

ekonomski izzivi 2016

Ekonomski izzivi 2016

ISSN 1581-6567

Ljubljana, junij 2016

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Odgovarja: mag. Boštjan Vasle, direktor

Odgovorni urednici: Lejla Fajić, dr. Alenka Kajzer

Avtorice in avtorji Ekonomskih izzivov 2016 so: mag. Marijana Bednaš, mag. Aleš Delakorda, mag. Tanja Čelebič, Lejla Fajić, mag. Barbara Ferk, dr. Marko Glažar, dr. Alenka Kajzer, dr. Tanja Kosi Antolič, Janja Pečar, Mitja Perko, mag., mag. Boštjan Vasle, mag. Eva Zver.

Uredniški odbor: mag. Marijana Bednaš, mag. Aleš Delakorda, Lejla Fajić, dr. Alenka Kajzer, mag. Rotija Kmet Zupančič, Janez Kušar, mag. Boštjan Vasle.

Oblikovanje grafiknov: Marjeta Žigman

Oblikovanje: Katja Korinšek, Pristop

Računalniška postavitev: Bibijana Cirman Naglič

Tisk: SURS

Naklada: 115 izvodov

Od prve izdaje leta 2007 Ekonomski izzivi obravnavajo teme, za katere presodimo, da zahtevajo ukrepanje ekonomske politike. Letošnja publikacija obravnava področje javnofinančnih gibanj in politike ter odzivanja na demografske spremembe v Sloveniji.

Kazalo

Povzetek	5
Izzivi	7
I Javnofinančna gibanja in politika.....	9
1 Cilji in usmeritve srednjeročnega uravnoteženja javnih financ Programa stabilnosti 2016	9
2 Ocena srednjeročne naravnosti javnofinančne politike.....	17
2.1 Ukrepi za javnofinančno konsolidacijo	17
2.2 Izpolnjevanje zahtev preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast.....	18
2.3 Dopolnilni kazalniki stanja in naravnosti javnofinančne politike	23
Priloga I: Doseganje zahtev preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast in dodatnih kazalnikov	24
II Odzivanje na demografske spremembe.....	27
1 Zagotavljanje zadostne ponudbe delovne sile	27
1.1 Empirična ocena učinkov ukrepov za večjo aktivacijo mladih in starejših	28
1.2 Ocena učinkov znižanja davčne obremenitve dela	28
1.3 Ocene učinkov večjih neto priselitev	29
2 Prilagajanje sistemov socialne zaščite	30
2.1 Pokojninski sistem	30
2.2 Zdravstvo	31
2.2.1 Izboljševanje zdravstvenega stanja populacije	32
2.2.2 Spremembe v virih financiranja zdravstvenega sistema	32
2.2.3 Povečanje učinkovitosti zdravstvenega sistema.....	33
2.3 Dolgotrajna oskrba	34
2.3.1 Vzpostavitev enovitega sistema financiranja dolgotrajne oskrbe	34
2.3.2 Izboljševanje zdravstvenega stanja in preprečevanje oviranosti.....	34
2.3.3 Povečanje učinkovitosti sistema dolgotrajne oskrbe	34
3 Druga področja prilagajanja demografskim spremembam	35
4 Učinki posameznih ukrepov na dolgoročno vzdržnost javnih financ.....	36
Literatura in viri.....	38
Priloga II: Demografske spremembe in njihove ekonomske in socialne posledice	43
Literatura in viri k Prilogi II.....	51

Povzetek

V zadnjih dveh letih se stanje javnih financ izboljšuje, Slovenija v 2016 izhaja iz korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast. Javnofinančni primanjkljaj se je v 2015 znižal na 2,9 % BDP oz. na najnižjo raven od začetka krize, s čimer je Slovenija odpravila presežni primanjkljaj in v 2016 izhaja iz korektivnega dela PSR. Rast javnega dolga – ta se je v času krize povečal za približno štirikrat – se je v 2015 upočasnila. Ob znižanju zahtevanih donosnosti slovenskih državnih obveznic na zgodovinsko najnižje ravni so se, prvič po začetku krize, znižali izdatki za obresti. Ob zmanjšanju negotovosti v evrskem območju je izboljšanje stanja javnih financ v Sloveniji v zadnjih dveh letih posledica sprejetih ukrepov ekonomske politike, okrevanja gospodarske aktivnosti in odsotnosti večjih enkratnih negativnih učinkov.

Nakopičena strukturna neravnotežja, ki slabijo potencialno rast in se odražajo v javnih financah, ter mednarodne zaveze, narekujejo nadaljevanje javnofinančne konsolidacije. Večletno vztrajanje strukturnega primanjkljaja na relativno visokih ravneh kaže, da proces konsolidacije v zadnjih letih ni v zadostni meri temeljil na prilagoditvah, ki bi trajneje uravnotežile javne finance. Naslednji dejavnik, ki oži možnost odzivanja javnofinančne politike, je močno povečan javni dolg, ki je nastal delno zaradi ukrepov za blaženje posledic krize, delno pa zaradi nakopičenih neravnotežij (npr. sanacija bančnega sistema). Vse to kaže, da je nujna nadaljnja konsolidacija javnih financ, ki bo okrepila stabilizacijsko in razvojno vlogo javnih financ.

Vladni konsolidacijski načrt, predstavljen v Programu stabilnosti 2016, predvsem ohranja dosedanje ukrepe začasne narave. Konsolidacija bo temeljila na zmerni rasti prihodkov in zadrževanju odhodkov na doseženi ravni. Dvig prihodkov je ob ugodnejši strukturi gospodarske rasti načrtovan ob prestrukturiranju davčnih bremen, uvedbi davka na nepremičnine, zmanjšanju administrativnih ovir in izboljšanju učinkovitosti pobiranja javnih dajatev. Z vidika mednarodnih primerjav in vplivov na konkurenčnost gredo takšne rešitve v pravo smer. Na strani izdatkov je predvideno le skromno povečanje primarnih izdatkov in zmanjšanje izdatkov za obresti v približno enakem obsegu, čeprav ukrepi za to večinoma še niso dorečeni. Konsolidacija naj bi se v veliki meri nadaljevala s preoblikovanjem začasnih ukrepov, ki so bili predvsem interventni in linearni, v trajne.

Tako načrtovano konsolidacijo spremljajo znatna tveganja. Ocenjujemo, da so tako zasnovani ukrepi dolgoročno nevzdržni: (i) takšen potek konsolidacije slabi možnost odzivanja drugih politik, ki jih začasni ukrepi naslavlja (npr. politika plač in zaposlovanja v javnem sektorju), (ii) za tovrstne ukrepe bo, ob izboljšanju ekonomskih razmer, vse težje zagotoviti družbeni konsenz, in (iii) tovrstni ukrepi zgolj odlagajo uravnoteženje javnih financ preko naslavljanja strukturnih slabosti, ki so se nakopičile v zadnjih letih. Poleg tega pravila preventivnega dela PSR v ospredje postavljajo zniževanje strukturnega primanjkljaja, katerega izračun temelji na oceni potencialnega BDP in proizvodne vrzeli. Te ocene so sicer zelo spremenljive, zato je pri njihovi uporabi potrebna previdnost. Ob nujni previdnosti pri interpretaciji pa ocene strukturnega primanjkljaja v prihodnjih letih, narejene na razmeroma velikem intervalu zaupanja, kažejo, da bi lahko prišlo do znatnih odstopanj od ciljev PSR. Po naših ocenah se bo Slovenija v 2016–2019 nahajala v razmerah normalnega gospodarskega cikla z dolgom nad 60 % BDP, kar v skladu s pravili PSR zahteva zniževanje strukturnega primanjkljaja v višini 0,6 o. t. letno. To pa je v PS 2016 načrtovano le za 2016, v preostalih letih pa so odstopanja precejšnja. Tudi ostali kazalniki (izdatkovno pravilo in prehodni kazalnik dolga) po letu 2017 nakazujejo na možnost neizpolnjevanja pravil PSR, še zlasti če upoštevamo nedorečenost večine ukrepov, ki naj bi po tem letu prispevali k načrtovani konsolidaciji.

Za zagotovitev vzdržnosti javnih financ bo zato nujno h konsolidaciji pristopiti s kombinacijo ukrepov. Za razliko od dosedanjih ukrepov za znižanje primanjkljaja je za trajno uravnoteženje javnih financ nujno nasloviti strukturna naskladja, ki so se pojavila že pred izbruhom krize, v krizi pa se še poglobila. Za to so ključni ukrepi, ki bodo naslovili (i) potencial za rast, (ii) prestrukturiranje prihodkov in izdatkov v smeri večje razvojne naravnosti in učinkovitosti, (iii) demografske spremembe in (iv) upravljanje z državnim premoženjem. V času krize se je potencialna rast BDP v Sloveniji več kot prepolovila, kar je na eni strani oslabilo davčno kapaciteto, negativne posledice tolikšnega padca pa so se odrazile tudi v povečanju javnofinančnih izdatkov.

Prestrukturiranje javnih financ, predvsem preko spremenjenega procesa proračunskega načrtovanja, bi odločitve javnofinančne politike povežalo s postavljenimi vsebinskimi prioritetami in pripravo proračuna odmaknilo od razmišljanja na ravni določanja posameznih proračunskih izdatkov. Slovenija v primerjavi z drugimi članicami EU ohranja visok delež državnega premoženja, za katerega pa primerjave kažejo, da je njegova donosnost relativno nizka. Zato bi moralo biti pomemben del procesa konsolidacije tudi izboljšano upravljanje s tem premoženjem oziroma privatizacija. To bi zvišalo donosnost državnega premoženja in znižalo javni dolg. Zmanjšala bi se tudi tveganja morebitnih nadaljnjih dokapitalizacij z javnimi sredstvi, ki so v zadnjih letih že znatno povečale javni dolg.

Nepriklagenost sistemov socialne zaščite starajočemu se prebivalstvu že sedaj obremenjuje javne finance, obvladovanje demografskih sprememb pa bo v prihodnje eden njihovih največjih izzivov.

Zniževanje števila rojstev in podaljševanje pričakovanega trajanja življenja sta po letu 1990 privedla do povečanja deleža starejših od 65 let z 11 % na 18 % skupne populacije. Demografske projekcije pa kažejo, da bo staranje prebivalstva, ki ga bo spremljalo zmanjševanje števila delovno sposobnih, postalo še intenzivnejše, hkrati pa bo tudi izrazitejše kot v drugih državah EU. Delež starejše populacije se bo tako v naslednjih treh desetletjih podvojil. Delež izdatkov za socialno zaščito bi se ob takšnem scenariju s sedanjih 19 % BDP v treh desetletjih povečal na okoli 25 % BDP, kar bi ob nespremenjenih sistemih socialne zaščite privedlo do nevzdržnega pritiska na javne finance, saj transfer iz proračuna v ZPIZ že ob sedanjem razmerju med aktivno in upokojeno generacijo znaša nekaj manj kot 4 % BDP.

Demografske spremembe bodo zahtevale tudi prilagoditve trga dela, sistema izobraževanja in prostorskega načrtovanja, kar kaže, da bo nujno izvesti večje število ukrepov z različnih področij.

Pri navajanju možnih ukrepov smo se omejili na tiste, katerih učinkovitost je bila empirično ugotovljena za druge države, pri simulacijah učinkov pa so na izbor vplivale zlasti modelske omejitve. Z različnimi velikostmi simulacij posameznega ukrepa smo prikazali različne možnosti ekonomske politike pri oblikovanju nabora ukrepov, ki je odvisen tudi od družbenih prioritet. Ključni rezultat simulacij je, da lahko le ukrepanje na vseh področjih v zadostni meri prispeva k dolgoročni vzdržnosti javnih financ.

Glavni izziv ekonomske politike bo predstavljalo oblikovanje ukrepov, ki bodo ob demografskih spremembah ohranili kvaliteto življenja, hkrati pa bodo finančno vzdržni.

Zavedamo se, da bo iskanje ravnotežja zahtevalo kompromisne rešitve, za katere bo vlada morala najti tudi široko družbeno soglasje. Potrebne strukturne prilagoditve, katerih koristi se lahko pokažejo šele na daljši rok, se sicer kratkoročno lahko izključujejo s ciljem doseganja potrebnega fiskalnega napora. Vendar jih država v okviru dovoljene prilagodljivosti PSR lahko tudi uveljavlja, preko možnega začasnega odstopanja od zahtevane dinamike doseganja srednjeročnega proračunskega cilja (MTO). Z ocenami učinkov posameznih ukrepov želimo zato predvsem spodbuditi strokovno razpravo o pripravi kombinacije fiskalno vzdržnih ukrepov za soočanje z demografskimi spremembami, ki so jih številne evropske države že sprejele, v Sloveniji pa njihovo uvajanje poteka prepočasi. Če je bilo uvajanje strukturnih ukrepov v obdobju globoke recesije še težje izvedljivo, ocenjujemo, da so okoliščine za to ob postopnem okrevanju gospodarstva ter ob ugodnih pogojih financiranja postale primernejše.

Soočanje z demografskimi spremembami bi lahko poleg izzivov predstavljalo tudi priložnosti.

Potreba po razvoju socialno varstvenih storitev, po katerih se povpraševanje v dolgoživi družbi močno poveča, predstavlja tudi priložnost za razvoj novih delovnih mest. V dolgoživi družbi starejši predstavljajo tudi ciljno skupino za posamezne gospodarske dejavnosti. Priložnosti se kažejo tudi v razvoju prostovoljstva med starejšimi in medgeneracijskega sodelovanja pri zadovoljevanju potreb, ki lahko izboljšajo kvaliteto življenja.

Nenazadnje, k uravnoteženju javnih financ bi prispeval tudi okrepljen institucionalni okvir za spremljanje javnih financ.

Bolj kakovosten proces usmerjanja omejenih javnih virov k prioritetnim porabam bi s svojimi neodvisnimi ocenami fiskalne politike podprla tudi ustanovitev Fiskalnega sveta in posodobitev zakonodaje s področja javnih financ, s katero bi uveljavili spremembe v procesu proračunskega načrtovanja.

Izzivi

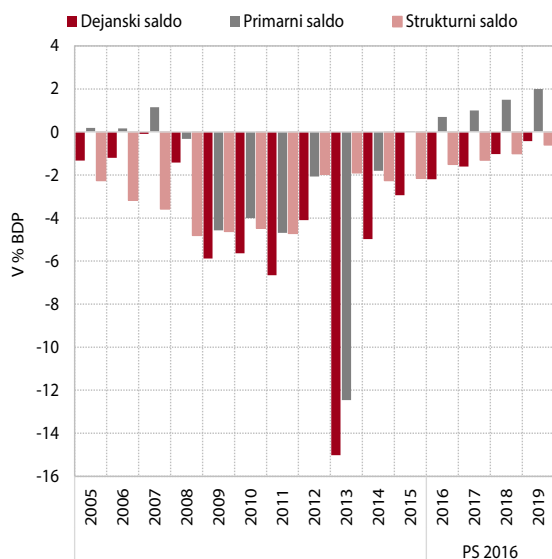
- Nakopičena strukturna neravnotežja, ki slabijo potencialno rast in se odražajo v javnih financah, ter mednarodne zaveze, kažejo na nujnost nadaljevanja javnofinančne konsolidacije.
- Večletno vztrajanje strukturnega primanjkljaja na relativno visokih ravneh kaže, da mora proces konsolidacije v večji meri temeljiti na strukturnih prilagoditvah, ki bi trajneje uravnotežile javne finance. Zato bo nujno h konsolidaciji pristopiti s kombinacijo ukrepov, ki bodo naslovili (i) potencial za rast, (ii) prestrukturiranje prihodkov in izdatkov v smeri večje razvojne naravnosti in učinkovitosti, (iii) demografske spremembe in (iv) upravljanje z državnim premoženjem.
- Močan padec ekonomske aktivnosti v času krize je oslabil davčno kapaciteto, negativne posledice so se odrazile tudi v povečanju javnofinančnih izdatkov. Ukrepi za hitrejšo gospodarsko rast bi pomembno prispevali h kvaliteti procesa konsolidacije.
- Prestrukturiranje prihodkov in izdatkov v smeri večje razvojne naravnosti in učinkovitosti bi lahko podprl spremenjen proces proračunskega načrtovanja. Ta bi odločitve javnofinančne politike povezal s postavljenimi vsebinskimi prioritetami in pripravo proračuna odmaknil od razmišljanja na ravni določanja posameznih proračunskih kategorij.
- Poleg zmanjšanja javnofinančnega primanjkljaja bo javni dolg mogoče neposredno znižati s privatizacijo državnega premoženja, posredno pa bo pritiske na javne finance mogoče blažiti z doseganjem večje donosnosti državnega premoženja, z izboljšanjem njegovega upravljanja.
- Ob demografskih spremembah bo ključni izziv oblikovanje nabora ukrepov, ki bodo ohranili kvaliteto življenja, hkrati pa bodo finančno vzdržni. Potrebne bodo predvsem prilagoditve (i) sistemov socialne zaščite, (ii) na trgu dela, (iii) sistema izobraževanja ter (iv) stanovanjske, prostorske in regionalne politike.

I Javnofinančna gibanja in politika

1 Cilji in usmeritve srednjeročnega uravnoteženja javnih financ Programa stabilnosti 2016

V zadnjih letih se stanje javnih financ v Sloveniji izboljšuje. To je posledica ukrepov za konsolidacijo javnih financ, okrevanja gospodarske aktivnosti in odsotnosti večjih enkratnih negativnih učinkov. Javnofinančni primanjkljaj se je ob teh dejavnikih v letu 2015 znižal na najnižjo raven od začetka krize (2,9 % BDP), s čimer je Slovenija odpravila tudi presežni primanjkljaj, kar ji omogoča izhod iz korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast (glej poglavje 2.2). Takšno izpolnjevanje javnofinančnih zavez na mednarodni ravni in izboljšanje gospodarske aktivnosti v Sloveniji so ob zmanjšanju splošne negotovosti v EU in ukrepih ECB v zadnjih letih privedli tudi do močnega znižanja zahtevanih donosnosti slovenskih državnih obveznic. To se je lani prvič v času krize odrazilo na znižanju izdatkov za obresti, kljub nadaljnjemu naraščanju dolga. Kljub sprejetim ukrepom za znižanje dejanskega primanjkljaja pa njegov pretežni del še vedno predstavlja strukturni primanjkljaj, ki po zadnjih izračunih znaša okoli 2 % BDP.

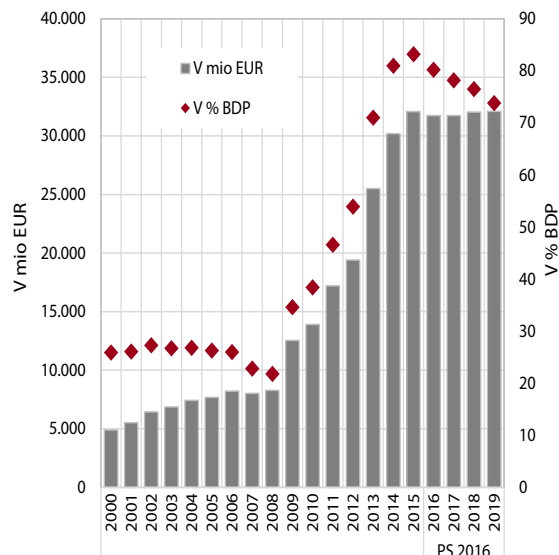
Slika 1: Dejanski saldo, primarni saldo ter strukturni saldo sektorja država



Vir: SI-STAT podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati sektorja država, april 2016. Za obdobje 2016–2019 projekcije Programa stabilnosti 2016.

Rast dolga sektorja država se je v letu 2015 upočasnila, njegova ročnost se podaljšuje. Dolg sektorja država se je v letu 2015 povečal za 1,9 mrd EUR (2,3 o. t. BDP), v veliki meri ponovno zaradi predfinanciranja za pokritje obveznosti v prihodnjih letih. To je precej manj kot v predhodnih dveh letih, ko je bil velik del zadolževanja namenjen dokapitalizaciji bank, a občutno več kot pred krizo, ko se je v povprečju večal za 0,6 mrd EUR na leto. Dolg je ob koncu leta 2015 dosegel 83,2 % BDP, kar Slovenijo uvršča v sredino držav EU, vendar pa od začetka krize navzgor izstopa po hitrosti naraščanja. Dolg je pretežno dolgoročne narave, a se njegova ročnost še daljša. Nizka zahtevana donosnost novega zadolževanja v primerjavi s stroški zapadlega dolga povzroča padanje implicitne obrestne mere celotnega dolga, ki je lani znašala 3,6 %. To je doslej najnižja implicitna obrestna mera, ki pa kljub temu ostaja visoka, glede na trenutno in pričakovano rast nominalnega BDP.

Slika 2: Dolg sektorja država



Vir: SI-STAT podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati sektorja država, april 2016. Za obdobje 2016–2019 projekcije Programa stabilnosti 2016.

Vlada načrtuje nadaljnjo konsolidacijo javnih financ, v bližino izravnane položaja v letu 2019. Konsolidacija PS 2016 je zasnovana na zmerni rasti prihodkov in na zadrževanju izdatkov v obdobju 2015–2019 na približno nespremenjeni ravni, kar je doseženo ob rasti primarnih izdatkov ter znižanju izdatkov za obresti v približno enakem obsegu. Dejanski primanjkljaj naj bi se v obdobju 2015–2019 v povprečju letno znižal za 0,6 o. t. BDP.

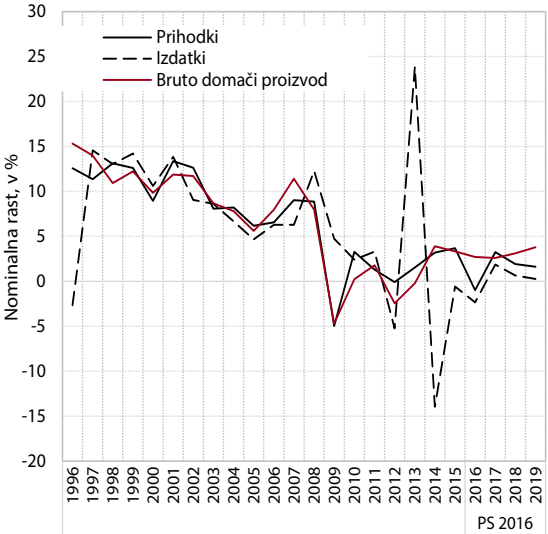
Tabela 1: Javnofinančni cilji PS 2015 in PS 2016

V % BDP	PS 2015					SURs 2015	PS 2016			
	2015	2016	2017	2018	2019		2016	2017	2018	2019
Prihodki sektorja država	44,7	43,1	42,5	42,0	41,5	45,1	43,5	43,8	43,2	42,3
Izdatki sektorja država	47,6	45,3	44,3	43,4	42,4	48,0	45,7	45,4	44,3	42,7
Neto posojanje / izposojanje	-2,9	-2,2	-1,8	-1,4	-0,9	-2,9	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4
Primarni saldo	0,2	0,7	0,9	1,1	1,4	0,0	0,7	1,0	1,5	2,0
Konsolidiran dolg sektorja država	81,6	78,7	79,6	79,4	78,2	83,2	80,2	78,2	76,5	73,8

Vir: Program stabilnosti 2016, Program stabilnosti 2015.

PS 2016 za doseganje javnofinančnih ciljev ohranja dosedanje kratkoročne ukrepe. PS 2016 kot glavno usmeritev na področju javnofinančnih izdatkov ohranja prenos kratkoročnih ukrepov v sistemsko zakonodajo. Gre za ukrepe, ki so bili v preteklosti vključeni v Zakonu za uravnoteženje javnih financ in Zakonu o izvrševanju proračunov ter Dogovoru o ukrepih za zmanjšanje obsega sredstev za plače in druge stroške dela v javnem sektorju za leto 2015, ostali pa naj bi bili nadomeščeni z drugimi sistemskimi ukrepi, s podobnimi finančnimi učinki. Dvig prihodkov je ob ugodnejši strukturi gospodarske rasti načrtovan ob prestrukturiranju davčnih bremen, uvedbi davka na nepremičnine, zmanjšanju administrativnih ovir in izboljšanju učinkovitosti pobiranja javnih dajatev. Podobno kot PS 2015 tudi PS 2016 najavlja določene prenove delovanja sistemov oz. strukturne spremembe, pri čemer kot prioriteto izpostavlja zdravstveno reformo, na področju pokojninskega sistema pa naj bi vlada sprejela le posamezne ukrepe.

Slika 3: Rast prihodkov in izdatkov sektorja država ter rast bruto domačega proizvoda



Vir: Si-stat, Nacionalni računi, Temeljni agregati nacionalnih računov; za obdobje 2016–2019 Program stabilnosti 2016.

Potek konsolidacije pomembno določa srednjeročno oslavljen potencial za gospodarsko rast. Srednjeročna makroekonomska izhodišča konsolidacijskega načrta PS 2016 v primerjavi z lanskim letom niso znatno spremenjena (glej okvir 1). Ta izhodišča ohranjajo pričakovanja znatno nižje rasti gospodarske aktivnosti glede na rasti v predkriznem obdobju, kar omejuje tudi rast prihodkov in možnosti za rast izdatkov (glej sliko 3). Takšne razmere kažejo na potrebne širše prilagoditve ekonomskih politik za okrepitev gospodarskega potenciala (glej tudi UMAR 2016a, 2016b).

Strukturni primanjkljaj naj bi se postopno nižal. Z nekaj nad 2 % BDP v letu 2015 naj bi se do leta 2019 znižal na 0,6 % BDP, izravnal strukturni saldo pa je načrtovan v letu 2020. S tem naj bi bil po oceni PS 2016 v letu 2020 dosežen tudi srednjeročni cilj (MTO).¹ Strukturni napor oziroma znižanje strukturnega primanjkljaja naj bi tako v povprečju štirih let v obdobju 2015–2019 letno znašalo nekaj manj kot 0,4 o. t. BDP oziroma skupaj 1,5 o. t. BDP (glej tudi poglavje 2.2). Predvideno prilagajanje je podobno tistemu iz PS 2015.

Javnofinančni prihodki naj bi ob stabilnih makroekonomskih razmerah in ob diskrecijskih ukrepih rasli zmerno. Njihova rast bo v povprečju zaostajala za rastjo BDP, izhajala pa bo predvsem iz rasti davčnih prihodkov in prihodkov iz socialnih prispevkov. Poleg rasti davčnih in prispevnih osnov, bodo na rast teh prihodkov vplivali tudi diskrecijski ukrepi uvedbe davčnih blagajn² in davka na nepremičnine. Prihodki, ki ne izhajajo iz davkov in prispevkov, med leti zelo nihajo, v celotnem obdobju pa se znižajo. Prihodki od lastnine se kljub izboljšanim makroekonomskim izgledom v štirih letih zmanjšajo na nekaj več kot polovico ravni, dosežene v letu 2015, kar nakazuje na pričakovano vztrajanje obdobja nizkih obrestnih mer, lahko pa odraža tudi pričakovanja manjše udeležbe na dobičkih gospodarskih

¹ EK je ob podaji mnenja glede PS 2016 in NRP 2016 opozorila, da je tako zastavljeni srednjeročni proračunski cilj v PS 2016 prenizek in med priporočili pozvala Slovenijo, da določi srednjeročni proračunski cilj, ki bo za obdobje 2017–2019 ustrezal zahtevam PSR, in sicer +0,25 BDP; EC (2016d).

² Učinki uvedbe davčnih blagajn na povečanje davčnih prihodkov (davka na dodano vrednost, davka od dohodka pravnih oseb in dohodnine) so bili ob pripravi zakonskih podlag ocenjeni na 75 mio EUR.

Okvir 1: Makroekonomska izhodišča srednjeročnega konsolidacijskega načrta PS 2016

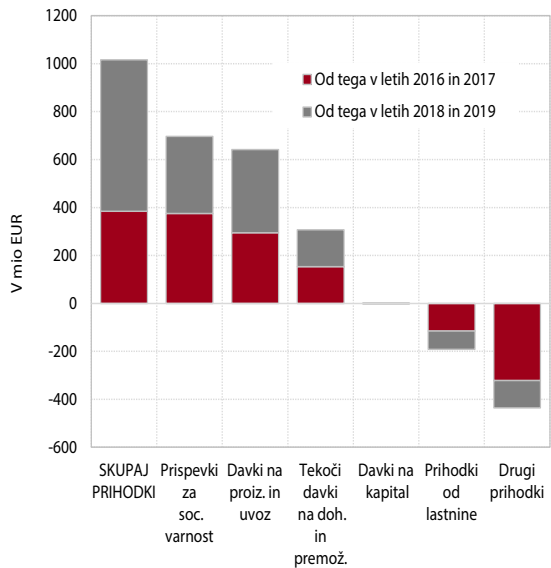
Makroekonomski scenarij Programa stabilnosti 2016 predvideva nadaljevanje okrevanja gospodarske aktivnosti. V letu 2015 se je nadaljevala relativno visoka rast bruto domačega proizvoda (2,9 %), znova predvsem zaradi izvoza, spodbujenega z rastjo tujega povpraševanja in nadaljnjim izboljšanjem konkurenčnosti, okrepila se je tudi rast zasebne potrošnje, ob okrevanju trga dela. Pomladanska napoved 2016 (UMAR, 2016), ki predstavlja makroekonomske okvire v PS 2016 začrtane konsolidacije javnih financ predvideva, da se bo okrevanje gospodarstva v obdobju 2016–2019 nadaljevalo. Izhajalo bo iz nadaljnje rasti izvoza in domačega povpraševanja. Povprečna gospodarska rast v programskem obdobju bo znašala realno 2,2 %, kar je enako predpostavkam lanskega PS, vendar ob nekoliko drugačni dinamiki po letih – z nižjo rastjo v letu 2016 in višjo rastjo v ostalih letih. Večja upočasnitev gospodarske rasti v letu 2016 glede na predhodne projekcije je posledica predvsem občutno večjega medletnega znižanja državnih investicij ob prehodu na črpanje sredstev EU iz finančne perspektive 2014–2020.

Tabela 2: Makroekonomske predpostavke za konsolidacijo javnih financ v PS 2015 in PS 2016

	2015	2016	2017	2018	2019
BDP v mio EUR (PS 2015)	38.558	39.474	40.701	42.164	43.734
BDP v mio EUR (PS 2016)	38.543	39.598	40.613	41.880	43.480
Nominalna rast BDP, v % (PS 2015)	3,5	2,4	3,1	3,6	3,7
Nominalna rast BDP, v % (PS 2016)	3,3	2,7	2,6	3,1	3,8
Realna rast BDP, v % (PS 2015)	2,4	2,0	2,1	2,2	2,2
Realna rast BDP, v % (PS 2016)	2,9	1,7	2,4	2,3	2,3

Vir: SURS; UMAR (2015a), UMAR (2016c).

Slika 4: Sprememba javnofinančnih prihodkov v PS 2016



Vir: Program stabilnosti 2016.

družb ob nadaljevanju procesa privatizacije. Nihanja in znižanje kategorije drugih prihodkov povezujemo zlasti s projekcijami črpanja EU sredstev.³

³ Glede na prakso pri črpanju EU sredstev iz zadnjih let in začetni zamik pri črpanju sredstev iz nove finančne perspektive, ocenjujemo, da je s temi projekcijami povezana negotovost tako glede dinamike kot višine, zato so v prihodnjih letih verjetne spremembe projekcij teh prihodkov, ki lahko vplivajo tudi na spremembo projekcij nekaterih kategorij izdatkov.

Zadrževanje izdatkov na nespremenjeni ravni med letoma 2015 in 2019 naj bi bilo doseženo ob povečanju primarnih izdatkov ter zniževanju izdatkov za obresti v približno enakem obsegu. V prvih letih programskega obdobja, ko zaradi sproščanja nekaterih ukrepov razmeroma močno naraščajo izdatki za zaposlene, za socialna nadomestila in transferje ter subvencije, se nižajo sredstva za investicije in druge izdatke, ki jih povezujemo zlasti z znižanjem kapitalskih transferjev DUTB (konverzij slabih terjatev v kapital). *Investicije* se po močnem padcu v letu 2016, ob začetku nove finančne perspektive, do konca obdobja le malenkostno povečajo. To lahko odraža večji prispevek investicij v procesu konsolidacije ali pa nedorečenost glede investicijskih projektov v srednjeročnem obdobju. Projekcije *sredstev za zaposlene* za leto 2016 odsevajo sprejete dogovore s socialnimi partnerji glede politike plač. Po tem letu je politika še v celoti nedogovorjena, PS 2016 pa predpostavlja stagnacijo izdatkov v 2017–2019 (glej okvir 2). *Socialni transferji in nadomestila* se med vsemi izdatki v programskem obdobju najbolj povečajo. Glede na navedbe PS 2016, da bo vlada zasledovala cilj ohranjanja veljavnih ukrepov tudi v 2018 in 2019 (glej okvir 2), ocenjujemo, da rast teh izdatkov, katerih glavnino predstavljajo izdatki za pokojnine, izhaja iz pričakovane rasti števila upokojencev, pa tudi iz rasti izdatkov za zdravstvene storitve. V projekcije izdatkov so vključeni tudi enkratni izdatki za uravnavanje toka beguncev in migrantov (0,1 % BDP), ki jih želi Slovenija uveljaviti kot odbitek pri doseganju strukturnega napora v 2016. Ti delno vplivajo na pospešitev rasti

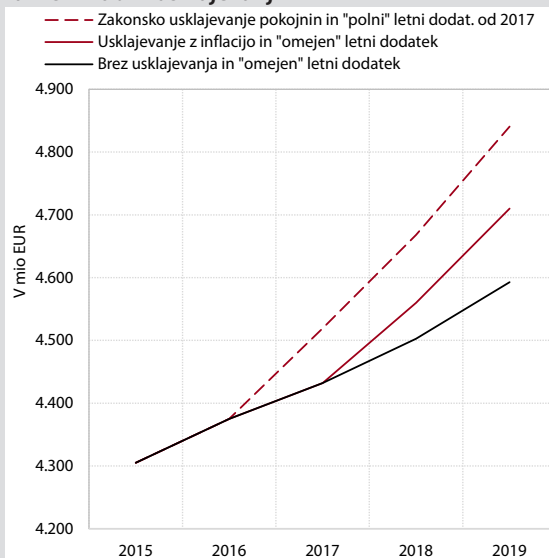
Okvir 2: Tveganja za zniževanje primanjkljaja v projekcijah PS 2016

Ukrepi za konsolidacijo na strani prihodkov in izdatkov niso dorečeni, kar že v naslednjih dveh letih predstavlja tveganje za zniževanje primanjkljaja. Zaradi nedorečenih dogovorov o rasti plač v javnem sektorju in nekaterih socialnih nadomestil in transferjev so negotove zlasti projekcije izdatkov. Če višja rast sredstev za zaposlene, ki bi bila skladna s predlogom Vlade ob pogajanjih s sindikati javnega sektorja, bi privedla do vztrajanja primanjkljaja ob koncu programskega obdobja na ravni okoli 0,7 % BDP.¹

Iz nedorečenosti politike plač in zaposlenosti v sektorju država po letu 2016 tako izhaja eno največjih tveganj za zniževanje primanjkljaja. Projekcija sredstev za zaposlene v PS 2016 upošteva sprejet Dogovor o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju za leto 2016, s čimer naj bi se izdatki za plače in stroške dela v letu 2016 povečali za 5 %, deloma pa takšna rast odseva tudi vključitev stroškov zaradi uravnavanja toka beguncev in migrantov. Za leto 2017 je načrtovana rast teh sredstev v višini 2,6 %, ki je le odraz sproščanja dogovorjenih ukrepov plačne politike za leto 2016 šele proti koncu tega leta. Od leta 2017 naprej je v PS 2016 predpostavljena stagnacija sredstev za zaposlene, čeprav politika plač in zaposlovanja za to obdobje ni dogovorjena. Te predpostavke se razhajajo tudi od že predstavljenih izhodišč Vlade v dogovorih s socialnimi partnerji o politiki plač, ki so za obdobje 2017–2019 dopuščala povišanje sredstev za zaposlene za 292 mio EUR². Takšna razhajanja kažejo na velikost tveganj, ki so povezana s projekcijami v PS 2016.³

Vlada načrtuje prenovu sistemskih zakonov, ki naj bi v plačno politiko vpeljali večjo fleksibilnost pri določanju plač. Tik pred krizo je v javnem sektorju prišlo do uveljavitve prenovljenega sistema plač, ki je rast plač v začetnih letih krize močno povečal. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ, ki so bili uvedeni tudi na tem področju, so ukinili večino stimulatивnih elementov sistema plač. Zaradi večletnega podaljševanja teh ukrepov se je tako mehanizem nagrajevanja javnih uslužbencev za več let ukinil, potrebe po nagrajevanju uslužbencev pa so vodile v obvoje pri iskanju sredstev in njihovega izplačevanja preko povečanega obsega dela oz. različnih dodatkov k plačam. Ohranjanje dosedanjih ukrepov tudi v prihodnje zato ne predstavlja vzdržne in kakovostne politike plač. Predlogi zakonov v javni obravnavi⁴ gredo v smeri večje fleksibilnosti pri določanju plač v odvisnosti od rezultatov dela in odpravo avtomatizmov.

Slika 5: Simulacije izdatkov za pokojnine, v primeru različnih oblik usklajevanj



Vir: ZPIZ, 2016–2019 simulacije UMAR.

¹ PS 2016 navaja, da bi se ob nespremenjenih politikah primanjkljaj sektorja država v letih 2017–2019 gibal na okoli 1,8 % BDP. Večino dodatnega primanjkljaja glede na osnovni scenarij bi prispevali izdatki za sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo in socialna nadomestila.

² Vlada je zgornjo mejo rasti sredstev za zaposlene za obdobje 2017–2019 določila na podlagi formule zaostajanja za 1,5 o.t. za nominalno rastjo BDP, glede na Pomladansko napoved UMAR (MJU, 2016).

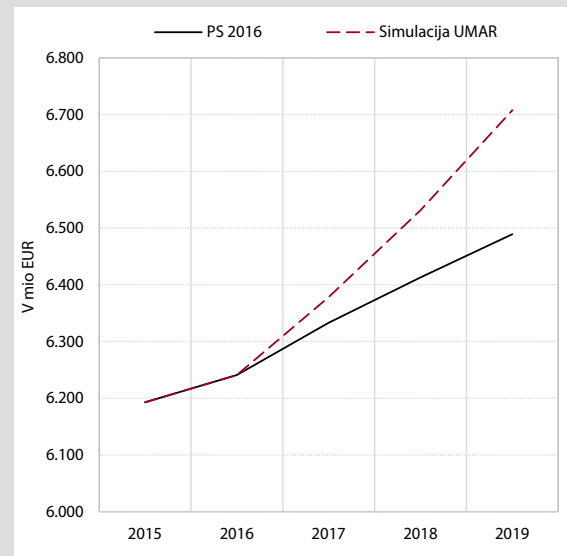
³ Ob sprostitvi vseh zamrznjenih elementov plačne politike v letih 2017–2019, ki jo je predlagala sindikalna stran, bi bilo zvišanje sredstev za zaposlene v tem obdobju še višje (457 mio EUR).

⁴ Predlog Zakona o dopolnitvah zakona o sistemu plač v javnem sektorju (EVA 2015-3130-0016) in Predlog Zakona o javnih uslužbencih (EVA 2015-3130-0017).

Tveganja so povezana tudi s projekcijami socialnih nadomestil in transferjev. Projekcije PS 2016 glede rasti socialnih nadomestil v 2018 in 2019, katerih prevladujoč del predstavljajo pokojnine, odražajo le rast števila upokojencev, ne pa tudi njihovih rednih uskladiitev, čeprav takšne zakonodajne spremembe še niso uveljavljene. Simulacije kažejo, da bi bila ob polnem usklajevanju v skladu z ZPIZ-2 in ob izplačilu polnega letnega dodatka rast izdatkov za pokojnine proti koncu programskega obdobja blizu 4 %, s tem pa bi bila izrazitejša od predvidene v PS 2016 tudi rast socialnih nadomestil. Izračuni UMAR in ZPIZ kažejo, da bi takšna gibanja lahko vodila v ponovno povečanje transferja državnega proračuna v ZPIZ, v času, ko se bo državni proračun moral približevati uravnoveženemu saldu.

V projekcijah PS 2016 so prisotna še nekatera druga tveganja. Zaradi negotove vrednosti odpisov terjatev ter konverzij slabih posojil v lastniške deleže podjetij in trgovanja z nepremičninami, kar bo tudi v naslednjih letih izvajala DUTB, je ob sedanjí metodologiji knjiženja negotova tudi višina izdatkov tovrstnih transakcij. S tem je povezana tudi negotovost glede pričakovanega znižanja kategorije drugi izdatki, ki je za znižanjem bruto investicij največje v programskem obdobju, zlasti v prvih letih. S tem povezane negotovosti so prišle do izraza že v letu 2015, ko je končni vpliv transakcij DUTB močno presegel načrtovanega.⁵ Nasprotno ocenjujemo, da so se tveganja povezana z morebitnim krajšanjem obdobja nizkih globalnih obrestnih mer, ki so predpostavka strategije konsolidacije na strani izdatkov, v zadnjem letu zmanjšala, zaradi dodatnih zagotovil ECB o podaljšanju obdobja nizkih obrestnih mer. Tveganja na strani prihodkov ocenjujemo kot manj izrazita od tveganj na strani izdatkov, hkrati pa so povezana z zadnjim letom programskega obdobja in povečanjem davčnih prihodkov ob prenovi obdavčitve nepremičnin, za katero so zakonodajne spremembe v pripravi.

Slika 6: Tveganja projekcij izdatkov za socialna nadomestila, ki izhajajo iz nedorečenosti politike pokojnin in transferjev posameznikom in gospodinjstvom



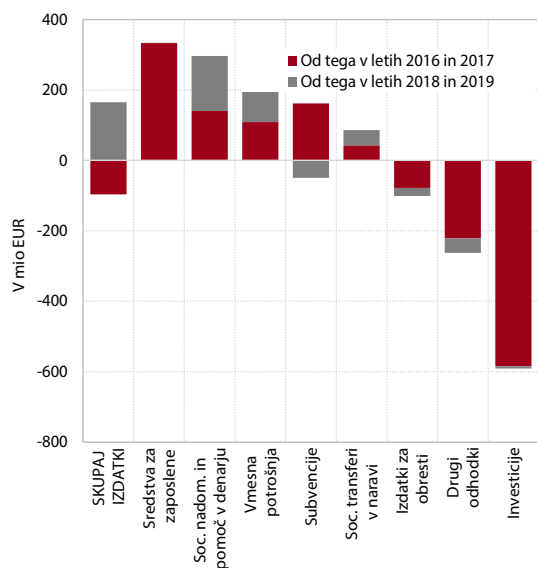
Vir. Program stabilnosti 2016, simulacije UMAR.

Opomba: Simulacija UMAR od leta 2017 upošteva predpostavke polne uskladitve pokojnin in vrnitve letnega dodatka upokojencem na raven pred njegovim znižanjem, skromno rast družinskih prejemkov, vendar znižanje nekaterih cikličnih izdatkov (transferi brezposelnim).

⁵ PS 2016 sicer navaja, da bo Vlada RS, če bo potrebno, z namenom zagotavljanja ustrezne ravni javnofinančnih izdatkov in spoštovanja fiskalnega pravila in Pakta za stabilnost in rast uporabila prednost enotirnega sistema upravljanja DUTB in na ta način zagotovila doseganje spoštovanja srednjeročnega cilja sektorja država. V ta namen se preučuje tudi možnost izločitve DUTB kot subjekta iz sektorja država.

izdatkov za vmesno potrošnjo v tem letu. Po letu 2016 se njihova rast znatno umiri, in sicer na historično nizke ravni, pri čemer ukrepi za to niso opredeljeni. Ukrepi so napovedani tudi na področju dodeljevanja subvencij, v smeri njihove preusmeritve iz nepovratnih v povratna sredstva. Kljub tem ukrepom, ki pa še niso dorečeni, izdatki za subvencije razmeroma močno naraščajo, zlasti v začetku programskega obdobja. Izdatki za obresti upadajo predvsem zaradi predvidenega zapadanja obveznic z visokimi obrestnimi merami v letih 2016 in 2017⁴. Te projekcije pa še ne odražajo aktivnosti za prestrukturiranje dolga, izvedene po sprejetju PS 2016, ki bi lahko ob ostalih nespremenjenih okoliščinah vodile še v nekoliko večje znižanje izdatkov za obresti v prihodnjih letih.⁵ To delno blaži, ne more pa v celoti izničiti tveganj, ki so povezana s projekcijami nekaterih drugih izdatkov.

Slika 7: Sprememba javnofinančnih izdatkov v PS 2016



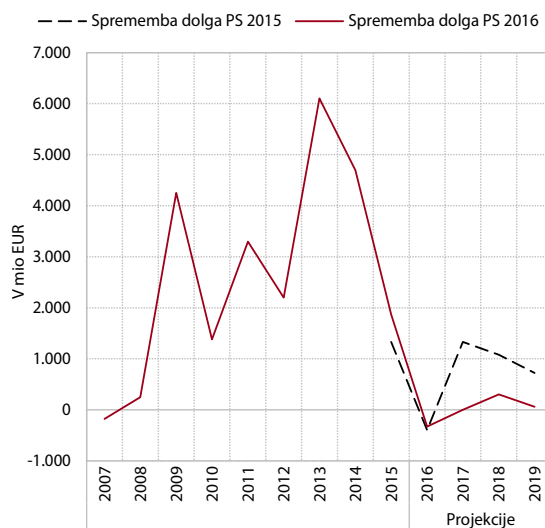
Vir: Program stabilnosti 2016.

⁴ V letu 2016 zapade okoli 2,7 mrd obveznic s povprečno obrestno mero približno 4,4 %, v letu 2017 pa okoli 800 mio EUR obveznic s povprečno obrestno mero okoli 3,5 %.

⁵ Ministrstvo za finance je v iskanju možnosti za krčenje bremena izdatkov za obresti maja 2016 investitorjem ponudilo možnost delnega predhodnega odkupa treh obveznic, izdanih v USD v letih 2012–2014 z visokimi kuponskimi obrestnimi merami, ki – edine med trenutno izdanimi obveznicami RS – presegajo 5 % (kuponske obrestne mere 5,25 %, 5,5 % in 5,85 %). Obseg zamenjave je znašal nekaj nad 1 mrd EUR. Dolg bo kljub predhodnemu odkupu ostal nespremenjen zaradi financiranja le-tega z dodatnimi izdajama obstoječih obveznic s kuponsko obrestno mero okoli 2,2 %. Zaradi teh dveh transakcij se bodo znižali izdatki za obresti, kar v projekcijah PS2016 še ni bilo upoštevano. Po oceni UMAR bi lahko prihranki v obdobju projekcij PS 2016 zaradi nižjih izdatkov za obresti znašali okoli 30 mio na leto (razlika med stroški obresti predhodno odkupljenega dolga in letnimi obrestmi dodatno izdanih obveznic).

Dolg sektorja država bo glede na projekcije PS 2016 ostal na ravni okoli 32 mrd EUR v celotnem programskem obdobju. Nominalno znižanje dolga je predvideno le v letu 2016, ko se zaradi predčasnega financiranja v letu 2015 dolg zmanjša za okoli 300 mio EUR. Delež dolga v BDP se bo znižal s 83,2 % BDP v 2015 na 73,8 % BDP v letu 2019 in na 70,8 % BDP v letu 2020. Takšna predvidena dinamika upadanja deleža dolga v BDP je precej hitrejša kot v PS 2015, kjer je bilo predvideno znižanje za 3,4 o. t. BDP v štirih letih in odraža tudi predčasno zadolževanje, izvedeno v razmerah ugodnega financiranja.

Slika 8: Letna sprememba konsolidiranega dolga sektorja država v PS 2015 in PS 2016

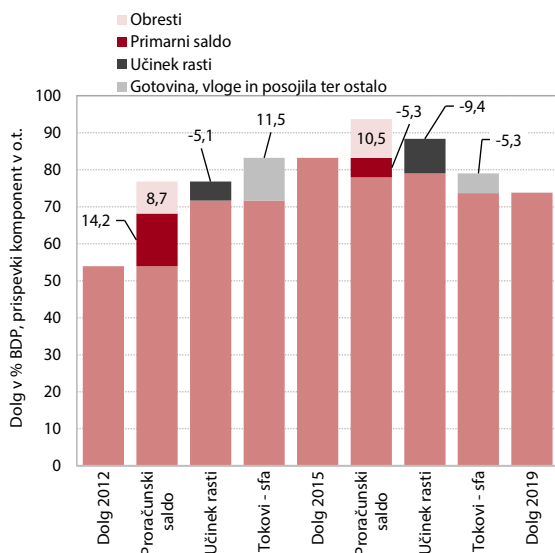


Vir: Program stabilnosti 2015, Program stabilnosti 2016.

K zniževanju deleža dolga bosta pozitivno prispevala primarni presežek in gospodarska rast, ki pa je prenička, da bi popolnoma omejila negativni vpliv izdatkov za obresti. V strukturi prispevkov k spremembi dolga (glej sliko 9) je v obdobju projekcij glede na gibanja v preteklih letih opazen premik k ugodnejšemu prispevku primarnega salda, ugodnejši bo tudi prispevek gospodarske rasti. Povprečni letni prispevek obresti bo zaradi povečanja dolga v zadnjih letih, kljub nižanju implicitne obrestne mere in ugodnim pogojem financiranja, skoraj nespremenjen. Zaradi delne porabe sredstev, pridobljenih s predfinanciranjem, naj bi v obdobju projekcij k zmanjšanju dolga prispevali tudi ostali dejavniki oziroma prilagoditve stanja in tokov, skupaj za okoli 5 o. t. BDP. Simulacije kažejo, da bi tudi hitrejša realna rast BDP od pričakovane v Pomladanski napovedi 2016 (UMAR) zaradi hitrega porasta dolga v krizi na nižanje deleža dolga v BDP v Sloveniji vplivala počasneje, kot v povprečju ostalih razvitih držav (IMF, 2016). Analize kažejo, da bi v razvitih državah za približno 1 o. t. višja realna rast BDP v povprečju povrnila delež dolga v BDP na raven izpred krize v 10 letih. V Sloveniji pa bi za 1 o. t. višja gospodarska rast od predpostavljene

v osnovnem scenariju delež dolga države v letu 2026 znižala na okoli 50 % BDP, za povrnitev deleža dolga na raven pred krizo pa bi bilo potrebno občutno večje povečanje rasti.⁶

Slika 9: Razčlenitev spremembe dolga v obdobju 2012–2019



Vir: Program stabilnosti 2016, preračuni UMAR.

Opomba: Slika prikazuje dolg, njegove spremembe ter komponente, ki prispevajo k spremembam med posameznimi leti. Prispevki posameznih komponent k spremembi dolga med dvema letoma so prikazani v odstotnih točkah. Tokovi-sfa oz. stock flow adjustment predstavljajo prilagoditev dolga za primanjkljaj.

Srednjeročne in dolgoročne analize opozarjajo na tveganja za vzdržnost dolga države. Kratkoročna vzdržnost dolga v Sloveniji ni vprašljiva. Na to kažejo vrednosti kazalnika $S0^7$, ki jih izračunava Evropska komisija. Vendar pa analize Evropske komisije in analiza vzdržnosti dolga UMAR (glej okvir 3) kažejo na tveganja glede srednjeročne in dolgoročne vzdržnosti dolga.⁸

⁶ Za znižanje dolga v letu 2026 na raven pred krizo, torej na okoli 25 % BDP, bi v povprečju potrebovali približno kar za 3,5 o.t. višjo rast. Pri izračunih smo uporabili podobne predpostavke kot IMF (2016). Do leta 2019 so uporabljene vrednosti Pomladanske napovedi 2016 (UMAR, 2016c) ter javnofinančnih izdatkov iz projekcij PS 2016. Po letu 2019 smo predpostavili, da implicitna obrestna mera in nominalna rast BDP ostaneta na ravneh iz leta 2019. Izdatki sledijo tako predpostavljeni nominalni rasti BDP, prihodki pa nominalni rasti, ki jo določa s scenarijem pogojena višja realna rast. V scenariju višje rasti smo predpostavili elastičnost na dodatno realno rast BDP v višini 1 za prihodke in 0 za izdatke. Obrestne mere se v scenariju višje rasti ne spremenijo.

⁷ Kazalnik $S0$ je namenjen zgodnjemu opozarjanju na možnost fiskalnega stresa in temelji na več kazalnikih kratkoročnih fiskalnih gibanj ter finančnih kazalnikov.

⁸ Analiza dolgoročne vzdržnosti dolga, ki jo izdeluje in njene rezultate v obliki t.i. kazalnika $S2$ prikazuje EK, v veliki meri temelji na stroških staranja prebivalstva (več v EC, 2015a; EC, 2016b; gl. tudi Prilogo k Poglavju II). Analiza vzdržnosti dolga (Debt Sustainability Analysis; DSA) pa predstavlja srednjeročni odziv dolga na običajne in standardizirane makroekonomske šoke (glej okvir 3).

Ta so povezana z zatečenim visokim dolgom, pritiski, ki izhajajo iz staranja prebivalstva, in morebitnimi spremembami ostalih dejavnikov, ki lahko vplivajo na višino dolga.

Poleg navedenih dejavnikov, ki lahko vplivajo na povečanje dolga, je treba med tveganji upoštevati tudi možnost unovčevanja poroštev in jamstev. Čeprav unovčevanja poroštev in jamstev, ki jih daje Republika Slovenija, v zadnjih letih ni bilo veliko, se ta možnost lahko poveča v razmerah podaljševanja obdobja razmeroma nizke gospodarske rasti in nizke inflacije. Ob koncu leta 2015 je stanje poroštev in jamstev Republike Slovenije znašalo 7,1 mrd EUR ali 18,3 % BDP in se je glede na konec leta 2014 znižalo za 1,2 mrd EUR.⁹ V krizi so k povečanju obsega poroštev in jamstev – to je ob koncu leta 2008 znašalo 4,7 mrd EUR (12,4 % BDP) prispevala izključno poročstva in jamstva, dana za omejevanje učinkov finančne krize, obseg običajnih poroštev in jamstev med koncem leta 2008 in koncem leta 2015 pa se je zmanjšal za 200 mio EUR. Domačim gospodarskim subjektom je podeljeno približno 80 % vseh poroštev. Največ, nekaj nad eno tretjino poroštev je odobrenih dejavnosti prometa in skladiščenja, predvsem DARS, d. d., okoli ena petina pa finančni in zavarovalniški dejavnosti, predvsem DUTB, d. d. Ostala petina se v večini nanaša na poročstva tujim mednarodnim institucijam, predvsem EFSF¹⁰, zaradi zagotavljanja pomoči državam evrskega območja v zadnji krizi. Slovenija je v okviru tega že izpostavila svojo nadpovprečno izpostavljenost, iskanje rešitev pa bo aktualno v naslednjih letih, ob morebitnem prestrukturiranju dolga do Grčije.¹¹

⁹ Največjo vrednost je stanje poroštev doseglo ob koncu leta 2013, 8,3 mrd EUR ali 23,0 % BDP.

¹⁰ European Financial Stability Mechanism oziroma njegov naslednik European Stability Mechanism, sklada namenjena zagotavljanju pomoči državam evrskega območja v finančnih težavah.

¹¹ Slovenija je na sestanku Evroskupine 9. maja 2016 izpostavila, da ima po podatkih EUROSTAT-a z dne 21. aprila 2016 največjo izpostavljenost t.i. meddržavnega posojanja med državami evroobmočja, izraženo v deležu BDP (3,0 % BDP). Zato si v razpravah glede morebitnega prestrukturiranja grškega dolga prizadeva, da bi bile države bolj enakomerno obremenjene, in se zavzema za takšno obliko prestrukturiranja, ki bi pomenila znižanje izpostavljenosti Slovenije (MF, 2016a). Potrebo po dodatnih ukrepih za upravljanje dolga Grčije bo Evroskupina ponovno proučila, ko se bo program pomoči Grčiji končal (MF, 2016b). Slovenija je na sestanku Evroskupine 9. maja 2016 izpostavila, da ima po podatkih EUROSTAT-a z dne 21. aprila 2016 največjo izpostavljenost t.i. meddržavnega posojanja med državami evroobmočja, izraženo v deležu BDP (3,0 % BDP). Zato si v razpravah glede morebitnega prestrukturiranja grškega dolga prizadeva, da bi bile države bolj enakomerno obremenjene, in se zavzema za takšno obliko prestrukturiranja, ki bi pomenila znižanje izpostavljenosti Slovenije (MF, 2016a). Potrebo po dodatnih ukrepih za upravljanje dolga Grčije bo Evroskupina ponovno proučila, ko se bo program pomoči Grčiji končal (MF, 2016b).

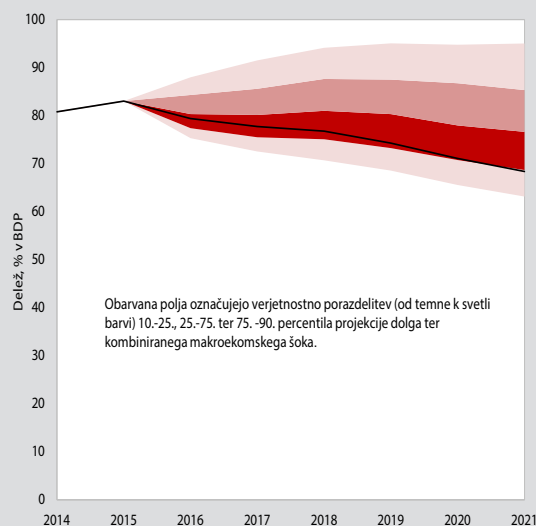
Okvir 3: Analiza vzdržnosti dolga sektorja država in njene predpostavke

Analiza vzdržnosti dolga kaže na sposobnost države, da financira obveznosti, ki izhajajo tudi iz usmeritev njene pretekle in prihodnje javnofinančne politike. V okviru analize vzdržnosti dolga, izvedene s pomočjo postopka, ki ga je razvil Mednarodni denarni sklad,¹ se najprej pripravi osnovni scenarij, ki temelji na makroekonomskih projekcijah, in več alternativnih scenarijev, ki prikazujejo odzivnost dolga na različne šoke. Odzivnost oziroma spremembe v dinamiki in ravni dolga sektorja država kažejo na ranljivost države v primeru šokov, ki niso vključeni v osnovni scenarij, v realnosti pa lahko dejanski šoki odstopajo od tistih uporabljenih v analizi tako glede smeri kot glede velikosti. Rezultate analize vzdržnosti dolga je potrebno vedno ocenjevati z vidika značilnosti posamezne države, posebnih lastnosti njenega dolga, preteklega doseganja javnofinančnih ciljev in omejitev, ki jim je izpostavljena javnofinančna politika.

V analizi vzdržnosti dolga smo upoštevali osnovni scenarij PS 2016 in Pomladanske napovedi UMAR. Okvir analize vzdržnosti dolga zajema obdobje 2016–2021, pri čemer smo projekcije javnofinančnih agregatov od zaključka obdobja projekcij PS 2016 do konca analiziranega obdobja (2020–2021) dopolnili na podlagi enotnih elastičnosti za prihodke in izdatke. V alternativnem scenariju nižje rasti realnega BDP so šoki določeni v višini polovice standardnega odklona rasti realnega BDP v obdobju 2005–2015, pri čemer se upošteva elastičnost odziva inflacije in obrestnih mer na spremembo BDP oziroma na poslabšanje primarne bilance v višini 0,25 oziroma -0,25. V tem scenariju bi realni BDP v letih 2017 in 2018 stagniral (v osnovnem scenariju bi rasel s stopnjami blizu 2,5 %). Tudi alternativni scenarij poslabšane primarne bilance je zasnovan na podlagi dolgoročnega odstopanja ter odzivnosti obrestnih mer v enaki višini kot v primeru šoka realnega BDP. Po tem scenariju bi bil skupni presežek primarne bilance v obdobju 2016–2021 za približno enkrat manjši od tistega v osnovnem scenariju. Šok obrestnih mer je izveden s standardiziranim pribitkom v višini 200 b. t. na obrestne mere iz osnovnega scenarija.

Analiza nakazuje tveganja za vzdržnost dolga na srednji rok. Tveganja so asimetrična in so koncentrirana na zgornji strani porazdelitev projekcije dolga (glej sliko 10). Ocena o tveganjih za vzdržnost dolga na srednji rok izhaja predvsem iz morebitne nižje gospodarske rasti, v nekoliko manjši meri pa bi na višjo oceno tveganja vplivala tudi poslabšana primarna bilanca. V obeh navedenih primerih bi se lahko dolg že v nekaj letih povzpел blizu 85 % BDP, v primeru kombiniranega makroekonomske-fiskalnega šoka pa bi se lahko povečal na okoli 90 % BDP. Nasprotno bi bile za oceno tveganja vzdržnosti dolga razmeroma majhne posledice sprememb deviznega tečaja, saj je delež dolga v tuji valuti razmeroma nizek, večina pa ga je zavarovana pred tečajnimi tveganji. Tudi šok obrestnih mer ne bi imel pomembnejšega vpliva na spremembo ravni dolga² zaradi (i) ugodnega gibanja primarnega salda v osnovnem scenariju, visokih sredstev iz predfinanciranja in posledično razmeroma nizke potrebe po financiranju z novim dolgom, (ii) razmeroma visoke zatečene implicitne obrestne mere v primerjavi s predpostavljenimi obrestnimi merami novega zadolževanja ter (iii) zatečene strukture dolga, ki vsebuje le zanemarljiv delež, vezan na variabilno obrestno mero. Razmeroma majhno občutljivost rezultatov simulacij na standardizirane šoke, v primerjavi s povečanjem dolga države v obdobju krize, je moč pojasniti z občutno večjimi dejanskimi šoki v gospodarstvu v krizi (predvsem dokapitalizacija bank).

Slika 10: Porazdelitev projekcij dolga države



Vir: IMF, okvir za analizo razpoložljiv na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>; preračuni UMAR.

¹ Okvir za analizo je razpoložljiv na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>.

² Kljub temu bi se lahko letni stroški obresti v primeru spremembe obrestne mere za 200 b.t., kot je predvidena v analizi vzdržnosti dolga, po naših ocenah povišali v povprečju za okoli 200 mio EUR.

2 Ocena srednjeročne naravnosti javnofinančne politike

2.1 Ukrepi za javnofinančno konsolidacijo

Javnofinančna politika se je izzivov konsolidacije doslej v veliki meri lotevala z začasnimi in večinoma nesistemskimi ukrepi. Slovenija se je z nekajletnim zamikom priključila državam EU, ki so v času krize sprejele ukrepe za blažitev naraščanja javnofinančnih primanjkljajev in njihovo postopno zmanjševanje. V letu 2012 je bil tako uveljavljen paket varčevalnih ukrepov, ki je posegel predvsem v plače zaposlenih v javni upravi, socialne prejemke, materialne stroške in javne investicije. Ukrepi, primerljivi s takrat sprejetimi v ostalih članicah EU, so v času velike negotovosti v slovenski ekonomiji in razmerah, ko je imela Slovenija zelo otežen dostop do virov financiranja na tujih trgih, zmanjšali javnofinančni primanjkljaj in povrnili zaupanje investorjev. Ohranjanje interventnih ukrepov tudi v nadaljnjih letih pa je pokazalo njihove slabosti, npr. negativen vpliv na gospodarsko aktivnost, in omejevalo delovanje drugih politik. Še večja pomanjkljivost tako zasnovanih ukrepov pa je, da ne vzpostavlja vzdržnih javnih financ z odpravo problemov s trajnejšimi rešitvami pri njihovem izvoru.

Preoblikovanje kratkoročnih ukrepov v sistemske, ki se ohranja kot srednja usmeritev javnofinančne konsolidacije PS 2016, je lahko ustrezno le pri manjšini ukrepov. Tako je npr. v razmerah pretežno izvozno podprte gospodarske rasti, ki se kaže v postopnosti okrevanja davčnih prihodkov in ob znižanju nekaterih davčnih stopenj v času krize lahko ustrezno preoblikovanje kratkoročno zvišanih stopenj DDV v trajne, kar je že bilo sprejeto. Uveljavitev takšnega principa pa bi bila manj ustrezna pri številnih drugih ukrepih, zlasti na strani izdatkov. Primeri tako zasnovanih ukrepov, ki so na kratek rok sicer znatno prispevali k zniževanju primanjkljaja, vendar pa so dolgoročno nevzdržni, so npr. linearna politika omejevanja plač in zaposlovanja v javnem sektorju, linearno zniževanje izdatkov za blago in storitve, zadrževanje rasti izdatkov v zdravstvu z zadrževanjem investicij in kontrolo cen zdravil, omejevanje rasti izdatkov za pokojnine prebivalstva, ki se glede na pričakovano trajanje življenja prezgodaj upokojuje, preko odsotnosti vsakršne indeksacije pokojnin, reševanje težav preveč razdrobljenega sistema lokalne samouprave preko omejevanja višine povprečnine občinam ipd.

K trajnejšemu strukturnemu prilagajanju usmerjena javnofinančna politika, ki bi hkrati pomenila odmak od dosedanje politike podaljševanja začasnih ukrepov, bi se tako po naši oceni morala osredotočiti predvsem na postopno odpravo strukturnih in dolgoročnih problemov in s tem na naslednja področja delovanja:

- (i) Krepitev gospodarskega potenciala.
- (ii) Prestrukturiranje prihodkov in izdatkov v smeri večje razvojne naravnosti in učinkovitosti. Sistemske racionalizacije na posameznih področjih javne porabe na osnovi podrobnega pregleda odhodkov in programski pristop k načrtovanju državnega proračuna, ki bi omogočil bolj vsebinsko razpravo o usmerjanju omejenih javnih sredstev k prioritetnim porabam.
- (iii) Prenova sistemov socialne zaščite in njihova prilagoditev demografskim spremembam (pokojnine, zdravstvo, dolgotrajna oskrba).
- (iv) Upravljanje premoženja za zagotovitev njegove višje donosnosti in s tem zmanjšanje tveganj, ki so v zadnji krizi pripeljala do visoke rasti javnega dolga.
- (v) Aktivno upravljanje dolga z namenom znižanja bremena dolga in obresti, tudi prek prihodkov od privatizacije.

K doseganju javnofinančnih ciljev Sloveniji lahko pomaga tudi učinkovit institucionalni okvir, vendar pa tudi na tem področju Slovenija zaostaja z implementacijo rešitev. Sprejetje Zakona o fiskalnem pravilu v letu 2015 je postavilo temelje delovanja Fiskalnega sveta, za neodvisno spremljanje fiskalne politike. Ocenjujemo, da je izbrana rešitev med ključnimi razlogi, da do njegovega imenovanja še ni prišlo. Ta predvideva ustanovitev popolnoma nove institucije z relativno skromnim članstvom, ki mora pridobiti dvotretjinsko večino v Državnem zboru. Poleg tega so za večino članov predvidene delne zaposlitve in skromen obseg podpornih služb, ob relativno obsežnem obsegu nalog sveta. Njegova vzpostavitev bi bila pomembna tudi zaradi institucionalnih sprememb v EU, ki gredo v smeri ustanavljanja Fiskalnega sveta na ravni EU in bo zahteval ustrezne sogovornike tudi na nacionalni ravni. Bolj kakovosten proces usmerjanja omejenih javnih virov k prioritetnim porabam bi podprla tudi posodobitev zakonodaje s področja javnih financ. Ta bi preko spremenjenega procesa proračunskega načrtovanja odločitve javnofinančne politike lahko povezala s postavljenimi vsebinskimi prioritetami in pripravo proračuna odmaknila od razmišljanja na ravni določanja posameznih proračunskih kategorij (plače, materialni stroški...) oz. proračunskih uporabnikov.

2.2 Izpolnjevanje zahtev preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast

Primanjkljaj sektorja država je v letu 2015 znašal 2,9 % BDP, Slovenija je tako izšla iz postopka presežnega primanjkljaja in stem iz korektivnega dela v preventivni del Pakta za stabilnost in rast. V korektivnem delu je bilo pglavitno merilo izpolnjevanja fiskalnih ciljev znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP. Slovenija je v korektivni del Pakta za stabilnost in rast (v nadaljevanju PSR) ter v postopek presežnega primanjkljaja vstopila na podlagi odločitve Sveta EU iz decembra 2009. Kot skrajni rok za odpravo presežnega primanjkljaja je bilo določeno leto 2013, a je Svet EU junija 2013 ta rok zaradi bistveno

spremenjenih makroekonomskih okoliščin podaljšal do leta 2015. Z letom 2016 pa bodo za Slovenijo veljala pravila preventivnega dela PSR, ki v ospredje postavlja srednjeročni fiskalni cilj in s tem strukturni in ne več le dejanski saldo javnih financ, ter ustrezno hitrost približevanja k temu cilju (glej okvir 4).

Kazalniki glede izpolnjevanja pravil zahtevajo previdnost pri interpretaciji. Pravila preventivnega dela PSR v ospredje predstavljajo kazalnike, katerih izračun temelji na oceni potencialnega BDP in proizvodne vrzeli. Te ocene pa so zelo spremenljive (glej okvir 5). Zato je treba kazalnike izpolnjevanja pravil PSR, ki temeljijo na teh ocenah, interpretirati previdno in jih dopolniti s kvalitativno analizo.

Okvir 4: Pravila preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast in Zakon o fiskalnem pravilu

Preventivni del PSR v ospredje postavlja srednjeročni fiskalni cilj (MTO)¹. MTO, ki se nanaša na strukturni saldo, temelji na oceni doseganja srednjeročne vzdržnosti javnih financ, EK pa ga določi vsaka 3 leta,² na podlagi naslednjih kriterijev: (i) zagotovitev zadostne oddaljenosti od meje primanjkljaja v višini 3 % BDP, ki temelji na oceni nihanja gospodarske aktivnosti in oceni elastičnosti salda javnih financ glede na proizvodno vrzel; (ii) zagotovitev vzdržnosti oziroma hitro približevanje meji vzdržnosti, ki je odvisna od ravni dolga sektorja država ter stroškov, povezanih s staranjem prebivalstva; in (iii) minimalno vrednost MTO v višini -1 % BDP. Kot MTO se določi največja vrednost med kriteriji (i)–(iii).

Država mora zagotoviti doseganje MTO oziroma, če ta ni dosežen, ustrezno dinamiko približevanja MTO-ju. Dinamika približevanja, t. i. fiskalni napor, je odvisna od ravni dolga sektorja država, kazalnika srednjeročne fiskalne vzdržnosti S1³ in stanja gospodarskega cikla. Strukturni napor ni potreben le v primeru izredno slabih gospodarskih razmer oziroma, ko gospodarska aktivnost upada ali pa je ocena negativne proizvodne vrzeli večja od 4 %. Zahteve po prilagajanju se stopnjujejo z izboljševanjem stanja gospodarstva oziroma z višjo ravni dolga in lahko tudi presegajo 1 o. t. BDP v primeru, ko dolg države presega 60 % BDP in ko ocena pozitivne vrzeli presega 1,5 %, gospodarska rast pa presega rast potencialnega proizvoda. Kot normalno stanje gospodarskega cikla je ocenjeno območje, v katerem negativna ali pozitivna proizvodna vrzel ne presega 1,5 %. V tem primeru se mora strukturni saldo izboljševati za 0,5 o. t. BDP na leto, če dolg sektorja država ne presega 60 % BDP oziroma za več kot 0,5 o. t. BDP na leto (privzeto je izboljšanje za najmanj 0,6 o. t. BDP⁴) v nasprotnem primeru.

Slovenija je način in časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov sektorja država opredelila v Zakonu o fiskalnem pravilu. Zakon določa, da so prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, če strukturni saldo sektorja država v posameznem letu ni nižji od minimalne vrednosti, določene v ratificirani mednarodni pogodbi, ki ureja stabilnost, usklajevanje in upravljanje v ekonomski in monetarni uniji, v srednjeročnem obdobju pa je najmanj izravnal ali je v presežku. Zakon določa, da dokler se Slovenija približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, se šteje, da so proračuni države srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko, določeno na podlagi PSR, kot je opisano zgoraj.

¹ V veljavi je od leta 1998 – Uredba EU št. 1466/97.

² MTO države mora biti najmanj takšen, kot ga določi Evropska komisija.

³ Kazalnik S1 je eden od kazalnikov za spremljanje fiskalne vzdržnosti, ki se uporabljajo v okviru proračunskega nadzora držav EU (poleg kazalnikov S0 in S2). S1, ki predstavlja kazalnik srednjeročne fiskalne vzdržnosti kaže na to, kolikšen napor (izražen kot primarni saldo) je potreben, da bi država do leta 2030 znižala javni dolg na 60 % BDP kot določa maastrichtska pogodba. V izračunu kazalnika je upoštevana rast izdatkov povezanih s staranjem (pokojnina, zdravstvo, dolgotrajna oskrba) do leta 2030 (EC, 2015). Tveganje je visoko pri vrednosti S1 nad 2,5.

⁴ EC (2016a); Okvir 1.6.

Pravila glede doseganja MTO omogočajo tudi odstopanja od zahtevanega strukturnega napora v omejenem obsegu v primeru strukturnih reform ali investicij države.⁵ Evropska komisija je z določili o možnem začasnem odstopanju od doseganja ravni oziroma dinamike približevanja MTO v Sporočilu o fleksibilnosti v okviru pravil Pakta za stabilnost in rast⁶ želela spodbuditi izvajanje strukturnih reform in investicij države brez ogrožanja fiskalne vzdržnosti. Čeprav lahko strukturne reforme in investicije na kratek rok omejujejo doseganje javnofinančnih ciljev, je v primeru, ko imajo pozitivne učinke na gospodarsko rast, pozitiven tudi njihov dolgoročni učinek na javne finance. V obdobju, ko Komisija dovoli odstopanja od doseganja MTO, dejanski primanjkljaj sektorja država ne sme preseči 3 % BDP, hkrati pa mora biti zagotovljeno ponovno doseganje MTO v štirih letih.

Drugi pomembni kazalnik za ugotavljanje javnofinančne vzdržnosti v preventivnem delu PSR je izdatkovno pravilo.⁷ Izdatkovno pravilo je bilo uvedeno, ker so ocene strukturnega salda zaradi številnih uporabljenih predpostavk negotove in izpostavljene revizijam in ker odstopanje strukturnega salda od MTO praviloma določajo prav izdatki, saj se prejemki običajno gibajo skladno z gibanjem splošne gospodarske aktivnosti. Iz izračuna ustrezne rasti izdatkov so izključene nekatere vrste izdatkov, na katere ni mogoče neposredno vplivati, kot so izdatki za obresti, ciklična komponenta nadomestil za brezposelnost in izdatki, ki so posledica prihodkov iz EU skladov, upošteva pa tudi, da lahko investicije države v posameznih letih precej nihajo.⁸ Rast izdatkov ne sme presegati rasti potencialnega proizvoda, za države, ki ne dosegajo MTO pa mora biti rast izdatkov še nižja, oziroma prilagojena za t. i. »koefficient prilagajanja« (angl. convergence margin), ki zagotavlja usklajenost izdatkovnega pravila s prilagajanjem strukturnega salda.

V nadzor javnih financ je vključena tudi višina dolga države. Dolg države, ki je v preventivnem delu PSR, se mora po pravilih Fiskalnega pakta⁹ v povprečju treh let zniževati za 1/20 odstopanja ravni dolga od ravni 60 % BDP. Za države, ki (i) so bile v postopku presežnega primanjkljaja 8.11.2011¹⁰, (ii) izstopajo iz korektivnega dela PSR in (iii) v katerih dolg presega 60 % BDP velja prehodno triletno obdobje¹¹. To jim omogoča, da prilagodijo strukturni napor ravni, ki zagotavlja doseganje pravila o zniževanju dolga za 1/20 letno ob koncu prehodnega obdobja. V tem prehodnem obdobju se doseganje ustrezne dinamike zniževanja dolga ocenjuje na podlagi napredka pri izpolnjevanju minimalne linearne strukturne prilagoditve (Minimum Linear Structural Adjustment, v nadaljevanju MLSA).¹²

⁵ Odstopanje, ki ne ogroža srednjeročne vzdržnosti, je dovoljeno tudi v primeru izjemnih okoliščin. Tovrstno odstopanje je bilo uvedeno s Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (2012) in doslej še ni bilo uveljavljeno. Komisija je nakazala na možnost upoštevanja tega določila v primeru stroškov povečanih migracijskih tokov (EC, 2015b: str. 44 ter EC, 2015c).

⁶ Sporočilo Komisije COM(2015) 12 final, 13.1.2015.

⁷ Ne velja za države, katerih fiskalni položaj je ugodnejši od MTO.

⁸ Več o izračunu glej EC (2016a).

⁹ Fiskalni pakt od januarja 2013 zavezuje vse države iz evrskega območja. Fiskalni pakt je del medvladne Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki so jo leta 2012 podpisale vse države EU, razen Češke, VB in Hrvaške (ki je v EU vstopila po njenem podpisu).

¹⁰ Datum sprejetja dopolnil PSR (»Šestorček«).

¹¹ Triletno prehodno obdobje velja od leta, v katerem so bili izpolnjeni pogoji za odpravo EDP. Za Slovenijo je tako prehodno obdobje pričakovano v letih 2016–2018.

¹² Za izračun glej EC (2016a): Priloga 6.

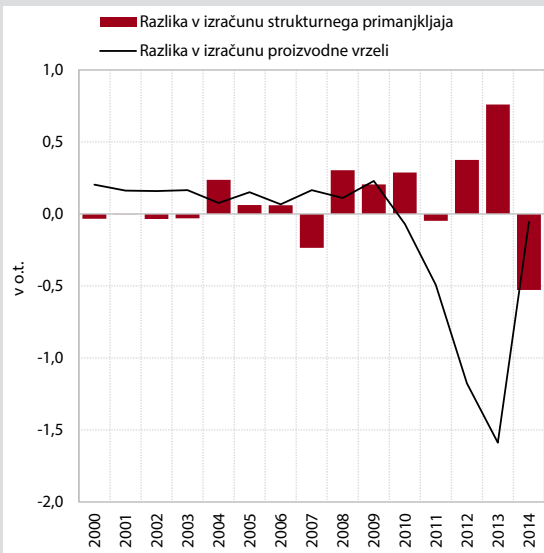
Okvir 5: Spremenljivost ocen proizvodne vrzeli in strukturnega salda

Spremenljivost ocen potencialnega BDP in proizvodne vrzeli je posledica več dejavnikov.

Na to vplivajo predvsem revizije ocen preteklega gospodarske rasti, razlike v dolžini napovednega obdobja in spremembe v napovedih, ki so pogojene s spremenjenimi razmerami in obeti v domačem in mednarodnem okolju¹, lahko pa tudi spremembe v okviru dogovorjene metodologije.² Primerjava izračunov UMAR za obdobje 2000–2014, narejenih leta 2014 in 2016 po metodi produkcijske funkcije, dogovorjeni na ravni EK, tako kaže na znatne razlike v ocenah proizvodnih vrzeli in strukturnih primanjkljajev že za pretekla leta, ki so večje v letih proti koncu obdobja. Ob znatno večji negativni proizvodni vrzeli v novejši oceni za leto 2013 je bil strukturni primanjkljaj tako precej manjši, večinoma prav zaradi nove ocene vrzeli in v manjši meri zaradi revizije višine primanjkljaja sektorja država (skupaj za 0,8 o. t.). Verjetnost sprememb v ocenah proizvodne vrzeli za prihodnja leta je zaradi sprememb v napovedih še toliko večja, kar lahko ključno vpliva na ocene fiskalnega napora oziroma na oceno o spoštovanju pravil v okviru EU (glej okvir 6). Zato je pri interpretaciji izpolnjevanja pravil potrebna previdnost. Še zlasti zato, ker strogo tehnična interpretacija lahko privede do sprejetja kratkoročnih interventnih ukrepov, ki niso vsebinsko utemeljeni, kasneje pa se celo izkažejo za nepotrebne oziroma škodljive. V povezavi z zavezujočimi določili fiskalnega pakta o uravnoteženem proračunu pa je problematično predvsem to, da kršitev tako spremenljivega pravila v končni fazi sproži postopek uvajanja sankcij.

Vpliv različnih vstopnih podatkov na razlike v izračunih potencialnega BDP je posebej prišel do izraza letos ob prehodu v preventivni del PSR. Po pomladanski napovedi Evropske komisije³ naj bi proizvodna vrzel v letu 2017 znašala 1,8 % potencialnega BDP, kar bi pomenilo, da se Slovenija nahaja v dobrih časih gospodarskega cikla in bi v tem letu morala zagotoviti znižanje strukturnega primanjkljaja za 1 o. t. BDP in ne več 0,6 o. t., kot je zahteva za leto 2016, ko se po izračunih EK še nahaja v obdobju normalnega gospodarskega cikla. Ti izračuni EK pa so se razlikovali od ocene v Programu stabilnosti 2016 in tudi izračunov UMAR, ki so kazali, da je proizvodna vrzel v letu 2017 še negativna. Po pobudi več držav, tudi Slovenije,⁴ da se zaradi negotovosti izračunov proizvodne vrzeli upoštevajo ocene, ki temeljijo na daljšem časovnem obdobju napovedi, je EK ob podaji mnenja glede PS 2016 in NRP 2016⁵ ocenila, da slovenske razmere pri ugotavljanju obdobja gospodarskega cikla zahtevajo takšen alternativni pristop. S tem se je spremenila tudi njena ocena faze gospodarskega cikla za Slovenijo v letu 2017 in posledično tudi ocena potrebnega fiskalnega napora za 1,0 na 0,6 o. t. BDP.

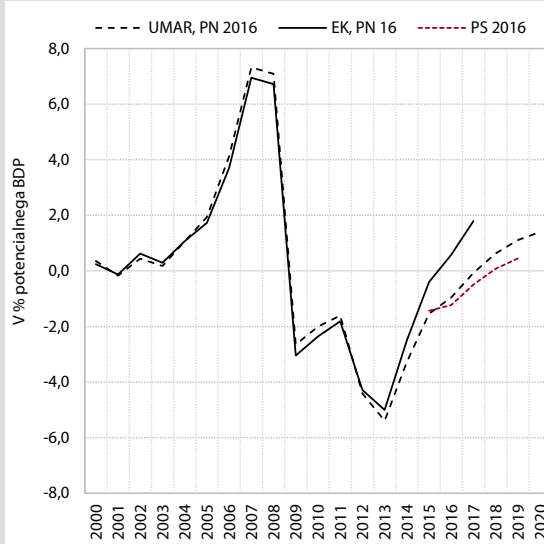
Slika 11: Razlike v oceni proizvodne vrzeli in strukturnega primanjkljaja pri izračunu leta 2016 v primerjavi z izračunom iz leta 2014



Vir: SURS, MF, preračuni UMAR.

Opomba: Izračun nižjega strukturnega primanjkljaja za leto 2004 je predvsem posledica revizije dejanskega primanjkljaja sektorja država (podatek SURS leta 2014: -2,3 % BDP, podatek SURS leta 2016: -2,0 % BDP) in v manjši meri spremembe ocene proizvodne vrzeli.

Slika 12: Primerjava zadnjih ocen proizvodne vrzeli različnih inštitucij



Vir: UMAR (2016c); EC (2016c); Program stabilnosti 2016.

¹ Več o spremenljivosti ocen proizvodne vrzeli in implikacijah za fiskalno politiko v UMAR, 2015b, str. 13–17.

² Npr. leta 2012 smo proizvodno vrzel ocenili s spremenjeno metodologijo v produkcijski funkciji (namesto Hodrick-Prescottovega filtra smo uporabili bivariatni Kalmanov filter), kar je vplivalo na spremembe ocen proizvodne vrzeli za celotno obdobje od leta 2000 (več glej UMAR, 2012, str. 19).

³ EC (2016c).

⁴ Glej MF (2016c) in Pobudo držav Evropski komisiji (2016).

⁵ EC (2016).

Pregled treh kazalnikov izpolnjevanja pravil preventivnega dela PSR po posameznih letih ne daje enotnih zaključkov glede skladnosti javnofinančne politike s pravili PSR v srednjeročnem obdobju:

- **Fiskalni napor:** Slovenija se bo po izračunih PS 2016, na kar kažejo tudi zadnji izračuni UMAR (glej tudi okvir 5), glede na pravila PSR v letih 2016–2019 nahajala v obdobju normalnega gospodarskega cikla (proizvodna vrzel v območju $\pm 1,5$ %) in med državami z dolgom nad 60 % BDP. To od nje zahteva zmanjševanje strukturnega primanjkljaja za najmanj 0,6 o. t. BDP na leto. To je v PS 2016 načrtovano le za leto 2016. V naslednjih letih pa so ob upoštevanju trenutnih izračunov proizvodne vrzeli in strukturnega primanjkljaja vrednosti predvidenega napora nižje od potrebnega – to velja za predviden napor v posameznem letu in za povprečne napore v dveh zaporednih letih, pri katerih se prav tako ugotavlja odstopanja (glej okvir 6).¹² Odstopanja niso občutna, z izjemo leta 2018. Načrtovan strukturni primanjkljaj pa v celotnem obdobju ustreza minimalni zahtevi (t. i. Minimum Benchmark), ki v normalnih gospodarskih pogojih omogoča ohranjanje dejanskega primanjkljaja pod 3 % BDP.¹³
- **Izdatkovno pravilo:** Izdatkovno pravilo predvsem v letih 2016 in 2017 kaže na možnost občutnih odstopanj. V letih 2018 in 2019 pa je rast izdatkov pod, a zelo blizu, dovoljene rasti. Možnost neizpolnjevanja izdatkovnega pravila se nakazuje tudi za kumulativne dveletne kazalnike, z izjemo leta 2019, vendar pa so predpostavke projekcij izdatkov PS 2016 v tem letu izpostavljene precejšnjim tveganjem (glej okvir 2).
- **Prehodni kazalnik dolga:** Glede zniževanja dolga so v triletnem prehodnem obdobju 2016–2018, v katerem bo Slovenija po izstopu iz postopka presežnega primanjkljaja, v veljavi posebna pravila (glej okvir 4). Po prehodnem kazalniku dolga (kazalniku MLSA) bo strukturno prilagajanje¹⁴ ustrezno v letu 2016, ne pa tudi v preostalih dveh letih prehodnega obdobja, ko se bo odstopanje stopnjevalo (glej okvir 6).

Po oceni UMAR bi bila ob sedanjih predpostavkah glede proizvodne vrzeli in strukturnega primanjkljaja v PS 2016 javnofinančna politika v začetku programskega obdobja skladna z zahtevami preventivnega dela PSR, vendar pa se proti koncu obdobja tveganja za odstopanja povečujejo,¹⁵ še zlasti če upoštevamo nedorečenost glede pomembnega dela ukrepov za doseganje javnofinančnih ciljev, ki v projekcijah PS 2016 v veliki meri prispevajo k načrtovani konsolidaciji. To kaže na potrebo po konkretizaciji oz. oblikovanju ukrepov, ki bodo zagotovili vzdržno zniževanje javnofinančnega primanjkljaja že v srednjeročnem obdobju.

Spremenljivost ocen proizvodne vrzeli sicer lahko vpliva na spremembe ocene stanja javnih financ, vendar pa hkrati trenutno ugotovljena odstopanja od pravil PSR opozarjajo na znatna tveganja pri njihovem izpolnjevanju. Ocene proizvodne vrzeli MF, UMAR in EK za prihodnji dve leti so se v zadnjih dveh letih spremenile za med -0,9 do 0,7 o. t. Takšne spremembe lahko pri danih elastičnostih cikličnega dela salda glede na proizvodno vrzel spremenijo oceno strukturnega salda za med -0,5 in 0,4 o. t., kar je še vedno v okviru odstopanj, ki jih pri izpolnjevanju posameznih pravil dovoljuje PSR. Možne so tudi spremembe ocene izpolnjevanja izdatkovnega pravila, kjer se prav tako upošteva rast potencialnega BDP, vendar je njegova spremenljivost manjša, zaradi zajetja večletnega obdobja. To nakazuje na potrebno previdnost pri interpretaciji ocen intenzitete odstopanj, ki se trenutno nakazujejo na podlagi analize PS 2016. Kljub temu pa te ocene predstavljajo signal ekonomski politiki, da obstajajo znatna tveganja, da bi v prihodnjem obdobju prišlo do neizpolnjevanja pravil PSR, in nakazujejo časovni okvir, v katerem je potrebno sprejeti ukrepe. Hkrati tudi nakazujejo, da bi z ukrepanjem že sedaj ta tveganja lahko bistveno zmanjšali ali odpravili.

da je ta postavka enaka celotni razliki med napovedano spremembo dolga in velikostjo primanjkljaja. Razlika med zmanjšanjem dolga in kumulativnim primanjkljajem v letih 2016 in 2017 znaša okoli 1,8 mrd EUR. Uporaba takšne predpostavke zanemara učinek rasti na spremembo dolga, a je skladna s predfinanciranjem prihodnjih obveznosti v preteklih letih in s posledično visokim stanjem kratkoročne likvidnosti sektorja država. Brez uporabe prilagoditve dolga za primanjkljaj bi zahtevana kumulativna strukturna prilagoditev v obdobju 2016–2018 namesto 1,5 o. t. znašala 2,5 o. t.

¹⁵ Standardiziran pristop EK pri ocenjevanju Programov stabilnosti zajema le leti t (leto dopolnitve Programa stabilnosti) in t+1. V naši oceni smo z namenom bolj srednjeročnega pogleda ter v okviru razpoložljivih podatkov dodali še leti t+2 in t+3.

¹² Strukturni napor ne bi bil dosežen niti ob upoštevanju zahtevane izjeme zaradi izdatkov za uravnavanje migracijskih tokov, ki jo v PS 2016 uveljavlja Slovenija. Uveljavljanje tovrstnih zahtev bo EK celovito lahko upoštevala šele v letu 2017, ko se bo na podlagi dejanske realizacije teh gibanj ocenjevalo izpolnjevanje strukturnega napora v 2016.

¹³ Tako definirana meja strukturnega primanjkljaja znaša v letu 2016 1,7 % BDP, v obdobju 2017–2019 pa 1,4 % BDP (EC, 2016a, Priloga 2).

¹⁴ Pomembno vlogo pri določitvi MLSA ima prilagoditev dolga za primanjkljaj (t.i. »stock-flow adjustment«). Zaradi nerazpoložljivosti tega podatka v PS 2016 smo predpostavili,

Okvir 6: Pravila o odstopanjih v preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast

Evropska komisija ocenjuje odstopanja od zahtev preventivnega dela PSR po standardiziranem postopku ter na podlagi teh ocen po potrebi sproži postopke odprave odstopanj.¹ Komisija na podlagi velikosti odstopanj odloči² ali ta zahtevajo posebno obravnavo oziroma v primeru, ko so občutna, predstavljajo podlago za oceno visokega tveganja neizpolnjevanja zahtev preventivnega dela PSR v primeru ex-ante ocene na podlagi projekcij (Programa stabilnosti, Konvergenčnega programa, Osnutkov proračunskih načrtov) ali pa za dejansko uvedbo postopka občutnega odstopanja (»significant deviation procedure« – SDP)³ v primeru ex-post ocene.

Ključna za oceno odstopanj od zahtev preventivnega dela PSR sta podatka o doseganju MTO in izdatkovnega pravila. Država, ki ne dosega MTO, je deležna ocene o občutnem odstopanju, če odstopanje od zahtevane prilagoditve strukturnega salda v posameznem letu presega 0,5 % BDP ali če presega 0,25 % BDP v povprečju dveh zaporednih let. Podobno je v primeru izdatkov občutno odstopanje ugotovljeno, če obseg izdatkov presega dovoljeni obseg izdatkov za več kot 0,5 % BDP v enem letu ali za več kot 0,5 % BDP v dveh zaporednih letih skupaj. Izpolnjevanje izdatkovnega pravila je manj strogo za države, ki so MTO dosegle oziroma presegle, ali pa za države, v katerih so izdatki prekomerno rasli zaradi dogodkov, na katere država članica ne more vplivati.

Končna ocena o občutnem odstopanju oziroma o tveganju občutnega odstopanja je podana, če pretekle vrednosti vsaj enega od obeh kazalnikov občutno odstopajo od zahtevanih vrednosti. Le v tem primeru je možna tudi uvedba postopka občutnega odstopanja.⁴ Komisija pri dokončni odločitvi o uvedbi postopka upošteva širši nabor kazalnikov ter posebej preverja dejavnike, ki so prispevali k odstopanju od MTO oziroma od izdatkovnega pravila. Posebna pozornost je namenjena razlagi v primerih, ko odstopanje od zahtev izkazuje le eden od obeh kazalnikov. Čeprav se izpolnjevanje zadostnega prilagajanja dolga v prehodnem obdobju ocenjuje na podlagi podatkov o preteklem in ocen o prihodnjem gibanju dolga, se postopek občutnega odstopanja sproži le na podlagi podatkov o preteklem gibanju dolga.

Komisija lahko tudi proti državi članici, ki se nahaja v preventivnem delu PSR, sproži postopek presežnega primanjkljaja. Do tega pride, če primanjkljaj ali dolg presega mejni vrednosti 3 % oziroma 60 % BDP oziroma če se dolg ne zmanjšuje po zahtevani dinamiki. Za države, ki so izšle iz korektivnega dela PSR, velja v slednjem primeru prehodno obdobje, ob koncu katerega mora strukturno prilagajanje omogočiti povprečno letno izpolnjevanje postopnega prilagajanja dolga v višini 1/20 obsega, ki presega mejo 60 % BDP. Obseg tovrstnega strukturnega prilagajanja je določen s t. i. kazalniki MLSA, odstopanja od doseganja MLSA pa lahko znašajo: (i) na letni ravni v višini 0,25 % BDP, pri čemer (ii) preostalo letno strukturno prilagajanje ne sme preseči 0,75 % BDP (ta pogoj ne velja, če letno strukturno prilagajanje presega 0,75 % BDP).

¹ Zahteva o tovrstnem ocenjevanju je podana v Uredbi (EU) 1466/97.

² Komisija državo uvrsti v eno od naslednjih kategorij: (i) odstopanja ne obstajajo, (ii) odstopanja obstajajo (v to kategorijo štejejo vsa odstopanja, ki niso občutna) in (iii) odstopanja so občutna.

³ Ta se prične z opozorilom Komisije državi članici in lahko v končni fazi pomeni tudi kazen v obliki obrestovanega depozita države članice v višini največ 0,2 % BDP.

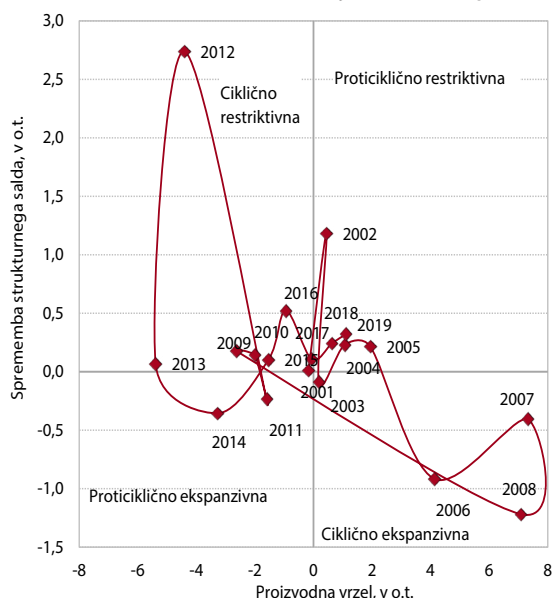
⁴ EC (2016a): Tabela 1.2, str. 56.

2.3 Dopolnilni kazalniki stanja in naravnosti javnofinančne politike

Fiskalna politika bo v prihodnjih letih z vidika njenega vpliva na gospodarsko aktivnost relativno nevtralna.

Po močnem poslabšanju fiskalnega položaja leta 2008, ko je bilo delovanje fiskalne politike izrazito ciklično in ekspanzivno, je bilo njeno delovanje v naslednjih treh letih precej nevtravno. V letu 2012 se je z znatnim zmanjšanjem primanjkljaja močno okrepila restriktivna naravnost fiskalne politike, ki je ob nekoliko večji negativni proizvodni vrzeli delovala ciklično. Takšno naravnost fiskalne politike so determinirale javnofinančne omejitve, povezane z zavezami Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja, in močno oteženo financiranje, zato bistveno drugačna naravnost v tem obdobju praktično ni bila možna. Za razliko od teh razmer v PS 2016 predvideno zniževanje primanjkljaja upoštevajoč zadnje izračune proizvodne vrzeli UMAR kaže, da bo fiskalna politika v prihodnjem srednjeročnem obdobju bistveno bolj nevtralna glede njenega vpliva na gospodarsko aktivnost, kot v večini let gospodarske krize (glej sliko 13).¹⁶

Slika 13: Ocena ciklične naravnosti javnofinančne politike



Vir: Proizvodna vrzel po izračunih UMAR, izračun strukturnega salda UMAR, na osnovi projekcij PS 2016.

Dodaten nabor kazalnikov za oceno fiskalnega stanja, ki ni predpisan s PSR, kaže nekoliko ugodnejšo sliko, vendar tudi ne daje enotnih zaključkov o skladnosti fiskalne politike s pravili PSR v programskem obdobju PS 2016. Odstopanja od mejnih vrednostih so občutna le pri nekaterih kazalnikih doseganja srednjeročnega

¹⁶ Slovenija je po prikazu IMF (2016; str. 17) na podlagi kazalnikov, ki določajo t.i. »fiscal space« oz. obseg vzdržne spodbujevalno naravnane fiskalne politike in naraščajočim dolgom med državami z omejenimi možnostmi za proticiklično naravnost v času recesije.

proračunskega cilja, medtem ko odstopanj v primeru prilagojenega pravila izdatkov ter dolga ni, ali pa niso občutna:

- **Fiskalni napor:** Dopolnilne ocene strukturnega napora ne dajejo enotnega zaključka. Na podlagi proizvodne funkcije in Hodrick-Preseccottovega filtra, po oceni UMAR¹⁷, je napor še manjši kot v projekcijah PS 2016. Fiskalni napor, ocenjen brez uporabe ocene potencialnega proizvoda¹⁸ pa je v letih 2016 in 2017 zadosten.
- **Ustreznost izdatkov smo ocenili tudi na podlagi predloga prilagojenega izdatkovnega pravila,**¹⁹ ki v nasprotju z izdatkovnim pravilom PSR zasleduje nominalne izdatke in zato ne uporablja napovedanih vrednosti deflatorja BDP, izloča tudi enkratne učinke in vsebuje popravek za zatečeno raven dolga.²⁰ To merilo izdatkov kaže na zelo majhno odstopanje od mejnih vrednosti v letih 2016 in 2017 ter precej manjšo rast izdatkov države in večje odstopanje navzdol od s prilagojenim merilom dovoljene rasti izdatkov v letih ob koncu programskega obdobja PS 2016. Odstopanja na podlagi tega kazalnika tudi v začetku programskega obdobja PS 2016, v nasprotju s kazalnikom PSR, niso občutna.
- **Pravilo postopnega krčenja dolga države,** ki bo pričelo za Slovenijo veljati šele po preteku 3-letnega prehodnega obdobja, bi bilo izpolnjeno. Zniževanje dolga v povprečju (-2,4 o. t. BDP) za več kot enkrat presega zahtevano dinamiko (okoli -1,2 o. t. BDP; 1/20 znižanje na leto za presežek dolga nad 60 % BDP). Vendar pa hkrati upoštevanje kazalnika preteklega povprečnega spreminjanja dolga v treh letih, zaradi porasta dolga v letih 2014 in 2015, povzroči odstopanje od zahtevane dinamike nižanja dolga v letu 2016, oziroma je povsem na mejni vrednosti v letu 2017.

Ocena ustreznosti javnofinančne politike v prihodnjem obdobju tudi v tem primeru ne more izhajati le iz interpretacije tehničnih preračunov dopolnjenih kazalnikov. Za to je nujna dopolnitev s kvalitativno analizo ukrepov, ki v srednjeročnem obdobju zagotovijo zniževanje primanjkljaja (glej okvir 2 in poglavje 2.1). Ta pa kaže, da so že v ozadju predvidenega izboljšanja dejanskega salda uporabljene predpostavke glede ukrepov, ki so še nedorečeni oz. na dolgi rok tudi nevzdržni, saj ohranjajo dosedanje ukrepe začasne narave. Iz tega lahko izhajajo tveganja za nadaljnje znižanje dejanskega in strukturnega salda javnih financ tudi v letih, kjer dopolnjeni kazalniki ne kažejo na občutna odstopanja.

¹⁷ V obeh primerih so za projekcije potencialnega proizvoda upoštevane ocene UMAR ter javnofinančne projekcije PS 2016.

¹⁸ Določen na podlagi 5-letnega povprečja BDP.

¹⁹ Claey's, Darvas in Leandro (2016).

²⁰ Pri izračunu prilagojenega izdatkovnega pravila smo upoštevali tudi: (i) predlagani popravek za prehodno obdobje, v katerem primanjkljaj sektorja država presega 2 % BDP (dovoljena rast izdatkov je znižana za 0,5 o.t.) in (ii) vključitev korekcije za presežni dolg (dovoljena rast izdatkov se zniža za razliko med ravni dolga v preteklem letu in 60, pomnoženo z 0,02).

Priloga I: Doseganje zahtev preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast in dodatnih kazalnikov

Tabela 1: Doseganje zahtev preventivnega dela PSR v programskem obdobju PS 2016

	2015	2016	2017	2018	2019	Opomba/vir
Saldo javnih financ	-2,9	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4	SURS; PS 2016
Primarni saldo	0,0	0,7	1,0	1,5	2,0	SURS; PS 2016
MTO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	PS 2016
Strukturni saldo	-2,1	-1,5	-1,3	-1,0	-0,6	PS 2016
Strukturni primarni saldo	0,9	1,4	1,3	1,5	1,8	PS 2016, preračun UMAR
Dolg sektorja država	83,2	80,2	78,2	76,5	73,8	SURS; PS 2016
Izpolnjevanje MTO						
Strukturni napor	-0,5	0,6	0,2	0,3	0,4	PS 2016
Zahtevan fiskalni napor		0,6	0,6	0,6	0,6	PSR
Odstopanje		0,0	-0,4	-0,3	-0,2	
Strukturni napor 2 leti		0,05	0,4	0,25	0,35	PS 2016
Zahtevan strukturni napor 2 leti		0,6	0,6	0,6	0,6	PSR
Odstopanje		-0,55	-0,2	-0,35	-0,25	
Minimalni zahtevani strukturni saldo (MB)		-1,7	-1,4	-1,4	-1,4	PSR (Vade mecum 2016)
Razlika strukturni saldo - MB		0,2	0,1	0,4	0,8	
Izdatkovno pravilo						
Rast izdatkov (realno)	0,4	2,8	1,6	-1,1	-1,7	PS 2016, preračun UMAR
Dovoljena rast izdatkov sektorja država (realno)	0,5	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8	PSR
Odstopanje (% BDP)	0,0	1,4	1,0	-0,1	-0,3	PS 2016, preračun UMAR
Kumulativno dveletno odstopanje (% BDP)	-13,8	1,4	2,4	0,9	-0,4	PS 2016, preračun UMAR
Izpolnjevanje pravila dolga						
Merila dolga v prehodnem obdobju:						
Osnovni scenarij (konstantni strukturni saldo)		80,5	81,8	82,5		PS 2016, preračun UMAR
- ciklično prilagojeni dolg				77,5		PS 2016, preračun UMAR
- merilo dolga za nazaj				78,5		PS 2016, preračun UMAR
- merilo dolga za naprej (2 leti)				74,5		PS 2016, preračun UMAR
Zahtevana strukturna prilagoditev glede na:						
- ciklično prilagojeni dolg		0,8	0,5	0,9		PS 2016, preračun UMAR
- merilo dolga za nazaj		0,6	0,9	1,1		PS 2016, preračun UMAR
- merilo dolga za naprej (2 leti)		0,6	0,9	1,2		PS 2016, preračun UMAR
MLSA		0,6	0,5	0,9		PS 2016, preračun UMAR
odstopanje prilagoditve strukturnega salda		0,0	-0,3	-0,6		PS 2016, preračun UMAR
memo:						
Proizvodna vrzel	-1,4	-1,2	-0,5	0,1	0,5	PS 2016
Proizvodna vrzel	-4,0	0,6	1,8			EC, Spring forecasts 2016
Proizvodna vrzel	-1,5	-1,0	-0,1	0,6	1,1	UMAR
Proizvodna vrzel	-2,4	-1,9	-1,7	-1,2	0,0	UMAR-HP

Vir: UMAR

Tabela 2: Tveganja za izpolnitev zahtev PSR

	2015	2016	2017	2018
		Preventivni del PSR		
Primanjkljaj sektorja država	DA	DA	DA	DA
Srednjeročni proračunski cilj		NE	NE	NE
Strukturna prilagoditev		DA	NE+	NE-
Izdatkovno pravilo		NE-	NE-	DA
Znižanje dolga		NE+	NE+	NE-

Vir: UMAR.
Opomba: DA: izpolnjevanje pravil PSR, NE+: pravilo ni izpolnjeno, odstopanje je občutno, NE-: pravilo ni izpolnjeno, odstopanje je občutno.

Tabela 3: Dodatni kazalniki naravnosti javnofinančne politike

	2015	2016	2017	2018	2019	Opomba/vir
MTO						
Strukturni saldo	-2,1	-1,6	-1,5	-1,3	-1,0	UMAR
Strukturni napor	0,1	0,5	0,1	0,2	0,3	UMAR
Strukturni napor 2 leti	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	UMAR
Strukturni saldo	-1,7	-1,1	-0,7	-0,4	-0,4	UMAR-HP
Strukturni napor	0,3	0,6	0,4	0,3	0,0	UMAR-HP
Strukturni napor 2 leti	0,2	0,5	0,5	0,4	0,1	UMAR-HP
Strukturni napor brez ocene proizvodne vrzeli	0,0	1,1	0,5			UMAR, 5 letno povprečje BDP
Razlika strukturni saldo - MTO		-1,3	-1,1	-0,8	-0,4	pogoj za uveljavljanje klavzul odstopanja od MTO
Izdatkovno pravilo						
Prilagojeno izdatkovno pravilo po Claeys, Darvas, Leandro (2016)	2,4	1,5	2,3	-0,3	0,0	Claeys, Darvas, Leandro (2016)
Dovoljena rast prilagojenih izdatkov po Claeys, Darvas, Leandro (2016)	1,6	1,6	2,2	2,2	2,3	Claeys, Darvas, Leandro (2016)
Odstopanje	0,8	-0,2	0,1	-2,5	-2,3	UMAR
Izdatki po PSR glede na potencialno rast	-0,7	1,3	0,0	-2,8	-3,6	PS 2016
Izdatki po PSR glede na potencialno rast	-0,3	2,1	0,5	-1,1	-1,7	EC, Spring forecasts 2016
Izdatki po PSR glede na potencialno rast	-0,6	1,7	0,1	-2,7	-3,5	UMAR
Izdatki po PSR glede na potencialno rast	-1,6	0,6	-0,8	-3,6	-4,3	UMAR-HP
Dolg						
Dolg - sprememba	2,3	-3,0	-2,0	-1,7	-2,7	SURS; PS 2016
Dolg - zniževanje centrirano 3 leta (t-1 do t+1)		-0,9	-2,2	-2,1		PS 2016, preračun UMAR
Dolg - zniževanje pretekla 3 leta (t-2 do t)		3,1	-0,9	-2,2	-2,1	PS 2016, preračun UMAR
Zahtevano zniževanje dolga (1/20 presežka nad 60% v t-1)		-1,2	-1,0	-0,9	-0,8	PS 2016, preračun UMAR
Prispevek snežne kepe k spremembi dolga, od tega:	0,4	0,0	0,3	-0,5	-0,7	PS 2016, preračun UMAR
- izdatki za obresti	3,0	2,9	2,6	2,5	2,4	PS 2016, preračun UMAR
- učinek rasti BDP	-2,3	-1,9	-1,8	-1,9	-1,8	PS 2016, preračun UMAR
- učinek inflacije	-0,3	-1,0	-0,6	-1,1	-1,2	PS 2016, preračun UMAR
memo:						
Proizvodna vrzel	-1,4	-1,2	-0,5	0,1	0,5	PS 2016
Proizvodna vrzel	-4,0	0,6	1,8			EC, Spring forecasts 2016
Proizvodna vrzel	-1,5	-1,0	-0,1	0,6	1,1	UMAR
Proizvodna vrzel	-2,4	-1,9	-1,7	-1,2	0,0	UMAR-HP
Potencialna rast	1,1	1,5	1,6	1,8	1,9	PS 2016
Potencialna rast	0,7	0,7	1,1			EC, Spring forecasts 2016
Potencialna rast	1,1	1,1	1,5	1,6	1,8	UMAR
Potencialna rast	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6	UMAR-HP

Vir: UMAR

II Odzivanje na demografske spremembe

Slovenija se, podobno kot večina razvitih držav, sooča s spremembami starostne strukture prebivalstva. Opredeljuje jih predvsem zmanjševanje števila delovno sposobnih (20–64 let) in povečevanje števila starejših. Glede na demografske projekcije EUROPOP2013 bo v Sloveniji proces staranja prebivalstva, s katerim se že soočamo, intenzivnejši kot v drugih državah EU. Trend naraščanja deleža starejših se bo v prihodnjih desetletjih nadaljeval, in leta 2060 bodo starejši predstavljali že skoraj tretjino prebivalcev. Projekcije so sicer povezane s tveganji uresničitve njihovih ključnih predpostavk (gibanje števila rojstev, smrti in neto priselitev), vendar na neizogibnost staranja prebivalstva v Sloveniji kažejo vsi demografski scenariji. Najbolj obsežne in družbeno občutljive posledice staranja prebivalstva bodo ekonomske in socialne, podrobno jih predstavljamo v prilogi tega poglavja. V nadaljevanju pa predstavljamo nekaj možnih ukrepov za odzivanje nanje.

Za zagotavljanje delovanja sistemov socialne zaščite in zagotavljanje njihove vzdržnosti bodo nujne čimprejše prilagoditve. Slovenija bi se morala s prilagoditvami politik in sistemov socialne zaščite čimprej začeti odzivati na demografske spremembe, kot so to že v prejšnjem desetletju začele nekatere druge države. Odzivanje zahteva usklajene spremembe pri številnih javnih politikah. Vse več kazalnikov nakazuje, da demografske spremembe že zmanjšujejo učinkovitost sistemov socialne zaščite. Hkrati pa ocene vzdržnosti javnih financ nakazujejo, da naraščajoči izdatki za socialno zaščito tudi že vplivajo na vzdržnost javnih financ. Po oceni Evropske komisije je Slovenija med državami z visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ na srednji rok in z visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ na dolgi rok (EC, 2015a). Izkušnje drugih držav in analiza stanja pri nas kaže, da bi odziv na demografske spremembe moral biti usmerjen k oblikovanju ukrepov: (i) za zagotavljanje zadostne ponudbe delovne sile, (ii) za prilagajanje sistemov socialne zaščite in (iii) za prilagajanje življenjskega in bivanjskega okolja ter izobraževanja. Z ocenami učinkov nekaterih možnih ukrepov želimo prispevati podlage nosilcem ekonomske politike pri njihovem oblikovanju učinkovitega nabora ukrepov za odzivanje na demografske spremembe. Ocenili smo tudi vpliv učinkov posameznih ukrepov na kazalnike dolgoročne vzdržnosti javnih financ, ki kažejo, da posamezni ukrepi sicer zmanjšujejo tveganja za vzdržnost javnih financ, vendar da bo lahko le skupno delovanje ukrepov na različnih področjih v zadostni meri prispevalo k zagotavljanju njihove dolgoročne vzdržnosti.

Nekatere ukrepe za soočanje z izzivi demografskih sprememb smo simulirali s pomočjo različnih

modelov. Pri navajanju možnih ukrepov za odzivanje na demografske spremembe smo se omejili na tiste, katerih učinkovitost je bila empirično že podkrepljena v drugih državah, pri simulacijah učinkov pa so na izbor vplivale zlasti modelske omejitve. Učinki ukrepov na trgu dela se običajno ocenjujejo empirično na podlagi panelnih analiz in s strukturnimi makroekonomskimi modeli, pri čemer smo uporabili model DSGE²¹ in različne regresije. Učinke možnih sprememb v pokojninskem sistemu smo simulirali s pomočjo mikrosimulacijskega modela IER (MSM). V nadaljevanju predstavljeni učinki ukrepov so bili ocenjeni posamično, zato njihovih vplivov ni mogoče neposredno seštevati. Prav tako je potrebno rezultate simulacij ukrepov razlagati previdno, saj uporabljeni modeli ne morejo v celoti zajeti vseh sprememb strukture gospodarstva.

1 Zagotavljanje zadostne ponudbe delovne sile

Demografske spremembe zmanjšujejo ponudbo delovne sile, kar bi lahko v prihodnosti omejevalo možnosti za zagotavljanje in povečevanje blaginje prebivalstva. Mednarodne inštitucije²² kot potreben odziv na zmanjševanje delovne sile navajajo ukrepe za povečanje aktivnosti, predvsem žensk in starejših (obeh spolov), ki imajo običajno manjše stopnje aktivnosti, in dovljevanje večjega priseljevanja. Primerjava z drugimi državami kaže, da imajo v Sloveniji podpovprečne stopnje aktivnosti oz. delovne aktivnosti zlasti mladi in starejši, zaradi česar bi bilo smiselno na trg dela spodbuditi večje vključevanje teh skupin prebivalstva. K povečanju aktivnosti mladih bi ob večjem povpraševanju po delovni sili lahko prispevala (i) uvedba dualnega sistema poklicnega izobraževanja, ki v številnih državah omogoča hitro vstopanje mladih na trg dela, (ii) večja povezanost potreb podjetij z izvajanjem programov terciarnega izobraževanja in (iii) okrepitev programov aktivne politike zaposlovanja, ki olajšajo zaposlovanje mladih. Stopnjo delovne aktivnosti starejših pa bi bilo možno povečati s (i) spremembami v pokojninskem sistemu (npr. podaljševanjem potrebne delovne dobe ali povišanjem upokojitvene starosti), (ii) učinkovitimi programi vseživljenjskega učenja, ki povečujejo zaposljivost starejših in (iii) s programi aktivne politike zaposlovanja, ki spodbujajo zaposlovanje starejših. Empirične analize pa kažejo tudi, da k višji delovni aktivnosti lahko prispeva tudi manjši davčni primež oz. obdavčitev dela. K večji ponudbi delovne sile pa lahko prispeva tudi migracijska politika, ki zagotavlja večje neto priseljevanje.

²¹ Gre za dinamični stohastični model splošnega ravnotežja QUEST (D'Auria et al., 2009), ki ga je razvila Evropska komisija za oceno učinkov strukturnih ukrepov in se uporablja tudi za ocenjevanje učinkov posameznih strukturnih ukrepov iz nacionalnih reformnih programov držav EU.

²² EC (2014), OECD (2006) in IMF (2004).

Razpoložljiva modelska infrastruktura nam omogoča simulacijo učinkov treh načinov možnega odzivanja na demografske spremembe za zagotavljanje zadostne ponudbe delovne sile. Tako smo ocenili učinke (i) okrepljenega izvajanja aktivne politike zaposlovanja (APZ), in sicer programov za usposabljanje mladih in starejših, (ii) znižanja obdavčitve dela in (iii) povečanja neto priselitev delovno sposobnega prebivalstva.

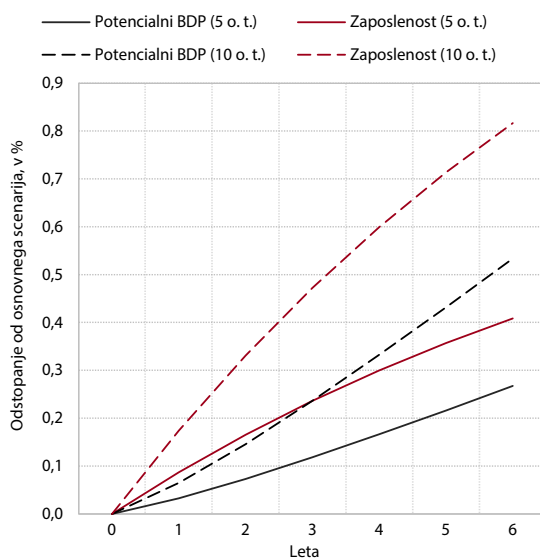
1.1 Empirična ocena učinkov ukrepov za večjo aktivacijo mladih in starejših

Ukrepi na področju aktivacijske politike lahko povečajo vključevanje posameznih skupin na trg dela. Ker sta pri nas stopnji aktivnosti in delovne aktivnosti mladih (15–29 let) in starejših (55–64 let) v primerjavi z drugimi državami EU nizki (glej sliko 4 v prilogi), je eden izmed možnih odzivov na demografske spremembe oblikovanje ukrepov za dodatno vključevanje omenjenih skupin na trg dela. Povečanje sredstev²³ in učinkovitejša izvedba programov APZ bi lahko spodbudila dodatno vključevanje na trg dela, zmanjševala brezposelnost in povečala delovno aktivnost omenjenih skupin.

Simulacije povečanja sredstev za APZ za mlade in starejše kažejo pozitiven vpliv na zaposlenost in gospodarsko rast. Učinke aktivacijske politike smo simulirali s povečanjem sredstev za programe usposabljanja v okviru APZ²⁴ na stopnjo delovne aktivnosti mlajših in starejših ter preko produkcijske funkcije na potencialni BDP. Simulirali smo povečanje sredstev za usposabljanje za 5 o. t. oz. za 10 o. t. Ob predpostavki podobne učinkovitosti ukrepov kot v povprečju držav²⁵, ki so vključene v raziskavo Bouis in Duval (2011), bi takšno povišanje sredstev za APZ pri nas lahko v petih letih povišalo stopnjo delovne aktivnosti mladih za približno 0,5 o. t. oz. za 1,1 o. t., stopnja delovne aktivnosti starejših pa bi se povečala za 0,7 o. t. oz. 1,4 o. t. glede na obseg povišanja sredstev. V drugem

koraku smo višje stopnje delovne aktivnosti mladih in starejših prevedli v rast agregatne zaposlenosti in preko produkcijske funkcije na rast potencialnega BDP.²⁶ Simulacije kažejo, da bi do rasti zaposlenosti prišlo že v prvem letu po pričetku izvajanja ukrepa, pri čemer bi bila ta po petih letih višja za 0,4 % oz. 0,7 % nad izhodiščno ravni. Višja zaposlenost bi pozitivno prispevala tudi k rasti BDP, ki bi bil po petih letih večji za okoli 0,2 % oz. za 0,4 %.

Slika 1: Učinek povečanja sredstev za usposabljanje v okviru APZ na zaposlenost in potencialni BDP



Vir: Ocene UMAR.

1.2 Ocena učinkov znižanja davčne obremenitve dela

Z znižanjem davčne obremenitve dela bi lahko povečali njegovo privlačnost in spodbudili zaposlovanje. Višina davčne obremenitve dela oz. davčnega primeža dela²⁷ pomembno vpliva na odločitev posameznikov v kolikšni meri participirati na trgu dela in na spodbude podjetij k zaposlovanju. Višina davčnega primeža je bila v Sloveniji v 2014 42,5-odstotna²⁸ in v primerjavi z državami OECD v letu 2014 med višjimi (OECD, 2015a). Empirične raziskave v splošnem poudarjajo, da lahko znižanje primeža pozitivno vpliva na zaposlenost in zviša prejemke delavcev, ki jih ti prejmejo za svoje delo, s čimer delo naredi privlačnejše (Cahuc in Zylberberg, 2004). Takšen ukrep lahko na trg dela privabi posameznike ali vpliva na povečanje opravljenih ur že obstoječih zaposlenih, zlasti tistih z nižjimi plačami.

²³ Sredstva namenjena aktivni politiki zaposlovanja so v Sloveniji v 2013 znašala 0,37 % BDP, v povprečju držav OECD pa so znašala 0,56 % BDP.

²⁴ Kot spremenljivko sredstev za usposabljanje smo uporabili spremenljivko, ki odraža višino porabljenih sredstev za usposabljanje v okviru aktivne politike zaposlovanja na brezposelnega kot delež BDP na prebivalca. Takšna spremenljivka je definirana v Bassanini in Duval (2006) ter v Bouis in Duval (2011) in omogoča nadzor za učinek velikosti države in števila brezposelnih, ki lahko pomembno vplivata na mednarodno primerjavo višine porabljenih APZ sredstev. Ker Slovenija ni bila zajeta v vzorec, na katerem so bili izračunani uporabljeni koeficienti elastičnosti, je potrebna previdnost pri uporabi rezultatov.

²⁵ Učinkovitost ukrepov izražena kot koeficient vpliva (elastičnost) povečanje spremenljivke izdatkov za APZ za 1 o. t. na stopnjo delovne aktivnosti znaša v primeru mladih 0,27 in v primeru starejših 0,35. Polni učinek vpliva povečanja APZ sredstev na stopnjo delovne aktivnosti ni takojšen, temveč se izrazi šele čez daljši čas. Za več glej Bouis in Duval (2011).

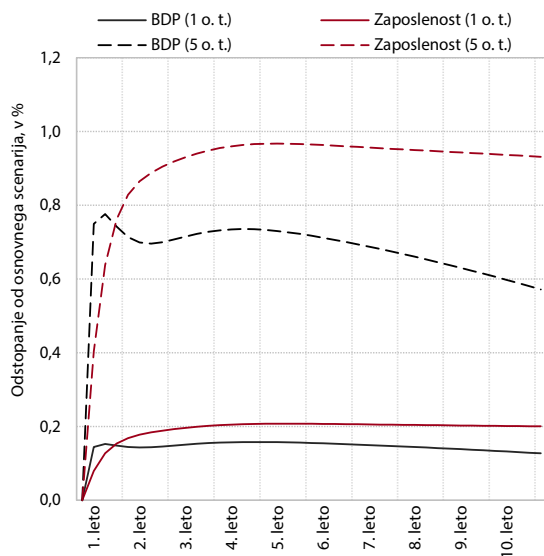
²⁶ Pri tem smo predpostavili nespremenjeno število delovno sposobnega prebivalstva.

²⁷ Davčni primež dela predstavlja razmerje med neto plačo delavca in stroški dela delodajalca.

²⁸ Za samsko osebo brez otrok v višini povprečne plače.

Simulacije znižanja davčnega primeža kažejo na pozitivne učinke na zaposlenost in BDP, še posebej na zaposlenost nizko izobraženih. Ukrep znižanja davčnega primeža smo simulirali z DSGE modelom, šok pa smo določili v višini znižanja primeža za 1 o. t. oz. 5 o. t. in ovrednotili njegov učinek na zaposlenost in BDP. Rezultati simulacije kažejo, da bi se lahko zaposlenost v desetih letih povečala v razponu od približno 0,2 % do skoraj 1 %, v odvisnosti od višine znižanja davčnega primeža. Zaposlenost bi se najbolj povežala med nižje izobraženimi (za od 0,2 % do 1,2 %), saj bi lahko znižanje davčnega primeža spodbudilo podjetja k zaposlovanju, še posebej tistih skupin, ki so ob trenutni višini davčnega primeža za podjetja predragi, v primerjavi z dodano vrednostjo, ki bi jo ustvarili. Nekoliko manjši učinek bi lahko bil med srednje izobraženimi (0,9 %), medtem ko bi bila zaposlenost med visoko izobraženimi višja za 0,5 %.²⁹ Modelske simulacije kažejo tudi pozitiven učinek na BDP, ki bi se povečal kamuu po uvedbi ukrepa in bi bil po desetih letih višji za od 0,1 % do 0,5 %. Znižanje davčnega primeža na kratek rok zniža javnofinančne prihodke in s tem oteži fiskalno konsolidacijo, vendar pa je vpeljavo teh sprememb možno uvesti tudi javnofinančno nevtravno, ob hkratnem omejevanju drugih izdatkov, ki se izkažejo za neučinkovite oz. ne prispevajo k uresničevanju strateških družbenih prioritet.

Slika 2: Učinek znižanja davčnega primeža na zaposlenost in BDP



Vir: Ocene UMAR.

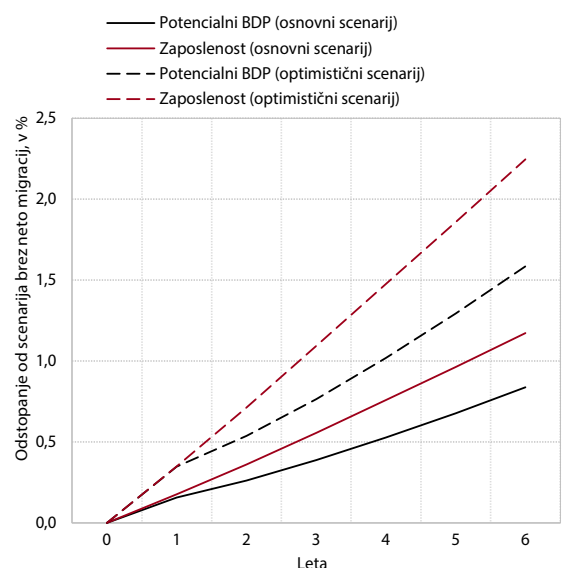
²⁹ Različni odzivi na zaposlenost po posameznih izobrazbenih skupinah so posledica različnih elastičnosti povpraševanja in ponudbe delovne sile in njihovih različnih deležev v celotni zaposlenosti.

³⁰ Za namen simulacije in izločitev ostalih vplivnih dejavnikov (ceteris paribus) smo predpostavili ohranjanje participacije na trgu dela na izhodiščni ravni, med scenariji pa ostajata

1.3 Ocene učinkov večjih neto priselitev

Simulacije različnih predpostavk neto migracij kažejo na njihov pomemben prispevek k ohranjanju rasti zaposlenosti in gospodarske rasti. Simulirali smo vpliv gibanja števila prebivalcev v odvisnosti od velikosti neto priselitev na zaposlenost in BDP. Za velikost neto priselitev smo izbrali dva scenarija, ki smo ju primerjali s scenarijem, po katerem bi Slovenija beležila izravnani selitveni tok. Scenarija sta: i) osnovni scenarij (EUROPOP2013), ki se zadnja leta ne uresničuje, v povprečju pa predvideva približno 4.700 priselitev letno, od tega 3.300 neto priselitev v starosti 15–74 let, in ii) optimističen scenarij izrazito pozitivnih neto priselitev (dvakratnik osnovnega scenarija). Gibanje delovno sposobnega prebivalstva po obeh scenarijih smo prevedli v rast zaposlenosti in s pomočjo produkcijske funkcije na rast potencialnega BDP.³⁰ Simulacije kažejo, da bi večje število neto priselitev pozitivno vplivalo na BDP, saj bi bil ta v primerjavi s scenarijem brez neto priselitev na srednji rok višji za 0,8 % do 1,6 %, v odvisnosti od velikosti neto priselitev. Večja bi bila tudi zaposlenost, in sicer za 1,2 % do 2,2 %. Simulacija vpliva večje ponudbe delovne sile zaradi večjih neto priselitev s pomočjo mikrosimulacijskega modela IER kaže tudi na precejšnje učinke na vzdržnost pokojninskega sistema. Zaradi vgrajenih predpostavk mikrosimulacijskega modela, da se ustrezno usposobljeni tujci po priselitvi takoj zaposlijo, pa so simulacije teh učinkov precenjene.

Slika 3: Učinek gibanja števila prebivalstva po različnih scenarijih neto migracij na zaposlenost in potencialni BDP



Vir: Ocene UMAR.

nespremenjena prispevek kapitala in učinkovitost dela. Vse spremembe zaposlenosti posledično izhajajo iz sprememb v številu delovno sposobnega prebivalstva.

2 Prilagajanje sistemov socialne zaščite

Staranje prebivalstva povečuje težave pri financiranju sistemov socialne zaščite. Financiranje sedanjih sistemov socialne zaščite, ki temeljijo na Bismarckovem modelu, je odvisno predvsem od prispevkov za socialno varnost, ki jih plačujejo delovno aktivni. Ker se s staranjem prebivalstva zmanjšuje potencial za rast zaposlenosti, so skupna področja delovanja pri prilagajanju sistemov socialne zaščite: (i) širjenje davčnih/prispevnih osnov in s tem prihodkov za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti financiranja, (ii) ukrepi za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti ravni izdatkov in (iii) spodbujanje daljše delovne aktivnosti ob ohranjanju zdravja in prilagajanju delovnih pogojev starejšim. V nadaljevanju predstavljamo nekaj možnih ukrepov za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ na področju pokojninskega, zdravstvenega in sistema dolgotrajne oskrbe.

2.1 Pokojninski sistem

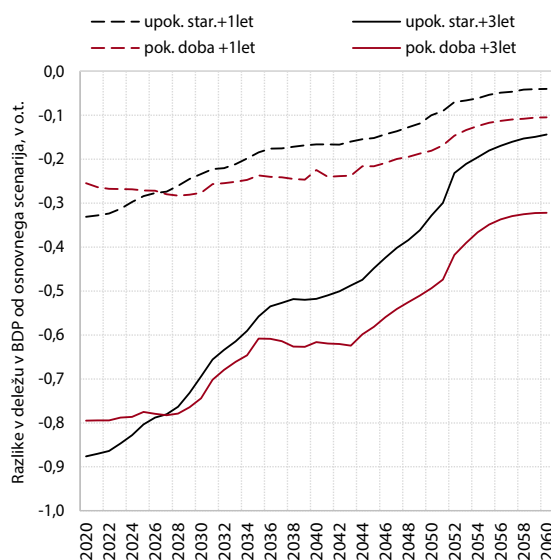
Demografske spremembe poslabšujejo razmerje med zavarovanci in upokojenci ter posledično povečujejo izdatke za pokojnine ob nižjih virih financiranja. Projekcije Evropske komisije kažejo, da bi se ob ohranjanju sedanjega sistema izdatki za pokojnine povišali z 11,8 % BDP v letu 2013 na 15,3 % BDP v letu 2060 (glej prilogo, slika 6). Za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema so možni naslednji ukrepi in njihove kombinacije: povečanje upokojitvene starosti, podaljšanje pogoja pokojninske dobe, podaljšanje obdobja za izračun pokojninske osnove, sprememba načina usklajevanja pokojnin v smeri večje vloge cen življenjskih potrebščin. Pri oblikovanju ukrepov za povečanje dolgoročne vzdržnosti pa je treba upoštevati tudi visoko tveganje revščine med starejšimi in za to upoštevati tudi cilj zagotavljanja dostojnih pokojnin.

S simulacijami ukrepov prikazujemo vpliv posamezne spremembe na izdatke za pokojnine v primerjavi z BDP. Z mikrosimulacijskim modelom IER (MSM)³¹ smo simulirali, kako bi na izdatke vplivalo povečanje upokojitvene starosti, podaljšanje pokojninske dobe, podaljšanje obdobja za izračun pokojninske osnove, usklajevanje pokojnin z inflacijo.

Povečanje upokojitvene starosti in pokojninske dobe za eno leto imata podobne učinke, ki so največji v prvem desetletju po uvedbi ukrepa. Pri simulaciji učinkov sprememb upokojitvene starosti smo predpostavili, da

se ta v letu 2020 poveča za 1 leto oz. 3 leta in ohranja na tej ravni do leta 2060. Učinki na višino izdatkov glede na BDP se zmanjšujejo sorazmerno s povečevanjem let, večji pa so v začetku obdobja. Podobne učinke kot povečanje upokojitvene starosti ima povečanje pokojninske dobe. Učinki so pri obeh ukrepih skoraj sorazmerni, če zahtevana leta povečujemo. Povečanje upokojitvene starosti in pokojninske dobe za tri leta prinese največje prihranke v prvih 15-ih letih od uvedbe. Ocenjujemo, da je tak rezultat posledica odložitve upokojitev upokojencem, ki bi izpolnili pogoje takoj po spremembi zakona. Simulacije učinkov tudi kažejo, da ta dva ukrepa vplivata tudi na povečanje povprečne pokojnine, če ostane vse drugo nespremenjeno.

Slika 4: Znižanje višine izdatkov za pokojnine v primerjavi z BDP ob povečevanju upokojitvene starosti in pokojninske dobe leta 2020 za eno oz. tri leta

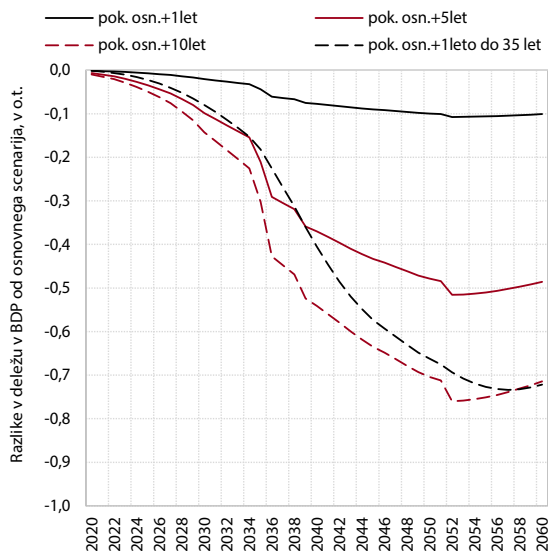


Vir: SURS, simulacija UMAR.

Podaljšanje obdobja za izračun pokojninske osnove za 10 let bi do leta 2060 zmanjšalo izdatke za pokojnine glede na BDP za slabo odstotno točko. Pri podaljšanju obdobja za izračun pokojninske osnove smo naredili štiri simulacije – podaljšanje v letu 2020 za 1 leto, za 3 leta, za 10 let in postopno podaljševanje za eno leto na leto, dokler ni doseženih 35 let (leta 2031). Rezultati so pokazali, da sta učinka simulacije pri povečanju za 1 (na 25 let) in 5 let (na 29 let) sorazmerna, pri povečanju za 10 let (na 34 let) pa je učinek manjši, razlog pa je po naši oceni to, da večji del upokojencev kot v prejšnjem primeru te dobe ne doseže, in se upokojijo ob upoštevanju krajše dobe. Učinki so podobni pri postopnem povečevanju pokojninske osnove po eno leto.

³¹ Različica MSM, s katero razpolagamo, vsebuje individualne podatke za leto 2007. Več o modelu gl. v Majcen in drugi (2012).

Slika 5: Znižanje izdatkov za pokojnine v primerjavi z BDP ob podaljšanju obdobja za izračun pokojninske osnove leta 2020 za eno, pet oz. deset let in postopno podaljševanje obdobja za izračun pokojninske osnove

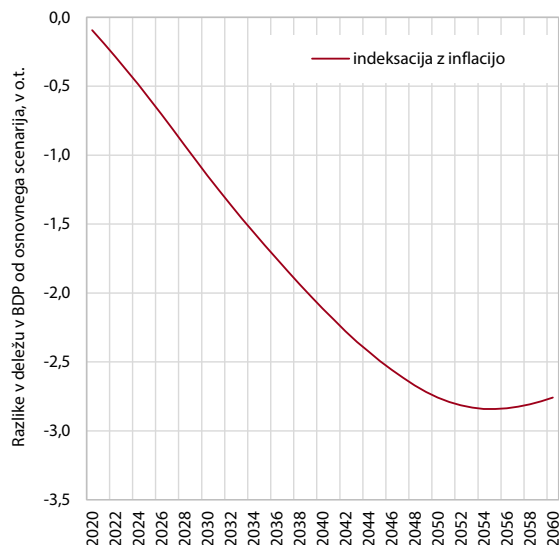


Vir: SURS, simulacija UMAR.

Tudi sprememba usklajevanja pokojnin zgolj z rastjo cen življenjskih potrebščin, s čemer se ohranja njihova realna vrednost, zmanjšuje pritisk na rast izdatkov. Mednarodne inštitucije izpostavljajo, da v primeru, da se pokojnine usklajujejo tudi z rastjo produktivnosti oz. plač, večja produktivnost ne zmanjšuje pritiskov na rast izdatkov, na kar se je možno odzivati z zmanjševanjem uteži rasti plač v formuli za usklajevanje pokojnin, kar pa še vedno omogoča ohranjanje realne vrednosti pokojnin.³² Postopno zmanjševanje uteži plač v formuli za usklajevanje pokojnin in s tem postopen prehod na usklajevanje pokojnin z indeksom cen življenjskih potrebščin po obdobju, ko ostali ukrepi postanejo manj učinkoviti, kot možen ukrep navaja tudi Bela knjiga o pokojninah (MDDSZ, 2016). Učinek spremembe usklajevanja pokojnin je večji kot učinki drugih ukrepov predvsem zaradi »nalaganja učinkov« iz leta v leto.³³

Za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema bi bilo treba oblikovati kombinacijo različnih ukrepov, za zagotavljanje dostojnih pokojnin pa tudi spodbude za varčevanje za starost. V Sloveniji imamo eno najnižjih dejanskih upokojitvenih starosti in delovne aktivnosti starejših med državami EU, zato je podaljšanje pokojninske dobe in povečanje upokojitvene starosti neizogibno. Hkrati pa se je treba pri oblikovanju sprememb zavedati, da je stopnja tveganja revščine starejših v Sloveniji višja od povprečja EU, predvsem pri starejših ženskah. Čeprav modelske simulacije IER

Slika 6: Znižanje višine izdatkov za pokojnine v primerjavi z BDP ob spremenjeni formuli za usklajevanje pokojnin (usklajevanje z inflacijo) s pričetkom leta 2020



Vir: SURS, simulacija UMAR.

kažejo, da se ta tveganja v prihodnosti z večjo delovno aktivnostjo in višjo izobrazbo generacij žensk, ki se bodo upokojevale, zmanjšujejo (višje pokojnine) je treba ob sprejemanju ukrepov na področju pokojninskega sistema upoštevati tudi cilj zagotavljanja primerne višine pokojnin. Izkušnje drugih držav pa kažejo, da je zagotavljanje dohodkovne varnosti starejših odgovornost tudi drugih politik (socialna politika, davčna politika, spodbujanje dodatnega pokojninskega varčevanja posameznikov).

2.2 Zdravstvo

Dolgoročne projekcije za področje zdravstva kažejo na hitro povečevanje izdatkov za zdravstvo in razkoraka med prihodki in izdatki. Rastoče potrebe, ki izhajajo iz demografskih in tehnoloških sprememb ter sedanji sistem financiranja kažejo na razkorak med prihodki in izdatki, za kar bodo v prihodnje potrebni ukrepi, ki bi takšno vrzel zmanjšali. To bo zahtevalo oblikovanje ravnotežja pri doseganju ciljev finančne vzdržnosti in dostopnosti in kakovosti zdravstva. Analize in izkušnje drugih držav kažejo, da k izboljšanju dolgoročne vzdržnosti sistema lahko prispeva delovanje v smeri: (i) izboljševanja zdravstvenega stanja prebivalcev; (ii) sprememb v virih financiranja zdravstvenega sistema; (iii) povečanje učinkovitosti sistema.

Izpostavljamo ukrepe, za katere empirične študije kažejo, da imajo pozitivne učinke na zdravstveno stanje populacije in na stroškovno učinkovitost. Za večino ukrepov neposrednega učinka na večjo produktivnost in gospodarsko rast ni možno izračunati, zato smo s simulacijo prikazali le učinek zmanjšanja

³² IMF (2015a).

³³ Zaradi nižje uskladitve v izhodiščem letu je osnova za naslednjo uskladitev nižja in s tem je povečanje izdatkov v prihodnjih letih manjše, »prihranek« pa se iz leta v leto povečuje.

bolniških odsotnosti in možni dolgoročni prispevek ukrepov za povečanje učinkovitosti sistema k umiritvi rasti javnih izdatkov za zdravstvo v primerjavi z BDP. Navajamo pa tudi nekatere druge izkušnje držav, ki jih te sprejemajo za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti sistema in izboljšanje zdravja prebivalstva.

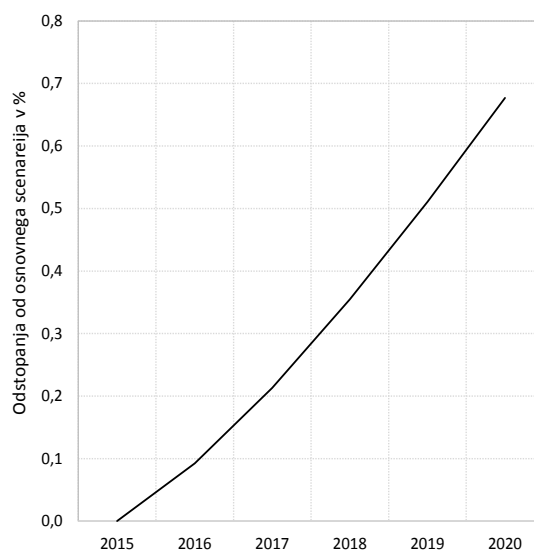
2.2.1 Izboljševanje zdravstvenega stanja populacije

Izboljševanje zdravstvenega stanja populacije lahko pomembno vpliva na povečanje prihodkov in na umiritev rasti izdatkov za zdravstvo. Iz raziskav³⁴ izhaja, da so za podaljšanje zdravih let življenja med najbolj stroškovno učinkovitimi naslednji ukrepi, ki so glede na zdravstveno stanje prebivalcev pomembni tudi za Slovenijo: (i) povečanje vlaganj v varovanje zdravja in preprečevanje bolezni (npr. širitev programov zgodnjega odkrivanja raka in ukrepi za obvladovanje dejavnikov tveganega vedenja (zvišanje cen za zdravje škodljivim izdelkom, zmanjšanje njihove dostopnosti, omejitve oglaševanja),³⁵ (ii) zmanjševanje neenakosti v zdravju,³⁶ (iii) krepitev varstva pri delu in drugi ukrepi za zmanjšanje absentizma.³⁷

Zmanjšanje absentizma bi pomembno prispevalo k večji produktivnosti zaposlenih in gospodarski rasti. V simulaciji smo predpostavili, da bi z različnimi ukrepi za izboljšanje zdravja in zmanjševanje absentizma uspeli znižati število izgubljenih delovnih dni na raven povprečja OECD. Zaposleni prebivalci Slovenije so imeli v letu 2014 v povprečju 11,3 delovnih dni bolniškega dopusta (NIJZ, 2015a), povprečje za države OECD pa se giblje okoli 9 delovnih dni (OECD Stat, 2015). Neposreden strošek bolniških nadomestil je v letu 2014 za ZZZS znašal 226 mio EUR, v breme delodajalcev pa okoli 332 mio EUR (ZZZS, 2015). Predpostavili smo, da bi bolniške odsotnosti v petih letih zmanjšali za 2,3 delovnih dni,

oziroma da bi povečali povprečno število opravljenih delovnih ur na zaposlenega letno v povprečju za 0,2 % oziroma v petih letih za okoli 1 %. Izračuni kažejo, da bi ZZZS in delodajalci vsako leto zaradi tega neposredno prihranili v povprečju 4,7 % oziroma v petih letih 23 % izdatkov za bolniška nadomestila glede na izdatke v letu 2014. Zaradi večje prisotnosti na delu bi bil BDP na podlagi simulacije s produkcijsko funkcijo v prvem letu od sprejema ukrepov glede na izhodišče višji za okoli 0,1 %, v petih letih pa za približno 0,7 %.³⁸

Slika 7: Učinek znižanja absentizma na raven BDP



Vir: ocene UMAR.

2.2.2 Spremembe v virih financiranja zdravstvenega sistema

Rast prispevkov za zdravstvo, ki so vezani na dohodke iz dela se bo zaradi upadanja aktivne populacije zniževala, kar številne države vodi k iskanju novih virov. Številne države z Bismarckovim modelom zdravstvenega zavarovanja so v zadnjem desetletju že sprejele ukrepe za širitev prispevnih osnov na druge dohodke (najemnine, dividende; Slovaška), povišanje prispevnih stopenj neaktivne populacije (Francija, Hrvaška) in povečanje davčnih virov za zdravstvo (Francija, Nemčija, Madžarska, Danska, Avstrija).³⁹ Tako bi bilo tudi pri nas smiselno proučiti možnosti glede izenačevanja prispevnih stopenj in širitve prispevnih osnov za obvezno zdravstveno zavarovanje (OZZ), kjer so v prispevkih za OZZ pri nas za enak obseg pravic velike razlike med formalno zaposlenimi in samozaposlenimi (podjetniki, obrtniki, kmetje idr.) ter zavarovanci za

³⁴ Rehm et al., (2012); Merkur et al., (2013); Sassi et al., (2013); Cecchini et al., (2015).

³⁵ Ocene za Slovenijo kažejo, da znašajo neposredni in posredni stroški, povezani s kajenjem, kar okoli 5 % BDP. Zvišanje cen tobačnih izdelkov za 10 % naj bi zmanjšalo potrošnjo tobačnih izdelkov za 4 % in znižalo delež kadilcev za 1-2 % (NIJZ, 2015b). Stroški povezani s pitjem alkohola pa so za države OECD ocenjeni na 1 % BDP. Po oceni OECD bi npr. na Češkem preventivni programi protialkoholne politike stali letno manj kot 30 mio EUR, medtem ko so neposredni zdravstveni stroški povezani z alkoholizmom ocenjeni na 112 mio letno ter posredni stroški kroničnih obolenj in poškodb na dodatnih 73 mio letno (Cecchini et al., 2015).

³⁶ Npr. s programi za krepitev zdravja na ravni lokalnih skupnosti, kot je tudi projekt Skupaj za zdravje (NIJZ, 2015c).

³⁷ Ukrepi morajo biti usmerjeni v večjo odgovornost delodajalcev za varnost in zdravje pri delu, predpise glede ureditve časne zadržanosti od dela in bolniških nadomestil, ocenjevanje nezmožnosti za delo, skrajševanje čakalnih dob v zdravstvu in prednostno obravnavo primerov dolgotrajnih bolniških odsotnosti.

³⁸ Uporabljena je eksplicitna predpostavka, da je produktivnost zaposlenih, ki se jim zmanjša število dni z bolniško odsotnostjo, enaka povprečni produktivnosti vseh zaposlenih.

³⁹ OECD (2015b).

katere prispevke plačuje država (upokojenci, socialne kategorije) ali se prispevki zanje sploh ne plačujejo (družinski člani, otroci).⁴⁰

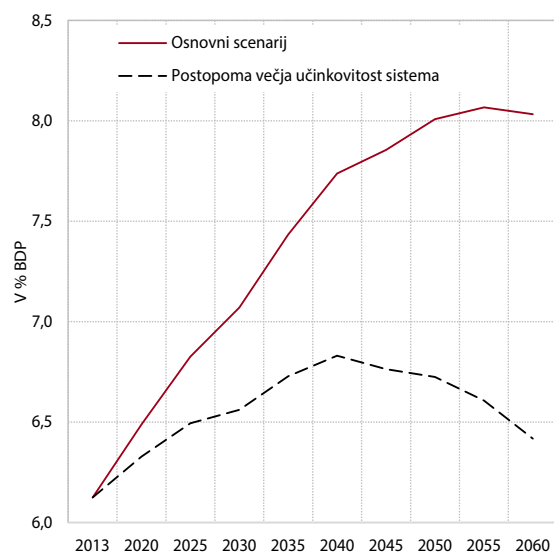
2.2.3 Povečanje učinkovitosti zdravstvenega sistema

Povečanje učinkovitosti zdravstvenega sistema lahko pomembno prispeva k doseganju njegove dolgoročne vzdržnosti.⁴¹ Izkušnje drugih držav in analiza zdravstvenega sistema za Slovenijo kažejo, da je smiselno oblikovati ukrepe, ki so usmerjeni v zmanjševanje obsega nepotrebnih in stroškovno neučinkovitih storitev, postopkov zdravljenja in koriščenja zdravil.⁴² Analiza zdravstvenega sistema za Slovenijo je na strani ponudbe izpostavila potrebe po prilagoditvah na naslednjih področjih:⁴³ (i) prenova modelov plačevanja izvajalcev, (ii) vpeljava spodbud za doseganje večje učinkovitosti zaposlenih, (iii) prenova procesa nakupovanja zdravstvenih storitev in upravljanja tega procesa in (iv) centralizacija javnega naročanja zdravil, medicinskih pripomočkov in opreme.⁴⁴ Analiza izpostavlja tudi naslednja področja, kjer bi z ukrepi lahko omejili povpraševanje po zdravstvenih storitvah: (i) pregled košarice pravic in vzpostavitev sistema vrednotenja zdravstvenih tehnologij⁴⁵ (HTA), (ii) krepitev primarne ravni in 'sistema vratarjev' ter uvajanje kliničnih poti, (iii) vlaganje v e-zdravje in uvajanje IKT tehnologij v zdravstveno oskrbo na domu; (iv) izboljšanje koordinacije zdravstvene oskrbe in (v) vzpostavitev sistema dolgotrajne oskrbe.

Simulacija kaže, da bi bil lahko dolgoročni učinek povečane učinkovitosti zdravstvenega sistema dokaj velik.⁴⁶ Študija EK ugotavlja, da dosegajo nekatere države EU z enakimi vložki boljše rezultate glede

zdravstvenega stanja populacije oziroma so bolj učinkovite, in predpostavi, da bi na dolgi rok lahko tudi druge države dosegle enak rezultat z manjšim povečanjem javnih izdatkov, kot ga napovedujejo projekcije (Medeiros in Schwierz, 2015). V skladu z navedeno študijo smo predpostavili, da bi lahko tudi v Sloveniji z stalnim izvajanjem ukrepov za izboljševanje učinkovitosti sistema, dolgoročno umirili rast deleža javnih izdatkov za zdravstvo v BDP tako, da bi se vsako leto povečal za 0,5 % manj kot po osnovni projekciji EK.⁴⁷ Simulacija nas opozori, da bi se delež javnih izdatkov za zdravstvo vseeno še več kot 20 let povečeval, upadati bi začel šele po letu 2040, ko bi učinki strukturnih ukrepov prevladali nad pritiski na rast potreb.⁴⁸ Ob koncu obdobja bi bil delež javnih izdatkov za zdravstvo le za 0,3 o. t. BDP višji kot v letu 2013. To je bistveno manj kot po osnovnem scenariju EK, ki napoveduje povečanje deleža javnih izdatkov za zdravstvo za 1,9 o. t. BDP. S tem bi do leta 2060 dosegli nekaj več kot 20-odstotni prihranek pri javnih izdatkih za zdravstvo in s tem znatno manjši pritisk na večanje izdatkov, povezanih s staranjem.⁴⁹

Slika 8: Delež javnih izdatkov za zdravstvo glede na BDP v obdobju 2013 do 2060 po osnovnem scenariju EK in ob simulaciji postopoma večje učinkovitosti sistema



Vir podatkov: SURS, EC (2015a); preračuni UMAR.

Opomba: Simulacija je pripravljena na podlagi študije EK (Medeiros in Schwierz, 2015).

⁴⁰ ZZS je v letu 2012 pripravil simulacijo učinkov uvedbe enotne prispevne stopnje (13,45 %) za vse kategorije zavarovancev in oceno določitve najnižje prispevne osnove za nekatere kategorije zavezancev, ki zaradi prikazovanja nizkih dohodkov plačujejo zelo nizke prispevke. Ocena je pokazala, da bi se ob navedenih predpostavkah prihodki od prispevkov OZZ lahko povečali kar za okoli 27 % oz. 626 mio EUR (ZZS, 2012).

⁴¹ OECD (2015b); IMF (2015); EC (2016e).

⁴² Stadhouders, N. et al. (2016).

⁴³ MZ, Evropski observatorij, SZO (2015).

⁴⁴ Po oceni MZ je bilo v letu 2015 z centralizacijo javnega naročanja pri zdravilih privarčevanih 20 % sredstev ter pri nakupu opreme za urgentne centre 30 % sredstev (NRP, 2016).

⁴⁵ V Sloveniji nimamo seznama storitev, ki se plačujejo iz OZZ (razen za zdravila), poleg tega smo edina država v EU, ki še ni vzpostavila metode vrednotenja zdravstvenih tehnologij (HTA – Health Technology Assessment), ki omogoča odločanje o novih pravicah iz OZZ na osnovi učinkovitosti, varnosti in kakovosti (MZ, Evropski observatorij, SZO; 2015).

⁴⁶ WHO ocenjuje, da v povprečju med 20–40 % celotnih izdatkov za zdravstvo ne prispeva pomembno k izboljševanju zdravja populacije (Chisholm and Evans, 2010). Po oceni OECD (2010) bi lahko z enakimi vložki v povprečju v državah OECD podaljšali pričakovano trajanje življenja za 2 leti.

⁴⁷ Osnovni scenarij AWG, ki se uporablja pri določanju kazalnikov srednjeročne in dolgoročne fiskalne vzdržnosti, poleg sprememb v demografski strukturi prebivalstva upošteva še, da se število zdravih let poveča za 50 %. Dohodkovna elastičnost javnih izdatkov za zdravstvo se z 1,1 na začetku obdobja zniža proti 1,0 ob koncu obdobja AWG scenarija oziroma do leta 2060 (EC, 2015a).

⁴⁸ Po letu 2040 se namreč predpostavlja tudi čedalje manjši pritisk delovanja nedemografskih dejavnikov.

⁴⁹ Glej tudi Majcen (2015).

2.3 Dolgotrajna oskrba

S staranjem prebivalstva se še hitreje kot v zdravstvu povečujejo potrebe po dolgotrajni oskrbi (DO), zato se vzpostavljajo enoviti sistemi organizacije, izvajanja in financiranja DO. V nekaterih razvitih državah je DO že prepoznana kot nova veja socialne varnosti, ki vzpostavlja večjo stopnjo solidarnosti s starejšimi in bolj kakovostno zadovoljevanje njihovih potreb. Sistem financiranja DO je pri nas razdrobljen, zato bi bilo smiselno podobno kot v drugih državah tudi pri nas vzpostaviti enovit sistem financiranja DO. Izkušnje drugih držav kažejo, da k dolgoročni vzdržnosti sistema DO prispevajo tudi ukrepi za: (i) izboljševanje zdravstvenega stanja populacije in preprečevanje oviranosti; (ii) povečanje učinkovitosti sistema na strani ponudbe in povpraševanja.

Izpostavljamo predvsem ukrepe, ki jih izvajajo v drugih državah. Ker z modelom, ki bi omogočal simulacije učinkov ukrepov na področju DO ne razpolagamo in ker učinki posameznih ukrepov večinoma niso neposredno kvantitativno merljivi, v nadaljevanju izpostavljamo le nekaj primerov ukrepov in dobrih praks iz drugih držav.

2.3.1 Vzpostavitev enovitega sistema financiranja dolgotrajne oskrbe

Združitev obstoječih javnih virov v novo socialno zavarovanje za DO bi omogočila večjo učinkovitost sistema. Z vidika prekrivanja med storitvi in prejemi, nepreglednosti sistema, administrativnih stroškov in organizacije izvajanja DO, bi bilo obstoječe javne vire smiselno združiti v enoten vir za novo socialno zavarovanje za DO, kar bi omogočilo bolj učinkovito porabo obstoječih javnih virov. Po oceni Ministrstva za delo, družino in enake možnosti pa bi poleg sedanjih javnih virov ob uveljavitvi novega sistema potrebovali še 100–120 mio EUR. Del dodatnih virov za zdravstveni del DO bi lahko zagotovili s prilagoditvijo sedanje zdravstvene košarice spremenjenim potrebam starajočega prebivalstva (dodatni programi paliative, patronaže, zgodnje rehabilitacije). Ob vzpostavljanju sistema DO pa nekatere države iščejo tudi nove javne vire za financiranje DO: tako so npr. v Nemčiji ob sprejemanju Zakona o DO ukinili en dela prost dan in sredstva namenili v sklad za DO. Podobno so v Franciji zaradi naraščajočih potreb uvedli dan solidarnosti oziroma javne vire iz naslova enega delovnega dne v letu namenili za financiranje DO (OECD, 2015b). Konec leta 2015 so v Franciji uvedli še dodatni nov javni vir za DO - 'solidarnostni prispevek za samostojnost starejših' v višini 0,3 %, ki ga bodo plačevali upokojenci, katerih letni dohodek presega 13.956 EUR oziroma 21.408 EUR, če živijo v paru (Bihan, 2016). V Luksemburgu pa so ob uvedbi novega sistema DO povišali takse na električno energijo in ta vir namenili za programe DO.

2.3.2 Izboljševanje zdravstvenega stanja in preprečevanje oviranosti

Z ukrepi bi bilo možno znižati delež zelo oviranih oseb,⁵⁰ ki je v Sloveniji nad povprečjem EU. Izkušnje drugih držav kažejo, da so uspešni ukrepi, ki so usmerjeni v: (i) izboljšanje zdravja in v preprečevanje oviranosti, kjer so poleg programov za obvladovanje dejavnikov tveganega vedenja, pomembni tudi programi, ki spodbujajo telesno aktivnost starejših in preprečujejo oslabelost;⁵¹ (ii) preprečevanje padcev;⁵² (iii) razvoj zgodnje rehabilitacije po poškodbah;⁵³ (iv) razvoj integrirane zdravstvene in socialne oskrbe na domu, ki lahko zmanjša možnosti medicinskih zapletov, preprečuje hospitalizacije, stroške zdravljenja in stroške dolgotrajne oskrbe.⁵⁴

2.3.3 Povečanje učinkovitosti sistema dolgotrajne oskrbe

Izkušnje drugih držav kažejo, da je za učinkovito izvajanje storitev sistema DO treba sprejeti ukrepe, ki so usmerjeni v bolj kakovostno ponudbo in v storitve, ki omogočajo starejšim in invalidom samostojno življenje na domu. Na strani ponudbe je za doseganje teh ciljev smiselno ukrepanje na naslednjih področjih: (i) izboljšanje ponudbe negovalnega kadra na trgu dela (ustrezno izobraževanje in programi usposabljanja za formalne in neformalne oskrbovalce ter pridobivanje kadrov ob podpori migracijske politike); (ii) podpora neformalnim oskrbovalcem (usposabljanje, omogočanje usklajevanja neformalne oskrbe doma s formalnimi

⁵⁰ V Sloveniji je delež zelo oviranih oseb v celotni populaciji blizu 10 %, v populaciji nad 80 let pa že več kot 40-odstoten in presega povprečje EU (Eurostat; EU-SILC).

⁵¹ MZ (2016), MZ, Evropski observatorij, SZO (2015), MOPACT (2016), AHA.SI (2016).

⁵² Med starejšimi so padci najpogostejši vzrok napotitve v bolnišnico, ki se hitro povečuje z starostjo (AHA.SI, 2015). Za program »LifeAge link« iz Združenega kraljestva je evalvacija pokazala, da program vaj za ohranjanje ravnotežja zmanjša verjetnost padcev za 50 % ter da vsak vložen angleški funt sredstev za program zmanjša stroške zdravstvenih in socialnih storitev za 1,35 angleškega funta.

⁵³ Kot primer dobre prakse se izpostavlja program rehabilitacije »Fredericia model« na Danskem. Program je namenjen starejšim, ki se vrnejo iz bolnišnice in predvideva aktivnosti, ki starejšim omogočijo hitro rehabilitacijo in ponovno samostojnost (Larsen N. in Svendsen V. L., 2011).

⁵⁴ V Kanadi preko Equinoxe programa s sodobno tehnologijo izvajajo integrirano oskrbo na domu (Equinoxe, 2016); Buurzorg program na Nizozemskem pa je celovit sistem oskrbe v majhnih občinah, ki ga skupaj z drugimi profesionalci vodijo patronažne medicinske sestre (Buurtzorg, 2016).

delovnimi obveznostmi);⁵⁵ (iii) organizacija prostovoljnega dela z ostarelimi na ravni občin, zlasti z aktivacijo mlajših upokojencev;⁵⁶ (iv) uvajanje informacijsko komunikacijske tehnologije (IKT) v oskrbo na domu, kar pomembno zmanjšuje potrebo po kadrih. Hkrati pa se na strani povpraševanja kot učinkoviti kažejo ukrepi, ki so usmerjeni v: (i) razvoj cenejših skupnostnih oblik obravnave, (ii) boljšo koordinacijo zdravstvene in socialne oskrbe na domu; (iii) uvajanje IKT rešitev za samostojno bivanje na domu;⁵⁷ in (iv) odpravljanje fizičnih ovir za samostojno življenje v okolju in na domu (npr. dvigala) in spodbude za vlaganja v naselja, ki so prilagojena starejšim.⁵⁸

3 Druga področja prilagajanja demografskim spremembam

Za ohranjanje kvalitete življenja v dolgoživi družbi so poleg že predstavljenih odzivov na demografske spremembe potrebne tudi prilagoditve na področju prostorske, stanovanjske in regionalne politike. Staranje prebivalstva spreminja tudi potrebe na področju stanovanjske in prostorske politike, ki morata poskrbeti predvsem za starosti prijazno okolje (brez ovir) in skupaj s prometno politiko tudi dobro mrežo javnega prometa. Ker demografske projekcije kažejo na neenakomerno staranje prebivalstva po regijah, je treba odziv pripraviti na lokalni ravni. Zmanjševanje aktivnega prebivalstva pa ima lahko negativne posledice tudi na finančne zmožnosti občin, ki so v Sloveniji obremenjene še z veliko razdrobljenostjo in majhnostjo. Slednje lahko povečuje neenakosti v dostopu do storitev, ki v dolgoživi družbi zagotavljajo kvaliteto življenja.

Izkušnje drugih držav kažejo, da je na področju prostorske in stanovanjske politike smiselno delovanje v smeri:

- (i) povečanja stanovanjske mobilnosti, kar naj bi omogočalo in spodbujalo zamenjavo ali prodajo stanovanjskega premoženja za nakup ali najem varovanega ali manjšega stanovanja in drugih oblik reševanja stanovanjske problematike starejših (npr. sobivanje)⁵⁹. Spremljati pa bi jih morali ukrepi za

povečanje števila najemnih stanovanj, prilagojenih potrebam starejših, in varovanih stanovanj;

- (ii) zagotavljanja dostopnosti do storitev splošnega pomena,⁶⁰ pri čemer bodo potrebni različni ukrepi na urbaniziranih in na podeželskih območjih. Na podeželju bodo problematična predvsem območja depopulacije, ki so že danes pretežno v obmejnih in gorskih območjih, zato bo tu potrebno zagotavljati ohranjanje dostopnosti z učinkovito organizirano mrežo storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena in javnega potniškega prometa;

- (iii) gradnje mest, ki bo prilagojena starejšim, saj se bo v urbanih okoljih pojavljala potreba po grajenem okolju brez ovir (ceste, pločniki, poti, javni objekti, stanovanja,...), zato bodo morali biti tu uveljavljeni ukrepi za zagotavljanje dostopnosti predvsem na področju urbanističnega urejanja, prometa, gradnje prijaznih sosesk in mest (glej tudi DEMOCHANGE, 2012; Urbani izziv, 2015);

- (iv) zmanjšanja stanovanjske potrošnje in prenove stanovanjskega fonda za omogočanje daljše samostojnosti starejših, za kar bi bilo smiselno v zakonodajo vgraditi arhitektonsko-tehnične zahteve prijazne starejšim, ki bi postale standardi pri gradnji objektov, takšni standardi pa so koristni tudi za druge skupine prebivalstva (otroke, družine, invalide in druge). Prenova stanovanjskega fonda mora vključevati tudi finančne ukrepe, ki omogočajo prenovo na način, da zmanjšajo stanovanjsko potrošnjo;

- (v) vključevanje starejših v lokalno skupnost ter aktivno in zdravo staranje, ki zajema ukrepe na področju izobraževanja, krepitve zdravja in medgeneracijskega sožitja.⁶¹ Starejši lahko s svojim delovanjem v širši družbeni skupnosti veliko prispevajo tudi h krepitvi medgeneracijskih odnosov in k delovanju lokalnih skupnosti (npr. prostovoljstvo), pa tudi k ohranjanju stavbnega fonda in kulturne pokrajine na podeželju (glej tudi DEMOCHANGE, 2012; Urbani izziv, 2015). Takšni ukrepi se lahko izvajajo kot pilotni projekti v lokalnih skupnostih s pomočjo instrumentov kohezijske politike ali preko drugih finančnih instrumentov EU.

⁵⁵ Primer dobre prakse pri podpori neformalnim oskrbovalcem najdemo na primer v Avstriji, kjer poteka pilotni projekt, ki omogoča ljudem, ki potrebujejo 24-urno oskrbo, in njihovim družinskim članom dostop do strokovnega svetovanja (Drole, Lebar, 2014).

⁵⁶ V Franciji je organizacija prostovoljnega dela starejših na področju DO vključena v nov paket ukrepov za področje DO, sprejet konec leta 2015.

⁵⁷ Kot primer dobre prakse Evropska komisija izpostavlja »Telecare program«, ki se izvaja na Škotskem in s pomočjo IKT spremlja starejšega na domu in zaznava potrebe po ukrepanju.

⁵⁸ V nov paket ukrepov na področju DO v Franciji je vključena tudi prilagoditev 80.000 zasebnih stanovanj za bivanje starejših in odprava ovir za starejše v večstanovanjskih naseljih.

⁵⁹ Večja stanovanjska mobilnost prebivalstva je tudi eden od dolgoročnih ciljev Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP 15–25), ki bi ga med drugim dosegli tudi s paketom ukrepov namenjenih starejšim. Ta se osredotoča predvsem na bivanjske oblike, ki omogočajo kakovostno zdravstveno in drugo oskrbo (varovana oziroma oskrbovana stanovanja), hkrati pa zagotavljajo vključevanje v družbo in medsebojno pomoč (mešane soseske, bližina družbenih dejavnosti, funkcionalna prilagoditev enostanovanjskih stavb za sobivanje generacij).

⁶⁰ To so storitve, ki se opravljajo v splošno javno korist na področju negospodarstva (npr. šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo...) in gospodarstva (npr. komunalne dejavnosti, telekomunikacije, energetika, pošta...).

⁶¹ Dnevne centre za starejše ali medgeneracijske centre predvideva tudi ReNSP 15–25.

Prilagajanje življenjskega in bivanjskega okolja demografskim spremembam lahko zahteva dodatna zasebna in javna vlaganja, ki lahko otežijo konsolidacijo javnih financ. Nekateri ukrepi na področju stanovanjskega in prostorskega razvoja lahko povečujejo tudi javne izdatke in s tem povečujejo težave pri fiskalni konsolidaciji na srednji rok. Vendar pa je vpeljavo teh sprememb možno uvesti tudi javnofinančno nevtravno, ob hkratnem omejevanju drugih izdatkov, ki se izkažejo za neučinkovite oz. ne prispevajo k uresničevanju strateških družbenih prioritet. Na daljši rok pa te prilagoditve lahko prispevajo tudi k počasnejši rasti izdatkov za zdravstvo in DO.

V dolgoživi družbi nastajajo tudi nove priložnosti za gospodarsko aktivnost. Tako se pojavlja potreba po razvoju socialno varstvenih storitev, po katerih se povpraševanje v dolgoživi družbi močno poveča, in predstavlja tudi priložnost za razvoj novih delovnih mest, predvsem za starejše, pa tudi iskalce zaposlitve z nižjo izobrazbo. V dolgoživi družbi starejši predstavljajo tudi ciljno skupino za posamezne gospodarske dejavnosti. Tako izraz srebrna ekonomija (»Silver Economy«) zajema nove tržne priložnosti, ki izvirajo iz javnih/zasebnih izdatkov zadovoljevanja potreb, pravic in povpraševanja generacije starejše od 50 let. Priložnosti pa predstavljajo tudi nove oblike medgeneracijskega sodelovanja in prostovoljstva starejših pri zadovoljevanju potreb dolgožive družbe, ki lahko izboljšajo kvaliteto življenja.

4 Učinki posameznih ukrepov na dolgoročno vzdržnost javnih financ

Simulacije učinkov nekaterih ukrepov za odzivanje na demografske spremembe kažejo, da je za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ nujno oblikovati celovit nabor ukrepov. Simulacije učinkov ukrepov, ki smo jih prikazali v prvih dveh poglavjih smo uporabili tudi za izračun njihovega vpliva na kazalnik dolgoročne vzdržnosti S2.⁶² Vsi predstavljeni ukrepi bi zniževali kazalnik dolgoročne vzdržnosti javnih financ, vendar izvedba večine ukrepov posamično ne bi zadoščala za znižanje kazalnika pod vrednost 6,0 o. t. BDP.⁶³ Takšni izračuni nakazujejo, da bo potrebno pri oblikovanju ukrepov nujno oblikovati celovit nabor, saj bo lahko le skupno delovanje ukrepov na različnih

področjih prispevalo k zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ in zagotovilo celovit odziv na raznovrstnost izzivov dolgožive družbe.

Analize kažejo, da lahko strukturne reforme, ki povečujejo produktivnost, olajšajo izvajanje potrebnih prilagoditev zaradi demografskih sprememb. S povečanjem produktivnosti bi namreč lahko ublažili vpliv demografskih sprememb na zmanjšanje potenciala za rast gospodarstva zaradi upada obsega delovno aktivnega prebivalstva. Ker je produktivnost v Sloveniji že relativno nizka v primerjavi z razvitejšimi gospodarstvi, demografske spremembe pa lahko njeno rast še upočasnijo, je ustrezen odziv na tem področju nujen, da bi ustvarili gospodarsko stabilno okolje, ki bi omogočalo financiranje potreb povezanih s staranjem prebivalstva. Simulacije učinkov nekaterih možnih ukrepov za dvig produktivnosti v Sloveniji (povečanje učinkovitosti izdatkov za raziskave in razvoj, deregulacija storitev, zmanjšanje administrativnih ovir) kažejo na možnost povečanja BDP na daljši rok za od 0,1 % do okoli 1 % za posamezen ukrep (več glej UMAR, 2016a). Mednarodni denarni sklad kot komplementaren ukrep za odzivanje na zmanjševanje delovne sile navaja tudi potrebo po ukrepih za ustrezno usposobljenost delovne sile z veščinami in opremljenostjo s kapitalom za povečevanje produktivnosti (IMF, 2004).

⁶² Kazalnik S2 je kazalnik dolgoročne fiskalne vzdržnosti, ki kaže na potrebno trajno izboljšanje primarnega salda, da se javni dolg, relativno glede na BDP, na dolgi rok ne poveča glede na izhodiščno leto.

⁶³ Ta vrednost predstavlja mejno vrednost, ki določa, ali je tveganje dolgoročne vzdržnosti javnih financ veliko ali srednje. Spodnja meja tveganja je določena pri vrednosti S2=2,0 o. t. BDP (glej EC (2016b) – Priloga A11).

Tabela 1: Spremembe višine izdatkov povezanih s staranjem prebivalstva in kazalnika S2 ob izvedbi posameznih ukrepov

	2030	2060	
	delež v BDP, v %		S2, v o. t. BDP
Izdatki povezani s staranjem po osnovnem scenariju	26,5	31,4	6,8
razlike glede na osnovni scenarij, v o. t. BDP			
1. Ukrepi za zagotavljanje zadostne ponudbe delovne sile			
- povečanje sredstev za APZ (5 o. t.)	-0,14	-0,56	-0,55
- znižanje davčnega primeža za vse (5 o. t.)	-0,08	-0,09	-0,23
- migracije (srednji scenarij)	-0,50	-2,00	-1,65
2. Ukrepi na področju pokojnin			
- upokojitvena starost +1 leto	-0,23	-0,04	-0,24
- pokojninska doba + 1 leto	-0,28	-0,10	-0,29
- pokojninska osnova + 1 leto do 35 let	-0,08	-0,72	-0,68
- pokojninska osnova + 5 let	-0,10	-0,49	-0,52
- indeksacija z inflacijo	-1,15	-2,76	-2,39
3. Ukrepi na področju zdravstva			
- povečanje učinkovitosti zdravstvenega sistema	-0,71	-2,21	-1,85
- zmanjšanje absentizma	-0,20	-0,24	-0,36

Vir: EC (2015a), EC (2016b); Izračuni UMAR.
Opomba: Celotni izdatki povezani s staranjem prebivalstva (po definiciji Ageing Report) so v letu 2013 znašali 24,7 % BDP. V osnovnem scenariju so privzeti izračuni Evropske Komisije. Mejna vrednost kazalnika S2, ki odraža visoko tveganje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, znaša 6,0 o. t. BDP. Izvedene so bile statične in parcialne simulacije sprememb izdatkov za staranje oziroma kazalnika S2 na podlagi rezultatov ukrepov iz poglavij 1 in 2. Rezultati simulacij vplivov ukrepov na izdatke za staranje in na kazalnik S2 so večinoma linearni.

Literatura in viri

AHA.SI – Aktivno in zdravo staranje v Sloveniji (2015). Javno zdravstveni pomen padcev med starejšimi in preventivne usmeritve. Analitsko poročilo DP4 projekta AHA.SI. Inštitut Emonicum za zdravo in aktivno življenje. Božidar Voljč. Pridobljeno na: http://www.staranje.si/sites/www.staranje.si/files/upload/images/aha.si_preventiva_padcev_porocilo_v1.pdf.

AHA.SI – Aktivno in zdravo staranje v Sloveniji (2016). Nacionalni inštitut za javno zdravje. Pridobljeno na: <http://www.nijz.si/sl/projekti/ahasi>.

Bassanini, A. in Duval, R. (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 35. Pariz: OECD Publishing.

Bihan Le B. (2016). France anticipates ageing society through new piece of legislation. European Social Policy Network. Flash Report 2016/18. Pridobljeno na: <https://www.bing.com/search?q=France+anticipates+ageing+society+through+new+piece+of+legislation.&pc=MOZI&form=MOZTSB>.

Buurtzorg. (2016). Buurtzorg Neighborhood Nursing. Pridobljeno na: <http://www.buurtzorgusa.org/>.

Bouis, R. in Duval, R. (2011). Raising Potential Growth After the Crisis. A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond. OECD Economics Department Working Papers No. 835. Pariz: OECD Publishing.

Cecchini, M., Devaux, M in Sassi, F. (2015). Assessing the impacts of alcohol policies: A microsimulation approach. OECD Health Working Papers, No. 80. Pariz: OECD Publishing.

Chisholm D. and Evans D.B. (2010). Improving health system efficiency as a means of moving towards universal coverage. World Health Organisation (2010). Background Paper, 28.

Claeys, Darvas in Leandro. (2016). A proposal to revive the European fiscal framework. Bruegel policy contribution. Issue 2016/07, March 2016. Bruselj: Bruegel.

Cahuc, P. in Zylberberg, A. (2004). Labor economics. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

D'Auria, F., Pagano, A., Ratto, M. in Varga, J. (2009). A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth. Economic Papers 392. Bruselj: Evropska komisija.

DEMOCHANGE. (2012). Demografske spremembe v Alpah: Prilagoditvene strategije za prostorsko načrtovanje in regionalni razvoj. Projekt DEMOCHANGE 2009-2012. Povzetek rezultatov. Pridobljeno na: <http://www.cilj3.mzip.gov.si/index.php?id=13&lang=sl&record=46>, marec 2016.

Drole, J. Lebar, L. ur. (2014). Podpora samostojnemu bivanju v domačem okolju in dolgotrajna oskrba. Analitsko poročilo DP5 projekta AHA.si. Pridobljeno na: http://www.staranje.si/files/upload/images/aha.si_dolgotrajna_oskrba_porocilo_v1.pdf.

EC – European Commission. (2014). Employment and Social Developments in Europe 2014. Luksemburg: The Publications Office of the European Union. Pridobljeno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>.

EC – European Commission. (2014). Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society. Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission services. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/ev_20140618_co04_en.pdf.

EC – European Commission. (2015a). The Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2013–2060). European economy 3|2015. Pridobljeno na http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf.

EC – European Commission. (2015b). Report on Public Finances in EMU. 2015. Institutional Paper 014. December 2015. EMU http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf.

EC – European Commission. (2015c). Commission adopts Opinions on the 2016 Draft Budgetary Plans of euro area Member States. Pridobljeno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6067_en.htm.

EC – European Commission. (2016a). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. 2016 edition. Institutional paper 021. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip021_en.pdf.

EC – European Commission. (2016b). Fiscal sustainability report 2015. Institutional paper 018. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf.

EC – European Commission. (2016c). Spring 2016 Economic forecast: Staying the course amid high risks. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_spring_forecast_en.htm.

EC – European Commission. (2016d). Assessment of the 2016 Stability Programme for Slovenia. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2016/24_si_scp_en.pdf.

EC – European Commission. (2016e). Commission Staff Working Document. Country Report Slovenia 2016. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD(2016) 92 final. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_slovenia_en.pdf.

ESPN – European Social Policy Network. (2016) – France: France anticipates ageing society through new piece of legislation ESPN Flash Report 2016/18. Dosegljivo na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2528&furtherNews=yes>.

Equinoxe. (2016). Pridobljeno na: <http://equinoxlifecare.com/home-care/>.

Hribnik, M. and Kierzenkowski, R. (2013). Assessing the efficiency of welfare spending in Slovenia with data envelopment analysis. ECO/WKP(2013).50.

IMF – International Monetary Fund. (2004). World Economic Outlook: The Global Demographic Transition, September 2004. Pridobljeno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/>.

IMF – International Monetary Fund. (2015). Country Report No. 15/42. Republic of Slovenia. Selected Issues. Washington: International Monetary Fund. Pridobljeno na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1542.pdf>.

IMF – International Monetary Fund. (2016). Fiscal Monitor. April 2016. Acting Now, Acting Together. Pridobljeno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fm1601.pdf>.

Kluve, J. (2006). The effectiveness of European active labour market policy. IZZA DP No. 2008.

Klimczuk, A. (2012). Creative Ageing Policy in Regional Development. V Š. Hittmár (ed.), Regional Management. Theory, Practice and Development, EDIS. Žilina: Faculty of Management Science and Informatics, University of Žilina. p. 100-104. Pridobljeno na: http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/35902/ssoar-2013-klimczuk-Creative_Ageing_Policy_in_Regional.pdf?sequence=1, marec 2016.

Maddaloni, A., Musso, A., Rother, P., Ward-Warmedinger, M., Westermann, T. (2006). Macroeconomic implications of demographic developments in the euro area. ECB Occasional Papers No. 51.

Majcen, B., Sambt, J., Čok, M., Turk, T., Dekkers, G., Lavrač, V. in Kump, N. (2012). Development of micro-simulation pension model: linking the modules within graphic interface. Working Paper No. 69. Ljubljana: Institute for Economic Research, Ljubljana

Majcen, B. (2015). Ocena dolgoročnih projekcij izdatkov in prejemkov zdravstva in dolgotrajne oskrbe. Inštitut za ekonomske raziskave. Posvet o financiranju in optimizaciji plačilnih modelov v zdravstvu. Pridobljeno na: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/Analiza/ppt/_Majcen_slo_Projekcije-zdravstvo-DO.021115_Zdruzljivostni_nacin_.pdf

MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2016). Bela knjiga o pokojninah. Pridobljeno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Bela_knjiga_o_pokojninah.pdf.

Medeiros, J. in Schwierz, C. (2015). Efficiency estimates of health care systems. European Economy. Economic Paper 549. European Commission: June 2015. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2015/pdf/ecp549_en.pdf.

Merkur, S., Sassi, F. in McDaid, D. (2013). Promoting health, preventing disease: is there an economic case? Policy summary 6. World Health Organization, OECD and European Observatory for Health Care systems.

MOPACT – Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe (2016). Pridobljeno na: <http://mopact.group.shef.ac.uk/>. MF – Ministrstvo za finance. (2016a). Poročilo o udeležbi ministra za finance RS dr. Dušana Mramorja na Evroskupini 9. maja 2016 v Bruslju.

MF – Ministrstvo za finance. (2016b). Izhodišča za udeležbo delegacije RS na Svetu EU za ekonomske in finančne zadeve, 25.5.2016.

MF – Ministrstvo za finance. (2016c). Evropska komisija ocenila Program stabilnosti Slovenije za leto 2016. Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/3/2878/.

MJU – Ministrstvo za javno upravo. (2016). Informacija o poteku pogajanj z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja na področju stroškov dela v javnem sektorju v obdobju od vključno leta 2017 dalje.

MZ, Evropski observatorij, SZO – Ministrstvo za zdravje, Evropski observatorij za zdravstvene sisteme, Svetovna zdravstvena organizacija (2016). Analiza zdravstvenega sistema. Pridobljeno na: http://www.mz.gov.si/si/pogoste_vsebine_zajavnost/analiza_zdravstvenega_sistema/.

MZ – Ministrstvo za zdravje. (2016). Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016-2025 – Skupaj za družbo zdravja. Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200872&stevilka=3163>.

NIJZ – Nacionalni inštitut za javno zdravje. (2015 a). Podatki o bolniškem staležu. Evidenca začasne odsotnosti z dela zaradi bolezni, poškodb, nege in drugih vzrokov.

NIJZ – Nacionalni inštitut za javno zdravje. (2015 b). Slovenija brez tobaka. Kdaj?

NIJZ – Nacionalni inštitut za javno zdravje. (2015 c). Skupaj za zdravje. Pridobljeno na: <http://www.skupajzazdravje.si/projekt/>.

NRP – Nacionalni reformni program (2016). Vlada Republike Slovenije. Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/docs/Razvojni_dokumenti/2016-04-22_NRP-Slovenia.pdf.

OECD – Organisation for cooperation and development. (2006). Live Longer, Work Longer. Pariz: OECD. <http://www.oecdbookshop.org/EN/browse/title-detail/?k=5LGJSMZXCGQ4>.

OECD – Organisation for cooperation and development. (2010). Health Care Systems: Efficiency and Policy Settings. Pridobljeno na: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-care-systems_9789264094901-en.

OECD – Organisation for cooperation and development. (2015a). Taxing wages 2013–2014. Pariz: OECD Publishing.

OECD – Organisation for cooperation and development. (2015b). Fiscal Sustainability of Health Systems: Bringing Health and Finance Perspectives, OECD Publishing, Paris. Pridobljeno na: <http://www.oecd.org/publications/fiscal-sustainability-of-health-systems-9789264233386-en.htm>.

OECD – Organisation for cooperation and development. (2015c). Ageing in cities. Pariz: OECD Publishing. Pridobljeno na: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/ageing-in-cities_9789264231160-en.

OECD Stat Database (2015). Health-Health Status-Absence to work due to illness. Pridobljeno novembra 2015 na: <http://stats.oecd.org/>.

Predlog Zakona o dopolnitvah zakona o sistemu plač v javnem sektorju. (2015). EVA 2015-3130-0016. Pridobljeno na: <http://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6373>.

Predlog Zakona o javnih uslužbencih. (2015). EVA 2015-3130-0017. Pridobljeno na: <http://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6548>.

Pobuda držav Evropski komisiji. (2016). Pridobljeno na: <http://estaticos.expansion.com/opinion/documentosWeb/2016/03/31/Cartadeficitestructural.pdf>.

Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. (2012). Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-02-0024>.

Poročilo o realizaciji Letnega programa izobraževanja odraslih Republike Slovenije za leto 2014 (LPIO 2014). (2015). Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

Program stabilnosti – dopolnitev 2015. Vlada RS. (2015). Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/EU_semester/SP_2015__SI_SL.pdf.

Program stabilnosti – dopolnitev 2016. Vlada RS. (2016). Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/EU_semester/2016-04-28_PS_2016F.pdf.

Rehm, J., Shild, K.D., Maximilien, X., Rehm, G. in Gmel, U. F. (2012). Alcohol consumption, alcohol dependence and attributable burden of disease in Europe: Potential gains from effective interventions for alcohol dependence. Toronto: Centre for Addiction and Mental Health (CAMH).

Resolucija o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020 (ReNP1013–20). Uradni list RS, št. 90/2013.

Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP 15-25). Ljubljana: Uradni list RS št. 92/15.

Sassi, F., Belloni, A. in Capobianco, C. (2013). The Role of Fiscal Policies in Health Promotion. OECD Health Working Papers, No. 66. Pariz: OECD Publishing.

Stadhouders N., Koolman X., Tanke M., Maarse H., Jeurissen P. (2016). Policy option to contain healthcare costs: a review and classification. Health Policy 120 (2016) 486-494. Pridobljeno na: www.elsevier.com/locate/healthpol.

SPOROČILO KOMISIJE Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski Centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki, COM(2015) 12 final. Kako čim boljše izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast. Strasbourg, 13.1.2015. Pridobljeno na: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/SL/1-2015-12-SL-F1-1.PDF>

SURS – Statistični urad Republike Slovenije. (2016). Podatkovni portal SI-STAT.

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2012). Ekonomski izzivi 2012. Pridobljeno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2012/El-2012.pdf.

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2015a). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2015. Pridobljeno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/analiza/Pomladanska_napoved_2015/Pomladanska_napoved_gospodarskih_gibanj_publikacija.pdf.

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2015b). Ekonomski izzivi 2015. Pridobljeno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2015/Ekonomskilzzivi2015-zaspletNOVO.pdf.

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2016a). Ocena učinkov strukturnih ukrepov v Sloveniji. Pridobljeno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_zajavnost/2016/marec/Ocene_ucinkov_nekaterih_strukturnih_ukrepov2.pdf.

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2016b). Poročilo o razvoju 2016. Pridobljeno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2016/PoR_2016_s.pdf.

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj. (2016c). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2016. Pridobljeno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/analiza/Pomladanska_napoved_2016/majska_2016_splet-18marec.pdf.

Uredba (EU) št. 1466/97. UREDBA SVETA (ES) z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=EN>.

Urbani izziv. (2015). Thematic issue, number 1. Spatial planning, health systems and ageing in the Alps; SPHERA. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS.

Varga, J. in 't Veld, J. (2014). The potential growth impact of structural reforms in the EU. A benchmarking exercise. European Economy Economic Papers 541. Bruselj: Evropska komisija.

WHO – World health organisation. (2007). Global age-friendly cities: a guide. Pridobljeno na: http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. (2012). Zakonodajni predlogi ZZZS za stabilnejši sistem financiranja obveznega zdravstvenega zavarovanja – pobuda Skupščine ZZZS. Gradivo 12. seje Skupščine ZZZS, dne 11. 12. 2012.

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. (2015). Poslovno poročilo za leto 2015.

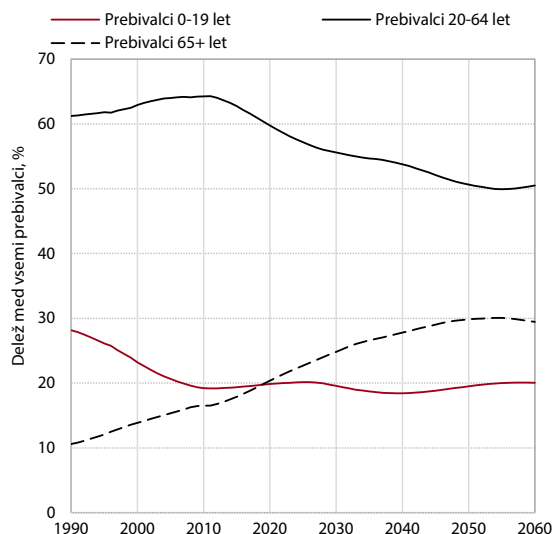
Priloga II: Demografske spremembe in njihove ekonomske in socialne posledice

1 Demografska gibanja v Sloveniji

V Sloveniji poteka demografski prehod v družbo z naraščajočim deležem starejšega prebivalstva, ki se bo v prihodnjih desetletjih še okrepil. To kažejo scenariji demografskih projekcij, ki upoštevajo različne kombinacije ključnih predpostavk: gibanje števila rojstev, smrti in neto priselitev.

Število prebivalcev Slovenije se od osamosvojitve giblje okoli dveh milijonov, povečuje pa se delež starejših. Na to je vplivalo število rojstev, ki se je po letu 1992 znižalo in močno zmanjšalo naravni prirast. Na drugi strani se je pričakovano trajanje življenja povečevalo, delež starejših od 65 let se je v 1990–2015 povečal z 10,6 % na 17,9 %. Takšna gibanja kažejo, da v Sloveniji že poteka proces demografskega prehoda, ki bo v naslednjih letih še bolj intenziven.

Slika 1: Pričakovana demografska slika – osnovni scenarij projekcij EUROPOP2013



Vir: SURS, od leta 2013 Eurostat EUROPOP2013.

⁶⁴ Projekcije pripravlja Eurostat v sodelovanju z nacionalnimi statističnimi uradi.

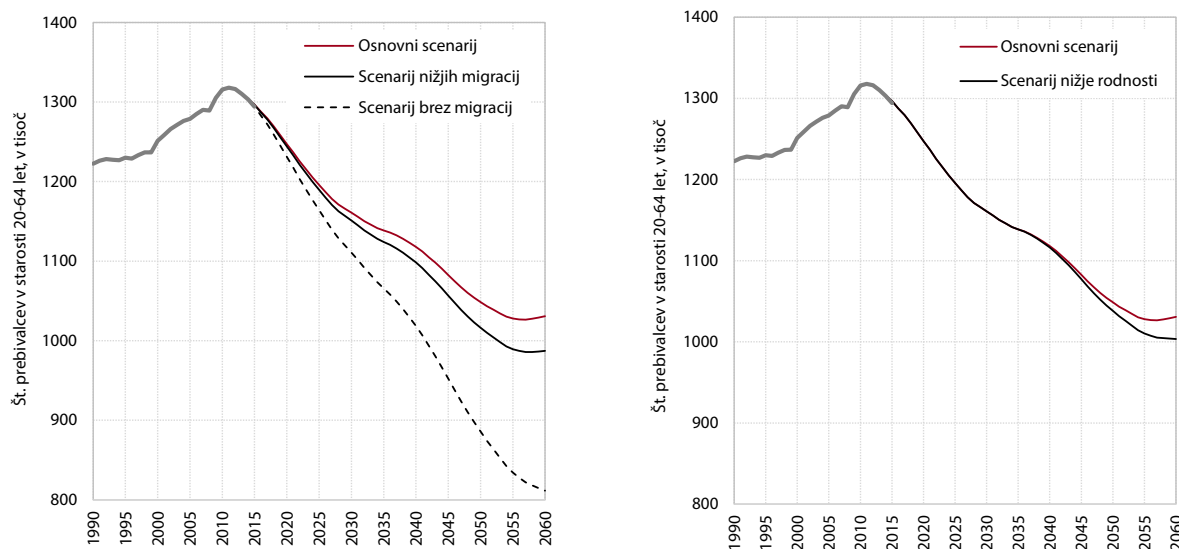
⁶⁵ Koeficient starostne odvisnosti predstavlja razmerje med številom mladih (0–19 let) in starejših od 65 let glede na število delovno delovno sposobnih prebivalcev (20–64 let).

Po osnovnem scenariju projekcij prebivalstva EUROPOP2013⁶⁴ se v prihodnjih desetletjih število prebivalcev ne bo pomembneje spremenilo, starejši pa bodo leta 2060 predstavljali že skoraj tretjino prebivalcev. Osnovni scenarij projekcij predvideva, da naj bi leta 2060 v Sloveniji živelo 2,041 mio prebivalcev, kar je podobno kot leta 2013, ki predstavlja izhodiščno leto projekcije, vendar ob bistveno spremenjeni starostni strukturi. Ob manjših generacijah, ki vstopajo v skupino delovno sposobnih (20–64 let), večjih generacijah starejših in podaljševanju trajanja življenja, se bo koeficient starostne odvisnosti⁶⁵ povečal s 57,1 leta 2013 na 98,0 leta 2060. Takšen osnovni scenarij z vidika skromnih migracijskih tokov v zadnjih letih predpostavlja relativno visok selitveni prirast v prihodnje, predpostavlja pa tudi stopnje rodnosti, ki so ob koncu obdobja projekcij višje kot v povprečju zadnjih 30-ih let.

Ob predpostavki, da bi bil selitveni prirast manjši kot v osnovnem scenariju projekcij, bi se število prebivalcev v prihodnjih desetletjih znižalo, najbolj v starostni skupini 20–64 let. Neto selitveni prirast, ki je najbolj negotov dejavnik projekcij, je bil v Sloveniji v zadnjih desetih letih močno povezan s strukturo gospodarske rasti. Ob visoki gospodarski rasti v obdobju 2007–2009, ki je bila povezana z aktivnostjo v gradbeništvu, je bil visok, v zadnjih treh letih pa ga skoraj ni bilo. Osnovni scenarij EUROPOP2013 predvideva selitveni prirast 4.700 oseb letno, kar je predpostavka, ki se v zadnjih letih šibkega gospodarskega cikla in razmeram neprilagojene migracijske politike ne uresničuje. Brez selitvenega prirasta tudi v prihodnje bi se število prebivalcev zmanjševalo, najbolj v starosti 20–64 let, ki predstavlja delovno sposobno prebivalstvo. Leta 2060 bi jih bilo kar pol milijona manj kot v 2013. Koeficient starostne odvisnosti bi se tako do leta 2060 povečal na 110,9, s čimer bi število mladih in starih preseglo število delovno sposobnih.

Število prebivalcev bi bilo nižje kot v osnovnem scenariju projekcij tudi ob nižji rodnosti. Zaradi upadanja števila rojstev po letu 1980 se je število žensk v rodni dobi v zadnjih letih začelo hitreje zmanjševati, kar se bo nadaljevalo tudi v prihodnje. Takšen osnovni scenarij projekcij sicer že predvideva povečanje stopnje rodnosti s povprečne zadnjih let 1,56 na 1,75 leta 2060, kljub temu pa bi se zaradi manjšega števila žensk v obdobju do leta 2060 v povprečju na leto rodilo okoli 2 tisoč otrok manj kot zadnja leta. Tudi s to predpostavko so povezana tveganja, saj je malo verjetno, da se bo ob veljavnih ukrepih na področju družinske in z njo povezanih politik, ki so v mednarodnih merilih relativno ugodne, stopnja rodnosti povečala. Po scenariju, ki predvideva zmanjševanje stopnje rodnosti na 1,40 do 2060, bi se v obdobju 2014–2060 letno rodilo še okoli 2 tisoč otrok manj kot v osnovnem scenariju.

Slika 2: Pričakovano število prebivalcev v starosti 20–64 let ob različnih predpostavkah selitvenega prirasta in različnih predpostavkah rodnosti v primerjavi s osnovnim scenarijem projekcij EUROPOP13



Vir: SURS, Eurostat EUROPOP2013.

Opomba: Osnovni scenarij predvideva, da se bo stopnja rodnosti do leta 2060 povečala na 1,75 otroka na žensko v rodni dobi, pričakovano trajanje življenja bo leta 2060 za moške znašalo 84,3 leta, za ženske 88,9 let, v povprečju se bo v Slovenijo v obdobju 2013–2060 vsako leto neto priselilo 4.675 ljudi. Scenarij nižje rodnosti predvideva, da se bo stopnja rodnosti do leta 2060 zmanjšala na 1,40 otroka na žensko v rodni dobi. Scenarij nižjih migracij predvideva, da se bo v Slovenijo v povprečju v obdobju 2013–2060 vsako leto neto priselilo 3.744 ljudi. Scenarij brez migracij predvideva ničelni neto prirast migracij v celotnem obdobju projekcij.

2 Vpliv demografskih sprememb na trg dela in izobraževanje

Demografske spremembe že zmanjšujejo ponudbo delovne sile. Ob ohranjanju skromnih migracij tudi večja delovna aktivnost mladih in starejših ne bo zadostovala za pokritje potreb po večjem zaposlovanju zaradi krepitve gospodarske aktivnosti. Starostno spremenjena struktura zmanjšane delovne sile bi lahko upočasnila tudi rast produktivnosti ter znižala potencial za gospodarsko rast. Demografske spremembe spreminjajo potrebe po kapacitetah v izobraževanju v smeri krepitve vseživljenjskega izobraževanja in zagotavljanja veščin za življenje in delo.

Demografske spremembe že zmanjšujejo ponudbo delovne sile. Zmanjševanje števila delovno sposobnega prebivalstva zadnjih nekaj let že zmanjšuje ponudbo delovne sile, vendar se to zaradi skromnega povpraševanja v času krize še ni izrazilo kot omejitveni dejavnik pri rasti zaposlenosti. Ocena demografskega učinka⁶⁶ kaže, da bi lahko do leta 2020 prišlo do zmanjševanja aktivnega prebivalstva v povprečju za 8 tisoč oseb na leto. Pri tem bi se zmanjšalo tako število delovno aktivnih kot brezposelnih⁶⁷.

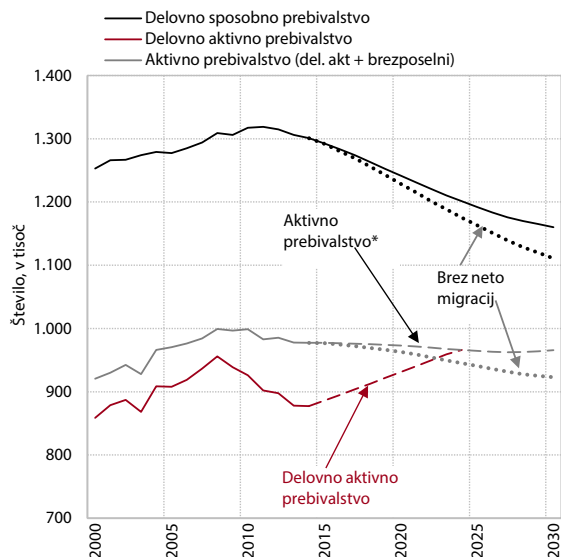
⁶⁶ Demografski učinek ocenjujemo kot vpliv spremembe v velikosti starostnih skupin delovno sposobnega prebivalstva na aktivno prebivalstvo (delovno aktivne in brezposelne po podatkih ADS). To storimo tako, da deleže različnih starostnih skupin delovno aktivnih (brezposelnih) v prebivalstvu držimo nespremenjene

Omejena ponudba delovne sile bo postala omejitveni dejavnik gospodarske rasti. Zadostna ponudba delovne sile je pomemben dejavnik ohranjanja gospodarske rasti, kot pomembne osnove za blaginjo prebivalstva. Na podlagi scenarijev gibanja aktivnega prebivalstva smo ocenili, do kdaj bo še mogoča rast zaposlenosti, preden bodo demografski pritiski omejili njeno rast. Optimističen scenarij rasti aktivnega prebivalstva temelji na povečevanju aktivnosti mladih, starejših in žensk, ki so do sedaj imele relativno nižje stopnje aktivnosti od celotnega povprečja. Ta bi, ob pričakovanih demografskih pritiskih, omogočal zgolj ohranjanje obstoječega obsega delovne sile. Ob predpostavljene 1-odstotni letni rasti zaposlenosti, ki smo jo dosegali v preteklosti, pa bi se ta v naslednjih desetih letih ustavila in zatem postala negativna. Dodatno vključevanje neaktivnih oseb na trg dela v teh letih bi bilo zaradi že

iz izhodiščnega leta v prihodnost. Ta metodologija ne upošteva vseh interakcij med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili na trgu dela, temveč predpostavlja stagnirajoče gospodarstvo s konstantnim deležem delovno aktivnih in brezposelnih v populaciji. Ob predpostavljene projekciji prebivalstva vse spremembe v aktivnem prebivalstvu posledično izhajajo iz strukturnih demografskih sprememb v starostnih skupinah. Podoben način ocenjevanja demografskega učinka sta za namen simulacij aktivnosti prebivalstva uporabila tudi Peschner in Fotakis (2013, 2015).

⁶⁷ Največja sprememba v aktivnem prebivalstvu je pri delovno aktivnem prebivalstvu, zmanjšuje pa se tudi brezposelnost. Slednja se zmanjšuje zaradi staranja delovne sile in odhodov v neaktivnost ter zaradi dejstva, da so starejši delavci v primerjavi z mlajšimi redkeje brezposelni, saj redkeje menjujejo zaposlitve in so podvrženi večji varnosti zaposlitve (Sneddon Little in Triest, 2001).

Slika 3: Scenariji gibanja delovno sposobnega prebivalstva, aktivnega prebivalstva in delovno aktivnega prebivalstva



Vir: Eurostat, EUROPOP2013; preračuni UMAR.

Opomba: * Simulacija izhaja iz projekcije prebivalstva EUROPOP2013. Za simulacijo gibanja aktivnega prebivalstva pa se predpostavlja naslednje: i) nadaljevanje trenda naraščanja deleža visoko izobraženih, ii) izenačitev (nižje) stopnje aktivnosti žensk s (višjo) stopnjo aktivnosti moških do leta 2030 in iii) povečanje stopnje aktivnosti starejših za 20 o. t. do leta 2030. Za podrobnejši opis metodologije gl. Peschner in Fotakis (2013, 2015).

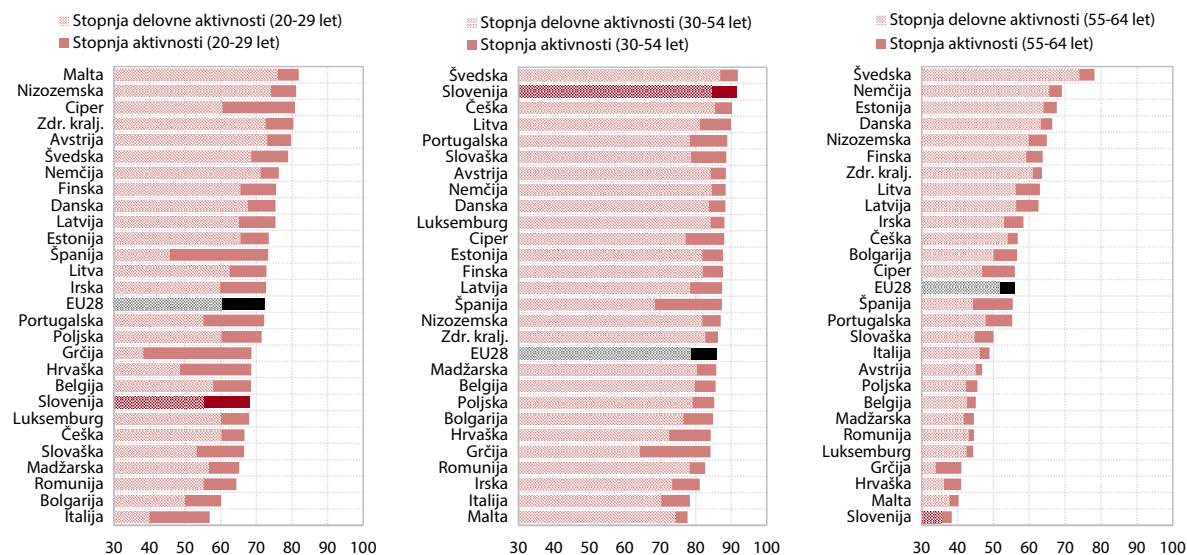
visoke stopnje aktivnosti omejeno. Brez neto migracij pa bi rast zaposlenosti postala negativna še približno leto dni prej kot ob predpostavljenih pozitivnih neto priselitvah. Takšen hipotetičen scenarij bi pomenil, da bi

v naslednjih desetih letih gospodarstvo z zaposlovanjem absorbiralo vso brezposelnost. Ker je takšno stanje v realnosti malo verjetno zaradi prisotnih strukturnih neskladij med ponudbo in povpraševanjem po delu, bi se pritisk na rast zaposlenosti pojavil že več let prej, s postopnim zniževanjem brezposelnosti pa bi se stopnjeval.

Stopnja aktivnosti odraslih je v Sloveniji med višjimi v EU, pri mladih in starejših pa sta stopnji podpovprečni.

Aktivnost med odraslimi (30–54 let) je med najvišjimi v EU, k čemur znatno prispeva najvišja aktivnost žensk v EU⁶⁸. Podpovprečna stopnja delovne aktivnosti mladih (20–29) je posledica nadpovprečno visoke stopnje njihove vključenosti v izobraževanje, ki pa ob pomanjkanju izkušenj mladih in strukturnih neskladij pogosto ne omogoča hitrega prehoda iz izobraževanja v zaposlitev. Na to vpliva tudi odsotnost dualnega poklicnega sistema, ki se v drugih državah kaže kot pomemben dejavnik uspešnega prehoda v zaposlitev. Vse to se, v razmerah skromnega povpraševanja po delu, kaže v relativno poznem vstopanju mladih na trg dela. Delovna aktivnost med starejšimi (55–64) pa je med najnižjimi v EU, kar je predvsem odraz zgodnjega upokojevanja zaradi nizke zahtevane starosti ob doseganju polne pokojninske dobe in prenizkih spodbud za ostajanje v aktivnosti. K njej prispeva tudi: (i) nerazvito upravljanje z različnimi starostnimi skupinami v podjetjih, (ii) neprilagajanje delovnih pogojev starejši delovni sili ter (iii) aktivna politika zaposlovanja in politika izobraževanja, ki ne spodbujata vseživljenjskega učenja starejših in jim ne zagotavljata ustreznih veščin.

Slika 4: Stopnja aktivnosti in delovne aktivnosti po starostnih skupinah, države EU, 2014



Vir: Eurostat, EUROPOP2013; preračuni UMAR.

Opomba: * Simulacija izhaja iz projekcije prebivalstva EUROPOP2013. Za simulacijo gibanja aktivnega prebivalstva pa se predpostavlja naslednje: i) nadaljevanje trenda naraščanja deleža visoko izobraženih, ii) izenačitev (nižje) stopnje aktivnosti žensk s (višjo) stopnjo aktivnosti moških do leta 2030 in iii) povečanje stopnje aktivnosti starejših za 20 o. t. do leta 2030. Za podrobnejši opis metodologije gl. Peschner in Fotakis (2013, 2015).

⁶⁸ Visoka aktivnost žensk je po naši oceni tudi posledica relativno visoke dostopnosti predšolske vzgoje, kar kaže tudi podatek o vključenosti otrok v starosti 3–5 let v vrtnice, ki je višja od povprečja EU.

Upravljanje z različnimi starostnimi skupinami (angl. age-management) je v naših podjetjih slabo razvito.

Po izsledkih projekta MEET Change kar 42 % podjetij ne izvaja dejavnosti za prilagajanje starajoči se delovni sili.⁶⁹ Večji del slovenskih podjetij tudi ne razmišlja o ukrepih, s katerimi bi podaljševali delovno aktivnost starejših, in niso zainteresirani za: (i) udejanjanje programov izpopolnjevanja starejših zaposlenih v kontekstu vseživljenjskega učenja, (ii) udejanjanje programov, usmerjenih v spreminjanje stališč in stereotipnih pogledov v zvezi s starejšimi zaposlenimi, (iii) promocijo strategij aktivnega staranja znotraj podjetja.⁷⁰

Migracijska politika še ne podpira privabljanja deficitarne delovne sile. Čeprav je možno povečanje stopnje delovne aktivnosti mladih in starejših, bo ob gospodarski rasti in večjem povpraševanju po delovni sili prišlo do potrebe po večjih migracijskih tokovih. Pritok tuje delovne sile v Slovenijo v preteklih desetih letih večinoma ni bil rezultat celovite strategije oz. ukrepov za pritegnitev poklicev, ki jih primanjkuje, ampak predvsem posledica visoke rasti posameznih sektorjev gospodarstva. V zadnjih letih pa smo se soočili z izseljevanjem slovenskih državljanov.⁷¹

Proces staranja in krčenja delovne sile bi lahko upočasnili rast produktivnosti. Raven produktivnosti dela (izražena v standardih kupne moči) je leta 2014 dosegala 82 % povprečja EU, kar je podobno kot pred desetimi leti. Ob omejeni rasti zaposlenosti bi lahko demografske spremembe vplivale tudi na rast produktivnosti⁷² in dolgoročno sposobnost zagotavljanja in povečevanja blaginje prebivalcev oziroma zmanjšale potencial za gospodarsko rast.

Demografske spremembe že vplivajo na upadanje vpisanih v srednješolsko in terciarno izobraževanje neskladja veččin pa povečujejo potrebo po krepitvi kapacitet vseživljenjskega izobraževanja. Po projekcijah EK⁷³ naj bi se do leta 2020 v Sloveniji število vpisanih v osnovne šole nadalje povečalo, število vpisanih v srednje šole in v terciarno izobraževanje pa nadalje zmanjšalo. Staranje prebivalstva hkrati povečuje nujno po vključenosti odraslih v vseživljenjsko učenje, predvsem starejših, ki je pri nas relativno nizka.

⁶⁹ Ackermann, G. in drugi (2014).

⁷⁰ Žnidaršič, J. (2008).

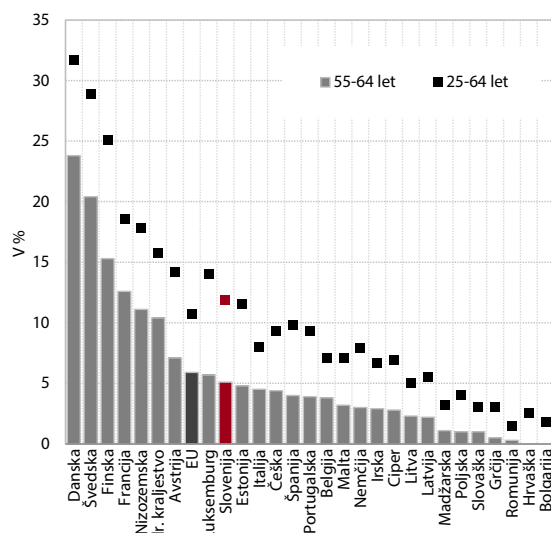
⁷¹ V povprečju se je v obdobju 2012–2014 izselilo 8 tisoč državljanov.

⁷² Empirične raziskave si glede vpliva staranja prebivalstva na produktivnost niso enotne: na eni strani so raziskave, ki poudarjajo, da bi učinki staranja delovne sile bili bodisi zanemarljivi bodisi bi celo nekoliko povečali produktivnost zaradi večje izkušenosti starejših delavcev in zaradi vzpodbujanja novih inovacij in organizacijskih izboljšav (npr. Romer (1987), Cutler in drugi (1990), Sneddon Little in Triest (2001)). Na drugi strani pa Skirbekk (2004) ugotavlja, da individualna produktivnost upada s starostjo, medtem ko Feyrer (2007) ugotovi upadanje agregatne produktivnosti ob večjem deležu starejšega prebivalstva.

⁷³ EC (2015).

Po raziskavi EK⁷⁴ pri nas dobre tri četrtine anketirancev meni, da osebam, starih 55 let ali več, pogosto manjka veččin za delovno mesto. Enak delež jih meni, da je verjetnost, da bo posameznik izključen iz usposabljanja na delovnem mestu, večja, ko postane starejši. Oba deleža pa sta večja od povprečja EU. Ob povečevanju deleža terciarno izobraženih pa je že danes prisotna neskladje veččin, saj ima slaba tretjina podjetij⁷⁵ težave pri iskanju kadrov z ustreznimi veščinami.⁷⁶

Slika 5: Vključenost odraslih (25–64 let in 55–64 let) v vseživljenjsko učenje, države EU, 2014



Vir: Eurostat.

3 Vpliv demografskih gibanj na javne izdatke, povezane s staranjem, in problemi sistemov socialne zaščite

Demografska gibanja bodo vplivala na vzdržnost javnih financ. Manjše število delovno aktivnih bo omejevalo vire financiranja, rast deleža starejših pa bo povečevala pritisk na javnofinančne izdatke povezane s staranjem prebivalstva: pokojnine, izdatke za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo.

Demografske spremembe bodo, ob ohranjanju sedanjih sistemov socialne zaščite, povečale javne izdatke. Dolgoročne projekcije Evropske komisije kažejo, da naj bi v Sloveniji ob nespremenjenih politikah javni izdatki za financiranje sistemov socialne zaščite do leta

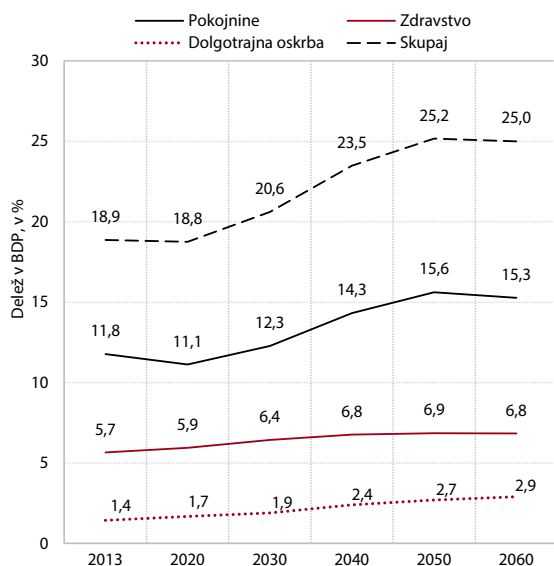
⁷⁴ EC (2012).

⁷⁵ Third European company survey: first findings (2013).

⁷⁶ Cedefop (2015).

2060 dosegli četrtnino BDP.⁷⁷ Delež in povečanje javnih izdatkov povezanih s staranjem bi bila s tem najvišja med državami EU, zato je Slovenija po izračunih Evropske komisije edina država v EU z visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ na dolgi rok, prav tako je v skupini držav z visokim tveganjem na srednji rok.⁷⁸ Te projekcije temeljijo na osnovnem scenariju demografskih projekcij EUROPOP2013 – v primeru uresničitve tveganj glede predpostavk pa bi bili pritiski na rast javnih izdatkov še večji. Dodatna tveganja za še višjo rast izdatkov na posameznih področjih (zdravstvo in dolgotrajna oskrba) poleg demografskih dejavnikov predstavljajo tudi vplivi nedemografskih dejavnikov.

Slika 6: Dolgoročne projekcije javnih izdatkov za sisteme socialne zaščite, osnovni scenarij, Slovenija



Vir: EC (2015).

Opomba: Prikazane so projekcije osnovnega scenarija AWG (Ageing Working Group). Izdatki za zdravstvo so zajeti po metodologiji SHA, vključno z investicijami, vendar brez izdatkov za dolgotrajno zdravstveno oskrbo (0,86 % BDP). K izdatkom za dolgotrajno oskrbo (zdravstveni in socialni del po metodologiji SHA; 0,98 % BDP) so priležne še invalidnine po metodologiji ESPROSS (0,4 % BDP). Izhodiščno leto projekcij je 2012.

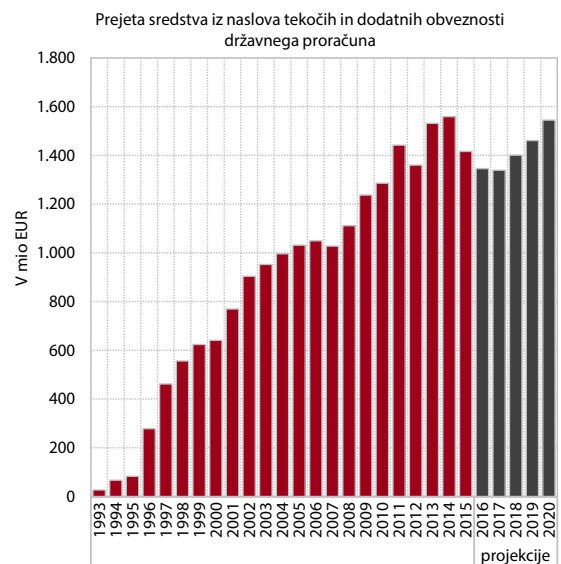
Učinek staranja na javnofinančne izdatke je v Sloveniji še posebej velik na področju pokojnin, ki predstavljajo tudi največji delež izdatkov, povezanih s staranjem. To je odraz zgodnjega odhajanja v upokojitev, kar je predvsem posledica pokojninske zakonodaje v preteklosti in tega, da so se največje generacije že upokojile in bodo zaradi podaljševanja življenjske dobe tudi dlje časa preživele v upokojitvi. Zaradi tega in pa zmanjševanja delovno sposobnega prebivalstva, ki se je že začelo, je zadnja pokojninska reforma uspela le odložiti povečevanje deleža izdatkov za pokojnine glede na BDP, saj se bo ta začel povečevati že 10 let po njenem sprejetju.

⁷⁷ Vključno z izdatki za izobraževanje bo delež javnih izdatkov povezan z demografskimi spremembami leta 2060 po projekcijah EK dosegel 31,5 % (EC, 2015).

⁷⁸ EC (2016).

Transfer iz proračuna v ZPIZ, ki je v zadnjih letih presegel milijardo evrov letno, že sedaj kaže na nevzdržnost pokojninskega sistema. Za naraščanje transfera državnega proračuna za pokrivanje izdatkov za pokojnine je bilo v zadnjih dvajsetih letih ključno zlasti zmanjšanje prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki ga plačujejo delodajalci (1996), in od leta 2001 naprej konstantno poslabševanje razmerja med zavarovanci in upokojenci (2000: 1,80; 2015: 1,37) zaradi velikega števila upokojencev (množično upokojevanje v začetku 90. let) in vedno manjših generacij, ki vstopajo na trg dela. Stabilizacija razmerja med zavarovanci in upokojenci, do katere je po dolgem obdobju poslabševanja prišlo v letu 2015, je glede na povečanje intenzivnosti demografskih sprememb v prihodnje le prehodna. Po projekcijah Evropske komisije⁷⁹ pa naj bi približno čez dve desetletji število upokojencev preseglo število zavarovancev. To bi ob sedanjem sistemu pomenilo veliko obremenitev aktivnih in še večji delež pokojnin, pokritih iz virov, ki niso prispevki. Enega od teh virov predstavlja transfer državnega proračuna v ZPIZ, za katerega ocenjujemo, da se bo do leta 2017 zniževal, po tem letu pa bi se lahko ponovno povečal ob nadaljevanju usklajevanja pokojnin, povečanju letnega dodatka na prejšnjo raven in nadaljnega poslabševanja razmerja med zavarovanci in upokojenci.⁸⁰

Slika 7: Transfer iz državnega proračuna v ZPIZ



Vir: MF (2016), projekcije MDDSZ (2016).

Opomba: 1993–2015 dejanski podatki, 2016–2020 projekcija ZPIZ. Tekoče obveznosti RS pokrivajo obveznosti obveznega zavarovanja, ki nastanejo zaradi priznavanja ali odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (PIZ) pod posebnimi pogoji oz. zaradi izpada prispevkov (161. člen ZPIZ-2). Dodatne obveznosti zajemajo sredstva za pokrivanje razlike med prihodki ZPIZ iz prispevkov in drugih virov ter odhodki ZPIZ (162. člen).

⁷⁹ EC (2015).

⁸⁰ Ob projekcijah rasti prispevnih osnov na podlagi Pomladanske napovedi, UMAR (2016).

Sistem zdravstva bo v prihodnosti zahteval čedalje večji delež BDP, ob čemer projekcije že upoštevajo izboljšanje nekaterih predpostavk.

Na rast izdatkov za zdravstvo poleg demografskih vplivajo tudi nedemografski dejavniki. Osnovne projekcije javnih izdatkov za zdravstvo EK, ki predvidevajo povečanje deleža teh izdatkov glede na BDP s 5,7 % na 6,8 %, odražajo predvsem učinke demografskih dejavnikov⁸¹, nedemografski pa so upoštevani le v manjši meri. Te projekcije že imajo vgrajeno tudi predpostavko izboljševanja zdravstvenega stanja populacije in predpostavko sprejetja nekaterih ukrepov za obvladovanje rasti izdatkov in večjo učinkovitost sistemov. Za Slovenijo več študij ugotavlja, da je zdravstveni sistem srednje učinkovit⁸², s postopnim izboljševanjem učinkovitosti pa bi rast izdatkov za zdravstvo na dolgi rok lahko pomembno umirili. Slovenija danes po nekaterih osnovnih kazalnikih zdravstvenega stanja sicer kaže ugodno sliko⁸³, po drugi strani pa je delež življenja, ki ga preživimo zdravi, zelo nizek v primerjavi z drugimi državami EU. Visok zaostanek je v veliki meri povezan z nezdravim življenjskim slogom in velikim bremenom kroničnih bolezni. Zdravstveno stanje populacije je z vidika dolgoročne vzdržnosti ključno ne le za bolj umirjeno rast izdatkov, temveč tudi za povečanje prihodkov, saj različne študije dokazujejo visoko povezanost med zdravstvenim stanjem populacije in obsegom delovno aktivne populacije ter pozitivnim vplivom zdravja na gospodarsko razvitost.⁸⁴

Upoštevanje večjega pritiska nedemografskih dejavnikov v tveganem scenariju EK kaže na še večje pritiske na rast izdatkov za zdravstvo v prihodnje, ki bi privedli do povečanja deleža glede na BDP na 6,8 % že do leta 2030 in na 7,5 % leta 2060. Poleg čedalje večjih pričakovanj prebivalstva glede zdravstvene oskrbe, so med glavnimi nedemografskimi dejavniki predvsem nove zdravstvene tehnologije, ki širijo možnosti zdravljenja in povečujejo kakovost storitev. Slednje vpliva tudi na širitev košarice zdravstvenih pravic in povečuje pritiske po dolgotrajni oskrbi. Vse več je namreč oseb s kroničnimi obolenji, ki so dolgotrajno odvisne od tuje pomoči. Projekcije nas opozarjajo na težave z ohranjanjem sedanje široke košarice in potrebo po njenem prožnem prilagajanju spremenjenim demografskim razmeram (več kroničnih bolezni, paliativa, dolgotrajna zdravstvena oskrba).

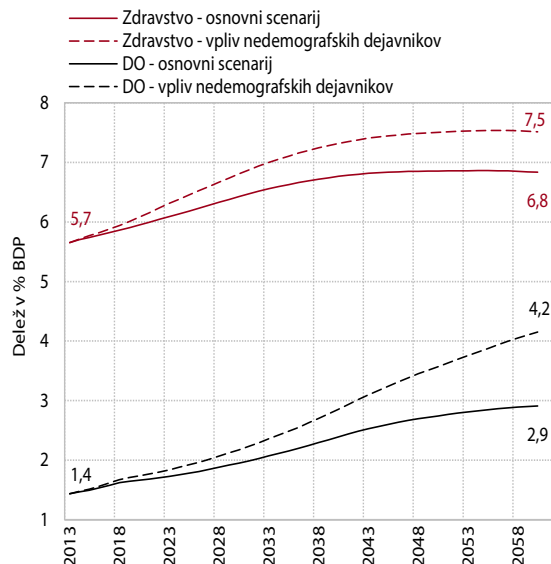
⁸¹ Izdatki za zdravje po 60. letu starosti začnejo strmo naraščati in se do 80. leta več kot podvojijo; z nekaj več kot 1.000 EUR javnih izdatkov na posameznika pri 60-ih letih se do 80-leta starosti povečajo na okoli 2.400 EUR; ZZZS (2015).

⁸² Medeiros in Schwierz (2015); Beatriz in D'Avo Luis (2015); Hribernik in Kierzenkowski (2013); IMF (2015); EC (2014). Za možne učinke večje učinkovitosti na projekcijo izdatkov gl. tudi Majcen (2015) in UMAR (2016a).

⁸³ Npr. po umrljivosti dojenčkov in po kazalniku pričakovanega trajanja življenja.

⁸⁴ EC (2010), Figueras et al. (2008); Suhrcke in Urban (2010). Iste študije opozarjajo, da povezanost med zdravjem in gospodarsko aktivnostjo ni enosmerna in linearna, saj tudi višja gospodarska razvitost vpliva na boljše zdravje posameznikov in celotne populacije.

Slika 8: Javni izdatki za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo, scenariji dolgoročnih projekcij v odvisnosti od obsega vključitve nedemografskih dejavnikov

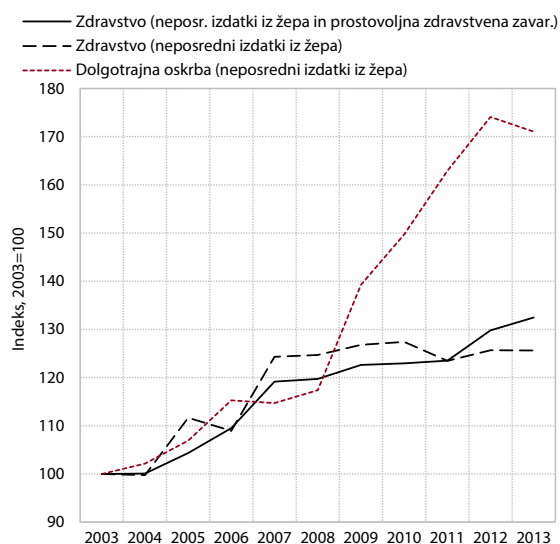


Vir: EC (2015).

Opomba: Prikazane so projekcije tim. osnovnega scenarija AWG (Ageing Working Group) in tveganega scenarija AWG. Izhodiščno leto projekcij je 2012. Izdatki za zdravstvo so zajeti po metodologiji SHA, vključno z investicijami, vendar brez izdatkov za dolgotrajno zdravstveno oskrbo (0,86 % BDP). K izdatkom za dolgotrajno oskrbo (zdravstveni in socialni del po metodologiji SHA; 0,98 % BDP) so pristete še invalidnine po metodologiji ESPROSS (0,4 % BDP).

Dolgotrajna oskrba v Sloveniji ni urejena v enovit sistem, razdrobljenost v financiranju povzroča nepreglednost in neučinkovito izrabo virov. Pravice do storitev in denarnih prejemkov za osebe, ki so odvisne od tuje pomoči, so v Sloveniji opredeljene v več različnih zakonih, ki ne upoštevajo enakih meril za pridobitev pomoči. Pri nekaterih prejemnikih tako

Slika 9: Realna rast zasebnih izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo, Slovenija



Vir: SURS (2015); preračun UMAR.

prihaja do prekrivanja med storitvami in prejemki, pri drugih pa ostaja veliko potreb nezadovoljenih. V zadnjih desetih letih se zato zelo hitro povečujejo neposredni izdatki iz žepa, ki povečujejo problem dostopnosti, naraščajo pa bistveno hitreje kot v zdravstvu. Potreba po dolgotrajni oskrbi lahko danes v Sloveniji močno zmanjša razpoložljivi dohodek posameznika in njegove družine ter v daljšem obdobju postane tudi veliko breme za neformalne izvajalce znotraj družinskega kroga⁸⁵, zmanjšuje njihovo produktivnost, razpoložljivost na trgu dela, vodi v predčasno upokojevanje, povečuje revščino in vodi v prekomerno koriščenje dostopnejših zdravstvenih storitev.⁸⁶

Potrebe po dolgotrajni oskrbi se bodo v Sloveniji začele izraziteje povečevati po letu 2025, ko začnejo mejo 80 let prestopati najbolj številčne generacije. Pomemben dejavnik rasti javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo je zlasti obseg populacije, ki je ovirana in potrebuje pomoč tuje osebe pri opravljanju temeljnih dnevnih opravil – ta delež se s starostjo izrazito poveča.⁸⁷ Projekcije EK sicer upoštevajo, da bodo starejši v prihodnosti bolj zdravi in manj ovirani, kar pomeni, da bi se delež populacije, ki je v določeni starosti odvisna od tuje pomoči, postopoma zniževal. Ne glede na to predpostavko se bodo javni izdatki za DO zaradi demografskih dejavnikov že po osnovnem scenariju do leta 2060 več kot podvojili (na 2,9 % BDP). Pritisk na rast izdatkov pa bodo lahko povečali še nedemografski dejavniki, zlasti rast pokritosti s formalno oskrbo in rast stroškov storitev DO. Scenarij EK, ki to upošteva, kaže, da bi se delež javnih izdatkov za DO v Sloveniji do leta 2060 več kot potrojil (na 4,2 % BDP). V tej oceni je upoštevano, da se bo prehod iz neformalne oskrbe v formalno v prihodnosti pospešil, saj je v Sloveniji pokritost s formalno oskrbo, glede na oceno obsega zelo ovirane populacije, nižja kot v povprečju EU.⁸⁸ Slovenija zaostaja zlasti pri formalni oskrbi na domu. V ozadju projekcij tega scenarija pa je tudi pričakovana rast stroškov storitev DO, ki bo lahko izhajala iz pomanjkanja razpoložljivih kadrov v tej dejavnosti, kar je v nekaterih razvitejših evropskih državah z višjim deležem formalne oskrbe že zelo izrazito.

⁸⁵ Neformalni oskrbovalci so največkrat partnerji, predvsem ženske ali drugi družinski člani, sorodniki ali prijatelji, ki prevzemajo zlasti pomoč pri podpornih dnevnih opravilih. Po oceni EK naj bi bilo neformalnih oskrbovalcev skoraj dvakrat toliko kot formalnih. Po raziskavi SHARE je v letu 2013 v Sloveniji osebno nego ali praktično pomoč zunaj lastnega gospodinjstva redno nudilo približno 48.000 oseb starejših od 50 let, redno pomoč pri osebni negi v istem gospodinjstvu pa približno 37.000 oseb (Nagode in Srakar, 2015). Še višja je ocena po raziskavi Ramovš idr. (2013) po kateri za svoje starše skrbri nad 55.000 oseb v starosti 50 let ali več, za svoje partnerje pa več kot 50.000 oseb.

⁸⁶ CNormand (2015); EC, 2016a; Dominkuš idr. (2014).

⁸⁷ Delež v populaciji se poveča s 3,5 % v starostni skupini 16–44 na 40 % v starostni skupini nad 85 let (Eurostat, 2015). Podatki iz ankete EU SILC na vprašanje »V kolikšni meri je anketirana oseba zadnjih šest mesecev ali dlje ovirana zaradi zdravstvenih težav pri običajnih aktivnostih?« Odgovor: »Da, zelo ovirana.«

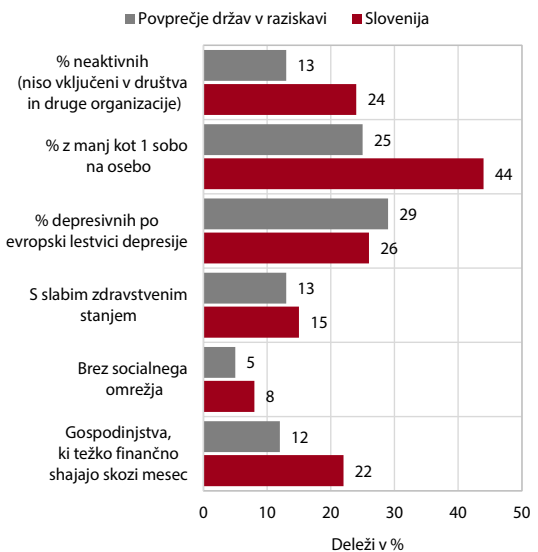
⁸⁸ SI: 28 %; EU: 31 %; EC (2015).

4 Nekatera druga področja potrebnega prilagajanja demografskim spremembam

Med starejšimi je že sedaj nadpovprečno visok delež socialno izključenih, ob povečanju števila starejših bi problem lahko postal še izrazitejši. Za starejšo populacijo je značilen tudi visok delež lastniških stanovanj in hkrati nadpovprečno visok delež starejših, ki živi na kmetijah ali v samostojnih hišah. Pri tem je njihova stanovanjska prikrasnost visoka, oteženo pa je tudi izvajanje nekaterih storitev dolgotrajne oskrbe. Demografske spremembe povečujejo potrebo po starejšim prilagojenemu prostorskemu načrtovanju, gradnji objektov in prometni politiki. Projekcije nakazujejo povečanje neenakomernosti staranja prebivalstva po regijah.

Delež socialno izključenih starejših je v Sloveniji večji kot v povprečju EU. Slovenija spada med države, kjer stopnja tveganja revščine starejših od 65 let močno presega stopnjo tveganja revščine prebivalstva v starosti od 18–64 let.⁸⁹ Prav tako je višja od povprečja EU, predvsem pri starejših ženskah.⁹⁰ Glavni vir dohodkov starejših so namreč pokojnine, ki pogosto ne dosegajo praga tveganja revščine. Leta 2015 je povprečna neto starostna pokojnina znašala 610 EUR, pri čemer je skoraj polovica upokojencev prejela manj kot 600 EUR. Na

Slika 10: Kazalniki socialne izključenosti starejših nad 50 let, primerjava Slovenije s povprečjem držav, vključenih v raziskavo SHARE



Vir: Raziskava SHARE, 4. val, povzeto po Filipovič Hrast, M. in Srakar, A. (2015).

⁸⁹ Leta 2014 je bila stopnja tveganja revščine starejših od 65 let za 3,4 o. t. večja od tveganja revščine za starostno skupino 18–64 let, v povprečju EU pa je bilo tveganje revščine pri starejših za 3,3 o. t. manjše od tveganja revščine prebivalstva 18–64 let.

⁹⁰ Leta 2014 je stopnja tveganja revščine starejših od 65 let znašala 17,1 % (EU: 13,8 %), pri čemer je pri starejših ženskah znašala 21,6 % (EU 15,8 %).

nizko socialno vključenost kaže tudi raziskava SHARE, kjer je socialna vključenost starejših od 50 let merjena z dodatnimi kazalniki o stanovanjski prikrajšanosti, zdravju, civilni participaciji in medosebnih odnosih. Delež izključenih s treh ali več področij hkrati znaša 15 %, kar nas uvršča na drugo mesto med državami, vključenimi v raziskavo.⁹¹

Slovenija spada med države z visokim deležem lastniških stanovanj starejše populacije. Za starejšo populacijo je značilen visok delež lastniških stanovanj⁹² in hkrati nadpovprečno visok delež starejših, ki živi na kmetijah ali v samostojnih hišah⁹³. Precej nad povprečjem je tudi stopnja stanovanjske prikrajšanosti⁹⁴ starejših od 65 let. Takšno stanje lahko povzroča tudi: (i) problem prevelike stanovanjske potrošnje, ki starejše omejuje pri zadovoljevanju drugih potreb, in (ii) visoke stroške zagotavljanja storitev oskrbe na domu, zaradi velike razpršenosti poseljenosti. Na drugi strani pa obstajajo tudi prednosti takega načina bivanja, predvsem v premoženju, ki ga predstavljajo lastniška stanovanja in ga je mogoče uporabiti za zagotavljanje socialne varnosti. Pri tem pa je treba upoštevati izrazito stanovanjsko nemobilnost⁹⁵ starejših oziroma »navezanost na nepremičnine«. Poleg tega primanjkuje neprofitnih najemnih stanovanj, problem pa je pogosto tudi nizka tržna vrednost »stanovanjskega premoženja« starejših.

Demografske spremembe povečujejo potrebo po starejšim prilagojenemu prostorskemu načrtovanju, gradnji objektov in prometni politiki. Zagotavljanje čim daljše samostojnosti starejših veča potrebo po funkcionalni prenovi stanovanj, po stanovanjih, ki so finančno dostopnejša starejšim in varovanih stanovanjih. Lokacija stanovanj je tesno povezana z urbano zasnovo, učinkovitostjo uporabe storitev splošnega pomena in mobilnostjo prebivalstva. Starejši imajo tudi drugačne potrebe pri uporabi javnega prometa, dostopnost pa jim omogoča večjo in daljšo samostojnost.

⁹¹ Filipovič Hrast in Srakar (2015).

⁹² Med slovenskimi starejšimi gospodinjstvi je kar 87 % lastnikov stanovanj, kar je tretji največji delež med državami, vključenimi v raziskavo SHARE (Mandič, 2015).

⁹³ Po raziskavi SHARE v Sloveniji 64,5 % starejših od 50 let živi na kmetiji ali v samostojni stanovanjski hiši, kar je drugi največji delež med državami vključenimi v raziskavo, in precej nad povprečjem vključenih držav (34,7 %).

⁹⁴ Stopnja stanovanjske prikrajšanosti meri delež oseb, ki so prikrajšane za vsaj enega izmed naslednjih elementov: (i) slabo stanje stanovanja (težave s streho, ki pušča, težave z vlažnimi stenami, tlemi ali trhlimi okenskimi okvirji), (ii) nimajo kadi ali prhe v stanovanju, (iii) nimajo stranišča na izplakovanje za lastno uporabo, (iv) stanovanje ne dobi dovolj svetlobe. Po podatkih Eurostat je omenjena stopnja za starejše od 65 let je pri nas leta 2014 znašala 33 %, v poprečju EU pa 13,1 %.

⁹⁵ Po raziskavi SHARE starejši od 50 let v povprečju najdlje živijo v sedanjem stanovanju med državami, vključenimi v raziskavo, in sicer v povprečju 32 let.

Literatura in viri k Prilogi II

Ackermann, G.; Budai, A.; Calabrese, M.; Kamburova, N.; Kovachev, L.; Penko Natlačén, M.; Sever, A. (2014). Motiviranje starejših delavcev za usposabljanje in spremembe. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.

Beatriz, A. D'Avo Luis, M. (2015). Health Systems Efficiency after the Crisis in the OECD. Nova – School of Business and Economics. Pridobljeno na https://run.unl.pt/bitstream/10362/15090/1/Lu%C3%ADs_2015.pdf

Cedefop. (2015). Skills shortages and gaps in European enterprises. Striking a balance between vocational education and training and the labour market. Cedefop reference series 102. Pridobljeno na <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/3071>.

Cutler, D. M., Poterba, J. M., Sheiner, L. M., Summers, L. H. (1990). An Aging Society: Opportunity or Challenge? Brookings Papers on Economic Activity, 1. Washington: The Brookings Institution.

Dominkuš, D., Zver, E., Trbanc M., Nagode, M. (2014). *Long-term care – the problem of sustainable financing*. Host country paper. Peer review on financing of long-term care. Ljubljana, 18-19 November 2014. Pridobljeno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2097&moreDocuments=yes&tableName=news>.

EC – European Commission. (2016). Fiscal sustainability report 2015. Institutional paper 018. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf.

EC – European Commission. (2016a). Commission Staff Working Document. Country Report Slovenia 2016. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD(2016) 92 final. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_slovenia_en.pdf.

EC – European Commission. (2012). Active Ageing. Special Eurobarometer 378. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_378_en.pdf.

EC – European Commission. (2014). MACELI Final Report. Comparative efficiency of health systems, corrected for selected lifestyle factors. Written by Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Erasmus Universitat Rotterdam. Erasmus Medical Center Rotterdam.

EC – European Commission. (2015). The Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2013–2060). European economy 3|2015. Pridobljeno na http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf.

EC in EPC – European Commission and Economic Policy Committee. (2010). Joint report on health Systems. European Economy. Occasional Paper 74. December 2010. Pridobljeno na: http://europa.eu/epc/pdf/joint_healthcare_report_en.pdf.

Eurostat Portal page – Population and social condition – Education and training. (2016). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat Portal page – Population and social condition – Health. (2016). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat Portal page – Population and social condition – Labour market. (2016). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat Portal page – Population and social condition – Population. (2016). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Feyrer, J. (2007). Demographics and productivity. The Review of Economics and Statistics, 89(1), str. 100–109.

Figueras, J., McKee, M., Lessof, S., Duran, A. in Menabde, N. (2008). Health systems, health and wealth: Assessing the case of investing in health systems. Background document for WHO European Ministerial Conference on Health Systems: 'Health Systems, Health and Wealth'. Tallinn, Estonia, 25-27 June. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Filipovič Hrast in Srakar, A. (2015): Socialna izključenost: primerjava Slovenije z evropskimi državami. V Majcen, B. (ured.) *Značilnosti starejšega prebivalstva v Sloveniji: prvi rezultati raziskave SHARE*. (str. 206–214). Ljubljana: IER.

Fotakis, C. in Peschner, J. (2015). Demographic change, human resources constraints and economic growth: the EU challenge compared to other global players. European Commission Working Paper 1/2013.

Hribernik, M. and Kierzenkowski, R. (2013). Assessing the efficiency of welfare spending in Slovenia with data envelopment analysis. ECO/WKP(2013).50.

IMF – International Monetary Fund, (2015). Country Report No. 15/42. Republic of Slovenia. Selected Issues. Washington: International Monetary Fund. Pridobljeno na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1542.pdf>.

Lipar, T. (2013). Bivalne razmere starejših ljudi. V Ramovš, J. (ured.) (str. 261–268). Ljubljana: Inštitut Antona Trstenjaka za gerontologijo in medgeneracijsko sožitje.

Majcen, B. (2015). Ocena dolgoročnih projekcij izdatkov in prejemkov zdravstva in dolgotrajne oskrbe. Inštitut za ekonomske raziskave. Posvet o financiranju in optimizaciji plačilnih modelov v zdravstvu. Pridobljeno na: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/Analiza/ppt/_Majcen_slo_Projekcije-zdravstvo-DO.021115_Zdruzljivostni_nacin_.pdf

Mandič, S. (2015). Stanovanjske razmere in mobilnost starejšega prebivalstva – Slovenija v primerjalni perspektivi. V Majcen, B. (ured.) *Značilnosti starejšega prebivalstva v Sloveniji: prvi rezultati raziskave SHARE*. (str.183–195). Ljubljana: IER.

MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2014). Učinki pokojninske reforme in nadaljnji koraki. Pridobljeno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Analiza.PIZ.pdf.

MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2016). Bela knjiga o pokojninah. Pridobljeno na http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1939/7901/.

Medeiros, J. in Schwierz, C. (2015). Efficiency estimates of health care systems. European Economy. Economic Paper 549. European Commission: June 2015. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2015/pdf/ecp549_en.pdf.

MF – Ministrstvo za finance. Bilten javnih financ. (2016). Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje 1992–2016. Pridobljeno na http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/bilten_javnih_financ/

Nagode, M. in Srakar, A. (2015). Neformalni oskrbovalci: kdo izvaja neformalno oskrbo, v kolikšnem obsegu in za koga. V Majcen, B. (ured.) *Značilnosti starejšega prebivalstva v Sloveniji: prvi rezultati raziskave SHARE*. (str.183–195). Ljubljana: IER.

Normand, C. (2015). *Long Term Care in Slovenia: key policy issues and likely trends in costs*. Trinity College Dublin and European Observatory on Health Systems and Policies. Posvet o dolgotrajni oskrbi (za Analizo zdravstvenega sistema). Ljubljana, 24. 11. 2015. Pridobljeno na: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/Analiza/24_11_2015/Long_Term_Care_in_Slovenia_Charles_Normand.pdf.

Peschner, J. in Fotakis, C. (2013). Growth potential of EU human resources and policy implications for the future economic work. European Commission Working Paper 3/2013.

Ramovš, J. (ur.). (2013). Staranje v Sloveniji. Raziskava o potrebah, zmožnostih in stališčih nad 50 let starih prebivalcev Slovenije. Ljubljana: Inštitut Antona Trstenjaka. http://www.inst-antonatrstenjaka.si/repository/datoteke/projekti/Staranje_v_Sloveniji_2013_zdrueno_zadnja_verzija.pdf.

Romer, P. (1987). Crazy Explanations for the Productivity Slowdown. V *Macroeconomics Annual* 2. Cambridge: The MIT Press.

Skirbekk, V. (2004). Age and individual productivity: a literature survey. Vienna Yearbook of Population Research, Vol. 2, 2004.

Sneddon Little, J. in Triest, K. R. (2001). The impact of demographic change on U. S. labor markets. Federal Reserve Bank of Boston Conference Proceedings, 2001, Volume 46.

Suhrcke, M. in Urban, D. (2010). Are cardiovascular diseases bad for economic growth? Health economics 19: 1478–1496.

SURS – Statistični urad Republike Slovenije. (2016). Podatkovni portal SI-STAT.

Third European company survey: first findings. (2013). Dublin: Eurofound.

UMAR.– Urad za makroekonomske analize in razvoj (2016). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2016. Pridobljeno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/analiza/Pomladanska_napoved_2016/majska_2016_splet-18marec.pdf

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj (2016a). Ocena učinkov strukturnih ukrepov v Sloveniji. Pridobljeno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_za_javnost/2016/marec/Ocene_ucinkov_nekaterih_strukturnih_ukrepov2.pdf

Wren, M.A., Normand, C., O'Reilly, D., Cruise, S.M., Connolly, S. Catriona Murphy. (2012). Towards the Development of a Predictive Model of Long-Term Care Demand for Northern Ireland and the Republic of Ireland. Dublin: Trinity College Dublin, Centre for Health Policy and Management. Pridobljeno na: http://medicine.tcd.ie/health_policy_management/assets/pdf/CARDI%20report.pdf.

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. (2015). Interna obdelava podatkov o izdatkih za zdravstvo po spolu in starosti za leto 2014. Po dogovoru za Delovno skupino za usklajevanje priprave projekcije javnih izdatkov, ki so posledica staranja, ki jo vodi Ministrstvo za finance.

Žnidaršič, J. (2008). Management starosti: organizacijski model aktivnega staranja. Doktorska disertacija. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

ekonomski izzivi 2016

ISSN 1855-0118



9 771855 011008