

Fiskalna gibanja in politika

Vsebina

POVZETEK	4
Uvod	8
1. Fiskalna gibanja in politika v EU	9
2. Javnofinančni agregati sektorja država (ESA95) v letu 2011	15
2.1. Ciklično prilagojeni in strukturni saldo javnih financ	19
3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU	23
4. Dolg sektorja država	27
5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izdatki povezani s staranjem prebivalstva....	29
6. Primerjava davčne obremenitve dela, potrošnje in kapitala v Sloveniji in EU	34
6.1. Davki na delo	35
6.2. Davki na potrošnjo	38
6.3. Davki na kapital	42
6.4. Implicitne davčne stopnje	44
7. Primerjava odhodkov po ekonomski strukturi v Sloveniji in EU	45
8. Modelska ocena učinkov različnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ	49
9. Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi	55
9.1. Postopek presežnega primanjkljaja	55
9.2. Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2012	59
9.2.1. Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ	59
9.2.2. Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2012	60
10. Izzivi fiskalne politike v procesu konsolidacije	68
Literatura	70

POVZETEK

Javnofinančni primanjkljaj EU se je lani prvič od začetka krize v povprečju zmanjšal, rast dolga pa upočasnila. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ so bili v večini držav EU usmerjeni v znižanje izdatkov, predvsem z racionalizacijo delovanja javnega sektorja, omejevanjem zaposlovanja in posegi v plače ter socialne transferje. Kratkoročne ukrepe so v nekaterih državah dopolnjevale tudi sistemske spremembe, usmerjene v dolgoročno vzdržnost javnih financ, zlasti na področju pokojnin. Na prihodkovni strani je več držav uvedlo tudi spremembe davčne zakonodaje, in sicer v smeri povečanja obdavčitve potrošnje in premoženja ter razbremenitve gospodarstva. Po občutnem pospešku leta 2009 se je rast dolga sektorja država v povprečju EU in evrskega območja lani in predlani nekoliko upočasnila, a bila še vedno bistveno višja kot v obdobju pred krizo. Povečano zadolževanje so v celotnem obdobju v prvi vrsti narekovali visoki primarni primanjkljaji in naraščajoči izdatki za obresti, poleg tega pa v precejšnji meri še financiranje protikriznih ukrepov, ki so jih države usmerjale predvsem v zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema, zlasti dokapitalizacije finančnih družb.

Zahtevane donosnosti državnih obveznic v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja ostajajo visoke, razmere na finančnih trgih pa negotove. Negotovost glede reševanja dolžniške krize v evrskem območju vpliva na povečanje cene zadolževanja skoraj vseh držav evrskega območja, najbolj izrazito v najbolj zadolženih oziroma izpostavljenih državah, vključno s Slovenijo. Predvsem pod vplivom nestandardnih ukrepov ECB, ki je z operacijo dolgoročnega financiranja omilila likvidnostne težave evrskega bančnega sistema, so se donosnosti začasno znižale, od aprila pa ponovno naraščajo. Kljub načrtovanim znatnim konsolidacijskim naporom številnih držav evrskega območja v letošnjem in prihodnjem letu nezaupanje finančnih trgov ostaja visoko pod močnim vplivom gospodarskih in političnih razmer, predvsem v najbolj zadolženih državah.

Na ravni EU so bili lani sprejeti zakonodajni dokumenti, ki krepijo koordinacijo fiskalnih politik, za evrske države pa bo predvidoma prihodnje leto začel veljati t.i. fiskalni pakt, ki uvaža pravilo uravnoteženega proračuna; oblikovani so bili tudi trajnejši finančni mehanizmi za stabilnost. Nov zakonodajni svenjenj za krepitev gospodarskega upravljanja in koordinacije fiskalnih politik v EU uvaža strožji fiskalni nadzor in določa postopek uvajanja sankcij za kršitve. Nadaljnji korak k še tesnejši koordinaciji fiskalnih politik je Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t.i. fiskalni pakt), podpisana januarja 2012, ki uvaža pravilo uravnoteženega proračuna in je zavezujoča za države evrskega območja. Predvideni datum uveljavitve je 1. januar 2013, države pogodbenice pa bodo morale najpozneje v roku enega leta od uveljavitve pogodbe prenesti fiskalno pravilo o uravnoteženem proračunu v nacionalne zakonodaje, in sicer ustavo ali enakovreden zakonodajni dokument. Za dolgoročno zagotavljanje stabilnosti evrskega območja so se okrepila tudi prizadevanja za oblikovanje trajnejših finančnih mehanizmov za stabilnost. Stalni evropski reševalni sklad ESM bo vzpostavljen julija letos, posojilna sposobnost pa bo skupaj z začasnim skladom ESFS, ki bo vzporedno deloval do sredine leta 2013, znašala 940 mrd EUR. Ob prizadevanjih za zmanjšanje javnofinančnih primanjkljajev in tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik se na ravni EU v zadnjem času krepijo tudi pobude za oblikovanje ukrepov, ki bi spodbudili rast in zaposlovanje, izhajali pa bi iz že sprejetih usmeritev strategije Evropa 2020.

V Sloveniji se je primanjkljaj sektorja država, nasprotno kot večini držav EU, v letu 2011 še nekoliko povečal in dosegel najvišjo raven po letu 1995. Potem ko se je primanjkljaj v letih 2009 in 2010 ohranjal na razmeroma visoki ravni okrog 6 % BDP, se je lani še nekoliko povečal in znašal 6,4 %. Lanski primanjkljaj je tako za 0,9 o.t. presegel predvidenega v lanskem Programu stabilnosti. Poglavitni razlog za višji primanjkljaj in odmik od načrtanih ciljev konsolidacije so bili izdatki, povezani z dokapitalizacijami in prevzemi terjatev nekaterih državnih podjetij (v višini 1,3 % BDP), dodatno pa je na povišanje relativno izraženega primanjkljaja glede na BDP vplival tudi padec gospodarske aktivnosti. Brez upoštevanja izdatkov za kapitalne transfere so

bili ostali izdatki skupaj nominalno celo nižji od predvidenih, in sicer zaradi znatnega zmanjšanja državnih investicij in subvencij, večje od načrtovanega je bilo tudi krčenje izdatkov za blago in storitve

Dolg sektorja država se približuje 50 % BDP in narašča hitreje kot v povprečju evrskega območja. Dolg je začel pospešeno naraščati leta 2009, ko se zaradi pokrivanja povečanega primanjkljaja in predhodnega zadolževanja za financiranje primanjkljaja v prihodnjem letu povečal kar za 4,3 mrd EUR oz. 13,4 o. t.. Ob nadaljnji rasti v leti 2010 in 2011, ko se je Slovenija tudi ponovno predhodno zadolžila za pokritje refinanciranja v letu 2012, je bil obseg dolga konec leta 2011 že več kot enkrat višji kot leta 2008. Čeprav je še precej pod povprečjem evrskega območja, dolg v Sloveniji v zadnjih treh letih narašča relativno hitreje (za 25,7 o. t. BDP, v povprečju evrskega območja za 20,0 o. t. BDP), kar vplival na poslabšanje percepcije Slovenije na mednarodnih finančnih trgih.

Ob skromnih konsolidacijskih naporih v preteklih letih so spremenjene makroekonomske razmere pred nosilce ekonomskih politik postavile še večji izziv za doseganje javnofinančnih ciljev. Zaostrene razmere na finančnih trgih in omejen dostop države do sredstev financiranja, ob poslabšanih razmerah in obetih v domačem in širšem makroekonomskem okolju, narekujejo pospešeni tempo konsolidacije. Drugi pomemben razlog so tudi določila novega evropskega fiskalnega okvirja in zaostritev sankcij za države kršiteljice. Glede na to, da v preteklih dveh letih v Sloveniji ni bilo premika pri konsolidaciji javnih financ, je v takšnih razmerah sedaj potreben relativno večji fiskalni napor za znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2013. Ob zavezah v postopku presežnega primanjkljaja je to potrebno tudi za povečanje kredibilnosti države in izboljšanje percepcije finančnih trgov, kar bi vplivalo na znižanje oziroma ohranjanje stroškov zadolževanja na vzdržni ravni.

Program stabilnosti – dopolnitev 2012 (PS 2012) predvideva odpravo presežnega primanjkljaja v letu 2013, skladno s priporočili Sveta EU v okviru postopka presežnega primanjkljaja. Z rebalansom državnega proračuna in uveljavitvijo sprememb iz Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)¹, ki se nanašajo tudi na druge blagajne javnega financiranja in izvenproračunske uporabnike, se bo primanjkljaj sektorja država letos predvidoma zmanjšal za 2,9 o.t. in bo znašal 3,5 % BDP. Leta 2013 pa je po projekcijah letošnjega programa stabilnosti predvideno njegovo znižanje pod 3 % BDP (2,5 % BDP). Strategija javnofinančne konsolidacije temelji predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov, predvideva pa tudi ukrepe za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov ter uvaja davčne olajšave za raziskave in razvoj ter investicije z namenom spodbujanja rasti gospodarske aktivnosti. Z izvedbo načrtanih ukrepov Vlada tako v skladu s priporočili Sveta EU v letu 2013 načrtuje odpravo presežnega primanjkljaja, nato pa do konca programskega obdobja znižanje primanjkljaja na 0,4 % BDP in strukturno izravnane javne finance.

PS 2012 je ambicioznejši pri načrtovanem zmanjševanju primanjkljaja, prvič se bodo odhodki znižali tudi nominalno, znižanje pa v veliki meri temelji na sprejetih in izpogajanih ukrepih, kar jim daje večjo kredibilnost. S tem je bil narejen pozitiven korak in odmik od doslej prevladujočega pristopa k zniževanju primanjkljaja zgolj s posegi v fleksibilni del proračuna, kjer za znižanje večinoma niso bile potrebne zakonske spremembe. Zmanjšanje odhodkov, podprto s spremembo zakonodaje, temelji na treh sklopih: (i) racionalizaciji delovanja javnega sektorja, (ii) omejevanju investicij, subvencij in programov ter (iii) prilagoditvah politik trga dela in socialne varnosti. Racionalizacija poslovanja javnega sektorja uvaja organizacijske spremembe in posega na področje plač in drugih stroškov dela ter zaposlovanje. Reforme in modernizacija posameznih politik naj bi postopno privedle do znižanja izdatkov za politike trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti. Fiskalni napor je v primerjavi z lanskimi načrti v PS 2011 večji, etos in prihodnje leto naj bi odhodki upadli tudi nominalno. Upoštevajoč sprejete in načrtovane ukrepe bo k zmanjšanju največ prispevalo zmanjšanje sredstev

¹ Zakona o spremembah in dopolnitvah zakonov za uravnoteženje javnih financ, ki posega v 39 področnih zakonov, je bil v Državnem zboru sprejet 12. maja 2012.

za zaposlene, izdatkov za blago in storitve ter socialnih transferjev. Letošnji program stabilnosti predvideva tudi ukrepe, ki bodo vplivale na raven davčnih prihodkov v programskem obdobju, in sicer povišanje oziroma uvedbo nekaterih novih davkov, za spodbudo gospodarski aktivnosti pa so bile sprejete davčne razbremenitve pri davku od dohodka pravnih oseb in investicijske olajšave.

Kratkoročno so sprejeti varčevalni ukrepi nujen korak za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo 3 % BDP. Sprejeti ukrepi za konsolidacijo javnih financ omogočajo uresničitev zavez Slovenije v postopku presežnega primanjkljaja in so zato nujni, čeprav v določeni meri ostajajo interventne narave, proračunskim porabnikom pa, zlasti na področju materialnih stroškov in sredstev za investicije, ne zagotavljajo vedno enakih pogojev. To tudi pomeni, da ukrepi v tem delu ne zagotavljajo vzdržnega znižanja javnofinančnega primanjkljaja, saj lahko na določenih segmentih že na srednji rok privedejo do poslabšanja kakovosti javnih storitev. Slednje velja zlasti za področja izobraževanja, raziskovalne dejavnosti in zdravstva. Tudi ukrepi na področju zaposlovanja so v veliki meri osredotočeni na omejevanje novega zaposlovanja, kar lahko ob predvidenem tempu upokojevanja in restriktivni plačni politiki na srednji rok privede do poslabšanja kakovosti oziroma učinkovitosti storitev javnega sektorja. Ob tem se je treba zavedati tudi, da imajo ostrejši javnofinančni rezi zlasti v prvih letih izvajanja ukrepov večji negativni učinek na gospodarsko aktivnost, kar narekuje preudarno kombinacijo nadaljnjih ukrepov ekonomske politike. V tem kontekstu bi veljalo razmisliti tudi o morebitnem dvigu oziroma uvedbi posrednih davkov, ki imajo relativno manjše negativne učinke na gospodarsko rast. Poleg sprememb na področju okoljskih davkov je možnost povišanja javnofinančnih prihodkov tudi na področju davka na dodano vrednost, ki je v ZUJF sicer predvidena le kot »izhod v sili«. Ključno pri takšnem morebitnem ukrepanju pa je, da ne pride do prelivanja višjih davčnih stopenj v rast plač in transferjev preko usklajevanja z inflacijo. Slednje bi namreč privedlo do ponovno hitrejši rasti javnofinančnih izdatkov, negativno pa bi vplivalo tudi na konkurenčnost in zaposlenost v celotnem gospodarstvu.

Na srednji rok so za vzdržnost javnih financ potrebne korenitejši strukturni posegi. Te rešitve morajo zajeti nadaljnjo racionalizacijo delovanja javnega sektorja s strukturnimi ukrepi za povečanje učinkovitosti in prestrukturiranje, ki bo usmerjeno v krepitev vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Izziv ostaja tudi oblikovanje trajnejših rešitev na področju zaposlovanja v javnem sektorju, ki bi s kombinacijo bolj prilagodljive zaposlitvene in plačne politike omogočile stimulatивnejše okolje za zaposlene in njihovo večjo učinkovitost. Tudi predvideno krčenje investicij bo, ob morebitnem tveganju, da na tem področju pride še do dodatnih rezov, vplivalo na počasnejše okrevanje gospodarstva. Zato je ključno, da se s kakovostnimi projekti dejansko zagotovi predviden obseg sofinanciranja z EU sredstvi ter uresniči predvidena krepitev javno-zasebnega partnerstva. Na področju subvencij se zmanjšujejo predvsem subvencije zasebnim podjetjem, čeprav so z razvojnega vidika bolj problematične subvencije, ki so usmerjene v že leta trajajoče financiranje nekaterih javnih podjetij. V prihodnje bi bilo treba dodeljevanje subvencij v večji meri podpreti s celovito industrijsko politiko ter sistemom spremljanja in vrednotenja učinkov. Že na srednji rok pa za vzdržnost javnih financ ostaja ključnega pomena izvedba sprememb v sistemih socialne zaščite, zlasti pokojninska reforma. Te spremembe so v Programu stabilnosti predvidene že do konca leta 2013, za kredibilno uresničitev začrtanih ciljev pa je ključno, da se to tudi dejansko izpelje.

Ohranjanje dolga države na vzdržni ravni je med najpomembnejšimi izzivi fiskalne in drugih ekonomskih politik v prihodnjih letih. Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja naraščajo. S tem pa odhodki za obresti, glede na zaveze Slovenije za odpravo presežnega primanjkljaja in srednjeročno uravnoteženje javnih financ, v določeni meri izrinjajo druge izdatke. Tudi tveganja za še hitrejšo rast dolga ostajajo visoka. Poleg potrebe po financiranju primanjkljaja in refinanciranju dolžniških obveznosti bodo v prihodnjih letih na višino javnega dolga namreč lahko vplivali tudi drugi dejavniki. Ob naraščajočih dolžniških težavah nekaterih držav evrskega območja lahko pride do povišanja donosnosti obveznic do dospelja oziroma t. i. učinka prelivanja v celotnem območju, kar bi vplivalo na višjo ceno zadolževanja Slovenije. To bi se lahko zgodilo tudi v primeru, da se bonitetna ocena Slovenije ne spremeni. Če pa bi prišlo do nezaupanja finančnih

trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju konsolidacijskih ukrepov in stabilizacije razmer v finančnem sektorju, bi to še otežilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti. Dražje zadolževanje bi vplivalo na nadaljnje poslabšanje kakovosti javnih financ zaradi izrinjanja bolj fleksibilnih izdatkov, kar bi oslabilo razvojno vlogo javnih financ. Otežen dostop države do finančnih virov pa bi imel tudi posledice za pogoje zadolževanja zasebnega sektorja, kar nadalje negativno vpliva na konkurenčnost in potencial za nadaljnji gospodarski razvoj.

Uvod

Spremenjene makroekonomske razmere so pred nosilce ekonomskih politik postavile še večji izziv za doseganje načrtovanih konsolidacijskih ciljev. Javnofinančne razmere v EU ostajajo zaostrene, poglobljanje dolžniške krize pa vpliva na ohranjanje zahtevanih donosnosti državnih obveznic na visoki ravni in narekuje tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik, zlasti v državah evrskega območja. Slovenija se v takšnih razmerah sooča z izzivom znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2013, s čimer bi uresničila zaveze v postopku presežnega primanjkljaja ter si ponovno zagotovila možnost financiranja na mednarodnih trgih. Letos bo na podlagi zakonsko sprejetih in izpogajanih ukrepov prvič po začetku krize narejen znaten fiskalni napor, ki omogoča uresničevanje začrtanih ciljev, čeprav še ostajajo tveganja, ki bi ob uresnitvi narekovala dodatne posege v odhodke. Kratkoročno so sprejeti varčevalni ukrepi nujen korak za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo, na srednji rok pa so potrebne širše in konsistentne rešitve s strukturnimi posegi, zlasti na področju sistemov socialne zaščite.

V letošnjem fiskalnem poglavju se osredotočamo na analizo javnofinančnega stanja in oceno predvidene konsolidacije javnih financ. V prvih poglavjih predstavljamo javnofinančna gibanja v EU ter gibanja javnofinančnih agregatov in tokov v Sloveniji, vključno z analizo cikličnih in strukturnih dejavnikov, finančnih tokov med Slovenijo in proračunom EU, javnega dolga ter dolgoročne vzdržnosti javnih financ, v povezavi s stroški staranja prebivalstva. V nadaljevanju predstavljamo primerjavo davčnih obremenitev v Sloveniji in EU, strukturo izdatkov v Sloveniji in EU, posebej pa predstavljamo tudi oceno učinkovitosti državnih pomoči v Sloveniji. Posebno poglavje je namenjeno modelski oceni učinkovitosti različnih kombinacij ekonomskih politik za konsolidacijo. Sledi poglavje, ki kritično ocenjuje konsolidacijo javnih financ v letošnjem Programu stabilnosti, na koncu pa na podlagi vseh analiz podajamo možne usmeritve za vzdržno javnofinančno konsolidacijo, s katerimi bi bilo mogoče ohraniti oziroma okrepiti tudi njihovo razvojno vlogo.

1. Fiskalna gibanja in politika v EU

Po dveh letih so se javnofinančni primanjkljaji v večini držav EU lani zmanjšali. Potem ko je v letih 2009 in 2010 primanjkljaj sektorja država v povprečju evrskega in EU območja presegal 6 %, je lani prišlo do opaznejšega izboljšanja, saj se je primanjkljaj v povprečju evrskega območja znižal na 4,5 % BDP, v povprečju EU pa na 4,1 %. Na podlagi ocen cikličnih in strukturnih elementov primanjkljaja Evropska komisija (EK) ugotavlja, da je bilo lansko izboljšanje stanja javnih financ v veliki meri posledica strukturnih dejavnikov. Do znižanja javnofinančnega primanjkljaja je lani sicer prišlo v skoraj vseh državah EU, izjemi sta le Ciper in Slovenija. Evropska komisija v svoji pomladanski napovedi (EC Spring Forecast 2012) za letos in prihodnje leto pričakuje nadaljnje izboljšanje stanja javnih financ v povprečju evrskega območja in EU (letos 3,2 oziroma 3,6 % BDP in prihodnje leto 2,9 oziroma 3,3 % BDP).

Nabor ukrepov za konsolidacijo javnih financ je v večini držav usmerjen na racionalizacijo izdatkov, v več državah so bili sprejeti tudi ukrepi na prihodkovni strani. V večini držav članic so sprejeli ukrepe za zmanjšanje javnofinančnih odhodkov, ki zajemajo predvsem spremembe na področju ureditve javnega sektorja ter socialnih in pokojninskih transferjev. Večina držav je začela z racionalizacijo javnega sektorja in zamrznila oz. zmanjšala zaposlenost v javnem sektorju, v več državah pa so tudi znižali plače javnih uslužbencev.² Na prihodkovni strani je več držav uvedlo spremembe davčne zakonodaje, in sicer v smeri povečanja obdavčitve potrošnje³ in premoženja ter razbremenitve gospodarstva. Kratkoročne ukrepe pa spremljajo tudi sistemske spremembe, saj so v nekaterih državah začeli izvajati pokojninske reforme, kar naj bi imelo dolgoročen pozitiven dolgoročno vpliv na stanje javnih financ.

Letos je formalno v postopku presežnega primanjkljaja še vedno večina držav EU. Po močnem poslabšanju stanja javnih financ je triindvajset držav EU formalno še vedno v postopku presežnega primanjkljaja zaradi preseganja zgornje dovoljene meje 3 % BDP, ki jo dovoljuje Pakt stabilnosti in rasti. V letu 2011 jo je dejansko presegalo 17 držav⁴, po oceni EK jih bo v letu 2012 še dvanajst. EK je sicer za večino držav – vključno s Slovenijo – kot skrajni rok za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo določila leto 2012 oziroma 2013⁵. Države, ki so v postopku, morajo redno poročati EK o doseženem napredku pri izvajanju ukrepov za konsolidacijo javnih financ. V primeru nepredvidenih gospodarskih okoliščin, ki znatno odstopajo od ocene v pozivu za odpravo presežnega primanjkljaja, se rok za odpravo primanjkljaja lahko tudi podaljša. S tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik v EU se je nadzor nad izvajanjem ukrepov v postopku presežnega primanjkljaja zaostрил, kar še posebej velja za države evrskega območja. Za države, ki ne sledijo priporočilom Sveta EU za odpravo presežnega primanjkljaja in prilagajanje srednjeročnemu javnofinančnemu cilju, so z novo zakonodajo in dogovorom o fiskalnem paktu predvidene tudi sankcije.

² Več o ukrepih na področju zaposlenosti in plač v javnem sektorju v posameznih državah članicah glej UMAR Poročilo o razvoju 2012, Okvir 1, str. 15.

³ 13 držav EU je povišalo davčno stopnjo pri DDV (glej tudi poglavje 7), precej jih je povišalo tudi trošarine na tobak in alkohol (npr. Slovaška, Francija, Irska, Romunija, Združeno kraljestvo), ponekod so uvedli ali povišali obdavčitev nepremičnin (npr. Avstrija, Slovaška, Ciper, Italija).

⁴ Nekatere države so že v letu 2011 znižale primanjkljaj pod 3 %, vendar postopek presežnega primanjkljaja zanje še ni formalno zaključen.

⁵ Za Grčijo in Združeno kraljestvo leto 2014, za Irsko leta 2015, za Bolgarijo, Malto in Finsko pa leto 2011.

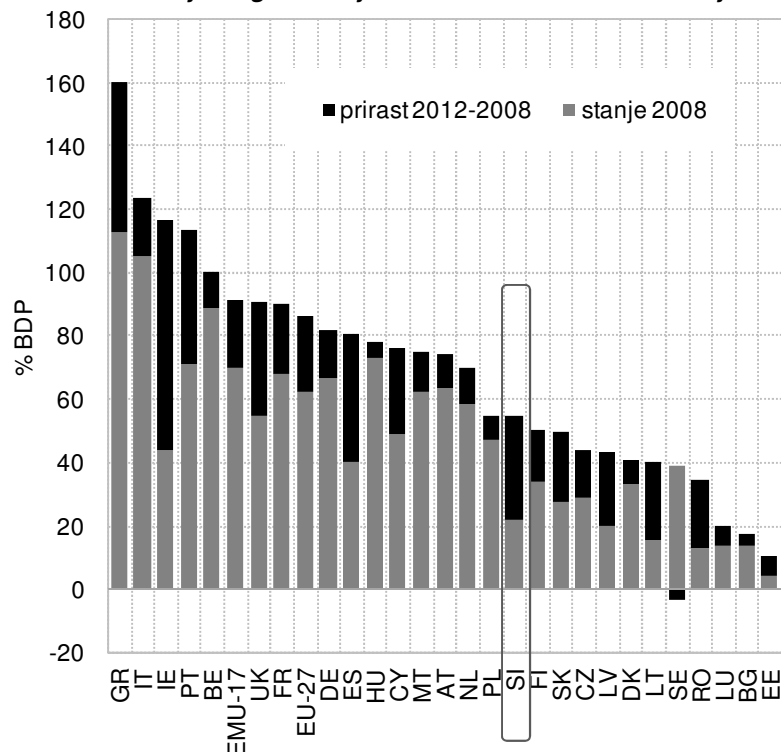
Tabela 1: Dejanski in ciklično prilagojeni saldo javnih financ v državah EU⁶

	Dejanski saldo (v % BDP)						Ciklično prilagojeni saldo (v % BDP)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Belgija	-0,3	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7	-3,0	-1,4	-1,9	-4,3	-3,2	-3,5	-2,2
Nemčija	0,2	-0,1	-3,2	-4,3	-1,0	-0,9	0,9	-1,1	-1,3	-3,5	-1,0	-0,4
Estonija	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,0	-2,4	-1,5	-4,6	1,0	2,6	1,5	-1,8
Irska	0,1	-7,3	-14,0	-31,2	-13,1	-8,3	-1,5	-7,3	-11,7	-29,2	-12,0	-7,8
Grčija	-6,5	-9,8	-15,6	-10,3	-9,1	-7,3	-8,0	-10,7	-15,0	-8,7	-5,4	-2,6
Španija	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-8,5	-6,4	1,2	-4,6	-9,3	-7,4	-6,9	-4,5
Francija	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	-4,5	-4,1	-3,8	-6,2	-5,8	-4,1	-3,1
Italija	-1,6	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,0	-3,0	-3,3	-3,3	-3,4	-2,9	-0,6
Ciper	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-3,4	2,7	-0,2	-5,9	-5,0	-6,0	-2,7
Luksemb.	3,7	3,0	-0,8	-0,9	-0,6	-1,8	1,4	1,7	1,3	0,5	0,5	-0,6
Malta	-2,4	-4,6	-3,8	-3,7	-2,7	-2,6	-2,2	-5,1	-2,9	-3,2	-2,6	-2,5
Nizozem.	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,7	-4,4	-1,1	-0,7	-4,1	-4,0	-3,5	-2,4
Avstrija	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,6	-3,0	-2,0	-1,8	-2,7	-3,6	-2,6	-2,7
Portugal.	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,2	-4,7	-3,5	-3,6	-8,9	-9,1	-3,0	-2,6
Slovenija	0,0	-1,9	-6,1	-6,0	-6,4	-4,3	-3,1	-5,1	-4,4	-4,5	-5,0	-2,2
Slovaška	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-4,8	-4,7	-3,7	-4,2	-7,5	-7,4	-4,7	-4,3
Finska	5,3	4,3	-2,5	-2,5	-0,5	-0,7	2,8	2,7	0,7	-0,6	0,5	0,3
EMU-17	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,2	-1,9	-2,9	-4,6	-5,1	-3,3	-2,0
Bolgarija	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,1	-1,9	-0,3	-0,2	-3,1	-1,6	-1,0	-0,7
Češka	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,1	-2,9	-3,1	-4,4	-5,2	-4,5	-2,8	-2,1
Danska	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1	2,7	2,4	0,6	0,1	0,2	-2,6
Latvija	-0,4	-4,2	-9,8	-8,2	-3,5	-2,1	-4,3	-6,5	-6,9	-5,6	-2,3	-1,2
Litva	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-3,5	-5,3	-6,8	-5,0	-4,6	-2,6
Madžar.	-5,1	-3,7	-4,6	-4,2	4,3	-2,5	-6,4	-4,8	-2,2	-2,4	5,3	-1,3
Poljska	-1,9	-3,7	-7,4	-7,8	-5,1	-3,0	-2,8	-4,6	-7,1	-7,5	-5,0	-2,7
Romunija	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,2	-2,8	-5,3	-8,8	-9,1	-5,9	-4,4	-1,7
Švedska	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,3	-0,3	1,7	1,8	2,5	1,1	0,0	0,3
Zdr. kralj.	-2,7	-5,0	-11,5	-10,2	-8,3	-6,7	-4,2	-5,4	-9,6	-8,9	-6,9	-5,1
EU-27	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,5	-3,6	-2,2	-3,2	-5,1	-5,4	-3,6	-2,4

Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2012. Opomba: * napoved EK.

⁶ Ocena ciklično prilagojenega salda EK za Slovenijo se razlikuje od ocen UMAR (glej poglavje 2.1). Razlike so pričakovane, saj je izračun odvisen od številnih predpostavk in napovedi, in so predvsem posledica različnih ocen proizvodne vrzeli (nekaj razlik je v vhodnih podatkih pri številu zaposlenih po statistiki nacionalnih računov zaradi preloma v seriji in pri oceni obsega kapitala, na izračuna pa vplivajo tudi razlike v napovedih BDP in komponent) in nekaterih metodoloških razlik (izračun NAWRU).

Slika 1: Povečanje dolga sektorja država v državah EU v obdobju 2009-2012*



Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2012. Opomba: * napoved EK.

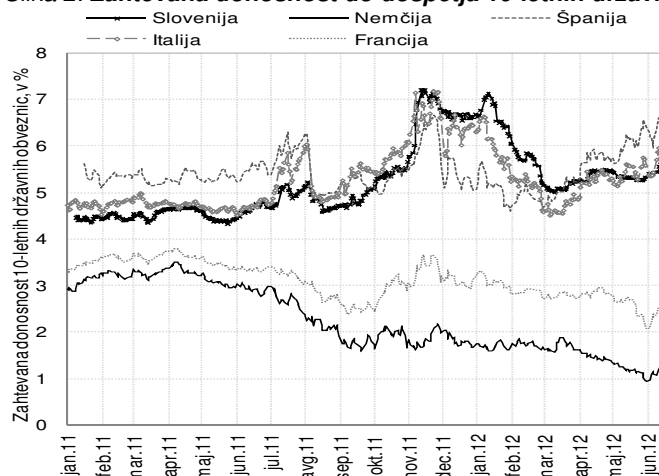
Po občutnem povečanju v letu 2009 se je rast dolga sektorja država v povprečju EU in evrskega območja lani in predlani nekoliko upočasnila, vendar se bo letos in v prihodnjem letu po oceni EK še nadaljevala. V zadnjih treh letih se je dolg sektorja država v povprečju EU povečal za 20,5, v povprečju evrskega območja pa za 17,9 o. t. BDP, pri čemer se je rast lani in predlani nekoliko upočasnila, a bila še vedno bistveno višja kot v obdobju pred krizo. Povečano zadolževanje so po oceni EK v celotnem obdobju v prvi vrsti narekovali visoki primarni primanjkljaji in naraščajoči izdatki za obresti, poleg tega pa še financiranje izvenproračunskih izdatkov, ki so jih države v okviru protikriznih ukrepov usmerjale v zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema, zlasti dokapitalizacije finančnih družb. Poleg dejavnikov, ki so neposredno vplivali na rast dolga, so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh izdajale obsežna jamstva, kar povečuje njihove potencialne obveznosti, ki se bodo realizirale, če pride do dejanske vnovčitve jamstev. Relativno izražena zadolženost se je znotraj evrskega območja tudi lani najbolj povečala na Irskem, v Grčiji, na Portugalskem in v Španiji, v štirih državah pa se je zadolženost celo nekoliko znižala (Latvija, Švedska, Madžarska in Luksemburg). EK za letos napoveduje ponovno nekoliko višjo rast dolga v povprečju evrskega območja in EU. K temu naj bi prispevala predvsem uskladitev stanj in tokov (stock-flow adjustment), ki med drugim obsega razlike med izkazanimi izdatki po denarnem toku in obračunskem principu ter finančne transakcije in vrednostne spremembe. Poleg tega bodo k rasti dolga več kot v preteklih letih prispevali naraščajoči izdatki za obresti, računsko pa bo relativno izražen dolg višji tudi zaradi predvidenega letošnjega upada BDP. Prvič po letu 2008 pa naj bi bil primarni saldo javnih financ v povprečju evrskega območja izravnal (v EU presežek 0,7 % BDP) in tako letos ne bo prispeval k povišanju ravni dolga.

Tabela 2: Dolg sektorja država, v % BDP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Belgija	84,1	89,3	95,8	96,0	98,0	100,5
Nemčija	65,2	66,7	74,4	83,0	81,2	82,2
Estonija	3,7	4,5	7,2	6,7	6,0	10,4
Irska	24,8	44,2	65,1	92,5	108,2	116,6
Grčija	107,4	113,0	129,4	145,0	165,3	160,6
Španija	36,2	40,2	53,9	61,2	68,5	80,9
Francija	64,2	68,2	79,2	82,3	85,8	90,5
Italija	103,1	105,7	116,0	118,6	120,1	123,5
Ciper	58,8	48,9	58,5	61,5	71,6	76,5
Luksemb.	6,7	13,7	14,8	19,1	18,2	20,3
Malta	62,1	62,3	68,1	69,4	72,0	74,8
Nizozem.	45,3	58,5	60,8	62,9	65,2	70,1
Avstrija	60,2	63,8	69,5	71,9	72,2	74,2
Portugalska	68,3	71,6	83,1	93,3	107,8	113,9
Slovenija	23,1	21,9	35,3	38,8	47,6	54,7
Slovaška	29,6	27,9	35,6	41,1	43,3	49,7
Finska	35,2	33,9	43,5	48,4	48,6	50,5
EMU-17	66,3	70,1	79,9	85,6	88,0	91,8
Bolgarija	17,2	13,7	14,6	16,3	16,3	17,6
Češka	27,9	28,7	34,4	38,1	41,2	43,9
Danska	27,5	33,4	40,6	42,9	46,5	40,9
Latvija	9,0	19,8	36,7	44,7	42,6	43,5
Litva	16,8	15,5	29,4	38,0	38,5	40,4
Madžar.	67,0	73,0	79,8	81,4	80,6	78,5
Poljska	45,0	47,1	50,9	54,8	56,3	55,0
Romunija	12,8	13,4	23,6	30,5	33,3	34,6
Švedska	40,2	38,8	42,6	39,4	38,4	35,6
Zdr. kralj.	44,4	54,8	69,6	79,6	85,7	91,2
EU-27	59,0	62,5	74,8	80,2	83,0	86,2

Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2012. Opomba: * napoved EK.

Slika 2: Zahtevana donosnost do dospelja 10-letnih državnih obveznic izbranih držav, v o. t.



Vir: Bloomberg.

Zahtevane donosnosti državnih obveznic v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja ostajajo visoke, razmere na finančnih trgih pa negotove. Po razmeroma umirjenem gibanju zahtevanih donosnosti v lanskem letu so se razmere na trgih državnih obveznic v Evropi novembra močno zaostriale. Negotovost glede reševanja dolžniške krize v evrskem območju, kjer se je pod močnim pritiskom trgov novembra znašla še Italija, je vplivala na povečanje cene zadolževanja skoraj vseh držav evrskega območja. Poleg Grčije in Italije, kjer je zahtevana donosnost državnih obveznic dosegla rekordne ravni, so se zahtevane donosnosti povečale tudi v drugih, dotlej manj izpostavljenih državah, vključno s Slovenijo. Predvsem pod vplivom nestandardnih ukrepov ECB, ki je z operacijo dolgoročnega financiranja omilila likvidnostne težave evrskega bančnega sistema, so se donosnosti februarja in marca začasno znižale, aprila pa so se v nekaterih najbolj izpostavljenih državah evrskega območja, zlasti Španiji, aprila ponovno povišale. Kljub načrtovanim znatnim konsolidacijskim naporom številnih držav evrskega območja v letošnjem in prihodnjem letu nezaupanje finančnih trgov ostaja visoko pod močnim vplivom gospodarskih in političnih razmer, predvsem v najbolj zadolženih državah.

Nov zakonodajni sveženj krepi določila Pakta stabilnosti rasti pri fiskalnem nadzoru in uvedbi sankcij proti državam kršiteljicam. Sveženj šestih zakonov o krepitvi gospodarskega upravljanja in koordinacije fiskalnih politik v EU je v veljavo stopil decembra 2011⁷. Na fiskalnem področju je nova zakonodaja dopolnila Pakt stabilnosti in rasti z okrepitevijo fiskalnega nadzora in uvedbo sankcij za države, ki ne sledijo priporočilom Sveta EU za odpravo presežnega primanjkljaja in prilagajanje srednjeročnemu javnofinančnemu cilju⁸. Uvaja tudi omejitve stopnje rasti izdatkov za države, ki ne izpolnjujejo srednjeročnih proračunskih ciljev (rast izdatkov ne sme preseči srednjeročne stopnje gospodarske rasti). Nov zakonodajni sveženj pa daje tudi večjo težo upoštevanju določila Pakta stabilnosti in rasti o zgornji dovoljeni meji dolga sektorja država (60 % BDP). Nova pravila tako predvidevajo možnost postopka proti državi, ki v obdobju treh let ne bo zmanjšala dolga za eno dvajsetino od razlike med dejanskim in dovoljenim dolgom, čeprav je njen primanjkljaj pod 3 % BDP. V okviru zakonodajnega svežnja so postavljene tudi strožje zahteve v zvezi s proračunskimi okviri članic. Priprava proračuna mora temeljiti na neodvisnih makroekonomskih napovedih, ki jih bo Komisija tudi ocenjevala na podlagi podrobnega pregleda ekonomskih predpostavk, primerjave z napovedmi drugih inštitucij in ocene natančnosti preteklih napovedi. Poleg krepitve koordinacije fiskalnih politik nov zakonodajni sveženj uvaja tudi okrepljeni nadzor nad makroekonomskimi neravnovesji in možnost sprožitve postopka v primeru presežnih makroekonomskih neravnovesij.

V okviru zakonodajnega svežnja je bil za države evrskega območja bil uveden strožji fiskalni nadzor in določen postopek uvajanja sankcij za kršitve v postopku presežnega primanjkljaja in postopka presežnih makroekonomskih neravnovesij. Uredba o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v evrskem območju predvideva, da mora država, ki je blizu presežnemu primanjkljaju in bistveno odstopa od srednjeročnega javnofinančnega cilja, plačati obrestni depozit v višini 0,2 % BDP. Ta depozit se državi vrne skupaj z obrestmi, če so odpravljene okoliščine zaradi katerih je bil depozit uveden. Okrepljeni preventivni del Pakta stabilnosti in rasti uvaja tudi omejitve za dovoljeno letno rast javnofinančnih izdatkov, dokler je država v procesu približevanja svojemu srednjeročnemu javnofinančnemu cilju. Tudi v okviru korektivnega dela Pakta stabilnosti in rasti se krepi nadzor in uvajajo strožje sankcije. Tako je v primeru, ko je država že v postopku presežnega primanjkljaja in pride do posebej resnega neupoštevanja obveznosti in priporočil za njegovo odpravo, predvidena sankcija v obliki brezobrestnega depozita v višini 0,2 % BDP⁹. Če država ne sprejme učinkovitih ukrepov za odpravo presežnega primanjkljaja v predvidenem roku, mora plačati globo v višini 0,2 %

⁷ Sestavlja ga pet Uredb in ena direktiva.

⁸ Srednjeročni cilj (medium term objective - MTO) je ciljni javnofinančni saldo, ki naj bi ga država dosegla za zagotovitev vzdržnosti javnih financ. Definiran je kot strukturni saldo (dejanski primanjkljaj brez upoštevanja vpliva gospodarskega cikla in enkratnih oziroma začasnih ukrepov po ESA 95 metodologiji).

⁹ Za države, ki so že v okviru preventivnega dela Pakta stabilnosti in rasti položile obrestni depozit, se ta v postopku presežnega primanjkljaja spremeni v brezobrestnega.

BDP¹⁰. Za kršitev določila o višini javnega dolga je predvidena kazen v višini 0,2 % BDP. Za prezadolžene države, ki so v postopku presežnega primanjkljaja sicer velja triletno prilagoditveno obdobje, če ustrezno ukrepajo za zmanjšanje primanjkljaja, a kljub temu si morajo tudi v tem obdobju prizadevati za zmanjšanje dolga. Država kršiteljica v postopku presežnih makroekonomskih neravnovesij mora plačati obrestni depozit v višini do 0,1 % BDP, ki se v primeru dolgotrajne kršitve spremeni v globo. V okviru strožjega fiskalnega nadzora pa je predvidena tudi globa v višini 0,2 % BDP za izkrivljanje javnofinančnih statističnih podatkov (namenoma ali iz hude malomarnosti). Vse odločitve o sankcijah sprejema Svet EU za ekonomske in finančne zadeve na predlog Komisije, in sicer z obratno kvalificirano večino (predlog je sprejet, razen če se zavrne s kvalificirano večino). Skupna vrednost vseh finančnih sankcij za državo kršiteljico lahko doseže največ 0,5 % BDP.

Nadaljnji korak k še tesnejši koordinaciji fiskalnih politik je dogovor o fiskalnem paktu, ki uvaja pravilo uravnoveženega proračuna. Javnofinančne težave najbolj zadolženih držav evrskega območja ter možnost poglobljanja dolžniške krize v evrskem območju so narekovali še tesnejše usklajevanje fiskalnih politik in zagotovitev finančne stabilnosti na območju skupne valute. V ta namen so države EU (z izjemo Češke in Združenega kraljestva) januarja 2012 podpisale Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t.i. fiskalni pakt), ki je za države evrskega območja zavezujoča. Njen namen je dodatna okrepitev fiskalne discipline v evrskem območju z vzpostavitvijo pravila o uravnoveženem proračunu, ki pomeni da strukturni primanjkljaj v normalnih okoliščinah ne sme preseči 0,5 % BDP¹¹, v primeru odstopanja pa se sproži samodejni korektivni mehanizem, ki ga določi vsaka država članica skladno z načeli, ki jih je predlagala Komisija. V skladu s fiskalnim paktom bodo spoštovanje pravila na nacionalni ravni nadzorovale neodvisne inštitucije. Pogodba bo začela veljati, ko jo bo ratificiralo vsaj 12 članic območja evra; predvideni datum uveljavitve je 1. januar 2013. Države pogodbenice bodo morale najpozneje v roku enega leta od uveljavitve pogodbe prenesti fiskalno pravilo o uravnoveženem proračunu v nacionalne zakonodaje, in sicer ustavo ali enakovreden zakonodajni dokument. V nasprotnem primeru jim grozi kazen do 0,1 % BDP.

Za dolgoročno zagotavljanje stabilnosti evrskega območja so se nadaljevala tudi prizadevanja za oblikovanje trajnejših finančnih mehanizmov za stabilnost. Stalni evropski reševalni sklad ESM, ki bo nadomestil sedanjega začasnega EFSF, bo vzpostavljen julija 2012. Dostop do finančne pomoči EMS bo zagotovljen na podlagi strogega pogojevanja politike v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev in temeljite analize vzdržnosti javnega zadolževanja, ki jo bo izvedla Komisija skupaj z MDS in v povezavi z ECB. Voditelji so se dogovorili, da bo ESFS za države, ki prek njega dobivajo pomoč, (Irska, Portugalska in Grčija), deloval vzporedno z ESM do sredine leta 2013. Vzporedno delovanje EFSF in ESM bi pomenilo 940 mrd EUR skupne posojilne sposobnosti, oziroma 740 mrd EUR dokler Irska, Grčija in Portugalska ne bodo sposobne začeti vračati sredstev. Novost, ki jo uvaja ESM je tudi udeležba zasebnega sektorja. Država prejemnica bo tako morala poskrbeti za ustrezno obliko udeležbe zasebnega sektorja ob upoštevanju specifičnih okoliščin in na način, ki bo skladen s prakso MDS. V vse nove državne vrednostne papirje evrskega območja z več kot enoletnim rokom zapadlosti naj bi bile tako vključene klavzule o skupnem ukrepanju državnega in zasebnega sektorja. Da bi zagotovili, da bo EMS lahko sprejemal potrebne odločitve v vseh okoliščinah, je pravilo medsebojnega soglasja nadomeščeno s kvalificirano večino 85 % glasov, če bosta Komisija in ECB sklenili, da je potrebna nujna odločitev o finančni pomoči, ko je ogrožena finančna in ekonomska vzdržnost evrskega območja. To spremembo morajo potrditi še nacionalni parlamenti.

Zaradi ponovnega zaostrovanja razmer na finančnih trgih in je ECB decembra 2011 uvedla nestandardne ukrepe za povečanje likvidnosti bank. Ključni ukrep sta bili dve avkciji dolgoročnejšega refinanciranja z ročnostjo treh let, ki sta bili izvedeni v decembru lani in februarja letos. Sredstva na avkcijah so bila na voljo v neomejeni količini, po 1,0-odstotni meri, skupno pa so 1.323 bankam posodili 1.019 mrd EUR¹².

¹⁰ Državam, ki so že položile obrestni depozit, se ta spremeni v globo.

¹¹ Za države, ki imajo dolg države znatno nižji od 60 % BDP, strukturni primanjkljaja lahko doseže do 1 % BDP.

¹² V avkciji decembra 2011 je bilo 523 bankam odobreno 489 mrd EUR, v februarju 2012 pa 800 bankam 530 mrd EUR.

S tem je ECB želela spodbuditi kreditiranje gospodarstva v evrskem območju in omogočiti bankam, da se refinancirajo tudi na daljše obdobje. Poleg tega je nadaljevala z neposrednim odkupom javnih in zasebnih dolžniških vrednostnih papirjev ob dodatni sterilizaciji s posebnimi operacijami umikanja likvidnosti. Ukrepanje ECB je uspelo zmanjšati napetosti na finančnih trgih, kljub nestandardnim ukrepom pa visoki zneski depozitov čez noč pri ECB po avkcijah dolgoročnega refinanciranja kažejo na veliko nezaupanje na medbančnem trgu. Kreditiranje v evrskem območju je še vedno močno omejeno, saj so banke tudi v prvem četrtletju še naprej zaostrila posojilne pogoje za podjetja in gospodinjstva.

Na ravni EU se v zadnjem času krepijo tudi pobude za spodbujanje rasti in zaposlovanja. Ob prizadevanjih za zmanjšanje javnofinančnih primanjkljajev in tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik se na ravni EU v zadnjem času krepijo tudi pobude za oblikovanje ukrepov, ki bi spodbudili rast in zaposlovanje, izhajali pa bi iz že sprejetih usmeritev strategije Evropa 2020. Usmerjeni naj bi bili predvsem v krepitev notranjega trga, podporo malim in srednjim podjetjem, kjer bi se okrepila tudi vloga Evropske investicijske banke, reprogramiranje EU sredstev iz strukturnih skladov za večjo podporo rasti, zaposlovanju in usposabljanju, povečanje naložb v izobraževanje in usposabljanje, kar bi omogočilo ustvarjanje novih delovnih mest ter povečanje energetske učinkovitosti.

2. Javnofinančni agregati sektorja država (ESA95) v letu 2011

Primanjkljaj sektorja država¹³ v Sloveniji se je v letu 2011 še nekoliko povečal na 6,4 % BDP in je na najvišji ravni po letu 1995. Primanjkljaj javnih financ se je močno povečal že v letu 2009 (za 4,2 o.t. BDP na 6,1 % BDP). Zaradi gospodarske in finančne krize so se prihodki nominalno zmanjšali (- 3,4 %), izdatki pa so še naprej naraščali (5,5 %) kot posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev, izvedbe dela plačne reforme, sprejete leta 2008, in protikriznih ukrepov. Ob 8-odstotnem zmanjšanju obsega gospodarske aktivnosti so relativno izraženi prihodki sicer povečali za 0,8 o.t., vendar je bila rast relativno izraženih izdatkov bistveno višja (5,1 o.t.). Približno enaka raven primanjkljaja se je ohranila tudi v letu 2010. Rast izdatkov (2,3 %) je bila sicer nižja kot leto prej, saj je Vlada intervenirala z rebalansom državnega proračuna in prilagodila odhodke nižjim prihodkom, vendar le malenkost hitrejša rast prihodkov (2,7 %) ni zmanjšala do takrat nastalega primanjkljaja. V letu 2011 se je primanjkljaj sektorja država ponovno povečal, in sicer za 0,4 o.t. BDP na 6,4 % BDP. V poslabšanem makroekonomskem okolju se je rast javnofinančnih prihodkov upočasnila (1,2 %), rast izdatkov države pa je bila kljub varčevalnim ukrepom in rebalansu državnega proračuna ponovno višja (2,3 %). K rasti izdatkov so znatno prispevale enkratne transakcije (v višini 459 mio EUR ali 1,3 % BDP), ki so bile bistveno višje kot leto prej in so kot tekoči transfer kapitala povečale odhodke in primanjkljaj sektorja država¹⁴.

Tabela 3: Prihodki, izdatki in primanjkljaj sektorja država, v % BDP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skupaj prihodki države	43,8	43,2	42,5	42,4	43,2	44,2	44,5
Skupaj izdatki države	45,3	44,6	42,5	44,2	49,3	50,3	50,9
Neto posojanje (+) / neto izposojanje (-)	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,1	-6,0	-6,4

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012, preračuni UMAR.

Delež prihodkov sektorja država v primerjavi z BDP se je leta 2011 povečal za 0,3 o. t. zaradi rasti transernih prihodkov. K nadaljnji rasti relativno izraženih prihodkov sektorja države so v letu 2011 prispevali

¹³ Metodologija ESA-95

¹⁴ Gre za enkratne transakcije, brez njih bi primanjkljaj sektorja država v letu 2010 znašal 5,7 % BDP, leta 2011 pa 5,1 % BDP.

transforni prihodki (sredstva iz proračuna EU; 1,3 o.t.), saj so se drugi prihodki (nedavčni, kapitalski, donacije) nekoliko zmanjšali, prispevek prihodkov od davkov in prispevkov pa je bil nevtralen. V strukturi prihodkov od pomembnejših davčnih kategorij tako ni prišlo do večjih sprememb. Prihodki od obračunanih prispevkov za socialno varnost so ob nespremenjenih prispevnih stopnjah sledili gibanju mase plač in ohranili enak relativni delež kot leto prej (15,5 % BDP). Delež obračunanih davkov na proizvodnjo in uvoz se je, zaradi upočasnjene gospodarske aktivnosti in skromnega domačega trošenja, zmanjšal za 0,2 o.t. BDP (14,1 % BDP). Med njimi se je nominalno nekoliko bolj zmanjšal obračunani davek na dodano vrednost, obračunane trošarine pa malenkost manj, zaradi povečanih količin prodanih trošarinskih proizvodov ob sicer nekoliko zmanjšanih trošarinskih dajatvah na energente. Tekoči davki na dohodke in premoženje so po obračunu dohodnine in davka na dohodek pravnih oseb po poslovnih rezultatih ohranili enak relativno izraženi delež kot leto prej (8,2 % BDP).

Tabela 4: Rast skupnih prihodkov sektorja država in prispevki posameznih prihodkov k rasti, v obdobju 2005-2011 v o.t.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skupaj prihodki sektorja država, rast v %	7,6	6,5	6,6	9,3	7,7	-3,4	2,7	1,2
Davki na proizvodnjo in uvoz, prispevek v o.t.	2,0	1,7	1,5	2,8	1,4	-1,5	0,5	-0,3
Tekoči davki na dohodke, premoženje, itd., prispevek v o.t.	2,0	2,3	2,6	2,5	1,0	-2,5	-0,2	0,1
Socialni prispevki, prispevek v o.t.	2,8	2,0	2,1	2,9	3,5	0,4	0,7	0,3
Drugi nedavčni in transforni prihodki, prispevek v o.t.	0,8	0,4	0,4	1,1	1,8	0,1	1,7	1,2

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012, preračuni UMAR.

Delež izdatkov sektorja država v primerjavi z BDP se je letu 2011 povečal za 0,6 o.t. BDP (na 50,9 % BDP) zaradi rasti kapitalskih transferjev, socialnih nadomestil v denarju in naravi ter obresti. V letu 2011 so se najbolj, za 0,9 o.t. povečali relativno izraženi kapitalski transferi zaradi dokapitalizacije NLB in nekaterih državnih podjetij, prevzema terjatev Slovenskih železnic in dolga javnega podjetja za izgradnjo savskih elektrarn ter plačila zapadlih poroštev. Delež socialnih nadomestil in podpor v denarju in naravi se je povečal za 0,6 o.t., predvsem kot posledica naraščanja števila brezposelnih in socialno ogroženih, saj je bilo usklajevanje pokojnin in socialnih transferjev omejeno z interventnim zakonom le na četrtino rasti inflacije. Zaradi povečanega zadolževanja države in tudi višji obrestnih mer se je za 0,4 o. t. povečal delež izdatkov za obresti. Relativno izražena sredstva zaposlenih so se ohranila na ravni leta 2010 (12,7 % BDP), k čemur je prispevala restriktivna plačna politika in skromna rast števila zaposlenih v sektorju država (0,4 %). Krčenje odhodkov države se je izkazalo predvsem z zmanjševanjem deleža investicij in investicijskih transferjev za 0,7 o.t. BDP, postopno prenehanje veljavnosti protikriznih ukrepov je v letu 2011 zmanjšalo tudi delež izdatkov za subvencije za 0,3 o. t. BDP. Varčevalni ukrepi pa so zmanjšali tudi relativno izražene izdatke za vmesno potrošnjo države (za 0,3 % BDP).

Tabela 5: Rast skupnih odhodkov sektorja država in prispevki posameznih odhodkov k rasti, v obdobju 2005-2011 v o.t.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skupaj odhodki sektorja država, rast v %	6,6	4,7	6,4	6,1	12,3	5,5	2,3	2,0
Vmesna potrošnja, prispevek v o.t.	0,6	1,0	1,2	0,0	2,1	0,3	0,7	-0,5
Sredstva za zaposlene, prispevek v o.t.	1,7	1,3	1,3	1,2	3,2	1,7	0,6	0,2
Socialna nadomestila in podpore, prispevek v o.t.	2,8	2,0	2,2	1,8	3,9	2,7	1,7	1,5
Bruto investicije in kapitalski transferi, prispevek v o.t.	0,9	-0,4	1,7	2,6	2,2	-0,2	-0,8	0,4
Subvencije, prispevek v o.t.	-0,3	-0,1	0,4	0,3	0,4	0,9	0,0	-0,5
Obresti, prispevek v o.t.	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,4	0,6	0,6
Drugi odhodki, prispevek v o.t.	1,2	1,1	-0,3	0,1	0,7	-0,4	-0,4	0,2

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012, preračuni UMAR.

Primanjkljaj sektorja država je večinoma izkazan na centralni ravni države¹⁵, kar je povezano tudi s financiranjem primanjkljaja pokojninske blagajne iz proračuna transferji iz državnega v občinske proračune (glej Okvir 2). V letu 2011 je primanjkljaj centralne države tako znašal 6,4 % BDP, lokalne države se je zmanjšal na 0,1 % BDP, skladi socialnega zavarovanja pa so zabeležili minimalen presežek (0,1% BDP). Na centralno raven odpade tudi večina povečanja primanjkljaja v letu 2011 (1,2 o. t. BDP), lokalna raven je primanjkljaj države zmanjšala za 0,3 o. t. BDP, skladi socialnega zavarovanja pa za 0,5 o. t. BDP.

Tabela 6: Primanjkljaj (presežek) sektorja država po ravneh, v % BDP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Primanjkljaj (-), presežek (+) sektorja država	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,1	-6,0	-6,4
Centralna država	-2,2	-1,4	-0,1	-1,3	-5,1	-5,2	-6,4
Lokalna država	0,0	-0,1	-0,1	-0,6	-0,6	-0,4	-0,1
Skladi socialnega zavarovanja	0,7	0,1	0,2	0,0	-0,4	-0,4	0,1

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012 preračuni UMAR.

Okvir 1: Prihodki, odhodki in primanjkljaj sektorja država na lokalni ravni

Javnofinančni položaj lokalne ravni sektorja države¹⁶ je zaradi specifične strukture prihodkov in odhodkov ter načina financiranja (izravnava iz proračuna) razmeroma stabilen. Primanjkljaj lokalne ravni sektorja država je v letu 2011 znašal 29,1 mio EUR oz. 0,1 % BDP. Minimalen primanjkljaj oziroma izravnano bilanco je lokalna raven države beležila tudi v obdobju 2000-2007. V obdobju 2008-2010 se je primanjkljaj nekoliko povečal (0,4 do 0,6 % BDP), predvsem zaradi intenzivne investicijske aktivnosti občin.

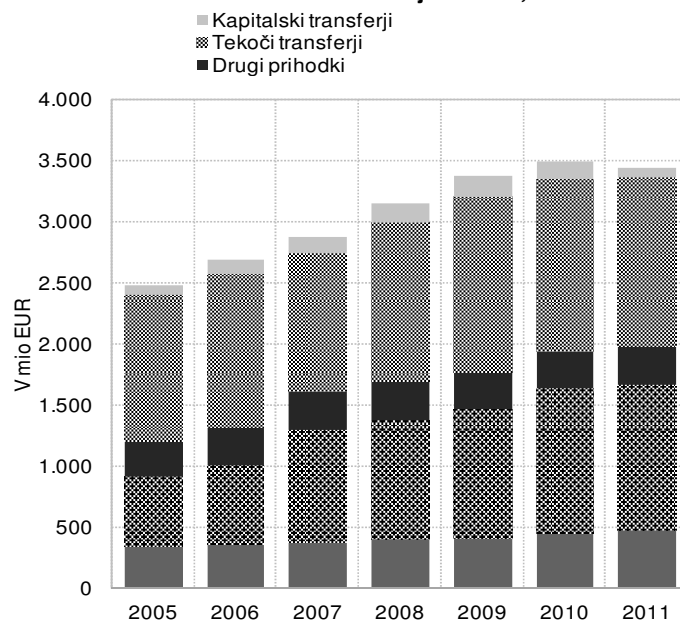
Tabela 7: Prihodki, odhodki in primanjkljaj sektorja država na lokalni ravni

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
v mio EUR							
Prihodki lokalne ravni	2.468,9	2.679,5	2.868,8	3.138,6	3.371,5	3.480,9	3.428,6
Odhodki lokalne ravni	2.479,7	2.701,6	2.913,2	3.378,2	3.575,4	3.622,2	3.457,7
Neto posojanje(+)/ neto izposojanje	-10,8	-22,0	-44,4	-239,5	-203,9	-141,3	-29,1
Zadolževanje lokalne ravni	211,7	235,7	255,5	353,6	523,4	626,1	685,2
v % BDP							
Prihodki lokalne ravni	8,6	8,6	8,3	8,4	9,5	9,8	9,6
Odhodki lokalne ravni	8,6	8,7	8,4	9,1	10,1	10,2	9,7
Neto posojanje(+)/ neto izposojanje	0,0	-0,1	-0,1	-0,6	-0,6	-0,4	-0,1
Zadolževanje lokalne ravni	0,7	0,8	0,7	0,9	1,5	1,8	1,9

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, marec 2012

¹⁵ V celotnem obdobju 2000-2011 je v povprečju več kot 90 % skupnega primanjkljaja odpadlo na centralno raven.

¹⁶ Lokalna raven sektorja države vključuje poleg občinskih proračunov še zavode, agencije in sklade katerih ustanovitelj je občina.

Slika 3: Prihodki lokalne ravni sektorja država, v mio EUR

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, marec 2012

Povprečna rast prihodkov na lokalni ravni je v celotnem obdobju 2000-2011 (7,3 %) presegala povprečno rast prihodkov na centralni ravni (6,1 %), kar je posledica strukture prihodkov na lokalni ravni in specifičnega načina financiranja. Približno polovica prihodkov lokalne ravni države se oblikuje iz davkov in prispevkov (večino predstavljata dohodnina na podlagi glavarine in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča), druga polovica pa iz tekočih in kapitalnih transferjev, predvsem iz centralne ravni države (finančna izravnava občin, sredstva iz EU; glej sliko zgoraj). Zato na prihodke lokalne ravni države poleg tekočih gibanj davkov in prispevkov močno vplivajo tudi dogovorjeni transferni prihodki iz centralne ravni države na podlagi izračunov finančne izravnave občin, ki občinam pokrije vso razliko med lastnimi prihodki občine in primernim obsegom sredstev za financiranje nalog občine, kot ga določa Zakon o financiranju občin¹⁷). Delež davkov in prispevkov v strukturi prihodkov lokalne ravni države se je nekoliko povečal po letu 2006, ko se je z davčno reformo povečal delež dohodnine, ki je pripadel občinam, zmanjšal pa obseg finančne izravnave občin. Zaradi povečevanja deleža dohodnine odstopljene občinam¹⁸, so prihodki lokalne ravni rasli tudi v letu 2009, ko so se prihodki na centralni ravni že močno zmanjšali. Tudi v naslednjem letu so prihodki lokalne ravni še rasli, a precej počasneje. V letu 2011 pa je prišlo do njihovega zmanjšanja za 1,5 %, predvsem zaradi zmanjšanja tekočih in kapitalnih transferjev, medtem ko so se davčni prihodki malenkost povečali.

Dinamiko odhodkov na lokalni ravni je v zadnjih letih ključno zaznamovala investicijska aktivnost. Odhodki lokalne ravni so do leta 2009 močno rasli, k temu so, zlasti po letu 2005 največ prispevali odhodki za investicije, katerih delež se je samo v štirih letih povečal s 18,4 % na na dobro četrtino. Rast investicij je spodbujala možnost črpanja evropskih sredstev pa tudi spremenjena zakonodaja (2006), ki je omogočala večje zadolževanje občin¹⁹. Sicer je na obseg investicij na lokalni ravni vseskozi vplivala tudi številčnost občin²⁰, ki so vstopale vsaka s svojimi projekti. Precejšen del rasti odhodkov države je na lokalni ravni generirala še rast sredstev za zaposlene in rast

¹⁷ Zakon o financiranju občin. Ur.list RS št. 32/2006¹⁸ Delež dohodnine odstopljene občinam je v letu 2006 znašal 35 %, v letu 2009 skoraj 49 % in v letih 2010 in 2011 pa že 55,6 % vse dohodnine¹⁹ Zakon o financiranju občin. Ur.list RS št. 32/2006²⁰ V letu 1991 je bilo v Sloveniji 60 občin, leta 1995 se je njihovo število povečalo na 147, leta 1998 na 193 in leta 2011 na 211.

izdatkov za blago in storitve, ki skupaj v strukturi odhodkov lokalne ravni predstavljata dobri dve tretjini. Rast tega dela odhodkov se je krepila zlasti z nastajanjem novih občin. Veliko število občin poleg tega vpliva tudi na precejšnjo razdrobljenost porabe, kar lahko vpliva na njeno manjšo učinkovitost. Do leta 2009 so odhodki na lokalni ravni rasli hitreje od odhodkov na centralni ravni, kasneje pa se je njihova rast upočasnila, v letu 2011 so celo upadli, izključno zaradi manjše investicijske aktivnosti (manjši transferi iz proračuna, EU sredstva). Sicer je bila lokalna raven države v zadnjih letih manj podvržena varčevalnim ukrepom, ki so se sicer že izvajali na centralni ravni. Najbolj k večjemu trošenju na lokalni ravni prispeva sam sistem financiranja občin, ki z načinom določanja primerne porabe občin, z načinom dopolnjevanja finančnih sredstev tudi glede na razvitost občine in z možnostmi zadolževanja občin spodbuja porabo občin in vpliva na povečevanje števila občin.

Zadolževanje občin, ki je po zakonu o financiranju občin sicer omejeno²¹, se je v času ugodnih gospodarskih razmer precej povečalo. Konec leta 2007 je relativno izražena zadolženost občin znašala 0,7 % BDP, ki pa se je po okrepitev investicijske aktivnosti občin povečala na 1,9 % BDP konec leta 2011 (685 mio EUR). Na povečanje zadolženosti občin je vplivala možnost sofinanciranja investicij z evropskimi sredstvi, ki je povečala obseg zadolženosti posameznih občin. Hkrati se je tudi zaradi vedno večjega števila občin povečevalo število zadolženih občin. V letu 2010 samo 31 občin ni imelo obveznosti iz naslova lastne zadolžitve (Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2010).

2.1. Ciklično prilagojeni in strukturni saldo javnih financ

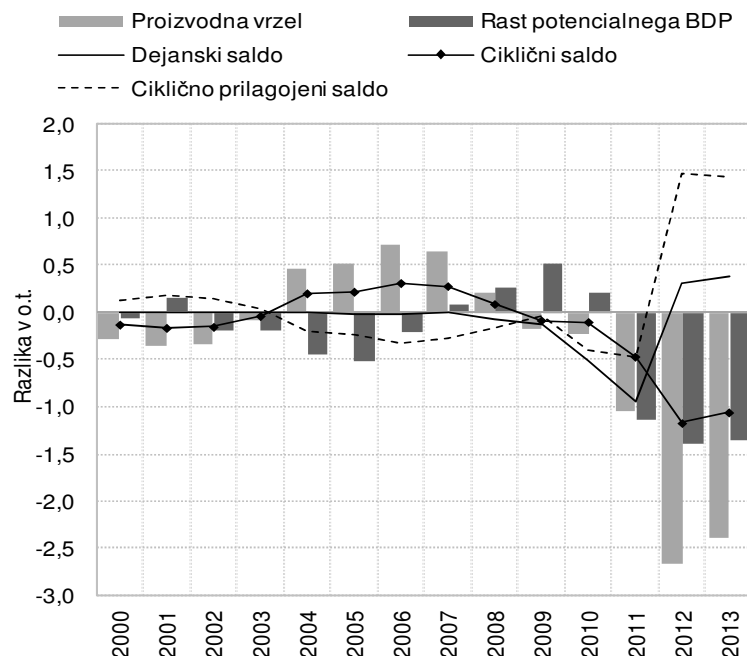
Vloga strukturnega salda kot orodja v spremljanju fiskalnih politik v evrskem območju se krepi, pri njegovi interpretaciji pa je potrebna izjemna previdnost, saj je koncept metodološko ni dorečen. Strukturni primanjkljaj je ciklično prilagojeni saldo javnih financ, ki ne upošteva t.i. enkratnih transakcij (v skladu z metodologijo ESA95). Ciklično prilagojeni saldo javnih financ nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunkturnih dejavnikov. Analiza ciklično prilagojenega salda daje dodaten vpogled v delovanje preteklih ukrepov fiskalne politike, s tem pa lahko pripomore k ex-post oceni naravnosti fiskalnih politik in ugotavljanju razlogov za morebitna nastala neravnovesja v preteklosti. Zato je tudi eno izmed orodij za oceno naravnosti in ustreznosti fiskalne politike. Vendar je pri analizi ciklično prilagojenega salda potrebna izjemna previdnost pri interpretaciji ocene fiskalnega položaja kot podlagi za vodenje ekonomskih politik, predvsem zaradi velike spremenljivosti ocen potencialne rasti in proizvodne vrzeli (glej sliko 4). Spremembe v napovedih, metodološke spremembe²² in revizije ocen gospodarske rasti vplivajo na spremembe ocen proizvodne vrzeli, popravljene ocene primanjkljaja sektorja država za nazaj pa vplivajo na spremembo dejanskega salda (npr. leto 2011). Vse to lahko močno spremeni oceno fiskalnega stanja za nazaj. S tem lahko pride do situacije, da je v posameznem letu fiskalna politika ex-post ocenjena kot proticiklična, naslednji izračun za isto leto pa pokaže, da je bila ciklična. Še zlasti je to lahko problematično, ker je strukturni primanjkljaj v Paktu stabilnosti in rasti opredeljen kot srednjeročni fiskalni cilj. S sprejetjem zakonodaje in dogovorov za tesnejše usklajevanje fiskalnih politik v evrskem območju pa se je njegova vloga pri sprejemanju podlag za vodenje in nadzor ukrepov na javnofinančnem področju še okrepila.²³

²¹ Občina se lahko zadolžuje le v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnin in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

²² Proizvodno vrzel letos računamo s spremenjeno metodologijo v produkcijski funkciji. Namesto Hodrick-Prescottovega filtra (glej Ekonomski izzivi 2010) za glajenje skupne faktorske produktivnosti uporabljamo bivariatni Kalmanov filter. Za podrobnejši opis metodologije glej F. D'Auria, Cécile Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Röger and A. Rossi: »The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps«, Economic Papers 420, July 2010, DG ECFIN.

²³

Slika 4: Razlike v ocenah cikličnega in ciklično prilagojenega salda javnih financ v letu 2012 glede na leto 2011, v o. t.



Višje ocenjena negativna proizvodna vrzel vpliva na relativno manjšo strukturno komponento primanjkljaja za letošnje in prihodnje leto. Naše zadnje ocene proizvodne vrzeli se od lanskih ocen razlikujejo predvsem za letošnje in prihodnje leto. Zaradi nižjih napovedi gospodarske rasti, ki so metodološko vključene v oceno potencialne rasti BDP, je za obe leti ob nižji potencialni rasti večja negativna proizvodna vrzel. Slednje vplival na večji ocenjeni ciklični primanjkljaj in posledično manjšo strukturno komponento primanjkljaja (relativno manjši ciklično prilagojeni primanjkljaj). Do določenih popravkov pa je zaradi nekaterih metodoloških sprememb prišlo tudi v ocenah proizvodne vrzeli za pretekla leta, zlasti v obdobju 2004-2007. Zato je v teh letih ciklično prilagojeni primanjkljaj nekoliko večji od predhodno ocenjenega

Izračuni v zadnjih treh letih, kljub spremenljivosti ocen strukturnega salda, kažejo, da je do znatnega poslabšanja strukturnega stanja javnih financ prišlo leta 2008. V letu 2008 se je strukturni primanjkljaj po naši oceni povečal za 2,0 o. t. na 5,1 % BDP in se na podobno visoki ravni ohranil tudi v naslednjih dveh letih. V letu 2009 se je zaradi močno poslabšanih gospodarskih razmer prej pozitivni ciklični saldo prevesil v primanjkljaj (poslabšanje za 4,3 o.t.), kar je vplivalo na izrazito povečanje javnofinančnega primanjkljaja v tem letu. Ob nizki gospodarski rasti in zanemarljivih konsolidacijskih naporih, ki so bili usmerjeni zgolj v omejevanje plač in transferjev z interventnimi ukrepi, sta se ciklična in strukturna komponenta salda javnih financ na podobni ravni ohranili tudi v letu 2010. V letu 2011 se je strukturni primanjkljaj, ki ne upošteva enkratnih transakcij sicer znižal za 1,1 o.t., ciklično-prilagojeni saldo, ki vključuje vse transakcije, pa se je še povečal in že tretje leto ostal ključni element javnofinančnega neravnovesja. Predstavljeni izračuni tako nakazujejo, da je k zaostrenemu stanju javnih financ v precejšnji meri prispevalo že delovanje fiskalne politike v predkriznem letu, finančna in gospodarska kriza pa je razmere še dodatno poslabšala.

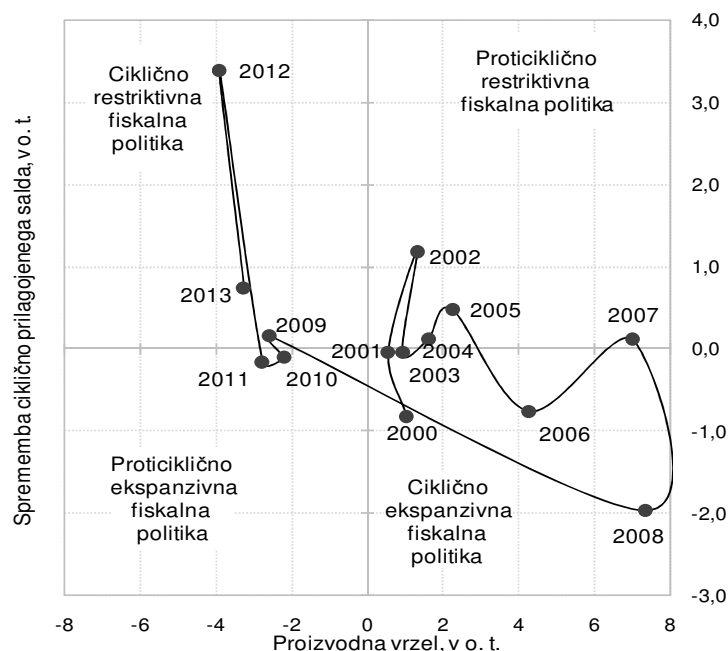
Tabela 8: Dejanski, ciklični in ciklično prilagojeni saldo sektorja država, v % BDP

	Dejanski saldo	Ciklični saldo	Ciklično prilagojeni saldo	Strukturni saldo ¹	Sprememba ciklično prilagojenega salda ²	Sprememba strukturnega salda ²
	1	2	3 (= 1 - 2)			
2000	-3,7	0,4	-4,2	-4,2	-0,8	-0,8
2001	-4,0	0,2	-4,2	-4,2	0,0	0,0
2002	-2,4	0,6	-3,0	-3,0	1,2	1,2
2003	-2,7	0,4	-3,1	-3,1	-0,1	-0,1
2004	-2,3	0,7	-3,0	-3,0	0,1	0,1
2005	-1,5	1,0	-2,5	-2,5	0,5	0,5
2006	-1,4	1,9	-3,2	-3,2	-0,8	-0,8
2007	0,0	3,1	-3,1	-3,1	0,1	0,1
2008	-1,9	3,2	-5,1	-5,1	-2,0	-2,0
2009	-6,1	-1,1	-4,9	-4,9	0,2	0,2
2010	-6,0	-1,0	-5,0	-5,0	-0,1	-0,1
2011	-6,4	-1,2	-5,2	-3,9	-0,2	1,1
2012	-3,5	-1,7	-1,8	-1,8	3,4	2,1

Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURs), 2011 za dejanski saldo; ciklične komponente – preračun UMAR. Opomba: ¹ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih transakcij ² Pozitivna sprememba pomeni izboljšanje salda. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

Za oceno ciklične oziroma proticiklične naravnosti fiskalne politike se uporablja primerjava dinamike ciklično prilagojenega primanjkljaja in proizvodne vrzeli. Spremembe ciklično prilagojenega salda v zaporednih letih kažejo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. S primerjavo spremembe ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli, ki kaže konjunkturalna nihanja, med posameznimi leti lahko ocenimo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni položaj. Pozitiven fiskalni impulz na primer pomeni povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v tekočem letu glede na leto pred tem. Različna oddaljenost posameznih točk od osi kaže intenzivnost delovanja fiskalne politike. Na sliki 5 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v prvem ali tretjem kvadrantu, je fiskalna politika proticiklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa restriktivno. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v drugem ali četrtem kvadrantu, je fiskalna politika ciklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa je tudi fiskalna politika ekspanzivna. Ciklična naravnost pomeni, da fiskalna politika ne dopušča delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, zaradi česar se na primer izdatki spreminjajo skladno s spremembami gospodarske rasti in ne, kot je bilo načrtovano. Na strani prihodkov to pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davčnih stopenj in povečanja izdatkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

Slika 5: Ciklična naravnost fiskalne politike



Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURs), 2011; Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011 (UMAR); ciklične komponente – preračun UMAR.

Podobno kot v oceni iz preteklega leta tudi letošnji izračuni kažejo, da po cikličnem delovanju v predkriznem obdobju fiskalna politika od leta 2009 deluje precej nevtrarno. Primerjava dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli²⁴ kaže, da je bilo delovanje fiskalne politike v letu 2008 izrazito ciklično in ekspanzivno. Pri tej oceni pa je treba upoštevati, da so se gospodarske razmere in posledično stanje javnih financ začele močno poslabševati že v zadnjih mesecih leta 2008 po izbruhu gospodarske in finančne krize, kar se še ni ustrezno odrazilo na oceni proizvodne vrzeli. Izračunani fiskalni položaj v letu 2008 tako ne upošteva, da je do izpada prihodkov prišlo zaradi upočasnjene gospodarske rasti, kar je po vsebini že proticiklično delovanje. Poleg teh vplivov, ki so po svoji naravi torej bolj cikličnega kot strukturnega značaja, pa je najverjetneje prišlo tudi do višje strukturne komponente primanjkljaja kot posledice ukrepov, sprejetih v letih 2007 in 2008. Gre za povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transferje²⁵ in poviševanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih, kar je vplivalo na višje izdatke. Na drugi strani pa so se izvajale davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke: povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, zniževanje stopnje davka na izplačane plače in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek. V letu 2009, ko je prišlo do močnega zmanjšanja gospodarske aktivnosti in negativne proizvodne vrzeli, je bila fiskalna politika zaradi ohranjanja visokega strukturnega primanjkljaja proticiklična, vendar ocenjujemo, da ni delovala ekspanzivno. Podobno je bilo tudi v letih 2010 in 2011. Ob pridržkih glede izračunov sprememb ciklično prilagojenega salda ocenjujemo, da je neekspanzivnost fiskalne politike v zadnjih treh letih

²⁴ Proizvodna vrzel je ocenjena na podlagi spremenjene metodologije v produkcijski funkciji. Namesto Hodrick-Prescottovega filtra (glej Ekonomski izzivi 2010) je za glajenje skupne faktorske produktivnosti uporabljen bivariatni Kalmanov filter.

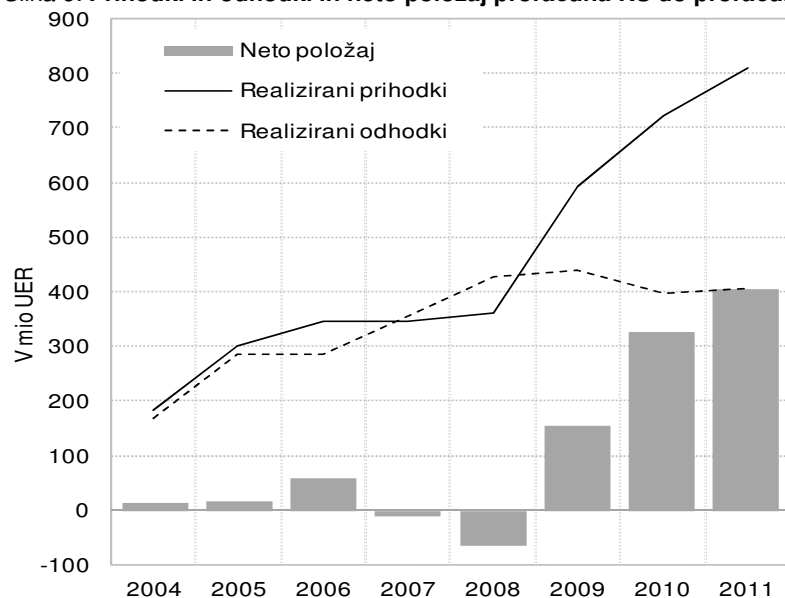
²⁵ Znatno so se povečali izdatki za socialna nadomestila in podpore gospodinjstvom zaradi ukrepov, usmerjenih v zmanjšanje negativnih posledic visoke inflacije na blaginjo prebivalstva, ki so bili sprejeti maja 2008 (regresiranje prevozov, prehrane, stanarin ipd. ter na novo uvedena prehrana dijakov in doplačila v vrtcih), kar je verjetno povezano tudi z volilnim ciklom (volitve jeseni 2008).

predvsem posledica javnofinančnih omejitev, povezanih z zavezami Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja, in oteženega financiranja.

3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

V letu 2011 se je neto položaj proračuna RS do proračuna EU izboljšal, prihodki pa so bili najvišji od leta 2004, ko je Slovenija postala prejemnica sredstev proračuna EU. Prihodki iz evropskega proračuna v proračun RS so v letu 2011 znašali 812,2 mio EUR (MF). Načrtovani prihodki v proračunu za leto 2011 so sicer znašali 854,2 mio EUR²⁶, realizacija je bila tako 95-odstotna (za razliko od leta 2010, ko je bilo predvidenih 1.037,9 mio EUR nepovratnih sredstev EU, prejetih pa 723,3 mio EUR). Odhodki iz proračuna RS v evropski proračun so lani znašali 405,1 mio EUR, tako da je neto položaj nacionalnega proračuna do proračuna EU znašal 407 mio EUR, kar je največ od vstopa Slovenije v EU. Največji delež so med prejetimi prihodki predstavljala sredstva iz naslova strukturnih skladov (516,8 mio EUR), od tega dve tretjini iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (382 mio EUR) in ena tretjina iz Evropskega socialnega sklada (134 mio EUR). Realizacija prihodkov iz naslova strukturnih skladov je bila 102,8-odstotna (predvidenih je bilo 502,9 mio EUR). Iz naslova Skupne kmetijske in ribiške politike je bilo prejetih 220 mio EUR (98,3 % predvidenih prihodkov), najnižje pa je bilo črpanje sredstev Kohezijskega sklada (60,2 mio EUR oziroma 58 % predvidenih prihodkov), ta so bila sicer v celoti namenjena projektom okoljske in prometne infrastrukture.

Slika 6: Prihodki in odhodki in neto položaj proračuna RS do proračuna EU



Vir: MF

²⁶ Rebalans državnega proračuna RS za leto 2011, sprejet septembra 2011.

Tabela 9: Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki v proračun RS iz državnega proračuna EU v letih 2004-2011

Leto	Prihodki			Odhodki			Neto položaj
	Načrtovani prihodki	Realizirani prihodki	Odstotek realizacije	Načrtovani odhodki	Realizirani odhodki	Odstotek realizacije	
2004	335,3	183,8	54,8	187,9	170,0	90,2	13,8
2005	483,7	302,4	62,5	305,2	285,6	93,6	16,8
2006	449,6	348,4	77,5	315,0	287,9	91,4	60,5
2007	582,1	347,2	59,7	317,1	355,9	112,2	-8,7
2008	783,0	363,2	46,4	375,3	427,9	114,0	-64,7
2009	814,0	594,9	73,1	452,0	439,3	97,2	155,6
2010	1.037,8	723,2	69,7	412,8	396,8	96,1	326,4
2011	854,2	812,2	95,1	393,6	405,1	102,9	407,1

Vir: MF

V okviru druge finančne perspektive 2007-2013 je bilo Sloveniji največ sredstev odobrenih iz naslova Kohezijske politike, intenzivneje so se začela črpati v letu 2009. V okviru finančne perspektive 2007-2013 je bilo Sloveniji odobrenih 5,8 mrd EUR iz proračuna EU. Iz naslova kohezijske politike²⁷ je bilo odobrenih 4,2 mrd EUR nepovratnih sredstev, od tega 4,1 mrd EUR za izvajanje treh vodilnih operativnih programov (OP) kohezijske politike: OP RR²⁸, OP ROP²⁹ in OP RČV³⁰ ter 104 mio EUR za evropsko teritorialno sodelovanje. Za izvajanje kmetijske in ribiške politike je bilo odobrenih 1,8 mrd EUR nepovratnih sredstev Skupnosti. Sredstva Kohezijske politike, ki so v obdobju 2007-2011 prevladovala v strukturi prihodkov proračuna RS iz proračuna EU so se začela intenzivneje črpati v letu 2009 (leta 2007 in 2008 so se črpala predvsem sredstva iz prve finančne perspektive). Sredstva Skupne kmetijske in ribiške politike so imela precej manjši delež, njihovo črpanje pa je bilo po letih precej enakomerno. Do leta 2011 je bila prejeta dobra polovica vseh odobrenih sredstev iz tega naslova. Prihodki iz naslova ostalih evropskih politik so bili zanemarljivo majhna (Slika 7).

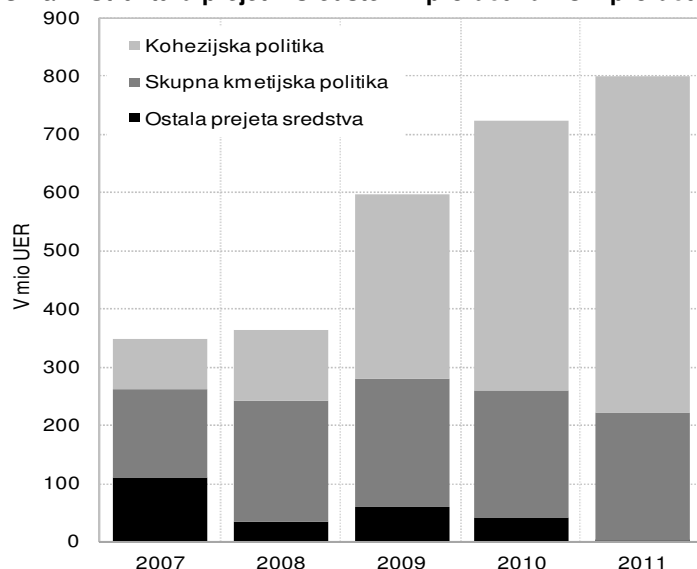
²⁷ Sredstva kohezijske politike se v novi finančni perspektivi (2007-2013) črpajo iz naslova strukturnih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad) in iz Kohezijskega sklada

²⁸ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov

²⁹ Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture

³⁰ Operativni program razvoja človeških virov

Slika 7: Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v proračun RS v tekočem finančnem obdobju (2007-2011)



Vir: MF, preračuni UMAR.

Tabela 10: Črpanje sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe za obdobje 2007-2011 (stanje na dan 31.12.2011)

	v mio EUR				% glede na pravice porabe 2007-2011				% glede na pravice porabe 2007-2013			
	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP
Pravice porabe 2007 - 2013 (evropska sredstva)	1.577,1	1.768,2	755,7	4.101,0								
Pravice porabe 2007 - 2011	883,2	1.257,7	530,9	2.671,8								
Vrednost potrjenih inštrumentov	897,1	1.770,8	653,4	3.321,3	101,6	140,8	123,1	124,3	56,9	100,1	86,5	81,0
Vrednost potrjenih operacij	830,3	1.430,0	593,6	2.853,9	94,0	113,7	111,8	106,8	52,6	80,9	78,5	69,6
Vrednost podpisanih pogodb	465,5	1.371,3	592,2	2.429,0	52,7	109,0	111,5	29,5	29,5	77,6	78,4	59,2
Izplačana sredstva	299,4	970,7	301,5	1.571,6	33,9	77,2	56,8	58,8	19,0	54,9	39,9	38,3
Posredovani zahtevki za plačilo	279,8	823,5	255,7	1.359,0	31,7	65,5	48,2	50,9	17,7	46,6	33,8	33,1
Certificirani zahtevki za povračilo	275,5	775,4	235,2	1.286,1	31,2	61,7	44,3	48,1	17,5	43,9	31,1	31,4

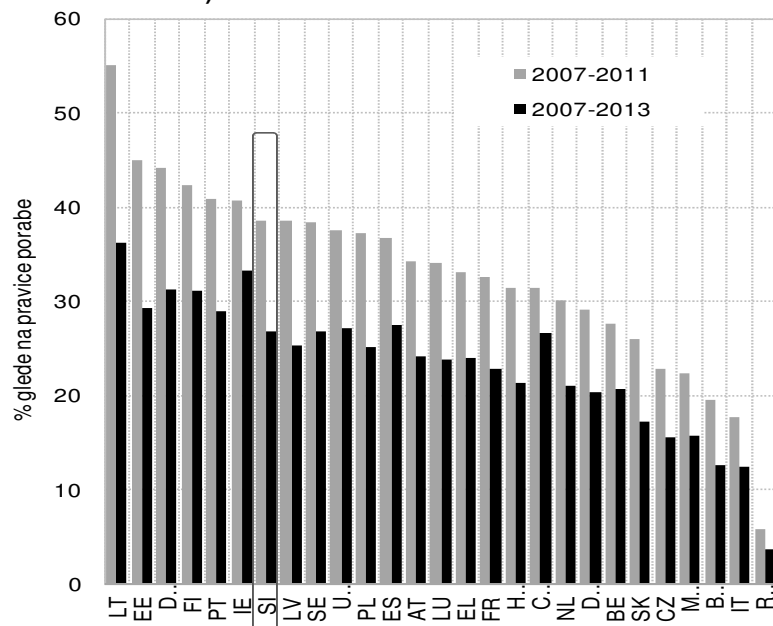
Vir: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

Do leta 2011 je Slovenija črpala približno tretjino vseh pravic porabe iz naslova Kohezijske politike, na višino prejetih sredstev pa je, podobno kot v drugih državah EU, v veliki meri vplivalo poslabšanje gospodarskih razmer po letu 2008. Za izvajanje kohezijske politike v Sloveniji je bilo v obdobju 2007-2011 iz proračuna EU v proračun RS prejetih 1.286,1 mio EUR, kar predstavlja slabo polovico pravic porabe³¹ za

³¹ Kohezijska sredstva so za celotno obdobje druge finančne perspektive razdeljena na pravice porabe po letih

obdobje 2007-2011 (2.671,8 mio EUR) in tretjino pravic porabe za obdobje celotne finančne perspektive (4.101 mio EUR). Dinamika črpanja je bila različna za različne OP. To je bilo v veliki meri povezano s finančnim položajem upravičencev, ki se je od začetka gospodarske krize večinoma poslabšalo (težave z zagotavljanjem lastnih sredstev upravičencev in likvidnostne težave izvajalcev velikih gradbenih in infrastrukturnih projektov), ter s slabo ali nepravočasno pripravljeno projektno in investicijsko dokumentacijo, ki je vplivala na učinkovitost javnih razpisov. Največ kohezijskih sredstev (775,4 mio EUR) je bilo v omenjenem obdobju prejetih za projekte OP RR, kar predstavlja slabih 62 % pravic porabe za obdobje 2007-2011 in 44 % pravic porabe za celotno finančno obdobje. V enakem obdobju je bilo za projekte OP RČV v nacionalni proračun prejetih 235,2 mio EUR nepovratnih sredstev EU, kar je dobrih 44 % pravic porabe 2007-2011 oziroma 31,1 % pravic porabe za obdobje 2007-2013. Najslabše pa so se glede na pravice porabe črpala sredstva za razvoj okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI), kjer je bilo do konca leta 2011 v proračun RS prejetih 275,5 mio EUR, kar predstavlja tretjino pravic porabe za obdobje 2007-2011 in slabo petino pravic porabe za celotno obdobje druge finančne perspektive. Zaradi slabega črpanja sredstev OP ROPI je bil del sredstev (58,5 mio EUR) iz naslova prometne infrastrukture prerazporejen v projekte OP RR (konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost), del sredstev pa se v okvirju samega OP ROPI seli iz prioritarnih projektov, ki kažejo slabo izvedljivost do konca finančnega obdobja (izgradnja drugega tira proge Koper-Divača), v rezervne projekte, katerih je izvedba bolj verjetna. Z vidika dinamike črpanja kohezijskih sredstev je selitev sredstev iz prioritarnih v rezervne projekte sicer smiselna, s strateškega vidika pa povečuje tveganje za uresničitev načrtanih projektov oziroma jih še odmika v prihodnost. Sicer je bila Slovenija lani kljub relativno nezadostnemu črpanju kohezijskih sredstev po podatkih Evropske komisije (stanje na dan 01.12.2011) na sedmem mestu med vsemi članicami Skupnosti po dinamiki črpanja kohezijskih sredstev glede na pravice porabe 2007-2011 oziroma na devetem mestu glede na pravice porabe za obdobje 2007-2013. Ti podatki nakazujejo, da je poslabšanje gospodarskih razmer po letu 2008 v precejšnji meri ohromilo izvajanje kohezijske politike v celotni EU.

Slika 8: Črpanje kohezijskih sredstev držav članic EU glede na pravice porabe 2007-2011 in 2007-2013 (stanje na dan 01.12.2011)



Vir: EK (European Commission- Budget)

4. Dolg sektorja država

Relativno izraženi dolg sektorja država v Sloveniji v zadnjih treh letih narašča hitreje kot v povprečju evrskega območja. Dolg sektorja država je ob koncu leta 2011 znašal 16,9 mrd EUR oz. 47,6 % BDP³² in se je glede na preteklo leto povečal za 3,2 mrd EUR oz. 8,8 o.t. Čeprav je bil dolg lani še precej pod povprečjem evrskega območja, pa se je v zadnjih treh letih povečal relativno bolj (za 25,7 o. t. BDP, v povprečju evrskega območja za 20,0 o. t. BDP³³). Rast dolga se je pospešila zlasti v letu 2009, ko se zaradi pokrivanja povečanega primanjkljaja in predhodnega zadolževanja za financiranje primanjkljaja v prihodnjem letu povečal kar za 4,3 mrd EUR oz. 13,4 o. t. (sedmo največje relativno povišanje med članicami EU). Ob nadaljnji rasti v naslednjih dveh letih (skupaj za 4,5 mrd EUR) je bil obseg dolga leta 2011 tako že več kot enkrat višji kot leta 2008. Največji del dolga predstavlja dolg centralne države (96 % celotnega dolga sektorja država konec leta 2011), pri tem se je delež nekonsolidiranega dolga na lokalni ravni v obdobju 2008–2011 povečal za 1 o.t.

Tabela 11: Stanje konsolidiranega dolga sektorja država po podsektorjih v Sloveniji, 2007–2011

		2007	2008	2009	2010	2011
V mio EUR						
1	Sektor država skupaj, v mio EUR	7,981	8,180	12,450	13,737	16,954
1.1	Centralna raven države	7,904	8,092	12,110	13,204	16,347
1.2	Lokalna raven države	256	354	523	626	685
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	3	3	3	52	52
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	-182	-268	-187	-146	-130
V % BDP						
1	Sektor država skupaj, v % BDP	23,1	21,9	35,3	38,8	47,6
1.1	Centralna raven države	22,9	21,7	34,3	37,3	45,9
1.2	Lokalna raven države	0,7	0,9	1,5	1,8	1,9
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	-0,5	-0,7	-0,5	-0,4	-0,4

Vir:). Opomba: Podatki o dolgu so konsolidirani (zmanjšani za zneske dolga med enotami sektorja države).

Hitra rast dolga in visok obseg poroštev ter jamstev povečujeta tveganje, da dolg preseže zgornjo dovoljeno mejo po določilih Pakta stabilnosti in rasti. S hitro rastjo dolga se povečuje tveganje, da v primeru morebitne ponovne gospodarske krize že preseže 60 % BDP³⁴, pomemben dejavnik tveganja pa so tudi porošstva in jamstva države. V obdobju 2009–2011 se je namreč precej povečal tudi javnogarantirani dolg, ki je konec leta 2011 znašal 6,9 mrd EUR oziroma 19,6 % BDP³⁵. K znatnemu povečanju leta 2009 so prispevala predvsem jamstva v višini 2 mrd EUR, ki jih je država podelila domačim bankam za zadolževanje. Z vladnimi ukrepi za blažitev gospodarske krize je tako povezana dobra četrtina skupnega javnogarantiranega dolga. Obseg vnovčenih poroštev in jamstev, ki se je lani nekoliko povečal, ostaja nizek (konec leta 2011 20,8 mio EUR). Kljub temu pa višina in ocena verjetnosti vnovčitve poroštev in jamstev države predstavljata pomemben

³² Poročilo o primanjkljaju in dolgu države – marec 2012.

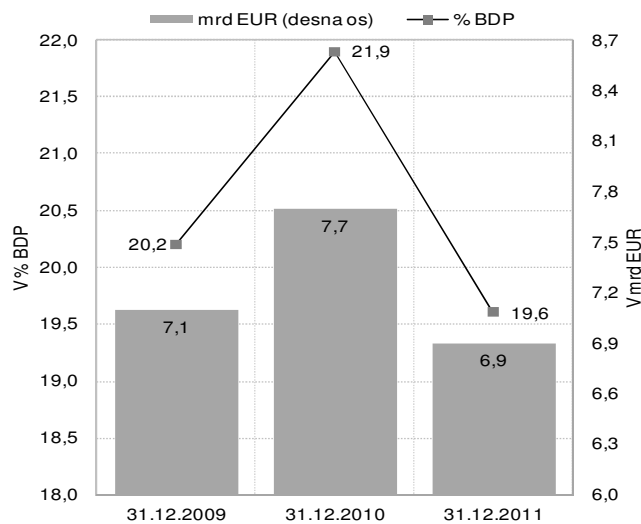
³³ Glej tudi poglavje 1.

³⁴ Zgornja meja v okviru Pakta stabilnosti in rasti.

³⁵ Javnogarantirani dolg se je močno povišal leta 2009 (za 2,4 mrd EUR, predvsem zaradi jamstev v višini 2 mrd EUR, ki jih je država podelila domačim bankam za zadolževanje). Konec leta 2009 je tako znašal 7,1 mrd EUR, konec leta 2010 pa 7,7 mrd EUR. Lansko zmanjšanje za 0,8 mrd EUR je posledica zmanjšane obsega jamstev domačim finančnim institucijam.

dejavnik, ki lahko vpliva na poslabšanje percepcije države na finančnem trgu in posledično povečuje pribitke ter tako dodatno draži zadolževanje.

Slika 9: Javnogarantirani dolg RS (v % BDP in v mrd EUR)



Vir: MF

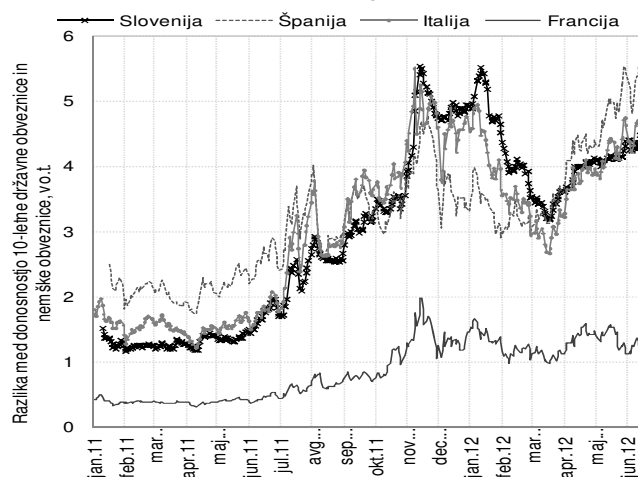
Slovenija se je tako kot v preteklih letih tudi v začetku leta 2011 zadolževala z dolgoročnimi obveznicami na evrskem trgu, ob koncu lanskega in v prvih petih mesecih letošnjega leta pa na domačem trgu z zakladnimi menicami krajše ročnosti. V prvem četrtletju 2011 je Slovenija v še razmeroma ugodnih pogojih na evrskem trgu izdala 10-letno in 15-letno obveznico (po 1,5 mrd EUR, s kuponsko obrestno mero 4,375 % in 4,431 %). Razlika v donosnosti slovenskih 10-letnih državnih obveznic in nemške referenčne obveznice je tedaj znašala okoli 120 bazičnih točk. V jesenskih mesecih pa so se stroški zadolževanja države močno povečali, kar je bilo deloma posledica splošnega poslabšanja razmer na finančnih trgih in zmanjšanega zaupanja v večino držav evrskega območja, deloma pa so k temu prispevali tudi dejavniki, specifični za Slovenijo. Do konca januarja 2012 so bonitetno oceno Sloveniji znižale vse tri najpomembnejše bonitetne agencije. Med razlogi pa so poleg naraščajoče negotovosti v celotnem evrskem območju izpostavile tudi poslabšanja in dejavnike tveganja v Sloveniji, predvsem slabe razmere v bančnem sistemu³⁶, počasno konsolidacijo javnih financ in poslabšanje konkurenčnosti v povezavi s prepočasnim izvajanjem strukturnih reform. Zahtevana donosnost 10-letnih slovenskih državnih obveznic je novembra lani tako za nekaj časa presegla 7 %, razlika v donosnosti državnih obveznic glede na nemške referenčne obveznice pa je dosegla najvišjo raven doslej (600 bazičnih točk). V takšnih razmerah je vlada decembra 2011 na domačem trgu izdala 18-mesečno zakladno menico v višini 907 mio EUR, sredstva pa namenila za pokritje večjega dela letošnjega plačila glavnice državnega dolga v višini 1,27 mrd EUR. Med kupci so bile po razpoložljivih podatkih razmeroma močno zastopane domače banke. Tudi letos ostaja donosnost obveznic razmeroma visoka na ravni nad 5 % (do znižanja glede na december 2011 je prišlo predvsem zaradi pozitivnega vpliva nestandardnih ukrepov ECB³⁷ na donosnosti obveznic večine držav evrskega območja), kar ob zaostrenih razmerah na finančnih trgih še naprej otežuje financiranje države (financiranje primanjkljaja sektorja država in odplačilo glavnice državnega

³⁶ Glej poglavje poglavje Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji.

³⁷ ECB je decembra 2011 sprejela sklep o izvedbi dveh operacij dolgoročnejšega refinanciranja z zapadlostjo 36 mesecev, s katero je bankam v evrskem območju omogočila dostop do dodatnih likvidnih sredstev in tako prispevala k izboljšanju njihovega financiranja.

dolga). V prvih petih mesecih je država tako nadaljevala z izdajo zakladnih menic z ročnostjo tri, šest in dvanajst mesecev v skupni vrednosti 961 mio EUR. Vztrajanje zahtevane donosnosti na razmeroma visoki ravni pomeni višje stroške novega zadolževanja Slovenije na evrskem trgu kot ob lanski izdaji obveznic, kljub dejstvu, da potrebe po financiranju države (izraženo kot delež BDP) ne presegajo lanske.

Slika 10: Razlika med donosnostjo 10-letnih državnih obveznic glede na nemško obveznico



Vir: Bloomberg, preračuni Umar.

5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izdatki povezani s staranjem prebivalstva

Vzdržnost javnih financ je na dolgi rok odvisna od strukturne uravnoteženosti prihodkov in odhodkov in razmeroma stabilnega makroekonomskega okolja brez prevelikih neravnovesij. Ob obstoječih strukturnih slabostih slovenskega gospodarstva, zlasti na področju konkurenčnosti in relativne nerazvitosti finančnega sistema, in spremembah v demografski strukturi prebivalstva brez prilagoditev v naslednjih letih ne bo mogoče doseči uravnoteženosti javnih financ.

Na dolgoročno vzdržnost javnih financ pomembno vplivajo izdatki povezani s staranjem, tako da je javnofinančni položaj na dolgi rok ključno odvisen od demografskih sprememb. Maja 2012 je Evropska komisija, objavila posodobljene dolgoročne projekcije starostno pogojenih javnofinančnih izdatkov za obdobje 2010-2060³⁸, to je izdatkov za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestila

³⁸ The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm

brezposelnim.³⁹ Projekcije temeljijo na novih demografskih projekcijah Eurostata (EUROPOP2010; april 2011), skupnih dolgoročnih makroekonomskih predpostavkah in predpostavki nespremenjenih politik (upoštevanje zakonodaje in reform sprejetih do decembra 2011). Nove demografske projekcije EUROPOP2010 kažejo, da je v Sloveniji trend staranja prebivalstva še hitrejši kot v povprečju EU, kar pomeni, da je izziv sprememb v sistemih socialne zaščite za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ za Slovenijo še toliko večji. V primerjavi s prejšnjimi demografskimi projekcijami (EUROPOP2008) so demografski trendi sicer nekoliko manj neugodni. Populacija Slovenije se več ne znižuje, ampak se ohranja približno na trenutni ravni (2,1 mio prebivalcev).⁴⁰ Ob upoštevanih predpostavkah in posledično povišanih količnikih demografske in ekonomske odvisnosti⁴¹ se močno povečajo potrebe po zagotavljanju pokojnin in storitev zdravstva in dolgotrajne oskrbe za staro prebivalstvo, zaradi sočasnega zmanjšanja deleža delovno aktivnega prebivalstva pa to pomeni težave pri zagotavljanju javnofinančnih sredstev.

Učinek staranja na dolgoročno vzdržnost javnih financ je v Sloveniji izredno močan in bistveno višji kot v povprečju EU. V povprečju EU so javni izdatki, povezani izključno s staranjem⁴², leta 2010 znašali 25,0 % BDP, do leta 2020 naj bi po referenčnem scenariju⁴³ porasli na 25,2 % BDP ter do leta 2060 na 29,1 % BDP (za 4,1 o.t.). V primerjavi s projekcijo iz leta 2009 je to povečanje izdatkov nekoliko manjše (prej 4,7 o.t.), k čemur so poleg ugodnejših demografskih projekcij pomembno prispevale tudi pokojninske reforme, ki so bile izpeljane v nekaterih državah članicah (Franciji, Grčiji, Italiji, Češki in Španiji). S Slike 11 pa je razvidno, da spada Slovenija še naprej med države z najbolj zaostreno situacijo glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ, saj naj bi se javni izdatki, povezani izključno s staranjem, po referenčnem scenariju povečali od 23,5 % BDP v letu 2010 na 25,2 % BDP v letu 2020 ter kar na 33,8 % BDP leta 2060 (večji porast beleži le Luksemburg). Po tveganem scenariju povečanje znaša celo 10,8 o.t. (več le Luksemburg in Malta).

³⁹ Projekcije izdatkov za zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestila brezposelnim izdela za vse države DG ECOFIN, medtem ko pokojninske projekcije zaradi različnih pokojninskih sistemov izdela vsaka država članica sama. Metodologija in predpostavke dolgoročnih projekcij AWG 2012 so podrobno predstavljene v poročilu » The 2012 AWG Report: Underlying Assumption and Projection Methodologies«, European Economy 4/2011. European Commission. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf; celotno poročilo z posodobljenimi projekcijami pa v publikaciji

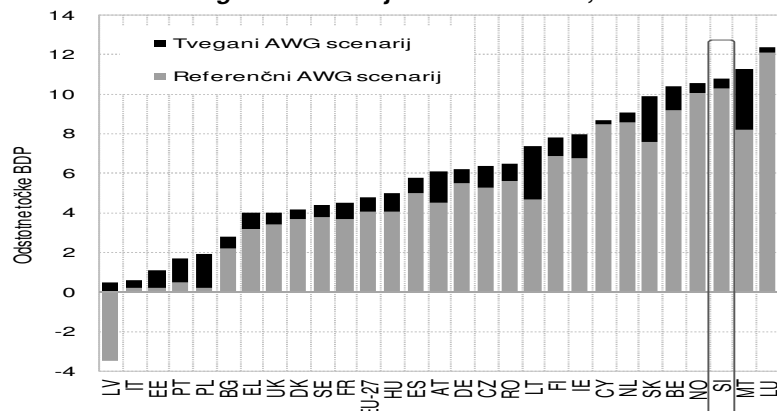
⁴⁰ Razlog za to je predvsem relativno višja projekcija neto migracij, ki naj bi se z ocenjenih 11.000 oseb v letu 2010 postopoma zniževale na 4000 oseb na leto (2060). Prav neto migracije so sicer na dolgi rok najmanj zanesljiva predpostavka demografskih projekcij. Ostale ključne demografske predpostavke za Slovenijo so še, višja stopnja rodnosti (od 1,54 v letu 2010 na 1,65 v letu 2060), višje življenjsko pričakovanje (za moškega ob rojstvu s 75,8 (2010) na 84,0 (2060) in za žensko z 82,3 na 88,8 let).

⁴¹ Količnik demografske odvisnosti se poviša s 23,7 na 57,5, ekonomske pa s 44,0 na 82,4.

⁴² V zadnjih AWG projekcijah spadajo k »javnim izdatkom povezanim izključno s staranjem« (angl. *strictly-age-related expenditure*) izdatki za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo in izobraževanje (izvzeta pa so nadomestila za brezposelne), besedna zveza "javni izdatki, povezani s staranjem« (angl. *age-related expenditure*) pa se uporablja kadar so prišteti tudi izdatki za nadomestila brezposelnim.

⁴³ Referenčni scenarij AWG upošteva predvsem rast izdatkov zaradi staranja prebivalstva, tvegani scenarij AWG pa za področji zdravstva in dolgotrajne oskrbe tudi učinke drugih nedemografskih dejavnikov (tehnološki napredek, medicinska inflacija, relativno višja rast plač in zaposlenosti kot v drugih dejavnostih). Referenčni scenarij se uporablja širše v fiskalni politiki, vključno pri določanju srednjeročnih fiskalnih ciljev (MTO). Namen tveganega scenarija, pa je opozoriti na nujne strukturne reforme na področjih javnega financiranja zdravstva in dolgotrajne oskrbe.

Slika 11: Povečanje javnih izdatkov, povezanih izključno s staranjem*, v odstotnih točkah BDP po referenčnem in tveganem scenariju za države EU27, 2010-2060



Vir: Evropska komisija, Odbor za ekonomsko politiko (The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)). Opomba: * angl. *strictly-age-related expenditure*, to so izdatki za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo in izobraževanje (izvzeta so nadomestila za brezposelne).

Tabela 12: Dolgoročne projekcije javnih izdatkov, povezanih izključno s staranjem za Slovenijo in primerjava z EU (referenčni scenarij AWG), 2010-2060

	Delež v BDP, v %							Sprememba v o.t. BDP			
	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2010-2020		2010-2060	
								SI	EU27	SI	EU27
Skupaj	23,5	24,4	25,2	26,8	29,8	32,9	33,8	1,7	0,2	10,3	4,1
pokojnine	11,2	11,8	12,2	13,3	15,8	17,9	18,3	1	-0,1	7,1	1,5
zdravstvo*	6,1	6,3	6,4	6,8	7	7,2	7,2	0,3	0,3	1,1	1,1
dolgotrajna oskrba**	1,4	1,6	1,7	1,9	2,4	2,8	3	0,3	0,2	1,6	1,5
izobraževanje***	4,7	4,7	4,9	4,8	4,6	5	5,2	0,2	-0,3	0,5	-0,1

Vir: Evropska komisija, Odbor za ekonomsko politiko (The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060);

Opomba:). Opomba: * Po metodologiji SHA, vendar brez izdatkov za dolgotrajno zdravstveno oskrbo; ** javnim izdatkom za dolgotrajno oskrbo (0,9 % BDP v letu 2009) so prištete še invalidnine; ***upoštevana metodologija UOE, vendar so izvzeti izdatki za predšolsko izobraževanje.

Slovenija med državami EU izstopa predvsem po visokem porastu izdatkov za pokojnine.⁴⁴ Ob upoštevanju trenutno veljavne pokojninske zakonodaje (ZPIZ-1) in demografskih predpostavk projekcije kažejo, da naj bi se javnofinančni izdatki za pokojnine v Sloveniji v obdobju 2010-2060 povečali za 7,1 o.t. BDP, zbrani prispevki za pokojninsko blagajno pa le za 0,4 o.t. BDP (z 9,2 % BDP leta 2010 na 9,6 % 2060). V povprečju EU se pokojninski izdatki v BDP v obdobju 2010-2060 povečajo le za 1,5 o.t. BDP (na raven 12,9 % BDP), vendar so razlike med državami zelo velike (Slika X3). Bolj kot v Sloveniji pa se izdatki za pokojnine do leta 2060 povečajo le še v Luksemburgu in Cipru. V Sloveniji je glavni razlog za tako nevzdržno gibanje izdatkov za pokojnine visok porast količnika odvisnosti⁴⁵, kar kaže na nujnost podaljšanja delovne dobe za pridobitev starostne pokojnine v novi pokojninski ureditvi. Učinek do leta 2024 sicer nekoliko omili učinek upadanja odmernega odstotka pri določanju novih pokojnin (s 85% plače leta 2000 na 72,5 % leta 2024). Hkrati projekcije kažejo padec nadomestitvenega razmerja⁴⁶ s trenutne ravni 59 % na 53,7 % leta 2024 (in naprej) in zniževanje

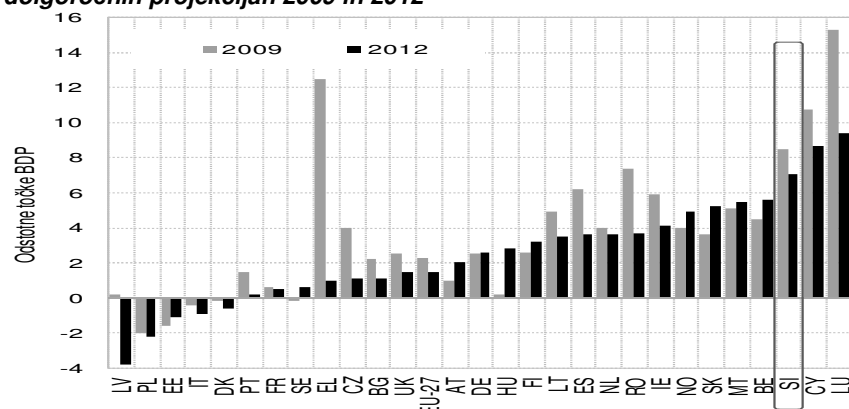
⁴⁴ Ministrstvo za finance: Country Fiche on Pension Projections for Slovenia, January 2012.

⁴⁵ Ang. *total dependency ratio*: Delež populacije pod 15 let in nad 64 let glede na populacijo 15-64 let. V Sloveniji se razmerje povečuje od 44 % (2010) na 82 % (2060).

⁴⁶ Nadomestitveno razmerje je izračunano kot prva pokojnina posameznika, ki izpolnjuje pogoje za starostno upokojitev brez odbitkov, deljeno s pokojninsko osnovo.

količnika podpore⁴⁷ z ravni 1,5 pod 1,0 leta 2050, kar pomeni, da bo po letu 2050 v Sloveniji več kot en upokojenec na vsakega plačnika prispevkov. V primerjavi z dolgoročnimi projekcijami iz leta 2009 se tudi v povprečju EU pričakuje nekoliko manjši porast pokojninskih izdatkov, vendar je to povezano predvsem z izvedenimi pokojninskimi reformami; hkrati so izhodiščne ravni relativno izraženih pokojninskih izdatkov zaradi krize bistveno višje.

Slika 12: Primerjava povečanja izdatkov za pokojnine v obdobju 2010-2060 v odstotnih točkah BDP po dolgoročnih projekcijah 2009 in 2012



Vir: Evropska komisija, Odbor za ekonomsko politiko (The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060))

Na rast izdatkov za zdravstvo bolj kot staranje prebivalstva vplivajo nedemografski dejavniki, vendar je bil v preteklosti v Sloveniji njihov učinek bistveno manjši kot v povprečju v državah EU. Po oceni Evropske komisije⁴⁸ je v državah EU v preteklih 50-letih staranje prebivalstva k rasti javnih izdatkov za zdravstvo v povprečju prispevalo le nekaj nad 10 %, povečanje BDP na prebivalca okoli 60 %, preostalih 25 % pa so prispevali učinki nedemografskih dejavnikov, kot so uvajanje novih (dragih) tehnologij, institucionalne spremembe zdravstvenih sistemov (npr. povečanje pokritosti populacije z obveznim zdravstvenim zavarovanjem), rast zaposlenosti in plač v zdravstvu in medicinska inflacija. Koeficient dohodkovne elastičnosti javnih izdatkov za zdravstvo v katerem so upoštevani tudi učinki nedemografskih dejavnikov, je za države EU v preteklosti v povprečju znašal 1,3-1,5⁴⁹, za Slovenijo pa v obdobju 1995-2008 le 0,8-1,0. Delno je bil manjši učinek nedemografskih dejavnikov povezan z uspešnim obvladovanjem rasti javnih izdatkov za zdravstvo (predvsem rasti plač in cen zdravil). Po drugi strani pa je lahko tudi odraz počasnega uvajanja novih tehnologij, slabše opremljenosti in zaostankov v zmogljivostih javnega zdravstvenega sistema.

Projekcija povečanja javnih izdatkov za zdravstvo ne odstopa od povprečja EU. Po referenčnem scenariju AWG, ki glede dejavnikov rasti izdatkov za zdravstvo upošteva vpliv staranja prebivalstva, zmeren vpliv rasti BDP na prebivalca (dohodkovno elastičnost 1,1⁵⁰) ter predpostavko, da bomo polovico dodatnih let pričakovanega trajanja življenja preživeli zdravi, naj bi se javni izdatki za zdravstvo v Sloveniji v obdobju 2010-

⁴⁷ Ang. *support ratio*: število ljudi, ki plačujejo prispevke v pokojninsko blagajno, deljeno s številom upokojencev.

⁴⁸ Alternative scenarios for assessing the impact of non-demographic factors on health care expenditure, DG ECFIN/C2 (2011) 720472.

⁴⁹ V izračunu povprečja EU so upoštevani podatki za 22 držav v različnih obdobjih glede na razpoložljivost časovne serije: najdaljše obdobje 1961-2009 (od približno leta 1970-2008 za DK, DE, LU, NL, PT; od 1990-2008 za CZ, FR, GR, HU, IT ter 1995-2008 za EE, SK, SI; za preostale države obdobje ni posebej navedeno).

⁵⁰ Dohodkovna elastičnost postopoma upada od 1,1 na začetku projekcije proti 1,0 leta 2060, kar pomeni, da predpostavljamo, da se učinek nedemografskih dejavnikov postopoma umirja.

2060 povečali za 1,1 o.t. BDP, to je od 6,1 % BDP leta 2010 na 7,2 % BDP leta 2060⁵¹. To povečanje je enako ocenjenemu povprečnemu povečanju izdatkov v EU, kjer pa je začetna vrednost leta 2010 znašala že 7,1 % BDP, izdatki pa naj bi se do leta 2060 povečali na 8,3 % BDP. Po tveganem scenariju, ki v skladu s preteklimi trendi upošteva večji učinek nedemografskih dejavnikov (na začetku obdobja dohodkovno elastičnost 1,3 in zniževanje proti 1,0 v letu 2060), pa naj bi se v Sloveniji javni izdatki za zdravstvo že do leta 2020 povečali za 0,5 o.t. BDP (na 6,6 % BDP) ter do leta 2060 za 1,7 o.t. BDP (na 7,8 % BDP). Tudi po tem scenariju bi bilo v povprečju EU povečanje javnih izdatkov za zdravstvo približno enako kot v Sloveniji.

Javni izdatki za dolgotrajno oskrbo⁵² se že ob upoštevanju zgolj staranja prebivalstva do leta 2060 več kot podvojijo. Projekcije upoštevajo spremembe v demografski strukturi ter delež populacije, ki je odvisna od pomoči druge osebe; poleg tega pa še različne predpostavke glede prehoda iz neformalne v formalno oskrbo, spremembe razmerja med institucionalno oskrbo in oskrbo na domu ter povečanja obsega izdatkov na prejemnika dolgotrajne oskrbe. Po referenčnem scenariju, ki upošteva le vpliv staranja prebivalstva in predpostavko, da zaradi boljšega zdravja polovico dodatnih let življenja ne bi potrebovali pomoči druge osebe, se javni izdatki za dolgotrajno oskrbo v povprečju v EU povečajo od 1,8 % BDP v letu 2010 na 3,4 % BDP v letu 2060 (za 1,5 o.t.). Razlike med državami pa so velike in so posledica razlik v sistemih zagotavljanja in financiranja storitev dolgotrajne oskrbe (večje povečanje izdatkov se pričakuje v državah z bolj razvitimi sistemi dolgotrajne oskrbe, tako se za več kot 2,5 o.t. BDP izdatki povečajo v Belgiji, Danski, Nizozemski, Finski in Švedski). V Sloveniji je povečanje skoraj enako kot v povprečju EU, in sicer se izdatki povečajo od 1,4 % BDP v letu 2010 na 3,0 % v letu 2060 BDP (za 1,6 o.t.). Po različnih scenarijih, ki poleg staranja upoštevajo še druge zgoraj navedene dejavnike, pa se projekcije povečanja teh izdatkov za Slovenijo gibljejo v razponu od 1,4 do 4,2 o.t. BDP. To pomeni povečanje na najmanj 2,8 % BDP in največ 5,6 % BDP.

Rast javnih izdatkov za izobraževanje⁵³ bo predvidoma višja kot v povprečju v državah EU. Nanje pomembno vpliva demografski razvoj oziroma spremembe števila vpisanih generacij v posamezne ravni izobraževanja, poleg tega pa tudi drugi dejavniki: pričakovano povprečno trajanje izobraževanja, vključenost populacije v izobraževanje, višina plač zaposlenih v izobraževanju, povprečna velikost razreda ter razmerje med številom vpisanih in številom pedagoškega osebja. Po referenčnem scenariju AWG, ki upošteva le vpliv demografskih sprememb naj bi se delež javnih izdatkov za izobraževanje v Sloveniji v obdobju 2010-2060 povečal za 0,5 o.t. BDP, najbolj v osnovnošolskem izobraževanju (sledi srednješolsko, v terciarnem izobraževanju je povečanje minimalno). To gibanje je nasprotno gibanju v povprečju EU, kjer naj bi se delež do leta 2060 rahlo zmanjšal (za -0,1 o.t. na 4,5 % BDP). Po scenariju »EU 2020«, ki upošteva uresničevanje ciljev strategije EU 2020 na področju izobraževanja⁵⁴ pa bi se delež javnih izdatkov za izobraževanje v primerjavi z BDP do leta 2060 v Sloveniji povečal za 0,7 o.t. BDP (najbolj terciarno, sledi srednješolsko in najmanj osnovnošolsko), v povprečju EU pa za 0,2 o.t.

⁵¹ Izhodiščno leto za projekcijo je stanje javnih izdatkov za zdravstvo v letu 2009 po metodologiji sistema zdravstvenih računov (SHA), ki je znašalo 6,8 % BDP (vključeni so izdatki obveznega zdravstvenega zavarovanja ter državnega proračuna in občin za zdravstvo, vključno z investicijami); vendar so iz tega agregata izločeni javni izdatki za dolgotrajno zdravstveno oskrbo (0,7 % BDP), ker so ti vključeni v projekcijo javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo.

⁵² Upoštevana je metodologija sistema zdravstvenih računov (SHA), po kateri so vključeni javni izdatki za zdravstveno in socialno dolgotrajno oskrbo (skupaj 0,9 % BDP v letu 2009), k tem pa so v projekcijah AWG prišteti še nekateri denarni prejemki za starost in odvisnost po metodologiji ESPROSS (predvsem invalidnine) zato je izhodiščna vrednost za Slovenijo v letu 2009 znašala 1,43 % BDP.

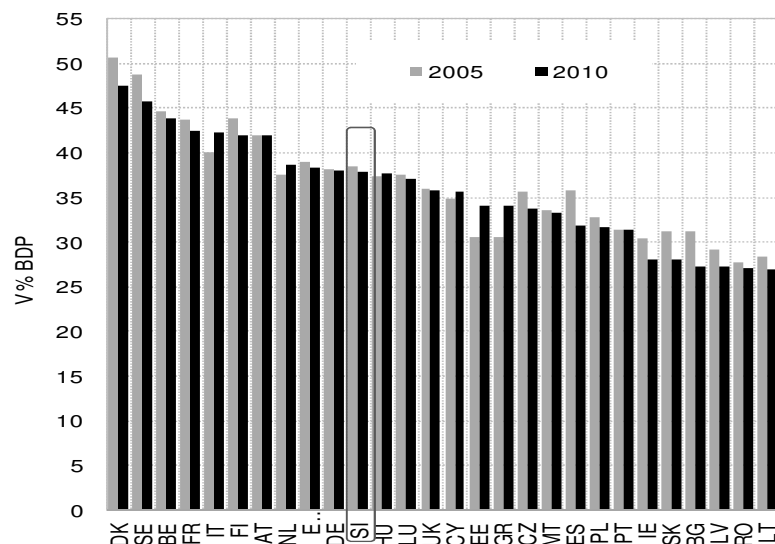
⁵³ Izdatki za izobraževanje zajemajo izdatke za osnovnošolsko, srednješolsko in terciarno izobraževanje, ne zajemajo pa izdatkov za predšolsko raven izobraževanja.

⁵⁴ Delež mladih osipnikov naj bi se do leta 2020 zmanjšal pod 10 %, delež ljudi, starih 30–34 let s terciarno izobrazbo naj bi leta 2020 znašal vsaj 40 %. V Sloveniji je leta 2010 delež mladih osipnikov znašal 5,2 %, delež mladih, starih 30–34 let, s terciarno izobrazbo pa v letih 2009–2010 (povprečna vrednost obeh let) 33,2 %.

6. Primerjava davčne obremenitve dela, potrošnje in kapitala v Sloveniji in EU

Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena z deležem v bruto domačem proizvodu, se v Sloveniji v zadnjem desetletju giblje na povprečni ravni okoli 38 % BDP in je nekoliko pod povprečjem EU. Davki in prispevki za socialno varnost v zadnjih letih predstavljajo 86,5 % prihodkov sektorja država (ostalo so transferni in drugi prihodki: nedavčni, kapitalski, donacije, udeležbe na dobičku)⁵⁵, delež pa je nekoliko nižji kot v povprečju EU (okoli 89 %). Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena z deležem v BDP, je bila v Sloveniji v letu 2010⁵⁶ 38,0 % in je bila nižja od povprečja EU (38,4 %) in od evrskega povprečja (38,9 %). Med državami EU so v obremenitvi z davki in prispevki velike razlike, saj je bilo med najbolj (Danska; 47,6 %) in najmanj obremenjeno (Litva; 27,1 %) v letu 2010 več kot 20 o.t. BDP razlike.

Slika 13: Obremenitev z davki in prispevki za socialno varnost po državah EU, v % BDP



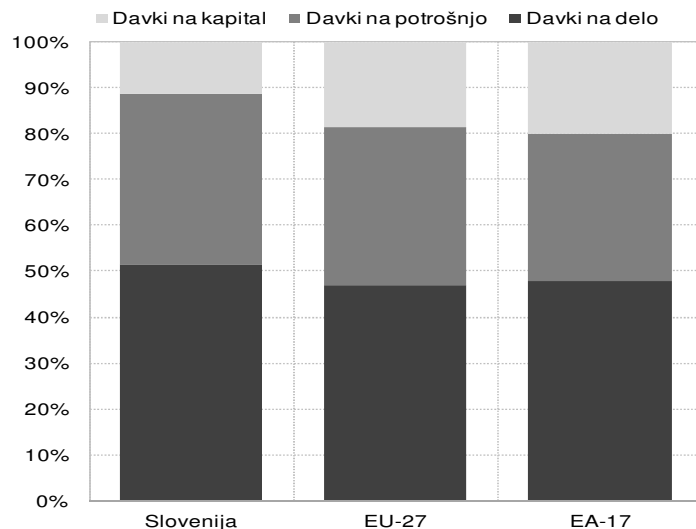
Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

Razlike v ekonomski strukturi davkov med državami članicami so glede na različne davčne sisteme precejšnje. V ekonomski strukturi skupne obremenitve je v Sloveniji delež davkov na delo relativno višji, delež davkov na kapital pa relativno nižji od povprečja evropskih držav. Po deležu davkov na potrošnjo (37,5 %) se Slovenija med državami EU uvršča v zgornjo tretjino, po deležu davkov na delo (51,8 %) pa v zgornjo polovico. Nasprotno je delež davkov na kapital (11,1 %) med najnižjimi v EU, kar glede na podpovprečno skupno obremenitev z davki in prispevki v Sloveniji v primerjavi z evropskim povprečjem, pomeni zelo nizko obdavčitev kapitala v Sloveniji.

⁵⁵ Do leta 2008 je bil ta delež precej stabilen, v zadnjih letih pa se je zmanjšal, saj so se zaradi gospodarske krize krčili davki in prispevki, transferni in drugi prihodki pa so naraščali.

⁵⁶ Leto 2010 je zadnje za katero so dostopni primerljivi podatki za države članice EU

Slika 14: Ekonomska struktura davkov, leto 2010



Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

6.1. Davki na delo⁵⁷

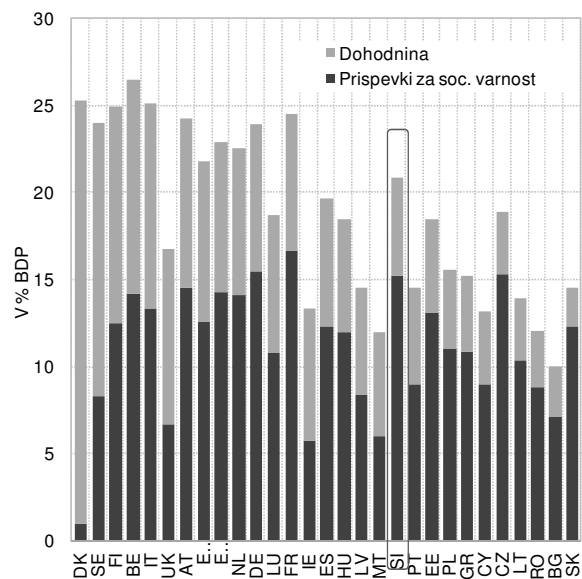
Delež davkov na delo v Sloveniji v zadnjih letih upada, a še vedno presega polovico vseh davkov in prispevkov. V strukturi davkov na delo predstavljajo prispevki za socialno varnost okoli 70%, dohodnina iz plač dobro četrtino, preostalo pa drugi davki na delo. Delež davkov na delo v celotnih davkih in prispevkih se je izraziteje zmanjšal po letu 2006 s postopno ukinitvijo davka na izplačane plače in reformo dohodnine. Po prehodnem povišanju leta 2008 pa v zadnjih letih ponovno upada zaradi zmanjševanja števila prejemnikov plač, deloma pa tudi zaradi povečanih olajšav. Ocenjujemo, da je leta 2011 znašal 51 %. Prispevki za socialno varnost se od leta 2002 dalje oblikujejo po nespremenjenih prispevnih stopnjah, zato je bilo njihovo gibanje skladno z gibanjem prispevene osnove in do leta 2009 precej stabilno, nato pa so začeli upadati zaradi nižje rasti mase plač, v manjši meri pa tudi zaradi vse pogostejšega neplačevanja, izogibanja ter odlaganja plačevanja prispevkov. V primerjavi z BDP se je delež v zadnjih letih v povprečju povečal, kljub skromni rasti prispevkov, predvsem zaradi upada BDP leta 2009 in 2011.

Slovenija ima relativno višjo obremenitev s prispevki za socialno varnost in nižjo obremenitev z dohodnino glede na evropsko povprečje. Obremenitev s prispevki za socialno varnost, merjena z deležem v BDP, je v Sloveniji leta 2010 s 15,2 % BDP nad povprečjem evropskih držav (EU 12,6 % BDP, evrsko območje 14,3 % BDP), na razlike med državami pa vpliva predvsem različnost sistemov socialnega zavarovanja. Delež prihodkov od dohodnine je leta 2010 v Sloveniji znašal 5,7 % BDP in je bil precej pod evropskim povprečjem (EU 9,2 % BDP, evrsko območje 8,8 % BDP). Precej se je znižal z davčno reformo v letih 2006 in 2007, ko se

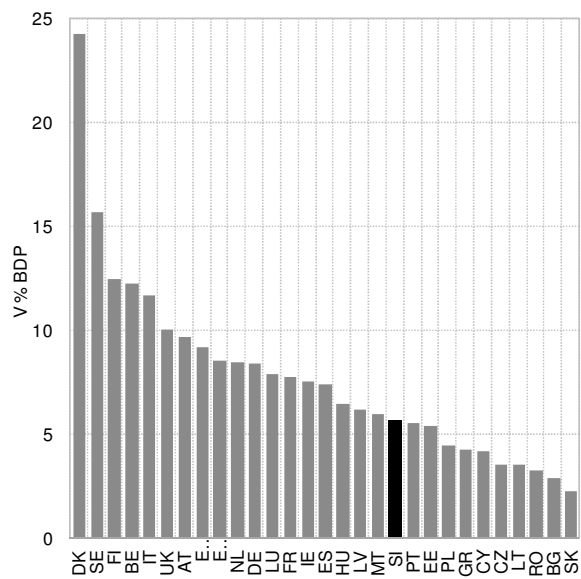
⁵⁷ Med **davke na delo** so vključeni vsi davki direktno vezani na plače in jih plačujejo delavci (zaposleni) in delodajalci, vključno z obveznimi prispevki za socialno varnost.

je spremenila davčna lestvica, zmanjšala zgornja mejna davčna stopnja, precej pa so se povečevale tudi davčne olajšave.

Slika 15: Delež prispevkov za socialno varnost in dohodnine v % BDP po državah EU, leto 2010



Slika 16: Delež dohodnine v % BDP po državah EU, leto 2010



Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

Večina držav članic obdavčuje dohodke fizičnih oseb s progresivnimi davčnimi stopnjami, nekaj pa jih uporablja enotne davčne stopnje (Estonija, Latvija, Litva, Slovaška, Bolgarija, Romunija, Češka, Madžarska). Tudi v Sloveniji velja progresivno obdavčenje v treh davčnih razredih z zgornjo mejno davčno stopnjo 41 % za večino dohodkov fizičnih oseb, razen dohodkov iz kapitala. Za slednje od leta 2006 velja dualni dohodninski sistem, po katerem so vsi kapitalski dohodki obdavčeni z nižjo enotno stopnjo. Ocenjujemo, da je ob tem prišlo do povečanja izplačila dela plač v raznih oblikah kapitalskih prihodkov, kar je vplivalo na relativno zmanjšanje javnofinančnih prihodkov.

Tabela 13: Zakonsko določene zgornje mejne stopnje dohodnine po državah EU v letih 2004, 2007, 2012

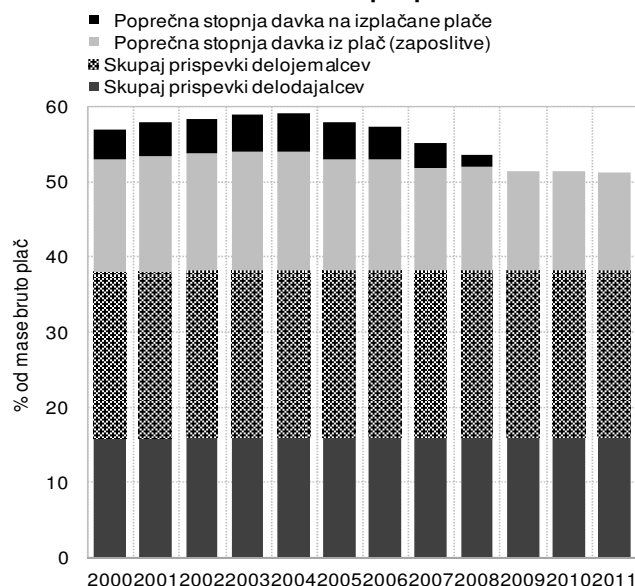
	2004	2007	2012
Belgija	progresivna stopnja do 53,7%	progresivna stopnja do 53,7 %	progresivna stopnja do 53,7 %
Češka	progresivna stopnja do 32 %	progresivna stopnja do 32 %	15 %
Danska	progresivna stopnja do 59%	progresivna stopnja do 59%	progresivna stopnja do 55,4 %
Nemčija	progresivna davčna stopnja do 42 % in prispevek 5,5 %	progresivna davčna stopnja do 42 % in prispevek 5,5 %	progresivna davčna stopnja do 42 % in prispevek 5,5 %
Estonija	26 % enotna stopnja	22 % enotna stopnja	21 % enotna stopnja
Grčija	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 49 %
Spanija	progresivna stopnja do 45 %	progresivna stopnja do 43 %	progresivna stopnja do 52 %
Francija	progresivna stopnja do 53,4 %	progresivna stopnja do 45,8 %	progresivna stopnja do 46,8 %
Irska	progresivna stopnja do 42%	progresivna stopnja do 41%	progresivna stopnja do 41%
Italija	progresivna stopnja do 46,1 %	progresivna stopnja do 44,9 %	progresivna stopnja do 47,3 %
Ciper	progresivna stopnja do 30 %	progresivna stopnja do 30 %	progresivna stopnja do 38,5 %
Latvija	25% enotna stopnja	25% enotna stopnja	25% enotna stopnja
Litva	33% enotna stopnja	27% enotna stopnja	15 % enotna stopnja
Luksemburg	progresivna stopnja 39 %	progresivna stopnja 39 %	progresivna stopnja 42,1 %
Madžarska	progresivna stopnja do 38 %	progresivna stopnja do 40 %	16 % enotna stopnja
Malta	progresivna stopnja do 35 %	progresivna stopnja do 35 %	progresivna stopnja do 35 %
Nizozemska	progresivna stopnja do 52%	progresivna stopnja do 52%	progresivna stopnja do 35 %
Avstrija	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 50 %
Poljska	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 32 %
Portugalska	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 42 %	progresivna stopnja do 49 %
Slovenija	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 41 %	progresivna stopnja do 41 %
Slovaška	19 % enotna stopnja	19 % enotna stopnja	19 % enotna stopnja
Finska	progresivna stopnja do 52,1 %	progresivna stopnja do 50,5 %	progresivna stopnja do 49,2%
Švedska	progresivna stopnja 53% - 58%	progresivna stopnja 53% - 58% (56,6%)	progresivna stopnja 53% - 58% (56,6%)
Zdru. kraljestvo	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 50 %
Bolgarija	29 %	24%	10 %
Romunija	40 %	16%	16 %

Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

Precejšnje pa so med državami tudi razlike v višini vstopnega praga v najvišji dohodninski razred. Med državami, ki uporabljajo progresivno davčno stopnjo, uporabljata najvišjo mejno davčno stopnjo Švedska (56,6 %) in Danska (55,4 %), v ostalih državah članicah pa se zgornja davčna stopnja giblje med 42 in 53 %. Zgornja mejna stopnja dohodnine je imela v daljšem časovnem obdobju v evropskih državah tendenco upadanja, od začetka gospodarske krize pa se je, zaradi konsolidacije javnih financ in potrebe po večji redistribuciji, začela

povečevati (po letu 2009 se je povečala v enajstih državah). Z davčno reformo v letu 2007 je Slovenija znižala zgornjo stopnjo obdavčitve od 50 % na 41 %. Po Zakonu za uravnoteženje javnih financ se bo doslej relativno nizek vstopni prag v najvišji dohodninski razred povečal na 18.534 evrov, v letu 2013 in 2014 pa se bo zgornja mejna stopnja zopet povečala na 50 %, in sicer bo veljala za letne dohodke nad 69.313 evrov.

Slika 17: Obremenitev z davki in prispevki od mase bruto plač v % od osnove



Vir: MF, Bilten javnih financ, preračuni UMAR

6.2. Davki na potrošnjo

Pretežen del davkov na potrošnjo predstavljajo davek na dodano vrednost (DDV) in trošarine (nad 90 %), ostalo so manjše, predvsem ekološke dajatve. Delež davkov na potrošnjo⁵⁸ v ekonomski strukturi davkov je bil v zadnjem desetletnem obdobju precej stabilen in se je gibal na ravni okoli 37 %. *Davek na dodano vrednost* je bil v Sloveniji uveden sredi leta 1999, davčne stopnje DDV pa so od leta 2002 nespremenjene⁵⁹; delež DDV v primerjavi z BDP se je vsa leta gibal na ravni okoli 8,3 % BDP. Zaradi namernih ali nenamernih napak pri vplačilih DDV je dejansko vplačani DDV nižji od teoretično izračunanega davka⁶⁰, leta 2008⁶¹ je ta razlika znašala 6,5 % oz. dobrih 200 mio EUR (leta 2002 le 2,6 %). Del DDV pa je tudi neizterljiv,

⁵⁸ **Davki na potrošnjo** so definirani kot davki na transakcije med gospodarskimi subjekti in končnimi potrošniki in se plačajo ne glede na to ali je davčni zavezanec ustvaril dohodek ali ne. Po ESR-95 klasifikaciji so med davke na potrošnjo po obstoječem davčnem sistemu v Sloveniji vključeni davek na dodano vrednost, uvozne dajatve, carine, drugi davki na uvoz, trošarine, kmetijske dajatve pri uvozu, carinske takse in takse s področja trošarin, davek od motornih vozil, davek od iger na srečo, davek od prometa zavarovalnih storitev, komunalne in okoljske dajatve.

⁵⁹ V Sloveniji je ob splošni davčni stopnji DDV (20 %) in nižji davčni stopnji (8,5 %) povprečna davčna obremenitev z DDV v letu 2010 ocenjena na 15,8 %.

⁶⁰ Teoretični DDV je izračunana vrednost DDV, ki bi bila prejeta v obračunskem obdobju, če bi vsi ekonomski subjekti obračunavali in plačevali DDV v skladu z veljavno zakonodajo.

⁶¹ zadnji podatek SURS

ker se nanaša na odpisane, sporne in dvomljive terjatve (med 0,7 in 0,9 % obračunanega DDV). Politika *trošarin* je sledila postopnemu usklajevanju trošarinskih dajatev na tobak in tobake izdelke z določili evropske direktive, nekoliko so se v tem času povečale tudi trošarine na alkohol. Na področju dajatev na energente pa je bila do leta 2008 politika trošarin usmerjena na blaženje vplivov nihanja svetovnih cen nafte na domačo inflacijo, v letu 2009 in 2010 pa se je s povečevanjem trošarinskih dajatev predvsem blažilo upadanje proračunskih prihodkov⁶². Ob upadu prodanih količin trošarinskih izdelkov v letu 2010 so bile trošarinske dajatve na energente lani zmanjšane, količine prodanih trošarinskih proizvodov pa so se ponovno povečale. Takšna trošarinska politika je v zadnjih letih ob nižjem nominalnem BDP prispevala k povišanju deleža trošarin v BDP z okoli 3,2 % v predkriznem obdobju na 4,2 % BDP v obdobju 2009-2011.

Delež davkov na potrošnjo v BDP je v Sloveniji višji od povprečja EU, v strukturi celotnih davkov in prispevkov pa je njihov delež nadpovprečen. Obremenitev z davki na potrošnjo je v Sloveniji leta 2010 znašala 14,2 % BDP, v povprečju EU pa 11,0 % BDP. Tudi delež v strukturi vseh davkov in prispevkov je bil nadpovprečen (SLO: 37,5 %, v EU 34,4 %, v evrskem območju 32,3 %), k čemur prispeva tudi relativno nizka obdavčitev kapitala v Sloveniji. Ta delež se je v Sloveniji v zadnjih letih povečal, prav tako pa se povečuje tudi v povprečju evropskih držav, med katerimi jih je precej povišalo stopnje davka na dodano vrednost (5 v letu 2009, 8 v letu 2010, 5 v letu 2011 in 3 v letu 2012) in tudi trošarinske stopnje. Sicer imajo vse države članice, razen Danske, poleg splošne stopnje tudi znižane davčne stopnje DDV za posebne namene potrošnje.

Tabela 14: Stopnje davka na dodano vrednost po državah EU, 2008 in 2012

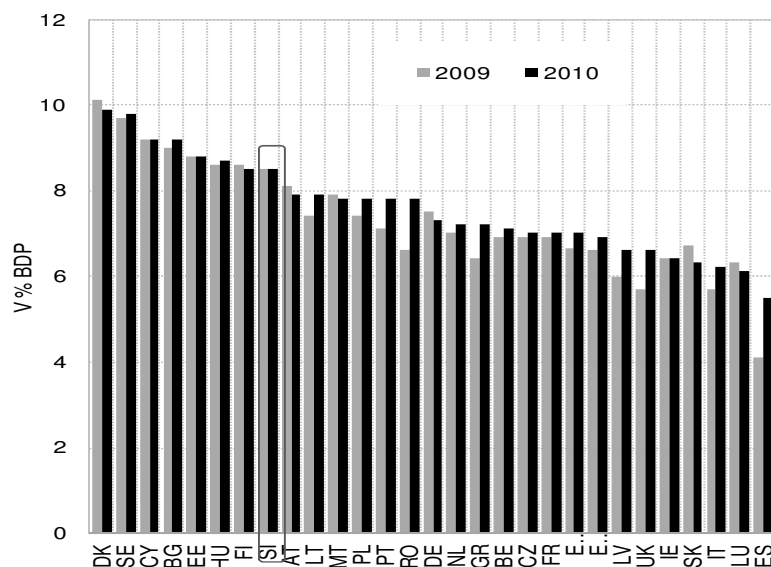
v % od osnove	Standardna davčna stopnja		Znižana davčna stopnja	
	2008	2012	2008	2012
Belgija	21 %	21 %	6 % in 12 %	6 % in 12 %
Bolgarija	20 %	20 %	7 %	9 %
Češka	19 %	20 %	9 %	9 %
Danska	25 %	25 %		
Nemčija	19 %	19 %	7 %	7 %
Estonija	18 %	20 %	5 %	9 %
Irska	21 %	23 %	13,5 % in 4,8 %	13,5 % in 4,8 %
Grčija	19 %	23 %	9 % in 4,5 %	6,5 % in 13 %
Španija	16 %	18 %	7 % in 4 %	8 % in 4 %
Francija	19,6 %	19,6 %	5,5 % in 2,1 %	5,5 %, 7 %, 2,1 %
Italija	20 %	21 %	10 % in 4 %	10 % in 4 %
Ciper	15 %	17 %	5 % in 8 %	5 % in 8 %
Latvija	18 %	22 %	5 %	12 %
Litva	18 %	21 %	5 % in 9 %	5 % in 9 %
Luksemburg	15 %	15 %	6 %, 12 %, 3 %	6 %, 12 %, 3 %
Madžarska	20 %	27 %	5 %	5 % in 18 %
Malta	18 %	18 %	5 %	5 % in 7 %
Nizozemska	19 %	19 %	6 %	6 %
Avstrija	20 %	20 %	10 %	10 %
Poljska	22 %	23 %	7 % in 3 %	5 % in 8 %

⁶² V letu 2007 so bile uvedene tudi trošarine na električno energijo, ki so na zelo nizki ravni.

Portugalska	20 %	23 %	5 % in 12 %	6 % in 13 %
Romunija	19 %	24 %	9 %	5 % in 9 %
Slovenija	20 %	20 %	8,5 %	8,5 %
Slovaška	19 %	20 %	10 %	10 %
Finska	22 %	23 %	8 % in 17 %	9 % in 13 %
Švedska	25 %	25 %	6 % in 12 %	6 % in 12 %
Združeno kraljestvo	17,5 %	20 %	5 %	5 %
EU -27	19,4 %	21,0 %		

Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

Slika 18: Delež davka na dodano vrednost v % BDP po državah EU, 2009 in 2010



Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

Okvir 2: Okoljski davki

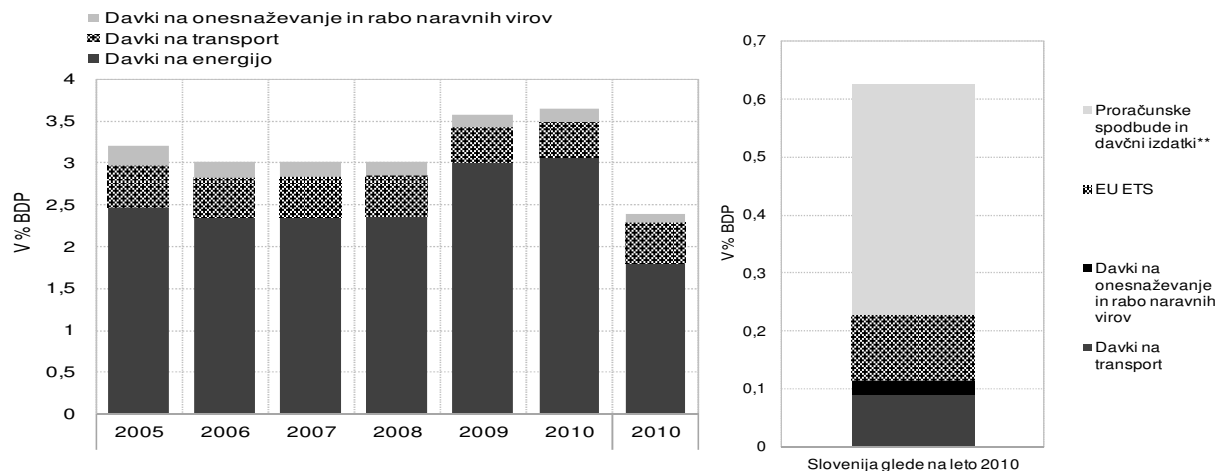
Slovenija je po deležu prihodkov od okoljskih davkov nad povprečjem EU, pozitiven prispevek k fiskalni konsolidaciji pa je na posameznih področjih še možen. Okoljski davki sodijo med davke, ki so najmanj škodljivi za gospodarsko rast⁶³ in so zato naravna izbira, če potrebe po fiskalni konsolidaciji narekujejo povišanje davkov⁶⁴. Pri povišanju okoljskih davkov oz. znižanju okoljsko neučinkovitih davčnih obravnav je v Sloveniji največ možnosti na področju vračil trošarin za posamezne namene rabe goriv, na področju prihodkov iz naslova avkcij z emisijskimi kuponi in povišanj davkov na transport. V Sloveniji je bilo leta 2010 iz naslova

⁶³ Glej npr. OECD: Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?, 2012 in Evropska komisija: Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010, 2010.

⁶⁴ Povišanje okoljskih davkov in odpravljanje okolju škodljivih proračunskih izdatkov so v protikriznih ukrepih predvidele tudi nekatere članice EU.

okoljskih davkov zbranih 1,3 mrd EUR oz. 3,6 % BDP, kar je precej nad povprečjem EU (2,4 % BDP), razliko do držav EU pa lahko pojasnimo z višjimi prihodki od davkov na energijo. .

Slika 19: Okoljski davki (levo) in možna povišanja prihodkov okoljskih davščin ter znižanja izdatkov povezanih s fosilnimi gorivi* (desno)



Vir: SURS, Eurostat, interni podatki MF. Opombe: * ne vključuje sprememb v proizvodnih in potrošnih vzorcih zaradi sprememb obdavčitve ** znižanje izdatkov v sliki prikazujemo kot povišanje prihodkov.

Relativno višji prihodki iz naslova davkov na energijo (Slovenija: 3,1 % BDP; EU: 1,8 %) so posledica obsežnejše rabe energije, zlasti v cestnem prometu⁶⁵, davčne stopnje (in cene) najpogostejših energentov (npr. goriva in električna energija) pa so še vedno pod EU povprečjem. Največji del davkov na energijo (okoli 90 %) predstavljajo prihodki od trošarin na motorna goriva, ki so se v obdobju 2000–2010 povečevali za skoraj 20 % letno. Na to je v veliki meri vplivala visoka rast potrošnje dizelskega goriva, ki je bila najvišja⁶⁶ v letih 2004 in 2008, tj. ob zadnjih dveh širitvah EU, ki so vplivale na povečanje zunanjetrgovinskih blagovnih tokov skozi Slovenijo, kar je možno pričakovati tudi z vstopom Hrvaške v EU prihodnje leto. Dodatno je bila rast nakupa goriv pri nas spodbujena z nižjimi cenami goriv v primerjavi s sosednjimi državami⁶⁷. Ob trenutno relativno visokih cenah nafte na svetovnih trgih so možnosti za dodatna povišanja na področju trošarin na pogonska goriva omejena. Kupni moči prilagojena višina trošarine, ki jo plačujejo posamezniki, je tudi blizu povprečja EU, večja povišanja trošarin pa bi za gospodinjstva pomenila dodaten pritisk na kupno moč. Več možnosti je pri vračilih trošarin na goriva za pogon kmetijske in gozdarske mehanizacije, industrijskih strojev ipd. ter pri vračilu trošarine za komercialni dizel, ki je bila z namenom blaženja posledic gospodarske krize uvedena leta 2009 in je vplivala na znižanje efektivne obdavčitve goriv v cestnem blagovnem prometu. Omenjene spodbude so v l. 2010 znašale 78,4 mio EUR⁶⁸, skupaj z ostalimi proračunskimi spodbudami in davčnimi izdatki za fosilna goriva pa 140,5 mio EUR. Tovrstna različna davčna obravnava goriv z okoljskega vidika ni utemeljena⁶⁹, večja integracija okoljskih meril pri določanju stopnje obdavčitve pa bi bila smiselna tudi pri nekaterih drugih

⁶⁵ Prispevek rabe goriv v cestnem prometu k skupni rabi energije je v Sloveniji med najvišjimi v EU. Poleg tega so motorna goriva navadno obdavčena bolj kakor drugi energenti.

⁶⁶ V omenjenih letih je bila najvišja rast porabe goriv, medtem ko je bila zaradi nižjih trošarin rast prihodkov iz tega naslova nižja.

⁶⁷ Sprememba razmerja v ceni med slovensko ceno goriva in uteženo ceno goriva v sosednjih državah statistično značilno vpliva na povpraševanje po motornih gorivih pri nas (več o tem gl. Poročilo o razvoju 2012, str. 80).

⁶⁸ Podoben učinek kot odprava oz. znižanje povračil trošarin bi imela uvedba v lanskem letu načrtovane CO₂ dajatve, ki pa je glede na Program stabilnosti – dopolnitev 2012 tudi v letošnjem letu ne pričakujemo. CO₂ dajatev naj bi nadomestila del trošarine, pri čemer vračila za poslovno rabo goriv ne bi bila mogoča.

⁶⁹ Podobno tudi z javnofinančnega vidika (več o tem gl. Poročilo o razvoju 2012, str. 80).

energentih⁷⁰ (slednje predvideva tudi predlagana revizija Direktive o obdavčitvi energije na ravni EU). Neustrezni davčni signali ter nadaljnje povečevanje rabe energije pa pomenijo tudi oddaljevanje od zavez do leta 2020 glede emisij toplogrednih plinov in deleža rabe obnovljivih virov energije.

Prihodki od davkov na transport ter davkov na onesnaževanje in rabo naravnih virov so se od začetka gospodarske krize (2008) znižali. Prihodki od davkov na transport, tj. davki na lastništvo in rabo prevoznih sredstev so v Sloveniji relativno nizki (0,41 % BDP; EU: 0,50 % BDP), kar glede na obsežnost avtoprevozniške dejavnosti in števila osebnih vozil najverjetneje pomeni, da je davčno breme v primerjavi z drugimi državami EU nižje. Letošnji Program stabilnosti pri teh davkih predvideva uvedbo dodatnega davka na motorna vozila in povišanje prihodkov iz naslova letne dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu. Kljub temu pa se bodo prihodki od davkov na transport v razmerju do BDP po naši oceni ohranili na podobni ravni kot leta 2010, kar je hkrati precej pod ravno iz leta 2008⁷¹. Erozijski davčnih prihodkov je lahko povezana z učinkovitostjo okoljskega davka, tj. znižanjem davčne osnove, ki povzroča pritisk na okolje. Poleg tega pa okoljski davki večinoma tudi niso ad valorem davki, ter imajo tako tendenco realnega zniževanja, v kolikor od časa do časa ne pride do prilagoditev davčnih stopenj. Slednje velja tudi za večino *davkov na onesnaževanje in rabo naravnih virov*. Povišanje teh dajatev, ki so sicer po večini namenske, za zdaj ni predvideno. To pomeni, da bi se ob nespremenjenem obsegu onesnaževanja in rabi naravnih virov davčni prihodki v razmerju do BDP in realna stopnja obdavčitve v prihodnjih letih zniževali. To velja tudi za komunalne takse, ki so pri nas med najnižjimi v EU. Čeprav so ti okoljski davki tako pri nas kot v večini držav EU relativno skromen vir javnofinančnih prihodkov, pa bi bila prilagoditev davčnih stopenj oziroma širitev nabora davkov smiselna z vidika politik spodbujanja ponovne uporabe odpadnih surovin, ter bolj racionalne rabe surovin, tj. spodbujanja snovne učinkovitosti gospodarstva, ki je ena od vodilnih pobud Evrope 2020.

Na okoljskem področju so možnosti za prispevek k javnofinančni konsolidaciji tudi na področju okolju škodljivih subvencij. Pregled utemeljenosti okolju škodljivih subvencij (vključno z omenjenimi spodbudami za fosilna goriva) bi bil smiseln tako z okoljskega kot tudi javnofinančnega vidika. Možna povišanja davčnih stopenj pa bi bila v skladu s priporočili okoljskega pregleda Slovenije OECD tudi pri davkih na transport ter nekaterih davkih na onesnaževanje in rabo naravnih virov. V kolikor bi se prihodki od teh davkov povišali na povprečje EU bi to po naši oceni pomenilo med 30 in 40 mio EUR dodatnih proračunskih sredstev. Od leta 2013 se pričakujejo tudi dodatni prihodki iz naslova trgovanj z emisijskimi kuponi v višini vsaj 40 mio EUR letno⁷². Zelena javnofinančna reforma, ki bi ustrezno prilagodila okoljske davke in okolju škodljive subvencije bi pozitivno prispevala k izpolnjevanju okoljskih ciljev, na kratek rok pa tudi k fiskalni konsolidaciji. V daljšem časovnem obdobju bi v skladu s priporočeno fiskalno nevtralnostjo zelenih javnofinančnih reform lahko pomenila prestrukturiranje davčnih virov v smeri razbremenitve stroškov dela in s tem prispevala tudi k nekaterim drugim ciljem v okviru strategije Evropa 2020 (npr. povišanje stopnje zaposlenosti na 75 %).

6.3. Davki na kapital

Delež davkov na kapital⁷³ v ekonomski strukturi davkov, ki je v Sloveniji na izredno nizki ravni, je v zadnjih letih precej niha. Med davki na kapital ima najpomembnejši delež davek od dohodka pravnih oseb,

⁷⁰ Na neusklajenost med davčnimi stopnjami energentov in negativnimi vplivi na okolje pri nas v okoljskem pregledu opozarja tudi OECD.

⁷¹ Pri Davku na nova motorna vozila je v letu 2009 prišlo do sicer pozitivnih sprememb v smeri vključevanja okoljskih kriterijev pri določanju davčnih stopenj, prihodki iz tega naslova pa so se znižali za skoraj polovico.

⁷² Podnebna strategija predvideva obseg prihodkov med 40 in 160 mio EUR letno, pri čemer je zaradi trenutno nizkih cen ogljika bolj realna spodnja meja.

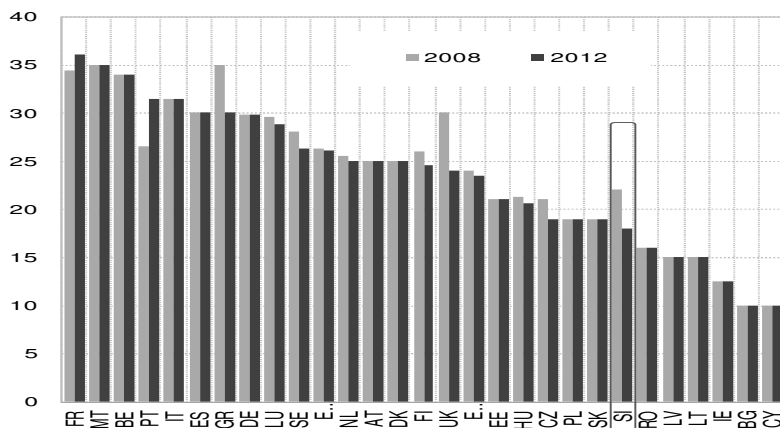
⁷³ V kategorijo davki na kapital se vključujejo davki, ki se plačujejo na kapital in na dohodek pravnih oseb (davek na dohodek pravnih oseb), del dohodnine, ki se nanaša na dohodke iz kapitala gospodinjstev (rente, dividende, drugi prihodki iz lastnine), davki

preostali del pa je močno razpršen na večje število davčno manj izdatnih davkov na kapital in premoženje. Davek od dohodka pravnih oseb je pred davčno reformo predstavljal dobrih 60 % davkov na kapital, v zadnjih letih pa slabo polovico⁷⁴. Po letu 2007 se se povečevale tudi davčne olajšave, uveljavljeno je bilo nekaj sprememb pri dohodnini, poslabšale pa so se tudi makroekonomske razmere. V letu 2011 je bil delež davka na dohodek v BDP (1,9 % BDP) tako precej nižji kot leta 2007 (3,2 % BDP). V povprečju EU-27 je bil v letu 2010 delež davka na dohodek 2,4 % BDP, v evrsko območju pa 2,2 % BDP. V ekonomski strukturi je delež davkov na kapital v Sloveniji precej pod povprečjem evropskih držav. V letu 2010 je v Sloveniji znašal 11,1 % vseh davkov in prispevkov, v povprečju držav EU 18,4 % in v evrskem območju 19,9 % (nižji delež so imele le Estonija, Latvija in Litva). Ocenjujemo, da se je v letu 2011 ta delež v Sloveniji še znižal na okoli 10%.

Trend zniževanja stopenj davka na dohodek pravnih oseb je bil po letu 2000 sicer prisoten tudi v drugih evropskih državah, a se je po letu 2008 večinoma zaustavil. Davčne stopnje so najprej zniževale srednje- in vzhodnoevropske, kasneje pa tudi druge države EU. V povprečju EU se je povprečna stopnja davka na dohodek tako zmanjšala od 27,0 % leta 2004 na 23,1 % v letu 2011 (v povprečju evrskega območja od 29,6 % na 25,3 %). Po letu 2008 se je zniževanje stopenj zaustavilo, države pa so kot ukrep za blaženje posledic gospodarske krize v večji meri uvajale davčne olajšave, istočasno pa so preko omejevanja priznanih stroškov v obračunu davka širile davčno osnovo.

Slovenija od evropskih držav odstopa predvsem po nizki stopnji davka na dohodek pravnih oseb. Zakonska davčna stopnja je v letu 2011 v Sloveniji znašala 20 %, v povprečju EU pa 23,1 % in evrskega območja 25,3 %. Zaradi davčnih olajšav je bila v Sloveniji dejansko realizirana stopnja davka na dohodek pravnih oseb še nižja in je po prvih ocenah za leto 2011 znašala okoli 15 %. Po noveli zakona o davku na dohodek pravnih oseb se bo v letu 2012 zakonska davčna stopnja zmanjšala na 18 %, v naslednjih letih pa postopno na 15 %, povečale pa se bodo tudi davčne olajšave. V primerjavi s sedanjimi stopnjami v EU bi imelo samo še šest evropskih držav nižjo zakonsko davčno stopnjo od slovenske, po letu 2015 pa le še Irska, Bolgarija in Ciper. Zaradi davčnih olajšav bo dejanska obdavčitev z davkom na dohodek še manjša in primerjalno z evropskimi državami med najnižjimi.

Slika 20: Zakonsko določene stopnje davka na dohodek pravnih oseb po državah EU, 2008, 2012



Vir: Eurostat, EC Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

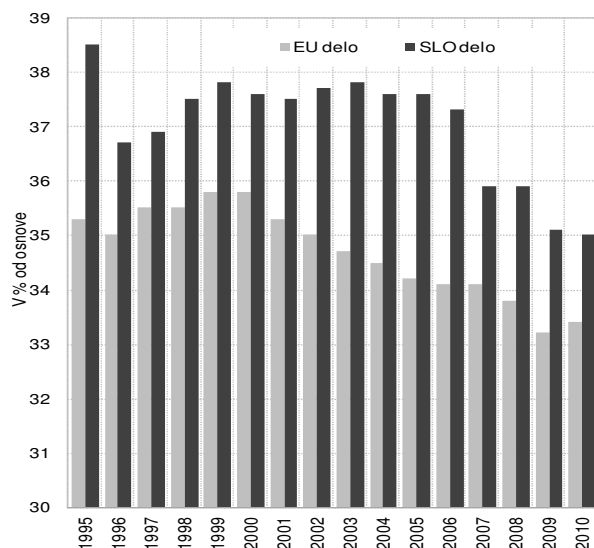
na kapitalne dobičke, davki na premoženje (stavbe, vikendi, plovila), davek na dediščine in darila, na promet nepremičnin, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, itd.

⁷⁴ Z davčno reformo iz leta 2007 se je davčna stopnja davka na dohodek pravnih oseb postopno zniževala od 25 % na 20 % v letu 2010.

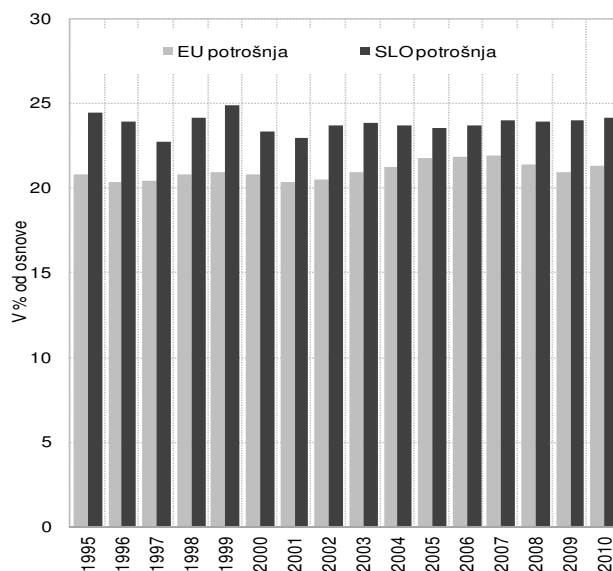
6.4. Implicitne davčne stopnje

Izračun in primerjava implicitnih davčnih stopenj⁷⁵ kaže, da sta bila leta 2010 v Sloveniji delo in potrošnja nadpovprečno obremenjena z davki, kapital pa podpovprečno. Implicitna davčna stopnja na potrošnjo je v letu 2010 za Slovenijo znašala 24,1 %, v povprečju držav EU pa 21,3 %. Glede na leto prej se je v letu 2010 v Sloveniji povečala za 0,1 o.t., v povprečju evropskih držav pa za 0,4 o.t., ocenjujemo, da predvsem zaradi dvigovanja stopenj DDV. Višjo stopnjo od slovenske je imelo le sedem držav, prednjačile so nordijske. *Izračunana implicitna davčna stopnja na delo* je leta 2010 v Sloveniji znašala 35,0 % in je bila zaradi relativno visokih prispevkov za socialno varnost višja od povprečja držav EU (33,4 %). V letu 2010 se je v Sloveniji zmanjšala za 0,1 o.t., v povprečju evropskih držav pa se je povečala za 0,2 o.t.. Višjo stopnjo od slovenske je imelo deset držav članic. *Implicitna davčna stopnja na kapital* je za Slovenijo za leto 2010 ocenjena na 22,5 % in je nižja od povprečja EU-25⁷⁶ (23,3 %). Najvišja implicitna davčna stopnja je bila za Slovenijo in za povprečje evropskih držav izračunana v letu 2007, potem pa se je zmanjševala, v povprečju evropskih držav celo intenzivneje kot v Sloveniji. Nižjo stopnjo od Slovenije je imelo enajst držav, med njimi baltske pa tudi Češka, Madžarska, Nizozemska, Poljska in Slovaška.

Slika 21: Implicitne davčne stopnje na delo, v % od osnove



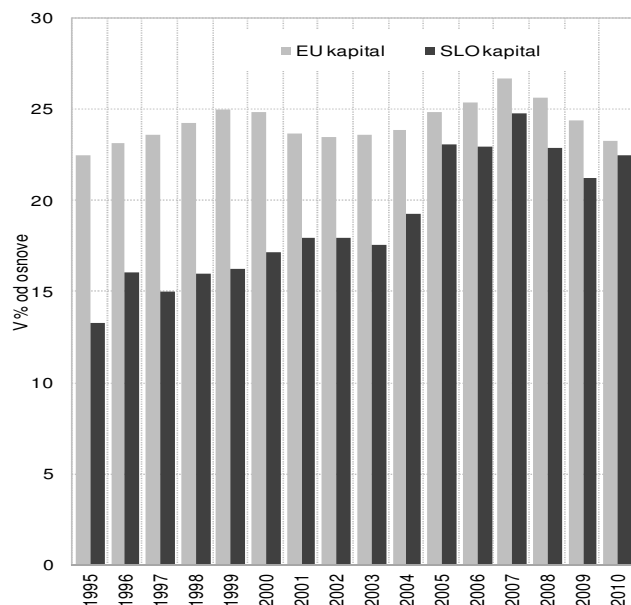
Slika 22: Implicitne davčne stopnje na potrošnjo, v % od osnove



⁷⁵ Implicitna davčna stopnja na potrošnjo je definirana kot razmerje med davki na potrošnjo in med končno potrošnjo gospodinjstev na teritoriju države po metodologiji nacionalnih računov. Implicitna davčna stopnja na delo je definirana kot razmerje med davki na delo in sredstvi zaposlenih po metodologiji nacionalnih računov, povečanih za davek na izplačane plače. Implicitna davčna stopnja na kapital je definirana kot razmerje med davki na kapital in agregiranimi dohodki na kapital in prihranke.

⁷⁶ Ni podatka za EU-27

Slika 23: Implicitne davčne stopnje na kapital, v % od osnove

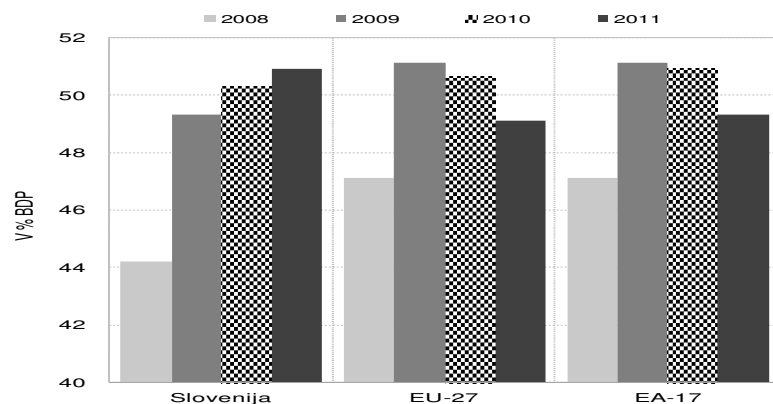


Vir: Eurostat, EC Taxation trends in the European Union, 2012 Edition

7. Primerjava odhodkov po ekonomski strukturi v Sloveniji in EU

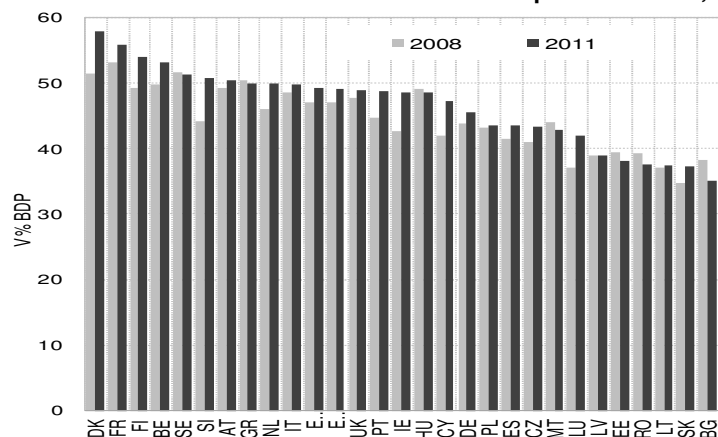
Večina evropskih držav je v letu 2011 že začela s konsolidacijo javnih financ in je zmanjšala relativno izražene izdatke države, v Sloveniji pa so se povišali. V letu 2011 je kar 23 držav zmanjšalo izdatke države, le Belgija, Ciper, Slovenija in Danska so jih povečale. *V Sloveniji se je delež izdatkov v letu 2009 povečal za 5,1 o.t. BDP, v povprečju EU in evrskega območja pa za 4.0 o.t. BDP.* Relativno izraženi izdatki sektorja država so bili leta 2011 v Sloveniji s 50,9 % BDP tako na višji ravni kot v povprečju EU (49,1 % BDP), k povišanju pa so močno prispevale enkratne transakcije (0,9 o.t.). Delež izdatkov se je v Sloveniji sicer povečal tudi v letih 2010 (za 1,0 o.t.) in 2011 (za 0,6 o.t.), v povprečju evropskih držav pa se je delež v teh dveh letih že zmanjšal in sicer za 0,5 o.t. v letu 2010 in za nadaljnje 1,5 o.t. v letu 2011. Po velikosti deleža izdatkov države je Slovenija v letu 2011 med državami članicami uvrščena na šesto mesto. Višje relativno izražene izdatke države so imele Danska, Francija, Finska, Belgija in Švedska..

Slika 24: Delež izdatkov države v % BDP



Vir Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, maj 2012

Slika 25: Delež celotnih izdatkov države v BDP po državah EU, v % BDP



Vir Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, maj 2012

Tabela 15: Ekonomska struktura izdatkov sektorja država v letu 2011

	Slovenija		EU-27		EA-17	
	v % BDP	Struktura	v % BDP	Struktura	v % BDP	Struktura
Skupaj izdatki sektorja država	50,9	100,0	49,1	100,0	49,4	100,0
Vmesna potrošnja	6,5	12,9	6,7	13,6	5,5	11,1
Sredstva za zaposlene	12,7	25,0	10,8	22,0	10,6	21,5
Socialna nadomestila in podpore	20,1	39,6	21,3	43,4	23,1	46,8
Bruto investicije	3,6	7,1	2,5	5,1	2,3	4,7
Kapitalski transferi	2,0	3,9	1,1	2,2	1,1	2,2
Subvencije	1,9	3,8	1,2	2,4	1,3	2,6
Odhodki od lastnine	2,0	3,8	2,9	5,9	3,0	6,1
Drugi odhodki	2,0	3,9	2,6	5,3	2,5	5,1

Vir Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, maj 2012

Okvir 3: Učinkovitost državnih pomoči in pomoči »de minimis« pri blaženju posledic gospodarske krize v letih 2009 in 2010

Zaradi državnih intervencij, usmerjenih v blaženje posledic gospodarske krize, se je obseg državnih pomoči in pomoči majhnega obsega (»de minimis«)⁷⁷ v Sloveniji v letih 2009 in 2010 močno povečal.

Državne pomoči in pomoči »de minimis« so se v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 povečale za 336,9 mio evrov ali skoraj podvojile. Leto pozneje so se državne pomoči znižale za 23,9 %, vendar so se ohranile na bistveno višji ravni kot leta 2008. Znižanje pomoči izhaja iz postopnega ukinjanja pomoči, ki so bile namenjene reševanju posledic gospodarske krize, povečale pa so se druge pomoči, posebno za nekatere sektorje. Za 24,2 mio evrov so se znižale tudi pomoči »de minimis«. Po podatkih EK za leto 2010 (State Aid Scoreboard, 2011) so državne pomoči (brez pomoči za odpravljanje gospodarske krize in pomoči za železniški promet) v povprečju članic skoraj za polovico nižje kot v Sloveniji. Po njihovi relativni višini Slovenijo prekašata le Madžarska in Malta, enako višino pa dosega še Finska. Količina pomoči, ki je bila usmerjena finančnemu sektorju za odpravljanje posledic finančne krize v obdobju 2008–2010, pa je bila v Sloveniji krepko nižja od povprečja držav članic Evropske unije (Commission staff working paper, Autumn 2010 update, 2011).

Odpravljanju gospodarske krize so bile namenjene pomoči po posebni shemi in povečane pomoči za nekatere horizontalne cilje. S posebno shemo, imenovano odpravljanje resne motnje v gospodarstvu, je bilo v letih 2009–2010 dodeljenih četrta milijarde evrov državnih pomoči. Shema združuje tri ukrepe: poroštveno shemo za kreditne institucije, jamstveno shemo in ukrep omejene vrednosti za dokončanje razvojno investicijskih projektov ter spodbujanje prezaposlitev in samozaposlovanja. Po prvih dveh ukrepih so bile pomoči dodeljene z garancijami⁷⁸, po tretjem pa z dotacijami. 88 % državnih pomoči je bilo usmerjenih v finančne in zavarovalniške dejavnosti oziroma v štiri banke.

Za odpravljanje posledic gospodarske krize so se močno okrepile državne pomoči in pomoči »de minimis« za raziskovanje in razvoj, zaposlovanje, majhna in srednje velika podjetja in usposabljanje. V letih 2009 in 2010 je bilo za te namene dodeljenih 311,2 mio evrov. Pri izbiri namenov je država zasledovala cilje učinkovitosti dodeljevanja pomoči. Povečane državne pomoči za zaposlovanje so bile usmerjene predvsem v ohranjanje delovnih mest in s tem preprečevanje hitrega naraščanja brezposelnosti, pomoči »de minimis« pa so pretežno podpirale samozaposlovanje. Poleg predelovalnih dejavnosti so bile večjih količin pomoči deležne še strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, informacijske in komunikacijske dejavnosti in trgovina; vzdrževanje in popravilo motornih vozil. Pri predelovalnih dejavnostih so bile pomoči za raziskave in razvoj pretežno usmerjene v visoko in srednje visoko tehnološko intenzivne dejavnosti; pomoči za majhna in srednje velika podjetja, usposabljanje, še posebej izrazito pomoči za zaposlovanje pa so podpirale nizko in srednje nizko tehnološko intenzivne dejavnosti. V svetovnih empiričnih raziskavah so se zaradi učinkov prelivanja za najučinkovitejše sicer izkazale pomoči za raziskave in razvoj ter usposabljanje, zaradi pospeševanja najbolj dinamičnega segmenta gospodarstva pa pomoči za majhna in srednje velika podjetja.

Posebna raziskava z uporabo ekonometričnih metod⁷⁹ je pokazala, da sprejeti protikrizni ukrepi v Sloveniji v letih 2009–2010 niso dosegli zelenih rezultatov (Burger in sodelavci, 2012). Prejemniki

⁷⁷ Pomoči majhnega obsega »de minimis« lahko države članice v omejenem znesku hitro dodelijo brez priglasitve Evropski komisiji. Pravilo temelji na predpostavki, da velika večina pomoči v majhnih zneskih nima učinka na trgovino in konkurenco med državami članicami. Višina pomoči »de minimis« je omejena na največ 200.000 evrov na podjetje v katerem koli obdobju treh proračunskih let.

⁷⁸ Pri garancijah se element državnih pomoči upošteva le v višini 10 % transferirane vrednosti. Država je tako npr. bankam dodelila za 2,2 milijardi evrov poroštev, upoštevana državna pomoč pa znaša 220 mio evrov.

⁷⁹ V empiričnem delu so bile uporabljene različne kvantitativne metode, ki so prehajale od standardnih opisnih statistik, prek neparametričnih metod paritve, do parametričnih metod dinamične panelne regresije, ki se uporablja za testiranje teorije rasti podjetja. Z različnimi verzijami metode paritve (matching) je bil proučevan vpliv pomoči na čiste prihodke od prodaje, dodano vrednost, število zaposlenih, vrednost izvoza, izvozno intenzivnost, povprečne plače na zaposlenega, dodano vrednost na

protikriznih ukrepov so bila v povprečju nadpovprečno velika, produktivna in izvozno usmerjena podjetja, ki so relativne prednosti pred povprečnimi konkurenti iz iste panoge uspela zadržati tudi v letih krize. Izjema sta bili le prodaja in dodana vrednost na zaposlenega, kjer je prišlo do zmanjšanja relativne prednosti prejemnikov pomoči glede na povprečje panoge. Metoda paritve je pokazala, da so bili učinki pomoči na celotne prihodke prejemnikov v prvem letu neznačilni, naslednje leto negativni, v drugem letu po črpanju pomoči pa so postali pozitivni. Kumulativni učinki na prodajo so se pokazali neznačilni, negativni pa so bili začetni verižni in končni kumulativni učinki na povprečni evro dodeljene pomoči. Prejemniki so dve leti po črpanju pomoči uspeli povečati izvoz bolj kot kontrolni neprejemniki in so hkrati značilno povečali izvozno intenzivnost glede na neprejemnike. Učinki pomoči na dodano vrednost so bili neznačilni, razen kumulativno po dveh letih, kjer so prejemniki doživeli večje kumulativno zmanjšanje dodane vrednosti glede na obdobje pred krizo kot primerljiva kontrolna podjetja, ki pomoči niso prejela. Povprečni učinek na zaposlenost in učinek na zaposlenost na evro pomoči je bil v večini primerov značilno negativen. Od začetka krize do dveh let po črpanju pomoči so prejemniki za 3,6 zaposlenih zmanjšali število zaposlenih bolj kot v kontrolnih neprejemnikih. Največji in najprepričljivejši učinek pomoči se je pokazal na povprečnih plačah prejemnikov, kjer so bili ugotovljeni v večini specifikacij značilno večji letni in kumulativni prirasti glede na neprejemnike. Kumulativni učinek je znašal približno 100 evrov višje mesečne izdatke za plače zaposlenih dve leti po prejemu pomoči glede na obdobje pred krizo. Učinek na produktivnost je bil manj nedvoumen. Prvo leto krize je bil značilno negativen, potem pa prešel v pozitivnega, tako da je kumulativni povprečni učinek in učinek na evro pomoči značilno pozitiven. Prejemniki so torej zmanjšali zaposlenost bolj intenzivno kot neprejemniki, s tem povečali produktivnost na zaposlenega in skupaj z neposrednimi spodbudami pomoči uspeli povečati povprečne plače bolj kot neprejemniki. Ugotavljanje vpliva črpanja pomoči v krizi na gibanje vrednosti prodaje, zaposlenosti in bruto investicij po metodah dinamične panelne regresije je na ravni letnih podatkov poslovanja podjetij pokazalo negativen vpliv pomoči na rast zaposlenosti in prodaje, na ravni četrletnih anketnih podatkov na manjšem vzorcu podjetij pa pomoči za lajšanje gospodarske krize pri prejemnikih niso pokazale statistično značilnega vpliva na gibanje prodaje in bruto investicij. Velikost podjetja, izvozna intenzivnost, obseg uvoza, kapitalska intenzivnost in inovacijsko sodelovanje z zunanjimi akterji so v večini specifikacij pozitivno vplivale na rast poslovanja. Pozitiven vpliv na obravnavane kazalnike so imele tudi neposredne investicije v tujini, število izvoznih trgov, število uvoznih trgov in število investicijskih trgov. Pokazalo se je, da stopnja internacionalizacije, tako izhodne kot vhodne vpliva pozitivno na odpornost podjetij v obdobju gospodarske krize.

Podobne ugotovitve so bile podane v študijah iz 2008 in 2010, a do napredka v sistemu dodeljevanja državnih pomoči in pomoči »de minimis« še ni prišlo. Prva analiza, ki je preučevala učinkovitost državnih pomoči z vidika konkurenčnosti v obdobju 1998–2006, je ugotovila več slabosti pri oblikovanju programov dodeljevanja državnih pomoči in njihovi razdelitvi prejemnikom, kar se je odrazilo v manjših učinkih na dodano vrednost, zaposlovanje, izvoz in druge poslovnih kazalnike. Državne pomoči niso prejemnikom služile kot dodatni vir za izvedbo strukturnih preobrazb in tehnološke prenove, temveč so le nadomeščale njihove lastne vire financiranja (Rojec in sodelavci, 2008). Druga analiza, ki je preučevala učinkovitost državnih pomoči na tržno konkurenco v obdobju 1998–2008, je ugotovila, da je bil skupni učinek državnih pomoči na raven konkurence na trgu nevtralen, hkrati pa je raziskava pokazala, da je bil nevtralen tudi učinek državnih pomoči na alokacijsko učinkovitost slovenskega gospodarstva, kar je slabo, saj to pomeni, da politika državnih pomoči ni uresničevala svojega potenciala spodbujevalca gospodarskega razvoja (Rojec in sodelavci, 2010). Posebna analiza izvajanja politike podjetništva in konkurenčnosti 2004–2009 pa je opozorila tudi na zahtevnost administrativnih postopkov pri dodeljevanju pomoči, kar ima za posledico visoke stroške za njihovega dajalca in prejemnika, ter na slabosti institucionalnega okolja (pravne, ekonomske in politične institucije), kar tudi znižuje učinkovitost dodeljevanja državnih pomoči in pomoči po pravilu »de minimis« (Jaklič, 2012).

zaposlenega in kapitalsko intenzivnost proizvodnje. Tehnike paritve so bile kombinirane z metodo razlik v razlikah (difference-in-differences), s čimer so raziskovalci ocenjevali razliko v časovnih (letnih in kumulativnih) diferencah proučevanih indikatorjev poslovanja med prejemniki pomoči in podobnimi kontrolnimi podjetji, ki pomoči niso prejela.

8. Modelska ocena učinkov različnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ

V razmerah nizke gospodarske rasti je eden od pomembnih izzivov fiskalne politike v Sloveniji oblikovati takšno kombinacijo ekonomskih politik, ki bo zagotovila konsolidacijo in hkrati minimizirala negativne učinke sprejetih ukrepov na gospodarsko aktivnost. Fiskalna konsolidacija v Sloveniji poteka v razmerah nizke oziroma negativne gospodarske rasti, ki je posledica skromne rasti tujega povpraševanja, nizke kreditne aktivnosti, procesa razdolževanja bank ter podjetij ter zaostrenih razmer na trgu dela. Hkrati so zaradi dolžniške krize močno poslabšani pogoji zadolževanja na mednarodnih finančnih trgih, saj je zaradi povečanega tveganja vedno manj investitorjev pripravljeno nalagati denar v državne obveznice oziroma za to zahtevajo visoke donosnosti (IMF 2002). Vse to otežuje financiranje dolžniških obveznosti Slovenije in še dodatno povečuje potrebo po zmanjševanju javnofinančnega primanjkljaja. V takšnih razmerah je eden od pomembnih izzivov fiskalne politike v Sloveniji oblikovati takšno kombinacijo ekonomskih politik, ki bo zagotovila konsolidacijo in hkrati minimizirala negativne učinke sprejetih ukrepov na gospodarsko aktivnost. V razmerah skromne gospodarske rasti oziroma recesije lahko namreč zmanjševanje primanjkljaja z ukrepi, ki imajo močne negativne posledice za gospodarsko rast, privede do upočasnitve konsolidacije zaradi upada prihodkov. Hkrati to pomeni hitrejšo rast dolga, tako nominalno kot izraženega v deležu BDP.

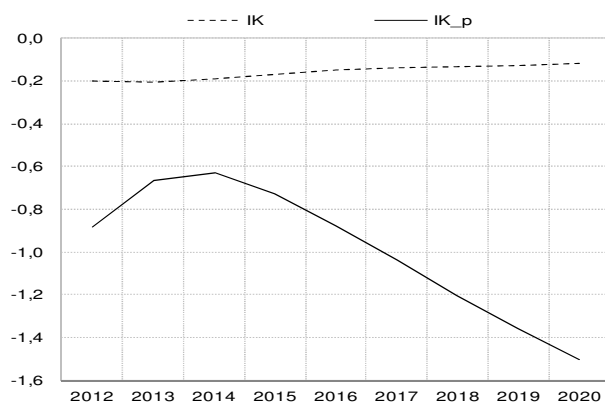
V nadaljevanju predstavljamo modelsko oceno možnih učinkov različnih kombinacij ukrepov ekonomskih politik konsolidacije v Sloveniji na gospodarsko aktivnost. Učinki so ocenjeni z obsežnim dinamičnim stohastičnim modelom splošnega ravnotežja (DSGEM QUEST III)⁸⁰, ki relativno dobro pojasnjuje specifične slovenske ekonomije. Modelske simulacije temeljijo na različnih kombinacijah začasnih (enoletnih) in permanentnih sprememb fiskalne politike, ki bi v obdobju štirih let privedle do znižanja javnofinančnega primanjkljaja za 1 % BDP letno. Ocenili smo fiskalne multiplikatorje za ex-ante ukrepe na področju posrednih davkov, državne potrošnje, proračunskih transferjev in državnih investicij, pri čemer smo upoštevali tudi ugotovitve nekaterih tujih študij (npr. OECD 2012). V oceni smo upoštevali naslednje predpostavke: ključna obrestna mera ECB se srednjeročno ohranja na nizki ravni, vendar ne pade pod 0 % (zero lower bound), kar vpliva na multiplikatorje davkov in državne potrošnje in njihov učinek na gospodarsko aktivnost. Druga predpostavka modela je, da vlada ne cilja specifične višine primanjkljaja oziroma da je izključeno fiskalno pravilo modela, ki avtomatično prilagaja višino davkov glede na razliko med dejanskim in ciljanim primanjkljajem (glej Roger idr., 2011 in OECD, 2012).

Ocene učinkov različnih kombinacij ekonomskih politik smo primerjali medsebojno in s scenarijem, v katerem ne pride do konsolidacije javnih financ. Za ta scenarij smo ocenili začasno oziroma permanentno povišanje stroškov kapitala (tj. stroškov zadolževanja države) kar bi vplivalo tudi na stroške zadolževanja zasebnega sektorja. Pri tej oceni smo se oprli na empirične raziskave, ki kažejo, da slabše ocene deželnega tveganja povišujejo stroške zadolževanja v celotni ekonomiji in da je korelacija med stroški zadolževanja države in zasebnega sektorja običajno močnejša v času krize (Corsetti idr., 2012). V primeru odsotnosti konsolidacije je v simulaciji kot predpostavka vključeno povišanje stroškov zadolževanja države za 100 bazičnih točk (b.p.) v vsakem letu, ki se v celoti prenese na zasebni sektor. Učinek začasnega (enoletnega) in trajnega povišanja

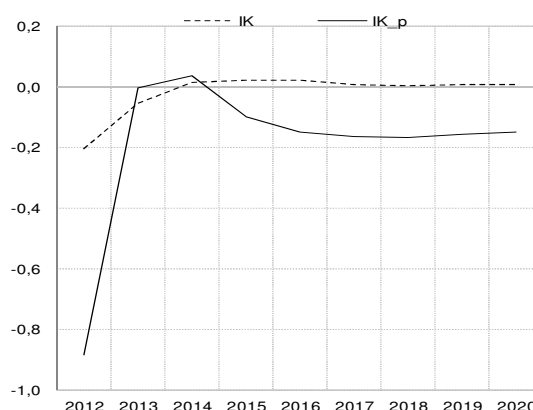
⁸⁰ Model Quest z endogenimi tehnološkimi spremembami so za države članice EU kalibrirali D'Auria in ostali (2009), osnova pa je model iz Roeger in ostali (2008) in ga uporablja tudi Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve Evropske komisije (DG ECFIN).

stroškov zadolževanja na raven in stopnjo rasti BDP prikazujeta sliki 26 in 27. Pri tem je v primeru trajnega povišanja vpliv na raven BDP večji, vpliv na stopnjo rasti BDP pa permanenten.

Slika 26: Vpliv dviga stroškov kapitala v višini 1 o.t. na nivo BDP, začasno (IK) in stalno povišanje (IK-p)



Slika 27: Vpliv dviga stroškov kapitala v višini 1 o.t. na rast BDP, začasno (IK) in stalno povišanje (IK-p)



Vir: Ocena UMAR; Opomba: IK začasno povišanje stroškov kapitala; IK-p permanentno povišanje stroškov kapitala

Multiplikativni učinki na gospodarsko rast so večji pri konsolidacijskih ukrepih na strani izdatkov. Ocene multiplikatorjev za prvo leto izvajanja začasnih in permanentnih ukrepov prikazuje Tabela 16. Ocenili smo učinke ex-ante znižanja javnofinančnih izdatkov na področju državne potrošnje (plače in izdatki za blago in storitve), transferjev in investicij ter povišanja prihodkov zaradi povišanja stopnje DDV za 1 o.t. Pri povišanju DDV je pomembna predpostavka modela, da se učinek povišanja DDV, ki prehodno poviša inflacijo, ne prelije v povišanje plač in transferjev preko indeksacije. Izračuni kažejo, da so multiplikativni učinki večji pri zniževanju izdatkov kakor pri povišanju prihodkov, kar velja tako v primeru začasnih kot v primeru permanentnih ukrepov. Pri tem so pri začasnih ukrepih učinki znižanja državne potrošnje in znižanja investicij za prvo leto podobni. Pri investicijah so multiplikativni učinki na rast večji v primeru permanentnega zniževanja.

Tabela 16: Multiplikatorji konsolidacijskih ukrepov v višini 1 % BDP za prvo leto

	Javnofinančni izdatki			Javnofinančni prihodki
	Državna potrošnja (sredstva za zaposlene in izdatki za blago in storitve)	Socialni transferji	Investicije	DDV
Začasni ukrepi	-0.44	-0.36	-0.50	-0.29
Permanentni ukrepi	-0.45	-0.40	-0.78	-0.26

Vir: Ocene UMAR

Analiza Barrela; Hollanda in Hursta (2012) kaže, da so kljub razlikam v višini multiplikativnih učinkov med državami, učinki relativno največji pri državni potrošnji (investicije v te primerjave niso vključene); to velja tudi za Slovenijo. Naše ocene učinkov začasnih ukrepov za prvo leto v Sloveniji smo primerjali z ocenami, ki so jih naredili Barrel idr. (2012) glede učinkov konsolidacije ob zniževanju državne potrošnje in

socialnih transferjev ter povišanju neposrednih davkov (Slovenija v to analizo ni bila vključena). Te ocene so bile sicer narejene na podobnih predpostavkah glede obrestne mere in delovanja fiskalnega pravila. Med državami so precejšnje razlike v višini ocenjenih multiplikatorjev, vendar pa za vse države velja, da so multiplikatorji največji pri državni potrošnji (investicije niso vključene), prav tako so skoraj povsod učinki najmanjši pa posrednih davkih. Podobne so tudi ocene razlik med multiplikatorji v drugih študijah (Roger idr., 2010, Coenen, 2010, Baunsgaard idr., 2012). Primerjava OECD ocen z našimi ocenami za Slovenijo (Tabeli 16 in 17) pokaže, da sta multiplikatorja za državno potrošnjo in transfere v Sloveniji relativno manjša od povprečja OECD, multiplikator za posredne davke pa je relativno večji.

Tabela 17. Multiplikatorji začasnih ukrepov v višini 1 % BDP za prvo leto

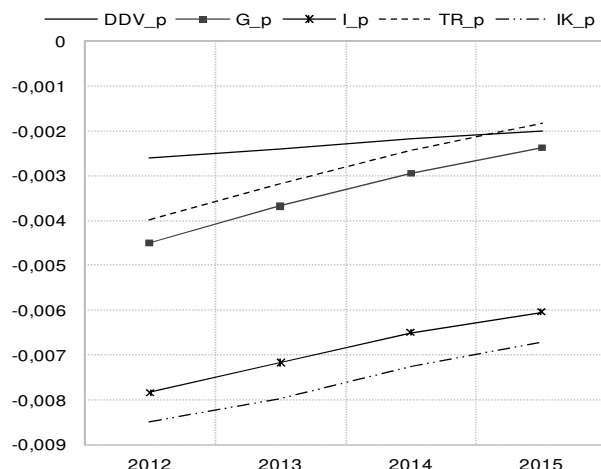
	Državna potrošnja	Transferji	Posredni davki	Razlike	
	1	2	3	4=1-2	5=1-3
Avstralija	-0.82	-0.27	-0.25	-0.55	-0.57
Avstrija	-0.53	-0.17	-0.09	-0.36	-0.44
Belgija	-0.17	-0.04	-0.05	-0.13	-0.12
Kanada	-0.53	-0.16	-0.05	-0.37	-0.48
Danska	-0.53	-0.1	-0.06	-0.43	-0.47
Finska	-0.64	-0.14	-0.09	-0.5	-0.55
Francija	-0.65	-0.32	-0.09	-0.33	-0.56
Nemčija	-0.48	-0.29	-0.09	-0.19	-0.39
Grčija	-1.07	-0.44	-0.22	-0.63	-0.85
Irska	-0.33	-0.09	-0.07	-0.24	-0.26
Italija	-0.62	-0.17	-0.07	-0.45	-0.55
Japonska	-1.27	-0.65	-0.34	-0.62	-0.93
Nizozemska	-0.53	-0.19	-0.07	-0.34	-0.46
Portugalska	-0.68	-0.15	-0.08	-0.53	-0.6
Švedska	-0.39	-0.14	-0.06	-0.25	-0.33
Španija	-0.71	-0.15	-0.17	-0.56	-0.54
Združeno kraljestvo	-0.74	-0.22	-0.16	-0.52	-0.58
ZDA	-1.12	-0.35	-0.35	-0.77	-0.77

Vir: Barrel idr., 2012.

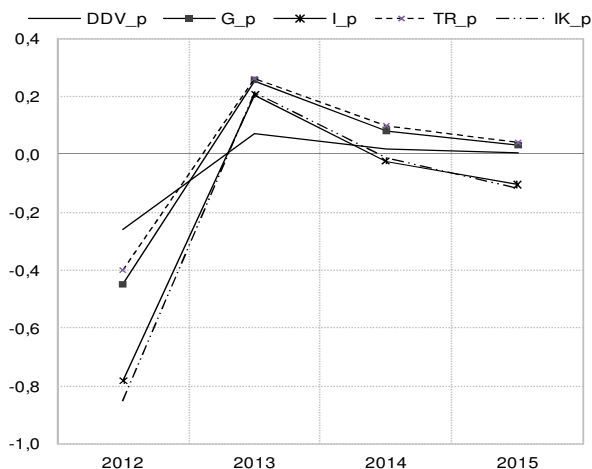
Največji negativni učinki na gospodarsko aktivnost so v primeru nekonsolidacije. V prvi oceni kombinacije ekonomskih politik za Slovenijo smo primerjali scenarij, ki upošteva učinke konsolidacijskih ukrepov na gospodarsko rast, s scenarijem brez ukrepov konsolidacije. Ocena temelji na primerjavi učinkov permanentnih konsolidacijskih ukrepov z učinki ob permanentnem povišanju stroškov zadolževanja za 100 b.p., do katerega bi prišlo v odsotnosti konsolidacijskih ukrepov. Primerjava kaže, da so stroški nekonsolidacije v primerjavi s katerimikoli izmed izbranih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja večji, saj je negativni učinek

povišanja stroškov kapitala na raven BDP največji (slika 28), prav tako je trajne narave in vpliva tudi na stopnjo rasti BDP (slika 29).

Slika 28: Permanentni šok (vpliv na raven BDP)



Slika 29: Permanentni šok (vpliv na rast BDP)



Vir: Ocena UMAR; Opomba: IK stroški kapitala;; G državna potrošnja, I državne investicije, TR Socialni transferji

V nadaljevanju predstavljamo še primerjave različnih kombinacij ekonomskih politik za konsolidacijo javnih financ in njihov učinek na gospodarsko aktivnost, ter jih ponovno primerjamo s scenarijem brez konsolidacije. Pri oceni multiplikatorjev permanentnih sprememb smo upoštevali stanje javnih financ konec leta 2011, rok za zmanjšanje primanjkljaja pod 3 % do leta 2013 in srednjeročno uravnoteženje javnih financ, ki po letu 2013 narekuje letno znižanje strukturnega primanjkljaja za najmanj 0,5 % BDP. Javnofinančni primanjkljaj je leta 2011 znašal 6,4 % BDP, od tega je bilo 1,3 % BDP posledica enkratnih transakcij (značilnih samo za leto 2011). Torej je izhodiščno stanje primanjkljaja, ki ga je treba znižati do leta 2013, lani na ravni okrog 5 % BDP. Upoštevajoč zaveze Slovenije, smo v modelski oceni upoštevali, da je za doseganje načrtanih ciljev potrebno povprečno letno zmanjšanje primanjkljaja za okoli 1 % BDP letno (v primeru zaostrovanja težav z dostopnostjo do virov financiranja pa bi morala biti dejanska konsolidacija še hitrejša).

V primerjavo so vključene naslednje simulacije:

- Štiriletno permanentno znižanje državne potrošnje za 1 o.t. BDP v vsakem letu
- Štiriletno permanentno znižanje socialnih transferjev likvidnostno omejenim gospodinjstvom za 1 o.t. BDP v vsakem letu⁸¹;
- Triletno permanentno znižanje državnih investicij za 1 o.t. BDP v vsakem letu⁸²;
- Enkratno permanentno povišanje stopnje DDV za 2 o.t., kar poveča javnofinančne prihodke za 1 o.t. BDP.
- V scenariju brez ukrepov triletno povečevanje stroškov kapitala za 100 b.p. v vsakem letu

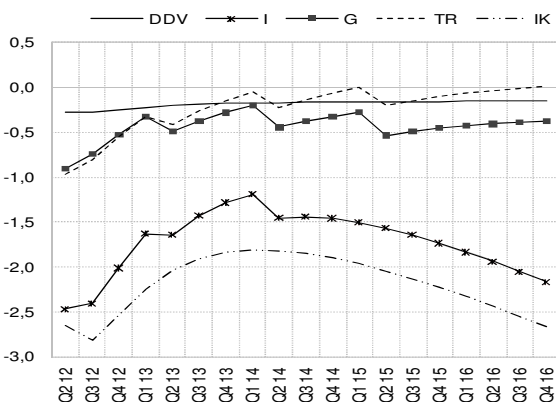
⁸¹ S tem bi se obseg socialnih nadomestil v denarju in naravi znižal z 20,1 % BDP leta 2011 na 16,1 % BDP leta 2015, kar je podobna relativna raven kot leta 2007.

⁸² Začetna raven investicij glede na BDP je 3,7 %. To pomeni, da je njihovo zniževanje za 1 o.t. letno možno le v treh zaporednih letih.

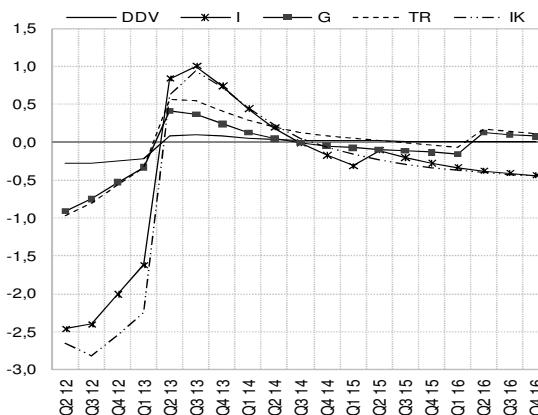
Katerakoli kombinacija ukrepov za konsolidacijo daje boljše rezultate za gospodarsko aktivnost kot nekonsolidacija. Kot kažeta sliki 30 in 31, ima scenarij brez ukrepov konsolidacije (IK), ki vključuje trajno povišanje stroškov zadolževanja za državo in zasebni sektor, največje negativne učinke na gospodarsko aktivnost. Ti učinki tudi presegajo negativne učinke kombinacije ukrepov, ki vključuje zmanjšanje državne potrošnje, transferjev in povišanja davčne stopnje DDV. To kaže, da je v primeru velikega tveganja za povečanje stroškov zadolževanje (npr. poslabšanje bonitetnih ocen) konsolidacija nujna in da je katerakoli kombinacija ukrepov za njeno doseganje boljša od nekonsolidacije.

Za odpravo primanjkljaja je nujno znižati izdatke, povečanje stopnje DDV pa bi imelo škodljive učinke, če bi prišlo do prelivanja v plače in socialne transferje; le v primeru da ne pride do indeksacije, je to lahko podporni ukrep, ki lahko ublaži negativne učinke na gospodarsko aktivnost. Primerjava različnih kombinacij ukrepov za konsolidacijo pod danimi predpostavkami pokaže, da so na srednji rok stroški konsolidacije relativno najmanjši pri povišanju stopnje DDV, vendar pri tem ne sme priti prelivanja prehodno višje stopnje inflacije v indeksacijo plač in transferjev. V tem primeru je kumulativno znižanje BDP najmanjše (slika 32), poleg tega pa je zmanjšanje primanjkljaja trajnejše, s čimer se zmanjšuje potreba po dodatnem znižanju izdatkov, ki ima večji negativni učinek na gospodarsko aktivnost. V nasprotnem primeru, torej če bi prišlo do indeksacije plač in transferjev, so učinki konsolidacije zaradi povišanja na izdatkov strani manjši, prav tako se močno okrepijo negativni učinki na stroške dela v celotnem gospodarstvu, kar vpliva na poslabšanje konkurenčnosti in izvoza in padec zaposlenosti. Ukrep povečanja stopnje DDV (ob pogoju, da ne pride do prelivanja v plače in transferje) pa mora biti kombiniran z drugimi ukrepi, saj sam po sebi ne privede do odprave primanjkljaja. Za odpravo primanjkljaja je torej nujno znižati izdatke, povečanje stopnje DDV pa je podporni ukrep, ki relativno zmanjša stroške konsolidacije. Permanentno znižanje investicij ima največji negativni učinek na gospodarsko aktivnost, saj je po petih ali šestih letih njihov obseg že tako nizek, da ne zadošča niti za amortizacijo. Zato je za manjši negativni učinek na gospodarsko aktivnost treba izpad državnih investicijskih sredstev nadomestiti z drugimi viri (EU sredstva, javno zasebno partnerstvo). Znižanje izdatkov za državno potrošnjo in transfere na gospodarsko aktivnost ima v prvih dveh letih podoben učinek (slika 32), nato pa se učinek zmanjšanja državne potrošnje začne relativno krepiti in je po petih letih že dvakrat večji od učinka znižanja transferjev.

Slika 30: Permanentni šok (vpliv na raven BDP)

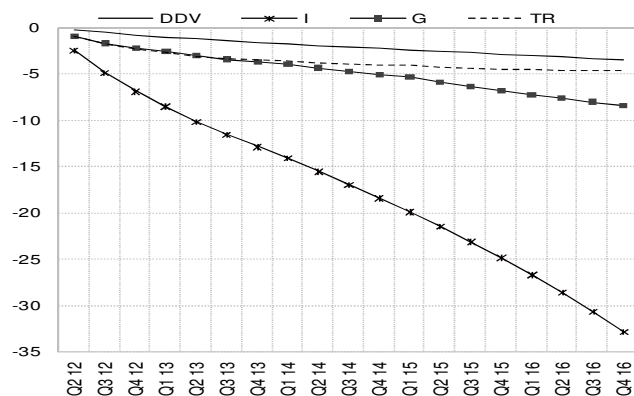


Slika 31: Permanentni šok (vpliv na rast BDP)



Vir: Ocena UMAR; Opomba: IK stroški kapitala, G državna potrošnja, I državne investicije, TR Socialni transferji

Slika 32: Kumulirana izguba v ravni BDP (o.t.)



Vir: Ocena UMAR; Opomba: G državna potrošnja, I državne investicije, TR Socialni transferji

Za minimiziranje negativnih učinkov kombinacije naštetih konsolidacijskih ukrepov, je, ne glede na to, ali gre za hitro ali počasnejšo konsolidacijo, torej smiselno kombinirati ukrepe znižanja izdatkov z ukrepom povišanja posrednih davkov. Pri tem pa je treba upoštevati tudi položaj gospodarstva v poslovnem ciklu. Na to opozarja raziskava Baum idr, 2012.), ki ugotavlja da je učinek ukrepov fiskalne politike za konsolidacijo različen, glede na to, kje v poslovnem ciklu se gospodarstvo nahaja. Po tej študiji so multiplikatorji konsolidacijskih ukrepov na obeh segmentih (pri izdatkih in pri prihodkih) večji v razmerah krčenja gospodarske aktivnosti kot takrat, ko gospodarstvo okreva.

9. Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi

9.1. Postopek presežnega primanjkljaja

Evropska komisija je decembra 2009 sprožila postopek presežnega primanjkljaja za Slovenijo in kot skrajni rok za njegovo odpravo določila leto 2013. Potem ko je Slovenija oktobra 2009 v rednem Poročilu o primanjkljaju in dolgu objavila oceno primanjkljaja sektorja država za leto 2009 v višini 5,9 % BDP, je Evropska komisija novembra 2009, skladno s pogodbo o EU proti Sloveniji, sprožila postopek presežnega primanjkljaja, kot je opredeljen z določili dopolnjenega Pakta stabilnosti in rasti iz leta 2005⁸³. Na podlage ocene javnofinančnega stanja in dejavnikov za nastanek presežnega primanjkljaja (EK)⁸⁴ je Svet EU sprejel priporočila in določil rok za njegovo odpravo do leta 2013 ter ob tem opozoril, da je manevrski prostor slovenske fiskalne politike dodatno omejen zaradi izzivov dolgoročne vzdržnosti javnih financ in implicitnih obveznosti, povezanih z izdanimi poroštvi države. V obdobju 2010–2013 je bilo Sloveniji priporočeno postopno znižanje strukturnega javnofinančnega primanjkljaja v povprečju za ¾ % BDP letno in natančna opredelitev ukrepov za odpravo presežnega primanjkljaja. V priporočilih je poudarjeno, da mora proces konsolidacije javnih financ v Sloveniji zagotoviti trajno izboljšanje stanja javnih financ ob izboljševanju njihove kakovosti in krepitvi potenciala za gospodarsko rast. Glede na to, da so javnofinančni izdatki v obdobju 2006–2008 presegli načrtovane in da sta sprejeta proračuna za leti 2010 in 2011 temeljila na omejevanju rasti izdatkov, je EK posebej opozorila na to, da mora Slovenija izboljšati izvedbeno učinkovitost večletnega proračunskega načrtovanja in učinkovitost javnofinančnih izdatkov s ciljem povečevanja izdatkov za raziskave, inovacije in človeški kapital. Hkrati mora zagotoviti večjo vključenosti mladih in starih na trg dela ter izboljšati njegovo delovanje.

Slovenija je v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011 (PS 2011) iz aprila 2011, skladno s priporočili EK, predstavila dopolnjene ukrepe za odpravo presežnega primanjkljaja. Podobno kot v prejšnjem Programu je izpostavila, da bosta zmanjševanje primanjkljaja države pod 3 % BDP do leta 2013 (v skladu s priporočili Sveta EU) in izravnavanje strukturnega salda (kot srednjeročni cilj skladno z določili preventivnega dela Pakta stabilnosti in rasti), temeljila predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov in povečanju njihove učinkovitosti brez povečanja skupnih davčnih obremenitev. Strategija javnofinančne konsolidacije v lanskem Programu je tako temeljila na ukrepih za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov ter ukrepih za ohranjanje nominalne višine sredstev za zaposlene v javnem sektorju, racionalizaciji socialnih transferjev, ohranjanju nespremenjene nominalne ravni pokojnin ter krepitvi dolgoročne vzdržnosti javnih financ z implementacijo reforme pokojninskega sistema. V primeru zavrnitve na referendumu (kar se je tudi dejansko zgodilo) pa naj bi z drugimi neposrednimi ukrepi zagotovila predvideno raven pokojninskih izdatkov. Za leto 2011 je bilo še posebej izpostavljeno, da bo zaradi enkratnega vpliva dokapitalizacije največje slovenske banke primanjkljaj ostal na ravni leta 2010 (5,5 % po ocenah v PS 2011). Kot pomemben element fiskalne konsolidacije, ki naj bi prispeval tudi h gospodarskemu okrevanju, je bilo, tako kot v PS 2009,

⁸³ V skladu s členom 104(3) Pogodbe o EU mora EK vedno, ko primanjkljaj sektorja država v posamezni državi preseže referenčno mejo 3 % BDP, pripraviti poročilo o obstoju presežnega primanjkljaja za Svet EU, ki nato o tem sprejme odločitve. Kadar Svet EU odloči, da presežni primanjkljaj obstaja, hkrati v skladu s členom 104(7) Pogodbe o EU na zadevno državo članico naslovi priporočila, ki jih predlaga EK. V priporočilu Sveta se določi rok največ šestih mesecev za sprejetje učinkovitih ukrepov s strani zadevne države članice. V priporočilu se določi tudi skrajni rok za zmanjšanje presežnega primanjkljaja.

⁸⁴ V oceno so vključeni vsi dejavniki, ki vplivajo na uresničevanje ciljev fiskalne politike: raven primanjkljaja in dolga sektorja država ob začetku postopka presežnega primanjkljaja, indikatorji zunanjega ravnovesja, implicitne obveznosti države, povezane z izdanimi poroštvi, zlasti kar zadeva ukrepe za stabilizacijo finančnega sektorja v času gospodarske krize; višina obrestnih mer oziroma pribitkov na izdane obveznice države; srednjeročne spremembe javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva.

predvideno maksimiranje črpanja sredstev iz proračuna EU za financiranje investicij. Vlada je kot izhodišče javnofinančnega načrtovanja sprejela fiskalno pravilo, s katerim je določila okvir za postopno znižanje odhodkov države.

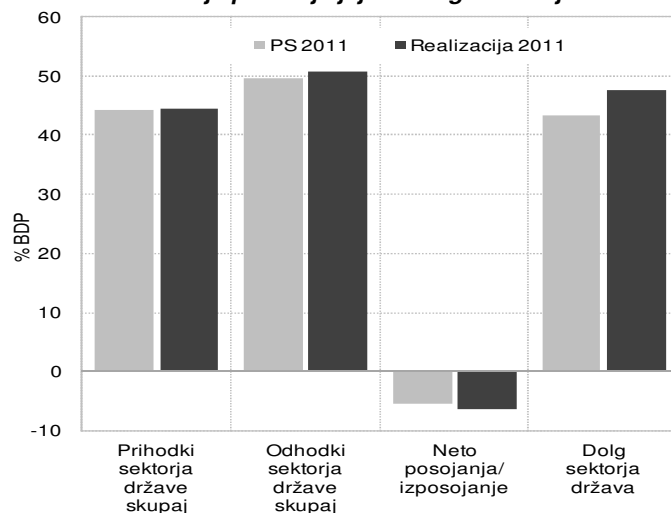
Okvir 4: Mnenje in priporočilo Sveta EU na podlagi Programa stabilnosti – dopolnitev 2011⁸⁵

Mnenje Sveta EU o posodobljenem Programu stabilnosti Slovenije za obdobje 2011–2014 (12. julij 2011), ki temelji na oceni EK, navaja, da sta nadaljnja konsolidacija za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja do leta 2013 in doseganje srednjeročnega cilja ključna izziva za Slovenijo. Ob tem je srednjeročni cilj sicer zastavljen bolj ambiciozno kot v prejšnjem programu, vendar pa ne zagotavlja dovolj hitrega napredka v zvezi z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ. Povprečna letna sprememba strukturnega salda v obdobju 2011–2013 v PS 2011 naj bi po oceni EK znašala približno 0,5 o.t. BDP, to pa je pod ravno, ki jo je Sloveniji priporočil Svet v okviru postopka presežnega primanjkljaja. V lanskem mnenju EK ocenjuje, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi programa, kratkoročno verjeten, proti koncu programskega obdobja pa optimističen. Nadalje opozarja, da v programu ni navedenih ukrepov za omejevanje odhodkov po letu 2011 in da, podobno kot v preteklih letih, nadaljnje varčevanje pri odhodkih v glavnem vpliva le na stroške plač v javnem sektorju, socialne transferje (vključno s pokojninami) in javne naložbe. Zato za obdobje po letu 2011 obstajajo tveganja v zvezi s ciljno vrednostjo primanjkljaja in dolga, saj program ne določa podrobnih vzdržnih ukrepov za omejevanje odhodkov. EK prav tako opozarja, da ni mogoče izključiti možnosti dodatnih finančnih reševalnih ukrepov, ki bi vplivali na povišanje primanjkljaja in dolga. Na podlagi takšnih ocen je EK podala mnenje, da bi se verodostojnost srednjeročne konsolidacijske strategije povečala s sprejetjem več strukturnih ukrepov za obvladovanje odhodkov – v nasprotju z začasnimi posegi, ki so bili značilni za dotedanja prizadevanja za konsolidacijo – in z bolj zavezujočim srednjeročnim proračunskim okvirom. Glede uvedbe pravila o odhodkih opozarja, da se je še vedno treba dogovoriti o njegovih ključnih določbah. Poleg tega ocenjuje, da iz sorazmerno majhne učinkovitosti javne porabe (na primer na področju zdravstvenega varstva in izobraževanja) izhaja, da ima Slovenija morda dodatni manevrski prostor za konsolidacijo na odhodkovni strani brez slabšanja kakovosti javnih storitev. Glede navedenih pobud za racionalizacijo javnih storitev in transferjev ter uvedbo enotnega sistema javnega naročanja pa je opozorila, da nekatere od njih niso dovolj podrobno določene.

Na podlagi takšne ocene Programa stabilnosti 2011 in ob upoštevanju priporočila ob sprožitvi postopka presežnega primanjkljaja decembra 2009 je Svet EU lani priporočil Sloveniji, da v obdobju 2011–2012 ukrepa, tako da (1) doseže ciljni primanjkljaj za leto 2011, ciljni primanjkljaj za leto 2012 pa podpre s konkretnimi ukrepi in dosledno izvede potrebno konsolidacijo s pripravljenostjo sprejeti dodatne ukrepe za preprečevanje morebitnih odstopanj. Potrebno prilagoditev za doseganje ustreznega napredka v smeri primernega srednjeročnega cilja pa naj podpre z dodatnimi ukrepi za zagotavljanje povprečnega letnega fiskalnega navora v skladu s priporočili Sveta (0,75 o.t. letno). V ta namen naj uporabi strukturne ukrepe za omejevanje odhodkov in odpravljanje ugotovljenih neučinkovitosti ter sprejme bolj zavezujoč srednjeročni proračunski okvir; (2) sprejme zahtevane ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema obenem z ohranjanjem primernih pokojnin. Zviša naj stopnjo zaposlenosti starejših delavcev s poznejšim upokojevanjem ter z nadaljnjim razvojem aktivnih politik trga dela in ukrepov vseživljenjskega učenja.

⁸⁵ Uradni list Evropske unije C 217/1; 12.7.2011

Slika 33: Realizacija primanjkljaja in dolga sektorja država v letu 2011 glede na napovedi v PS 2011

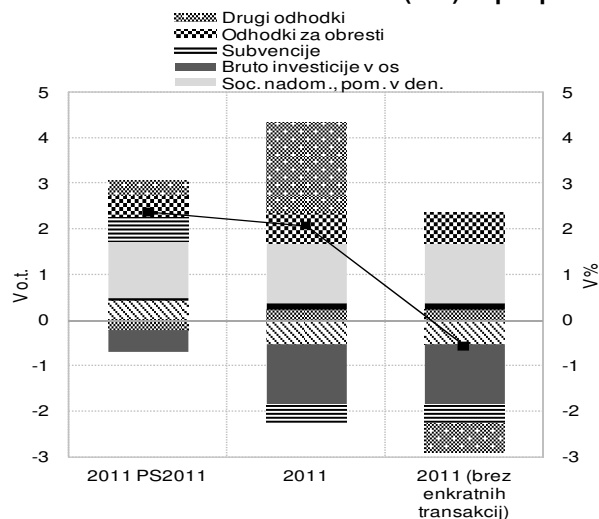


Vir: SURS, Program stabilnosti – dopolnitev 2011

V letu 2011 sta bila realizirana primanjkljaj in dolg sektorja država višja od pričakovanih v PS 2011 in tudi višja kot v notifikaciji iz septembra 2011. Primanjkljaj sektorja država je bil lani za 273 mio EUR oz. 0,9 o.t. BDP višji od predvidenega v lanskem Programu stabilnosti, v enaki meri je presegel tudi jesensko oceno SURS v okviru postopka presežnega primanjkljaja (glej Tabelo 18). Poglavitni razlog za višji primanjkljaj so bili višji izdatki kot posledica dokapitalizacij in prevzemov terjatev nekaterih državnih podjetij. Povišanje izdatkov zaradi dokapitalizacije banke je metodološko sicer t. i. dogodek enkratnega značaja, ki ne vpliva na trajno povečanje ravni izdatkov sektorja država (z izjemo višjih odhodkov za obresti). Vendar pa je bilo to povečanje večje od predvidenega v prejšnjem programu stabilnosti. Zato je tudi ključno vplivalo na odmik od načrtanih ciljev konsolidacije, kljub večjim prihrankom pri večini javnofinančnih izdatkov. Brez upoštevanja izdatkov za kapitalske transfere so bili ostali izdatki skupaj namreč nominalno nižji od predvidenih, in sicer zaradi znatnega zmanjšanja državnih bruto investicij v osnovna sredstva (namesto predvidene 5,2-odstotne nominalne rasti so upadle za 15,6 %) in subvencij (namesto 12-odstotnega povečanja so upadle za 10,6 %), večje od načrtovanega je bilo tudi krčenje izdatkov za blago in storitve⁸⁶. Izdatki brez enkratnih transakcij so lani tako nominalno upadli, čeprav so se sredstva za zaposlene in izdatki za obresti povečali in tudi nekoliko presegli predvidene v lanskem Programu stabilnosti. K lanskemu večjemu primanjkljaju, izraženemu kot delež BDP, je prispeval tudi padec gospodarske aktivnosti (-0,2 % namesto predvidene 1,8-odstotne rasti), saj je bil BDP za 1,1 mrd EUR nižji od predvidenega (glej poglavje 9.2.1). V septembrski notifikaciji je bil ocenjeni BDP za leto 2011 sicer že bistveno nižji, kljub temu je ocena primanjkljaja ostala nespremenjena (5,5 % BDP). V tej oceni so bili podcenjeni predvsem obračunski popravki prihodkov in izdatkov ter primanjkljaji ostalih enot sektorja država, ki so k višjemu primanjkljaju prispevali približno polovico. Lanski nižji BDP je vplival tudi na višji relativno izraženi dolg države (prispevek okoli 1 o.t. BDP), vsebinsko pa so razlogi za višji dolg od predvidenega v lanskem Programu stabilnosti predvsem vključitev dolga iz naslova poroštev EFSF, prevzemi dolga in pokrivanje izgub državnih podjetij ter dodatno zadolževanje za namene predfinanciranja odplačil glavnice v naslednjih proračunskih letih (glej poglavje 4).

⁸⁶ Ob upadu BDP v letu 2011 so bili relativno izraženi izdatki za investicije (3,6 % BDP) in subvencije (1,9 % BDP) sicer le za 0,1 o.t. pod načrtovano ravno.

Slika 34: Nominalna rast odhodkov (v %) in prispevek po posameznih kategorijah (v o.t.)



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012. Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

Tabela 18: Primerjava notifikacij v okviru presežnega primanjkljaja septembra 2011 in marca 2012

	september 2011		marec 2012	
	2010	2011	2010	2011
Primanjkljaj po denarnem toku	-1.898,7	-1.629,3	-1.898,7	-1.562,4
Popravki za finančne transakcije	-103,4	4,8	-103,4	5,1
Obračunski popravki	162,9	75,6	146,4	-112,3
Prihodki	266,6	213,1	253,4	-1,0
odhodki	-103,7	-137,6	-107,0	-111,4
Primanjkljaj/presežek ostalih enot sektorja država	-165,2	-4,9	-165,2	-143,0
Drugi popravki	-67,0	-437,9	-106,2	-476,5
	-2.071,4	-1.991,7	-2.127,1	-2.289,1
BDP	35.415,8	35.923,6	35.415,8	35.638,6
Delež primanjkljaja v BDP	-5,8	-5,5	-6,0	-6,4

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012.

9.2. Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2012

9.2.1. Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ

Napoved gospodarske rasti za celo programsko obdobje do leta 2015 je precej nižja kot v prejšnjem Programu stabilnosti. Med poglavitnimi razlogi so predvsem relativno manj ugodni pogoji v domačem gospodarskem okolju (relativno večja omejenost virov financiranja, slabše razmere na trgu dela, večje težave s plačilno nedisciplino), kar vpliva na nižjo rast investicijske in zasebne potrošnje. Slabše od lani pričakovanih pa so tudi razmere v mednarodnem okolju. Že v letu 2011 je bil BDP za 1,1 mrd EUR nižji od napovedanega ob pripravi lanskega Programa stabilnosti, kar je bilo deloma posledica poslabšanih gospodarskih razmer v domačem okolju, deloma pa posledica navzdol popravljenе ocene SURS v objavi letnih nacionalnih računov za leto 2010 (700 mio EUR). Ob manjšem obsegu BDP v izhodiščnem letu in poslabšanih obetih za prihodnja leta, bo BDP leta 2014 za 4,2 mrd EUR nižji kot je bilo predvideno v lanskem Programu stabilnosti.

Tabela 19: Spremembe makroekonomskih predpostavk za konsolidacijo javnih financ v PS 2009, PS 2011 in PS 2012

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BDP v mrd EUR (PS2011)	35,4	36,1	36,7	38,5	40,3	42,3	
BDP v mrd EUR (PS2012)	35,3	35,4	35,6	35,6	36,6	38,1	39,6
Razlika PS 2012-PS 2011 (v mrd EUR)	-0,1	-0,7	-1,1	-2,9	-3,7	-4,2	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2011)	-5,1	1,9	1,9	4,8	4,6	5,0	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2012)	-5,3	0,3	0,6	0,0	2,7	4,0	4,1
Razlika PS 2012-PS 2011 v o.t.	-0,2	-1,6	-1,3	-4,8	-1,9	-1,0	
Realna rast BDP, v % (PS 2011)	-8,1	1,2	1,8	2,2	2,3	2,8	
Realna rast BDP, v % (PS 2012)	-8,0	1,4	-0,2	-0,9	1,2	2,2	2,2
Razlika PS 2012-PS 2011 v o.t.	0,1	0,2	-2,0	-3,1	-1,1	-0,6	

Vir: SURS (za leti 2009 in 2010 v PS 2011 in za leta 2009-2011 v PS 2012); Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011, UMAR, .Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012, UMAR

9.2.2. Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2012

Spremenjene makroekonomske razmere so pred nosilce ekonomskih politik postavile še večji izziv za doseganje javnofinančnih ciljev. Zaostrene razmere na finančnih trgih in omejen dostop države do sredstev financiranja, ob poslabšanih razmerah in obetih v domačem in širšem makroekonomskem okolju, narekujejo pospešeni tempo konsolidacije. Drugi pomemben razlog pa je tudi sprememba evropskega fiskalnega okvirja, ki za evrske države postavlja zahtevnejše srednjeročne fiskalne cilje, zaostčuje nadzor in uvaja strožje sankcije za kršiteljice dopolnjenega Pakta stabilnosti in rasti (glej poglavje 1). V takšnih razmerah je ključni izziv fiskalne politike uresničiti začrtane cilje konsolidacije. Ob zavezah v postopku presežnega primanjkljaja je to potrebno tudi za povečanje kredibilnosti države in izboljšanje percepcije finančnih trgov, kar bi vplivalo na znižanje oziroma ohranjanje stroškov zadolževanja na vzdržni ravni. Glede na to, da v preteklih dveh letih v Sloveniji ni bilo premika pri konsolidaciji javnih financ, je sedaj potreben relativno večji fiskalni napor za znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2013. Ob tem pa se je treba zavedati, da imajo ostrejši javnofinančni rezi zlasti v prvih letih izvajanja ukrepov večji negativni učinek na gospodarsko aktivnost, kar tudi lahko vpliva na ocene bonitetnih agencij, predvsem pa narekuje preudarno kombinacijo ukrepov ekonomske politike.

Program stabilnosti – dopolnitev 2012 (PS 2012) predvideva odpravo presežnega primanjkljaja v letu 2013, skladno s priporočili Sveta EU v okviru postopka presežnega primanjkljaja. Z rebalansom državnega proračuna (sprejet maja 2012) in uveljavitvijo sprememb iz Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)⁸⁷, ki se nanašajo tudi na druge blagajne javnega financiranja in izvenproračunske uporabnike, se bo primanjkljaj sektorja država letos predvidoma zmanjšal za okoli 1 mrd EUR oziroma 2,9 o.t. (glede na leto 2011) in bo znašal 3,5 % BDP. Leta 2013 pa je po projekcijah letošnjega programa stabilnosti predvideno njegovo znižanje pod 3 % BDP (2,5 % BDP). Strategija javnofinančne konsolidacije temelji predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov, predvideva pa tudi ukrepe za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov ter uvaja davčne olajšave za raziskave in razvoj ter investicije z namenom spodbujanja rasti gospodarske aktivnosti. Z izvedbo začrtanih ukrepov Vlada tako v skladu s priporočili Sveta EU v letu 2013 načrtuje odpravo presežnega primanjkljaja, nato pa do konca programskega obdobja znižanje primanjkljaja za dodatne 2,1 o.t. (na 0,4 % BDP) in strukturno izravnane javne finance. Delež prihodkov države v BDP se bo po rahlem povečanju v začetku programskega obdobja do konca predvidoma znižal za 1 o.t. in dosegel raven 43,7 % BDP. Delež odhodkov države v BDP pa se bo predvidoma znižal za 4,1 o.t., in sicer z 48,2 % BDP v letu 2012 na 44,1 % BDP leta 2015.

PS 2012 je ambicioznejši pri načrtovanem zmanjševanju primanjkljaja, predstavljeni ukrepi pa v veliki meri temeljijo na sprejetih zakonskih podlagah, kar jim tudi daje večjo kredibilnost. Predvideni primanjkljaj sektorja država bo po projekcijah letošnjega Programa stabilnosti v letih 2012 in 2013 za 0,4 o.t. BDP, v letu 2014 pa za 0,5 o.t. manjši kot je bilo predvideno v lanskem programu stabilnosti. Nominalno so načrtovani primanjkljaji v obdobju 2012-2014 v povprečju nižji za okoli 250 mio EUR. PS 2012 za leto 2012 upošteva znižanje odhodkov, določeno v rebalansu državnega proračuna za leto 2012, s katerim je vlada prvič v zgodovini znižala odhodke glede na preteklo leto. Pri tem ne gre zgolj za poseg na področju fleksibilnih izdatkov, ampak temelji znižanje v veliki meri na zakonskih spremembah in izpogajanih ukrepih (Dogovor o ukrepih na področju plač, povračil in drugih prejemkov v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ za obdobje od 1. junija 2012 do 1. januarja 2014 in ZUJF), kar je pomembna pozitivna sprememba v primerjavi s konsolidacijskimi načrti v preteklih letih. Še vedno pa je predvideno znižanje odhodkov na nekaterih segmentih linearno in ne upošteva v zadostni meri strukturnega pristopa k racionalizaciji izdatkov.

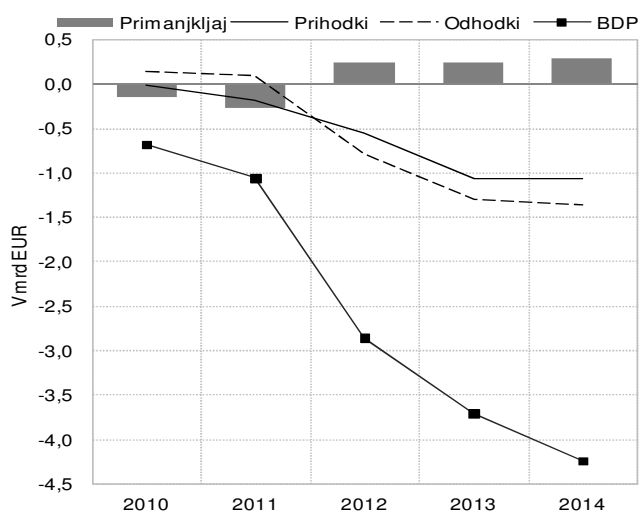
⁸⁷ Zakona o spremembah in dopolnitvah zakonov za uravnoteženje javnih financ, ki posega v več kot 39 področnih zakonov, je bil v Državnem zboru sprejet 12. maja 2012.

Tabela 20: Primerjava prihodkov, odhodkov in primanjkljaja v Programih stabilnosti-dopolnitev 2011 in 2012 (v % BDP)

	Realizacija		Napoved								
	2009	2010	PS dopolnitev 2011 (april 2011)				PS dopolnitev 2012 (april 2012)				
			2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2015
Prihodki sektorja država skupaj	43,1	43,4	44,2	43,5	43,0	42,3	44,5	44,7	44,1	43,8	43,7
Davki na proizvodnjo in uvoz	14,1	14,0	14,2	14,0	13,9	13,6	14,1	14,3	14,4	14,6	14,7
Tekoči davki na dohodke, premoženje	8,3	8,1	8,1	8,0	8,0	7,9	8,2	8,0	7,6	7,5	7,4
Prispevki za socialno varnost	15,2	15,2	15,1	14,9	14,7	14,6	15,5	15,4	15,1	15,0	15,0
Drugi prihodki	5,5	6,1	6,8	6,5	6,4	6,2	6,7	7,0	7,0	6,7	6,6
Davčno breme	37,6	37,4	37,4	37,0	36,6	36,1	37,8	37,8	37,3	37,1	37,2
Odhodki sektorja država skupaj	49,0	49,0	49,7	47,4	45,9	44,3	50,9	48,2	46,7	45,3	44,1
Vmesna potrošnja	6,5	6,5	6,5	6,3	6,0	5,8	6,5	6,2	6,0	5,6	5,3
Sredstva za zaposlene	12,4	12,4	12,0	11,5	11,0	10,5	12,7	12,1	11,5	11,3	11,1
Socialna nadomestila in podpore	18,7	19,1	19,4	18,5	18,4	18,3	20,1	19,8	19,3	18,7	18,3
Bruto investicije	4,6	4,3	3,7	3,6	3,7	3,2	3,6	3,2	3,2	3,1	3,1
Subvencije, odhodki	1,8	2,1	2,0	1,4	1,2	1,1	1,9	1,6	1,3	1,4	1,3
Odhodki od lastnine	1,3	1,6	1,8	2,0	1,9	1,8	2,0	2,5	2,6	2,5	2,5
Drugi odhodki	3,6	3,1	4,3	4,1	3,7	3,6	4,0	2,8	2,7	2,6	2,6
Neto posojanja/izposojanje	-6,0	-5,6	-5,5	-3,9	-2,9	-2,0	-6,4	-3,5	-2,5	-1,5	-0,4

Vir: SURS, temeljni agregati sektorja država, april 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

Slika 35: Razlika v projekcijah PS 2012 glede na PS 2011 za ključne agregate sektorja država in BDP; (v mrd EUR)



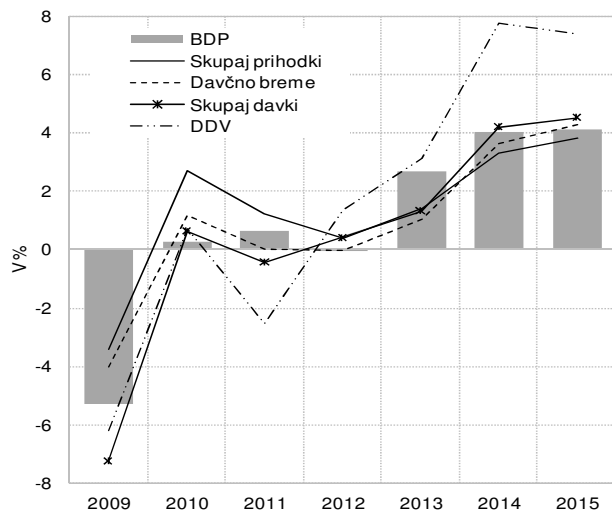
Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

Kot predvideva letošnji program stabilnosti, bodo na raven davčnih prihodkov v programskem obdobju vplivale že sprejete spremembe v letu 2011, davčne razbremenitve pri davku od dohodka pravnih oseb in investicijske olajšave ter povišanje oziroma uvedba nekaterih davkov. Na področju posrednih davkov

sta bili že lani uveljavljeni dve noveli Zakona o davku na dodano vrednost, ki zmanjšujeta administrativna bremena ter na novo urejata položaj davčnih zavezancev, ki prijavljajo svoje terjatve v postopkih stečajev oziroma prisilnih poravnjav. Uveljavljen je bil tudi zakon o davku na bilančno vsoto bank. Na področju trošarin je Vlada tudi v letu 2011 vodila politika postopnega zviševanja trošarin za cigarete, višino trošarin za energente pa je prilagajala upoštevajoč cenovne razmere na svetovnem naftnem trgu. V letu 2012 so bile z ZUJF sprejete davčne razbremenitve: (i) povišanje obsega davčnih olajšav za vlaganja v raziskave in razvoj na 100 %, pri čemer se ukinja administrativno zapleteno rešitev posebnih davčnih olajšav za vlaganja v raziskave in razvoj za vlaganja v podpovprečno razvite slovenske regije; (ii) povečanje obsega splošne davčne olajšave za vlaganja v investicije na 40 % investiranega zneska. Poleg tega je predvideno tudi postopno zniževanje nominalne davčne stopnje davka od dohodkov pravnih oseb (z 20 % na 18 % v letu 2012 in po eno odstotno točko letno do konca programskega obdobja, tako da bo leta 2015 znašala 15 % od davčne osnove). Za povečanje javnofinančnih prihodkov je v programu stabilnosti predvideno tudi povišanje davčnih stopenj (za dohodnino na dohodke od kapitala in davka na dobiček od odsvojitve izvedenih finančnih instrumentov) in uvedba nekaterih dodatnih davkov (na vodna plovila, motorna vozila, na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišča, protikrizni davek na nepremično premoženje). Finančni učinek teh povišanj je v Programu stabilnosti ocenjen na približno 40 mio EUR letno. V primeru, da primankljaj sektorja država v letu 2013 (ali 2014) preseže 3 % BDP pa ZUJF predvideva tudi možnost povišanja splošne stopnje DDV v letu 2014 (oziroma 2015) do 3 o.t., in sicer na podlagi sklepa vlade. Do zviševanja posameznih segmentov javnofinančnih prihodkov naj bi v nekaterih primerih prišlo tudi zaradi širitve osnov, od katerih se obračunavajo posamezni javnofinančni prihodki. Del povečanja davčnih prihodkov pa naj bi se doseglo tudi z boljšim sistemom pobiranja davkov in drugimi ukrepi, ki bodo znižali raven sive ekonomije.

Relativno izraženi celotni prihodki sektorja država bodo po predvidevanjih letošnjega programa stabilnosti višji kot so bili predvideni v PS 2011. Delež prihodkov države v BDP se bo po predvidevanjih PS 2012 po rahlem povečanju v začetku programskega obdobja do konca predvidoma znižal za 1 odstotno točko in dosegel raven 43,7 % BDP. Kljub predvidenim davčnim razbremenitvam, ki bodo znižali prihodke za 0,2 o.t. BDP, pa so projekcije relativno izraženih prihodkov v letošnjem programu stabilnosti višje za 1,1 do 1,5 o.t. kot PS 2011. V tem je predvidena raven davčnega bremena višja za 0,7 do 1,0 o.t., v strukturi pa se bo nekoliko zmanjšal strukturni delež davkov na dohodek in premoženje zaradi sprememb pri davku na dohodek pravnih oseb, malenkost pa povečal strukturni delež davkov na proizvodnjo in uvoz (trošarine, DDV). Rast prihodkov od DDV proti koncu programskega obdobja močno presega predvideno rast BDP, kar je deloma možno povezati s spremembo strukture rasti BDP, kjer se krepi delež domače potrošnje. Poleg višjega davčnega bremena projekcije predvidevajo tudi višje prihodke države iz drugih virov (kapitalskih, nedavčnih, evropskih), ki bodo glede na lanski Program stabilnosti vsako leto večji za 0,5 % BDP.

Slika 36: Predvidena nominalna rast BDP in posameznih kategorij prihodkov v PS 2012, v %



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012

Zmanjšanje odhodkov, podprto s spremembo zakonodaje, temelji na treh sklopih. Zmanjšanje temelji na treh sklopih, in sicer (i) racionalizaciji delovanja javnega sektorja, (ii) omejevanju investicij, subvencij in programov ter (iii) prilagoditvah politik trga dela in socialne varnosti. Na podlagi tega bodo sredstva za zaposlene do leta 2015 za 1,6 o.t. BDP, socialna nadomestila pa za 1,8 o.t. BDP nižja kot v letu 2011. Z ukrepi na področju racionalizacije odhodkov v javnem sektorju se bo vmesna potrošnja v letu 2012 znižala za 0,3 o.t., do leta 2015 pa še za nadaljnje 0,9 o.t. (na 5,3 % BDP). Prav tako bodo do konca programskega obdobja nižje subvencije in investicije (za 0,6 oziroma 0,5 o.t. BDP glede na leto 2011).

Racionalizacija poslovanja javnega sektorja uvaža organizacijske spremembe in posega na področje plač in drugih stroškov dela ter zaposlovanje. Prvi varčevalni sklop je razdeljen na tri področja. Prvo vključuje organizacijske ukrepe, in sicer zniževanje materialnih stroškov, racionalnejše upravljanje, znižanje potnih stroškov, stroškov IT storitev, dnevnih, dodatkov in nadomestil za delo v tujini, omejevanje dolžine rednega dopusta. Drugo področje zajema prilagoditve v delovanju javnega sektorja. Zaposlovanje je omejeno in bo možno le na podlagi soglasja Vlade oziroma za nadomeščanje pri nujno potrebnih nalogah. Prav tako bo na število prejemnikov plač v javnem sektorju vplivalo tudi prenehanje pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine (z možnostjo izjem v dogovoru z delodajalcem). Na področju šolstva in predšolske vzgoje PS 2012 v tem naboru ukrepov predvideva tudi spremembe normativov in standardov, ki pa so bile izvzete iz ZUJF in so še predmet pogajanj s sindikati javnega sektorja. Nadalje se med drugim predvideva tudi znižanje sredstev za politične stranke, znižanje stroškov financiranja občin, upoštevanje akumuliranih presežkov javnih zavodov na področju izobraževanja in raziskav pri njihovem financiranju. Tretje področje so prilagoditve plač javnih uslužbencev. Ukrepi vključujejo 8-odstotno znižanje plač, ob tem da bosta v drugi polovici leta 2012 odpravljeni preostali četrtini plačnih nesorazmerij, prav tako se zmanjšuje regres javnim uslužbencem.

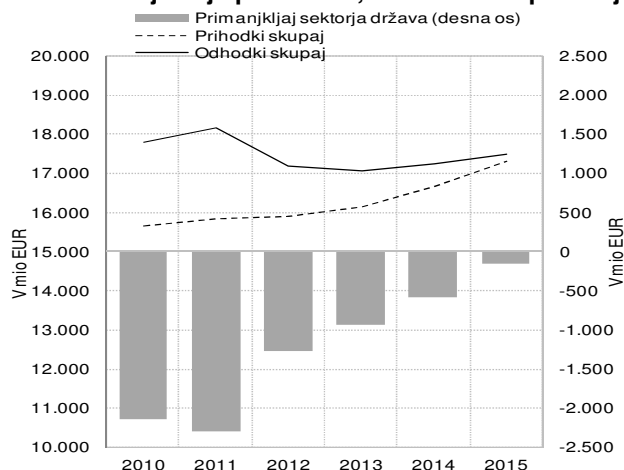
Za zmanjšanje primanjkljaja je predvideno tudi nadaljnje zmanjševanje sredstev za investicije in subvencije. Drugi varčevalni sklop, ki omejuje investicije, subvencije in programe, predvideva nižje financiranje programov na področju infrastrukture in stanovanjske politike, povečanje obsega in učinkovitosti koriščenja sredstev strukturnih in kohezijskih skladov, vlada pa naj bi izvajala tudi ukrepe za spodbujanje zasebnih investicij ter javno zasebnih partnerstev. Predvideno je zapiranje diplomatsko konzularnih predstavništev,

krčenje razpisov za mednarodno razvojno sodelovanje in zniževanje stroškov javnih služb. Znižujejo se subvencije javnim in zlasti zasebnim podjetjem.

Reforme in modernizacija posameznih politik naj bi postopno privedle do znižanje izdatkov za politike trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti. Tretji varčevalni sklop zajema ukrepe za zmanjševanje javnofinančnih izdatkov s prestrukturiranjem preko programov in politik, skladno s spremembami, ki jih v veliki meri določa ZUJF. Z reformami in modernizacijo posameznih politik je tako predvideno znižanje izdatkov za politike trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti. Med drugim je predvideno skrajšanje višine in dobe prejemanja denarnega nadomestila za brezposelne, znižanje višine starševskega nadomestila za nego otroka, selektivno znižanje otroškega dodatka, omejevanje subvencij za šolsko prehrano na socialno šibke in ukinitve subvencioniranja študentske prehrane v poletnem času, znižanje letnih dodatkov za upokoјence, znižanje pokojnin, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih, povečanje koncesijskih dajatev na delo študentov, znižanje bolniških nadomestil, ki jih krije zdravstvena zavarovalnica, ukinitve nadomestil za bolniško odsotnost za brezposelne in znižanje deleža kritja zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Za doseganje zastavljenih ciljev na strani odhodkov je v letih 2014 in 2015 v PS 2012 predvideno tudi sprejetje pokojninske in zdravstvene reforme.

Zniževanje relativno izraženih odhodkov je v letošnjem programu stabilnosti hitrejše, letos in prihodnje leto naj bi upadli tudi nominalno. Letošnji program stabilnosti predvideva, da se bodo relativno izraženi odhodki države v programskem obdobju znižali za 4,1 o.t., in sicer z 48,2 % BDP v letu 2012 na 44,1 % BDP leta 2015. V primerjavi z lanskimi predvidevanji je letošnja konsolidacija na strani izdatkov hitrejša, vendar bo zaradi lanske višje realizacije in nižje napovedi BDP raven izdatkov leta 2014 za 1 o.t. višja (45,3 %). Za razliko od lanskega programa stabilnosti pa letošnji načrt konsolidacije v posameznih letih predvideva nominalno zniževanje odhodkov sektorja država, ki je najizrazitejše v letu 2012, ko naj bi se glede na leto 2011 znižali za okoli 840 mio EUR, glede na načrtovane izdatke v PS 2011 pa bodo nižji za več kot 900 mrd EUR. Tudi če iz lanskih izdatkov izločimo enkratne transakcije v skupni vrednosti 459 mio EUR, bo obseg izdatkov letos nominalno nižji kot v letu 2011.

Slika 37: Projekcije prihodkov, odhodkov in primanjkljaja sektorja država v PS 2012, v mio EUR



Vir: SURS; Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

Predvideno zniževanje odhodkov po posameznih sklopih bo skupaj s t.i. učinkom izrinjanja zaradi višjih odhodkov za obresti vplivalo tudi na spremembo strukture odhodkov sektorja država. Ukrepi na področju

odhodkov, ki zajemajo racionalizacijo poslovanja javnega sektorja, omejevanje investicij in subvencij in prilagoditve politik na področju trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti, bodo v programskem obdobju prispevali k znižanju vseh skupin odhodkov (merjene kot % BDP). Glede na pričakovani obseg in pogoje zadolževanja države na mednarodnih finančnih trgih pa se bodo relativno izraženi odhodki za obresti, na katere varčevalni ukrepi nimajo neposrednega vpliva, ob koncu programskega obdobja ohranili približno na ravni letošnjega leta.

Upoštevajoč sprejete in načrtovane ukrepe bo k zmanjšanju relativno izraženih odhodkov največ prispevalo zmanjšanje sredstev za zaposlene, izdatkov za blago in storitve ter socialnih transferjev, fiskalni napor pa je v primerjavi z lanskimi načrti v PS 2011 večji. Struktura zmanjševanja odhodkov, podobno kot lani, temelji na omejevanju rasti plač v javnem sektorju, socialnih transferjev in vmesne porabe (glej Tabelo 18). Pomembna razlika glede na lanski Program stabilnosti pa je v tem, da so letošnji ukrepi veliko bolje definirani in temeljijo na sprejetih zakonskih podlagah, dodatno kredibilnost pa jim daje tudi doseženi dogovor o varčevalnih ukrepih z večino sindikatov javnega sektorja. Kljub podobnim ali celo višjim relativno izraženim deležem teh izdatkov (glede na BDP) ob koncu programskega obdobja kot v lanskem programu stabilnosti, je fiskalni napor za njihovo doseganje (ob višjih izhodiščnih ravneh in nižjem BDP) večji. Zmanjševanje socialnih transferjev v obdobju 2011-2014 je v letošnjem programu stabilnosti opredeljeno nekoliko bolj intenzivno kot v prejšnjem (za 0,3 o.t. BDP). Pri tem pa je zaradi višje dosežene ravni v letu 2011 (20,1 % BDP namesto 19,4 %; višji so bili tudi nominalno) njihov relativni delež leta 2014 višji kot je bilo predvideno lani. Pri sredstvih za zaposlene je predvideno zmanjšanje, izraženo kot delež BDP, podobno kot v PS 2011, vendar je tudi tu izhodiščna raven v letu 2011 precej višja od lani predvidene (zlasti v primerjavi z BDP, višja pa so bila tudi nominalno). Krčenje vmesne potrošnje države, ki je že lani močno upadla, pa bo še intenzivnejše od lanskih načrtov, tako da bo ob koncu programskega obdobja znašala 5,3 % BDP.

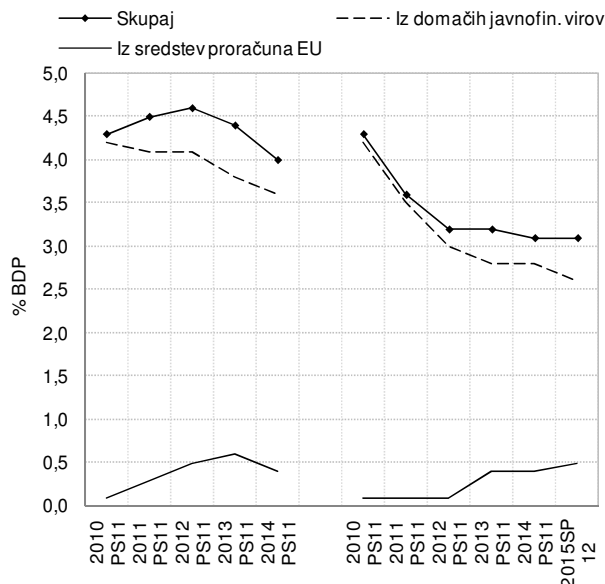
Po lanskem močnem znižanju se predvideva tudi nadaljnje zmanjševanje odhodkov za investicije in subvencije, med slednjimi zlasti tistih, ki so namenjene zasebnemu sektorju. Tempo zniževanja izdatkov za investicije je v lanskem in letošnjem Programu stabilnosti podoben (za 0,5 % BDP v obdobju 2011-2014), vendar pa bo znesek sredstev za investicije zaradi lanskega upada leta 2014 za 180 mio EUR manjši kot je bilo načrtovano lani. Zniževanje subvencij je v letošnjem programu manjše od lani predvidenega. Ob koncu programskega obdobja subvencije naj tako ne bi upadle pod povprečno raven EU⁸⁸, še vedno pa bo to najnižja raven v Sloveniji od leta 1995⁸⁹. Po predlogu rebalansa proračuna za leto 2012 je predvideno največje znižanje tistih subvencij, ki so namenjene zasebnim podjetjem in zasebnikom⁹⁰.

⁸⁸ Podatek za obdobje v letih 2009–2010; pred tem je bilo povprečje nižje za 0,2 o. t. BDP.

⁸⁹ Od tega leta razpolagamo z uradnimi statističnimi podatki; doslej je bila v Sloveniji najnižja raven subvencij (1,6 % BDP) dosežena v obdobju 2005–2008.

⁹⁰ Te subvencije naj bi se nominalno znižale za 68,4 mio evrov.

Slika 38: Državne bruto investicije v osnovna sredstva v PS 2011 in PS 2012, v % BDP



Vir: SURS; Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program

Predvidena konsolidacija v PS 2012 bo do konca programskega obdobja omogočila uravnotežen strukturni saldo javnih financ. Ciklično prilagojeni primanjkljaj države, ki se je lani ohranil na visoki ravni (-5,1 % BDP) zaradi enkratnih transakcij v višini 1,3 % BDP (dokapitalizacija, prevzem dolga nekaterih podjetij) se bo letos izrazito znižal (na 1,8 % BDP). Strukturni saldo, ki je očiščen vpliva dokapitalizacije in drugih kapitalskih transferov, se je namreč že lani znižal za 1,2 o.t. BDP, kar je deloma posledica manjšega primanjkljaja brez enkratnih transakcij, deloma pa tudi povečanja negativnih cikličnih vplivov na višino primanjkljaja (glej poglavje 2.1). Zniževanje ciklično prilagojenega oziroma strukturnega salda se bo po projekcijah PS 2012 postopno nadaljevalo do konca programskega obdobja, ko bosta znašala 0,1 % BDP.

Srednjeročni fiskalni cilj je v letošnjem Programu stabilnosti zastavljen bolj ambiciozno kot lani. Upoštevajoč projekcije v letošnjem Programu stabilnosti se bo strukturni primanjkljaj v obdobju 2010-2013 v povprečju zmanjšal za približno eno odstotno točko letno, kar je skladno s priporočili Sveta EU glede zmanjševanja presežnega primanjkljaja. Večina fiskalnega napore bo narejenega v letu 2012, k zmanjšanju strukturnega primanjkljaja že v lanskem in tudi letošnjem letu pa pomembno prispeva tudi večja negativna ciklična komponenta zaradi poslabšanja gospodarskih razmer.

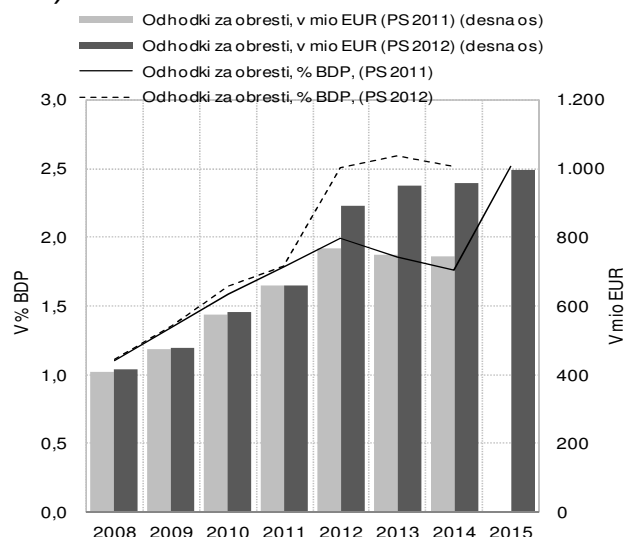
Tabela 21: Dolg sektorja država in odhodki za obresti v Programih stabilnosti-dopolnitev 2011 in 2012 (v % BDP)

	Realizacija											
			PS dopolnitev 2011 (april 2011)				PS dopolnitev 2012 (april 2012)					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2015	
Dolg sektorja država	35,2	38,0	43,3	45,3	46,2	46,0	47,6	51,9	53,1	52,6	50,9	
Odhodki za obresti	1,3	1,6	1,8	2,0	1,9	1,8	2,0	2,5	2,6	2,5	2,5	

Vir: SURS, temeljni agregati sektorja država, april 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja so v letošnjem Programu stabilnosti višji od lani od predvidenih v celotnem programskem obdobju. Letošnji program stabilnosti predvideva, da se bo delež dolga v primerjavi z BDP po vrhu v letu 2013 (53,1 % BDP) začel postopno zniževati. K temu bo prispeval primarni saldo sektorja država, ki bo po projekcijah že od leta 2013 pozitiven in vsako leto višji (0,1 % BDP leta 2013 do 2,1 % BDP leta 2015). Vendar pa bodo visoki stroški obresti in visoka raven implicitnih obrestnih mer vplivali na ohranjanje deleža dolga nad 50 % tudi ob koncu programskega obdobja. Znatno višja raven dolga leta 2014 v primerjavi s projekcijami v PS 2011 (6,6 o.t. BDP) pa v veliki meri posledica relativno nižje nominalne ravni BDP. Po projekcijah PS 2012 se bodo odhodki za obresti letos povišali na 2,5 % BDP in se bodo, po prehodnem povišanju v prihodnjem letu, na tej ravni ohranili do konca programskega obdobja. To je deloma posledica zaostrenih pogojev financiranja in višjega dolga, deloma pa je verjetno tudi povezano z lansko (pre)nizko projekcijo odhodkov za obresti (glej Ekonomski izzivi 2011). Delež odhodkov za obresti v skupnih izdatkih sektorja država se bo, nasprotno od lanskih predvidevanj, povečeval in bo do leta 2014 za pol odstotne točke višji, kot je bilo predvideno lani.

Slika 39: Odhodki za obresti, primerjava v Programih stabilnosti-dopolnitev 2011 in 2012 (v mio EUR in v % BDP)



Vir: SURS, Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti dopolnitev 2012

Okvir javnofinančnega načrtovanja v Programu stabilnosti predvideva, da bo uvedeno fiskalno pravilo v skladu s Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji, ki bi začelo veljati leta 2015 (glej poglavje 1). Lanski javnofinančni okvir je upošteval fiskalno pravilo, s katerim je vlada določila zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov za tekoče leto in naslednja tri leta⁹¹. Letošnji Program stabilnosti predvideva spremembo ustave in dopolnitev 148. člena, ki bi določal, da morajo biti prihodki in odhodki proračunov sektorja države uravnoteženi ali v presežku. V kolikor je v posameznem letu izkazan primanjkljaj, se le-ta pokrije iz presežkov drugih let. S predlagano spremembo se določa tudi izjema za primere odprave posledic večjih naravnih nesreč ali drugih izjemnih okoliščin. V teh primerih so proračuni lahko v primanjkljaju pod pogojem, da bo takšno odločitev sprejel Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Določa

⁹¹ Skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Uradni list RS, št. 54/2010 (več v Ekonomskih izzivih 2011, Fiskalna gibanja in politika, poglavje 7.2).

se tudi prehodno obdobje in sicer na način, da se določbe spremenjene ustave prvič uporabijo za pripravo proračunov leta 2015. Podrobnejši način izvajanja tega fiskalnega pravila naj bi urejal zakon, ki ga mora Državni zbor sprejeti z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. V predlogu zakona je določeno, da se uravnoteženost proračunov zagotavlja tako, da se predvideni obseg odhodkov proračunov navzgor omejuje s predvidenim obsegom prihodkov proračunov, pomnoženim s količnikom trendne in napovedane ravni bruto domačega proizvoda.

10. Izzivi fiskalne politike v procesu konsolidacije

V letu 2012 bo predvidoma narejen največji fiskalni napor v procesu konsolidacije javnih financ, prvič se bodo odhodki znižali tudi nominalno, znižanje pa v veliki meri na sprejetih in izpogajanih ukrepih, kar jim daje večjo kredibilnost. PS 2012 predvideva znižanje primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP v letu 2013, v naslednjih letih pa postopno uravnoteženje strukturnega salda javnih financ. Največji fiskalni napor je predviden v letu 2012, ko naj bi se primanjkljaj z lanskim 6,4 % BDP (5,1 % BDP brez enkratnih transakcij) znižal na 3,5 % BDP. Letos bo tako prišlo do nominalnega znižanja odhodkov, kar se doslej še ni zgodilo. To znižanje tudi temelji na ukrepih, ki v veliki meri izhajajo iz sprejetih zakonskih podlag, kar jim daje večjo kredibilnost. S tem je bil letos narejen pozitiven korak in odmik od doslej prevladujočega pristopa k zniževanju primanjkljaja zgolj s posegi v fleksibilni del proračuna, kjer za znižanje večinoma niso bile potrebne zakonske spremembe. Še vedno pa je letošnje znižanje odhodkov na določenih segmentih interventne in ne strukturne narave, proračunskim porabnikom pa, zlasti na področju materialnih stroškov in sredstev za investicije, niso vedno zagotovljeni enaki pogoji. To tudi pomeni, da sprejeti ukrepi v tem delu ne zagotavljajo vzdržnega znižanja javnofinančnega primanjkljaja, saj lahko na določenih segmentih že na srednji rok privedejo do poslabšanja kakovosti javnih storitev. Slednje velja zlasti za področja izobraževanja, raziskovalne dejavnosti in zdravstva. Tudi ukrepi na področju zaposlovanja so v veliki meri osredotočeni na omejevanje novega zaposlovanja, kar lahko ob predvidenem tempu upokojevanja in restriktivni plačni politiki na srednji rok privede do poslabšanja kakovosti oziroma učinkovitosti storitev javnega sektorja. Ob tem pa se je treba zavedati tudi, da imajo ostrejši javnofinančni rezi zlasti v prvih letih izvajanja ukrepov večji negativni učinek na gospodarsko aktivnost, kar narekuje preudarno kombinacijo nadaljnjih ukrepov ekonomske politike.

Kratkoročno so sprejeti varčevalni ukrepi nujen korak za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo 3 % BDP, na srednji rok pa so potrebni korenitejši posegi. Ugotovitve različnih analiz o učinkih ukrepov za javnofinančno konsolidacijo ne dajejo enoznačne ocene glede optimalne kombinacije ekonomskih politik, ki bi privedle do vzdržnega znižanja primanjkljaja in bi hkrati imele relativno majhne negativne posledice za gospodarsko aktivnost. Precej analiz v zadnjem času pa nakazuje, da zmanjševanje primanjkljaja z ukrepi na izdatkovni strani daje trdnjše rezultate⁹². To velja še zlasti v primeru, ko se omejevanje rasti oziroma znižanje izdatkov doseže s strukturnimi spremembami, manj pa, ko gre za krčenje investicij in subvencij ter za interventne ukrepe, ki so na daljši rok običajno nevzdržni in povzročijo neravnovesja (IMF 2011), ki jih je nato treba odpraviti. Glede na strukturo javnih financ in omejene možnosti za sistemsko povišanje prihodkov v Sloveniji te ugotovitve po naši oceni v veliki meri veljajo tudi za Slovenijo. S tega zornega kota so letošnji konsolidacijski načrti kratkoročno korak v pravo smer, v precej večji meri kot v lanskem programu stabilnosti, saj temeljijo na boljše definiranih, v veliki meri dogovorjenih in tudi sprejetih ukrepih. Potem, ko dve leti ni bilo premika pri konsolidaciji javnih financ in v razmerah oteženega dostopa države do virov financiranja na mednarodnih trgih, je takšna kombinacija ekonomskih politik kratkoročno nujna za znižanje primanjkljaja pod

⁹² IMF, 2010; EC, 1997, Alesina, Perotti, 1996, Alesina, Ardagna, 1998, McDermott, Wescott, 1996

dovoljeno mejo 3 % BDP in s tem uresničitev zavez Slovenije v postopku presežnega primanjkljaja. Na srednji rok pa so potrebni korenitejši strukturni posegi. Širše in konsistentne rešitve morajo zajeti nadaljnjo racionalizacijo delovanja javnega sektorja s strukturnimi ukrepi za povečanje učinkovitosti in prestrukturiranje, ki bo usmerjeno v krepitev vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Izziv ostaja tudi oblikovanje trajnejših rešitev na področju zaposlovanja v javnem sektorju, ki bi s kombinacijo bolj prilagodljive zaposlitvene in plačne politike omogočile stimulatивnejše okolje za zaposlene in njihovo večjo učinkovitost. Tudi predvideno krčenje investicij bo, ob morebitnem tveganju, da na tem področju pride še do dodatnih rezov, vplivalo na počasnejše okrevanje gospodarstva. Zato je ključno, da se s kakovostnimi projekti dejansko zagotovi predviden obseg sofinanciranja z EU sredstvi ter uresniči predvidena krepitev javno-zasebnega partnerstva. Na področju subvencij se zmanjšujejo predvsem subvencije zasebnim podjetjem, čeprav so z razvojnega vidika bolj problematične subvencije, ki so usmerjene v že leta trajajoče financiranje nekaterih javnih podjetij. Opredeljeni obseg zniževanja subvencij v programu je sicer smiseln, vendar ga je treba v večji meri podpreti s celovito industrijsko politiko ter sistemom spremljanja in vrednotenja učinkov subvencij. Že na srednji rok pa za vzdržnost javnih financ ostaja ključnega pomena izvedba sprememb v sistemih socialne zaščite, zlasti pokojninska reforma. Te spremembe so v Programu stabilnosti predvidene že do konca leta 2013, za kredibilno uresničitev začrtanih ciljev je ključno, da se to tudi dejansko izpelje. Kljub nujnim in pozitivnim premikom pri konsolidaciji na podlagi zakonskih sprememb tako ostajajo nekatera tveganja, da za doseganje začrtanih ciljev pride do večjega izrinjanja fleksibilnejših izdatkov, ki imajo tudi pomembno razvojno vlogo.

Na strani prihodkov so možnosti za dodatna povišanja davkov omejene. Ob nekaterih spremembah na davčnem področju, ki so predvidene v ZUJF, bodo prihodki po projekcijah v Programu stabilnosti v veliki meri sledili gibanju ključnih makroekonomskih agregatov, pri čemer se proti koncu programskega obdobja povečuje tveganje za njihovo realizacijo. Negotova je tudi realizacija relativno visokih načrtovanih nedavčnih prihodkov. Vse to lahko vpliva na predvideni tempo konsolidacije oziroma poveča potrebo po sprejetju dodatnih ukrepov za nadaljevanje začrtane poti konsolidacije. Če upoštevamo še učinke konsolidacijskih ukrepov na gospodarsko rast (glej poglavje 8) bi v tem kontekstu veljalo razmisliti tudi o morebitnem dvigu oziroma uvedbi posrednih davkov, ki imajo relativno manjše negativne učinke na gospodarsko rast. Poleg sprememb na področju okoljskih davkov je možnost povišanja javnofinančnih prihodkov tudi na področju davka na dodano vrednost, ki je v ZUJF sicer predvidena le kot »izhod v sili«. Takšna rešitev bi tudi v še večji meri nevtralizirala izpad davčnih prihodkov zaradi uvedenih davčnih razbremenitev, vendar je pri tem pomembno da se morebitno povišanje davčne stopnje DDV ne prelije v usklajevanja plač in transferjev z inflacijo. Slednje bi namreč privedlo do ponovno hitrejši rasti javnofinančnih izdatkov, negativno pa bi vplivalo tudi na konkurenčnost in zaposlenost v celotnem gospodarstvu. Dodatni element tveganja na strani prihodkov ostaja tudi morebitno poslabšanje makroekonomskih razmer, ki bi negativno vplivalo na višino predvidenih javnofinančnih prihodkov.

Ohranjanje dolga države na vzdržni ravni je med najpomembnejšimi izzivi fiskalne in drugih ekonomskih politik v prihodnjih letih. Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja so v letošnjem Programu stabilnosti višji od lani od predvidenih v celotnem programskega obdobju. Odhodki za obresti, ki naraščajo hitreje od lanskim predvidevanj, se bodo, po prehodnem povišanju v prihodnjem letu, na letošnji ravni 2,5 % BDP ohranili do konca programskega obdobja, kar je posledica zaostrenih pogojev financiranja in višjega dolga. Delež odhodkov za obresti v skupnih izdatkih sektorja država se bo tako še povečeval. To pomeni, da visoki stroški financiranja preprečujejo še hitrejši zmanjševanje primanjkljaja oziroma da, glede na zaveze Slovenije za odpravo presežnega primanjkljaja in srednjeročno uravnoteženje javnih financ, že prihaja do relativno večjega izrinjanja drugih izdatkov. Visoka raven odhodkov za obresti povratno vpliva na višino dolga sektorja država. Letošnji program stabilnosti sicer predvideva, da se bo delež dolga v primerjavi z BDP po vrhu v letu 2013 (53,1 % BDP) nekoliko znižal (zaradi pozitivnega primarnega salda), vendar se bo ohranjal na ravni nad 50 % BDP. Poleg potrebe po financiranju primanjkljaja in refinanciranju dolžniških obveznosti v prihodnjih letih pa bodo na višino javnega dolga vplivali tudi drugi dejavniki, ki se ob uresnitvi nekaterih tveganj lahko še okrepijo. Ob naraščajočih dolžniških težavah nekaterih držav evrskega območja namreč lahko

pride do povišanja donosnosti obveznic do dospelja oziroma t. i. učinka prelivanja v celotnem območju, kar bi vplivalo na višjo ceno zadolževanja Slovenije. To bi se lahko zgodilo tudi v primeru, da se bonitetna ocena Slovenije ne spremeni. Če pa bi prišlo do nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju konsolidacijskih ukrepov in stabilizacije razmer v finančnem sektorju, bi to še otežilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti. Dražje zadolževanje bi vplivalo tudi na poslabšanje kakovosti javnih financ, saj bi naraščajoči izdatki za obresti v procesu konsolidacije privedli do izrinjanja bolj fleksibilnih izdatkov, kar lahko oslabi razvojno vlogo javnih financ. Otežen dostop države do finančnih virov pa ima tudi posledice za pogoje zadolževanja zasebnega sektorja, kar nadalje negativno vpliva na konkurenčnost in potencial za nadaljnji gospodarski razvoj.

Literatura

1. Barrell, R., D. Holland and I. Hurst (2012). Fiscal Consolidation: Part 2. Fiscal multipliers and Fiscal Consolidations. OECD Economics Department Working Papers, No. 933. Paris: Organization for Economic Co-operation and development.
2. Baunsgaard, T., Mineshima, A., Poplawski-Ribeiro, M., and Weber, A., 2012. Fiscal Multipliers. forthcoming book on post crisis fiscal policy, International Monetary Fund. Washington D. C.: International Monetary Fund.
3. Burger A. in sodelavci (2012). Učinek vladnih protikriznih ukrepov na delovanje podjetij v pogojih gospodarske recesije. CRP V5-1005. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Commission staff working paper. Autumn Update. (2011). COM(2011) 848 final. 1. 12. 2011. Bruselj: European Commission.
5. Corsetti G., Kuester K., Meier A., and Müller G (2012). Sovereign risk, fiscal policy and macroeconomic stability. IMF Working paper 12/33. Washington D. C.: International Monetary Fund.
6. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
7. Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
8. D' Auria D., Pagano A., Ratto M., Varga J (2009). A comparison of structural reform scenarios across the EU member states Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth. European Commission. Economic Papers 392
9. Ekonomski izzivi 2011 (2011). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
10. European Commission, DG Ecfm, AMECO Database
11. Eurostat Portal Page – Economy and finance – Government finance statistics. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
12. Eurostat Portal Page – Economy and finance – Interest rates. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
13. Evidenca državnih pomoči za leti 2009 in 2010 (2011). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
14. Evidenca pomoči »de minimis« za leti 2009 in 2010 (2011). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
15. Evropski svet 1. in 2. marec 2012 – Sklepi (2012). Pridobljeno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/128564.pdf
16. Evropski svet 9. december 2011 – Sklepi (2011). Pridobljeno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/126744.pdf

17. Financial Integration in Europe (2012). Frankfurt: ECB
18. Fiscal Monitor 2012 (2012). Washington D. C.: International Monetary Fund. Pridobljeno na: <http://www.imf.org/>
19. Glažar M. (2012): Slovenija 2020 – ocenjevanje ukrepov strategije Evropa 2020 z DSGE modelom, Delovni zvezek UMAR, 1/2012. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
20. Global Financial Stability Report (2012). Washington D. C.: International Monetary Fund.
21. Jaklič A. (2012). Evalvacija izvajanja politike podjetništva in konkurenčnosti v obdobju 2004–2009 s predlogi novih ukrepov in kazalnikov ter sprememb obstoječih ukrepov in kazalnikov. CRP. Ljubljana: Center za mednarodne odnose. Fakulteta za družbene vede.
22. Murn A. (2012). Pregled državnih pomoči in pomoči »de minimis« v letih 2009 in 2010, ki so bile v funkciji protikriznih ukrepov slovenske vlade. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
23. Ministrstvo za finance – Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU. Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/neto_polozej_drzavnega_proracuna_rs_d_o_proracuna_eu/
24. Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012 (2012). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
25. Poročilo o razvoju 2012 (2012). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
26. Program stabilnosti (dopolnitev 2012). (2012). Ljubljana: Vlada RS.
27. Program stabilnosti (dopolnitev 2011). (2011). Ljubljana: Vlada RS.
28. Program stabilnosti (dopolnitev 2009). (2010). Ljubljana: Vlada RS.
29. Proposal for a Regulation on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area - COM(2011)821 final. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
30. Proposal for a Regulation on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area - COM(2011)819 final. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
31. Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2012 (2012). Ljubljana: Vlada RS.
32. Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
33. Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
34. Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
35. Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

36. Roeger, S. Snudden, M. Trabandt and J. in't Veld (2010). Effects of fiscal stimulus in structural models. IMF Working Paper, No 10/73, Washington D. C.: International Monetary Fund.
37. Rojec M. in sodelavci (2008). Kako do večje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za povečanje konkurenčnosti gospodarstva: Analiza učinkovitosti državnih pomoči in predlogi za njeno izboljšanje. CRP št. V5-0201. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto.
38. Rojec M. in sodelavci (2010). Kako do večje učinkovitosti razporejanja javnofinančnih sredstev: Analiza učinkov državnih pomoči na omejevanje konkurence. CRP št. V5-0408. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. Report from the Commission. State Aid scoreboard. Report on state aid granted by the EU Member States – Autumn 2011 Update. COM (2011) 848 final. 1. 12. 2011. Brussels: European Commission.
40. SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država, april 2011.
41. Trinajsto poročilo o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2008, 2009 in 2010) (2011): Ljubljana: Ministrstvo za finance.
42. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št 54/2010
43. Zakon o uravnoteženju javnih financ, Uradni list RS, št 40/2012.