



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 12 May 2014
(OR. en, sl)**

**9316/14
ADD 1**

**ECOFIN 433
UEM 121**

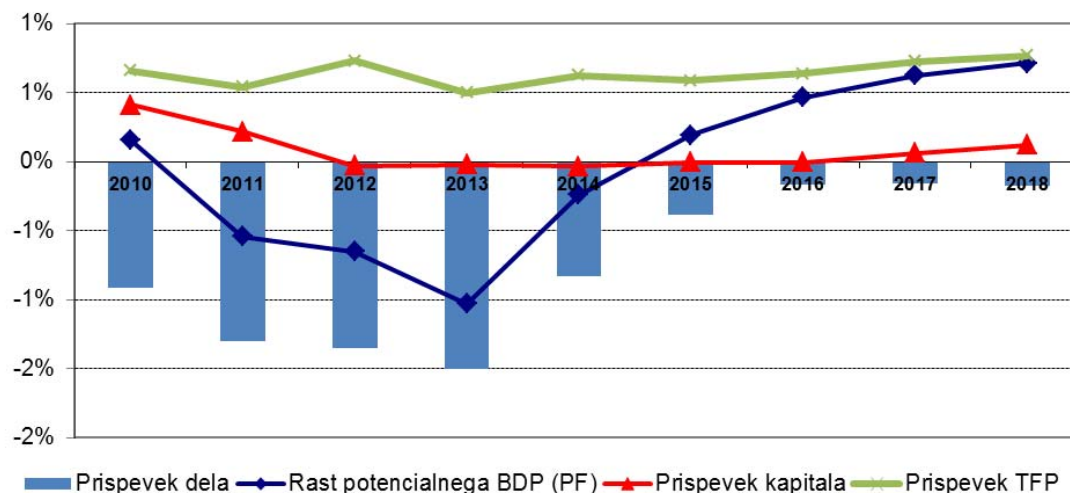
COVER NOTE

From: Žiga Lavrič, Financial Counsellor, PR of Slovenia to the EU
date of receipt: 30 April 2014
To: Carsten Pillath, Director-General, DGG-Economic Affairs and
Competitiveness General Secretariat of the Council of the European Union

Subject: Slovenia's Stability Programme 2014

Delegations will find attached the second part of Slovenia's Stability Programme for 2014.

Slika 3.3.: Potencialni BDP in prispevki k rasti



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

Tabela 3.4.: Konsolidirana bilanca sektorja države

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

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

Tabela 3.5.: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike

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

Vir: MF RS.

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

Tabela 3.6.: Merilo rasti odhodkov

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

Vir: MF RS.

Opombe: * Odhodki iz sredstev Proračuna EU.

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

Tabela 3.7.: Izdatki sektorja država po namenih

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

Vir: SURS; ocene MF za leto 2013

3.5 Dolg sektorja države

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

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

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

Tabela 3.8.: Dolg sektorja države

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

Vir: MF RS.

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

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

4. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI IN PRIMERJAVA S PREDHODNIM PROGRAMOM

4.1 Analiza občutljivosti na spremembe v gospodarski aktivnosti

Osnovni scenarij gospodarske aktivnosti je opisan v poglavju 2. Možna tveganja za večji padec gospodarske aktivnosti od pričakovanega v letošnjem letu so povezana z razmerami v mednarodnem okolju, predvsem v primeru zaostritve rusko-ukrajinskega spora, ki bi na slovensko gospodarstvo vplival neposredno in posredno. Neposredni učinki bi se odrazili na menjavi z Rusijo in Ukrajino, ki skupaj predstavljata skoraj 6 % slovenskega blagovnega izvoza in sta pomemben prodajni trg za proizvodnjo medicinskih in farmacevtskih proizvodov (skoraj četrtina slovenskega izvoza teh izdelkov). Rusija pa je prav tako tudi pomembna dobaviteljica plina in pokriva več kot polovico slovenskega uvoza tega energenta (uvoz nafte iz Rusije je bistveno manjši in v primeru izpada ne bi imel večjega neposrednega vpliva na slovensko gospodarstvo). Zaostritev razmer med obema državama pa bi imela tudi posreden učinek na gospodarsko aktivnost v Sloveniji, saj bi lahko zavrila, ali upočasnila pričakovano gospodarsko okrevanje v pomembnih evropskih trgovinskih partnericah. V primeru nižje gospodarske rasti v območju evra za približno 1 odstotno točko bi se (upoštevajoč tudi neposredne vplive) bruto domači proizvod Slovenije skrčil za okoli 2 o.t. bolj kot v osnovnem scenariju. Najizrazitejši bi bil vpliv na izvoz in investicije v osnovna sredstva. Pri oceni je upoštevano, da bi v primeru uresničitve tega tveganja prišlo tudi do povišanja cen surovin.

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

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

4.2 Analiza občutljivosti proračunskih projekcij

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

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

Makroekonomska osnova	Spremembe makroekonomske osnove	Davčna kategorija	Sprememba javnofinančnega salda 2013 (v % BDP)
Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki	-0,20
Rast zaposlenosti	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki	-0,20
Inflacija	nižja za 1.o.t.	Vse	-0,35
Realna rast BDP preteklega leta	nižja za 1.o.t.	Davek od dohodka pravnih oseb	-0,02
Realna rast zasebne potrošnje	nižja za 1.o.t.	Posredni davki	-0,12
Realna rast državne potrošnje	nižja za 1.o.t.	Posredni davki	-0,03

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

Tabela 4.1. prikazuje trenutna makroekonomska tveganja in njihove posledice na ključne elemente prihodkov države in na javnofinančni položaj. Makroekonomska tveganja so ocenjena glede na: i) nižjo realno rast povprečne bruto plače; ii) nižjo zaposlenost; iii) spremembo inflacije; iv) nižjo realno rast BDP kot v preteklem letu; v) nižjo realno rast končne potrošnje gospodinjstev; vi) nižjo realno rast končne potrošnje države. Ocene tveganj so narejene na podatkih iz leta 2013. V vseh primerih velja, da negativni trendi vplivajo na prihodke (inflacija na vse davčne kategorije) in posledično na javnofinančni saldo.

4.3 Analiza občutljivosti dolga

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

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

Tabela 4.2: Občutljivost plačil obresti in višina dolga proračuna države na spremembe določenih makroekonomskih spremenljivk (v % BDP)

	Sprememba obrestne mere ECB		Sprememba primanjkljaja		Sprememba obrestne mere ECB in primanjkljaja	
	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg
Leto	V odstotnih točkah					
2014	0,0782	0,0782	0,0000	1,0000	0,0782	1,0782
2015	0,1113	0,0345	0,0213	0,9829	0,1326	1,0173
2016	0,1621	0,0537	0,0207	0,9574	0,1829	1,0111
2017	0,1831	0,0260	0,0201	0,9276	0,2032	0,9537
2018	0,2026	0,0252	0,0195	0,8984	0,2221	0,9237

Vir: MF RS

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

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

4.4 Primerjava napovedi s predhodnim programom

Napoved rasti BDP v primerjavi s predhodnim Programom stabilnosti je za leto 2014 popravljena navzgor, nadaljnje okrevanje pa je v letošnjem Programu stabilnosti bolj postopno. Med poglavitnimi razlogi je hitrejše izboljševanje razmer v mednarodnem okolju in relativno manjši upad zasebne potrošnje zaradi nekoliko manj zaostrenih razmer na trgu dela. Hitrejše okrevanje zavirata otežen dostop do virov financiranja in nujna javnofinančna konsolidacija.

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

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

Vir: MF RS, UMAR, SURS.

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

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

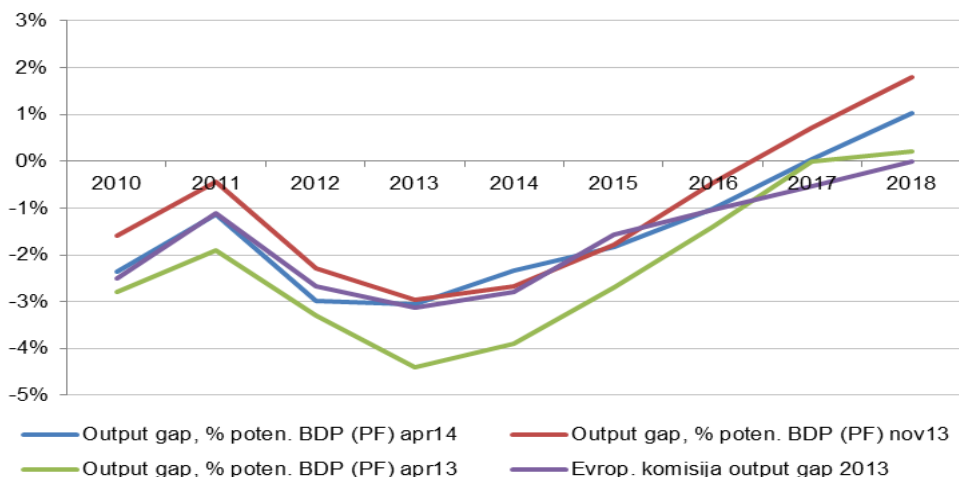
Tabela 4.4. Primerjava napovedi za Slovenijo spomladi 2013 in 2014 (rast BDP v %)

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

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

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

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



Vir: MF RS

5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

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

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

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

Upoštevajoč različne študije, se preučujejo spremembe pravic iz naslova **zdravstvenega zavarovanja**, premik iz bolnišničnega v ambulantno zdravljenje, krepitev vloge primarne zdravstvene dejavnosti, racionalizacija sheme financiranja, širitev prispevnih osnov na študente, ki delajo, uskladitev zavarovanja za upokojence, financiranje za dolgotrajno oskrbo. Ključna ukrepa v prihodnjem obdobju sta racionalizacija in optimizacija izvajalcev javne zdravstvene dejavnosti, kjer bo uvedeno skupno javno naročanje ter nove rešitve skupnega izvajanja dejavnosti, npr. skupno opravljanje podpornih služb. Nadaljuje se projekt e-Zdravje, ki bo bistveno pripomogel k racionalizaciji zdravstva.

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

Tabela 5.1.: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

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

Vir: IER, UMAR, MF RS, EK.

Opomba: *Izveti so izdatki za dolgotrajno zdravstveno oskrbo. **Vključeni so tudi izdatki za invalidnine.

Modelski Izračuni v tabeli 5.1. temeljijo na naboru predpostavk Evropske komisije iz leta o gibanju produktivnosti, stopnjah aktivnosti, brezposelnosti itd. do leta 2060 in na modelu, ki smo ga v letu 2013 uporabili za dolgoročne simulacije pokojninskih izdatkov za potrebe AWG skupine. Ključna razlika med demografskimi projekcijami EUROPOP2013 glede na EUROPOP2010 je predvsem v deležu prebivalstva, starega 65 let in več, ki bistveno vpliva na rezultate projekcij javnofinančnih izdatkov za pokojnine.

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

5.2 Potencialne obveznosti

Dajanje poroštev Republike Slovenije je v skladu z ustavo mogoče le na podlagi zakona. V sistemu izdajanja poroštev Republike Slovenije sta se razvila dva tipa poroštenih zakonov, splošni porošten zakon ter posebni porošten zakon. Splošni porošten zakon ureja dajanje poroštev za širši krog prejemnikov. Tak zakon je na primer Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah. Poseben porošten zakon je namenjen točno določenemu prejemniku, na primer porošten zakon za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, porošten zakon za obveznosti Slovenske izvozne in razvojne banke, porošten zakon za obveznosti Slovenske odškodninske družbe ter Zakon o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v območju evra.

Republika Slovenija lahko izda državno poroštvo osebam javnega ali zasebnega sektorja. Pri zasebnem sektorju so bila poroštva v največji meri dana podjetjem v težavah. Za ta poroštva je značilna tudi relativno visoka stopnja unovčenja, medtem ko je pri poroštvih, danih osebam javnega sektorja, stopnja unovčenja nizka. Izdajanje državnih poroštev Republika Slovenija nadzira z določitvami zgornjih najvišjih mej za izdajo državnih poroštev, letno kvoto tako določa v vsakokratnem zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna, sicer pa je izvajanje urejeno z določbami v sistemskem zakonu. V kvoto, ki jo določa zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, se ne štejejo poroštva, ki so bila dana na podlagi jamstvene sheme za pravne in fizične osebe, poroštva, dana domačim bankam, za namen omejevanja finančne krize, poroštva, dana bankam in družbi DUTB, za namen krepitve stabilnosti finančnega sistema ter poroštva tujim subjektom, kot so EFSF in kreditorejmalci, ki so prejeli kredit na podlagi sporazuma Cotonou II. Kvota za ta poroštva je določena v posameznem zakonu.

Tabela 5.2.: Stanje poroštev Republike Slovenije

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

Vir: MF RS.

Opombe: *Projekcije MF.

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

Podatki v tabeli 5.2. prikazujejo stanje poroštev Republike Slovenije konec leta 2013 in oceno stanja poroštev konec letošnjega leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštev.

Načrtovana kvota novih poroštev za leto 2014 skladno z zakonom o izvrševanju proračuna znaša 1,6 milijarde evrov in ločeno za poroštva Slovenske izvozne in razvojne banke 350 mio evrov. Realizacija preteklih let kaže, da je izkoriščenost kvote nizka, saj je bila v letu 2011 0,92 odstotna in v letu 2012 0,15 odstotna, večja izkoriščenost 39,99 odstotna je v letu 2013 zaradi nižje načrtovane poroštvne kvote (1,5 mrd EUR) ter izdaje treh večjih poroštev (TEŠ 440 mio EUR in DARS 110 mio EUR). Poroštvena kvota pri Slovenski izvozni in razvojni banki ni bila koriščena.

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

6. KAKOVOST JAVNIH FINANC

6.1 Struktura in kakovost javnofinančnih prihodkov

Davčni prihodki v Sloveniji predstavljajo glavnino, to je blizu 80 odstotkov vseh javnofinančnih prihodkov. V letih pred krizo so bile izvedene spremembe v davčnem sistemu, ki naj bi z relativno večjim deležem posrednih davkov v celotni strukturi javnofinančnih prihodkov pozitivno vplivale na ponudbo dela in akumulacijo kapitala ter s tem na potencialno rast. K temu naj bi prispevala predvsem reforma, s katero so bile v letih 2007 do 2010 postopno znižane stopnje davka od dohodkov pravnih oseb iz 25 na 20 %, s še nadaljnjim postopnim zniževanjem splošne stopnje obdavčitve dohodkov pravnih oseb v letu 2012, in sicer iz 20 % na 17 % v letu 2013, ki je tudi veljavna stopnja v prihodnjih letih, ob tem, da so se olajšave za splošne investicije in investicije v raziskave in razvoj tudi povečale. To zagotavlja konkurenčno davčno okolje za poslovanje, vendar pa je ob razmahu ekonomske krize in padcih dobičkov prišlo do znatnega zmanjšanja davčnih prihodkov iz tega davčnega vira. Ta izpad prihodkov se je sprva (zaradi potrebe po povečanih javnofinančnih odhodkih, potrebnih za financiranje ukrepov za blažitev ekonomske in finančne krize) nadomestil predvsem s povečanim zadolževanjem države, v letu 2012 se je postopna javnofinančna konsolidacija osredotočila predvsem na zmanjševanje javnofinančnih odhodkov, v letu 2013 pa je bilo za doseganje fiskalnih ciljev potrebno tudi povečanje davčnih obremenitev, med njimi je bil ključen ukrep zvišanje stopenj DDV, ki velja od sredine leta 2013 in bo imel pomembne učinke tudi na prihodke v letu 2014.

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

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

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

Slovenija v programskem obdobju ne načrtuje bistvenih sprememb v strukturi javnofinančnih prihodkov, temveč je mogoče manjše premike v strukturi pričakovati zaradi že sprejetih ukrepov na področju davka na dodano vrednost. Vlada pričakuje, da se prihodki iz naslova davkov na dohodek in dobiček zaradi že uveljavljenih sprememb v davčni zakonodaji ne bodo več zniževali, predvsem prihodki iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb, kar je bilo zagotovljeno z ukrepom zaustavitve nadaljnega zniževanja nominalne davčne stopnje, kot tudi z ukrepom omejevanja izgub iz preteklih davčnih obdobj, in sicer na 50 % davčne osnove.

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

6.2 Struktura in učinkovitost javnofinančnih odhodkov

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

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

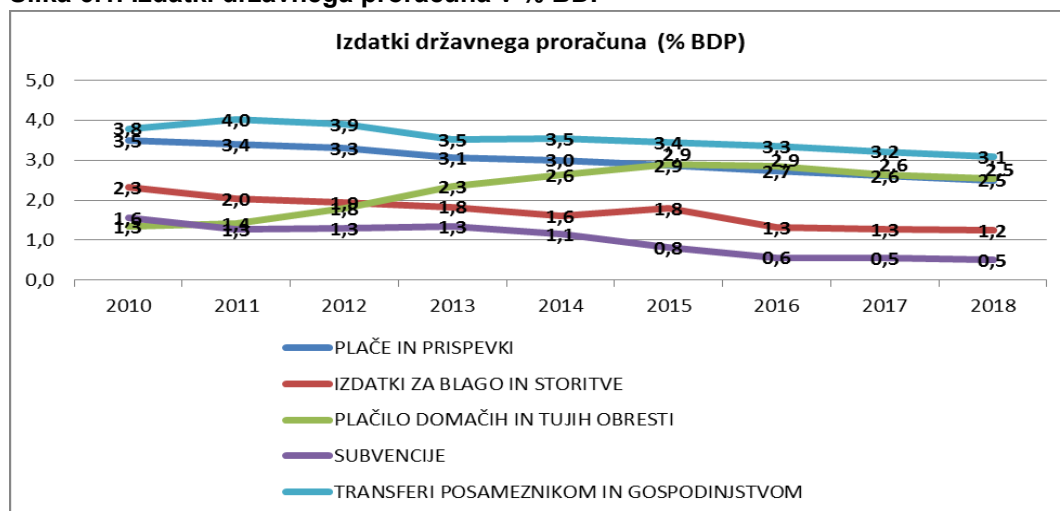
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Integralna sredstva	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Plače in drugi izdatki zaposlenim	12,53	12,12	12,23	11,27	11,15	10,99	11,00	11,02	11,05
Prispevki delodajalcev za socialno varnost	2,29	2,27	2,34	2,07	2,09	2,06	2,06	2,07	2,07
Izdatki za blago in storitve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

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

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

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

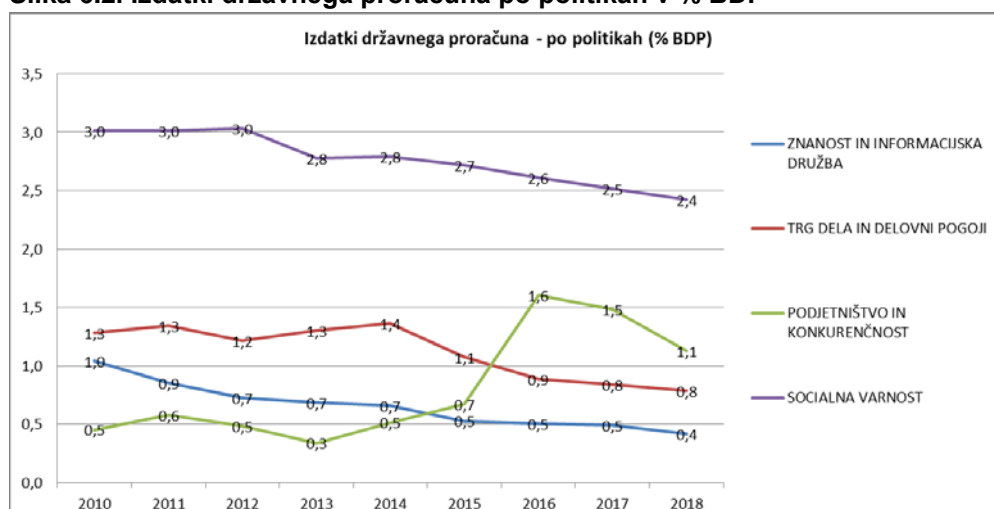
Slika 6.1. Izdatki državnega proračuna v % BDP



Vir: MF RS

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

Slika 6.2. Izdatki državnega proračuna po politikah v % BDP

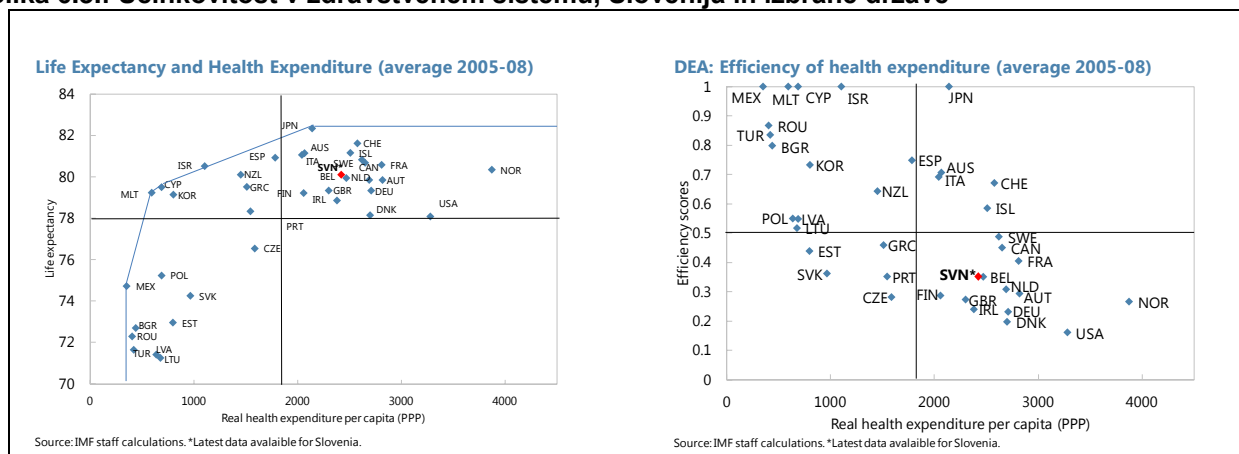


Vir: MF RS

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

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

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



Vir: IMF

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

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

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

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

7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC

7.1 Uveljavitev določb iz ureditve na ravni EU

Slovenija je z namenom implementacije določb mednarodne pogodbe¹ v Ustavi RS spremenila 148. člen. S tem se je na najvišji načelni ravni uveljavilo pravilo uravnoteženih javnih financ, ki dolgoročno omejuje zadolževanje države tako, da preprečuje, da bi država za svoje delovanje povečevala dolg. V ustavnem zakonu je določeno tudi, da se z zakonom, ki ga Državni zbor Republike Slovenije sprejeme **z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev**, uredi izvajanje ustavnega načela in izjemne okoliščine, v katerih lahko pride do odstopanj. Priprava tovrstnega zakona zahteva široko politično soglasje, hkrati pa Slovenija želi pripraviti besedilo navedenega zakona na način, ki bo omogočil tudi njegovo dejansko izvajanje.

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

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

¹ Pogodba o stabilnosti usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t.i. fiskalni pakt)

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

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

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

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

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

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

7.2 Sprememba referendumске in volilne zakonodaje

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

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

7.3 Učinkovitejše pobiranje javnih dajatev

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