



**VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE**

# **PROGRAM STABILNOSTI**

---

**DOPOLNITEV 2015**

Ljubljana, april 2015

## VSEBINA

<b>1. OKVIR IN CILJI EKONOMSKE POLITIKE.....</b>	<b>3</b>
1.1. SPODBUJANJE NALOŽB .....	3
1.2. STRUKTURNE REFORME.....	4
1.3. FISKALNA ODGOVORNOST .....	4
<b>2. RAZVOJ SLOVENSKE EKONOMIJE .....</b>	<b>5</b>
2.1. STRUKTURNI RAZVOJ IN ODPRVLJANJE MAKROEKONOMSKIH NERAVNOVESIJ .....	5
2.2. KRATKOROČEN IN SREDNJEROČEN EKONOMSKI OKVIR IN OBETI .....	8
<b>3. EKONOMSKA IN PRORAČUNSKA POLITIKA .....</b>	<b>12</b>
3.1. SREDNJEROČNI JAVNOFINANČNI OKVIR .....	13
<b>4. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI.....</b>	<b>24</b>
4.1. PRIMERJAVA NAPOVEDI BDP S PREDHODNIM PROGRAMOM .....	24
4.2. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI SALDA SEKTORJA DRŽAVA NA SPREMEMBE V GOSPODARSKI AKTIVNOSTI....	24
4.3. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI DOLGA .....	25
4.4. KVALITETA NAPOVEDI .....	26
<b>5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC .....</b>	<b>26</b>
5.1. IZDATKI ZA STARANJE SE V SLOVENJI POVEČUJEJO .....	26
5.2. POTENCIALNE OBVEZNOSTI.....	29
<b>6. KVALITETA JAVNIH FINANC .....</b>	<b>30</b>
6.1. STRUKTURA JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV .....	30
6.2. STRUKTURA JAVNOFINANČNIH ODHODKOV .....	31
6.3. STRUKTURNE REFORME.....	33
<b>7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC .....</b>	<b>36</b>

## 1. OKVIR IN CILJI EKONOMSKE POLITIKE

Slovenija je v letu 2014 dosegla zmerno gospodarsko rast, ki se bo po napovedih ohranila tudi v letih 2015 in 2016. Okrevanje je pretežno vezano na izvozne potenciale in prodornost gospodarstva, z odgovornim vzdrževanjem mednarodne konkurenčnosti in racionalno porabo javnih sredstev. Kljub velikemu padcu BDP v obdobju globalne finančne krize je Sloveniji uspelo ohraniti eno največjih stopenj socialne enakosti v širših mednarodnih primerjavah. Ob ugodnih globalnih pogojih bodo nosilci ekonomske politike delovali proti-ciklično in prispevali k temu, da bo gospodarstvo lahko poslovalo in na trgih izkoristilo čim več priložnosti.

Ugodnejše makroekonomske pogoje mora Slovenija izkoristiti tudi za nadaljevanje in krepitev strukturnih reform. To je edina pot, ki bo zagotovila zniževanje primanjkljaja javnih financ in pogoje za postopno zniževanje dolga sektorja država. Visoka sredstva, ki so bila vložena v sanacijo bančnega sistema, morajo zagotoviti obnovo financiranja gospodarstva ter investicij, ki bodo zagotavljale multiplikativne učinke na celotno gospodarstvo in s tem postopno krepitev blaginje prebivalstva. Pri tem je pomembna krepitev odgovornosti posameznikov in institucij.

Slovenija je kot članica EU in EMU zavezana k spoštovanju skupnih pravil omejitev pri gibanjih tako v javnih financah kot v širšem makroekonomskem področju. Program stabilnosti je srednjeročni načrt vlade Republike Slovenije o ukrepih za doseganje ciljev politike javnih financ. Dokument je skupaj z Nacionalnim reformnim programom podlaga za pripravo in izvajanje ukrepov ekonomske politike, ki omogoča doseganje gospodarskih in javnofinančnih ciljev države.

Cilji javno finančne politike Republike Slovenije za leti 2015 in 2016 sledijo zahtevam in priporočilom Sveta EU v okviru zavez Pakta stabilnosti in rasti ter so v skladu s postopkom presežnega primanjkljaja<sup>1</sup>. Doseganje scenarija v srednjeročnem obdobju je predvideno s prepletanjem spodbujanja naložb in ukrepi za večjo konkurenčnost, strukturnimi reformami in fiskalno odgovornostjo.

Slovenija v letu 2015 sledi fiskalnemu cilju, da doseže primanjkljaj sektorja države v višini 2,9% BDP, v letu 2016 pa primanjkljaj, ki ustreza izboljšanju strukturnega salda za 0,6% BDP. Strukturni saldo sektorja država bo po tej oceni izravnal v letu 2020. V Programu stabilnosti so opisane politike in ukrepi za doseganje teh ciljev, ki jim 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.

Glavna cilja ekonomske politike sta spodbujanje gospodarske rasti in javnofinančna konsolidacija. Pogoji za gospodarsko rast bodo zagotovljeni z izboljšanjem dejavnikov konkurenčnosti in dvigom produktivnosti gospodarstva ter stopnje zaposlenosti ob demografskih in okoljskih omejitvah oziroma priložnostih. Za doseganje dolgoročne gospodarske rasti in za ustvarjanje delovnih mest si je Slovenija začrtala ukrepe na ključnih področjih z namenom, da bi povečevala produktivnost in učinkovitost ter zagotovila primerno raven socialne vključenosti in pravičnosti. V začetku leta 2015 je vlada s socialnimi partnerji sklenila Socialni sporazum za leti 2015-2016, s katerim so začrtana ključna področja dela in ukrepi, ki bodo izvedeni s sodelovanjem socialnih partnerjev.

Glavni cilji in usmeritve so razvrščeni glede na prednostna področja, kot jih opredeljuje tudi Letni pregled rasti Sveta EU. Tako usmeritve, kot ukrepi v največji možni meri upoštevajo tudi naloge in zaveze iz veljavnih nacionalnih dokumentov.

### 1.1. Spodbujanje naložb

- Investicije z multiplikativnimi učinki. V letih 2015 in 2016 se bodo izvedle investicije v prometno in okoljsko infrastrukturo, projekte informacijske družbe ter s področja zdravstva, tudi z izkoriščanjem sredstev iz evropskih skladov.

<sup>1</sup> Slovenija je od 2. decembra 2009 formalno v postopku presežnega primanjkljaja in mora po priporočilih Sveta EU iz junija 2013 znižati primanjkljaj sektorja država na manj kot 3 % BDP do leta 2015.

- Dolgoročno uravnotežen delež skupnih investicij v osnovna sredstva v BDP nad 20 %. Investicije v inovativnost, raziskave in razvoj v skladu s Strategijo pametne specializacije.
- Izkoristek iz Naložbenega načrta za Evropo.
- Spodbujanje izvozne konkurenčnosti podjetij in razvoja MSP. Internacionalizacija poslovanja ter vključevanja v globalne verige vrednosti.
- Razvoj finančnih instrumentov, izboljšanje posojilnih pogojev ter ukrepi za privabljanje zasebnih vlagateljev.
- Izkoriščanje potencialov kreativne industrije, vključno z revitalizacijo kulturne dediščine in socialnega podjetništva ter prehoda na zeleno gospodarstvo in trajnostno upravljanje z viri.

## 1.2. Strukturne reforme

- Stabilno, konkurenčno poslovno okolje in enostavnost poslovanja:
  - Zmanjševanje administrativnih bremen: (i) poenostavitev davčnih postopkov, (ii) ključne spremembe na področjih prostorskega načrtovanja, graditve objektov ter umeščanja v prostor, (iii) spodbujanje uporabe elektronskega poslovanja.
  - Povečanje konkurenčnosti na področju davkov z njihovim prestrukturiranjem v danih okvirih javnofinančnih prihodkov.
  - Delovanje trgov proizvodov in storitev s preiščeno (de)regulacijo dejavnosti in poklicev.
  - Posodobitev raziskovalnih in inovacijskih sistemov ter povečanje kakovosti javnih naložb v raziskave in inovacije.
  - Učinkovito upravljanje državnega premoženja in znižanje prepletenosti države z gospodarstvom s preiščeno privatizacijo.
- Priprava in izvedba celovitih strukturnih sprememb v zdravstvu. Sočasna ureditev dolgotrajne oskrbe in osebne asistence.
- Povečanje učinkovitosti, kakovosti in internacionalizacije v visokem šolstvu.
- Proučitev morebitnih destimulacij in obstoječih spodbud za podaljšanje delovne aktivnosti starejših.
- Posodobitev javne uprave, boj proti korupciji, davčni utaji ter delu in zaposlovanju na črno.
- Krepitev učinkovitosti in preglednosti delovanja pravosodnega sistema in njegovih gradnikov<sup>2</sup>.
- Prilagajanje ukrepov na trgu dela za mlade, starejše, nizko izobražene in dolgotrajno brezposelne.

## 1.3. Fiskalna odgovornost

- Okrepitev fiskalnega okvirja in odgovornosti.
- Priprava izhodišč za dolgoročno spremembo strukture javnih izdatkov.
- Izravnani strukturni saldo leta 2020.
- Nadomestitev učinkov kratkoročnih varčevalnih ukrepov z učinki dolgoročnih strukturnih ukrepov, bodisi s preoblikovanjem nekaterih kratkoročnih ukrepov v sistemske bodisi z nadomestitvijo preostalih kratkoročnih ukrepov z drugimi, sistemskimi ukrepi.

---

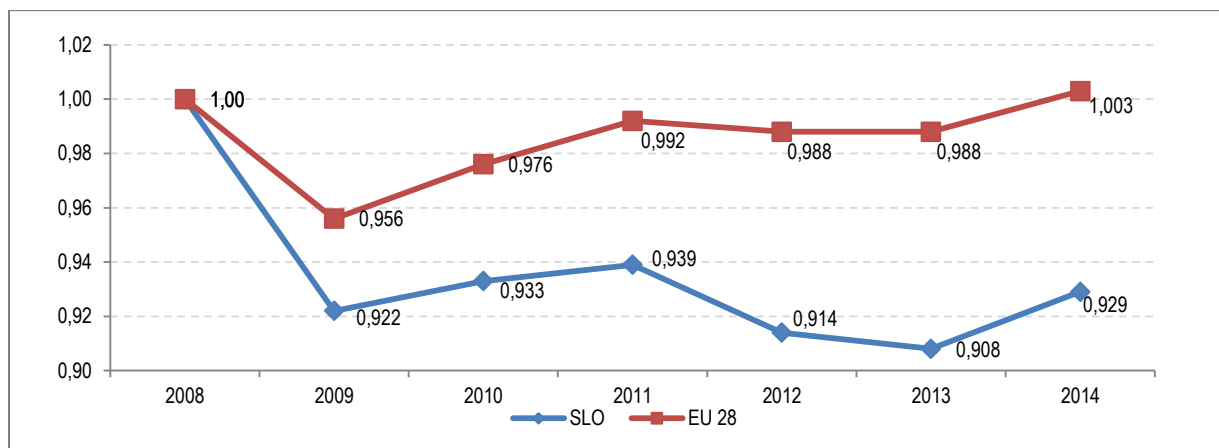
<sup>2</sup> Ukrep prispeva tudi k izboljšanju poslovnega okolja iz prve alineje tega odstavka.

## 2. RAZVOJ SLOVENSKE EKONOMIJE

### 2.1. Strukturni razvoj in odpravljanje makroekonomskih neravnovesij

Slovensko gospodarstvo se je v letu 2014, po relativno dolgem obdobju zastoja rasti, ponovno okrepilo. Po ocenah je realni BDP v letu 2014 zrasel za 2,6 %, vendar je Slovenija relativno še vedno pod ravnijo razvitosti, ki jo je dosegala leta 2008. Zaostanek za razvitostjo EU se je nekoliko zmanjšal, pri čemer je evropsko gospodarstvo v 2014 v po povprečju že preseгло raven razvitosti iz pred-kriznega leta 2008.

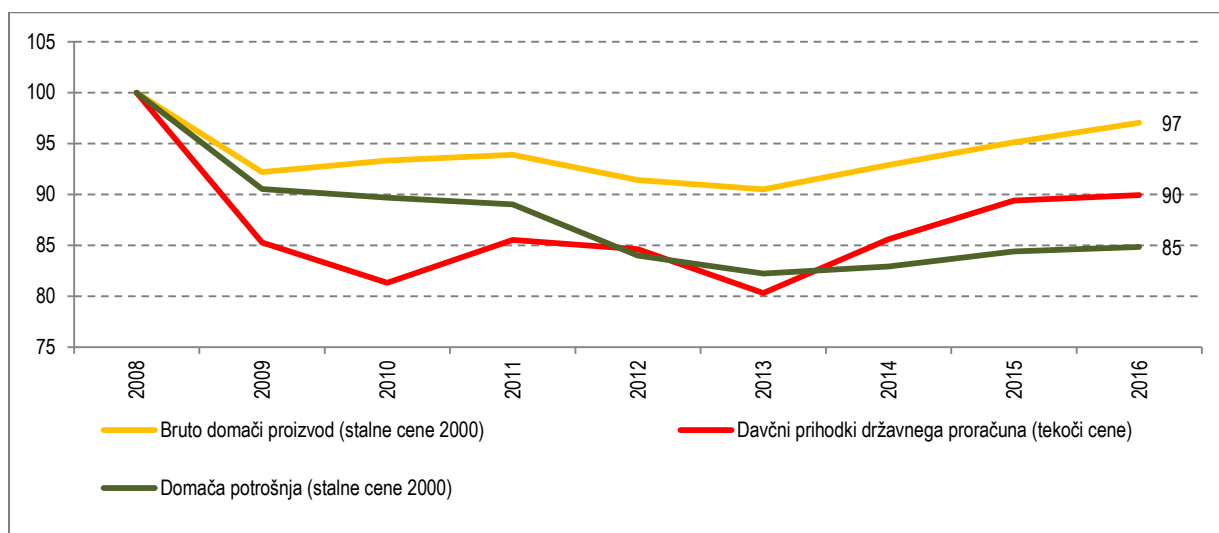
Slika 2.1.: Izguba BDP po letu 2008



Vir: EIPF. Gospodarska gibanja, februar 2015

V letih 2015 in 2016 je pričakovati nadaljnje okrevanje slovenskega gospodarstva in s tem zmanjševanje zaostanka za povprečno razvitostjo EU, vendar pa struktura gospodarske rasti, ki temelji na izvozu, pomeni, da se domača potrošnja in s tem tudi prihodki sektorja države krepijo počasneje kot gospodarska rast. Slovenija bo zato, kljub razmeroma ugodnemu trendu rasti še naprej morala voditi previdno javnofinančno politiko, če bo želela zmanjševati primanjkljaj in dolg.

Slika 2.2.: BDP, domača potrošnja in davčni prihodki, 2008=100



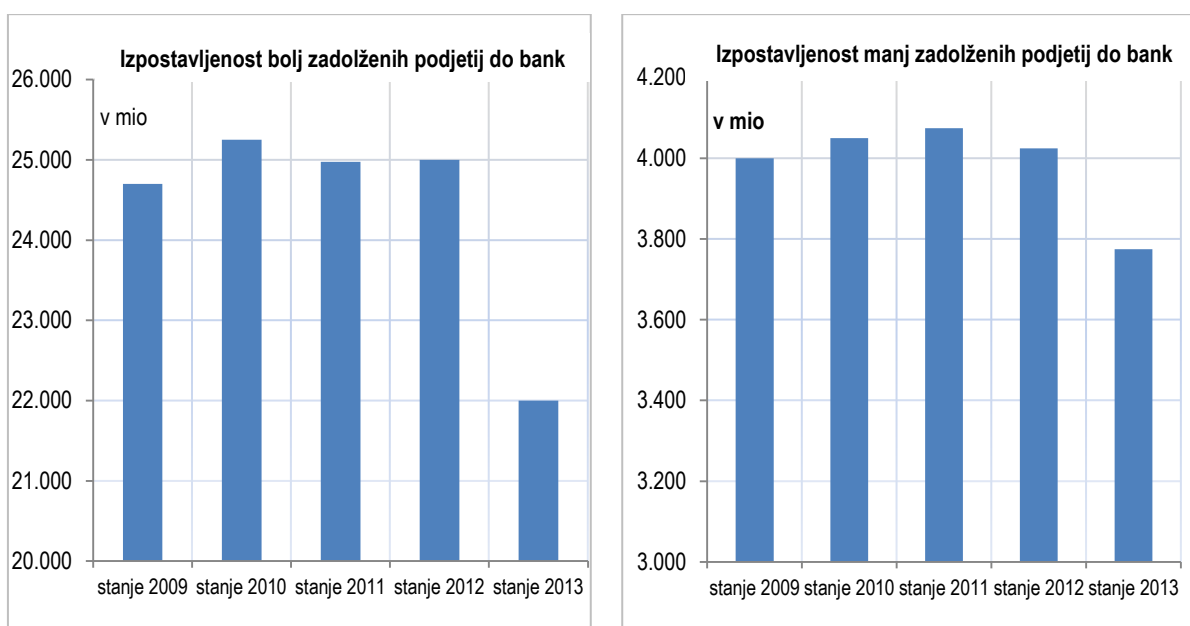
Vir: Ministrstvo za finance

Strukturne šibkosti slovenskega gospodarstva, ki se kažejo preko ugotovljenih makroekonomskih neravnovesij, se zmanjšujejo, kar Evropska Komisija sistematično spremlja prek mehanizma za odkrivanje in

preprečevanje makroekonomskih neravnovesij. Komisija je v Poročilu za Slovenijo iz marca 2015<sup>3</sup> ugotovila, da se Slovenija še vedno sooča s makroekonomskimi neravnovesji, čeprav ta niso več presežna. Ključna opozorila glede neravnovesij se nanašajo predvsem na problematiko strukture korporativnega upravljanja ter prepletenosti države z gospodarstvom. Največji napredek je zaznan glede izboljšanja stanja v bančnem sistemu in glede prestrukturiranja gospodarstva, oba procesa pa se morata nadaljevati hitro in transparentno.

**Zadolženost slovenskih podjetij** je v letu 2013 znašala 74 % BDP. Čeprav je to še vedno blizu povprečja evro območja, je razmerje med dolžniškim in lastniškim kapitalom podjetij razmeroma visoko. Nefinančne družbe so se začele v letu 2010 aktivno razdolževati in so do leta 2013 svojo zadolženost v razmerju do BDP zmanjšale za 13 odstotnih točk. Slabe razmere na kreditnih trgih in preostala velika zadolženost podjetniškega sektorja glede na dohodke pomenijo pritisk za nadaljnji proces aktivnega razdolževanja, vendar po so opazni že trendi izboljševanja. Po drugi strani pa so imela slovenska gospodinjstva z 29,6 % BDP v letu 2013 drugo najnižjo raven zadolženosti v euroobmočju.

**Slika 2.3.: Izpostavljenost zadolženih podjetij do bank**



Vir: Banka Slovenije, Makroekonomska gibanja in projekcije september 2014

**Bančni sektor je po znatnih izgubah v preteklih treh letih v 2014 posloval z dobičkom.** Neto obrestne marže in dobičkonosnost so začele ponovno rasti. Višje neto obrestne marže so v glavnem posledica znižanja obrestnih mer na vloge nebančnega sektorja. Izboljšano dobičkonosnost je mogoče pripisati znatno nižji stopnji oslabeitev in rezervacij ter rasti čistih prihodkov od obresti. Rast posojil je še vedno negativna, čeprav je to v veliki meri posledica enkratnega prenosa slabih posojil na DUTB. Negativni trend posojanja nefinančnim družbam je tesno povezan z dejstvom, da imajo te nezadostne denarne tokove za redno odplačevanje dolgov, visoko zadolženostjo slovenskega podjetniškega sektorja, preostalo visoko stopnjo slabih podjetniških posojil v bilancah stanja bank ter tekočim finančnim in operativnim prestrukturiranjem v podjetniškem sektorju. Število kreditno sposobnih podjetij, ki zaprosijo za posojila na domačem trgu, je majhno in konkurenca za te stranke je velika.

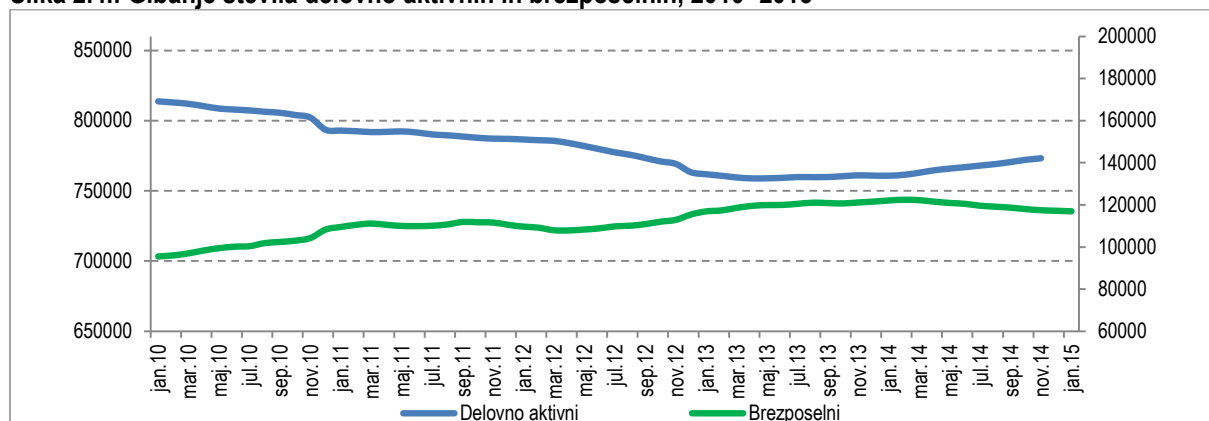
**Prepletenost države z gospodarstvom je še vedno velika.** Država je največji delodajalec, upravljavec premoženja in podjetniški dolжник v Sloveniji. Podjetja v državni lasti ali pod državnim nadzorom zaposlujejo petino zaposlenih v nefinančnih podjetjih in imajo v lasti približno tretjino vseh sredstev podjetij in skupnega neporavnane dolga podjetij. Od leta 2007 do 2013 so ta podjetja poslovala znatno slabše od podobnih podjetij v zasebni lasti, kar zadeva produktivnost in dobičkonosnost na nacionalni ravni in na ravni primerljivih držav.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_slovenia\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovenia_sl.pdf)

**Konkurenčnost Slovenije se je izboljšala.** Slovenija je po petletnem nazadovanju, v letih 2013 in 2014 izboljšala izvozne deleže na svetovnem trgu. Presežek na tekočem računu se je leta 2014 povečal na 5,9 % BDP predvsem zaradi izboljšanja trgovinske bilance. Ponovno povečanje izvoza se še ni izravnalo z ustreznim povečanjem uvoza zaradi šibkega domačega povpraševanja, zlasti na področju naložb. Neto stanje mednarodnih naložb (NIIP) se je po več letih poslabševanja v Sloveniji začelo izboljševati in v letu 2013 doseglo 38,2% BDP, kar pomeni izboljšanje za 7 odstotnih točk.

**Stopnja brezposelnosti ostaja pod povprečjem EU,** v letu 2014 se je zmanjšala na 9,7 % in bo po pričakovanjih še upadala. Razmere na trgu dela torej kažejo znake izboljšanja, vendar so še vedno prisotne strukturne težave na področju dolgotrajne brezposelnosti in nizke stopnje zaposlenosti nizkokvalificiranih in starejših delavcev. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je v letu 2014 povečala in predstavlja več kot polovico skupne stopnje brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti mladih se je umirila nekoliko pod povprečjem EU.

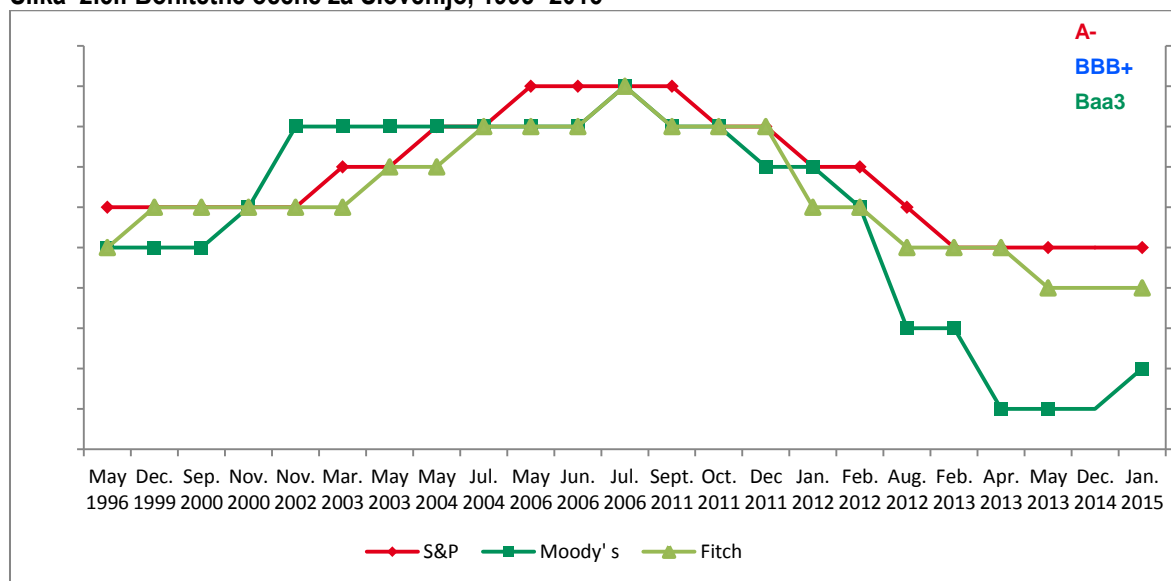
**Slika 2.4.: Gibanje števila delovno aktivnih in brezposelnih, 2010 -2015**



Vir: SURS, UMAR

**Znatno poslabšanje neravnovesij je zabeleženo na področju javnega dolga,** ki se je povečal z 22 % BDP v letu 2008 na 80,9 % v letu 2014. Čeprav so k temu močno prispevale izredne postavke, zlasti dokapitalizacije bank, je svoj delež prispeval tudi primarni primanjkljaj. Za zmanjšanje deleža javnega dolga v BDP je potrebna fiskalna disciplina. Zadnji trendi na trgu dolžniških papirjev izkazujejo zaupanje v Slovenijo, saj se ratingi RS ponovno vračajo na pred-krizno raven oz. so celo še boljši.

**Slika 2.5.: Bonitetne ocene za Slovenijo, 1998- 2015**



Vir: Ministrstvo za finance

## 2.2. Kratkoročen in srednjeročen ekonomski okvir in obeti

### 2.2.1. Predpostavke mednarodnega okolja

Na oceno domačih gospodarskih gibanj vpliva<sup>4</sup> predvsem krepitev okrevanja gospodarske aktivnosti v **glavnih trgovinskih partnericah** v evrskem območju, ki so predvsem posledica umiritve razmer na finančnih trgih, zlasti na trgu državnih obveznic, občutnega **znižanja cen nafte**<sup>5</sup> in izboljšanja **cenovne konkurenčnosti** ob šibkejšem evru. Evropska centralna banka poleg teh dejavnikov izpostavlja še pozitiven vpliv nestandardnih ukrepov denarne politike in investicijski načrt Evropske komisije. Umiritev finančnih trgov in ukrepi naj bi v naslednjih dveh letih pozitivno vplivale na povečanju ponudbe kreditov in s tem investicij. V evrskem območju se predvideva nadaljnja postopna krepitev zasebne potrošnje, ki bo posledica povečevanja realnega razpoložljivega dohodka zaradi nižjih cen energije, rasti plač in nizke inflacije ter manj zaostrenih razmer na trgu dela. Napovedi gospodarske rasti v višini 1,2% za evrsko območje za leto 2015<sup>6</sup> so nekoliko nižje kot so bile v času priprave lanskega Programa stabilnosti, za leto 2016 pa so z 1,8% napovedano rastjo podobne. Občutnejše so se za obe leti poslabšale napovedi za Hrvaško in Srbijo, največje pa je znižanje predpostavk rasti v Rusiji.

### 2.2.2. Ciklična gibanja in kratkoročni obeti

**Gospodarska rast v letu 2015 bo 2,4-odstotna**<sup>7</sup>, ob nadaljevanju rasti izvoza in nadaljnji krepitvi investicijske in zasebne potrošnje. Tako se bo okreplil prispevek domače potrošnje, ki je bil v letu 2014 prvič od začetka krize pozitiven. Prihodnje leto se bo rast BDP ob nižji investicijski aktivnosti nekoliko umirila (2 %), do konca obdobja pa pričakujemo njeno ohranjanje na ravni okrog 2,2 %.

**Rast javnih investicij**, povezanih s črpanjem EU sredstev, se bo letos nadaljevala. V povezavi z ugodnimi izvoznimi gibanji se bodo povečale tudi zasebne investicije v stroje in opremo. Na investicijsko aktivnost v menjalnem sektorju, predvsem v predelovalnih dejavnosti, bodo ugodno vplivali boljši poslovni rezultati, povezani z rastjo izvoza. Manj neugodni kot v preteklih letih bodo predvidoma tudi pogoji financiranja. Rast zasebnih investicij nakazuje tudi visoka izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti, ki že presega predkrizno raven. Izboljšanje kazalnikov trenutnega in pričakovanega povpraševanja pa nakazuje, da bi tudi v storitvenih dejavnostih po daljšem obdobju padanja lahko prišlo do povečanja investicij. V letu 2016 se bo skupna investicijska aktivnost znižala, saj se bodo po izteku možnosti črpanja sredstev EU iz prejšnje finančne perspektive znatno znižale javne investicije. Padec s tem povezane gradbene aktivnosti bo vplival tudi na nižjo rast nekaterih delov tržnih storitev, predvsem strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnosti, deloma tudi notranjega prometa. **Rast zasebnih investicij** v stroje in opremo pa se bo v letih 2016 in 2017 okrepila, kar bo posledica predvidenega okrepljenega denarnega toka ob nadaljevanju rasti tujega povpraševanja in tudi večje razpoložljivosti finančnih virov ob predpostavljenih stabilnih razmerah na finančnih trgih. Na skupno rast investicij bodo zaviralno vplivale stanovanjske investicije, kjer ni pričakovati rasti, saj večje število neprodanih stanovanj (tudi v stečajnih postopkih) še naprej pritiska na znižanje cen in tako znižuje dobičkonosnost gradnje novih stanovanj<sup>8</sup>.

V letu 2015 bo rast razpoložljivega **dohodka gospodinjstev** višja kot lani, ob nadaljnjem izboljšanju razmer na trgu dela, zaradi nominalne rasti plač in zaposlenosti. To bo imelo za posledico krepitev rasti zasebne potrošnje na 1,1 %. V prihodnjih dveh letih se bo rast zasebne potrošnje postopoma še nekoliko krepila, v veliki meri bo sledila pričakovani rasti razpoložljivega dohodka gospodinjstev. Padec **državne potrošnje** v letu 2015 bo zaradi ohranjanja javnofinančnih omejitev podoben kot lani in bo po predpostavkah pomladanske napovedi UMAR posledica omejitev na področju stroškov dela, nadaljnje restriktivnosti pri izdatkih za blago in storitve ter ohranjanja socialnih transferov v naravi na podobnih ravneh. Zmanjševanje državne potrošnje po še nekoliko nižjih stopnjah pričakujemo tudi v prihodnjih letih, vendar manj kot v preteklih štirih letih.

<sup>4</sup> Upoštewane so predpostavke iz objav mednarodnih institucij do februarja 2015.

<sup>5</sup> Pri cenah surovin so upoštewane tehnične predpostavke o cenah nafte in neergetskih surovin, ki so občutno nižje kot pred letom dni.

<sup>6</sup> 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 bistvenih razlik. Pri ključni predpostavki, tj. pričakovanem gibanju BDP za območje evra za leti 2015 in 2016 je UMAR v Pomladanski napovedi upošteval napovedi Consensusa (februar 2015) in zimsko napoved Evropske komisije (februar 2015), razlika znaša za obe leti 0,1 o. t., minimalne so tudi razlike pri predpostavki tečaja USD/€

<sup>7</sup> Pomladanska napoved UMAR, marec 2015 <http://www.umar.gov.si/napovedi/>

<sup>8</sup> Število stanovanj, predvidenih z izdanimi gradbenimi dovoljenji, se je lani znižalo za 14,3 %.



**Tabela 2.1.: Gospodarska rast in z njo povezani indikatorji**

Sprememba v %	ESA Koda	Raven v 2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		mio EUR						
1. Realni BDP	B 1 g		2,6	2,4	2,0	2,1	2,2	2,2
2. Nominalni BDP	B 1 g	37.246	3,1	3,5	2,4	3,1	3,6	3,7
<b>Komponente realnega BDP</b>								
3. Zasebna potrošnja	P3	19.683	0,3	1,1	1,6	1,8	1,9	1,9
4. Državna potrošnja	P3	7.188	-0,5	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
5. Bruto investicije v osnovna sredstva	P51	7.503	4,8	4,8	-2,0	4,0	5,0	5,0
6. Spremembe zalog in vrednostni predmeti (v % BDP)	P52+ P53	-161	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
7. Izvoz proizvodov in storitev	P6	28.607	6,3	5,6	6,2	5,0	5,0	5,0
8. Uvoz proizvodov in storitev	P7	25.574	4,1	5,2	4,7	5,2	5,4	5,4
<b>Prispevek k realni rasti BDP (v odstotnih točkah)</b>								
9. Domača potrošnja		34.213	0,8	1,7	0,5	1,7	2,0	2,0
v tem: Spremembe zalog in vrednostni predmeti	P52+ P53	-161	-0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
10. Saldo izvoza in uvoza proizvodov in storitev	B11	3.033	1,9	0,7	1,6	0,4	0,2	0,3

Vir: SURS; Pomladanska napoved 2015, UMAR.

**Na izboljšanje v mednarodni menjavi** zlasti v zadnjih letih vpliva izboljševanje konkurenčnosti menjalnega sektorja, ki se letos in deloma tudi v prihodnjih letih še nadaljuje. Ob predpostavljene nadaljnem izboljšanju stroškovne konkurenčnosti menjalnega sektorja bo to omogočilo ohranjanje relativno visoke rasti izvoza (5,6 %). Skupna rast izvoza blaga bo nekoliko počasnejša kot lani zaradi pričakovane nižje rasti izvoza cestnih vozil, ki je ob začetku proizvodnje dveh novih avtomobilov lani imel znaten pozitiven prispevek.<sup>9</sup> Ob višji skupni rasti domače potrošnje se bo rast uvoza okrepila, zato se bo prispevek salda menjave s tujino h gospodarski rasti zmanjšal. V prihodnjih letih bo izvoz ohranjal relativno visoke stopnje rasti in bo še naprej temeljil zlasti na tehnološko zahtevnejših proizvodih. Prispevek salda menjave s tujino se bo po letu 2016 zmanjšal.

**Tabela 2.2.: Saldi po posameznih sektorjih**

v % BDP	ESA koda	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Neto posojanje / izposojanje	B.9						
od tega:							
Saldo uvoza in izvoza blaga in storitev		8,1	9,6	10,2	9,9	9,9	10,0
Saldo primarnih dohodkov in tekočih transferjev		-	-	-	-	-	-
Saldo transferjev kapitala		-	-	-	-	-	-
Primanjkljaj / presežek zasebnega sektorja (ESA 2010)	B.9/EDP B.9	-	-	-	-	-	-
Primanjkljaj / presežek sektorja država (ESA 2010)	B.9	-4,9	-2,9	-2,3	-1,8	-1,4	-0,9
Statistično odstopanje		-	-	-	-	-	-

Vir: SURS, MF, Pomladanska napoved 2015, UMAR.

**Zaposlenost<sup>10</sup>, ki se je začela povečevati konec leta 2013, se bo, podobno kot lani, v 2015 povečala za 0,8 %.** Znova bo višja v predelovalnih dejavnostih, predvsem v tehnološko zahtevnejših panogah, ob okrevanju zasebne potrošnje se bo povečala tudi v večini tržnih storitev. Podjetja bodo ostala previdna pri zaposlovanju,

<sup>9</sup> K lanski 7,0-odstotni nominalni rasti skupnega izvoza blaga je proizvodnja motornih vozil prispevala 2,3 o. t.

<sup>10</sup> Zaposlenost po statistiki nacionalnih računov.

posledično bo še naprej visoka aktivnost zaposlovalnih agencij. Zaradi javnofinančnih omejitev in ob veljavnih ukrepih je predvideno tudi nadaljnje znižanje zaposlenosti v sektorju država. Priliv v **brezposelnost** se bo še zmanjševal, zlasti priliv oseb, ki bodo izgubile delo iz poslovnih razlogov ali zaradi stečajev. Iskalcev prve zaposlitve bo prav tako nekoliko manj zaradi ugodnejših možnosti za njihovo zaposlitev, nekoliko manjša bo po naši oceni tudi generacija, ki bo končala šolanje. Število brezposelnih se bo nadalje zmanjšalo tudi v prihodnjih letih, na ta gibanja bodo poleg gospodarske aktivnosti dodatno vplivala demografska gibanja, in sicer neposredno preko upokojevanja brezposelnih oseb in posredno preko nadomeščanja upokojenega delovno aktivnega prebivalstva z brezposelnimi osebami.

**Tabela 2.3.: Gibanja na trgu dela**

	<b>Raven 2014 (v 000)</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Zaposlenost (št. zaposlenih) <sup>1</sup> , rast v %	930,5	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7
Stopnja brezposelnosti po anketi o del. sili, v %	98,8	9,7	9,2	8,6	7,9	7,3	6,6
Produktivnost dela (vrednost v 1000 EUR na zaposlenega) <sup>2</sup>	40,0	2,0	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6
Sredstva za zaposlene <sup>3</sup> , v mio EUR	18.293	0,2	1,7	2,6	3,2	3,3	3,3
Sredstva za zaposlene na zaposlenega <sup>3,4</sup> , v 1000 EUR	19.659	-0,5	0,9	2,0	2,5	2,6	2,6

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2015, UMAR.

Opombe: <sup>1</sup> Zaposleno prebivalstvo po nacionalnih računih (domači koncept), <sup>2</sup> Upoštevan je realni BDP, <sup>3</sup> Nominalne rasti, <sup>4</sup> Upoštevani so zaposleni za polni delovni čas.

**Po dveh letih stagnacije se je povprečna bruto plača v letu 2014 zvišala za 1,1 %**, podobno rast (0,9 %) je pričakovati tudi letos, znova predvsem zaradi rasti v zasebnem sektorju. Nominalna rast povprečne bruto plače v zasebnem sektorju kljub nadaljnji krepitvi gospodarske aktivnosti in produktivnosti dela (1,3 %) predvidoma ne bo višja kot lani, in sicer zaradi deflacijskih pritiskov, težnje po ohranjanju konkurenčnega položaja podjetij in še vedno visoke brezposelnosti. Nominalna rast povprečne plače v javnem sektorju (0,6 %) bo nekoliko počasnejša kot lani, ko je nanjo pomembno vplivalo zvišanje v sektorju država. To je bilo predvsem posledica začetka izplačil zadržanih napredovanj javnih uslužbencev in izteka učinka varčevalnih ukrepov iz sredine leta 2013.<sup>11</sup> Letos se bo ob predpostavki podaljšanja glavnine ukrepov<sup>12</sup> povprečna plača v sektorju država ohranila približno na lanski ravni. Na njeno gibanje bodo vplivali učinek izplačil lanskih zadržanih napredovanj, dodatne omejitve izplačil za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in redna napredovanja, ki bodo izplačana ob koncu leta. V obdobju 2016–2017 pričakujemo postopno krepitev nominalne rasti povprečne bruto plače v zasebnem in v javnem sektorju. V zasebnem sektorju bo ta izhajala iz pričakovanega okrevanja gospodarske aktivnosti in nadaljnje krepitve produktivnosti. V javnem sektorju se bo rast povprečne bruto plače v prihodnjih dveh letih okrepila kot posledica že dogovorjenih izplačil rednih napredovanj v sektorju država in nadaljnje postopne rasti plač v javnih družbah.

**Cene energentov bodo letos ključno vplivale na gibanje inflacije**, ki se zadnji dve leti zaradi zunanjih in domačih dejavnikov znižuje in giblje blizu 0%. Na dezinflacijska oz. deflacijska gibanja v zadnjih dveh letih pomembno vplivajo zunanji dejavniki (cene nafte in surovin), delno tudi proces notranjega prilagajanja relativnih cen, ki se odraža v zniževanju stroškov dela na enoto proizvoda in posledičnem zmanjševanju pritiskov na dvig cen. Dodatno je odsotnost inflacijskih pritiskov delno povezana tudi s šibkim domačim povpraševanjem v zadnjih letih. Skupna raven cen bo letos ostala približno nespremenjena, predvsem zaradi predvidene medletne deflacije v prvi polovici leta, pri tem bo povprečna inflacija -0,2-odstotna. Ob predvidenem nadaljnjem okrevanju

<sup>11</sup> Osnovne plače javnih uslužbencev so se junija 2013 znižale (delno linearno, delno progresivno, v povprečju za okoli 1,3 %), ob tem je bil ukinjen tudi povečan dodatek za delovno dobo žensk nad 25 leti delovne dobe, prepolovljen dodatek za specializacijo, magisterij in doktorat ter znižano bolniško nadomestilo. V povprečju leta 2013 je bila bruto plača sektorja država zato nižja za nadaljnjih 2,5 %.

<sup>12</sup> V leto 2015 so v Pomladanski napovedi UMAR podaljšani vsi ukrepi iz leta 2014, ki se nanašajo na rast plač, razen napredovanj javnih uslužbencev, ki bodo za leto 2015 prvič izplačana decembra (enako velja tudi za leto 2016; Dogovor o ukrepih za zmanjšanje obsega sredstev za plače in druge stroške dela v javnem sektorju za leto 2015, UL RS št. 95/2014).

gospodarske aktivnosti, zlasti potrošnje gospodinjstev, in upoštevanih predpostavkah glede cen nafte se bo inflacija v prihodnjih dveh letih nekoliko zvišala.

**Tabela 2.4.: Cenovna gibanja**

<i>Sprememba v %</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1. Deflator BDP	1,4	0,4	1,1	0,3	1,0	1,4	1,5
2. Deflator zasebne potrošnje	0,6	0,3	-0,1	0,9	1,1	1,1	1,2
3. Indeks cen življenjskih potrebščin (povprečje leta)	1,8	0,2	-0,2	1,0	1,4	1,4	1,5
4. Deflator državne potrošnje	1,0	-1,8	-0,2	1,4	1,5	1,4	1,5
5. Deflator investicij v osnovna sredstva	1,0	0,5	1,0	1,7	2,0	2,0	2,0
6. Izvozne cene (blago in storitve)	-0,3	-0,3	0,4	0,8	0,5	1,5	1,5
7. Uvozne cene (blago in storitve)	-1,2	-1,0	-0,9	2,0	1,0	1,5	1,5

Vir: SURS, Pomladanska napoved 2015, UMAR

### 2.2.3. Srednjeročni scenarij

Glavni dejavnik gospodarske aktivnosti bo, ob predvideni postopni pospešitvi okrevanja v glavnih trgovinskih partnericah, še naprej izvoz. Pričakovati je tudi še nekoliko višjo rast zasebne potrošnje, ki se bo približala 2 %. Scenarij predvideva, da bodo ob uspešnem in vzdržnem znižanju primanjkljaja javnih financ ter stabilizaciji bančnega sistema relativno stabilni tudi pogoji za financiranje države in posredno zasebnega sektorja. To bo srednjeročno pozitivno vplivalo na celotno gospodarsko aktivnost, ki se bo proti koncu tega desetletja predvidoma povečevala za 2,2 % povprečno letno. Hitrejše izboljševanje konkurenčnosti in morebitna večja investicijska aktivnost zasebnega sektorja po znatnem razdolževanju bi lahko to rast še nekoliko pospešila. Skladno s projekcijami rasti gospodarske aktivnosti se bodo postopno izboljševale tudi razmere na trgu dela, saj se bo odprlo več možnosti za ustvarjanje novih delovnih mest. Brezposelnost se bo zmanjševala, a bo ob koncu programskega obdobja ostala na višji ravni kot pred začetkom gospodarske krize. Vpliv demografskih dejavnikov (zmanjševanje števila delovno sposobnega prebivalstva) na trg dela bo še nekoliko izrazitejši.

**Tabela 2.5.: Ključni makroekonomski kazalniki do leta 2020**

	<b>Pomladanska napoved 2015</b>	
	<b>2015-2017</b>	<b>2018-2020</b>
<b>Bruto domači proizvod, realna rast v %</b>	2,2	2,2
Izvoz proizvodov in storitev	5,6	5,0
Uvoz proizvodov in storitev	5,0	5,4
Zasebna potrošnja	1,5	1,9
Državna potrošnja	-0,3	-0,2
Investicije v osnovna sredstva	2,3	5,0
<b>Zaposlenost, SNA, rast v %</b>	0,7	0,7
<b>Stopnja registrirane brezposelnosti, v %</b>	11,9	9,5
<b>Stopnja anketne brezposelnosti, v %</b>	8,6	6,6
<b>Povprečno število registriranih brezposelnih, v tisoč</b>	109,2	86,7
<b>Inflacija, povprečje leta</b>	0,7	1,5

Vir: Projekcije pomladanske napovedi 2015, UMAR, marec 2015.

### 3. EKONOMSKA IN PRORAČUNSKA POLITIKA

Slovenija je v letih 2014 - 2015 sprejela ukrepe za izboljšanje **makroekonomskih neravnovesij** z večletnimi učinki, ki se intenzivno izvajajo:

- Uravnoveženje javnih financ. Sprejeta sta bila rebalansa državnega proračuna za leto 2014 in za leto 2015. Brez stroškov finančne krize in vseh enkratnih transakcij je saldo sektorja države v 2014 znašal - 3,3 % BDP, kar je za 0,9 odstotne točke manj kot v 2013. Konsolidirani bruto dolg države je konec leta 2014 znašal 80,9 % BDP. Napoved salda sektorja država za leto 2015 je -2,9% BDP.
- Dokončanje stabilizacije bančnega sistema. V 2014 je država dokapitalizirala še dve banki. Banka Slovenije je v 2015 vzpostavila Sklad za reševanje bank, ki se financira s prispevki bančnega sektorja in bo zagotavljal financiranje morebitnih ukrepov reševanja bank v težavah (tudi dokapitalizacij).
- Učinkovito delovanje delovne skupine za prestrukturiranje podjetij in sinhronizirano delovanje za hitre odzive s strani Ministrstva za finance, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Družbe za upravljanje terjatev bank in Banke Slovenije.
- Pripravljena je Strategija upravljanja s kapitalskimi naložbami, kot tudi Strategija bančnega sektorja ter zavarovalniškega sektorja.
- V pripravi so pregledi javnih izdatkov za zdravstvo, šolstvo in socialo (sodelujejo zunanje institucije).
- Sprejete so konkretne zaveze in načrti ukrepov za izboljšanje poslovnega okolja (hitrejši sodni postopki, zmanjšanje administrativnih ovir pri davčnih postopkih, poenostavljeni postopki za izdajo gradbenih dovoljenj).
- Kljub poostrenemu fiskalnemu prilagajanju, bodo realizirani mnogi investicijski projekti, cilj je dolgoročno uravnovežen delež skupnih investicij v osnovna sredstva v BDP nad 20 %. Pričakovan je izkoristek iz Naložbenega načrta za Evropo.

Slovenija bo v programskem obdobju za krepitev **fiskalne odgovornosti** sprejela naslednje ukrepe:

- V letu 2015 bodo sprejeti ukrepi, s katerimi bodo posamezni kratkoročni varčevalni ukrepi preoblikovani v sistemske ukrepe z dolgoročnimi učinki. Drugi kratkoročni ukrepi, ki jih ne bo mogoče prenesti v sistemske ukrepe, bodo nadomeščeni z drugimi sistemskimi ukrepi s primerljivimi dolgoročnimi finančnimi učinki.
- Zakon o fiskalnem pravilu, ki operacionalizira ustavno zavezo po uravnoveženosti proračunov. Zakon je v obravnavi v Državnem zboru in zahteva sprejem z 2/3 večino. Zakon določa način ter časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoveženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja, merila za določitev izjemnih okoliščin, v katerih se lahko odstopi od srednjeročne uravnoveženosti, in način ravnanja ob njihovem nastopu oziroma prenehanju. S tem zakonom se ustanavlja Fiskalni svet kot neodvisni organ in ureja njegovo delovanje<sup>13</sup>.
- Prenova Zakona o javnih financah<sup>14</sup>, ki bo še podrobneje opredelil odgovornosti pri proračunskem načrtovanju skladno z zahtevami EU<sup>15</sup>. Slovenija bo v svoj pravni red umestila srednjeročni javnofinančni okvir, s katerim bo določila pot za doseganje ciljev v javnih financah in zagotovila večjo stabilnost in predvidljivost pri načrtovanju ukrepov.
- Postopna vpeljava poročil o učinkovitosti v sistem javnih financ. Skupaj z IMF bo opravljen benchmark in pregled postopkov na področjih socialne politike in šolstva, ki bo služila za oblikovanje izboljšav v sistemu. Za področje zdravstva pa bo opravljen prav tako samostojen pregled in podane poti modernizacije.

<sup>13</sup> S tem se v pravni red delno prenaša Direktivo sveta o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (2011/85).

<sup>14</sup> V 6 mesecih po sprejemu Zakona o fiskalnem pravilu bodo pripravljene spremembe.

<sup>15</sup> Direktiva sveta o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (2011/85).

Podatki in izračuni v Programu stabilnosti 2015 so glede na pretekla leta pripravljene na podlagi dveh metodoloških sprememb skladno z novo ESA 2010 metodologijo. Na podlagi zahtev nove metodologije je bilo potrebno v sektor država vključiti 24 novih enot, med njimi tudi Zavod RS za blagovne rezerve. Vključitev novih enot je na primanjkljaj sektorja država v letu 2014 vplivala minimalno (manj kot 0,1% BDP), več pa vpliva na povečanje stanja konsolidiranega dolga sektorja država, in sicer 0,3% BDP, večinoma zaradi Zavoda RS za blagovne rezerve. Druga metodološka sprememba, t.i. »nevtralizacija tokov EU«, se odraža skozi prihodke in izdatke iz sredstev EU in ima vpliv samo na primanjkljaj sektorja država. Takšna nevtralizacija je bila potrebna, ker med prilivi in porabo sredstev EU obstaja časovna neuskklajenost, ki pa ne sme vplivati na primanjkljaj države. Izračuni za nevtralizacijo tokov EU so narejeni od leta 2004 dalje. V obdobju od 2004 do 2010 (razen 2007) so učinki na primanjkljaj države pozitivni in znašajo 0,1-0,4% BDP, od leta 2011 do 2013 pa negativni in tako za 0,3 do 0,5 odstotne točke povečujejo primanjkljaj sektorja država. V letu 2014 je ta učinek zopet pozitiven in minimalen.

Poleg metodoloških sprememb je bilo v preteklih dveh letih več enkratnih transakcij, ki so imele velik vpliv na primanjkljaj in dolg sektorja država. Slovenija je v letih 2013 in 2014 kot kapitalski transfer za dokapitalizacije bank namenila 3.984,3 milijonov evrov, kar je v letu 2013 povečalo primanjkljaj države za 10,1 odstotnih točk BDP, v letu 2014 pa za 0,9 odstotne točke BDP. Na podlagi sodnih sklepov, zakonskih predpisov in sprejetja Akcijskega načrta za izvršitev Sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Ališić je Slovenija pripoznala še naslednje obveznosti: plačilo razlik v plačah zaradi odprave tretje četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev, plačilo odškodnin izbranim iz registra stalnega prebivalstva, izplačila deviznih vlog varčevalcem v sarajevski in zagrebški podružnici Ljubljanske banke pred razpadom SFRJ, ki bodo v verifikacijskem postopku dokazali upravičenje, kar pa še ne zajema obresti, saj končnega zneska ni mogoče nepreklicno ovrednotiti.

### 3.1. Srednjeročni javnofinančni okvir

Slovenska fiskalna politika se v programskem obdobju sooča na eni strani z razmeroma konzervativno politiko javnofinančnih prihodkov (ob zmerni rasti davčnih prihodkov, se znižujejo nedavčni prihodki in EU prihodki), na drugi strani pa mora izvajati nižanje izdatkov sektorja država, tako da se strukturni saldo izravna v letu 2020. Hkrati se znižuje tudi primarni saldo sektorja država, kar je posledica boljšega upravljanja z dolgom. Z metodološkega vidika je za Slovenijo problematično, da potencialna rast BDP, izračunana v skladu z dogovorjeno metodologijo EK, zaostaja za realno rastjo BDP. Pri tem ima Evropska komisija izračunano povprečno 10 letno stopnjo (2008-2017) potencialne rasti na približno na 0,5% BDP, Slovenija pa nad 1% BDP<sup>16</sup>, kar je po našem mnenju še vedno konzervativna ocena.

**Tabela 3.1.: Nominalna rast izdatkov sektorja države, potencialnega proizvoda in BDP**

v %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Izdatki sektorja država	49,8	47,6	45,3	44,3	43,4	42,5
Primarni izdatki sektorja država	47,0	44,5	42,4	41,7	41	40,1
Potencialni proizvod	0,7	1,4	1,6	1,9	2,1	1,7
BDP	2,6	2,4	2,0	2,1	2,2	2,2

Vir: Ministrstvo za finance

<sup>16</sup> Pri tem uporabljamo povprečja potencialne rasti 2008-2017.

### 3.1.1. Ciljni scenarij

Ob sprejetem rebalansu državnega proračuna 2015 in veljavnih proračunih enot sektorja država bo Slovenija v programskem obdobju zasledovala cilj strukturne uravnoteženosti salda sektorja država do leta 2020 ob predpostavki, da se tudi proizvodna vrzel zapre šele v letu 2020 (uporaba EK metodologije).

**Tabela 3.2.: Pot do ciljnega scenarija za sektor država (ESA-2010)**  
strukturni deficit, strukturni napor

v mio EUR	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A. Prihodki	16.745	17.240	17.015	17.313	17.714	18.164
v % BDP	44,96	44,71	43,10	42,54	42,01	41,4
B. Odhodki	18.565	18.364	17.901	18.026	18.305	18.565
v % BDP	49,84	47,63	45,35	44,29	43,41	42,45
C. Ciljni nominalni primanjkljaj	-1.819	-1.124	-887	-714	-591	-400
v % BDP	-4,88	-2,91	-2,25	-1,75	-1,40	-0,92
D. Ciljni strukturni primanjkljaj	-782	-858	-633	-546	-440	-346
v % BDP	-2,10	-2,22	-1,60	-1,34	-1,04	-0,79
<b>E. Fiskalni napor v % BDP</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>

Vir: Ministrstvo za finance

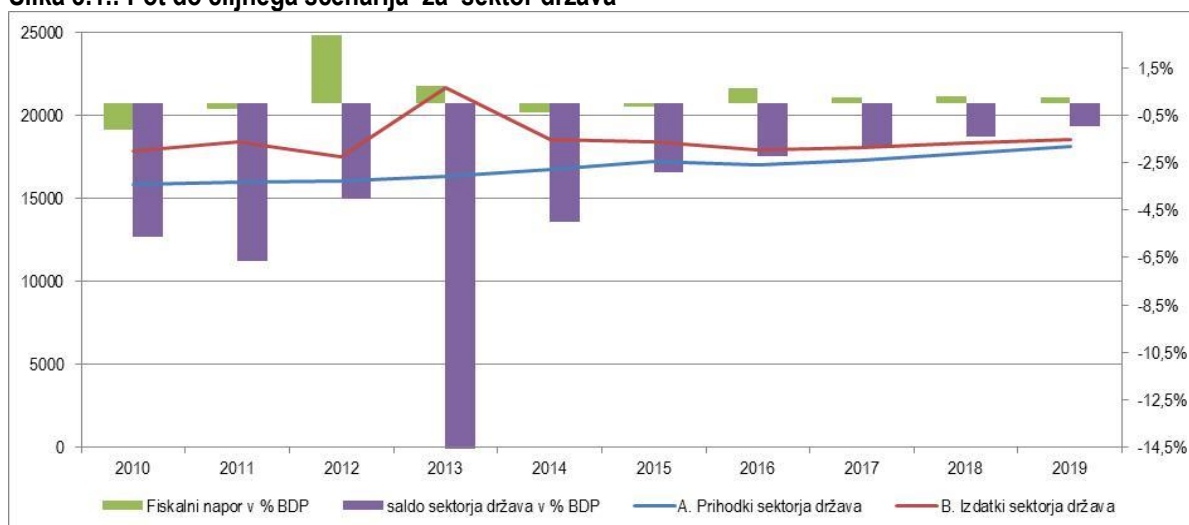
Slovenija bo v letu 2015 ob že sprejetih ukrepih in proračunih dosegla nominalni primanjkljaj sektorja država v višini 2,9% BDP, kar po oceni ustreza strukturnemu primanjkljaju v višini 2,2% BDP. **Za leto 2016 Slovenija cilja nominalni primanjkljaj, ki ustreza strukturnemu primanjkljaju v višini 1,6% BDP. Ob tem je ocenjeni fiskalni napor za 2016 ocenjen na 0,62 odstotka BDP.** V letih 2017 do 2019 se strukturni saldo skladno z opredeljeno dinamiko izboljšuje po 0,3% BDP letno, tako da se predvidoma izravna v letu 2020.

**Tabela 3.3.: Ciklična gibanja**

	v % BDP	ESA koda	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>1. Realna rast BDP (%)</b>			<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>
2. Dejanski javnofinančni saldo		B.9	-4,88	-2,91	-2,25	-1,75	-1,40	-0,92
3. Odhodki za obresti		D.41	3,25	3,09	2,94	2,62	2,45	2,35
4. Enkratni in drugi začasni ukrepi			1,59	0	0,18	0,06	0,04	0,02
5. Potencialna rast BDP (%)			0,72	1,40	1,63	1,88	2,12	1,73
Prispevki:								
- dela			1,05	1,03	0,73	0,92	0,89	0,83
- kapitala			0,17	0,32	0,25	0,35	0,47	0,58
- skupne faktorske produktivnosti			-0,95	0,05	0,65	0,61	0,76	0,32
<b>6. Proizvodna vrzel</b>			<b>-2,34</b>	<b>-1,41</b>	<b>-1,01</b>	<b>-0,77</b>	<b>-0,72</b>	<b>-0,25</b>
7. Ciklični saldo države			-1,20	-0,70	-0,50	-0,4	-0,3	-0,1
8. Ciklično prilagojen saldo države (2-7)			-3,69	-2,22	-1,78	-1,40	-1,08	-0,81
9. Spremembe ciklično prilagojenega salda države			8,68	1,46	0,45	0,38	0,32	0,27
10. Strukturni primanjkljaj (8-4)			-2,10	-2,22	-1,60	-1,34	-1,04	-0,79
<b>11. Sprememba strukturnega primanjkljaja (fiskalni napor)</b>			<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>

Vir: Ministrstvo za finance

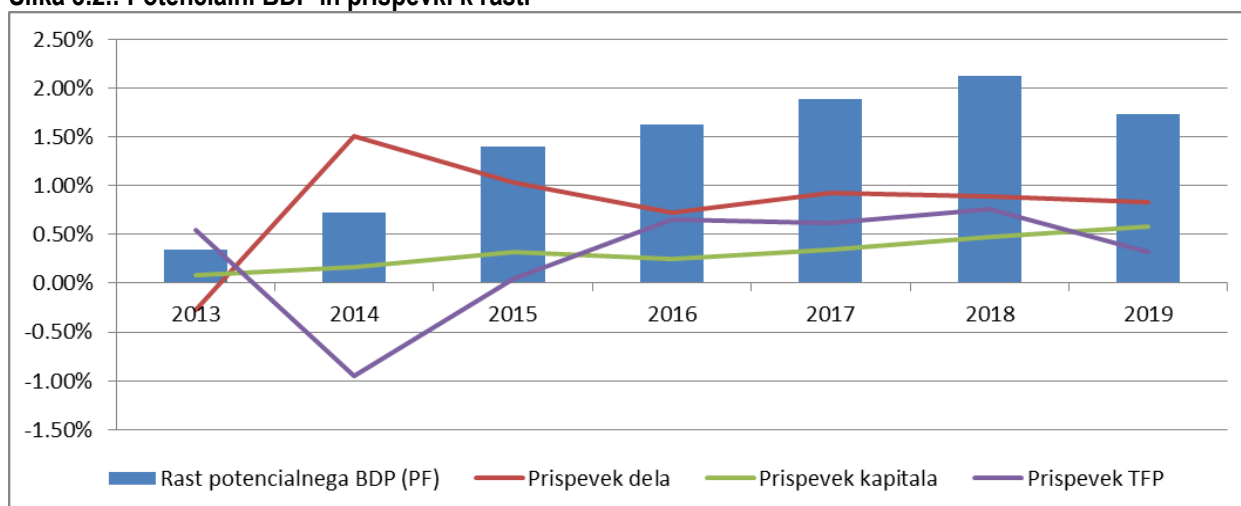
**Slika 3.1.: Pot do ciljnega scenarija za sektor država**



Vir: Ministrstvo za finance

**Povprečna stopnja potencialne rasti v obdobju 2015-2019, je ocenjena na 1,75 % letno, pri čemer do 2% pridemo v letu 2018.** K pozitivni potencialni rasti v letih bistveno prispeva prispevek dela (ki ni več negativen kot pri prejšnjih projekcijah ampak se izboljšuje). Na to imata največji vpliv znižanje stopnje brezposelnosti in povečanje stopnje aktivnosti. Prispevek dela k potencialni rasti je tako v letu 2015 znašal 1 odstotno točko, prispevek kapitala je v obdobju 2015-2019 konstanten, a se zvišuje (nova finančna perspektiva). Skupna factorska produktivnost pa je preostanek, ki začne z letom 2018 padati. Proizvodna vrzel je bila v letu 2013 -4% in se počasi zapira, do konca programskega obdobja 2020 bo pozitivna. UMAR-jeve projekcije kažejo na zapiranje proizvodne vrzeli že v letu 2018.

**Slika 3.2.: Potencialni BDP in prispevki k rasti**



Vir: Ministrstvo za finance

Ob predpostavki nespremenjenih politik (plače, socialni transferi) in neizvedenih optimizacijah javnih naročil in širše javnega sektorja ter brez učinkov davčnih blagajn in sistemska ukrepa pri DDV stopnjah se saldo sektorja država poslabša za v letu 2016 za 2 o.t., kar se odraža do konca programskega obdobja.

**Tabela 3.4.: Napovedi na predpostavki nespremenjene politike**

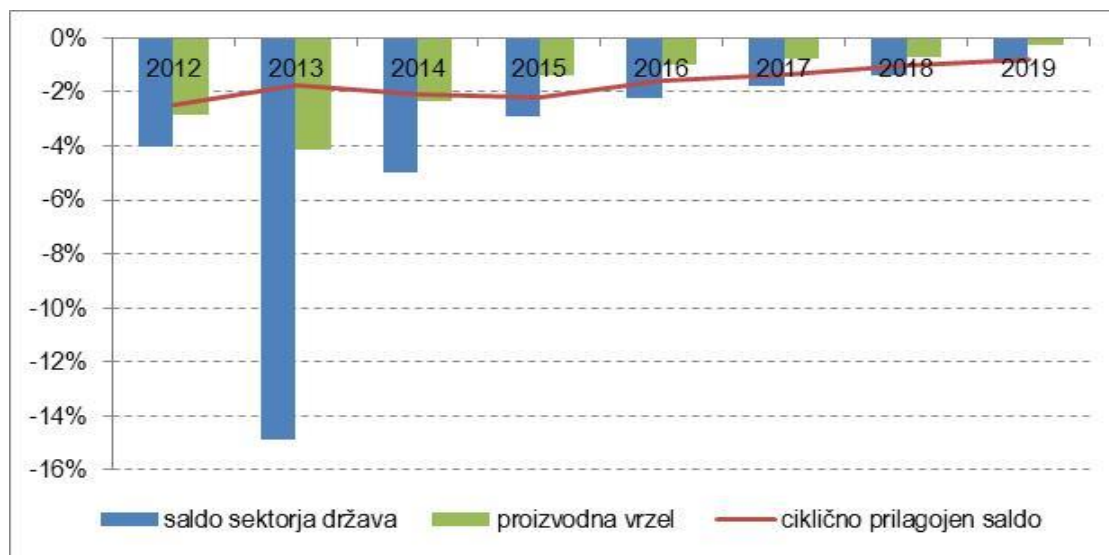
		ESA koda	2014	2015	2016	2017	2018	2019
			mio EUR		v % BDP			
1.	Skupaj prihodki ob nespremenjeni politiki	TR	16.745,4	44,7	42,1	41,6	41,0	40,6
a	Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	5.578,2	14,7	13,8	13,7	13,5	13,3
2.	Skupaj odhodki ob nespremenjeni politiki	TE	18.564,6	47,6	46,4	45,3	44,4	43,5
a	Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnja države	D.1+P.2	6.801,6	17,6	18,3	17,5	17,2	16,9
b	Socialna nadomestila	D.62 +D.631	6.873,4	18,0	18,1	17,8	17,5	17,2
3.	Neto posojanje / neto izposojanje	B.9	-1.819,3	-2,9	-4,2	-3,8	-3,4	-2,9

Vir: Ministrstvo za finance

### 3.1.2. Javnofinančna strategija in srednjeročni cilj

V srednjeročnem obdobju Slovenija načrtuje postopno zniževanje strukturnega salda sektorja država. Zato se bo pri načrtovanju javnih financ morala osredotočiti na strukturne ukrepe, ki bodo imeli trajen vpliv na strukturo in učinkovitost javnih financ. Ključni strukturni ukrepi za doseganje ciljev javnih financ na področju prihodkov zajemajo ukrepe za zmanjšanje administrativnih ovir in povečanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev, kot tudi prestrukturiranje davčnih bremen za povečanje konkurenčnosti slovenskega poslovnega okolja. Na področju javnofinančnih odhodkov bodo zajemali prenos ustreznih kratkoročnih ukrepov, ki so bili med drugim določeni v ZUJF, ZIPRS in Dogovoru o ukrepih za zmanjšanje obsega sredstev za plače in druge stroške dela v javnem sektorju za leto 2015 v sistemsko zakonodajo, ostali pa bodo nadomeščeni z drugimi sistemskimi ukrepi s katerimi bodo doseženi primerljivi finančni učinki. Prav tako se bosta ohranili stopnji DDV, kot sta bili uveljavljeni v letu 2013.

**Slika 3.3: Saldo sektorja država in ciklično prilagojeni saldo, ESA 2010 v % BDP**



Vir: Ministrstvo za finance



Tabela 3.5.: Konsolidirana bilanca sektorja države

	ESA Koda	Raven 2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		mio EUR	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP	%BDP
<b>Presežek / primanjkljaj države po podsektorjih (B.9)</b>								
1. Enote širše ravni države	S.13	-1.819,3	-4,9	-2,9	-2,3	-1,8	-1,4	-0,9
2. Enote centralne ravni države	S.1311	-1.865,1	-5,0	-3,0	-2,3	-1,7	-1,4	-0,9
	S.1312	-	-	-	-	-	-	-
4. Enote lokalne ravni države	S.1313	-74,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Skladi socialnega zavarovanja	S.1314	120,6	0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Skupaj sektor država (S.13)								
6. Skupaj prihodki	TR	16.745,4	45,0	44,7	43,1	42,5	42,0	41,5
7. Skupaj izdatki	TE	18.564,6	49,8	47,6	45,3	44,3	43,4	42,4
8. Neto posojanje / izposojanje	B.9	-1.819,3	-4,9	-2,9	-2,3	-1,8	-1,4	-0,9
9. Obresti	D.41	1.212,3	3,3	3,1	2,9	2,6	2,5	2,4
10. Primarni saldo		-606,9	-1,6	0,2	0,7	0,9	1,1	1,4
11. Izredni izdatki države**		351,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11.a Neto posojanje / izposojanje brez izrednih izdatkov za dokapitalizacijo		-1.467,6	-4,9	-2,9	-2,3	-1,8	-1,4	-0,9
<b>Izbrane komponente prihodkov</b>								
12. Skupaj davki (12a + 12b + 12c)		8.197,3	22,0	21,7	21,8	21,6	21,4	21,2
12a. Davki na proizvodnjo in uvoz	D.2	5.578,2	15,0	14,7	14,7	14,6	14,5	14,3
12b. Tekoči davki na dohodke in premoženje	D.5	2.609,5	7,0	6,9	7,0	7,0	6,9	6,9
12c. Davki na kapital	D.91	9,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Prispevki za socialno varnost	D.61	5.489,0	14,7	14,6	14,8	14,8	14,7	14,6
14. Prihodki od lastnine	D.4	452,2	1,2	1,0	0,6	0,6	0,5	0,5
15. Drugi prihodki		2.606,8	7,0	7,4	5,9	5,5	5,3	5,2
16.=6. Skupaj prihodki	TR	16.745,4	45,0	44,7	43,1	42,5	42,0	41,5
p.m. Davčno breme (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		13.686,4	36,7	36,3	36,6	36,5	36,2	35,8
<b>Izbrane komponente izdatkov</b>								
17. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države	D.1+P.2	6.801,6	18,3	17,6	17,4	16,7	16,5	16,1
17a. Sredstva za zaposlene	D.1	4.314,1	11,6	11,2	11,1	10,9	10,7	10,4
17b. Vmesna potrošnja	P.2	2.487,4	6,7	6,4	6,5	5,9	5,8	5,7
18. Socialna nadomestila		6.873,4	18,5	18,0	17,9	17,6	17,3	17,0
18a. Socialni transferji v naravi	D.6311, D.63121, D.63131	724,1	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
18b. Socialna nadomestila in pomoči v denarju	D.62	6.149,3	16,5	16,0	15,9	15,7	15,3	15,0
19=9. Izdatki za obresti	D.41	1.212,3	3,3	3,1	2,9	2,6	2,5	2,4
20. Subvencije	D.3	317,4	0,9	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7
21. Bruto investicije v osnovna sredstva	P.51	1.896,3	5,1	5,6	3,9	3,6	3,6	3,5
22. Drugi izdatki		1.463,6	3,9	2,5	2,6	3,0	2,9	2,8
23.=7. Skupaj izdatki	TE	18.564,6	49,8	47,6	45,3	44,3	43,4	42,4

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

Glede na merilo rasti odhodkov (expediture benchmark), ki stopi v veljavo poleg zahtevanega fiskalnega napora (0,6% BDP) v preventivni roki Pakta za stabilnost in rast, bo za Slovenijo problematična t.i. referenčna stopnja, ki se izračuna iz 10-letnih povprečij potencialne rasti BDP. Slovenski izračuni kažejo na možno zvišanje izdatkov sektorja država v letu 2016 v višini 0,21% ob upoštevanju potencialne rasti BDP v obdobju 2008-2017, v višini 1,26% (UMAR izračun pa znaša približno 1% BDP). Ob upoštevanju stopenj rasti potencialnega BDP Evropske komisije (pri slovenskih predpostavkah za prihodke in izdatke sektorja država (v tabeli 3.5.)), pa bi izračunano merilo rasti odhodkov zahtevalo nižanje v višini -0,51%, ob upoštevanju zahtevanega fiskalnega napora.

**Tabela 3.6.: Stopnja konvergence in fiskalni napor za zahtevano merilo rasti odhodkov**

% BDP	ESA koda	2013	2015
Izdatki sektorja država v	TE	59.93	47.63
Izdatki za obresti	D.41	2.54	3.09
Primarni izdatki	TE- D.41	57.39	44.54
Stopnja konvergence	50/(TE-D.41)	0.87	1.1
Stopnja konvergence popravljena za zahtevan fiskalni napor v višini 0,6% BDP		1.05	1.35
Srednjeročna rast potencialnega BDP		1.26	1.08
<b>Zahtevano merilo rasti odhodkov</b>		<b>0.21</b>	<b>-0.27</b>

Vir: Ministrstvo za finance

Glede na merilo rasti odhodkov bo rast odhodkov v obdobju 2015-2019 nižja od izračunanega merila ob slovenskih predpostavkah, in sicer v letu 2016 za 0,14%, nato pa pada 0,05% (v letu 2017) in kasneje na 0,01%. Ob tem je upoštevana izločitev nekaterih izdatkov države, ki so v celoti vezani na prihodke iz proračuna EU ter sprememb nediskrecijskih izdatkov za nadomestila brezposelnim, kot je vidno iz tabele 3.6.

**Tabela 3.7.: Merilo rasti odhodkov**

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
		mio EUR			v % BDP		
1.	Izdatki ki so v celoti vezani na prihodke iz EU proračuna *	1.045	3,39	1,65	1,33	1,27	1,22
2.	Ne-diskrecijske spremembe izdatkov za nadomestila brezposelnim	209	0,48	0,43	0,40	0,37	0,33
3.	Učinek diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov	203	0,32	0,99	-	-	-
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 v državnem proračunu, ki sovpadajo s prihodki v letu preučevanja.

### 3.1.3. Dolg sektorja države

**Konsolidiran dolg sektorja države je konec leta 2014 znašal 30.133 milijonov EUR ali 80,9% BDP**, leto prej pa 25.427 milijonov EUR ali 70,3 % BDP. Dolg enot centralne države je konec leta 2014 znašal 29.525 milijonov EUR ali 79,3 % BDP, leto prej pa 24.873 milijonov EUR ali 68,8 % BDP. V drugi polovici leta 2014 je država dokapitalizirala še dve banki, Banko Celje d.d. in Abanko d.d.. Dolg enot lokalne države je konec leta 2014 znašal 788 milijonov EUR ali 2,1 % BDP, leto prej pa 734 milijonov EUR ali 2,0 % BDP. Skladi socialne varnosti so bili konec leta 2014 zadolženi le za 2 milijona EUR. Zaradi ESA 2010 in novih enot v sektorju država je bil dolg v obdobju 2010-2013 povečan za okoli 0,3 odstotne točke.

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 2014 izkoristila možnost vnaprejšnjega zadolževanja, in sicer v višini 3.082,6 milijonov EUR.

Po povečanju dolga države v deležu BDP v obdobju od leta 2013 do 2015 se ocenjuje da se bo **v programskem obdobju do leta 2019 dolg znižal na raven 78,2 % BDP**. Gibanje dolga države bo odvisno predvsem od dinamike dolga centralne države. Zadolženost lokalne ravni države bo predvidoma ostala na ravni okoli 2 % BDP. Lokalne skupnosti so namreč omejene v možnostih zadolževanja z zakonom o financiranju občin tako, da se lahko zadolžijo, če odplačilo obveznosti iz naslova zadolževanja (glavnice in obresti) v letu zadolževanja ne preseže 8 % realiziranih prihodkov preteklega leta. Lokalna skupnost se v letu 2015 lahko zadolži tudi nad to višino, in sicer za lastni delež pri sofinanciranju investicij, ki se sofinancirajo iz proračuna EU, vendar lahko odplačilo glavnice in obresti v letu zadolževanja v tem primeru znaša največ dodatna 2% realiziranih prihodkov preteklega leta, dodatna zadolžitve posamezne lokalne skupnosti pa največ 750.000 evrov, pri čemer je omejena še skupna višina te zadolžitve vseh lokalnih skupnosti, ki lahko skupaj znaša največ 10 milijonov evrov. Stanje dolga skladov socialnega zavarovanja konec leta 2014 je znašalo 1,5 mio EUR in predstavlja zadolževanje za finančni lizing ZZS.

**Tabela 3.8 : Dolg sektorja države**

<i>v % BDP</i>	<b>ESA Koda</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1. Raven bruto dolga		80,9	81,6	78,7	79,6	79,4	78,2
2. Spremembe bruto dolga		10,6	0,7	-2,9	0,8	-0,2	-1,2
3. Primarni saldo		-1,6	0,2	0,7	0,9	1,1	1,4
4. Obresti	EDP D.41	3,3	3,1	2,9	2,6	2,5	2,4
Implicitna obrestna mera dolga		4,8	3,9	3,7	3,4	3,2	3,1

Vir: Ministrstvo za finance

**Od leta 2013 se je dolgoročni strošek financiranja izvrševanja državnega proračuna izrazito zmanjšal.** Tehtana povprečna obrestna mera izdanega dolga, izražena v evrih, je padla iz 4,58% (v letu 2013) na 2,67% v letu 2014 ob hkratnem povečanju povprečne vezave dolga, kar predstavlja zmanjšano tveganje refinanciranja. V letu 2015 in v prihodnjem srednjeročnem obdobju se pričakuje, da bo tehtana povprečna mera izdanega dolga znašala pod 2% (trenutno ta znaša 1,5%). Na ta način se učinkovito znižujejo tudi obrestni izdatki v strukturi izdatkov državnega proračuna, kar bo ugodno vplivalo na javnofinančni saldo.

Tako kot doslej se bo tudi v prihodnjem srednjeročnem obdobju struktura instrumentov zadolževanja, razmerje med kratkoročnim in dolgoročnim financiranjem in dinamika zadolževanja za financiranje proračuna Republike Slovenije načrtovala na podlagi strateških ciljev in načel zadolževanja za proračun Republike Slovenije in ocenjene dinamike proračunskih denarnih tokov. Izbor instrumentov financiranja proračuna bo izhajal iz tržnih razmer, profila zapadlosti obstoječega dolga, iz cilja oblikovanja krivulje donosnosti državnih obveznic in izboljševanja ravni likvidnosti sekundarnega trga slovenskih državnih vrednostnih papirjev.

Primarni instrument financiranja državnega proračuna je dolgoročno zadolževanje z izdajo državnih obveznic ter kratkoročno zadolževanje z izdajo zakladnih menic. V okviru dolgoročnih instrumentov zadolževanja je kot primarni instrument predvidena javna izdaja referenčnih državnih obveznic, na evropskem ali drugih trgih, na sindiciran ali avkcijski način, kot nova ali dodatna izdaja obstoječih obveznic.

#### **3.1.4. Ukrepi in politika javnofinančnih prihodkov**

V programskem obdobju je cilj politike javnofinančnih prihodkov priprava ukrepov, ki bodo prispevali h konsolidaciji javnih financ ter obenem izboljšali dejavnike konkurenčnosti in vplivali na produktivnost gospodarstva. V preteklem programskem obdobju so bili ukrepi na prihodkovni strani, usmerjeni predvsem bolj v učinkovit nadzor nad izpolnjevanjem davčnih obveznosti, z bojem proti davčnim goljufijam in utajam davkov, z zagotavljanjem večje učinkovitosti pobiranja davkov in le z nekaterimi posegi v zvišanje nominalnih davčnih stopenj.

Za zmanjšanje **administrativnega bremena** manjših davčnih zavezancev so bile v 2014 sprejete spremembe in dopolnitve na področju sistema ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem **normiranih odhodkov**. Gre za področje t.i. pavšalne obdavčitve, ki se nanaša tako na obdavčitev pravnih oseb kot tudi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost. S 1. januarjem 2015 se je tako zvišal prihodkovni prag za vstop v sistem normiranih odhodkov s 50.000 evrov na 100.000 evrov prihodkov, ob dodatnem pogoju zaposlitve vsaj ene osebe za polni delovni čas neprekinjeno najmanj pet mesecev, ki je obvezno zavarovana v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Tako se je dvignila višina normiranih odhodkov s 70 % na 80 % davčno priznanih prihodkov. Obenem pa sta bili v začetku leta 2015 sprejeti spremembi Zakona o dohodnini in Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb, ki širita obseg sedaj veljavne olajšave za investiranje v tovorna motorna vozila v odvisnosti od emisijskih zahtev motorja še za avtobuse. Olajšava za investiranje se bo lahko uveljavljala za **tovorna motorna vozila in avtobuse** z motorjem, ki ustreza najmanj emisijskim zahtevam EURO VI, že za leto 2014, kar pomeni, da bo ukrep pomenil nekoliko nižje prihodke iz naslova dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb. Kot element administrativne poenostavitve je bila v letu 2014 na področju davka na dodano vrednost uvedena **poenostavitev postopkov obračunavanja in plačevanja DDV** od storitev mednarodnega prevoza potnikov po ozemlju Slovenije, ki jih opravljajo tuji prevozniki.

Z letom 2015 sta se ob prenehanju davka na bilančno vsoto bank **zvišali stopnji davka na finančne storitve in davka na zavarovalne posle**, s 6,5 na 8,5 %. Skupni finančni učinek obeh davkov je ocenjen v višini okoli 30 mio evrov letno, sprejetje teh ukrepov pa ne predstavlja negativnih posledic na konkurenčnost.

Zaradi razveljavitve davka na nepremičnine s strani Ustavnega sodišča Republike Slovenije je Vlada že v letu 2014 zagotovila dodatne prihodke s **povečanjem trošarin** na tobačne izdelke, na alkohol in alkoholne izdelke, razen vina, ter trošarine na določene energente. Obenem pa se je odpravilo vračilo trošarine za biogoriva, ki so jo deležni trgovci z naftnimi derivati, kot nadomestilo za nižje stroške nakupa oz. proizvodnje biogoriv.

Z novelo Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) je bila še za leto 2015 **podaljšana obremenitev aktivnih dohodkov fizičnih oseb s stopnjo 50 %** za dohodke nad zneskom petih povprečnih plač. Veljavnost 4. dohodninskega razreda je bila prvotno določena le za leti 2013 in 2014 že z ZUJF, vendar pa se je ukrep podaljšal in bo tako vplival na prihodke v letu 2015. Po oceni naj bi bilo letno zagotovljenih okoli 16 mio evrov več prihodkov iz naslova dohodnine.

Z vidika zagotavljanja stabilnih javnofinančnih prihodkov namerava vlada z letom 2016 kot trajni ukrep **ohraniti stopnje DDV**, kot so bile določene v 2013kar pomeni, da je tako zagotovljenih letno za okoli 300 mio evrov prihodkov. V letu 2013 sta se z novelo Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2013 in 2014 zvišali stopnji davka na dodano vrednost (DDV), in sicer splošna stopnja DDV z 20 % na 22 % in nižja stopnja DDV z 8,5 % na 9,5 %.

V začetku letu 2015 so bile uveljavljene spremembe Zakona o **davčnem postopku**. Sprejeti ukrepi za boljše in bolj učinkovito pobiranje javnih dajatev ter zmanjšanje sive ekonomije, naj bi imeli manjše učinke že na prihodke v 2015 in se nanašajo na ureditev izdajanja ročno izpisanih računov z uporabo vezane knjige računov, ko ponudniki blaga in storitev prejmejo plačilo v gotovini. Uredilo se je tudi elektronsko vročanje davčnih dokumentov (začetek uporabe z 2016) in se s tem razširila možnost elektronskega poslovanja organa in tako povečala učinkovitost delovanja davčnega organa. Pomemben sprejet ukrep pa je zagotovitev učinkovitega izvajanja sporazuma FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), ki dopolnjuje trenutno ureditev o sodelovanju z Združenimi državami Amerike na področju izogibanja dvojnega obdavčevanja in preprečevanja davčnih utaj v zvezi z davki od dohodka in premoženja, kar bo osnova za okrepitev izmenjave informacij tudi z drugimi državami.

Vlada je zaradi povečanja učinkovitosti pri pobiranju obveznih dajatev ter večje racionalnosti organiziranosti služb, ki so pristojne za pobiranje javnih dajatev, sprejela Zakon o finančni upravi (ZFU), ki je združil davčno in carinsko upravo v **Finančno upravo Republike Slovenije**, ki je začela delovati s 1. 8. 2014. Cilj združitve je med drugim sodobno organizirana finančna uprava, kar pa je izvedljivo predvsem s poenostavitvijo in standardizacijo postopkov, zmanjševanjem administrativnih ovir, zmanjševanjem upravnega bremena, zmanjševanjem stroškov delovanja organa in izboljšanjem kakovosti dela, kar posledično vpliva tudi na višjo raven prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti oziroma izboljšanje pobiranja javnih dajatev. Namen združitve je tudi v večji učinkovitosti pri izrabi človeških virov na področju zmanjševanja davčnih utaj ter razširitev pooblastil carinske službe za ukrepanje v primeru odkritja dela na črno.

V naslednjem programskem obdobju si bo vlada prizadevala pripraviti spremembe na področju plačevanja javnih dajatev predvsem z odpravo administrativnih bremen ter prestrukturiranjem davčnih bremen. Hkrati bo vlada povečala horizontalno pravičnost sistema javnih dajatev z odpravo anomalij obstoječega sistema in možnosti izogibanja plačilu javnim dajatvam. Znotraj tega bo torej vlada pripravila ukrepe, ki jih bo izvajala v programskem obdobju in bodo sledile naslednjim strateškim projektom:

- odprava administrativnih ovir pri izpolnjevanju davčnih obveznosti in povečanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev - načrtovana je sprememba Zakona o davčnem postopku, katere glavni cilj je davčnim zavezancem poenostaviti postopke pobiranja davkov in odpraviti administrativne ovire, povečati pravičnost davčnega sistema s preprečevanjem izogibanja plačila dajatev in zavlačevanja pri izterjavah ter spodbuditi davčne zavezance k prostovoljnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti. Obenem pa se preučujejo možnosti ukrepov za učinkovitejše poplačilo davčnega dolga, ob predhodni analizi davčnega dolga, in sicer v smislu učinkovitejše podpore finančnemu prestrukturiranju podjetij. S ciljem zmanjšanja obsega sive ekonomije in drugih oblik izogibanja plačila javnih dajatev bodo do konca leta 2015 uvedene davčne blagajne z on-line prenosom podatkov na Finančno upravo RS, s čimer naj bi v prihodnje izboljšali dejavnike konkurenčnosti poslovnega okolja in dvignili produktivnost gospodarstva.
- posodobitev in prestrukturiranje obdavčitve nepremičnega premoženja – vlada bo v tem programskem obdobju pripravila predlog obdavčitve nepremičnin, ob doslednem upoštevanju ustavnega okvira glede na dejstvo, da je Ustavno sodišče RS v letu 2014 razveljavilo Zakon o davku na nepremičnine. Uvedba davka na nepremičnine ne bo predstavljala dodatnega fiskalnega vira za državni proračun, upoštevajoč dejstvo, da je davek v celoti vir občinskih proračunov. Tako naj bi nov sistem obdavčitve nepremičnin temeljil sicer na povečanju prihodkov občin glede na sedanjo obremenitev le zaradi večjega zajema nepremičnin v obdavčitev in večjim poenotenjem pri višini obremenitve med občinami. Dodatni vir za državo bo lahko zagotovljen le tako, da bi prestrukturirali sistem financiranja občin na način, da se poveča lastna odgovornost občin za financiranje svojih nalog.
- prestrukturiranje bremena javnih dajatev – s ciljem povečanja konkurenčnosti slovenskega poslovnega okolja in znižanja obremenitve dela želi vlada ob upoštevanju javnofinančnih omejitev na novo določiti porazdelitev davčnega bremena med potrošnjo, dohodki in premoženjem. Aktivnosti bodo namenjen preučitvi obsega in učinkov obstoječih davčnih olajšav ter morebitni nadomestitvi neučinkovitih davčnih olajšav z drugimi ukrepi, v tej povezavi je pomembna tudi preučitev učinkovitosti davčnih olajšav, ki imajo negativne okoljske učinke. Namreč v zadnjih letih Slovenija zaznava vedno večji obseg davčnih potroškov v obliki različnih olajšav, donacij, nižjih stopenj oz. vsakršnih odstopanj od širše opredeljene davčne osnove, ki so del davčnega sistema in posledično pomeni, da so le-ti lahko eden izmed pomembnih vzrokov za zmanjšanje proračunskih prihodkov na eni strani, medtem ko na drugi strani posameznikom, zavezancem predstavljajo znižanje davčne obveznosti. Posebna pozornost bo namenjena tudi poenotenju osnov, od katerih se obračunavajo socialni prispevki. Analiza stanja je namreč pokazala velike razlike v obremenitvah različnih oblik dela, ki niso utemeljene in lahko povzročajo anomalije na trgu dela. S tem strateškim projektom želi vlada odpreti možnosti za določitev ciljne primerne in s tujino primerljive porazdelitve davčnega bremena med potrošnjo, dohodki in premoženjem.

### 3.1.5. Ukrepi in politika javnofinančnih odhodkov

Za zagotovitev javnofinančne konsolidacije v letu 2016 na strani odhodkov bodo v letu 2015 (z namenom doseči finančne učinke v letu 2016) sprejeti ukrepi, na podlagi katerih bodo učinki kratkoročnih varčevalnih ukrepov nadomeščeni z učinki ustreznih dolgoročnih strukturnih ukrepov v sistemski zakonodaji. Kratkoročni ukrepi, ki jih ne bo mogoče sistemsko ustrezno urediti, bodo nadomeščeni z drugimi ukrepi s primerljivimi finančnimi učinki. Ukrepi bodo sprejeti na naslednjih ključnih področjih:

#### - Politika plač v javnem sektorju

Na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju bodo v sodelovanju s sindikati javnega sektorja sprejeti ukrepi, s katerimi se bo zagotovilo, da se bo masa sredstev za kritje stroškov dela v javnem sektorju v letu 2016 (integralni odhodki) ohranila na ravni odhodkov za kritje stroškov dela v javnem sektorju (integralni

odhodki) v letu 2015, povečana za stroške realizacije III. točke, 1. odstavka Dogovora o ukrepih za zmanjšanje obsega sredstev za plače in druge stroške dela v javnem sektorju za leto 2015 in zmanjšana za obseg poplačila drugega dela tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij, ki je bilo izplačano v letu 2015.

V osnovi bo zagotovljeno, da rast plač v javnem sektorju ne bo večja od rasti plač v zasebnem sektorju, kjer plače sledijo gibanju produktivnosti. Ukrepi morajo obsegati celovito obvladovanje stroškov dela v javnem sektorju, zato bo potrebno v socialnem dialogu doseči spremembe v zakonu o sistemu plač v javnem sektorju in v kolektivnih pogodbah. V okviru mase sredstev za plače in druge stroške dela bomo postopno povečevali variabilni del, ki bo odvisen od rezultatov dela.

Glede racionalizacije javnega sektorja je treba optimirati izvajanje osnovnih funkcij države in proučiti modele javno-zasebnega partnerstva za zagotovitev javnih funkcij.

#### - **Pokojninski sistem**

Na področju financiranja pokojninskega in invalidskega zavarovanja bodo sprejeti ukrepi, s katerimi bo zagotovljeno, da se obseg transfera iz državnega proračuna v ZPIZ v letu 2016 ne bo zvišal glede na realizacijo leta 2015, v nadaljnjih letih pa bo zagotovljeno postopno zniževanje tega transfera v skladu z že sprejeto pokojninsko reformo.

#### - **Socialni transferji**

Na področju transferov posameznikom in gospodinjstvom bodo sprejeti ukrepi, ki bodo ob upoštevanju cilja doseganja srednjeročnega strukturnega salda (podaljšanje veljavnosti posameznih varčevalnih ukrepov), zagotavljali ustrezni socialno ekonomski položaj posameznikov in spodbudili domačo potrošnjo.

Pomemben del javnofinančne konsolidacije poleg strukturnih ukrepov zajemajo tudi **racionalizacije odhodkov**, ki morajo postati trajne. Le-te bomo dosegli s prepletom boljšega gospodarjenja, centralizacijo in vitko javno upravo:

##### - **Prenova sistema javnega naročanja**

Prenova sistema bo izvedena skladno z evropskimi direktivami v smislu izboljšanja, poenostavitve, skrajšanja postopkov in ustvarjanja prihrankov, med drugim bodo pri preverjanju ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil in izvajanju naročil dodani socialni elementi. Kot pomembno orodje tako za preprečevanje korupcije kot za večjo transparentnost javnih naročil so predvideni ukrepi spletne objave pogodbe iz javnih naročil na Portalu javnih naročil. Vlada je od 1. februarja 2015 ministrstva, organe v sestavi in vladne službe že zavezala k obvezni uporabi e-dražbe ter jo priporočila tudi ostalim javnim naročnikom. Na področju elektronskih javnih razpisov bo za preglednejšo porabo javnih sredstev pri financiranju posameznih programov, ki se financirajo iz proračuna, uveden enotni elektronski sistem javnih razpisov, ki bo zagotavljal preglednost pri podeljevanju sredstev, hkrati pa tudi pri porabi navedenih sredstev oziroma lažjemu nadzoru pri namenski porabi sredstev za izvedbo posameznega programa. Na področju javnega naročanja v zdravstvu je v pripravi informacijska rešitev za skupno javno naročanje zdravil, medicinskih pripomočkov in opreme, ki bo zagotovila večjo mero preglednosti. Za večjo preglednost porabe javnih sredstev velja na podlagi Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike od 1. januarja 2015 obvezna izmenjava e-računov, ki za proračunske uporabnike poteka prek Uprave Republike Slovenije za javna plačila. S podatki e-računov bo v prihodnje nadgrajen tudi spletni program Komisije za preprečevanje korupcije Supervisor.

##### - **Centralizacija upravljanja z nepremičnim premoženjem države**

Za zagotovitev transparentnega in enotnega gospodarjenja z nepremičninami države se bo v letu 2015 začel projekt centralizacije upravljanja z nepremičnim premoženjem države. Cilji projekta so predvsem zmanjšanje stroškov obratovanja, investicijskega in tekočega vzdrževanja ter zmanjšanje stroškov najema. Za izvedbo projekta bo pripravljen akcijski načrt, ki ga bo potrdila Vlada RS, izvedene bodo spremembe področne zakonodaje, predvsem Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih skupnosti. V nadaljevanju

bodo sledile potrebne vsebinske in organizacijske spremembe, s čimer bomo celovito uredili področje upravljanja z nepremičnim premoženjem države ter vzpostavili aktivno, pregledno in dolgoročno stroškovno vzdržno upravljanje z nepremičnim premoženjem države, tudi z namenom spodbujanja investicij, tako domačih kot tujih, ter optimizacije izrabe prostora.

- **Sprejem Strategije razvoja javne uprave 2015 – 2020 v smeri učinkovitosti**

Priprava krovnega dokumenta strategije razvoja javne uprave 2015 - 2020 je podlaga za dvig učinkovitosti javne uprave in za pripravo usklajenih področnih strategij, politik in izvedbenih resornih dokumentov. Naloge in aktivnosti za izvedbo ukrepov, ki so v strategiji, bodo konkretno opredeljene v dvoletnih akcijskih načrtih skupaj z nosilci odgovornimi za realizacijo, sodelujočimi in natančnim terminskim planom. Učinkovitost javne uprave vpliva na uspešnost številnih drugih področij, uporabnikom je potrebno olajšati izpolnjevanje obveznosti, izboljšati komunikacijo in vključenost v odločitve države. Tako prispevamo k razvoju enostavnega in konkurenčnega poslovnega okolja v Sloveniji, kakor tudi zagotavljamo stabilne pogoje za delovanje drugih organov javne uprave. Ključna naloga je izdelava organizacijske in funkcijske analize javne uprave, katere namen je identifikacija anomalij ter oblikovanje predlogov ukrepov za optimizacijo in racionalizacijo delovanja javne uprave in izdelava kazalnikov za merjenje učinkovitosti širšega javnega sektorja, prav tako pa izvajanje aktivnosti v zvezi z odpravo anomalij pri vrednotenju delovnih mest v javnem sektorju in priprava sistemskih izboljšav plačnega sistema v javnem sektorju.

- **Nadaljnje zmanjševanje sodnih zaostankov in nadaljnja informatizacija pravosodnega sistema**

V pripravi je sprememba sodne zakonodaje z vzpostavitvijo enovitega sodnika prve stopnje, ki prinaša bolj optimalno delovanje sodne mreže, s tem pa tudi orodje za zmanjševanje sodnih zaostankov. V ta namen bodo pripravljene tudi spremembe, ki bodo omejele možnosti zlorab institutov zdravniških in drugih opravičil ter mnenj, povezanih z zagotavljanjem navzočnosti strank v sodnih postopkih in ostalih procesnih dejanjih. Nadalje, do konca leta 2015 je predviden sprejem Dolgoročne strategije pravosodja, ki bo obsegal tako materialne, investicijske in organizacijske cilje z namenom bolj učinkovitega in vzdržnega sistema delovanja sodstva, državnega tožilstva in državnega pravobranilstva. Nadaljevalo se bo s projekti, kot so triaža, ki predstavljajo primer dobre prakse zmanjševanja časa reševanja zadev na sodiščih. V pripravi je analiza sistema alternativnega reševanja sporov preko sodiščem priključene mediacije. Cilj je, da se analiza zaključi v letu 2015 in v letu 2016 na njeni podlagi sprejme ukrepe za nadgradnjo. vzpostavljeni prvi elementi t.i. "pravosodnega Supervizorja", ki bo povečal preglednost delovanja sodne veje oblasti in omogočal objavo večine sodb in odločb sodišč vseh stopenj na internetu.

- **Centralizacija državnega informacijskega sistema**

Projekt prenove informacijskega sistema v državni upravi ima osnovni namen izboljšanje stroškovne učinkovitosti informatike v državni upravi, ob sočasnem zagotavljanju razvoja in funkcijske pokritosti z možnostjo nadaljnjih aktivnosti v smeri konsolidacije informatike javnega sektorja. Reorganizacija bo omogočila uporabo novih poslovnih in organizacijskih modelov ter enotno vodenje na način, da bo država enotno izvajala potrebne ukrepe in dolgoročno vodila politiko razvoja, upravljanja in vzdrževanja skupnih informacijskih sistemov državne uprave. Vlada RS je potrdila ukrepe za prenovo na tem področju ter operativni program z opredelitvijo prioritet in možnostjo uvedbe sodobnih poslovnih modelov in rešitev. S kombinacijo različnih, medsebojno odvisnih ukrepov se bo bistveno znižal obseg finančnih sredstev, ki jih država namenja za te namene, ob sočasnem zagotavljanju razvoja in funkcionalne pokritosti informacijskih sistemov državne uprave.

- **Povečanje učinkovitosti širšega javnega sektorja**

Na področju organizacije celotnega javnega sektorja bodo sprejeti ukrepi za povečanje učinkovitosti in organizacijske racionalnosti javnega sektorja.

## 4. ANALIZA OBČUTLJIVOSTI

### 4.1. Primerjava napovedi BDP s predhodnim programom

Napoved rasti BDP v primerjavi s predhodnim Programom stabilnosti je za celotno programsko obdobje popravljena navzgor. Gospodarska rast v letu 2014 je močno preseгла pričakovanja domačih in tujih inštitucij, v primerjavi s projekcijo v lanskem Programu stabilnosti je bila višja za 2,1 o. t. K temu je prispevala višja rast izvoza in znatno povečanje investicij v nasprotju s pričakovanim 0,5-odstotnim upadom. Na izvoz je poleg močnejšega učinka nekaterih enkratnih dejavnikov (pospešen izvoz novega modela avtomobila) še bolj pozitivno vplivalo predvsem večletno izboljševanje konkurenčnosti menjalnega sektorja. Zlasti v zadnjih dveh letih pa je na gospodarsko aktivnost pozitivno vplival tudi učinek znižanja uvoznih cen, ki je močno presegel lanske predpostavke, z vidika cenovne konkurenčnosti pa tudi šibkejši evro. Razmeroma visoka rast investicij v letu 2014 je bila povezana z intenzivnim črpanjem EU sredstev, ob visoki izkoriščenosti proizvodnih kapacitet pa so tekom leta začele naraščati tudi zasebne investicije, kar ob večji negotovosti in bolj zaostrenih pogojih na finančnih trgih v projekcijah lanskega Programa stabilnosti ni bilo predvideno. Izboljševanje konkurenčnosti je dejavnik, ki bo vplival na višje stopnje rasti izvoza tudi letos in v prihodnjih nekaj letih. Na višjo rast investicij v letu 2015 pa vplivata nadaljnje oživiljanje zasebnih investicij in višja rast državnih investicij v povezavi s črpanjem EU sredstev. Dinamika rasti investicij v prihodnjih letih se od lanskih projekcij razlikuje predvsem zaradi nekoliko drugačne predpostavljene dinamike črpanja EU sredstev. Nekoliko višje kot v lanskih projekcijah so tudi lanska realizacija in napovedi zasebne potrošnje, kar je ob višji gospodarski aktivnosti v večini dejavnosti povezano s hitrejšim predvidenim okrevanjem na trgu dela.

**Tabela 4.1.: Primerjava z napovedmi v Programu stabilnosti 2014**

% BDP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>1. Rast BDP</b>						
Program stabilnosti 2014	0,5	0,7	1,3	1,7	1,7	
Program stabilnosti 2015	2,6	2,4	2,0	2,1	2,2	2,2
Razlika	2,1	1,7	0,7	0,4	0,5	
<b>2. Saldo sektorja države</b>						
Program stabilnosti 2014	-3,2	-2,4	-1,5	-0,7	0,3	
Program stabilnosti 2015	-4,9	-2,9	-2,25	-1,75	-1,4	-0,92
Razlika	1,7	0,5	0,75	1,05	1,1	
<b>3. Dolg sektorja države</b>						
Program stabilnosti 2014	80,9	81,1	76,0	72,5	70,4	
Program stabilnosti 2015	80,9	78,7	79,6	79,4	78,1	78,2
Razlika		0,5	2,7	7,1	9,0	

Vir: UMAR, SURS, MF RS.

### 4.2. Analiza občutljivosti salda sektorja država na spremembe v gospodarski aktivnosti

Gospodarska aktivnost v mednarodnem okolju še precej niha, poleg tega so v tem trenutku v pripravi oz. v začetni fazi izvajanja nekateri nekonvencionalni ukrepi (kvantitativno sproščanje ECB, investicijski načrt EK), učinki katerih so še negotovi. Napovedi mednarodnih institucij glede gospodarske rasti se v zadnjih mesecih sicer izboljšujejo, uspešna implementacija omenjenih ukrepov pa bi okrevanje gospodarstva v glavnih trgovinskih partnericah v EU lahko še pospešila. Geopolitične napetosti (Ukrajina), počasnejše okrevanje domačega povpraševanja v evrskem območju od trenutnih napovedi in morebitno poslabšanje razmer na finančnih trgih pa še vedno predstavljajo tveganja, da bi lahko bilo okrevanje počasnejše od upoštevanih predpostavk. Posledično so tveganja iz mednarodnega okolja, po ocenah tokrat bolj uravnotežena kot ob nekaj preteklih napovedih. Tveganja iz domačega okolja izhajajo iz morebitnega drugačnega poteka javnofinančne konsolidacije in dinamike



črpanja EU sredstev. Pomembno tveganje predstavlja tudi sicer predpostavljeno postopno okrevanja kreditne aktivnosti. Njeno počasnejše okrevanje bi se lahko skupaj z morebitno upočasnitvijo izboljševanja poslovnih bilanc odrazilo tudi na počasnejšem okrevanju gospodarske aktivnosti.

Napovedi gospodarskih gibanj in javnofinančnih tokov so povezane z določenimi tveganji, analiza občutljivosti zato prikazuje možna nihanja salda sektorja država glede na nihanja v gospodarski aktivnosti. Prikazana analiza kaže razvoj salda sektorja država primeru odklonov od makroekonomskih predpostavk.

Predpostavljena sta dva alternativna scenarija<sup>17</sup>. V prvem scenariju je v obdobju 2016 – 2019 predpostavljena višja rast BDP od osnovne napovedi v Programu stabilnosti za 0,5 odstotne točke na letni ravni. V drugem scenariju je predpostavljena za 0,5 odstotne točke nižja gospodarska rast glede na osnovni scenarij. V analizi je predpostavljena 0,99 odstotna občutljivost prihodkov (pri analizi upoštevamo le davčne prihodke) in -0,04 odstotna občutljivost izdatkov sektorja države na spremembe v gibanju BDP. Deflator BDP, ki izhaja iz pomladanske napovedi v obeh scenarijih ostaja konstanten glede na osnovni scenarij.

V primeru pozitivnega šoka bi se saldo sektorja država izboljšal za 0,38 o.t. BDP v letu 2017. V 2019 bi bil vpliv večje rasti na saldo 0,73 o.t. BDP. Po tem scenariju bi dosegli nominalni presežek salda sektorja države v letu 2019.

Nižja gospodarska rast od predvidene bi na letni ravni vplivala na povečevanje salda sektorja država, saj bi odstopanja od izračunanega scenarija pomenila poslabšanje za 0,44 o.t. BDP v letu 2017. Po tem scenariju se odstopanja od izračunanega scenarija z leti povečujejo, tako bi se v letu 2019 saldo poslabšal že za 0,76 o.t. BDP.

**Tabela 4.2.: Analiza občutljivosti salda sektorja država na gibanje BDP**

<i>v % BDP</i>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Pozitiven odklon (0,5 o.t.)</b>				
Saldo sektorja države*	+0,19	+0,38	+0,57	-0,73
<b>Negativen odklon (0,5 o.t.)</b>				
Saldo sektorja države**	-0,25	-0,44	-0,60	-0,76

Vir: Ministrstvo za finance; \* se zniža iz negativnih vrednosti in preide v pozitivno stanje v letu 2019. \*\* obratna smer, deficiti se povečujejo

### 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 0,05%, 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 2015 zvišala za 0,5 odstotne točke, bi to povečalo stroške novega zadolževanja, izraženo v deležu BDP za 0,0538 odstotne točke v letu 2016 in 0,0952 odstotne točke v letu 2017. Dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, bi se v tem primeru v letu 2016 povečal za 0,0285 odstotne točke in v letu 2017 za 0,0403 odstotne točke. V primeru višje ravni primanjkljaja države v letu 2015 za 1 odstotno točko bi se strošek zadolževanja države, izražen v deležu BDP, povečal za 0,0127 odstotne točke v letu 2016 in 0,0123 odstotne točke v letu 2017.

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

<sup>17</sup> Scenarij je izračunan s pristopom od zgoraj navzdol, na osnovi agregatne elastičnosti prihodkov in odhodkov ter se zato tudi razlikuje od ciljnega scenarija.

**Tabela 4.3: Občutljivost plačil obresti in višina dolga proračuna države na spremembe določenih makroekonomskih spremenljivk (v % BDP)**

	Sprememba obrestne mere ECB		Sprememba primanjkljaja		Sprememba obrestne mere ECB in primanjkljaja	
	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg	Obresti	Dolg
	V odstotnih točkah					
2015	0,0259	0,0259	0,0000	1,0000	0,0002	1,0259
2016	0,0538	0,0285	0,0127	0,9768	0,0665	1,0053
2017	0,0952	0,0430	0,0123	0,9473	0,1075	0,9903
2018	0,1275	0,0356	0,0119	0,9145	0,1394	0,9501
2019	0,1572	0,0343	0,0115	0,8816	0,1687	0,9159

Vir: Ministrstvo za finance.

Za programsko leto 2015 je ocena deleža dolga z nespremenljivo obrestno mero enaka 98,6%. Vpliv spremembe obrestne mere na obstoječi dolg državnega proračuna, izražen v deležu BDP, je razmeroma omejen zaradi pretežnega dela dolga z nespremenljivo obrestno mero. Sprememba obrestne mere tako v glavnem vpliva na strošek novega zadolževanja.

#### 4.4. Kvaliteta napovedi

V spodnji tabeli so predstavljene razlike v napovedih IMF, Evropske komisije, OECD, Banke Slovenije in UMAR-ja, ker se s spremembo napovedi bistveno spremenijo, tako BDP kot izračuni potencialnega BDP in posledično saldo sektorja država kot tudi proizvodna vrzel. Letne razlike v napovedi rasti BDP so se glede na leto 2014 pomembno zmanjšale med prikazanimi inštitucijami. V jesenski napovedi 2014 se je povprečno odstopanje glede na predhodno leto zmanjšalo za več kot 3 krat (odstopanje v višini 0,4 % BDP). Pri poznanih pomladanskih napovedih 2015 pa je EK konservativnejša v primerjavi z UMAR-jem.

**Tabela 4.4. Primerjava napovedi za Slovenijo spomladi 2014 in 2015 (rast BDP v %)**

	Pomlad 2014			Jesen 2014			Pomlad 2015*		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
IMF	0,3	0,9	1,5	1,4	1,4	1,5	2,6	1,9	1,7
EK	0,8	1,4	-	2,4	1,7	2,5	2,6	1,8	2,3
OECD	0,3	1,2		2,1	1,4	2,2	-	-	-
UMAR	0,5	0,7	1,3	2,0	1,6	1,6	2,6	2,4	2,0
Banka Slovenije	0,6	1,4	1,7	1,6	1,3	1,8	2,6	2,3	1,8

\* UMAR marec 2015; Evropska komisija –zimska napoved, februar 2015, IMF, Februar 2015, BS april 2015

## 5. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

### 5.1. Izdatki za staranje se v Sloveniji povečujejo

Zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ je eden od ključnih ciljev ekonomske politike v EU. Na to najbolj vplivajo izdatki, ki so povezani s staranjem, zato EK vsake tri leta pripravi dolgoročne projekcije izdatkov za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestila za primer brezposelnosti po državah ob danih predpostavkah in enaki metodologiji. Nove projekcije za obdobje do leta 2060, kažejo, da bi se ob osnovnem scenariju izdatki za staranje v Sloveniji povečali iz sedanjih 24,7% na 31,5% BDP. V Sloveniji naj bi se po projekcijah izdatki do leta 2060 povečali najbolj izmed vseh držav, po višini izdatkov po deležu BDP pa je Slovenija v samem vrhu. (pred nami so Norveška, Finska in Belgija). Ob projekcijah posameznih izdatkov, so bile

opravljene tudi analize občutljivosti, ki kažejo, da se v primeru nespremenjenih obstoječih sistemov, izdatki še povečajo, če se upoštevajo tvegani scenariji (npr. manjša rast BDP) (Evropska komisija, 2015)<sup>18</sup>.

V Tabeli 5.1 so prikazani lastni modelski izračuni strukture skupnih javno finančnih odhodkov za Slovenijo, ki večinoma temeljijo na predpostavkah Evropske komisije, uporabljenih pri pripravi Poročila o staranju 2015 in se navezujejo na stopnje aktivnosti, rasti BDP, produktivnosti in druge makroekonomske kategorije. Projekcija izdatkov za pokojnine se ne razlikujejo od osnovnega scenarija pripravljenega za Poročilo o staranju 2015, druge kategorije izdatkov pa zaradi nekoliko drugačnih predpostavk delno odstopajo od izračunov Evropske komisije.

**Tabela 5.1.: Dolgoročna vzdržnost javnih financ**

<i>v % BDP</i>	2013	2020	2030	2040	2050	2060	Razlika 2060 - 2013 v o.t.
<b>Skupaj javnofinančni odhodki (1+2+3)</b>	<b>45,0</b>	<b>46,7</b>	<b>49,4</b>	<b>54,5</b>	<b>60,8</b>	<b>65,8</b>	<b>20,8</b>
1 Skupaj starostno pogojeni odhodki	25,5	25,8	27,5	29,8	31,8	31,6	6,2
1.1 Pokojnine	11,8	11,5	12,5	14,4	15,6	15,3	3,5
- Starostne in zgodnje pokojnine	7,9	8,7	9,9	11,7	12,8	12,5	4,7
- Invalidske pokojnine	1,3	1,3	1,0	1,0	1,0	0,9	-0,4
- Ostale pokojnine	2,6	1,5	1,5	1,7	1,9	1,9	-0,7
1.2 Zdravstvo	5,8	6,1	6,6	6,9	6,9	6,8	1,0
1.3 Dolgotrajna oskrba	1,0	1,2	1,4	1,7	1,9	2,0	1,0
1.4 Izobraževanje	5,3	5,4	5,7	5,5	5,9	6,1	0,8
1.5 Ostali starostno pogojeni odhodki	1,6	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	-0,1
2 Izdatki za blago in storitve, ostali transferji							
2.1 Nadomestila plač	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,2
2.2 Subvencije	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0
2.3 Državne investicije	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	0,0
Primarni odhodki skupaj (1+2)	48,7	48,8	50,2	52,5	54,5	54,3	5,6
3 Odhodki za obresti	2,3	3,8	5,0	7,7	12,1	17,3	15,0
<b>Skupaj javnofinančni prihodki</b>	<b>40,7</b>	<b>41,3</b>	<b>41,0</b>	<b>40,5</b>	<b>40,1</b>	<b>40,2</b>	<b>-0,5</b>
<b>Predpostavke</b>							
Rast produktivnosti dela	0,5	1,4	1,6	1,7	1,6	1,5	1,0
Realna rast BDP	-1,0	1,9	1,4	1,2	1,3	1,6	2,6
Realna rast BDP na prebivalca	-0,7	1,8	1,4	1,3	1,4	1,8	2,5
Stopnja aktivnosti moških (20-64 let)	79,0	82,7	81,9	81,0	82,1	82,5	3,5
Stopnja aktivnosti žensk (20-64 let)	71,0	75,5	77,7	76,7	77,6	78,1	7,1
Skupna stopnja aktivnosti (20-64 let)	75,1	79,2	79,8	78,9	79,9	80,4	5,3
Stopnja brezposelnosti	10,1	8,9	6,5	6,1	6,1	6,1	-4,0
Delež prebivalstva v starosti 65 let in več	17,3	20,6	25,0	27,9	29,9	29,4	12,1

Vir: Ministrstvo za finance, Inštitut za ekonomske raziskave

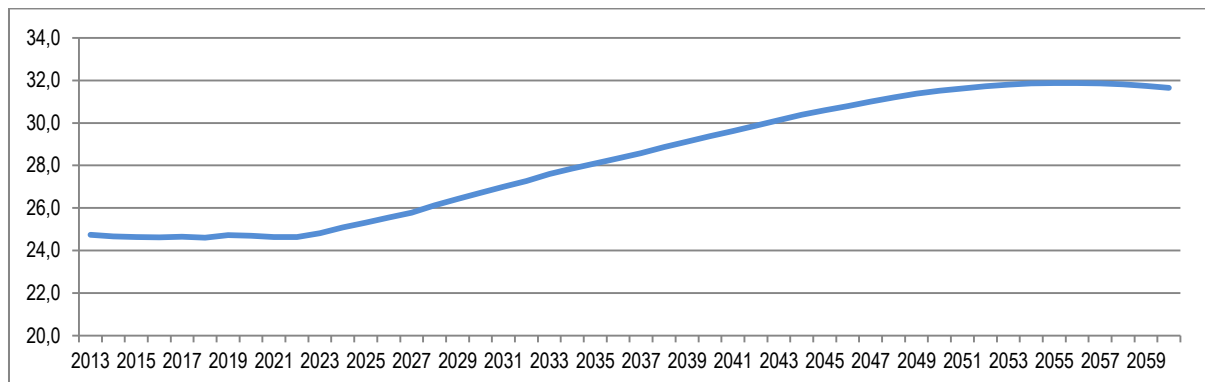
\*Javni izdatki za zdravstvo po metodologiji SHA, brez izdatkov za zdravstveni del dolgotrajne oskrbe (HC.3), vključno z investicijami;

\*\* Upoštevana je metodologija sistema zdravstvenih računov - vključeni so izdatki za zdravstveni del in socialni del dolgotrajne oskrbe.

<sup>18</sup> Evropska komisija vsake tri leta v sodelovanju s Skupino za staranje (ang. Ageing working group) pri Odboru za ekonomsko politiko (Economic Policy Committee) pripravi Poročilo o staranju (Ageing report). Projekcije pokojninskih izdatkov pripravijo države same z lastnim modelom, za preostale kategorije izdatkov pa ob sodelovanju držav članic pripravi projekcije Evropska komisija. Novo poročilo bo uradno objavljeno maja 2015.

Na sliki 5.1. je prikazana rast skupnih javnofinančnih odhodkov, zaradi staranja prebivalstva do leta 2060 deležu BDP (Poročilo staranju 2015). Lastni izračuni (Tabela 5.1) kažejo podoben porast celotnih izdatkov in sicer na 31,6%.

**Slika 5.1.: Vsi izdatki za staranje v % BDP, skupaj**

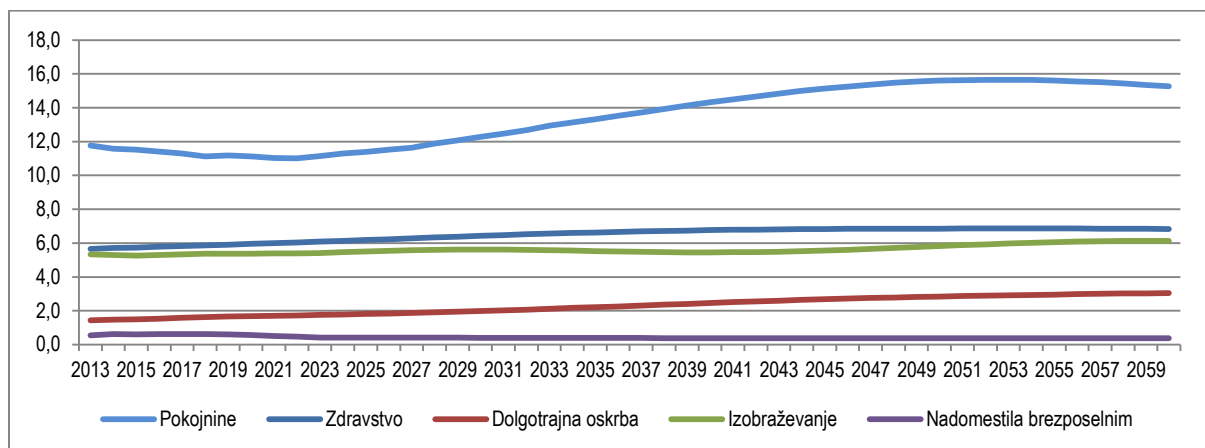


Vir: Projekcije EK in MF preračuni

### Izdatki za pokojnine v deležu BDP se povečajo za največ med državami EU

V strukturi izdatkov povezanih s staranjem največji deleži predstavljajo izdatki povezani s pokojninskim sistemom. V letu 2047 pade Slovenija na prvo mesto po višini izdatkov za pokojnine, najbolj med državami EU pa se ji v obdobju 2013 – 2060 tudi poveča delež izdatkov za pokojnine. Razlog je v povečevanju števila starejših, ki bodo ob nadaljnjem podaljševanju trajanja življenja tudi dlje časa preživel v upokojitvi, hkrati pa se zmanjšuje število delovno aktivnega prebivalstva, kar pomeni, da se bo razmerje med zavarovanci in upokojenci še naprej poslabševalo.

**Slika 5.2.: Vsi izdatki za staranje v % BDP, po komponentah**



Vir: Projekcije EK in MF preračuni

Izdatki se povečujejo tudi na drugih področjih. Javni izdatki za zdravstveno varstvo bodo narasli s 5,7% BDP na 6,8% BDP v referenčnem scenariju, kjer upoštevamo demografska gibanja, odlaganje obolevnosti v višjo starost naj bi znašala polovico podaljševanja življenjskega pričakovanja, elastičnost povpraševanja po zdravstvenih storitvah pa naj bi se tekom obdobja projekcij postopoma zniževala iz 1,1 % BDP na 1,0% BDP. Visok porast (vendar je obseg izdatkov nižji) je projiciran tudi pri dolgotrajni oskrbi, ki se poveča na 3% BDP do 2060.

### Demografski trendi imajo najmočnejši pritisk na izdatke

Število prebivalcev Slovenije bo po projekciji EUROPOP2013 do leta 2022 še nekoliko naraščalo, nato pa se bo do leta 2060 zmanjšalo za 50 tisoč, ko naj bi Slovenija imela 2.041.350 prebivalcev. Leta 2013 se je v Sloveniji

rodilo 21.111 otrok, povprečje v obdobju projekcij pa znaša okoli 19 tisoč letno. Pričakovano trajanje življenja ob rojstvu se bo po projekcijah še podaljševalo in sicer za ženske za 6 let na 88,9 let, za moške pa za 7 let na 84,3 let. Število starejših (starih 65+) glede na delovno sposobne 20–64 let se bo do leta 2060 več kot podvojilo. Na začetku leta 2013 je bilo od 100 delovno sposobnih prebivalcev odvisnih 26,9 starejših od 65 let, leta 2060 jih bo 58,3 . Število najstarejših prebivalcev (nad 85 let) se bo še naprej povečevalo, njihov delež pa se bo povečal iz 2% na 7% prebivalstva. Visok potencial za pozitivna gibanja na trgu dela predstavlja povečevanje stopnje zaposlenosti starejših.

Največji pritisk na javne finance (ob nespremenjenih politikah in ureditvah) povzročajo demografska gibanja oziroma hitra rast deleža starejših oseb in upadanje aktivne populacije. Poleg demografskih dejavnikov pa vplivajo na rast izdatkov povezanih s staranjem tudi drugi ne-demografski dejavniki, kot je hiter razvoj tehnologije v zdravstvu, vse večja pričakovanja glede zdravja ter večje potrebe po formalni dolgotrajni oskrbi.

Dolgoročen pritisk stroškov, ki so povezani z demografskimi trendi na javne finance, jasno kaže potrebo po nadaljnjih strukturnih reformah, ki bodo morale nadgraditi obstoječe sisteme pokojninskega zavarovanja, zdravstva in dolgotrajne oskrbe, kakor tudi prilagoditi sistem usposabljanja in izobraževanja.

## 5.2. Potencialne obveznosti

Dajanje poroštev Republike Slovenije je v skladu z ustavo mogoče le na podlagi zakona. V sistemu izdajanja poroštev Republike Slovenije sta se razvila dva tipa poroštenih zakonov, splošni porošteni zakon ter posebni porošteni zakon. Splošni porošteni 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 porošteni zakon je namenjen točno določenemu prejemniku, na primer porošteni zakoni za obveznosti Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, porošteni zakon za obveznosti Slovenske izvozne in razvojne banke, porošteni zakon za obveznosti Slovenske odškodninske družbe ter Zakon o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v območju evra.

Republika Slovenija lahko izda državno poroštvo osebam javnega ali zasebnega sektorja. Pri zasebnem sektorju so bila poroštva v največji meri dana podjetjem v težavah. Za ta poroštva je značilna tudi relativno visoka stopnja unovčenja, medtem ko je pri poroštvih, danih osebam javnega sektorja, stopnja unovčenja nizka. Izdajanje državnih poroštev 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 posledic finančne krize, poroštva, dana bankam in družbi DUTB, za namen krepitve stabilnosti finančnega sistema ter poroštva tujim subjektom, kot so EFSF in kreditojemalci, ki so prejeli kredit na podlagi sporazuma Cotonou II. Kvota za ta poroštva je določena v posameznem zakonu.

Podatki v tabeli 5.2. prikazujejo stanje poroštev Republike Slovenije konec leta 2014 in oceno stanja poroštev konec letošnjega leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštev.

**Tabela 5.2. : Stanje poroštev Republike Slovenije**

	Stanje na dan 31.12.2014		Stanje na dan 31.12.2015*	
	v mio EUR	v % BDP	v mio EUR	v % BDP
Poroštva RS	8.276	22,2	7.768	20,1
v tem: finančni sektor**	1.280	3,4	1.161	3,0

Vir: MF RS.Opombe: \*Projekcije MF. \*\*Skladno s klasifikacijo SKIS so vključene SID banka, Deželna banka in Factor banka.

Podatki v tabeli 5.2. prikazujejo stanje poroštev Republike Slovenije konec leta 2014 in oceno stanja poroštev konec letošnjega leta, ki je narejena ob določenih predpostavkah glede odplačil obstoječih in odobritve novih poroštev.

Načrtovana kvota za izdajo novih poroštev za leto 2015 skladno z zakonom o izvrševanju proračuna znaša 1,6 milijarde evrov in ločeno za poročta Slovenske izvozne in razvojne banke 350 mio evrov. Izdaja poroštev preteklih let kaže, da je izkoriščenost kvote nizka, saj je bila v letu 2011 0,92 odstotna, v letu 2012 0,15 odstotna in v letu 2014 0,38 odstotna. Večja izkoriščenost 39,99 odstotna je v letu 2013 zaradi nižje načrtovane poroštevne kvote (1,5 mrd EUR) ter izdaje treh večjih poroštev (za obveznosti TEŠ 440 mio EUR in DARS 110 mio EUR). Poroštevna kvota pri Slovenski izvozni in razvojni banki ni bila koriščena.

## 6. KVALITETA JAVNIH FINANC

### 6.1. Struktura javnofinančnih prihodkov

Davčni prihodki v Sloveniji predstavljajo glavnino, to je okoli 85 odstotkov vseh javnofinančnih prihodkov. V letih pred krizo so bile izvedene spremembe v davčnem sistemu, ki naj bi z relativno večjim deležem posrednih davkov v celotni strukturi javnofinančnih prihodkov pozitivno vplivale na ponudbo dela in akumulacijo kapitala ter s tem 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 %, s še nadaljnjim postopnim zniževanjem splošne stopnje obdavčitve dohodkov pravnih oseb v letu 2012, in sicer s 20 % na 17 % v letu 2013, ki je tudi veljavna stopnja v prihodnjih letih, ob tem, da so se olajšave za splošne investicije in investicije v raziskave in razvoj tudi povečale. To naj bi zagotavljalo dovolj konkurenčno davčno okolje za poslovanje, ki bi pripomoglo k vzpostavitvi pogojev za gospodarsko rast. Res je, da so v drugi polovici leta 2013 in pretežnem delu leta 2014 ključni ekonomski kazalniki in kazalniki na trgu dela pričeli odražati spodbudnejše stanje, vendar pa je, gospodarski, socialni in ekonomski položaj Slovenije in njenih državljanov še vedno razmeroma negotov, zato bo vlada v programskem obdobju vodila podobno politiko javnih prihodkov še naprej. S socialnimi partnerji je bil v Socialnem sporazumu za leti 2015 in 2016 dosežen dogovor, da se nominalne stopnje javnofinančnih prihodkov, ki obremenjujejo gospodarstvo, v letu 2015 in 2016 ne bodo povišale. Zato se bo politika javnofinančnih prihodkov osredotočila predvsem na ukrepe, ki bodo izboljšali dejavnike konkurenčnosti in dvignili produktivnost gospodarstva, z varovanjem obstoječih delovnih mest in ustvarjanjem novih delovnih mest. Osnovno izhodišče vlade je, da se bo konsolidacija javnih financ prvenstveno odpravljala z ukrepi na odhodkovni in manj na prihodkovni strani. Namreč v splošnem bodo ukrepi na prihodkovni strani, usmerjeni v izboljševanje davčnih obveznosti z bojem proti davčnim goljufijam in utajam davkov, z zagotavljanjem večje učinkovitosti pobiranja davkov in poenostavitvijo postopkov za izpolnjevanje davčnih obveznosti.

Struktura javnofinančnih prihodkov po denarnem toku v letu 2014 ne odstopa bistveno od strukture prihodkov preteklih let. Skupno so vse blagajne javnega financiranja v letu 2014 imele za 13,2 milijarde evrov davčnih prihodkov, pri čemer so najpomembnejše kategorije prihodkov:

- prispevki za socialno varnost (5,27 mrd EUR),
- domači davki na blago in storitve (5,19 mrd EUR) in
- davki na dohodek in dobiček (2,39 mrd EUR).

Realizacija javnofinančnih prihodkov (davki in prispevki) v letu 2014 je bila nekoliko višja kot v letu 2013 (skupno je bilo pobranih za okoli 543 mio EUR več prihodkov kot v letu 2013). Podobna višina prihodkov je bila dosežena v letu 2012 in 2011. Višji prihodki v letu 2014 glede na leto 2013 so bili realizirani na vseh posameznih kategorijah prihodkov, kar nakazuje na ustreznost sprejetih ukrepov, ki so imeli pozitivne finančne učinke in so bili sprejeti z namenom konsolidacije javnih financ. Povečanje je zaznati predvsem na področju davka od dohodkov pravnih oseb (okoli 200 mio EUR), vendar pa je slednje zgolj posledica sprememb, ki so bile uvedene že sredi leta 2012 in so le-te vplivale bistveno na nižje prihodke, merjene v denarnem toku v letu 2013 in dodatnih ukrepov (ukinitvev zniževanja davčne stopnje in omejitev prenosa izgub) sprejetih v letu 2013. Višji prihodki v letu 2014 so tudi pri davku na dodano vrednost (124 mio EUR), kot posledica dviga splošne in nižje stopnje davka na dodano vrednost sredi leta 2013, zvišali pa so se tudi prihodki iz naslova dohodnine (za okoli 47 mio EUR) in prihodki iz naslova davka na posebne storitve (za okoli 33 mio EUR), kot posledica uvedbe davka od srečk konec leta 2013. Glede na leto 2013 so se zvišali tudi prihodki iz naslova prometa nepremičnin in finančnega premoženja (za približno 10 mio EUR), kar je razlog v sprejetih ukrepih na področju davka na bilančno vsoto bank že v letu 2013

in so imeli vpliv na prihodke merjene v denarnem toku tudi še v letu 2014. Bistveno pa so se zvišali prispevki za socialno varnost (145 mio EUR) v letu 2014 glede na preteklo leto.

V preteklosti so bili preko sistema davčnih olajšav, oprostitev in posebnih režimov za določene skupine zavezancev, oblikovani ukrepi, ki so zasledovali različne cilje ekonomske in socialne politike. To je pripeljalo do kompleksnega in nepreglednega davčnega sistema, kjer je davčna obveznost težko predvidljiva. Hkrati je bila tudi porušena enakomerna in pravična porazdelitev davčnega bremena, tako glede na vir posameznih davčnih oblik (davek na dohodek, potrošnjo, kapital in premoženje) kot tudi glede na to, kdo dejansko nosi breme davka. Zaradi kompleksnosti davčnega sistema je izpolnjevanje obveznosti povezano z visokimi administrativnimi stroški, tako pri davčnih zavezancih kot tudi pri nadzornih organih. Vlada bo v prihodnjem programskem obdobju pripravila ukrepe, ki bodo usmerjeni v razširitev davčnih osnov, z zmanjševanjem števila izjem (davčnih olajšav), kar pomeni večjo nevtralnost davčnega sistema, večjo preglednost, enostavnost ter razumljivost za izvajanje in manjše administrativno breme. Temeljilo bo na proučevanju obsega in učinkovitosti davčnih olajšav, kar bo ena izmed glavnih prioritet vlade.

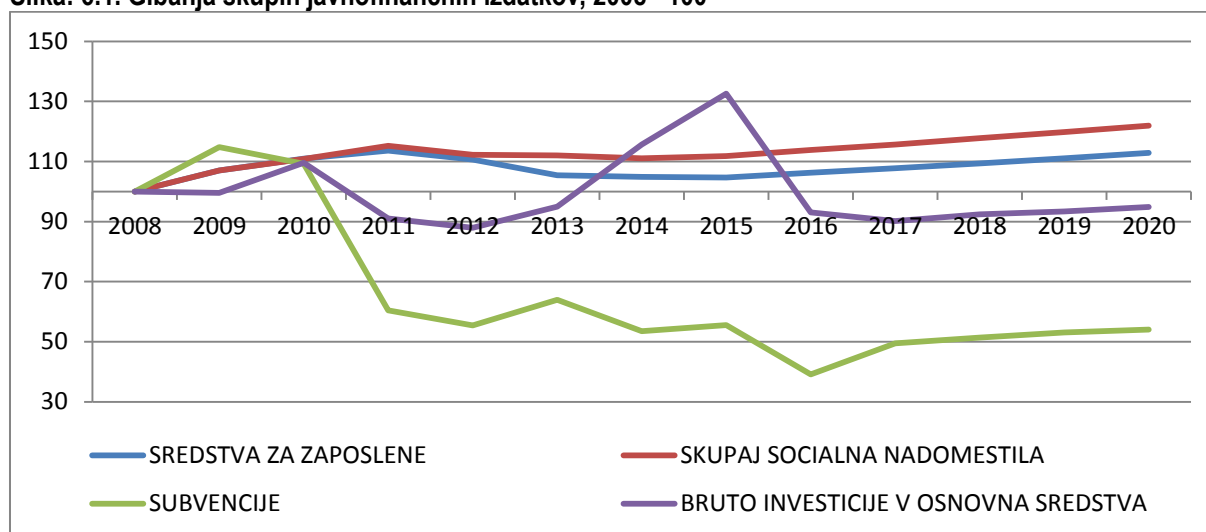
Sprejeti ukrepi za omejevanje sive ekonomije v preteklem programskem obdobju so pozitivno vplivali na obseg javnofinančnih prihodkov, zato so v tem programskem obdobju načrtovani dodatni ukrepi za povečanje učinkovitosti pobiranja davkov in oženu možnosti za neupravičeno izkoriščanje razlik v davčnih sistemih za izogibanje plačila davkov. Vlada načrtuje pripravo ukrepov za odpravo administrativnih ovir v okviru postopka pobiranja davkov, katere glavni cilj je davčnim zavezancem poenostaviti postopke pobiranja davkov, povečati konkurenčnost slovenskega gospodarstva ter spodbujati davčne zavezance k prostovoljnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti.

## **6.2. Struktura javnofinančnih izdatkov**

**Po ekonomski klasifikaciji** so se v času največje gospodarske krize od leta 2008 do 2011 sredstva za socialne transferje, za zaposlene in subvencije povečevala. V tem obdobju so se sredstva namenjena bruto investicijam v osnovna sredstva na začetku nekoliko znižala, v letu 2010 pa tudi le ta povečala. Povečanje je tudi posledica proti krznih ukrepov v obliki subvencij in garancij. Gospodarska situacija se je v letu 2012 nekoliko izboljšala vendar se ni izboljšalo stanje na trgu dela, kar je posledično vplivalo na nadaljnje povečevanje izdatkov za socialno politiko. Med tem so se znižali izdatki za investicije in subvencije (prenehanje proti krznih ukrepov). Sredi leta 2012 so začeli veljati ukrepi na podlagi zakona o uravnoteženju javnih financ, ki so nekoliko omejili socialne transferje in sredstva za zaposlene. Hkrati so se povečala sredstva za investicije in subvencije. Po letu 2013 so porastle predvsem investicije kot posledica iztekajoče se finančne perspektive kohezijske politike EU do leta 2013. Ocene prihodnjih gibanj socialnih transferjev in sredstev za zaposlene v določeni meri dopuščajo sprostitev nekaterih začasnih omejitev, ki pa morajo biti nadomeščene z drugimi, dolgoročnimi ukrepi s primerljivimi finančnimi učinki.

Sredstva za socialne transferje, za zaposlene in subvencije so se od leta 2008, začetka gospodarske krize, do leta 2011 povečevala. Sredstva namenjena bruto investicijam v osnovna sredstva so se na začetku nekoliko znižala, v letu 2010 pa tudi povečala, kar je posledica tudi proti krznih ukrepov. Gospodarska situacija se je nekoliko izboljšala vendar se ni takoj izboljšalo stanje na trgu dela, kar je posledično vplivalo na nadaljnje povečevanje izdatkov za socialno politiko. Med tem so pričeli zniževati izdatki za investicije in subvencije zaradi fiskalne konsolidacije. Sredi leta 2012 so začeli veljati ukrepi na podlagi zakona o uravnoteženju javnih financ, ki so postopno zniževali socialne transferje in sredstva za zaposlene. Hkrati so se povečala sredstva za investicije in subvencije. Po letu 2013 so porastle predvsem investicije kot posledica iztekajoče se finančne perspektive kohezijske politike do leta 2013. Ocene prihodnjih gibanj socialnih transferjev in sredstev za zaposlene v določeni meri dopuščajo njihovo nekoliko povečanje, hkrati pa se omogoča stabilna raven investicij preko celotnega obdobja.

Slika: 6.1. Gibanja skupin javnofinančnih izdatkov, 2008 =100



Vir: Ministrstvo za finance

Po funkciji je Slovenija za izdatke za socialno zaščito v letu 2013 namenila 18,7 % BDP, kar predstavlja največji delež izdatkov sektorja države, ki se še povečuje. Več kot pol izdatkov za to področje je bilo namenjenih za starost (v primerjavi s prejšnjim letom so se izdatki za starost zvišali za 2,3 %). Za zdravstvo smo v letu 2013 namenili 6,9 % BDP, to je približno enak delež kot v predhodnem letu. Za javno upravo smo v letu 2013 namenili 6,7 % BDP, katerega glavni del so izdatki za obresti; izdatki za ta namen so se v letu 2013 v primerjavi s prejšnjim letom zvišali s 770 na 994 milijonov evrov. Namen vključuje tudi izdatke za vse temeljne raziskave in za RR s področja javne uprave; ti izdatki so predstavljali 0,9 % od BDP v 2013. Povečanja izdatkov v deležu BDP za namene<sup>19</sup> socialna zaščita, zdravstvo in javna uprava so bila v obdobju 2008–2012 najvišja tudi glede na povprečje držav EU, kar je povezano tudi z velikim padcem BDP.

Tabela 6.1.: Izdatki sektorja država po funkciji

		COFOG koda	2013	2009	2010	2011	2012	2013
			mioEUR	v % BDP				
1.	Javna uprava	1	2,435.2	6.0	6.1	6.3	6.2	6.7
	v tem: Servisiranje javnega dolga		993.5	1.5	1.7	2.0	2.1	2.7
2.	Obramba	2	351.0	1.5	1.4	1.2	1.1	1.0
3.	Javni red in varnost	3	781.2	1.8	1.9	1.8	1.8	2.2
4.	Ekonomске dejavnosti	4	5,222.9	4.7	4.6	5.1	4.0	14.5
	v tem: sanacija bank		3,632.6					10.1
5.	Varstvo okolja	5	268.4	0.9	0.7	0.8	0.7	0.7
6.	Stanovanjska dejavnost in urejanje okolja	6	261.2	0.8	0.7	0.6	0.8	0.7
7.	Zdravstvo	7	2,494.6	6.8	6.8	6.9	6.9	6.9
8.	Rekreacija, kultura in religija	8	644.3	1.8	2.2	1.8	1.8	1.8
9.	Izobraževanje	9	2,345.3	6.6	6.6	6.6	6.4	6.5
10.	Socialna zaščita	10	6,774.2	17.5	18.1	18.6	18.5	18.7
	<b>SKUPAJ IZDATKI DRŽAVE</b>	<b>TE</b>	<b>21,578.3</b>	<b>48.5</b>	<b>49.2</b>	<b>49.8</b>	<b>48.1</b>	<b>59.7</b>

Vir: SURS

<sup>19</sup> Z revizijo Evropskega sistema računov (uveljavitev v letu 2013) so se povečale nominalne vrednosti izdatkov. V statistiki COFOG so se povečale predvsem bruto investicije v področjih javna uprava in ekonomske zadeve, in sicer zato, ker se izdatki za raziskovanje in razvoj po novem obračunavajo kot investicije. Spremenila se je tudi struktura izdatkov za obrambo, ker se izdatki za oborožitev po ESR 2010 prikazujejo kot investicije v osnovna sredstva in ne več kot vmesna poraba (SURS, december 2014).



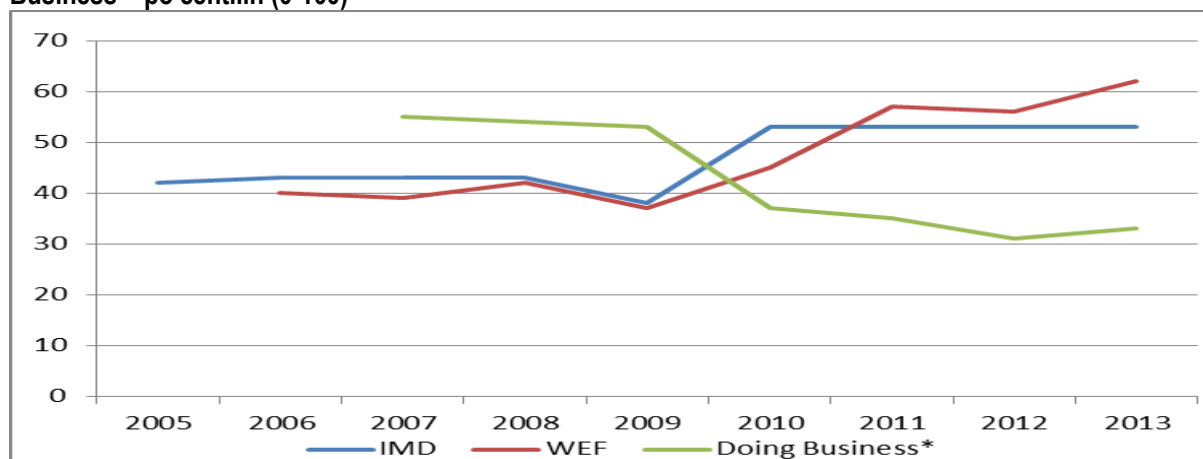
V letu 2013 smo za ekonomske dejavnosti namenili 14,5 % BDP. Glavnina teh izdatkov je bila namenjena za dokapitalizacijo bank: 3.633 milijonov evrov oz. 10,1 % BDP. Sicer so bili izdatki za ta namen v primerjavi s prejšnjim letom višji, tudi če ne upoštevamo izdatkov za dokapitalizacijo bank, in to za 0,4 odstotne točke BDP. V letu 2013 smo za izobraževanje namenili 6,5 % BDP, to je za 0,1 odstotne točke od BDP več kot v prejšnjem letu. V primerjavi s prejšnjim letom so se izdatki za predšolsko vzgojo, izdatke za formalno in neformalno izobraževanje, za dopolnilne storitve pri izobraževanju ter za druge dejavnosti, povezane z izobraževanjem nominalno zvišali za 2,0 % (z 2.299 milijonov EUR na 2.345 milijonov EUR). Za javni red in varnost (policija, gasilci, sodišča, zapori) smo namenili 2,2 % od BDP. V primerjavi s preteklim letom so se izdatki za to področje povečali za 0,4 odstotne točke BDP, ker so med izdatke področja vključene odškodnine izbrisanim (129 milijonov EUR). Za rekreacijo, kulturo in religijo smo namenili 1,8 % BDP, za obrambo (vojaška obramba, civilna zaščita) 1,0 % BDP, za stanovanjski in prostorski razvoj ter za varstvo okolja pa po 0,7 % BDP.

### 6.3. Strukturne reforme

#### Izboljšanje širšega poslovnega okolja

Urejena pravna država, urejena infrastruktura, predvidljivo poslovno in politično okolje, dostop do trgov, usposobljenost delovne sile in zahtevnost administrativnih postopkov so faktorji, ki v prvi fazi omogočajo realizacijo poslovnih ciljev oziroma doseganje dobičkov. Davčna politika je ena izmed pomembnejših kazalcev privlačnosti poslovnega okolja in je lahko le eno izmed orodij za stimuliranje gospodarstva. Spremembe v zadnjih letih pomenijo, da se je nominalna stopnja obdavčitve dohodkov pravnih oseb med leti 2006 in 2013 znižala za 8 odstotnih točk oziroma za več kot 30 %. Efektivna davčna stopnja (merjena kot davek v davčni osnovi) je v letu 2013 po podatkih iz obračuna davka od dohodkov pravnih oseb znašala okoli 12 % in se je glede na leto 2006 znižala za skoraj 6 odstotnih točk. Prav tako je država sprejela ustavne spremembe, ki zagotavljajo dolgoročno vzdržnost javnih financ, napredek je bil dosežen pri zmanjševanju sive ekonomije, insolvenčni zakonodaji. Kljub temu pa se še ne opazi povišanja pri indeksih konkurenčnosti IMD 2013; WEF 2013/14, Doing bussiness 2013, saj Slovenija ostaja v skupini držav, ki so med krizo močno nazadovale. Izsledki anket med gospodarstveniki še naprej kažejo na veliko nezadovoljstvo z delovanjem institucij in akterjev odločanja (vlada, državni zbor, centralna banka), nizko prilagodljivost vladnih politik spremembam v gospodarstvu, birokracijo in povečano zaznavanje korupcije v družbi. Tabela in slika prikazujeta uvrstitev Slovenije (v oklepaju število držav, zajetih v raziskavo) glede na institucionalno konkurenčnost po kazalnikih IMD, WEF in Doing Business.

**Slika 6.1.: Uvrstitev Slovenije glede na institucionalno konkurenčnost po kazalnikih IMD, WEF in Doing Business – po centilih (0-100)**



Vir: IMD 2013; WEF 2013/14, Doing bussiness 2013<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Opombe: \* Od leta 2012 neprimerljivo s predhodnimi leti zaradi spremembe metodologije. Do večje spremembe metodologije je prišlo še zlasti v letu 2010, ko je bilo iz izračuna umaknjeno področje trga dela in zaposlovanja, - države v raziskavi niso razvrščene po mestih, ampak po centilih (0–100).

Poleg začelih aktivnosti za izboljšanje poslovnega okolja, kot so Enotni dokument in točka, MSP test, deregulacija poklicev bo vlada nadaljevala s konkretnimi aktivnostmi na 3 sklopih poslovnega okolja:

*Zmanjšanje administrativnih bremen pri plačevanju javnih dajatev* ter povečanje horizontalne pravičnosti sistema javnih dajatev, s čimer se zmanjša obseg aktivnosti, v zvezi s katerimi obvezne dajatve niso plačane, oziroma se le-te zaznajo prej, s tem pa tudi hitreje naloži plačilo. Z namenom zmanjšanja administrativnih ovir in poenostavitve davčnih postopkov, je načrtovana sprememba Zakona o davčnem postopku, katere cilj je povečati pravičnost davčnega sistema s preprečevanjem izogibanja plačila dajatev in zavlačevanja pri izterjavah ter spodbuditi davčne zavezance k prostovoljnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti. Na II. stopnji je predvidena pospešitev reševanj pritožb, s tem pa je povečana tudi pravna varnost davčnih zavezancev. V ta sklop ukrepov sodijo tudi ukrepi za zmanjšanje obsega aktivnega davčnega dolga. Ti ukrepi zadevajo tako organizacijske spremembe kot tudi zakonodajne spremembe, predvsem na področju poplčila davčnega dolga v insolvenčnih postopkih. Ker je država iz naslova davčnega dolga eden večjih upnikov do podjetij v insolvenčnih postopkih je treba z okrepljenim delovanjem v teh postopkih povečati možnosti za finančno prestrukturiranje zadolženih podjetij in s tem tudi za poplačilo dolga iz naslova javnih dajatev.

K izboljšanju konkurenčnosti slovenskega poslovnega okolja bodo prispevali tudi ukrepi za prestrukturiranje davčnih bremen, katerih glavni cilj je znižati obremenitev dela na račun odprave neučinkovitih davčnih olajšav in nepotrebnih izjem v sistemu javnih dajatev. Posebna pozornost bo namenjena tudi izenačitvi osnov za plačilo prispevkov za socialno varnost za različne oblike dela ter prenovi sistema obdavčitve nepremičnega premoženja.

Načrtuje se *priprava Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov* (uzakonitev gradbenih komisij oz. strokovnih izvedencev, kriterij za dopustna odstopanja, novelacija inšpekcijskega nadzora, regulacija skrajšanega postopka izdaje gradbenega dovoljenja), Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prostorskem načrtovanju (digitalna grafika, nova ureditev razpršene poselitve in gradnje, integracija celostne presoje vplivov na okolje, možnosti preoblikovanja stavbnega zemljišča) in Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor. Pripravlja se projekt Prostor za investicije, ki bo potencialnim investitorjem ponudil hitrejši dostop do podatkov o potencialnih lokacijah ter jim hkrati ponudil podporo pri iskanju najprimernejših lokacij.

Slovenija bo v okviru posebne specializirane medinstitucionalne implementacijske skupine tudi v letu 2015 mesečno spremljala *izvajanje postopkov prestrukturiranja in stečajnih postopkov ter na podlagi izvedenih ugotovitev analizirala*, ali je potreben dodaten nabor ukrepov za izboljšanje implementacijskega okvirja, tako da bodo slovenskemu gospodarstvu tudi v bodoče dan čim širši nabor ukrepov za nadaljevanje sedanjega spodbudnega trenda celostne in učinkovitejše razdolžitve, kot enega pomembnih elementov prestrukturiranja gospodarstva. K nadaljnjemu razdolževanju slovenskega gospodarstva je pomembno prispevalo gibanje postopkov poenostavljene prisilne poravnave nad majhnimi in mikro družbami, ki do normativne ureditve postopka poenostavljene prisilne poravnave dejansko niso imele možnosti opravi prestrukturiranja v sodnem postopku zaradi nesorazmernih stroškov uvedbe rednega postopka prisilne poravnave. Ureditev prisilne poravnave, še posebej z novimi pravili za sistemsko pomembne družbe (srednje in velike družbe), omogoča uporabo širokega nabora ukrepov prestrukturiranja in vse kombinacije teh ukrepov. Prav tako daje upnikom zadosten nabor možnosti, da aktivno vplivajo na potek in izid teh postopkov.

## **Zdravstvo in dolgotrajna oskrba**

Na hitro rast izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo vplivajo poleg demografskih tudi nedemografski dejavniki – poleg rasti BDP na prebivalca in rasti relativnih cen, zlasti tehnološki napredek in čedalje večje povpraševanje po kakovostni zdravstveni in dolgotrajni oskrbi. Dolgoročni scenariji mednarodnih inštitucij opozarjajo na nujnost povečanja učinkovitosti sistema zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe. Hkrati pa opozarjajo, da bosta sistema ne glede na povečanje učinkovitosti tudi v prihodnosti zahtevala čedalje večji delež BDP. Najnovejše dolgoročne projekcije Evropske komisije kažejo za Slovenijo večje povečanje javnih izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo kot v povprečju EU. Javni izdatki za zdravstvo naj bi se do leta 2020 povečali za 0,2-0,4 o.t. BDP ter do leta 2060 za 1,2 – 2,5 o.t. BDP. Še višja naj bi bila rast javnih izdatkov za dolgotrajno

oskrbo, ki bi se že ob nespremenjenih politikah in upoštevanju zgolj staranja prebivalstva, do leta 2020 povečali za 0,3 o. t. BDP, do leta 2060 pa bi se vsaj podvojili (po različnih scenarijih bi se povečali za 1,4-2,9 o.t. BDP).<sup>21</sup>

**Slika 6.2: Gibanje javnih izdatkov za zdravstvo v % BDP**



Vir: SURS, Izdatki in viri financiranja zdravstvenega varstva 2003-2012; Poslovno poročilo ZZS za leto 2014; 2013 – 2014 (prva ocena izdatkov po mednarodni metodologiji sistema zdravstvenih računov)

V letu 2014 so se javni izdatki za zdravstvo po štirih letih upadanja realno povečali za 2,5%; v deležu BDP pa so se po prvi oceni<sup>22</sup> ohranili na ravni 6,4 % (v letu 2012 je bil delež 6,3 % BDP)<sup>23</sup>. Celotni izdatki za zdravstvo na prebivalca so v letu 2012 znašali 2003 evrov paritete kupne moči kar je bilo na ravni 91 % povprečja EU. Zadnji podatki o izdatkih za dolgotrajno oskrbo za leto 2012 kažejo, da se je rast celotnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo nadaljevala (2005 je bil delež 1,08% v 2012 pa je ta znašal 1,33%), vendar pa so v tem javni izdatki realno malenkost upadli, še naprej pa so se hitro povečevali zasebni izdatki za dolgotrajno oskrbo (iz 22 % v 2005 na 27 %). Slovenija po obsegu celotnih in javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo, izraženih v deležu BDP, še naprej zaostaja za povprečjem OECD<sup>24</sup>.

Slovenski sistem zdravstvenega varstva je po večini kazalnikov primerljiv z državami EU in OECD<sup>25</sup>. Pričakovano trajanje življenja se je povečalo in doseglo raven povprečja EU, povečala pa so se tudi pričakovana leta zdravega življenja, kjer pa smo še vedno močno pod povprečjem EU.

V zadnjem letu so se podaljšale čakalne dobe, saj se je po podatkih NIJZ<sup>26</sup> število vseh čakajočih povečalo za 17 %, pri čemer se je število nad dopustno mejo povečalo za več kot tretjino (s 14.770 na 24.815 čakajočih), kar je tudi posledica zniževanja cen zdravstvenih storitev in zmanjšanja sredstev, ki jih je v prejšnjih letih ZZS sistematično usmerjal v skrajševanje čakalnih dob za nekatere specialistične storitve in operacije. V pripravi je sprememba Pravilnika o najdaljših dopustnih čakalnih dobah, ki bo na to področje vnesla več preglednosti in jasnejša pravila. Rast števila zdravnikov se je sicer v zadnjih letih okrepila, še posebej na primarni ravni, kjer je zaostanek za drugimi državami največji.

Zdravstvena reforma bo morala poseči v vprašanje osnov za prispevke in prispevne stopnje oziroma identificirati druge možne vire prihodkov, preveriti ustreznost pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in skladno z ugotovitvami določiti košarico storitev, nadgradnjo modelov plačevanja izvajalcev zdravstvene dejavnosti in optimizacijo procesov izvajanja zdravstvene dejavnosti ter določiti investicijske potrebe. Ob tem je ključno upoštevanje napredka v medicini in vloge preventive. V letu 2015 bo pripravljena Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva za obdobje 2016- 2026 ter v sodelovanju z mednarodnimi inštitucijami tudi obsežna

<sup>21</sup> EK, Poročilo o staranju 2015.

<sup>22</sup> Poslovno poročilo ZZS za leto 2014

<sup>23</sup> Po mednarodni metodologiji sistema zdravstvenih računov (SHA).

<sup>24</sup> UMAR, Poročilo o razvoju 2015

<sup>25</sup> OECD Economic review, 2015 (preliminarno)

<sup>26</sup> Nacionalni inštitut za javno zdravje

analiza zdravstvenega sistema<sup>27</sup> s posebnim poudarkom na pregledu izdatkov in virov financiranja zdravstva in dolgotrajne oskrbe ter predlogi za spremembe.

Obstoječ sistem dolgotrajne oskrbe v RS je relativno zapleten in nepregleden. Pravice do storitev in denarnih prejemkov so opredeljene v različnih zakonskih aktih, potencialni prejemniki morajo iskati pomoč na različnih mestih, za posamezne pravice se ne upoštevajo enaka merila, raven pomoči, ki jo posameznik prejema, pa ni vedno usklajena z njegovimi dejanskimi potrebami<sup>28</sup>. V obstoječem sistemu se javni izdatki zagotavljajo iz blagajne zdravstvenega zavarovanja, blagajne PIZ, proračuna RS in proračunov lokalnih skupnosti, kar 48 % vseh javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo se financira iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zato je smiselno, da se sprememba financiranja dolgotrajne oskrbe izpelje v povezavi s spremembo financiranja zdravstvenega sistema<sup>29</sup>.

Glede zasebnih izdatkov je treba posebej poudariti dejstvo, da so finančne obremenitve za posameznika oziroma družino s članom, ki potrebuje trajno pomoč pri vsakodnevnih opravilih, relativno visoke in lahko predstavljajo finančno breme, ki bistveno vpliva na kakovost njihovega življenja, oziroma je nezmožnost plačila lahko tudi razlog za neustrezno raven in kakovost oskrbe, kar še zlasti velja za osebe z nižjimi dohodki.

V letu 2012 je bilo 59.125 prejemnikov storitev in dodatkov dolgotrajne oskrbe<sup>30</sup>. Več kot tretjina prejemnikov je bilo vključenih v institucionalno okolje. Ob tem treba poudariti, da je v Sloveniji kakovost obravnave v institucionalnem okolju bistveno večja in dražja zaradi integrirane in celovite zdravstvene in socialne storitve, kot oskrba na domu. Delež populacije nad 65 let, ki je vključena v dolgotrajno oskrbo, v Sloveniji znaša 11,9 %, v povprečju 21-ih držav OECD pa 12,9 %. Pri čemer je v Sloveniji v primerjavi z OECD večji delež vključenih v oskrbo v institucijah (SI: 5 %; OECD: 4 %) in manj v storitve oskrbe na domu (SI: 6,9 %; OECD: 8,9 %). V zadnjih letih se je povečal zaostanek Slovenije v razvitosti dolgotrajne oskrbe na domu, na kar vplivajo predvsem veljavne sistemske rešitve, ki se nanašajo na vsebino, obseg in način financiranja storitev na domu.

Cilj reforme dolgotrajne oskrbe je zagotoviti dolgoročno fiskalno vzdržen, dostopen in kakovosten sistem, s poudarkom na oskrbi v domačem okolju. S predlogom nove zakonodaje je predvideno oblikovanje enovitega, integriranega sistema dolgotrajne oskrbe, združitve vseh obstoječih finančnih virov, njihova učinkovitejša poraba ter zagotovitev novih, dodatnih virov pri katerih bo morala biti vključena tudi neaktivna populacija. Za dolgoročno zmanjšanje izdatkov bo treba zagotoviti tudi učinkovitejšo preventivo, zgodno rehabilitacijo in učinkovito uporabo informacijsko komunikacijskih tehnologij.

## 7. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANC

V Predlogu **zakona o fiskalnem pravilu**, ki je v obravnavi v Državnem zboru, se podrobneje ureja načelo srednjeročne uravnoteženosti brez zadolževanja iz 148. člena Ustave Republike Slovenije. Spoštovanje načela srednjeročne uravnoteženosti se skladno s predlogom zakona presoja za sektor država kot celoto na podlagi vrednosti strukturnega salda. Predlog zakona določa tudi način porabe presežkov posamezne institucionalne enote sektorja država, popravljalni mehanizem v primeru nespoštovanja načela srednjeročne uravnoteženosti in določa merila za določitev izjemnih okoliščin, ko je odstopanje dovoljeno. V prehodnem obdobju, ko se Slovenija še približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, se predvideva postopno odpravo strukturnega deficita. Predlog zakona ureja tudi delovanje Fiskalnega sveta kot neodvisnega in samostojnega državnega organa za pripravo ocen v zvezi s skladnostjo javnofinančne politike s fiskalnimi pravili.

V **Zakonu o javnih financah** bo vsebina iz Zakona o fiskalnem pravilu podrobneje urejena. Natančno bodo določeni, vključno z roki, vsi postopki za pripravo proračunov vseh institucionalnih enot sektorja države. Načrtuje se, da bo Zakon o javnih financah pripravljen najkasneje v šestih mesecih po tem, ko bo sprejet Zakon o fiskalnem pravilu.

<sup>27</sup> Ministrstvo za zdravstvo, TOR for Analysis of the Health System in Slovenia, 2015

<sup>28</sup> OECD Economic review, 2015 (preliminarno)

<sup>29</sup> UMAR, Poročilo o razvoju 2015

<sup>30</sup> SURS, 2014: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=4934>.

Za povezavo strateških načrtov in prednostnih nalog vlade s pripravo državnega proračuna se kot mehanizem uvede **programski proračun**. Potrebni sta celovitost politik na nacionalni ravni ter usklajena vzpostavitev finančnih in vsebinskih okvirov z regionalno in občinsko ravno. Z učinkovitim uresničevanjem ciljev in zavez na gospodarskem, okoljskem in socialnem področju po tako oblikovani enotni politiki (kar naj kaže k ciljem usmerjen proračun) bomo dosegli »delovanje v eni smeri k skupnemu cilju« in bolje zagotavljali financiranje za uresničevanje ciljev. Izboljšali se bodo izvajanje, spremljanje in zaveze o strukturnih reformah v celotnem sektorju država. Razporeditev javnofinančnih sredstev na programe je treba načrtovati za večletno obdobje skladno s cilji politik, za uresničevanje katerih so bili oblikovani. Glavna naloga pri krepitvi javnih financ je vzpostavitev ustreznega proračunskega načrtovanja od zgoraj navzdol (top-down). Okrepljen mora biti zakonodajni okvir za sprejetje srednjeročnega fiskalnega okvira (MTBF), ki bo zagotavljal zavezujoče smernice za določitev srednjeročnih fiskalnih ciljev – za srednjeročno obdobje bodo določeni okviri za vsako od glavnih komponent sektorja država (državni proračun, občine, ZZZS<sup>31</sup> in ZPIZ<sup>32</sup>). Slovenija mora poleg dosegati tudi srednjeročni javnofinančni cilj. Za izpolnitev sistema načrtovanja, spremljanja in vrednotenja na ravni sektorja država je treba v naslednjem obdobju med drugim:

- postopno vključiti vse druge proračunske uporabnike v informacijski sistemi za pripravo in izvrševanje proračunov, tako kot je to zdaj urejeno za neposredne proračunske uporabnike državnega proračuna,
- uvesti programski pristop tudi za vse posredne proračunske uporabnike ter ZIPZ in ZZZS,
- opredeliti programske kazalnike (vzročno-posledične povezave),
- določiti sistem poročanja in podrobne evalvacije posameznih programov,
- postopno avtomatizirati procese konsolidacije proračunov za namene poročanja,
- vzpostaviti »proračunski Supervizor«, ki bi omogočal različne oziroma dodatne vpoglede v porabo denarja, vključno s programskim pogledom,
- dograditi informacijski sistem priprave proračuna, vključno s podporo za spremljanje in vrednotenje ciljev posameznih programov z ustreznimi kazalniki,
- dosledno izpeljati programski proračun v smeri opredelitve stroškovnih mest.

Vsaka od zgoraj naštetih nalog je realno uresničljiva le v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju, vendar pa je pri tem najpomembnejši proces, na katerega bo vplivalo veliko različnih eksogenih in endogenih dejavnikov ne glede na to, kakšno gospodarsko politiko izvajamo. Za vse preveč dejavnikov namreč menimo, da so eksogeni in da nanje ne moremo vplivati (npr. politični, socialni in demografski dejavniki), lahko pa vplivamo na togost prilagajanja izdatkov. Treba je doseči soglasje glede ciljev in opredeliti merila za določanje prednostnih programov v prvi fazi na državni ravni in jih kaskadno preliči v sektorske, področne cilje, s tem pa povezati potrebne strukturne in institucionalne spremembe. Prepričani smo, da je to mogoče le z ustreznim sistemom spremljanja in vrednotenja<sup>33</sup> ter z jasnim in preglednim postopkom priprave programskih dokumentov in proračuna. Posebno pozornost je treba nameniti usposobljenosti kadrov za določanje kazalnikov uspešnosti, ki bi bili vključeni v postopek priprave proračuna, za njihovo doseganje pa bi bila odgovorna resorna ministrstva. Hkrati z navedenimi reformami, ki bodo omogočale celoviti pristop k programskemu proračunu, je treba prilagoditi oziroma vpeljati ustrezne mehanizme poročanja in evalvacije rezultatov izvrševanja proračuna.

<sup>31</sup> Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

<sup>32</sup> Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

<sup>33</sup> Na (nekdanji) Službi Vlade RS za razvoj in evropske zadeve (SVREZ) je bil razvit uporabniški program za spremljanje in vrednotenje ciljev z ustreznimi kazalniki.