



VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

PROGRAM STABILNOSTI

DOPOLNITEV 2014

Ljubljana, april 2014

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
3. PRIMANJKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVE	12
3.1. JAVNOFINANČNA STRATEGIJA, ODPRAVA PRESEŽNEGA PRIMANJKLJAJA, 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	25
4. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI IN PRIMERJAVA S PREDHODNIM PROGRAMOM	26
4.1. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI NA SPREMEMBE V GOSPODARSKI AKTIVNOSTI	26
4.2. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI PRORAČUNSKIH PROJEKCIJ	27
4.3. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI DOLGA.....	28
4.4. PRIMERJAVA NAPOVEDI S PREDHODNIM PROGRAMOM.....	28
5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC	30
5.1. DOLGOROČNA STRATEGIJA IN OBETI, VKLJUČNO Z UPOŠTEVANJEM IMPLIKACIJ STARANJA PREBIVALSTVA.....	30
5.2. POTENCIALNE OBVEZNOSTI	32
6. KAKOVOST JAVNIH FINANC	33
6.1. STRUKTURA IN KAKOVOST JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV	33
6.2. STRUKTURA IN UČINKOVITOST JAVNOFINANČNIH ODHODKOV	34
7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC	37
7.1. UVELJAVITEV DOLOČB IZ UREDITVE NA RAVNI EU	37
7.2. SPREMEMBA REFERENDUMSKE IN VOLILNE ZAKONODAJE	39
7.3. UČINKOVITEJŠE POBIRANJE JAVNIH DAJATEV	39

Uvod

Program stabilnosti je **srednjeročni načrt vlade Republike Slovenije** o ukrepih za doseganje ciljev politike javnih financ. Dokument je skupaj z Nacionalnim reformnim programom podlaga za pripravo in izvajanje ukrepov ekonomske politike, ki omogoča doseganje gospodarskih in javnofinančnih ciljev države.

Program stabilnosti za leto 2014 je pripravljen v okviru Evropskega semestra. Program je skladen s Priporočilom Sveta Sloveniji za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja z dne 30. novembra 2009 (15760/09) 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 19. junija 2013 v zvezi z Nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2013 ter mnenje Sveta o posodobljenem programu za stabilnost Slovenije za obdobje 2013–2016. Dokument je pripravljen v skladu z Uredbo Sveta št. 1466/97 o vsebini Programov stabilnosti z dopolnitvami (Uredba št. 1055/2005 in Uredba št. 1175/2011).

Slovenija je od 2. decembra 2009 formalno v postopku presežnega primanjkljaja in mora po priporočilih Sveta EU iz junija 2013 znižati primanjkljaj sektorja država na manj kot 3 % BDP do leta 2015. V Programu stabilnosti so opisane politike in ukrepi za doseg tega cilja, ki jim bo sledilo nadaljnje zniževanje primanjkljaja, dokler ne bo doseženo trajno strukturno uravnoteženje javnih financ, skladno s preventivnim delom Pakta za stabilnost in rast (Uredba št. 1466/97 z dopolnitvami) ter mednarodno Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v Ekonomski in monetarni uniji.

1. CILJI IN PREDPOSTAVKE EKONOMSKIH POLITIK

Vlada Republike Slovenije bo v letih 2014 - 2015 nadaljevala in okrepila že začete ukrepe in aktivnosti za spodbujanje gospodarske rasti in krepitev blaginje prebivalstva. Za doseganje teh ciljev so ključne prioritete:

- **Stabilnost javnih financ** s ciljem strukturno izravnane salda do leta 2017.
- **Povečanje zaposlenosti** na raven 850 tisoč delovno aktivnih prebivalcev.

Slovenija bo letos dosegla 0,5-odstotno, v letu 2015 pa 0,7-odstotno gospodarsko rast, ki temelji na nadaljnji krepitvi rasti izvoza in stabilizaciji potrošnje gospodinjstev. Na višjo raven letošnje gospodarske aktivnosti pomembno vpliva tudi krepitev naložb konec leta 2013. S tem se vzpostavljajo pogoji za postopno odpravo makroekonomskih neravnovesij, predvsem za ponovno doseganje gospodarske rasti in ustvarjanje delovnih mest. Za ožvitev gospodarske rasti bo Slovenija prednostno izvajala ukrepe v okviru **treh ključnih stebrov**, ki so opisani v Nacionalnem reformnem programu:

- **Finančni steber.**
 - Sanacija bančnega sistema.
 - Razdolžitve in prestrukturiranje podjetij.
 - Insolventnost.
- **Korporativno upravljanje in privatizacija.**
 - SDH.
 - Privatizacija v teku.
- **Fiskalni steber.**
 - Fiskalno pravilo.
 - Srednjeročnost fiskalnega načrtovanja.
 - Dolgoročna vzdržnost dolga in konsolidacija.

Prav tako so pomembni tudi ukrepi za **ožvitev gospodarske rasti na kratek rok** s procesom prestrukturiranja bančnega in korporativnega sektorja ter izboljšanje konkurenčnosti za dolgoročno vzdržno rast.

Cilji javno finančne politike Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 sledijo zahtevam in priporočilom Sveta EU v okviru zavez Pakta stabilnosti in rasti ter so v skladu s postopkom presežnega primanjkljaja. Doseganje scenarija s fiskalnim naporom v srednjeročnem obdobju je predvideno s prepletanjem ekonomske politike, strukturnih in institucionalnih sprememb. Spremembe morajo odražati ukrepe trajne in strukturne narave, upoštevana morajo biti tudi fiskalna tveganja.

Slovenija v letu 2014 sledi fiskalnemu cilju, da doseže primanjkljaj sektorja države v višini 3,2% BDP, v letu 2015 pa 2,4% BDP, brez upoštevanja morebitnih enkratnih izdatkov. Dokapitalizacija bank v letu 2014 je načrtovana v višini 0,9 % BDP in dejansko pomeni dokončanje procesa oz. zamik dokapitalizacij iz leta 2013. Z upoštevanjem teh izdatkov bo Slovenija v letu 2014 dosegla primanjkljaj sektorja države v višini 4,1% BDP. Za leto 2015 je načrtovano nadaljnje znižanje primanjkljaja sektorja države na 2,4% BDP.

Slovenija zaradi ukrepov fiskalne politike načrtuje tudi doseganje zahtevanega izboljšanja strukturnega salda sektorja države in srednjeročnega fiskalnega cilja. Ciklično prilagojeni saldo sektorja države, iz katerega so izločeni vplivi gospodarskega cikla in enkratni ukrepi, se bo v programskem obdobju od 2014 -2017 zniževal v povprečju po 0,48% BDP letno, letni fiskalni napor pa je v okviru sprejetih zavez (leto 2013 brez enkratnih učinkov 0,6% BDP, leto 2014

0,5% BDP in leto 2015 0,5% BDP. Fiskalni napor v letu 2012 je znašal 2 odstotni točki, povprečje 2012-2015 pa znaša kar 0,7%). Primarni saldo sektorja države, iz katerega so izločeni stroški obresti, bo v letu 2014 še negativen, v višini 0,7% BDP, vendar bo od leta 2015 dalje že pozitiven, v programskem obdobju pa se bo bistveno izboljševal in v letu 2018 dosegel 3,3% presežek.

Doseganje javnofinančnih ciljev v letih 2014-2015 je bilo oteženo z odločitvijo Ustavnega sodišča o razveljavitvi davka na nepremičnine. Vlada namerava sporne določbe zakonov izboljšati in davek ponovno predlagati v naslednjem obdobju. Zaradi omenjene odločitve Ustavnega sodišča RS je vlada takoj ukrepala in sprejela ukrepe, ki bodo v celoti nadomestili izpad javnofinančnih prihodkov: dvig trošarin, višji prihodki iz naslova presežkov podjetij v državni lasti, boljša izterjava davčnega dolga ter racionalizacija poslovanja javnih skladov in zavodov. Vlada ima poleg tega tudi možnost drugih ukrepov, s katerimi lahko omeji javnofinančne odhodke, če bi bila zaznana odstopanja od zastavljenih ciljev.

Slovenija računa na ugoden vpliv učinkov delovanja ukrepov iz preteklih let na področju stroškov dela in socialnih transferjev, predvsem pa tudi na ugodnejše davčne prilive zaradi višje gospodarske rasti (višji DDV). Učinki so predvideni tudi zaradi postopnega prehoda financiranja iz nepovratnih v povratna sredstva. Za leto 2015 so predvidena ponovna pogajanja s sindikati javnega sektorja za omejitev stroškov dela ter podaljšanje ukrepov glede indeksacij.

Slovenija je v letu 2013 sprejela ukrepe za izboljšanje neravnovesij z večletnimi učinki, ki se intenzivno izvajajo:

- Uravnoteženje javnih financ in sprememba ustave. Primanjkljaj sektorja država je po metodologiji ESA 95 po oceni za 2013 dosegel 4,4% BDP (z dokapitalizacijo bank 14,7 % BDP), dolg sektorja države je ocenjen na 71,7% BDP.
- Stabilizacija bančnega sistema, vzpostavitev okolja za prestrukturiranje podjetij, Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB), (zagotovitev finančne moči).
- Intenzivno poteka proces prestrukturiranja podjetij v okviru usklajenega procesa in sprejete zakonodaje med bankami, DUTB in Banko Slovenije.
- Vzpostavljeno je polno delovanje DUTB, ob sodelovanju neodvisnih strokovnjakov.
- Vidni so učinki pokojninske reforme in reforme trga dela, v pripravi so tudi naslednji reformni koraki (racionalizacija zdravstvenega sistema).
- Izboljšanje poslovnega okolja (hitrejši sodni postopki, začete privatizacije, zmanjšanje administrativnih ovir).

Dokapitalizacija bank je bistveno povečala dolg sektorja države, ki je ob koncu leta 2013 dosegel 71,7% BDP. V letu 2014 se bo dolg sektorja države zaradi novega zadolževanja in potrebnega predfinanciranja še povečal in je ocenjen na 80,9 % BDP. Po letu 2015 se bo naraščanje dolga ustavilo in bo njegov delež v BDP do konca programskega obdobja znižal na 70,4 %. Povečanje deleža dolga države v BDP v največji meri povzročata primarni primanjkljaj in dokapitalizacija bank. Predvidena dinamika dolga, izražena v deležu BDP, ne vključuje potencialne uporabe prihodkov od prodaje finančnega premoženja države za zmanjševanje dolga, kar predstavlja pozitivno tveganje za stabilnost dolga v programskem obdobju.

2. GOSPODARSKA GIBANJA IN NAPOVEDI MAKROEKONOMSKIH AGREGATOV

2.1. Predpostavke mednarodnega okolja

Makroekonomske napovedi v Programu stabilnosti izhajajo iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2014 (UMAR, marec 2014). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2014 kot predpostavke mednarodnega okolja upošteva napovedi mednarodnih institucij, objavljene v februarju (Tabela 2.1.). Okrevanje gospodarske aktivnosti v glavnih trgovinskih partnericah v evrskem območju se bo letos in prihodnje leto postopoma krepilo. ECB in EK (Zimska napoved 2014) napovedujeta, da se bo gospodarska rast v evrskem območju in EU letos in prihodnje leto postopoma krepila zaradi pričakovanega povečanja zaupanja gospodarskih subjektov v okolju zmanjšane negotovosti, postopnega izboljšanja dostopa do virov financiranja in relativno manj restriktivne fiskalne politike. Izvoz bo ostal pomemben dejavnik okrevanja, postopoma se bo povečeval tudi prispevek domače potrošnje. Napovedi mednarodnih institucij glede gospodarske rasti v večini glavnih trgovinskih partneric so za letos in prihodnje leto višje, kot so bile v času priprave lanskega Programa stabilnosti. Pričakovanja so nekoliko slabša le glede držav nekdanje Jugoslavije in Sovjetske zveze. Pri cenah surovin so upoštewane tehnične predpostavke, ki so skladne s pričakovanji mednarodnih institucij.¹

Tabela 2.1.: Predpostavke Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2014 (UMAR) glede gospodarske rasti v najpomembnejših zunanjetrgovinskih partnericah Slovenije v obdobju 2014–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
			Pomladanska napoved (marec 2014)		
EU	-0,4	0,1	1,5	2,0	2,0
Območje evra	-0,7	-0,4	1,2	1,8	1,8
Nemčija	0,7	0,4	1,8	2,0	2,0
Italija	-2,4	-1,9	0,6	1,2	1,2
Avstrija	0,9	0,3	1,5	1,8	1,8
Francija	0,0	0,2	1,0	1,7	1,7
Združeno kraljestvo	0,3	1,9	2,5	2,4	2,4
Češka	-1,0	-0,9	1,8	2,2	2,2
Madžarska	-1,7	1,1	2,1	2,1	2,1
Poljska	1,9	1,6	2,9	3,1	3,1
Hrvaška	-1,9	-1,0	0,5	1,2	1,2
BIH	-0,5	1,0	1,5	2,5	2,5
Srbija	-1,5	2,4	1,3	2,2	2,2
ZDA	2,8	1,9	2,9	3,2	3,2
Rusija	3,4	1,3	2,3	2,7	2,7

Vir: Eurostat (za leti 2012, 2013); Consensus Forecasts, februar 2014; Eastern Consensus Forecasts, februar 2014; EC Winter Forecast, februar 2014; IMF World Economic Outlook Update, januar 2014; ocena UMAR.

¹ Pomladanska napoved temelji na tehnični predpostavki, da se bodo cene nafte po lanskem znižanju v povprečju letošnjega in prihodnjega leta še nekoliko znižale. Cena soda nafte Brent je v prvih dveh mesecih letos v povprečju znašala 108,5 USD/sod, v povprečju leta pa bo znašala 104 USD/sod. Prihodnji dve leti naj bi se po predpostavki ustalila na 100 USD/sod. Dolarske cene neenergetskih surovin naj bi se po lanskem 1,2-odstotnem znižanju tudi letos znižale, v prihodnjih dveh letih pa nekoliko povišale. Predpostavka tečaja evra do ameriškega dolarja je 1,366 USD za 1 EUR, upošteva pa povprečno vrednost tečaja februarja letos.

Predpostavke o mednarodnem okolju v Programu stabilnosti, ki izhajajo iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2014, temeljijo na napovedih mednarodnih inštitucij, objavljenih do konca februarja 2014, predvsem na zimski napovedi Evropske komisije. Pri ključni predpostavki, tj. pričakovanem gibanju BDP za območje evra za leto 2014, je v Pomladanski napovedi UMAR upošteval zimsko napoved Evropske komisije, razlike pri tečaju pa so minimalne (1,36 USD za 1 EUR)². Skupne predpostavke Evropske komisije za pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov ob pripravi napovedi še niso bile na voljo, vendar po njihovi objavi ugotavljamo, da med njimi in predpostavkami v Programu stabilnosti ni razlik.

Tabela 2.2.: Predpostavke mednarodnega okolja

	2012	2013	2014	2015	2016
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II)¹	1,286	1,328	1,365	1,366	1,366
Nominalni efektivni tečaj	-1,2	1,0	0,6	0,0	0,0
Rast BDP v EU	-0,4	0,1	1,5	2,0	2,0
Rast relevantnih izvoznih trgov²	-0,3	3,3	5,5	6,4	6,6
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	111,7	108,6	104,0	100,0	100,0

Vir: UMAR, Pomladanska napoved 2014. Opombe: ¹ Za leta 2014-2016: tehnična predpostavka na podlagi povprečnega tečaja v februarju 2014; 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

Ob zmanjšani negotovosti v mednarodnem in domačem okolju UMAR pričakuje, da se bo zaradi nadaljnje krepitve rasti izvoza in upočasnitve padanja potrošnje gospodinjstev bruto domači proizvod letos povečal za 0,5 %. Na višjo raven letošnje gospodarske aktivnosti pomembno vplivajo zlasti pozitivna gibanja v zadnjem lanskem četrtletju. Okrevanje gospodarske aktivnosti v glavnih trgovinskih partnericah se bo letos pospešilo, kar bo pozitivno vplivalo na rast izvoza. Krepitev rasti izvoza blaga bo izhajala iz pospešitve rasti izvoza v glavne trgovinske partnerice v EU. Rast izvoza izven EU, ki je v letih 2011 in 2012 sicer naraščal relativno hitreje, pa se bo ohranila na podobni ravni kot lani in še naprej temeljila predvsem na izvozu v Rusijo. Glede na tehnološko zahtevnost se pričakuje predvsem nadaljnje povečanje rasti izvoza tehnološko zahtevnejših dejavnosti, zlasti medicinskih in farmacevtskih izdelkov. K pričakovani letošnji krepitvi rasti skupnega izvoza pa bo prispeval tudi izvoz proizvodnje cestnih vozil.³ Prav tako bo bolj ugodno kot lani tudi gibanje izvoza tehnološko manj zahtevnih dejavnosti, nadaljevala se bo tudi rast izvoza blaga, ki je povezana s ponovnim izvozom uvoženih proizvodov (predvsem nafta in naftni derivati, električna energija, osebni avtomobili). Rast izvoza storitev bo ob nekoliko spremenjeni strukturi podobna kot lani. Rast izvoza poslovnih storitev, večinoma posredovanj in ostalih storitev, povezanih s trgovino, ter izvoza konstrukcijskih storitev, se bo upočasnila, izvoz transporta in potovanj pa se bo okreplil.

V domačem okolju je začetek sanacije bančnega sistema omogočil lažji dostop države do virov financiranja in prispeval k zmanjšanju negotovosti med gospodarskimi subjekti. UMAR pričakuje tudi manj intenzivno poslabšanje razmer na trgu dela kot v predhodnih dveh letih, kar bo ob izboljšanju razpoložanja potrošnikov prispevalo k znatno manjšemu padcu zasebne potrošnje. Zasebna potrošnja se bo letos zmanjšala za 0,4 %, saj kljub pričakovanemu ohranjanju razpoložljivega dohodka na podobni ravni kot lani ocenjujemo, da bodo potrošniki, ob nadaljevanju zaostrenih razmer na trgu dela, še naprej previdni pri nakupih. Razpoložljivi dohodek bo po 8,6-odstotnem realnem padcu v zadnjih dveh letih letos ostal na podobni ravni

² Evropska Komisija je za predpostavko vzela tečaj 1,36 USD za 1 EUR, UMAR pa gibanje v celem mesecu februarju (1,366 USD za 1 EUR).

³ V povezavi z načrtovanim začetkom proizvodnje novega modela avtomobila v Revozu v drugi polovici leta.

kot lani. Sredstva za zaposlene bodo namreč ob skromni rasti povprečne bruto plače in nadaljnjem padcu števila prejemnikov plač na podobni ravni kot lani. Nekoliko višje bodo pokojnine, predvsem zaradi nadaljnje rasti števila upokojencev. Ob ohranjanju visoke ravni brezposelnosti in pričakovanem nadaljnjem padcu zaposlenosti je ocenjeno, da bodo potrošniki ostali previdni zlasti pri večjih nakupih. To nakazujejo tudi različni kazalniki razpoloženja potrošnikov.

Nadaljevanje javnofinančne konsolidacije pa bo vplivalo na nadaljnje zmanjševanje državne potrošnje (-1,5 %). Letošnji padec bo nekoliko manjši kot lani zaradi pričakovanega manjšega padca sredstev za zaposlene. Napoved upošteva nadaljevanje restriktivne politike na področju zaposlovanja in stroškov dela. Povprečna bruto plača se bo zaradi izplačila zaostalih rednih napredovanj iz let 2011 in 2012 povečala, precej pa se bodo zmanjšali ostali izdatki, povezani z delom.⁴ Podobno kot lani se bo nadaljevala racionalizacija izdatkov za blago in storitve, nižje pa bodo tudi socialne podpore v naravi.

Letos tudi ne pričakujemo rasti investicijske aktivnosti, saj bodo viri financiranja za relativno visoko zadolžen podjetniški sektor ostali omejeni. Pri pripravi napovedi UMAR predpostavlja, da letos, kljub začetku sanacije bančnega sistema, še ne bo vidne oživitve kreditne aktivnosti. K ohranjanju investicij na podobni ravni kot lani bodo prispevale javne investicije, povezane s črpanjem EU sredstev. Ob še naprej omejenem dostopu do virov financiranja in visoki zadolženosti se bodo zasebne gradbene in poslovne investicije letos še zmanjšale. Na področju gradbenih investicij to nakazujejo podatki o izdanih gradbenih dovoljenjih in pogodbah v gradbeništvu, na slaba pričakovanja glede poslovnih investicij pa vpliva tudi še vedno nizka izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti⁵. Na pričakovano gibanje investicij pomembno vpliva tudi dinamika investicije v večji energetski objekt, kjer se ocenjuje, da bo vrednost opravljenih del letos podobna kot lani.

Gospodarska aktivnost bo po pričakovanjih v letih 2015–2018 naraščala, predvsem zaradi okrevanja izvoznega povpraševanja, domače povpraševanje bo začelo občutneje prispevati k rasti šele v letu 2016. V letu 2015 je predvidena 0,7-odstotna rast BDP, ki se bo postopno dvignila nad 1 % in se v letih 2017 in 2018 gibala okrog 1,7 %. V mednarodnem okolju se v teh letih ponovno pričakuje gospodarska rast, ki bo spodbudila rast slovenskega izvoza. Skupna domača potrošnja se bo prihodnje leto že nekoliko povečala zaradi pričakovane skromne krepitve zasebne in investicijske potrošnje. Na zasebno potrošnjo bo vplivala predvsem pričakovana stabilizacija razmer na trgu dela, na investicijsko aktivnost pa tudi postopna krepitev zasebnih investicij pod vplivom manj zaostrenih razmer v bančnem sistemu in večje izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti zaradi večjega domačega in tujega povpraševanja. Potrošnja države bo v teh letih predvidoma še naprej rahlo upadala.

⁴ V skladu z dogovorom s sindikati javnega sektorja bo v letu 2014 obseg sredstev za regres bistveno nižji kot v letu 2013, ko je bil poleg izplačila v zmanjšanem obsegu po ZUJF izplačan tudi poračun za leto 2012. Na zmanjšanje ostalih izdatkov v zvezi z delom pa bo vplivalo tudi znižanje vplačil premij za dodatno pokojninsko zavarovanje, ki bo v letu 2014 veljalo celo leto.

⁵ Izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti v predelovalnih dejavnostih se je v prvem četrtletju letos sicer nekoliko povečala (na 79,3 %), a ostaja pod dolgoletnim povprečjem.

Tabela 2.3.: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji

Sprememba v %	ESA Koda	Raven v 2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		Raven v mio EUR						
1. Realni BDP	B 1 g		-1,1	0,5	0,7	1,3	1,7	1,7
2. Nominalni BDP	B 1 g	35.275	-0,1	1,0	1,7	2,7	3,2	3,2
Komponente realnega BDP								
3. Zasebna potrošnja	P3	19.749	-2,7	-0,4	0,7	1,8	1,8	1,8
4. Državna potrošnja	P3	7.132	-2,0	-1,5	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
5. Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	6.304	0,2	-0,5	1,0	0,0	2,5	2,5
6. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	-263	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
7. Izvoz proizvodov in storitev	P6	27.566	2,9	4,2	4,8	5,2	5,3	5,3
8. Uvoz proizvodov in storitev	P7	25.213	1,3	3,5	5,2	5,3	5,3	5,4
Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)								
9. Domača potrošnja		32.922	-2,4	-0,4	0,6	0,9	1,3	1,3
v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	-263	-0,5	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
10. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	2.353	1,3	0,8	0,1	0,4	0,4	0,4

Vir: SURS; Pomladanska napoved 2014, UMAR.

Tveganja, da bo gospodarska aktivnost nižja od trenutnih pričakovanj, ostajajo velika. Hkrati po daljšem času obstajajo tudi tveganja višje gospodarske rasti od ocenjene (glej tudi točko 4.1.).

Tekoči račun plačilne bilance bo tudi v obdobju 2014–2016 beležil relativno velik presežek. Presežek se bo letos zaradi podobnih dejavnikov kot lani še nekoliko povečal (na 6,9 % BDP). Ob hitrejši količinski rasti izvoza od uvoza in tudi zaradi boljših pogojev menjave se bo namreč blagovni presežek še povečal. Ob pričakovanem postopnem okrevanju domače potrošnje se bo njegova rast v prihodnjih dveh letih precej upočasnila. Presežek v menjavi storitev se bo še povečeval, ob skromni rasti presežka v menjavi potovanj in transporta in zmanjševanju primanjkljaja v menjavi ostalih storitev. Presežek tekočih transferov se bo letos povečal predvsem zaradi predvidenega večjega obsega črpanja evropskih sredstev. V prihodnjih dveh letih se bo obseg tega črpanja znova nekoliko zmanjšal in s tem tudi presežek v bilanci tekočih transferov. Primanjkljaj v bilanci faktorskih dohodkov se bo po lanskem zmanjšanju letos in v prihodnjih dveh letih znova povečal. To bo predvsem posledica višjih plačil obresti za zunanji dolg, kjer se bo zaradi povečanega zadolževanja delež odplačil državnega sektorja še povečal. Povečanje primanjkljaja faktorskih dohodkov bodo blažili še naprej relativno visoki neto prilivi dohodkov od dela dnevnih migrantov v tujini.

Tabela 2.4.: Saldi po posameznih sektorjih

v % BDP	ESA koda	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Neto posojanje / izposojanje	B.9	5,4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
od tega:							
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev		7,6	8,6	8,8	9,1	9,5	9,7
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev		-1,4	-1,8	-2,4	-2,9	-3,3	-3,9
Saldo transferjev kapitala		-1,1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja	B.9	20,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Primanjkljaj / presežek sektorja država	B.9	-14,7	-4,1	-2,4	-1,5	-0,7	0,3
Statistično odstopanje		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Vir: SURS, MF, Pomladanska napoved 2014, UMAR.

Tabela 2.5.: Gibanja na trgu dela

	Raven 2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Zaposlenost (št. zaposlenih)¹, rast v %	920,6	-2,0	-0,4	0,0	0,5	0,7	0,8
Stopnja brezposelnosti po anketi o del. sili, (število brezposelnih), stopnja v %	101,9	10,1	10,2	10,0	9,7	9,1	8,6
Produktivnost dela (vrednost v 1000 EUR na zaposlenega)²	38,3	0,9	0,9	0,7	0,8	1,0	0,9
Sredstva za zaposlene³, v mio EUR	18.086	-2,3	0,2	1,2	2,5	3,0	3,1
Sredstva za zaposlene na zaposlenega^{3,4}, v 1000 EUR	19,646	-0,3	0,6	1,1	2,0	2,2	4,3

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2014, 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.

Letos bo ob skromni rasti gospodarske aktivnosti padec zaposlenosti manjši kot lani, njeno okrevanje v prihodnjih dveh letih pa bo zaradi značilnega zamika pri odzivanju trga dela le postopno. Zmanjševanje zaposlenosti se bo letos v večini dejavnosti zasebnega sektorja umirilo, v dejavnostih javnih storitev pa se bo predvsem zaradi zaposlitev, povezanih z odpravo posledic vremenske ujme, število zaposlenih letos nekoliko povečalo. Podjetja bodo ob začetku okrevanja gospodarske aktivnosti sprva povečala število opravljenih delovnih ur na zaposlenega in ne števila zaposlenih, hitrejše izboljšanje razmer na trgu dela pa bo zaviralo tudi potrebno prestrukturiranje zadolženih podjetij. Povprečno število registrirano brezposelnih oseb bo letos (124,6 tisoč) nekoliko večje kot lani, predvsem zaradi povečanja konec lanskega in v začetku letošnjega leta. Zato bosta tudi stopnji registrirane (13,6 %) in anketne (10,2 %) brezposelnosti višji kot lani. V nadaljevanju leta ni pričakovati bistvenega poslabšanja tudi zaradi še dodatno okrepljenih programov aktivne politike zaposlovanja. V prihodnjih dveh letih sta pričakovana stabilizacija in nato počasno povečanje zaposlenosti, število registriranih brezposelnih pa se bo postopno zmanjševalo.

Nominalna povprečna bruto plača v dejavnostih zasebnega sektorja in v dejavnostih javnih storitev se bo letos in v prihodnjih dveh letih skromno povečala. Postopna krepitev rasti plač v dejavnostih zasebnega sektorja v obdobju 2014–2016 bo izhajala iz okrevanja gospodarske aktivnosti in nadaljnje rasti produktivnosti, hitrejšo rast pa sta zavirali še naprej visoka brezposelnost in nizka inflacija. V dejavnostih javnih storitev se bo povprečna bruto plača letos prvič po štirih letih nominalno povišala zaradi izplačila zaostalih rednih napredovanj iz let 2011 in 2012, kar bo zaradi učinka prenosa vplivalo na rast tudi prihodnje leto. V prihodnjih dveh letih

zaradi omejenih javnofinančnih sredstev velja predpostavka ohranitve omejitev rasti plač v teh dejavnostih.

Tabela 2.6.: Cenovna gibanja

<i>Sprememba v %</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Deflator BDP	0,2	1,0	0,5	1,0	1,4	1,4	1,5
2. Deflator zasebne potrošnje	1,6	0,9	0,0	0,8	1,2	1,3	1,4
3. Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	2,6	1,8	0,3	1,1	1,5	1,6	1,7
4. Deflator državne potrošnje	-1,4	-0,8	0,8	0,8	1,2	1,2	1,3
5. Deflator investicij v osnovna sredstva	1,7	0,3	0,5	1,3	2,0	2,0	2,0
6. Izvozne cene (blago in storitve)	1,2	-0,3	0,2	0,5	1,6	1,5	1,5
7. Uvozne cene (blago in storitve)	2,2	-1,1	-0,1	0,3	1,6	1,5	1,5

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2014, UMAR

Inflacija bo ob predvideni nadaljnji odsotnosti cenovnih šokov iz mednarodnega okolja in šibkem okrevanju gospodarske aktivnosti ostala nizka tudi letos in v prihodnjih dveh letih. V obdobju 2014–2016 bo okrevanje domače potrošnje, predvsem gospodinjstev, šibko in zelo postopno. To ne bo vodilo do vidnejšega povišanja rasti cen življenjskih potrebščin, tako da bo inflacija ostala relativno nizka, občutno pod 2 %. Za razliko od predhodnih dveh let niso predvideni ukrepi na davčnem področju, ki bi imeli pomembnejši vpliv na inflacijo. Predpostavka je, da letos in v prihodnjih dveh letih ne bo večjih cenovnih šokov iz mednarodnih surovinskih trgov.

2.3. Srednjeročni scenarij

Srednjeročni scenarij gospodarskih gibanj iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj, temelji na predpostavljenih stabilnih gibanjih v mednarodnem okolju in sprejetih ukrepih. V obdobju med leti 2014 in 2016 bo povprečna gospodarska rast znašala 0,8 %. Glavni dejavnik gospodarske aktivnosti bo, ob predvideni postopni pospešitvi okrevanja v glavnih trgovinskih partnericah, izvoz. Pričakovati je tudi postopno izboljšanje gibanja domače potrošnje, ki bo v letu 2015 prvič po začetku krize imela pozitiven prispevek k spremembi BDP. V kasnejših letih (2017–2018) scenarij predvideva, da bodo ob uspešni konsolidaciji in ohranjanju primanjkljaja v začrtanih okvirih ter stabilizaciji bančnega sistema relativno stabilni tudi pogoji za financiranje države in posredno zasebnega sektorja. To bo pozitivno vplivalo na celotno gospodarsko aktivnost in potenciala za ponovno pospešitev gospodarske rasti, ki bo v letih 2017–2018 v povprečju predvidoma okoli 1,7-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 naj bi se s povrnitvijo gospodarske rasti ter ob načrtovanih ukrepih za spodbujanje konkurenčnosti odprlo več možnosti za ustvarjanje novih delovnih mest in s tem obrat v gibanju zaposlenosti in brezposelnosti, ki pa bo ostala na višji ravni kot v letih pred začetkom gospodarske krize.

Tabela 2.7.: Ključni makroekonomski kazalniki do leta 2018

	Pomladanska napoved	
	2014-2016	2017-2018
Bruto domači proizvod, realna rast v %	0,8	1,7
Izvoz proizvodov in storitev	4,8	5,3
Uvoz proizvodov in storitev	4,7	5,3
Zasebna potrošnja	0,7	1,8
Državna potrošnja	-1,1	-1,0
Investicije v osnovna sredstva	0,2	2,5
Zaposlenost, SNA, rast v %	0,0	0,8
Stopnja registrirane brezposelnosti, v %	13,4	12,3
Stopnja anketne brezposelnosti, v %	10,0	8,9
Povprečno število registriranih brezposelnih, v tisoč	122,3	112,5
Inflacija, povprečje leta	1,0	1,7

Vir: Projekcije pomladanske napovedi 2014, UMAR, marec 2013.

3. PRIMANJKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVE

Po obdobju višjih javnofinančnih primanjkljajev v času zniževanja gospodarske aktivnosti zaradi delovanja avtomatičnih stabilizatorjev in diskrecijskih ukrepov v letih 2009–2011, Slovenija od 2012 dalje izvaja aktivno politiko uravnoteženja javnih financ, tako na strani odhodkov kot prihodkov, in je, kljub počasnemu gospodarskemu okrevanju v letu 2013, zadržala primanjkljaj širšega sektorja države, brez upoštevanja dokapitalizacije bank na ravni 4,4% BDP oz 14,7% BDP z dokapitalizacijo bank.

Svet EU je decembra 2009 ugotovil obstoj presežnega primanjkljaja v Sloveniji in podal priporočila za njegovo odpravo. Čeprav je Slovenija po ugotovitvah Evropske Komisije uspešno izvajala ukrepe za uravnoteženje javnih financ, je bilo junija 2013 sprejeto novo priporočilo, s katerim se je Sloveniji zaradi poslabšanja makroekonomskih razmer podaljšal rok za znižanje presežnega primanjkljaja do leta 2015⁶.

Priporočilo Sveta EU je, da Slovenija:

- v letih 2014-2015 izvede ukrepe za konsolidacijo v skladu z načrtom;
- v letu 2013 zagotovi fiskalni napor (zmanjšanje strukturnega primanjkljaja) v višini 0,7% BDP, v letih 2014 in v 2015 pa po 0,5% BDP;
- določi ukrepe za doseg zmanjšanja presežnega primanjkljaja do leta 2015.

Zaradi določb EU⁷ se bo Slovenija v soočila tudi s presežnim dolgom, zato bo takoj po zaključenem postopku presežnega primanjkljaja zavezana k zniževanju dolga pod raven 60% BDP, skladno s Paktom stabilnosti in rasti.

Cilji javno finančne politike Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 sledijo zahtevam in priporočilom Sveta EU v okviru zavez Pakta stabilnosti in rasti ter so v skladu s postopkom presežnega primanjkljaja.

⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_council/2013-06-21_si_126-council_en.pdf

⁷ Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v EMU, člen 4

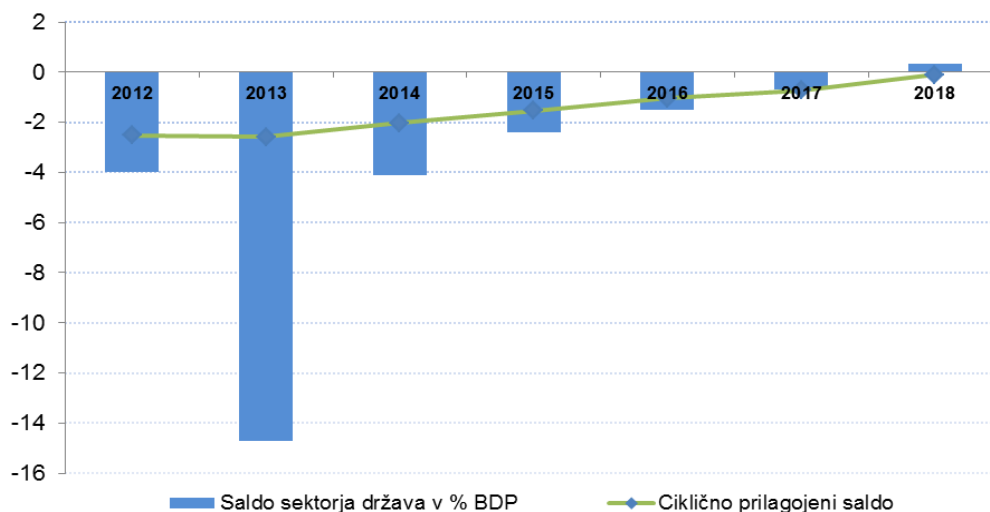
3.1. Javnofinančna strategija, odprava presežnega primanjkljaja, srednjeročni cilj

Primanjkljaj države, ki se je v letih 2009–2011 gibal na ravni okoli 6 % BDP, se je zaradi znatnega fiskalnega navora v letu 2012 znižal na 4 % BDP, v letu 2013 pa je dosegel 4,4 % BDP (brez upoštevanja dokapitalizacije bank). Velik fiskalni napor v letu 2012 je z naborom ukrepov dodatno negativno vplival na gospodarsko aktivnost. Napovedi za programsko obdobje sicer kažejo povrnitev gospodarske rasti že v letu 2014, vendar ta do konca programskega obdobja ne bo presegla 1,7 % BDP, kar posledično pritiska na primanjkljaj in dolg sektorja države.

Slovenija načrtuje zniževanje primanjkljaja sektorja države v letu 2014 na 3,2 % BDP brez oziroma na 4,1 % BDP z upoštevanjem stroškov dokapitalizacij bank. Dokapitalizacija bank v letu 2014 je načrtovana v višini 0,9 % BDP in dejansko pomeni dokončanje procesa oz. zamik dokapitalizacij iz leta 2013. Za leto 2015 je načrtovano nadaljnje izboljšanje primanjkljaja sektorja države, na 2,4% BDP. Slovenija zaradi ukrepov fiskalne politike načrtuje tudi doseganje zahtevanega izboljšanja strukturnega salda sektorja države in srednjeročnega fiskalnega cilja.

Ciklično prilagojeni saldo sektorja države, iz katerega so izločeni vplivi gospodarskega cikla in enkratni ukrepi, se bo v programskem obdobju 2014 - 2017 zniževal v povprečju po 0,48% BDP letno, letni fiskalni napor pa je v okviru sprejetih zavez (leto 2013 brez enkratnih učinkov 0,6% BDP, leto 2014 0,5% BDP in leto 2015 0,5% BDP). Fiskalni napor v letu 2012 je znašal 2 odstotni točki, povprečje za leta 2012-2015 pa znaša kar 0,7%).

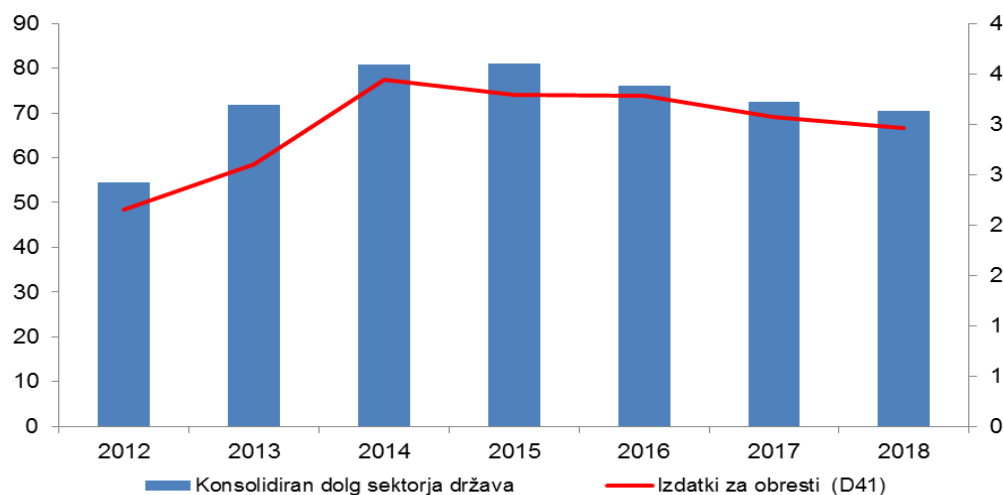
Slika 3.1.: Saldo sektorja države in ciklično prilagojeni saldo, ESA95, v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance

Primarni saldo sektorja države, iz katerega so izločeni stroški obresti, bo v letu 2014 še negativen, v višini 0,7% BDP, od 2015 dalje pa bo pozitiven, v programskem obdobju pa se bo bistveno izboljševal in bo v letu 2018 dosegel po ocenah 3,3% presežek. Stroški obresti za dolg sicer za Slovenijo pomenijo letni izdatek v višini blizu 3% BDP.

Slika 3.2: Dolg sektorja država in plačila obresti v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance

Slovenija je v letu 2013, z namenom, da bi na vzdržen način zagotovila odpravo čezmernega primanjkljaja okrepila strategijo uravnoteženja javnih financ. Poleg že uveljavljenih ukrepov je dodatno posegla na področje plač in stroškov dela v javnem sektorju ter omejila rast pokojnin in socialnih transferjev. Javnofinančno politiko je usmerila tudi v ukrepe za povečanje javnofinančnih prihodkov. Ključni ukrep je bil zvišanje DDV, dopolnilno k temu pa je Slovenija celovito pristopila tudi k omejevanju sive ekonomije. Oba ukrepa imata pomembne ugodne učinke tudi na prihodke v letu 2014.

Slovenija je zaradi ukrepanja proračunsko leto 2013 po predhodnih ocenah zaključila v okviru zastavljenih ciljev. Primanjkljaj sektorja države po ESA95 je ocenjen na 4,4% BDP. Prihodki državnega proračuna so bili za 1,4% nižji od načrtovanih, predvsem zaradi nižjih prihodkov od dohodnine, ki so posledica nižjih plač. To se je odrazilo tudi v nižjih odhodkih iz naslova plač in socialnih prispevkov. Tudi sicer so bili odhodki realizirani nižje od ciljev, vendar predvsem zaradi slabše izvedbe projektov, sofinanciranih iz skladov EU. Skupaj so bili odhodki za 3,3% nižji od načrtovanih.

Zaradi zagotavljanja stabilnosti bančnega sistema so bili za slovenski bančni sistem v drugi polovici leta 2013 izvedeni pregledi kakovosti aktive in stresni testi. Na podlagi tega je Slovenija decembra 2013 za dokapitalizacijo treh največjih bank, v katerih ima država lastniške deleže, namenila skupno 3,012 milijarde evrov. Slovenija je sredstva za izvedbo dokapitalizacije zagotovila v denarju (dve tretjini potrebnih sredstev) in v tržnih državnih obveznicah (tretjino). Država je hkrati kapitalsko okrepila tudi dve banki v postopku nadzorovanega prenehanja poslovanja. Skupni obseg dokapitalizacije je v 2013 tako dosegel 3.633 milijona evrov ali 10,3% ocenjenega BDP.

Dokapitalizacija bank je bistveno povečala dolg sektorja države, ki je ob koncu leta 2013 dosegel 71,7% BDP. Posledica tega je, da Slovenija samo za plačilo obresti letno nameni 3% BDP ali blizu milijardo evrov. V letu 2014 bo dolg sektorja države zaradi novega zadolževanja in potreb predfinanciranja še narasel in je ocenjen na 80,9 % BDP. Po letu 2015 se bo naraščanje doga ustavilo, njegov delež v BDP se bo do konca programskega obdobja znižal na 70,4 %.

Slovenija je aprila letos z izdajo obveznic ponovno vstopila na evrski trge, pri čemer se je pomembno znižala cena zadolževanja, kar ugodno vpliva tudi na stroške obresti v prihodnjih letih. Poleg obrestnih mer bo za sistemsko zniževanja dolga pomembna tudi gospodarska rast, predvsem pa usklajeno delovanje na področju privatizacije, razdolžitve podjetij in uravnoveženosti javnih financ. Do stabilnega zniževanja lahko pripeljeta konsistentna ter kredibilna ekonomska politika in stabilno gospodarsko okolje.

3.2. Politika javnofinančnih prihodkov

Osrednji cilj davčne politike v programskem obdobju je pospešitev javnofinančne konsolidacije na način, da ne bo negativno vplivala na gospodarsko okrevanje in bo podprla ukrepe ekonomske politike za rast in zaposlovanje. S ciljem stabilizacije javnofinančnih prihodkov so bili v preteklem obdobju sprejeti ukrepi, ki so temeljili tako na širitvi davčnih osnov, kot na poviševanju nominalnih davčnih stopenj.

Na področju **dohodnine** so bile sprejete rešitve, ki bodo v letu 2014 pozitivno vplivale na javnofinančne prihodke. Vsebinsko najpomembnejša je odprava avtomatičnega usklajevanja olajšav in davčnih osnov na lestvici za odmero dohodnine z rastjo cen življenjskih potrebščin. Hkrati sta bili ukinjeni tudi osebna olajšava po dopolnjenem 65. letu starosti in posebna osebna olajšava za čezmejne delovne migrante.

Pri **obdavčitvi dohodkov pravnih** oseb je bilo v letu 2012 sprejeto postopno zniževanje davčne stopnje, iz 20 % na 17 %. Čeprav je bilo prvotno predvideno še nadaljnje zniževanje te stopnje na raven do 15 % v letu 2015, je bilo v letu 2013 zaradi javnofinančne konsolidacije zniževanje odpravljeno. Za zagotavljanje večje predvidljivosti javnih financ in tudi zaradi javnofinančne konsolidacije pa je bil v letu 2012 sprejet ukrep omejevanja izgub iz preteklih davčnih obdobj, in sicer na 50 % davčne osnove, glede na dinamiko prihodkov, je lahko pričakovati učinke šele v letu 2014.

Za zagotovitev stabilnosti javnofinančnih prihodkov je bil z julijem 2013 na področju posrednih davkov zvišan **davek na dodano vrednost**, in sicer splošna stopnja za dve odstotni točki (iz 20 na 22 %) nižja stopnja pa za eno odstotno točko (iz 8,5 na 9,5%). Na področju trošarin je vlada v preteklem letu nadaljevala s politiko prilagajanj trošarin na energente razmeram na trgu, pri drugih trošarinskih izdelkih ni pripravila sprememb, razen že začrtanih z novelo Zakona o trošarinah v letu 2012, s katero se je določilo postopno zviševanje minimalnega zneska trošarine na cigarete, ob spremembi razmerja med specifično in proporcionalno trošarino. Dodatno so se z novelo navedenega zakona marca 2013 dvignile tudi trošarine na drobno rezan tobak.

Slovenija je kot pomemben element davčne politike konec leta 2013 sprejela **davek na nepremičnine**. Cilj ni bila samo prenovitev sistema obdavčitve nepremičnin, temveč bi davek tudi pripomogel k povečanju javnofinančnih prihodkov, ne da bi se s tem ogrozila konkurenčnost in rast. Med cilji zakona je bilo zmerno povišanje ravni obdavčitve tako, da bi se delež tega davka, ki v Sloveniji predstavlja le okoli 0,6 % BDP, približno podvojil. Prihodek, ki v veljavnem sistemu v celoti pripada občinam, pa bi se v delu namenil tudi proračunu države. Ustavno sodišče Republike Slovenije je konec marca 2014 v celoti razveljavilo Zakon o davku na nepremičnine kot sistemski predpis, ki naj bi nadomestil vse sedanje obstoječe dajatve z naravo davka na nepremičnine (nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, davek od premoženja, pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest in davek na nepremično premoženje večje vrednosti). Vlada namerava sporne določbe zakonov izboljšati in ponovno predlagati uvedbo

nepremičninskega davka. Zaradi omenjene odločitve Ustavnega sodišča RS, je vlada že sprejela ukrepe, ki bodo v celoti nadomestili izpad javnofinančnih prihodkov.

Na področju davčnih prihodkov so se že aprila 2014 povečale **trošarine** na tobačne izdelke za 5 %, trošarine na alkohol in alkoholne izdelke, razen vina, za 10 % ter trošarine na določene energente. Ukinjena je oprostitev trošarin za biogoriva, ki so jo deležni trgovci z naftnimi derivati, kot nadomestilo za nižje stroške nakupa oz. proizvodnje biogoriv. S tem bodo državnemu proračunu za namene konsolidacije javnih financ zagotovljeni dodatni prihodki v ocenjeni višini 52 milijonov evrov že v letu 2014, skupni javnofinančni učinek na letni ravni je ocenjen na 90 milijonov evrov.

Pomemben del delovanja sistema javnofinančnih prihodkov predstavlja tudi učinkovita **izterjava javnih dajatev**, če zavezanec prostovoljno ne poravnava svojih obveznosti. Glede na naraščanje javnega dolga, ki vključuje tako prispevke za socialno varnost, kot tudi davke, pripravlja vlada dva ukrepa, s katerima bo okrepila učinkovitost javne izterjave. Oba ukrepa bosta tako kratkoročno pomagala pri odpravi posledic finančne krize, dolgoročno pa bosta pripomogla k vzpostavitvi pogojev za zagon gospodarstva in s tem gospodarske rasti. Z enim ukrepom namerava vlada omogočiti podjetjem, ki niso sposobna redno poravnati svojih davčnih obveznosti, da se jim bo lahko davčni dolg iz preteklih let reprogramiral na način, da se jim bodo najprej poravnali prispevki za socialno varnost, davki pa v razumno dolgem obdobju odplačala. V tem obdobju pa bi se podjetjem namesto zamudnih obresti obračunavalo revalorizacijske obresti v višini, kar ne bi veljalo za državno pomoč. Kot drug ukrep pa vlada pripravlja prestrukturiranje podjetij na podlagi noveliranega Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP), in sicer na način, da se podjetjem, pri katerih upniki in lastniki dosežejo dogovor o prestrukturiranju, omogoči reprogramiranje davčnega dolga tako, da se s tem dolgom ne ogrozi prestrukturiranja. Oba ukrepa, ki jih vlada pripravlja in še nista sprejeta, bosta pomagala podjetjem pri premostitvi likvidnostnih težav. Finančna sredstva, ki bi jih podjetja porabila za poplačilo davčnega dolga, pa bodo lahko tako namenila za investicije, ki omogočajo izboljšanje njihovega tržnega položaja, povečanje poslovanja, ohranitev delovnih mest ali nove zaposlitve v težjih gospodarskih razmerah. Vlada v prvem letu učinkovanja obeh ukrepov, torej leta 2015, pričakuje pozitivne finančne posledice, dosežene predvsem za pokojninsko in zdravstveno blagajno, medtem ko učinke na državni proračun pričakuje šele v naslednjih letih.

Zaradi pričakovanih ugodnejših gospodarskih razmer vlada pričakuje tudi višje **prihodke iz naslova dividend** podjetij v državni lasti.

V letu 2015 je zaradi ukinitve davka na bilančno vsoto bank načrtovana zvišana stopnja **davka na finančne storitve** s 6,5 % na 10 %, ob enakem zvišanju tudi stopnje davka na zavarovalne posle. Prvi finančni učinki teh sprememb naj bi bili vidni že v letu 2015. Gre za povečanje manj izdatnih davčnih virov, ki ne bi imeli negativnih posledic na konkurenčnost.

Vlada namerava **podaljšati veljavnost 4. dohodninskega razreda** v programskem obdobju za dohodke nad zneskom petih povprečnih plač, ki je bil sicer uveden kot začasen ukrep za leti 2013 in 2014 in je bil del sprejetih ukrepov z Zakonom o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) sredi leta 2012. S tem ukrepom bo letno še naprej zagotovljenih 16 milijonov evrov več prihodkov iz naslova dohodnine.

Slovenija bo še naprej sledila **boljšemu in bolj učinkovitemu pobiranju javnih dajatev** ter ukrepom za **zmanjšanje sive ekonomije** in dela na črno. Ukrepi za zmanjšanje sive ekonomije se bodo realizirali tudi preko že uveljavljene združitve carinske in davčne uprave v enotno Finančno upravo Republike Slovenije, kar bo vplivalo predvsem na izboljšanje učinkovitosti pobiranja davkov, tudi z okrepitevijo davčnih nadzorov. Vlada načrtuje, da učinki delovanja

Finančne uprave v 2014 še ne bodo vidni v celoti, vsekakor pa jih je mogoče pričakovati v naslednjih letih programskega obdobja.

Pri **izpolnjevanju davčnih obveznosti** in ukrepih za preprečevanje neplačevanja davkov so bile uveljavljene spremembe Zakona o davčnem postopku, ki se nanašajo predvsem na določitev uporabe računalniškega programa ali elektronske naprave, ki ne omogoča brisanja, popraviljanja, ali kakršnegakoli spreminjanja izvirnega zapisa, shranjenega v napravi ali na drugem mediju, brez hrambe prvotnih podatkov in vseh poznejših sprememb. Ta ukrep učinkuje na enak način kot t. im. davčne blagajne, je pa cenejši za davčne zavezance in ne predstavlja dodatnih administrativnih bremen.

Vlada je z ustrezno spremembo zakonodaje posebno pozornost namenila učinkovitemu **nadzoru razkoraka med prijavljenimi dohodki zavezanca in vrednostjo njegovega premoženja** ter možnostjo hitre in učinkovite naknadne obdavčitve v preteklosti neprijavljenega dohodka ali premoženja, kar je davčnemu organu omogočeno ravno z uvedbo postopka za daljše obdobje. Vse navedene spremembe zasledujejo cilj zmanjševanja sive ekonomije in nelojalne konkurence. Vlada je v preteklem programskem obdobju posebno pozornost namenila tudi krepitvi davčne kulture, izboljšanju plačilne discipline ter spodbujanju prostovoljnega, pravnega in pravočasnega plačevanja davčnih obveznosti, kar povečuje legitimnost davčnega sistema, hkrati pa zagotavlja tudi tekoč priliv vplačil proračunskih sredstev. Z enako politiko bo vlada nadaljevala tudi v tem programskem obdobju.

3.3. Politika javnofinančnih odhodkov

V preteklih letih je bilo sprejetih **več ukrepov za omejevanje rasti odhodkov** na področju stroškov dela, zaposlovanja v javnem sektorju, socialne politike, pokojnin in trga dela, ki so temeljili na zakonskih spremembah in dogovorih z deležniki (skozi intervencijske zakone, spremembe zakonov in/ali dogovore s socialnimi partnerji) in so bili predvideni kot trajni. Vendar pa so določeni že spremenjeni z naknadnimi zakoni, dogovori ter sodnimi odločbami. Prihranki so bili realizirani zlasti v letu uveljavitev ukrepa, v naslednjih letih pa učinki pomenijo predvsem stabilizacijo odhodkov na določeni ravni.

Izhodišče ukrepanja vlade sta **spremenjeni državni proračun za leto 2014** (ki predstavlja največji delež odhodkov javnih financ) in doseganje primanjkljaja celotnega sektorja države brez dokapitalizacije bank v višini 3,2% BDP v 2014 in 2,5% BDP v letu 2015. Zagotavljanje ustrezne ravni odhodkov za zakonske in fiksne obveznosti (obresti, transferi posameznikom in gospodinjstvom ter transferi v pokojninsko blagajno) je obravnavano prednostno v primerjavi z razpoložljivimi sredstvi za druge vsebine proračunskih politik. Financiranje proračunskih programov je omogočeno tudi z zadolževanjem, kar vpliva na strukturo odhodkov, kjer se delež obresti povečuje v primerjavi z ostalimi kategorijami odhodkov.

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

v %	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Odhodki sektorja države	-5,3	22,6	-14,1	-3,5	-1,2	-0,4	-0,1
- brez dokapitalizacije bank		1,7	2,1	-1,8			
Potencialni proizvod	-0,7	-1,0	-0,2	0,2	0,5	0,6	0,7
BDP	-2,5	-1,1	0,5	0,7	1,3	1,7	1,7

Vir: MF RS.

Delež celotnih izdatkov države naj bi se do konca programskega obdobja znižal na 45 % BDP. V letu 2014 bodo odhodki nominalno nižji kot v preteklem letu zaradi racionalizacije poleg

nadaljevanja že veljavnih ukrepov in tako znotraj dovoljenega primanjkljaja celotnega sektorja države (brez enkratnih učinkov). Pomembno je, da se trend zniževanja odhodkov sektorja država nadaljuje (če izločimo enkratne ukrepe v letih 2013 in 2014), po padcu v prihodnjih dveh letih bo nominalna rast odhodkov države še nadalje padala, kot je razvidno iz tabele 3.2., tako sledimo zavezam fiskalne politike (fiskalnega pravila). V programskem obdobju bo vlada oblikovala dodatne ukrepe, ki bodo nadalje znižali višino odhodkov države na način, da bodo ukrepi sorazmerno porazdeljeni po vseh delih javne porabe in da ne bo negativnih učinkov na gospodarsko rast.

Dodatni ukrepi stabilizacije in zniževanja odhodkov zajemajo tako zakonski oz. fiksni del odhodkov, kot tudi fleksibilni del porabe. Vzporedno z uravnavanjem fiksnih in zakonskih obveznosti (70%) poteka zniževanje porabe fleksibilnega dela odhodkov skozi spodbujanje **smotrnosti poslovanja enot institucionalnega sektorja države in selektivnim izvajanjem projektnih vsebin**. Razpoložljivi fleksibilni odhodki se namenjajo predvsem vsebinam, ki prispevajo k rasti gospodarstva in ustvarjanju novih delovnih mest ter s tem k dvigu konkurenčnosti: zagotavljanje dostopa do ugodnih virov financiranja, vlaganja v raziskave in razvoj, nove investicije, spodbujanje izvoza, izobraževanje iz zaposlovanje, spodbudno poslovno okolje za rast in razvoj podjetij.

Na strani izdatkov bo že v letu 2014 izvedena racionalizacija javnih skladov ter zavodov⁸ in jim znižani transferi iz proračunov zaradi porabe presežkov iz prejšnjih let⁹. Poslovanje teh pravnih oseb mora biti jasno razmejeno s sodili, tako se da vodijo ločene evidence o opravljanju tržnih dejavnosti in o dejavnostih negospodarskih javnih služb. V okviru stroškov dela predstavljajo bistveni delež posredni proračunski uporabniki, ki se večinoma financirajo skozi transfere javnim skladom, javnim zavodom ter javnim agencijam iz proračunov. Znotraj tekočih transferov iz proračunov je več kot 80% stroškov dela, za katere veljajo že navedene rešitve glede zaposlovanja in plačne politike. Posredni proračunski uporabniki izvajajo temeljno javno službo v okviru razpoložljivih sredstev proračuna, pri čemer se varčevanje primarno izvaja skozi obvladovanje izdatkov za blago in storitve skozi optimizacijo poslovanja ter investicij. Pri poslovanju posrednih proračunskih uporabnikov se že v letu 2014 načrtuje poraba dela presežkov iz preteklih let in posledično manj transferov iz državnega proračuna za javne službe.

V letu 2015 bo kot ukrep za omejitev odhodkov **podaljšana veljavnost ukrepov iz let 2013 in 2014¹⁰**, z vezavo na doseganje cilja 850 tisoč delovno aktivnih. Skozi celotno programsko obdobje vlada nadaljuje **politiko zmanjševanja števila zaposlenih v celotnem javnem sektorju** tako, da ne nadomešča uslužbencev na izpraznjenih delovnih mestih. Zmanjševanje števila zaposlenih je strukturni ukrep s trajnimi učinki. Po podatkih Agencije za javnopravne evidence je bilo decembra 2013 pri pravnih osebah javnega sektorja 158 tisoč zaposlenih, kar je za 0,7% manj kot decembra 2012. V ožji državi (neposredni proračunski uporabniki) se je število zaposlenih v tem času znižalo za 2,6%, pri posrednih uporabnikih pa je ostalo v povprečju nespremenjeno. Z namenom, da bi bile v zniževanje števila zaposlenih čim bolj enakomerno zajete vse dejavnosti javnega sektorja, je bila sprejeta sprememba Zakona o izvrševanju proračunov, ki veča odgovornost predstojnikov proračunskih uporabnikov pri pripravi kadrovskih in finančnih načrtov ter posledično uravnavanja zaposlovanja z razpoložljivimi finančnimi viri.

Za leto 2015 bo vlada ponovno pristopila k pogajanju s socialnimi partnerji, saj sedanji dogovori s sindikalnimi partnerji vsebujejo tako ukrepe, ki so trajne narave, kot tudi ukrepe, ki

⁸ V skladu s priporočili OECD o poenostavitvi pravno-organizacijskih oblik, ki jih uporablja javni sektor in priporočili IMF

⁹ Sprememba zakona o izvrševanju proračuna RS

¹⁰ Iz Zakona o uravnoteženju javnih financ in Zakona o izvrševanju proračuna RS

prenehajo veljati z januarjem 2015, npr. začasno znižanje plač, znižane premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbenke, zamrznitev napredovanja in redne delovne uspešnosti. Določeni elementi še niso dogovorjeni (regres za letni dopust, eskalacija). V pogajanjih z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja se bo zasledoval cilj znižanja obsega **sredstev za stroške dela** v letu 2015 za 5%. Za doseg tega cilja bo predlagano podaljšanje veljavnosti vseh sprejetih ukrepov (iz Zakona o uravnoveženju javnih financ-ZUJF, Zakona o izvrševanju proračuna-ZIPRS in Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o sistemu plač v javnem sektorju – ZSPJS-R), vključno z zniževanjem števila zaposlenih, prav tako pa bodo predlagani nekateri dodatni ukrepi za realizacijo navedenega cilja.

V letu 2015 in naprej se bodo odhodki omejevali z **nadaljnjo racionalizacijo tekočega poslovanja sektorja države** (večanje učinkovitosti, ob nespremenjenih standardih storitev v okviru razpoložljivih sredstev oz. nižji ravni financiranja – glede na preteklo leto ter selekcijo prioritet); osnovnim rednim vzdrževanjem in nujnim investicijskim vzdrževanjem; definiranjem pogojev izvajanja javnih gospodarskih služb, zniževanjem in prestrukturiranjem subvencij za gospodarske in druge dejavnosti ter pospešeno realizacijo Operativnega programa za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2014-2020. S takšnim načrtom se pričakuje zniževanje skupne ravni odhodkov pod raven realizacije leta 2012.

Dodaten vpliv z vidika konsolidacije na lokalni ravni je predvidena s **spremembo sistema financiranja proračunov občin** na način, da določanje primerne porabe ne bo več temeljilo na nestandardizirani porabi vseh občin v preteklih štirih letih, skozi standardiziran in omejen delež odhodkov za delovanje občine, za pokrivanje primerne porabe bodo poleg dohodnine namenjeni tudi drugi občinski viri. Sprememba bo spodbujala k povezovanju občin (predvsem sedaj razpršena sredstva za investicije), občinski proračuni bodo pod sistematičnim nadzorom računskega sodišča.

Ponovno bodo podaljšani ukrepi na področju **socialne politike** (transferov) v letu 2015 glede na 2014 oziroma, dokler ne bo dosežen cilj 850 tisoč delovno aktivnega prebivalstva. Skladno z Zakonom o izvrševanju proračunov za leti 2014 in 2015 se **pokojnine** do 31.12.2015 ne bodo usklajevale. Prav tako letni zakon o izvrševanju proračunov omogoča, da se dodatna sredstva za pokojninsko blagajno (ZPIZ) zagotovijo z vplačili Kapitalske družbe v višini iz naslova prodaje kapitalskih naložb v državni lasti, poleg obveznih 50 mio EUR na leto. Poleg neusklajevanja pokojnin Zakon o izvrševanju proračunov omejuje usklajevanje denarnih obveznosti države še za:

- pogodbe, ki jih za obdobje do enega leta sklepajo neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna in občinskih proračunov ter javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanovitelj je država ali občina ter
- transfere posameznikom in gospodinjstvom do 31.12.2015 (razen za znesek minimalnega dohodka).

Transferi posameznikom in gospodinjstvom za obdobje 2014 -2018 se načrtujejo pod ravnijo leta 2012 in se njihov obseg zmanjša pod 15% vseh odhodkov. Ocene temeljijo na podlagi dosedanjih gibanj, napovedi za poslovni cikel ter zakonskih ureditev (npr. Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, Zakona o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva, Zakona o urejanju trga dela, Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih). Znižanje števila upravičencev transferov za zagotavljanje socialne varnosti ter transferov nezaposlenim in nižja poraba sredstev socialnih transferov temeljita tudi na obsežnejšem izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja (usposabljanje in izobraževanje, nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta, spodbude za zaposlovanje, kreiranje delovnih mest, spodbujanje samozaposlovanja).

Nadaljuje se **prestrukturiranje subvencioniranja** nefinančnih družb iz državnega proračuna, saj se načrtuje zmanjševanje tovrstnih odhodkov. V letih 2012 in 2013 je bilo med 80 in 90% vseh subvencij namenjenih podjetjem in podjetnikom posameznikom, preostalo so prejela javna podjetja. Od leta 2015 se predvideva povečanje deleža povratnih sredstev in s tem večji delež finančnih mehanizmov, kot so posojila, garancije, kapitalski vložki, tvegani kapital. Subvencioniranje bo primarno omejeno na izvajalce javnih služb (npr. rudniki, izvajanje potniškega prometa v okviru Slovenskih železnic) ter kompleksne subvencije v kmetijstvu iz naslov razvoja podeželja in neposrednih plačil.

Sredstva za investicije, ki niso del evropskih programov, so usmerjena predvsem v zaključevanje projektov ter pripravljala dela in izvedbo selektivnega nabora domačih investicij. Po letu 2015 se omejuje obseg integralnih sredstev za investicije, namenska sredstva se načrtujejo skladno s prilivi ter ob upoštevanju možnih prenosov (carry-over), z namenom obvladovanja obsega porabe iz naslova prenesenih sredstev, medtem ko dinamika projektov skupnih evropskih politik sledi načrtovanemu okviru operativnega programa. Ker se pomembni deli investicijske aktivnosti izvajajo na lokalni ravni skozi sofinanciranje s sredstvi kohezijske politike, kot tudi dejstvo, da občine lahko upravljajo z nekaterimi dajatvami oz. prihodki (npr. nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča), se znižuje obseg sredstev centralnega proračuna lokalni ravni. Skladno z omejevanjem državnega proračuna pri nakupu prostorov, prevoznih sredstev in druge opreme se omejuje tovrstne investicije tudi pri drugih enotah centralne države, kot so javni zavodi, skladi in agencije.

Nadaljevala se bo **centralizacija javnega naročanja** na določenih horizontalnih segmentih (npr. nakup IT izdelkov in storitev, programske in strojne opreme, nabava vozil, pisarniške opreme...), kar omogoča neposredni kot posredni prihranek (nižji operativni stroški delovanja uprave). Omenjena področja vplivajo na centralni proračun oz. na enote centralne ravni države (tudi na 10 državnih skladov, 354 enot centralne države s področja izobraževanja in šolstva, 29 enot s področja zdravstva, 28 enot s področja socialnega varstva, 39 enot s področja kulture, raziskovalne dejavnosti, 16 enot s področja kmetijstva in gozdarstva in drugih 31 enot), kot na sklade socialnega zavarovanja (ZPIZ, ZZS, KAD). Zelo velik vpliv imata tudi na 2138 enot na lokalni ravni.

3.4. Fiskalna konsolidacija, strukturni primanjkljaj in fiskalni položaj

Cilj fiskalne politike je izvajanje ukrepov konsolidacije na način, ki bo omogočil strukturno izravnano saldo do leta 2017 in odpravo presežnega primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2015. Hitrost zniževanja javnofinančnega primanjkljaja pod 3% BDP do leta 2015 je enakomerna. Dinamika zniževanja primanjkljaja države, prikazana v tabeli 3.3., bo dosežena z restriktivno politiko javnofinančnih odhodkov, kot so predstavljeni v poglavju 3.3 ter z ukrepi na strani prihodkov, kot so predstavljeni v poglavju 3.2.

Srednjeročni javnofinančni cilj je določen kot trajno izravnano strukturno saldo, kar je skladno s predlaganim ustavnim pravilom uravnoveženega proračuna. Slovenija se bo cilju strukturno izravnane proračuna po odpravi presežnega primanjkljaja približevala skladno z Uredbo 1466/97 (z dopolnitvami).

Primanjkljaj sektorja države v letu 2013 je znašal 4,4 % BDP brez in 14,7% BDP z upoštevanjem dokapitalizacije bank. Primanjkljaj je bil v letu 2013 za 10,7 odstotne točke višji od predvidenega v lanskoletnem programu, kar je predvsem posledica izdatne dokapitalizacije bank v višini 10,3% BDP. V letu 2014 je predviden primanjkljaj na ravni 4,1 % BDP zaradi zamika dokončanja procesa dokapitalizacije bank iz leta 2013 v višini 0,9 % BDP. Brez

upoštevanja teh nujnih ukrepov za sanacijo bančnega sistema bi se primanjkljaj znižal na raven 3,2% BDP.

V programskem obdobju 2014-2017 je predvidena izvedba razmeroma enakomernega fiskalnega napora, po 0,48% BDP povprečno na leto. To bo vplivalo na znižanje primanjkljaja in zmanjšanje zadolženosti države ter s tem okrepitev kredibilnosti. Ukrepi fiskalne konsolidacije so pretežno trajne narave in bodo pripomogli tudi k znižanju ciklično prilagojenega primanjkljaja.

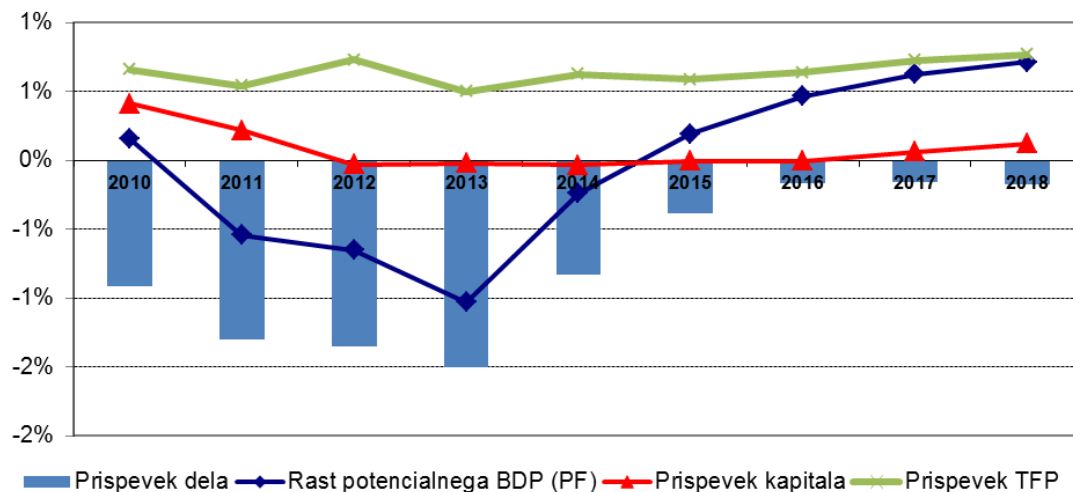
Tabela 3.3. prikazuje strukturne primanjkljaje ob fiskalni konsolidaciji, temelječi na ukrepih na strani odhodkov in prihodkov, s ciljem čim manjšega negativnega vpliva na gospodarsko rast. V letu 2013 se je ciklično prilagojeni primanjkljaj povišal za 10,2 % BDP, kot posledica izdatnega enkratnega ukrepa dokapitalizacije bank v letu 2013. Strukturni primanjkljaj za leto 2014, pri izračunu katerega niso upoštevani enkratni stroški dokapitalizacije bank, se je v letu 2013 povišal za 0,1 odstotne točke, na 2,6% BDP. V kolikor so med enkratnimi ukrepi upoštevani še izdatki za izplačilo ¼ plačnih nesorazmerij ter povračila odškodnin izbrisanim, pa se strukturni saldo izboljša za 0,6 odstotne točke, na 1,9% BDP. Do konca programskega obdobja se strukturni saldo sektorja država tako postopoma uravnovesi.

Tabela 3.3.: Ciklična gibanja

	<i>v % BDP</i>	ESA koda	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Realna rast BDP (%)		1,3	0,7	-2,5	-1-1	0,5	0,7	1,3	1,7	1,7
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	-5,9	-6,4	-4,0	-4,4	-3,2	-2,4	-1,5	-0,7	0,3
	- z dokapitalizacijo bank					-14,7	-4,1				
3.	Odhodki za obresti	D.41	1,6	1,9	2,1	2,6	3,4	3,3	3,3	3,1	3,0
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		0,2	1,2	0,2	10,3	0,9				
	- z upoštevanjem enkratnih stroškov za izbrisane in ¼ odprave plačnih nesorazmerij					11,0					
5.	Potencialna rast BDP (%)		0,2	-0,5	-0,7	-1,0	-0,2	0,2	0,5	0,6	0,7
	Prispevki:										
	- dela		-0,9	-1,3	-1,4	-1,5	-0,8	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
	- kapitala		0,4	0,2	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	0,0	0,1	0,1
	- skupne factorske produktivnosti		0,7	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8
6.	Proizvodna vrzel		-2,4	-1,1	-3,0	-3,1	-2,3	-1,8	-1,0	0,1	1,0
7.	Ciklični saldo države		-1,2	-0,6	-1,5	-1,8	-1,2	-0,9	-0,5	0,0	0,4
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-4,8	-5,8	-2,8	-13,0	-3,0	-1,5	-1,0	-0,7	-0,1
9.	Spremembe ciklično prilagojenega salda države		-0,5	-1,0	3,0	-10,2	10,0	1,4	0,5	0,4	0,7
10.	Strukturni primanjkljaj (8-4)		-4,5	-4,6	-2,5	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0	-0,7	-0,1
11.	Spremembe strukturnega primanjkljaja države		-0,3	0,0	2,0	-0,1	0,6	0,5	0,5	0,3	0,6
	- z upoštevanjem enkratnih stroškov za izbrisane in ¼ odprave plačnih nesorazmerij					0,6					

Vir: MF RS.

Slika 3.3.: Potencialni BDP in prispevki k rasti



Povprečna stopnja potencialne rasti v obdobju 2013-2017, ki je prikazana v tabeli 3.3., je ocenjena na 0,0 % letno, pri čemer od leta 2015 dalje ponovno dosega pozitivne vrednosti. K negativni rasti v letih 2013 in 2014 največ prispeva negativni prispevek dela, k postopni pozitivni potencialni rasti v letih po tem pa bistveno prispeva skupna faktorska produktivnost, prispevek dela ostaja negativen. Na to imata največji vpliv visoka stopnja brezposelnosti in padanje stopnje aktivnosti. Prispevek dela k potencialni rasti je tako v letu 2013 znašal -1,5 odstotne točke, v prihodnjem obdobju pa je pričakovati, da se bo negativen trend prispevka dela upočasnil. Prispevek kapitala je v obdobju 2012-2015 rahlo negativen, vendar se pričakuje njegova rast proti koncu programskega obdobja. Proizvodna vrzel, ki se je do leta 2013 povečevala, se bo postopno zniževala in bo do konca programskega obdobja že pozitivna.

Tabela 3.4.: Konsolidirana bilanca sektorja države

	ESA Koda	Raven 2013	2013 (ocene)	2014	2015	2016	2017	2018
		mio EUR	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP
Presežek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)								
1. Enote širše ravni države	S.13	-5.188,4	-14,7	-4,1	-2,4	-1,5	-0,7	0,3
2. Enote centralne ravni države	S.1311	-5.133,1	-14,6	-3,7	-2,0	-1,4	-0,7	0,4
	S.1312
4. Enote lokalne ravni države	S.1313	-69,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	13,8	0,0	-0,5	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1
Skupaj sektor država (S.13)								
6. Skupaj prihodki	TR	15.766,8	44,7	46,4	45,5	44,6	43,8	43,4
7. Skupaj odhodki	TE	20.955,3	59,4	50,5	47,9	46,1	44,5	43,1
8. Neto posojanje / izposojanje	B.9	-5.188,4	-14,7	-4,1	-2,4	-1,5	-0,7	0,3
9. Obresti	D.41	916,5	2,6	3,4	3,3	3,3	3,1	3,0
10. Primarni saldo		-4.271,9	-12,1	-0,7	0,9	1,8	2,4	3,3
11. Izredni izdatki države**		3.632,6	10,3	0,9				
11.a Neto posojanje / izposojanje brez izrednih izdatkov za dokapitalizacijo		-1.555,8	-4,4	-4,1	-2,4	-1,5	-0,7	0,3
Izbrane komponente prihodkov								
12. Skupaj davki (12a + 12b + 12c)		7.929,6	22,5	23,5	23,0	22,9	22,7	22,6
12a. Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	5.312,2	15,1	15,9	15,5	15,5	15,3	15,2
12b. Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	2.590,9	7,3	7,5	7,5	7,4	7,4	7,4
12c. Davki na kapital	D.91	26,6	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Prispevki za socialno varnost	D.61	5.377,2	15,2	15,3	15,2	15,2	15,1	15,0
14. Prihodki od lastnine	D.4	446,7	1,3	1,1	0,8	0,6	0,6	0,6
15. Drugi prihodki		2.013,2	5,7	6,5	6,5	5,9	5,4	5,2
16.=6. Skupaj prihodki	TR	15.766,8	44,7	46,4	45,5	44,6	43,8	43,4
p.m. Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91–D.995)		13.306,9	37,7	38,8	38,2	38,1	37,8	37,6
Izbrane komponente odhodkov								
17. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	6.686,5	19,0	18,5	18,1	17,1	16,4	15,9
17a. Sredstva za zaposlene	D.1	4.323,5	12,3	12,0	11,6	11,2	10,7	10,3
17b. Vmesna potrošnja	P.2	2.363,0	6,7	6,5	6,5	6,0	5,7	5,6
18. Socialna nadomestila		7.005,7	19,9	19,8	19,6	19,3	18,8	18,4
18a. Socialni transferji v naravi	D.6311, D.6312 1, D. 63131	769,9	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
18b. Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	6.235,8	17,7	17,5	17,3	17,0	16,6	16,2
19=9. Izdatki za obresti	D.41	916,5	2,6	3,4	3,3	3,3	3,1	3,0
20. Subvencije	D.3	351,7	1,0	0,9	0,6	0,6	0,6	0,5
21. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1.312,1	3,7	4,6	4,3	3,9	3,6	3,2
22. Drugi odhodki		4.682,7	13,3	3,2	2,0	2,0	2,1	2,0
23.=7. Skupaj odhodki	TE	20.955,3	59,4	50,5	47,9	46,1	44,5	43,1

Vir: MF RS. Opombe: * Prihodki/odhodki brez sredstev iz proračuna EU, katerih koristniki so pravne osebe izven sektorja država;

Tabela 3.5.: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

		ESA code	2013	2014	2015	2016	2017	2018
			mio EUR	v % BDP				
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	15.766,8	44,7	46,3	45,2	44,3	43,5
2.	Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	20.955,3	59,4	50,5	49,4	47,9	46,4
a	Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	6.686,5	19,0	18,5	19,2	18,2	17,5
b	Socialna nadomestila	D.62 +D.631	7.005,7	19,9	19,8	19,6	19,5	19,3
c	Subvencije	D.3	351,7	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0
3.	Neto posojanje / neto izposojanje	-5.188,4	-14,7	-4,3	-4,2	-3,6	-2,9	-2,0

Vir: MF RS.

Glede na merilo rasti odhodkov, ki ga uvaja nov zakonodajni paket EU za okrepljeno ekonomsko koordinacijo, bo rast odhodkov v obdobju 2013 – 2018 znatno višja od rasti potencialnega BDP (tabela 3.2.). Ob tem je upoštevana izločitev nekaterih izdatkov države, ki so v celoti vezani na prihodke iz proračuna EU ter sprememb nediskrecijskih izdatkov za nadomestila brezposelnim, kot je vidno iz tabele 3.6.

Tabela 3.6.: Merilo rasti odhodkov

		2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		mio EUR	v % BDP					
1.	Izdatki ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna *	832,7	2,4	3,4	3,1	2,4	1,7	1,4
2.	Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	260,2	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
3.	Učinek diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov	211,2	0,6	1,9	0,5	-	-	-
4.	Zakonsko povišanje prihodkov	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	-

Vir: MF RS.

Opombe: * Odhodki iz sredstev Proračuna EU.

V letu 2012 je bilo več kot pol izdatkov sektorja država namenjenih za socialno zaščito (18,9 % BDP) in zdravstvo (7,0 % BDP). V primerjavi z letom 2011 so se izdatki za socialno zaščito nominalno zmanjšali za 2,9 % (iz 6.863 milijonov EUR na 6.666 milijonov EUR), in to predvsem zaradi znižanja socialnih nadomestil (ta so se zmanjšala s 6.326 milijonov EUR na 6.184 milijonov EUR). V letu 2013 so po ocenah Ministrstva za finance to edini izdatki sektorja države (brez sanacije bank in plačil obresti), ki so se povečali za skoraj odstotno točko (vključeni tudi stroški za poravnavo izbrisanim). V letu 2012 je bilo za izobraževanje namenjenih 6,4 % BDP, to je za 0,2 odstotni točki BDP manj kot v predhodnem letu, trend se je nadaljeval v letu 2013. Za javno upravo je bilo v letu 2012 namenjenih 5,8 % BDP, v letu 2013 se je ta odstotek zaradi servisiranja dolga dvignil na 6,3% (ocene MF). Glavna vrsta izdatkov za javno upravo se nanaša na izdatke za obresti; ti so se v letu 2013 v primerjavi s predhodnim letom zvišali iz 807,1 na 973,4 milijonov evrov.

Tabela 3.7.: Izdatki sektorja država po namenih

<i>v % BDP</i>	COFOG Koda	2013 mio eur	2009	2010	2011	2012	2013
1. Javna uprava	1	2.205,3	5,5	5,6	6,0	5,8	6,3
<i>v tem servisiranje dolga</i>		973,4	1,4	1,7	2,0	2,3	2,8
2. Obramba	2	336,1	1,5	1,5	1,2	1,1	1,0
3. Javni red in varnost	3	612,2	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7
4. Ekonomske dejavnost	4	8.899,2	4,7	4,6	5,1	3,9	25,2
<i>v tem sanacija bank</i>		3.632,6					10,3
5. Varstvo okolja	5	253,4	0,9	0,7	0,8	0,7	0,7
6. Stanovanjske dej. in urejanje okolja	6	241,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
7. Zdravstvo	7	2.423,3	7,0	6,9	6,9	7,0	6,9
8. Rekreativna, kultura in religija	8	606,5	1,8	2,2	1,9	1,8	1,7
9. Izobraževanje	9	2.180,5	6,5	6,6	6,6	6,4	6,2
10. Socialna zaščita	10	6.955,9	18,1	18,6	19,0	18,9	19,7
11. Skupaj odhodki	TE	24.714,0	48,7	49,4	49,9	48,1	70,1

Vir: SURS; ocene MF za leto 2013

3.5. Dolg sektorja države

Konsolidiran dolg sektorja države je konec leta 2013 znašal 25.307 milijonov evrov ali 71,7% BDP. Največji del (86,6%) celotnega dolga predstavlja dolg državnega proračuna z razmeroma stabilno strukturo. Zaradi dokapitalizacije bank je skupni tekoči primanjkljaj države v letu 2013 ocenjen na 5.178 milijonov EUR ali 14,7 % BDP. Skupna vrednost dokapitalizacije bank je v letu 2013 znašala 3.633 milijonov EUR ali 10,3 % BDP, leto prej pa le 61 milijonov EUR ali 0,2 % BDP. Republika Slovenija se lahko na podlagi spremembe Zakona o javnih financah iz leta 2008, ki omogoča, da se državni proračun lahko vnaprej zadolži do obsega zapadlih glavnih prihodnjih dveh proračunskih letih, zadolži preko obsega zadolževanja za financiranje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov in primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb ter odplačil glavnih dolga tekočega leta. Republika Slovenija je tudi v letu 2013 izkoristila možnost vnaprejšnjega zadolževanja, in sicer v višini 1.343 milijonov evrov.

Po povečanju dolga države v deležu BDP v letih 2013 in 2014 se bo v programskem obdobju do leta 2017 dolg znižal na raven 72,5 % BDP. Gibanje dolga države bo odvisno predvsem od dinamike dolga centralne države. Zadolženost lokalne ravni države bo predvidoma ostala na ravni okoli 2 % BDP. Občine so namreč omejene v možnostih zadolževanja z Zakonom o financiranju občin, ki določa, da se občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil, finančnih najemov in blagovnih kreditov (za odplačevanje glavnih in obresti oziroma obrokov) in potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev posrednim proračunskim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne presežejo 8% realiziranih prihodkov proračuna preteklega leta, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov. Stanje dolga skladov socialnega zavarovanja konec leta 2013 je znašalo 1,7 mio EUR in predstavlja zadolževanje za finančni lizing ZZZS.

Povečanje deleža dolga države v BDP v največji meri povzročata primarni primanjkljaj in dokapitalizacija bank. Predvidena dinamika dolga, izražena v deležu BDP, ne vključuje potencialne uporabe prihodkov od prodaje finančnega premoženja države za zmanjševanje dolga, kar predstavlja pozitivno tveganje za stabilnost dolga v programskem obdobju.

Tabela 3.8.: Dolg sektorja države

	ESA Koda	2013	2014	2015	2016	2017	2018
V mio EUR							
1. Raven bruto dolga		25.307,1	28.815,5	29.400,1	28.304,6	27.833,2	27.930,2
2. Spremembe bruto dolga		6.117,8	3.508,4	584,6	-1.095,5	-471,4	97,0
3. Primarni saldo		-4271,9	-236,1	317,3	656,1	906,7	1.312,8
4. Obresti	D.41	916,5	1.228,7	1.192,6	1.220,0	1.179,1	1.175,4
V % BDP							
1. Raven bruto dolga		71,7	80,9	81,1	76,0	72,5	70,4
2. Spremembe bruto dolga		17,4	9,1	0,2	-5,0	-3,6	-2,0
3. Primarni saldo		-12,1	-0,7	0,9	1,8	2,4	3,3
4. Obresti	D.41	2,6	3,4	3,3	3,3	3,1	3,0
5. Implicitna obrestna mera dolga		4,8	4,9	4,1	4,1	4,2	4,2

Vir: MF RS.

Tudi v prihodnjem srednjeročnem obdobju se bo struktura instrumentov zadolževanja, razmerje med kratkoročnim in dolgoročnim financiranjem in dinamika zadolževanja za financiranje proračuna Republike Slovenije načrtovala na podlagi strateških ciljev in načel zadolževanja za proračun Republike Slovenije in ocenjene dinamike proračunskih denarnih tokov. Izbor instrumentov financiranja proračuna bo izhajal iz tržnih razmer, profila zapadlosti obstoječega dolga, iz cilja oblikovanja krivulje donosnosti državnih obveznic in izboljševanja ravni likvidnosti sekundarnega trga slovenskih državnih vrednostnih papirjev. Pri tem se bo zasledovalo načelo kombiniranja predvidljivosti in prožnosti, saj se je le tako mogoče primerno odzivati na spremembe tržnih razmer in s tem, če je potrebno, zagotavljati tudi učinkovito izvajanje alternativnih scenarijev zadolževanja v takšnih razmerah.

Primarni način zadolževanja za financiranje državnega proračuna je dolgoročno zadolževanje, kratkoročno zadolževanje pa je v stabilnih razmerah namenjeno predvsem upravljanju likvidnosti državnega proračuna med letom. V okviru dolgoročnih instrumentov zadolževanja je kot primarni instrument predvidena javna izdaja referenčnih državnih obveznic, na evropskem ali drugih trgih, na sindiciran način. Drugi možni alternativni dolgoročni instrumenti zadolževanja so lahko tudi dodatna izdaja že obstoječih referenčnih obveznic (re-odprtje izdaj obstoječih obveznic), izdaja obveznic na avkcijski način, izdaja obveznic, namenjena omejenemu krogu investitorjev (zasebni plasma), izdaja obveznic po programu EMTN, bančna posojila, »schuldschein« ali drugi dolgoročni instrumenti zadolževanja, uveljavljeni na finančnem trgu.

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. Možna tveganja za večji padec gospodarske aktivnosti od pričakovanega v letošnjem letu so povezana z razmerami v mednarodnem okolju, predvsem v primeru zaostritve rusko-ukrajinskega spora, ki bi na slovensko gospodarstvo vplival neposredno in posredno. Neposredni učinki bi se odrazili na menjavi z Rusijo in Ukrajino, ki skupaj predstavljata skoraj 6 % slovenskega blagovnega izvoza in sta pomemben prodajni trg za proizvodnjo medicinskih in farmacevtskih proizvodov (skoraj

četrtna slovenskega izvoza teh izdelkov). Rusija pa je prav tako tudi pomembna dobaviteljica plina in pokriva več kot polovico slovenskega uvoza tega energenta (uvoz nafte iz Rusije je bistveno manjši in v primeru izpada ne bi imel večjega neposrednega vpliva na slovensko gospodarstvo). Zaostritev razmer med obema državama pa bi imela tudi posreden učinek na gospodarsko aktivnost v Sloveniji, saj bi lahko zavrla, ali upočasnila pričakovano gospodarsko okrevanje v pomembnih evropskih trgovinskih partnericah. V primeru nižje gospodarske rasti v območju evra za približno 1 odstotno točko bi se (upoštevajoč tudi neposredne vplive) bruto domači proizvod Slovenije skrčil za okoli 2 o.t. bolj kot v osnovnem scenariju. Najizrazitejši bi bil vpliv na izvoz in investicije v osnovna sredstva. Pri oceni je upoštevano, da bi v primeru uresničitve tega tveganja prišlo tudi do povišanja cen surovin.

Čeprav tveganja, da bo gospodarska aktivnost nižja od trenutnih pričakovanj, ostajajo velika, UMAR ocenjuje, da po daljšem času obstajajo tudi tveganja, da bo rast višja. Tudi pozitivna tveganja izhajajo predvsem iz mednarodnega okolja, saj bi bilo okrevanje gospodarske aktivnosti v trgovinskih partnericah lahko še hitrejše od trenutnih napovedi mednarodnih institucij, ob uspešnem zaključku skrbnega pregleda evropskega bančnega sistema pa bi se lahko bolj od trenutnih pričakovanj izboljšal dostop do virov financiranja, kar bi prav tako imelo pozitiven učinek na gospodarsko aktivnost.

Na uresničitev napovedi v osnovnem scenariju bodo sicer pomembno vplivali sprejeti ukrepi za sanacijo bančnega sistema in drugi načrtovani ukrepi, ki bodo postopoma omogočili oživitve kreditne aktivnosti ter pomagali razbremeniti gospodarstvo in zagnati nov investicijski cikel.

4.2. Analiza občutljivosti proračunskih projekcij

Gospodarstvo, po ponovnem poslabšanju razmer, okreva počasi, ker tveganja za nižjo gospodarsko rast ne morejo biti izključena. Učinki krize se kažejo predvsem na prihodkovni strani javnih financ. Javnofinančni prihodki, kljub ukrepom za zaježitev ohlajanja gospodarstva in davčnih spremembah, ostajajo pod ravni iz leta 2008. Zato se analiza občutljivosti osredotoča na ključne kategorije davkov oz. na spremembe javnofinančnega salda zaradi sprememb realne rasti povprečne (bruto) plače, zaposlenosti, inflacije, BDP ter realne rasti zasebne in državne potrošnje.

Tabela 4.1: Občutljivost salda sektorja države na spremembe v makroekonomskih spremenljivkah (v % BDP)

Makroekonomska osnova	Spremembe makroekonomske osnove	Davčna kategorija	Sprememba javnofinančnega salda 2013 (v % BDP)
Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki	-0,20
Rast zaposlenosti	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki	-0,20
Inflacija	nižja za 1.o.t.	Vse	-0,35
Realna rast BDP preteklega leta	nižja za 1.o.t.	Davek od dohodka pravnih oseb	-0,02
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

Opomba: Predpostavka, da sprememba inflacije vpliva 100% tudi na spremembo deflatorjev

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) spremembo inflacije; iv) nižjo realno rast BDP kot v preteklem letu; v) nižjo realno rast končne potrošnje gospodinjstev; vi) nižjo realno rast končne potrošnje države. Ocene tveganj so narejene na podatkih iz leta 2013. V vseh primerih velja, da negativni trendi vplivajo na prihodke (inflacija na vse davčne kategorije) in posledično na javnofinančni saldo.

4.3. Analiza občutljivosti dolga

Osnovno izhodišče za višino stroškov zadolževanja in refinanciranja obstoječega dolga predstavljata raven referenčne obrestne mere ECB ter velikost primanjkljaja državnega proračuna. V analizi občutljivosti je predpostavljeno, da bo ECB referenčno obrestno mero do nadaljnjega ohranila na sedanji ravni 0,25%, dvig, ki bo sledil, pa bo postopen. Vpliv časovne strukture obrestnih mer je že vgrajen v osnovnem scenariju, v analizi občutljivosti pa je dodatno upoštevan pribitek v višini 0,5 odstotne točke.

V primeru, da bi se referenčna obrestna mera ECB v letu 2014 zvišala za 0,5 odstotne točke, bi to povečalo stroške novega zadolževanja, izraženo v deležu BDP, za 0,1113 odstotne točke v letu 2015 in 0,1621 odstotne točke v letu 2016. Dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, bi se v tem primeru v letu 2015 povečal za 0,0345 odstotne točke in v letu 2016 za 0,0537 odstotne točke. V primeru višje ravni primanjkljaja države v letu 2014 za 1 odstotno točko, bi se strošek zadolževanja države, izražen v deležu BDP, povečal za 0,0213 odstotne točke v letu 2015 in 0,0207 odstotne točke v letu 2016.

Tabela 4.2: Občutljivost plačil obresti in višina dolga proračuna države 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					
2014	0,0782	0,0782	0,0000	1,0000	0,0782	1,0782
2015	0,1113	0,0345	0,0213	0,9829	0,1326	1,0173
2016	0,1621	0,0537	0,0207	0,9574	0,1829	1,0111
2017	0,1831	0,0260	0,0201	0,9276	0,2032	0,9537
2018	0,2026	0,0252	0,0195	0,8984	0,2221	0,9237

Vir: MF RS

Dolg državnega proračuna je razmeroma neobčutljiv na spremembe v deviznem tečaju, saj je delež instrumentov v drugih valutah (USD, GBP, CHF) zanemarljiv. Oktobra 2012, maja 2013 in februarja 2014 je bila ob izdaji dolarskih obveznic sočasno sklenjena valutna zamenjava iz USD v EUR za zaščito pred tečajnim tveganjem.

Za programsko leto 2014 je ocena deleža dolga z nespremenljivo obrestno mero enaka 97,4%. Vpliv spremembe obrestne mere na obstoječi dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, je razmeroma omejen zaradi pretežnega dela dolga z nespremenljivo obrestno mero. Sprememba obrestne mere tako v glavnem vpliva na strošek novega zadolževanja.

4.4. Primerjava napovedi s predhodnim programom

Napoved rasti BDP v primerjavi s predhodnim Programom stabilnosti je za leto 2014 popravljena navzgor, nadaljnje okrevanje pa je v letošnjem Programu stabilnosti bolj postopno. Med poglobitnimi razlogi je hitrejše izboljševanje razmer v mednarodnem okolju in relativno

manjši upad zasebne potrošnje zaradi nekoliko manj zaostrenih razmer na trgu dela. Hitrejšo okrevanje zavirata otežen dostop do virov financiranja in nujna javnofinančna konsolidacija.

Tabela 4.3.: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti iz maja 2013

% BDP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Rast BDP						
Napoved v Programu stabilnosti 2013	-1,9	0,2	1,2	1,6		
Program stabilnosti 2014 (nova napoved)	-1,1	0,5	0,7	1,3	1,7	1,7
Razlika	0,8	0,3	-0,5	-0,3		
2. Saldo širšega sektorja države						
Napoved v Programu stabilnosti 2013	-4,0	-7,9	-2,6	-2,1	-1,4	
Program stabilnosti 2014 (nova napoved)	-14,7	-4,1	-2,4	-1,5	-0,7	0,3
Razlika	10,7	-3,8	-0,2	-0,6	-0,7	
3. Dolg sektorja države						
Napoved v Programu stabilnosti 2012	54,1	61,8	63,2	63,2	61,8	
Program stabilnosti 2014 (nova napoved)	71,7	80,9	81,1	76,0	72,5	70,4
Razlika	-17,6	-19,1	-17,9	-12,8	-10,7	

Vir: MF RS, UMAR, SURS.

Primanjkljaj države za obdobje leta 2013 je višji od načrtovanega v letu 2013 zaradi izvedbe dokapitalizacije bank, v obdobju 2013-2016 so nižji od tistih, predstavljenih v prejšnji dopolnitvi, predvsem zaradi postopnega okrevanja in pospešene fiskalne konsolidacije v skladu z napisanim fiskalnim pravilom. Rast BDP za leto 2014 je za 0,3 odstotne točke višja kot v lanski dopolnitvi programa, ocenjen primanjkljaj za leto 2014 je nižji za 3,8 odstotne točke. Razlike v dolgu države, izraženem v BDP, so posledica tako razdolževanja države kot tudi izvedenih privatizacij (kupnin).

V spodnji tabeli so predstavljene razlike v napovedih IMF, Evropske komisije, OECD, Banke Slovenije in UMAR-ja, ker se s spremembo napovedi bistveno spremenijo, tako BDP kot izračuni potencialnega BDP in posledično saldo sektorja država kot tudi proizvodna vrzel. Letne razlike so v povprečju tudi za 3 odstotne točke, razlika je nekoliko omiljena v jesenski napovedi (v povprečju odstopanja v višini 1,5% BDP), pomladanske napovedi pa so zelo pozno dostopne, a so razlike glede na preteklo leto (spomlad 2013) najmanj 1% BDP.

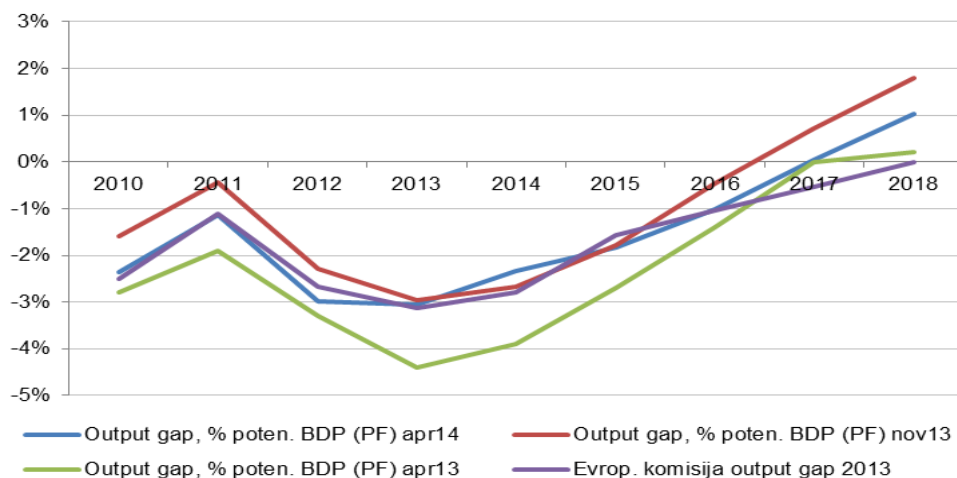
Tabela 4.4. Primerjava napovedi za Slovenijo spomladi 2013 in 2014 (rast BDP v %)

	Pomlad 2013		Jesen 2013		Pomlad 2014**	
	2013	2014	2013	2014	2013*	2014
IMF	-1,9	1,5	-2,6	-1,4	-1,1	0,3
Evropska komisija	-2,0	-0,1	-2,7	-1,0	-1,1	-0,1
OECD	-2,3	0,1	-2,3	-0,9	-1,1	-0,9
UMAR	-1,9	0,2	-2,4	-0,8	-1,1	0,5
Banka Slovenije	-2,0	0,5	-2,6	-0,7	-1,1	0,6

*Realizacija 2013, SURS, objava marec 2014; ** IMF marec 2014, Evropska komisija –zimsko napoved, januar 2014, OECD, November 2013, UMAR marec 2014, BS april 2014

Še posebej je občutljiv izračun proizvodne vrzeli, ker metodologija dopušča zelo velike odklone, spremembe. Če primerjamo izračun proizvodne vrzeli po metodologiji Evropske komisije iz aprila leta 2013 in leta 2014, novembra 2013 ter izračune Evropske komisije za leto 2013 so vidna velika razhajanja.

Slika 4.1.: Spremembe v izračunih proizvodne vrzeli po metodologiji EK



Vir: MF RS

5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

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

Prve ocene učinkov **pokojninske reforme** kažejo pozitivne kratkoročne, kot tudi ugodne srednjeročne učinke na vzdržnost javnih financ. V prvih sedmih letih reforme bodo odhodki za pokojnine v primerjavi s stanjem pred reformo padali, nato pa bodo z razliko, ki bo dosežena v omenjenih letih, enakomerno naraščali, vendar pa bodo skupni odhodki za pokojnine še vedno nižji, kot bi bili brez reforme. Delež izdatkov za pokojnine se bo iz sedanjih 11% BDP do 2060 povečal na nekaj nad 16 % BDP. Reforma je ob delovanju prehodnih obdobji že v prvem letu prinesla pozitivne učinke, saj je praktično ustavila rast novih starostnih upokojencev. Dotok novih zahtevkov za starostno upokojeitev v letu 2013 je bil nižji kot v preteklih letih - 15.512, medtem ko je bilo v letu 2012 takšnih zahtev 25.262.

Dejanska upokojitvena starost novih starostnih upokojencev se je v letu 2013 pri ženskah v prvem letu reforme zvišala za 2 meseca, pri moških pa je prišlo do delnega znižanja upokojitvene starosti (za 4 mesece). To znižanje je predvsem posledica dejstva, da so se v letu 2013 upokojevali predvsem posamezniki, ki so ob nizkih starostih dopolnili relativno dolgo pokojninsko dobo brez dokupa, medtem ko se ostali zavarovanci, ki so bili starejši in imeli dopolnjene manj pokojninske dobe, niso mogli upokojiti, saj reforma ne omogoča več uveljavljanja dodane dobe (študij, vojska). Poleg tega so se v letu 2013 upokojevali pretežno posamezniki, ki so imeli varstvo pričakovanih pravic po prejšnji zakonodaji, po kateri so moški še vedno lahko uveljavljali znižanje starosti na račun otrok. Nasprotno je pozitiven trend pri ženskah, pri katerih se je dejanska upokojitvena starost v enem letu zvišala za 2 meseca. Pri novih (starostnih) moških upokojencih v letu 2013 je bilo podaljšanje dopolnjene pokojninske dobe za 10 mesecev, medtem ko se je pri ženskah ta podaljšala skoraj za eno leto.

Upoštevajoč različne študije, se preučujejo spremembe pravic iz naslova **zdravstvenega zavarovanja**, premik iz bolnišničnega v ambulantno zdravljenje, krepitev vloge primarne zdravstvene dejavnosti, racionalizacija sheme financiranja, širitev prispevnih osnov na študente, ki delajo, usklajitev zavarovanja za upokojence, financiranje za dolgotrajno oskrbo. Ključna ukrepa v prihodnjem obdobju sta racionalizacija in optimizacija izvajalcev javne zdravstvene dejavnosti, kjer bo uvedeno skupno javno naročanje ter nove rešitve skupnega izvajanja

dejavnosti, npr. skupno opravljanje podpornih služb. Nadaljuje se projekt e-Zdravje, ki bo bistveno pripomogel k racionalizaciji zdravstva.

Izdatki za dolgotrajno oskrbo so v letu 2011 znašali 1,32 % BDP, od tega 0,98% BDP javni in 0,31% BDP zasebni izdatki. Od leta 2003 do leta 2011 so se ti izdatki povečali bolj kot nominalni BDP. Posledica je povečanje deleža v BDP v tem obdobju za 0,31 odstotne točke. Slovenija nima celovitega sistema dolgotrajne oskrbe, ampak se različne storitve in prejemki, namenjeni osebam, ki dolgotrajno oskrbo potrebujejo, zagotavljajo znotraj sistema zdravstvenega varstva, pokojninsko invalidskega zavarovanja in socialnega varstva ter sistemov posebne skrbi za invalidne osebe. Podobno velja tudi za področje osebne asistencije za invalide. Uveljavitev sistema dolgotrajne oskrbe bo tesno povezana s prilagoditvami na področju zdravstva.

Tabela 5.1.: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

<i>v % BDP</i>	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Razlika 2060 - 2010
Skupaj javnofinančni odhodki	47,0	48,4	52,3	58,1	65,3	71,2	24,2
Skupaj starostno pogojeni odhodki	24,3	25,7	27,3	29,4	31,2	30,8	6,5
Pokojnine	11,3	11,5	12,8	14,7	15,9	15,5	4,2
Starostne in zgodnje pokojnine	7,8	8,7	10,1	11,9	13,0	12,6	4,8
Invalidske pokojnine	1,5	1,3	1,1	1,0	1,0	0,9	-0,6
Ostale pokojnine	2,0	1,5	1,6	1,8	1,9	2,0	0,0
Zdravstvo*	5,9	6,1	6,3	6,5	6,6	6,4	0,6
Dolgotrajna oskrba**	1,0	1,3	1,4	1,7	1,8	1,9	0,9
Izobraževanje	4,8	5,2	5,3	5,1	5,4	5,6	0,8
Ostali starostno pogojeni odhodki	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	0,1
Izdatki za blago in storitve, ostali transferji	12,3	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	-0,5
Nadomestila plač	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,2
Subvencije	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	-0,3
Državne investicije	4,8	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	-1,0
Primarni odhodki skupaj	45,7	45,0	46,6	48,8	50,6	50,2	4,6
Odhodki za obresti	1,4	3,4	5,7	9,3	14,7	21,0	19,6
Skupaj javnofinančni prihodki	41,7	41,4	41,4	40,9	40,5	40,4	-1,3
Predpostavke							
Rast produktivnosti dela	3,5	1,4	1,6	1,7	1,6	1,5	-2,0
Realna rast BDP	1,2	1,5	1,3	1,2	1,2	1,6	0,4
Realna rast BDP na prebivalca	0,2	1,3	1,4	1,2	1,3	1,8	1,6
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	80,2	83,2	82,4	81,4	82,1	82,8	2,6
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	71,6	76,4	78,4	77,4	78,1	78,7	7,1
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	76,0	79,9	80,5	79,5	80,1	80,8	4,7
Stopnja brezposelnosti	7,3	8,1	5,9	5,6	5,6	5,5	-1,8
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	16,5	20,4	24,8	27,8	29,8	29,5	13,0

Vir: IER, UMAR, MF RS, EK.

Modelski Izračuni v tabeli 5.1. temeljijo na naboru predpostavk Evropske komisije iz leta 2012 o gibanju produktivnosti, stopnjah aktivnosti, brezposelnosti itd. do leta 2060 in na modelu, ki smo ga v letu 2013 uporabili za dolgoročne simulacije pokojninskih izdatkov za potrebe AWG skupine. Ključna razlika med demografskimi projekcijami EUROPOP2013 glede na

EUROPOP2010 je predvsem v deležu prebivalstva, starega 65 let in več, ki bistveno vpliva na rezultate projekcij javnofinančnih izdatkov za pokojnine.

Po referenčnem scenariju naj bi se skupni izdatki povezani s staranjem prebivalstva (pokojnine, zdravstvo, izobraževanje, dolgotrajna oskrba, nadomestila brezposlenim) v Sloveniji do leta 2020 povečali za 1,8 odstotne točke, na 25,7% BDP, kar je nižje od povprečja EU. Do leta 2060 pa naj bi se povečali skupaj za 6,5 odstotnih točk na 30,8 % BDP (Tabela 5.1.).

5.2. Potencialne obveznosti

Dajanje poroštev Republike Slovenije je v skladu z ustavo mogoče le na podlagi zakona. V sistemu izdajanja poroštev Republike Slovenije sta se razvila dva tipa poroštenih zakonov, 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. Poseben porošten zakon je namenjen točno določenemu prejemniku, na primer porošten zakon za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, porošten zakon za obveznosti Slovenske izvozne in razvojne banke, porošten zakon za obveznosti Slovenske odškodninske družbe ter Zakon o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v območju evra.

Republika Slovenija lahko izda državno poroštvo osebam 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, poroštva, dana bankam in družbi DUTB, za namen krepitve stabilnosti finančnega sistema 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 5.2.: Stanje poroštev Republike Slovenije

	Stanje na dan 31.12.2013		Stanje na dan 31.12.2014*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	8.258	23,4	7.693	21,9
v tem: finančni sektor**	1.642	4,7	1.707	4,9

Vir: MF RS.

Opombe: *Projekcije MF.

**Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene SID banka, Deželna banka, Factor banka in Probanka.

Podatki v tabeli 5.2. prikazujejo stanje poroštev Republike Slovenije konec leta 2013 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 2014 skladno z zakonom o izvrševanju proračuna znaša 1,6 milijarde evrov in ločeno za poroštva Slovenske izvozne in razvojne banke 350 mio evrov. Realizacija preteklih let kaže, da je izkoriščenost kvote nizka, saj je bila v letu 2011 0,92 odstotna in v letu 2012 0,15 odstotna, večja izkoriščenost 39,99 odstotna je v letu 2013 zaradi nižje načrtovane poroštenne kvote (1,5 mrd EUR) ter izdaje treh večjih poroštev (TEŠ 440 mio

EUR in DARS 110 mio EUR). Poroštvena kvota pri Slovenski izvozni in razvojni banki ni bila koriščena.

Konec leta 2010 je bilo zaključeno dajanje jamstev po jamstvenih shemah za pravne in fizične osebe in dajanje poroštev domačim bankam za namen omejevanja finančne krize. Zaključeno je bilo tudi dajanje poroštev družbi EFSF in kreditojemalcem na podlagi sporazuma Cotonou II, medtem ko je dajanje poroštev za namen krepitev stabilnosti finančnega sistema še možno.

6. KAKOVOST JAVNIH FINANC

6.1. Struktura in kakovost javnofinančnih prihodkov

Davčni prihodki v Sloveniji predstavljajo glavnino, to je blizu 80 odstotkov vseh 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 javnofinančnih prihodkov pozitivno vplivale na ponudbo dela in akumulacijo kapitala ter s tem na 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 iz 25 na 20 %, s še nadaljnjim postopnim zniževanjem splošne stopnje obdavčitve dohodkov pravnih oseb v letu 2012, in sicer iz 20 % na 17 % v letu 2013, ki je tudi veljavna stopnja v prihodnjih letih, ob tem, da so se olajšave za splošne investicije in investicije v raziskave in razvoj tudi povečale. To zagotavlja konkurenčno davčno okolje za poslovanje, vendar pa je ob razmahu ekonomske krize in padcih dobičkov prišlo do znatnega zmanjšanja davčnih prihodkov iz tega davčnega vira. Ta izpad prihodkov se je sprva (zaradi potrebe po povečanih javnofinančnih odhodkih, potrebnih za financiranje ukrepov za blažitev ekonomske in finančne krize) nadomestil predvsem s povečanim zadolževanjem države, v letu 2012 se je postopna javnofinančna konsolidacija osredotočila predvsem na zmanjševanje javnofinančnih odhodkov, v letu 2013 pa je bilo za doseganje fiskalnih ciljev potrebno tudi povečanje davčnih obremenitev, med njimi je bil ključen ukrep zvišanje stopenj DDV, ki velja od sredine leta 2013 in bo imel pomembne učinke tudi na prihodke v letu 2014.

Struktura davčnih prihodkov po denarnem toku v letu 2013 ni odstopala bistveno od strukture preteklih let. Skupno so vse blagajne javnega financiranja v letu 2013 imele za 12,6 milijard evrov davčnih prihodkov, pri čemer so najpomembnejše kategorije prihodkov:

- prispevki za socialno varnost (5,13 mrd EUR),
- domači davki na blago in storitve (5,03 mrd EUR) in
- davki na dohodek in dobiček (2,14 mrd EUR).

Realizacija javnofinančnih prihodkov (davki in prispevki) v letu 2013 je bila nekoliko nižja kot v letu 2012 (skupno je bilo pobranih okoli 470 mio EUR manj prihodkov kot v letu 2012). Prihodki so bili nižji tudi v primerjavi s preteklim letom, saj je bila podobna višina prihodkov dosežena v letih 2009 in 2007. Višji prihodki v letu 2013 glede na leto 2012 so bili realizirani predvsem na področju davka na dodano vrednost (124 mio EUR), davka na premoženje (okoli 13 mio EUR), zvišali pa so se tudi prihodki iz naslova finančnega premoženja (približno 7,8 mio EUR), kot posledica sprememb na področju obdavčitve bilančne vsote bank v letu 2013 in prihodki iz naslova davka na posebne storitve (približno 25 mio EUR), kar pa je predvsem posledica uvedbe novega davka na finančne storitve v letu 2013. Glede na leto 2012 so se bistveno znižali prihodki davka od dohodkov pravnih oseb (okoli 311 mio EUR), dohodnine (okoli 209 mio EUR), prispevkov za socialno varnost (okoli 117 mio EUR), trošarin (69 mio EUR) ter davkov na mednarodno trgovino in transakcije (5 mio EUR).

Slovenija v programskem obdobju ne načrtuje bistvenih sprememb v strukturi javnofinančnih prihodkov, temveč je mogoče manjše premike v strukturi pričakovati zaradi že sprejetih ukrepov

na področju davka na dodano vrednost. Vlada pričakuje, da se prihodki iz naslova davkov na dohodek in dobiček zaradi že uveljavljenih sprememb v davčni zakonodaji ne bodo več zniževali, predvsem prihodki iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb, kar je bilo zagotovljeno z ukrepom zaustavitve nadaljnega zniževanja nominalne davčne stopnje, kot tudi z ukrepom omejevanja izgub iz preteklih davčnih obdobj, in sicer na 50 % davčne osnove.

Poleg sprejetih in načrtovanih ukrepov je v programskem obdobju pričakovati nekoliko višjo gospodarsko rast in s tem tudi dodatne javnofinančne prihodke. Prav tako vlada pričakuje, da bodo načrtovani ukrepi za omejitev sive ekonomije preusmerili del dejavnosti, ki se odvija na sivem trgu, v regularno dejavnost, kar bi po prepričanju vlade moralo pozitivno vplivati na skupen obseg javnofinančnih prihodkov, hkrati pa bodo načrtovani dodatni ukrepi za uravnoteženje javnih financ na področju davčnih prihodkov imeli tudi pozitiven vpliv na skupen obseg davčnih prihodkov v državnem proračunu, ob tem, da ti ukrepi ne bodo negativno vplivali na okrevanje gospodarstva in dohodkovni položaj širše populacije.

6.2. Struktura in učinkovitost javnofinančnih odhodkov

Upravljanje državnega proračuna se izvaja v pogojih javnofinančne konsolidacije, s ciljem postopnega zniževanja proračunskega primanjkljaja. Ukrepi so usmerjeni zlasti v vsebine, ki se financirajo z integralnimi sredstvi, tako da obseg integralnih odhodkov proračuna v letošnjem letu predstavlja 82 % celotnega proračuna, medtem ko so še v letu 2012 znašali 88 %. V strukturi integralnih odhodkov se zadnja leta znižuje poraba večine kategorij.

Tabela 6.1.: Struktura izdatkov državnega proračuna (integralna sredstva v % BDP)

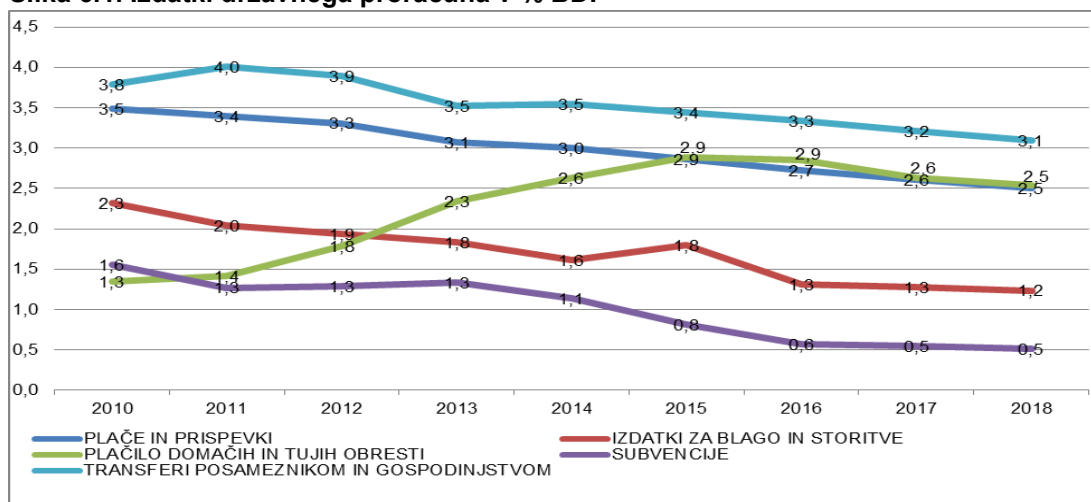
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Integralna sredstva	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Plače in drugi izdatki zaposlenim	12,53	12,12	12,23	11,27	11,15	10,99	11,00	11,02	11,05
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	2,29	2,27	2,34	2,07	2,09	2,06	2,06	2,07	2,07
Izdatki za blago in storitve	9,47	8,23	7,66	7,12	5,51	4,76	4,75	4,87	4,87
Plačila domačih obresti	4,56	5,25	7,11	7,41	7,62	7,68	7,99	8,34	8,63
Plačila tujih obresti	1,17	0,79	0,86	2,95	4,25	5,71	5,77	4,92	4,75
Rezerve	0,12	0,44	0,24	0,41	0,87	0,24	0,24	0,25	0,25
Subvencije	3,06	2,15	1,97	1,72	1,74	1,76	0,85	0,91	0,85
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	16,09	16,95	17,25	15,36	15,86	15,91	16,06	16,18	16,26
Transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	0,85	0,82	0,76	0,71	0,70	0,71	0,52	0,53	0,53
Drugi tekoči domači transferi	40,06	41,73	41,85	42,75	41,95	41,87	43,93	43,90	43,83
Tekoči transferi v tujino	0,30	0,30	0,35	0,31	0,22	0,30	0,33	0,33	0,36
Nakup in gradnja osnovnih sredstev	2,67	2,10	0,93	1,10	1,92	1,72	0,43	0,48	0,60
Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki	0,35	0,54	0,33	0,27	0,16	0,19	0,20	0,08	0,01
Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	1,69	1,53	1,21	1,22	0,92	0,91	0,59	0,73	0,38
Plačila sredstev v proračun Evropske unije	4,79	4,79	4,92	5,33	5,02	5,19	5,26	5,40	5,56

Z intenziviranjem EU programov in zaključevanjem stare finančne perspektive se povečuje delež tovrstnih odhodkov v celotnem proračunu države, ki skupaj s slovensko udeležbo predstavljajo skoraj 15 % državnega proračuna.

Glede na mednarodne obveznosti in dosežene dogovore s socialnimi partnerji je proračun primarno usmerjen v:

- zagotavljanje pokrivanja stroškov dela zaposlenih v javnem sektorju,
- vzdrževanje socialne države,
- zagotavljanje pokojninskega varstva,
- servisiranje javnega dolga,
- sofinanciranje programov, ki so primarno financirani iz EU skladov.

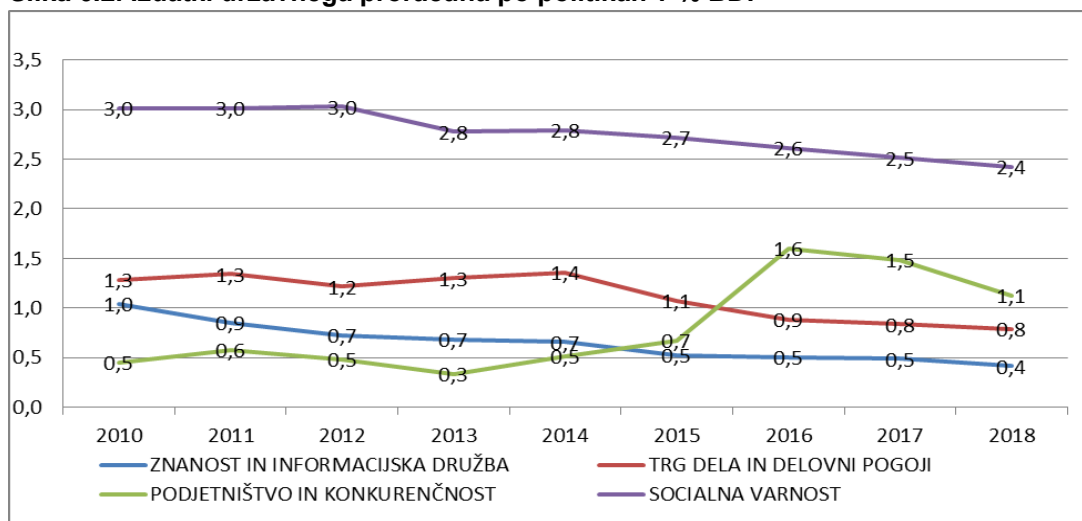
Slika 6.1. Izdatki državnega proračuna v % BDP



Vir: MF RS

Kljub napisanim in pripravljenim ukrepom pa si bo pri upravljanju javnofinančnih odhodkov, zlasti državnega proračuna, vlada še naprej prizadevala za doseganje agregatne fiskalne discipline (kontrola javnih izdatkov), razporejanje virov, skladno s prioriteta politik in izboljšanje operativnega upravljanja z razpoložljivimi sredstvi. Z določitvijo ciljne višine odhodkov so zahteve proračunskih uporabnikov umeščene v omejen okvir porabe in s tem usmerjene v financiranje prioritarnih programov na gospodaren in učinkovit način. Kljub večjemu poudarku na nadzor sredstev in virov (za katere ekonomske namene ter, v katerem obsegu se porabljajo proračunska sredstva), proračunski uporabniki razpoložljiva sredstva razporejajo programsko po posameznih proračunskih politikah.

Slika 6.2. Izdatki državnega proračuna po politikah v % BDP

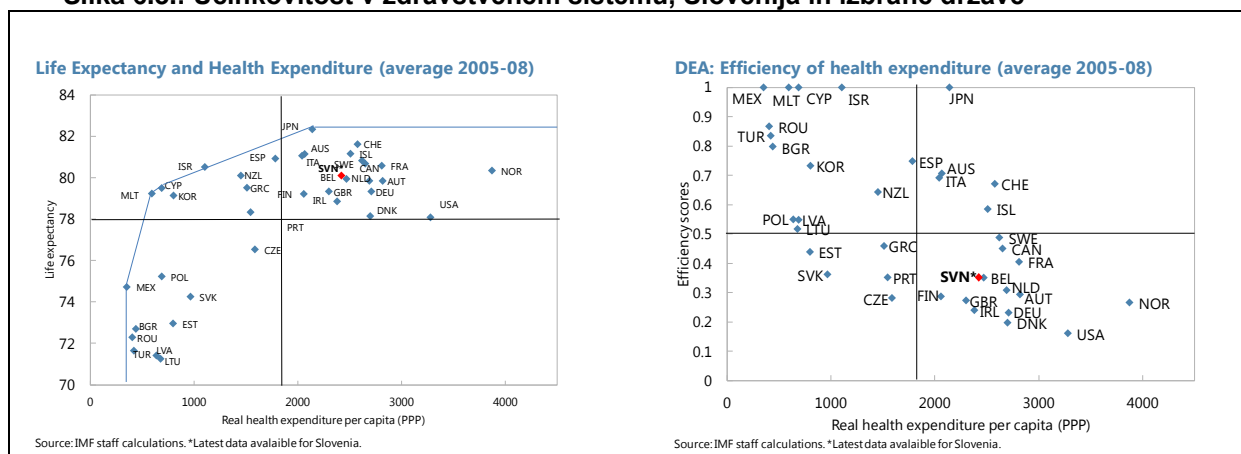


Vir: MF RS

V strukturi proračunskih odhodkov, ki so programsko načrtovani na ravni 24 politik, največji delež predstavljajo politike izobraževanja in športa, pokojninskega varstva, servisiranje javnega dolga, politika socialne varnosti, prometa in prometne infrastrukture ter trga dela. Upoštevale ukrepe za uravnoteženje javnih financ, nadaljnje racionalizacije poslovanja javnega sektorja, definiranje pogojev izvajanja javnih gospodarskih služb, izvajanje selektivnega nabora domačih investicij, nižji obseg sredstev centralnega proračuna na lokalni ravni, zniževanje števila upravičencev za transfere zaradi obsežnega izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja ter zniževanje in prestrukturiranje subvencij za gospodarske in druge dejavnosti, se znižuje skupna raven odhodkov. Za omejevanje in ustalitev ravni odhodkov je bilo sprejetih več ukrepov (skozi zakone in dogovore s socialnimi partnerji), racionalizacija pa se bo nadaljevala tudi v prihodnjih letih. V odhodkih proračuna se tako v letih 2015 in 2016 glede na leto 2014 pričakuje zmanjšana udeležba politike za lokalno samoupravo (2014:1,49%; 2015:1%; 2016:0,31%), na področju trga dela (2014:5,02%; 2015:4,12%; 2016:3,64%) ter prometa in prometne infrastrukture (2014:7,62%; 2015:7,08%; 2016:4,16%). Podobno se znižujejo tudi odhodki, načrtovani za večino ostalih politik. Večji delež v strukturi odhodkov za leti 2015 in 2016 se glede na leto 2014 izkazuje pri servisiranju javnega dolga, plačilih v Evropsko unijo, pokojninskem varstvu in socialni varnosti, pri odhodkih, namenjenih za vire energije in večjo energetske učinkovitosti ter za podjetništvo in konkurenčnost.

Zdravstveni sektor predstavlja okoli 9% GDP. Po obširni reformi zdravstva v letu 2003 ima Slovenija splošen sistem plačevanja zdravstvenih storitev. Cenik storitev in postopkov določi ZZZS na ravni države. Čeprav so obveznosti še zmerne, se že pojavljajo znaki naraščajočih finančnih pritiskov. Slovenija ni uvedla prakse priprave poročil o učinkovitosti izdatkov, a se uporabljajo različni viri, dostopne informacije in primerjalne študije. Na podlagi primerjalne analize IMF (Data Envelope Analysis študija, kjer določimo mejo učinkovitosti s primerjavo stopnje javnih izdatkov za zdravstvo ustreznimi učinki zdravstva – kot npr. pričakovana življenjska doba), učinkovitosti izdatkov v zdravstvu, se je odprla razprava o potencialnih prihrankih Slovenije, ki za mejo učinkovitosti zaostaja (0,35 je rezultat; lahko bi prihranili 5,75% BDP in dosegali enake rezultate).

Slika 6.3.: Učinkovitost v zdravstvenem sistemu, Slovenija in izbrane države



Vir: IMF

Študija IMF nakazuje na potencialne prihranke, ki jih bo naslavljal nova zdravstvena reforma: proučitev košarice ugodnosti iz naslova zdravstvenega zavarovanja, premik iz bolnišničnega zdravljenja v ambulantno zdravljenje in promocija splošnih zdravnikov;

- racionalizacija sheme financiranja, širitev plačila zavarovanja na študente, ki delajo; uskladitev zavarovanja z upokojenci; povišanje izdatkov za dolgotrajno oskrbo;
- sistem organizacije dolgotrajne oskrbe (zakon in npr. uvedba vavčerjev).

Delež izdatkov za **pokojnine** se bo iz sedanjih 11 % BDP do 2060 povečal na nekaj nad 16 % BDP. Dolgoročno se bo zaradi učinkov reforme morala stabilizirati tudi obveznost državnega proračuna do pokojninske blagajne. Posledično je potrebno urediti ustrezno donosnost državnega premoženja, iz katerega se delno financira tudi pokojninska blagajna (ZPIZ).

Lokalno raven sektorja države predstavlja 211 občin. Državna statistika pozna 12 geografskih regij, ki pa nimajo nobene administrativne funkcije (razen za programe EU). Večina občin je majhnih, pod zakonskimi določili za velikost (več kot pol občin ima manj kot 5000 prebivalcev). Občine imajo več kot 2000 proračunskih uporabnikov, polovica je posrednih uporabnikov proračunov občin. Praksa finančnega upravljanja med občinami se zelo spreminja. Občine se lahko zadolžujejo za investicije in za kratkoročno likvidnostno upravljanje. Za dolgoročno zadolževanje morajo pridobiti soglasje Ministrstva za finance.

7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC

7.1. Uveljavitev določb iz ureditve na ravni EU

Slovenija je z namenom implementacije določb mednarodne pogodbe¹¹ v Ustavi RS spremenila 148. člen. S tem se je na najvišji načelni ravni uveljavilo pravilo uravnoteženih javnih financ, ki dolgoročno omejuje zadolževanje države tako, da preprečuje, da bi država za svoje delovanje povečevala dolg. V ustavnem zakonu je določeno tudi, da se z zakonom, ki ga Državni zbor Republike Slovenije sprejeme **z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev**, uredi izvajanje ustavnega načela in izjemne okoliščine, v katerih lahko pride do odstopanj. Priprava tovrstnega zakona zahteva široko politično soglasje, hkrati pa Slovenija želi pripraviti besedilo navedenega zakona na način, ki bo omogočil tudi njegovo dejansko izvajanje.

Priprava navedenega zakona zahteva široko soglasje ter prikaz možnih scenarijev javnofinančnih projekcij, ki so zelo občutljive na makroekonomske ocene in napovedi. To je tudi razlog, da Slovenija nekoliko zaostaja s sprejemom Zakona o fiskalnem pravilu in posledično tudi z novelo Zakona o javnih financah. To ne pomeni, da krši dinamiko približevanja k fiskalnemu cilju, določenemu v evropskih pravilih. Vladna politika v največji možni meri izhaja in upošteva te usmeritve. Pri tem poskuša najti rešitve, ki bodo srednjeročno zagotavljale makroekonomsko stabilnost in ravnovesje tako, da se uravnavajo ekonomski ukrepi z institucionalnimi spremembami, pri tem pa upošteva tudi nujne strukturne premike.

- Zakon o fiskalnem pravilu bo določil način in časovni okvir izvajanja srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države, opredelil srednjeročni fiskalni cilj, fiskalno pravilo, izjemne okoliščine, v katerih se lahko odstopi od fiskalnega pravila, fiskalni svet, kot neodvisni državni organ in njegove pristojnosti, prav tako pa tudi način odprave odstopanj od fiskalnega pravila.
- Zakon o javnih financah: v njem bodo vsebovane določbe, ki bodo konkretno določale pripravo, izvajanje in spremljanje proračuna vseh institucionalnih enot sektorja država (poleg državnega proračuna pokojninsko in zdravstveno blagajno, proračune občin in druge institucionalne enote, ki so po Uredbi o standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev uvrščene v sektor S.13.). Hkrati bodo v navedenem zakonu vsebovana tudi obvezna ravnanja vseh uporabnikov javnofinančnih sredstev. Navedena ravnanja se nanašajo na pripravo proračunov, njihovo izvrševanje, zadolževanje, prevzemanje obveznosti, evidentiranje itd. Posebna pozornost je namenjena nadzoru, zakon pa bo za

¹¹ Pogodba o stabilnosti usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t.i. fiskalni pakt)

kršitve določal tudi sankcije. Z nadzornimi mehanizmi za obvladovanje javnofinančnih neravnovesij se bo posledično zagotavljala srednjeročna uravnoteženost.

IMF je marca 2014 izvedel pregled *Krepitev okvira javnih financ v Sloveniji*. Osnovno priporočilo ostaja, da morajo proračunski dokumenti, poslani v državni zbor, prikazovati celotno sliko javnih financ – sektorja država in vseh njenih komponent, zato bo v letu 2015:

- pripravljena povezovalna tabela, ki predstavi srednjeročne javnofinančne cilje sektorja država, zapisane v programu stabilnosti, ki temeljijo na ESA 95 metodologiji (obračunski princip) ter pojasnili, kako se ti izkazujejo v državnem proračunu, ki temelji na denarnem principu,
- proračunski dokumenti bodo zagotavljali celovito finančno zavezo za širši javni sektor, ki vključuje tudi subjekte zunaj sektorja država, ki predstavljajo veliko potencialno tveganje za proračun,
- dolgoročno bodo določbe za finančno upravljanje vseh enot sektorja država združene na enem mestu – v Zakonu o javnih financah ter združene funkcije finančnega upravljanja vseh manjših subjektov vključujoč občine in njihove posredne proračunske uporabnike,
- izpeljana bo celovita revizija vseh posrednih proračunskih uporabnikov po kategorijah, statusu in načinu financiranja ter njihovem odnosu do resornega ministrstva.

Glavna prioriteta za krepitev javnih financ je vzpostavitev ustreznega »**top-down**« **proračunskega procesa**. Okrepljen mora biti zakonodajni okvir za sprejetje srednjeročnega fiskalnega okvirja (MTBF), ki bo zagotavljal zavezujoče smernice za določitev srednjeročnih fiskalnih ciljev – za srednjeročno obdobje bodo določeni okviri za vsako od glavnih komponent sektorja država (državni proračun, občine, ZZZS in ZPIZ). Vlada in parlament se v prvi fazi procesa zavežeta glede glavnih makro-fiskalnih ciljev in strateških usmeritev. V pripravi sta Zakon o fiskalnem pravilu in spremembe Zakona o javnih financah, ki bosta urejala te vsebine.

Okrepljen bo **nadzor nad posrednimi uporabniki proračuna in tudi občinami na način**, da se jih zaveže k poročanju tudi med proračunskim letom. Njihova prekomerna razdrobljenost (po funkciji, statusu, načinu financiranja,...). Posrednih uporabnikov je več vrst, ureja jih več različnih zakonov – razdrobljena in kompleksna struktura povzroča probleme pri transparentnosti, odgovornosti in učinkovitosti. Kljub avtonomnosti občin mora biti njihovo finančno upravljanje okrepljeno, saj mora biti zagotovljena usklajenost njihovih proračunskih agregatov s Programom stabilnosti. Istočasno morajo biti njihove finance bolje zavarovane z varnostnimi opozorili skozi fazo izvrševanja ter predvidenimi postopki za primer ugotovljenih finančnih težav.

Proces izvrševanja proračuna v Sloveniji urejata Zakon o javnih financah in letni Zakon o izvrševanju proračuna, vendar pa bo podrobneje okrepljen nadzor nad posrednimi proračunskimi uporabniki in občinami. Določeni bosta vloga in odgovornost resornih ministrstev, ki nadzorujejo občine in posredne proračunske uporabnike. Za posredne proračunske uporabnike in občine ima proces izvrševanja proračuna številne slabosti:

- ne podpira ga enoten sistem izvrševanja, plačevanja, računovodstva in poročanja,
- ni standardiziranega mehanizma avtomatskih finančnih kontrol računov,
- kvaliteta in obseg sistema notranjih in zunanjih kontrol se močno razlikujeta med občinami in posrednih proračunskih uporabnikov,
- omejen nadzor MF in resornih ministrstev nad občinami in posrednih proračunskih uporabnikov
- ZJF za posrednih proračunskih uporabnikov ni tako zavezujoč kot za neposredne proračunske uporabnike.

7.2. Sprememba referendumске in volilne zakonodaje

Slovenija je v letu 2013 uveljavila spremembo referendumске zakonodaje, s katero je vsebinsko omejila področja, za katera je lahko sklican referendum, nekoliko pa je zaostriła tudi merila za predlagatelje referendumа. Po novem razpis referendumа lahko zahteva najmanj 40.000 volivcev. Referenduma ne morejo več zahtevati poslanci državnega zbora, niti državni svet. Določena je vsebinska omejitev razpisa referendumа (o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna, o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb in o zakonih, ki odpravljajo neustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin). Določa se zavrnitveni model referendumа; zakon je na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj četrtina vseh volivcev.

Slovenija bo pristopila tudi k predlogom za spremembe volilne zakonodaje. S spremembami volilnega sistema bo Slovenija sledila večji enotnosti in stabilnosti vladajočih koalicij ter omogočila preglednost ter možnost večje izbire med posameznimi kandidati.

7.3. Učinkovitejše pobiranje javnih dajatev

Interes Republike Slovenije je zagotavljati pregleden, gospodaren in učinkovit sistem pobiranja javnih dajatev, ki bo spodbujal prostovoljno izpolnjevanje zakonskih obveznosti. Sodobno organizirana finančna uprava je pogoj za zakonito, strokovno, politično nevtralno, odprto in pregledno ter učinkovito delovanje. V skladu z načeli k uporabniku usmerjene javne uprave se cilji dosegajo predvsem s poenostavitvijo in standardizacijo postopkov, zmanjševanjem administrativnih ovir, zmanjševanjem upravnega bremena in izboljšanjem kakovosti dela. Lani začeti postopki za združitev DURS in CURS zagotavljajo izvajanje zakonov o obdavčenju, tako da pobiranje javnih dajatev sledi načelu prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti zavezancev, ob hkratnem zagotavljanju ustreznega nadzora v primeru, da zavezanci svojih obveznosti ne izpolnjujejo v rokih in na način, določen z zakonom. Opazni so že prvi rezultati, npr. poenotenje inšpekcijskih pregledov, možnost dostopa oziroma vzpostavitve skupnih zbirk podatkov, kar bo omogočilo celovito in kakovostno obravnavo zavezancev (kršitve, odprte terjatve, enotna davčna izvršba po zavezancu), boljša organiziranost skupnega organa in učinkovitejše organiziranje dela.