



VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

PROGRAM STABILNOSTI

DOPOLNITEV 2013

Ljubljana, maj 2013

KAZALO

UVOD	3
1. CILJI IN PREDPOSTAVKE EKONOMSKIH POLITIK.....	4
2. GOSPODARSKA GIBANJA IN NAPOVEDI MAKROEKONOMSKIH AGREGATOV	6
2.1. PREDPOSTAVKE MEDNARODNEGA OKOLJA	6
2.2. CIKLIČNA GIBANJA IN KRATKOROČNI OBETI	7
2.3. SREDNJEROČNI SCENARIJ	11
2.4. PRIMERJAVA NAPOVEDI S PREDHODNIM PROGRAMOM	11
2.5. VPLIV STRUKTURNIH REFORM NA RAST.....	12
3. PRIMANJKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVE	14
3.1. JAVNOFINANČNA STRATEGIJA, ODPRAVA PRESEŽNEGA PRIMANJKLJAJA, SREDNJEROČNI CILJ	14
3.2. POLITIKA JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV	16
3.3. POLITIKA JAVNOFINANČNIH ODHODKOV	19
3.4. FISKALNA KONSOLIDACIJA, STRUKTURNI PRIMANJKLJAJ IN FISKALNI POLOŽAJ	22
3.5. DOLG SEKTORJA DRŽAVE	27
3.6. JAVNOFINANČNE IMPLIKACIJE VEČJIH STRUKTURNIH REFORM.....	28
4. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI IN PRIMERJAVA S PREDHODNIM PROGRAMOM	28
4.1. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI NA SPREMEMBE V GOSPODARSKI AKTIVNOSTI	28
4.2. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI PRORAČUNSKIH PROJEKCIJ	29
4.3. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI DOLGA	30
4.4. PRIMERJAVA NAPOVEDI S PREDHODNIM PROGRAMOM	31
5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC	32
5.1. DOLGOROČNA STRATEGIJA IN OBETI, VKLJUČNO Z UPOŠTEVANJEM IMPLIKACIJ STARANJA PREBIVALSTVA	32
5.2. POTENCIALNE OBVEZNOSTI	35
6. KAKOVOST JAVNIH FINANC	37
6.1. STRUKTURA IN KAKOVOST JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV	37
6.2. STRUKTURA IN UČINKOVITOST JAVNOFINANČNIH ODHODKOV	39
7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC.....	41
7.1. NACIONALNA JAVNOFINANČNA PRAVILA	41
7.2. PRENOVA ZAKONA O JAVNIH FINANCAH	42
7.3. ZDRUŽITEV DAVČNE IN CARINSKE UPRAVE RS V ENOTNO FINANČNO UPRAVO RS KOT ORODJE ZA UČINKOVITEJŠE POBIRANJE JAVNIH DAJATEV	42
7.4. SPREMEMBA REFERENDUMSKE ZAKONODAJE	43

Uvod

Program stabilnosti za leto 2013 je pripravljen v okviru t.i. Evropskega semestra. Program stabilnosti je skladen s Priporočilom Sveta Sloveniji za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja z dne 30. novembra 2009 (15760/09) in upošteva Priporočila Sveta z dne 13. julija 2010 o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010/410/EU), Priporočilo Sveta z dne 6. julija 2012 v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2012 ter mnenje Sveta o posodobljenem programu za stabilnost Slovenije za obdobje 2012–2015 (11272/12) ter smernice za fiskalno konsolidacijo in strukturne reforme, ki jih je sprejel Evropski svet na svojem zasedanju 14. do 15. marca 2013. Dokument je pripravljen v skladu z Uredbo Sveta št. 1466/97 o vsebini Programov stabilnosti z dopolnitvami (Uredba št. 1055/2005 in Uredba št. 1175/2011).

Slovenija je od 2. decembra 2009 formalno v postopku presežnega primanjkljaja in mora po priporočilih Sveta EU iz novembra 2009 znižati primanjkljaj sektorja država na manj kot 3 % BDP do leta 2013. Glavna cilja v programu predstavljene ekonomske politike sta vzpostavitev pogojev za pospešitev gospodarske rasti, ki vključuje tudi ukrepe za stabilizacijo bančnega sektorja, ter nadaljevanje javnofinančne konsolidacije. V Programu stabilnosti so opisane politike in ukrepi za znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2014, čemur bo sledilo nadaljnje zniževanje primanjkljaja, dokler ne bo doseženo trajno strukturno uravnoteženje javnih financ, skladno s preventivnim delom Pakta za stabilnost in rast (Uredba št 1466/97 z dopolnitvami) ter mednarodno Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji.

V skladu s smernicami spremenjenega Pakta stabilnosti in rasti, ki zagotavljajo večje nacionalno lastništvo, so Program stabilnosti ter njegove dopolnitve in mnenje Sveta EU o slovenskem Programu stabilnosti predmet obravnave na delovnih telesih Državnega zbora Republike Slovenije. Prav tako so delovna telesa Državnega zbora Republike Slovenije razpravljala o priporočilih Sveta EU Sloveniji glede presežnega primanjkljaja.

1. CILJI IN PREDPOSTAVKE EKONOMSKIH POLITIK

Osrednji cilj ekonomske politike je vzpostavitev pogojev za stabilno gospodarsko rast in trajno strukturno uravnoteženje javnih financ. Slovenija ima zdrave makroekonomske temelje, vendar se sooča z nekaterimi strukturnimi neravnovesji, ki negativno vplivajo na gospodarsko aktivnost.

Neravnovesja v slovenskem gospodarstvu so obvladljiva in jih je moč odpraviti s pravo kombinacijo in časovnim zaporedjem ukrepanja. S tem izhodiščem in ciljem so pripravljene tudi ukrepi, ki jih bo Slovenija izvedla v letih 2013 in 2014¹. Z odpravo neravnovesij, bodo omogočeni pogoji za ponovno doseganje gospodarske rasti in ustvarjanje delovnih mest. V obdobju po letu 2013 je predvideno postopno okrevanje slovenskega gospodarstva, vendar rast BDP do konca programskega obdobja predvidoma ne bo preseгла 1,6 %.

Prioritete Slovenije so tako usmerjene v ukrepe, ki bodo:

- (i) oživili gospodarsko rast in
- (ii) uravnotežili javne finance.

Glavni cilji fiskalne politike v programskem obdobju so:

- (i) strukturno izravnano saldo do leta 2017, kar bo omogočilo tudi znižanje primanjkljaja države pod mejo 3 % BDP do leta 2014;
- (ii) stabilizacija dolga države pod 55 % BDP.

Skladno s sklepom Sveta decembra 2009 mora Slovenija zniževati strukturni primanjkljaj povprečno letno za ¼% BDP in sicer v obdobju do leta 2013, ko naj bi odpravila presežni primanjkljaj. Zaradi bistveno spremenjenih makroekonomskih okoliščin glede na leto 2009, ko je bil uveden postopek presežnega primanjkljaja za Slovenijo, je prišlo tudi do zamika pri zniževanju primanjkljaja države pod 3 % BDP za eno leto, vendar Slovenija pri tem zagotavlja povprečni letni strukturni napor 0,7 % BDP. Strukturno ravnovesje bo doseženo z letom 2017, kar bo dodatno podprto z zapisom fiskalnega pravila na ustavni ravni. Skladno z mednarodno pogodbo o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji v državnem zboru poteka razprava za vključitev pravila o uravnoteženih javnih financah v ustavo. Pričakuje se, da se bo zaključila do konca maja 2013. Fiskalno pravilo, zapisano v ustavi, bo v nadaljnjih šestih mesecih potrebno nadgraditi s sprejetjem izvedbenega zakona glede fiskalnega pravila in sprejeti prenovljen Zakon o javnih financah, v katerem bo treba dograditi postopek sprejemanja oziroma spreminjanja proračuna države. S tem bodo v celoti izpolnjene zahteve iz pravnih aktov, sprejetih na ravni EU zaradi krepitve ekonomskega upravljanja (poglavje 7).

Ukrepi za spodbujanje gospodarske rasti bodo temeljili na krepitvi stabilnosti bank ter razdolževanju in prestrukturiranju podjetij. Prenos slabe aktive iz bank na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) in zagotavljanje kapitalne ustreznosti na ravni, primerljivi s povprečjem EU, sta ključna ukrepa za izboljšanje pogojev financiranja. Potrebna sredstva za neposredno dokapitalizacijo bank so v letošnjem letu ocenjena na 900 milijonov EUR, poleg že izvedenih dokapitalizacij v višini 420 mio EUR. Skupaj ocenjene dokapitalizacije v letu 2013 predstavljajo enkratno povečanje primanjkljaja države za 3,7 % BDP, ki bi brez dokapitalizacij letos ostal na ravni iz preteklega leta. Za odkup slabih terjatev bank je predvidena izdaja obveznic DUTB s poroštvom države, pri čemer je celotni predvideni znesek poroštev opredeljen v višini do 4 mrd EUR, s čimer se enkratno poveča dolg države za do 11,4 % BDP, ki pa se zmanjšuje v prihodnjih letih skladno z dinamiko odprodaje oz. likvidacije pridobljene aktive. Dolg bo tako v programskem obdobju dosegel vrh, vendar se bo nato ponovno zniževal s ciljem stabilizacije pod 55 % BDP.

Vzporedno z ukrepi za krepitev stabilnosti bančnega sektorja se bo izvajalo razdolževanje in prestrukturiranje podjetij. Sistematičen pristop k razdolževanju podjetij bo temeljil na treh elementih: (i) izboljšavah stečajnega okvira, zakonodajnega okvira za finančno prestrukturiranje podjetij (insolvenčna zakonodaja, prisilne poravnave) ter nov izvensodni postopek o razdolžitvi

¹ Podrobneje predstavljene v Nacionalnem reformnem programu 2013 – 2014.

gospodarskih družb, ki ga bo urejal poseben zakon; (ii) selektivnih ukrepov prek DUTB in države v podporo posameznim podjetjem z uspešnim poslovnim modelom in ekonomsko upravičenostjo; (iii) zagotavljanju svežega kapitala s strani zasebnega sektorja s postopki privatizacije. Poleg navedenega bodo izvedeni ukrepi za izboljšanje upravljanja podjetij v državni lasti, še pred poletjem pa se bodo pričeli nekateri konkretni postopki privatizacij.

Za izhod iz ekonomske krize v Sloveniji so poleg ukrepov za ožvitev gospodarske rasti nujni tudi ukrepi za konsolidacijo javnih financ. Glede na to, da je Slovenija majhno in odprto gospodarstvo, morajo biti tudi ukrepi za konsolidacijo javnih financ oblikovani tako, da ne bodo imeli izrazitih negativnih posledic na konkurenčnost slovenskega gospodarstva. Zato bodo ukrepi za konsolidacijo javnih financ v prvi vrsti temeljili na ukrepih za zmanjševanje javnofinančnih odhodkov, zaradi nujnega hitrega napredka pri konsolidaciji pa vlada ocenjuje, da bo potrebno poleg ukrepov na odhodkovni strani sprejeti tudi določene ukrepe na prihodkovni strani.

Cilj znižanja primanjkljaja države pod 3 % BDP do leta 2014 bo dosežen predvsem z nadaljevanjem ukrepov za zmanjševanje javnofinančnih odhodkov ter z ukrepi na strani prihodkov. Skupen učinek teh ukrepov na letni ravni je približno 1 mrd evrov. Cilj vlade je da učinki na javnofinančne odhodke prispevajo dve tretjini, učinki na javnofinančne prihodke pa eno tretjino predvidenega finančnega učinka.

Ukrepi, predstavljeni v pričujočem dokumentu, še ne dosegajo ciljne strukture. Ukrepi predstavljajo polovico učinkov na strani odhodkov in polovico na strani prihodkov, brez upoštevanja kriznega davka, ki je pogojne narave. Do konca leta bo vlada predstavila drugi paket ukrepov na strani javnofinančnih odhodkov, ki bodo trajne narave, s finančnimi učinkom, ki bo nadomestil krizni davek.

Na strani odhodkov se bo nadaljevalo omejevanje izdatkov za plače v javnem sektorju, ki poleg že sprejetih ukrepov zahtevajo tudi nove ukrepe, o katerih se vlada že pogaja s sindikati in bodo imeli finančni učinek že v letošnjem letu. Nadaljevali se bodo tudi ukrepi za omejevanje izdatkov za pokojnine (že uveljavljeno znižanje dodatka za rekreacijo, zamrznitev usklajevanja pokojnin). Vlada bo zagotovila tudi restriktivno politiko na področju socialnih transferov, ki bo zajemala predvsem omejevanje višine nekaterih denarnih nadomestil. Z rebalansom državnega proračuna bodo znižana sredstva, namenjena izdatkom za blago in storitve ter izdatki za investicije. Podrobneje so ukrepi predstavljeni v poglavju 3.3. (glej tudi tabelo Priloga 1).

Na strani prihodkov bosta najpomembnejša dva trajna ukrepa: zvišanje splošne stopnje DDV² za 2 odstotni točki ter znižane stopnje za 1 odstotno točko ter prenovitev sistema obdavčitve nepremičnin. Zaustavilo se bo tudi v lanskem letu sprejeto postopno zniževanje davka na dohodke pravnih oseb. Sredi letošnjega leta se predvideva uveljavitev davka na prodajo loterijskih srečk ter davka na nekatere sladke pijače in povišanje sodnih taks. Podrobneje so ukrepi na strani prihodkov predstavljeni v poglavju 6.1. (glej tudi tabelo Priloga 1).

Vlada pripravlja tudi ukrep, ki bo pogojne narave, pričel pa bo veljati s 1. 1. 2014, če v letošnjem letu ne bodo dogovorjeni dodatni ukrepi za znižanje javnofinančnih odhodkov v primerljivi višini. Ta pogojni ukrep zadeva uvedbo kriznega davka, vezanega na dohodke prebivalstva. Na podlagi ocene finančnih učinkov za drugi paket ukrepov na odhodkovni strani, ki jih bo vlada pripravila do konca leta in bodo trajne narave, bo sprejeta dokončna odločitev o uveljavitvi kriznega davka s 1. 1. 2014.

² Zakonska podlaga za ukrep je Zakon o davku na dodano vrednost, sledi pa namenu vsebinsko enakega ukrepa, ki je bil predviden že z Zakonom o uravnoteženju javnih financ.

2. GOSPODARSKA GIBANJA IN NAPOVEDI MAKROEKONOMSKIH AGREGATOV

2.1. Predpostavke mednarodnega okolja

Makroekonomske napovedi v Programu stabilnosti izhajajo iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2013 (UMAR, marec 2013).

Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2013 kot predpostavke mednarodnega okolja upošteva napovedi mednarodnih institucij, objavljene v februarju (Tabela 2.1.). Za leto 2013 je za območje evra predvideno nadaljnje znižanje BDP, ki bo sicer manj občutno kot lani, za leti 2014 in 2015 pa postopna krepitev. Med ostalimi pomembnejšimi trgovinskimi partnericami Slovenije v letu 2013 skladno z napovedmi mednarodnih institucij pričakujemo nekoliko manj neugodna gibanja BDP v primerjavi z lanskim letom, na Hrvaškem pa je predvideno manjše znižanje BDP kot lani. V prihodnjih dveh letih podobno kot za EU tudi za te države predvidevamo postopno izboljšanje gospodarskih razmer. Tveganja za rast v mednarodnem okolju ostajajo visoka in so neenakomerno porazdeljena v smeri večje verjetnosti uresničitve negativnih tveganj. Tako se ohranjajo tveganja v povezavi z morebitnim nadaljnjim zaostrovanjem dolžniške krize, kar bi lahko vodilo v globlji padec gospodarske aktivnosti v državah območja evra in EU.

Tabela 2.1.: Predpostavke Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2013 (UMAR) glede gospodarske rasti v najpomembnejših zunanjetrgovinskih partnericah Slovenije v obdobju 2013–2015

	2011	2012	2013	2014	2015
			Pomladanska napoved (marec 2013)		
EU	1,5	-0,3	0,1	1,2	1,7
Območje evra	1,4	-0,6	-0,3	1,0	1,5
Nemčija	3,0	0,7	0,5	1,5	1,8
Italija	0,4	-2,2	-1,0	0,5	1,0
Avstrija	2,7	0,8	0,7	1,5	1,5
Francija	1,7	0,0	0,1	0,9	1,4
Združeno kraljestvo	0,9	0,2	0,9	1,7	1,9
Češka	1,9	-1,1	0,0	1,8	2,5
Madžarska	1,6	-1,7	-0,1	1,3	2,0
Poljska	4,3	2,0	1,2	2,4	3,5
Hrvaška	0,0	-1,8	-0,4	1,0	2,2
BIH	1,0	-0,8	0,7	2,0	2,5
Srbija	1,6	-1,8	1,7	2,0	2,5
ZDA	1,8	2,2	1,9	2,8	3,0
Rusija	4,3	3,4	3,7	3,9	3,7

Eurostat (za leti 2011 in 2012); Consensus Forecasts, februar 2013; Eastern Consensus Forecasts, februar 2013; EC Forecast Winter 2013, februar 2013; IMF World Economic Outlook update, januar 2013; WIIW Current Analyses and Forecasts, marec 2013; ocena UMAR.

Tehnična predpostavka cene nafte predvideva povprečje 113,7 USD/sod v letu 2013, v letih 2014 in 2015 pa znižanje na 106,4 USD/sod. Upoštevajoč tekoča gibanja in napovedi

mednarodnih inštitucij v času priprave Pomladanske napovedi smo za dolarske cene ne-energetskih surovin za letos predpostavili padec (-2,0 %), za naslednji leti pa ohranjanje na podobni ravni. Tehnična predpostavka za tečaj evra do dolarja je določena na osnovi gibanj v februarju 2013. Za leto 2013 razmerje med valutama znaša 1,335, za prihodnji dve leti 1,336 USD za 1 EUR.

Predpostavke o mednarodnem okolju v Programu stabilnosti, ki izhajajo iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2013, temeljijo na napovedih mednarodnih inštitucij, objavljenih do konca februarja 2013, predvsem na zimski napovedi Evropske komisije. Pri ključni predpostavki, tj. pričakovanem gibanju BDP za območje evra za leto 2013 smo v Pomladanski napovedi UMAR upoštevali zimsko napoved Evropske komisije (-0,3 %), razlike pri tečaju pa so minimalne (1,35 USD za 1 EUR)³. Skupne predpostavke Evropske komisije za pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov ob pripravi napovedi še niso bile na voljo, vendar po njihovi objavi ugotavljamo, da med njimi in predpostavkami v Programu stabilnosti ni razlik.

Tabela 2.2.: Predpostavke mednarodnega okolja

	2011	2012	2013	2014	2015
Razmerje USD/€ (letno povprečje) (območje evra in države v ERM II)¹	1,392	1,286	1,335	1,336	1,336
Nominalni efektivni tečaj	-0,1	-1,2	1,0	0,0	0,0
Rast BDP v EU	1,5	-0,3	0,1	1,2	1,7
Rast relevantnih izvoznih trgov²	7,7	-0,3	0,1	2,6	5,2
Cena nafte (Brent, USD/sodček)	111,3	111,7	113,7	106,4	106,4

Vir: UMAR, Pomladanska napoved 2013. Opombe: ¹ Za leta 2013-2015: tehnična predpostavka na podlagi povprečnega tečaja v februarju 2013; ² Nemčija, Francija, Italija, Avstrija, Madžarska, Poljska, Češka Republika, Slovaška, Združeno kraljestvo, ZDA, tehtano z deleži držav v slovenskem izvozu.

2.2. Ciklična gibanja in kratkoročni obeti

Bruto domači proizvod bo v letu 2013 predvidoma nižji za 1,9 %. Takšna pričakovanja izhajajo iz predpostavk poslabševanja razmer v mednarodnem okolju, nadaljevanja oteženega dostopa do virov financiranja za državo in banke ter nadaljevanja fiskalne konsolidacije. Predpostavka pomladanske napovedi je, da ob povečanem obsegu nedonosnih in slabih terjatev v bankah v okolju nizke gospodarske aktivnosti letos še ne bodo vzpostavljene razmere za rast kreditne aktivnosti. Nadaljevanje slabih razmer v mednarodnem okolju ne bo omogočalo občutnega okrevanja izvoza, ki se bo ob predvidenem postopnem oživljanju tujega povpraševanja v drugi polovici leta letos realno povečal za 1,2 %. Znižanje bruto domačega proizvoda bo letos tako izhajalo iz izrazitega znižanja domače potrošnje, ki se bo ob nadaljnjem krčenju investicij in močnejšem upadu zasebne in državne potrošnje zmanjšala za 3,4 %. Pri tem bo znižanje bruto investicij (-1,7 %) letos precej manjše kot lani, kar bo posledica precej manj občutnega padca bruto investicij v osnovna sredstva (-0,5 %) kot v predhodnih štirih letih, predvsem zaradi državnih investicij, povezanih s pospešenim črpanjem EU sredstev, in gradnje energetskega objekta. Zaradi visokih zalog neprodanih stanovanj pa pričakujemo nadaljnji padec stanovanjskih investicij, ob nadaljevanju zaostrenih finančnih razmer, razdolževanju visoko zadolženega podjetniškega sektorja in nizki izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti prav tako ne pričakujemo krepitve investicij v stroje in opremo. Po precej velikem negativnem prispevku spremembe zalog k rasti v letu 2012 v letu 2013 pričakujemo, da bo njihov negativen prispevek k rasti BDP manjši (-0,2 o. t.). Znižanje končne potrošnje gospodinjstev in države bo letos

³ Evropska Komisija je za predpostavko vzela gibanje tečaja med 30. januarjem in 12. februarjem 2013, UMAR pa gibanje v celem mesecu februarju.

predvidoma 3,7-odstotno. Zaradi poslabšanja razmer na trgu dela ter ob predvidenem nadaljnjem realnem zmanjšanju socialnih transferjev pričakujemo nadaljnje znatno znižanje razpoložljivega dohodka⁴, posledično se bo v razmerah povečane negotovosti in previdnosti potrošnikov realno znižala tudi zasebna potrošnja (-4,0 %). Ob nadaljevanju fiskalne konsolidacije ter z njo povezane restriktivne plačne in kadrovske politike se bodo tudi letos zmanjšala sredstva za zaposlene v sektorju država, zmanjšali se bodo tudi ostali izdatki, povezani z delom. Nadaljevalo se bo tudi zmanjševanje izdatkov za blago in storitve v vseh javnofinančnih blagajnah. Državna potrošnja se bo tako realno zmanjšala za 2,9 %.

Tabela 2.3.: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji

Sprememba v %	ESA Koda	Raven v 2012	2012	2013	2014	2015	2016
		Raven v mio EUR					
1. Realni BDP	B 1 g		-2,3	-1,9	0,2	1,2	1,6
2. Nominalni BDP	B 1 g	35.466	-2,0	-0,6	1,4	3,0	3,5
Komponente realnega BDP							
3. Zasebna potrošnja	P3	20.691	-2,9	-4,0	-1,3	0,5	1,0
4. Državna potrošnja	P3	7.320	-1,6	-2,9	-0,6	-0,1	0,3
5. Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	6.157	-9,3	-0,5	0,8	1,5	1,5
6. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	-110	-0,3	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1
7. Izvoz proizvodov in storitev	P6	26.604	0,3	1,2	3,3	4,9	5,3
8. Uvoz proizvodov in storitev	P7	25.195	-4,3	-0,7	2,4	4,4	4,9
Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)							
9. Domača potrošnja		34.165	-5,6	-3,3	-0,6	0,6	1,0
v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	-110	-1,9	-0,2	0,2	0,1	0,1
10. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	1.409	3,3	1,4	0,8	0,6	0,7

Vir: SURS; Pomladanska napoved 2013, UMAR.

Opomba: *Stalne cene preteklega leta.

Gospodarska aktivnost bo po pričakovanjih v letih 2014–2016 naraščala predvsem zaradi okrevanja izvoznega povpraševanja, domače povpraševanje bo začelo občutneje prispevati k rasti šele proti koncu tega obdobja. V letu 2014 je predvidena 0,2-odstotna rast BDP, v letih 2014 in 2015 pa v povprečju 1,4-odstotna. V mednarodnem okolju se v teh letih ponovno pričakuje gospodarska rast, ki bo spodbudila rast slovenskega izvoza. Domača potrošnja se bo prihodnje leto še znižala, na kar bodo vplivali nadaljnja omejenost finančnih virov, poslabšanje razmer na trgu dela in konsolidacija javnih financ. Pričakovano postopno oživiljanje domače potrošnje v naslednjih letih pa bo izhajalo iz krepitve investicijske dejavnosti, predvsem javnih investicij, povezanih s predvidenim sofinanciranjem z EU sredstvi. Proti koncu obdobja naj bi se ob sicer šibkem okrevanju gospodarske aktivnosti razmere na trgu dela postopno prenehale poslabševati, kar bi se odrazilo tudi v ponovni rasti zasebne potrošnje. Realna rast potrošnje države v teh letih bo predvidoma nizka.

Negotovost za uresničitev Pomladanske napovedi glede gospodarske aktivnosti v obdobju 2013–2016 ostaja velika. Napoved UMAR temelji na predpostavki izboljšanja razmer v mednarodnem okolju v drugi polovici letošnjega leta, kar v zimski napovedi pričakuje tudi

⁴ Razpoložljivi dohodek se bo tako znižal peto leto in bo letos v primerjavi z letom 2008 po naši oceni realno nižji za 6,4 %.

Evropska komisija. Kljub temu se v povezavi z morebitnim nadaljnjim zaostrovanjem dolžniške krize ohranjajo tveganja za globlji padec gospodarske aktivnosti v letošnjem letu. V zvezi z domačim okoljem je ključno tveganje za napoved povezano z uspešno implementacijo ukrepov za stabilizacijo bančnega sistema in nadaljevanjem javnofinančne konsolidacije, kjer bi večja odstopanja od načrtanih ukrepov lahko dodatno otežila dostop do sredstev na mednarodnih trgih državi, bankam in podjetjem.

Tabela 2.4.: Saldi po posameznih sektorjih

<i>v % BDP</i>	ESA koda	2012	2013	2014	2015	2016
Neto posojanje / izposojanje	B.9	2,5				
od tega:						
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev		4,0	5,5	6,0	6,5	7,0
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev		-1,4	-1,2	-2,2	-2,7	-3,4
Saldo transferjev kapitala		-0,1				
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja (ESA 95)	B.9/EDP B.9	6,2				
Primanjkljaj / presežek sektorja država (ESA 95)	B.9	-4,0	-7,9	-2,6	-2,1	-1,4
Primanjkljaj države brez izdatkov za dokapitalizacijo bank in nefinančnih družb		-3,8	-4,2*			
Statistično odstopanje						

Vir: SURS, MF, Pomladanska napoved 2013, UMAR.

Opomba: * Izdatki države za dokapitalizacijo bank v letu 2013 znašajo 3,7% BDP.

Tekoči račun plačilne bilance je v letu 2012 prešel v presežek v višini 2,5 % BDP, ki se bo letos še povečal (4,4 % BDP), na relativno visoki ravni pa se bo ohranjal tudi v obdobju 2014–2016 (3,8 % BDP v letu 2014, 3,9 % BDP v letu 2015 in 3,7 % BDP v letu 2016). Presežki so odraz predvidenega preseganja nacionalnega varčevanja nad investicijami v razmerah nadaljnega razdolževanja poslovnega sektorja in varčevanja sektorja država. Ob strukturi pričakovane gospodarske aktivnosti, ki bo v celotnem programskem obdobju temeljila predvsem na krepitvi izvoza, saj bo rast uvoza ob šibki domači potrošnji nizka, pričakujemo, da se bo saldo blagovne menjave letos prevesil v presežek in bo pozitiven do konca programskega obdobja. Ob pričakovani nadaljnji rasti presežka v menjavi transportnih storitev in potovanj se bo tudi skupni presežek v storitveni menjavi še postopno povečeval. V letu 2013 napoved predpostavlja tudi ugoden proračunski položaj RS do proračuna EU, ki pa se bo v prihodnjih letih nekoliko zmanjšal. Nasprotno pa bodo letos in v prihodnjih letih naraščala neto plačila obresti državnega sektorja tujini, predvidoma pa tudi neto odlivi dividend in reinvestiranih dobičkov, kar bo zviševalo primanjkljaj v bilanci faktorskih dohodkov.

Ob šibki gospodarski aktivnosti in posledično restriktivni kadrovske in plačni politiki letos in prihodnje leto pričakujemo nadaljnje znižanje števila zaposlenih in rast brezposelnosti, kar se bo zaradi zamika v prilagajanju trga dela gospodarski aktivnosti v sicer manjši meri nadaljevalo tudi prihodnje leto, leta 2015 pa pričakujemo stabilizacijo razmer na trgu dela. Skupno število zaposlenih se bo v letu 2013 tako zmanjšalo nekoliko bolj kot v letu 2012. V zasebnem sektorju pričakujemo znižanje zaposlenosti v vseh dejavnostih, na pričakovana gibanja na trgu dela pa bo vplivala tudi predvidena restriktivna politika zaposlovanja v sektorju država. Povprečno število registriranih brezposelnih bo tako v letu 2013 predvidoma znašalo 123,5 tisoč, stopnja registrirane brezposelnosti pa 13,4 % (anketne 10,0 %). Kljub pričakovanemu začetku gospodarskega okrevanja v letu 2014 se bo povprečno število registriranih brezposelnih zaradi zamika pri oživljanju rasti in strukturnih neskladij na trgu dela v tem letu še nekoliko povečalo (124,1 tisoč). Postopno znižanje števila brezposelnih pričakujemo v letih 2015 in 2016.

Tabela 2.5.: Gibanja na trgu dela

	Raven 2012 (v 000)	2012	2013	2014	2015	2016
Zaposlenost (št. zaposlenih) ¹ , rast v %	935,1	-1,3	-1,6	-0,8	0,0	0,2
Stopnja brezposelnosti po anketi o del. sili, v %	89,9	8,9	10,0	10,0	9,4	9,1
Produktivnost dela (vrednost v 1000 EUR na zaposlenega) ²	37,9	-1,1	-0,2	1,0	1,2	1,5
Sredstva za zaposlene ³ , v mio EUR	18.572	-1,8	-1,7	0,0	2,1	2,8
Sredstva za zaposlene na zaposlenega ^{3,4} , v 1000 EUR	19,9	-0,5	0,0	0,7	2,1	2,6

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2013, 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).

Letošnje nadaljnje krčenje gospodarstva in predvideno počasno okrevanje v naslednjih letih, težnje po ohranjanju konkurenčnega položaja podjetij ter odsotnost pritiskov s trga dela v razmerah visoke brezposelnosti, bodo pomembno zaznamovali prihodnja gibanja plač v zasebnem sektorju. V letu 2013 bo nominalna rast plač v zasebnem sektorju tako predvidoma podobna kot lani (0,8 %), v letih 2014 in 2015 pa s postopno krepitvijo gospodarske aktivnosti le nekoliko višja (1,4 % oziroma 2,2 %). V dejavnostih javnih storitev se bo povprečna bruto plača letos nominalno še znižala, kar bo v veliki meri posledica vpliva lanskega junijskega znižanja po uveljavitvi ZUJF, na podobni ravni bo ostala tudi v letu 2014.

Tabela 2.6.: Cenovna gibanja

<i>Sprememba v %</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Deflator BDP	1,0	0,4	1,3	1,1	1,8	1,9
2. Deflator zasebne potrošnje	2,2	1,1	1,1	1,3	1,8	1,9
3. Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	1,8	2,6	2,1	1,6	1,9	2,0
4. Deflator državne potrošnje	3,5	-1,2	-1,1	1,1	2,1	2,1
5. Deflator investicij v osnovna sredstva	1,6	1,4	1,5	2,0	2,0	2,0
6. Izvozne cene (blago in storitve)	4,2	1,3	0,6	0,5	1,0	1,5
7. Uvozne cene (blago in storitve)	5,9	2,2	0,5	0,9	1,0	1,5

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2013, UMAR

Inflacija bo v letih 2013–2016 predvidoma ostala nizka. V prvih mesecih leta 2013 na gibanje cen življenjskih potrebščin še naprej vplivajo predvsem cene energentov. Nadaljevanje šibkega povpraševanja in obeti glede gospodarske aktivnosti pa se odražajo na nadaljnjem umirjenem gibanju osnovne inflacije. Ob predpostavki odsotnosti cenovnih šokov iz mednarodnega okolja in davčnih sprememb bo konec letošnjega leta znašala 1,9 %, na ravni okoli 2 % se bo ohranjala tudi v prihodnjih letih.

2.3. Srednjeročni scenarij

Srednjeročni scenarij gospodarskih gibanj Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj, ki je podlaga za projekcije v Programu stabilnosti, temelji na predpostavljenih stabilnih gibanjih v mednarodnem okolju in ukrepih, predstavljenih v Programu stabilnosti. V obdobju med leti 2013 in 2016 bo povprečna gospodarska rast znašala le 0,3 %. Poleg predvidenih ukrepov za javnofinančno konsolidacijo in oteženega dostopa do virov financiranja, ki bodo vplivali na šibko domačo potrošnjo, je takšna gospodarska rast tudi posledica predvidenih razmer v mednarodnem okolju s padcem gospodarske aktivnosti v državah območja evra letos in njihovim počasnim okrevanjem od leta 2014 naprej. V kasnejših letih (2017–2018) scenarij predvideva, da se bodo ob uspešni konsolidaciji in ohranjanju primanjkljaja v začrtanih okvirih ter stabilizaciji bančnega sistema relativno izboljšali tudi pogoji za financiranje države in posredno zasebnega sektorja. To bo pozitivno vplivalo na celotno gospodarsko aktivnost in potencialne za ponovno pospešitev gospodarske rasti, ki bo v letih 2017–2018 v povprečju predvidoma okoli 1,7-odstotna.

Zaradi šibke gospodarske aktivnosti in ob načrtovani restriktivni plačni in kadrovske politiki v javnem sektorju se bodo razmere na trgu dela na kratek rok še poslabševale. Proti koncu programskega obdobja naj bi se s povrnitvijo gospodarske rasti ter ob načrtovanih ukrepih za spodbujanje konkurenčnosti odprlo več možnosti za ustvarjanje novih delovnih mest in s tem obrat v gibanju zaposlenosti in brezposelnosti, ki pa bo ostala na višji ravni kot v letih pred začetkom gospodarske krize.

Tabela 2.7.: Ključni makroekonomski kazalniki do leta 2018

	Pomladanska napoved	
	2013-2016	2017-2018
Bruto domači proizvod, realna rast v %	0,3	1,7
Izvoz proizvodov in storitev	3,7	5,4
Uvoz proizvodov in storitev	2,7	5,0
Zasebna potrošnja	-1,0	1,0
Državna potrošnja	-0,8	0,5
Investicije v osnovna sredstva	0,8	1,5
Zaposlenost, SNA, rast v %	-0,6	0,3
Stopnja registrirane brezposelnosti, v %	13,2	11,5
Stopnja anketne brezposelnosti, v %	9,6	8,4
Povprečno število registriranih brezposelnih, v tisoč	120,6	104,1
Inflacija, povprečje leta	1,9	2,0

Vir: Projekcije pomladanske napovedi 2013, UMAR, marec 2013.

2.4. Primerjava napovedi s predhodnim programom

Napoved rasti BDP v primerjavi s predhodnim Programom stabilnosti je za celotno obdobje popravljena navzdol. Med poglavitnimi razlogi je znatno poslabšanje razmer v mednarodnem okolju, relativno pa so manj ugodni tudi pogoji v domačem gospodarskem okolju (relativno večja omejenost virov financiranja, slabše razmere na trgu dela), kar vpliva na precej nižjo rast investicijske in zasebne potrošnje.

Tabela 4.4.: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti iz aprila 2012

% BDP	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Rast BDP						
Napoved v Programu stabilnosti 2012	1,8	-0,9	1,2	2,2	2,2	
Program stabilnosti 2013 (nova napoved)		-2,3	-1,9	0,2	1,2	1,6
Razlika		-1,4	-3,1	-2,0	-1,0	

Vir: UMAR, SURS, MF RS.

2.5. Vpliv strukturnih reform na rast

Dolgoročna vzdržnost javnih financ in s tem stabilna gospodarska rast bo zagotovljena z ukrepi ekonomske politike, strukturnimi ukrepi ter institucionalnimi prilagoditvami⁵.

Med institucionalnimi prilagoditvami je pomemben element sprememba procesov odločanja, ki temelji na ustavnih spremembah, predvsem na uvedbi fiskalnega pravila ter spremembah referendumske zakonodaje. Na ta način bi se okrepilo in pospešilo proces odločanja in sprejemanja potrebnih strukturnih reform, ki so ključne za dolgoročno vzdržnost javnih financ in dolgoročno stabilno gospodarsko rast. Ukrepi za oživitev gospodarstva na kratek in srednji rok so osredotočeni na:

- sanacijo bančnega sistema (preko ukrepov, ki jih omogoča ZUKSB – Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank);
- razdolževanje in prestrukturiranje podjetij (vzporedno preko DUTB in tudi zunaj tega institucionalnega okvira, usmerjeno v podjetja z uspešnim poslovnim modelom; za ta namen bo sprejeta tudi ustrezna zakonodaja in spremenjena zakonodaja o insolventnih postopkih, prisilne poravnave in izvršbe);
- izboljšanje korporativnega upravljanja (osnova je delovanje Slovenskega državnega holdinga);
- privatizacijo podjetij v državni lasti (v zadnjem četrtletju bo pripravljena celotna strategija odprodaje, pred poletjem pa izveden prvi privatizacijski paket).

Ukrepi za oživitev gospodarstva na dolgi rok so usmerjeni v izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva in vključujejo ukrepe za:

- enostavnejše financiranje in poslovanje podjetij (preko ukrepov za podporo rasti in razvoju podjetij v celotnem življenjskem ciklu, s ciljem povečanja dodane vrednosti na zaposlenega in nastajanja novih delovnih mest);
- spodbujanje neposrednih tujih investicij ob hkratni krepitevi internacionalizacije domačih podjetij in prepoznavnosti na tujih trgih;
- izboljšanje poslovnega okolja (učinkovitejši postopki prostorskega načrtovanja in pridobivanja dovoljenj za gradnjo, nadaljnja odprava administrativnih ovir ter povečanje učinkovitosti pravne države);
- izboljšanje delovanja trga dela (poleg sprejete reforme še spremembe na področju preprečevanja in omejevanja dela in zaposlovanja na črno, ureditev študentskega dela, zmanjšanje števila reguliranih poklicev ter spremembe ureditve minimalne plače).

Na področju javnih financ bodo v srednjeročnem obdobju oblikovani dodatni ukrepi, ki bodo omejili in prestrukturirali izdatke države na način, da bodo bremena sorazmerno porazdeljena preko vseh segmentov javne porabe, na prihodkovni strani pa bodo uveljavljeni ukrepi, ki bodo imeli čim manjši negativni učinek na gospodarsko rast.

⁵ Za podrobnejšo predstavitev ukrepov glej Nacionalni reformni program 2013 – 2014.

V nadaljevanju predstavljamo simulacije učinkov nekaterih predstavljenih ukrepov, ocenjene z obsežnim dinamičnim stohastičnim modelom splošnega ravnotežja (DSGE), ki relativno dobro pojasnjuje specifične slovenske ekonomije. Z modelom DSGE so bili ocenjeni učinki na bruto domači proizvod za naslednje ukrepe:

- dvig davka na dodano vrednost
- uvedba progresivnega kriznega davka na prejemke fizičnih oseb
- prenova davka na nepremičnine

Simulacije kažejo, da morajo biti ukrepi povečanja davčnega bremena kombinirani z drugimi ukrepi, saj sami po sebi ne privedejo do odprave primanjkljaja. Negativni učinek na gospodarsko rast je na področju davkov relativno manjši pri začasnem kot stalnem ukrepanju. Največji negativni učinki na gospodarsko aktivnost so v primeru nekonsolidacije. Ta ocena temelji na primerjavi učinkov permanentnih konsolidacijskih ukrepov z učinki ob permanentnem povišanju stroškov zadolževanja za 100 b. p. (kar bi v sedanjih razmerah bilo že blizu meje nevzdržnosti), do katerega bi prišlo v odsotnosti konsolidacijskih ukrepov. Primerjava kaže, da so stroški nekonsolidacije v primerjavi s katerikoli izmed izbranih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja večji, saj je negativni učinek povišanja stroškov kapitala na raven BDP največji in trajen, vpliva pa tudi na stopnjo rasti BDP.

Rezultati simulacij kažejo, da je pri vseh povečanjih davčnih obremenitev zmanjšanje zasebne potrošnje pričakovano najmočnejši kanal znižanja BDP. Predvideno povišanje stopnje DDV bo imelo letni učinek v višini 0,7 o.t. BDP. Pri začasni uvedbi progresivnega kriznega davka na dohodke fizičnih oseb je v prvem letu po uveljavitvi -0,08, s podaljševanjem obdobja se negativni učinek povečuje. Davek na nepremičnine prav tako prizadene vsa gospodinjstva – ob predvidenih prilivih v proračun je multiplikator največji v prvem letu in znaša -0,29.

Učinki ukrepov za oživitev gospodarstva so na dolgi rok pozitivni, vendar je predpogoj za doseganje teh učinkov učinkovita konsolidacija javnih financ. Če bi namreč zaradi nekonsolidacije javnih financ prišlo do zaprtja dostopa do mednarodnih finančnih trgov, bi bile negativni učinki povišanja stroškov kapitala na raven BDP bistveno večji in trajnejše narave, kar bi imelo tudi močnejši negativen učinek na stopnjo rasti BDP⁶.

⁶ Modeli so ocenjeni oziroma kalibrirani za normalne razmere in simulirajo ekonomsko aktivnost v »normalnih« časih. V trenutni situaciji v Evro območju in predvsem v Sloveniji pa so razmere močno zaostrene in je lahko povišanje obrestnih mer še večje kot v stabilnih razmerah.

3. PRIMANJKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVE

Po obdobju višjih javnofinančnih primanjkljajev ob nastopu mednarodne finančne krize zaradi delovanja avtomatičnih stabilizatorjev in diskrecijskih ukrepov v letih 2009–11, je Slovenija kljub nadaljevanju upadanja gospodarske aktivnosti v letu 2012 pomembno znižala primanjkljaj širšega sektorja države. Napovedi za programsko obdobje sicer kažejo povrnitev gospodarske rasti v prihodnjem letu, vendar ta do konca programskega obdobja ne bo presegla 1,6 % BDP. Primanjkljaj države, ki se je v letih 2009–11 ohranjal na ravni okoli 6 % BDP, se je s pomočjo večjega fiskalnega navora v preteklem letu znižal na ocenjenih 4 % BDP, medtem ko se je strukturni primanjkljaj znižal s 4,2 % BDP na 2,2 % BDP. Velik fiskalni napor z izbranim naborom ukrepov pa je dodatno negativno vplival na gospodarsko aktivnost, kar posledično pritiska na primanjkljaj države in dolg. Zato Slovenija za izhod iz krize potrebuje kombinacijo ukrepov za ožvitev gospodarstva ter ukrepov za fiskalno konsolidacijo, ki bodo oblikovani tako, da ne bodo imeli negativnih posledic na konkurenčnost slovenskega gospodarstva.

3.1. Javnofinančna strategija, odprava presežnega primanjkljaja, srednjeročni cilj

Svet EU je decembra 2009 ugotovil obstoj presežnega primanjkljaja v Sloveniji in podal priporočila za njegovo odpravo. V njih poudarja potrebo po tem, da Slovenija na verodostojen in trajen način zmanjša presežni primanjkljaj pod 3% BDP do leta 2013.

Konkretno priporočilo Sveta EU je, da Slovenija:

1. v letu 2010 izvede ukrepe za konsolidacijo v skladu z načrtom;
2. v obdobju 2010-2013 zagotovi povprečni letni fiskalni napor (zmanjšanje strukturnega primanjkljaja) v višini $\frac{3}{4}$ % BDP;
3. določi ukrepe za doseg zmanjšanja presežnega primanjkljaja do leta 2013, če to omogočajo ciklični pogoji in za hitrejše zmanjševanje primanjkljaja, če se gospodarske ali proračunske razmere izkažejo za boljše od sedanjih pričakovanj.

V letu 2010 izvede ukrepe za konsolidacijo v skladu z načrtom. V skladu s priporočili Sveta EU v okviru postopka presežnega primanjkljaja so bili izvedeni ukrepi konsolidacije, kot je bilo načrtovano. V okviru rebalansa državnega proračuna so bili sprejeti še nadaljnji ukrepi za zniževanje javnofinančnih odhodkov kot odgovor na dodatno poslabšana gospodarska gibanja.

Zagotovi povprečni letni fiskalni napor v višini $\frac{3}{4}$ % BDP. V obdobju 2010 – 2014 se bo strukturni primanjkljaj zniževal povprečno letno 0,7 odstotne točke (Tabela 3.3.), po koncu tega obdobja pa se bo zniževal tako, da bo zagotovljeno strukturno ravnovesje do leta 2017 (glej tudi poglavje 7).

Določi ukrepe za doseg zmanjšanja presežnega primanjkljaja. Cilj vlade je doseči znižanje primanjkljaja države pod 3 % BDP do leta 2014. Za letošnje leto vlada načrtuje primanjkljaj države v višini 4,2 % BDP, ki pa bo zaradi enkratnih učinkov že izvedenih in predvidenih potrebnih dokapitalizacij v bančnem sektorju znašal 7,9 % BDP.

Ukrepi za fiskalno konsolidacijo bodo temeljili na ukrepih na strani odhodkov in na strani prihodkov. Na strani odhodkov se bodo nadaljevali ukrepi omejevanja mase plač v javnem sektorju, izdatkov za pokojnine in socialnih transferjev, omejeni pa bodo tudi izdatki za investicije in investicijske odhodke, predvsem na tiste, ki se sofinancirajo iz sredstev EU skladov.

Do konca leta bo sprejet drugi paket ukrepov trajne narave na strani odhodkov, ki bodo zagotovili enakomerno porazdelitev bremen med vsemi segmenti javne porabe.

Na strani prihodkov bo v programskem obdobju sprejetih več pomembnih ukrepov za povečevanje javnofinančnih prihodkov, med katerimi so z vidika javnofinančnih učinkov najpomembnejši trije. Prvi je sprememba stopnje DDV, za katerega se načrtuje, da bo stopila v veljavo z letošnjim julijem, drugi pa prenovitev sistema davka na nepremičnine, za katerega se načrtuje uveljavitev s 1. januarjem 2014. Poleg tega vlada namerava kot pogojni ukrep pripraviti krizni davek, z ocenjenim letnim učinkom v višini 300 mio evrov, ki bi bil uveden v letu 2014, če ne bi bil dosežen politični dogovor o dodatnih ukrepih trajne narave na strani zniževanja javnofinančnih odhodkov. Zaustavilo se bo tudi zniževanje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb na ravni 17 %, kar bo uveljavljeno z začetkom leta 2014. Podrobneje so ukrepi opisani v poglavju 6.1., iz spodnje tabele pa je razvidno, da bi brez uvedbe opisanih sprememb, v programskem obdobju delež prihodkov v deležu BDP padel na 44 % BDP, kar bi pomenilo za okoli 1,3 % BDP večji primanjkljaj države v letih 2014 – 2016.

Tabela 3.1.: Prihodki in odhodki države v programskem obdobju ob predpostavki nespremenjene ekonomske politike ter z upoštevanjem diskrecijskih ukrepov

		2012	2012	2013	2014	2015	2016
		mio EUR	v % BDP				
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	15.895,3	44,8	45,4	44,8	44,5	44,0
2.	Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov		0,0	0,1	2,0	1,3	1,3
3.	Skupaj prihodki z diskrecijskimi ukrepi	15.895,3	44,8	45,5	46,8	45,8	45,3
4.	Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	17.313,0	48,8	54,4	51,0	50,0	49,3
5.	Diskrecijski ukrepi na strani odhodkov		0,0	-1,0	-1,6	-2,1	-2,6
6.	Skupaj odhodki z diskrecijskimi ukrepi	17.313,0	48,8	53,4	49,4	47,9	46,7

Vir: MF RS.

Okvir 1: Ukrepi za krepitev stabilnosti bank

Znižanje deležev slabe aktive v bankah in zagotavljanje kapitalske ustreznosti na ravni, primerljivi s povprečjem EU, sta ključna ukrepa za izboljšanje pogojev financiranja in urejeno razdolževanje podjetij. V ta namen je bil jeseni 2012 sprejet Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB), katerega izvršitev predstavlja prednostno nalogo. ZUKSB predvideva dva ključna ukrepa za krepitev stabilnosti bank:

- (i) prenos slabih terjatev bank na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) in
- (ii) dokapitalizacijo bank.

Za odkup slabih sredstev bank je predvidena izdaja obveznice DUTB s poroštvom države do višine **4 mlrd EUR**. Ker država nosi večino tveganj, se DUTB uvršča v širši sektor države, kar posledično pomeni, da izdane obveznice DUTB predstavljajo enkratno povečanje javnofinančnega dolga. Prenos slabe aktive iz bank na DUTB bo izveden v več korakih glede na vrsto aktive in bo končan do konca septembra 2013, s čimer se bo dolg države postopno povečeval. Tako povečan dolg se bo zmanjševal v prihodnjih letih skladno z dinamiko odprodaje oz. likvidacije pridobljene aktive. DUTB namreč s pridobljenimi sredstvi od odprodaje skladno z zakonom odkupuje izdane obveznice.

Vzporedno s postopkom prenosa slabe aktive iz bank na DUTB bo izveden tudi ukrep dokapitalizacije bank. Na podlagi pregleda aktive bank in izvedenih obremenitvenih testov s strani Banke Slovenije ocenjujemo, da bo potrebno banke do 31. 7. 2013 dokapitalizirati v znesku do **900 mio EUR**, kar predstavlja enkratni vpliv na povišanje primanjkljaja v letu 2013.

3.2. Politika javnofinančnih prihodkov

Cilj davčne politike v programskem obdobju je z usmerjenimi spremembami v davčnem sistemu, ki ne bodo prekomerno negativno vplivale na ponoven zagon gospodarske rasti in zaposlovanja, pospešiti prizadevanja za javnofinančno konsolidacijo. Pri tem bo vlada prioriteto pozornost namenila boljšemu in bolj učinkovitemu pobiranju obstoječih javnih dajatev ter ukrepom za zmanjšanje sive ekonomije in dela na črno, področja, kjer je tveganje za neizpolnjevanje davčnih obveznosti največje. Siva ekonomija vključuje gospodarske dejavnosti, ki so usmerjene na pridobitnost oziroma zadovoljevanje lastnih potreb, ki so legalne ali ilegalne ter povezane z izogibanjem plačevanja dajatev. Ukrepi za zmanjšanje sive ekonomije se bodo realizirali preko: posodobljenih metod nadzora, ciljno usmerjenih nadzorov nakazil v davčne oaze, povečanega nadzora na področjih rizičnih dejavnosti, okrepljen nadzor nad plačevanjem prispevkov za socialno varnost, učinkovitejše izvedbe postopkov obdavčitve, vzpodbujanja registracije in legalizacije opravljanja dejavnosti, in striktno kaznovalne politike. Obenem bo več pozornosti namenjeno tudi zavarovanju plačila davka, dodatno se bodo okrepi postopki davčne izvršbe ter večjo pozornost namenilo prekrškovnim postopkom. Okrepilo se bo sodelovanje z organi, pristojnimi za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj davčne utaje in druge gospodarske kriminalitete, in povečalo mednarodno sodelovanje na področju izmenjave informacij. Namenilo se bo torej več pozornosti aktivnostim za preprečevanje sive ekonomije, in sicer s preventivnimi in represivnimi ukrepi. Okrepila se bo prisotnost inšpektorjev na terenu. Pospešeno se bodo izvajali hitri davčni inšpekcijski nadzori nad blagajniškim poslovanjem, popisom stanja zalog, izvajala se bo računalniška forenzika (zajem podatkov iz računalnikov zavezancev).

Ker pa je mogoče učinke tovrstnega ukrepanja pričakovati šele z zamikom, vnaprej pa jih je težko ovrednotiti, bo vlada predlagala tudi povišanje stopenj nekaterih obstoječih davkov oziroma uvedbo novih davčnih rešitev. Glavnina delovanja bo temeljila na trajnih ukrepih za zvišanje javnofinančnih prihodkov, hkrati pa je mogoče pričakovati tudi pogojne ukrepe za leto 2014 v obliki kriznega davka na dohodke fizičnih oseb, če ne bodo v letošnjem letu dogovorjeni dodatni ukrepi na strani javnofinančnih odhodkov v primerljivi ocenjeni višini finančnih učinkov (cca 300 mio evrov). Vlada bo pri načrtovanju ukrepov izhajala iz izhodišča, da je pogoj za vzdržnost javnih financ, ob hkratnem zagotavljanju pogojev za ponovno gospodarsko rast, ugodna splošna struktura obdavčenja. To izhodišče bo vlada upoštevala tako pri načrtovanju novih prihodkov kot tudi pri načrtovanju ukrepov za izboljšanje sistema pobiranja javnih dajatev. Pomembne učinke na tem področju vlada pričakuje tudi v povezavi z okrepitevijo davčnega nadzora, ki bo dosežen z združitvijo Davčne in Carinske uprave RS v enotno Finančno upravo Republike Slovenije.

Izhodišče politike javnofinančnih prihodkov v letih 2013 in 2014 so ukrepi, ki so bili uveljavljeni že v letu 2012. Že sprejeti ukrepi bodo nadgrajeni z dodatnimi ukrepi, ki bodo sprejeti v letu 2013, učinkovati pa bodo začeli postopno – nekateri že v letu 2013 in drugi v 2014. Različna obdobja uveljavitve posameznih ukrepov so pogojena z zmožnostjo učinkovitega pobiranja na novo opredeljenih javnih dajatev in s pričakovanimi učinki posameznega ukrepa. Novi ukrepi, ki jih namerava vlada predlagati državnemu zboru v potrditev v letošnjem letu, so podrobneje predstavljeni v poglavju 6.1., se nanašajo na zaustavitev zniževanja stopnje davka od dohodkov pravnih oseb, zvišanje splošne (za dve odstotni točki) in nižje stopnje (za eno odstotno točko) davka na dodano vrednost, uvedbo novega davka v povezavi s prodajo srečk v sistemu prirejanja klasičnih iger na srečo ter novega davka na nekatere sladke pijače ter prenovitev sistema obdavčitve nepremičnin.

Že v letu 2012 so bili sprejeti določeni davčni ukrepi, ki so bili namenjeni spodbujanju gospodarske aktivnosti in ti ukrepi ostajajo v veljavi tudi v letu 2013 oziroma 2014. Gre predvsem za ukrepe, ki se nanašajo na davčne olajšave pri davku od dohodkov pravnih oseb in

davku na dohodke iz dejavnosti. Poleg tega se je nominalna davčna stopnja davka od dohodkov pravnih oseb že v letu 2012 znižala z 20 % na 18 % in se je v letu 2013 znižala na 17 %. V skladu s prvotnim načrtom bi se morala stopnja zniževati tudi v letu 2014 in 2015, ko naj bi dosegla 15 %, vendar se je vlada zaradi potrebne okrepitev javnofinančnih prihodkov iz naslova davka na dohodke pravnih oseb odločila, da bo z letom 2014 zaustavila nadaljnje zniževanje davčne stopnje in jo bo ohranila na ravni 17 %, kar po mnenju vlade ob ohranjenih davčnih olajšavah za splošne investicije in investicije v raziskave in razvoj, še vedno zagotavlja dovolj konkurenčno davčno okolje za poslovanje. Dodatni ukrepi na tem področju so bili sprejeti konec leta 2012 in sicer predvsem z željo zmanjšati administrativno breme najmanjših davčnih zavezancev pri izpolnjevanju njihovih davčnih obveznosti z uvedbo t. im. pavšalne obdavčitve na področju davka od dohodkov pravnih oseb in davka od dohodkov iz dejavnosti ter povišanjem praga letnih obdavčljivih prihodkov zavezancev za obvezen začetek obračunavanja DDV.

V zvezi z zagotavljanjem javnofinančne konsolidacije so bile z Zakonom o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) sredi leta 2012 uveljavljene rešitve, ki so povečale prihodke državnega proračuna iz naslova davčnih dajatev na način, da so se obremenili dohodki ter transakcije, ki nimajo bistvenega neposrednega negativnega vpliva na konkurenčnost slovenskega gospodarstva. Namen celote ukrepov na prihodkovni strani proračuna je bilo enakomerneje porazdeliti breme stroškov javnofinančne konsolidacije med zavezance, in preko dodatnih obremenitev nekaterih dejavnosti zagotoviti dodatne prihodke državnega proračuna. ZUJF vsebuje tako davčne ukrepe, ki so trajne narave, kot tudi takšne, ki so uveljavljeni le začasno. Nekateri ukrepi so imeli finančni učinek že v drugi polovici 2012, večina jih je začela polno učinkovati v začetku leta 2013 in bodo učinkovali tudi v prihodnjih letih, kot na primer:

- povišanje splošne stopnje dohodnine na dohodke od kapitala in davka na dobiček od odsvojitve izvedenih finančnih instrumentov z 20 na 25 % od 1. 1. 2013 dalje, kot trajni ukrep;
- z 2013 se dohodninska lestvica spremeni tako, da se kot trajni ukrep določi višja meja dohodkov, od katerih se dohodnina plačuje po stopnji 41 % (premik meje iz 1,3-kratnika povprečne plače na višino 1,5-kratnika povprečne plače). Kot začasen ukrep za leti 2013 in 2014 pa se k tej lestvici doda nov, 4. davčni razred, za dohodke nad zneskom pet povprečnih plač, in sicer z mejno stopnjo 50 %;
- uvedba dodatnega davka na vodna plovila v letu 2013, ki bo prihodek državnega proračuna in ne občinskih proračunov (kot to velja za osnovni davek na vodna plovila), kot trajni ukrep;
- uvedba dodatnega davka na motorna vozila (od 1. julija 2012 dalje), ki se odmerja za vozila s prostornino motorja 2.500 ccm ali več (oziroma pri motornih kolesih s prostornino motorja 1.000 ccm ali več), kot trajni ukrep;
- uvedba protikriznega davka na nepremično premoženje pravnih in fizičnih oseb večje vrednosti - davek so v letu 2012 plačale le pravne in fizične osebe, so imele v lasti nepremičnine, ki niso namenjene industrijski, poslovni ali javni rabi, če je vrednost teh nepremičnin višja od 1 mio EUR. Predvideno je, da se davek plačuje le začasno, z začetkom plačevanja v drugi polovici leta 2012 do konca leta 2014, ter
- uvedba davka na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč, s katerim se je uvedla nova protišpekulativna dajatev na dobiček, ki nastaja zaradi spremembe namembnosti zemljišča, praviloma iz kmetijske rabe v zemljišče za gradnjo stavb.

Na področju posrednih davkov so bile z novelo Zakona o trošarinah v letu 2012 načrtane spremembe na področju višine trošarin na cigarete, določeno je bilo postopno povišanje minimalnega zneska trošarine, tako, da se je s 1. januarjem 2013 dosegla obdavčitev 97 evrov za tisoč kosov cigaret ter uveljavljena sprememba razmerja med specifično in proporcionalno trošarino. Dodatno so se s 1. 3. 2013 povišale tudi trošarine na drobno rezan tobak.

V preteklem letu je vlada nadaljevala s politiko prilagajanja trošarin na energente razmeram na trgu in z enako politiko bo vlada nadaljevala tudi v tem programskem obdobju in bo torej

zasledovala več ciljev, med katerimi so najpomembnejši javnofinančna konsolidacija in zagotavljanje varčne rabe energije ter varovanje okolja. V letu 2012 se je začela obračunavati in plačevati okoljska dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo CO₂ tudi na rabo pogonskih goriv (bencini, plinsko olje za pogon). S 1. 1. 2013 pa je bila okoljska dajatev zaradi emisij CO₂ še dodatno zvišana za 15 %.

Drugi že uveljavljeni davčni ukrepi, katerih učinki se bodo pokazali v letu 2013 oziroma pri obračunih dajatev za leto 2013, so:

- omejevanja koriščenja davčnih izgub iz preteklih davčnih obdobij - ta pravica se omeji na največ 50 % davčne osnove davčnega obdobja;
- posebna dohodninska olajšava za študente se zniža za 25 %;
- uvedba cedularne obdavčitve za dohodke iz oddajanja premoženja v najem po proporcionalni stopnji v višini 25 %;
- uvedba davka na finančne storitve, s katerim se obdavčuje provizije, ki jih finančne institucije zaračunavajo za izvajanje tistih finančnih storitev in so v skladu z zakonom, ki ureja davek na dodano vrednost, oproščene plačila DDV, vključno s storitvami zavarovalnih posrednikov in zastopnikov. Izvzete so le storitve upravljanja investicijskih skladov ter storitve v zvezi s transakcijami z vrednostnimi papirji, saj bodo te transakcije predmet obdavčitve s predvidenim evropskim davkom na finančne transakcije. Davek se je začel obračunavati za transakcije, ki so bile plačane po 1. marcu 2013;
- uvedba sprememb zakona o davku na bilančno vsoto bank, s katerimi je bil, v primerjavi z do takrat veljavnim zakonom, bolj poudarjen fiskalni vidik zaračunavanja tega davka in zato zaostreni pogoji za zniževanje davčnih obveznosti, hkrati pa je bilo določeno, da se bo ta davek obračunaval le še za leti 2013 in 2014;
- sprememba obremenitve motornih vozil na način, da se vozilom progresivno poviša znesek letne dajatve za motorna vozila;
- z namenom hkratnega povečanja proračunskih prihodkov in spodbujanja varstva okolja so bile povišane nekatere okoljske dajatve in koncesije;
- z namenom dodatne obremenitve oseb, ki imajo v lasti nepremično premoženje, se je razširil krog obdavčitve s protikriznim davkom na nepremično premoženje večje vrednosti. Za leti 2013 in 2014 se je spodnji prag skupne vrednosti nepremičnega premoženja znižal z 1 mio evrov na 500.000 evrov vrednosti, v obdavčitev pa so se zajele vse stanovanjske nepremičnine, razen stanovanj v javni rabi. S tem je dosežena večja porazdelitev bremena stroškov javnofinančne konsolidacije med širši krog zavezancev.

Na področju postopkov za izpolnjevanje davčnih obveznosti in ukrepov za preprečevanje neplačevanja davkov so bile uveljavljene spremembe Zakona o davčnem postopku. Te se nanašajo predvsem na določitev uporabe računalniškega programa ali elektronske naprave, ki ne omogoča brisanja, popraviljanja ali kakršnegakoli spreminjanja izvornega zapisa, shranjenega v napravi ali na drugem mediju, brez hrambe prvotnih podatkov in vseh poznejših sprememb. Ta ukrep pomeni rešitev, ki učinkuje na enak način kot t. im. davčne blagajne, je pa cenejša za davčne zavezance, kar pomeni, da ta rešitev ne predstavlja dodatnih administrativnih bremen in je finančno ugodnejša za zavezance, ki želijo poslovati v skladu z zakonom. Po drugi strani ta ukrep, ki bo polno zaživel s 1. 7. 2013, pomeni močno orodje države za povečanje stopnje prostovoljnega plačevanja davčnih obveznosti, skupaj z izvedbo aktivne medijske kampanje vključno s promoviranjem prostovoljnega plačevanja davčnih obveznosti, z napovedanimi aktivnostmi nadzora ter z objavo rezultatov nadzora. V izdelavi je tudi implementacija sistema za pošiljanje fotografij računov preko MMS sporočil, s katero želi država potrošnike vzpodbuditi, da zahtevajo račune za nakup blaga in storitev, da jih fotografirajo in v obliki brezplačnega MMS sporočila pošljejo na davčno upravo za namene nadaljnje obravnave.

Navedena sprememba zasleduje cilje zmanjševanja sive ekonomije in nelojalne konkurence, obenem pa je vlada v preteklem obdobju sprejela tudi ukrep, katerega prvotni cilj je predvsem krepitev davčne kulture, izboljšanje plačilne discipline ter spodbujanje prostovoljnega, pravnega in pravočasnega plačevanja davčnih obveznosti, s čimer se povečuje legitimnost davčnega sistema kot takšnega ter obenem jamči tudi tekoč priliv vplačil proračunskih sredstev. Gre ukrep javne objave neplačnikov davkov, katerih dolg presega 5.000 evrov in zamujajo s plačilom vsaj 90 dni.

Vlada pričakuje, da bo sestava ukrepov v obliki ustrezne porazdelitve davčnih bremen, enostavnejšega izpolnjevanja davčnih obveznosti, učinkovitega nadzora ter ukrepov za dvig zavesti o prostovoljnem plačevanju davkov, prispevala k zmanjšanju sive ekonomije ter obenem pripomogla tudi k stabilnejšemu prilivu proračunskih sredstev.

Politika javnofinančnih prihodkov iz naslova prispevkov za socialno varnost v programskem obdobju bo sledila rešitvam, ki so bile uveljavljene z reformo pokojninskega sistema. Vlada načrtuje, da bo tudi na področju zdravstvenega varstva in zavarovanja v večji meri uveljavila plačevanje prispevkov za zdravstveno zavarovanje po načelu »vsako delo oziroma vsak prihodek šteje«.

Ostale spremembe v sistemu javnofinančnih prihodkov se nanašajo na izboljšanje obstoječe zakonodaje oziroma na nadgradnjo z novimi rešitvami. Dodatni ukrepi, ki jih vlada načrtuje v letošnjem letu, so podrobneje predstavljeni v poglavju 6.1.

3.3. Politika javnofinančnih odhodkov

Za doseganje ciljev fiskalne politike znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2014 se bodo na strani odhodkov nadaljevali restriktivna politika plač v javnem sektorju, restriktivna politika do vseh vrst transferov ter večja osredotočenost investicijskih odhodkov. Delež javnofinančnih odhodkov naj bi se do konca programskega obdobja znižal na 46,7 % BDP. V letu 2013 bodo odhodki nominalno porasli glede na preteklo leto zaradi dokapitalizacij bank, pa tudi zaradi višjih obresti in odhodkov namenjenih za investicije. Po padcu v prihodnjih dveh letih bo nominalna rast odhodkov države zadnje leto programskega obdobja pozitivna, vendar bo bistveno nižja od predvidene rasti potencialnega proizvoda, kot je razvidno iz tabele 3.2. V programskem obdobju bo vlada oblikovala dodatne ukrepe, ki bodo nadalje znižali višino odhodkov države na način, da bodo ukrepi sorazmerno porazdeljeni po vseh segmentih javne porabe in da ne bo negativnih učinkov na gospodarsko rast.

Tabela 3.2.: Nominalna rast odhodkov sektorja države, potencialnega proizvoda in BDP

v %	2012	2013	2014	2015	2016
Odhodki sektorja države	-5,7	8,8*	-7,2	-0,2	1,0
Potencialni proizvod	-0,5	0,5	0,8	1,8	2,1
BDP	-2,0	-0,6	1,4	3,0	3,5

Vir: UMAR, MF RS.

Opomba: *Brez upoštevanja dokapitalizacij je rast odhodkov v letu 2013 1,5 %.

Izhodišče ukrepanja vlade je sprejeti državni proračun za leto 2013 (ki predstavlja največji delež odhodkov) in doseganje proračunskega primanjkljaja v višini 1,0 mrd EUR oziroma ciljno znižanje proračunskega primanjkljaja pod 3 % BDP. Omejevanje odhodkov z večjim vplivom zahteva izvedbo sistemskih sprememb in glede na razmere v letu 2013 selektivno poseganje v t.i. fleksibilni del odhodkov, predvsem investicije. Okvir porabe, zlasti v letu 2013 pomembno določajo tudi ukrepi, vpeljšani z Zakonom o uravnoteženju javnih financah v letu 2012.

Ob tem vlada namerava zagotoviti pokritje nenačrtovanih oziroma dodatnih obveznosti zaradi delno izvedenih ukrepov omejevanja določenih kategorij odhodkov ter realokacije sredstev, z namenom pokrivanja vsebin, za katere ob pripravi proračuna za leto 2013 ni bilo zadostno načrtovanih sredstev, ali pa programi niso bili načrtovani⁷. Zagotovitev tovrstnih obveznosti, ob ciljnem proračunskem primanjkljaju, se bo izvedla s spremembo izvajanja in financiranja programov in/ali realokacijo med posameznimi programi, skladno z javnofinančno zakonodajo.

V letu 2013 in naprej se bodo odhodki omejevali z nadaljnjo racionalizacijo tekočega poslovanja javnega sektorja (večanje učinkovitosti, ob nespremenjenih standardih storitev v okviru razpoložljivih sredstev oz. na nespremenjeni ravni financiranja – raven preteklega leta ter določanju prioritet znotraj posameznih področij), prilagoditev odhodkov po programih in politikah, zlasti financiranje programov na področju infrastrukture, izvajanja javnih gospodarskih javnih služb, zniževanje in omejevanje subvencij za gospodarske in druge dejavnosti, ob večji usmerjenosti v projekte sofinancirane s sredstvi EU.

Zaradi nujne prilagoditve obsega delovanja javnega sektorja realnim gospodarskim zmožnostim, je bilo s sprejetim proračunom za leto 2013 načrtovano znižanje mase sredstev za plače in prispevke delodajalcev za zaposlene, ki se financirajo iz javnofinančnih sredstev. V letu 2012 je bil sprejet Zakon za uravnoteženje javnih financ, ki prinaša učinke v obliki nižjih obveznosti v letu 2013 v primerjavi z letom 2012 tudi na področju plač in prispevkov delodajalcev. Ukrepi so veljali že v letu 2012, vendar le pol leta, medtem ko bodo v letu 2013 učinkovali vseh 12 mesecev. Zaradi varčevalnih ukrepov pri posameznih uporabnikih, tudi zaradi zakonske omejitve pri nadomeščanju in zaposlovanju javnih uslužbencev, se je konec leta 2012 in v začetku leta 2013 precej znižalo število zaposlenih, kar tudi znižuje obveznosti v letu 2013. Poleg tega se vlada intenzivno pogaja s socialnimi partnerji (vlada in sindikati javnega sektorja) za še dodatno znižanje pravic oziroma prejemkov zaposlenih. Pogajanja so usmerjena v cilj, da se raven pravic zniža tako, da bo obseg sredstev za plače v celotnem programskem obdobju ostal takšen, kot je predviden v proračunu za leto 2013. Dogovorjeni ukrepi bodo sicer veljali za leto 2013 in 2014, vendar se bo socialni dialog o ukrepih spet odprl ob pripravi proračuna za leto 2015 in 2016. Skozi celotno programsko obdobje bo vlada tudi striktno izvajala politiko zmanjševanja števila zaposlenih za en odstotek na leto v celotnem javnem sektorju z nenadomežanjem uslužbencev na izpraznjenih delovnih mestih. Zmanjševanje števila zaposlenih je strukturen ukrep s trajnimi učinki.

Na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja aktivnosti temeljijo na novem zakonu, ki je stopil v veljavo 1.1.2013, z namenom zagotovitve finančne vzdržnosti do leta 2020. Za leto 2013 se ocenjuje, da bodo potrebni dodatni ukrepi za stabilizacijo odhodkov za pokojninsko blagajno v okvirni višini 150 mio EUR glede na sprejeti proračunu 2013 iz razlogov:

- Zaradi pričakovanega sprejetja nove pokojninske zakonodaje so se upravičenci pospešeno odločali za upokojevanje, takoj ko so izpolnili pogoje. Tudi v javnem sektorju se je v zadnjih mesecih preteklega leta pospešeno upokojevalo. Ob sprejemanju proračuna je bila vgrajena predpostavka, da se bo letna rast števila starostnih upokojencev iz 3,1% v letu 2012 znižala v letu 2013 na 1,5 %, vendar dosežena rast števila upokojencev v prvih treh mesecih letošnjega leta kaže, da bo rast števila starostnih upokojencev do konca letošnjega leta dosegla 3,3 %.
- Ustavno sodišče RS je izdalo sklep, ki je razveljavil določene člene Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Zaradi tega je ZPIZ začel v aprilu izdajati nove odločbe upravičenim upokojencem in od 22. 3. 2013 naprej izplačevati sredstva v višini veljavnih pravic pred uveljavitvijo ZUJF. Iz tega razloga se bo obveznost ZPIZ zvišala za skupaj 18 mio EUR. Glede poplačil za nazaj, za obdobje od uveljavitve ZUJF do izdaje sklepa Ustavnega sodišča RS (22. 3. 2013), bo treba do 1. 6. 2013 sprejeti posebni zakon. Za 22 tisoč upokojencev, katerih odločbe so že pravnomočne, je povračilo neizplačanih delov pokojnin ocenjeno na 16,3 mio EUR, za 8 tisoč upokojencev, katerih odločbe še niso pravnomočne, ker so se pritožili na Ustavno

⁷ Npr. spremembe ukrepov Zakona o uravnoteženju javnih financ zaradi odločitev Ustavnega sodišča RS, razpolaganje s sredstvi stroškov dela javnega sektorja, učinkovitost izvajanja javnih služb, sredstva državnega proračuna za Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zagotovitev sredstev za CoCo obveznice Nove kreditne banke Maribor, dodatna sredstva za kohezijsko politiko.

sodišče RS, pa še 8,4 mio EUR. Poseben zakon bo določil tudi povračilo za prispevke za zdravstveno zavarovanje za neizplačani del pokojnin.

- Zakon velja šele tri mesece in vsebuje tudi prehodno določbo, na podlagi katere izpolnjevanje starostnega pogoja 65 let tako za moške kot za ženske še ne bo stopilo v veljavo, ampak bo v polni meri pričelo učinkovati šele z letom 2019.

Dodatna sredstva za pokojninsko blagajno (ZPIZ) se bodo zagotovila z vplačili Kapitalske družbe. Le-ta ima obveznost, da vsako leto ZPIZ nakaže 50 mio EUR; hkrati je na podlagi določila letnega zakona o izvrševanju proračuna predvideno še dodatno vplačilo KAD v ZPIZ v višini 70 mio EUR iz naslova prodaje kapitalskih naložb v državni lasti.

Transferi posameznikom in gospodinjstvom predstavljajo glavnino politike socialne varnosti. Načrtujejo se na ravni, ki ne bo presegla sprejetega proračuna za leto 2013. To namerava Vlada RS doseči z vrsto ukrepov:

- transferji posameznikom in gospodinjstvom se ohranjajo na nominalni višini izhajajoč iz Zakona o uravnoteženju javnih financ za celotno programsko obdobje;
- linearno se zniža višina denarnega nadomestila nezaposlenim za 3 odstotke;
- porodniško nadomestilo se omeji z zgornjo mejo 2-kratnika povprečne mesečne plače v Republiki Sloveniji;
- v letu 2012 že uveljavljenih zakonskih sprememb in varčevalnih ukrepov na področju socialne varnosti, kot tudi novih sprememb zakonodaje o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in o socialnovarstvenih prejemkih in dolgotrajne oskrbe.

Z izvajanjem programov v okviru petih ukrepov aktivne politike zaposlovanja (usposabljanje in izobraževanje, nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta, spodbude za zaposlovanje, kreiranje delovnih mest, spodbujanje samozaposlovanja) se pričakuje znižanje števila upravičencev transferov za zagotavljanje socialne varnosti ter transferov nezaposlenim in posledično manjšo porabo sredstev socialnih transferov. Sredstva evropskega socialnega sklada predstavljajo pomemben vir financiranja aktivne politike zaposlovanja.

Na področju javnega zdravstva bodo predlagani dodatni interventni ukrepi, s katerimi se bodo povečali prihodki ZZZS, in sicer z razširitvijo osnov za obračun prispevkov od dohodkov različnih kategorij zavarovancev po načelu "vsak prihodek šteje", izenačitvijo različnih kategorij zavarovancev glede na obseg pravic in trenutno prispevno stopnjo, določitvijo najnižje prispevne stopnje za samozaposlene. Omejila se bo tudi pravica do pogrebnine in posmrtnine, ki sta po svoji naravi socialnovarstveni pravici.

V projekcijah so načrtovana sredstva za tekoče transfere javnim zavodom, ki se financirajo iz javnofinančnih sredstev, enaka višini, kot je v sprejetih proračunih in finančnih načrtih za leto 2013. V prihodnjih letih sredstva za te namene ostajajo na nominalno enakem nivoju kot leta 2013. Kljub temu, da so se od leta 2011 sredstva za raziskave znižala, je Slovenija že pristopila k izboljšanju učinkovitosti porabe razpoložljivih sredstev ter zagotavljanju dodatnih sredstev skozi projekte strukturnih skladov. Zlasti znotraj področja izobraževanja se največ sredstev namenja tekočim transferom, ki so namenjeni za delovanje javnih zavodov, znotraj katerih pa preko 80% predstavljajo stroški dela. Zaradi javnofinančne situacije ter nujnosti prilagoditve javnofinančnim zmožnostim, je bilo s sprejetim proračunom za leto 2013 načrtovano znižanje mase sredstev za plače in prispevke delodajalcev za zaposlene, ki se financirajo iz javnofinančnih sredstev tudi za zaposlene na področju izobraževanja; vlada je pričela pogajanja s socialnimi partnerji za še dodatno omejitev prejemkov zaposlenih. Na tem segmentu bodo predvidoma potrebni še dodatni ukrepi racionalizacije tako, da bodo predvidena sredstva zadoščala za temeljno izvajanje javne službe.

V državnem proračunu se posebna pozornost namenja tudi ukrepom sofinanciranja razvojnih dejavnosti in tehnoloških investicij ter podpori nove tuje neposredne investicije (v nadaljevanju TNI). V letu 2013 je tako začela delovati nova združena agencija SPIRIT, ki bo za področje TNI zagotavljala nabor celovitih informacij, raziskav in analiz ter nudila celovito podporo investitorjem pri iskanju ustreznih poslovnih priložnosti. V letih 2013 in 2014 bodo aktivnosti pospeševanja TNI usmerjene predvsem v dodeljevanje finančnih spodbud za začetne investicije. Pospeševanje tehnološkega razvoja kakor tudi tujih neposrednih investicij namerava

država v letih 2013 in 2014 spodbujati predvsem s ciljnim financiranjem in selekcijo projektov v okviru razpoložljivih sredstev subvencij državnega proračuna. Hkrati se bo pri zagotavljanju sredstev za pospeševanje tehnološkega razvoja posebna pozornost posvečala povečanju obsega in učinkovitosti koriščenja sredstev strukturnih skladov.

Aktivnosti za investicije, ki niso del evropskih programov, so usmerjene predvsem v projekte, ki so že v zaključni fazi (s skupno realizacijo nad 70 %) in jih iz tega razloga ni smotno prekiniti, ali celo odlagati njihovega zaključka. Na ta način bi bilo možno v letu 2013 določiti okvir odhodkov za investicije, ki bi bil za najmanj 100 mio EUR manjši glede na že sprejeti proračun za leto 2013; podobno velja tudi za prihodnja leta, ko so hkrati predvideni ukrepi po resorjih s sinhronizacijo sofinancerskih razpisov za sorodne namene in spodbujanjem sodelovanja investitorjev pri skupnih, večjih projektih, s čimer se povečuje učinkovitost tako pri planiranju kot pri sami izvedbi. Dodatno k naštetemu se selekcionira koriščenje investicijskih odhodkov z uvedbo prioritete porabe namenskih sredstev. Ker bodo postopki prostorskega načrtovanja in pridobivanja dovoljenj za gradnjo sprejeti v letu 2012 vplivali na investicijsko dejavnost šele v prihodnjih letih, je omejitev financiranja v okviru omejenih javnofinančnih možnosti na projekte, katerih aktivnosti so v teku, smiseln ukrep.

Na področju kohezijske politike se krepijo aktivnosti za pospešitev črpanja EU sredstev. Uspešna izvedba projektov in koriščenje evropskih sredstev je prednostna naloga vlade, še posebej pri projektih okoljske in prometne infrastrukture, ki morajo letos za uresničevanje pravila n+3/2 (poraba sredstev v roku treh oz. dveh let od leta dodelitve) realizirati najmanj za 334 milijonov evrov povračil EU sredstev v državni proračun.

Aktivnosti za pospeševanje izvajanja evropskih programov obsegajo izboljšanje institucionalnega okvirja (medorganizacijsko sodelovanje, predvsem med institucijami, vključenimi v pripravo projektov oz. pridobivanje dovoljenj, skupine za reševanje težav pri pripravi in izvajanju projektov prilagoditev zakonodaje, navodil in pravilnikov – predplačila, prerazporejanje sredstev, javna naročila⁸ in revizije postopkov javnega naročanja), spremembo ali prekinitev odločb v sodelovanju z upravičenci ter zagotovitev presežnih pravic porabe in potrjevanje rezervnih projektov.

3.4. Fiskalna konsolidacija, strukturni primanjkljaj in fiskalni položaj

Cilj fiskalne politike je izvajanje ukrepov konsolidacije na način, ki bo omogočil strukturno izravnano saldo do leta 2017 in odpravo presežnega primanjkljaja pod 3 % BDP do leta 2014. Dinamika zniževanja primanjkljaja države, prikazana v Tabeli 3.5., bo dosežena z restriktivno politiko javnofinančnih odhodkov, kot so predstavljeni v poglavju 3.3 ter z ukrepi na strani prihodkov, kot so predstavljeni v poglavju 3.2. in 6.1. Tempo zniževanja javnofinančnega primanjkljaja pod 3% BDP do leta 2014 je enakomeren, predvidena raven primanjkljaja v 2014 (2,6% BDP) pa zagotavlja zadostno varnostno mejo do referenčne vrednosti. Srednjeročni javnofinančni cilj je določen kot trajno izravnano strukturno saldo, kar je skladno s predlaganim ustavnim pravilom uravnoteženega proračuna. Slovenija se bo cilju strukturno izravnane proračuna po odpravi presežnega primanjkljaja približevala skladno z Uredbo 1466/97 (z dopolnitvami).

Primanjkljaj države v letu 2012 je znašal 4,0 % BDP in je za 2,4 odstotne točke nižji v primerjavi z letom 2011. Primanjkljaj je bil v letu 2012 za 0,5 odstotne točke višji od predvidenega v lanskoletnem programu, kar je predvsem posledica dodatnih poslabšanj makroekonomskih kazalcev glede na upoštevanje v predhodni dopolnitvi dokumenta. V letu 2013 je predviden primanjkljaj na ravni 7,9 % BDP zaradi predvidenih enkratnih ukrepov dokapitalizacije bank v

⁸ Med drugim je na predlog Evropske komisije v ustanavljanju ekspertna skupina za javna naročila, ki bo pospešila pregled razpisnih dokumentacij.

višini 3,7 % BDP. Brez upoštevanja teh nujnih ukrepov za sanacijo bančnega sistema bi se primanjkljaj ohranjal na ravni predhodnega leta ob poslabšanem makroekonomskem okolju.

V letu 2013 in naslednjih letih je predvidena izvedba pomembnega fiskalnega navora za znižanje primanjkljaja in zmanjšanje zadolženosti države ter s tem okrepitev kredibilnosti, kar bo posledično pospešilo zniževanje primanjkljaja. Ukrepi fiskalne konsolidacije so trajne in začasne narave in bodo pripomogli tudi k znižanju strukturnega primanjkljaja.

Tabela 3.3. prikazuje strukturne primanjkljaje ob fiskalni konsolidaciji, temelječi na ukrepih na strani odhodkov in prihodkov, s ciljem čim manjšega negativnega vpliva na gospodarsko rast. V letu 2012 se je ciklično prilagojeni primanjkljaj zmanjšal za 3,0 % BDP, kar je predvsem posledica enkratnih ukrepov v letu 2011 (glej Program stabilnosti - dopolnitev 2012). Strukturni primanjkljaj, pri izračunu katerega ne upoštevamo enkratnih dogodkov, se je v letu 2012 zmanjšal za 2,0 % BDP. V obdobju 2010-2014 se bo strukturni primanjkljaj zmanjševal za 0,7 % BDP povprečno letno.

Tabela 3.3.: Ciklična gibanja

	<i>v % BDP</i>	ESA koda	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Realna rast BDP (%)		1,2	0,6	-2,3	-1,9	0,2	1,2	1,6	1,6
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	-5,9	-6,4	-4,0	-7,9	-2,6	-2,1	-1,4	-0,5
3.	Odhodki za obresti	D.41	1,6	1,9	2,1	2,7	2,9	2,8	3,0	2,9
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		0,2	1,2	0,2	3,7				
5.	Potencialna rast BDP (%)		0,6	-0,3	-0,9	-0,8	-0,3	0,0	0,2	0,4
	Prispevki:									
	- dela		0,0	-0,4	-0,7	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6
	- kapitala		0,4	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
	- skupne faktorske produktivnosti		0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,3	0,6	0,8	0,9
6.	Proizvodna vrzel		-2,8	-1,9	-3,3	-4,4	-3,9	-2,7	-1,4	-0,1
7.	Ciklični saldo države		-1,4	-1,0	-1,6	-2,4	-1,9	-1,3	-0,6	0,0
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-4,5	-5,4	-2,4	-5,6	-0,7	-0,8	-0,8	-0,4
9.	Spremembe ciklično prilagojenega salda države		-0,2	-0,8	3,0	-3,2	4,9	-0,1	0,0	0,4
10.	Strukturni primanjkljaj (8-4)		-4,3	-4,2	-2,2	-1,8	-0,7	-0,8	-0,8	-0,4
11.	Spremembe strukturnega primanjkljaja države		-0,2	0,2	2,0	0,4	1,2	-0,1	0,0	0,4

Vir: MF RS.

Povprečna stopnja potencialne rasti v obdobju 2012-2016, ki je prikazana v Tabeli 3.3., je ocenjena na -0,3 % letno, medtem ko je bila v lanski dopolnitvi Programa stabilnosti predvidena 0,6 % letna rast. Od leta 2016 dalje se pričakuje pozitivna rast potencialnega BDP. K negativni rasti največ prispevata negativni prispevek dela in kapitala. V letih 2012 in 2013 pa beležimo negativen prispevek tudi na strani skupne faktorske produktivnosti. Na negativen prispevek dela imata največji vpliv visoka stopnja brezposelnosti in padanje stopnje aktivnosti. Prispevek dela k potencialni rasti je tako v letu 2012 znašal -0,9 odstotne točke, v prihodnjem obdobju pa je pričakovati, da se bo negativen trend prispevka dela upočasnili. Prispevek kapitala je prav tako negativen v obdobju 2012-2015, vendar se pričakuje njegova rast proti koncu programskega obdobja. Prav tako je od leta 2009 naprej negativna proizvodna vrzel, s katero opisujemo ciklični položaj. Najbolj negativna vrednost je pričakovana za letošnje leto.

Tabela 3.4. prikazuje strukturne primanjkljaje ob dodatnem upoštevanju dodatnih trajnih ukrepov na strani odhodkov v višini 200 mio evrov letno od leta 2015 dalje na področju plač, pokojnin, socialnih transferov, investicij in delovanja občin, s čimer bo dosežen srednjeročni cilj izravnane strukturnega primanjkljaja v letu 2017. Ti bodo dokončno opredeljeni do konca leta 2013 in podrobneje predstavljeni v naslednji dopolnitvi Programa stabilnosti.

Tabela 3.4.: Ciklična gibanja za doseg srednjeročnega cilja

	<i>v % BDP</i>	ESA koda	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Realna rast BDP (%)		1,2	0,6	-2,3	-1,9	0,2	1,2	1,6	1,6
2.	Dejanski javnofinančni saldo	B.9	-5,9	-6,4	-4,0	-7,9	-2,6	-1,6	-0,9	0,0
3.	Odhodki za obresti	D.41	1,6	1,9	2,1	2,7	2,9	2,8	3,0	2,9
4.	Enkratni in drugi začasni ukrepi		0,2	1,2	0,2	3,7				
5.	Potencialna rast BDP (%)		0,6	-0,3	-0,9	-0,8	-0,3	0,0	0,2	0,4
	Prispevki:									
	- dela		0,0	-0,4	-0,7	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6
	- kapitala		0,4	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
	- skupne faktorske produktivnosti		0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,3	0,6	0,8	0,9
6.	Proizvodna vrzel		-2,8	-1,9	-3,3	-4,4	-3,9	-2,7	-1,4	-0,1
7.	Ciklični saldo države		-1,4	-1,0	-1,6	-2,4	-1,9	-1,3	-0,6	0,0
8.	Ciklično prilagojen saldo države (2-7)		-4,5	-5,4	-2,4	-5,6	-0,7	-0,3	-0,3	0,1
9.	Spremembe ciklično prilagojenega salda države		-0,2	-0,8	3,0	-3,2	4,9	0,4	0,0	0,4
10.	Strukturni primanjkljaj (8-4)		-4,3	-4,2	-2,2	-1,8	-0,7	-0,3	-0,3	0,1
11.	Spremembe strukturnega primanjkljaja države		-0,2	0,2	2,0	0,4	1,2	0,4	0,0	0,4

Vir: MF RS.

Tabela 3.5.: Konsolidirana bilanca sektorja države

	ESA Koda	Raven 2012	2012 (ocene)	2013	2014	2015	2016
		mio EUR	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP
Prešezek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)							
1. Enote širše ravni države	S.13	-1.417,7	-4,0	-7,9	-2,6	-2,1	-1,4
2. Enote centralne ravni države	S.1311	-1.342,5	-3,8	-7,7	-2,2	-1,7	-1,1
	S.1312
4. Enote lokalne ravni države	S.1313	33,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	-108,5	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Skupaj sektor država (S.13)							
6. Skupaj prihodki	TR	15.895,3	44,8	45,5	46,8	45,8	45,3
6. A Skupaj prihodki brez EU*		15.477,6	43,6	43,4	45,2	44,1	43,6
7. Skupaj odhodki	TE	17.313,0	48,8	53,4	49,4	47,9	46,7
7.A Skupaj odhodki brez EU*		16.895,3	47,6	51,4	47,8	46,3	45,1
8. Neto posojanje / izposojanje	EDP B.9	-1.417,7	-4,0	-7,9	-2,6	-2,1	-1,4
9. Obresti	EDPD.41	747,9	2,1	2,7	2,9	2,8	3,0
10. Primarni saldo		-669,9	-1,9	-5,2	-0,3	0,7	1,6
11. Izredni izdatki države**		61,0	0,2	3,7			
Izbrane komponente prihodkov							
12. Skupaj davki (12a + 12b + 12c)		7.856,3	22,2	22,6	24,5	23,4	23,2
12a. Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	5.097,8	14,4	15,0	15,6	14,7	14,6
12b. Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	2.741,6	7,7	7,6	8,8	8,7	8,6
12c. Davki na kapital	D.91	16,9	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
13. Prispevki za socialno varnost	D.61	5.480,0	15,5	15,4	15,2	15,0	14,9
14. Prihodki od lastnine	D.4	348,6	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
15. Drugi prihodki		2.210,4	6,2	6,7	6,3	6,5	6,4
16.=6. Skupaj prihodki	TR	15.895,3	44,8	45,5	46,8	45,8	45,3
p.m. Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		13.336,3	37,6	38,0	39,7	38,5	38,1
Izbrane komponente odhodkov							
17. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	6.909,2	19,5	18,8	18,5	18,0	17,4
17a. Sredstva za zaposlene	D.1	4.464,9	12,6	12,0	11,8	11,5	11,1
17b. Vmesna potrošnja	P.2	2.444,3	6,9	6,8	6,7	6,5	6,3
18. Socialna nadomestila		6.997,4	19,7	20,2	20,0	19,6	19,0
18a. Socialni transferji v naravi	D.6311, D.63121, D.63131	757,9	2,1	2,3	2,2	2,2	2,2
18b. Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	6.239,5	17,6	17,9	17,8	17,3	16,8
19=9. Izdatki za obresti	D.41	747,9	2,1	2,7	2,9	2,8	3,0
20. Subvencije	D.3	473,1	1,3	1,3	1,1	1,0	0,9
21. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1.040,8	2,9	3,2	4,1	3,7	3,6
22. Drugi odhodki		1.144,7	3,2	7,2	2,8	2,9	2,8
23.=7. Skupaj odhodki	TE	17.313,0	48,8	53,4	49,4	47,9	46,7

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

Tabela 3.6.: Napovedi ob predpostavki nespremenjene politike

		2012	2012	2013	2014	2015	2016
		mio EUR	v % BDP				
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	15.895,3	44,8	45,4	44,8	44,5	44,0
2.	Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	17.313,0	48,8	54,4	51,0	50,0	49,3

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 – 2016 znatno nižja od rasti potencialnega BDP (Tabela 3.2.). Ob tem je upoštevana izločitev nekaterih izdatkov države, ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna ter ne-diskrecijskih sprememb izdatkov za nadomestila brezposelnim, kot je razvidno iz Tabele 3.7.

Tabela 3.7.: Merilo rasti odhodkov

		2012	2012	2013	2014	2015	2016
		mio EUR	v % BDP				
1.	Izdatki ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna *)	706,4	2,0	2,5	2,8	2,6	2,6
2.	Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	263,1	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
3.	Učinek diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov	0,0	0,0	0,1	2,0	1,3	1,3
4.	Zakonsko povišanje prihodkov	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Vir: MF RS.

Opombe: * Odhodki iz sredstev Proračuna EU.

Podatki o izdatkih sektorja država prikazanih po namenih so na voljo le do konca leta 2011. Največji delež izdatkov Slovenija namenja izdatkom za socialno zaščito, sledita izobraževanje in zdravstvo, več kot 5% BDP pa je v letu 2011 namenila še za javno upravo in ekonomske dejavnosti.

Tabela 3.8.: Izdatki sektorja država po namenih

	v % BDP	COFOG Koda	2008	2009	2010	2011
1. Javna uprava		1	5,1	5,7	5,8	6,3
2. Obramba		2	1,4	1,5	1,5	1,2
3. Javni red in varnost		3	1,6	1,7	1,8	1,7
4. Ekonomske dejavnosti		4	4,8	5,1	5,3	5,8
5. Varstvo okolja		5	0,8	0,9	0,8	0,8
6. Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja		6	0,9	0,8	0,7	0,7
7. Zdravstvo		7	6,2	7,0	6,9	6,9
8. Rekreativna, kultura in religija		8	1,6	1,8	2,3	1,9
9. Izobraževanje		9	6,1	6,5	6,6	6,7
10. Socialna zaščita		10	15,9	18,0	18,6	18,9
11. Skupaj odhodki		TE	44,2	49,1	50,3	50,7

Vir: SURS

3.5. Dolg sektorja države

Konsolidiran dolg sektorja države je konec leta 2012 znašal 19.189 milijonov EUR ali 54,1% BDP. Največji del (87,6%) celotnega dolga predstavlja dolg državnega proračuna z razmeroma stabilno strukturo. V letu 2012 je bil primanjkljaj sektorja države Republike Slovenije po ESA-95 metodologiji bistveno nižji kot leto prej in je v letu 2012 znašal 1.418 milijonov EUR ali 4,0 % BDP, v letu 2011 pa je bil v višini 2.298 milijonov EUR ali 6,4% 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 2012 izkoristila možnost vnaprejšnjega zadolževanja, in sicer v višini 1.639 milijonov EUR.

Dolg države izražen v deležu BDP je občutno narasel v letu 2009. Po dodatnem postopnem povečanju se bo delež dolga v programskem obdobju po vrhu v letih 2014 in 2015, v letu 2016 znižal na raven 61,8 % 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 lokalnih skupnosti, ki določa, da obseg zadolževanja posamezne lokalne skupnosti v posameznem letu ne sme preseči 20% prihodkov preteklega leta. Prav tako so lokalne skupnosti omejene pri višini izdatkov za servisiranje dolga, saj lahko zanj (za obresti in glavnico) potrošijo največ 5 % realiziranih prihodkov preteklega leta. Stanje dolga skladov socialnega zavarovanja konec leta 2012 je znašalo 52 mio EUR in predstavlja zadolževanje KAD in finančni lizing ZZZS. V stanju dolga države je upoštevana udeležba RS v okviru začasnega sklada za zaščito evra (EFSF).

Povečanje deleža dolga države v BDP v največji meri povzroča primarni primanjkljaj (negativni primarni saldo). Pomembno je poudariti, da predvidena dinamika dolga, izražena v deležu BDP, ne vključuje potencialne uporabe prihodkov od prodaje premoženja za zmanjševanje dolga.

Tabela 3.8.: Dolg sektorja države

<i>v % BDP</i>	ESA Koda	2012	2013*	2014	2015	2016
1. Raven bruto dolga		54,1	61,8	63,2	63,2	61,8
2. Spremembe bruto dolga		7,2	7,7	1,5	0,0	-1,5
Dejavniki, ki prispevajo k spremembi bruto dolga						
3. Primarni saldo		-1,9	-5,2	0,3	0,7	1,6
4. Obresti	EDP D.41	2,1	2,7	2,9	2,8	3,0
5. Prilagoditve						
Implicitna obrestna mera dolga		4,4	5,0	4,7	4,5	4,9

Vir: MF RS.

Opomba: *Brez upoštevanja učinka sanacije bančnega sektorja preko DUBT v višini do 4 mrd evrov.

Tako kot doslej se bodo tudi v prihodnjem srednjeročnem obdobju struktura instrumentov zadolževanja, razmerje med kratkoročnim in dolgoročnim financiranjem in dinamika zadolževanja za financiranje proračuna Republike Slovenije načrtovali predvsem na podlagi strateških ciljev in načel zadolževanja za proračun Republike Slovenije in ocenjene dinamike proračunskih denarnih tokov. Izbor instrumentov financiranja proračuna bo osredotočen na podpiranje cilja oblikovanja krivulje donosnosti državnih obveznic in izboljševanja ravni likvidnosti sekundarnega trga slovenskih državnih vrednostnih papirjev. Hkrati pa je potrebno upoštevati tudi strategijo izvajanja zadolževanja, katere poglobljeno načelo je kombiniranje

predvidljivosti in prožnosti. Le tako se je mogoče primerno odzivati na spremembe tržnih razmer in zagotoviti možnost učinkovitega izvajanja alternativnih scenarijev izvedbe zadolževanja v takšnih razmerah.

Primarni instrument financiranja državnega proračuna je dolgoročno zadolževanje z izdajo referenčnih državnih obveznic, kratkoročno zadolževanje pa je v stabilnih razmerah praviloma namenjeno 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) na sindicirani ali avkcijski način, izdaja obveznic na avkcijski način, izdaja obveznic, namenjena omejenemu krogu investitorjev (zasebni plasma), izdaja obveznic po programu EMTN, bančna posojila, ali drugi dolgoročni instrumenti zadolževanja, uveljavljeni na finančnem trgu.

3.6. Javnofinančne implikacije večjih strukturnih reform

Za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ so bile izvedene spremembe pokojninskega sistema, ki so bile uveljavljene decembra 2012. Podrobnejši učinki izvedenih sprememb na dolgoročno vzdržnost javnih financ vključno s finančnimi učinki, so predstavljene v poglavju 5.1.

Pomembne javnofinančne implikacije bodo imeli tudi ukrepi sanacije bančnega sektorja. Samo v letošnjem letu so ocenjeni enkratni učinki dokapitalizacij na 3,7 % BDP ter potrebnih jamstev za delovanje DUTB v višini do 4 mrd evrov, kar je podrobneje predstavljeno v okviru 1 na strani 15 ter v Nacionalnem reformnem programu 2013 - 2014.

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, tako glede okrevanja gospodarske aktivnosti v naših najpomembnejših partnericah kot tudi razmer na finančnih trgih. V primeru nižje gospodarske rasti v območju evra za približno 1 odstotno točko bi se 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, na katere bi poleg manjšega izvoznega povpraševanja močno vplivali tudi najverjetneje še dodatno zaostreni posojilni pogoji. V razmerah povečane negotovosti in še izraziteje poslabšanih razmer na trgu dela kot v osrednjem scenariju pomladanske napovedi, bi se bolj znižala tudi zasebna potrošnja. Na uresničitev napovedi bodo sicer pomembno vplivali sprejeti ukrepi za sanacijo bančnega sistema in drugi načrtovani ukrepi, ki bodo oživili kreditno aktivnost ter pomagali razbremeniti gospodarstvo in zagnati nov investicijski cikel.

4.2. Analiza občutljivosti proračunskih projekcij

Analiza občutljivosti davčnih prilivov in javnofinančnega salda na spremembe realne rasti povprečne (bruto) plače, zaposlenosti, BDP, inflacije ter realne rasti zasebne in državne potrošnje je predstavljena v Tabeli 4.1. in Tabeli 4.2.

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) nižjo realno rast BDP kot v preteklem letu; iv) nižjo realno rast končne potrošnje gospodinjstev; v) spremembo inflacije (v tekočem in v preteklem letu), in v) nižjo realno rast končne potrošnje države. Ocene tveganj so narejene na podatkih iz leta 2012. V vseh primerih velja, da negativni trendi vplivajo na davčne prihodke. Glede na relativni delež v javnofinančnih prihodkih imajo največji vpliv prispevki za socialno varnost in posredni davki. Najizrazitejši vpliv na prispevke za socialno varnost ima zaposlenost. Največji delež posrednih davkov predstavlja DDV, na katerega imata ključni vpliv zasebna potrošnja in inflacija.

Tabela 4.1.: Občutljivost salda sektorja države na spremembe v makroekonomskih spremenljivkah

Davčna kategorija	Makroekonomska osnova	Spremembe makroekonomske osnove	Sprememba javnofinančnega salda 2012 (v % BDP)
Dohodnina	Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1 o.t.	-0.06
	Rast zaposlenosti	nižja za 1 o.t.	-0.06
	Inflacija	nižja za 1 o.t.	-0.10
	Inflacija preteklega leta (nov/nov)	višja za 1 o.t.	-0.04
Prispevki	Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1 o.t.	-0.16
	Rast zaposlenosti	nižja za 1 o.t.	-0.16
	Inflacija	nižja za 1 o.t.	-0.15
Davek od dohodkov pravnih oseb	Realna rast BDP preteklega leta	nižja za 1 o.t.	-0.03
	Inflacija preteklega leta	nižja za 1 o.t.	-0.02
Posredni davki	Realna rast zasebne potrošnje	nižja za 1 o.t.	-0.12
	Realna rast državne potrošnje	nižja za 1 o.t.	-0.03
	Inflacija	nižja za 1 o.t.	-0.11

Vir: MF RS.

Tabela 4.2. prikazuje vpliv posameznih makroekonomskih spremenljivk na javnofinančni saldo preko različnih vrst davkov. Najbolj izrazit je učinek pri inflaciji, saj za 1 odstotno točko nižja inflacija znižuje prihodke za 0,36 % BDP. Nižja realna rast plač vpliva na znižanje prihodkov iz dohodnine in prispevkov za 0,22 % BDP. V enakem obsegu znižuje te vrste prihodkov tudi manjša zaposlenost. Nižja zaposlenost in rast realnih plač vplivata na nižje prihodke in višje odhodke, obe spremembi pa negativno vplivata na javnofinančni saldo. Sprememba inflacije (iz preteklega leta) za 1 odstotno točko znižuje dohodnino in davek od dohodka pravnih oseb za 0,12% BDP. Tolikšen vpliv pa ima tudi znižanje realne rasti zasebne potrošnje na posredne davke, medtem ko sprememba realne rasti državne potrošnje vpliva le v višini 0,03% BDP.

Tabela 4.2.: Kumulativna občutljivost salda sektorja države na spremembe v posameznih makroekonomskih spremenljivkah

Makroekonomska osnova	Spremembe makroekonomske osnove	Davčna kategorija	Sprememba javnofinančnega salda 2012 (v % BDP)
Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki	-0.22
Rast zaposlenosti	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki	-0.22
Inflacija	nižja za 1.o.t.	Vse	-0.36
Inflacija preteklega leta (nov/nov)	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, davek od dohodkov pravnih oseb	-0.12
Realna rast BDP preteklega leta	nižja za 1.o.t.	Davek od dohodkov pravnih oseb	-0.03
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

Vir: MF RS.

4.3. 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 0,5%, dvig, ki bo sčasoma 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 2013 zvišala za 0,5 odstotne točke, bi to povečalo stroške novega zadolževanja za 0,084 odstotne točke v letu 2014 in 0,122 odstotne točke v letu 2015. Dolg državnega proračuna bi se v tem primeru v letu 2014 povečal za 0,042 odstotne točke BDP in v letu 2015 za 0,041 odstotne točke BDP. V primeru višje ravni primanjkljaja države v letu 2013 za 1 odstotno točko bi se strošek zadolževanja države, izražen v deležu BDP, povečal za 0,048 odstotne točke v letu 2014, za 0,047 odstotne točke v letu 2015 in 0,045 odstotne točke v letu 2016.

Tabela 4.3.: Občutljivost plačil obresti in višine dolga državnega proračuna 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					
2013	0,0426	0,0426	0,0000	1,0000	0,0376	1,0426
2014	0,0840	0,0420	0,0479	0,9865	0,1318	1,0285
2015	0,1222	0,0407	0,0465	0,9577	0,1687	0,9984
2016	0,1378	0,0197	0,0449	0,9250	0,1827	0,9447
2017	0,1378	0,0000	0,0449	0,9250	0,1827	0,9250

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 in maja 2013

je bila ob izdaji dolarske obveznice sočasno sklenjena valutna zamenjava v EUR za zaščito pred tečajnim tveganjem.

Za programsko leto 2013 je ocena deleža dolga z nespremenljivo obrestno mero enaka 96,6%. Vpliv spremembe obrestne mere na obstoječi dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, je minimalen 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 celotno obdobje popravljena navzdol. Med poglobitimi razlogi so predvsem relativno manj ugodni pogoji v domačem gospodarskem okolju (relativno večja omejenost virov financiranja, slabše razmere na trgu dela, večje težave s plačilno nedisciplino), kar vpliva na nižjo rast investicijske in zasebne potrošnje, kakor tudi slabše od pričakovanih razmer v mednarodnem okolju.

Tabela 4.4.: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti iz aprila 2012

% BDP	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Rast BDP						
Napoved v Programu stabilnosti 2012	-0,2	-0,9	1,2	2,2	2,2	
Program stabilnosti 2013 (nova napoved)		-2,3	-1,9	0,2	1,2	1,6
Razlika		-1,4	-3,1	-2,0	-1,0	
2. Saldo širšega sektorja države						
Napoved v Programu stabilnosti 2012	-6,4	-3,5	-2,5	-1,5	-0,4	
Program stabilnosti 2013 (nova napoved)		-4,0	-7,9	-2,6	-2,1	-1,4
Razlika		-0,5	-5,4	-1,1	-1,7	
3. Dolg sektorja države						
Napoved v Programu stabilnosti 2012	47,6	51,9	53,1	52,6	50,9	
Program stabilnosti 2013 (nova napoved)		54,1	61,8	63,2	63,2	61,8
Razlika		2,2	6,8	8,8	10,5	

Vir: UMAR, SURS, MF RS.

Primanjkljaji države za obdobje 2012-2015 so višji od tistih, predstavljenih v prejšnji dopolnitvi, predvsem zaradi slabših makroekonomskih gibanj. Rast BDP za leto 2012 je za 1,4 odstotne točke nižja kot v lanski dopolnitvi programa, medtem ko je pri napovedi za letošnje leto razlika preko 3 odstotne točke. Lansko leto je bila predvidena gospodarska rast, ki bi se do konca programskega obdobja okrepila na 2,2 %, v tokratni dopolnitvi pa predstavljamo makroekonomske projekcije, ki v letošnjem letu napovedujejo še nadaljnji padec BDP, in nato pozitivno gospodarsko rast, ki pa do konca programskega obdobja ne bo presegla 1,6 %. Ocenjen primanjkljaj za leto 2012 je višji za 0,5 odstotne točke, kar je predvsem posledica že omenjenega večjega padca gospodarske aktivnosti. Razlike v dolgu države, izraženem v BDP, so posledica nižjih napovedi gospodarske rasti kot predvideno v prejšnjem programu stabilnosti, ter upoštevanja ukrepov dokapitalizacij v bančnem sektorju.

5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

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

Hitro staranje prebivalstva in nizke stopnje zaposlenosti prebivalstva so bile razlog pri sprejemanju ukrepov v okviru pokojninske reforme, ki je s sprejetjem novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) v veljavi od začetka leta 2013. Reforma je bila nujna iz dveh razlogov: finančna vzdržnost pokojninske blagajne in preprečitev nadaljnega padanja pokojnin. Z uresničitvijo teh ciljev je Slovenija vzpostavila pravičnejši, zanesljivejši in tudi finančno učinkovitejši pokojninski sistem, ki pa še vedno temelji na medgeneracijski solidarnosti. To pomeni, da delovno aktivni od svojih dohodkov plačujejo prispevke in s tem upokojencem zagotavljajo pokojnine. Ob tem pa pokojninski sistem ostaja pravičen do vseh generacij oziroma tudi do prihodnjih prejemnikov pokojnin, ki s prispevki zagotavljajo pokojnine sedanjim upokojencem. Zato morajo biti vplačila in izplačila pokojninske blagajne čim bolj uravnotežena, finančno breme pa pravično porazdeljeno med generacijami.

Najpomembnejše spremembe ZPIZ-2 so:

- izenačitev upokojitvene starosti za moške in ženske, in sicer je določena »polna« upokojitvena starost pri 65-tih letih, če zavarovanec/-ka dopolni vsaj 15 let zavarovalne dobe;
- omejevalni sistem malusov (znižanja pokojnin) pri predčasni upokojitvi – znižanje pokojnine za 3,6 % za vsako leto upokojitve pred 65. letom starosti. Hkrati je višja tudi upokojitvena starost za pridobitev pravice do predčasne pokojnine na 60 let, če je posameznik (moški/ženska) dopolnil 40 let pokojninske dobe;
- nova formula za usklajevanje pokojnin, po kateri se bodo pokojnine usklajevale v višini 60 % rasti povprečne plače v RS in 40 % v višini rasti cen življenjskih stroškov;
- upokojitveno starost za pridobitev starostne pokojnine je mogoče zniževati na račun otrok, obveznega služenja vojaškega roka ter zaradi vključitve v zavarovanje pred 18. letom starosti;
- izračun pokojninske osnove starostne in predčasne pokojnine na podlagi najugodnejših zaporednih 24 let zavarovanja (prej 18).

Uveljavljenih je tudi več ukrepov za spodbujanje zaposlenosti starejših, tako na strani delodajalcev kot tudi delojemalcev.

Pokojninska reforma bo omogočila vzdržno rast javnofinančnih odhodkov za pokojnine najmanj do leta 2020, po tem obdobju pa bodo potrebni dodatni ukrepi. Ocene in projekcije, ki že upoštevajo doseženi BDP za leto 2012 kažejo, da bo imela pokojninska reforma pozitivne učinke na javne finance, saj bodo izdatki za pokojnine v deležu BDP do leta 2020 dosegli 12,4 % BDP. Po letu 2020 se izdatki za pokojnine zviševali hitreje in naj bi po ocenah Ministrstva za finance v letu 2060 dosegli 18,0 % BDP. Razlika med izdatki za pokojnine med letoma 2010 in 2060 je 6,8 odstotnih točk (Tabela 5.3).

Projekcije javnih izdatkov povezanih s staranjem prebivalstva so višje kot v lanskem Programu stabilnosti, glavni razlog je upoštevanje dejanskega BDP za leto 2012 kot osnovo za projekcije. Pri tem velja opozoriti, da je bil BDP v 2012 v Sloveniji nižji kot je bil predviden v lanski projekciji. Zato se deleži v BDP nekoliko povečujejo. Pri tem pa so ugotovljene razlike v deležu vseh starostno pogojenih odhodkov v BDP med 2010 in 2060 nekoliko nižje. K temu pomembno prispevajo predvsem učinki pokojninske reforme.

Pokojninska reforma bo zaustavila padanje povprečne pokojnine. Te naj bi bile v letu 2020 v povprečju za 0,9% nižje kot v primeru, da reforme ne bi izpeljali. Število upokojencev naj bi se zaradi učinkov reforme zniževalo do leta 2020, ko naj bi bilo za 4,8 % nižje kot bi bilo brez reforme. Zaradi podaljšanja pokojninske dobe se bo povečevalo tudi število zavarovancev (plačnikov v sistem pokojninskega zavarovanja). To naj bi bilo do leta 2020 za 3,8 % višje kot bi bilo če reforme ne bi izpeljali. Po letu 2020 bo rast javnih izdatkov zaradi staranja prebivalstva rasla hitreje, tako zaradi staranja prebivalstva, kakor tudi zaradi zmanjševanja učinkov sprejete reforme (Tabela 5.1).

Tabela 5.1.: Ocena sprememb povprečne pokojnine, števila upokojencev in števila zavarovancev pred in po reformi (stanje brez reforme =100)

SKUPAJ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Povprečna pokojnina	99,3	99,1	98,3	98,2	98,3	98,5	98,8	99,1	99,5	99,9
Število upokojencev	98,7	98,0	97,3	96,6	95,9	95,3	95,2	95,2	95,3	95,5
Število zavarovancev	100,9	101,4	102,0	102,6	103,1	103,6	103,8	103,8	103,8	103,8

SKUPAJ	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Povprečna pokojnina	100,4	100,9	100,8	99,8	99,1	99,0	99,1	99,3	99,2	98,9
Število upokojencev	95,5	95,5	95,5	96,1	96,4	96,3	96,5	96,8	97,2	97,4
Število zavarovancev	103,8	103,9	104,0	103,8	103,7	104,1	104,1	103,9	103,5	103,2

Vir: IER - podatki ZPIZ-a in lastni izračuni z dinamičnim pokojninskim mikrosimulacijskim modelom.

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 25,5% BDP, kar je nižje od povprečja EU. Do leta 2060 pa naj bi se povečali skupaj za 8,3 odstotnih točk na 32,0 % BDP, kar pa je bistveno hitrejša rast od povprečja EU, ki bo doseglo povečanje za le 3,7 odstotke točke (Tabela 5.2.).

Tabela 5.2.: Dolgoročna projekcija javnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva za Slovenijo in EU-27, 2010-2020 in 2010-2060

	Delež v BDP (%)		Referenčni scenarij				Tvegani scenarij			
			Sprememba v o.t. BDP				Sprememba v o.t. BDP			
	2010		2010-2020		2010-2060		2010-2020		2010-2060	
	SI	EU27	SI	EU27	SI	EU27	SI	EU27	SI	EU27
Skupaj	23,7	25,9	1,8	0,3	8,3	3,7	/	/	/	/
Pokojnine	11,2	11,3	1,2	0,0	6,8	1,5	/	/	/	/
Zdravstvo*	6,1	7,1	1,3	0,3	2,0	1,1	0,5	0,2	1,7	1,7
Dolgotrajna oskrba**	1,4	1,8	0,1	0,3	1,6	1,5	0,3	0,3	1,6	1,7
Izobraževanje	4,7	4,6	0,6	-0,2	0,9	-0,1	/	/	/	/
Nadomestila brezposelnim	0,3	1,1	0,2	-0,1	0,0	-0,3	/	/	/	/

Vir: Ageing report 2012, Evropska komisija, 2013 in lastni preračuni MF z upoštevanjem dejanskega BDP za leto 2012
Opomba: *Izvezeti so izdatki za dolgotrajno zdravstveno oskrbo. **Vključeni so tudi izdatki za invalidnine.

Referenčni scenarij javnih izdatkov za zdravstvo upošteva predvsem spremembe v demografski strukturi prebivalstva oz. vpliv staranja prebivalstva na rast javnih izdatkov za zdravstvo.

Dodatni predpostavki sta: (i) polovico dodatnih let pričakovanega trajanja življenja bomo preživel zdravi; (ii) dohodkovna elastičnost povpraševanja po zdravstvenih storitvah je 1,1 na začetku obdobja in se do 2060 postopoma znižuje proti 1,0. Po tem scenariju naj bi se javni izdatki za zdravstvo v Sloveniji v obdobju 2010-20 povečali za 1,3 odstotne točke BDP oziroma s 6,1 % BDP na 7,4 % BDP v letu 2020. V obdobju 2010-60 bi porasli za 2,0 odstotne točke BDP, to je na 8,1 % BDP v letu 2060. Povečanje je nekoliko višje od povprečnega povečanja izdatkov v EU-27.

Po različnih scenarijih, ki poleg demografskih dejavnikov upoštevajo tudi druge, se projekcija rasti javnih izdatkov za zdravstvo v Sloveniji do leta 2060 giblje v intervalu od 0,5 do 2,6 odstotne točke BDP. To pomeni povečanje javnih izdatkov na najmanj 6,6 in največ 8,7 % BDP.

Pri oceni javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo so upoštevani učinki sprememb v demografski strukturi prebivalstva in dodatno predpostavke glede deleža odvisne populacije (oziroma deleža populacije, ki je ovirana pri vsakodnevnih opravilih), razmerja med formalno in neformalno oskrbo, razmerja med institucionalno oskrbo in oskrbo na domu ter izdatkov dolgotrajne oskrbe na prejemnika. Dolgoročne projekcije tovrstnih javnih izdatkov so negotove predvsem zaradi vhodnih podatkov, ki so kljub izboljšanju v zadnjih letih za večino držav še vedno pomanjkljivi.

Referenčni scenarij upošteva vpliv sprememb v demografski strukturi prebivalstva, rast izdatkov za storitve dolgotrajne oskrbe ter predpostavko, da polovico dodatnih let pričakovanega trajanja življenja ne bomo potrebovali pomoči druge osebe pri opravljanju vsakodnevnih aktivnostih. Podobno kot projekcija zdravstvenih izdatkov torej upošteva zmerno izboljšanje zdravstvenega stanja. Po tem scenariju naj bi se javni izdatki za dolgotrajno oskrbo v Sloveniji povečali v obdobju 2010-2020 za 0,1 odstotne točke BDP oziroma z 1,4 % na 1,5 % BDP v letu 2020. V obdobju 2010-2060 pa bi porasli za 1,6 odstotne točke BDP, to je na 3,0 % BDP v letu 2060. To povečanje je le malenkost višje od ocenjenega povprečnega povečanja izdatkov v EU-27.

Osnovni scenarij gibanja izdatkov za izobraževanje je narejen pod predpostavko nespremenjene politike (ang. »no policy change«) in ugotavlja zgolj vpliv demografskih sprememb na višino javnih izdatkov za izobraževanje. V Sloveniji je delež javnih izdatkov za izobraževanje v BDP leta 2010 znašal 4,7 %, v obdobju 2010 – 2060 naj bi se povečal za 0,9 odstotne točke in v letu 2060 znašal 5,6 % BDP.

Projekcije izdatkov za brezposelne so del projekcij izdatkov, povezanih s staranjem predvsem zaradi izčrpnega zajetja izdatkov, povezanih s staranjem, čeprav so izdatki za brezposelne bolj odvisni od kratko- in srednjeročnih cikličnih gibanj kot od dolgoročnih demografskih gibanj. Za izdelavo projekcij se kot osnovni vhodni podatek upošteva povprečje izdatkov za brezposelne v letih 2007 - 2009. Za Slovenijo je bila ta vrednost v omenjenem obdobju 0,31 % BDP, do leta 2060 pa naj bi padla na 0,27 % BDP.

Leto 2013 je namenjeno podrobnejši analizi dejanskih učinkov nedavno sprejete reforme, predvsem njenega vpliva na dvig dejanske upokojitvene starosti, in pripravi novih spodbud javnofinančne vzdržnosti sistema glede na dosežene rezultate. Predvidene so dejavnosti za nadaljnjo prenavo sistema zaradi zagotavljanja dolgoročne finančne vzdržnosti in dostojnih pokojnin tudi po letu 2020.

Tabela 5.3.: Dolgoročna vzdržnost javnih financ

<i>v % BDP</i>	2010*	2020	2030	2040	2050	2060	Razlika 2060 - 2010
Skupaj javnofinančni odhodki	46,2	51,4	54,4	59,9	67,6	74,9	28,7
Skupaj starostno pogojeni odhodki	23,7	25,5	26,9	29,0	31,5	32,0	8,3
Pokojnine	11,2	12,4	13,4	15,6	17,6	18,0	6,8
Starostne in zgodnje pokojnine	7,8	8,4	8,7	10,2	11,8	12,6	4,8
Invalidske pokojnine	1,5	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9	-0,6
Ostale pokojnine	1,8	1,6	1,6	1,8	1,9	1,9	0,1
Zdravstvo*	6,1	7,4	7,9	8,1	8,3	8,1	2
Dolgotrajna oskrba**	1,4	1,5	1,9	2,4	2,8	3,0	1,6
Izobraževanje	4,7	5,3	5,3	5,0	5,3	5,6	0,9
Ostali starostno pogojeni odhodki	1,2	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	0,3
Izdatki za blago in storitve, ostali transferji	13,4	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	-1,9
Nadomestila plač	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0
Subvencije	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,1
Državne investicije	4,7	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	0,8
Primarni odhodki skupaj	44,9	48,7	50,2	52,9	55,7	56,4	11,5
Odhodki za obresti	1,4	2,7	4,2	7,0	11,9	18,5	17,1
Skupaj javnofinančni prihodki	41,0	46,4	46,7	46,3	45,8	45,5	4,5
Primarni presežek/primanjkljaj	-3,9	-2,3	-3,6	-6,6	-10,0	-10,9	-7
Presežek/primanjkljaj	-5,2	-5,0	-7,7	-13,6	-21,2	-29,4	-24,2
Dolg države	37,1	65,3	100,1	168,4	286,4	440,7	403,6
Predpostavke							
Rast produktivnosti dela	3,3	1,4	1,6	1,7	1,6	1,5	-1,8
Realna rast BDP	1,2	1,7	1,3	1,0	0,9	1,3	0,1
Realna rast BDP na prebivalca	0,0	1,4	1,4	1,1	1,1	1,6	1,6
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	75,7	78,9	77,0	76,5	77,0	76,9	1,2
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	67,5	72,1	72,9	72,5	73,1	73,0	5,5
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	71,7	75,6	75,0	74,6	75,0	74,9	3,2
Stopnja brezposelnosti	7,2	8,1	5,8	5,5	5,4	5,4	-1,8
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	20,0	20,0	24,4	27,7	30,7	31,5	11,5

Vir: IER, UMAR, MF RS, EK.

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

5.2. Potencialne obveznosti

Dajanje poroštev Republike Slovenije je v skladu z ustavo možno le na podlagi zakona. 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 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. Primeri takšnega zakona so na primer porošten zakon za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, porošten zakon za obveznosti Slovenske izvozne in razvojne banke d.d., porošten zakon za obveznosti Slovenske

odškodninske družbe d.d. ter Zakon o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju.

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 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 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 5.6.: Stanje poroštev Republike Slovenije

	Stanje na dan 31.12.2012		Stanje na dan 31.12.2013*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	6.506	18,3	6.857	19,3
v tem: finančni sektor**	1.481	4,2	1.441	4,1

Vir: MF RS.

Opombe: *Projekcije MF.

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

Podatki v Tabeli 5.6. prikazujejo stanje poroštev Republike Slovenije konec leta 2012 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 2013 skladno z zakonom o izvrševanju proračuna znaša 1.500 mio EUR in ločeno za poroštva SID banke d.d. 313 mio EUR. Realizacija iz preteklih let kaže, da je izkoriščenost kvote nizka, saj je bila v letu 2011 0,92 odstotna in v letu 2012 0,15 odstotna, medtem ko pri SID banki d.d. sploh ni bila koriščena.

Dajanje jamstev po jamstvenih shemah je bilo konec leta 2010 zaključeno, prav tako dajanje poroštev domačim bankam za namen omejevanja finančne krize, medtem ko je dajanje poroštev družbi EFSF in kreditorejmalcem na podlagi sporazuma Cotonou II še možno.

6. KAKOVOST JAVNIH FINANC

6.1. Struktura in kakovost 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 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 s 25 na 20 %, vendar pa je v nasprotju s temi pričakovanji ob razmahu ekonomske krize 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 naslednjem obdobju pa se je postopna javnofinančna konsolidacija osredotočila predvsem na zmanjševanje javnofinančnih odhodkov. Podobno politiko namerava vlada nadaljevati tudi v tem programskem obdobju, pri tem pa bo pripravila dodatne ukrepe za povečanje javnofinančnih prihodkov, ki bodo oblikovani tako, da bi čimmanj omejevali ponoven zagon gospodarske rasti. Kot je bilo pojasnjeno že v poglavju 3.2., bo vlada primarno pozornost namenila ukrepom za povečanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev in zmanjševanje obsega sive ekonomije, obenem pa bo dodatna aktivnost vlade namenjena tudi dvigu davčne kulture in spodbujanju prostovoljnega plačevanja davkov, kar bo doseženo z napovedovanjem nadzorov in objavljanja rezultatov nadzora v medijih z namenom spodbujanja registracije in legalizacije opravljanja dejavnosti ob ozaveščenosti državljanov. Na tem področju bo posebna pozornost namenjena učinkovitemu nadzoru razkoraka med prijavljenimi dohodki zavezanca in vrednostjo njegovega premoženja ter možnosti hitre in učinkovite naknadne obdavčitve v preteklosti neprijavljenega dohodka ali premoženja. Ravno z namenom uspešnejšega izvajanja postopkov v zvezi s prijavo premoženja in z njo povezano cenitvijo, bo vlada v programskem obdobju pripravila dopolnitve, ki bo davčnemu organu omogočala uvedbo postopka za daljše obdobje. Vendar pa vlada ocenjuje, da bodo potrebne tudi spremembe pri stopnjah posameznih javnih dajatev oziroma pri določitvi osnov, od katerih se davek obračunava.

Struktura javnofinančnih prihodkov v letu 2012 ne odstopa bistveno od strukture prihodkov preteklih let. Skupno so vse blagajne javnega financiranja v letu 2012 imele za 13,12 mrd EUR davčnih prihodkov, pri čemer so najpomembnejše kategorije prihodkov:

- prispevki za socialno varnost (5,24 mrd EUR),
- domači davki na blago in storitve (4,88 mrd EUR) in
- davki na dohodek in dobiček (2,66 mrd EUR).

Realizacija javnofinančnih prihodkov (davki in prispevki) v letu 2012 je bila nekoliko nižja kot v letu 2011 (skupno je bilo pobranih za okoli 92 mio EUR manj prihodkov kot v letu 2011). Nekoliko višji pa so bili prihodki glede na leto 2010 in sicer za okoli 269 mio EUR. Višji prihodki v letu 2012 glede na leto 2011 so bili realizirani predvsem na področju dohodnine (23 mio EUR), trošarin (98 mio EUR), zvišali pa so se tudi davki na premoženje (okoli 18 mio EUR). Glede na leto 2011 so se bistveno znižali prihodki davka od dohodkov pravnih oseb (okoli 91 mio EUR), davka na dodano vrednost (87 mio EUR), prispevkov za socialno varnost (23 mio EUR) ter davkov na mednarodno trgovino in transakcije (18 mio EUR).

Vlada v programskem obdobju ne načrtuje večjih sprememb v strukturi prihodkov iz naslova davkov in prispevkov, razen okrepitve prihodkov iz naslova davka na nepremičnine, ki naj bi nadomestil dosednji neučinkovit in nepregleden sistem obdavčitve nepremičnin (nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in davek od premoženja) in doprinesel k učinkovitejšemu zajemu predmetov obdavčitve. Vlada pričakuje, da se bodo v letih 2013 in 2014 prihodki iz naslova

davkov na dohodek in dobiček zaradi že uveljavljenih sprememb v davčni zakonodaji sicer še nekoliko znižali, vendar bo upadanje predvsem prihodkov iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb vsaj zaustavljeno z zaustavitvijo nadaljnjega zniževanja nominalne davčne stopnje. Nekoliko višje prihodke že v letu 2013 vlada pričakuje od davkov iz premoženja, saj je bil obseg protikrizne obdavčitve nepremičnega premoženja večjih vrednosti z letom 2013 povečan (glej poglavje 3.2.) Vlada pričakuje manjše spremembe tudi v strukturi prihodkov pri domačih davkih in storitvah. K temu prispeva predvsem uveljavitev CO₂ dajatve na pogonska goriva in zvišanje nekaterih okoljskih dajatev in koncesij. Prav tako vlada pričakuje, da bodo načrtovani ukrepi za razbremenitev administrativnih bremen, s hkratnimi ukrepi za omejitve sive ekonomije, preusmerili del dejavnosti, ki se odvijajo na nelegalnem trgu, v regularno dejavnost, kar bi po prepričanju vlade moralo pozitivno vplivati na skupen obseg javnofinančnih prihodkov, čeprav ni mogoče v kolikšni meri se bodo ti ukrepi odrazili v dodatnih javnofinančnih prihodkih že v letu 2013.

Glede na to, da je sistem obdavčitve nepremičnin v Sloveniji zastarel in ne zajame v obdavčitev vseh nepremičnin, niti ne nudi ekonomskih vzvodov, ki bi prispevali k doseganju ciljev na drugih področjih ekonomske politike (racionalna raba prostora, preglednost nepremičninskega trga, celovitost evidentiranja nepremičnin itd.), namerava vlada predlagati modernizacijo tega dela davčnega sistema. Cilj modernizacije je prvenstveno poenostavitev sistema. Obenem se želi davek uporabiti tudi kot dopolnilni inštrument za ureditev preglednega prostorskega načrtovanja. Predvsem pa se bo povečala preglednost in pravičnost obdavčitve, tako z vezavo davčne osnove na tržno vrednost nepremičnine, kot s popolnejšim zajetjem nepremičnin v obdavčitev. Iz slednjega razloga in tudi nekoliko višje davčne obremenitve vlada pričakuje, da bi se v primeru prenove sistema obdavčitve nepremičnin prihodki povišali, kar bi lahko pospešilo javnofinančno konsolidacijo, pri tem pa bi bila gospodarska rast najmanj ovirana. Vlada ocenjuje, da bo predlagana rešitev občinam omogočila, da v celoti uspejo realizirati za okoli 30% več prihodkov, kot iz sedanjega davka na premoženje, nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, preostali prihodek iz tega naslova pa bo predvidoma vir državnega proračuna. Vlada načrtuje, da bodo prvi finančni učinki teh sprememb doseženi v letu 2014.

Na področju urejanja razmer glede črnih gradenj namerava vlada sprejeti kombinacijo ukrepov, vključno z določitvijo višine posebnih nadomestil, s katerimi želi spodbuditi lastnike, da uredijo status svojih nepremičnin, hkrati pa pričakuje iz tega naslova tudi dodatne prihodke državnega proračuna. Njihovega obsega ni mogoče opredeliti, ker ni mogoče oceniti, koliko objektov, ki so bili zgrajeni brez ustreznih dovoljenj, bi bilo mogoče obravnavati na ta način in koliko lastnikov bi se odločilo za tovrstno postopanje.

Obenem namerava vlada v tem programskem obdobju ustaviti zniževanje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb, s katerim zagon gospodarstva ne bi bil okrnjen, ob dejstvu, da ostajajo davčne olajšave, sprejete v začetku leta 2012, nespremenjene.

Vlada prav tako pripravlja dodatne ukrepe na področju zakonodaje s področja obdavčitve fizičnih oseb z dohodnino, kot odziv na uveljavljene reformne ukrepe pokojninske in delovnopravne zakonodaje.

V programskem obdobju vlada namerava zvišati splošno (za dve odstotni točki, na 22%) in nižjo stopnjo (za eno odstotno točko na 9,5%) davka na dodano vrednost. Vlada načrtuje, da bi sprememba stopenj začela učinkovati sredi leta 2013, skupni javnofinančni učinek na letni ravni pa ocenjuje na cca 250 mio evrov.

Točni termiski plan uvedbe novih davčnih obremenitev bo določen tako, da se bodo ukrepi sprejeli čim prej, uvajali pa se bodo postopno, tako da bo pobiranje novih dajatev lahko učinkovito in da bodo nove obremenitve imele čim manjši možni negativni vpliv na ponoven

zagon gospodarske rasti. Terminski plan uvedbe teh obremenitev je odvisen tudi od učinkovitosti ukrepanja na strani javnofinančnih izdatkov.

Začasno bo vlada pospešila prizadevanja za javnofinančno konsolidacijo tudi z možno uveljavitvijo začasnega kriznega davka, vezanega na dohodke prebivalstva, ki bi začel učinkovati v začetku leta 2014, če do takrat ne bo dosežen dogovor o dodatnih trajnih ukrepih na strani javnofinančnih odhodkov.

Vlada namerava v tem letu z različnimi davčnimi ukrepi zagotoviti dodatne prihodke za financiranje državnega proračuna, tudi z nekaterimi manj izdatnimi novimi viri. Pri tem namerava vlada uvesti obdavčitev srečk v sistemu prirejanja klasičnih iger na srečo in obdavčitev nekaterih sladkih pijač na način, ki bo čim bolj enostaven in hkrati učinkovit ter da bo davčna obremenitev čim bolj enakomerno porazdeljena.

K večji učinkovitosti javnofinančnih prihodkov prispeva zlasti enostaven in pregleden davčni sistem, ki zagotavlja popolnejše zajetje pobiranja davkov ob manjših stroških izpolnjevanja davčnih obveznosti pri davčnih zavezancih in upravljanja sistema pobiranja davkov pri davčnih organih. Vlada bo v programskem obdobju izboljšala obstoječo zakonodajo na področju pobiranja dajatev in nadaljevala z modernizacijo davčnega in carinskega informacijskega sistema, da bi dosegla učinkovitejše pobiranje davkov z vidika administracije oziroma nižje stroške prostovoljnega plačevanja davkov za davčne zavezance, predvsem s širjenjem uporabe elektronskega poslovanja in nadaljnega razvoja novega davčnega informacijskega sistema (EDIS). Sodobna orodja bodo omogočila učinkovitejše in hitrejše zaznavanje kršitev ter njihovo sankcioniranje oziroma odpravljanje nepravilnosti. V okviru carinskega informacijskega sistema je predvideno razviti nove programske opreme za trošarine in okoljske dajatve, ki bo poleg funkcionalnosti sedanjega trošarinskega informacijskega sistema vsebovala še modul e-poslovanja za uporabnike v gospodarstvu. Z uvedbo novega sistema se bodo poenostavili dosednji postopki, kar bo zmanjšalo administrativno breme udeležencem, predvsem v trošarinskih postopkih.

Pomemben segment delovanja sistema javnofinančnih prihodkov predstavljajo tudi učinkovite izvršbe v primeru, če zavezanec ne poravnava svojih obveznosti prostovoljno. Z namenom povečati učinkovitost izvršbe je bila na novo opredeljena pristojnost za izvajanje postopka izvršbe. Tako je davčna služba zadržala pristojnost za izvajanje izvršbe v zvezi z javnofinančnimi prihodki, za pobiranje katerih je pristojna davčna služba, vse ostale izvršbe pa so bile prenesene v pristojnost carinske službe. S tem so bile vzpostavljene organizacijske možnosti (boljša izraba obstoječih človeških virov) za učinkovitejšo (hitrejšo) izvršbo v zvezi z javnofinančnimi prihodki in vlada pričakuje, da bodo finančni učinki te reorganizacije in prenovljene informacijske podpore davčni izvršbi, vidni že v tem, še bolj pa v naslednjih letih.

K večji učinkovitosti pri izrabi razpoložljivih človeških virov na področju zmanjševanja davčnih utaj bo prispevala tudi načrtovana združitve davčne in carinske službe v enotno Finančno upravo Republike Slovenije ter razširitev pooblastil carinske službe za ukrepanje v primeru odkritja dela na črno. Namen sprememb v organizaciji obeh služb je povečati njuno učinkovitost, ob upoštevanju nujnih posebnosti v delovanju vsake od obeh služb. Vlada načrtuje, da bodo zakonske podlage za reorganizacijo obeh služb sprejete v letu 2013, tako da bi prenovljena enovita služba lahko začela z delom v letu 2014.

6.2. Struktura in učinkovitost javnofinančnih odhodkov

Pri upravljanju javnofinančnih odhodkov, zlasti državnega proračuna, bo vlada še naprej stremela k doseganju agregatne fiskalne discipline (kontrola javnih izdatkov), razporejanju virov skladno s prioritetami politik in izboljšanju 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 prioriternih programov na gospodaren in učinkovit način. Kljub večjemu poudarku nadzoru 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.

Vzpostavljeno proračunsko načrtovanje in izvrševanje omogočata vladi ciljno in fleksibilno upravljanje strukture odhodkov, kar je zlasti pomembno v obdobju konsolidacije. Javnofinančna zakonodaja (npr. Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2013 in 2014) omogoča prerazporeditve sredstev med politikami, programi in podprogrami ter hkrati določa tudi meje in pogoje razpolaganja s sredstvi, še posebej za kategorije odhodkov, ki predstavljajo pomemben del proračunske porabe. Tudi poslovanje proračunskih uporabnikov je predvsem pri določenih kategorijah stroškov dela (npr. pogodbeno delo, dodatki), izdatkih za blago in storitve, subvencije in investicije, podrejeno agregatni višini odhodkov. Namera vlade je, da proračunski uporabniki primarno organizirajo delo ob nespremenjenem ali zmanjšanem obsegu sredstev, kar zahteva tudi spremembe sektorske zakonodaje.

Okvir porabe predvideva omejevanje števila zaposlenih in stabilizacijo mase sredstev za plače zaposlenih v javnem sektorju glede na pretekla leta, v državnem proračunu se bo obseg izdatkov za blago in storitve vzdrževal do ravni realizacije leta 2012; projekcije porabe so nižje od realizacije dosežene leta 2012 za subvencije, tekoče transfere javnim skladom, agencijam in drugim izvajalcem javnih služb. Projekcije vlade pri investicijskih odhodkih in transferih izhajajo iz dinamike izvajanja projektov, tako da obseg financiranja sicer predvideva višje odhodke kot v letu 2012, vendar še vedno manj kot v letih 2010 in 2011.

V strukturi proračunskih odhodkov, ki so programsko načrtovani na ravni 24 politik, največji delež predstavljajo politike izobraževanja, pokojninskega varstva in socialne varnosti, sledijo promet in prometna infrastruktura, kmetijstvo, politika trga dela in delovnih pogojev ter državotvorni politiki obramba in zaščita ter notranje zadeve in varnost. Upošteva se ukrepe uravnoteženja javnih financ, začete spremembe pokojninskega sistema, uveljavljanje sprememb s področja zaposlovanja, in urejanja trga dela ter racionalizacije poslovanja javnega sektorja, se je izhodiščno glede na leto 2012 v odhodkih sprejetega proračuna za leto 2013 zmanjšala udeležba politike izobraževanja (2012: 18,2%, 2013: 16,5%), pokojninskega varstva (2012: 15,2%, 2013: 13,8%) in socialne varnosti (2012: 11,9%, 2013: 10,6%); podobno velja za ostale politike. Večji delež v strukturi odhodkov za leto 2013 glede na leto 2012 se izkazuje pri prometu in prometni infrastrukturi, varovanju okolja in okoljski infrastrukturi ter politiki podjetništva in konkurenčnosti, kar je povezano z večjo usmeritvijo v programe in projekte sofinancirane z evropskimi sredstvi ob zaključevanju finančne perspektive.

Izboljševanje upravljanja proračunskih sredstev na ravni centralne države podpirata računovodski in finančni sistem, ki omogočata vladi alokacijo in uporabo sredstev na učinkovit način. Za učinkovito in uspešno porabo namerava vlada povezovati proračunski sistem in finančno upravljanje z ostalimi sistemi javnega sektorja (sistem odločanja, javno naročanje, kadrovska politika, bolj smotno izvajanje programov na podlagi ugotovitev in priporočil revizij, mednarodnih institucij, uporabnikov storitev).

Na podlagi nekaterih že v preteklosti začelih in dodatnih ukrepov uravnoteženja javnih financ, postopno uveljavljane pokojninske reforme, dogovorov s socialnimi partnerji (npr. glede obsega sredstev za stroške dela, kadrovske politike) ter upoštevanjem proračunskih pravil in doslednim nadzorom virov, namerava vlada še naprej stabilizirati in zmanjševati agregatno proračunsko porabo, ob selektivnem usmerjanju sredstev k zastavljenim prioriternim proračunskim politikam in projektom. Ker bo ob tem vlada izvedla aktivnosti za sanacijo in zagotovitev stabilnosti bančnega sistema ter podpore podjetij, je potrebno upoštevati, da bodo tovrstne operacije vseeno enkratno vplivale na povečanje določenih kategorij izdatkov in primanjkljaja.

7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC

Vlada si je na področju ureditve institucionalnega okvira javnih financ v tem programskem obdobju zadala naslednje cilje:

1. določitev fiskalnega pravila v nacionalnem pravnem redu zaradi povečanja fiskalne discipline in odgovornega načrtovanja in porabe javnih sredstev;
2. zagotovitev večje transparentnosti javnih financ z vključevanjem vseh obveznih dajatev v blagajne javnega financiranja in omejevanjem izvenproračunskega financiranja javnih oziroma splošnih zadev;
3. povečanje fleksibilnosti porabe javnih sredstev s striktnejšim spoštovanjem načela integralnosti državnega proračuna in vključevanjem namenskih sredstev v integralni proračun;
4. povečanje učinkovitosti porabe in nadzora nad porabo javnih sredstev ter
5. povečanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev.

Na ustrezno ureditev institucionalnega okvira javnih financ vplivajo tudi dejavniki, ki so splošnejše narave, kot na primer zakonodaja s področja referendumskega odločanja, kar je podrobneje predstavljeno v poglavju 7.4.

7.1. Nacionalna javnofinančna pravila

Vlada bo v ustavnopravnem postopku v Državnem zboru RS podprla rešitev, da Slovenija v ustavo zapiše fiskalno pravilo, kakor se je Slovenija zavezala s podpisom Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. Na ta način se želi zagotoviti večjo fiskalno disciplino, vzdržne javne finance ter makroekonomsko stabilnost, kot nujen ukrep za trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj. Ker je ustava najvišji splošni pravni akt države, s katerim država predpiše splošna načela in oblike svoje politične in družbene ureditve, bo tudi fiskalno pravilo v tem aktu določeno splošno. Tako bo v ustavi določeno, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov v državi (kar vključuje tudi proračune lokalnih skupnosti) srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presegati izdatke ter, da se od tega načela lahko odstopi samo v izjemnih okoliščinah.

Poleg navedenega predlagani ustavni zakon določa tudi obvezen sprejem t.i. »izvedbenega zakona« v roku šestih mesecev od uveljavitve dopolnitve ustave. Državni zbor sprejme izvedbeni zakon z ustavno (dvo tretjinsko) večino. V izvedbenem zakonu bo fiskalno pravilo podrobneje opredeljeno na način, ki bo v celoti implementiral Direktivo Sveta o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic, hkrati pa bo usklajen z uredbami, ki so bile sprejete v zvezi z odpravljanjem čezmernega primanjkljaja v državah članicah. V izvedbenem zakonu namerava vlada predlagati podrobne rešitve glede samega fiskalnega pravila, vloge neodvisnega fiskalnega sveta ter podrobno opredeliti, kaj se šteje za izjemne okoliščine in kakšen je korekcijski mehanizem.

Glede na to, da vlada razume zelo resno zavezo, ki jo Slovenija sprejema z vključitvijo fiskalnega pravila v ustavo, ocenjuje, da je pri določitvi časovnega okvira, v katerem je potrebno glede na trenutno stanje javnih financ doseči polno skladnost s fiskalnim pravilom, treba upoštevati spremenjene makroekonomske okoliščine glede na razmere, v katerih je bila Slovenija v letu 2012, ko je bil pripravljen osnutek spremembe ustave.

7.2. Prenova zakona o javnih financah

Ob uvedbi fiskalnega pravila v Ustavo RS ter sprejemu posebnega izvedbenega zakona bo potrebno novelirati tudi Zakon o javnih financah in z njim povezan Zakon o računovodstvu. V Zakonu o javnih financah bo ključno pozornost treba nameniti spremembi postopka sprejemanja proračunov, ki bo moral upoštevati fiskalno pravilo pa tudi vse druge obveznosti, ki jih ima država v okviru pravil ekonomskega upravljanja in pravil o izvajanju nadzornih mehanizmov.

S pripravo novega Zakona o javnih financah želi vlada uresničiti predvsem drugi, tretji in četrti cilj, predstavljen zgoraj. Še posebej pa bo nov Zakon o javnih financah pomemben za:

- uskladitev z EU zakonodajo na področju ekonomskega upravljanja;
- posodobitev pravnega okvira urejanja področja in upravljanja z javnimi financami;
- vzpostavitev sodobnega sistemskega mehanizma za vodenje politik javnih financ, vključno z zagotavljanjem kakovosti javnih financ ter ustreznega nadzora nad posameznimi kategorijami porabe;
- zagotovitev makroekonomske stabilnosti ter trajnega in stabilnega narodnogospodarskega razvoja
- zagotovitev večje preglednosti zbiranja in porabe javnih sredstev preko doslednejšega spoštovanja načela, da morajo biti vse obvezne dajatve kakor tudi vsa poraba zbranih sredstev izkazane preko proračunov štirih javnih blagajn.

Vlada namerava predloga zakonov pripraviti in ju posredovati Državnemu zboru RS v letu 2013, tako da bi bila lahko sprejeta do konca letošnjega leta. Ker pa bo istočasno potekal tudi postopek sprejemanja spremenjenega proračuna za leto 2014 in proračuna za leto 2015, bo zakon o javnih financah lahko prvič uporabljen za pripravo spremenjenega proračuna za leto 2015.

7.3. Združitev Davčne in Carinske uprave RS v enotno Finančno upravo RS kot orodje za učinkovitejše pobiranje javnih dajatev

Interes Republike Slovenije je zagotavljati pregleden, gospodaren in učinkovit sistem pobiranja javnih dajatev, ki bo spodbujal prostovoljno izpolnjevanje zakonskih obveznosti. Pogoji za prostovoljno izpolnjevanje obveznosti je sodobno urejen in strokoven upravni organ, odgovoren za pobiranje javnih dajatev, ki zagotavlja pregledno in enako obravnavo vseh subjektov, ki morajo izpolnjevati obveznosti v zvezi s plačilom teh dajatev, hkrati pa zagotavlja zavezancem tudi ustrezno raven storitev, ki jim omogočajo enostavno in čim gospodarnejše izpolnjevanje njihovih obveznosti.

Sodobno organizirana finančna uprava je pogoj za zakonito, strokovno, politično nevtralnno, odprto in pregledno ter učinkovito delovanje. Njenega delovanja ne sme določati le nadzorna naloga, ampak mora delovati kot storitveni servis zavezancev in razvijati partnerske odnose z zavezanci, ki so pripravljene prostovoljno in zakonito izpolnjevati svoje obveznosti glede plačevanja obveznih dajatev. V tem smislu mora tudi finančna uprava delovati v skladu z načeli k uporabniku usmerjene javne uprave. Ti cilji se dosegajo predvsem s poenostavitvijo in standardizacijo postopkov, zmanjševanjem administrativnih ovir, zmanjševanjem upravnega bremena in izboljšanjem kakovosti dela.

Izhajajoč iz navedenega je temeljni cilj združitve obeh služb urediti tako organizacijo in delovanje finančne uprave, ki bo zagotavljala izvajanje zakonov o obdavčenju, tako da bo

pobiranje javnih dajatev sledilo 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.

Pričakovani učinki združitve, ki se nanašajo na opravljanje nalog, so: zmanjševanje administrativnih ovir za zavezance, 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.

Pričakovani učinki, ki se nanašajo na organizacijski vidik, so združitev notranjih organizacijskih enot, ki opravljajo istovrstne naloge (obračun, odmera, nadzor nad vplačevanjem obveznih dajatev, izterjava in preiskave za uspešnejše zatiranje in pregon kriminalnih dejanj, na primer uvedba mobilnih enot preiskav v zvezi s sivo ekonomijo, ki bi bila organizirana v finančni upravi) ter učinkovita izraba zaposlenih, ki se bodo sprostili z vstopom Hrvaške v EU.

7.4. Sprememba referendumске zakonodaje

Referendumski model v Sloveniji omogoča lahek dostop do referendumov in povzroča politično nestabilnost. Predlog za spremembo 90. člena Ustave RS (podpisan s strani 50 poslank in poslancev državnega zbora) je bil vložen v septembru 2012. Ustavna komisija je ustavno-revizijski postopek zaključila in predlog za spremembo Ustave bo drugič obravnavan na plenarni seji predvidoma v tednu med 10. in 14. majem 2013. Ob pozitivnem izidu odločanja bo Državni zbor RS nato do 20. maja 2013 sprejel Odlok o razglasitvi Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije.

S predlaganimi spremembami:

1. Referendum dajemo v roke izključno volivcem, saj je predlagano, da razpis referenduma lahko zahteva najmanj 40 000 volivcev. Referenduma ne morejo več zahtevati poslanci državnega zbora, niti državni svet.
2. Nadalje se predlaga, za katere zakone se referenduma ne more razpisati – določena je vsebinska omejitev razpisa referenduma (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).
3. Določa se zavrnitveni model referenduma; 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.