



Council of the
European Union

Brussels, 29 April 2016
(OR. en, sl)

8450/16

ECOFIN 342
UEM 130

COVER NOTE

From:	Rado Genorio, Permanent Representative, Permanent Representation of the Republic of Slovenia to the European Union
date of receipt:	28 April 2016
To:	Mr Carsten PILLATH, Director General, Council of the European Union
Subject:	Slovenia's Stability Programme 2016-2019

Delegations will find attached Slovenia's Stability Programme for 2016-2019.

~~E-MAIL / FAX~~



**PERMANENT REPRESENTATION
OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA TO THE EU**

Rue du Commerce 44,
1000 Bruxelles, Belgium
Telephone: +32 2 213 63 00, Fax: +32 2 213 63 01
e-mail: spbr@gov.si

Number: 5421-113/2015-SPBR/6
Date: 28.04.2016

Mr. CARSTEN PILLATH, Director General

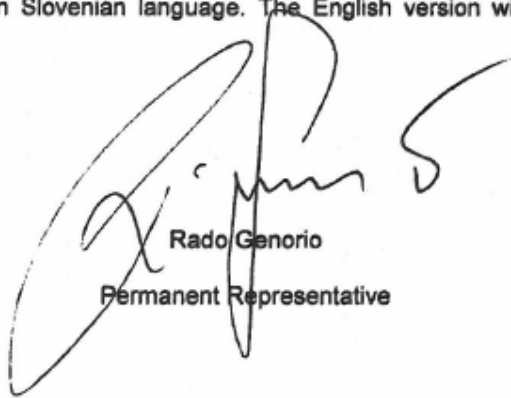
DG G ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS
COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION
Rue de la Loi 175
B - 1048 Brussels

SUBJECT: *Stability programme of the Republic of Slovenia.*

Dear Mr. Director-General,

Following the Article 28 of the Council's Rules of Procedure, I am enclosing the Stability programme of the Republic of Slovenia in Slovenian language. The English version will follow shortly.

Yours sincerely,



Rado Genorio
Permanent Representative

Encl.:
- Program stabilnosti, dopolnitev 2016





VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

PROGRAM STABILNOSTI

DOPOLNITEV 2016

Ljubljana, april 2016

Kazalo vsebine

1. EKONOMSKI PREGLED.....	4
1.1. Stanje javnih financ	4
1.2. Predpostavke mednarodnega okolja	4
1.3. Makroekonomska gibanja in kratkoročni obeti	5
1.4. Srednjeročni scenarij.....	6
2. OKVIR IN CILJI EKONOMSKE POLITIKE.....	6
2.1. Srednjeročna uravnoteženost sektorja države	6
2.2. Politika javnofinančnih prihodkov.....	9
2.3. Politika javnofinančnih odhodkov.....	11
2.4. Stroški migracij in uveljavljanje klavzule izjemnega odstopanja	12
2.5. Dolg sektorja države.....	13
3. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI	15
3.1. Analiza občutljivosti salda sektorja država na spremembe BDP	15
3.2. Analiza občutljivosti dolga	16
3.3. Primerjava napovedi BDP s predhodnim programom.....	17
3.4. Kvaliteta napovedi	17
4. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC	19
4.1. Stroški povezani s staranjem prebivalstva	19
4.2. Poroštva	21
5. KVALITETA JAVNIH FINANC	22
5.1. Izdatki / odhodki sektorja država	22
5.2. Prihodki sektorja država	23
6. INSTITUCIONALNO OKOLJE.....	24
6.1. Koordinacija strukturnih reform.....	24
6.2. Pregledi izdatkov v zdravstvu, šolstvu in socialne zaščite.....	25
6.3. Zakon o javnih financah	25

PRILOGA: Dodatne tabele skladne s pravili Pakta stabilnosti in rasti

Predgovor

Status Programa stabilnosti (PS)

Program stabilnosti za leto 2016 je prvič pripravljen skupaj z Odlokom o okviru za pripravo proračunov, ki ga je skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu (v nadaljnjem besedilu ZFisP), Državni zbor obravnaval in izglasoval na seji 19. aprila 2016. Okvir v skladu z zakonom določa ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno proračunsko leto ter ciljne salde in najvišji možni obseg izdatkov posamezne blagajne javnega financiranja za naslednja tri leta, torej za leta 2017, 2018 in 2019.

Povezava na Pakt stabilnosti in rasti (SGP)

Program stabilnosti je do sedaj služil tudi kot slovenski srednjeročni fiskalni okvir, z letošnjim letom pa v skladu s 6. členom ZFisP predstavlja dopolnitev Okvira za pripravo proračunov, kjer se v skladu s 3. členom ZFisP določi ciljni saldo sektorja država in najvišji obseg izdatkov (odhodkov) sektorja država. Tako izpolnjujemo zahteve Direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okvirji držav članic.

Slovenija bo na podlagi aprilskega EDP poročanja¹ o temeljnih agregatih sektorja država za leto 2015 lahko izšla iz postopka presežnega primanjkljaj in iz korektivne roke Pakta stabilnosti in rasti (SGP). Primanjkljaj države je bil za leto 2015 po prvi reviziji ocenjen na 2,9 % BDP, v letu 2014 pa je po reviziji znašal 5,0 % BDP. V letu 2015 je bil prvič po letu 2008 ustvarjen rahel primarni presežek v višini 0,04 % BDP, leto prej je primarni primanjkljaj znašal 1,8 % BDP. Skupni prihodki sektorja države so se v letu 2015 nominalno povečali za 3,7 %, skupni izdatki pa nominalno skrčili za 0,6 %. Vstopni podatki, objavljeni tudi na strani Statističnega urada RS, za vstop v preventivno roko SGP za leto 2016 so: primanjkljaj države za leto 2016 je ocenjen 2,2 % BDP, bruto konsolidirani dolg države pa 80,2% BDP.

Vlada Republike Slovenije vztraja na začrtani poti, da bo strukturi saldo sektorja država po oceni uravnotežen v letu 2020, ko dosežemo naš srednjeročni fiskalni cilj (MTO). Dokler pa Slovenija MTO še ni dosegla, skladno s 15. členom ZFisP namreč velja prehodno obdobje in pravilo, da se mora strukturalni deficit postopno zniževati proti MTO na način, da bo to skladno s SGP. V času konvergence ZFisP s številko ne predpisuje hitrosti prilagajanja in niti formule za izračun zgornje meje izdatkov. Ciklična pozicija slovenskega gospodarstva pa po oceni vlade ni tako ugodna kot ocenjujejo izračuni EK. V Sloveniji je prisotna deflacija, imamo presežek v tekočem delu plačilne bilance in brezposelnost je nad dolgoročnim povprečjem. Stopnja investicij, industrijska proizvodnja, ne nazadnje pa tudi stopnje rasti BDP niso na ravneh izpred krize, torej ne moremo zgolj na podlagi skupne metodologije EU trditi, kot to trdi EK, da se slovensko gospodarstvo pregreva, še posebej, ker izračuni drugih mednarodnih inštitucij (IMF in OECD) tega ne potrjujejo.

Povezava z Nacionalnim reformnim programom (NRP)

Vsebinski PS in NRP se dopolnjujeta in prekrivata. PS se osredotoča na makro-ekonomski razvoj, fiskalno politiko in javne finance. NRP pa opisuje ukrepe, napovedane strukturne reforme znotraj EU semestra in doseganje ciljev EU2020.

Pomladanska napoved UMAR

Vlada RS se je 16. marca 2016 seznanila s Pomladansko napovedjo, kjer letošnjo gospodarsko rast zaznamuje nadaljnja rast izvoza in krepitev zasebne potrošnje ter nižje državne investicije. Vlada RS je obvezana uporabiti UMAR-jeve napovedi za PS.

¹ Prvi podatki 30. 3. 2016: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5861&idp=1&headerbar=0>; revizija 20. 4. 2016.

1. EKONOMSKI PREGLED

Slovenija je v 2015 po prvi oceni SURS-a dosegla gospodarsko rast v višini 2,9 %, s čimer je potrdila nadaljevanje ugodnega trenda iz leta 2014, ko je rast dosegla 3 %. Leto 2015 tako za Slovenijo pomeni pomembno potrditev začrtane poti in napredek pri izboljševanju na gospodarskem in socialnem področju. Slovenija je namreč z ukrepi in politikami v preteklih letih naslovila ključna makroekonomska neravnovesja in jih tudi uspešno znižala. Po predhodni oceni bo Slovenija v letu 2015 izšla iz postopka presežnega primanjkljaja, saj bo nominalni primanjkljaj sektorja država po ocenah ostal pod 3 % BDP tudi v naslednjih letih.

1.1. Stanje javnih financ

Po revidirani prvi statistični oceni se je primanjkljaj sektorja država v 2015 znižal na 2,9 % BDP s 5,0 % BDP v letu 2014. Slovenija je tako v 2015 uspešno naslovila javnofinančna tveganja, pomemben prispevek k izboljšanju pa so imeli tudi konzervativno fiskalno načrtovanje in bolj ugodna ciklična gibanja kot napovedana. Celotni prihodki sektorja država so se povečali za 3,7 %, odhodki so se znižali za 0,6 % in tako dosegli 48 % BDP. Pregled po enotah sektorja država pokaže, da so imele pomemben vpliv k rezultatu v letu 2015 enote izven državnega proračuna. Presežke so tako izkazali proračuni občin, javnih zavodov in agencij ter javnih skladov, pa tudi KAD in SDH. Primanjkljaj v višini 1,2% BDP pa je zaradi vpliva učinka transakcij izkazovala DUTB.

Nominalno znižanje primanjkljaja sektorja država se v manjši meri odraža v izboljšanjem strukturnem saldu sektorja država, v katerem izločimo vpliv gospodarskega cikla in enkratne dogodke. To nakazuje, da so za Slovenijo v srednjeročnem obdobju ključni trajni strukturni ukrepi in reforme, s katerimi bi se izboljšala struktura javnih financ in okrepila potencialna rast. V letih 2016 – 2019 bo Slovenija tako nadaljevala s postopno konsolidacijo javnih financ, tako da bo zniževala nominalni saldo sektorja država po 0,6 odstotne točke letno. S tem je začrtana pot do srednjeročne uravnoveženosti javnih financ v letu 2020.

1.2. Predpostavke mednarodnega okolja

Makroekonomske napovedi v Programu stabilnosti izhajajo iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2016 (UMAR, marec 2016). Kot predpostavke mednarodnega okolja so upoštevane napovedi mednarodnih inštitucij, objavljene do konca februarja 2016. Rast BDP v nekaterih glavnih slovenskih trgovinskih partnericah z evrskega območja bo letos tako nižja kot lani, nekoliko manjši od lanskega pa je pričakovan upad BDP v Rusiji.

Tabela 1.1: Predpostavke mednarodnega okolja

	2014	2015	2016	2017	2018
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II) ¹	1,329	1,110	1,111	1,114	1,114
Nominalni efektivni tečaj	0,3	-2,8	1,1	0,0	0,0
Rast BDP v EU	1,4	1,9	1,8	1,9	1,8
Rast izvoznih trgov ²	3,2	3,7	3,7	4,8	5,0
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	98,9	52,4	35,0	41,5	45,1

Vir: UMAR, Pomladanska napoved 2016. Opombe: ¹ Za leta 2016-2018: tehnična predpostavka na podlagi povprečnega tečaja v februarju 2016; ² Realni uvoz blaga in storitev trgovinskih partneric tehtan s slovenskimi deleži izvoza v te države.

Za leto 2016 je tehnična predpostavka za povprečno ceno nafte Brent 35 USD/sod. V prihodnjih dveh letih naj bi se cena nafte po razpoložljivih podatkih iz terminskih pogodb postopno zvišala. Tudi predpostavka glede gibanja cen ne-energetskih surovin po lanskem padcu za leto 2016 predvideva nadaljnje znižanje. Tehnična predpostavka za povprečno vrednost evra glede na ameriški dolar znaša 1,111 USD/EUR za leto 2016.

1.3. Makroekonomska gibanja in kratkoročni obeti

V letu 2016 bo gospodarska rast 1,7-odstotna², kar je manj kot zadnji dve leti, ko se je gibala okrog 3 %. Upočasnitev je povezana predvsem z občutno manjšim prispevkom javnih investicij po izteku sredstev EU iz prejšnje finančne perspektive. Poleg tega bosta gospodarska gibanja v letu 2016 zaznamovali še umirjena rast tujega povpraševanja in nadaljnja krepitev zasebne potrošnje. Rast izvoza bo po zastoju v zadnjem lanskem četrtletju nižja kot v letu 2015. Sicer pričakujemo ohranjanje konkurenčnega položaja izvoznih podjetij, ki se je v zadnjih treh letih opazno izboljšalo. Z rastjo proizvodnje se je v preteklih letih močno povišala tudi izkoriščenost proizvodnih kapacitet, kar bo spodbudilo rast investicij v opremo in stroje, ki se krepi od začetka 2015. Ob še vedno šibki kreditni aktivnosti bodo financiranje naložb omogočali izboljšani poslovni rezultati in zmanjšanje zadolženosti podjetniškega sektorja. Pozitivno bodo na poslovanje podjetij vplivali izboljšani pogoji menjave. Zaradi znatnega znižanja načrtovanih državnih investicij pa bodo skupne investicije v osnovna sredstva letos nižje kot v letu 2015. V letu 2016 se bo nadaljevala krepitev prispevka zasebne potrošnje, ki bo spodbujena z nadaljevanjem pozitivnih gibanj na trgu dela. Nekoliko se bo povečala tudi državna potrošnja zaradi predvidenega večjega števila zaposlenih, povečanja sredstev za socialne transfere ter za blago in storitve. Od leta 2017 bo ob stabilnih razmerah v mednarodnem okolju realna rast BDP ponovno višja od 2 %. Ob izvozu in nadaljnji rasti zasebne potrošnje, bo k rasti prispevala investicijska potrošnja, kjer se bodo ob predvideni rasti zasebnih znova postopoma povečevale tudi državne investicije. Prispevek domače potrošnje k rasti bo občutno višji, s tem povezan relativno višji uvoz pa bo vplival na relativno manjši prispevek menjave s tujino h gospodarski rasti.

Tabela 1.2.: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji

Sprememba v %	ESA Koda	Raven v 2015	2015	2016	2017	2018	2019
		mio EUR					
1. Realni BDP	B1 g		2,9	1,7	2,4	2,3	2,3
2. Nominalni BDP	B1 g	38.543	3,3	2,7	2,6	3,1	3,8
Komponente realnega BDP							
3. Zasebna potrošnja	P3	19.999	1,7	2,1	1,7	1,7	1,4
4. Državna potrošnja	P3	7.150	0,7	0,9	0,2	0,1	0,1
5. Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	7.469	0,5	-3,0	6,0	5,0	5,0
6. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	315	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
7. Izvoz proizvodov in storitev	P6	30.000	5,2	3,7	4,8	4,9	4,6
8. Uvoz proizvodov in storitev	P7	26.390	4,4	3,0	5,1	5,0	4,7
Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)							
9. Domača potrošnja		34.932	1,9	0,9	2,1	1,9	1,8
v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	315	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
10. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	3.611	0,9	0,8	0,3	0,4	0,5

Vir: SURS; Pomladanska napoved 2016, UMAR.

Skladno z okrevanjem gospodarske aktivnosti se bo nadaljevalo okrevanje na trgu dela. Zaposlenost se bo nadalje povečala, ob nižji rasti gospodarske aktivnosti pa bo njena rast nekoliko nižja (0,9 %) kot lani. Letos se bo nadaljevalo tudi zmanjševanje števila brezposelnih, pri čemer bodo razlogi enaki lanskim: zaradi manjšega števila izgub zaposlitev iz poslovnih razlogov in stečajev podjetij bo manjši priliv v evidenco brezposelnih, manj pa bo

² Pomladanska napoved 2016, UMAR; gre za t.i. realističen ali najverjetnejši scenarij

tudi iskalcev prve zaposlitve, kar povezujemo z nadaljnjim zmanjšanjem generacij mladih, ki končajo šolanje. Do nadaljnega povečanja zaposlenosti in zmanjšanja brezposelnosti bo ob nadaljnji gospodarski rasti prišlo tudi v letu 2017.

Tabela 1.3.: Gibanja na trgu dela

	Raven 2015 (v 000)	2015	2016	2017	2018	2019
1. Zaposlenost (št. zaposlenih) ¹ , rast v %	942,9	1,4	0,9	0,9	0,7	0,5
2. Zaposlenost po urah, rast v %	1.580.075	1,4	1,2	1,1	0,9	0,6
3. Stopnja brezposelnosti po anketi, v %	90,8	9,0	8,6	8,1	7,5	7,0
4. Produktivnost dela ² (na zaposlenega) rast v %	40,9	1,4	0,8	1,5	1,7	1,7
5. Sredstva za zaposlene ³ , mio EUR, rast v % (D.1)	18.774	2,1	3,3	3,3	3,0	3,2
6. Sredstva za zaposlene na zaposlenega ^{3,4} , rast v %	19,911	0,7	2,4	2,4	2,3	2,7

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2016, UMAR. Opombe: ¹ Zaposleno prebivalstvo po nacionalnih računih (domači koncept), ² Upoštevan je realni BDP, ³ Nominalne rasti, ⁴ Upoštevani so zaposleni za polni delovni čas (full timer).

1.4. Srednjeročni scenarij

Srednjeročni scenarij gospodarskih gibanj iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj temelji na predpostavljenih stabilnih gibanjih v mednarodnem okolju in nadaljnji postopni konsolidaciji javnih financ v splošnem okviru programskih usmeritev.

Glavni dejavnik gospodarske aktivnosti bo, ob predvideni postopni pospešitvi okrevanja v glavnih trgovinskih partnericah, še naprej izvoz. Rast zasebne potrošnje se bo gibala okrog 1,5 %. Scenarij predvideva, da bodo ob uspešnem in vzdržnem znižanju primanjkljaja javnih financ ter stabilizaciji bančnega sistema relativno stabilni tudi pogoji za financiranje države in posredno zasebnega sektorja. To bo srednjeročno pozitivno vplivalo na investicijsko in celotno gospodarsko aktivnost, ki se bo proti koncu tega desetletja predvidoma povečevala za 2,3 % povprečno letno. Skladno s projekcijami rasti gospodarske aktivnosti se bodo postopno izboljševale tudi razmere na trgu dela. Brezposelnost se bo zmanjševala, a bo ob koncu programskega obdobja ostala na višji ravni kot pred začetkom gospodarske krize. Na gibanja na trgu dela bodo vedno močnejše demografska gibanja, predvsem zaradi zmanjševanja števila delovno sposobnega prebivalstva (20-64 let).

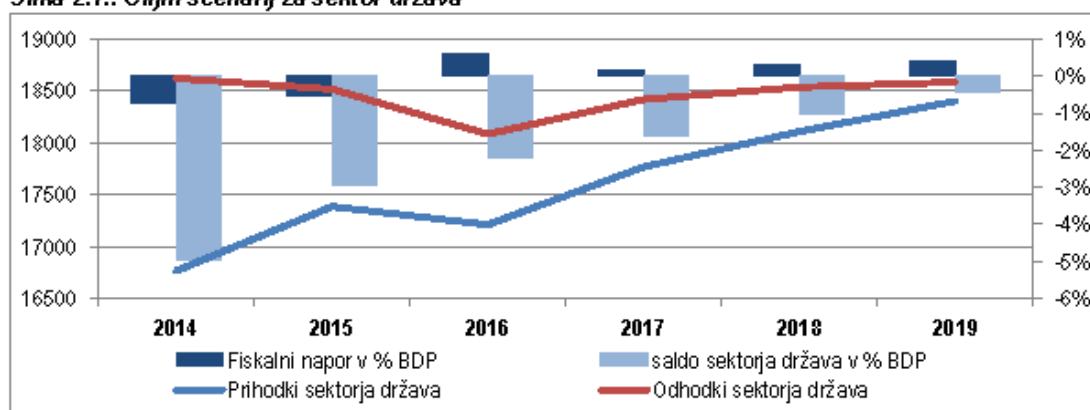
2. OKVIR IN CILJI EKONOMSKE POLITIKE

2.1. Srednjeročna uravnoteženost sektorja države

Vlada Republike Slovenije vztraja na začrtani poti, da bo strukturi saldo sektorja država po oceni Ministrstva za finance uravnotežen v letu 2020, ko dosežemo naš srednjeročni cilj (MTO). Dokler Slovenija MTO še ni dosegla, velja prehodno obdobje in pravilo, da se mora strukturi primanjkljaj postopno zniževati proti MTO, na način, da bo to skladno s SGP. Hitrosti konvergence ZFisP s številko torej ne predpisuje in ne predpisuje formule za izračun zgornje meje izdatkov v času konvergence. V Sloveniji je prisotna deflacija, imamo presežek v tekočem delu plačilne bilance in brezposelnost je nad dolgoročnim povprečjem. Stopnja investicij, industrijska proizvodnja, ne nazadnje pa tudi stopnje rasti BDP niso na ravneh izpred krize, torej ne moremo zgolj na podlagi skupne metodologije EU trditi, kot to trdi Komisija, da se slovensko gospodarstvo pregreva, še posebej ker izračuni drugih mednarodnih inštitucij (IMF in OECD) tega ne potrjujejo.

Ob reviziji primanjkljaja sektorja država za leto 2015 s strani SURS (oz. EUROSTAT) 20. aprila 2016³ se je primanjkljaj glede na prvotno objavo 31. marca 2016 zvišal za 0,7 odstotne točke BDP, na 2,9% BDP. Do spremembe je prišlo pretežno zaradi razlik pri upoštevanju transakcij ene izmed enot sektorja država in sicer DUTB. Spremembe so posledica naknadnega upoštevanja slabitev in odpisa slabih terjatev DUTB. Vlada RS bo, če po potrebnosti, z namenom zagotavljanja ustreznih ravni javnofinančnih izdatkov in spoštovanja tako fiskalnega pravila, kot Pakta stabilnosti in rasti uporabila prednost enotirnega sistema upravljanja v DUTB in na ta način zagotovila doseganje spoštovanja cilja srednjeročnega cilja sektorja države. V ta namen se preučuje tudi možnost izločitve DUTB kot subjekta iz sektorja države.

Slika 2.1.: Ciljni scenarij za sektor država



Vir: Ministrstvo za finance; obstoječa EK metodologija, preračuni MF

Tabela 2.1.: Pot do ciljnega scenarija za sektor država (ESA-2010)

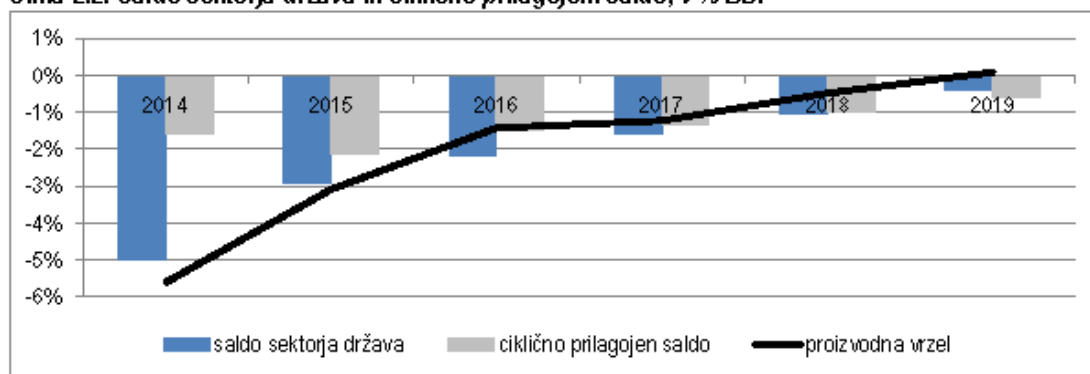
v mio EUR	2015	2016	2017	2018	2019
Prihodki	17,384	17,211	17,769	18,108	18,400
v % BDP	45,1	43,5	43,8	43,2	42,3
Odhodki	18,515	18,082	18,419	18,537	18,584
v % BDP	48,0	45,7	45,4	44,3	42,7
Ciljni nominalni primanjkljaj	-1,131	-871	-650	-429	-184
v % BDP	-2,93	-2,20	-1,60	-1,02	-0,42
Ciljni strukturni primanjkljaj	-818	-594	-537	-423	-270
v % BDP	-2,12	-1,50	-1,32	-1,01	-0,62
Fiskalni napor v % BDP	-0,52	0,62	0,18	0,31	0,39

Vir: Ministrstvo za finance

V srednjeročnem obdobju Slovenija načrtuje postopno zniževanje salda sektorja država in ciklično prilagojenega salda. Zato se pri načrtovanju javnih financ osredotočamo na strukturne ukrepe, ki bodo imeli trajen vpliv na strukturo in učinkovitost javnih financ. Ključni strukturni ukrepi za doseganje ciljev javnih financ na področju prihodkov zajemajo prestrukturiranje bremen javnih dajatev, zmanjšanje administrativnih ovir in izboljšanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev. Na področju javnofinančnih odhodkov bodo zajemali prenos ustreznih kratkoročnih ukrepov, ki so bili med drugim določeni v ZUJF-u, ZIPRS-u in Dogovoru o ukrepih za zmanjšanje obsega sredstev za plače in druge stroške dela v javnem sektorju za leto 2015 v sistemsko zakonodajo, ostali pa bodo nadomeščeni z drugimi sistemskimi ukrepi, s katerimi bodo doseženi primerljivi finančni učinki.

³ <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novi-co?id=5898&idp=1&headerbar=0>

Slika 2.2: Saldo sektorja država in ciklično prilagojeni saldo, v % BDP



Vir: Ministrstvo za finance; obstoječa EK metodologija, preračuni MF

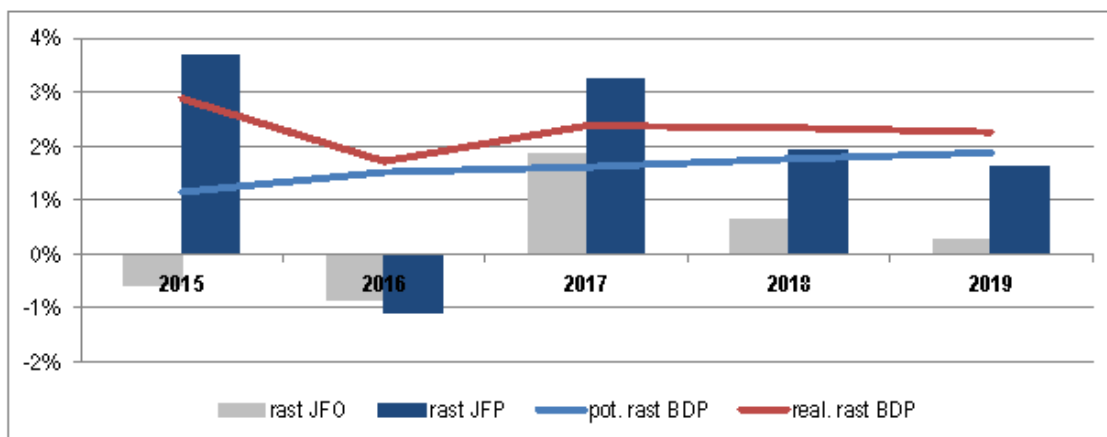
Tabela 2.2.: Ciklična gibanja

	v % BDP	ESA koda	2015	2016	2017	2018	2019
1. Realna rast BDP (%)			2,9	1,7	2,4	2,3	2,3
2. Dejanski javnofinančni saldo		B.9	-2,9	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4
3. Odhodki za obresti		D.41	3,0	2,9	2,6	2,5	2,4
4. Enkratni in drugi začasni ukrepi			0,11	0,12	0,05	0,05	0,00
5. Potencialna rast BDP (%)			1,14	1,52	1,61	1,76	1,88
Prispevki:							
- dela			0,85	0,83	0,74	0,61	0,49
- kapitala			0,29	0,18	0,33	0,45	0,57
- skupne faktorske produktivnosti			0,01	0,50	0,54	0,70	0,82
6. Proizvodna vrzel			-1,43	-1,23	-0,49	0,08	0,45
7. Ciklični saldo države			-0,70	-0,58	-0,23	0,04	0,20
8. Ciklično prilagojeni saldo države (2-7)			-2,2	-1,6	-1,4	-1,0	-0,2
9. Spremembe ciklično prilagojenega salda države				0,6	0,2	0,4	0,8
10. Strukturni primanjkljaj (8-4)			-2,1	-1,5	-1,3	-1,0	-0,6
11. Sprememba strukturnega primanjkljaja (fiskalni napor)			-0,5	0,6	0,2	0,3	0,4

Vir: Ministrstvo za finance

Pri izpolnjevanju zavez Pakta stabilnosti in rasti ter Zakona o fiskalnim pravilu v času prehodnega obdobja, ko še ne dosegamo srednjeročnega cilja, sledimo zahtevam. Pri tem upoštevamo, kot prikazano s sliko, da rast javnofinančnih odhodkov zaostaja za rastjo javnofinančnih prihodkov in potencialnega proizvoda, da del vedno »privarčujemo« oz. namenimo za približevanje srednjeročnemu cilju. Prav tako je delan ciljni scenarij na predpostavki, da je potencialna rast BDP nižja od realne rasti BDP, oziroma negativne proizvodne vrzeli do leta 2019, kar kaže na dodatno problematičnost izračunov po veljavni metodologiji Evropske komisije.

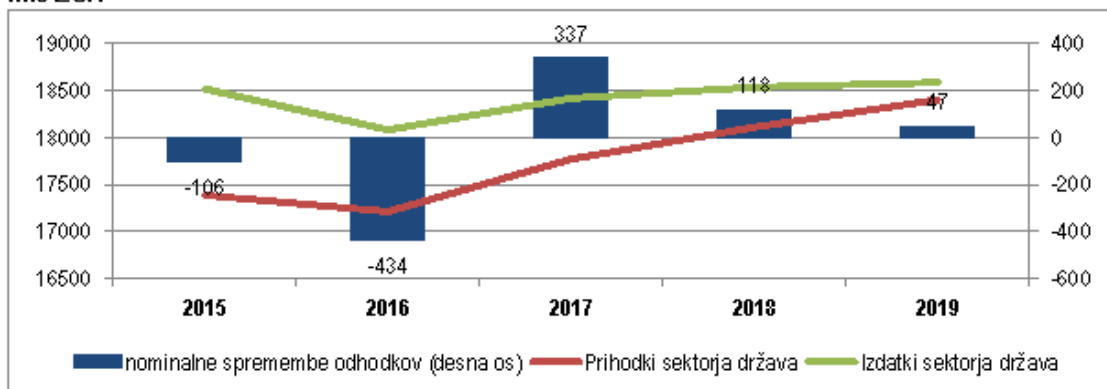
Slika 2.3. : Rast javnofinančnih prihodkov, odhodkov, realna in potencialna rast BDP v %



Vir: Ministrstvo za finance; obstoječa EK metodologija, preračuni MF

Z naslednjo sliko pa prikazujemo potrebne spremembe javnofinančnih odhodkov za doseganje ciljev javnih financ tako, da smo skladni s fiskalnim pravilom.

Slika 2.4.: Prihodki in izdatki sektorja država in potrebne spremembe javnofinančnih odhodkov v mio EUR



Vir: Ministrstvo za finance; Vir: Ministrstvo za finance; obstoječa EK metodologija, preračuni MF

2.2. Politika javnofinančnih prihodkov

Celotni prihodki sektorja država so se v 2015 povečali za 3,7 %, od tega davčni prihodki za 3,4 %. Rast pripisujemo ugodnejšemu poslovnemu ciklu in učinkovitejšemu pobiranju dajatev. Najbolj so se povečali prihodki od davkov, povezanih z delom in zaposlovanjem (dohodnina, prispevki), ter davek od dohodka pravnih oseb.

V letu 2015 so bili sprejeti pomembni koraki, s katerimi zasledujemo cilje poenostavitve postopkov pobiranja davkov z zmanjševanjem administrativnih ovir (spremembe Zakona o davčnem postopku, novela Zakona o davku na dodano vrednost, novela Zakona o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti) ter povečanje učinkovitosti in spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti (Zakon o davčnem potrjevanju računov).

Cilj davčne politike je tudi v tem programskem obdobju postopna konsolidacija javnih financ in prehod k zdravim javnim financam. To pomeni, da je na področju davčne politike pomembna priprava ukrepov, ki bodo ugodno vplivali na pospeševanje gospodarske

aktivnosti, s čim manjšimi distorzijskimi učinki krepili konkurenčnost poslovnega okolja in hkrati vodili k stabilnim in predvidljivim javnofinančnim razmeram. Ukrep pomeni določeno razbremenitev produktivnejšega dela zaposlenih in nakazuje nadaljnjo pot prestrukturiranja davčnih bremen. Ukrepi, ki vodijo k tem ciljem, gredo v tri smeri: prestrukturiranje bremen javnih dajatev, zmanjšanje administrativnih ovir in izboljšanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev.

- Prestrukturiranje bremen javnih dajatev, vključno s posodobitvijo sistema obdavčitve nepremičnega premoženja

V letu 2016 so predvideni ukrepi v smeri spremembe porazdelitve davčnega bremena med potrošnjo, delom in premoženjem (kapitalom), tako da bo nova porazdelitev zagotavljala bolj konkurenčno poslovno okolje. Upošteva se navedeno zastavljeni ukrepi za zmanjšanje obremenitve dela, kot tistega dejavnika, ki negativno vpliva na konkurenčnost in obenem primerjalno predstavljajo tudi pomembno omejitev za gospodarsko rast. Rešitve bodo pripravljene s prestrukturiranjem javnofinančnih bremen in, ob upoštevanju javnofinančnih možnosti, z usmeritvijo dela dodatnih prihodkov iz naslova povečane učinkovitosti pobiranja javnih dajatev v razbremenitev stroškov dela. Cilj davčnega prestrukturiranja je s spremembo porazdelitve davčnega bremena zmanjšati ključne nadpovprečne obremenitve in s tem okrepiti gospodarsko rast ter posredno prispevati k vzdržni javnofinančni konsolidaciji, pri čemer je potrebno zasledovati tudi cilj, da se ohrani dosežen nivo socialne varnosti. Posebna pozornost bo namenjena poenotenju prispevnih osnov za različne oblike dela, od katerih se obračunavajo prispevki za socialno varnost. S tem bomo dosegli tudi pomembne posredne učinke skozi administrativno poenostavitev in normalizacijo razmer na trgu dela.

Kot prvi korak v smeri razbremenitve dela je bila konec leta 2015 sprejeta novela Zakona za uravnoteženje javnih financ, ki je za leti 2016 in 2017 zvišala mejo med drugim in tretjim davčnim razredom, nad katero se dohodnina odmerja po stopnji 41 %, ter podaljšala veljavnost četrtega davčnega razreda s stopnjo obdavčitve 50 %, ki je bila prvotno določena samo za leta 2013, 2014 in 2015. Ukrep je javnofinančno nevtralen, kar je pomembno tudi z vidika zasledovanja cilja doseganja javnofinančne konsolidacije. Ukrep pomeni določeno razbremenitev produktivnejšega dela zaposlenih in nakazuje nadaljnjo pot prestrukturiranja davčnih bremen.

Z vidika prestrukturiranja javnofinančnih prihodkov in prilagoditve te strukture primerljivim državam kot tudi dejstva, da gre za davek, ki najmanj ovira gospodarsko rast, je uvedba davka na nepremičnine eden izmed pomembnih ukrepov. Ponovna uveljavitev davka na nepremičnine bo potekala postopoma, pri čemer bodo pravni akti za prenovo sistema pripravljene in Državnemu zboru predloženi v obravnavo še v letu 2016. Zakonske rešitve bodo predvidele daljše prehodno obdobje za lažjo uveljavitev novega sistema davka na nepremičnine, in sicer celovito uveljavitev novega sistema najkasneje z letom 2020, pri čemer naj se v splošnem obremenitev gospodarstva in posameznikov, ki že danes plačujejo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ne bi povečala.

- Zmanjšanje administrativnih ovir s ciljem izboljšanja poslovnega okolja

Z ustreznim poslovnim okoljem lahko zagotovimo ugoden konkurenčni položaj podjetjem in spodbudo za gospodarsko rast, vendar pa je treba upoštevati, da davčna politika ni edini dejavnik oblikovanja oziroma vzpostavitve privlačnega poslovnega okolja. Na področju davčnega sistema bo v letu 2016 pripravljen drugi korak zastavljenih ukrepov v smeri poenostavitve davčnih postopkov. S tem namenom bo pripravljen nov paket poenostavitve Zakona o davčnem postopku, nov Zakon o trošarinah in nov Zakon o izvajanju carinske zakonodaje Evropske unije.

- Izboljšanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev

Stran 10 od 29

Ob ciljanju večje učinkovitosti pobiranja dajatev grede predlagane spremembe v smeri odprave ugotovljenih anomalij obstoječega sistema in povečanja zaupanja v njegovo pravičnost, še posebej pa z odpravo možnosti izogibanja plačilu javnim dajatvam v povečanje horizontalne pravičnosti. V letu 2016 bodo ukrepi neposredno zastavljeni v smeri boja proti sivi ekonomiji in drugim oblikam izogibanja plačila javnih dajatev, in sicer bodo temeljili na izboljšanju analiz tveganj za oblikovanje politike davčnega nadzora in na učinkoviti uporabi podatkov, pridobljenih na podlagi novih oblik mednarodne izmenjave davčno relevantnih informacij, implementacije BEPS ukrepov. Z vidika učinkovitega boja proti odlivu sredstev v davčne oaze pa bo Finančna uprava RS okrepila izvajanja v okviru ciljno usmerjenih nadzorov davčnih oaz in prijave premoženja. Kot zadnji ukrep so predvidena nadaljnja prizadevanja za ustvarjanje pogojev za dvig ravni prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti in okrepitev zavedanja o pomenu plačevanja davkov.

2.3. Politika javnofinančnih odhodkov

Javnofinančni odhodki so se v letu 2015 gibali v predvidenih okvirih: plače in socialna nadomestila so se zvišala za 0,3 oz 0,7 %, vmesna potrošnja za 1,5 %. Nekoliko nižja so bila plačila obresti (-3 %) in subvencij (-6,2 %). Investicije v osnovna sredstva so se v letu 2015 povečala za 3,3% in dosegle rekordnih 1,97 milijarde evrov, kar obsega 5,1% ocenjenega BDP.

Odhodki sektorja država so za programsko obdobje do 2016-2019 načrtovani tako, da se njihov delež postopoma znižuje in v letu 2019 doseže 42,7 % ocenjenega BDP. To je skladno s ciljem doseganja postopnega zniževanja salda sektorja država ob načrtovanih prihodkih. Ključni ukrepi za doseganje ciljev so na področjih plač, socialnih transferjev, subvencij in investicij.

- Sredstva za zaposlene

Načrtovana pot konsolidacije odhodkov sektorja država na področju sredstev za zaposlene, katerih glavna kategorija so plače v javnem sektorju, upošteva sprejet *Dogovor o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju za leto 2016*, s čimer se bodo izdatki za plače in stroške dela predvidoma povečali v letu 2016 za 5%, kar je posledica sprostitve zadržanih ukrepov iz let 2011-2015⁴ ter vključenih dodatkov in posebnih plačil zaradi obvladovanja migrantske krize. Za leto 2017 je ocenjena rast mase plač 2,6%. Povečanje mase sredstev za stroške dela v javnem sektorju v letih 2015 in 2016 zahteva uveljavitev ukrepov, ki bodo v letih 2018 in 2019 omejili rast mase sredstev za stroške dela in tako omogočili doseganje ciljev, določenih z Zakonom o fiskalnem pravilu.

Upošteva se dogovorjeno je vlada sindikatom javnega sektorja predlagala pogajanja v dveh korakih – najprej se določi obseg letne nominalne rasti mase sredstev za stroške dela v javnem sektorju glede na javnofinančni okvir, naknadno pa bi se pogajali o ukrepih, ki bi se uveljavili (sprostili) vsako leto glede na postavljen javnofinančni okvir. Prav tako je vlada predlagala, da se način ugotavljanja najvišje možne rasti mase sredstev za plače določi za obdobje do vključno leta 2020, ko naj bi dosegli strukturno uravnoteženost proračunov države v skladu z ustavnim fiskalnim pravilom in mednarodnimi zavezami. S predlaganim večletnim okvirom za obdobje od 2017 do vključno 2020 bi zagotovili trajnost ukrepa, s tem pa, ob skrbi za stabilnost in predvidljivost politike plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju, tudi bolj pregledno in predvidljivo načrtovanje stroškov dela in drugih elementov, na katere ti neposredno in posredno vplivajo. Poleg tega vladni predlog vključuje predlog za določitev zgornje meje rasti mase stroškov dela v javnem sektorju. Rast mase stroškov dela v javnem sektorju, ob predpostavki, da se število zaposlenih v javnem sektorju ne spremeni,

⁴ Masa sredstev za plače se je med leti 2011 in 2015 skupaj znižala za 8,6%

naj ne bi presegala pričakovane višine nominalne rasti bruto domačega proizvoda zmanjšane za določen koeficient (izhodiščni vladni predlog je, da bi bil ta koeficient 1,7 odstotne točke), vsako leto pa bi se s sindikati dogovarjalo o konkretnih ukrepih, s katerimi se doseže vnaprej dogovorjena rast mase sredstev za stroške dela. Takšen način določanja mase sredstev naj bi veljal do leta 2020. Sindikati v izhodišču zavračajo pogajanja v dveh korakih in predlagajo, da se, v skladu s sprejetim dogovorom z vlado (v obdobju 2017 do vključno 2019), dogovorijo za postopno odpravo še veljavnih varčevalnih ukrepov.

- Socialni transferji

Na področju izdatkov za socialne transfere bo vlada zasledovala cilj, da se celotna masa izdatkov ob veljavnih ukrepih v letih 2018 in 2019 ne bo povečevala, pri čemer so možna odstopanja znotraj posameznih kategorij socialnih transferjev glede na razmere v gospodarstvu (npr. manj nadomestil za brezposelne).

- Subvencije

Predvidena je tudi restriktivna politika dodeljevanja subvencij, kjer se bodo sprejeli dodatni ukrepi, s katerimi se bodo sredstva za subvencije v čim večji možni meri preusmerila v povratna sredstva.

- Investicije

Investicije v osnovna sredstva, financirane z javnimi sredstvi se bodo v 2016 glede na leto 2015 znižale za 35 %, na 3,3 % BDP. To je posledica prehoda v novo programsko obdobje financiranja iz evropskih sredstev ter manjših skupnih sredstev, do katerih je Slovenija upravičena v obdobju 2014 - 2020. Ponovni zagon javnih investicij je načrtovan v letih 2017 in 2018, ko naj bi te spet dosegle 3,5 % BDP. Pri investicijah je predvidena tudi preusmeritev črpanja EU sredstev iz podpore »klasičnim« investicijam v »mehke vsebine« - vlaganja v ljudi, znanje in razvoj.

Kljub temu, da sta proračuna za leti 2016 in 2017 že sprejeta, so za izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja na omrežju glavnih in regionalnih cest v letih 2016 in 2017 poleg sredstev, ki so s proračunoma za leti 2016 in 2017 že zagotovljena, so oziroma bodo zagotovljena še dodatna minimalna finančna sredstva, in sicer v letu 2016 10 milijonov evrov in v letu 2017 od 20 do 40 milijonov evrov. V letu 2018 bodo zagotovljena dodatna sredstva v višini 45 milijonov evrov glede na tako povišan sprejeti proračun 2017.

2.4. Stroški migracij in uveljavljanje klavzule izjemnega odstopanja

Zaradi nepredvidljivih stroškov z migranti (v letu 2015) se stroški za migracije povečujejo v letu 2016. V letu 2015 smo zabeležili za 22,5 milijonov evrov stroškov z migranti, od tega: polovica 11,5 milijonov evrov predstavlja povečanja administrativnih stroškov (plače in prispevki), druga polovica pa se prerazdeli med stroške nepridobitnim organizacijam, lokalnim skupnostim, druge operativne stroške (6,65 milijonov evrov), 4,3 milijonov evrov pa predstavljajo transportni stroški, stroški zdravstvene oskrbe, začetni vstopni stroški (CSD, leasingi ipd.).

Tabela 2.3: Ocena stroškov migracij in beguncev po funkcionalnih kategorijah (mio EUR)

	2014	2015	2016
	Vpliv na saldo sektorja država		
Sprejem in nastanitev prosilcev za mednarodno zaščito	0	1.665	3.640
Stroški prevoza	0	2.266	4.952
Stroški zdravstvenega varstva	0	359	784
Administrativni stroški	0	11.506	24.530
Prispevek Turčiji	0	0	1.549
Drugi stroški	0	6.654	14.544
Skupaj	0	22.450	50.000

Vir: Ministrstvo za finance

Tabela 2.4: Ocena stroškov migracij in beguncev po ESA kategorijah (mio EUR)

	2014	2015	2016
	Vpliv na saldo sektorja država		
Sredstva za zaposlene (D.1)	0	11.506	24.530
Vmesna potrošnja (P.2)	0	10.769	25.086
Bruto investicije (P.51)	0	175	383
Skupaj	0	22.450	50.000
EU prejemki	0	1.098	9.078
Neto vpliv na saldo sektorja države	0	21.352	40.921
Neto vpliv v % BDP	0,00	0,06%	0,1%

Vir: Ministrstvo za finance

Prehodi beguncev preko Slovenije so bili najvišji v jesenskih mesecih 2015, ko so oktobra mesečno dosegli 116,627 tisoč prehodov in novembra 164,313 prehodov. Število je v naslednjih mesecih upadlo decembra na 96,607, januarja na 62,785, februarja blizu 33 tisoč, število pa se je v spomladanskih mesecih še bistveno znižalo oz. je usahnilo.

Oceno stroškov z migranti v letu 2016 na podlagi ocen tokov migrantov ocenjujemo v višini 0,1% BDP (50 mio evrov), kar želimo uveljavljati tudi kot »klavzulo« odstopanja od MTO oz izračuna strukturnega napora, skladno z dogovorjenim načinom na ravni EU.

2.5. Dolg sektorja države

Konsolidiran dolg sektorja države je konec leta 2015 znašal 32.070 milijonov evrov ali 83,2 % BDP, leto prej pa 30.199 milijonov evrov ali 81,0 % BDP. Dolg enot centralne države je konec leta 2015 znašal 31.480 milijonov evrov ali 81,7 % BDP, leto prej pa 29.592 milijonov evrov ali 79,3% BDP. Dolg enot lokalne države je konec leta 2015 znašal 786 milijonov evrov ali 2,0 % BDP, leto prej pa 2 milijona evrov več, 788 milijonov evrov ali 2,1 % BDP. Skladi socialne varnosti so bili konec leta 2015 zadolženi za 1,3 milijona evrov.

Republika Slovenija se lahko, na podlagi spremembe Zakona o javnih financah iz leta 2008, ki omogoča, da se državni proračun lahko predfinancira v višini obsega zapadlih glavnih prihodnjih dveh proračunskih letih, zadolži preko obsega zadolževanja za financiranje primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov in primanjkljaja računa finančnih terjatev in naložb ter odplačil glavnih dolga tekočega leta. Republika Slovenija je tudi v letu 2015 zaradi ugodnih tržnih razmer na dolžniških kapitalskih trgih izkoristila možnost predfinanciranja, in

sicer v višini 2.683,5 milijonov evrov. V prihodnjih dveh letih Republika Slovenija predvideva postopno zniževanje predfinanciranja do višine 500 milijonov evrov do konca leta 2017.

Po povečanju dolga države v deležu BDP v obdobju od leta 2013 do 2015 se ocenjuje, da se bo v programskem obdobju do leta 2020 dolg znižal na raven 70,8% BDP. Gibanje dolga države bo odvisno predvsem od dinamike dolga centralne države. Zadolženost lokalne ravni države bo predvidoma ostala na ravni okoli 2% BDP. Lokalne skupnosti so namreč omejene v možnostih zadolževanja z Zakonom o financiranju občin tako, da se lahko zadolžijo, če odplačilo obveznosti iz naslova zadolževanja (glavnice in obresti) v letu zadolževanja ne preseže 8% realiziranih prihodkov preteklega leta. Lokalna skupnost se v letu 2016 lahko zadolži tudi nad to višino, in sicer za lastni delež pri sofinanciranju investicij, ki se sofinancirajo iz proračuna EU, vendar lahko odplačilo glavnice in obresti v letu zadolževanja v tem primeru znaša največ dodatna 2% realiziranih prihodkov preteklega leta, dodatna zadolžitve posamezne lokalne skupnosti pa največ 750.000 evrov, pri čemer je omejena še skupna višina te zadolžitve vseh lokalnih skupnosti, ki lahko skupaj znaša največ 10 milijonov evrov. Prav tako se lahko v letu 2016 lokalne skupnosti nad višino, določeno v Zakonu o financiranju občin, zadolžijo dodatno za sofinanciranje investicij v višini 3% skupne primerne porabe, kar za vse lokalne skupnosti skupaj znaša 32,4 milijonov evrov.

Tabela 2.5.: Dolg sektorja države

v % BDP	ESA Koda	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Raven bruto dolga		83,2	80,2	78,2	76,5	73,8	70,8
2. Spremembe bruto dolga		2,4	-3,0	-2,0	-1,6	-2,7	-3,0
3. Primarni saldo		0,0	0,7	1,0	1,5	2,0	2,5
4. Obresti	EDP D.41	3,0	2,9	2,6	2,5	2,4	2,3
5. Prilagoditve		2,1	-3,0	-1,6	-0,3	-0,3	-0,1
Implicitna obrestna mera dolga		3,8%	3,6%	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%

Vir: Ministrstvo za finance.

Od leta 2013 se je dolgoročni strošek financiranja izvrševanja državnega proračuna izrazilo zmanjšal. Od leta 2013 se je dolgoročni strošek financiranja izvrševanja državnega proračuna izrazilo zmanjšal. Tehtana povprečna obrestna mera izdanega dolga, izražena v evrih, je padla iz 4,58% (v letu 2013) na 2,67% v letu 2014 ter v letu 2015 znašala 1,93%, ob hkratnem povečanju povprečne vezave dolga, kar zmanjšuje tveganje refinanciranja dolga državnega proračuna. Tudi v prihodnjem srednjeročnem obdobju se pričakuje, da bo tehtana povprečna mera izdanega dolga znašala okoli 2%, kar bo na koncu odvisno od tržnih razmer in posledično ročnosti izdanega dolga. Na ta način se učinkovito znižujejo tudi obrestni izdatki v strukturi izdatkov državnega proračuna, kar bo ugodno vplivalo na javnofinančni saldo.

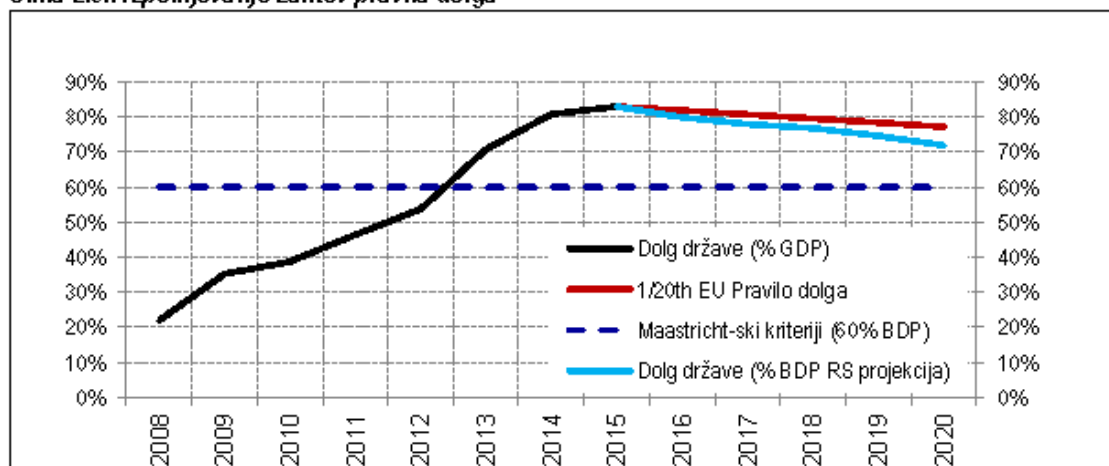
Tako kot doslej, se bo tudi v prihodnjem srednjeročnem obdobju struktura instrumentov zadolževanja, razmerje med kratkoročnim in dolgoročnim financiranjem in dinamika zadolževanja za financiranje proračuna Republike Slovenije načrtovala na podlagi strateških ciljev in načel zadolževanja iz letnega Programa financiranja proračuna Republike Slovenije in ocenjene dinamike proračunskih denarnih tokov. Izbor instrumentov financiranja proračuna je odvisen od tržnih razmer na dolžniških kapitalskih trgih, profila zapadlosti obstoječega dolga in oblike ter likvidnosti krivulje donosnosti državnih vrednostnih papirjev.

Države članice, ki so izstopile iz postopka presežnega javnofinančnega primanjkljaja, morajo izpolnjevati pravilo glede zmanjševanja presežnega dolga, tj. dolga nad 60% BDP. Predpisana je potrebna hitrost zmanjševanja dolga. Pogoja "zadostna mera zmanjševanja" in "zadovoljiva hitrost" sta opredeljena v Uredbi 1467/97 in izpolnjena, če se presežni dolg,

upoštevajoč tri leta, ki sledijo referenčni vrednosti, v povprečju znižuje s hitrostjo 1/20 na leto. V kolikor je pogoj izpolnjen ta implicira, da bi prišlo do odprave presežnega dolga v 20 letih.

Z doseženim primanjkljajem v višini 2,9% v letu 2015, je Republika Slovenija izstopila iz postopka presežnega primanjkljaja, zato je od sedaj obvezana, upošteva doseženi najvišji nivo dolga v višini 83,2% BDP v letu 2015, zniževati dolg v skladu s pravili EU. Na podlagi zahtev določb o pravilu dolga je Republika Slovenija dolžna zmanjševati svoj presežni dolg (23,2% BDP) za 1/20 letno v povprečju, kar pomeni 1,16% BDP na leto. Kot prikazuje zgornja projekcija zmanjševanja dolga, je Republika Slovenija v obdobju 2016-2020 (modra črta) v skladu z določbami o pravilu dolga (rdeča črta).

Slika 2.5.: Izpolnjevanje zahtev pravila dolga



3. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI

3.1. Analiza občutljivosti salda sektorja država na spremembe BDP

Ključna tveganja napovedanih gospodarskih gibanj izhajajo iz mednarodnega okolja. Gospodarska rast v evrskem območju bo letos podobna kot lani, vendar mednarodne institucije v zadnjih mesecih znižujejo napovedi. Zniževanja napovedi izhajajo iz negotovosti v globalnem okolju, posebej v povezavi z rastmi v razvijajočih se gospodarstvih. Negotovost, ki izhaja iz domačega okolja je povezana s procesom javnofinančne konsolidacije in z njo povezanimi ukrepi. Pozitivno tveganje za rast pa predstavlja višja rast izvoza in BDP nadaljnje izboljšanje konkurenčnega položaja Slovenije.

Analiza občutljivosti prikazuje možna nihanja prihodkov in odhodkov ter salda sektorja država glede na nihanja v gospodarski aktivnosti. Predpostavljena sta dva alternativna scenarija. V prvem scenariju je v obdobju 2017 – 2019 predpostavljena višja rast BDP od osnovne napovedi v Programu stabilnosti za 0,5 odstotne točke na letni ravni. V drugem scenariju je predpostavljena za 0,5 odstotne točke nižja gospodarska rast glede na osnovni

scenarij⁵. Deflator BDP, ki izhaja iz pomladanske napovedi v obeh scenarijih ostaja konstanten glede na osnovni scenarij.

V primeru pozitivnega šoka bi se saldo sektorja država izboljšal za 0,19 o.t. BDP v letu 2017. V 2020 bi bil vpliv večje rasti na saldo 0,74 o.t. BDP. Nižja gospodarska rast od predvidene bi na letni ravni vplivala na povečevanje salda sektorja država, saj bi odstopanja od osnovnega scenarija pomenila poslabšanje za -0,17 o.t. BDP v letu 2017 in 0,74 o.t. BDP v letu 2020.

Tabela 3.1: Analiza občutljivosti sakla sektorja država na BDP (razlika od osnovne projekcije)

	2017	2018	2019	2020
Povečana rast BDP za 0,5 o.t. - odklon od osnovne projekcije				
Prihodki	0,89	1,27	1,63	1,99
Odhodki	0,73	0,92	1,07	1,20
Saldo	0,19	0,38	0,56	0,74
Znižana rast BDP za 0,5 o.t. - odklon od osnovne projekcije				
Prihodki	0,54	0,56	0,58	0,60
Odhodki	0,75	0,97	1,17	1,36
Saldo	-0,17	-0,36	-0,54	-0,74

Vir: Ministrstvo za finance.

3.2. Analiza občutljivosti dolga

Osnovno izhodišče za višino stroškov zadolževanja in refinanciranja obstoječega dolga predstavlja raven referenčne obrestne mere ECB ter velikost primanjkljaja državnega proračuna. V analizi občutljivosti predpostavljamo, da bo ECB referenčno obrestno mero do nadaljnjega ohranila na sedanjem nivoju 0,00%, dvig, ki bi morebiti sčasoma lahko sledil, pa bo postopen. Vpliv časovne strukture obrestnih mer je že vgrajen v osnovnem scenariju, v analizi občutljivosti pa je dodatno upoštevan pribitek v višini 0,5 odstotne točke.

V primeru, da bi se referenčna obrestna mera ECB v letu 2016 zvišala za 0,5 odstotne točke, bi to povečalo stroške novega zadolževanja, izraženo v deležu BDP za 0,0484 odstotne točke v letu 2017 in 0,0768 odstotne točke v letu 2018. Dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, bi se v tem primeru v letu 2017 povečal za 0,0308 odstotne točke in v letu 2018 za 0,0298 odstotne točke. V primeru višje ravni primanjkljaja države v letu 2016 za 1 odstotno točko bi se strošek zadolževanja države, izražen v deležu BDP, povečal za 0,0151 odstotne točke v letu 2017 in 0,0147 odstotne točke v letu 2018.

Tabela 3.2: Občutljivost plačil obresti in višina dolga proračuna države na spremembe določenih makroekonomskih spremenljivk (v % BDP)

Leto	Sprememba obrestne mere ECB		Sprememba primanjkljaja		Sprememba obrestne mere ECB in primanjkljaja	
	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg
	V odstotnih točkah					
2016	0,0181	0,0181	0,0000	1,0000	0,0181	1,0181
2017	0,0484	0,0308	0,0151	0,9750	0,0635	1,0058
2018	0,0768	0,0298	0,0147	0,9455	0,0914	0,9754
2019	0,1050	0,0310	0,0141	0,9107	0,1191	0,9418
2020	0,1265	0,0255	0,0136	0,8766	0,1401	0,9020

Vir: Ministrstvo za finance.

⁵ V analizi je predpostavljena 0,99 odstotna občutljivost prihodkov (vezana na davčni prihodke in socialne prispevke) in -0,04 odstotna občutljivost odhodkov.

Oktoberja 2012, maja 2013 in februarja 2014 je bila ob izdaji dolarskih obveznic sočasno sklenjena valutna zamenjava iz USD v EUR za zaščito pred USD-EUR tečajnim tveganjem. Republika Slovenija tako iz naslova izdaj dolarskih obveznic v skupni višini 9,25 milijard USD ni izpostavljena tveganju spremembe menjalnega tečaja USD-EUR.

Vpliv spremembe obrestne mere na obstoječi dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, je razmeroma omejen zaradi pretežnega dela dolga z nespremenljivo obrestno mero. Sprememba obrestne mere zato vpliva le na strošek novega zadolževanja. Za programsko leto 2016 ocena deleža dolga z nespremenljivo obrestno mero znaša 98,7%.

3.3. Primerjava napovedi BDP s predhodnim programom

Napoved rasti BDP v primerjavi s predhodnim Programom stabilnosti je za leto 2016 nekoliko nižja, za preostala leta v programskem obdobju pa nekoliko višja, ni pa bistvenih sprememb v pričakovani strukturi gospodarske rasti, ki jo bo znatno zaznamovala dinamika državnih investicij, financiranih z EU sredstvi ob prehodu na novo finančno perspektivo. Gospodarska rast v letu 2015 je presegla pričakovanja domačih in tujih inštitucij, v primerjavi s projekcijo v lanskem Programu stabilnosti je bila višja za 0,5 o. t. K temu je prispevala višja rast izvoza in predvsem hitrejše okrevanje zasebne potrošnje, v nasprotju s pričakovanji se je nekoliko povišala tudi državna potrošnja. Rast bruto investicij pa je bila nižja, predvsem je bil manjši obseg državnih investicij. Na gospodarsko aktivnost je vplival tudi večji pozitivni učinek znižanja uvoznih cen, z vidika cenovne konkurenčnosti pa tudi šibkejši evro. Nekoliko nižja napoved gospodarske rasti v letu 2016 glede na predhodni Program stabilnosti je predvsem posledica nižjih predpostavk tujega povpraševanja in posledično nižje rasti izvoza, nekoliko večji bo tudi predvideni upad investicij. Tudi v prihodnjih letih se dinamika rasti investicij od lanskih projekcij razlikuje predvsem zaradi nekoliko drugačne predpostavljene dinamike črpanja EU sredstev. Nekoliko višje kot v lanskih projekcijah so tudi napovedi državne potrošnje, kjer se namesto padca predvideva stagnacija, rast zasebne potrošnje pa bo po hitrejšem lanskem in letošnjem okrevanju v naslednjih letih nekoliko nižja.

Tabela 3.3.: Primerjava rasti BDP z napovedmi v Programu stabilnosti iz marca 2015

% BDP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Programu stabilnosti 2015	2,6	2,4	2,0	2,1	2,2	2,2	
Program stabilnosti 2016		2,9	1,7	2,4	2,3	2,3	2,3
Razlika		0,5	-0,3	0,3	0,1	0,1	

Vir: UMAR, SURS, MF RS.

Ključna tveganja za uresničitev osrednjega scenarija napovedi gospodarske rasti izhajajo iz mednarodnega okolja. Mednarodne institucije v zadnjih mesecih znižujejo napovedi gospodarske rasti, kar povezujejo z negotovostmi v globalnem okolju, predvsem glede rasti razvijajočih se gospodarstev. S tem povezana je tudi povečana negotovost na valutnih trgih, ki bi lahko preko večjih sprememb deviznih tečajev ta trend še okrepila. Negotovost, ki izhaja iz domačega okolja, je še naprej povezana s procesom konsolidacije javnih financ in predvsem z njo povezanimi ukrepi. Negotova je tudi ocena črpanja EU sredstev. Na drugi strani obstaja tveganje, da bi se tudi v letu 2016 nadaljevalo izboljšanje konkurenčnega položaja, kar bi imelo lahko za posledico višjo rast izvoza in BDP.

3.4. Kvaliteta napovedi

V spodnji tabeli so predstavljene razlike v napovedih IMF, Evropske komisije, OECD, Banke Slovenije in UMAR, ker se s spremembo napovedi bistveno spremenijo tako BDP kot izračuni potencialne rasti in posledično salda sektorja država kot tudi proizvodna vrzel.

Za leto 2015 so bile napovedi rasti BDP, na katerih je temeljilo proračunsko načrtovanje jeseni 2014, razmeroma podcenjene (UMAR 1,6 % in EK 1,7 %), saj so prvi podatki o

realizaciji za 2015 višji (2,9 %). Za leto 2016 pa so bili proračunski dokumenti pripravljene ob jesenski napovedi 2015 (UMAR 2,3 %, EK 1,9 %), medtem ko zadnje pomladanske napovedi kažejo za približno 0,5 o. t. nižjo rast v 2016 (UMAR 1,7 %, EK – še ni objave).

Tabela 3.4.: Primerjava napovedi za Slovenijo (rast BDP v %)

	Pomlad 2015			Jesen 2015			Zima 2016			Pomlad 2016		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
IMF	2,1	1,9	1,8	2,3	1,8	2,0	-	-	-	2,9	1,9	2,0
EK	2,3	2,1	-	2,6	1,9	2,5	2,5	1,8	2,3	-	-	-
OECD	2,1	1,9	-	2,5	1,9	2,7	-	-	-	-	-	-
UMAR	2,4	2,0	2,1	2,7	2,3	2,3	2,7	2,3	2,3	2,9	1,7	2,4
BS	2,2	1,8	2,0	2,6	1,9	2,2	-	-	-	-	-	-

Vir: UMAR marec 2016; Evropska komisija –zimski napoved, februar 2016, IMF, april 2016, BS oktober 2015.

Tabela 3.5.: Primerjava napovedi za leti 2015 in 2016 (rast BDP v %)

	Za leto 2015						Za leto 2016					
	Jesen 2014	Zima 2015	Pomlad 2015	Jesen 2015	Zima 2016	Pomlad 2016	Jesen 2014	Zima 2015	Pomlad 2015	Jesen 2015	Zima 2016*	Pomlad 2016
UMAR	1,6	-	2,4	2,7	2,7	2,9	1,6	1,6	2,0	2,3	2,3	1,7
EK	1,7	1,8	2,3	2,6	2,5	2,9	2,5	2,3	2,1	1,9	1,8	-

Vir: EK in UMAR * Jesenska napoved UMAR, posebna zimski napoved ni bila objavljena.

Primerjave ocen uspešnosti napovedi UMAR in ostalih institucij⁶ kažejo, da napovedi UMAR v daljšem obdobju ne kažejo sistematičnega precenjevanja ali podcenjevanja.

Ocena uspešnosti napovedi BDP za Slovenijo domačih in tujih institucij, ki se ukvarjajo z napovedmi, je narejena po objavi uradnih statističnih podatkov o rasti BDP za leto 2015. Za obdobje od leta 1997 do 2015 povprečje absolutnih napak napovedi realne gospodarske rasti za tekoče leto pri pomladanskih napovedih UMAR znaša 1,06 o. t., pri jesenskih napovedih pa 0,57 o. t., za prihodnje leto pri pomladanskih napovedih znaša 2,03 o. t., pri jesenskih napovedih pa 1,75 o. t.. Na mere točnosti napovedi za daljše obdobje so močno vplivale višje vrednosti napak napovedi za leta 2009, 2011 in 2014. Ko je analizirano obdobje relativno kratko, lahko vsaka napaka v pozitivno ali v negativno smer bistveno spremeni ugotovitve predhodnih analiz točnosti napovedi. V obdobju do začetka svetovne gospodarske in finančne krize leta 2009, v katerem je slovensko gospodarstvo beležilo relativno stabilno visoko konjunkturo, so bile napake napovedi relativno majhne. V kasnejših letih pa so se kazalniki uspešnosti napovedi poslabšali. Z močnim poslabšanjem razmer v mednarodnem okolju, zaostritvijo razmer na finančnih trgih in ob veliki negotovosti glede uspešnosti protikriznih ukrepov in možnosti izhoda iz krize se je negotovost močno povečala, kar se je odrazilo zlasti v napovedih za leta 2009, 2011 in 2014. V vseh treh letih je tako v napovedih UMAR kot tudi drugih institucij prišlo do bistveno višje vrednosti napak, ki so zelo vplivale na izračun povprečnih napak v celotnem obdobju (v krajšem obdobju 2002–2015 večja napaka kot za obdobje 1997–2015). Podobno je prišlo do znatnih odstopanj napovedi za prihodnje leto od kasneje objavljenih podatkov o gospodarski rasti v pomladanskih napovedih 2013–2015, kar velja za vse institucije.

Tabela 3.6. : Napake v napovedani realni gospodarski rasti posameznih institucij za leto 2015

⁶ Uspešnost napovedi makroekonomskih kazalnikov je pripravljena na osnovi večjega števila statističnih kriterijev kakovosti napovedovanja in za različna časovna obdobja (več glej: Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2016, UMAR, str. 25 http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/analiza/Pomladanska_napoved_2016/maiska_2016_splet-18marec.pdf)

Realizacija: 2,9 %	Pomladanska napoved 2014 za leto 2015		Jesenska napoved 2014 za leto 2015		Pomladanska napoved 2015 za leto 2015		Jesenska napoved 2015 za leto 2015	
	Napoved	Napaka v o. t.	Napoved	Napaka v o. t.	Napoved	Napaka v o. t.	Napoved	Napaka v o. t.
UMAR	0,7	-2,2	1,6	-1,3	2,4	-0,5	2,7	-0,2
BS	1,4	-1,5	1,3	-1,6	2,2	-0,7	2,6	-0,3
SKEP	1,2	-1,7	1,2	-1,7	2,1	-0,8	2,5	-0,4
EK	1,4	-1,5	1,7	-1,2	2,3	-0,6	2,6	-0,3
IMF	0,9	-2,0	1,4	-1,5	2,1	-0,8	2,3	-0,6
WIIW	0,5	-2,4	1,5	-1,4	1,7	-1,2	2,7	-0,2
OECD	0,3	-2,6	1,4	-1,5	2,1	-0,8	2,5	-0,4
Consensus	0,9	-2,0	1,0	-1,9	1,8	-1,1	2,4	-0,5

Vir: napovedi posameznih institucij, preračuni UMAR.

4. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

4.1. Stroški povezani s staranjem prebivalstva

Demografske projekcije in njimi povezani izzivi predstavljajo ključen element nadaljnjega razvoja in dolgoročne javnofinančne vzdržnosti, ki je primaren cilj fiskalne politike. Število starejših se bo glede na delovno sposobne do leta 2060 več kot podvojilo, prav tako se bo povečalo število najstarejših prebivalcev. V tabeli so prikazani lastni modelski izračuni strukture skupnih javnofinančnih odhodkov za Slovenijo z izhodiščnim letom 2015. Do leta 2020 je upoštevana UMAR pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2016 in po letu 2020 predpostavke Evropske komisije uporabljene pri pripravi Poročila o staranju 2015. Projekcije se nekoliko razlikujejo od Poročila o staranju 2015 zaradi drugačnih makroekonomskih predpostavk do leta 2020 in začetnega stanja v letu 2015.

Tabela 4.1.: Dolgoročna vzdržnost javnih financ (bazno leto 2015)

v % BDP	2015	2020	2030	2040	2050	2060	Razlika 2060 - 2010
Skupaj javnofinančni odhodki	44.0	44.4	47.7	52.9	59.4	65.0	21.0
Skupaj starostno pogojeni odhodki	24.5	25.3	27.0	29.4	31.4	31.4	6.9
Pokojnine	11.2	11.4	12.4	14.3	15.6	15.2	4.0
Starostne in zgodnje pokojnine	7.6	8.7	9.9	11.7	12.8	12.4	4.9
Invalidske pokojnine	1.2	1.3	1.0	1.0	1.0	0.9	-0.3
Ostale pokojnine	2.4	1.5	1.5	1.7	1.8	1.9	-0.5
Zdravstvo	5.7	5.9	6.4	6.7	6.8	6.8	1.1
Dolgotrajna oskrba	1.0	1.1	1.3	1.5	1.8	1.9	0.9
Izobraževanje	5.3	5.4	5.6	5.5	5.8	6.1	0.9
Ostali starostno pogojeni odhodki	1.4	1.5	1.3	1.3	1.4	1.4	0.0

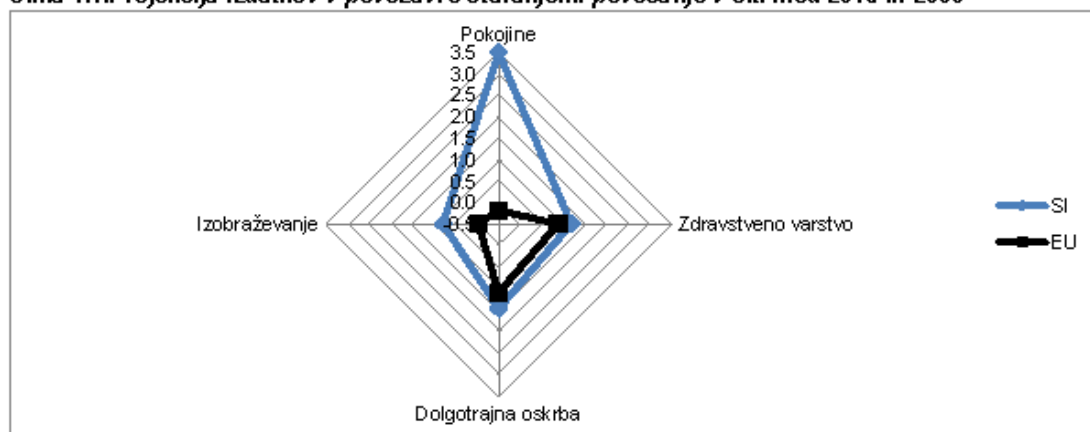
Stran 19 od 29

Izdatki za blago in storitve, ostali transferji	0.0						
Nadomestila plač	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	-0.1
Subvencije	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0
Državne investicije	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	0.0
Primarni odhodki skupaj	41.3	42.0	43.4	45.7	47.6	47.4	6.1
Odhodki za obresti	2.7	2.4	4.3	7.2	11.8	17.6	14.9
Skupaj javnofinančni prihodki	40.8	41.2	41.0	40.4	40.1	40.1	-0.6
Predpostavke							
Rast produktivnosti dela	1.4	1.9	1.8	1.8	1.7	1.5	0.1
Realna rast BDP	2.1	2.5	1.4	1.2	1.3	1.6	-0.5
Realna rast BDP na prebivalca	2.1	2.5	1.4	1.2	1.3	1.6	-0.5
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	79.6	82.7	81.9	81.0	82.1	82.5	2.9
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	72.1	75.5	77.7	76.7	77.6	78.1	6.0
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	76.0	79.2	79.8	78.9	79.9	80.4	4.4
Stopnja brezposelnosti	9.0	9.0	6.7	6.3	6.3	6.3	-2.7
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	18.1	20.6	25.0	27.9	29.9	29.4	11.3

Vir: Ministrstvo za finance, Inštitut za ekonomske raziskave.

Na sliki je prikazana sprememba (v o.t.) višine osnovne projekcije posameznih izdatkov, povezanih s staranjem, izraženih v % BDP od leta 2013 do 2060, ki izhajajo iz Poročila o staranju 2015. V Sloveniji se projekcije izdatkov povečujejo na vseh prikazanih področjih bolj kot v povprečju EU. Slovenija bi bila po teh projekcijah tudi po višini izdatkov, povezanih s staranjem v deležu BDP, v letu 2060 v samem vrhu EU.

Slika 4.1. Projekcija izdatkov v povezavi s staranjem: povečanje v o.t. med 2013 in 2060



Vir: EK, AMIG Poročilo o staranju 2015.

Obvladovanje dolgoročnih javnofinančnih pritiskov zaradi izdatkov, povezanih s staranjem, skupaj z gibanjem dolga sektorja države predstavljata pomemben izziv za zagotavljanje dolgoročne stabilnosti⁷. Za spremljanje in oceno možnih tveganj ter pravočasno ukrepanje se uporabljajo indikatorji fiskalne vzdržnosti (S0, S1, S2 in DSA)⁸, ki kažejo, v kolikšnem obsegu je potrebno prilagajati politiko (fiskalno in strukturno) danes in v prihodnje za doseganje javnofinančne vzdržnosti. Z vidika izdatkov, povezanih s staranjem, sta predvsem pomembna kazalnika S1 in S2, ki merita zahtevano prilagoditev primarnega salda sektorja države⁹ ob danem začetnem stanju javnih financ in zahtevanimi prilagoditvami zaradi stroškov staranja¹⁰.

V Poročilu o fiskalni vzdržnosti 2015¹¹ je za Slovenijo S1 ocenjen na 3,0 o.t. BDP, kar pomeni visoko tveganje na srednji rok (meja za visoko negotovost je nad 2,5). Najpomembnejši razlogi za to so po vrstnem redu visoko začetno razmerje med dolgom in BDP, povečani izdatki za staranje in neugodni začetni javnofinančni položaj. Še posebej kritičen je S2, ki za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti zahteva fiskalno prilagoditev v višini 6,8 o.t. BDP in je daleč najvišji med EU državami (meja za visoko negotovost je nad 6). To je predvsem posledica zelo visokega povišanja projekcij izdatkov za staranje (pri tem zahtevajo izdatki za pokojnine - prilagajanje v višini 3,2 o.t., zdravstvo ter dolgotrajna oskrba pa dodatnih 1,9 o.t.). Slovenija je edina država v EU z visokim tveganjem na dolgi rok. Hkrati je potrebno izpostaviti, da sta indikatorja S1 in S2 kljub temu nižja kot v letu 2012. Visoko tveganje je ocenjeno tudi ob analizi vzdržnosti javnega dolga.

4.2. Poroštva

V sistemu izdajanja poroštev Republike Slovenije sta se razvila dva tipa poroštenih zakonov, in sicer splošni porošten zakon ter posebni porošten zakon. Splošni porošten zakon ureja dajanje poroštev širšemu krogu prejemnikov. Tak zakon je na primer Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah. Poseben porošten zakon je namenjen natančno določenemu prejemniku. Primeri takšnega zakona so na primer porošten zakon za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d.d., porošten zakon za obveznosti Slovenskega državnega holdinga, d.d., idr.

Republika Slovenija lahko izda državno poroštvo osebam iz javnega ali zasebnega sektorja. Pri zasebnem sektorju so bila poroštva v največji meri dana podjetjem v težavah. Za ta poroštva je značilna tudi relativno visoka stopnja unovčenja, medtem ko je pri poroštvih, danih osebam javnega sektorja, stopnja unovčenja nizka. Izdajanje državnih poroštev Republike Slovenije je urejeno z določbami v sistemskem zakonu, letno kvoto za izdajo državnih poroštev pa določa vsakokratni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, s tem da lahko država izda poroštva tudi izven te kvote, če posamezen zakon to dopušča.

Podatki prikazujejo oceno stanja poroštev Republike Slovenije konec leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih poroštev. Načrtovana kvota novih poroštev za leto 2016 skladno z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 znaša milijardo in ločeno za poroštva SID banke d.d. 350 milijonov evrov. Realizacija preteklih let kaže, da je izkoriščenost kvote nizka, saj je bila v letu 2014 0,38 odstotna in v letu 2015 5,7 odstotna, medtem ko pri SID banki d.d. ni bila koriščena.

⁷ Celovita analiza izzivov zagotavljanja javnofinančne vzdržnosti, s katerimi se soočajo države članice EU na kratek, srednji in dolg rok, je zajeta vsaka tri leta v Poročilih o fiskalni vzdržnosti (The Fiscal Sustainability Report).

⁸S0 je kompozicijski kazalnik, ki kaže tveganja na kratek rok. S1 je kazalnik, ki meri vzdržnost na srednji rok (2030) in S2 na dolgi rok (2060). DSA je analiza vzdržnosti javnega dolga, ki skupaj s kazalnikom S1 meri vzdržnost na srednji rok.

⁹Saldo sektorja države z izločenim vplivom stroškovzadolževanja (obresti).

¹⁰ Hkrati S1 vključuje predpostavko, da mora biti ciljna vrednost dolga 60 % BDP dosežena do leta 2030, medtem ko pri S2 to ni določeno.

¹¹http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/fp018_en.pdf

Tabela: 4.2. Stanje poroštev Republike Slovenije

	Stanje na dan 31.12.2016		Stanje na dan 31.12.2017		Stanje na dan 31.12.2018		Stanje na dan 31.12.2019	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	6.166,56	15,6	5.037,79	12,4	4.265,48	10,2	3.555,58	8,2
v tem: finančni sektor**	1.378,19	3,5	1.168,33	2,9	973,57	2,3	805,18	1,9

Vir: MF RS. Opombe: *Projekcije MF. **Skladno s klasifikacijo so vključene pravne osebe s SKIS oznako S 12 (SID banka).

Za unovčitev državnih poroštev Republike Slovenije po Zakonu o jamstveni shemi RS, Zakonu o jamstveni shemi RS za fizične osebe in Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah je bilo v letu 2015 porabljenih 7,1 milijona evrov. Za leto 2016 se ocenjuje poraba sredstev v višini 13 milijonov evrov in v letu 2017 v višini 3,5 milijonov evrov.

5. KVALITETA JAVNIH FINANC

5.1. Izdatki / odhodki sektorja država

Ekonomska klasifikacija

Na podlagi EDP notifikacije, ki jo je objavil Statistični urad, je znašal primanjkljaj na centralni ravni države v letu 2015 1,131 milijonov evrov ali 2,9 % BDP. Skladi socialne varnosti so v letu 2015 imeli presežek v vrednosti 45 milijonov evrov ali 0,1 % BDP, presežek pa je bil ocenjen tudi za lokalno raven, znašal je 97 milijonov evrov ali 0,3 % BDP. Javni skladi (52 mio) in proračunski skladi (31 mio) so glede na oktobrski proračunski načrt za leto 2016 izboljšali saldo sektorja država za 0,21 % BDP.

V letu 2016 nadaljujemo z ekonomskimi politikami, kot načrtano - ocene prihodnjih gibanj socialnih transferjev in sredstev za zaposlene v določeni meri dopuščajo sprostitev nekaterih omejitev, ki pa morajo biti nadomeščene z drugimi, dolgoročnimi ukrepi s primerljivimi finančnimi učinki. Hkrati pa se omogoča stabilna raven investicij preko celotnega obdobja do izravnane salda. Do doseganja srednjeročnega cilja (2020) pa predvidevamo, da bi omejili rast mase sredstev za zaposlene, socialna nadomestila in pokojnine tako, da bodo omogočali doseganje ciljev, določenih z Zakonom o fiskalnem pravilu. Podobno bomo načrtovali raven bruto investicij (sofinanciranje z EU sredstvi ostaja na ravneh 500 mio evrov povprečno letno) na raven predkriznih let, kjer predvidevamo uporabo povratnih sredstev za dvig investicij v zasebnem sektorju.

Funkcionalna klasifikacija

Za socialno zaščito smo v letu 2014 namenili 18,0 % BDP, več kot pol izdatkov za to področje je bilo namenjenih za starost (predvsem za starostne pokojnine). V primerjavi s prejšnjim letom so se izdatki za socialno zaščito znižali za 0,4 %. Najbolj so se znižali izdatki za brezposelnost, in sicer za 12,8 % (s 322 milijonov EUR na 281 milijonov EUR). Za javno upravo smo v letu 2014 namenili 7,5 % BDP (vključuje izdatke za izvršilne in zakonodajne organe, za finančne in davčne zadeve, za zunanje zadeve, za temeljne raziskave, za splošne zadeve, za servisiranje javnega dolga, ne vključuje pa izdatkov, povezanih z drugimi nameni (npr. stroške administracije za izobraževanje; ti so namreč vključeni v namen izobraževanje)). Glavni del izdatkov za javno upravo so izdatki za servisiranje javnega dolga (obresti); izdatki za ta namen so se v letu 2014 v primerjavi s prejšnjim letom zvišali z 998 milijonov evrov na 1.235 milijonov evrov. Namen vključuje tudi izdatke za temeljne raziskave in za RR s področja javne uprave; ti izdatki so predstavljali 0,7 % BDP v 2014.

Med izdatke javne uprave so bila vključena tudi poplačila depozitov varčevalcev LB na Hrvaškem in v Bosni (257 milijonov EUR oz. 0,7 % BDP). Za zdravstvo smo v letu 2014

Stran 22 od 29

namenili 6,6 % BDP, to je za 0,3 odstotne točke BDP manj kot v prejšnjem letu, za izobraževanje namenili 5,9 % BDP, to je za 0,6 odstotne točke od BDP manj kot v prejšnjem letu. Namen vključuje del izdatkov za predšolsko vzgojo, izdatke za formalno in neformalno izobraževanje, za dopolnilne storitve pri izobraževanju ter za druge dejavnosti, povezane z izobraževanjem. V primerjavi s prejšnjim letom so se izdatki za ta namen nominalno znižali za 6,0 % (s 2.351 milijonov EUR na 2.209 milijonov EUR).

Tabela 5. 1. Izdatki sektorja država po funkciji

	* pred revizijo	COF OG koda	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
			mio EUR	v % BDP					
1.	Javna uprava	1	2.808,1	6,0	6,1	6,3	6,2	6,7	7,5
	v tem: Servisiranje javnega dolga		1.236,3	1,5	1,7	2,0	2,1	2,7	3,3
2.	Obramba	2	320,4	1,5	1,4	1,2	1,1	1,0	0,9
3.	Javni red in varnost	3	611,4	1,8	1,9	1,8	1,8	2,2	1,6
4.	Ekonomske dejavnosti	4	2.133,6	4,7	4,6	5,1	4,0	14,5	5,7
	v tem: sanacija bank		351,7					10,1	0,9
5.	Varstvo okolja	5	370,9	0,9	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0
6.	Stanovanjska dejavnost in urejanje okolja	6	331,6	0,8	0,7	0,6	0,8	0,7	0,9
7.	Zdravstvo	7	2.453,0	6,8	6,8	6,9	6,9	6,9	6,6
8.	Rekreacija, kultura in religija	8	629,0	1,8	2,2	1,8	1,8	1,8	1,7
9.	Izobraževanje	9	2.209,5	6,6	6,6	6,6	6,4	6,5	5,9
10.	Socialna zaščita	10	6.723,2	17,5	18,1	18,6	18,5	18,7	18,0
	SKUPAJ IZDATKI DRŽAVE	TE	18.591	48,5	49,2	49,8	48,1	59,7	49,8

Vir: SURS. *Pred revizijo in pred EDP notifikacijo

Ekonomske dejavnosti vključujejo splošne ekonomske zadeve, zadeve, povezane z zaposlovanjem, kmetijstvo, pridobivanje in distribucijo goriv in energije, transport in druge ekonomske dejavnosti. V letu 2014 smo za ekonomske dejavnosti namenili 5,7 % BDP oz. 2.134 milijonov evrov. Od tega je bilo 352 milijonov evrov namenjenih za dokapitalizacijo bank (0,9 % BDP). Za javni red in varnost (policija, gasilci, sodišča, zapori) smo namenili 1,6 % BDP; v primerjavi s preteklim letom so se izdatki za to področje znižali za 0,2 odstotne točke BDP. Za rekreacijo, kulturo in religijo smo namenili 1,7 % BDP, za varstvo okolja 1,0 % BDP, za stanovanjski in prostorski razvoj 0,9 % BDP ter za obrambo (vojaška obramba, civilna zaščita) 0,9 % BDP. V primerjavi s preteklo objavo statistik COFOG so izdatki za odškodnine izbrisanim (129 milijonov EUR) za leto 2013 prikazani v področju javna uprava in ne več v področju javni red in varnost.

5.2. Prihodki sektorja država

Tako za 2014 kot tudi za 2015 je značilno, da so skupni prihodki države nominalno naraščali bistveno bolj kot pa skupni izdatki države. To je še očitnejše, če ne upoštevamo izdatkov za finančno krizo in drugih pomembnejših enkratnih izdatkov v posameznem letu. Zato se je tudi skupni primanjkljaj države, v katerem niso upoštevani enkratni izdatki, v zadnjih dveh letih bistveno zmanjšal, in sicer s 1.763 milijonov evrov ali 4,9 % BDP leta 2013 na 1.504 milijonov evrov ali 4,0 % BDP leta 2014 in v letu 2015 na 1.131 milijonov evrov ali 2,9 % BDP. Skupni prihodki od davkov in socialnih prispevkov so v letu 2015 znašali 14.240

milijonov evrov ali 37,0 % BDP, kar je nominalno za 3,6 % več kot leto prej (13 750 milijonov evrov ali 36,9 % BDP), vse po ESA metodologiji.

Skupni prihodki od davkov so se po ESA metodologiji v letu 2015 v primerjavi z letom prej povišali, od tega prihodki od davkov na dohodke in premoženje za 4,3 %, prihodki od davkov na proizvodnjo in uvoz pa za 2,5 %. Prihodki od socialnih prispevkov so se v enaki primerjavi nominalno povečali za 4,4 %.

Struktura javnofinančnih prihodkov izkazuje, da davčni prihodki predstavljajo okoli 85 % vseh javnofinančnih prihodkov, od tega več kot dve tretjini vseh davčnih prihodkov predstavljajo prispevki za socialno varnost ter domači davki na blago in storitve. Struktura davčnih prihodkov po denarnem toku v letu 2015 ne odstopa bistveno od preteklih let in tako znaša:

- prispevki za socialno varnost: 5,47 milijard evrov,
- domači davki na blago in storitve: 5,35 milijard evrov,
- davki na dohodek in dobiček: 2,58 milijard evrov,
- skupaj davčni prihodki: 13,75 milijard evrov in
- skupaj prihodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja: 15,71 milijard evrov.

Razlog višjih prihodkov iz naslova domačih davkov je poleg že uveljavljenih ukrepov za zmanjševanje obsega sive ekonomije v preteklih letih tudi v višjih prihodkih iz naslova davka na finančne storitve in davka na promet zavarovalnih poslov, kar je posledica višjih davčnih stopenj obeh davkov, sprejetih v preteklem letu. Visok delež posrednih davkov v celotni strukturi davčnih prihodkov je posledica sprememb davčnega sistema v preteklosti, ko se je z višanjem relativnega deleža posrednih davkov skušalo pozitivno vplivati na ponudbo dela, akumulacijo kapitala in gospodarsko rast. Načrtovani ukrepi v programskem obdobju gredo v smeri prestrukturiranja javnih dajatev s ciljem znižanja davčne obremenitve dela. Ukrepi so usmerjeni zlasti v segment najbolj produktivnega dela, kar bi gospodarstvu lahko prineslo znatne prihranke, hkrati pa spodbudilo višje zaposlovanje. Sprememba strukture javnih dajatev v smeri manj distorzijskih davkov bi torej lahko pripomogla k boljšim makroekonomskim razmeram.

Ob sprejetih ter načrtovanih ukrepih v programskem obdobju je torej pričakovati nekoliko višjo gospodarsko rast, s čimer bi okrepili potencialno rast in zapiranje proizvodne vrzeli. S tem pa bi lahko imeli tudi dodatne javnofinančne prihodke. Predvidljiv, učinkovit in čim bolj nevtralen davčni sistem je podlaga za stabilno poslovno okolje na eni in zdrave javne finance na drugi strani. Večja preglednost, enostavnost in razumljivost pa ne nazadnje predstavljajo prihranek pri denarnih in nedenarnih stroških zavezancev in davčnih organov. Politika javnofinančnih prihodkov pa zasleduje tudi povečanje učinkovitosti izterjave neplačanih obveznosti do vseh javnih blagajn, pri čemer je nujno, da nadaljnje poslovanje gospodarskih subjektov ne bo ogroženo. Navedeni cilj bo med drugim dosežen tudi z okrepitevijo preglednosti in učinkovitosti inšpekcijskega nadzora.

6. INSTITUCIONALNO OKOLJE

6.1. Koordinacija strukturnih reform

V Sloveniji je Ministrstvo za finance pooblaščen, da opravlja naloge koordinatorja tako EU semestra, kot koordinatorja sodelovanja med RS in novoustanovljeno Službo Evropske komisije za podporo strukturnim reformam ter koordinira naloge v zvezi z izvajanjem programa Evropske komisije za podporo strukturnim reformam za obdobje 2017-2020. Vsebinska področja programa vključujejo širok nabor vsebin in področij, kjer države lahko zaprosijo za tehnično pomoč, pri čemer so ključni širši ukrepi za krepitev produktivnosti, s čimer bi spodbudili dolgoročno potencialno rast.

Stran 24 od 29

Vlada je na podlagi predlogov ministrstev in vladnih služb kot primerne z vidika zagotavljanja usklajenosti z nacionalnimi prioritetami (Nacionalni reformni program, Program stabilnosti, strategije, ključne z vidika razvoja in tematskih oz. splošnih predhodnih pogojenosti, prioritetenih vladnih projektov na podlagi sklepa vlade) izbrala 8 projektov in jih posredovala v nadaljnjo presojo EK.

- Idejna zasnova projekta vzpostavitve enote za investicije v Sloveniji, nosilec SVRK; možen začetek, prva polovica 2016.
- Sistem plač v javni upravi na osnovi rezultatov, nosilec MJU; možen začetek, prva polovica 2016.
- Izvajanje zdravstvene reforme, nosilec MZ; možen začetek aktivnosti, maj 2016.
- Optimizacija mreže sodišč, nosilec MP; možen začetek: druga polovica 2016.
- Poročila o učinkovitosti porabe javnih izdatkov na izbranih področjih, nosilec MF; možen začetek: druga polovica 2016.
- Dolgotrajna oskrba ter vsebinska in tehnična podpora pri vzpostavitvi sistematičnega spremljanja oskrbe na domu; nosilec MDDSZ, možen začetek, november 2016.
- Prehod na nizkoogljeno družbo, nosilec MZI; možen začetek, 2016.

6.2. Pregledi izdatkov v zdravstvu, šolstvu in socialne zaščite

Slovenija je v letu 2015 pristopila k pregledu izdatkov na treh ključnih področjih javnih izdatkov: zdravstva, sociale in šolstva. Konkretno učinke izbranih identificiranih ukrepov pričakujemo v letu 2017 in naprej, v soglasju s socialnimi partnerji.

- *Celovit pregled zdravstvenega sistema*, ki zajema pregled izdatkov, virov financiranja, obračunskih modelov v zdravstvenem sistemu in optimizacije zdravstvene oskrbe je bil pripravljen in predstavljen januarja 2016.
- *Pregled izdatkov s predlogi nabora možnih rešitev s finančnimi posledicami za leta 2017-2020 na področju socialne varnosti in pokojninskega varstva* je bil sprejet aprila 2016, s predlogi možnih ukrepov na podlagi katerih bodo v nadaljevanju izbrani ukrepi, ki se bodo dejansko izvedli.
- *Pregled izdatkov sektorja država na področju izobraževanja* je bil aprila 2016 v sklepni fazi priprave in usklajevanja predlogov ukrepov na ravni delovne skupine.

6.3. Zakon o javnih financah

V predlaganem zakonu so urejene nove ali spremenjene naslednje vsebine:

- srednjeročno načrtovanje fiskalne politike,
- blagajne javnega financiranja (proračun države, občin, ZPIZ in ZZZS), ki bodo vpisane v register blagajn javnega financiranja in uporabnikov proračunov,
- občine nimajo več neposrednih uporabnikov proračuna (občinska uprava, župan, skupna občinska uprava so nosilci nalog občin izkazani kot stroškovna mesta,
- poudarek je na programski pripravi proračuna,
- odprava sredstev v upravljanju in nov način financiranja posrednih proračunskih uporabnikov,
- popravek revizorja,
- nov način organiziranja notranje revizije,
- za nekatere stvari bodo predlagana prehodna obdobja uveljavitve – uporabe.

Poglavje o srednjeročnem načrtovanju fiskalne politike določa pripravo srednjeročnega fiskalnega okvirja na način, ki upošteva:

Stran 25 od 29

- Državni program razvojnih politik, ki ga 30. novembra tekočega leta sprejme vlada za naslednja štiri leta in temelji na Strategije razvoja Slovenije.
- Institucionalne enote sektorja država, ki posredujejo ministrstvu, pristojnemu za finance, napovedi osnovnih ekonomskih kategorij prihodkov in odhodkov po programski klasifikaciji na ravni podprograma za naslednja 4 leta, najkasneje do 15. februarja tekočega leta.
- Predlog okvira za pripravo proračunov za najmanj tri prihodnja leta, ki ga vlada do 30. marca tekočega leta predloži državnemu zboru v sprejetje.

Na podlagi srednjeročnega fiskalnega okvira se bo pripravljala tudi državni proračun.

V primerih, ko je treba v skladu z ZFisP izvesti popravljalne ukrepe, ZJF omogoča ministru, pristojnemu za finance, da s prvim dnevom naslednjega meseca začasno, za največ 45 dni zadrži izvrševanje proračuna države na način, da

- dovoli prevzemanje obveznosti samo na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance;
- ustavi prerazporejanje pravic porabe.

Če se z ukrepi v postavljenem roku ne zagotovi spoštovanja načela srednjeročne uravnoteženosti, vlada po predlogu ZJF podaljša ukrepe in državnemu zboru predloži v sprejem predlog spremembe okvira in predlog programa ukrepov, s katerimi se bo ponovno zagotovilo spoštovanje srednjeročne uravnoteženosti. Do sprejema spremembe okvira in ukrepov, s katerimi se bo ponovno zagotovilo spoštovanje srednjeročne uravnoteženosti, se ukrepi nadaljujejo.

V predlogu ima velik pomen proračunski memorandum, ki bi ga vlada sprejela na predlog ministra, pristojnega za finance, do 15. maja tekočega leta, in v katerem bo določen predlog izdatkov proračuna države po ekonomski in programski klasifikaciji ravni politik, z obrazložitvami za najmanj naslednji dve leti, pri čemer obseg vseh nepovratnih sredstev, razen stroškov dela, tekočih transferov posameznikom ter stroškov obresti in glavnih vrnjenih posojil tekočega leta ne sme presegati obsega povratnih sredstev.

Predlog zakona določa tudi obvezno pripravo dvoletnih proračunov in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna, bolj podrobno kot doslej so urejene določbe glede sprememb in rebalansa proračuna. V primeru če proračun oziroma finančni načrt ni sprejet pred letom izvrševanja, se ohranja institut začasnega izvrševanja, po katerem pa so sredstva omejena na 90 % izdatkov preteklega leta (pri tem je treba upoštevati, da so nekateri projekti končani, novih pa zaradi začasnega izvrševanja ni mogoče pričeti izvajati).

PRILOGA: Dodatne tabele skladne s pravili Pakta stabilnosti in rasti

Tabela 1P : Cenovna gibanja

<i>Sprememba v %</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Deflator BDP	0,8	0,4	1,0	0,2	0,8	1,5
2. Deflator zasebne potrošnje	0,0	-1,1	-0,6	1,0	1,0	1,4
3. Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	0,2	-0,5	-0,3	1,3	1,3	1,7
4. Deflator državne potrošnje	0,1	-0,3	3,1	1,9	1,4	1,6
5. Deflator investicij v osnovna sredstva	0,4	1,4	1,4	2,0	2,0	2,0
6. Izvozne cene (blago in storitve)	-0,1	-0,1	-0,7	0,3	0,5	1,5
7. Uvozne cene (blago in storitve)	-1,1	-1,3	-1,5	1,9	1,2	1,5

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2016, UMAR

Tabela 2P: Saldi po posameznih sektorjih

<i>v % BDP</i>	ESA koda	2015	2016	2017	2018	2019
Neto posojanje / izposojanje	B.9	2,9	2,2	1,6	1,0	0,4
od tega:						
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev		9,4	10,4	9,3	9,0	9,2
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Saldo transferjev kapitala		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja	B.9/EDP B.9	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Primanjkljaj / presežek sektorja država	B.9	2,9	2,2	1,6	1,0	0,4
Statistično odstopanje		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Vir: SURS, MF, Pomladanska napoved 2016, UMAR.

Tabela 3P.: Ključni makroekonomski kazalniki do leta 2021

	Pomladanska napoved	
	2015-2018	2019-2021
Bruto domači proizvod, realna rast v %	2,1	2,3
Izvoz proizvodov in storitev	4,4	4,6
Uvoz proizvodov in storitev	4,4	4,7
Zasebna potrošnja	1,9	1,4
Državna potrošnja	0,4	0,1
Investicije v osnovna sredstva	2,7	5,0
Zaposlenost, SNA, rast v %	0,8	0,4
Stopnja registrirane brezposelnosti, v %	11,0	9,0
Stopnja anketne brezposelnosti, v %	8,1	6,5
Povprečno število registriranih brezposelnih, v tisoč	101,0	82,9
Inflacija, povprečje leta	0,8	1,8

Vir: Projekcije pomladanske napovedi 2016, UMAR, marec 2016.

Tabela 4P: Konsolidirana bilanca sektorja države

	ESA KODA	Raven 2015	2015	2016	2017	2018	2019
		milijon EUR	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP
PRESEŽEK (+)/PRIMANJKLJAJ (-) DRŽAVE PO PODSEKTORJIH (B.9)							
1. Enote širše ravni države	S.13	-1,131.2	-2,9	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4
2. Enote centralne ravni države	S.1311	-1,273.1	-3,3	-2,2	-1,6	-1,1	-0,5
3. Enote regionalne ravni države	S.1312
4. Enote lokalne ravni države	S.1313	96,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	45,3	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
SKUPAJ SEKTOR DRŽAVA (S.13)							
6. Skupaj prihodki sektorja država	TR	17,384.3	45,1	43,5	43,8	43,2	42,3
7. Skupaj odhodki sektorja država	TE	18,515.5	48,0	45,7	45,4	44,3	42,7
8. Neto posojanje / neto izposojanje	EDP B.9	-1,131.2	-2,9	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4
9. Izdatki za obresti	EDP D.41	1,145.1	3,0	2,9	2,6	2,5	2,4
10. Primarni presežek/primanjkljaj		13,9	0,0	0,7	1,0	1,5	2,0
IZBRANE KOMPONENTE PRIHODKOV							
12. Skupaj davki (12a.+12b.+12c.)		8,538.6	22,2	22,2	22,1	21,9	21,8
12a. Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	5,721.2	14,8	14,9	14,8	14,6	14,6
12b. Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	2,807.9	7,3	7,3	7,3	7,3	7,2
12c. Davki na kapital	D.91	9,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Prispevki za socialno varnost	D.61	5,701.5	14,8	14,9	15,0	14,9	14,7
14. Prihodki od lastnine	D.4	432.8	1,1	0,7	0,8	0,7	0,6
15. Drugi prihodki		2,711.4	7,0	5,6	5,9	5,8	5,2
16.=6. Skupaj prihodki	TR	17,384.3	45,1	43,5	43,8	43,2	42,3
Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		14,240.1	36,9	37,2	37,1	36,8	36,5
IZBRANE KOMPONENTE ODHODKOV							
17. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	6,792.9	17,6	17,9	17,8	17,4	16,8
17a. Sredstva za zaposlene	D.1	4,268.8	11,1	11,3	11,3	11,0	10,6
17b. Vmesna potrošnja	P.2	2,524.1	6,5	6,6	6,5	6,4	6,3
18. Socialna nadomestila		6,940.8	18,0	17,7	17,5	17,3	16,8
18a. Socialni transferi v naravi	D.6311, D.63121 D.63131	747.8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
18b. Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	6,193.0	16,1	15,8	15,6	15,3	14,9
19.=9. Izdatki za obresti	D.41	1,145.1	3,0	2,9	2,6	2,5	2,4
20. Subvencije	D.3	308.6	0,8	1,1	1,2	1,0	1,0
21. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1,972.3	5,1	3,3	3,4	3,4	3,2
22. Drugi odhodki		1,355.9	3,5	2,8	2,8	2,7	2,5
23.=7. SKUPAJ ODHODKI	TE	18,515.5	48,0	45,7	45,4	44,3	42,7

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 5P : Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

		ESA koda	2015	2016	2017	2018	2019
			v % BDP				
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	45,1	43,5	43,8	43,2	42,0
a	Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	14,8	14,9	14,8	14,6	14,3
2.	Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	48,0	45,8	45,7	45,0	43,9
a	Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo	D.1+P.2	17,6	17,9	17,8	17,5	17,2
b	Socialna nadomestila	D.62 +D.631	18,0	17,7	17,7	17,7	17,5
3.	Neto posojanje / neto izposojanje	B.9	-2,9	-2,4	-1,9	-1,7	-1,9

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 6P: Merilo rasti odhodkov

		2015	2016	2017	2018	2019
		Mio EUR		% BDP		
1.	Izdatki ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna *	1.087	1,92	2,08	2,27	2,72
a	Od tega investicije v celoti vezane na prihodke iz EU proračuna	738	0,46	0,56	0,58	0,41
2.	Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	25	0,01	0,01	0,00	0,00
3.	Učinek diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov	123	0,19	0,0	0,0	0,0
4.	Zakonsko povišanje prihodkov	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Vir: Ministrstvo za finance.