdatki sektorja država po namenih

	v % BDP	COFOG Koda	2007	2008	2009	2010
1. Javna uprava		1	5,3	5,1	5,7	5,7
2. Obramba		2	1,5	1,4	1,5	1,5
3. Javni red in varnost		3	1,6	1,6	1,7	1,8
4. Ekonomske dejavnosti		4	4,1	4,8	5,2	5,1
5. Varstvo okolja		5	0,8	0,8	1,0	0,8
6. Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja		6	0,6	0,9	0,8	0,7
7. Zdravstvo		7	5,9	6,2	7,1	6,9
8. Rekreativna, kultura in religija		8	1,2	1,6	1,8	2,2
9. Izobraževanje		9	5,9	6,1	6,5	6,6
10. Socialna zaščita		10	15,5	15,9	17,9	18,7
11. Skupaj odhodki		TE	42,5	44,2	49,3	50,1

Vir: SURS

3.5. Dolg sektorja države

Konsolidiran dolg sektorja države je konec leta 2011 znašal 16.954 mio EUR ali 47,6% BDP. Največji del (87,4%) celotnega dolga predstavlja dolg državnega proračuna z razmeroma stabilno strukturo.¹³ Republika Slovenija se lahko na podlagi spremembe Zakona o javnih financah iz leta 2008, ki omogoča, da se državni proračun vnaprej zadolži do obsega zapadlih glavnih v prihodnjih dveh proračunskih letih, zadolži preko obsega zadolževanja za financiranje

¹³ Povprečna tehtana ročnost dolga državnega proračuna je ob koncu leta 2011 znašala 6,6 let in se je, v skladu s strategijo zadolževanja z instrumenti z daljšo ročnostjo, glede na pretekla leta zvišala. Ob koncu leta 2011 predstavlja dolg v evrih 99,8% skupnega stanja dolga. Delež dolga z nespremenljivo obrestno mero se v zadnjih letih povečuje in je konec leta znašal 97,4 % skupnega dolga državnega proračuna.

primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov in primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb ter odplačil glavnice dolga tekočega leta. Republika Slovenija je tudi v letu 2011 izkoristila možnost vnaprejšnjega zadolževanja, in sicer v višini 1.021 mio EUR.

Dolg države, izražen v deležu BDP, je v letu 2009 občutno narasel. Po dodatnem povečanju v letih 2010 in 2011 se bo delež dolga v programskem obdobju po vrhu v letu 2013 postopno zniževal na raven 50,9 % BDP v letu 2015. Gibanje dolga države bo odvisno predvsem od dinamike dolga centralne države. Zadolženost lokalne ravni države bo predvidoma ostala na ravni pod 2 % BDP. Lokalne skupnosti so namreč omejene v možnostih zadolževanja z zakonom o financiranju lokalnih skupnosti, ki določa, da se v tekočem proračunskem letu lahko zadolžijo samo doma za investicije predvidene v proračunu¹⁴, pri tem pa morajo, v primeru da črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministrstva za finance. Omejene so tudi pri višini izdatkov za servisiranje dolga.¹⁵ Stanje dolga skladov socialnega zavarovanja konec leta 2011 je znašalo 52 mio EUR in se v programskem obdobju predvidoma ne bo povečalo.

Povečanje deleža dolga države v BDP v največji meri povzroča primarni primanjkljaj (negativni primarni saldo). Pomembno je poudariti, da predvidena dinamika dolga, izražena v deležu BDP, ne vključuje potencialne uporabe prihodkov od prodaje premoženja za zmanjševanje dolga.

Tabela 3.8.: Dolg sektorja države

<i>v % BDP</i>	ESA Koda	2011	2012	2013	2014	2015
1. Raven bruto dolga		47,6	51,9	53,1	52,6	50,9
2. Spremembe bruto dolga		9,0	4,3	2,5	1,5	0,4
Dejavniki, ki prispevajo k spremembi bruto dolga						
3. Primarni saldo		-4,5	-1,0	0,1	1,0	2,1
4. Obresti	EDP D.41	2,0	2,5	2,6	2,5	2,5
5. Prilagoditve						
Implicitna obrestna mera dolga		5,1	5,3	5,1	4,9	5,0

Vir: MF RS.

V letu 2011 se je nadaljevala strategija izdajanja državnih vrednostnih papirjev na evropskem trgu, v skladu s smernicami iz leta 2007¹⁶. Izdani sta bili dve referenčni obveznici z ročnostjo 10 in 15 let, vsaka v višini 1,5 mrd EUR. Velika večina obeh obveznic je bila prodana evropskim investitorjem, delež slovenskih investitorjev se je gibal od 8 % do 10 %. V skladu s koledarjem avkcij so bile poleg obveznic tekom leta 2011 izdane tudi trimesečne zakladne menice (izvršene štiri avkcije, izdaje so se gibale v višini od 22 mio EUR do 28 mio EUR) in osemnajstmesečna zakladna menica v višini 907 mio EUR. V letu 2011 je bila izvršena ena transakcija upravljanja z dolgom državnega proračuna, in sicer zamenjava obveznic. Transakcij odkupov obveznic ni bilo¹⁷.

Tako kot doslej se bo tudi v prihodnjem srednjeročnem obdobju struktura instrumentov zadolževanja, razmerje med kratkoročnim in dolgoročnim financiranjem in dinamika zadolževanja za financiranje proračuna Republike Slovenije načrtovalo predvsem na podlagi strateških ciljev in načel zadolževanja za proračun Republike Slovenije in ocenjene dinamike

¹⁴ Izjemoma se lahko likvidnostno zadolžijo. Zadolžijo se lahko tudi za sredstva sofinanciranja investicij iz proračuna EU.

¹⁵ Za obresti in glavnico lahko potrošijo največ 8 % realiziranih prihodkov preteklega leta, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke za investicije in prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov.

¹⁶ V letu 2007 je bila vzpostavljena povezava med Klirinško-depotno družbo in dvema vse-evropskima klirinškima hišama (Clearstream in Euroclear).

¹⁷ V letu 2007 je bilo izvedenih za 0,7 mrd EUR odkupov obveznic, v letu 2008 pa v višini 0,1 mrd EUR, medtem ko se odkupi v letu 2009, 2010 in 2011 niso izvrševali zaradi tržnih razmer ali premajhnega interesa imetnikov obveznic.

proračunskih denarnih tokov. Izbor instrumentov financiranja proračuna bo osredotočen na podpiranje cilja oblikovanja krivulje donosnosti državnih obveznic in izboljševanja ravni likvidnosti sekundarnega trga slovenskih državnih vrednostnih papirjev.

Od vstopa Republike Slovenije v območje evra je primarni instrument financiranja državnega proračuna dolgoročno zadolževanje z izdajo referenčnih državnih obveznic v domači valuti (EUR), kratkoročno zadolževanje v domači valuti pa je namenjeno upravljanju likvidnosti državnega proračuna med letom. Dolgoročno zadolževanje z referenčnimi obveznicami v domači valuti bo tudi v prihodnjem srednjeročnem obdobju primarni instrument financiranja proračuna Republike Slovenije.

3.6. Javnofinančne implikacije večjih strukturnih reform

Pomembne strukturne spremembe vpeljuje zakon o spremembah in dopolnitvah zakonov za uravnoteženje javnih financ, z učinki, ki so podrobneje opisani v poglavju 3.3.

Za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ bodo izvedene spremembe pokojninskega sistema. Te bodo postopne in izvedena na način, da bo zagotovljena dolgoročna vzdržnost javnih financ. Narejene bodo tudi spremembe v zdravstvenem sistemu, ki bodo težile k večji preglednosti in nadzoru nad porabo sredstev ter k večji samostojnosti in odgovornosti izvajalcev zdravstvenih storitev. Vlada bo vsebino teh reform dogovorila s socialnimi partnerji predvidoma v letu 2012.

4. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI IN PRIMERJAVA S PREDHODNIM PROGRAMOM

4.1. Analiza občutljivosti na spremembe v gospodarski aktivnosti

Osnovni scenarij gospodarske aktivnosti je opisan v poglavju 2 in predstavlja osrednjo napoved, ki temelji na usmeritvah ekonomske politike, ki bodo pripeljale do znižanja javnofinančnega primanjkljaja. V razmerah negotovega gospodarskega okrevanja je scenarij podvržen različnim tveganjem. Glavna tveganja predstavljajo gibanja v mednarodnem okolju, zlasti v povezavi z morebitnim poglobljanjem dolžniške krize v območju evra in spremembami razmer na finančnih trgih. V primeru nižje gospodarske rasti v območju evra zaradi uresničitve teh tveganj (za približno 1 odstotno točko v letu 2012 in okoli 2,5 odstotnih točk v letu 2013), bi se v letih 2012 in 2013 bolj skrčil tudi bruto domači proizvod Slovenije (-2,9 % leta 2012 in -2,2 % leta 2013).

4.2. Analiza občutljivosti proračunskih projekcij

Analiza občutljivosti davčnih prilivov in javnofinančnega salda na spremembe realne rasti povprečne (bruto) plače, zaposlenosti, BDP, inflacije ter realne rasti zasebne in državne potrošnje je predstavljena v Tabeli 4.1. in Tabeli 4.2.

Tabela 4.1. prikazuje trenutna makroekonomska tveganja in njihove posledice na ključne elemente prihodkov države in na javnofinančni položaj. Makroekonomska tveganja so ocenjena glede na: i) nižjo realno rast povprečne bruto plače; ii) nižjo zaposlenost iii) nižjo realno rast BDP kot v preteklem letu; iv) nižjo realno rast končne potrošnje gospodinjstev; v) spremembo inflacije (v tekočem in v preteklem letu), in v) nižjo realno rast končne potrošnje države. Ocene tveganj so narejena na podatkih iz leta 2011. V vseh primerih velja, da negativni trendi vplivajo na davčne prihodke. Glede na relativni delež v javnofinančnih prihodkih imajo največji vpliv

prispevki za socialno varnost in posredni davki. Najizrazitejši vpliv na prispevke za socialno varnost ima zaposlenost. Največji delež posrednih davkov predstavlja DDV, na katerega imata ključni vpliv zasebna potrošnja in inflacija.

Tabela 4.1.: Občutljivost salda sektorja države na spremembe v makroekonomskih spremenljivkah

Davčna kategorija	Makroekonomska osnova	Spremembe makroekonomske osnove	Sprememba javnofinančnega salda 2011 (v % BDP)
Dohodnina	Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1 o.t.	-0,06
	Rast zaposlenosti	nižja za 1 o.t.	-0,06
	Inflacija	nižja za 1 o.t.	-0,10
	Inflacija preteklega leta (nov/nov)	višja za 1 o.t.	-0,04
Prispevki	Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1 o.t.	-0,15
	Rast zaposlenosti	nižja za 1 o.t.	-0,16
	Inflacija	nižja za 1 o.t.	-0,15
Davek od dohodkov pravnih oseb	Realna rast BDP preteklega leta	nižja za 1 o.t.	-0,04
	Inflacija preteklega leta	nižja za 1 o.t.	-0,04
Posredni davki	Realna rast zasebne potrošnje	nižja za 1 o.t.	-0,12
	Realna rast državne potrošnje	nižja za 1 o.t.	-0,03
	Inflacija	nižja za 1 o.t.	-0,11

Vir: MF RS.

Tabela 4.2.: Kumulativna občutljivost salda sektorja države na spremembe v posameznih makroekonomskih spremenljivkah

Makroekonomska osnova	Spremembe makroekonomske osnove	Davčna kategorija	Sprememba javnofinančnega salda 2011 (v % BDP)
Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki	-0,21
Rast zaposlenosti	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki	-0,22
Inflacija	nižja za 1.o.t.	Vse	-0,36
Inflacija preteklega leta (nov/nov)	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, davek od dohodkov pravnih oseb	-0,13
Realna rast BDP preteklega leta	nižja za 1.o.t.	Davek od dohodkov pravnih oseb	-0,04
Realna rast zasebne potrošnje	nižja za 1.o.t.	Posredni davki	-0,12
Realna rast državne potrošnje	nižja za 1.o.t.	Posredni davki	-0,03

Vir: MF RS.

Tabela 4.2. prikazuje vpliv posameznih makroekonomskih spremenljivk na javnofinančni saldo preko različnih vrst davkov. Najbolj izrazit je učinek pri inflaciji, saj za 1 odstotno točko nižja

inflacija znižuje prihodke za 0,36 % BDP. Nižja realna rast plač vpliva na znižanje prihodkov iz dohodnine in prispevkov za 0,21 % BDP. V skoraj enakem obsegu znižuje te vrste prihodkov tudi manjša zaposlenost. Nižja zaposlenost in rast realnih plač vplivata na nižje prihodke in višje odhodke, obe spremembi pa negativno vplivata na javnofinančni saldo.

4.3. Analiza občutljivosti dolga

Dolg državnega proračuna je razmeroma neobčutljiv na spremembe v deviznem tečaju, saj je delež instrumentov v tujih valutah (USD, GBP, CHF) zanemarljiv. Za programsko leto 2012 je ocena deleža dolga z nespremenljivo obrestno mero enaka 98,1%.

Tabela 4.3.: Občutljivost plačil obresti in višine dolga državnega proračuna na spremembe določenih makroekonomskih spremenljivk (v % BDP)

	Sprememba obrestne mere ECB		Sprememba primanjkljaja		Sprememba obrestne mere ECB in primanjkljaja	
	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg
Leto	v odstotnih točkah					
2012	0,0206	0,0206	0,0000	1,0000	0,0206	1,0256
2013	0,0466	0,0266	0,0433	0,9672	0,0947	0,9938
2014	0,0767	0,0319	0,0416	0,9292	0,1230	0,9612
2015	0,0921	0,0184	0,0400	0,8931	0,1366	0,9115
2016	0,1105	0,0184	0,0400	0,8931	0,1550	0,9115

Vir: MF RS.

Ključna spremenljivka za stroške servisiranja obstoječega dolga in za poplačilo obstoječih vrednostnih papirjev bo raven obrestnih mer ECB ter višina primanjkljaja državnega proračuna. V analizi občutljivosti predpostavljamo, se politika obrestnih mer ECB v srednjeročnem obdobju ne bo spreminjala. Vpliv gibanja obrestnih mer je upoštevan že v osnovnem scenariju, v analizi občutljivosti pa k temu dodamo še 0,5 odstotne točke.

V analizi občutljivosti testiramo občutljivost dolga državnega proračuna in obresti na spremembe vrednosti dveh vhodnih spremenljivk: višine obrestne mere in višine primanjkljaja državnega proračuna, in sicer za vsako spremembo vrednosti spremenljivke posebej ter za učinek spremembe obeh hkrati, kot prikazuje Tabela 4.3. V primeru, da bi se obrestne mere ECB v letu 2012 zvišale za 0,5 odstotne točke, bi to povečalo stroške novega zadolževanja za 0,046 odstotne točke v letu 2013 in 0,076 odstotne točke v letu 2014. Raven dolga državnega proračuna, izražena v odstotkih BDP, bi se v tem primeru v letu 2013 povečala za 0,026 odstotne točke in v letu 2014 za 0,032 odstotne točke. V primeru višje ravni primanjkljaja države v letu 2012 za 1 odstotno točko, bi se strošek zadolževanja države, izražen v deležu BDP, povečal za 0,043 odstotne točke v letu 2013, za 0,042 odstotne točke v letu 2014 in 0,04 odstotne točke v letu 2015.

Vpliv spremembe obrestne mere je omejen zaradi pretežnega dela dolga s fiksno obrestno mero. Sprememba obrestne mere tako predvsem vpliva na strošek novega zadolževanja.

4.4. Primerjava napovedi s predhodnim programom

Napoved rasti BDP v primerjavi s predhodnim Programom stabilnosti je za celotno obdobje popravljena navzdol. Med pglavitnimi razlogi so predvsem relativno manj ugodni pogoji v domačem gospodarskem okolju (relativno večja omejenost virov financiranja, slabše razmere

na trgu dela, večje težave s plačilno nedisciplino), kar vpliva na nižjo rast investicijske in zasebne potrošnje, kakor tudi slabše od pričakovanih razmer v mednarodnem okolju.

Tabela 4.4.: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti iz aprila 2011

% BDP	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Rast BDP						
Napoved v Programu stabilnosti 2011	1,2	1,8	2,2	2,3	2,8	
Program stabilnosti 2012 (nova napoved)		-0,2	-0,9	1,2	2,2	2,2
Razlika		-2,0	-3,1	-1,1	-0,6	
2. Saldo širšega sektorja države						
Napoved v Programu stabilnosti 2011	-5,5	-5,5	-3,9	-2,9	-2,0	
Program stabilnosti 2012 (nova napoved)		-6,4	-3,5	-2,5	-1,5	-0,4
Razlika		-0,9	0,4	0,4	0,5	
3. Dolg sektorja države						
Napoved v Programu stabilnosti 2011	38,0	43,3	45,3	46,2	46,0	
Program stabilnosti 2012 (nova napoved)		47,6	51,9	53,1	52,6	50,9
Razlika		4,3	6,6	6,9	6,6	

Vir: UMAR, SURS, MF RS.

Primanjkljaji države za obdobje 2012-2015 so nižji od tistih, predstavljenih v prejšnji dopolnitvi, saj je viden učinek ukrepov, ki jih je Vlada sprejela skupaj z rebalansom državnega proračuna za leto 2012. Ocenjen primanjkljaj za leto 2011 je višji za 0,9 odstotne točke, kar je posledica enkratnih ukrepov dokapitalizacij in prevzemov terjatev določenih podjetij (poglavje 3) ter ponovnega padca gospodarske aktivnosti namesto predvidene skoraj 2-odstotne rasti v letu 2011 ob pripravi programa stabilnosti. Razlike v dolgu države, izraženem v BDP, so posledica nižjih napovedi gospodarske rasti kot predvideno v prejšnjem programu stabilnosti, vključitev dolga iz naslova poroštev EFSF, ter prevzemov dolga ter dodatno zadolževanje za namene predfinanciranja odplačil glavnice v naslednjih proračunskih letih.

5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

5.1. Dolgoročna strategija in obeti, vključno z upoštevanjem implikacij staranja prebivalstva

Za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ bodo izvedene spremembe pokojninskega. Te bodo postopne in izvajane na način, da bo zagotovljena dolgoročna vzdržnost javnih financ in primerne pokojnine. Po lanskoletni zavrnitvi na referendumu, bo Vlada že v letošnjem letu začela pogajanja s socialnimi partnerji s ciljem sprejema nove zakonodaje s področja pokojninskega sistema prihodnje leto. V okviru reforme pokojninskega sistema so predvideni ukrepi v smeri dviga dejanske upokojitvene starosti.

V letošnjem letu je predvideno, da se znižajo prejemki iz nadpovprečnih pokojnin, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih. Vlada Republike Slovenije zadržuje naraščanje pokojnin (oz. njihovo indeksacijo) z interventnimi zakoni, tako so se pokojnine leta 2010 uskladile za 50 % predvidene uskladitve, leta 2011 za 25 % predvidene uskladitve, trenutno je uskladitev za 2012 zamrznjena do 30.6.2012, v procesu sprejemanja pa je predlog zakona, ki naj bi podaljšal neusklajevanje za celo leto.

Poleg predvidenih sprememb v pokojninskem in zdravstvenem sistemu bodo igrale ključno vlogo za krepitev javnofinančne vzdržnosti na daljši rok tudi strukturne reforme, ki bodo omogočile pospešitev gospodarske rasti.

Brez izvedbe reform in izključno zaradi demografskih gibanj se namreč v obdobju 2010-2060 v povprečju EU-27 povečajo javnofinančni izdatki, povezani s staranjem, z ravni 25 % BDP leta 2010 za 4,1 odstotne točke do leta 2060, medtem ko se ti izdatki v Sloveniji po referenčnem scenariju povečajo za 10,3 odstotne točke s sedanjih 23,5 % BDP¹⁸.

Te projekcije temeljijo na demografskih projekcijah EUROPOP2010, ki predpostavljajo, da je stopnja rodnosti v Sloveniji leta 2010 1,54 in bo do leta 2060 porasla na 1,65; življenjsko pričakovanje za moškega ob rojstvu naj bi s 75,8 (2010) poraslo na 84,0 let (2060) ter za žensko v istem obdobju z 82,3 na 88,8 let, medtem ko naj bi neto migracije v Slovenijo z 11.000 na leto (2010) padle na 4.000 na leto (2060). Ob teh predpostavkah naj bi populacija Slovenije ostala nespremenjena (2,1 mio), močno pa naj bi porasla količina demografske (s 23,7 na 57,5) in ekonomske (s 44,0 na 82,4) odvisnosti¹⁹.

V tem času je predpostavljen porast stopnje zaposlenosti v starostnem razredu 15-64 let (s 66,4 na 70,5); 1,3-odstotna povprečna letna rast BDP; stopnja brezposelnosti naj bi konvergirala k dolgoročni NAIRU, raven dolgoročnih realnih obrestnih mer naj bi bila 3 %.

Referenčni scenarij upošteva predvsem pritiske na vzdržnost javnih financ, ki so posledica staranja prebivalstva. V okviru priprave projekcij javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, je bil poleg referenčnega pripravljen še tvegani scenarij, ki prikazuje višje potencialne rasti javnih izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo ter s tem možni večji pritisk na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Namen tega scenarija je predvsem opozoriti na nujne strukturne reforme na področjih javnega financiranja zdravstva in dolgotrajne oskrbe.

Tabela 5.1.: Dolgoročna projekcija javnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva za Slovenijo in EU-27, 2010-2020 in 2010-2060

	Delež v BDP (%)		Referenčni scenarij				Tvegani scenarij			
			Sprememba v o.t. BDP				Sprememba v o.t. BDP			
	2010		2010-2020		2010-2060		2010-2020		2010-2060	
	SI	EU27	SI	EU27	SI	EU27	SI	EU27	SI	EU27
Skupaj	23,5	25,0	1,7	0,2	10,3	4,1	1,9	0,4	10,8	4,9
Pokojnine	11,2	11,3	1,0	-0,1	7,1	1,5	/	/	/	/
Zdravstvo*	6,1	7,1	0,3	0,3	1,1	1,1	0,5	0,5	1,7	1,7
Dolgotrajna oskrba**	1,4	1,8	0,3	0,2	1,6	1,5	0,3	0,3	1,6	1,8
Izobraževanje	4,7	4,6	0,1	-0,3	0,5	-0,1	/	/	/	/
Nadomestila brezposelnim	0,3	1,1	0,1	-0,1	0,0	-0,3	/	/	/	/

Vir: Delovna verzija poročila Delovne skupine za staranje (Draft 2012 Ageing Report) – februar 2012; Evropska komisija, Odbor za ekonomsko politiko.

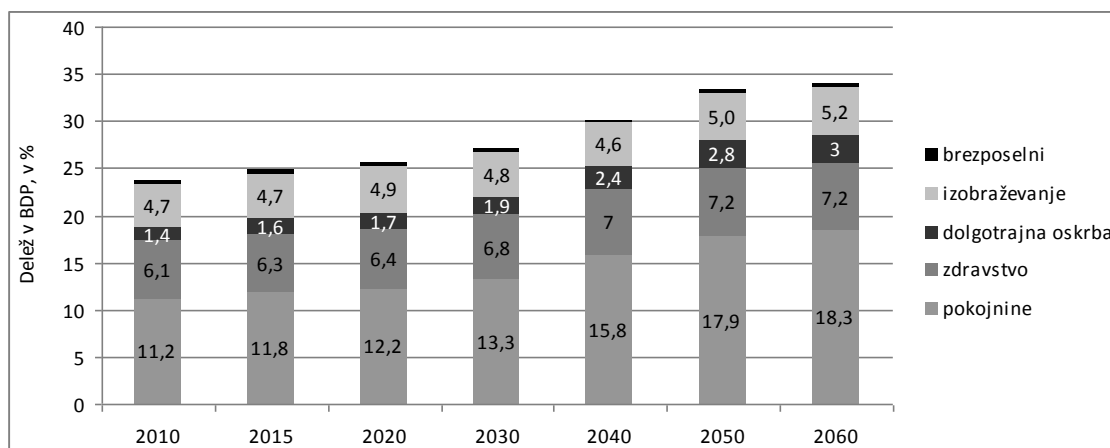
Opomba: *Izvezeti so izdatki za dolgotrajno zdravstveno oskrbo. **Vključeni so tudi izdatki za invalidnine.

¹⁸ Evropska komisija in Odbor za ekonomsko politiko (EPC) sta v okviru Delovne skupine za staranje (Ageing Working Group) in v sodelovanju z državami članicami pripravile nove dolgoročne projekcije javnofinančnih izdatkov povezanih s staranjem za obdobje 2010-2060 (2012 Ageing Report, april 2012).

¹⁹ Demografska odvisnost je količnik števila starejših neaktivnih in števila zaposlenih. Ekonomska odvisnost je količnik števila vseh neaktivnih in števila zaposlenih.

Po referenčnem scenariju naj bi se v Sloveniji skupni javni izdatki, povezani s staranjem, povečali s 23,5 % BDP leta 2010 na 25,2 % BDP leta 2020 in kar na 33,8 % leta 2060 (Tabela 5.1.). Najbolj naj bi se v obdobju 2010-2060 povečali pokojninski izdatki (7,1 odstotne točke BDP), sledijo izdatki za dolgotrajno oskrbo (1,6 odstotne točke BDP), zdravstvo (1,1 odstotna točka BDP) in izobraževanje (0,5 odstotne točke BDP). Po tveganem scenariju bi se v Sloveniji skupni javni izdatki, povezani s staranjem, do leta 2020 povečali na 25,4 % BDP (za 1,9 odstotne točke) oziroma do leta 2060 na 34,2 % BDP.

Slika 1.: Dolgoročna projekcija javnih izdatkov, povezanih s staranjem po referenčnem scenariju, 2010 - 2060



Vir: Delovna verzija poročila Delovne skupine za staranje (Draft 2012 Ageing Report) – februar 2012; Evropska komisija, Odbor za ekonomsko politiko.

Ob upoštevanju trenutno veljavne pokojninske zakonodaje (ZPIZ-1) in prej navedenih demografskih predpostavk projekcije kažejo (Tabela 5.2.), da naj bi javnofinančni izdatki za pokojnine v Sloveniji s trenutne ravni 11,2 % BDP (2010) do leta 2060 porasli na 18,3 % BDP, medtem ko v istem obdobju zbrani prispevki za pokojninsko blagajno narastejo le z 9,2 % BDP (2010) na 9,6 % (2060).

Tabela 5.2.: Izdatki in prispevki pokojninske blagajne 2010-2060 (% BDP)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Leto z max. vrednostjo
Izdatki							
Kosmati javnofinančni, pokojninski izdatki	11,2	12,2	13,3	15,8	17,9	18,3	2057
Poklicne pokojnine	:	:	:	:	:	:	:
Privatne pokojnine	:	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	2051
Obvezne privatne	:	:	:	:	:	:	:
Neobvezne privatne	:	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	2051
Neto javnofinančni pokojninski izdatki	11,2	12,2	13,3	15,8	17,9	18,3	2057
Prispevki							
Prispevki v pokojninsko blagajno	9,2	9,7	9,8	9,7	9,7	9,6	2027

Vir: Country Fiche on Pension Projections, Januar 2012.

Glavni razlog za takšno gibanje je količnik odvisnosti (Tabela 5.3.), ki zaradi staranja prebivalstva v omenjenem obdobju ves čas narašča (in kaže nujnost podaljšanja dejanske delovne dobe za pridobitev starostne pokojnine v novi pokojninski ureditvi). Učinek do leta 2024

nekoliko omili tako imenovani učinek količnika ugodnosti (*benefit ratio*)²⁰, ki je posledica upadanja odmernega odstotka pri določanju novih pokojnin (s 85 % plače leta 2000 na 72,5 % leta 2024).

Tabela 5.3.: Dejavniki porasta izdatkov za pokojnine

	2010-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2010-60	Povprečna letna sprememba
Javne pokojnine v BDP	1,0	1,1	2,5	2,1	0,4	7,1	0,142
Učinek kol. odvisnosti	3,2	3,4	2,3	3,0	0,9	12,8	0,251
Učinek kol. pokritosti	-0,4	-1,3	-0,2	-0,7	-0,4	-3,1	-0,064
Učinek kol. zaposlenosti	-0,3	-0,5	0,1	-0,2	-0,2	-1,0	-0,020
Učinek kol. ugodnosti	-1,2	-0,2	0,4	0,1	0,0	-0,9	-0,017
Učinek delovne intenzivnosti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,000
Ostanek	-0,3	-0,4	-0,1	-0,2	0,1	-0,8	-0,008

Vir: Country Fiche on Pension Projections, Januar 2012.

Pomemben vidik pokojnin je njihova zadostnost, saj pretirano zniževanje odmernega odstotka na eni strani vodi k nižjim pokojninskim izdatkom, a lahko na drugi strani povzroča socialne stiske in kvalificiranje za drugo vrsto socialnega transferja. O tem priča padec nadomestitvenega razmerja (izračunanega kot prva pokojnina posameznika, ki izpolnjuje pogoje za starostno upokožitev brez odbitkov, deljeno s pokojninsko osnovo) s trenutne ravni 59 % na 53,7 % leta 2024 (in naprej). Zaskrbljujoča je vrednost količnika podpore (*support ratio*, to je števila ljudi, ki plačujejo prispevke v pokojninsko blagajno, deljeno s številom upokožencev, Tabela 5.4.), ki kaže njegov padec s trenutne ravni 1,5 pod 1 leta 2050, kar pomeni, da bo po letu 2050 v Sloveniji več kot en upokoženec na osebo, ki plačuje prispevke.

Tabela 5.4.: Število upokožencev in plačnikov prispevkov v pokojninsko blagajno, populacije nad 65 leti in števila zaposlenih (v tisoč) ter povezani količniki

	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Število pokojnin (I)	:	573,2	700,2	769,9	852,1	894,1	872,1
Število starih 65+ (II)	314,9	338,5	429,4	525,2	592,0	648,3	647,5
Količnik (I) in (II)	:	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Število plačnikov prispevkov (III)	:	882,0	887,9	880,9	837,6	780,5	748,6
Število zaposlenih (IV)	944,7	966,0	973,5	970,5	928,8	866,8	828,3
Količnik (III) in (IV)	:	0,91	0,91	0,91	0,90	0,90	0,90
Količnik podpore (količnik (III) in (I))	:	1,5	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9

Vir: Country Fiche on Pension Projections, Januar 2012.

Trenutna slika javnofinančnih izdatkov za pokojnine je bistveno slabša od tiste, prikazane v lanskem Programu stabilnosti zaradi dejstva, da je bil v projekcijah uporabljen različen pokojninski sistem: v Programu stabilnosti 2011 smo predstavili vzdržnost javnih financ ob upoštevanju tedaj že sprejete nove zakonodaje (ZPIZ-2), ki je podaljšala potrebno delovno dobo za pridobitev starostne pokojnine, podaljšala obdobje zаетja za izračun pokojninske osnove in spremenila indeksacijo pokojnin, medtem ko trenutne projekcije upoštevajo »staro« pokojninsko zakonodajo, saj je bila pokojninska reforma na referendumu junija 2011 zavržena. Porast

²⁰ Količnik ugodnosti vsebinsko meri raven pokojnin glede na plače. Izračuna se kot povprečna pokojnina, deljena s količnikom BDP in vseh opravljenih ur.

pokojninskih izdatkov je nekoliko nižji zaradi bolj ugodnih demografskih projekcij EUROPOP2010 (v primerjavi z EUROPOP2008), ki predpostavlja konstanten prirast zaradi migracijskih gibanj, katerega posledica je, da se slovenska populacija ne znižuje, ampak ohranja na trenutni ravni.

Referenčni scenarij javnih izdatkov za zdravstvo upošteva predvsem spremembe v demografski strukturi prebivalstva oz. vpliv staranja prebivalstva na rast javnih izdatkov za zdravstvo. Dodatni predpostavki sta: (i) polovico dodatnih let pričakovanega trajanja življenja bomo preživeli zdravi; (ii) dohodkovna elastičnost povpraševanja po zdravstvenih storitvah je 1,1 na začetku obdobja in se do 2060 postopoma znižuje proti 1,0. Po tem scenariju naj bi se javni izdatki za zdravstvo v Sloveniji v obdobju 2010-20 povečali za 0,3 odstotne točke BDP oziroma s 6,1 % BDP na 6,4 % BDP v letu 2020. V obdobju 2010-60 bi porasli za 1,1 odstotne točke BDP, to je na 7,2 % BDP v letu 2060. Povečanje je enako ocenjenemu povprečnemu povečanju izdatkov v EU-27.

Po različnih scenarijih, ki poleg demografskih dejavnikov upoštevajo tudi druge, se projekcija rasti javnih izdatkov za zdravstvo v Sloveniji do leta 2060 giblje v intervalu od 0,5 do 2,6 odstotne točke BDP. To pomeni povečanje javnih izdatkov na najmanj 6,6 in največ 8,7 % BDP.

Pri oceni javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo so upoštevani učinki sprememb v demografski strukturi prebivalstva in dodatno predpostavke glede deleža odvisne populacije (oziroma deleža populacije, ki je ovirana pri vsakodnevnih opravilih), razmerja med formalno in neformalno oskrbo, razmerja med institucionalno oskrbo in oskrbo na domu ter izdatkov dolgotrajne oskrbe na prejemnika. Dolgoročne projekcije tovrstnih javnih izdatkov so negotove predvsem zaradi vhodnih podatkov, ki so kljub izboljšanju v zadnjih letih za večino držav še vedno pomanjkljivi.

V projekciji je pripravljenih 7 različnih scenarijev povečanja javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo. Namenjeni so predvsem zdravstveni in socialni politiki kot podlaga pri pripravi sprememb na področju financiranja dolgotrajne oskrbe in zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Vsi scenariji upoštevajo spremembe v demografski strukturi prebivalstva, poleg tega je v večini scenarijev upoštevano, da so storitve dolgotrajne oskrbe visoko delovno intenzivne.

Po izbranih scenarijih se projekcija povečanja javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo v Sloveniji do leta 2020 giblje v intervalu od 0,3 do 0,8 odstotne točke BDP oziroma do leta 2060 v intervalu od 1,4 do 4,2 odstotne točke BDP. To pomeni povečanje javnih izdatkov do leta 2060 na minimalno 2,8 % BDP ter maksimalno 5,6 % BDP.

Referenčni scenarij upošteva vpliv sprememb v demografski strukturi prebivalstva, rast izdatkov za storitve dolgotrajne oskrbe ter predpostavko, da polovico dodatnih let pričakovanega trajanja življenja ne bomo potrebovali pomoči druge osebe pri opravljanju vsakodnevnih aktivnostih. Podobno kot projekcija zdravstvenih izdatkov torej upošteva zmerno izboljšanje zdravstvenega stanja. Po tem scenariju naj bi se javni izdatki za dolgotrajno oskrbo v Sloveniji povečali v obdobju 2010-2020 za 0,3 odstotne točke BDP oziroma z 1,4 % na 1,7 % BDP v letu 2020. V obdobju 2010-2060 pa bi porasli za 1,6 odstotne točke BDP, to je na 3,0 % BDP v letu 2060. To povečanje je le malenkost višje od ocenjenega povprečnega povečanja izdatkov v EU-27.

Projekcije javnih izdatkov za zdravstvo (in za dolgotrajno oskrbo) so višje kot v lanskem Programu stabilnosti, glavni razlog je višja začetna raven. Predvsem na področju dolgotrajne oskrbe je bilo v procesu priprave projekcij rešenih veliko metodoloških vprašanj.

Osnovni scenarij gibanja izdatkov za izobraževanje je narejen pod predpostavko nespremenjene politike (ang. »no policy change«) in ugotavlja zgolj vpliv demografskih

sprememb na višino javnih izdatkov za izobraževanje. V Sloveniji je delež javnih izdatkov za izobraževanje v BDP leta 2010 znašal 4,7 %, v obdobju 2010 – 2060 naj bi se povečal za 0,5 odstotne točke in v letu 2060 znašal 5,2 % BDP.

Projekcije izdatkov za brezposelne so del projekcij izdatkov, povezanih s staranjem predvsem zaradi izčrpnega zajetja izdatkov, povezanih s staranjem, čeprav so izdatki za brezposelne bolj odvisni od kratko- in srednjeročnih cikličnih gibanj kot od dolgoročnih demografskih gibanj. Za izdelavo projekcij se kot osnovni vhodni podatek upošteva povprečje izdatkov za brezposelne v letih 2007 - 2009. Za Slovenijo je bila ta vrednost v omenjenem obdobju 0,31 % BDP, do leta 2060 pa naj bi padla na 0,27 % BDP.

V Tabeli 5.5. so prikazane projekcije izbranih javnofinančnih kategorij do leta 2060. Kažejo na potrebo po izvedbi strukturnih reform tako v pokojninskem kot tudi zdravstvenem sistemu.

Tabela 5.5.: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

<i>v % BDP</i>	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Razlika 2060 - 2010
Skupaj javnofinančni odhodki	46,2	49,3	52,7	59,4	68,8	78,0	31,7
Skupaj starostno pogojeni odhodki	24,6	26,3	27,7	30,8	34,0	35,1	10,5
Pokojnine	11,2	12,2	13,3	15,8	17,9	18,3	7,1
Starostne in zgodnje pokojnine	7,8	9,3	10,6	12,9	14,7	15,1	7,2
Invalidske pokojnine	1,5	1,4	1,1	1,1	1,1	1,1	-0,4
Ostale pokojnine	1,8	1,6	1,5	1,7	2,0	2,1	0,3
Zdravstvo*	6,1	6,4	6,8	7,0	7,2	7,2	1,1
Dolgotrajna oskrba**	1,4	1,7	1,9	2,4	2,8	3,0	1,6
Izobraževanje	4,7	4,9	4,8	4,6	5,0	5,2	0,5
Ostali starostno pogojeni odhodki	1,2	1,1	0,8	1,0	1,1	1,4	0,2
Izdatki za blago in storitve, ostali transferji	13,4	12,9	12,9	12,9	12,9	12,8	-0,5
Nadomestila plač	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,1
Subvencije	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	-0,1
Državne investicije	4,7	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	0,4
Primarni odhodki skupaj	44,9	46,2	47,5	50,6	53,9	54,9	10,0
Odhodki za obresti	1,4	3,0	5,2	8,8	15,0	23,0	21,7
Skupaj javnofinančni prihodki	41,0	42,3	42,6	42,2	41,7	41,5	0,5
Primarni presežek/primanjkljaj	-3,9	-4,0	-4,9	-8,3	-12,1	-13,4	-9,5
Presežek/primanjkljaj	-5,2	-7,0	-10,1	-17,2	-27,1	-36,5	-31,2
Dolg države	37,1	74,7	125,6	213,1	359,4	548,6	511,4
Predpostavke							
Rast produktivnosti dela	3,3	1,4	1,6	1,7	1,6	1,5	-1,8
Realna rast BDP	1,2	1,5	1,4	1,0	0,9	1,3	0,1
Realna rast BDP na prebivalca	0,0	1,3	1,4	1,1	1,1	1,6	1,7
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	75,7	78,1	76,7	76,1	76,6	76,6	0,9
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	67,5	71,1	72,6	72,5	73,0	72,9	5,4
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	71,7	74,7	74,7	74,3	74,8	74,7	3,0
Stopnja brezposelnosti	7,2	8,1	5,8	5,5	5,4	5,5	-1,8
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	16,5	20,0	24,4	27,7	30,7	31,5	15,0

Vir: IER, UMAR, MF RS, EK.

Opomba: *Izvezeti so izdatki za dolgotrajno zdravstveno oskrbo. **Vključeni so tudi izdatki za invalidnine.

Razlika med projekcijami javnofinančnih izdatkov, predstavljenimi v Programu stabilnosti 2011, in projekcijami v tem dokumentu je predvsem posledica odsotnosti lani sprejete in na referendumu zavrnjene pokojninske reforme v trenutnih projekcijah, kar je povzročilo porast ocene pokojninskih izdatkov z ravni 11,2 % BDP na 18,3 % BDP v letu 2060. Predvidena izvedba sprememb pokojninskega sistema s podobnimi učinki, kot zavrnjena reforma, bi pomenila, da bodo pokojninski izdatki ostali na trenutni ravni še približno dve desetletji.

5.2. Potencialne obveznosti

Dajanje poroštev Republike Slovenije je v skladu z ustavo možno le na podlagi zakona. V sistemu izdajanja poroštev Republike Slovenije sta se razvila dva tipa poroštenih zakonov in sicer splošni porošten zakon ter posebni porošten zakon. Splošni porošten zakon ureja dajanje poroštev za širši krog prejemnikov. Tak zakon je na primer Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah (Ur. List RS, št. 91/0544/2007). Poseben porošten zakon je namenjen točno določenemu prejemniku. Primeri takšnega zakona so na primer porošten zakon za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, porošten zakon za obveznosti Slovenske izvozne in razvojne banke d.d., porošten zakon za obveznosti Slovenske odškodninske družbe d.d. ter Zakon o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju (Ur. List RS št. 59/10 in 79/10).

Republika Slovenija lahko izda državno poroštvo osebam iz javnega ali zasebnega sektorja. Pri zasebnem sektorju so bila poroštva v največji meri dana podjetjem v težavah. Za ta poroštva je značilna tudi relativno visoka stopnja unovčenja, medtem ko je pri poroštvih danih osebam javnega sektorja stopnja unovčenja nizka. Izdajanje državnih poroštev Republika Slovenija nadzira z določitvami zgornjih najvišjih mej za izdajo državnih poroštev, letno kvoto tako določa v vsakokratnem zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna, sicer pa je izvajanje urejeno z določbami v sistemskem zakonu. V kvoto, ki jo določa zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, se ne štejejo poroštva, ki so bila dana na podlagi jamstvene sheme za pravne in fizične osebe, poroštva dana domačim bankam za namen omejevanja finančne krize ter poroštva tujim subjektom, kot so EFSF in kreditojemalci, ki so prejeli kredit na podlagi sporazuma Cotonou II, kvota za ta poroštva je določena v posameznem zakonu.

Tabela 5.6.: Stanje poroštev Republike Slovenije

	Stanje na dan 31.12.2011		Stanje na dan 31.12.2012*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	6.996	19,6	6.393	17,9
v tem: finančni sektor**	2.888	8,1	1.620	4,5

Vir: MF RS.

Opombe: *Projekcije MF.

**Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene NLB, SID, Deželna banka, Factor banka in Abanka Vipava.

Podatki v Tabeli 5.6. prikazujejo stanje poroštev Republike Slovenije konec leta 2011 in oceno stanja poroštev konec letošnjega leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštev. Načrtovana kvota novih poroštev za leto 2012 skladno z zakonom o izvrševanju proračuna znaša 2.000 mio EUR, vendar realizacija iz preteklih let kaže, da je le-ta običajno precej nižja, v letu 2010 je bila celo nižja kot 20-odstotna, v letu 2011 pa le 1-odstotna. Dajanje jamstev po jamstvenih shemah je bilo konec leta 2010 zaključeno, prav tako dajanje poroštev domačim bankam za namen omejevanja finančne krize, medtem ko je dajanje poroštev družbi EFSF in kreditojemalcem na podlagi sporazuma Cotonou II še možno. Za dajanje le-teh je v Tabeli 5.6 narejena ocena.

6. KAKOVOST JAVNIH FINANC

6.1. Struktura in kakovost javnofinančnih prihodkov

V letih pred krizo so bile izvedene spremembe v davčnem sistemu, ki naj bi z relativno večjim deležem posrednih davkov v celotni strukturi prihodkov pozitivno vplivale na ponudbo dela in akumulacijo kapitala ter s tem potencialno rast. K temu naj bi prispevala predvsem reforma, s katero so bile v letih 2007 do 2010 postopno znižane stopnje davka od dohodkov pravnih oseb na 20%, vendar pa je v nasprotju s temi pričakovanji ob razmahu ekonomske krize prišlo do znatnega zmanjšanja davčnih prihodkov iz tega davčnega vira. Ta izpad prihodkov se je sprva (zaradi potrebe po povečanih javnofinančnih odhodkih, ki so zagotovili sredstva, potrebna za financiranje ukrepov za blažitev ekonomske in finančne krize) nadomestil predvsem s povečanim zadolževanjem države, v naslednjem obdobju pa se je postopna javnofinančna konsolidacija osredotočila predvsem na zmanjševanje javnofinančnih odhodkov. To politiko namerava vlada nadaljevati tudi v tem programskem obdobju, zato ne predvideva ukrepov za znatnejše povečanje davčnih obremenitev.

Struktura javnofinančnih prihodkov v letu 2011 ne odstopa bistveno od strukture prihodkov preteklih let. Skupno so vse blagajne javnega financiranja v letu 2011 imele za 13,21 mrd EUR davčnih prihodkov, pri čemer so najpomembnejše kategorije prihodkov:

- prispevki za socialno varnost (5,27 mrd EUR),
- domači davki na blago in storitve (4,86 mrd EUR) in
- davki na dohodek in dobiček (2,72 mrd EUR).

Javnofinančni prihodki (davki in prispevki) v letu 2011 so bili realizirani v nekoliko višji višini kot v letu 2010 oziroma 2009 (skupno je bilo pobranih za okoli 360 mio EUR več prihodkov kot v letu 2010 oziroma za okoli 260 mio EUR več prihodkov kot v letu 2009). Višji prihodki so bili realizirani predvsem na področju davka od dohodkov pravnih oseb (220 mio EUR več glede na leto 2010), dohodnine (15 mio EUR), prispevkov za socialno varnost (33 mio EUR), DDV (52 mio EUR), trošarin (23 mio EUR) ter davkov na mednarodno trgovino in transakcije (10 mio EUR). Glede na leto 2010 so se nekoliko znižali le davki na premoženje.

Vlada v programskem obdobju ne načrtuje bistvenih sprememb v strukturi prihodkov iz naslova davkov in prispevkov, preučuje pa možnost uvedbe novega davka na finančne transakcije. Večje spremembe lahko pričakujemo pri nedavčnih prihodkih, saj naj bi se v letu 2012 začelo postopno uvajanje javnih dražb za nakup kuponov za emisije CO₂, kar bo v državni proračun po letu 2013 prineslo dodatne prihodke. Prve ocene kažejo, da bi ti prihodki v letu 2012 znašali okrog 8 mio EUR, že v letu 2013 pa naj bi bili višji tudi za več kot 40 mio EUR. Podrobnejše ocene bodo znane tekom letošnjega leta.

Vlada pričakuje, da se bodo v letu 2012 in 2013 prihodki iz naslova davkov na dohodek in dobiček zaradi predvidenih sprememb v zakonodaji nekoliko znižali, vendar bodo znižanja davčnih obremenitev pripomogla k hitrejšemu okrevanju slovenskega gospodarstva, višjemu dvigu rasti BDP in s tem posledično tudi k dodatnim javnofinančnim prihodkom v srednjeročnem obdobju. Prav tako vlada pričakuje, da bodo načrtovani ukrepi za razbremenitev administrativnih bremen, s hkratnimi ukrepi za omejitev sive ekonomije, preusmerili del dejavnosti, ki se odvijajo na nelegalnem trgu, v regularno dejavnost, kar bi po prepričanju vlade moralo pozitivno vplivati na skupen obseg javnofinančnih prihodkov. Prav tako vlada pričakuje, da bodo imeli ukrepi za uravnoteženje javnih financ na področju davčnih prihodkov (poglavje 3.2) pozitiven vpliv na skupen obseg davčnih prihodkov v državnem proračunu in da ne bodo negativno vplivali na okrevanje gospodarstva in dohodkovni položaj širše populacije posameznikov.

Glede na to, da je sistem obdavčitve nepremičnin v Sloveniji zastarel in ne zajame v obdavčitev vseh nepremičnin niti ne nudi ekonomskih vzvodov, ki bi prispevali k doseganju ciljev na drugih področjih ekonomske politike (razširitev trga najemnih stanovanj; cilji s področja podnebnih sprememb oziroma varčevanja z energijo), namerava Vlada ponovno preučiti možnosti za modernizacijo tega dela sistema obdavčitve. Cilj modernizacije je prvenstveno poenostavitev sistema, njegova večja transparentnost ter popolnejši zajem nepremičnin v obdavčitev. Iz tega slednjega razloga vlada pričakuje, da bi se v primeru prenove sistema obdavčitve nepremičnin prihodki sicer povečali, vendar to ni primarni cilj predvidenih sprememb. Vlada pričakuje, da finančni učinki teh sprememb v letu 2012 in 2013 še ne bodo vidni.

Na področju prispevkov za socialno varnost vlada predvideva v letu 2012 preučitev in sprejem odločitve o omejitvah najvišje višine prispevnih osnov, pri čemer bodo te spremembe nujno morale biti povezane s strukturnimi reformami na področju socialne varnosti in socialnega zavarovanja ter s širitvijo nabora dohodkov, ki se vključujejo v prispevno osnovo.

K večji učinkovitosti javnofinančnih prihodkov prispeva zlasti enostaven in pregleden davčni sistem, ki zagotavlja popolnejše zajetje pobiranja davkov ob manjših stroških izpolnjevanja davčnih obveznosti pri davčnih zavezancih in upravljanja sistema pobiranja davkov pri davčnih organih. Vlada ima v programskem obdobju namen izboljšati obstoječo zakonodajo in nadaljevati z modernizacijo davčnega informacijskega sistema, da bi dosegla učinkovitejše pobiranje davkov z vidika davčne administracije oziroma nižje stroške prostovoljnega plačevanja davkov za davčne zavezance. V tem okviru vlada načrtuje spremembe pri ureditvi davčnega postopka, poenostavitve posameznih obračunov davkov, uskladitev zakonodaje na področju DDV z zadnjimi spremembami evropske zakonodaje (direktiva o računih), nadgraditev pravil o medsebojni upravni pomoči med davčnimi organi držav članic EU, z namenom, da se prepreči izogibanje plačevanju davkov s poslovanjem prek več držav.

Pomemben segment delovanja sistema javnofinančnih prihodkov predstavljajo tudi učinkovite izvršbe v primeru, če zavezanec ne poravnava svojih obveznosti prostovoljno. Z namenom povečati učinkovitost izvršbe je bila v preteklosti izpeljana sprememba določitve pristojnosti za izvajanje nalog v zvezi z izvršbo. Tako je davčna služba zadržala pristojnost za izvajanje izvršbe v zvezi z javnofinančnimi prihodki, za pobiranje katerih je pristojna davčna služba, vse ostale izvršbe pa so bile prenesene v pristojnost carinske službe. S tem so bile vzpostavljene organizacijske možnosti za učinkovitejšo (hitrejšo) izvršbo v zvezi z javnofinančnimi prihodki in vlada pričakuje, da bodo finančni učinki te reorganizacije, ki se je zaključila z začetkom leta 2012, vidni že v letu 2012, še bolj pa v naslednjih letih.

Konec leta 2011 so se zaradi sodbe Ustavnega sodišča zaostрили pogoji za začasen odlog ali obročno plačevanje prispevkov za socialno varnost, ki se plačujejo v obliki davčnega odtegljaja, zato vlada pričakuje, da bo v letu 2012 manj odlogov in obročnih plačil javnofinančnih dajatev, zaostрили pa se bodo pogoji za izterjavo neplačanih obveznosti.

Z novelo zakona o davčni službi (ZDS-1) so se v letu 2011 določene naloge prenesle iz pristojnosti davčnih uradov v pristojnost Generalnega davčnega urada. V okviru Generalnega davčnega urada je bila oblikovana Uprava za davčno računovodstvo in finance (v nadaljnjem besedilu: URF). Naloge, ki se zaradi nepovezanih informacijskih sistemov ponavljajo na različnih lokacijah v davčnih uradih, se bodo postopno prenašale na URF, kjer se bodo s prenovljenim informacijskim sistemom izvajale na enem mestu. S tem bo povečana učinkovitost delovanja davčne službe. S centralizacijo računovodskih in finančnih nalog je zagotovljena celovitost knjigovodskih evidenc. S knjigovodskimi evidencami se z vidika davčne obravnave zagotavljajo podatki o davčnih obveznostih, plačilih, vračilih in dolgovih davčnega zavezanca. Ti podatki so pomembni za izvajanje izterjave, davčnega nadzora, načrtovanja in spremljanja javnofinančnih prihodkov in izvajanje proračuna.

Prav tako v letu 2011 so bile uvedene spremembe v načinu plačevanja javnofinančnih prihodkov. Število računov, na katere zavezanci vplačujejo javne dajatve, se je zmanjšalo s preko 3000 na en vplačilni račun za državni proračun, en vplačilni račun za vsako blagajno socialnega varstva in po en vplačilni račun za vsako občino. Ta sprememba je povzročila večje spremembe v organizaciji dela davčnega organa ter spremembe pri poročanju o prilivih iz naslova javnofinančnih prihodkov posameznemu prejemniku davkov. Po drugi strani pa je ta poenostavitev na letni ravni prihranila davčnim zavezancem za več kot 5,5 mio EUR sredstev.

Vlada namerava nadaljevati s projektom modernizacije davčnega informacijskega sistema, ki naj bi pripomogel k učinkovitejši davčni izvršbi, učinkovitejšemu izvajanju nadzora davčnih obračunov ter kvalitetnejšemu izboru davčnih zavezancev za inšpiciranje. Vsi ti ukrepi naj bi delovali tudi preventivno in povečali obseg prostovoljnega plačevanja davkov. V obdobju 2012 – 2013 vlada sicer še ne pričakuje bistvenih učinkov na javnofinančne prihodke, saj se nov informacijski sistem uvaja postopno in bo polno zaživel ne prej kot v letu 2014. V celoti vlada ocenjuje, da bi se lahko javnofinančni prihodki ob polni uporabi novega davčnega informacijskega sistema povišali tudi za do 3 % prihodkov, za pobiranje katerih je pristojna davčna uprava.

K večji učinkovitosti pri izrabi razpoložljivih človeških virov bo prispevala tudi načrtovana reorganizacija davčne in carinske službe ter razširitev pooblastil carinske službe za ukrepanje v primeru odkritja dela na črno. Namen sprememb v organizaciji obeh služb je povečati njuno učinkovitost, ob upoštevanju nujnih posebnosti v delovanju vsake od obeh služb. Vlada načrtuje, da bodo zakonske podlage za reorganizacijo obeh služb sprejete še v letu 2012, tako da bi prenovljena enovita služba lahko začela z delom predvidoma v letu 2013. Predvidene spremembe v organizaciji obeh služb pomenijo nadgradnjo posameznih organizacijskih sprememb, ki so bile uvedene že v letu 2011 oziroma prej.

6.2. Struktura in učinkovitost javnofinančnih odhodkov

V preteklih letih zasnovana priprava proračuna s pristopom programsko usmerjenega proračuna je bila tudi podlaga za izboljšanje proračunskega postopka od načrtovanja do sprejemanja in za ugotavljanje učinkovitosti sprejetih politik, programov, projektov in posameznih ukrepov. Razvojne prioritete se v preteklosti niso ustrezno odrazile v javnofinančnih izdatkih, saj so se proračuni bolj ali manj pripravljali na podlagi zahtevkov proračunskih porabnikov, ki so večinoma upoštevali veljavno zakonodajo in parcialne razvojne usmeritve. V programsko usmerjenem proračunu so javnofinančni izdatki razporejeni v okviru trinajstih politik in treh politik drugih izdatkov. Gospodarska recesija in blaženje njenih posledic je v letu 2009 spremenila strukturo javnofinančnih izdatkov in močno povečala delež izdatkov za razvojne politike. Z rebalansom 2012 se je delež izdatkov glede na realizacijo 2011 povečal pri energetski, okoljski in prostorski politiki ter za servisiranje javnega dolga in vplačila v EU proračun. Približno se ohranja delež izdatkov za politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti, za institucije političnega sistema in civilne družbe. Povečanja oziroma ohranitev obsega spodbud razvoju so bila dosežena z zmanjšanjem deležev pri drugih razvojnih politikah (izobraževanje, kultura in šport, visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba, promet in prometna infrastruktura ter kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana) ter zmanjšanjem deležev izdatkov pri državotvornih politikah, posebno pri politiki nacionalne varnosti, obrambe in zunanjih zadev ter upravljanje sistem javne uprave.

Za izboljšanje sistema socialnih transferjev (ki v letu 2009 predstavljajo kar 38% celotnih izdatkov države) je bil v letu 2011 sprejet Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, na podlagi katerega so se poenotila merila za dodelitev štirih vrst transferjev in devetih vrst

subvencij in oprostitev plačil. Poenostavljen je postopek uveljavljanja transferjev in subvencij za upravičence ter povečana preglednost in učinkovitost sistema ter zmanjšana možnost zlorab z navzkrižnim preverjanjem prihodkov in premoženjskega stanja. Centri za socialno delo so postali »enotna vstopna točka« v sistemu socialnih pravic. Njihovo delo v zvezi z vlogami podpira centralni informacijski sistem s spletnim programom, ki povezuje različne podatkovne zbirke. Vlada bo v letu 2012 nadaljevala z reformo socialnih transferjev predvsem z varovanjem položaja šibkejših delov populacije in z zmanjšanjem ali ukinjanjem določenih pravic za premožnejši del prebivalstva.

Vmesna potrošnja države, predvsem izdatki za blago in storitve, bo racionalizirana z uvedbo enotnega sistema javnega naročanja. Dosedanja agencija bo preoblikovana v direktorat znotraj Ministrstva za finance in bo skrbela, da bodo razpisni pogoji takšni, da se bodo na objavljene razpise prijavljala tudi mala in srednja podjetja. S tem se bo dosegala nižja cena storitev, saj ne bo več moglo priti do kartelnega dogovarjanja glede cene. Poleg tega bo poskrbljeno tudi za večjo regijsko razpršenost, kar bo spodbudno vplivalo tudi na enakomernejši razvoj podjetij po posameznih regijah.

Vlada bo racionalizirala tudi upravljanje s kapitalskimi naložbami in sicer bo na ustrezen način preoblikovana Agencija za upravljanje s kapitalskimi naložbami. Pripravljena bo strategija prodaje državnega premoženja. Vlada bo tako prodala vse tiste naložbe, za katere ne bo na podlagi analize ugotovljeno, da so strateške. V vseh tistih finančnih in nefinančnih družbah, v katerih bo država obdržala lastniške deleže, pa bo te znižala na 25% in eno delnico. Dokapitalizacija NLB d.d., ki mora biti izvedena do konca junija 2012, bo financirana z viri izven državnega proračuna.

7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC

7.1. Nacionalna javnofinančna pravila

Vlada je Državnemu zboru v sprejem predlagala spremembe 148. člena Ustave RS, s katerimi bi Slovenija uzakonila fiskalno pravilo v skladu s Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji. Predlaga se, da bi 148. člen ustave določal, da morajo biti prihodki in odhodki proračunov sektorja države uravnoteženi ali v presežku. V kolikor je v posameznem letu izkazan primanjkljaj, se le-ta pokrije iz presežkov drugih let. S predlagano spremembo se določa tudi izjema za primere odprave posledic večjih naravnih nesreč ali drugih izjemnih okoliščin. V teh primerih so proračuni lahko v primanjkljaju pod pogojem, da bo takšno odločitev sprejel Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Določa se tudi prehodno obdobje in sicer na način, da se določbe spremenjene ustave prvič uporabijo za pripravo proračunov leta 2015. Podrobnejši način izvajanja tega fiskalnega pravila, bo urejal zakon, ki ga bo Državni zbor sprejel z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Skupaj s predlogom za začetek postopka za spremembo 148. člena Ustave RS, je Vlada v Državni zbor RS poslala tudi osnutek predloga izvedbenega zakona, ki mora biti sprejet v enem letu od uveljavitve ustave.

Predlog izvedbenega zakona določa, da se uravnoteženost proračunov zagotavlja tako, da se predvideni obseg odhodkov proračunov navzgor omejuje s predvidenim obsegom prihodkov proračunov, pomnoženim s količnikom trendne in napovedane ravni bruto domačega proizvoda. Na ta način bo omogočeno polno delovanje avtomatičnih stabilizatorjev gospodarskega cikla. Predlog izvedbenega zakona tudi krepi vlogo fiskalnega sveta kot samostojnega in neodvisnega

posvetovalnega telesa za neodvisno oceno javnofinančne politike. Fiskalni svet bo po tem predlogu pred začetkom priprave proračunov k predvidenemu obsegu prihodkov in odhodkov podal stališče, ki ga bo vlada upoštevala pri oblikovanju predloga proračuna.

Ustavna komisija je predlog za začetek postopka spremembe 148. člena ustave že obravnavala in sprejeta je bila soglasna odločitev, da se postopek začne. Predlog je obravnaval tudi Državni zbor in sprejel odločitev, da se postopek prične.

7.2. Razvojno načrtovanje

Vlada je v letu 2009 ob pripravi državnih proračunov za leti 2010 in 2011 začela izvajati projekt razvojnega načrtovanja. V okviru posebnih delovnih skupin za različna področja so bili ovrednoteni posamezni programi ter določeni merljivi cilji in indikatorji, s katerimi se bodo merili učinki posameznih programov. V letu 2010 je Vlada RS sprejela novo Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki na novo ureja način razvojnega načrtovanja, oblikovanja politik in določitve razvojnih prioritete ter tesnejšo povezavo s pripravo programskega proračuna. Uredba je postavila tudi nov okvir za koordinacijo razvojnih politik: krovno skupino za razvojno načrtovanje, skupino za fiskalno politiko in delovne skupine za posamezne politike.