

Fiskalna gibanja in politika

Ekonomski izzivi 2013

Ljubljana, junij 2013

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Odgovarja: mag. Boštjan Vasle, direktor

Odgovorni uredniki: mag. Marijana Bednaš, dr. Alenka Kajzer, mag. Marjan Hafner

Avtorice in avtorji **poglavja Fiskalna gibanja in politika** Ekonomskih izzivov 2013 so:

I. Fiskalna gibanja in politika: **mag. Marijana Bednaš** (odgovorna urednica, Povzetek, Fiskalna gibanja in politika v EU, Analiza ciklično prilagojenega salda, Ocena konsolidacije javnih financ, Izzivi fiskalne politike); **mag. Gonzalo Capriolo** (Javne finance v Sloveniji v letu 2012, Dolg sektorja država, Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013); **mag. Barbara Ferk** (Dolgoročna vzdržnost javnih financ); **mag. Marko Glažar** (Ocena ciklično prilagojenega salda, Modelska ocena različnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ); **Jasna Kondža** (Spremembe na področju davkov v EU in Sloveniji, Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013); **Janez Kušar** (Simulacije fiskalnega pravila); **dr. Ana Murn** (Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013); **Dragica Šuc, Msc** (Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU)

Uredniški odbor: Lidija Apohal Vučković, mag. Marijana Bednaš, dr. Alenka Kajzer, mag. Rotija Kmet Zupančič, Janez Kušar, mag. Boštjan Vasle

Oblikovanje grafikonomov: Marjeta Žigman

Vsebina

Povzetek.....	5
Uvod	8
1. Fiskalna gibanja in politika v EU	9
2. Javne finance v Sloveniji v letu 2012	16
2.1. Ciklično prilagojeni in strukturni saldo javnih financ	20
2.2. Simulacije fiskalnega pravila in vpliv spremenjenih okoliščin na njegov izračun	26
3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU	31
4. Dolg sektorja država	34
5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izzivi povezani s staranjem prebivalstva	38
6. Spremembe na področju davkov v EU in Sloveniji.....	42
7. Ocena konsolidacije javnih financ	48
7.1. Postopek presežnega primanjkljaja	48
7.2. Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013.....	52
7.2.1 Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ.....	52
7.2.2 Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2013.....	53
8. Izzivi fiskalne politike.....	64
Literatura in viri	67

Povzetek

Prvič po letu 2009 so se primanjkljaji v državah EU leta 2011 znatno zmanjšali, proces konsolidacije pa se je v letu 2012 nekoliko upočasnjeno nadaljeval. Zaradi gospodarske krize je večina držav EU še vedno v postopku presežnega primanjkljaja, odlog za njegovo odpravo je doslej dobilo osem držav, za štiri države pa je bila letos predlagana ukinitvev postopka, saj so znižale primanjkljaj pod 3 % BDP. Zaradi močnega poslabšanja razmer in zaprtega dostopa na finančne trge je doslej pet držav iz evrskega območja zaprosilo za finančno pomoč. Rast dolga sektorja država v povprečju EU in evrskega območja se je po občutnem povečanju v letu 2009 v zadnjih letih nekoliko upočasnila, na rast deleža dolga glede na BDP v vedno večji meri vplivajo izdatki za obresti, izdatki, ki niso povezani s pokrivanjem primarnega primanjkljaja, ter spremembe nominalne višine BDP. Poleg dejavnikov, ki so neposredno vplivali na rast dolga, so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh v zadnjih letih izdajale obsežna jamstva, kar povečuje njihove potencialne obveznosti, ki se bodo realizirale, če pride do dejanske vnovčitve jamstev. Zahtevane donosnosti državnih obveznic v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja so s ciprsko krizo marca letos ponovno zanihale navzgor in ostajajo na razmeroma visokih ravneh. Občutne pa so tudi razlike v primerjavi z nemško referenčno obveznico, ki so se izraziteje povečale že sredi lanskega leta, predvsem zaradi nakazovanja možnosti za razpad evrskega območja oziroma oblikovanje evrskega območja dveh hitrosti.

V zadnjih dveh letih so bili narejeni pomembni koraki v krepitvi gospodarskega upravljanja, nadzora in koordinacije fiskalnih politik v EU. Po uveljavitvi svežnja šestih zakonov, ki so zavezujoči za celotno EU, in Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t. i. »fiskalni pakt«), ki je zavezujoča za države evrskega območja ter uvaja pravilo uravnoteženega proračuna, sta bili marca 2013 sprejeti še dve uredbi (t. i. »dvojček«), ki podrobneje določata implementacijo fiskalnih določil predhodno sprejete zakonodaje.

V Sloveniji se je primanjkljaj sektorja država lani z ukrepi za javnofinančno konsolidacijo opazneje zmanjšal in bil najnižji od začetka krize leta 2008 (4 % BDP). Lanska javnofinančna konsolidacija je v veliki meri temeljila na zniževanju javnofinančnih odhodkov, kjer je bil, za razliko od prejšnjih let, narejen znaten fiskalni napor, saj so se prvič znižali nominalno, upadel je tudi njihov delež v BDP. Prvič po letu 2009 pa so se nominalno zmanjšali tudi javnofinančni prihodki. Na gibanje prihodkov je v veliki meri vplivalo poslabšanje gospodarskih razmer, delno pa tudi sprejete spremembe na davčnem področju. Z vidika kakovosti lahko ocenimo, da so bili v letu 2012 doseženi premiki v smeri trajnejšega prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ so, za razliko od preteklih let, namreč v večji meri vključevali strukturne spremembe, podprte s spremembami zakonodaje. To se je odrazilo tudi na opazno nižji strukturni komponenti javnofinančnega primanjkljaja, ki je upadla prvič po letu 2005. Pri interpretaciji strukturnega salda je zaradi velike spremenljivosti njegovih ocen sicer potrebna izjemna previdnost, vendar pa vse ocene, narejene v zadnjem času, kažejo, da je leta 2008 prišlo do znatnega poslabšanja in leta 2012 do opaznega izboljšanja strukturnega stanja javnih financ. Nekoliko višji primanjkljaj v letu 2012 glede na pričakovanega v Programu stabilnosti – dopolnitev 2012 (PS 2012) je bil predvsem posledica nenačrtovanih specifičnih transakcij v višini 0,4 % BDP, od predvidene pa je odstopala tudi struktura odhodkov. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države so bila tako precej višja od načrtovanih v PS 2012, nižji od predvidenih pa so bili odhodki za socialna nadomestila, obresti, subvencije in investicije. Zmanjšanje primanjkljaja sektorja država je bilo v Sloveniji leta 2012 med večjimi v EU, glede na leto 2009 pa še vedno pod povprečjem EU in evrskega območja. To je še posebej problematično, če upoštevamo, da se Slovenija sooča z upadajočimi prihodki zaradi enega največjih poslabšanj gospodarske slike med državami EU, hkrati pa je tudi v skupini držav, kjer bodo posledice staranja prebivalstva na javne finance med največjimi v EU.

Dolg sektorja država v Sloveniji narašča hitreje kot v večini drugih držav EU; tudi lansko povečanje je bilo, podobno kot v preteklih letih, namenjeno pokritju primanjkljaja in obveznosti refinanciranja zapadlih obveznosti. Dolg sektorja država, izražen v deležu BDP, je bil konec leta 2012 ocenjen na 54,1 % BDP, kar je 32,1 o. t. več kot leta 2008. Čeprav se Slovenija po deležu dolga države glede na BDP še vedno uvršča v spodnjo polovico držav EU, pa je bilo njegovo povečanje v zadnjih štirih letih sedmo največje v EU. Na rast dolga je v praktično celotnem obdobju poleg financiranja primanjkljaja vplivalo tudi zadolževanje za refinanciranje zapadlih dolžniških obveznosti. Na relativno izražen dolg glede na BDP pa je leta 2009 in leta 2012 precej vplivalo tudi nominalno zmanjšanje bruto domačega proizvoda.

Ob nadaljnjem povečevanju obsega dolga in slabšanjem makroekonomskih razmer so se tudi lani stroški zadolževanja opazneje povišali. K temu je poleg domačih dejavnikov prispevalo tudi splošno poslabšanje razmer na trgu evrskih obveznic sredi leta. Septembra so predvsem ukrepi ECB vplivali na ponovno izboljšanje razpoložanja na evropskih finančnih trgih, kar je prispevalo k znižanju zahtevane donosnosti slovenskih 10-letnih državnih obveznic na raven okoli 5 % ob koncu leta. Ponovno se je donosnost izraziteje povečala proti koncu marca 2013, ko so se ob povečani negotovosti glede reševanja dolžniške in bančne krize na Cipru začeli poviševati stroški zadolževanja v vseh bolj izpostavljenih državah evrskega območja, v Sloveniji še nekoliko bolj izrazito. V prvi polovici aprila se je donosnost gibala na ravni nad 6,5 %, od tedaj pa je nekoliko zanihala navzdol, a ostaja na razmeroma visoki ravni. Bonitetne agencije so letos ponovno znižale ocene slovenskega državnega dolga: S&P februarja in Fitch maja za eno stopnjo, Moody's konec aprila pa za dve stopnji (v območje naložbe visoke tveganosti). Vse agencije kot ključna razloga za poslabšanje navajajo težave v bančnem sistemu in naraščajoči dolg, opozarjajo pa tudi na negotove obete za gospodarsko rast.

Konsolidacija javnih financ, predvidena v Programu stabilnosti - dopolnitev 2013 (PS 2013) je počasnejša od lani predvidene. Odstopanje od lanskih projekcij je največje v letu 2013, ko je projekcija dejanskega primanjkljaja 7,9 % BDP. K temu enkratni izdatki, povezani z dokapitalizacijo bank in sanacijo bančnega sistema, prispevajo 3,7 % BDP. Vendar pa se tudi brez upoštevanja teh specifičnih transakcij primanjkljaj sektorja država letos ne bi znižal. Ob višjih odhodkih za obresti in socialna nadomestila je precej višja predvsem vmesna potrošnja države. Zato kljub sprejetim dodatnim ukrepom za omejevanje sredstev za zaposlene v sektorju država in precej nižjim odhodkom za investicije in subvencije letos ne bo uresničeno lani načrtovano nominalno znižanje odhodkov deloma tudi zato, ker ni bilo podprto z opredeljenimi ukrepi. Na drugi strani so tudi projekcije prihodkov v poslabšanih gospodarskih razmerah za letos nižje, kljub dodatnim diskrecijskim ukrepom, ki bodo v veljavo stopili sredi leta. Tudi v prihodnjih letih je konsolidacija počasnejša od lani predvidene, predvsem zaradi višjih odhodkov za obresti, večji pa je tudi načrtovani obseg investicij ter izdatkov za blago in storitve.

V letošnjem programu stabilnosti je pomemben element konsolidacije povečana davčna obremenitev, ki pa je smiselna le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo strukturni ukrepi za zmanjšanje odhodkov s trajnim učinkom. Letošnji program stabilnosti daje dosti večji poudarek ukrepom na prihodkovni strani, ki predvsem povečujejo obremenitev potrošnje, ob nepopolnem prenosu v cene pa lahko vplivajo tudi na povišanje stroškov podjetij. Čeprav bo povečana davčna obremenitev na področju posrednih davkov prispevala h konsolidaciji javnih financ, pa je smiselna le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo ukrepi za zmanjšanje odhodkov. Pri tem je pomembno, da se omejevanje rasti oziroma znižanje izdatkov doseže s strukturnimi spremembami, in v manjši meri s krčenjem investicij in interventnimi ukrepi, ki so dolgoročno nevzdržni.

PS 2013 ne daje celovitega odgovora na ta izziv, zato bo že letos in predvsem v prihodnjih letih treba oblikovati takšne ukrepe, ki bodo imeli trajni učinek in ne bodo povzročali dodatnih neravnovesij. Že opredeljeni diskrecijski ukrepi na odhodkovni strani v PS 2013 so osredotočeni na omejevanje sredstev za

zaposlene in socialne transfere in so v določenem delu začasne narave. V tem kontekstu je zato kratkoročno najpomembnejši izziv ekonomske politike opredelitev ukrepov trajne narave na odhodkovni strani, ki bodo preprečili uvedbo kriznega davka v letu 2014. Njegova uveljavitev bi namreč kombinacijo ekonomskih politik za zmanjšanje primanjkljaja močno prevesila na prihodkovno stran, kar je znatno odstopanje od načrtanih ciljev, hkrati pa je tudi vprašljivo, kakšen bi bil dejansko njegov učinek v zaostrenih gospodarskih razmerah in ob močnemu krčenju zasebne potrošnje. Dodaten izziv pri konsolidaciji javnih financ je smiselna implementacija fiskalnega pravila o uravnoteženem proračunu, ki bo natančno opredeljeno v izvedbenem zakonu. Glede na zadnje simulacije fiskalnega pravila, ki ne predvidevajo nastopa izjemnih okoliščin, bo to v prihodnjih dveh letih zahtevalo še dodaten fiskalni napor.

Glede na visoko rast dolga sektorja država v preteklih in letošnjem letu, ki je povezana tudi z dokapitalizacijami bank in državnih podjetij, je uspešna izvedba sanacije bančnega sistema poleg konsolidacije javnih financ ključnega pomena za njegovo ohranjanje na vzdržni ravni. Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja naraščajo, s tem pa odhodki za obresti v vedno večji meri izrinjajo druge izdatke in imajo tudi vedno večji povratni vpliv na rast dolga. Poleg teh odhodkov in financiranja primarnega salda, ki bo po projekcijah letošnjega programa stabilnosti uravnotežen po letu 2014, bo na enkratno povečanje dolga že letos vplivalo financiranje ukrepov za sanacijo bančnega sistema, ki je sicer nujno za oblikovanje stabilnejšega makroekonomskega okolja in zagon gospodarske rasti ter izboljšanje percepcije vlagateljev na finančnih trgih. Predvideni obseg poroštev države za izdajo obveznic Družbe za upravljanje terjatev bank (DUTB) bo povišalo dolg za 11,4 % BDP, v prihodnjih letih pa je predvideno zmanjševanje tega vpliva z odprodajo oz. likvidacijo pridobljene aktive. Tudi ob uspešni izvedbi celotnega projekta bi se dolg države do konca programskega obdobja povečal nad 60 %, ob manjših prilivih od odprodaje prenesenih terjatev na DUTB, pa bi se že približal 70 % BDP. Tudi druga tveganja za še hitrejšo rast dolga ostajajo visoka. Ob naraščajočih razlikah med bolj in manj izpostavljenimi državami evrskega območja lahko pride do povišanja donosnosti obveznic do dospelja oziroma t. i. učinka prelivanja v celotnem območju, kar bi vplivalo na višjo ceno zadolževanja Slovenije. Če pa bi prišlo do nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju konsolidacijskih ukrepov in sanacije bančnega sistema, bi to še otežilo ali celo onemogočilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti, kar bi pod vprašaj postavilo tudi uresničevanje drugih zastavljenih ciljev v letošnjem programu stabilnosti. Otežen dostop države do finančnih virov pa bi imel tudi posledice za pogoje zadolževanja zasebnega sektorja, kar nadalje negativno vpliva na konkurenčnost in potencial za nadaljnji gospodarski razvoj.

Uvod

Po znatnem zmanjšanju primanjkljaja sektorja država v letu 2012 se fiskalna in druge ekonomske politike soočajo z izzivom nadaljevanja konsolidacije in izpolnitve zaveze v okviru postopka presežnega primanjkljaja. Evropska komisija je maja letos za Slovenijo predlagala odlog za znižanje primanjkljaja sektorja pod 3 % BDP z leta 2013 na leto 2015. Vendar pa te ne pomeni, da lahko Slovenija upočasni izvajanje konsolidacijskih ukrepov. Poslabšane gospodarske razmere in visoki stroški financiranja sanacije bančnega sistema namreč postavljajo pred nosilce fiskalne in drugih ekonomskih politik še večji izziv, kako izpeljati konsolidacijo javnih financ na vzdržen način s čim manj negativnimi vplivi na gospodarsko aktivnost ter še naprej zagotavljati dovolj visoko kakovostno raven javnih storitev. Uspešna konsolidacija bo skupaj z učinkovito sanacijo bančnega sistema prispevala k stabilnejšemu makroekonomskemu okolju in državi ter podjetjem omogočila lažji dostop do finančnih trgov.

V letošnjem fiskalnem poglavju se osredotočamo na analizo javnofinančnega stanja in oceno predvidene konsolidacije javnih financ iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2013. V prvih poglavjih predstavljamo javnofinančna gibanja v EU ter gibanja javnofinančnih agregatov in tokov v Sloveniji, vključno z analizo cikličnih in strukturnih dejavnikov, finančnih tokov med Slovenijo in proračunom EU, javnega dolga ter dolgoročne vzdržnosti javnih financ, v povezavi s stroški staranja prebivalstva. V nadaljevanju predstavljamo pregled sprememb na področju davkov v Sloveniji in EU v zadnjih letih. Temu pregledu nato sledi poglavje, ki kritično ocenjuje konsolidacijo javnih financ v letošnjem programu stabilnosti, na koncu pa na podlagi vseh analiz podajamo izzive fiskalne politike za doseganje začrtanih ciljev na način, ki bo javnim financam pomagal okrečiti tudi njihovo razvojno vlogo.

1. Fiskalna gibanja in politika v EU

V večini držav EU so se javnofinančni primanjkljaji intenzivneje zmanjšali že v letu 2011, proces konsolidacije pa se je v letu 2012 nekoliko upočasnjeno nadaljeval. Potem ko so se leta 2009 primanjkljaji v državah EU naglo povečali zaradi vplivov gospodarske in finančne krize in sprejetih ukrepov za njeno blaženje, in se na podobni ravni v povprečju ohranili tudi v letu 2010, je leta 2011 prišlo do njihovega znatnega zmanjšanja: v evrskem območju za 2 o.t., v EU pa za 2,1 o.t.. K temu so prispevali predvsem ukrepi, usmerjeni v racionalizacijo izdatkov, v več državah pa so bili sprejeti tudi ukrepi na prihodkovni strani. Ukrepi za zmanjšanje javnofinančnih odhodkov zajemajo spremembe na področju racionalizacije javnega sektorja ter socialnih in pokojninskih transferov. Večina držav je tako zamrznila oz. zmanjšala zaposlenost v javnem sektorju, v državah s slabšim javnofinančnim položajem je prišlo tudi do znižanja plač javnih uslužbencev. Na prihodkovni strani je več držav uvedlo spremembe davčne zakonodaje, in sicer v smeri povečanja obdavčitve potrošnje¹ in premoženja ter razbremenitve gospodarstva. V večini držav kratkoročne ukrepe spremljajo tudi sistemske spremembe, zlasti na področju zagotavljanja vzdržne ravni izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva. V letu 2012 se je proces konsolidacije v evrskem območju in EU nadaljeval, vendar je bilo zmanjšanje primanjkljajev relativno manjše kot leto pred tem (0,5 o.t. v evrskem območju, 0,4 o.t. v EU). Ocene strukturnih in cikličnih elementov (EC Spring Forecast 2013) kažejo, da je k upočasnjeni konsolidaciji v letu 2012 prispevalo predvsem ponovno poslabšanje gospodarskih razmer (večja negativna ciklična komponenta), nekoliko manjši kot leta 2011 pa je bil tudi pozitiven prispevek ukrepov fiskalne politike. K lanski upočasnitvi tempa konsolidacije v znatni meri prispevalo poslabšanje javnofinančnega položaja v nekaterih državah EU, ki so imele sicer presežke ali zelo nizke primanjkljaje. Evropska komisija v svoji pomladanski napovedi (EC Spring Forecast 2013) za letos pričakuje nadaljnje izboljšanje stanja javnih financ v povprečju evrskega območja in EU (0,8 oziroma 0,6 o. t.). Za razliko od preteklih let naj bi zmanjševanje primanjkljajev po oceni EK v povprečju v večji meri temeljilo na diskrecijskih ukrepih na strani odhodkov in manj na strani prihodkov.

¹ Od začetka krize leta 2008 je 17 držav EU je povišalo davčno stopnjo pri DDV (glej poglavje 6); precej držav je povišalo tudi trošarine na tobak in alkohol (npr. Slovaška, Francija, Irska, Romunija, Združeno kraljestvo), ponekod so uvedli ali povišali obdavčitev nepremičnin (npr. Avstrija, Slovaška, Ciper, Italija).

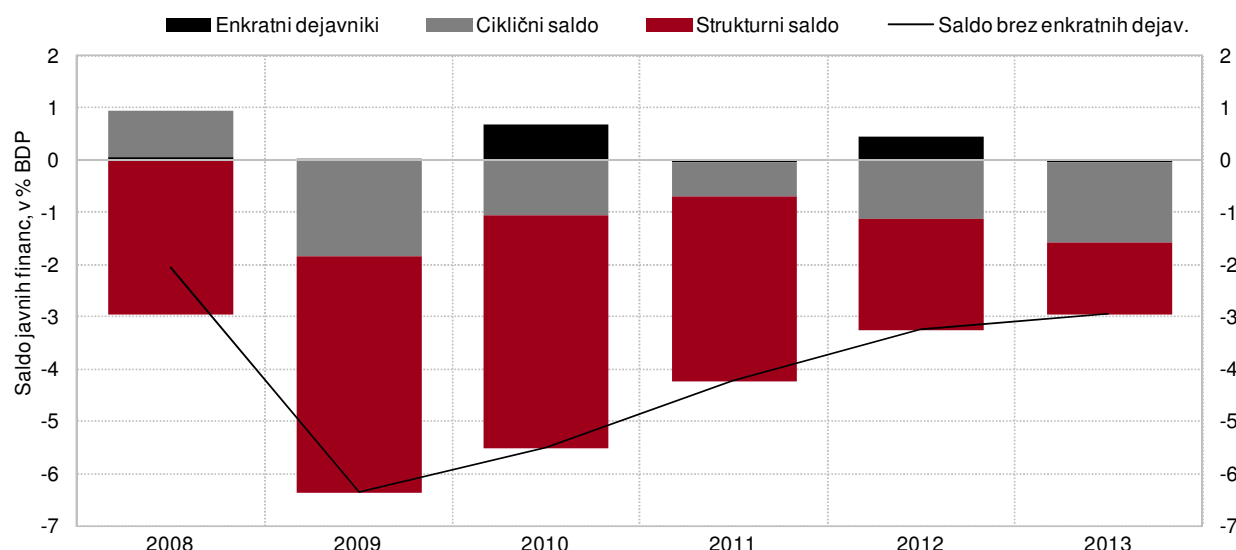
Tabela 1: Dejanski in ciklično prilagojeni saldo javnih financ v državah EU²

	Dejanski saldo (v % BDP)						Strukturni saldo (v % BDP)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgija	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7	-3,9	-2,9	-2,1	-3,9	-3,4	-3,5	-3,0	-2,3
Nemčija	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8	0,2	-0,2	-0,9	-0,8	-2,3	-0,9	0,3	0,4
Estonija	-2,9	-2,0	0,2	1,2	-0,3	-0,3	-4,5	-1,1	-1,1	-0,6	0,2	-0,2
Irska	-7,4	-13,9	-30,8	-13,4	-7,6	-7,5	-7,6	-9,8	-9,1	-7,7	-7,4	-6,9
Grčija	-9,8	-15,6	-10,7	-9,5	-10,0	-3,8	-9,6	-14,8	-8,8	-5,4	-1,0	2,0
Španija	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-10,6	-6,5	-4,5	-8,5	-7,4	-7,2	-5,5	-4,4
Francija	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	-3,9	-4,2	-6,1	-5,8	-4,7	-3,6	-2,2
Italija	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0	-2,9	-3,8	-4,2	-3,7	-3,6	-1,4	-0,5
Ciper	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,3	-6,5	-0,8	-6,5	-5,7	-6,6	-6,7	-5,4
Luksemb.	3,2	-0,8	-0,9	-0,2	-0,8	-0,2	2,7	1,0	-0,1	0,3	0,1	0,7
Malta	-4,6	-3,7	-3,6	-2,8	-3,3	-3,7	-6,2	-3,9	-4,6	-3,6	-4,1	-3,8
Nizozem.	0,5	-5,6	-5,1	-4,5	-4,1	-3,6	-0,7	-4,1	-4,0	-3,7	-2,6	-2,0
Avstrija	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5	-2,2	-1,9	-2,7	-3,3	-2,2	-1,5	-1,6
Portugal.	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	-6,4	-5,5	-4,5	-8,7	-8,8	-6,6	-4,2	-3,6
Slovenija*	-1,9	-6,2	-5,9	-6,4	-4,0	-5,3	-4,4	-4,4	-4,7	-4,7	-2,7	-2,4
Slovaška	-2,1	-8,0	-7,7	-5,1	-4,3	-3,0	-4,1	-7,2	-7,1	-5,2	-4,1	-3,0
Finska	4,4	-2,5	-2,5	-0,8	-1,9	-1,8	2,5	0,6	-0,7	-0,1	-0,7	-0,6
EMU-17	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7	-2,9	-3,0	-4,5	-4,5	-3,6	-2,1	-1,4
Bolgarija	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	-1,3	-0,2	-3,5	-2,1	-1,6	-0,4	-0,8
Češka	-2,2	-5,8	-4,8	-3,3	-4,4	-2,9	-4,3	-5,4	-4,5	-3,0	-1,7	-1,6
Danska	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,0	-1,7	2,3	0,2	-0,2	0,3	0,3	0,0
Latvija	-4,2	-9,8	-8,1	-3,6	-1,2	-1,2	-5,6	-5,5	-2,9	-1,6	-0,3	-1,4
Litva	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,9	-5,3	-6,6	-4,7	-4,9	-3,2	-2,8
Madžar.	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-1,9	-3,0	-4,6	-2,3	-3,3	-4,1	-0,7	-1,1
Poljska	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	-3,9	-3,9	-5,0	-8,2	-8,3	-5,4	-3,8	-3,3
Romunija	-5,7	-9,0	-6,8	-5,6	-2,9	-2,6	-7,9	-9,5	-6,2	-4,0	-2,7	-1,7
Švedska	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,5	-1,1	1,5	2,7	1,3	0,2	0,2	-0,1
Zdr. kralj.	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8	-6,3	-6,8	-5,0	-9,4	-8,9	-6,8	-7,0	-5,7
EU-27	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-4,0	-3,4	-3,2	-5,0	-4,9	-3,9	-2,8	-2,0

Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2013. Opomba: * napoved EK.

² Ocena dejanskega salda EK za Slovenijo za leto 2013 se razlikuje od projekcij v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013, in sicer zaradi različno ocenjenih enkratnih dejavnikov. Prav tako so razlike med ocenami EK in UMAR glede strukturnega primanjkljaja (glej poglavje 2.1). Razlike so pričakovane, saj je izračun odvisen od številnih predpostavk in napovedi, in so predvsem posledica različnih ocen proizvodne vrzeli (nekaj razlik je v vhodnih podatkih pri številu zaposlenih po statistiki nacionalnih računov zaradi preloma v seriji in pri oceni obsega kapitala, na izračuna pa vplivajo tudi razlike v napovedih BDP in komponent) in nekaterih metodoloških razlik (izračun NAWRU).

Slika 1: Saldo sektorja država v evrskem območju, v % BDP



Vir: Eurostat, za leto 2013 EC Spring Economic Forecast 2013, Ameco.

Zaradi gospodarske krize je večina držav EU še vedno v postopku presežnega primanjkljaja³, odlog za njegovo odpravo je doslej dobilo osem držav. V letih 2009 in 2010 je bil sprožen postopek presežnega primanjkljaja za 18 držav EU, leta 2010 jih je bilo v postopku skupaj tako že dvajset. V večini držav članic so bili roki za odpravo presežnega primanjkljaja določeni za leti 2012 oziroma 2013. Doslej je bil postopek zaključen v štirih državah, ki so že leta 2011 znižale primanjkljaj pod 3 % BDP (Bolgarija, Finska, Malta in Nemčija). Med državami z rokom v letu 2012 je le polovica držav izpolnila zavezo tj. zmanjšala primanjkljaj pod 3 % BDP, pomladanska napoved EK pa nakazuje, da tudi letos nekatere države najverjetneje ne bodo izpolnile zaveze. Svet EU je v preteklih letih že podaljšal rok za odpravo presežnega primanjkljaja štirim državam, kjer je prišlo do znatnih sprememb gospodarskih okoliščin glede na prvotne ocene v pozivu k odpravi primanjkljaja, in sicer Portugalski, Španiji, Irski in Grčiji. Letos so odlog za izpolnitev zavez dobile tudi Francija, Nizozemska, Poljska in Slovenija, Španiji in Portugalski pa je bil rok za odpravo primanjkljaja še podaljšan. Hkrati je bila predlagana tudi ukinitvev postopka presežnega primanjkljaja za Italijo, Latvijo, Litvo, Madžarsko in Romunijo.

Zaradi zaostrenih razmer je doslej pet držav iz evrskega območja zaprosilo za finančno pomoč EK, ki se izvaja preko različnih mehanizmov, tri države izven evrskega območja pa so zaprosile za plačilno-bilančno pomoč. Dostop do finančne pomoči iz evropskih finančnih mehanizmov je zagotovljen na podlagi strogega pogojevanja politike v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev in temeljite analize vzdržnosti javnega zadolževanja, ki jo izvede Komisija skupaj z MDS in v povezavi z ECB. Doslej je zaradi zaostrenih

³ Države, ki so v postopku, morajo redno poročati EK o doseženem napredku pri izvajanju ukrepov za konsolidacijo javnih financ. V primeru nepredvidenih gospodarskih okoliščin, ki znatno odstopajo od ocene v pozivu za odpravo presežnega primanjkljaja, se rok za odpravo primanjkljaja lahko tudi podaljša. S tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik v EU se je nadzor nad izvajanjem ukrepov v postopku presežnega primanjkljaja zaostрил, kar še posebej velja za države evrskega območja. Za države, ki ne sledijo priporočilom Sveta EU za odpravo presežnega primanjkljaja in prilagajanje srednjeročnemu javnofinančnemu cilju, so z novo zakonodajo in dogovorom o fiskalnem paktu predvidene tudi sankcije.

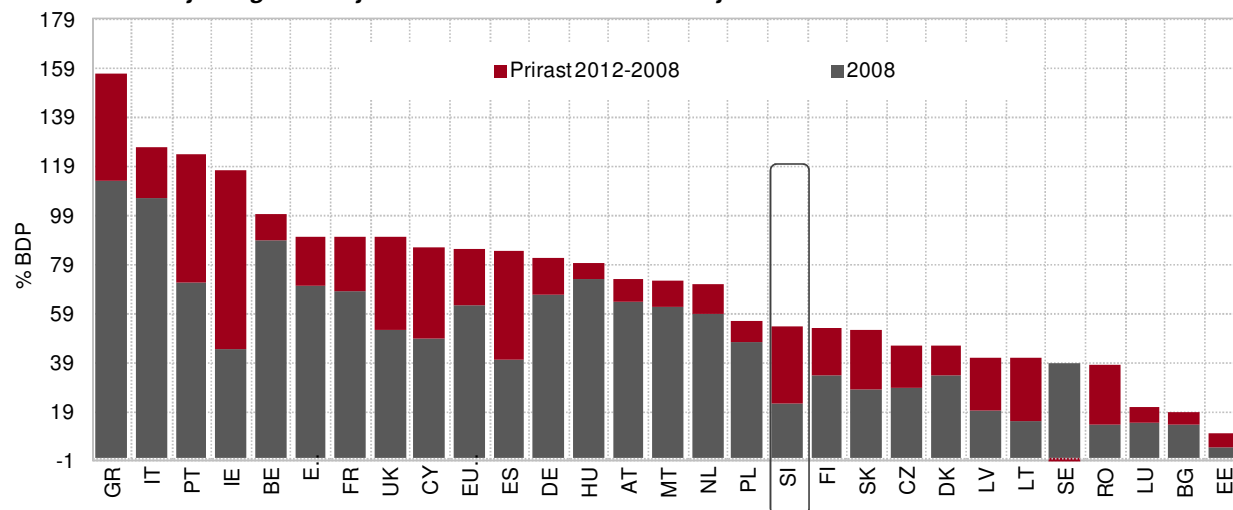
razmer za finančno pomoč iz EFSF/ESM⁴ zaprosilo pet držav iz evrskega območja (Grčija, Irska, Portugalska, Ciper in Španija, slednja le za dokapitalizacijo bank). Pogoji za odobritev prve posojilne tranše je podpis memoranduma (Memorandum of Understanding), ki vsebuje pogoje iz programa ekonomskih politik, za katere se država prejemnica pomoči zaveže, da jih bo izpolnila. Za odobritev kasnejših obrokov pa je potrebna potrditev držav članic dajalk poročila, da se strinjajo oziroma potrjujejo, da država prejemnica pomoči izpolnjuje pogoje iz programa ekonomskih politik, kar preverja Evropska komisija v sodelovanju z Evropsko centralno banko. V okviru mehanizma za plačilno-bilančno pomoč so za pomoč doslej zaprosile tudi tri države izven evrskega območja (Romunija, Madžarska in Latvija) zaradi resnih težav pri zagotavljanju finančnih virov iz tujine za pokrivanje primanjkljaja na tekočih računih plačilnih bilanc.

Rast dolga sektorja država v povprečju EU in evrskega območja se je po občutnem povečanju v letu 2009 v zadnjih letih nekoliko upočasnila, na rast deleža dolga glede na BDP v vedno večji meri vplivajo izdatki za obresti, prilagoditve tokov in stanja ter spremembe nominalne višine BDP. Od leta 2008 se je dolg sektorja država v povprečju EU povečal za 23,1 v povprečju evrskega območja pa za 20,5 o.t.. Rast je bila največja leta 2009 (12,4 o.t.), nato pa se je nekoliko upočasnila, vendar ostala precej višja kot v obdobju pred krizo. Zlasti v letih 2009 in 2010 je bilo povečano zadolževanje predvsem posledica visokih primarnih primanjkljajev in izvenproračunskih izdatkov, ki so jih države v okviru protikriznih ukrepov usmerjale v zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema. V zadnjih dveh letih se krepil prispevek izdatkov za obresti, predlani je bil izrazitejši tudi prispevek prilagoditve tokov in stanja⁵, lani pa je na povečanje deleža ponovno vplival tudi nominalni upad BDP. Nasprotno je bil lani primarni saldo javnih financ v povprečju evrskega območja prvič po letu 2008 pozitiven in ni več prispeval k povišanju dolga. Poleg dejavnikov, ki so neposredno vplivali na rast dolga, so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh v zadnjih letih izdajale obsežna jamstva, kar povečuje njihove potencialne obveznosti, ki se bodo realizirale, če pride do dejanske vnovčitve jamstev. Relativno izražena zadolženost znotraj evrskega območja se je v celotnem obdobju najbolj povečala na Irskem, na Portugalskem, v Grčiji, Španiji, Cipru in Sloveniji. EK za letos napoveduje ponovno nekoliko višjo rast dolga v povprečju evrskega območja in EU. K temu naj bi prispevali predvsem naraščajoči izdatki za obresti, deloma tudi usklajitev stanj in tokov (stock-flow adjustment), ki med drugim obsega razlike med izkazanimi izdatki po denarnem toku in obračunskem principu ter finančne transakcije in vrednostne spremembe. Računsko bo relativno izražen dolg višji tudi zaradi predvidenega letošnjega upada BDP.

⁴ EFSF: začasni Mehanizem poročev držav članic območja evra (European Financial Stability Mechanism; predvidoma bo prenehal delovati sredi leta 2013), ESM: stalni Evropski mehanizem za stabilnost (European Stability Mechanism; deluje od oktobra 2012). Več o finančnih mehanizmih glej tudi EI 2012, poglavje 1.

⁵ Prilagoditve tokov in stanja zajemajo razlike med izkazanimi izdatki po denarnem toku in obračunskem principu ter finančne transakcije in vrednostne spremembe. Na razlike v zadnjih letih izraziteje vplivajo predvsem neto pridobitve finančnih sredstev, ki so presegale primanjkljaje sektorja država, v veliki meri so bile povezane z dokapitalizacijami in operacijami za podporo finančnemu sektorju in podjetjem v državni lasti.

Slika 2: Povečanje dolga sektorja država v državah EU v obdobju 2008–2012



Vir: Eurostat.

Tabela 2: Dolg sektorja država, v % BDP

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Belgija	89,2	95,7	95,5	97,8	99,6	101,4
Nemčija	66,8	74,5	82,4	80,4	81,9	81,1
Estonija	4,5	7,2	6,7	6,2	10,1	10,2
Irska	44,5	64,8	92,1	106,4	117,6	123,3
Grčija	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9	175,2
Španija	40,2	53,9	61,5	69,3	84,2	91,3
Francija	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2	94,0
Italija	106,1	116,4	119,3	120,8	127,0	131,4
Ciper	48,9	58,5	61,3	71,1	85,8	109,5
Luksemb.	14,4	15,3	19,2	18,3	20,8	23,4
Malta	62,0	66,4	67,4	70,3	72,1	73,9
Nizozem.	58,5	60,8	63,1	65,5	71,2	74,6
Avstrija	63,8	69,2	72,0	72,5	73,4	73,8
Portugalska	71,7	83,7	94,0	108,3	123,6	123,0
Slovenija	22,0	35,0	38,6	46,9	54,1	61,0
Slovaška	27,9	35,6	41,0	43,3	52,1	54,6
Finska	33,9	43,5	48,6	49,0	53,0	56,2
EMU-17	70,1	80,0	85,4	87,3	90,6	95,5
Bolgarija	13,7	14,6	16,2	16,3	18,5	17,9
Češka	28,7	34,2	37,8	40,8	45,8	48,3
Danska	33,4	40,7	42,7	46,4	45,8	45,0
Latvija	19,8	36,9	44,4	41,9	40,7	43,2
Litva	15,5	29,3	37,9	38,5	40,7	40,1
Madžar.	73,0	79,8	81,8	81,4	79,2	79,7
Poljska	47,1	50,9	54,8	56,2	55,6	57,5
Romunija	13,4	23,6	30,5	34,7	37,8	38,6
Švedska	38,8	42,6	39,4	38,4	38,2	40,7
Zdr. kralj.	52,3	67,8	79,4	85,5	90,0	95,5
EU-27	62,2	74,6	80,0	82,5	85,3	89,8

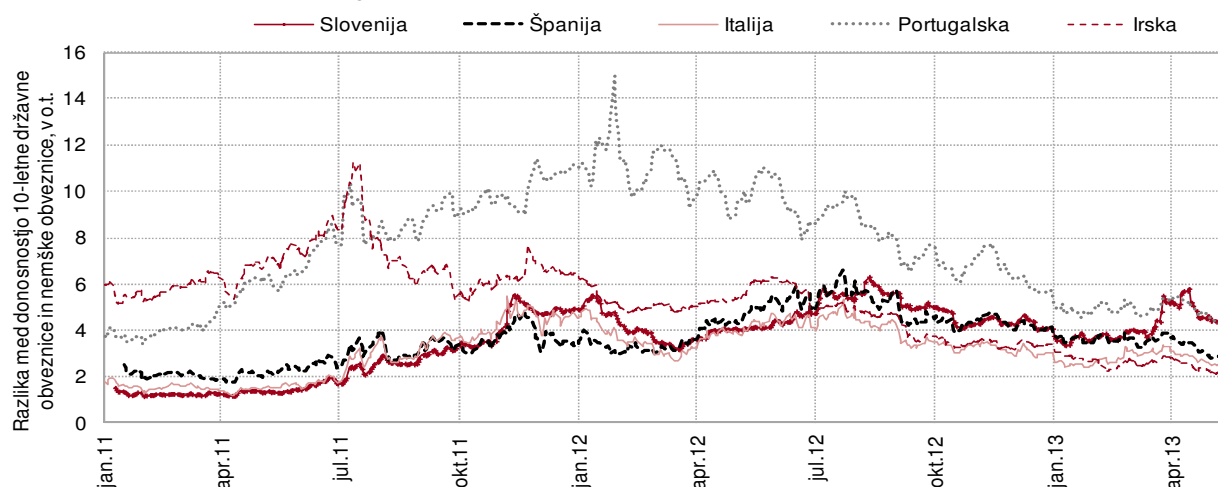
Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2013. Opomba: * napoved EK.

Tabela 3: Dolg sektorja države v evrskem območju

	2009	2010	2011	2012	2013
Raven bruto dolga (v % BDP)	80,0	85,6	88,0	92,7	95,5
Spremembe bruto dolga (v o.t.)	9,8	5,6	2,4	4,7	2,8
<i>Dejavniki, ki prispevajo k spremembi bruto dolga (v o.t.)</i>					
Primarni saldo	3,5	3,4	1,1	0,6	-0,2
Obresti	2,9	2,8	3,0	3,1	3,1
Učinek rasti BDP	3,2	-1,5	-1,2	0,5	0,4
Inflacija	-0,7	-0,6	-1,1	-1,1	-1,4
Prilagoditve	0,9	1,6	0,5	1,5	0,9

Vir: EC, Spring Economic Forecast 2013.

Slika 3: Razlika med donosnostjo 10-letne državne obveznice in nemške obveznice, v o.t.



Vir: Bloomberg.

Zahtevane donosnosti državnih obveznic v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja so se s ciprsko krizo marca letos ponovno povišale in ostajajo visoke. Na percepcijo finančnih vlagateljev in gibanje zahtevanih donosnosti dolgoročnih državnih obveznic v državah evrskega območja od začetka krize vplivajo različni dejavniki. Ti so načeloma povezani z dolgoročnimi fiskalnimi in makroekonomskimi kazalniki, zlasti od leta 2011 pa na razlike v percepciji vlagateljev in gibanjih donosnosti med najbolj izpostavljenimi državami in drugimi državami poleg gospodarskih razmer in dolžniških obveznosti v vedno večji meri vplivajo tudi politični dejavniki, nekateri enkratni dogodki in kazalniki razpoloženja. V letu 2012 je na povečevanje razlik v donosnostih izraziteje vplivalo tudi nakazovanje možnosti za razpad evrskega območja oziroma oblikovanje evrskega območja dveh hitrosti. V času visokih ravni donosnosti v izpostavljenih državah sredi lanskega leta se je donosnost v Nemčiji tako znižala že pod 1 %, zelo nizka je bila tudi na Nizozemskem, v Avstriji in Franciji. Naraščajoče razlike med državami znotraj enotnega denarnega območja tako opozarjajo na problem nezadostne koordinacije med skupno denarno in fiskalnimi politikami, ki so ostale v pristojnosti posameznih držav, to pa se odraža v velikih razlikah v percepciji in odločitvah finančnih vlagateljev. Donosnosti v

izpostavljenih državah in razlike do donosnosti referenčnih nemških obveznic so se sicer opazneje znižale oktobra 2012, predvsem zaradi odločitve ECB, da bo pod strogimi pogoji na sekundarnem trgu odkupovala državne obveznice držav, ki bi zaprosile pomoč v okviru ESM. Na pomiritev finančnih trgov so vplivale tudi septembra lani sprejete odločitve na ravni EU glede nadaljnjega povezovanja ekonomske in monetarne unije ter enotnega bančnega nadzora kot predpogoja za vzpostavitev in učinkovito delovanje bančne unije⁶. Razmere so se ponovno zaostrele marca letos, ko je za finančno pomoč zaprosil Ciper, saj se je zaradi prvotnih vsebinskih nejasnosti glede oblikovanja programa pomoči povečala negotovost tudi glede morebitnega reševanja finančnih težav v drugih izpostavljenih državah. Zaradi povečanega povpraševanja po varnih naložbah pa so se ponovno nekoliko znižale donosnosti državnih obveznic z najboljšo oceno AAA.

ECB je tudi lani omogočila pridobivanje likvidnih sredstev bankam z oteženim dostopom do virov financiranja ter tako prispevale k zmanjšanju napetosti na finančnih trgih. ECB se je v reševanje zaostrenih razmer na finančnih trgih evrskega območja z nestandardnimi ukrepi sicer aktivneje vključila konec leta 2011. V letu 2012 je zagotavljala podporo financiranju bankam v evrskem območju z operacijami dolgoročnejšega refinanciranja⁷, sprejela je ukrepe za večjo razpoložljivost finančnega premoženja, ki se lahko uporabi kot zavarovanje, Evrosistem pa je bankam zagotavljal likvidnost z rednimi avkcijami. Ti ukrepi so bankam z oteženim dostopom na finančne trge, zlasti v najbolj izpostavljenih državah, omogočili zagotavljanje potrebne likvidnosti in prispevali k zmanjšanju napetosti na finančnih trgih.

V zadnjih dveh letih so bili narejeni pomembni koraki v krepitevi gospodarskega upravljanja in koordinacije fiskalnih politik v EU. Po uveljavitvi svežnja šestih zakonov⁸, ki so zavezujoči za celotno EU, in Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t. i. »fiskalni pakt«)⁹, ki je zavezujoča za države evrskega območja, sta bili marca 2013 sprejeti še dve uredbi (t. i. »dvojček«)¹⁰, ki podrobneje določata implementacijo fiskalnih določil predhodno sprejete zakonodaje. Med drugim je okrepljen vsebinski nadzor nad pripravo nacionalnih proračunov. Osnutki proračunov vseh držav v evrskem območju morajo biti tako pripravljeni najkasneje do 15. oktobra, nato pa jih EK pregleda in do 30. novembra poda mnenje. Če pri tem ugotovi, da prihaja do odstopanja glede na načrte, predstavljene v Programu stabilnosti, od države članice zahteva popravke. Če odstopanja niso odpravljena ali utemeljeno argumentirana in to predstavlja resnejše tveganje za finančno stabilnost evrskega območja, lahko to tudi pomembno vpliva na mnenje EK o izpolnjevanju zavez posamezne države v okviru postopka presežnega primanjkljaja. V skladu z določili uredb morajo osnutki proračunov temeljiti na neodvisnih makroekonomskih napovedi, spremljanje uresničevanja nacionalnih fiskalnih pravil pa mora izvajati neodvisna inštitucija.

⁶ Poglavitni stebri bančne unije so enotni nadzor, sklad za reševanje bank, jamstvena shema za bančne vloge. Vlogo nadzornika bo prevzela ECB, kar naj bi zagotovilo oziroma povrnilo zaupanje vlagateljev. Sklad za reševanje bank zagotavlja mehanizem za ohranitev stabilnosti finančnega sistema v primeru bankrota kakšne izmed bank, zlasti ko bi ta imel negativen vpliv na stabilnost celotnega evrskega območja. Namen jamstvene sheme za depozite do 100.000 EUR pa ohranjanje zaupanja varčevalcev in preprečitev množičnega dviga prihrankov v primeru negotovosti. Oblikovanje bančne unije bi zmanjšalo negativen odziv finančnih trgov v primeru reševanja bank (sedaj je državno reševanje bank povezano z močnimi poslabšanjem stanja javnih financ držav, v katerih imajo banke v težavah sedež, to pa poviša njihove stroške zadolževanja in še dodatno zaostri javnofinančne razmere).

⁷ Izvedene so bile tri operacije: s prvo operacijo, (21. december 2011) je bilo bankam zagotovljeno 489,2 mrd EUR, z drugo (29. februar 2012) pa 529,5 mrd EUR.

⁸ Sestavlja ga pet uredb in ena direktiva, v veljavo je stopil decembra 2012. Vsebinsko dopolnjuje Pakt stabilnosti in rasti ter uvaža strožje zahteve glede proračunskih okvirov držav članic in okrepljeni nadzor na makroekonomskimi neravnovesji (glej EI 2012, poglavje 1).

⁹ Pogodba uvaža pravilo uravnoteženega proračuna, v veljavo je stopil 1. januarja 2013. Države pogodbenice bodo morale najpozneje v roku enega leta od uveljavitve pogodbe prenesti fiskalno pravilo o uravnoteženem proračunu v nacionalne zakonodaje, in sicer ustavo ali enakovreden zakonodajni dokument (za podrobnosti o določilih »fiskalnega pakta glej EI 2012, poglavje 1.).

¹⁰ Uredba o intenzivnejšem spremljanju in ocenjevanju predlogov proračunskih načrtov držav članic euroobmočja, zlasti tistih, za katere je bil uveden postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem (6726/13) in Uredba o okrepljenem nadzoru držav članic euroobmočja, ki so jih prizadele resne finančne težave ali so zaprosile za finančno pomoč (6727/13).

2. Javne finance v Sloveniji v letu 2012

Po treh letih ohranjanja na ravni okrog 6 % se je primanjkljaj sektorja država lani z ukrepi za javnofinančno konsolidacijo opazneje zmanjšal in bil najnižji od začetka krize leta 2008 (4 % BDP). Po močnem povečanju leta 2009 se je primanjkljaj sektorja država ohranjal približno na doseženi ravni, k čemur so, zlasti leta 2011, precej prispevali visoki enkratni dejavniki. Ob njihovi izločitvi je do manjšega zmanjšanja primanjkljaja prišlo že leta 2010 in 2011, leta 2012 pa se je tempo konsolidacije z ukrepi zlasti na odhodkovni strani opazno pospešil¹¹. V primerjavi z letom 2011 je bil primanjkljaj nižji za 2,4 o. t., brez upoštevanja enkratnega dviga izdatkov v obeh letih¹² pa za 1,5 o. t. Primanjkljaj se je večinoma generiral na centralni ravni države (3,8 % BDP). Na lokalni ravni je bil zabeležen majhen presežek (0,1 % BDP), primanjkljaj skladov socialnega zavarovanja (0,3 % BDP) pa se je v primerjavi s prejšnjim letom precej povečal¹³. Sprejeti ukrepi so lani prvič od začetka gospodarske krize privedli tudi do znatnega zmanjšanja ciklično prilagojenega primanjkljaja z -5,7 % BDP v letu 2011 na -2,8 % BDP v letu 2012 (strukturnega primanjkljaja¹⁴ z -4,4 % BDP na -2,4 % BDP; več glej poglavje 2.1).

Tabela 4: Prihodki, izdatki in primanjkljaj sektorja država, v % BDP

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj prihodki države	43,2	42,4	42,4	43,1	44,5	44,4	45,0
Skupaj izdatki države	44,6	42,4	44,3	49,3	50,4	50,8	49,0
Primanjkljaj sektorja država	-1,4	0,0	-1,9	-6,2	-5,9	-6,4	-4,0
Primanjkljaj sektorja država brez enkratnih dejavnikov	-1,4	0,0	-1,9	-6,2	-5,7	-5,1	-3,6

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

Lanska javnofinančna konsolidacija je v veliki meri temeljila na zniževanju javnofinančnih odhodkov, kjer je bil, za razliko od prejšnjih let, narejen znaten fiskalni napor, saj so se prvič znižali nominalno, upadel je tudi njihov delež v BDP. Izdatki sektorja država so se lani zmanjšali za 5,4 % oz okoli 1,0 mrd EUR, glede na BDP pa je njihov delež upadel za 1,8 o. t. na 49,0 % (brez enkratnih transakcij v letih 2011 in 2012 za 3,7 % oz. 0,6 mrd EUR, kar pomeni zmanjšanje za 0,9 o. t. BDP)¹⁵. Lani se je nadaljevalo zmanjševanje odhodkov, kjer za zmanjšanje niso potrebne zakonske spremembe (investicije, subvencije, materialni stroški), pomembno pa je h konsolidaciji prispevalo zmanjšanje odhodkov na podlagi uveljavitve sprememb iz treh zakonov (Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev¹⁶, Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012¹⁷ in Zakon o uravnoteženju javnih financ - ZUJF)¹⁸. Zmanjšale so se vse kategorije odhodkov, razen plačil

¹¹ Leta 2010 in 2011 je zmanjšanje primanjkljaja (brez enkratnih dejavnikov) v relativno večji meri temeljilo na povečanju prihodkov, deloma pa tudi na krčenju fleksibilnega dela izdatkov ter interventnih ukrepov na področju usklajevanja plač v sektorju država in socialnih transferov.

¹² Leta 2011: dokapitalizacija banke in nekaterih podjetij v večinski lasti države ter prevzem dolga nekaterih podjetij (1,3 % BDP), leta 2012: pokrivanje izgub državnih podjetij z dokapitalizacijo, zapadla državna poroštva, prepoznanje terjatev državnih podjetij in super dividende (0,4 % BDP). V podatkih za leto 2012 pa ni upoštevana dokapitalizacija NLB s pomočjo izdaje t.i. pogojno zamenljive obveznice (Co Co) v višini 320 mio EUR (izdane junija 2012), ki so bile letos zaradi lanske izgube banke pretvorjene v kapital.

¹³ Primanjkljaj skladov socialnega zavarovanja je predvsem posledica primanjkljaja v blagajni Zavoda za zdravstveno zavarovanje; v to kategorijo sicer sodita še Zavod za pokojninsko zavarovanje in Kapitalska družba (KAD). Na prehodno znižanje primanjkljaja leta 2011 pa je vplivalo 90 mio EUR, ki jih je KAD prenesel na Pokojninski sklad.

¹⁴ Strukturni primanjkljaj je ciklično prilagojeni primanjkljaj, očiščen vpliva specifičnih enkratnih transakcij.

¹⁵ Gl. opombo 1.

¹⁶ Uradni list, št. 62/2010.

¹⁷ Uradni list RS, št. 110/2011.

¹⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona za uravnoteženje javnih financ, ki posega v 39 področnih zakonov, je bil v Državnem zboru sprejet 12. maja 2012.

obresti, ki so se povečala (54 mio EUR). Najbolj so se zmanjšale investicije (-257 mio EUR), ki so upadle že tretje leto zapored, samo v zadnjih dveh letih za skoraj 550 mio EUR. Znižanje izdatkov za socialna nadomestila in podpore v denarju in naravi (-171 mio EUR) je bilo predvsem posledica sprememb v kriterijih upravičenosti, ki so zaostrele pogoje za pridobitev socialnih pravic. Na manjši obseg sredstev za zaposlene v sektorju država (-151 mio EUR) pa je vplivalo znižanje plač in drugih stroškov dela ter restriktivna politika zaposlovanja. Z omejevanjem izdatkov za blago in storitve se je zmanjšala tudi vmesna potrošnja države (-67 mio EUR), nekoliko so upadle tudi subvencije (-13 mio EUR). Občutno so se lani zmanjšali tudi kapitalski transferi (-359 mio EUR), ki pa so se leta 2011 močno povečali zaradi dokapitalizacije javnih podjetij in bančnega sektorja.

Okvir 1: Modelske ocene vpliva konsolidacijskih ukrepov na gospodarsko aktivnost z DSGE modelom

Modelske ocene ukrepov za konsolidacijo javnih financ z dinamičnim stohastičnim modelom splošnega ravnotežja (DSGE) kažejo na njihov neposredni vpliv na gibanje gospodarske aktivnosti in največji negativni vpliv v primeru nekonsolidacije. Približna ocena neposrednih učinkov za konsolidacijo javnih financ je možna na podlagi modelske simulacije z obsežnim dinamičnim stohastičnim modelom splošnega ravnotežja (DSGE), ki relativno dobro pojasnjuje specifične slovenske ekonomije. Izračuni kažejo, da ima nekonsolidacija največji negativni vpliv na gospodarsko aktivnost. V takšnih razmerah ne bi prišlo do zmanjšanja primanjkljaja sektorja država oz. bi se ta povečal, kar bi še otežilo ali povsem onemogočilo že sedaj zelo omejen dostop do virov na mednarodnih finančnih trgih, to pa bi zelo kmalu zahtevalo še večje in ostrejšre reze, prizadelo pa bi tudi financiranje zasebnega sektorja. Modelska ocena temelji na primerjavi učinkov permanentnih konsolidacijskih ukrepov z učinki ob permanentnem povišanju stroškov zadolževanja za 100 b. p. (kar bi v sedanjih razmerah bilo že blizu meje nevzdržnosti), do katerega bi prišlo v odsotnosti konsolidacijskih ukrepov. Primerjava kaže, da so stroški nekonsolidacije v primerjavi s katerikoli izmed izbranih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja večji, saj je negativen učinek povišanja stroškov kapitala na raven BDP največji in trajen, vpliva pa tudi na stopnjo rasti BDP (glej tudi EI 2012, poglavje 8).

Simulacije ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja kažejo, da imajo relativno močnejši neposredni učinek na zmanjšanje gospodarske aktivnosti v prvih treh četrtletjih po uveljavitvi. Simulacija na podlagi podatkov za leto 2011 kaže da je zmanjšanje različnih kategorij izdatkov (vmesna potrošnja države, socialni transferi in investicije) za 1,8 % BDP imelo neposredno negativen vpliv na gospodarsko rast v razponu okoli ene o. t. (v odvisnosti od predpostavke deleža likvidnostno omejenih gospodinjstev), učinek pa je relativno močnejši v prvih treh četrtletjih po uveljavitvi ukrepov. Znižanje izdatkov sektorja država v letu 2012 se je odrazilo na zmanjšanem domačem povpraševanju, kar je neposredno vplivalo na gospodarsko aktivnost. Natančna ocena vpliva konsolidacije na gospodarsko rast je otežena, saj je gospodarstvo izpostavljeno tudi drugim šokom iz domačega in mednarodnega okolja, vsi učinki pa so medsebojno prepleteni in pogosto povratno vplivajo drug na drugega. Večletno krčenje kreditne aktivnosti zaradi težav v bančnem sistemu (glej Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji, Ekonomski izzivi 2013) močno otežuje financiranje investicij in tudi tekočega poslovanja, oslabilo tuje povpraševanje upočasnjuje rast izvoza, javnofinančne spodbude za povečanje povpraševanja pa niso možne, saj bi zahtevale dodatno zadolževanje, ki ga ne bi bilo možno izvesti ob poslabšani percepciji finančnih trgov zaradi neizpolnjevanja zavez glede zmanjšanja primanjkljaja. Dodaten dejavnik, ki vpliva na upad povpraševanja je povečanje negotovosti potrošnikov, na katerega so delno vplivali ukrepi za zmanjšanje odhodkov, vendar je tudi posledica splošnega poslabšanja razmer na trgu dela v zadnjih letih (glej Izzivi trga dela, Ekonomski izzivi 2013). Glede ocene neposrednega učinka ukrepov v letu 2012 je treba upoštevati tudi, da so v veliki meri v veljavo stopili v začetku maja in je bil učinek na lansko letno rast BDP zato ustrezno manjši, hkrati pa se njihov relativno močan vpliv ohranja tudi še v začetku leta 2013.

Tabela 5: Rast skupnih odhodkov sektorja država in prispevki posameznih odhodkov k rasti, v obdobju 2006–2012 v o. t.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj odhodki sektorja država, rast v %	6,7	6,1	12,5	6,3	2,4	2,2	-5,4
Vmesna potrošnja, prispevek v o.t.	1,2	0,0	2,1	0,3	0,7	0,5	-0,4
Sredstva za zaposlene, prispevek v o.t.	1,4	1,2	3,2	1,7	0,6	0,6	-0,8
Socialna nadomestila in podpore, prispevek v o.t.	2,2	1,8	3,9	2,7	1,6	1,4	-0,9
Bruto investicije in kapitalski transferi, prispevek v o.t.*	1,7	2,6	2,2	0,3	-0,6	-0,1	-3,4
Subvencije, prispevek v o.t.	0,4	0,4	0,2	0,9	0,4	-1,8	-0,1
Obresti, prispevek v o.t.	-0,1	0,0	-0,1	0,4	0,6	0,6	0,3
Drugi odhodki, prispevek v o.t.	0,0	0,0	1,0	-0,1	-0,8	1,0	-0,1

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2013, preračuni UMAR. Opomba: * Zaradi dokapitalizacij javnih podjetij in bančnega sektorja so se kapitalski transferi v letu 2011 občutno povečali (270,4 mio EUR), v letu 2012 pa močno znižali. Brez upoštevanja dokapitalizacije je skupna rasti odhodkov 0,2 % leta 2011 in -3,7 % leta 2012 (prispevka postavke Bruto investicije in kapitalski transferi -2,7 o.t. leta 2011 in -1,6 o.t. leta 2012).

Lani so se prvič po letu 2009 nominalno zmanjšali tudi javnofinančni prihodki, njihov delež v BDP pa se malenkost povečal. Prihodki sektorja država so se lani zmanjšali za 105 mio EUR (-0,7 %). Kljub nominalnemu padcu se je delež prihodkov v BDP zaradi padca gospodarske aktivnosti povečal na 45,0 % (za 0,6 o. t.). Na gibanje javnofinančnih prihodkov je v veliki meri vplivalo poslabšanje gospodarskih razmer, delno pa tudi sprejete spremembe na davčnem področju. Kljub znatnemu povečanju nekaterih davčnih obremenitev¹⁹, je bil njihov pozitivni učinek v precejšnji meri izničen z zmanjšanjem prihodka od davka na dohodek pravnih oseb²⁰, na področju trošarin na tekoča goriva pa je zaradi relativno visoke cenovne elastičnosti povpraševanja proti koncu leta prišlo tudi do upada količin. Skupni prihodki iz davkov in prispevkov za socialno varnost so se zmanjšali (za 0,9 oz 0,8 %), nedavčni prihodki pa so se malenkost povečali. Zmanjšanje davčnih prihodkov je bilo predvsem posledica zmanjšanja prihodkov od davka na dohodek pravnih oseb (165 mio EUR oz. 27,1 %). Kljub zmanjšanju dohodkov od dela (-0,4 %) so se prihodki od dohodnine povečali za 0,6 %, prispevki za socialno varnost pa so se zmanjšali za 0,8 %. Višji so bili tudi prihodki od davka na proizvodnjo in uvoz (za 1,3 %) predvsem zaradi večjih prihodkov od trošarin ob povečanih trošarinskih dajatvah na vse trošarinske izdelke, saj so se prihodki od davka na dodano vrednost predvsem zaradi manjšega trošenja zmanjšali za 108 mio EUR oz. 3,6 %. Nedavčni prihodki, vključno s transfernimi prihodki (sredstva iz proračuna EU) so se povečali za 14 mio EUR, pri čemer so sredstva EU dosegla doslej najvišjo raven (842 mio EUR).

¹⁹ Višje trošarine na tobak in pivo, prilagajanje trošarin na pogonska goriva, dodatni davek na motorna vozila za vozila s prostornino motorja 2.500 ccm ali več, protikrizni davek na nepremično premoženje večje vrednosti, davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč, okoljska dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo CO₂, povečanje letne dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu.

²⁰ K temu je v znatno slabših makroekonomskih razmerah prispevalo tudi znižanje davčne stopnje z 20 % na 18 % in višje davčne olajšave za vlaganja v raziskave in razvoj ter investicije.

Tabela 6: Rast skupnih prihodkov sektorja država in prispevki posameznih prihodkov k rasti, v obdobju 2006–2012 v o. t.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj prihodki sektorja država, rast v %	6,6	9,3	7,8	-3,0	3,4	1,4	-0,7
Davki na proizvodnjo in uvoz, prispevek v o.t.	1,5	2,8	1,4	-1,4	0,6	0,0	0,4
Tekoči davki na dohodke, premoženje, itd., prispevek v o.t.	2,6	2,5	1,0	-2,5	-0,1	-0,2	-0,9
Socialni prispevki, prispevek v o.t.	2,1	2,9	3,5	0,4	0,7	0,2	-0,3
Drugi nedavčni in transferni prih., prispevek v o.t.	0,4	1,1	1,8	0,4	2,2	1,4	0,1

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2013, preračuni UMAR.

Z vidika kakovosti lahko ocenimo, da so bili v letu 2012 doseženi premiki v smeri trajnejšega prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov. Z ukrepi na podlagi sistemskih sprememb je bil narejen odmik od dotlej prevladujočega pristopa zgolj z začasnimi posegi v fleksibilni del proračuna. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ so, za razliko od preteklih let, namreč v večji meri vključevali strukturne spremembe, podprte s spremembami zakonodaje, ki bodo imele trajnejši učinek (npr. spremembe kriterijev upravičenosti na področju socialnih prejemkov, zmanjšanje nadomestil za brezposelnost, zmanjšanje odstotka vrednosti zdravstvenih storitev, ki se krijejo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja). Del ukrepov na področju socialnih transferov pa je bil začasne narave (npr. zamrznitev usklajevanja socialnih transferov, zmanjšanje letnih dodatkov za upokoјence glede na višino pokojnine). Na področju plač je bilo na podlagi dogovora s socialnimi partnerji doseženo zmanjšanje plač v sektorju država, kar je skupaj z omejitvami na področju zaposlovanja in omejitvami sklepanja avtorskih in podjemnih pogodb prispevalo k relativno nižji ravni sredstev za zaposlene. Kljub premiku v smeri trajnejših sprememb je bil del lanskih ukrepov še vedno interventne narave, kar pomeni, da ob prenehanju njihovega delovanja lahko ponovno pride do povečevanja izdatkov (t. i. »stop-and-go policies«). Poleg tega je bila več kot polovica zmanjšanja primanjkljaja še vedno dosežena z zniževanjem fleksibilnega dela izdatkov (investicije, subvencije, izdatki za blago in storitve; glede na leto 2011 so se skupaj zmanjšali za 7,8 %), kar zmanjšuje manevrski prostor za nadaljnje zniževanje v prihodnjih letih in je na dolgi rok nevzdržno, hkrati pa ima tudi relativno večji negativni vpliv na gospodarsko aktivnost (glej Okvir 1 in EI 2012, poglavje 8). Del ukrepov na prihodkovni strani je povišal predvsem prilive od posrednih davkov (trošarine in okoljske dajatve), hkrati pa so drugi ukrepi kratkoročno vplivali na manjši obseg prihodkov (znižanje davčne stopnje na davek od dohodka pravnih oseb; slednje naj bi imelo srednjeročno spodbudni učinek na gospodarsko rast, vendar bo učinkovitost tega ukrepa možno oceniti šele po preteku nekaj let). Vpliv sprejetih konsolidacijskih ukrepov na dohodkovni položaj prebivalcev je možno okvirno oceniti predvsem skozi oceno vpliva zmanjšanja socialnih transferov. Namen sprejetih sprememb, ki so znižale izdatke za ta namen, je bila tudi uvedba bolj ciljane pomoči prebivalstvu v najslabšem gmotnem položaju, kar bi za posledico imelo tudi spremembe socialno ekonomskega položaja dela prebivalcev. Po predhodnih simulacijah²¹ naj bi se razpoložljivi dohodek praviloma izboljšal prebivalcem v nižjih in poslabšal prebivalcem v višjih dohodkovnih skupinah, vendar naj bi do poslabšanja prišlo tudi pri določenem deležu v nižjih dohodkovnih skupinah. Podobno kaže tudi ocena učinkov nove zakonodaje, pripravljena na podlagi podatkov o njenem izvajanju v prvem letu uporabe²² (več glej Poročilo o razvoju 2013, poglavje 4). Znižanje izdatkov za transfere posameznikom in gospodinjstvom je skupaj s plačnimi in kadrovskimi ukrepi v sektorju država agregatno vplivalo na padec razpoložljivega dohodka, kar je bil eden izmed ključnih dejavnikov zmanjšanja zasebne potrošnje.

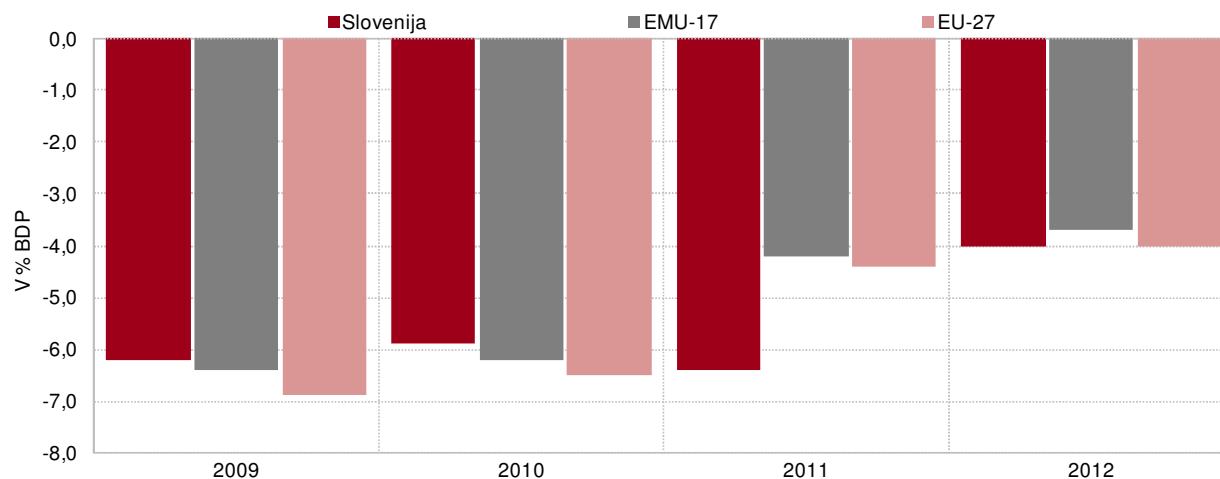
Konsolidacija javnih financ je le eden izmed dejavnikov, ki vpliva na gibanje zahtevanih donosnosti državnih obveznic. Na podlagi odzivov lahko sklepamo, da je imela konsolidacija pozitiven vpliv na percepcijo finančnih vlagateljev oziroma bi se ta v primeru nekonsolidacije poslabšala, vendar pa neposrednega učinka sprejetih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja na pogoje zadolževanja ni možno oceniti. Pozitiven je bil tudi

²¹ Inštitut za ekonomska raziskovanja, Mikrosimulacijski model.

²² Inštitut RS za socialno varstvo, Ocena učinkov nove socialne zakonodaje, 2013.

vpliv sprejetja pokojninske reforme, ki sicer ni imela vpliva na lanske izdatke, bo pa vplivala na nekoliko vzdržnejše stanje javnih financ na srednji rok (glej poglavje 5). Sicer pa so v letu 2012 na gibanje donosnosti izrazito vplivali nekateri drugi domači dejavniki, povezani z zaostrenimi razmerami v bančnem sektorju, nakazovanjem potrebe po zaprosilu za tujo finančno pomoč, poslabševanjem obetov za gospodarsko rast in politično nestabilnostjo, ter zunanji dejavniki, ki so vplivali na gibanje donosnosti v vseh izpostavljenih državah evrskega območja (glej poglavje 4).

Slika 4: Primanjkljaj sektorja država v Sloveniji in EU, v % BDP



Vir: Eurostat.

Zmanjšanje primanjkljaja sektorja država je bilo v Sloveniji leta 2012 med večjimi v EU, glede na leto 2009 pa še vedno pod povprečjem EU in evrskega območja. Potem ko je bila Slovenija v letih 2010 in 2011 med redkimi državami EU, ki je poslabšala fiskalni položaj, je bilo lansko zmanjšanje med večjimi v EU (večje izboljšanje le na Irskem in v Romuniji). Primerjava z letom 2009, ko so je stanje javnih financ močno poslabšalo v vseh državah članicah in je bil primanjkljaj v Sloveniji le malo manjši od povprečja evrskega območja, pa pokaže, da je bil konsolidacijski napor v Sloveniji v celotnem obdobju (2,2 o. t.) manjši kot v povprečju EU in evrskega območja (2,9 oz. 2,7 o. t.). To je še posebej problematično, če upoštevamo, da se Slovenija sooča z upadajočimi prihodki zaradi enega največjih poslabšanj gospodarske slike med državami EU, hkrati pa je tudi v skupini držav, kjer bodo posledice staranja prebivalstva na javne finance med največjimi v EU (glej poglavje 4).

2.1. Ciklično prilagojeni in strukturni saldo javnih financ

Ocena strukturnega salda nakazuje naravnost in ustreznost fiskalne politike; njegov pomen v mehanizmu spremljanja fiskalnih politik v evrskem območju pa dobiva osrednjo vlogo. Analiza ciklično prilagojenega salda in strukturnega salda²³ daje dodaten vpogled v delovanje preteklih ukrepov fiskalne politike, s tem pa lahko pripomore k ex-post oceni naravnosti fiskalnih politik in ugotavljanju razlogov za morebitna nastala neravnovesja v preteklosti. Strukturni primanjkljaj je kot srednjeročni fiskalni cilj opredeljen že v Paktu stabilnosti in rasti. S sprejetjem zakonodaje in dogovorov za tesnejše usklajevanje fiskalnih politik v evrskem

²³ Ciklično prilagojeni saldo javnih financ nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunkturalnih dejavnikov. Strukturni primanjkljaj je ciklično prilagojeni saldo javnih financ, ki ne upošteva t. i. enkratnih transakcij (v skladu z metodologijo ESA 95).

območju (glej poglavje 1), ki so dopolnile Pakt stabilnosti in rasti iz leta 2005, pa je dobil osrednjo vlogo pri sprejemanju podlag za vodenje in nadzor ukrepov na javnofinančnem področju. Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (fiskalni pakt) opredeljuje določilo o uravnoteženem proračunskem položaju sektorja države pogodbenice (ali v presežku) prav s strukturnim saldonom kot srednjeročnim ciljem, ki ne sme preseči 0,5 % BDP (časovni okvir za približevanje temu cilju določi Evropska komisija ob upoštevanju tveganj za vzdržnost posamezne države, v Sloveniji bo po projekcijah Programa stabilnosti – dopolnitev 2013 strukturni saldo nižji od 0,5 % leta 2017 – glej tudi poglavje 7).

Zaradi velike spremenljivosti ocen strukturnega salda je pri njegovi interpretaciji potrebna izjemna previdnost. Strukturni primanjkljaj je vsebinsko primernejši pokazatelj javnofinančnega položaja od dejanskega salda sektorja država, na katerega lahko močno vplivajo konjunkturni in dejavniki enkratnega značaja. Vendar pa je vloga strukturnega salda kot osrednjega kazalnika, ki kaže naravnost fiskalne politike in konsolidacijske napore, lahko problematična, še zlasti pri odločitvah za tekoče in prihodnja leta in v povezavi z določili fiskalnega pakta o uravnoteženem proračunu. Slednje še zlasti zato, ker lahko morebitna kršitev tega določila, ki ga morajo države podpisnice prenesti v notranje pravne sisteme z določbami zavezujoče, trajne in po možnosti ustavne narave²⁴, v končni fazi sproži postopek uvajanja sankcij. Uporaba strukturnega salda je problematična, ker na njegovo oceno poleg sprememb, povezanih z ukrepi fiskalne politike, močno vplivajo ocene potencialne rasti in proizvodne vrzeli, za katere je značilna velika spremenljivost (Tabela 7). To je posledica metodoloških sprememb²⁵ in revizij ocen preteklega gospodarske rasti, prav tako pa tudi sprememb v napovedih, ki so pogojene s spremenjenimi razmerami in obeti v domačem in mednarodnem okolju. Na oceno strukturnega salda vplivajo tudi revizije ocen primanjkljaja sektorja država za nazaj. Vse to lahko močno spremeni oceno fiskalnega stanja, ne le za tekoče in prihodnja leta, temveč tudi za nazaj. S tem lahko pride do situacije, da je npr. strukturni saldo v preteklem letu ocenjen kot previsok glede na določilo o uravnoteženem proračunu, kasnejši izračuni pa to oceno spremenijo in pokažejo, da določilo ni bilo kršeno (in obratno). Podobno je lahko v posameznem letu fiskalna politika ex-post ocenjena kot proticiklična, naslednji izračun za isto leto pa pokaže, da je bila ciklična. Pri analizi ciklično prilagojenega salda in strukturnega salda je zato potrebna izjemna previdnost pri interpretaciji ocene fiskalnega položaja kot podlagi za vodenje ekonomskih politik.

²⁴ Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, 3. čl, 2. odst. (Ur.l EU C113/1, 18.4.2012; Ur. L. RS Uradni list RS, št. 35/2012, 14. 5. 2012).

²⁵ Proizvodno vrzel letos računamo s spremenjeno metodologijo v produkcijski funkciji. Namesto Hodrick-Prescottovega filtra (glej Ekonomski izzivi 2010) za glajenje skupne faktorske produktivnosti uporabljamo bivariatni Kalmanov filter. Za podrobnejši opis metodologije glej F. D'Auria, Cécile Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Röger and A. Rossi: »The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps«, Economic Papers 420, July 2010, DG ECFIN.

Tabela 7: Dejanski, ciklični in ciklično prilagojeni saldo sektorja država, v % BDP

	Dejanski saldo	Ciklični saldo	Ciklično prilagojeni saldo	Sprememba ciklično prilagojenega salda	Strukturni saldo*	Sprememba strukturnega salda
	1	2	3 (= 1 - 2)			
2000	-3,7	0,3	-4,0	-0,7	-4,0	-0,7
2001	-4,0	0,0	-4,0	0,1	-4,0	0,1
2002	-2,4	0,1	-2,6	1,4	-2,6	1,4
2003	-2,7	-0,1	-2,5	0,0	-2,5	0,0
2004	-2,3	0,1	-2,3	0,2	-2,3	0,2
2005	-1,5	0,4	-1,8	0,5	-1,8	0,5
2006	-1,4	1,3	-2,7	-0,8	-2,7	-0,8
2007	0,0	2,7	-2,8	-0,1	-2,8	-0,1
2008	-1,9	2,7	-4,5	-1,8	-4,5	-1,8
2009	-6,2	-1,6	-4,6	-0,1	-4,6	-0,1
2010	-5,9	-1,2	-4,7	-0,1	-4,5	0,2
2011	-6,4	-0,7	-5,7	-1,0	-4,4	0,1
2012	-4,0	-1,2	-2,8	2,9	-2,4	2,0
2013	-7,9	-1,5	-6,4	-3,6	-2,7	-0,3

Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURs), 2013 za dejanski saldo; ciklične komponente – preračun UMAR. Opomba: ¹ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih transakcij ² Pozitivna sprememba pomeni izboljšanje salda. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

Strukturna komponenta javnofinančnega primanjkljaja se je lani prvič po letu 2005 opazno znižala.

Lanski ukrepi za konsolidacijo javnih financ so privedli tudi do znatnega zmanjšanja ciklično prilagojenega primanjkljaja z -5,7 % BDP v letu 2011 na -2,7 % BDP v letu 2012 (strukturnega primanjkljaja²⁶ z -4,4 % BDP na -2,4 % BDP). V zadnjih treh letih se je strukturni primanjkljaj tako zmanjšal za 2,2 o. t ali 0,73 o. t povprečno letno. To je približno na ravni zahteve EK v okviru postopka presežnega primanjkljaja po povprečnem letnem zmanjšanju za ¾ o. t, praktično celotno zmanjšanje pa je bilo doseženo v letu 2012.

²⁶Strukturni primanjkljaj je ciklično prilagojeni primanjkljaj, očiščen vpliva specifičnih enkratnih transakcij.

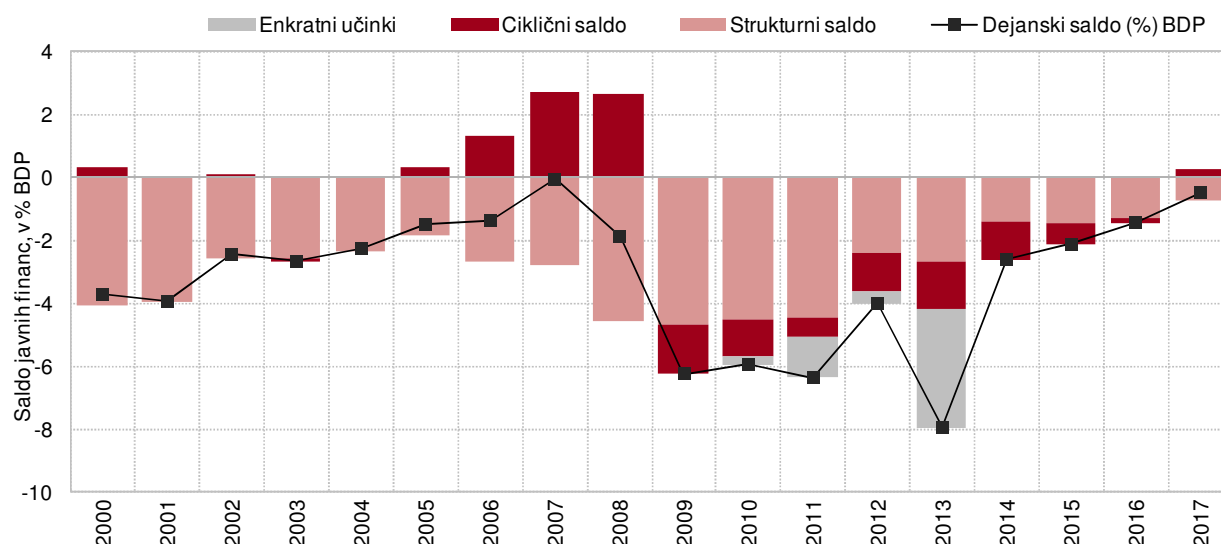
Tabela 8: Ocene strukturnega stanja javnih financ iz leta 2013 in leta 2012

	Ocene iz leta 2013						Ocene iz leta 2012					
	Dejanski saldo (%BDP)	Ciklični saldo	Ciklično prilagojeni saldo	Strukturni saldo	Proizvodna vrzel	Rast potencialnega BDP	Dejanski saldo (%BDP)	Ciklični saldo	Ciklično prilagojeni saldo	Strukturni saldo	Proizvodna vrzel	Rast potencialnega BDP
2000	-3,7	0,3	-4,0	-4,0	0,7	4,1	-3,7	0,4	-4,2	-4,2	1,0	4,0
2001	-4,0	0,0	-4,0	-4,0	0,0	3,6	-4,0	0,2	-4,2	-4,2	0,5	3,4
2002	-2,4	0,1	-2,6	-2,6	0,3	3,5	-2,4	0,6	-3,0	-3,0	1,3	3,1
2003	-2,7	-0,1	-2,5	-2,5	-0,3	3,5	-2,7	0,4	-3,1	-3,1	0,9	3,3
2004	-2,3	0,1	-2,3	-2,3	0,1	3,9	-2,3	0,7	-3,0	-3,0	1,6	3,7
2005	-1,5	0,4	-1,8	-1,8	0,8	3,3	-1,5	1,0	-2,5	-2,5	2,2	3,4
2006	-1,4	1,3	-2,7	-2,7	3,0	3,5	-1,4	1,9	-3,2	-3,2	4,3	3,8
2007	0,0	2,7	-2,8	-2,8	6,2	3,7	0,0	3,1	-3,1	-3,1	7,0	4,1
2008	-1,9	2,7	-4,5	-4,5	6,0	3,5	-1,9	3,2	-5,1	-5,1	7,3	3,3
2009	-6,2	-1,6	-4,6	-4,6	-3,6	1,4	-6,1	-1,1	-4,9	-4,9	-2,6	1,4
2010	-5,9	-1,2	-4,7	-4,5	-2,7	0,3	-6,0	-1,0	-5,0	-5,0	-2,2	1,0
2011	-6,4	-0,7	-5,7	-4,4	-1,5	-0,6	-5,1	-1,2	-5,2	-3,9	-2,8	0,4
2012	-4,0	-1,2	-2,8	-2,4	-2,8	-1,0	-3,5	-1,7	-1,8	-1,8	-3,9	0,3
2013	-7,9	-1,5	-6,4	-2,7	-3,5	-1,1	-2,5	-1,4	-1,1	-1,1	-3,3	0,5

Vir: Surs, Ekonomski izzivi 2012 (UMAR), Program stabilnosti – dopolnitev 2013, preračuni UMAR.

V primerjavi z lanskimi izračuni je ciklično prilagojeni primanjkljaj za leti 2012 in 2013 višji. Razlike med lanskimi in letošnjimi ocenami ciklično prilagojenega (in strukturnega) salda so posledica treh dejavnikov: (i) močnega poslabšanja gospodarskih razmer, (ii) počasnejše konsolidacije od lani predvidene in (iii) nekaterih enkratnih dogodkov, ki so povezani z lanskimi ukrepi za zagotavljanje kapitalske ustreznosti domačih bank. Pri izračunu za leto 2012 je poslabšanje gospodarskih razmer in obetov ob uporabljeni metodologiji vplivalo na močnejši padec potencialnega BDP in manjšo proizvodno vrzel, kar je zmanjšalo ciklično in povečalo strukturno komponento. Na lanski ciklično prilagojeni primanjkljaj je v manjši meri vplivala tudi razlika v dejanskem saldu, ki pa je bila v veliki meri posledica enkratnih dejavnikov in ni imela vpliva na strukturni saldo. Pri izračunu za leto 2013 pa je razlika med ocenami ciklično prilagojenega salda v celoti posledica znatno višjega dejanskega salda (glej poglavje 7). Vsebinsko so k temu več kot 70 % prispevali enkratni dejavniki (dokapitalizacija bank v skupni višini 3,7 % BDP, od tega 0,9 o. t. iz leta 2012, kar pa mora biti v skladu z metodologijo ESA95 v primanjkljaju upoštevano v letu 2013). Do določenih popravkov je zaradi nekaterih metodoloških sprememb prišlo tudi v ocenah proizvodne vrzeli za pretekla leta, zlasti v obdobju 2004–2007. Zato je v teh letih ciklično prilagojeni primanjkljaj nekoliko manjši od predhodno ocenjenega

Slika 5: Saldo sektorja država, Slovenija



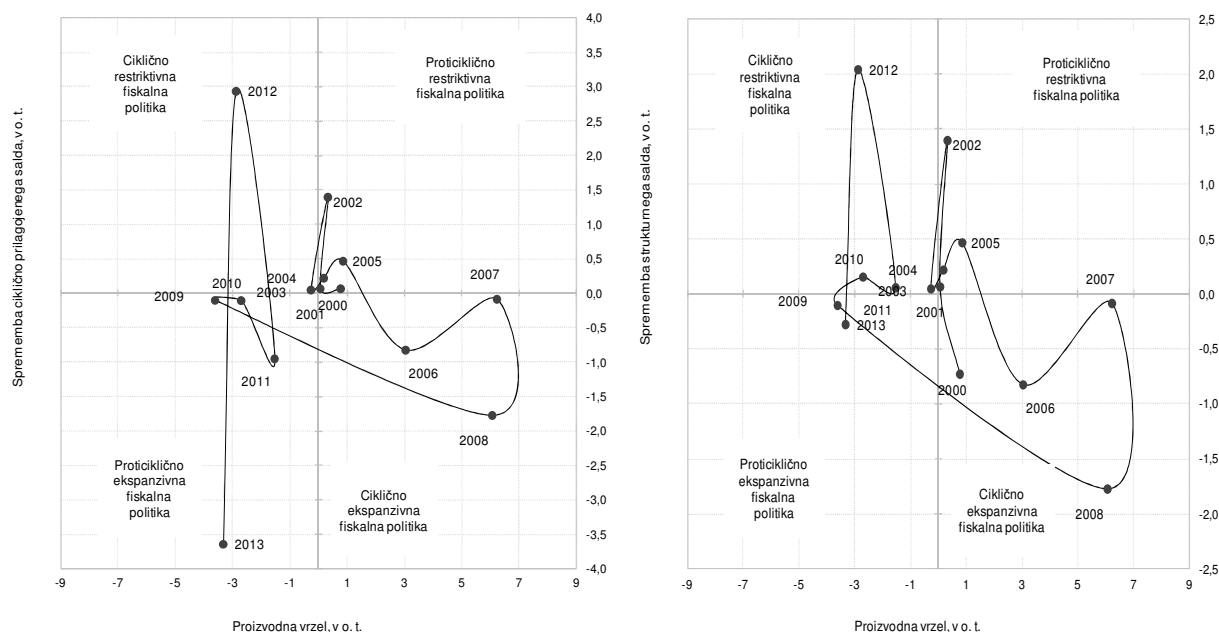
Vir: SURS, preračuni UMAR.

Kljub spremenljivosti ocen strukturnega salda vse ocene, narejene v zadnjem času, kažejo, da je leta 2008 prišlo do znatnega poslabšanja in leta 2012 do opaznega izboljšanja strukturnega stanja javnih financ. V letu 2008 se je strukturni primanjkljaj po naši oceni povečal za 1,8 o. t. na 4,6 % BDP in se na tej ravni ohranil tudi v naslednjih dveh letih. V letu 2009 se je zaradi močno poslabšanih gospodarskih razmer prej pozitivni ciklični saldo prevesil v primanjkljaj (poslabšanje za 4,3 o. t.), kar je vplivalo na izrazito povečanje javnofinančnega primanjkljaja v tem letu. Ob nizki gospodarski rasti in zanemarljivih konsolidacijskih naporih, ki so bili usmerjeni zgolj v omejevanje plač in transferov z interventnimi ukrepi, sta se ciklična in strukturna komponenta salda javnih financ na podobni ravni ohranili tudi v letih 2010 in 2011 (ciklično prilagojeni saldo se je zaradi močnega vpliva enkratnih dejavnikov leta 2011 povečal). Strukturni primanjkljaj je bil tako tri leta ključni element javnofinančnega neravnovesja, predstavljeni izračuni pa nakazujejo, da je k zaostrenemu stanju javnih financ v precejšnji meri prispevalo že delovanje fiskalne politike v predkriznem letu, finančna in gospodarska kriza pa je razmere še dodatno poslabšala. Šele v letu 2012 je prišlo do opaznega pozitivnega premika, saj se je strukturni primanjkljaj z ukrepi za uravnoteženje javnih financ (glej poglavje 2) zmanjšal za dobri 2 o. t.

Za oceno ciklične oziroma proticiklične naravnosti fiskalne politike se uporablja primerjava dinamike ciklično prilagojenega primanjkljaja in proizvodne vrzeli. Spremembe ciklično prilagojenega salda v zaporednih letih kažejo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. S primerjavo spremembe ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli, ki kaže konjunkturalna nihanja med posameznimi leti, lahko ocenimo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni položaj. Pozitiven fiskalni impulz na primer pomeni povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v tekočem letu glede na leto pred tem. Različna oddaljenost posameznih točk od osi kaže intenzivnost delovanja fiskalne politike. Na sliki 6 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v prvem ali tretjem kvadrantu, je fiskalna politika proticiklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa restriktivno. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v drugem ali četrtem kvadrantu, je fiskalna politika ciklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah,

ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa je tudi fiskalna politika ekspanzivna. Ciklična naravnost pomeni, da fiskalna politika ne dopušča delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, zaradi česar se na primer izdatki spreminjajo skladno s spremembami gospodarske rasti in ne, kot je bilo načrtovano. Na strani prihodkov to pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davčnih stopenj in povečanja izdatkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

Slika 6: Ciklična naravnost fiskalne politike, upoštevajoč ciklično prilagojeni (levo) in strukturni saldo (desno)



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

Izračuni kažejo, da je bila naravnost fiskalne politike v obdobju 2009-2011 precej nevtralna, lani je bilo njeno delovanje izrazito restriktivno in ciklično, letos pa je ponovno rahlo proticiklično ekspanzivna (tudi neupoštevajoč enkratne izdatke za dokapitalizacijo). Podobno kot v preteklih letih, tudi letošnji izračuni (z majhnimi spremembami) kažejo, da je do poslabšanja fiskalnega položaja prišlo leta 2008, ko je bilo delovanje fiskalne politike izrazito ciklično in ekspanzivno. Poleg nekaterih vplivov, ki so po svoji naravi sicer bolj cikličnega kot strukturnega značaja²⁷, se je v tem letu povečala strukturna komponenta primanjkljaja kot posledica ukrepov, sprejetih v letih 2007 in 2008. Ocenjujemo, da gre pri tem predvsem za povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transfere²⁸ in povišanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih, kar je vplivalo na višje

²⁷ Gospodarske razmere in posledično stanje javnih financ začeli močno poslabševati že v zadnjih mesecih leta 2008 po izbruhu gospodarske in finančne krize, kar se še ni ustrezno odrazilo na oceni proizvodne vrzeli. Izračunani fiskalni položaj v letu 2008 tako ne upošteva, da je do izpada prihodkov prišlo zaradi upočasnjene gospodarske rasti, kar je po vsebini že proticiklično delovanje.

²⁸ Znatno so se povečali izdatki za socialna nadomestila in podpore gospodinjstvom zaradi ukrepov, usmerjenih v zmanjšanje negativnih posledic visoke inflacije na blaginjo prebivalstva, ki so bili sprejeti maja 2008 (regresiranje prevoznih, prehrane, stanarinih ipd. ter na novo uvedena prehrana dijakov in doplačila v vrtcih), kar je verjetno povezano tudi z volilnim ciklom (volitve jeseni 2008).

izdatke. Na drugi strani so se izvajale tudi davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke: povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, ukinitvev stopnje davka na izplačane plače in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek. V letu 2009, ko je prišlo do močnega zmanjšanja gospodarske aktivnosti in negativne proizvodne vrzeli, je bila fiskalna politika zaradi ohranjanja visokega strukturnega primanjkljaja proticiklična, pri čemer ocenjujemo, da ni delovala ekspanzivno. Podobna naravnost fiskalne politike se je ohranila tudi v letih 2010 in 2011. V letu 2012 se je ob znatnem zmanjšanju primanjkljaja okrepila restriktivna naravnost fiskalne politike, ki je ob večji negativni proizvodni vrzeli delovala prociklično. Ob pridržkih glede izračunov sprememb ciklično prilagojenega salda ocenjujemo, da je bila naravnost fiskalne politike v zadnjih štirih letih, izraziteje v letu 2012, predvsem posledica javnofinančnih omejitev, povezanih z zavezami Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja in oteženim financiranjem. V letu 2013 ta zaveza še ne bo uresničena (glej poglavje 7), ob upoštevanju projekcij Programa stabilnosti – dopolnitev 2013 pa naj bi v naravnosti fiskalne politike prišlo do rahlega premika v smeri ekspanzivne proticiklične politike (tudi brez upoštevanja izdatkov za dokapitalizacijo bank).

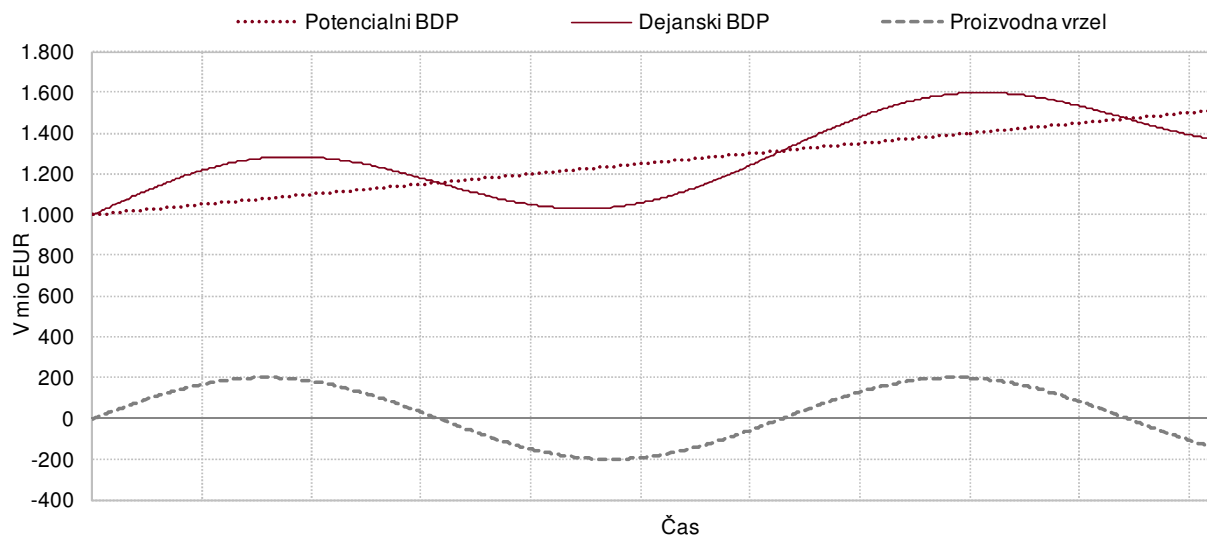
2.2. Simulacije fiskalnega pravila in vpliv spremenjenih okoliščin na njegov izračun

S spremembo 148. člena ustave ter izvedbenim zakonom za ustavno fiskalno pravilo bo zagotovljena izpolnitev določila o uravnoteženosti proračuna iz »fiskalnega pakta«. Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (»fiskalni pakt«) določa pravilo uravnoteženega proračuna, opredeljeno s strukturnim saldonom. Slovenija je pogodbo ratificirala maja 2012, določilo o uravnoteženem proračuna (glej poglavje 1) pa namerava izpolniti z vpisom fiskalnega pravila v ustavo. V nadaljevanju predstavljamo simulacije pravila, kot ga določata spremenjeni 148. člen Ustave RS ter lanski osnutek izvedbenega zakona za ustavno fiskalno pravilo. Uravnoteženost proračuna sektorja država (po ESA 95) se zagotavlja tako, da se predvideni obseg izdatkov proračunov navzgor omejuje s predvidenim obsegom prihodkov proračunov, pomnoženim s količnikom trendne in napovedane ravni bruto domačega proizvoda (količnik k)²⁹.

Fiskalno pravilo je opredeljeno tako, da nanj pomembno vpliva ocena stanja poslovnega cikla. Trendni BDP je BDP, ki ustreza dolgoročni stabilni gospodarski rasti preko obdobja gospodarskega cikla in je enak obsegu proizvodnje, ki ga dosežemo s polno zaposlenostjo proizvodnih faktorjev ob stabilni inflaciji, in ga lahko enačimo s potencialnim bruto domačim proizvodom (Slika 7). Razlika med dejanskim in potencialnim BDP je proizvodna vrzel. Kadar dejanski BDP presega potencialnega, je proizvodna vrzel pozitivna; če je manjši, je proizvodna vrzel negativna. Povedano drugače, proizvodna vrzel nam kaže stanje poslovnega cikla, v fiskalno pravilo ga pripeljemo s količnikom k ($k=1/(1 + \{\text{proizvodna vrzel}\}/100)$).

²⁹ Pri uporabi količnika oziroma izračunih je se upoštevajo zahteve Pakta stabilnosti in rasti iz Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o krepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik št. 1455/97.

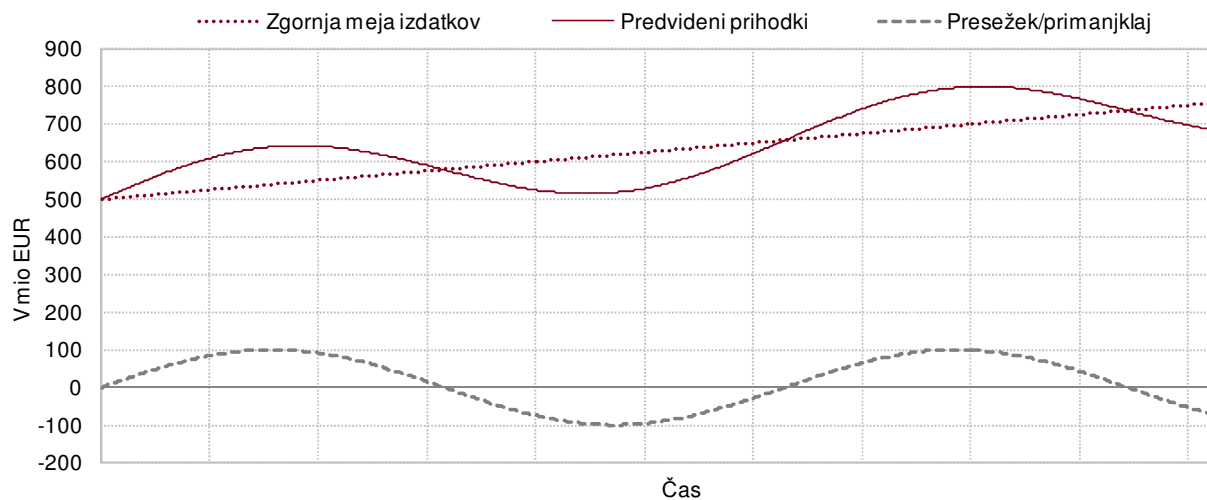
Slika 7: Stiliziran prikaz poslovnega cikla: dejanski in potencialni BDP ter proizvodna vrzel



Vir: preračuni UMAR.

Namen fiskalnega pravila je, da v ugodnih časih deluje na izdatke zaviralno, v slabih pa spodbudno. Fiskalno pravilo omejuje izdatke tako, da upošteva predvidene prihodke, »popravljen« za vpliv poslovnega cikla (količnik k). Pravilo tako poskuša izdatke omejiti neodvisno od poslovnega cikla. V »ugodnih« časih (pozitivna proizvodna vrzel) »popravek« deluje zaviralno in omogoča presežke, v »neugodnih« časih (negativna proizvodna vrzel) pa »popravek« deluje spodbudno in dovoljuje primanjkljaje (Slika 8).

Slika 8: Stilizirano delovanje fiskalnega pravila



Vir: preračuni UMAR.

Simulacija fiskalnega pravila je ocena dovoljenih zgornjih mej izdatkov za prihodnja leta skladno z metodologijo ESA 95. Skladno z dobrimi praksami mednarodnih inštitucij pri tovrstnih simulacijah so uporabljene nekatere predpostavke glede metod ocenjevanja (posebej pomembna se nanaša na oceno proizvodne vrzeli, kjer se ocene v času spreminjajo). To pomeni, da bi z uporabo nekoliko drugačnih predpostavk ali metod ocen posameznih spremenljivk, ki so uporabljene, dobili tudi drugačne rezultate. Zaradi primerljivosti rezultatov smo v simulaciji uporabili metodologijo, ki jo uporablja tudi Evropska komisija. Pravilo smo simulirali na ravni »sektorja država«, ki skladno z metodologijo ESA-95 zajema državni proračun, občinske proračune, ZPIZ in ZZZS (blagajne javnega financiranja), neposredne in posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov in pravne osebe, ki se več kakor 50-odstotno financirajo iz javnofinančnih sredstev. Med enote sektorja država sodijo tudi Slovenska odškodninska družba, Kapitalska družba v delu, ki pokriva obveznosti do ZPIZ, in D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d.o.o.. S tem smo zajeli celotni krog pravnih subjektov, katerih ravnanja vplivajo na obseg in dinamiko primanjkljaja in dolga sektorja države na način, kot ga spremlja tudi Evropska komisija.

Med simulacijami fiskalnega pravila je v obdobju enega leta prišlo do precejšnjih sprememb, na katere so močno vplivali dejavniki, ključni tudi za izračun strukturnega salda. V nadaljevanju predstavljamo simulacije fiskalnega pravila narejene aprila 2012, oktobra 2012 in aprila 2013, v katerih so bile vsakokrat upoštewane zadnje razpoložljive makroekonomske napovedi UMAR in projekcije MF. Primerjava pokaže na veliko spremenljivost izračunov. Na rezultate simulacij fiskalnega pravila močno vplivajo dejavniki, ključni tudi za izračun strukturnega salda, kar vpliva tudi na spremenljivost ocene dopustnega primanjkljaja. Poleg spremenjenih ocen makroekonomskih in javnofinančnih agregatov za nazaj (revizije) in morebitnih metodoloških prilagoditev imajo spremembe napovedi teh agregatov ključen vpliv. Na spremembe napovedi vplivajo različni dejavniki, predvsem spremenjene razmere v domačem in mednarodnem okolju ter učinki ukrepov ekonomskih politik, ki se sprejemajo v vmesnem času med pripravo ene in druge napovedi. Primerjava spremenjenih makroekonomskih napovedi in ocen prihodkov tudi kaže, da prihaja do razhajanj, ki jih ni možno pojasniti samo z morebitnimi spremembami davčne politike³⁰. Zaradi vseh naštetih razlogov tudi ocena višine dopustnega primanjkljaja ni »nespremenljiva«. Spremembe v napovedih, pa tudi spremembe v podatkih za pretekla obdobja, tako povzročijo spremembe v ocenah dopustnih primanjkljajev. Simulacija na podlagi lanske pomladanske napovedi UMAR je za leto 2015 tako dovoljevala primanjkljaj v višini 0,4 % BDP, simulacija na podlagi jesenske napovedi primanjkljaj v višini 0,9 % BDP, simulacija na podlagi letošnjih pomladanskih projekcij pa za leto 2015 dovoljuje primanjkljaj v višini 0,7 % BDP. To pomeni, da bodo tudi v prihodnjih letih spremenjene napovedi zelo verjetno spreminjale oceno dovoljenega primanjkljaja. Nespremenjena ocena dovoljenega primanjkljaja ob novejših napovedih bi bila tako prej izjema kot pravilo. Vendar: spremenjene ocene so inherentne praktično vsem metodam, ki omogočajo prilagajanje primanjkljaja/presežka fazi gospodarskega cikla.

³⁰ Na problem razhajanja v napovedih BDP in davčnih prihodkov je opozorilo tudi računsko sodišče v Revizijskem poročilu Učinkovitost priprave proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (Računsko sodišče, 2012).

Tabela 9: Simulacija fiskalnega pravila, april 2012

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
BDP	mio EUR	35.641	36.589	38.059	39.634		
proizvodna vrzel	v % pot.BDP	-3,9	-3,3	-2,0	-0,8		
količnik k		1,041	1,034	1,021	1,009		
projekcija prihodkov	mio EUR	15.922	16.146	16.682	17.321		
zgornja meja izdatkov	mio EUR	16.573	16.692	17.028	17.469		
projekcija prihodkov	% BDP	44,7	44,1	43,8	43,7		
zgornja meja izdatkov	% BDP	46,5	45,6	44,7	44,1		
presežek/primanjkljaj	mio EUR	-651	-546	-346	-148		
presežek/primanjkljaj	% BDP	-1,8	-1,5	-0,9	-0,4		
<i>projekcija izdatkov MF</i>	<i>mio EUR</i>	<i>17.188</i>	<i>17.070</i>	<i>17.260</i>	<i>17.479</i>		
<i>razlika</i>	<i>mio EUR</i>	<i>-615</i>	<i>-378</i>	<i>-232</i>	<i>-10</i>		
<i>razlika</i>	<i>% BDP</i>	<i>-1,7</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,0</i>		

Vir: SURS, MF, UMAR; preračuni UMAR.

Tabela 10: Simulacija fiskalnega pravila, oktober 2012

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
BDP	mio EUR	35.700	35.495	36.129	37.324		
proizvodna vrzel	v % pot.BDP	-2,8	-3,9	-3,1	-1,9		
količnik k		1,029	1,040	1,032	1,019		
projekcija prihodkov	mio EUR	15.983	16.807	16.670	17.098		
zgornja meja izdatkov	mio EUR	16.441	17.485	17.207	17.426		
projekcija prihodkov	% BDP	44,8	47,3	46,1	45,8		
zgornja meja izdatkov	% BDP	46,1	49,3	47,6	46,7		
presežek/primanjkljaj	mio EUR	-458	-678	-537	-329		
presežek/primanjkljaj	% BDP	-1,3	-1,9	-1,5	-0,9		
<i>projekcija izdatkov MF</i>	<i>mio EUR</i>	<i>17.482</i>	<i>17.923</i>	<i>17.682</i>	<i>17.567</i>		
<i>razlika</i>	<i>mio EUR</i>	<i>-1.040</i>	<i>-438</i>	<i>-475</i>	<i>-140</i>		
<i>razlika</i>	<i>% BDP</i>	<i>-2,9</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,4</i>		

Vir: SURS, MF, UMAR; preračuni UMAR.

Tabela 11: Simulacija fiskalnega pravila, maj 2013

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
BDP	mio EUR	35.466	35.252	35.735	36.810	38.110	39.457
proizvodna vrzel	v %	-2,8	-3,5	-2,8	-1,6	-0,4	0,6
	pot.BDP*						
količnik k		1,029	1,036	1,029	1,016	1,004	0,994
projekcija prihodkov	mio EUR	15.895	16.037	16.727	16.850	17.263	17.698
zgornja meja izdatkov	mio EUR	16.351	16.612	17.204	17.120	17.327	17.590
projekcija prihodkov	% BDP	44,8	45,5	46,8	45,8	45,3	44,9
zgornja meja izdatkov	% BDP	46,1	47,1	48,1	46,5	45,5	44,6
presežek/primanjkljaj	mio EUR	-456	-575	-477	-270	-64	108
presežek/primanjkljaj	% BDP	-1,3	-1,6	-1,3	-0,7	-0,2	0,3
<i>projekcija izdatkov MF</i>	<i>mio EUR</i>	<i>17.313</i>	<i>18.835</i>	<i>17.661</i>	<i>17.630</i>	<i>17.809</i>	<i>17.881</i>
<i>razlika</i>	<i>mio EUR</i>	<i>-962</i>	<i>-2.224</i>	<i>-456</i>	<i>-510</i>	<i>-482</i>	<i>-291</i>
<i>razlika</i>	<i>% BDP</i>	<i>-2,7</i>	<i>-6,3</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,7</i>

Vir: SURS, MF, UMAR; preračuni UMAR. Opomba: v izračunih so med izdatke vključeni tudi enkratni izdatki.

Simulacije fiskalnega pravila do leta 2017 (Tabela 11) na podlagi letošnjih makroekonomskih in javnofinančnih projekcij nakazujejo, da bodo za njegovo uveljavitev potrebni dodatni ukrepi za uravnoteženje javnih financ (ob drugih nespremenjenih okoliščinah)³¹. S simulacijami fiskalnega pravila smo za posamezna leta ocenili obseg dovoljenih primanjkljajev, ki so vezani na fazo gospodarskega cikla. V tabelah 9-11 je v projekciji prihodkov sektorja države upoštevan veljavni sistem javnih dajatev, kar pomeni, da so v projekcijah posameznih kategorij davkov, prispevkov za socialno varnost, nedavčnih prihodkov in ostalih kategorij prihodkov države upoštevane sedaj veljavne osnove in stopnje brez sprememb predpisov. Ob upoštevanju teh izhodišč simulacije kažejo (spodnji del Tabele 9), da bodo v letu 2013 celotni izdatki države presegli zgornjo mejo izdatkov po fiskalnem pravilu za 2,2 mrd EUR oz. 6,3 % BDP, v letih 2014-2016 za 0,5 mrd EUR oz. med 1,3 in 1,4 % BDP, v letu 2017 pa za 0,4 mrd EUR oz. 1 % BDP.

³¹ Odstopanja od fiskalnega pravila so možna v primeru izjemnih okoliščin. Te so opredeljene kot " neobičajni dogodek, na katerega pogodbenica ne more vplivati in ki ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja države, ali obdobja resnega gospodarskega upada, kot je določeno v spremenjenem Paktu za stabilnost in rast, pod pogojem, da začasni odklon zadevne pogodbenice srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti.« (Pogodba o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji, 3. člen, 3. odstavek, točka b). Z izvedbenim zakonom bodo določena tudi merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu.

3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

Leta 2012 je bil neto položaj proračuna RS do proračuna EU najvišji od leta 2004. Po podatkih Ministrstva za finance (MF) so bili prihodki iz evropskega proračuna v proračun RS v letu 2012 (841,6 mio EUR) najvišji od leta 2004 (tako kot leta 2011 so predstavljali 95-odstotno realizacijo načrtovanih prihodkov za leto 2012³²). Ob odhodkih iz proračuna RS v evropski proračun v višini 390,3 mio EUR je neto položaj nacionalnega proračuna do proračuna EU znašal 451,3 mio EUR, kar je največ od vstopa Slovenije v EU. Največji delež so med prejetimi prihodki predstavljala sredstva iz naslova strukturnih skladov (434,8 mio EUR), od tega dve tretjini iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (326,3 mio EUR) in ena tretjina iz Evropskega socialnega sklada (107,4 mio EUR). Realizacija prihodkov iz naslova Strukturnih skladov ter Skupne kmetijske in ribiške politike je bila 105-odstotna, črpanje sredstev Kohezijskega sklada, ki so bila sicer v celoti namenjena projektom okoljske in prometne infrastrukture, pa je doseglo le 56 % predvidenih prihodkov.

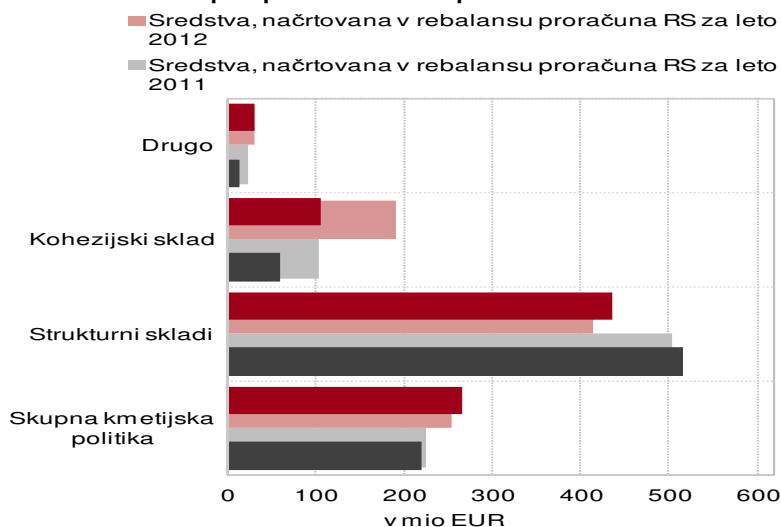
Tabela 12: Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki v proračun RS iz proračuna EU v obdobju 2004 - 2012

Leto	Prihodki			Odhodki			Neto položaj
	Načrtovani prihodki	Realizirani prihodki	% realizacije	Načrtovani odhodki	Realizirani odhodki	% realizacije	
2004	335,3	183,8	54,8	187,9	170,0	90,2	13,8
2005	483,7	302,4	62,5	305,2	285,6	93,6	16,8
2006	449,6	348,4	77,5	315,0	287,9	91,4	60,5
2007	582,1	347,2	59,7	317,1	355,9	112,2	-8,7
2008	783,0	363,2	46,4	375,3	427,9	114,0	-64,7
2009	814,0	594,9	73,1	452,0	439,3	97,2	155,6
2010	1.037,8	723,2	69,7	412,8	396,8	96,1	326,4
2011	854,2	812,2	95,1	393,6	405,1	102,9	407,1
2012	888,6	841,6	94,7	403,3	390,3	96,7	451,3

Vir: MF Oddelek za sodelovanje s proračunom EU.

³² Rebalans proračuna RS za leto 2012.

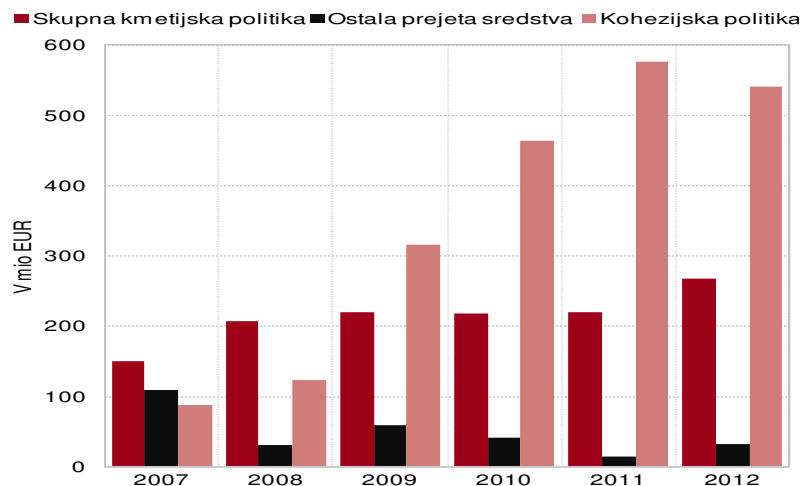
Slika 9: Načrtovana in počrpana sredstva iz proračuna EU za leti 2011 in 2012



Vir: MF, preračuni UMAR.

Največ sredstev (pravic porabe) je bilo Sloveniji v okviru finančnega obdobja 2007-2013 dodeljenih za izvajanje Kohezijske politike. V okviru finančnega obdobja 2007-2013 je bilo Sloveniji iz naslova kohezijske politike³³ dodeljenih 4,2 mrd EUR, za izvajanje kmetijske in ribiške politike 1,8 mrd EUR, delež sredstev iz naslova ostalih evropskih politik pa je bil precej manjši. Slovenija je sredstva Kohezijske politike intenzivneje začela črpiti leta 2009 (v letih 2007 in 2008 je še večinoma črpala sredstva iz prejšnje finančne perspektive), sredstva Skupne kmetijske in ribiške politike pa je v celotnem obdobju črpala precej enakomerno.

Slika 10: Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v proračun RS v tekočem finančnem obdobju 2007-2012



Vir: MF Oddelek za sodelovanje s proračunom EU.

³³ Sredstva kohezijske politike se v finančni perspektivi 2007-2013 črpajo iz naslova strukturnih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad) in iz Kohezijskega sklada.

Tabela 13: Črpanje sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe za obdobje 2007-2012 (stanje na dan 4.1.2013)

	v mio EUR				% glede na pravice porabe 2007-2011 ³⁴				% glede na pravice porabe 2007-2013			
	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP
Pravice porabe 2007-2013 (evropska sredstva)	1.577,1	1.768,2	755,7	4.101,0								
Pravice porabe 2007-2011	883,2	1.257,7	530,9	2.671,8								
Dodeljena sredstva	1.188,9	1.534,2	696,2	3.419,3	134,6	122,0	131,1	128,0	75,4	86,8	92,1	83,4
Vrednost podpisanih pogodb	723,5	1.529,3	677,6	2.930,4	81,9	121,6	127,6	109,7	45,9	86,5	89,7	71,5
Izplačana sredstva	425,1	1.212,1	410,6	2.047,8	48,1	96,4	77,3	27,0	27,0	68,5	54,3	49,9
Povračila v proračun RS	373,0	1.074,6	345,8	1.793,4	42,2	85,4	65,1	67,1	23,7	60,8	45,8	43,7

Vir: MGRT.

Po črpanju sredstev Kohezijske politike glede na pravice porabe je Slovenija na robu zgornje tretjine vseh članic EU in med najbolj uspešnimi novimi članicami; kljub temu so bili ob izteku sedanje finančne perspektive lani sprejeti nekateri ukrepi za izboljšanje črpanja sredstev iz tega naslova. V okviru sredstev iz naslova Kohezijske politike je bilo 98 % (4,1 mrd EUR) dodeljenih za izvajanje treh vodilnih operativnih programov (OP) kohezijske politike: OP RR³⁵, OP ROPI³⁶ in OP RČV³⁷, 104 mio EUR pa za evropsko teritorialno sodelovanje. Do konca leta 2012 je Slovenija iz naslova Kohezijske politike črpala 43,7 % skupnih pravic porabe za obdobje 2007-2013, na višino prejetih sredstev pa je, podobno kot v drugih državah EU, v veliki meri vplivalo poslabšanje gospodarskih razmer po letu 2008. Po podatkih EK³⁸, ki vključujejo največje in najpomembnejše projekte Kohezijske politike držav članic, se je Slovenija po črpanju glede na pravice porabe 2007-2011 uvrstila na deveto mesto (leta 2011 sedmo), glede na pravice 2007-2013 pa na enajsto (leta 2011 deveto). Med novimi članicami EU je bila Slovenija po črpanju glede na pravice porabe 2007-2011 na petem mestu, glede na pravice porabe 2007-2013 pa na četrtem. Najvišji delež črpanja pravic porabe je bil v Sloveniji dosežen pri projektih OP RR (60,8 % pravic porabe 2007-2013), najnižji pa pri OP ROPI (23,7 %). Zaradi razmeroma nizkega odstotka črpanja sredstev Kohezijskega sklada glede na pravice porabe bi Slovenija v tekočem finančnem obdobju lahko izgubila precejšen del nepovratnih sredstev (pravilo N+3/2)³⁹. Zato je bil del odobrenih sredstev lani prerazporejen na programe, kjer je bilo črpanje lažje izvedljivo⁴⁰, poleg tega pa so bile dodeljene še dodatne, t.i. presežne pravice porabe posameznim OP-jem, kar bo omogočilo, da se v čim večji

³⁴ Uspešnost črpanja sredstev kohezijske politike ocenjujemo glede na pravice porabe za celotno obdobje tekoče finančne perspektive (2007-2013), kot tudi glede na pravice porabe za obdobje 2007-2011, saj se sredstva, dodeljena v tem obdobju, črpajo do konca leta 2013/14 (pravilo N+2/3).

³⁵ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov.

³⁶ Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture.

³⁷ Operativni program razvoja človeških virov.

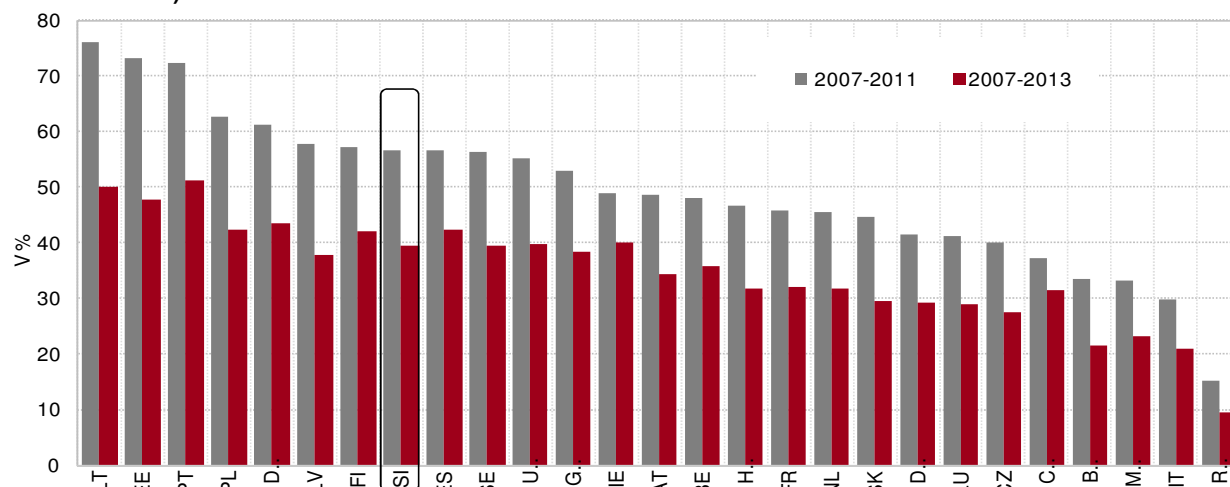
³⁸ Poleg plačil, ki so registrirana v državnem proračunu RS, zajema tudi plačila, ki so na osnovi centraliziranih razpisov EK izplačana neposredno končnim upravičencem v RS in ne postanejo prihodek državnega proračuna.

³⁹ Sredstva dodeljena v letu N se morajo počrpati najkasneje v roku dveh oziroma treh let.

⁴⁰ 58,5 mio EUR je bilo prerazporejenih iz OP ROPI (prometna infrastruktura) v OP RR (konkurenčnost podjetij in razvojna odličnost).

meri izkoristijo razpoložljive pravice porabe iz naslova Kohezijske politike⁴¹: OP ROPI-ju dodatnih 16,56 %, OP RR 5 % in OP RČV 5 % že obstoječih pravic porabe. Skupaj s pospešenim potrjevanjem projektov naj bi ti ukrepi omogočili nadomeščanje tveganih z izvedljivimi projekti.

11: Črpanje kohezijskih sredstev držav članic EU glede na pravice porabe 2007-2011 in 2007-2013 (stanje na dan 01.12.2012)



Vir. EK (European Commission-EU Budget).

4. Dolg sektorja država

Lansko povečanje dolga sektorja država za 2,2 mrd EUR je bilo, podobno kot v preteklih letih namenjeno pokritju primanjkljaja in obveznosti refinanciranja zapadlih obveznosti, ponovno so se povečala tudi odplačila obresti. Dolg sektorja država, izražen v deležu BDP, je bil konec leta 2012 ocenjen na 19,2 mrd EUR oz. 54,1 % BDP. Povečanje v višini 2,2 mrd EUR glede na leto 2011 je bilo namenjeno pokritju primanjkljaja in obveznosti refinanciranja v letih 2012 in 2013. V primerjavi s koncem leta 2008 je bil dolg konec lanskega leta tako višji že za 11 mrd EUR oz. 34,1 o. t., povečanje pa je bilo najizrazitejše leta 2009 (več kot 4,3 mrd EUR oz. 13 o. t.) in 2011 (3,2 mrd EUR oz. 8,3 o. t.). Na rast dolga je v praktično celotnem obdobju poleg financiranja primanjkljaja vplivalo tudi zadolževanje za refinanciranje zapadlih dolžniških obveznosti. Na relativno izražen dolg glede na BDP pa je leta 2009 in leta 2012 precej vplivalo tudi nominalno zmanjšanje bruto domačega proizvoda (-4,5 % oz. -2,0 %). Največji delež dolga predstavlja dolg centralne države (52,5 % BDP oz. 97,0 % celotnega dolga sektorja država konec leta 2012), ki je večinoma dolgoročen. Nekonsolidirani dolg na lokalni ravni je konec leta 2012 znašal 2 % BDP, v primerjavi s preteklimi leti se je njegova rast lani nekoliko upočasnila⁴², dolg skladov socialnega zavarovanja pa je zanemarljiv in ne presega

⁴¹ Zaradi razlik med prvotno ocenjenimi in kasnejšimi pogodbenimi vrednostmi bi bile dejanske izkoriščene pravice porabe lahko nižje od razpoložljivih. Na podlagi pregleda odstopanja med ocenjenimi in pogodbenimi vrednostmi od leta 2008 do 2010 je bilo namreč ugotovljeno, da so pogodbene vrednosti za 20 % nižje od ocenjenih.

⁴² Zadolženost občin se je občutneje povečala po letu 2009 z okrepitevijo investicijske aktivnosti, predvsem zaradi večjega obsega sofinanciranja z evropskimi sredstvi.

0,1 % BDP. Z rastjo javnega dolga naraščajo tudi stroški njegovega financiranja. Odhodki za obresti so lani znašali 748 mio EUR⁴³, kar je 2,1 % BDP ali 0,2 o. t. več kot leta 2011 in 0,5 o. t. več kot leta 2010. To pomeni, da v zadnjih dveh letih višji odhodki za obresti že izraziteje izrinjajo druge izdatke.

Tabela 14: Stanje konsolidiranega dolga sektorja država po podsektorjih in odplačila obresti v Sloveniji, 2008–2012

		2008	2009	2010	2011	2012
		v mio EUR				
1	Dolg sektorja država - skupaj	8.180	12.449	13.767	16.954	19.189
1.1	Centralna raven države	8.091	12.110	13.204	16.347	18.606
1.2	Lokalna raven države	354	523	626	685	702
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	3	2	52	52	52
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	-268	-187	-146	-130	-172
	Odplačila obresti - skupaj	416	479	581	693	748
		v % BDP				
1	Dolg sektorja država - skupaj	22,0	35,0	38,6	46,9	54,1
1.1	Centralna raven države	21,7	34,1	37,1	45,2	52,5
1.2	Lokalna raven države	0,9	1,5	1,8	1,9	2,0
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	22,0	35,0	38,6	46,9	54,1
	Odplačila obresti - skupaj	1,1	1,3	1,6	1,9	2,1

Vir: Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2013. Opomba: Podatki o dolgu so konsolidirani (zmanjšani za zneske dolga med enotami sektorja država).

Leta 2012 so največji delež zadolževanja centralne države (76 %) predstavljali dolgoročni vrednostni papirji (2,2 mrd EUR), podobno je tudi v prvi polovici leta 2013. Na strukturo zadolževanja v letu 2012 so vplivale predvsem razmere na evropskem dolžniškem trgu oziroma otežen dostop do evrskih finančnih virov za Slovenijo, država je tako izdala obveznice na ameriškem trgu, zadolževala pa se je tudi pri domačih bankah. Država je večino sredstev, namenjenih za financiranje proračuna v letu 2013 (1,7 mrd EUR), lani tako zagotovila z izdajo 10-letne obveznice v ameriških dolarjih na trgu ZDA (2,25 mrd USD), preostanek pa z zakladnimi menicami in domačimi posojili. Zadolževanje z zakladnimi menicami se je sicer začelo močneje krepiti že leta 2011, ko je postal dostop na evrskih dolžniški trg otežen. V veliki meri so menice kupovale domače banke, zlasti tiste v državni lasti, ki so na ta način dobile vrednostni papir ustrezne kakovosti za zadolževanje pri ECB (glej Marjan). Celotni znesek izdanih zakladnih menic je znašal 0,7 mrd EUR, najetih posojil pa 0,5 mrd EUR, večinoma pa so jih kupile domače banke v državni lasti. Zadolževanje z zakladnimi menicami se je nadaljevalo tudi v letu 2013 (do maja skupaj 1,5 mrd EUR, ponovno so bili kupci pretežno domače banke), maja 2013 pa je izdala še 5- letne in 10-letne obveznice v ameriških dolarjih (v skupni vrednosti 3,5 mrd USD).

Ob nadaljnjem povečevanju obsega dolga in slabšanjem makroekonomskih razmer so se lani povišali tudi stroški zadolževanja, k temu pa je poleg domačih dejavnikov prispevalo tudi splošno poslabšanje razmer na trgu evrskih obveznic sredi leta. Od marca 2012 so se zahtevane donosnosti slovenskih državnih obveznic gibale na relativno visoki ravni in podobno kot v skupini ranljivih držav evrskega območja, na njihovo dinamiko pa so poleg specifičnih domačih dejavnikov vplivali tudi skupni dejavniki v evrskem območju. Na zahtevane donosnosti za slovenske desetletne državne obveznice so tako sredi leta močno vplivale zaostrene domače bančne razmere, večkratno nakazovanje potrebe po zaprosilu za tujo finančno pomoč, proti koncu leta

⁴³ Po metodologiji ESA95.

pa v večji meri tudi dejavniki, povezani s politično nestabilnostjo. Avgusta so tudi vse večje agencije znižale bonitetno oceno Slovenije in ohranile negativne obete za nadaljnje ocene. Na gibanje zahtevane donosnosti pa so močno vplivale tudi splošne razmere na mednarodnih finančnih trgih. Do jeseni so se te poslabševale, zaupanje v večino držav evrskega območja pa je upadalo. Tako je zaostritev razmer v Španiji in vedno večja verjetnost njene prošnje za finančno pomoč v juniju močno pospešila tudi rast zahtevanih donosnosti v drugih bolj izpostavljenih državah evrskega območja, med drugim tudi v Sloveniji. Septembra so ukrepi ECB in ukrepi na ravni EU glede nadaljnega povezovanja ekonomske in monetarne unije ter enotnega bančnega nadzora (glej tudi poglavje 1) vplivali na ponovno izboljšanje razpoloženja na evropskih finančnih trgih, kar je prispevalo k znižanju zahtevane donosnosti slovenskih državnih obveznic na raven okoli 5 % ob koncu leta. Donosnost do dospelja slovenskih evrskih obveznic se je ponovno izraziteje povečala proti koncu marca 2013, ko so se ob povečani negotovosti glede reševanja dolžniške in bančne krize na Cipru začele poviševati donosnosti v vseh bolj izpostavljenih državah evrskega območja, v Sloveniji še nekoliko bolj izrazito, saj so se ponovno pojavila ugibanja o morebitni prošnji za finančno pomoč EU, EK pa je Slovenijo tudi uvrstila med države s presežnimi makroekonomskimi neravnovesji. V prvi polovici aprila se je donosnost gibala na ravni nad 6,5 %, od tedaj pa je nekoliko zanihala navzdol, a ostaja na razmeroma visoki ravni. Bonitetne agencije so letos ponovno znižale ocene slovenskega državnega dolga: S&P februarja za eno stopnjo z A na A-, obete pa je iz negativnih spremenila v stabilne; Moody's konec aprila za dve stopnji z Baa2 na Ba1 (v območje naložbe visoke tveganosti), Fitch sredi maja pa za eno stopnjo na BBB+ z negativnimi obeti. Vse agencije kot ključna razloga za poslabšanje navajajo težave v bančnem sistemu in naraščajoči dolg, opozarjajo pa tudi na negotove obete za gospodarsko rast.

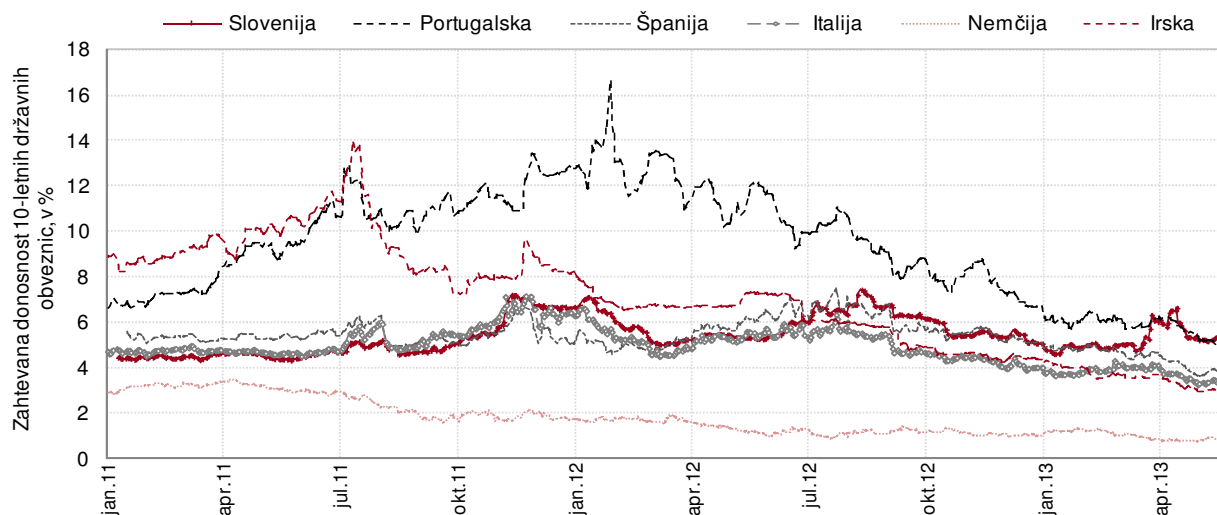
Tabela 15: Bonitetne ocene (maj 2013) in spremembe med letoma 2008 in 2013

Država	Agencija	Stanje maj 2013	Razlika 2013/2008	Zadnja sprememba ratinga
Grčija	Fitch Moody's S&P	B- C B-	↓10* ↓16 ↓10*	Maj 2013 Mar 2012 Dec 2012
Irska	Fitch Moody's S&P	BBB+ Ba1 (neg) BBB+	↓7 ↓10 ↓7	Jan 2012 Jul 2011 Apr 2011
Portugalska	Fitch Moody's S&P	BB+ (neg) Ba3 (neg) BB	↓8 ↓10 ↓8	Nov 2011 Feb 2012 Jan 2012
Ciper	Fitch Moody's S&P	B (neg) Caa3 CCC	↓11 ↓18 ↓16	Feb 2013 Jan 2013 Mar 2013
Španija	Fitch Moody's S&P	BBB (neg) Baa3 (neg) BBB- (neg)	↓9 ↓12 ↓8	Jun 2012 Okt 2012 Jun 2012
Italija	Fitch Moody's S&P	BBB+ (neg) Baa2 (neg) BBB+ (neg)	↓4 ↓6 ↓3	Jan 2012 Jul 2012 Jan 2012
Slovenija	Fitch Moody's S&P	BBB+ (neg) Ba1 (neg) A-	↓5 ↓8 ↓4	Maj 2013 Apr 2013 Feb 2013

Vir: Standard&Poor's, Moody's, Fitch, 2013.

Opombe: * Grčija je bila v decembru 2012 najprej znižana na SD (»selective default«), kasneje pa je bila njena bonitetna ocena zvišana na B-; neg – negativni obeti; razlika – gre za velikost znižanja bonitetne ocene v obdobju.

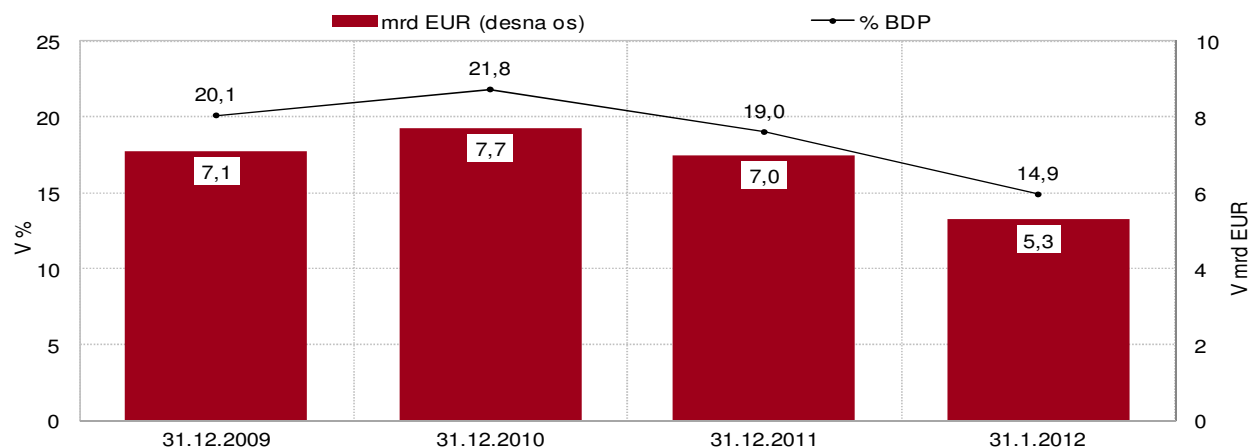
Slika 12: **Zahtevana donosnost 10-letnih državnih obveznic**



Vir: Bloomberg, preračuni UMAR.

Na srednji in dolgi rok je eden od dejavnikov tveganja za povečanje obsega javnega dolga tudi javnogarantirani dolg. Po znatnem povečanju v predhodnih treh letih zaradi jamstev in poroštev države za blaženje posledic finančne krize se je javnogarantirani dolg lani zmanjšal za 1,6 mrd EUR in je konec leta 2012 tako znašal 5,3 mrd EUR oz. 14,9 % BDP (leta 2011 19,0 % BDP). Zmanjšanje je bilo v veliki meri (1,4 mrd EUR) posledica zaključka jamstvene sheme za domače finančne inštitucije, ki je bila uvedena leta 2009 z državnimi jamstvi v višini 2 mrd EUR za zadolževanje domačih bank v tujini. Obseg vnovčenih jamstev se je zlasti v zadnjih dveh letih nekoliko povečal, skoraj v celoti zaradi vnovčitve jamstev, danih pravnim osebam za omejitev učinkov finančne krize (brez finančnih inštitucij), vendar pa ostaja relativno nizek (konec leta 2012 je znašal 23,5 mio EUR). Kljub temu pa višina in ocena verjetnosti vnovčitve poroštev in jamstev države predstavljata pomemben dejavnik pri oblikovanju percepcije finančnih vlagateljev in lahko tudi vplivata na višino stroškov zadolževanja.

Slika 13: **Javnogarantirani dolg RS (v % BDP in v mrd EUR)**



Vir: MF.

Tabela 16: Plačana poroštva in jamstva Republike Slovenije

	2009	2010	2011	2012
Plačana poroštva in jamstva Republike Slovenije (v mio EUR)	1,1	8,3	20,8	23,5

Vir: MF.

Po višini dolga sektorja država glede na BDP se Slovenija še vedno uvršča v spodnjo polovico držav EU, vendar pa je bilo povečevanje dolga od začetka krize v Sloveniji precej hitrejše kot v večini drugih držav. Od leta 2008 se je delež dolga glede na BDP tako bolj povečal le v članicah EU, ki se soočajo z velikimi javnofinančnimi težavami in/ali recesijo (Irska, Portugalska, Grčija, Španija, Ciper, Združeno kraljestvo; glej poglavje 1).

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

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

Najpomembnejši dolgoročni izziv fiskalne politike je ohranjanje vzdržnosti javnih financ zaradi staranja prebivalstva. Eurostatove projekcije prebivalstva EUROPOP2010 kažejo, da se bo število starejših od 65 let do leta 2060 skoraj podvojilo. Stopnja starostne odvisnosti starejših⁴⁴, ki je leta 2010 znašala 25,6, pa naj bi se do leta 2060 povečala kar na 63,2 (Slika 15). Ob tem moramo opozoriti, da projekcija EUROPOP2010 za Slovenijo predvideva visoke selitvene tokove, tako je npr. za leto 2010, ko smo beležili manjši negativen selitveni prirast⁴⁵ predvidela, da bo selitveni prirast znašal 11 tisoč prebivalcev, povprečje projekcije do leta 2060 pa znaša približno 6 tisoč neto priselitev letno. Dejansko je selitveni prirast od začetnega leta projekcije 2010 do leta 2012 v povprečju znašal manj kot 800 prebivalcev letno. Ker se v Slovenijo priseljuje predvsem delovno sposobno prebivalstvo to pomeni, da bo problem staranja ob neuresničitvi predpostavke o tako visokih priselitvenih tokovih še večji, saj bo zaradi manj priseljenih (ob ostalem nespremenjenem) med prebivalstvom Slovenije manj tudi delovno sposobnih, stopnja starostne odvisnosti pa tako še višja. Tveganje za višjo stopnjo starostne odvisnosti predstavlja tudi izseljevanje, predvsem mladih, državljanov Slovenije v tujino (po predhodnih podatkih SURS se je lani v tujino izselilo skupaj skoraj dvakrat več državljanov kot leto prej).

Zaradi hitrega naraščanja starega prebivalstva se bo rast odhodkov povezanih s staranjem, predvsem pokojnin, v prihodnjih letih pospešila, nov pokojninski zakon pa še ne omogoča dolgoročne vzdržnosti. Zadnje dolgoročne projekcije starostno pogojenih javnofinančnih izdatkov⁴⁶ za obdobje 2010–2060, ki jih je EK objavila maja 2012⁴⁷ so pokazale, da Slovenija še naprej ostaja na vrhu držav EU po višini povečanja izdatkov za

⁴⁴ Število starejših (65+ let) glede na število delovno sposobnih starih (20–64 let).

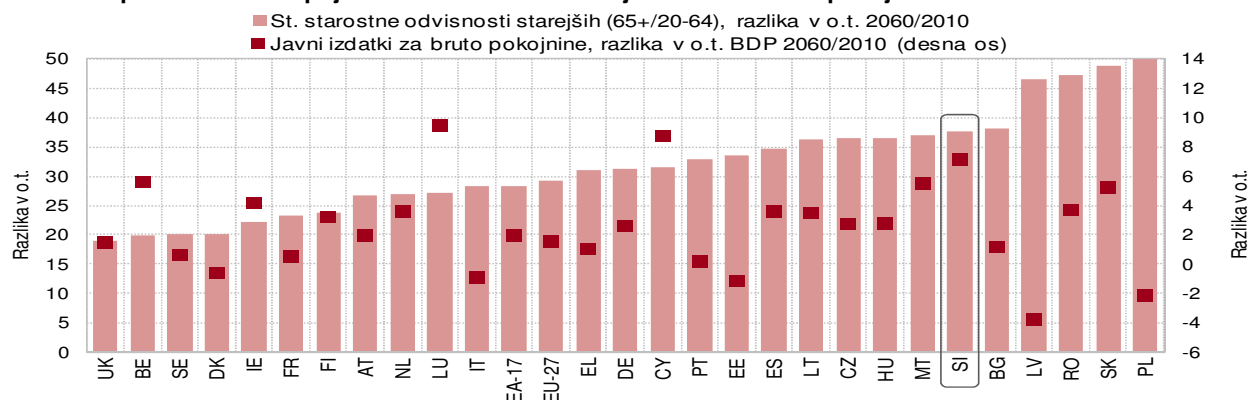
⁴⁵ Priseljeni minus odseljeni.

⁴⁶ Izdatkov za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestila brezposelnim.

⁴⁷ The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060), Evropska komisija, 2012. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm.

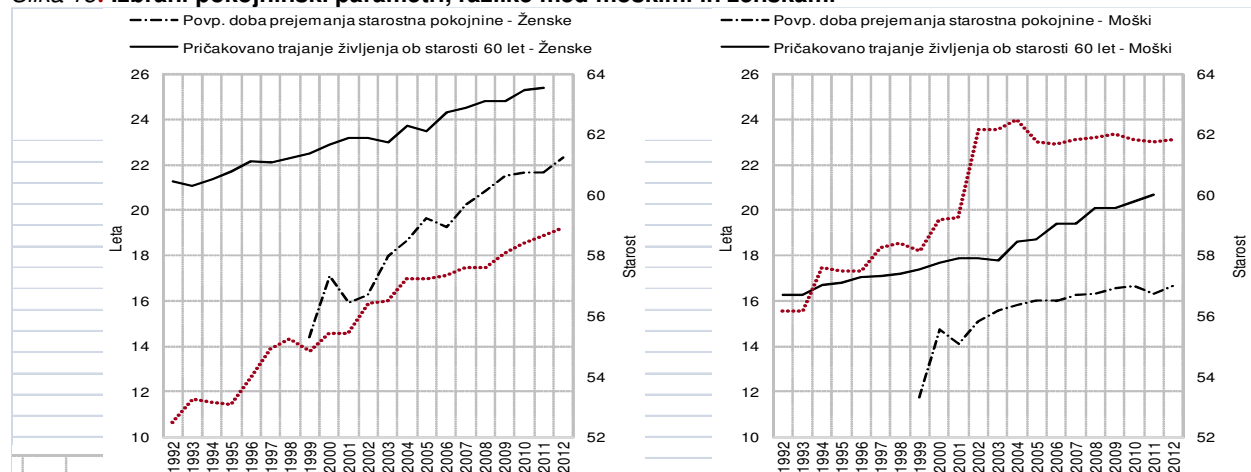
pokojnine (ki predstavljajo največji delež izdatkov za staranje) do leta 2060 (poleg Cipra in Luksemburga, Slika 15). Slovenija je sicer decembra 2012 (po izdaji omenjenega poročila), sprejela pokojninsko reformo (Okvir 2), ki pa ne bo dovolj za dolgoročnejšo rešitev problema izdatkov. Izdatki za pokojnine kot delež BDP so ocenjeni za približno 1 o. t. nižje v primerjavi s tem, če bi ostal v veljavi stari zakon. Leta 2060 naj bi izdatki za pokojnine znašali 17,0 % BDP, po prejšnji oceni pa 18,3 % (Slika 16). Do leta 2020 bodo izdatki še nižji od 12 % BDP, po tem letu pa bodo naraščali hitreje.⁴⁸ Nova pokojninska ureditev tako ne zagotavlja dolgoročne javnofinančne vzdržnosti, saj bodo imele nedavne spremembe v pokojninski ureditvi le kratko- do srednjeročne pozitivne učinke na vzdržnost javnih financ. Zato bodo potrebne dodatne spremembe pokojninske ureditve v smeri večje povezanosti pokojninskih parametrov s podaljševanjem trajanja življenja (Slika 15 prikazuje primerjavo med izbranimi pokojninskimi parametri za moške in ženske v preteklosti), na kar je ponovno opozorila tudi EK v priporočilih v zvezi z Nacionalnim reformnim programom 2013⁴⁹.

Slika 14: Sprememba v stopnji starostne odvisnosti in javnih izdatkih za pokojnine med leti 2010 in 2060



Vir: Ageing report 2012.

Slika 15: Izbrani pokojninski parametri, razlike med moškimi in ženskami



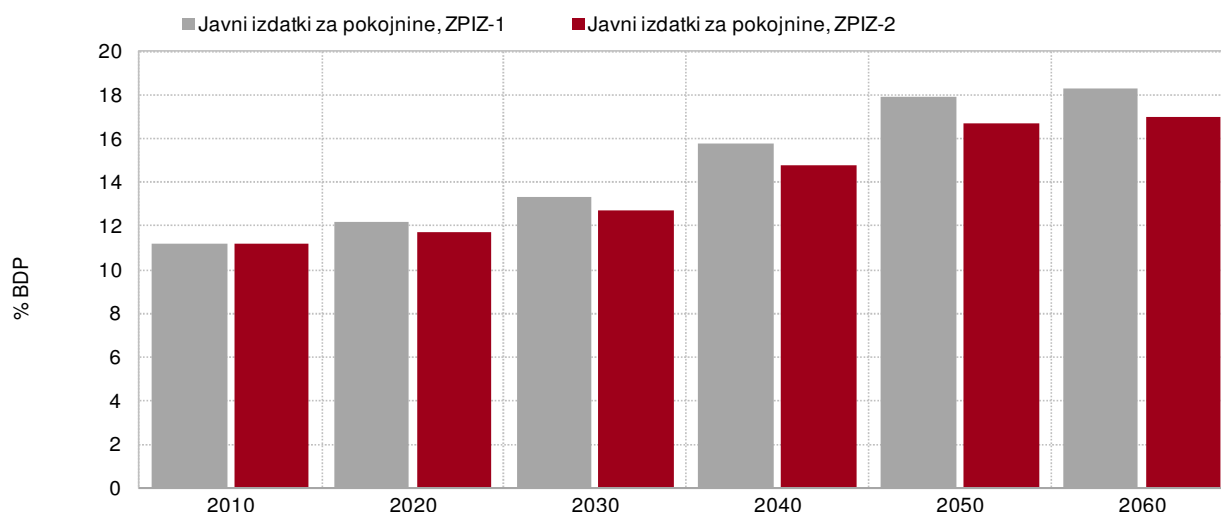
Vir: Eurostat, ZPIZ.

⁴⁸ Country Fiche on Pension Projections. Update for the Peer Review, April 2013.

⁴⁹ Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Slovenia's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Slovenia's stability programme for 2012-2016, European Commission, May 2012.

Da ima Slovenija težave predvsem pri zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ, je pokazalo tudi zadnje Poročilo o stabilnosti⁵⁰. Evropska komisija v njem za Slovenijo ugotavlja, da javnofinančna gibanja v Sloveniji na kratki rok niso kritična, visoka tveganja glede vzdržnosti javnih financ pa obstajajo na srednji in dolgi rok, kjer bo potreben večji fiskalni napor, predvsem zaradi odhodkov povezanih s staranjem. To kažeta vrednosti indikatorjev fiskalne stabilnosti S1⁵¹ in S2⁵², ki merita velikost potrebne proračunske prilagoditve za zagotovitev vzdržnosti javnih financ. Že leta 2014 naj bi po njihovih ocenah ob nespremenjenih politikah slovenski javni dolg narasel čez mejo 60 %, do leta 2020 na 75,5 %, do leta 2030 pa že kar na 105,5 %. Slovenija bi tako morala sprejeti dolgoročne ukrepe za uravnoteženje javnih financ v višini 7,5 o. t. BDP v strukturnem primarnem saldu, da bi zaprla fiskalno vrzel po indikatorju S2 (povprečje EU-27 2,6 o. t.). Vrzel nastaja predvsem zaradi dolgoročnih izdatkov za staranje, predvsem pokojnin (4,6 o. t.). Ker so te ocene narejene pred pokojninsko reformo ocenjujemo, da ta nekoliko izboljšuje vrednosti indikatorjev, vendar to izboljšanje po naši oceni ni zadostno, da se Slovenija ne bi več uvrstila v tvegano skupino.

Slika 16: Javni izdatki za pokojnine po starem (ZPIZ-1) in novem zakonu (ZPIZ-2)



Vir: Country fiche, april 2013; Ageing report 2012.

Vztrajajoča gospodarska kriza še poslabšuje obete za obvladovanje vzdržnosti javnih financ zaradi staranja prebivalstva. Slabe razmere na trgu dela namreč zmanjšujejo število zavarovancev, ki vplačujejo prispevke za pokojninsko zavarovanje, na drugi strani se povečuje število upokojencev. Hkrati še vedno prenizek delež prebivalstva varčuje za dodatno pokojnino, privarčevane povprečne premije pa so razmeroma nizke. Tako število varčevalcev kot povprečen znesek premije se v času trajanja gospodarske krize verjetno ne bo povečal. Poleg tega obstaja možnost podaljšanja oz. poglobljanja krize, kar pomeni nižji BDP od upoštevanega pri oceni izdatkov in s tem še višje izdatke v primerjavi z BDP, kar pa bo zahtevalo še dodatne potrebne ukrepe za

⁵⁰ Fiscal Sustainability Report, 2012, European Economy 8/2012, European Commission, 2012. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.

⁵¹ Potrebna fiskalna prilagoditev, ki zagotavlja doseganje kriterija za dolg iz Pakta stabilnosti in rasti (60 % BDP) do leta 2030.

⁵² Izpolnjevanje medčasovne proračunske omejitve v nedoločnem času, tj. ujemanje tekočih in prihodnjih javnofinančnih prihodkov s tekočimi odhodki, odplačili dolga in prihodnjimi odhodki.

zagotovitev financiranja pokojnin⁵³. S tem se še močneje povečuje potreba po večjih sistemskih prilagoditvah na področju pokojnin, zdravstva, dolgotrajne oskrbe in trga dela.

Okvir 2: Spremembe pokojninskega zakona* in gibanja izdatkov v prvih mesecih 2013

Novi pokojninski zakon je izenačil upokojitvene pogoje za moške in ženske. Zakon je za oba spola izenačil dopolnjeno starost in pokojninsko dobo za pridobitev starostne pokojnine. To je v skladu z daljšim življenjskim pričakovanjem žensk in s tem daljšim časom prejemanja pokojnin. Ženske, ki jim je leta 2012 prenehala pravica do starostne pokojnine, so to namreč dobivale 22 let in 4 mesece, moški pa 5 let in 8 mesecev manj (Slika 15). Hkrati so ženske v povprečju prejemale za okoli desetino nižjo pokojnino, saj je bila njihova povprečna pokojninska doba za okoli 4 leta nižja od pokojninske dobe moških. Posameznik/ca bo po novem zakonu dobil/a pravico do starostne pokojnine ob starosti 65 let in najmanj 15 letih zavarovalne dobe oz. ob starosti 60 let in 40. letih pokojninske dobe brez dokupa.⁵⁴ Starostno mejo za pridobitev pravice do starostne pokojnine je mogoče znižati zaradi skrbi za otroke, služenja obveznega vojaškega roka in vstopa v zavarovanje pred 18. letom starosti.

Obdobje za izračun pokojninske osnove se postopoma podaljšuje, spremenil pa se je tudi način valorizacije pokojnin. Z novim zakonom se podaljšuje obračunsko obdobje za izračun pokojninske osnove z 18 let na 24 let, kar bo doseženo leta 2018 (za eno leto na leto). Starostna pokojnina se odmeri od pokojninske osnove v odstotku, odvisnem od dolžine pokojninske dobe, in sicer za 15 let zavarovalne dobe v višini 26 % za moškega in 29 % za žensko, za vsako nadaljnje leto pa se prišteje 1,25 % brez zgornje omejitve. Tako bo pokojnina moškega za 40 let pokojninske dobe znašala 57,25 % pokojninske osnove, ženske pa 60,25 %.

Bonusi za ostajanje v aktivnosti tudi po izpolnitvi pogojev za predčasno in starostno upokožitev so bolj stimulatívni, prav tako pa je tudi znižanje pokojnine za predčasno zapustitev trga dela nekoliko večje kot prej. Pravico do predčasne pokojnine bo posameznik dobil pri 40 letih pokojninske dobe (lahko z dokupom) in 60. letih starosti, za kar pa zakon predvideva trajno znižanje pokojnine v višini 0,3 % za vsak mesec do izpolnitve pogojev za starostno upokožitev. Po zakonu je možna tudi delna upokožitev (za najmanj polovični delovni čas), ki se bo (v sorazmernem delu) odmerila od predčasne ali starostne pokojnine in bo do dopolnitve 65 let starosti povečana za 5 %. Za ostajanje v aktivnosti po izpolnitvi pogojev za pokojnino bodo posamezniki nagrajeni z bonusi v višini 1 % za vsake 3 mesece dela dlje po dopolnjenih starostnih pogojih, določenih v 27. členu (4) (60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa) oz. 27. členu (5) (prehodno obdobje, omenjeno v opombi **), za največ obdobje treh let (tj. maksimalno 12 %). Posamezniku, ki bo po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do predčasne ali starostne pokojnine ostal v zavarovanju v nespremenjenem obsegu, se bo do najdlje 65. leta starosti mesečno izplačevalo 20 % predčasne ali starostne pokojnine.

Uskladitev pokojnin se po zakonu izvaja na osnovi t. i. švicarske formule. Uskladitev pokojnin se izvaja pri izplačilu pokojnin za mesec februar, in sicer v višini 60 % rasti povprečne bruto plače in 40 % povprečne rasti cen življenjskih potrebščin v preteklem letu, uskladitev pa ne more biti nižja od polovične rasti cen življenjskih potrebščin.

Izdatki za pokojnine so se letos v prvih štirih mesecih povečali nekoliko bolj kot lani v tem obdobju, kar je posledica povečanja števila starostnih upokožencev ob uveljavitvi novega pokojninskega zakona v začetku leta. Nominalno so bili večji za 2,3 %, realno pa za 0,2 %. Zaradi začetka uporabe novega pokojninskega zakona se je v začetku leta povečalo predvsem število starostnih upokožencev (medletno v prvih štirih mesecih za 4,9 %), ki so do konca lanskega leta izpolnili pogoje za upokožitev. Letos do aprila je bilo starostnih upokožencev za skoraj 19.500

⁵³ Preračuni MF na podlagi podatkov o dejanskem BDP do leta 2012 že nakazujejo na višjo relativno raven izdatkov za pokojnine v primerjavi s projekcijami EK (Program stabilnosti 2013).

več kot v enakem obdobju lani (lani do aprila 14 tisoč več kot predlani). V prihodnjih mesecih pa iz istega razloga ne pričakujemo večjega upokojevanja in rasti izdatkov. Izdatki za vse vrste pokojnin^{***} so v prvih štirih mesecih znašali 1.381,9 mio EUR, tj. 31,7 mio več kot lani v enakem obdobju.

^{*} Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uradni list RS, št. 96/2012; MDDSZ – Modernizacija pokojninskega sistema (ZPIZ-2), dostopno na <http://www.mddsz.gov.si/>. Zakon se je začel izvajati 1. 1. 2013.

^{*} Za prehod na te pogoje pa so določena prehodna obdobja. Za upokojitev z najmanj 15 leti zavarovalne dobe se bo za ženske starost iz izhodiščne 63,5 leta letos dvigovala po pol leta, tako da bo starost 65 let dosežena leta 2016. Za upokojitev s 40 leti pokojninske dobe brez dokupa (27. čl. (5)) je prehodno obdobje do leta 2018 za moške oz. do leta 2019 za ženske, kjer se bo upokojitvena starost vsako naslednje leto dvignila za 4 mesece; leta 2013 bo upokojitev možna ob izpolnjevanju pogoja starosti 58 let in 4 mesece ter 40 let pokojninske dobe brez dokupa za moške oz. 58 let starosti in 38 let in 4 mesece za ženske.

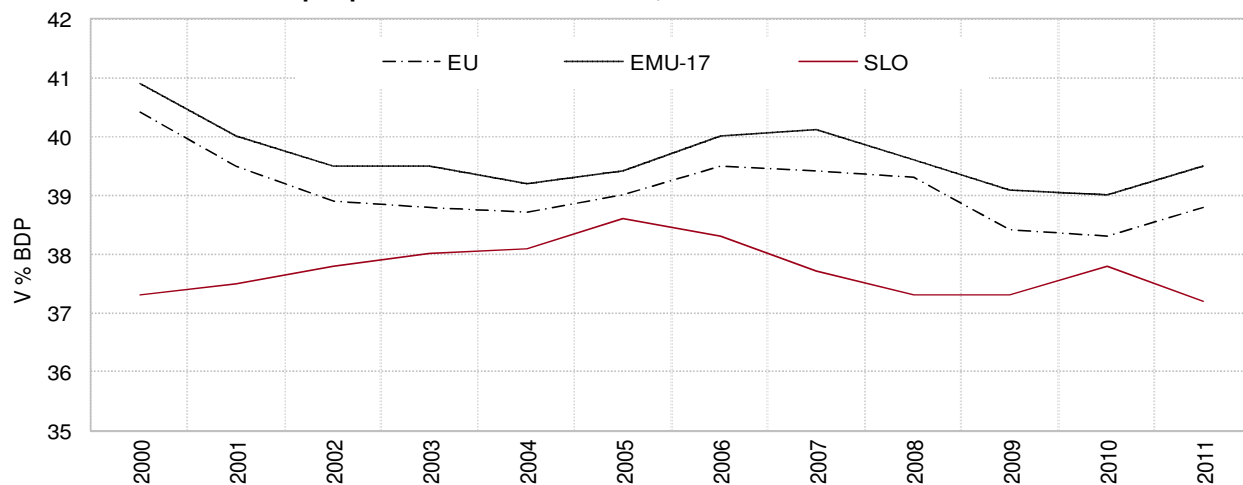
^{***} Po podatkih bilance ZPIZ, ki zajemajo naslednje vrste pokojnin: starostne, invalidske, družinske, kmečke, vojaške, pokojnine, uveljavljene v drugih republikah bivše SFRJ, pokojnine, nakazane v druge republike bivše SFRJ, pokojnine, nakazane v tujino, dodatek za rekreacijo upokojevcem, druge pokojnine.

6. Spremembe na področju davkov v EU in Sloveniji

Trend zniževanja deleža celotnih davkov in prispevkov v BDP v povprečju EU se je leta 2011 ustavil. Delež celotnih davkov in prispevkov v BDP, ki se je v povprečju EU po letu 2008 zaradi gospodarske in finančne krize začel zmanjševati, se je leta 2011 prvič ponovno povečal, rast se je po prvih ocenah nadaljevala tudi v letu 2012. Večina držav je upadanje davčnih prihodkov zaradi slabših makroekonomskih razmer v tem času blažila z uvajanjem pro-aktivnih davčnih instrumentov ter s tem prispevala k zmanjševanju proračunskih primanjkljajev.

V Sloveniji je delež davkov in prispevkov v BDP začel upadati že pred začetkom gospodarske in finančne krize in tri leta prej kot v povprečju evropskih držav. Po konvergenci davčnega sistema pred vstopom v EU se je Slovenija v letu 2005 po deležu davkov in prispevkov v BDP zelo približala povprečju evropskih držav. Po letu 2005 pa se je delež davkov in prispevkov začel zmanjševati in se je spustil precej pod evropsko povprečje. Upadanje deleža je bilo v sicer ugodnem makroekonomskem okolju predvsem posledica davčnih reform, ki so bile uvedene v predkriznem obdobju. Vse davčne spremembe so bile usmerjene v zmanjševanje davkov, kar je bilo ugodno z vidika davčne razbremenitve gospodarstva, vendar hkrati niso bili izvedeni ukrepi za prestrukturiranje in vzdržno zmanjšanje odhodkov. V času gospodarske krize se je stanje javnih financ močno poslabšalo. V preteklih letih je Slovenija negativne posledice na davčno kapaciteto blažila predvsem s spremembami na področju trošarin in okoljskih dajatev, relativno manj kot v drugih državah EU pa je bilo drugih pro-aktivnih sprememb na področju davkov. Na določenih segmentih pa so bile sprejete še nekatere dodatne davčne razbremenitve (zniževanje davka na dohodek pravnih oseb, povečevanje olajšav), kar je neposredno negativno prispevalo h konsolidaciji javnih financ.

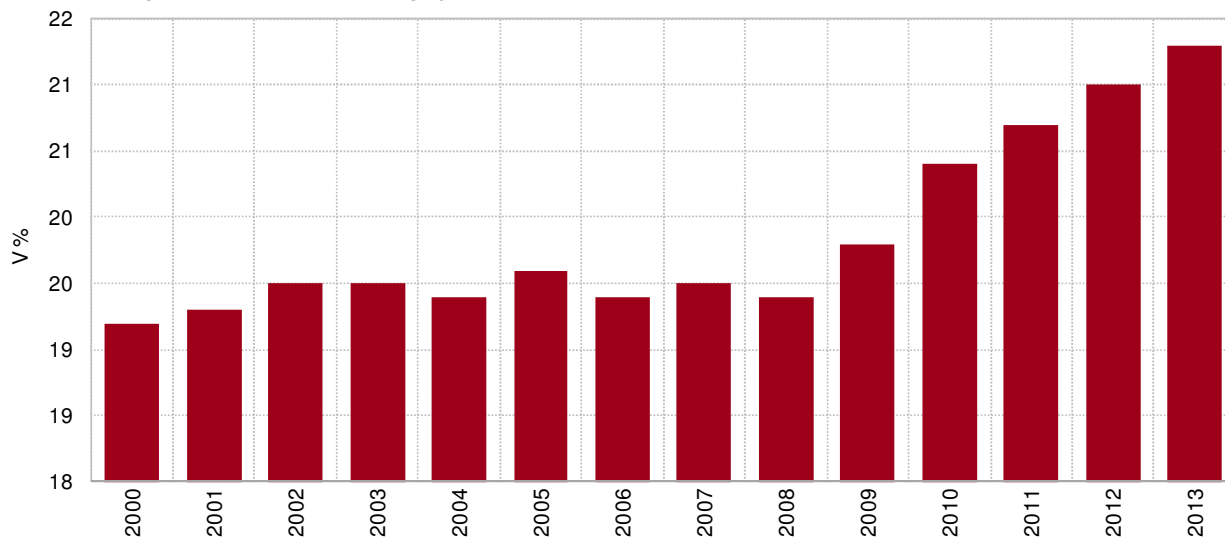
Slika 17: Celotni davki in prispevki za socialno varnost, v % BDP



Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition.

V okviru davčnih sprememb v času ekonomske in finančne krize so države posegale predvsem po ukrepih za povečevanje davkov na potrošnjo⁵⁴, ki imajo v primerjavi z drugimi davki relativno manjši vpliv na gospodarsko rast. V povprečju EU je po letu 2008 opazen trend poviševanja standardnih davčnih stopenj davka na dodano vrednost. Od leta 2008 do leta 2013 so stopnje davka na dodano vrednost povečali v več kot polovici držav EU, povprečna standardna stopnja DDV pa se je v tem obdobju povečala za 1,8 o. t. in bo v letu 2013 po oceni Evropske komisije znašala 21,3 %.

Slika 18: Povprečna standardna stopnja DDV v EU



Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition. Opomba: aritmetično povprečje.

⁵⁴ V strukturi davkov na potrošnjo ima najpomembnejši delež davek na dodano vrednost.

V letu 2013 je do povišanja stopnje DDV prišlo tudi v Sloveniji. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (junij 2013) se julija 2013 standardna stopnja DDV povečala za 2 o. t. na 22 %, posebna stopnja DDV pa za eno o. t. na 9,5 %. Doslej je standardne stopnje DDV povišalo 17 držav EU.

Tabela 17: Stopnje davka na dodano vrednost države EU, v %

	Standardna stopnja		Znižana stopnja	
	2008	2013	2008	2013
Belgija	21	21	6 in 12	6 in 12
Bolgarija	20	20	7	9
Češka	19	21	9	15
Danska	25	25		
Nemčija	19	19	7	7
Estonija	18	20	5	9
Irska	21	23	13,5 in 4,8	13,5 in 4,8 in 9
Grčija	19	23	9 in 4,5	6,5 in 13
Španija	16	21	7 in 4	10 in 4
Francija	19,6	19,6	5,5 in 2,1	5,5 in 7 in 2,1
Italija	20	21	10 in 4	10 in 4
Ciper	15	18	5 in 8	5 in 8
Litva	18	21	5 in 9	5 in 9
Latvija	18	21	5	12
Luksemburg	15	15	6 in 12 in 3	6 in 12 in 3
Madžarska	20	27	5	5 in 18
Malta	18	18	5	5 in 7
Nizozemska	19	21	6	6
Avstrija	20	20	10	10
Poljska	22	23	7 in 3	5 in 8
Portugalska	20	23	5 in 12	6 in 13
Romunija	19	24	9	5 in 9
Slovenija	20	20	8,5	8,5
Slovaška	19	20	10	10
Finska	22	24	8 in 17	10 in 14
Švedska	25	25	6 in 12	6 in 12
Združeno kraljestvo	17,5	20	5	5

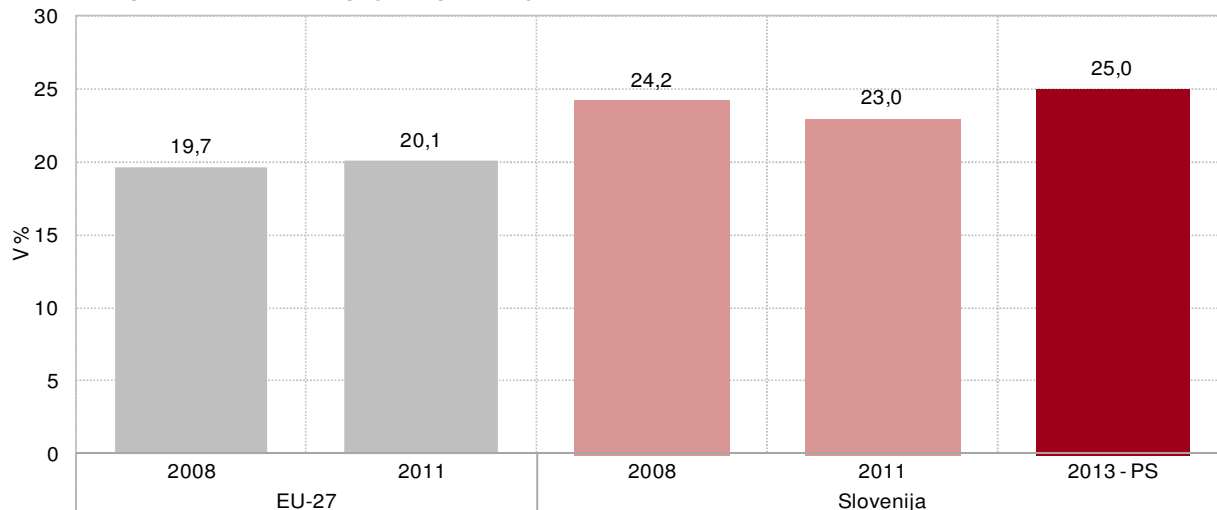
Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition.

Poseben izziv ekonomskih politik ostaja sprejetje ustreznih ukrepov za razširitev davčne osnove za obračun davka na dodano vrednost. Evropske države zaradi oprostitev, znižanih davčnih stopenj ter davčnih utaj po oceni EK dejansko poberejo le okoli polovico teoretičnega davka na dodano vrednost. Primerjava dejansko pobranega davka na dodano vrednost in teoretično izračunanega sicer ne upošteva nižjih prilivov,

povezanih z znižanimi stopnjami DDV⁵⁵, vendar nakazuje, da bi bilo možno z omejitvijo sive ekonomije in z drugimi ukrepi za preprečevanje davčnih utaj doseči boljši davčni izplen. Podobne ugotovitve veljajo tudi za Slovenijo (za leto 2009 je SURS na račun davčnih utaj ugotovil davčno vrzel v višini 314 mio EUR, dejanski priliv od DDV v tem letu pa je bil 2.838 mio EUR). Nekatere države EU so v zadnjih letih že začele uvajati ukrepe za zmanjševanje davčnih utaj, tudi v Sloveniji se sredi letošnjega leta predvideva obvezno programsko spremljanje prometa, ki bo preprečevalo utaje davka na dodano vrednost.

V kriznem obdobju so se v državah EU povečevali tudi drugi davki na potrošnjo, predvsem trošarine in okoljski davki. Politiko povečevanja trošarin z namenom povečanja proračunskih prihodkov izvaja tudi Slovenija. Povečevale so se dajatve vseh trošarinskih proizvodov, kar je rezultiralo v povečanju deleža trošarin v BDP od predkriznih 3,2 % BDP na 4,4 % BDP v letu 2012, s čimer Slovenija presega evropsko povprečje (2,7 % BDP v letu 2011).

Slika 19: Implicitna davčna stopnja na potrošnjo, v % od osnove



Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition, za Slovenijo v 2013: preračun UMAR.

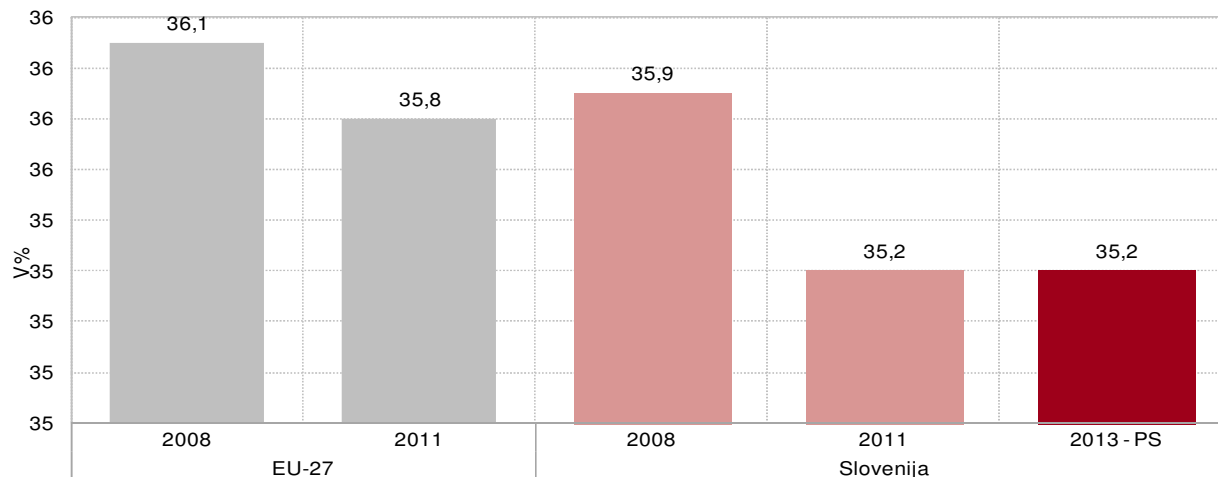
Izračun in primerjava implicitnih davčnih stopenj na potrošnjo kaže, da se je v obdobju 2008-2011 v povprečju evropskih držav obdavčitev potrošnje povečala, v Sloveniji pa malenkost zmanjšala, vendar je ostala nad evropskim povprečjem. V Sloveniji je potrošnja v primerjavi s povprečjem evropskih držav bolj obdavčena, po povečanju stopenj davka na dodano vrednost sredi leta 2013 se bo obdavčitev potrošnje še povečala, po naši oceni na okoli 25 %.

Leta 2011 se je trend zniževanja obremenitve dela v povprečju EU obrnil navzgor. Izračun implicitne davčne stopnje na delo kaže na zniževanje obremenitve dela v povprečju EU v letih 2009 in 2010, leta 2011 pa se je malenkost povečala. Podobna so bila tudi gibanja v Sloveniji, kjer se je davčna obremenitev dela zniževala predvsem kot posledica postopne ukinitve davka na izplačane plače po letu 2007. V začetku krize so številne države EU z ukrepi davčne politike namreč skušale omiliti efekte krize z razbremenjevanjem dela z namenom olajšati položaj davčnim zavezancem in hkrati povečevati konkurenčnost gospodarstva. Ukrepi so bili

⁵⁵ Evropska komisija v tem kazalcu teoretični DDV oceni po standardni stopnji DDV (brez znižanih stopenj) glede na celotno končno potrošnjo.

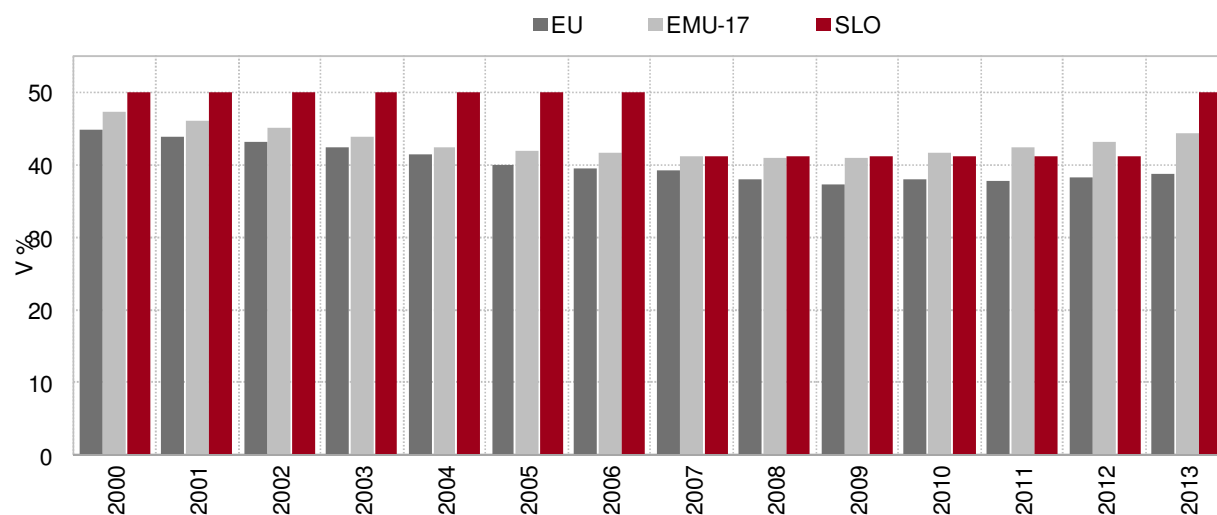
večinoma usmerjeni v povečevanje davčnih olajšav za najnižje dohodkovne razrede, hkrati pa so se zniževale tudi zgornje davčne stopnje dohodnine. Kasneje pa so zaradi potrebe po konsolidaciji javnih financ nekatere države ponovno začele zviševati zgornje davčne stopnje dohodnine ter s tem v relativno večji meri razporejati breme krize na tiste z višjimi dohodki. Rahel trend povečevanja zgornje davčne stopnje je v povprečju EU prisoten po letu 2011, v povprečju evrskega območja pa že po letu 2009. Po ZUJF je v letu 2013 zgornjo mejno davčno stopnjo v novem četrtem razredu povišala tudi Slovenija.

Slika 20: Implicitna davčna stopnja na delo, v % od osnove



Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition, za Slovenijo v 2013: preračun UMAR.

Slika 21: Zgornje davčne stopnje dohodnine, v %

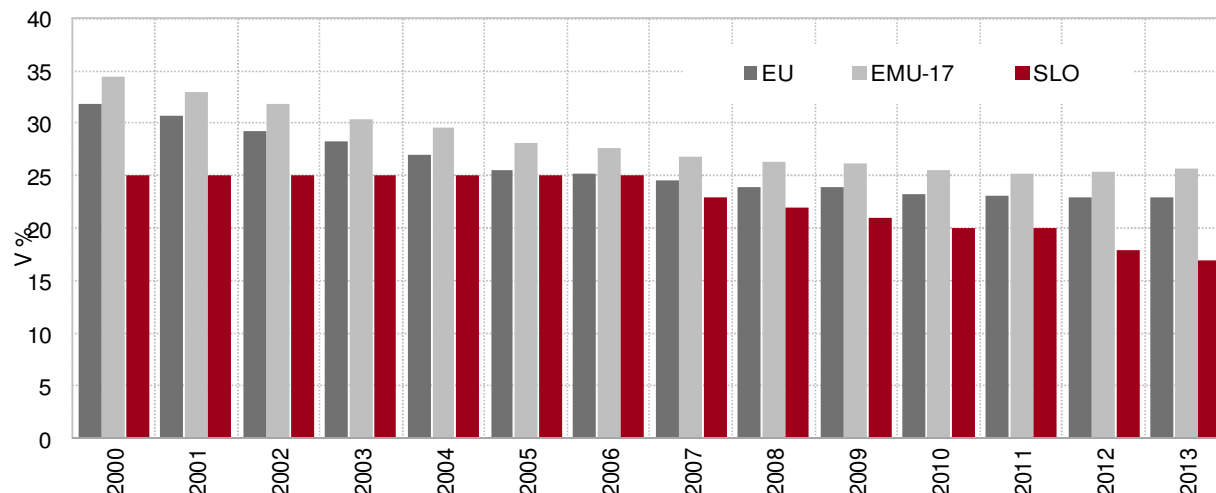


Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition. Opomba: za EU in EMU aritmetično povprečje.

V letu 2011 se je v povprečju EU zaustavil tudi trend hitrega zniževanja zakonskih davčnih stopenj davka na dohodek. Hitro upadanje zakonskih davčnih stopenj davka na dohodek, ki je bilo značilno za obdobje po letu 1995, se je po letu 2005 upočasnilo, po letu 2010 pa praktično zaustavilo. V povprečju evrskega območja so se v zadnjih dveh letih celo rahlo povišale. Davčne stopnje so najprej zniževale relativno manj razvite države, da bi privabile tuje investitorje, kasneje pa predvsem zaradi konvergence tudi druge evropske države. Povprečna davčna stopnja se je v povprečju EU zmanjšala od 31,9 % v letu 2000 na 23 % v letu 2012. Poleg spreminjanja zakonskih davčnih stopenj in politike do olajšav se v številnih državah EU posebna pozornost namenja tudi ugotavljanju davčnih osnov z namenom njihove širitve, predvsem preko ugotavljanja in omejevanja priznanih davčnih odhodkov.

Slovenija od evropskih držav odstopa po nižji zakonski stopnji davka na dohodek pravnih oseb, na dejansko pobrane davke pa vplivajo izjeme, ki so prisotne v vseh državah. Zakonska davčna stopnja je bila v vseh letih opazovanega obdobja (1995-2011) precej pod povprečjem EU in je v zadnjih letih celo med najnižjimi med evropskimi državami. Zaradi številnih davčnih olajšav pa je efektivna stopnja tega davka lahko občutno nižja, kar velja za celotno EU, razlike med državami pa so precejšnje (Taxation trends in the EU 2013). Davčna stopnja davka od dohodka pravnih oseb v Sloveniji bi se morala po lani sprejeti zakonodaji v naslednjih dveh letih sicer še znižati, vendar Program stabilnosti - dopolnitev 2013 predvideva, da bo davčna stopnja ostala na ravni leta 2013 (17 %).

Slika 22: Povprečna zakonska stopnja davka na dohodek, v % od osnove



Vir: Taxation trends in the EU, 2013 Edition; Opomba: za EU in EMU aritmetično povprečje.

V zadnjem času je v EU precej napora za konsolidacijo javnih financ na prihodkovni strani namenjenega tudi povečevanju drugih, predvsem premoženjskih davkov, ki imajo, podobno kot davki na potrošnjo, relativno manjši vpliv na gospodarsko rast. Povečanje premoženjskih davkov praviloma nima velikega finančnega učinka, vendar je v času krize pomemben tudi njihov demonstracijski učinek, ki se kaže z obremenitvijo premožnejšega sloja prebivalstva. Premoženjske davke je v letu 2012 z določili ZUJF povečala tudi Slovenija, ko je uvedla dodatni davek na plovila, na motorna vozila večje prostornine motorja ter na nepremičnine večje vrednosti, Program stabilnosti – dopolnitev 2013 pa predvideva uveljavitev novega davka na nepremičnine od leta 2014 dalje.

Nekatere države so za konsolidacijo javnih financ uvedle tudi posebni krizni davek (Portugalska, Hrvaška), s katerim so za določeno krajše obdobje obdavčile po progresivni stopnji vse prihodke davčnih zavezancev. Program stabilnosti - dopolnitev 2013 navaja uvedbo kriznega davka v Sloveniji kot začasen pogojni ukrep, če v letu 2013 s posegi na odhodkovni strani ne bo dosežen zadosten učinek za konsolidacijo javnih financ.

7. Ocena konsolidacije javnih financ

7.1. Postopek presežnega primanjkljaja

Evropska komisija je decembra 2009 sprožila postopek presežnega primanjkljaja za Slovenijo in kot skrajni rok za njegovo odpravo določila leto 2013, letos pa je ta rok podaljšala do leta 2015. Potem ko je Slovenija oktobra 2009 v rednem Poročilu o primanjkljaju in dolgu objavila oceno primanjkljaja sektorja država za leto 2009 v višini 5,9 % BDP, je Evropska komisija novembra 2009, skladno s pogodbo o EU proti Sloveniji, sprožila postopek presežnega primanjkljaja, kot je opredeljen z določili dopolnjenega Pakta stabilnosti in rasti iz leta 2005⁵⁶. Na podlage ocene javnofinančnega stanja in dejavnikov za nastanek presežnega primanjkljaja (EK)⁵⁷ je Svet EU sprejel priporočila in določil rok za njegovo odpravo do leta 2013 ter ob tem opozoril, da je manevrski prostor slovenske fiskalne politike dodatno omejen zaradi izzivov dolgoročne vzdržnosti javnih financ in implicitnih obveznosti, povezanih z izdanimi poroštvi države. V obdobju 2010–2013 je bilo Sloveniji priporočeno postopno znižanje strukturnega javnofinančnega primanjkljaja v povprečju za ¾ % BDP letno in natančna opredelitev ukrepov za odpravo presežnega primanjkljaja. V priporočilih je poudarjeno, da mora proces konsolidacije javnih financ v Sloveniji zagotoviti trajno izboljšanje stanja javnih financ ob izboljševanju njihove kakovosti in krepitvi potenciala za gospodarsko rast. EK je posebej opozorila tudi na to, da mora Slovenija izboljšati izvedbeno učinkovitost večletnega proračunskega načrtovanja in učinkovitost javnofinančnih izdatkov s ciljem povečevanja izdatkov za raziskave, inovacije in človeški kapital. Hkrati mora zagotoviti večjo vključenosti mladih in starih na trg dela ter izboljšati njegovo delovanje. V osnutku priporočil Sveta EU⁵⁸ za odpravo presežnega javnofinančnega primanjkljaja v Sloveniji je EK predlagala podaljšanje roka za odpravo primanjkljaja do leta 2015 (Okvir 4).

Slovenija je v Programu stabilnosti – dopolnitev 2012 (PS 2012) iz aprila 2012, skladno s priporočili EK, predstavila dopolnjene ukrepe za odpravo presežnega primanjkljaja. Potem ko v letu 2011 ponovno ni prišlo do načrtovanega zmanjšanja primanjkljaja predvsem zaradi slabših gospodarskih razmer in visokih izdatkov za dokapitalizacije (glej tudi EI 2012, poglavje 9.1), je lanski program stabilnosti predstavil ambicioznejše ukrepe, ki bi omogočili za izpolnitev zaveze v postopku presežnega primanjkljaja v letu 2013. Predvidena javnofinančna konsolidacija je temeljila predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov, predvideni pa so bili tudi ukrepi za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov ter

⁵⁶ V skladu s členom 104(3) Pogodbe o EU mora EK vedno, ko primanjkljaj sektorja država v posamezni državi preseže referenčno mejo 3 % BDP, pripraviti poročilo o obstoju presežnega primanjkljaja za Svet EU, ki nato o tem sprejme odločitev. Kadar Svet EU odloči, da presežni primanjkljaj obstaja, hkrati v skladu s členom 104(7) Pogodbe o EU na zadevno državo članico naslovi priporočila, ki jih predlaga EK. V priporočilu Sveta se določi rok največ šestih mesecev za sprejetje učinkovitih ukrepov s strani zadevne države članice. V priporočilu se določi tudi skrajni rok za zmanjšanje presežnega primanjkljaja.

⁵⁷ V oceno so vključeni vsi dejavniki, ki vplivajo na uresničevanje ciljev fiskalne politike: raven primanjkljaja in dolga sektorja država ob začetku postopka presežnega primanjkljaja, indikatorji zunanega ravnovesja, implicitne obveznosti države, povezane z izdanimi poroštvi, zlasti kar zadeva ukrepe za stabilizacijo finančnega sektorja v času gospodarske krize; višina obrestnih mer oziroma pribitkov na izdane obveznice države; srednjeročne spremembe javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva.

⁵⁸ ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/edp2013_slovenia_sl.pdf

uvedene davčne olajšave za raziskave in razvoj ter investicije z namenom spodbujanja rasti gospodarske aktivnosti. Za razliko do preteklih let je del ukrepov v PS 2012 temeljil na sprejetih zakonskih podlagah in sprejetih dogovorih⁵⁹ in je v relativno manjši meri izhajal le iz posegov v fleksibilni del proračuna. Se vedno pa so ukrepi vključevali linearno znižanje odhodkov na nekaterih segmentih, prav tako ni bil v zadostni meri upoštevan strukturni pristop k racionalizaciji izdatkov (glej tudi EI 2012, poglavje 9.2.2). V lanskem PS je bilo za leto 2012 tako predvideno zmanjšanje primanjkljaja sektorja za okoli 1 mrd EUR na raven 3,5 % BDP (2,9 o. t. manj kot leta 2011).

Okvir 3: Mnenje Sveta EU o Programu stabilnosti – dopolnitev 2012 in priporočila⁶⁰

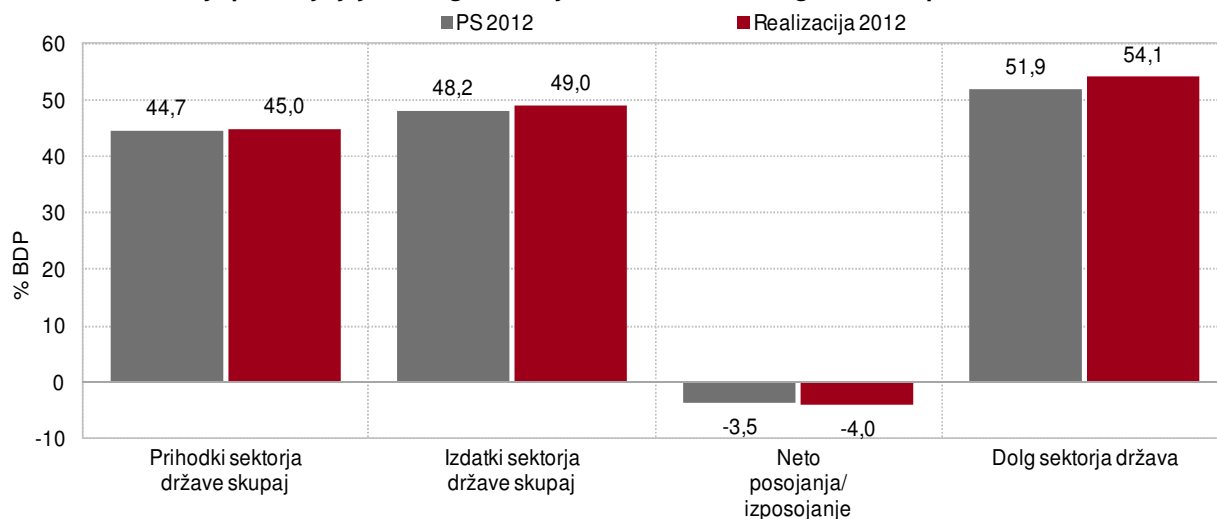
Mnenje Sveta EU o posodobljenem Programu stabilnosti Slovenije za obdobje 2012–2015 (24. julij 2011), ki temelji na oceni EK, navaja, da je v programu načrtovani potek prilagoditve v smeri srednjeročnega cilja na splošno primeren, predvidena hitrost letnega približevanja srednjeročnemu cilju leta 2015 pa v skladu z 0,5-odstotnim merilom iz Pakta stabilnosti in rasti, stopnja rasti javnofinančnih odhodkov, ob upoštevanju diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, pa je v skladu z referenčno vrednostjo za odhodke iz Pakta stabilnosti in rasti. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v programu, je v primerjavi z napovedjo EK iz pomladi 2012 ocenjen kot optimističen. V mnenju je poudarjeno, da bodo za doseganje priporočene konsolidacije skozi celotno obdobje v letu 2013 potrebna dodatna prizadevanja. Srednjeročni cilj ob upoštevanju veljavnih politik in projekcij naj še ne bi zagotavljal dovolj hitrega napredka v smeri dolgoročne vzdržnosti. V mnenju opozarjajo tudi na tveganje, da bodo proračunski rezultati slabši od ciljnih zaradi (i) pomanjkanja natančne opredelitve ukrepov, ki so predvideni za obdobje 2013–15; (ii) preteklih prekoračitev primarnih tekočih odhodkov; (iii) nižjih prihodkov v luči razmeroma optimističnega makroekonomskega scenarija in negotovosti v zvezi z učinkom nedavno odločenih davčnih ukrepov; in (iv) možnih dodatnih operacij kapitalske podpore ter unovčitve jamstev. Po mnenju Sveta EU sta srednjeročni proračunski okvir in izdatkovno fiskalno pravilo Slovenije, opredeljena v lanskem programu stabilnosti, premalo zavezujoča ter premalo osredotočena na doseganje srednjeročnega cilja in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti.

Na podlagi tega mnenja je Svet EU Sloveniji priporočil naj izvrši proračun za leto 2012 in okrepi proračunsko strategijo za leto 2013 z zadostno opredeljenimi strukturnimi ukrepi ter naj bo pripravljena sprejeti dodatne ukrepe, da bo zagotovila pravočasno odpravo čezmernega primanjkljaja na vzdržen način in doseganje strukturnega fiskalnega napa, določenega v priporočilih Sveta v skladu s postopkom o čezmernem primanjkljaju. Nato naj zagotovi ustrezen strukturni fiskalni napor, da bo v zadostni meri napredovala pri doseganju primerne srednjeročnega cilja za proračunski položaj, med drugim z doseganjem referenčne vrednosti za odhodke. Okrepi naj srednjeročni proračunski okvir, vključno z izdatkovnim fiskalnim pravilom, tako da zagotovi, da bo bolj zavezujoč in pregleden. Svet EU nadalje priporoča, naj Slovenija sprejme nujne ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema ob hkratnem ohranjanju primerne ravni pokojnin, tako da (i) uskladi zakonsko določeno upokojitveno starost za moške in ženske; (ii) poviša zakonsko določeno upokojitveno starost v skladu s povečanjem pričakovane življenjske dobe; (iii) zmanjša možnosti za zgodnjo upokojitve; in (iv) opravi revizijo sistema indeksacije za pokojnine. Stopnjo zaposlenosti starejših delavcev naj zviša tudi z nadaljnjim razvojem aktivnih politik trga dela in ukrepov vseživljenjskega učenja.

⁵⁹ Dogovor o ukrepih na področju plač, povračil in drugih prejemkov v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ za obdobje od 1. junija 2012 do 1. januarja 2014 in ZUJF.

⁶⁰ Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2012 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2015, Uradni list Evropske unije 2012/C 219/23; 24. 7. 2012.

Slika 23: Realizacija primanjkljaja in dolga sektorja država v letu 2012 glede na napovedi v PS 2012



Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

Nekoliko višji primanjkljaj v letu 2012 glede na pričakovanega v PS 2012 je bil predvsem posledica nenačrtovanih specifičnih transakcij v višini 0,4 % BDP, od predvidene pa je odstopala tudi struktura odhodkov. V letu 2012 sta bila realizirana primanjkljaj in dolg sektorja država (1,42 oz. 19,2 mrd EUR) nekoliko višja od pričakovanih v PS 2012 (1,25 oz. 18,5 mrd EUR) in približno na ravni iz notifikacije iz septembra 2012. Primanjkljaj sektorja država je bil lani za 171 mio EUR oz. 0,5 o. t. BDP višji od predvidenega v lanskem programu stabilnosti in približno na ravni jesenske ocene SURS v okviru postopka presežnega primanjkljaja (glej Tabelo 15). Na razliko so ključno vplivale specifične transakcije (t. i. enkratni dejavniki) v višini 134 mio EUR (0,4 o. t. BDP), ki so v izračunu primanjkljaja države prikazane kot tekoči transfer kapitala. Vsebinsko je šlo za pokrivanje izgub nekaterih državnih podjetij z dokapitalizacijo, prepoznanje terjatev državnih podjetij, super dividende⁶¹ in plačila zapadlih državnih poroštev. Brez teh specifičnih enkratnih transakcij bi primanjkljaj sektorja država v letu 2012 znašal 3,6 % BDP. Prihodki so bili lani le malenkost nižji od predvidenih v PS 2012 (za 27 mio EUR⁶², kar zajema tudi znižano oceno davkov zaradi višjih obračunanih davkov, predvsem davka na dohodek pravnih oseb). Odstopanja od začrtanih ciljev so bila nekoliko večja na strani izdatkov (višji za 126 mio EUR), kjer je prišlo tudi do razlik med načrtovano in realizirano strukturo. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države so bila tako precej višja od načrtovanih (skupaj za 380 mio EUR). Nižji od predvidenih pa so bili odhodki za socialna nadomestila (za 70 EUR), obresti (za 144 mio EUR)⁶³, subvencije (za 106 mio EUR) in investicije (za 90 mio EUR). Večji realni padec gospodarske aktivnosti (-2,3 %) glede na predvidenega v PS 2012 (-0,9 %) lani ni bistveno prispeval k večjemu primanjkljaju, izraženemu kot delež BDP, saj je bil bruto domači proizvod v tekočih cenah nižji le za 175 mio oz. za 0,5 %. Relativno izraženi dolg države je bil višji za 2,2 o. t. BDP glede na projekcijo v PS 2012, in sicer zaradi večjega primarnega primanjkljaja (obresti so bile namreč za 0,4 o. t. BDP manjše od predvidenih) in dodatnega zadolževanja za namene predfinanciranja odplačil glavnin v letošnjem letu (glej poglavje 4).

⁶¹ Dividenda, ki presega tekoči dobiček javnih podjetij, in je prikazana kot enkratni dogodek (lani 51 mio EUR).

⁶² Zaradi nižjega dejanskega BDP v tekočih cenah glede na projekcijo v PS 2012, je bil delež prihodkov višji za 0,1 o. t.

⁶³ Obresti so vključene v postavko odhodki od lastnine, glede na projekcijo v PS 2012 pa so bile znižane že z Rebalansom državnega proračuna za leto 2012, sprejetim maja 2012.

Slika 24: Nominalna rast odhodkov (v %) in prispevek po posameznih kategorijah (v o. t.)

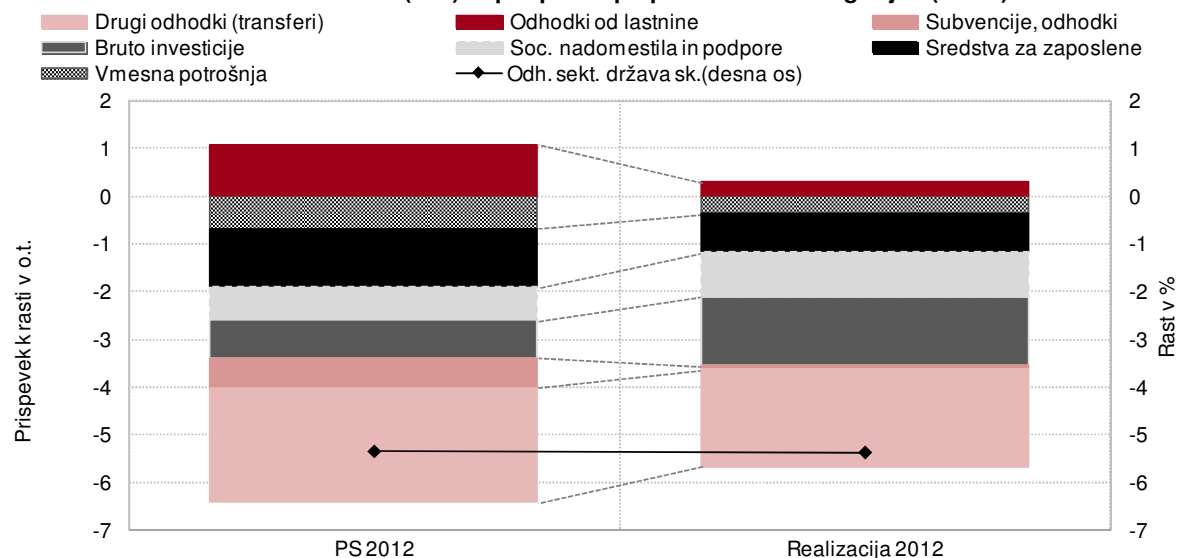


Tabela 18: Primerjava notifikacij v okviru presežnega primanjkljaja septembra 2012 in aprila 2013 (v mio EUR)

	september 2012		april 2013	
	2011	2012	2011	2012
Primanjkljaj po denarnem toku	-1.564,1	-1.217,9	-1.564,1	-1.122,8
Popravki za finančne transakcije	4,8	15,9	4,8	42,2
Obračunski popravki	-247,8	-103,6	-238,2	-144,1
Prihodki	-12,6	-120,8	-3,1	-145,3
Odhodki	-235,2	17,1	-235,2	1,2
Primanjkljaj/presežek ostalih enot sektorja država	-143,4	-93,1	-143,5	-74,0
Drugi popravki	-356,9	-99,6	-356,9	-119,0
Primanjkljaj sektorja država	-2.307,4	-1.498,3	-2.297,9	-1.417,7
BDP, v mio. EUR	36.172,0	35.700,4	36.172,0	35.466,4
Delež primanjkljaja v % BDP	-6,4	-4,2	-6,4	-4,0

Vir: Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (oktober 2012 in april 2013).

7.2 Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013

7.2.1 Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ

Napoved gospodarske rasti za celo programsko obdobje do leta 2016 je precej nižja kot v lanskem programu stabilnosti. Med poglavitnimi razlogi so predvsem relativno manj ugodni pogoji v domačem gospodarskem okolju (relativno večja omejenost virov financiranja, razdolževanje podjetij in bank, slabše razmere na trgu dela), kar vpliva na precej slabša gibanja investicijske in zasebne potrošnje. Slabše od lani pričakovanih pa so tudi razmere v mednarodnem okolju, tako za letos kot tudi za prihodnja leta. Že v letu 2012 je bil BDP za 0,2 mrd EUR nižji od napovedanega ob pripravi lanskega programa stabilnosti. Ob manjšem obsegu BDP v izhodiščnem letu in predvsem poslabšanih obetih bo BDP že letos za 1,3 mrd EUR nižji od predvidenega v lanskem programu stabilnosti, leta 2015 pa ta razlika znaša že 2,8 mrd EUR.

Tabela 19: Spremembe makroekonomskih predpostavk za konsolidacijo javnih financ v PS 2012 in PS 2013

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BDP v mrd EUR (PS 2012)	35,4	35,6	35,6	36,6	38,1	39,6	
BDP v mrd EUR (PS 2013)	35,6	36,2	35,5	35,3	35,7	36,8	38,1
Razlika PS 2013–PS 2012 (v mrd EUR)	0,2	0,5	-0,2	-1,3	-2,3	-2,8	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2012)	0,3	0,6	0,0	2,7	4,0	4,1	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2013)	0,1	1,6	-2,0	-0,6	1,4	3,0	3,5
Razlika PS 2013–PS 2012 v o. t.	-0,2	1,0	-2,0	-3,3	-2,6	-1,1	
Realna rast BDP, v % (PS 2012)	1,4	-0,2	-0,9	1,2	2,2	2,2	
Realna rast BDP, v % (PS 2013)	1,3	0,6	-2,3	-1,9	0,2	1,2	1,6
Razlika PS 2013–PS 2012 v o. t.	-0,1	0,8	-1,4	-3,1	-2,0	-1,0	

Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012, UMAR, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2013, UMAR. Opomba: Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

7.2.2 Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2013

Program stabilnosti – dopolnitev 2013 (PS 2013) predvideva enoletni zamik pri izpolnjevanju zaveze v postopku presežnega primanjkljaja. Projekcije v PS 2013 predvidevajo, da bo primanjkljaj sektorja država leta 2013 znašal 7,9 % BDP, od tega je 3,7 % BDP povezanih z enkratnimi dejavniki (dokapitalizacija bank), leta 2014 se bo znižal na 2,6 % BDP in nato postopno približeval skoraj izravnaneemu saldu (-0,5 % BDP leta 2017). To pomeni, da bo prišlo do enoletnega zamika pri izpolnjevanju zaveze o znižanju primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP, kar je utemeljeno z bistveno spremenjenimi makroekonomskimi razmerami. Znižanje strukturnega primanjkljaja v obdobju do izpolnitve zaveze bo znašalo 0,7 o. t. povprečno letno, kar je blizu zahtevi EK v postopku presežnega primanjkljaja (3/4 o. t. povprečno letno). PS 2013 tudi napoveduje vključitev pravila o uravnoteženih javnih finančah v ustavo ter s tem izpolnitev zahteve iz Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji (glej tudi poglavje 1), kar je državni zbor potrdil maja 2013. Fiskalno pravilo, zapisano v ustavi, bo nadgrajeno z izvedbenim zakonom in prenovljenim Zakonom o javnih finančah, ki bo prilagodil postopek sprejemanja oziroma spreminjanja proračuna države.

Med ukrepi za konsolidacijo javnih financ je v letošnjem programu stabilnosti predvideno nadaljnje izvajanje nekaterih lani sprejetih ukrepov ter dodatni ukrepi na odhodkovni in zlasti prihodkovni strani. PS 2013 na *odhodkovni strani* predvideva dodatno omejevanje izdatkov za plače v javnem sektorju (poleg učinkov lani sprejetega ZUJF), kar je bilo doseženo z dogovorom s sindikati javnega sektorja⁶⁴ (maj 2013) in bo vplivalo na raven odhodkov za sredstva za zaposlene že v letošnjem letu. Predvideno je tudi nadaljevanje ukrepov za omejevanje izdatkov za pokojnine (že uveljavljeno znižanje dodatka za rekreacijo, zamrznitev usklajevanja pokojnin) ter na področju socialnih transferov, ki bo zajemalo znižanje in omejevanje višine nekaterih denarnih nadomestil. Prav tako se do konca programskega obdobja postopno znižujejo subvencije. PS tudi predvideva, da bodo z rebalansom državnega proračuna za leto 2013 (predvidoma v juliju 2013) znižani izdatki za blago in storitve ter investicije (glede na sprejeti proračun). Že v prihodnjem letu pa je predvidena ponovna visoka rast investicij, v celotnem programskem obdobju se povečujejo tudi odhodki za obresti. Na *prihodkovni strani* je predvideno povišanje davčnih stopenj DDV in uvedba nekaterih novih davkov in dajatev. Splošna stopnja DDV se bo 1. julija 2013 povišala za 2 o. t., znižana stopnja pa za 1 o. t. V letu 2014 bo uveden davek na nepremičnine, ki bo nadomestil sedanji sistem obdavčitve nepremičnin (nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in davek od premoženja) in bo predvidoma prispeval k učinkovitejšemu zajemu predmetov obdavčitve. Sredi letošnjega leta bosta uvedena še davek na prodajo loterijskih srečk ter trošarine na nekatere sladke pijače, predvideno je tudi povišanje sodnih taks. Poleg tega je predvidena tudi zaustavitev lani sprejetega postopnega zniževanja davčne stopnje davka na dohodke pravnih oseb pri 17 %. Na področju javnega zdravstva so predvideni dodatni interventni ukrepi z razširitvijo osnov za obračun prispevkov od dohodkov različnih kategorij zavarovancev po načelu "vsak prihodek šteje" in določitev najnižje prispevne stopnje za samozaposlene. Poleg teh ukrepov trajne narave, PS 2013 kot pogojni in začasni ukrep predvideva tudi uvedbo kriznega davka na prejemke fizičnih oseb, ki bi pričel veljati s 1. 1. 2014, če do konca letošnjega leta ne bodo dogovorjeni dodatni ukrepi za znižanje javnofinančnih odhodkov v primerljivi višini. Skupni učinek dodatnih diskrecijskih ukrepov na prihodkovni strani bo najizrazitejši v letu 2014, ob uvedbi kriznega davka bi dosegel že blizu 2 % BDP. Vlada namerava prioriteto pozornost nameniti tudi boljšemu in bolj učinkovitemu pobiranju obstoječih javnih dajatev in ukrepom za zmanjšanje sive ekonomije.

Za uresničenje cilja glede strukture konsolidacije, ki bi v relativno večji meri temeljila na trajnem znižanju odhodkov, bodo potrebni dodatni ukrepi. V PS 2013 je ocenjeno, da predstavljeni nabor ukrepov

⁶⁴ Dogovor o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 1. junija 2013 do 31.12.2014.

pomeni, da je fiskalni napor za zmanjšanje primanjkljaja v programskem obdobju približno enakomerno razporejen med ukrepe na prihodkovni in odhodkovni strani, kar odstopa od cilja vlade, da znižanje odhodkov h konsolidaciji prispeva dve tretjini, povišanje prihodkov z diskrecijskimi ukrepi pa eno tretjino. Zato PS navaja, da so na odhodkovni strani potrebni novi ukrepi.

PS 2013 navaja tudi ukrepe za spodbujanje gospodarske rasti, ki bodo ob uspešni izvedbi imeli srednjeročno pozitiven vpliv na stanje javnih financ. Med ključnimi področji sta krepitev stabilnosti bank ter razdolževanje in prestrukturiranje podjetij. S financiranjem teh ukrepov, predvsem na bančnem področju, se bodo izdatki letos enkratno povišali za 3,7 % BDP (že izvedene dokapitalizacije s konverzijo hibridnih obveznic v kapital v višini 420 mio EUR ter neposredna dokapitalizacija bank po prenosu slabe aktive na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), ocenjena na 900 mio EUR), v prihodnjih letih pa naj bi ti ukrepi neposredno vplivali na javnofinančne izdatke predvsem preko višjih odhodkov za obresti. Predvidena sanacija bančnega sistema preko DUTB bo namreč vplivala na povečanje dolga sektorja država, saj je za odkup slabih terjatev bank predvidena izdaja obveznic DUTB s poroštvom države, pri čemer je celotni predvideni znesek poroštev opredeljen v višini do 4 mrd EUR. S tem se bo dolg države povečal za do 11,4 % BDP, zmanjšanje tega enkratnega vpliva v prihodnjih letih pa bo odvisno od dinamike odprodaje oz. likvidacije pridobljene aktive. Drugi ukrepi za spodbujanje gospodarske rasti, ki jih navaja PS 2013, so osredotočeni na sistematičen pristop k razdolževanju podjetij. Ta naj bi temeljil na treh elementih: (i) izboljšavah stečajnega okvira, zakonodajnega okvira za finančno prestrukturiranje podjetij (insolvenčna zakonodaja, prisilne poravnave) ter nov izvensodni postopek o razdolžitvi gospodarskih družb, ki ga bo urejal poseben zakon; (ii) selektivnih ukrepov prek DUTB in države v podporo posameznim podjetjem z uspešnim poslovnim modelom in ekonomsko upravičenostjo; (iii) zagotavljanju svežega kapitala s strani zasebnega sektorja s postopki privatizacije. Poleg navedenega se predvidevajo še ukrepi za izboljšanje upravljanja podjetij v državni lasti, še pred poletjem pa je predviden začetek nekaterih konkretnih postopkov privatizacije. Učinki sklopa ukrepov za prestrukturiranje in razdolževanje podjetij v projekcijah PS 2013 niso eksplicitno ovrednoteni, vendar je njihova izvedba ključna za splošno percepcijo Slovenije na mednarodnih finančnih trgih in ponovni zagon gospodarstva v prihodnjih letih ter s tem za izboljšanje pogojev financiranja. V nasprotnem primeru bi bilo zadolževanje za potrebe financiranja primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti namreč močno oteženo, kar bi lahko pod vprašaj postavilo tudi uresničevanje drugih v PS 2013 zastavljenih ciljev.

Okvir 4: Osnutek Priporočila Sveta EU za odpravo presežnega javnofinančnega primanjkljaja 2013 v Sloveniji

Evropska komisija je 29. maja 2013 objavila osnutek Priporočila Sveta za odpravo presežnega javnofinančnega primanjkljaja 2013 v Sloveniji, v katerem je na podlagi analize javnofinančnih gibanj in projekcij iz pomladanske napovedi EK predlagala naslednja priporočila, ki jih mora še potrditi Svet EU:

- (1) Slovenija bi morala do leta 2015 odpraviti sedanjí presežni primanjkljaj.
- (2) Slovenija bi morala glede na dopolnjeno napoved služb EK iz pomladi 2013 doseči nominalni javnofinančni primanjkljaj v višini 4,9 % BDP v letu 2013 (3,7 % BDP brez enkratnih odhodkov za dokapitalizacijo dveh največjih bank, ki skupaj predstavljajo 1,2 % BDP⁶⁵), 3,3 % BDP v letu 2014 in 2,5 % BDP v letu 2015, kar je skladno z letnim izboljšanjem strukturnega salda v višini 0,7 % BDP v letu 2013, 0,5 % BDP v letu 2014 in 0,5 % BDP v letu 2015, da se bo nominalni javnofinančni primanjkljaj znižal pod prag 3 % BDP do leta 2015.
- (3) Slovenija bi morala dosledno izvajati že sprejete ukrepe za povečanje prihodkov iz večinoma posrednih davkov in zmanjšanje plačne mase v javnem sektorju ter socialnih transferov, hkrati pa bi morala biti

⁶⁵ V primerjavi z oceno v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013 je EK v svoji pomladanski napovedi (objavljena 3. maja 2013) upoštevala precej nižjo oceno enkratnih izdatkov, povezanih z dokapitalizacijo bank.

pripravljena, da jih dopolni z dodatnimi ukrepi, če bi se izkazali za manj učinkovite, kot je predvideno, ali če bi katerega koli od teh ukrepov razveljavil sodni sistem.

(4) Poleg tega bi morala Slovenija poleg ukrepov, ki so že vključeni v dopolnjeno napoved služb EK iz pomladi 2013, opredeliti, sprejeti in izvesti nove ukrepe za strukturno konsolidacijo, ki so potrebni za odpravo presežnega primanjkljaja do leta 2015.

(5) Svet je določil [1. oktober 2013] za rok, do katerega mora Slovenija sprejeti učinkovite ukrepe ter v skladu s členom 3(4a) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 podrobno poročati o konsolidacijski strategiji, ki je predvidena za doseg ciljev.

Poleg tega bi morali slovenski organi (i) pospešiti zmanjševanje nominalnega primanjkljaja v letih 2014 in 2015, če bi se izkazalo, da bodo gospodarski in proračunski pogoji boljši od trenutno pričakovanih, (ii) opredeliti, sprejeti in izvesti ukrepe za strukturno konsolidacijo, ki postopoma zmanjšujejo delež tekočih odhodkov v odnosu do BDP, zagotoviti trajno izboljšanje javnofinančnega strukturnega salda, podpirati potencial za rast gospodarstva, vključno z izogibanjem nadaljnjemu krčenju javnih naložb, ter postopoma zagotoviti zmanjševanje deleža javnega dolga. Da bo zagotovila uspešnost strategije za fiskalno konsolidacijo, bo pomembno tudi, da Slovenija fiskalno konsolidacijo podpre s celovitimi strukturnimi reformami v skladu s priporočilom Sveta, ki je bilo na Slovenijo naslovljeno v okviru evropskega semestra in postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Poleg poročila, predvidenega v priporočilu (5), bi morali slovenski organi poročati o napredku, doseženem pri izvajanju teh priporočil, vsaj vsakih [šest mesecev], pa tudi v ločenem poglavju v programih stabilnosti, dokler ne bo presežni primanjkljaj v celoti odpravljen.

Tabela 20: Primerjava prihodkov, odhodkov in primanjkljaja v PS 2012 in PS 2013, v % BDP

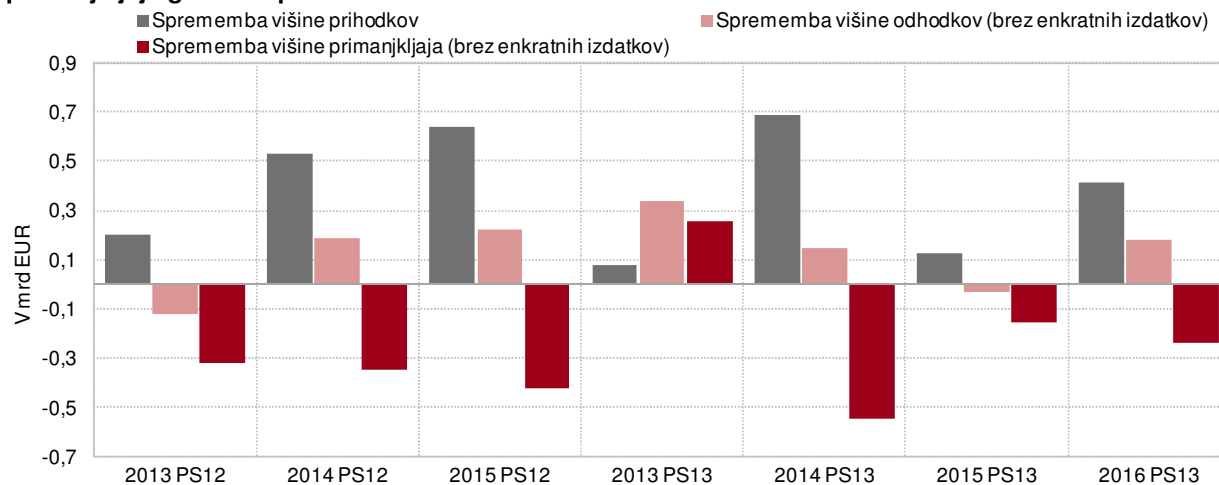
	Realizacija		Napoved								
			PS - dopolnitev 2012 (april 2012)				PS - dopolnitev 2013 (maj 2013)				
	2011	2012	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016
Prihodki sektorja država skupaj	44,4	45,0	44,7	44,1	43,8	43,7	44,8	45,5	46,8	45,8	45,3
Davki na proizvodnjo in uvoz	14,1	14,6	14,3	14,4	14,6	14,7	14,4	15,0	15,6	14,7	14,6
Tekoči davki na dohodke, premoženje	8,0	7,7	8,0	7,6	7,5	7,4	7,7	7,6	8,8	8,7	8,6
Prispevki za socialno varnost	15,3	15,4	15,4	15,1	15,0	15,0	15,5	15,4	15,2	15,0	14,9
Drugi prihodki	7,1	7,3	7,0	7,0	6,7	6,6	7,2	7,5	7,1	7,3	7,2
Davčno breme	37,3	37,7	37,8	37,3	37,1	37,2	37,6	38,0	39,7	38,5	38,1
Odhodki sektorja država skupaj	50,8	49,0	48,2	46,7	45,3	44,1	48,8	53,4	49,4	47,9	46,7
Vmesna potrošnja	6,9	6,9	6,2	6,0	5,6	5,3	6,9	6,8	6,7	6,5	6,3
Sredstva za zaposlene	12,8	12,6	12,1	11,5	11,3	11,1	12,6	12,0	11,8	11,5	11,1
Socialna nadomestila in podpore	19,8	19,7	19,8	19,3	18,7	18,3	19,7	20,2	20,0	19,6	19,0
Bruto investicije	3,7	3,0	3,2	3,2	3,1	3,1	2,9	3,2	4,1	3,7	3,6
Subvencije, odhodki	1,3	1,3	1,6	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,1	1,0	0,9
Odhodki od lastnine	1,9	2,1	2,5	2,6	2,5	2,5	2,1	2,7	2,9	2,8	3,0
Drugi odhodki	4,3	3,4	2,8	2,7	2,6	2,6	3,2	7,2	2,8	2,9	2,8
Neto posojanja/izposojanje	-6,4	-4,0	-3,5	-2,5	-1,5	-0,4	-4,0	-7,9	-2,6	-2,1	-1,4

Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti- dopolnitev 2012, Program stabilnosti- dopolnitev 2013.

Predvidena konsolidacija javnih financ v PS 2013 je glede na prejšnji program stabilnosti počasnejša, odstopanje je največje v letu 2013, k čemur pomembno prispevajo enkratni izdatki. Kljub sprejetju dodatnih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja je zaradi poslabšanja gospodarskih razmer in nedefiniranosti oz. začasne narave nekaterih lani predvidenih ukrepov tempo konsolidacije v PS 2013 počasnejši, kot je bilo

predvideno v PS 2012. Odstopanje je največje v letu 2013 ko je, zaradi enkratnih ukrepov za dokapitalizacijo bank v višini 3,7 % BDP, ki v prejšnjem programu stabilnosti niso bili vključeni, predvideni primanjkljaj sektorja država ocenjen na 7,9 % BDP. To je kar za 5,4 o. t. BDP več kot je bilo predvideno v lanskem programu stabilnosti. Brez upoštevanja ukrepov za sanacijo bančnega sistema bi se primanjkljaj približno ohranil na ravni predhodnega leta (-4,2 % BDP), po projekcijah PS 2012 pa je bilo za leto 2013 predvideno znižanje primanjkljaja za 1,0 o. t. BDP. Zmanjšanje primanjkljaja za po 1 o. t. je bilo v lanskem programu predvideno tudi za leti 2014 in 2015, ko bi dosegli uravnoteženje. Po letošnjem programu stabilnosti pa se bo v letu 2014 primanjkljaj zmanjšal skupaj z ukinitvijo ukrepa sanacije bank za 4,5 o. t., brez tega ukrepa pa za 0,8 o. t. BDP. Znižanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP bo tako doseženo leto kasneje kot je bilo predvideno v PS 2012, srednjeročni cilj izravnane bilance pa dve leti kasneje, leta 2017.

Slika 25: Konsolidacija javnih financ v PS 2012 in PS 2013 - spremembe višine prihodkov, odhodkov in primanjkljaja glede na preteklo leto



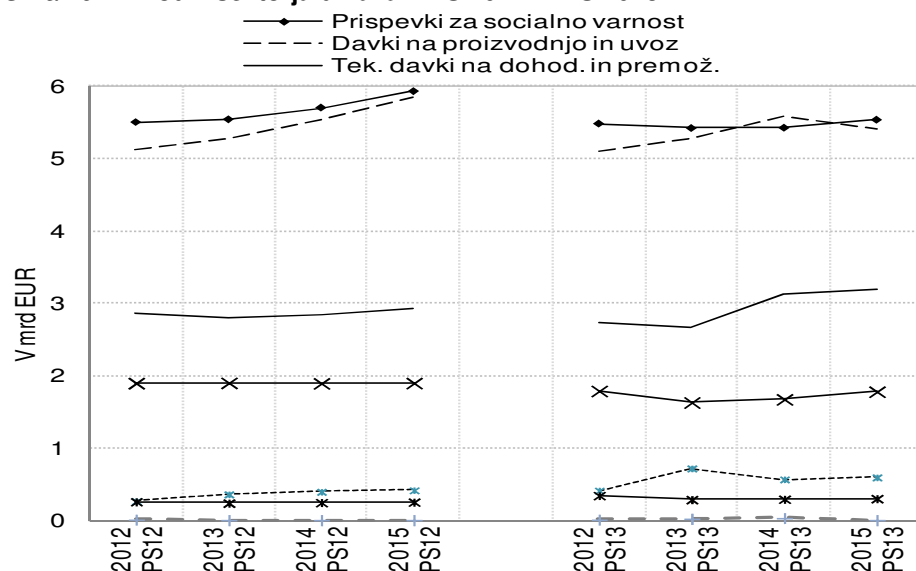
Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.

Po letošnjem programu stabilnosti je v kombinaciji ekonomskih politik za leto 2013 dosti večji poudarek kot v predhodnem programu stabilnosti namenjen povečanju prihodkov sektorja države, počasnejše zmanjševanje odhodkov pa je ključni razlog za višji primanjkljaj. PS 2012 ni vseboval ukrepov na prihodkovni strani, ki bi pomembneje prispevali h konsolidaciji javnih financ. Vključene so bile samo manjše spremembe, ki hkrati z neugodnim makroekonomskim okoljem niso prispevale k zmanjšanju primanjkljaja. Prihodki sektorja države bi po predvidevanjih lanskega programa stabilnosti v vsem obdobju rasli počasneje od bruto domačega proizvoda, kar bi posledično postopoma zmanjševalo njihove deleže v BDP. PS 2013 pa predvideva v začetku obdobja znaten napor za konsolidacijo tudi na prihodkovni strani, zlasti v letih 2013 in 2014, ko se bo po spremembah v davčnem sistemu delež prihodkov sektorja država povečal v letu 2013 za 0,7 in v letu 2014 pa še za 1,3 o. t. BDP. Za leti 2014 in 2015 je sicer tudi PS 2012 predvidel nominalno povišanje prihodkov, ki naj bi izhajalo iz hitreje rasti BDP⁶⁶, nasprotno pa je letos povišanje prihodkov v teh letih v relativno večji meri povezano z diskrecijskimi ukrepi. Ob padcu gospodarske aktivnosti se bo davčne breme letos tako povečalo na 38 % BDP, na tej ravni bo predvidoma tudi ob koncu programskega obdobja (po lanskih projekcijah naj bi leta 2015 znašalo 37,2 % BDP). Drugačna od lani predvidene sta tudi dinamika in obseg zniževanja odhodkov. Do nominalnega zmanjšanja odhodkov (brez upoštevanja enkratnih izdatkov) tako še ne

⁶⁶ V EI 2012 smo ocenili, da je predviden priliv od DDV ocenjen razmeroma optimistično (poglavje 9.2.2).

bo prišlo niti letos niti v letu 2014, temveč šele leta 2015 in še to v relativno manjši meri, tako da bo skupno zmanjšanje odhodkov v programskem obdobju manjše, kot je bilo predvideno lani. Znižanje deleža odhodkov glede na BDP od leta 2012 do leta 2015, ki naj bi po lanskih projekcijah znašalo 4,1 o. t., bo tako le še 0,9 o. t.. Do konca programskega obdobja se bo delež odhodkov države tako znižal na 46,7 % BDP, kar je bila po PS 2012 raven odhodkov predvidena za leto 2013.

Slika 26: Prihodki sektorja država v PS 2012 in PS 2013



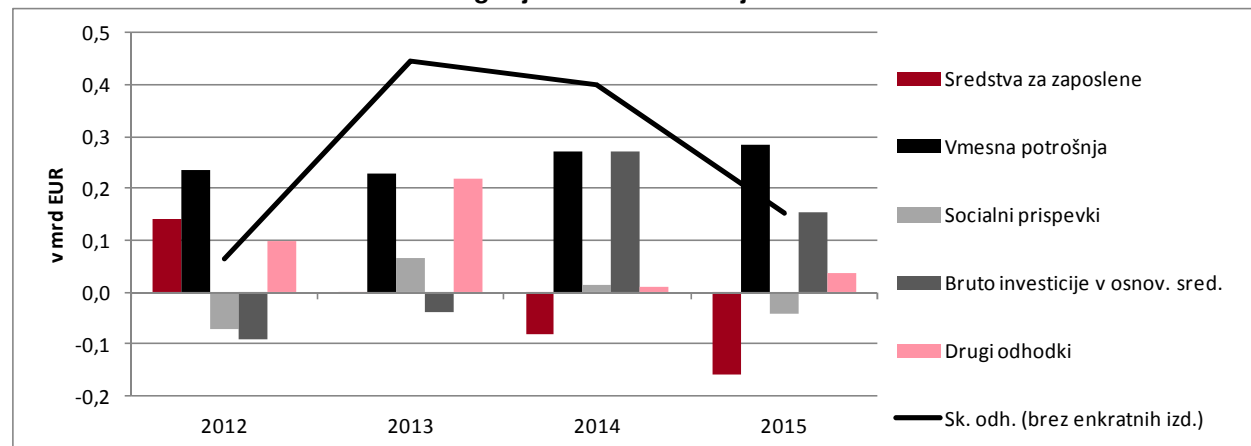
Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.

Višji odhodki od lani predvidenih, kot ključen razlog za počasnejše zmanjševanje primanjkljaja v celotnem programskem obdobju, so posledica poslabšanih gospodarskih razmer in večjega vpliva avtomatskih stabilizatorjev, višjih odhodkov za obresti, od leta 2014 naprej pa tudi višjih izdatkov za investicije. Odhodki so v letošnjih projekcijah višji od lani predvidenih, podobno kot lani pa v določenem delu ukrepi za njihovo realizacijo niso dorečeni ali natančno opredeljeni, zato lanskih in letošnjih predvidevanj ni možno v celoti primerjati. V določenem delu pa je možno oceniti, da na višjo rast odhodkov vpliva poslabšanje gospodarskih razmer, višji stroški zadolževanja in enkratni dejavniki. Po projekcijah PS 2013 je raven izdatkov v letu 2013 bistveno višja od lani predvidene zaradi 1,32 mrd sredstev, namenjenih dokapitalizaciji bank. S tem tudi ne bo uresničen lanski cilj o nadaljnjem nominalnem zmanjšanju odhodkov v letošnjem letu. Tudi ob izločitvi teh enkratnih dejavnikov je raven odhodkov letos precej višja od lani predvidene, in sicer za okoli 450 mio EUR. Ob višjih obrestih in socialnih nadomestilih od lani predvidenih (največje odstopanje je pri transferih brezposelnim in drugih transferih posameznikom ter pri regresiranju dijaške hrane in prevoza) je precej višja tudi vmesna potrošnja države. Sredstva za zaposlene so ostala nominalno na ravni lanskih projekcij za leto 2013, malenkost nižje pa so investicije v osnovna sredstva. Tudi za prihodnja leta letošnji program stabilnosti ohranja lanske usmeritve glede restriktivne politike plač v javnem sektorju in restriktivne politike pri vseh vrstah transferov. Ob tem pa bi bilo ob slabšanju materialnega položaja prebivalstva smiselno ponovno preveriti ustreznost sistema socialnih transferov in popraviti tiste rešitve, ki niso v skladu z osnovnim namenom sprememb in so poslabšale položaj socialno ogroženih upravičencev (glej Poročilo o razvoju 2013, poglavje 4.2.). V letih 2014 in 2015 so odhodki tako relativno višji od predvidenih v PS 2012 predvsem zaradi višjih investicij (izrazito povišanje v letu 2014) in izdatkov za vmesno potrošnjo države. Čeprav ima lahko povišanje

investicij načeloma pozitiven vpliv na gospodarsko rast, je njihovo načrtovano izrazito povišanje v letu 2014, ko naj bi bil dosežen cilj znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP, vprašljivo in povezano s precejšnjim tveganjem, da na tem področju pride še do dodatnih rezov. Zato je ključno, da se s kakovostnimi projekti dejansko zagotovi predviden obseg sofinanciranja z EU sredstvi ter tudi okrepi javno–zasebno partnerstvo. Pri odhodkih za vmesno potrošnjo pa obstaja verjetnost, da bo prišlo v določeni meri prišlo do prerazporejanja sredstev s konta izdatkov za blago in storitve na konto mase plač v višini do 2 % sprejetega proračuna na plačnih kontih, kar omogoča novela zakona o izvrševanju proračuna za leti 2013 in 2014 (sprejeta maja 2013). Sredstva za zaposlene v projekcijah 2013 sicer ostajajo nominalno nespremenjena do konca programskega obdobja in so še nižja od lani predvidenih. Zniževanje stroškov dela je smiselni ukrep v procesu konsolidacije, vendar pa prevladujoč pristop v zadnjih letih, ki v veliki meri temelji na linearnem ali progresivnem zmanjševanju in omejevanju različnih dodatkov ne zagotavlja stimulativenega okolja za zaposlene. Oblikovanje trajnejših rešitev na področju zaposlovanja in stimulativenjša plačna politika v javnem sektorju zato ostajata izziva, njuna uresničitev pa bi lahko prispevala k večji učinkovitosti.

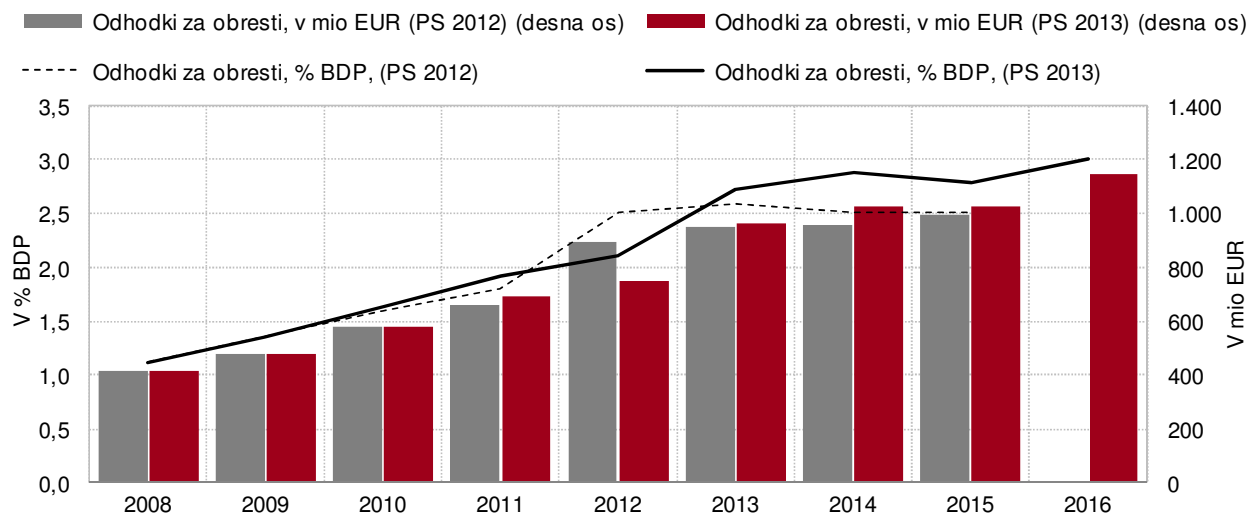
V celotnem obdobju so od predhodno načrtovanih precej višji tudi odhodki za obresti, ki bodo leta 2016 znašali že 3 % BDP. S tem se še pospešuje izrinjanje drugih izdatkov in poslabšuje struktura javnofinančnih izdatkov. Povečanje izdatkov za obresti v obdobju 2011-2016 bo tako preseglo 560 mio EUR, kar je precej več kot so se v istem obdobju skupaj zmanjšala sredstva za zaposlene ter izdatki blago in storitve (512 mio EUR). Ob tem obstaja tveganje, da bodo odhodki za obresti ob koncu tega obdobja še višji, saj je za zdaj za leto 2015 predvideno njihovo nominalno zmanjšanje, kar pa bo ob predvidenem gibanju dolga sektorja država težko uresničljivo.

Slika 27: Razlika v višini nekaterih kategorij odhodkov sektorja država v PS 2012 in PS 2013



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013. Opomba: Prikazane so kategorija odhodkov, kjer so razlike največje oz. je primerjava smiselna. Primerjava prihodkov od obresti je prikazana posebej v sliki 28.

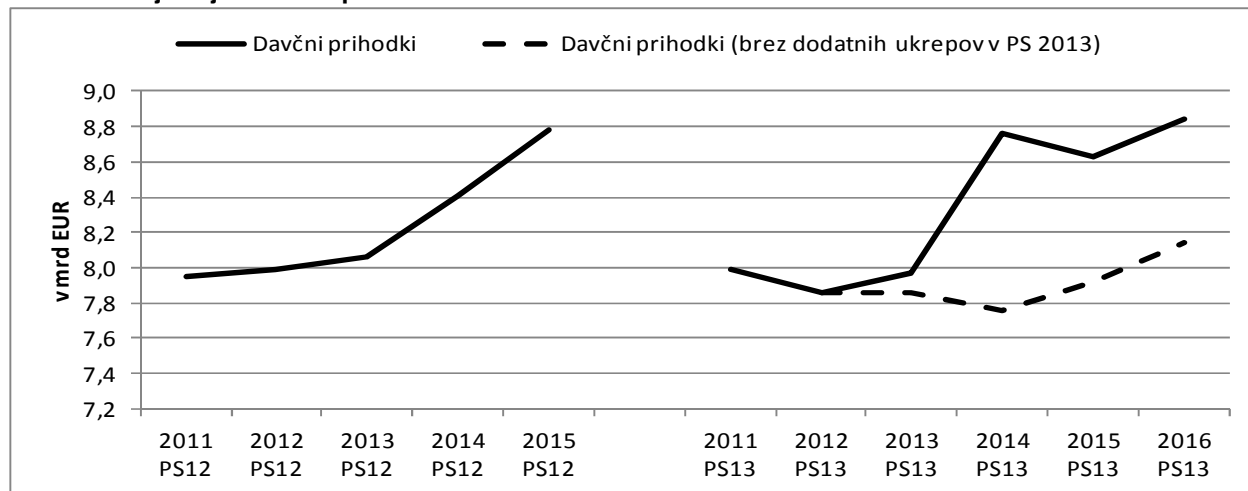
Slika 28: Odhodki za obresti v PS 2012 in PS 2013



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.

Projekcije prihodkov v PS 2013 so ob dodatnih diskrecijskih ukrepih, vendar v poslabšanih gospodarskih razmerah, letos nižji, v naslednjem letu pa bližje ravni iz lanskega programa stabilnosti. Za leto 2013 so v letošnjem programu stabilnosti kljub dodatnim sprejetim ukrepom na prihodkovni strani tudi skoraj vse kategorije prilivov ocenjene nižje kot lanskem dokumentu, tako da so skupni prihodki za 84 mio EUR nižji. Glede na lanske projekcije so predvsem nižji prilivi od dohodnine iz zaposlitve, od socialnih prispevkov in davka od dohodkov pravnih oseb, brez povišanja davčnih stopenj DDV julija letos bi bil priliv iz tega naslova nižji za 200 mio EUR od lani predvidenega. V letu 2014 so ob predvidenih diskrecijskih ukrepih prihodki nominalno na podobni ravni kot v lanskem programu stabilnosti, pri čemer bi bili prilivi v primeru večje odzivnosti potrošnje na višje davčne stopnje lahko tudi manjši. Ob sprejetih davčnih spremembah na področju DDV in davka na nepremičnine pa je nekoliko drugačna predvidena struktura davkov, saj se povečuje davčna obremenitev potrošnje in premoženja. V PS 2013 so nekoliko višja od lani predvidenih tudi EU sredstva.

Slika 29: Projekcije davčnih prihodkov v PS 2012 in PS 2013



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.

Okvir 5: Ocena predvidenega gibanja subvencij v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013

Zniževanje deleža subvencij v BDP, ki ga predvideva PS 2013, je skladno z teoretičnimi in empiričnimi ugotovitvami o njihovi učinkovitosti za gospodarsko rast in z gibanji subvencij v Evropski uniji.

Teoretične in empirične analize kažejo, da so subvencije pri pospeševanju gospodarske rasti⁶⁷ učinkovite le v redkih primerih, zato so opredelitve o njihovem postopnem zniževanju v PS 2013 povsem ustrezne. Že državni proračun za leti 2013 in 2014, kjer so opredeljene v nekoliko višjem obsegu, pa je razpoložljiva sredstva bolj ciljno usmeril v povečanje sredstev za tehnološki razvoj in za odpiranje delovnih mest v zasebnih podjetjih. Ugodnejša razporeditev subvencij pa za njihovo učinkovitost ne bo dovolj, saj analiza Burgerja in sodelavcev (2012) kaže, da je bila dosedanja učinkovitost tudi subvencij za tehnološki razvoj in zaposlovanje v Sloveniji nizka zaradi neustreznega sistema njihovega dodeljevanja (prejemniki subvencij, višina dodeljenih sredstev, spremljanje porabe sredstev in njihovih učinkov). Znižanje subvencij je tudi v skladu s trendi v EU. Predvidene subvencije v deležu BDP za leto 2013 so po PS 2013 na ravni povprečja članic Evropske unije, njihov delež v obdobju 2014–2016 pa pade nekoliko pod povprečje, vendar je imela v letu 2011 dobra tretjina članic subvencije še na nižji relativni ravni. Delež subvencij v BDP se v državah članicah po povečanju zaradi sprejetja protikriznih ukrepov v obdobju 2009–2010 (2005–2008: 1,1 %; 2009–2010: 1,3 % BDP), od leta 2011 znižuje, zato je predvideno zniževanje deleža v Sloveniji skladna s temi trendi.

Primerjava načrtovanih subvencij v PS 2012 in PS 2013 ni smiselna, saj dopolnitev 2012 že v izhodišču (leto 2011) ni upoštevala statusnih sprememb Slovenskih železnic, ki plačil ne izkazujejo več med subvencijami. Z upoštevanjem teh statusnih sprememb pa je bilo predvideno zniževanje subvencij v letih 2012 in 2013 po PS 2012 precej večje kot v letošnji dopolnitvi. Usmeritev tega programa se kasneje pri pripravi in sprejemu državnega proračuna za leto 2013 ni upoštevala, subvencije so se samo na centralni (državni) ravni povečale za 42 mio evrov ali za 0,12 o. t. BDP.

⁶⁷ To so predvsem tiste, ki imajo učinke prelivanja na širše gospodarstvo in družbo (raziskave in razvoj, usposabljanje), pospešujejo podjetništvo, predvsem mlado industrijo, ter subvencije za zaposlovanje poslovnim subjektom na območjih, kjer je stopnja brezposelnosti visoka, ker dajejo boljše učinke od socialnih transferjev za brezposelne.

Tabela 21: Subvencije po PS 2012 in PS 2013, v % BDP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subvencije sektorja država – SURS	1,3	1,3				
Subvencije - PS 2012	1,9	1,6	1,3	1,4	1,5	
Subvencije - PS 2013		1,3	1,3	1,1	1,0	0,9
Razlika		-0,3	0,0	-0,3	-0,5	

Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti, dopolnitev 2012 in Program stabilnosti, dopolnitev 2013.

Čeprav se bodo subvencije postopno zniževale, bodo državne pomoči predvsem v letih 2013 in 2014 skokovito naraščale. Nacionalni reformni program 2013–2014 predvideva med ključnimi nalogami sanacijo bančnega sektorja z dokapitaliziranjem in prenosom slabe aktive na DUTB ter razdolževanje in prestrukturiranje podjetij. Pri izvajanju navedenih ukrepov, ki se izvajajo z različnimi instrumenti, obstaja velika nevarnost za neposredno ali neposredno dodeljevanje državnih pomoči prek dokapitalizacije bančnega sektorja, prenosa in čiščenja slabe aktive na DUTB in privatizacije. Zelo selektivni pristop bo potreben tudi pri predvidenem razdolževanju in prestrukturiranju podjetij, saj empirične analize kažejo, da so pomoči za prestrukturiranje praviloma visoke, rezultati učinkovitosti z vidika preživetja podjetij pa razmeroma nizki (za EU npr. London Economics, 2004; Nitsche in Heidhues, 2006, za Slovenijo pa Rojec in sodelavci, 2008). Ob zelo omejenih finančnih virih je smiselno prestrukturirati le podjetja, ki so zašla v finančne težave in dosegajo primerjalno z drugimi podjetji v panogi višje dodane vrednosti na zaposlenega.

Okvir 6: Vplivi nekaterih ukrepov za konsolidacijo javnih financ na gospodarsko rast in inflacijo

Pri vseh povečanjih davčnih obremenitev je zmanjšanje zasebne potrošnje pričakovano najmočnejši kanal znižanja BDP, učinki so največji v prvem letu in relativno močnejši pri trajnih ukrepih. Simulacije učinkov različnih kombinacij ekonomskih politik za konsolidacijo javnih financ na gospodarsko rast kažejo, da morajo biti ukrepi povečanja davčnega bremena kombinirani z drugimi ukrepi, saj sami po sebi ne privedejo do odprave primanjkljaja. Negativni učinek na gospodarsko rast je na področju davkov relativno manjši pri začasnem kot stalnem ukrepanju. To velja tudi za ključne ukrepe v PS 2013. Rezultati simulacij teh ukrepov kažejo, da je pri vseh povečanjih davčnih obremenitev zmanjšanje zasebne potrošnje pričakovano najmočnejši kanal znižanja BDP. Učinek stalnega dviga DDV na rast BDP ob predpostavki dviga davčne stopnje, ki privede do dviga prihodkov za 1 o.t. BDP (kar ustreza 2. o.t. višji splošni stopnji DDV) znaša -0,26, v primeru predlaganih davčnih sprememb je torej multiplikator nekoliko večji (bolj negativen) od -0,26. To pomeni, da se bo rast BDP zaradi uvedbe tega ukrepa zmanjšala za okoli 0,2 do 0,3 o. t.. Ob nepopolnem prenosu višjih davčnih bremen v cene je učinek na zasebno potrošnjo lahko manjši, vendar bi se v tem primeru del negativnega učinka skozi višje stroške prenesel na podjetja. Stalna uvedba davka na nepremičnine prav tako prizadene vsa gospodinjstva – upoštevajoč predvidene prilive v proračun je multiplikator največji v prvem letu in znaša -0,29. Glede na hkratno povišanje davčnih bremen za gospodinjstva obstaja precejšnja verjetnost, da bodo negativni učinki na gospodarsko rast večji od seštevka posameznih učinkov. Dodatno bo k temu prispevala tudi morebitna začasna uvedba progresivnega kriznega davka na prejemke fizičnih oseb, kjer je učinek na rasti BDP v prvem letu po uveljavitvi ocenjen na -0,08. Učinki ukrepov za oživetev gospodarstva so na dolgi rok pozitivni, vendar je predpogoj za doseganje teh učinkov učinkovita konsolidacija javnih financ. Največji negativni učinki na gospodarsko aktivnost so namreč v primeru nekonsolidacije (glej tudi Okvir 1). V primeru, da bi zaradi nekonsolidacije javnih financ prišlo do zaprtja dostopa do mednarodnih finančnih trgov, bi bili negativni

učinki povišanja stroškov kapitala na raven BDP bistveno večji in trajnejše narave kot katerakoli kombinacija ukrepov za konsolidacijo, kar bi imelo tudi močnejši negativen učinek na stopnjo rasti BDP⁶⁸.

Predlagani ukrepi na prihodkovni strani bodo vplivali tudi na zvišanje cen življenjskih potrebščin, učinek pa bo odvisen od dejanskega prenosa v maloprodajne cene. Najizrazitejši bo vpliv povišanja obeh davčnih stopenj DDV, kjer bo dejanski vpliv na inflacijo odvisen od prenosa povišanja davčnih stopenj v maloprodajne cene. Ob popolnem prenosu in predpostavljeni nespremenjeni potrošnji bo medletna inflacija višja za 1,2 o. t., ob nižjem prenosu, ki je nekoliko bolj verjeten glede na zaostrene ekonomske razmere in večletno upadanje razpoložljivega dohodka pa bo prispevek ustrezno nižji, tako da bi npr. pri polovičnem prenosu dviga davka v cene znašal 0,6 o. t. Precej manjši bo vpliv uvedbe davka na sladke pijače, ki bi ob nespremenjeni potrošnji k medletni inflaciji v letu 2013 prispevala okoli 0,1 o. t.

Z vidika zmanjševanja strukturnega primanjkljaja je letošnji program stabilnosti manj ambiciozen od lanskega. Upoštevajoč projekcije in izračune proizvodne vrzeli v PS 2013 bo letošnje zmanjšanje strukturnega primanjkljaja manjše od lani predvidenega. Če pa upoštevamo nekoliko manjšo proizvodno vrzel, kot jo nakazujejo preračuni UMAR (glej poglavje 2.1.), pa se letos strukturni primanjkljaj celo nekoliko povečal.

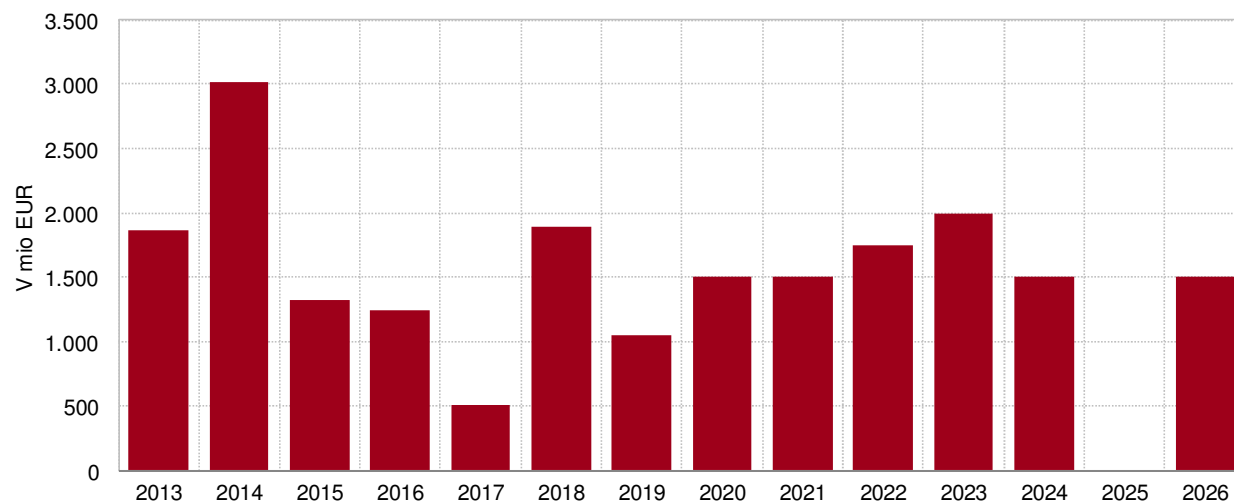
Tabela 22: Primerjava dolga sektorja država in odhodkov za obresti v PS 2012 in 2013, v % BDP

	Realizacija		Napoved								
			PS - dopolnitev 2012 (april 2012)				PS - dopolnitev 2013 (maj 2013)				
	2011	2012	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016
Dolg sektorja država	46,9	54,1	51,9	53,1	52,6	50,9	54,1	61,8	63,2	63,2	61,8
Odhodki za obresti	1,9	2,1	2,5	2,6	2,5	2,5	2,1	2,7	2,9	2,8	3,0

Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti - dopolnitev 2012, Program stabilnosti - dopolnitev 2013. Opomba: Projekcije iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2013 ne upoštevajo učinka sanacije bančnega sektorja preko DUBT v višini do 4 mrd evrov.

Dolga sektorja država raste hitreje kot je bilo predvideno lani, prisotna pa so tudi precejšnja tveganja, da bo ob koncu programskega obdobja višji kot v projekcijah PS 2013. Dolg sektorja država je v letošnjem programu stabilnosti višji od lani predvidenega. Že v letu 2012 je bil višji zaradi izdaje obveznice za predhodno financiranje obveznice v letu 2013, hitreje pa narašča tudi letos (tudi neupoštevajoč učinek izdaje obveznic DUTB s poroštvo države) in v prihodnjih letih. To je povezano predvsem z višjim primarnim primanjkljajem in hitrejšim naraščanjem odhodkov za obresti, zlasti v prihodnjem letu pa so visoka tudi odplačila glavnice. Čeprav bi bila raven dolga ob koncu programskega obdobja lahko še vedno nižja od sedanjega povprečja EU, pa bo njegova rast v tem obdobju še precej hitrejša, kar lahko pomembno vpliva na percepcijo finančnih vlagateljev, hkrati pa še dodatno zmanjšuje manevrski prostor fiskalne politike v prihodnjih letih. Pri tem je še dodatno tveganje, da bo dejansko povečanje dolga precej večje, in sicer v primeru, da se delno ali v celoti ne realizirajo predvidena odprodaja pridobljene aktive v DUTB in postopki privatizacije, ali v primeru, da pride do obsežnejše vnovčitve poroštev in jamstev države (glej poglavje 4). Uspešna izvedba ukrepov za krepitev stabilnosti bank je zato ključnega pomena za nadaljnjo percepcijo in ocene mednarodnih inštitucij. Pomembna je transparentna in hitra izvedba skladno s predvideno časovnico v PS 2013, kar bo tudi zmanjšalo pritisk na rast dolga sektorja države.

⁶⁸ Modeli so ocenjeni oziroma kalibrirani za normalne razmere in simulirajo ekonomsko aktivnost v »normalnih« časih. V trenutni situaciji v Evro območju in predvsem v Sloveniji pa so razmere močno zaostrene in je lahko povišanje obrestnih mer še večje kot v stabilnih razmerah.

Slika 30: Odplačila glavnice dolga sektorja država

Vir: MF. Opomba: (stanje na dan 23. maj 2013).

8. Izzivi fiskalne politike

Javnofinančna konsolidacija je eden izmed najpomembnejših izzivov ekonomskih politik, še zlasti zato, ker v zaostrenih gospodarskih razmerah zmanjšanje primanjkljaja zahteva dodatne ukrepe, ki pomembno vplivajo na celotno gospodarstvo. Zaostrene gospodarske razmere, močno otežen dostop do virov financiranja na finančnih trgih ter izpolnjevanje zavez na evropski ravni narekujejo nadaljevanje javnofinančne konsolidacije, ki se je začela v letu 2012. Poleg sanacije bančnega sistema in zmanjšanja visoke zadolženosti podjetij je to ključni izziv ekonomske politike, ki bo slovenskemu gospodarstvu omogočil makroekonomsko stabilnejše okolje kot nujno podlago za ponovno rast in razvoj. Po občutnem zmanjšanju primanjkljaja sektorja država v preteklem letu je predvidena konsolidacija javnih financ v PS 2013 glede na predhodni program počasnejša. Odstopanje je največje v letu 2013, k čemur pomembno prispevajo enkratni izdatki, povezani z dokapitalizacijo bank in sanacijo bančnega sistema. Vendar pa bo tudi brez upoštevanja teh specifičnih transakcij primanjkljaj sektorja država na podobni ravni kot lani, kar je odstopanje od lani načrtanih ciljev fiskalne politike. Ob višjih odhodkih za obresti in socialna nadomestila je precej višja predvsem vmesna potrošnja države. Zato kljub sprejetim dodatnim ukrepom za omejevanje sredstev za zaposlene v sektorju država in precej nižjim odhodkom za investicije in subvencije letos ne bo uresničeno lani načrtovano nominalno znižanje odhodkov, deloma tudi zato, ker ni bilo podprto z opredeljenimi ukrepi. Na drugi strani so tudi projekcije prihodkov v poslabšanih gospodarskih razmerah za letos nižje kljub dodatnim diskrecijskim ukrepom, ki bodo v veljavo stopili sredi leta. Tudi v prihodnjih letih je konsolidacija počasnejša od lani predvidene, predvsem zaradi višjih odhodkov za obresti, večji pa je tudi načrtovani obseg investicij.

V letošnjem programu stabilnosti je pomemben element konsolidacije povečana davčna obremenitev, ki pa je smiselna le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo strukturni ukrepi za zmanjšanje odhodkov s trajnim učinkom. Ukrepi za zmanjšanje primanjkljaja neposredno vplivajo na gospodarsko aktivnost, vendar bi bili učinki nekonsolidacije na gospodarstvo že v kratkem času znatno bolj negativni, saj bi se močno povišali stroški zadolževanja, zelo verjetno bi bil dostop do virov financiranja na finančnih trgih celo popolnoma onemogočen. Zato je v procesu konsolidacije pomembna kombinacija ekonomskih politik, ki ima relativno manj škodljive posledice za gospodarsko rast, hkrati pa zagotavlja tudi vzdržno znižanje primanjkljaja. Letošnji program stabilnosti daje dosti večji poudarek ukrepom na prihodkovni strani, ki predvsem povečujejo obremenitev potrošnje, ob nepopolnem prenosu v cene pa lahko vplivajo tudi na povišanje stroškov podjetij. Ob tem obstaja tveganje za manjše prilive od predvidenih zaradi morebitnega drugačnega odziva potrošnikov v zaostrenih gospodarskih razmerah, razmeroma visoki so tudi ocenjeni prilivi od davka na nepremičnine, ki bodo sicer vplivali na razpoložljivi dohodek in trošenje gospodinjstev. Čeprav bo povečana davčna obremenitev na področju posrednih davkov prispevala h konsolidaciji javnih financ, pa je smiselna le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo ukrepi za zmanjšanje odhodkov. Pri tem je pomembno, da se omejevanje rasti oziroma znižanje izdatkov doseže s strukturnimi spremembami, in v manjši meri s krčenjem investicij ter interventnimi ukrepi, ki so dolgoročno nevzdržni.

PS 2013 ne daje celovitega odgovora na ta izziv, zato bo že letos in predvsem v prihodnjih letih treba oblikovati takšne ukrepe, ki bodo imeli trajni učinek in ne bodo povzročali dodatnih neravnovesij. Že opredeljeni diskrecijski ukrepi na odhodkovni strani v PS 2013 so osredotočeni na omejevanje sredstev za zaposlene in socialne transfere in so v določenem delu začasne narave. Zniževanje stroškov dela je smiselni ukrep v procesu konsolidacije, vendar pa prevladujoč pristop v zadnjih letih, ki v veliki meri temelji na linearnem ali progresivnem zmanjševanju in omejevanju različnih dodatkov ne zagotavlja stimulativenega okolja za zaposlene. Zato oblikovanje trajnejših rešitev na področju zaposlovanja in stimulativenje plačne politike v javnem sektorju ostaja izziv, ki bi lahko prispeval k večji učinkovitosti. Na področju socialnih transferov bi bilo treba čimprej popraviti tiste lani sprejete rešitve, ki ne sledijo siceršnjemu osnovnemu namenu sprememb, to je

zagotovitev večje ciljanosti, transparentnosti in učinkovitosti sistema (glej tudi Poročilo o razvoju 2013, poglavje 4). Kratkoročno je najpomembnejši izziv ekonomske politike opredelitev ukrepov trajne narave na odhodkovni strani, ki bodo preprečili uvedbo kriznega davka v letu 2014. Njegova uveljavitev bi namreč kombinacijo ekonomskih politik za zmanjšanje primanjkljaja močno prevesila na prihodkovno stran, kar je znatno odstopanje od začrtanih ciljev, hkrati pa je tudi vprašljivo, kakšen bi bil dejansko njegov učinek v zaostrenih gospodarskih razmerah in ob močnemu krčenju zasebne potrošnje. Možnosti za povečanje davkov so po zadnjih sprejetih ukrepih močno omejene. Kot navaja tudi PS 2013, je prostor za to predvsem še na področju boljšega in bolj učinkovitega pobiranja obstoječih javnih dajatev in ukrepov za zmanjšanje sive ekonomije. Investicije naj bi se po projekcijah v prihodnjem letu celo povečale, kar ima načeloma pozitiven vpliv na gospodarsko rast. Vendar pa je njihovo načrtovano izrazito povišanje v letu 2014, ko naj bi bil dosežen cilj znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP, vprašljivo in povezano s precejšnjim tveganjem, da na tem področju pride še do dodatnih rezov. Še zlasti zato, ker gre za fleksibilen del proračuna, kjer so posegi možni brez zakonskih sprememb in so zato najlažji. Glede na znaten upad državnih investicij v zadnjih letih in njihovo potencialno vlogo v spodbujanju gospodarske rasti, bi to pomenilo dodatne negativne vplive na gospodarsko aktivnost. Zato je ključno, da se s kakovostnimi projekti dejansko zagotovi predviden obseg sofinanciranja z EU sredstvi ter tudi okrepi javno–zasebno partnerstvo. Predvideno znižanje subvencij, ki so bolj ciljno usmerjene v povečanje sredstev za tehnološki razvoj in za odpiranje delovnih mest v zasebnih podjetjih, je smiselno, vendar samo njihova ugodnejša razporeditev ne bo zagotovila tudi večje učinkovitosti. Na področju odhodkov so torej potrebni korenitejši strukturni posegi, ki morajo zajeti nadaljnjo racionalizacijo delovanja javnega sektorja s strukturnimi ukrepi za povečanje učinkovitosti. Prestrukturiranje odhodkov mora biti usmerjeno v krepitev vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite, kar je še posebej pomembno v letih, ko bodo naraščajoči odhodki za obresti v procesu konsolidacije izrinjali najbolj fleksibilne izdatke. Nadaljnje linearno krčenje izdatkov na nekaterih področjih brez resnejših strukturnih prilagoditev lahko že v nekaj letih privede do poslabšanja kakovosti javnih storitev (slednje velja zlasti za področja izobraževanja, raziskovalne dejavnosti in zdravstva), zato je v določenem delu smiselno razmisliti o prenosu dela storitev, ki jih zdaj zagotavlja javni sektor, v zasebnega.

Dodaten izziv pri konsolidaciji javnih financ je smiselna implementacija fiskalnega pravila o uravnoveženem proračunu. S spremembo 148. člena ustave je Slovenija maja 2013 izpolnila določilo Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji glede vnosa pravila o uravnoveženem proračunu v ustavo ali enakovreden zakonodajni dokument. Pravilo bo natančno opredeljeno v izvedbenem zakonu, zagotovilo pa naj bi uravnovežen proračun, opredeljen s strukturnim saldonom do 0,5 % BDP, do leta 2015, razen v primeru izjemnih okoliščin. Glede na zadnje simulacije fiskalnega pravila, ki ne predvidevajo nastopa izjemnih okoliščin, bo to v prihodnjih dveh letih zahtevalo še dodaten fiskalni napor.

Glede na visoko rast dolga sektorja država v preteklih in letošnjem letu, ki je povezana tudi z dokapitalizacijami bank in državnih podjetij, je uspešna izvedba sanacije bančnega sistema poleg konsolidacije javnih financ ključnega pomena za ohranjanje dolga na vzdržni ravni. Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja naraščajo, s tem pa odhodki za obresti v vedno večji meri izrinjajo druge izdatke in imajo tudi vedno večji povratni vpliv na rast dolga. Poleg teh odhodkov in financiranja primarnega salda, ki bo po projekcijah letošnjega programa stabilnosti uravnovežen po letu 2014, bo na enkratno povečanje dolga letos vplivalo financiranje ukrepov za sanacijo bančnega sistema, ki je sicer nujno za oblikovanje stabilnejšega makroekonomskega okolja in zagon gospodarske rasti ter izboljšanje percepcije vlagateljev na finančnih trgih (glej Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji, Ekonomski izzivi 2013). Predvideni obseg poroštev države za izdajo obveznic DUTB bo povišalo dolg za 11,4 % BDP, v prihodnjih letih pa je predvideno zmanjševanje tega vpliva z odprodajo oz. likvidacijo pridobljene aktive. Tudi ob uspešni izvedbi celotnega projekta bi se dolg države do konca programskega obdobja povečal nad 60 %, ob manjših prilivih od odprodaje prenesenih terjatev na DUTB, pa bi se že približal 70 % BDP. Tudi druga tveganja za še hitrejšo rast dolga ostajajo visoka. Ob naraščajočih razlikah med bolj in manj izpostavljenimi državami evrskega območja lahko pride do povišanja donosnosti obveznic do dospelja oziroma t. i. učinka prelivanja v celotnem območju, kar bi

vplivalo na višjo ceno zadolževanja Slovenije. Če pa bi prišlo do nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju konsolidacijskih ukrepov in sanacije bančnega sistema, bi to še otežilo ali celo onemogočilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti, kar bi pod vprašaj postavilo tudi uresničevanje drugih zastavljenih ciljev v letošnjem programu stabilnosti. Otežen dostop države do finančnih virov pa bi imel tudi posledice za pogoje zadolževanja zasebnega sektorja, kar nadalje negativno vpliva na konkurenčnost in potencial za nadaljnji gospodarski razvoj.

Literatura in viri

1. Burger A. in sodelavci (2012). Učinek vladnih protikriznih ukrepov na delovanje podjetij v pogojih gospodarske recesije. CRP V5-1005. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Capriolo G.C., Glažar M.(2013): Fiscal multipliers and policy mix during fiscal consolidation process: minimizing the impact of fiscal adjustment on economic activity (GDP), Delovni zvezek UMAR, 2/2013. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
3. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
4. Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
5. Country Fiche on Pension Projections. Update for the Peer Review on AWG, April 2013. Delovno gradivo.
6. Ekonomski izzivi 2012 (2012). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
7. European Commission, DG Ecf, AMECO Database. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm
8. Eurostat Portal Page – Economy and finance – Government finance statistics. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
9. Eurostat Portal Page – Economy and finance – Interest rates. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
10. Fiscal Sustainability Report, 2012, European Economy 8/2012, European Commission, 2012. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.
11. Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve - Modernizacija pokojninskega sistema. Pridobljeno na: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/pokojninsko_in_invalidsko_zavarovanje/modernizacija_pokojninskega_sistema_2012/.
12. Ministrstvo za finance – Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU za leto 2013. Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/neto_polozej_drzavnega_proracuna_rs_do_proracuna_eu/
13. Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. (Ur.l EU C113/1, 18.4.2012; Ur. L. RS Uradni list RS, št. 35/2012, 14. 5. 2012).
14. Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2013 (2013). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
15. Poročilo o primanjkljaju in dolgu sektorja država 2013 (2013). Ljubljana. Ministrstvo za finance, Statistični urad RS.
16. Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2012 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2015. Uradni list EU 2012/C 219/23, (30.5.2012).
17. Program stabilnosti (dopolnitev 2013). (2013). Ljubljana: Vlada RS.
18. Program stabilnosti (dopolnitev 2012). (2012). Ljubljana: Vlada RS.

19. Program stabilnosti (dopolnitev 2011). (2011). Ljubljana: Vlada RS.
20. Program stabilnosti (dopolnitev 2009). (2010). Ljubljana: Vlada RS.
21. Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/
22. Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/
23. Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
24. Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
25. Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
26. Rojec M. in sodelavci (2008). Kako do večje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za povečanje konkurenčnosti gospodarstva: Analiza učinkovitosti državnih pomoči in predlogi za njeno izboljšanje. CRP št. V5-0201. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto.
27. SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja
28. Taxation trends in the European Union 2013 (2013). European Commission, 2013. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm
29. The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060), European Commission, 2012. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm
30. Zakon o uravnoteženju javnih financ, Uradni list RS, št. 40/2012.
31. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, Uradni list RS, št. 46/2013.