

Povzetek

Leta 2007 se je ob ugodnih konjunkturnih pogojih javnofinančno stanje v večini držav članic EU izboljšalo najbolj v zadnjih letih. Javnofinančni primanjkljaj je dosegel doslej najnižjo raven na celotnem področju EU (0,9 % BDP) in v evrskem območju (0,6 % BDP). K njegovemu zmanjšanju so največ prispevale države, ki so v preteklosti izkazovale primanjkljaje nad referenčno vrednostjo 3 % BDP. Zaradi povečanja primarnih presežkov in ob ugodni nominalni rasti BDP je najbolj doslej upadel tudi javni dolg. V območju evra se je znižal celo pod referenčno vrednost (58,7 % BDP), v EU pa ostaja nekoliko višji (66,2 % BDP). V splošnem je bilo zmanjšanje javnofinančnih primanjkljajev in javnega dolga večje od predvidenega v strateških proračunskih dokumentih, kar je bila v veliki meri posledica ugodnih makroekonomskih razmer.

V Sloveniji je bil dosežen najnižji javnofinančni primanjkljaj in delež dolga sektorja država po letu 2000. Lani je bil saldo sektorja država približno izravnano (-0,1 % BDP). Skupni nominalni prihodki so se povečali bistveno bolj kot skupni odhodki, rast obeh kategorij pa je bila nižja od rasti BDP. Delež prihodkov države v BDP se je zmanjšal za 0,9 o. t., na 43,2 %. Rast prihodkov je po pričakovanih nekoliko upočasnila uveljavljena davčna reforma, vendar so bili ob ugodnih makroekonomskih gibanjih davčni prilivi kljub vsemu večji od predvidenih. Največje doslej je bilo tudi znižanje deleža izdatkov države. Po njihovem zmanjševanju v zadnjih štirih letih za okoli 0,5 o. t. glede na predhodno leto so se lani znižali kar za 2 o. t., na 43,3 % BDP. Najbolj se je zaradi uveljavitve enotnega mehanizma usklajevanja z inflacijo zmanjšal delež sredstev za socialne transfere, ob upočasnjeni stopnji rasti števila zaposlenih ter nizki rasti plač na zaposlenega v javnem sektorju pa je bil precej manjši tudi delež sredstev za zaposlene. Pospešeno znižanje javnofinančnega primanjkljaja je prispevalo k znižanju dolga sektorja država. Zaradi nadomeščanja dražjih oblik zadolževanja s cenejšimi, predčasni odplačili dolga in ob nadaljnjem zniževanju učinkovite obrestne mere je delež konsolidiranega dolga sektorja država v BDP dosegel najnižjo raven doslej, 24,1 % BDP. Še naprej pa narašča relativni delež poroštev, vendar ob relativnem zmanjšanju njihovih unovčitev.

Ciklično prilagojeni primanjkljaj se je lani znižal za 0,5 o. t. in za 0,4 o. t. presegel dejanskega. Kljub znatnemu izboljšanju nominalnega javnofinančnega položaja večina držav članic EU ni izpolnila načrtov v zvezi z zmanjšanjem strukturnega primanjkljaja. V Sloveniji je bilo znižanje primanjkljaja hitrejše od predvidenega v dopolnitvi programa stabilnosti s konca lanskega leta, po katerem naj bi do leta 2010 dosegli uravnotežen javnofinančni saldo. Skladno z določili srednjeročnega javnofinančnega cilja v okviru Pakta stabilnosti in rasti je bilo tudi izboljšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja, ki se je po zadnjih ocenah lani znižal za 0,5 o. t., vendar je bil višji od dejanskega.

V letu 2007 je fiskalna politika ohranila proticiklično naravnost, postala pa je tudi restriktivna. Ob upoštevanju sprememb proizvodne vrzeli v lanskem letu znižanje ciklično prilagojenega primanjkljaja pomeni, da je bila fiskalna politika naravnana proticiklično. Izboljšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja je v prvem letu po vstopu v EMU pomenilo primeren odziv fiskalne politike s stališča njene stabilizacijske vloge.

Ohranjanje dolgoročno vzdržnih javnih financ ostaja eden ključnih javnofinančnih izzivov. V primeru nespremenjenih parametrov sistemov socialne zaščite in ekonomskih politik bi, ob hitrem povečevanju deleža starega prebivalstva, ki ga nakazujejo demografske projekcije, javni dolg v Sloveniji po letu 2015 začel naraščati. Zaradi pričakovanih vedno večjih javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem, ki bodo v naslednjih desetletjih povečevali pritisk na javne finance, je iskanje rešitev za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti ključen izziv fiskalne politike.

Za zagotavljanje kakovostnih javnih financ je poleg javnofinančne konsolidacije ključen napredek pri uresničevanju strukturnih sprememb. Znotraj strateškega okvira izvajanja ekonomskih politik EU postaja kakovost javnih financ vedno bolj pomemben dejavnik pri zagotavljanju pogojev za dolgoročno gospodarsko rast in javnofinančno vzdržnost. Kakovostne javne finance določa sodoben institucionalni okvir s celovito zakonsko podlago in proračunskimi postopki, jasno določeni cilji ter fiskalna pravila, kot tudi orodja za spremljanje in merjenje učinkovitosti javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Konceptualna podlaga za analizo kakovosti javnih financ je v pripravi; na ravni EU so prvi temelji postavljeni z večdimenzionalnim okvirom po predlogu Evropske komisije.

Med ukrepi, usmerjenimi v postopno krepitev razvojne vloge javnih financ v Sloveniji, je bila leta 2007 sprejeta davčna reforma s ciljem povečanja konkurenčnosti gospodarstva. Z uvedenimi davčnimi spremembami se je na več področjih zmanjšala davčna obremenitev. Zaradi spremenjene dohodninske zakonodaje in postopnega odpravljanja davka na izplačane plače se je zmanjšala obremenitev plač z davki in prispevki. S spremembo davčne lestvice so bili najbolj razbremenjeni davčni zavezanci v najnižjih in najvišjih dohodkovnih razredih. Na drugi strani ocene reforme davka od dohodka pravnih oseb – ki je znižala splošno davčno stopnjo, a hkrati zaostri režim davčnih oljašav – kažejo, da se je povečala efektivna davčna stopnja in torej povečala obremenitev gospodarstva s tem davkom. Davčna obremenitev gospodarstva pa se je še naprej zmanjševala zaradi nadaljnjega odpravljanja davka na izplačane plače.

Celovito merjenje učinkovitosti javnofinančnih izdatkov ovirajo metodološke pomanjkljivosti, analiza učinkovitosti socialnih izdatkov in državnih pomoči pa kažeta na doseganje učinkov. Razpoložljivi kazalniki nakazujejo, da socialni izdatki dosegajo ciljne učinke: Slovenija namenja relativno manj sredstev za socialno zaščito kot države EU v povprečju, nižji so tudi administrativni stroški upravljanja s socialnimi izdatki, a ima hkrati manjšo stopnjo tveganja revščine in dohodkovno neenakost. Analiza učinkovitosti državnih pomoči z vidika vpliva na konkurenčnost gospodarstva je pokazala, da so učinkovite tiste pomoči, ki so namenjene za majhna in srednje velika podjetja, raziskave in razvoj ter za spodbujanje zaposlovanja. Drugi nameni pomoči so manj učinkoviti (usposabljanje, regionalni cilji) ali neučinkoviti (reševanje in prestrukturiranje, posebne sektorske pomoči). Sicer učinkoviti nameni pomoči bi lahko v večji meri osledovali cilja "reševanja" slabših podjetij, temveč bi pomoči dodeljevali po kriteriju "dodatnosti" prejemnikom, ki so sposobna z njimi doseči največje učinke. Ker so pomoči na eni strani izrazito koncentrirane, ogrožajo konkurenco na trgu, njihova razdrobljenost pa nakazuje, da so z vidika izdatkov in stroškov države nadpovprečno drage.

Uvod

Od vključitve v Ekonomsko in monetarno unijo (EMU) ima fiskalna politika skupaj z dohodkovno politiko večjo stabilizacijsko vlogo. Že v prvem letu po sprejetju evra, ko so se v ugodnih konjunktornih pogojih povečali pritiski tako na notranje kot zunanje ravnovesje gospodarstva, je ustrezna naravnost fiskalne politike predstavljala enega od najpomembnejših ekonomskih izzivov.

Strateški okvir izvajanja ekonomskih politik v EU javnofinančni politiki poleg stabilizacijskih nalog določa tudi razvojno vlogo. Zdrave in pregledne javne finance ter kakovostna fiskalna politika, ki omogočajo učinkovitejšo porabo sredstev, so se izkazale kot ključni pogoj za trajno gospodarsko rast. Zaradi zahtev po pokrivanju vedno večjih obveznosti, povezanih z neugodnimi demografskimi trendi, a ob nespremenjenih zavezah k zmanjšanju obsega javnih financ in znižanju javnofinančnih primanjkljajev, postaja izboljševanje kakovosti javnih financ širši ekonomski izziv. Večji pomen dobivajo institucionalni ustroj, postopki in pravila, ki so osredotočeni na rezultate ter učinke (in ne na porabljena sredstva).

V letošnjem fiskalnem poglavju tako obravnavamo dva vidika fiskalne politike, stabilizacijskega in razvojnega. Prvi del je namenjen pregledu fiskalnih gibanj in politike v zadnjem obdobju. V prvem poglavju predstavljamo javnofinančna gibanja v EU, v drugem pa podrobneje gibanje javnofinančnih agregatov in tokov v Sloveniji, vključno z analizo cikličnih in strukturnih dejavnikov ter elementov vzdržnosti. Tretje poglavje je novo in predstavlja metodološko-analitski temelj za celovito spremljanje kakovosti javnih financ v prihodnje. Ključne ugotovitve in priporočila, ki izhajajo iz njih, navajamo v četrtem poglavju.

1. Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji¹

Leta 2007 se je proračunski primanjkljaj v EU znižal na najnižjo raven od začetka 70-ih let. Rekordno nizek primanjkljaj v EU (0,9 % BDP) in tudi v evrskem območju (0,6 % BDP) je posledica vsesplošno ugodnih ekonomskih razmer in diskrecijskih ukrepov fiskalne politike, pri čemer so višje prihodke od pričakovanih številne države deloma uporabile tudi za zmanjšanje davkov ali povečanje izdatkov.

K zmanjšanju primanjkljaja v EU in evrskem območju so največ prispevale države članice, ki so v preteklih letih izkazovale presežne primanjkljaje. Izboljšanje javnofinančnega položaja ni bilo povsod enakomerno; posebej opazna so bila prizadevanja tistih držav, ki so v preteklosti presegle referenčno vrednost 3 % BDP.² Leta 2007 je bil v dvanajstih državah članicah EU – dveh več kot pred enim letom – javnofinančni položaj skladen z njihovim srednjeročnim javnofinančnim ciljem ali pa ga je celo presegel. Z nekaj izjemami (Irska,

¹ Poglavje temelji na prispevkih Martina Larcha (svetovalec v Uradu ekonomskih političnih svetovalcev predsednika Evropske komisije, BEPA) in Marka Mršnika (Standard&Poor's).

² Januarja 2006 je bilo dvanajst držav članic EU v postopku glede presežnega primanjkljaja (EDP) v okviru Pakta stabilnosti in rasti. Do letos je vsem državam v evrskem območju uspelo zmanjšati primanjkljaj pod referenčno vrednost, tako da v postopku ostajata samo še dve državi izven evrskega območja, Madžarska in Poljska.

Francija in Združeno kraljestvo) so dejanski primanjkljaji preseгли cilje, določene v nacionalnih programih stabilnosti in konvergenčnih programih konec 2006 oziroma v začetku 2007 (glej Okvir 1). V evrskem območju je največji napredek pokazala Nemčija, ki je z zmanjšanjem primanjkljaja za 1,6 o. t. dosegla uravnotežen proračun.

V nasprotju s predvideno strategijo izvrševanje proračunov ni temeljilo na načrtovanem zmanjšanju javnofinančnih odhodkov. Podobno kot v preteklosti je v večini držav članic EU prišlo do odstopanj dejanskih odhodkov od načrtovanih (vključno z diskrecijsko porabo), ki pa so bila lahko večinoma pokrita s prihodki, saj so bili ti ob ugodni konjunkturi višji od pričakovanih. Takšno izvrševanje proračuna ni skladno s priporočili Sveta finančnih ministrov v Mnenju o programih stabilnosti in konvergenčnih programih iz leta 2006/07, pri državah evrskega območja pa je celo v nasprotju z zavezo, sprejeto spomladi 2007 v Berlinu, da bodo dodatne prihodke v celoti uporabile za zmanjšanje primanjkljaja in dolga.

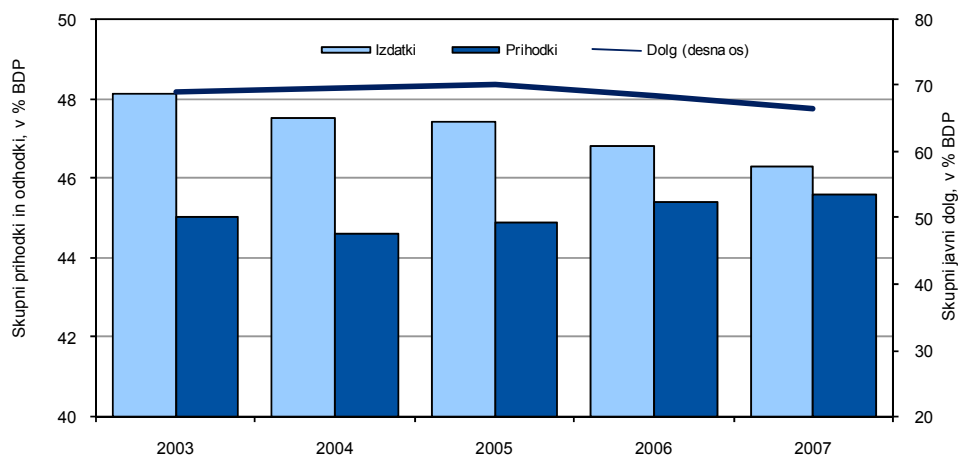
Tabela 1: Nominalni in strukturni javnofinančni saldi v EU

	Nominalni saldo (v % BDP)					Strukturni saldo (v % BDP)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
BE	0,0	0,0	-2,3	0,3	-0,2	-1,1	-0,9	-0,2	-0,6	-0,3
DE	-4,0	-3,8	-3,4	-1,6	0,0	-3,3	-3,0	-2,4	-1,4	-0,3
IE	0,4	1,4	1,6	3,0	0,3	-0,1	2,1	1,3	2,9	0,2
EL	-5,6	-7,4	-5,1	-2,6	-2,8	-5,9	-8,0	-5,7	-3,7	-3,3
ES	-0,2	-0,3	1,0	1,8	2,2	-0,3	-0,2	1,2	2,0	2,4
FR	-4,1	-3,6	-2,9	-2,4	-2,7	-4,0	-3,8	-3,6	-2,7	-2,7
IT	-3,5	-3,5	-4,2	-3,4	-1,9	-5,1	-4,7	-4,5	-2,8	-1,5
CY	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,3	-8,1	-4,9	-2,8	-0,7	3,5
LU	0,5	-1,2	-0,1	1,3	2,9	1,2	-0,9	0,4	1,4	2,8
MT	-9,8	-4,6	-3,0	-2,5	-1,8	-6,5	-4,2	-3,8	-2,9	-2,4
NL	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,4	-2,0	-1,1	0,8	1,1	0,3
AT	-1,4	-3,7	-1,5	-1,5	-0,5	-0,6	-3,1	-0,8	-1,4	-1,0
PT	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-4,7	-4,9	-5,2	-3,2	-2,2
SI	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1	-1,9	-1,6	-0,9	-1,3	-0,7
FI	2,6	2,4	2,9	4,1	5,3	3,3	2,9	3,7	4,2	4,9
EMU-15	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-3,1	-2,9	-2,2	-1,2	-0,7
BG	0,0	1,4	1,8	3,0	3,4	0,0	1,0	1,5	2,5	3,1
CZ	-6,6	-3,0	-3,6	-2,7	-1,6	-5,5	-1,3	-3,3	-2,9	-2,3
DK	0,0	1,9	5,0	4,8	4,4	0,9	2,5	5,3	4,1	3,9
EE	1,8	1,6	1,8	3,4	2,8	2,0	1,6	1,2	1,0	1,3
LV	-1,6	-1,0	-0,4	-0,2	0,0	-1,2	-0,8	-0,5	-1,1	-1,4
LT	-1,3	-1,5	-0,5	-0,5	-1,2	-1,9	-2,1	-1,1	-1,0	-1,4
HU	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2	-5,5	-6,8	-6,9	-8,6	-9,7	-4,7
PL	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	-5,9	-5,9	-4,2	-4,0	-2,5
RO	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	-0,8	-1,8	-1,6	-2,7	-3,4
SK	-2,7	-2,4	-2,8	-3,6	-2,2	-1,4	-1,4	-1,0	-3,1	-2,6
SE	-0,9	0,8	2,2	2,3	3,5	-0,2	0,2	1,9	1,5	2,8
UK	-3,3	-3,4	-3,4	-2,6	-2,9	-3,4	-3,7	-3,4	-2,8	-3,0
EU-27	-3,1	-2,8	-2,5	-1,4	-0,9	-3,0	-2,9	-2,2	-1,5	-1,0

Vir: Evropska komisija

Leta 2007 se je zaradi povečanja primarnih presežkov in ob ugodni nominalni rasti BDP nadaljevalo tudi zmanjševanje javnega dolga. Na celotnem območju EU se je bruto javni dolg kot odstotek BDP zmanjšal pod referenčno vrednost 60 %. Tudi v evrskem območju se je delež javnega dolga znižal, a je bil še vedno 6 o. t. višji od referenčne vrednosti. Delež javnega dolga se je zmanjšal v večini držav. Od desetih držav članic, v katerih je delež javnega dolga leta 2006 presegal 60 % BDP, se je leta 2007 povečal samo v dveh, na Madžarskem in v Franciji. Država z najvišjo stopnjo zadolženosti v EU ostaja Italija (z deležem javnega dolga 104 % BDP).

Slika 1: Skupni javnofinančni prihodki in izdatki ter javni dolg v evrskem območju



Vir: Eurostat

Okvir 1: Dejavniki izboljšanja javnofinančnega položaja v EU

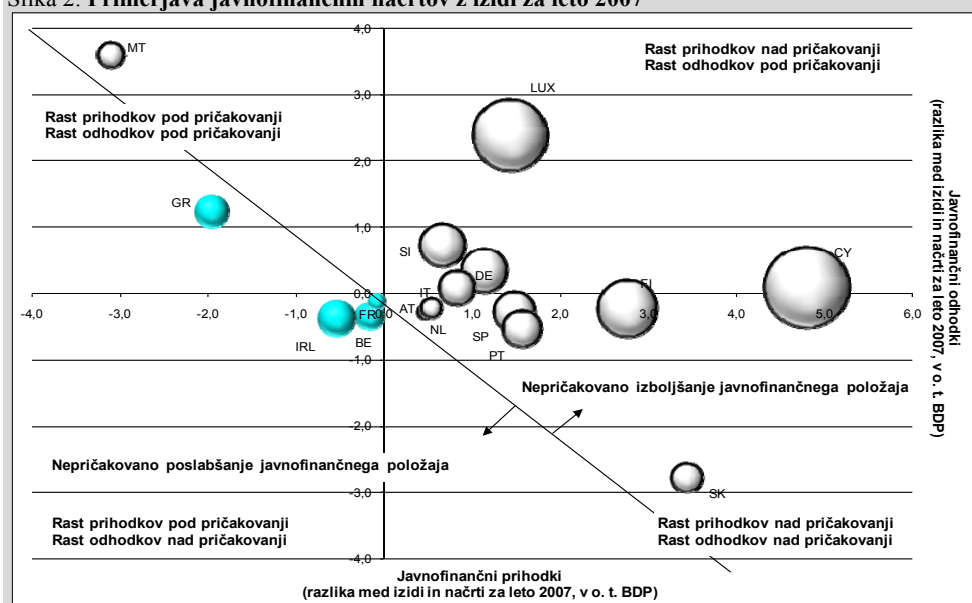
K izboljšanju javnofinančnega položaja v EU in evrskem območju so pripomogli tako ciklični kot strukturni dejavniki. Ocena prispevka posameznih dejavnikov je otežena zaradi velikih nihanj davčnih elastičnosti. Tako je bila v številnih državah evrskega območja, kjer so v zadnjih dveh letih davčni prihodki rasli hitreje od nominalne gospodarske rasti, odzivnost davčnih prihodkov na večjo gospodarsko aktivnost nadpovprečno visoka. K temu so prispevali trendi v dobičkih podjetij, rast cen goriv, živahna rast komponent domačega povpraševanja (zlasti zasebne potrošnje in investicij), hkrati pa so odraz povečevanja vrednosti finančnih in nefinančnih sredstev, ki je posledica rasti na finančnih in nepremičninskih trgih.

Primerjava javnofinančnih načrtov z izidi za leto 2007 kaže, da so države evrskega območja povečini podcenile nominalno gospodarsko rast zaradi nižje pričakovane realne gospodarske rasti in tudi inflacije. Primerjava dejanskih rezultatov za leto 2007 z javnofinančnimi načrti iz programov stabilnosti in konvergenčnih programov s konca leta 2006 omogoča vpogled v dinamiko skupnih javnofinančnih prihodkov v preteklem letu glede na prvotna pričakovanja, hkrati pa tudi ocenjuje značaj odhodkovne politike (glej Sliko 2)³. Večini držav je uspelo doseči boljši javnofinančni položaj glede na prvotna pričakovanja, vendar pa so rezultati glede na prihodkovno in odhodkovno komponento precej raznoliki.

³ Standard&Poor's (2008): Budgetary Developments In Europe: Past Simple, Future Tense.

Na prihodkovni strani je bil lani pri vseh državah z izjemo Malte in Grčije priliv sredstev znatno višji od pričakovanega v programih stabilnosti in konvergenčnih programih iz leta 2006. Del pozitivnega odstopanja je mogoče pojasniti z relativno previdnimi napovedmi nominalne gospodarske rasti in preseganjem davčnih elastičnosti, predpostavljenih v javnofinančnih programih. Močna gospodarska rast se je odrazila tudi v povečanju števila zaposlenih in zmanjšanju števila brezposelnih, kar je pozitivno vplivalo na javne finance. V državah, kjer so bili uvedeni strukturni ukrepi na prihodkovni strani (npr. davčna reforma v Sloveniji), so bili ti ob dobri gospodarski klimi uspešni in niso vodili do zmanjšanja davčnih prihodkov.

Slika 2: Primerjava javnofinančnih načrtov z izidi za leto 2007



Vir: Programi stabilnosti in konvergenčni programi 2006, Eurostat in avtorjevi izračuni

Opomba: Velikost kroga predstavlja velikost odstopanja dejanskega javnofinančnega salda od pričakovanega (na podlagi programov stabilnosti in konvergenčnih programov).

Odhodkovna stran je glede javnofinančnih načrtov bolj predvidljiva, saj ima ciklična komponenta relativno manjši delež kot na prihodkovni strani. V splošnem je bil v preteklih dveh letih nadzor odhodkov bistvenega pomena za izboljšanje javnofinančnega položaja, saj so bili prihodki veliko večji od načrtovanih in je bilo javnofinančne cilje mogoče doseči tudi ob manjši disciplini na odhodkovni strani. Tako je kljub ugodnemu ciklu v nekaterih državah prišlo do višjih javnofinančnih odhodkov glede na načrte.

Večina držav je izboljšanje javnofinančnega stanja dosegla s spremembami na strani prihodkov. Slika 2 kaže, da med državami, pri katerih je bilo izboljšanje javnofinančnega položaja nad pričakovanji, prednjačita Ciper (kjer je rast prihodkov močno preseгла načrtovano zaradi visokih dobičkov v finančnem sektorju in povečanih nakupov nepremičnin) in Finska (kjer so k višji rasti prihodkov od pričakovane prispevali donosi naložb državnih pokojninskih skladov). Obe državi sta izboljšanje dosegli z nižjimi prihodki od pričakovanih. Na Slovaškem, kjer je bila rast prihodkov prav tako bistveno nad pričakovanji (kot posledica pospešenega trošenja pred povišanjem trošarin in dajatev, napovedanim za 2008), pa je bilo izboljšanje javnofinančnega položaja manj izrazito, saj je sočasno prišlo do dodatne potrošnje na državni in občinski ravni. Nasprotno je bila Slovenija med tistimi državami, kjer večje izboljšanje javnofinančnega položaja od predvidenega v Programu stabilnosti iz leta 2006 ni bilo izključno

posledica rasti prihodkov, ki je bila višja od pričakovanj, ampak tudi nižjih odhodkov od načrtovanih⁴. Rast odhodkov je bila bistveno počasnejša v primerjavi s pričakovanimi na Malti, ki ji je z znatnim znižanjem izdatkov za investicije ob manjših prihodkih od načrtovanih (deloma tudi zaradi slabše absorpcije sredstev EU) uspelo zmanjšati javnofinančni primanjkljaj bolj, kot je načrtovala. Na drugi strani so nepričakovano poslabšanje javnofinančnega salda glede na svoje napovedi zabeležile Irska, Grčija in Belgija.

Napovedi Evropske komisije kažejo na zastoj in obrat v dosedanjem procesu izboljševanja salda javnih financ. Večina makroekonomskih projekcij za leto 2008 predpostavlja bolj umirjeno gospodarsko rast. Ohranjanje sedanjih javnofinančnih trendov v manj ugodnih konjunkturinih razmerah bo tako predstavljalo ključen izziv za fiskalno politiko v naslednjih letih.

⁴ Med državami, kjer je prišlo do izboljšanja javnofinančnega položaja zaradi manjših odhodkov od načrtovanih, izstopa Luksemburg, vendar je bil ugoden izid v največji meri rezultat revizije podatkov od leta 2005 dalje.

2. Fiskalna gibanja in politika v Sloveniji

2.1. Javnofinančni agregati sektorja država⁵

Leta 2007 smo zabeležili najnižji primanjkljaj sektorja država po letu 2000. Primanjkljaj celotnega sektorja država se je v primerjavi z bruto domačim proizvodom postopoma zmanjševal in se leta 2007 znižal na 0,1 % BDP. Glede na predhodno leto je bil primanjkljaj manjši za 1,1 o. t., saj so se skupni nominalni prihodki države povečali bistveno bolj kot skupni odhodki države, pri tem pa je rast obeh kategorij zaostala za rastjo BDP.

Ob močni gospodarski rasti sta se lani glede na leto poprej zmanjšala delež celotnih prihodkov in delež celotnih odhodkov sektorja država v BDP. Delež prihodkov države, ki je bil po letu 2000 zelo stabilen in se je v povprečju gibal okoli 44 % BDP, se je leta 2007 zmanjšal za 0,9 o. t. in s 43,2 % BDP dosegel najnižjo raven po letu 1995. Delež skupnih izdatkov sektorja država se je po letu 2001, ko je bil najvišji v zadnjem desetletju (48,1 % BDP), postopoma zmanjševal in lani, po največjem znižanju glede na leto poprej, dosegel 43,3 % BDP. Izdatno znižanje izdatkov države je prispevalo k bistvenemu izboljšanju javnofinančnega položaja v preteklem letu.

Tabela 2: Prihodki, izdatki in saldo sektorja država, v % BDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Sprememba 2006–2007, v o. t.
Skupaj prihodki, v % BDP	43,6	44,1	44,6	44,4	44,2	44,5	44,1	43,2	-0,9
Skupaj izdatki, v % BDP	47,4	48,1	47,1	47,1	46,5	46,0	45,3	43,3	-2,0
Neto posojanje (+) / neto izposojanje (-), v % BDP	-3,8	-4,0	-2,5	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1	-1,1

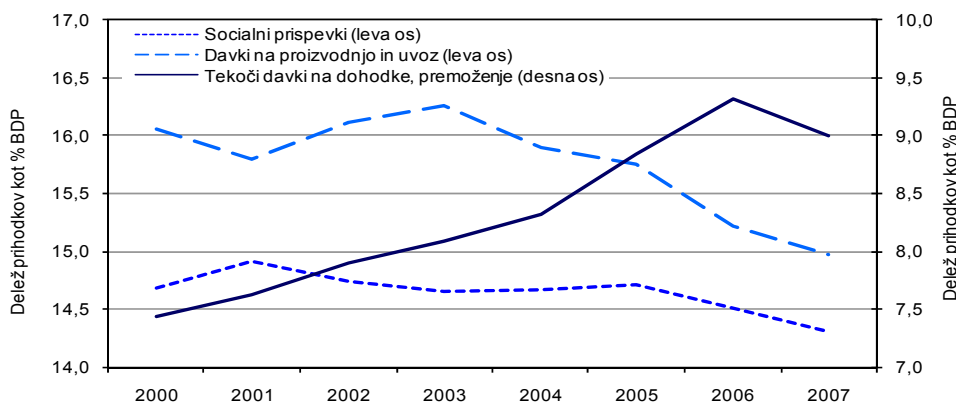
Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država 2004–2007, za leta 2000–2003 Nefinančni sektorski računi; preračuni UMAR

Leta 2007 je rast javnofinančnih prihodkov nekoliko upočasnila uveljavljena davčna reforma, a so bili ob močni gospodarski aktivnosti davčni prilivi večji od pričakovanih. Lani so pomembnejše kategorije prihodkov tako kot celotni prihodki sektorja država rastle počasneje od gospodarske rasti, kar je pripeljalo do zmanjšanja njihovega deleža v BDP. Zaradi spremenjene davčne zakonodaje pri dohodnini in davku na dohodek pravnih oseb (glej poglavje 3.2.) se je zmanjšal delež tekočih davkov na dohodke in premoženje (za 0,3 o. t.). Manjši je bil tudi delež obračunanih prispevkov za socialno varnost (za 0,2 o. t.), ki so lani med vsemi prihodki države rasli najhitreje zaradi povečanja števila prejemnikov plač. Zaradi učinka postopnega zniževanja davka na izplačane plače (glej poglavje 3.2.) se je zmanjšal delež davkov na proizvodnjo in uvoz (za 0,3 o. t.). Med ostalimi davki znotraj te skupine prihodkov je hitrejša rast obračunanih trošarin nadomestila nekoliko zmernejšo rast obračunanega davka na dodano vrednost, ki je sledila bolj umirjeni realni rasti potrošnje gospodinjstev in države ter v manjši

⁵ Analiza zagotavlja primerljivost z gibanji v EU, saj temelji na podatkih po metodologiji nacionalnih računov ESA-95, ki so za Slovenijo na razpolago od leta 1995 dalje. ESA-95 omogoča najširši vpogled v ekonomsko vlogo države kot celote. V Sloveniji se za vodenje fiskalne politike javnofinančni tokovi sicer načrtujejo in spremljajo po nacionalni metodologiji, ki temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada (GFS). Metodologija upošteva načelo denarnega toka in je podlaga prikaza, izvajanja in načrtovanja prihodkov in odhodkov državnega proračuna, občinskih proračunov in obeh blagajn socialnega zavarovanja.

meri hitrejši rasti uvoza blaga in storitev. Zmanjšali so se tudi prihodki iz drugih tekočih transferjev (za 0,3 o. t.). Svoj delež v BDP so povečali le nedavčni prihodki in sicer prihodki iz obresti (za 0,1 o. t.) ter prihodki iz transferjev kapitala (za 0,2 o. t.).

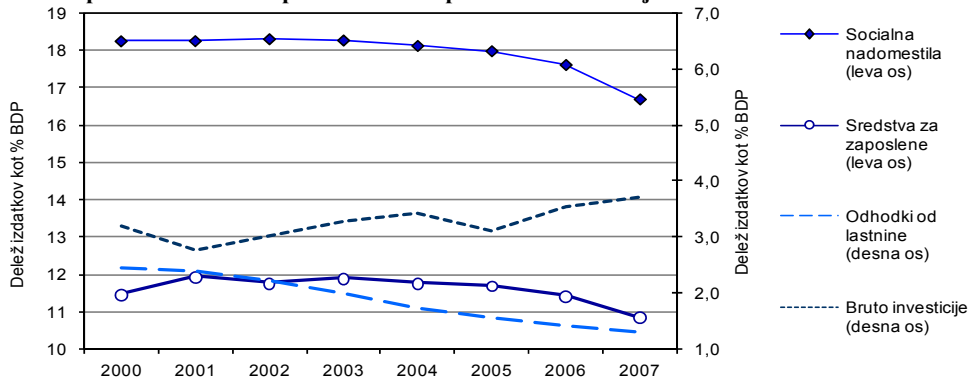
Slika 3: Spremembe deležev posameznih skupin prihodkov sektorja država



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR

Leta 2007 so v ugodnih makroekonomskih pogojih odhodki sektorja država rasli bistveno počasneje kot v preteklih letih, deloma tudi zaradi racionalizacije javnofinančnih izdatkov. Delež skupnih izdatkov sektorja država v BDP se je glede na predhodno leto znižal za 2 o. t., največ po letu 2001. Najbolj se je zmanjšal delež socialnih nadomestil v denarju (za 0,9 o. t.) zaradi uveljavitve enotnega mehanizma njihovega usklajevanja z inflacijo (razen pokojnin). Precej se je zmanjšal tudi delež sredstev za zaposlene (za 0,6 o. t.), in sicer zaradi upočasnjene stopnje rasti števila zaposlenih ter nizke rasti plač na zaposlenega v javnem sektorju v letu 2007. Glede na leto 2006 se je delež v BDP znižal še pri vmesni porabi (za 0,3 o. t.) in sredstvih za subvencije (0,2 o. t.). Pri odhodkih za plačilo obresti je bilo zmanjšanje deleža manjše (do 0,1 o. t.), medtem ko se delež drugih tekočih in kapitalskih transferjev ni spremenil.

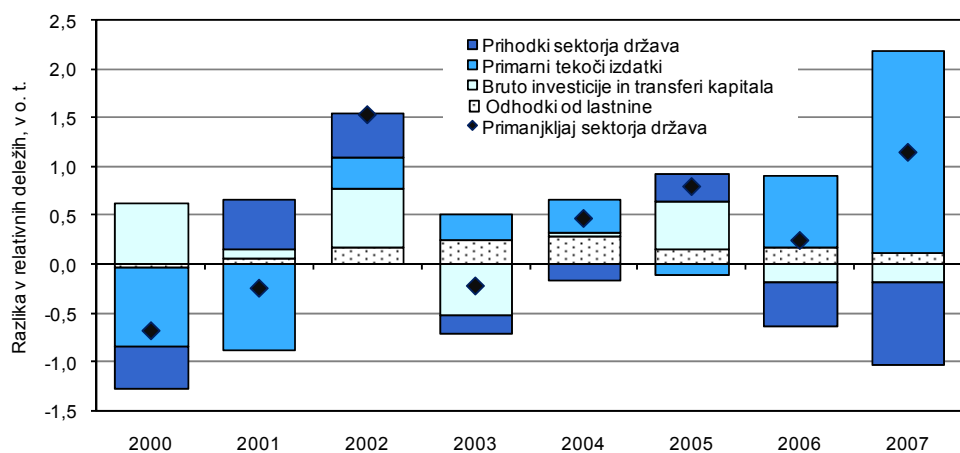
Slika 4: Spremembe deležev posameznih skupin izdatkov sektorja država



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR

Manjši odhodki sektorja država so bistveno prispevali k največjemu zmanjšanju primanjkljaja po letu 2003. Primarni tekoči izdatki so se zmanjšali za 2,1 o. t. in odhodki od lastnine za 0,1 o. t., kar nakazuje večjo razvojno naravnost javnofinančnih odhodkov v letu 2007. Hkrati so se lani zmanjšali prihodki sektorja država, kar je sicer pomenilo davčno razbremenitev (glej poglavje 3.2.), vendar je omejilo zmanjšanje primanjkljaja sektorja država. Ker pa je bilo zmanjšanje odhodkov sektorja država bistveno večje od zmanjšanja prihodkov sektorja države, se je primanjkljaj sektorja država kljub vsemu precej zmanjšal (glej Sliko 5).

Slika 5: Prispevek k spremembam primanjkljaja sektorja država



r: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR

Opomba: Pozitivna sprememba v relativnem deležu primanjkljaja pomeni zmanjšanje primanjkljaja v tekočem letu glede na leto prej. Povečanje izdatkov in zmanjšanje prihodkov sektorja država je označeno kot negativna vrednost, ker prispeva k povečanju primanjkljaja.

Kot v preteklih letih se je tudi lani primanjkljaj sektorja država generalno predvsem na centralni ravni države⁶. Glede na leto poprej se je zmanjšal z 1,2 % na 0,3 % BDP. Enote lokalne ravni države so leto 2007 zaključile z izravnano bilanco, medtem ko so skladi socialnega zavarovanja izkazali presežek v višini 0,2 % BDP.

Tabela 3: Neto izposojanje sektorja država po podsektorjih države, v % BDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Neto izposojanje sektorja država (primanjkljaj)	-3,8	-4,0	-2,5	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1
Od tega:								
Centralna država	-3,3	-3,8	-2,2	-2,5	-2,1	-2,2	-1,2	-0,3
Lokalna država	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Skladi soc. zavarovanj	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,8	0,1	0,2

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država 2004–2007, za leta 2000–2003 Nefinančni sektorski računi; preračuni UMAR

⁶ Enote centralne ravni države po standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev vključujejo neposredne uporabnike državnega proračuna, državne sklade in druge enote centralne ravni države.

2.2. Ciklični in ciklično prilagojeni saldo sektorja država

Z razčlenitvijo javnofinančnih agregatov na ciklični in ciklično prilagojeni del ocenimo naravnost fiskalne politike. Glede na odzivnost prihodkov, odhodkov in posledično salda sektorja država na spremembe v gospodarskem ciklu je dejanska naravnost fiskalne politike bolj razvidna, ko gibanja agregatov očistimo cikličnih učinkov⁷. Ciklično prilagojeni oziroma strukturni saldo⁸, nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunktornih dejavnikov⁹. Primerjava spremembe ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli med posameznimi leti kaže naravnost fiskalne politike. Zmanjšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v obdobju pospešene gospodarske rasti tako kaže na restriktivno naravnost fiskalne politike.

Leta 2007 se je ciklično prilagojeni primanjkljaj prepolovil in bil za 0,4 o. t. višji od dejanskega. Ob cikličnem nihanju gospodarske aktivnosti se od leta 2000 poleg dejanskega primanjkljaja postopno znižuje tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj. Po razpoložljivih ocenah se je leta 2007, ko je dejanska gospodarska rast presegla potencialno, proizvodna vrzel zaprla. Na izboljšanje javnofinančnega položaja so vplivali tako ciklični kot strukturni dejavniki. Poleg zmanjšanja relativno izraženega nominalnega primanjkljaja se je znižal tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj (za 0,5 o. t. glede na leto prej), ki odraža učinke posameznih strukturnih prilagoditev javnih financ. Ocenjujemo, da je bil ob pozitivni proizvodni vrzeli lani dejanski primanjkljaj (-0,1 % BDP) nižji od ciklično prilagojenega (-0,45 % BDP). Slovenija je tako izpolnila svoj srednjeročni fiskalni cilj, ki je – izražen kot strukturni oziroma ciklično prilagojeni primanjkljaj – določen na ravni 1 % BDP (o konceptu in zadnjih dogajanjih v zvezi s srednjeročnimi fiskalnimi cilji glej Okvir 2).

Tabela 4: Dejanski, ciklični in ciklično prilagojeni¹ saldo sektorja država, v % BDP

	Proizvodna vrzel	Dejanski saldo	Ciklični saldo	Ciklično prilagojeni saldo	Primarni saldo
2000	0,6	-3,8	0,2	-4,0	-1,3
2001	-0,4	-4,0	-0,2	-3,9	-1,6
2002	-0,7	-2,5	-0,3	-2,2	-0,3
2003	-1,9	-2,7	-0,8	-1,9	-0,7
2004	-1,7	-2,3	-0,7	-1,5	-0,5
2005	-1,9	-1,5	-0,8	-0,6	0,1
2006	-0,5	-1,2	-0,2	-1,0	0,2
2007	0,9	-0,1	0,4	-0,5	1,2

Vir: Mičković, S. (2008): Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji

Opomba: ¹ V skladu z metodologijo Evropske komisije ocene ciklično prilagojenega primanjkljaja izhajajo iz izračunov proizvodne vrzeli na osnovi produkcijske funkcije. Ta se je uveljavila kot najbolj ustrezna metoda ugotavljanja potencialne rasti BDP ter elastičnosti odhodkov in prihodkov na spremembe v gospodarskem ciklu kljub nekaterim metodološkim pomanjkljivostim (povezanimi npr. z negotovimi ocenami stoga kapitala).

⁷ Mero cikličnosti predstavlja razlika med dejanskim in potencialnim proizvodom, t. i. proizvodna vrzel.

⁸ Strukturni saldo se lahko razlikuje od ciklično prilagojenega, saj poleg ciklične prilagoditve odraža tudi učinke izrednih dejavnikov (npr. predsedovanje EU). Naša analiza temelji na izračunih ciklično prilagojenega salda.

⁹ Ciklično prilagojeni saldo pomeni tisti javnofinančni rezultat, ki ustreza razmeram, ko je dejanska rast BDP enaka potencialni rasti.

Okvir 2: Novi srednjeročni fiskalni cilji v okviru prenovljenega Pakta stabilnosti in rasti

V pripravah na vzpostavitev EMU je bil leta 1997 sprejet Pakt stabilnosti in rasti (v nadaljevanju *Pakt*), ki pomeni mehanizem za usklajeno izvajanje fiskalnih politik držav s skupno valuto. Vse od uveljavitve je očitno, da ima *Pakt* pomanjkljivosti, ki so postale zelo očitne s širitvijo članstva in povečanjem razlik med članicami. Sprejeta je bila odločitev o prenovi *Pakta*, ki naj bi omogočila učinkovitejše usklajevanje fiskalnih politik in države odvrčala od kršitev določil *Pakta*.

Reforma Pakta, ki je bila formalno potrjena na zasedanju Evropskega sveta marca leta 2005¹⁰, je bila osredotočena na povečanje ekonomske utemeljenosti fiskalnih pravil¹¹ in zavezanosti k njihovem spoštovanju na nacionalni ravni. Novi *Pakt* tako priznava večjo težo gospodarskim razmeram pri postopkih nadzora nad izpolnjevanjem javnofinančnih ciljev in zmanjševanjem javnofinančnih primanjkljajev v ugodnih konjunkturinih razmerah, hkrati pa daje večji pomen višini javnega dolga in vzdržnosti javnih financ. Reforma je omogočila boljše upoštevanje dejanskih gospodarskih razmer in strukturnih reform v posameznih državah članicah. Spremembe prinašajo uvedbo diferenciranih srednjeročnih fiskalnih ciljev in dovoljenih odstopanj na poti prilagajanja. Te naj bi bile uveljavljene postopoma, v dveh korakih. V prvem koraku so države članice v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2005 prvič predstavile svoje srednjeročne javnofinančne cilje¹², kjer so že upoštevale tudi najnižje postavljene referenčne omejitve, ki predstavljajo minimalno zahtevo glede višine srednjeročnega cilja.

Drugi korak predvideva, da se bodo diferencirani srednjeročni javnofinančni primanjkljaji za vsako državo izračunali ob upoštevanju implicitnih javnofinančnih obveznosti¹³. Za razliko od izračuna v prvem koraku, ki upošteva le pretekla gibanja, je v drugem koraku pristop izračuna bolj osredotočen na gibanja v prihodnosti, kar je pomembno za srednjeročno in dolgoročno zagotavljanje in ohranjanje vzdržnosti javnih financ. Predlog metodologije za izračun srednjeročnih fiskalnih ciljev je Evropska komisija posredovala državam članicam v razpravo. Kvantitativna ocena vzdržnosti javnih financ in določitve srednjeročnega javnofinančnega cilja na podlagi kazalnikov vzdržnosti naj bi bila dopolnjena s kvalitativno oceno, ki bo dodatno upoštevala zanesljivost projekcij izdatkov, povezanih s staranjem, kot tudi celotni scenarij prihodnjih gospodarskih gibanj na podlagi predvidenih ukrepov ekonomskih politik.

Evropska komisija je oblikovala tri izhodiščne pristope za izračun srednjeročnih javnofinančnih ciljev, ki jih na kratko opisujemo v nadaljevanju kot pristope A, B in C (za podrobnosti glej Prilogo). Prva dva v celoti temeljita na sintetičnih indikatorjih dolgoročne javnofinančne vzdržnosti, tretji pristop pa dopušča tudi vključitev elementov vzdržnosti, ki jih uveljavljeni indikatorji ne zajamejo v zadostni meri.

Pristop A temelji na prilagoditvi srednjeročnemu cilju v začetku obravnavanega obdobja (ang. *frontloading of the adjustment*). Novi srednjeročni cilj za Slovenijo, izračunan po tem pristopu,

¹⁰ Zakonske podlage: Uredba sveta EU 1055/2005 in Uredba 1056/2005.

¹¹ Analiza kakovosti fiskalnih pravil po Kopits-Symanskijskih merilih kaže, da je reforma prinesla pozitivne spremembe, vendar problematična postaja kompleksnost pravil in njihovo konsistentno in objektivno ocenjevanje, hkrati pa ostaja problematično vprašanje izvedljivosti sankcij (Bednaš, 2006).

¹² Izračuni so bili narejeni v skladu z metodologijo, ki upošteva višino javnega dolga, potencialno gospodarsko rast in varnostno mejo.

¹³ Implicitne obveznosti zajemajo tiste obveznosti, ki bodo nastale v prihodnosti in so povezane predvsem s staranjem prebivalstva, in potencialne obveznosti, ki nimajo nujno zakonske ali pogodbene osnove, vendar so del programskih zahtev vplivnih interesnih skupin.

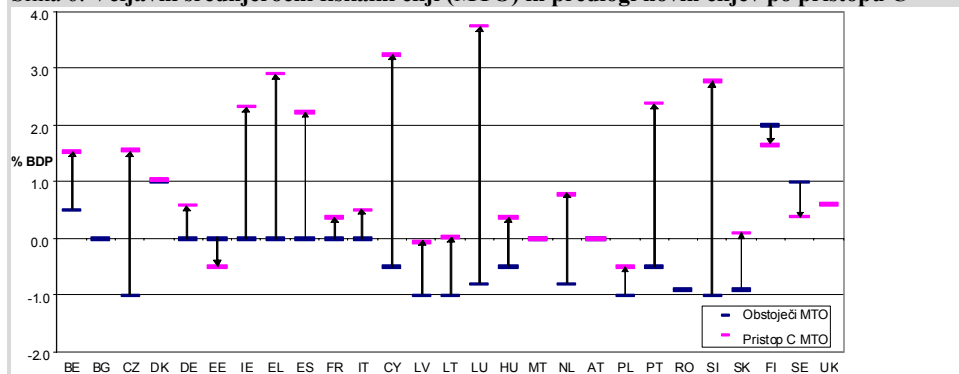
postane javnofinančni presežek v višini 6,1 % BDP, kar je glede na obstoječi javnofinančni okvir za fiskalno politiko povsem nerealističen cilj. V primerjavi z obstoječim srednjeročnim ciljem novi cilj, izračunan po tej metodi, tudi od drugih držav članic terja bistveno bolj ambiciozno fiskalno politiko.

Pristop B temelji na principu postopnega prilagajanja in dovoljuje upoštevanje različnih javnofinančnih položajev posameznih držav članic. Novi srednjeročni cilj za Slovenijo, izračunan po pristopu B, je javnofinančni presežek v višini 2,8 % BDP.

Pristop C temelji na predpostavki, da je proces javnofinančne prilagoditve v posamezni državi članici odvisen od njenega specifičnega ekonomskega položaja in dovoljuje, da se poleg trenutnega stanja dolga države upoštevajo tudi drugi faktorji vzdržnosti. Pri izračunu novega srednjeročnega cilja za Slovenijo Evropska komisija ni predpostavila nobenih drugih pomembnih faktorjev vzdržnosti, zato je izračunani srednjeročni cilj po tem pristopu enak kot po pristopu B, tj. javnofinančni presežek v višini 2,8 % BDP.

Novi srednjeročni fiskalni cilji so, ne glede na uporabljen pristop, za večino držav članic višji od obstoječih.

Slika 6: Veljavni srednjeročni fiskalni cilji (MTO) in predlogi novih ciljev po pristopu C



Vir: ECFIN/C2/REP/52865/07 REV

Vsak od predlaganih pristopov je sporen s stališča, da pri izbiri referenčne vrednosti države z nizkim dolgom, kot je denimo Slovenija, postavlja v neenak položaj glede na države z visokim dolgom. Pomanjkljivost bi odpravili tako, da bi upoštevali razliko med obstoječim stanjem dolga in dovoljeno zgornjo mejo. Visoko zadolžene države bi tako morale imeti večji primarni saldo kot manj zadolžene države. Predlagani pristop daje večjo težo trenutnemu javnofinančnemu položaju ob veliki verjetnosti, da bodo potencialne obveznosti postale dejanske. Poleg izpolnitve uveljavljenih zahtev bi omogočil tudi, da se srednjeročno izognemo slabi alokaciji sredstev, ki izhaja iz znatnih negotovih obveznosti v prihodnosti. Novi srednjeročni cilj za Slovenijo, izračunan po tem pristopu, ob upoštevanju stanja dolga v naslednjih letih ne bi bil višji od 1 % BDP.

Takšen pristop pa ne more odpraviti ostalih pomanjkljivosti zgoraj opisanih pristopov, zlasti:

- prevelike teže dejanskih obveznosti na račun potencialnih, tj. še neobstojećih obveznosti
- visoke negotovosti glede ocen odhodkov, povezanih s staranjem
- zmanjšanja potencialnih obveznosti, ki izhajajo iz reform sistemov socialne varnosti, a na račun ogrožanja blaginje, kar povečuje druge potencialne obveznosti.

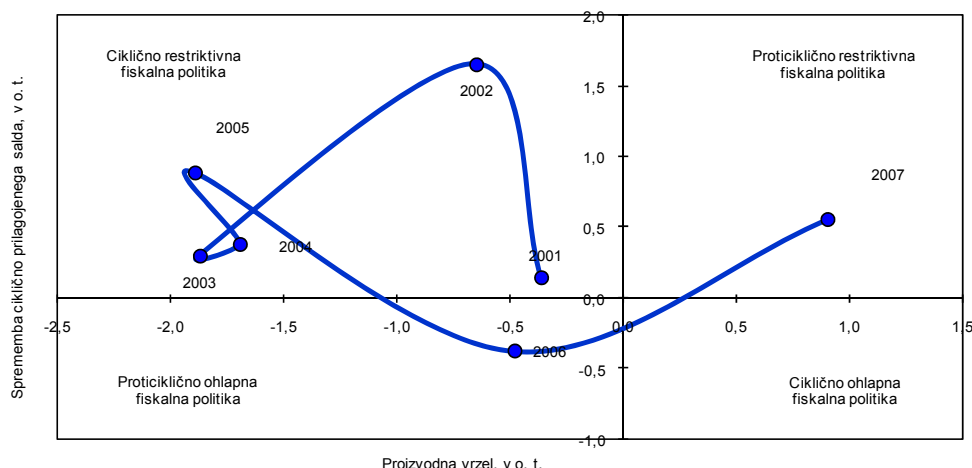
Pogoji za dolgoročno vzdržnost javnih financ se morajo pričeti vzpostavljati takoj, izvajati pa postopoma. Z vidika izvedljivosti je ključnega pomena zlasti:

- skrajšanje obdobja, za katero ugotavljamo potencialne obveznosti za potrebe določanja srednjeročnih ciljev, na denimo deset let
- prilagajanje srednjeročnih ciljev za obdobje desetih let na vsaka štiri leta
- določitev srednjeročnih ciljev, ki omogočajo spoštovanje referenčne meje 3 % BDP.

Primerjava dinamike ciklično prilagojenega primanjkljaja in proizvodne vrzeli kaže na ciklično oziroma proticiklično naravnost fiskalne politike. Spremembe ciklično prilagojenega salda v zaporednih letih kažejo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. Ob primerjavi s proizvodno vrzeljo v istem obdobju, ki kaže konjunkturalna nihanja, lahko ocenimo cikličnost fiskalne politike oziroma fiskalni položaj. Na Sliki 7 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodno vrzel določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v prvem ali tretjem kvadrantu, je fiskalna politika proticiklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa restriktivno. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v drugem ali četrtem kvadrantu, je fiskalna politika ciklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa je tudi fiskalna politika ekspanzivna. Ciklična naravnost pomeni, da fiskalna politika ne dopušča delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, zaradi česar se na primer odhodki spreminjajo skladno s spremembami gospodarske rasti in ne, kot je bilo načrtovano. To pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davkov in povečanja odhodkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

V letu 2007 je bila fiskalna politika prvič po letu 2000 naravnana proticiklično restriktivno. Na podlagi primerjave dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli v obdobju 2000–2007 ocenjujemo, da je fiskalna politika v prvih petih letih delovala restriktivno, a ciklično (glej Sliko 7, kjer se v prikazu prehajanja ciklične naravnost fiskalne politike iz drugega v prvi kvadrant točke gostijo v drugem kvadrantu). V obdobju 2001–2005, ko je bila dejanska gospodarska rast nižja od potencialne, je gibanje javnofinančnih odhodkov sledilo makroekonomskim razmeram. V obdobju, ko je bila glavna prioriteta ekonomske politike izpolnjevanje pogojev za prevzem evra, je fiskalna politika omejila delovanje fiskalnih stabilizatorjev. Primanjkljaj sektorja država je tako sicer ostal pod referenčno vrednostjo, vendar je fiskalna politika delovala restriktivno. Od leta 2006, ko se je proizvodna vrzel začela zapirati, je fiskalna politika naravnana proticiklično. Sprva je bila blago ekspanzivna, saj se je ciklično prilagojeni primanjkljaj leta 2006 povečal (po razpoložljivih ocenah za 0,4 o. t.), lansko izboljšanje (za 0,5 o. t.) pa kaže, da je fiskalna politika ponovno postala restriktivna. Povečanje fiskalnega impulza v pogojih pozitivne proizvodne vrzeli je pomenilo primeren odziv fiskalne politike s stališča njene stabilizacijske vloge (premik v prvi kvadrant na Sliki 7). Javnofinančne prilagoditve so bile tako skladne z določili Pakta stabilnosti in rasti, po katerih naj bi fiskalna politika v razmerah visoke konjunkturalne delovala restriktivno.

Slika 7: Ciklična naravnost fiskalne politike



Vir: Mičković, S. (2008): Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji
Opomba: Pozitiven fiskalni impulz na primer pomeni izboljšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v tekočem letu glede na leto pred tem. Različna oddaljenost posameznih točk od osi kaže intenzivnost delovanja fiskalne politike.

V letošnjem letu naj bi fiskalna politika ohranila proticiklično usmerjenost. Najnovejše ocene na podlagi podatkov iz sprejetega rebalansa proračuna za leto 2008 kažejo, da bo razmerje med dejanskim in ciklično prilagojenim saldovom v letošnjem letu na približno lanski ravni. Ob predvidenem zmanjšanju pozitivne proizvodne vrzeli to pomeni, da fiskalna politika ostaja proticiklično naravnana. Hkrati lahko pričakujemo, da bodo spremembe davčne zakonodaje¹⁴ zmanjšale fiskalni impulz; zadnje ocene kažejo, da se bo ciklično prilagojeni primanjkljaj le malo izboljšal, čeprav bo proizvodna vrzel ostala pozitivna.

2.3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

Leta 2007 je bila Slovenija prvič po vstopu v EU neto vplačnica sredstev v proračun EU. Po podatkih Ministrstva za finance je bilo v lanskem letu črpanje sredstev iz proračuna EU zelo skromno, hkrati pa je bil večji od pričakovanega odhodek iz naslova tradicionalnih lastnih virov¹⁵. Mnogo višja od predvidenih so bila vplačila iz naslova carin¹⁶, nekoliko višja pa tudi vplačila iz naslova DDV, kar je skupaj močno presegllo plačila, načrtovana v proračunu za leto 2007. Največji delež vplačil v proračun EU so s 55,3 % predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka.

Skupno črpanje sredstev iz proračuna EU je v letu 2007 močno upadlo. V lanskem letu pa so bila črpanja sredstev precej nižja od pričakovanih, predvsem

¹⁴ Spremembe zakonov, sprejetih januarja letos v okviru ukrepov za zmanjševanje posledic višje inflacije na blaginjo prebivalstva, med drugim uvajajo dodatno splošno dohodninsko olajšavo za zavezance z dohodki do 9.000 evrov in povečujejo socialne transferje.

¹⁵ Tradicionalni lastni viri (plačila iz naslova carin, uvoznih dajatev in posebnih davščin pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil) se vključujejo med čiste prihodke proračuna EU, pobirajo pa jih države članice in pri tem zadržijo četrtno sredstev kot nadomestilo za stroške pobiranja.

¹⁶ To je hkrati pomenilo tudi višje prihodke državnega proračuna.

na področju strukturne in kohezijske politike, kjer je prišlo do zamikov črpanja sredstev iz nove finančne perspektive¹⁷. Do lani je bila pri črpanju Slovenija med novimi članicami sicer med najuspešnejšimi, saj je do konca leta 2006 počrpala skoraj 70 % sredstev, do katerih je bila upravičena v prejšnji finančni perspektivi¹⁸.

Slika 8: Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v državni proračun v letu 2007



Vir. Ministrstvo za finance

Po podatkih Evropske komisije o prilivih in odlivih sredstev proračuna EU je Slovenija lani ostala neto prejemnica sredstev, a z najmanjšim presežkom doslej. Prejeta sredstva iz proračuna EU so bila lani ponovno višja od vplačil, ki so predstavljala 1,09 % BDP, vendar je bil presežek najmanjši po letu 2004. Do razlik med podatki Ministrstva za finance o prejetih sredstvih iz proračuna EU prihaja, ker podatki ministrstva ne vključujejo sredstev, ki so izplačana prejemnikom v Sloveniji, s katerimi Evropska komisija neposredno sklene pogodbo. Predplačila sredstev iz strukturnega sklada in sredstev za razvoj podeželja, ki so že izdatek proračuna EU, postanejo prihodek slovenskega proračuna šele, ko so za to izpolnjeni pogoji¹⁹.

¹⁷ V letu 2007 so bili sprejeti programski dokumenti in oblikovana nova institucionalna struktura za izvajanje programov v novem programskem obdobju 2007–2013, do dejanskega črpanja pa naj bi v večji meri prišlo šele v letu 2008.

¹⁸ Decembra 2005 je bila sprejeta nova finančna perspektiva za leta 2007–2013. Slovenija je po novi finančni perspektivi v obdobju sedmih let upravičena do skupaj 5.128 mio EUR (tekoče cene), od tega v letu 2008 do 712,7 mio EUR. Sredstva, predvidena za leto 2006 v okviru prejšnje finančne perspektive, lahko Slovenija črpa še do konca letošnjega leta.

¹⁹ Sredstva se prikažejo med prihodki državnega proračuna šele, ko dejansko nastanejo stroški, povezani s posameznim projektom, ki se istočasno prikazujejo med odhodki državnega proračuna.

Tabela 5: Neto položaj Republike Slovenije do proračuna EU v letih 2004–2007

	v mio EUR			
	2004	2005	2006	2007
Skupaj prejeta sredstva iz proračuna EU	282,0	366,2	406,1	390,1
Skupaj vplačana sredstva v proračun EU	170,4	274,7	279,1	359,4
Neto položaj - računovodska definicija *	111,6	91,5	126,9	30,7
Neto položaj ** (operating budgetary balance)	109,7	101,5	142,7	88,5

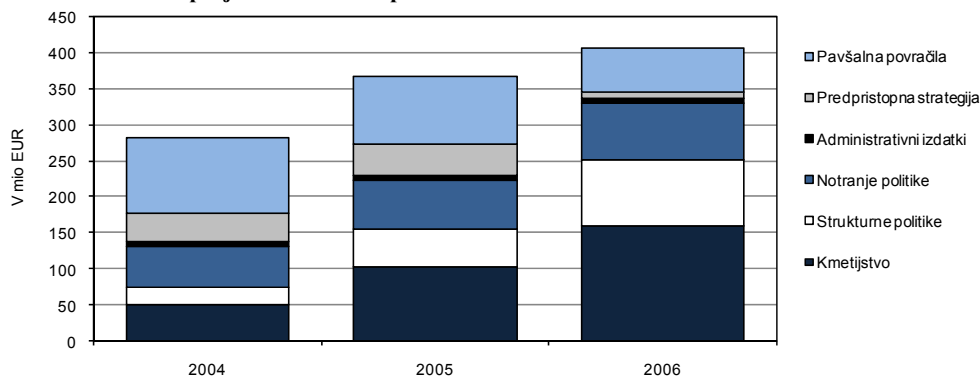
Vir: EU Budget 2007 Financial Report

Opombe: * Neto položaj po računovodski definiciji je izračunan kot razlika med celotnimi prihodki in celotnimi odhodki.

** Neto položaj je izračunan kot razlika med dodeljenimi in vplačanimi sredstvi brez sredstev za administrativne izdatke in s prilagojenim nacionalnim prispevkom na osnovi popravka v korist Združenega kraljestva.

V obdobju od vstopa v EU se je spremenila struktura finančnih tokov med Slovenijo in proračunom EU. Slovenija je največji del sredstev dobila iz naslova skupne kmetijske politike, večji del preostalih sredstev pa za izvajanje notranje politike. V zadnjih dveh letih se je močno povečalo črpanje sredstev iz kohezijskih skladov in za programe v okviru skupne kmetijske politike, zmanjšal pa se je delež sredstev iz predpristopne strategije. V okviru predpristopne strategije je Slovenija namreč prejela le še sredstva za programa PHARE in ISPA, medtem ko je bil program SAPARD zaključen v letu 2005 in so se ukrepi tega programa financirali v okviru skupne kmetijske politike. Ocenjujemo, da je do strukturnih sprememb prišlo tudi lani, saj je bila na osnovi pristopne pogodbe Slovenija upravičena do pavšalnih povračil le do konca leta 2006.

Slika 9: Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU



Vir: EU Budget 2006 Financial Report

Rebalans proračuna za leto 2008 predvideva, da bo Slovenija ob koncu leta neto prejemnica sredstev iz proračuna EU. V prvem polletju letos je bila Slovenija neto vplačnica sredstev v proračun EU. Glede na gibanja v preteklih letih lahko pričakujemo, da bo prišlo do večjega črpanja sredstev iz proračuna EU šele v drugi polovici leta. Ob predpostavki, da bo v letošnjem letu poleg načrtovanih sredstev za letošnje leto počrpan tudi del sredstev, katerih črpanje je bilo predvideno že v lanskem letu, bo neto položaj Slovenije do proračuna EU v letu 2008 ponovno pozitiven.

2.4. Dolg sektorja država in poroštva RS

Do konca leta 2007 je delež konsolidiranega dolga sektorja država v BDP s 24,1 % dosegel najnižjo raven doslej. Glede na leto 2006 je bil manjši za 3,1 o. t., kar je bilo največje znižanje od leta 2000, ko se je delež dolga pričel zmanjševati²⁰. K temu je pozitivno prispeval proces upravljanja z dolgom državnega proračuna, ki vključuje nadomeščanje dražjih oblik zadolževanja s cenejšimi in odkupe dolga²¹. Nadaljnje zniževanje učinkovite obrestne mere je pomenilo manj proračunskih sredstev za plačilo obresti na nakopičen dolg in je tako povratno vplivalo na zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Znižanje dolga je bilo lani večje od pričakovanega tudi zaradi manjšega javnofinančnega primanjkljaja od pričakovanega.

Do pomembnega znižanja dolga je prišlo zaradi predčasnih odplačil dolga. Z namenom dolgoročnega zniževanja stroškov servisiranja dolga in doseganja večje likvidnosti se od konca 90-ih let izvaja strategija odkupov dolga, z vključitvijo na razvitejši finančni trg po vstopu v EMU pa je ta proces lahko postal intenzivnejši. Leta 2007 je bil odkupljen dolg v vrednosti 1 mlrd EUR, kar je bilo največ po letu 2004. Z delom kupnine od prodaje Nove Kreditne Banke Maribor – NKBM in Slovenske industrije jekla – SIJ je bil predčasno odplačan dolg državnega proračuna v višini 76 mio EUR²².

Ob nadomeščanju dražjega zadolževanja s cenejšim k zmanjšanju bremena servisiranja dolga prispeva ugodna struktura dolga. Od vstopa v EMU je največji del dolga nominiranega v EUR. Zadolževanje je v zadnjih letih postajalo v večji meri dolgoročno, ob pretežno fiksnih obrestnih meri. Leta 2007 je dolg s spremenljivo obrestno mero predstavljal le še okoli 2 % celotnega dolga.

Simulacije pokažejo, da bi se breme financiranja dolga povečalo ob naraščajočih obrestnih merah in upočasnjeni gospodarski rasti. Glede na rokovno, valutno in obrestno strukturo dolga je ta občutljiv na spremembe ravni obrestnih mer ECB predvsem na dolgi rok, na kratek in srednji dolg pa je dokaj stabilen. Simulacije odzivnosti dolga na spremembe obrestnih mer²³ kažejo, da bi se v primeru zvišanja obrestnih mer ECB za 100 bazičnih točk v letu 2008 stroški odplačila dolga povečali za 0,04 % BDP v letu 2009. Simulacije odzivnosti dolga na spremembo gospodarske rasti kažejo, da bi se v primeru upočasnjene rasti BDP v letih 2008 in 2009 za 1 o. t. v posameznem letu delež dolga sektorja država povečal za 0,4 % BDP v letu 2009.

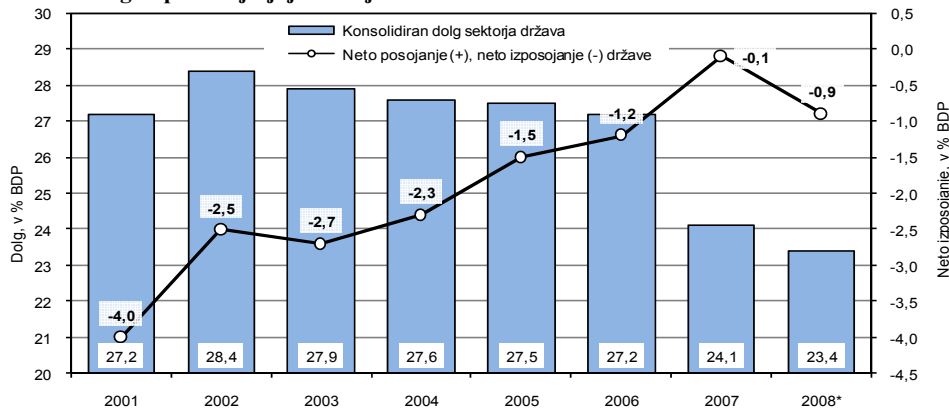
²⁰ Z revizijo skupnega konsolidiranega dolga sektorja država za obdobje 2001–2006 se je stanje dolga glede na BDP ob koncu leta 2006 znižalo za dobre pol o. t., na 27,2 % BDP. Ministrstvo za finance je v lanskem letu objavilo podatke o popolni konsolidaciji dolga znotraj posameznih sektorjev in med sektorji. Novelirana je bila celotna serija podatkov o stanju dolga po letu 2001. Poleg tega je bila v začetku letošnjega leta opravljena še revizija podatkov za leti 2005 in 2006, ki je rahlo povečala stanje dolga za ti dve leti, vendar je bil skupni učinek na zmanjšanje stanja dolga do konca leta 2006 še vedno pozitiven. Stanje dolga lokalne ravni države pa se je zaradi vključitve podatkov o finančnih lizingih povečalo za obdobje do leta 2005. Prva revizija podatkov je bila objavljena v Poročilu o dolgu in primanjkljaju, ki ga je Slovenija posredovala Evropski komisiji oktobra 2007, druga revizija pa v Poročilu, posredovanem aprila 2008.

²¹ Dolg državnega proračuna se je v letih 2001–2006 zniževal relativno hitreje kot dolg sektorja država in do konca leta 2007 upadel na 22 % BDP.

²² Rebalans proračuna za leto 2008 predvideva, da se bo tudi letos del prilivov od privatizacije NKBM in SIJ uporabil za znižanje dolga državnega proračuna.

²³ Program stabilnosti, december 2007.

Slika 10: Dolg in primanjkljaj sektorja država v BDP



Vir: Ministrstvo za finance, 2008

Opomba: * Napoved za leto 2008 iz Poročila o dolgu in primanjkljaju, april 2008.

Največji delež dolga predstavlja dolg centralne ravni države. Ta delež se v zadnjih treh letih ohranja na višini okoli 97 % celotnega nekonsolidiranega dolga oziroma 99 % celotnega konsolidiranega dolga. Zadolževanje lokalne ravni države je omejeno z dvema fiskalnima praviloma: v posameznem letu ne sme preseči 20 % prihodkov preteklega leta, stroški servisiranja dolga pa ne smejo biti višji od 5 % realiziranih prihodkov preteklega leta²⁴. Dolg skladov socialnega zavarovanja ZPIZ in ZZZS, ki se je leta 2005 v celoti prenesel v državni proračun, v tem trenutku predstavlja le še stanje zadolžitve ZZZS v obliki finančnih lizingov.

Leta 2007 je delež poroštev ponovno narasel, hkrati pa so se zmanjšale njihove unovčitve. Delež unovčenih poroštev, ki se je do leta 2000 ohranjal na ravni okoli 2 % celotnih poroštev, se je v zadnjih letih močno znižal²⁵ in v letu 2007 znašal le še 0,05 % celotnih poroštev. V deležu BDP to predstavlja vsega 0,01 % BDP. Glede na strukturo poroštev ni pričakovati, da bi v prihodnjih letih prišlo do večjih unovčitev. Največji delež poroštev po stanju konec leta 2007 je bil dan podjetjem s področja prometa in zvez (66,3 %) ter s področja finančnega posredništva (28,5 %).

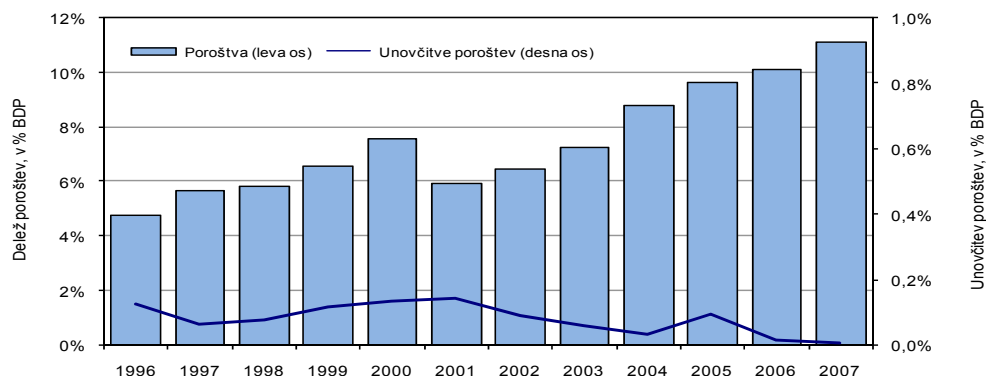
Aprila 2008 sta bili izdani oziroma podpisani dve poroštvu v skupni višini 675 mio EUR. Prvo poroštvo je bilo izdano na osnovi Zakona o poroštvu RS za obveznosti DARS d.d. iz leta 2005 v vrednosti 145 mio EUR. Drugo poroštvo v višini 530 mio EUR je bilo izdano SID Banki d.d. na osnovi Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov iz leta 2004. Aprila letos je stopilo v veljavo tudi poroštvo Ekološkemu skladu RS, javnemu skladu. Pogodba za obveznosti v višini 30 mio EUR je bila podpisana že

²⁴ Izdatki za servisiranje dolga se izjemoma lahko povečajo za dodatne 3 % realiziranih prihodkov preteklega leta za financiranje investicijskih projektov s področja šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in ravnanja z odpadno vodo ali za projekte, sofinancirane s sredstvi EU. V dovoljeni obseg zadolževanja se štejejo lizingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev občinskega proračuna (Zakon o financiranju občin, Ur.l. 123/2006).

²⁵ Z izjemo leta 2005, ko je prišlo do unovčitev dveh velikih poroštev, ki pa so bila za ti dve podjetji prva in hkrati edina do sedaj.

septembra lani, vendar je stopila v veljavo z dnem potrditve EIB o prejemu ratifikacije.

Slika 11: Poroštva RS in njihove unovčitve



Vir: Ministrstvo za finance, 2008

Opomba: Podatki o poroštvih temeljijo na metodologiji GFS.

2.5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ

Glede na sedanje demografske trende je najpomembnejši izziv fiskalne politike v naslednjih desetletjih ohranjanje vzdržnosti javnih financ. Eurostatove projekcije prebivalstva²⁶ kažejo, da se bo v obdobju do leta 2050 v Sloveniji delež prebivalcev v starosti nad 65 let hitro povečeval, zmanjšal pa se bo delež delovno sposobnega prebivalstva v starosti od 15 do 64 let. Po srednjem scenariju projekcij prebivalstva naj bi vrednost koeficienta starostne odvisnosti starih (razmerje med številom starih prebivalcev in številom delovno sposobnega prebivalstva) narasla z 21,7 % v letu 2005 na 55,6 % v letu 2050.

Zaradi izjemno visoke rasti odhodkov, povezanih s staranjem, je Slovenija med bolj izpostavljenimi državami EU pri zagotavljanju javnofinančne vzdržnosti na dolgi rok. Evropska komisija je v zadnji oceni dolgoročne vzdržnosti Slovenijo skupaj z Grčijo, Češko, Madžarsko in Ciprom uvrstila v skupino držav, ki so najbolj izpostavljene javnofinančnemu tveganju zaradi staranja prebivalstva. Ocenjena rast odhodkov, povezanih s staranjem, v obdobju do leta 2050 je med 9,9 % BDP in 10,4 % BDP (glej Tabela 6), pri čemer nobena od ocen ne upošteva zmanjšanja začetnega stanja dejanskih obveznosti v preteklih letih. Do zmanjšanja je prišlo zaradi sočasnega učinka dveh dejavnikov po uveljavitvi dohodninske reforme: rast plač je zaostajala za rastjo produktivnosti, hkrati pa je davčna reforma povzročila zamik implicitne obdavčitve pokojnin²⁷. Ob predvidenih demografskih gibanjih ter ob predpostavki nespremenjenega ekonomskega okolja in politik bi se s povečanjem javnofinančnih odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, po letu 2015 javni dolg začel povečevati in do leta 2050 postal nevzdržen.

²⁶ Leta 2008 je Eurostat za potrebe analiz fiskalnih učinkov staranja prebivalstva pripravil demografsko projekcijo EUROPOP2008. Glede na predhodno EUROPOP2004 je prišlo do sprememb v starostni strukturi prebivalstva.

²⁷ Zato je bil vpliv izvedene valorizacije manjši, kot je izračunano v projekcijah izdatkov.

Tabela 6: Projekcije javnofinančnih indikatorjev dolgoročne vzdržnosti javnih financ

SLOVENIJA	Spremembe odhodkov, povezanih s staranjem		Vzdržnostna vrzel		Dinamika dolga				Zahtevani primarni saldo
	Sprememba od 2010 do		S1	S2	2007	2010	2030	2050	
	2030	2050							
Evropska komisija	4,6%	9,9%	3,0%	6,5%	25,6%	23,0%	45,0%	227,0%	7,3%
Program stabilnosti – dopolnitev 2007	5,0%	10,4%	1,6%	5,5%	25,3%	21,1%	16,0%	164,1%	6,6%

Vir: Program stabilnosti 2007, Evropska Komisija: Slovenia – Macro Fiscal Assessment, An Analysis of the November 2007 Update of the Stability Programme, 2008.

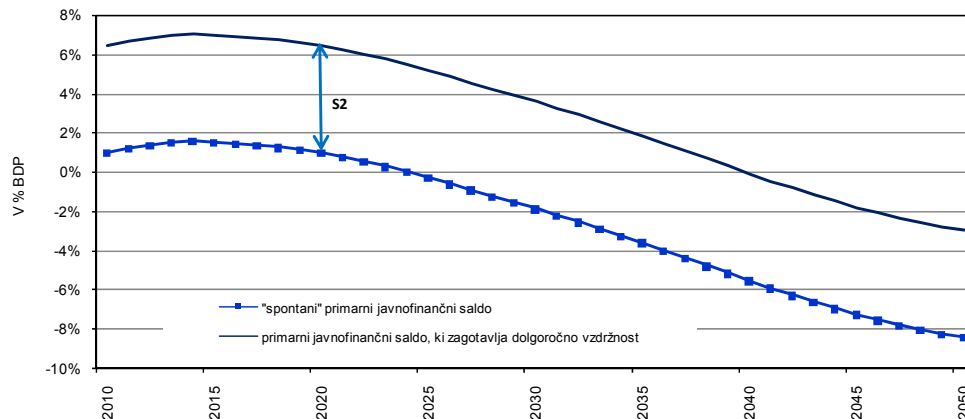
Opomba:

Primarni saldo, povečan za velikost indikatorja S1, zagotavlja doseganje referenčnega kriterija za dolg (60 % BDP) v letu 2050, če v tem času ne bi spremenili usmeritev politik.

Primarni saldo, povečan za velikost indikatorja S2, zagotavlja izpolnjevanje medčasovne proračunske omejitve v neomejenem časovnem horizontu, če v tem času ne bi spremenili usmeritev politik.

Da so prihodnji pritiski na javne finance veliki, potrjujeta kazalnika dolgoročne vzdržnosti S1 in S2, ki merita velikost potrebne proračunske prilagoditve, ki zagotavlja vzdržnost javnih financ. Po zadnjih izračunih²⁸ znaša vrednost parametra S1 1,6 % BDP in pomeni, da bi moral biti primarni saldo v vseh letih do 2050 višji za 1,6 o. t., če v letu 2050 ne bi želeli preseči referenčnega kriterija za dolg (60 % BDP). Vrednost parametra S2 znaša 5,5 % BDP in pomeni, da bi moral biti primarni saldo v vseh naslednjih letih višji za 5,5 o. t., da bi izpolnjevali tudi medčasovno proračunsko omejitev (glej Slika 12).

Slika 12: Projekcije javnofinančnega salda glede na indikator dolgoročne vzdržnosti



Vir: Ministrstvo za finance, 2008

Za ohranitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ so nujne sistemske prilagoditve. Povečanje obveznosti financiranja pokojnin zahteva prestrukturiranje javnofinančnih izdatkov in prilagoditve pokojninskega sistema,

²⁸ Program stabilnosti 2007.

vključno z mehanizmom valorizacije pokojnin in spodbujanjem dodatnih prostovoljnih pokojninskih zavarovanj. Čimprejšnje spremembe na področju ureditve pokojnin bi zmanjšale stroške potrebne prilagoditve, dodaten argument za takojšnje ukrepanje pa je tudi, da bi se breme prilagoditev razporedilo med več generacij. Poleg povečanja izdatkov za pokojnine se bodo ob predvidenih demografskih spremembah povečali javnofinančni izdatki tudi na drugih področjih, zlasti na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe. Izvajanje ukrepov ekonomske politike na področju zaposlenosti in produktivnosti v smeri povečevanja delovne aktivnosti v starosti lahko prispeva k zmanjšanju pritiska demografskih sprememb na javnofinančni položaj.

3. Fiskalna politika in dolgoročna rast

V prizadevanjih za povečanje potenciala gospodarske rasti v EU se je poleg stabilizacijske okrepila tudi razvojna vloga javnofinančne politike. Strateški okvir usklajenega izvajanja ekonomskih politik v EU temelji na prizadevanjih za višjo gospodarsko rast in več delovnih mest. Ob pritiskih zaradi globalizacije in neugodnih demografskih trendov je tudi fiskalna politika prevzela bolj razvojno vlogo. Če je gospodarska rast pogoj za več delovnih mest in večjo socialno vključenost, so cilji fiskalne politike pomemben predpogoj za rast: večja prilagodljivost na zunanje šoke, stabilizacijska vloga in dolgoročna vzdržnost javnih financ. Spremljanje kakovosti javnih financ metodološko med državami EU ni usklajeno, zato je Evropska komisija pričela razvijati enotni okvir merjenja in ocenjevanja, ki naj bi ga po formalnem sprejetju članice prevzele in uveljavile za celovito analizo javnih financ in njihove kakovosti.

3.1. Metodološki okvir merjenja kakovosti javnih financ

Evropska komisija predlaga umestitev kakovosti javnih financ v večdimenzionalni okvir. Ta vključuje elemente javnofinančne politike in tudi z njo povezane aktivnosti na drugih področjih, ki podpirajo dolgoročno gospodarsko rast. V središču šestih dimenzij ostajajo potrebne prilagoditve, ki jih fiskalni politiki nalagata Lizbonska strategija in Pakt stabilnosti in rasti.

Prvo dimenzijo določa velikost sektorja država. Ta ni nujno ključna za razvojni učinek javnih financ glede na negotovo dolgoročno povezavo med obsegom javnofinančnih prihodkov in izdatkov ter gospodarsko rastjo. Kljub relativno velikemu obsegu lahko države uspešno izvajajo fiskalno politiko s pomočjo učinkovitega davčnega sistema in ob hkratnem zagotavljanju učinkovite porabe javnofinančnih sredstev.

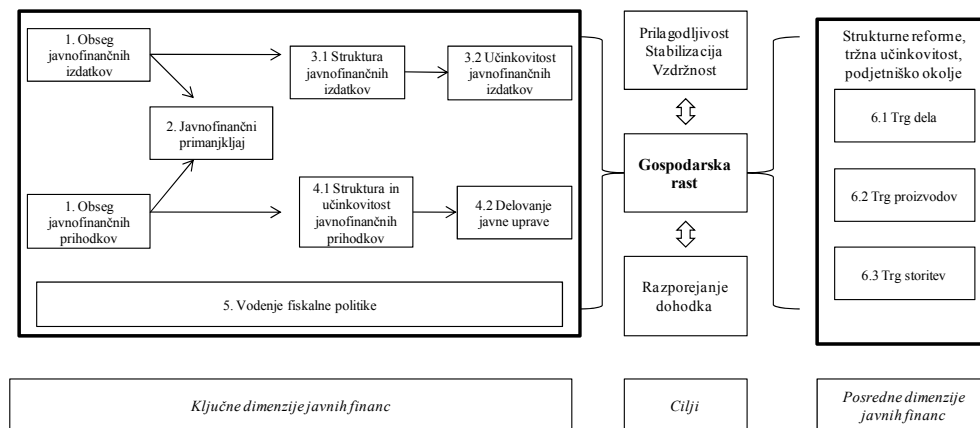
Drugo dimenzijo predstavlja velikost in spremenljivost javnofinančnega primanjkljaja. Neposredno jo odražajo določila Pakta stabilnosti in rasti, ki naj bi podpirala gospodarsko rast z blaženjem konjunkturalnih nihanj in zagotavljanjem dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

Tretjo dimenzijo tvori sestava in učinkovitost javnofinančnih izdatkov. Ob stalnih pritiskih na povečevanje obveznosti (npr. staranje prebivalstva) je poleg primerne sestave javnofinančnih izdatkov ključno zlasti zagotavljanje učinkovite porabe javnofinančnih sredstev. Študije učinkovitosti izdatkov za izobraževanje in zdravje, ki so glede na razpoložljivost podatkov najbolj pogoste, odkrivajo možnosti za izboljšanje učinkovitosti²⁹. Prispevek dimenzije velikosti in strukture javnofinančnih izdatkov h gospodarski rasti je večji v državah, ki imajo pri izvajanju programov in ukrepov oporo v fiskalnih pravilih na strani izdatkov, k rezultatom usmerjen proračun in trdno oblikovano srednjeročno politiko.

²⁹ Mednarodne raziskave Mednarodnega denarnega sklada na podlagi metode DEA (Data Envelope Analysis) Slovenijo na področju učinkovitosti porabe sredstev na področju zdravstva in tudi na področju izobraževanja uvrščajo v skupino držav z najmanjšo učinkovitostjo. Koefficienti učinkovitosti kažejo, da bi lahko ob predpostavki, da bi sredstva porabljali tako učinkovito kot najučinkovitejša država v preučevanem vzorcu, enak učinek dosegli tudi s približno za tretjino manjšimi sredstvi (IMF, 2006).

Četrto dimenzijo določata sestava in učinkovitost javnofinančnih prihodkov. Sestava javnofinančnih prihodkov je pokazatelj razvojne sposobnosti davčnega sistema, da neposredno vpliva na prilagodljivost gospodarstva. Zaradi vpliva na ponudbo dela in akumulacijo kapitala lahko relativno večji delež neposrednih davkov v celotni strukturi prihodkov pomeni hitrejši in večji učinek na povečevanje potenciala za gospodarsko rast. K večji učinkovitosti javnofinančnih prihodkov prispeva zlasti enostaven in pregleden davčni sistem, ki zagotavlja popolnejše zajetje pobiranja davkov ob manjših stroških upravljanja.

Slika 13: Šestdimenzionalni okvir kakovosti javnih financ za zagotavljanje gospodarske rasti



Vir: Evropska komisija, Ecfm: The Quality of Public Finances: A Roadmap for Deriving a Conceptual Framework and Set of Indicators (Note for the EPC Working Group on QPF), Brussels, 1. February 2008

Peto dimenzijo predstavlja fiskalna politika, njena pravila in kanali delovanja, skozi katere se stekajo vse predhodne dimenzije kakovosti. Sodoben institucionalni okvir z neodvisnimi javnofinančnimi institucijami³⁰, jasno določeni srednjeročni javnofinančni cilji in obvezujoča fiskalna pravila omogočajo večjo disciplino in tako zmanjšujejo javnofinančna nihanja ter na ta način prispevajo k dolgoročni vzdržnosti javnih financ.

Šesto dimenzijo obsegajo vse tiste aktivnosti, ki so sicer izven področja javnih financ, a so z njim tesno povezane. Prilagajanje regulatorskega in pravnega okvira v okviru strukturnih reform je nujno potrebno za dobro delovanje trgov dela, proizvodov in storitev, ki pomembno vplivajo na boljšo odzivnost gospodarstva na šoke in dolgoročne trende. Fiskalna politika ima pri tem ključno vlogo z vplivom na mobilnost proizvodnih dejavnikov, udeležbo na trgu dela, plačno politiko in podjetniško okolje.

³⁰ Režimi, ki v okviru proračunskega procesa odgovornost za fazo načrtovanja (deloma) – denimo postopek priprave strateškega makrofiskalnega okvira – predajo instituciji/am, ki organizacijsko niso podrejene organom, odgovornim za fazo uresničevanja, lahko na osnovi realističnih predpostavk bolje izpolnijo plane (glej Report on Quality of Public Finances Issues, 2008).

Večdimenzionalni okvir analize kakovosti javnih financ predstavlja metodološko in statistično podlago za primerjavo med državami članicami EU.

Pomanjkljive informacije in neustrezni podatkovni viri za posamezne države ovirajo analitično delo, zato v zadnjem času poteka intenzivno usklajevanje evidenc in kazalnikov³¹. To velja še zlasti za merjenje učinkovitosti javnofinančnih izdatkov, ki imajo pomemben vpliv na pospeševanje gospodarske rasti. Celovita analiza mora vključevati podatke o porabljenih sredstvih oziroma vložkih (ang. *input*), rezultatih v obliki proizvoda/storitve (ang. *output*) in ciljnega učinka oziroma vpliva na družbo (ang. *outcome*), vendar celoten nabor kazalnikov še ni dokončno razvit. Na nekaterih področjih denimo obstajajo kazalniki rezultatov (*output*), ni pa usklajenih kazalnikov za merjenje uresničitve učinka (*outcome*)³². Poenotenje postopkov za merjenje učinkovitosti je nujno za izboljšanje primerljivosti med državami.

Celovita študija kakovosti javnih financ za Slovenijo še ne obstaja. Posamezne dimenzije deloma sicer obravnavamo v našem rednem prikazu fiskalnih gibanj in politike v okviru te publikacije (glej zlasti poglavja 2.1., 2.2. in 2.5.), v nadaljevanju pa tokrat analizo dopolnjujemo tudi s poskusom obravnave učinkovitosti javnofinančnih prihodkov in izdatkov. Učinkovitost prihodkov analiziramo skozi prizmo učinkov zadnje davčne reforme, učinkovitost javnofinančnih izdatkov pa glede na dostopnost podatkov in informacij ter aktualnost preverjamo za dve skupini izdatkov: državne pomoči in socialne izdatke.

3.2. Učinkovitost javnofinančnih prihodkov

Analiza učinkovitosti javnofinančnih prihodkov ocenjuje vpliv davčnega sistema na alokacijo proizvodnih dejavnikov in s tem spodbujanje stabilne ter dolgoročne rasti. Davčni sistem določa pogoje gospodarjenja in je pomemben dejavnik ekonomskih odločitev, ki vplivajo na alokacijo proizvodnih dejavnikov. Ključno dimenzijo pri oceni učinkovitosti javnofinančnih prihodkov predstavljata višina in razmerje med davčno obremenitvijo dela in kapitala zaradi vpliva na alokacijo dejavnikov in konkurenčnost gospodarstva ter možnosti za hitrejšo gospodarsko rasti in zaposlenost. Ocena učinkovitosti davčnega sistema v nadaljevanju je omejena na posledice zadnje davčne reforme.

Davčne spremembe iz leta 2007 so zmanjšale obremenitev z davki. Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena kot delež v BDP, je bila v Sloveniji leta 2006³³ z 39,3 % nekoliko pod povprečjem EU (41,2 % BDP), vendar je od ostalih držav odstopala z nadpovprečno obremenitvijo dela in potrošnje ter podpovprečno obremenitvijo kapitala. S ciljem povečanja konkurenčnosti gospodarstva in ustvarjanja stimulativnega davčnega okolja je bila v letu 2007 uveljavljena davčna reforma: reformirana sta bila dohodnina in davek na dohodek pravnih oseb, na novo so bili urejeni davki občanov in davek na promet

³¹ V okviru izgradnje enotnega metodološkega okvira za analizo kakovosti javnih financ je Evropska komisija pričela z zbiranjem kazalnikov, ki jih uporabljajo v posameznih državah članicah. V naslednjem koraku bo komisija oblikovala sestavljene kazalnike za spremljanje stanja in gibanja na vseh dimenzijah.

³² Na področju izobraževanja je dokaj enostavno meriti rezultat izdatkov (denimo ocene standardiziranih testov za srednješolske dijake (PISA)), težje pa učinek (denimo zaposljivost). Primer nepopolnega kazalnika je na primer tudi pričakovana življenjska doba, ki ne zajame kvalitete življenja.

³³ Zadnje leto, za katero so dostopni primerljivi podatki za EU.

nepremičnin, dopolnjen je bil zakon o davku na dodano vrednost. Do sprememb je prišlo tudi pri trošarinah: z zniževanjem trošarinskih dajatev na naftne derivate so se med letom blažili vplivi rastočih cen nafte na domačo inflacijo, s povečanjem trošarinskih dajatev na cigarete pa se je dokončno uskladilo njihovo višino z evropsko direktivo. Uvedene so bile tudi trošarine na električno energijo in nov davek na tonažo.

Reforma davka od dohodka pravnih oseb je znižala splošno davčno stopnjo ob hkratni zaostritvi davčnih olajšav. Poleg spremenjenih pravil za ugotavljanje davčne osnove je bilo uzakonjeno postopno znižanje splošne davčne stopnje (s 25 % v letu 2006 na 23 % v letu 2007 in nato še vsako leto za eno odstotno točko do 20 % v letu 2010), odpravljena pa je bila tudi 20-odstotna olajšava za investirana sredstva v opremo in neopredmetena dolgoročna sredstva³⁴.

Povečanje učinkovite davčne stopnje davka na dohodek pravnih oseb kaže na povečanje obremenitve s tem davkom v letu 2007. Po predhodnih ocenah³⁵ Davčnega urada RS za leto 2007 se je učinkovita stopnja davka na dohodek glede na predhodno leto povečala za 0,4 o. t., na 19,2 %. V razmerah dobrih poslovnih rezultatov je to pri 2 o. t. nižji normativni davčni stopnji predvsem posledica ukinitve davčnih olajšav za investicije. Zaradi višje učinkovite davčne stopnje se je delež davka na dohodek pravnih oseb v BDP povečal na 3,3 % BDP (glej poglavje 2.1.).

Dohodninska reforma je s spremembo obremenitve davčnih zavezancev zmanjšala proračunske prihodke iz tega davka. Novi zakon o dohodnini je ob nespremenjeni definiciji davčne osnove uveljavil tristopenjsko davčno lestvico (16 %; 27 %; 41 %)³⁶ in poenostavil sistem davčnih olajšav. Ukinjeni sta bili olajšava zaradi različnih izdatkov (do 2 % davčne osnove) in olajšava zaradi nakupov bivališča (do 4 % davčne osnove), določena pa je bila nekoliko višja splošna olajšava za vse zavezance, prav tako so se ohranile vse olajšave, povezane s statusom oziroma aktivnostjo zavezanca³⁷. Lani se je povprečna letna stopnja obremenitve plač z dohodnino glede na leto pred uvedbo novega režima zmanjšala s 14,1 % na 12,95 %, kar je bistveno prispevalo k skoraj 3-odstotnemu realnemu upadu prihodkov iz dohodnine in posledično znižanju njihovega deleža v BDP v primerjavi z letom 2006, na 5,4 % BDP (glej poglavje 2.1.).

Zaradi spremenjene davčne lestvice je bila razbremenjena večina davčnih zavezancev, najbolj pa tisti v najnižjih in najvišjih dohodkovnih razredih. Do največje razbremenitve (za 20,1 %) je prišlo v najnižjem dohodninskem razredu z letno davčno osnovo 13.600 EUR. Na meji davčne lestvice, kjer se poveča davčna stopnja, je zmanjšanje obremenitve manj izrazito. Najmanjša razlika v obremenitvi med novim in starim sistemom (le 2,5 %) je za razred pri 44.000

³⁴ Zakon dovoljuje le še 20-odstotno olajšavo za vlaganja v notranje raziskovalno-razvojne dejavnosti in za nakup raziskovalno-razvojnih storitev, olajšavo za zaposlovanje invalidov in za izvajanje praktičnega dela v strokovnem izobraževanju, olajšavo za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje in za donacije ter dodatno olajšavo za manj razvita področja.

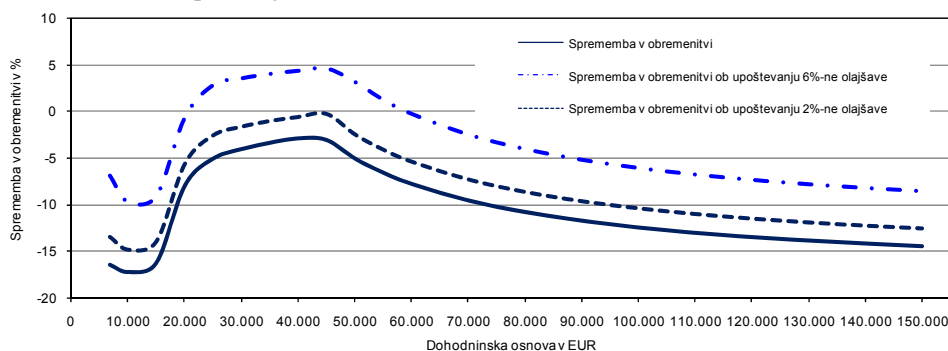
³⁵ Ocene že vključujejo predvidena izplačila poračunov v letošnjem letu.

³⁶ Nova davčna lestvica ima dva razreda manj: ukinjena je bila najvišja davčna stopnja (50 %), dva srednja razreda (33 %; 37 %) sta bila združena v enega z nižjo davčno stopnjo kot doslej (27 %), medtem ko je spodnja davčna stopnja ostala nespremenjena (16 %).

³⁷ Pri olajšavah za vzdrževane družinske člane ni prišlo do večjih sprememb, ohranila se je olajšava za invalide in seniorska olajšava za osebe, stare nad 65 let, v veljavi ostaja tudi olajšava za samozaposlene v kulturi, samozaposlene novinarje, za študentsko delo ter za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje.

EUR davčne osnove. Nad tem zneskom se s povečevanjem dohodninske osnove učinek razbremenitve ponovno krepi. Ker davčni zavezanci po novem dohodninskem sistemu ne morejo več uveljavljati posebne olajšave zaradi različnih izdatkov (2 % dohodninske osnove) in ne posebne olajšave zaradi nakupov bivališča (4 % dohodninske osnove), so razbremenitve dejansko manjše. Če se dohodninska osnova giblje med 21.000 EUR in 60.000 EUR, je obremenitev zavezancev lahko dejansko tudi večja ob predpostavki, da so zavezanci pred spremembo sistema uveljavili pravico do ene oziroma obeh olajšav (glej Sliko 14).

Slika 14: Učinek spremenjene dohodninske lestvice na obremenitev dohodninske osnove

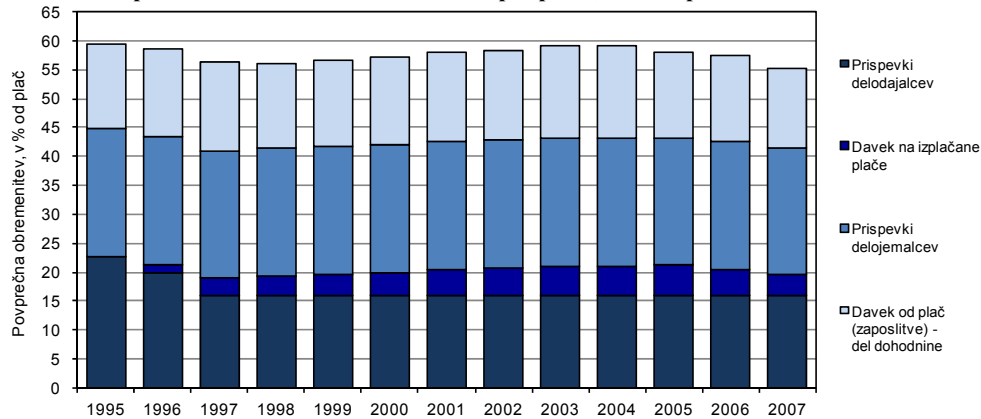


Vir: Preračuni UMAR

Opomba: Dohodninska osnova je osnova, od katere se obračuna dohodnina po veljavni dohodninski lestvici. Dohodninska olajšava predstavlja delež dohodninske osnove. Izračun upošteva možnost uveljavitve posebne olajšave zaradi različnih izdatkov v višini 2 % kot tudi dodatne 4-odstotne posebne olajšava zaradi nakupa bivališča (v skupni višini 6 % osnove).

Leta 2007 se je z znižanjem stopnje davka na izplačane plače v procesu njegovega postopnega ukinjanja nadaljevalo razbremenjevanje plač. Davek na izplačane plače je bil uveden v drugi polovici leta 1996 kot ukrep industrijske politike, s katerim bi ob zmanjšanju obremenitve najnižjih plač s prispevki za socialno varnost državnemu proračunu zagotovili vir za financiranje primanjkljaja, ki je tako nastal v pokojninski blagajni. Stopnja prispevka delodajalca za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje je bila znižana za 4 o. t. (s 12,85 % na 8,85 % od plač), s čimer naj bi pomagali razbremeniti zlasti delovno intenzivne panoge s področja lesne, tekstilne in usnjarske industrije ter gradbeništva. Določena je bila spodnja meja plač, ki z davkom na izplačane plače niso bile obremenjene, sicer pa se je davek plačeval po progresivni lestvici. Povprečna obremenitev z davkom na izplačane plače se je z leti povečevala: s 3 % od plač ob uveljavitvi davka na 5,1 % leta 2005, ko je bila sprejeta odločitev glede odprave davka do leta 2009. Postopno zniževanje stopnje davka na izplačane plače po posameznih davčnih razredih (s 3,8 %; 7,8 %; 14,8 % leta 2005 na 3,0 %; 6,3 %; 11,8 % v letu 2006 in nato 2,3 %; 4,7 %; 8,9 % v letu 2007) je zmanjšalo povprečno obremenitev bruto plač s tem davkom. Leta 2007 je bila obremenitev plač v primerjavi z letom prej za 0,85 o. t. manjša – 3,4-odstotna, zaradi česar je prišlo do skoraj 16-odstotnega realnega upada prihodkov iz davka na izplačane plače in zmanjšanja njihovega deleža v BDP na 1,2 % BDP (glej poglavje 2.1.).

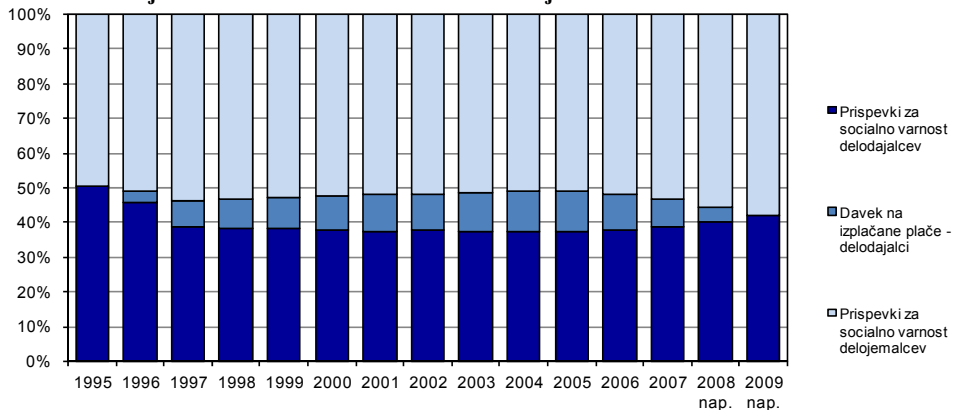
Slika 15: Povprečna obremenitev dela z davki in prispevki, v % od plač



Vir: UJP, Poročilo o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritju (B-2); preračuni UMAR

Postopna ukinitvev davka na izplačane plače zmanjšuje davčno obremenitev plač in spreminja razmerje med vplačili delavcev in delodajalcev. Zaradi postopne ukinitve davka na izplačane plače in spremenjene dohodninske zakonodaje ter ob nespremenjenih stopnjah prispevkov za socialno varnost (38,2 % od plač) se celotna obremenitev plač s prispevki in davki v zadnjih letih pospešeno zmanjšuje. S 58,1 % od plač v letu 2005 se je znižala na 57,4 % leta 2006 in na 55,2 % leta 2007 (glej Sliko 15). Z odpravljanjem davka na izplačane plače se spreminja razmerje med vplačili (prispevki) delavcev in vplačili (prispevki) delodajalcev za kritje obveznosti za socialno zavarovanje. Leta 2007 je bilo razmerje med vplačili delavcev in prispevki ter davki delodajalcev 53:47. Ocenjujemo, da se bo z ukinitvijo davka leta 2009 delež vplačil delavcev povečal na 58:42 (glej Sliko 16).

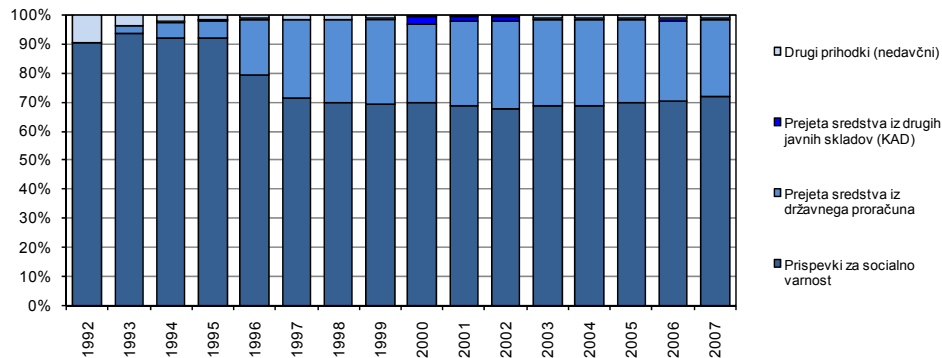
Slika 16: Razmerje med obveznostmi delavcev in delodajalcev



Vir: UJP, Poročilo o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritju (B-2); preračuni in napoved UMAR

S postopno ukinitvijo davka na izplačane plače se zmanjšuje vir proračunskih sredstev. Po znižanju prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje je nekaj nad 28 % letnih prihodkov Zavoda za invalidsko in pokojninsko zavarovanje (ZPIZ) zagotovil transfer državnega proračuna. Najvišji je bil transfer leta 2002, ko je v deležu BDP dosegel 4,1 %, nato se je počasi zmanjševal in leta 2007, ko so bili ob višji zaposlenosti in v razmerah višje inflacije prispevki za socialno varnost nad načrtovanimi, znašal 3,2 % BDP³⁸. Davek na izplačane plače, formalno sicer integralni vir državnega proračuna, je bil namenjen pokrivanju obveznosti iz socialnega zavarovanja ZPIZ. Med letoma 2000 in 2005 je njegov delež predstavljal od 41–48 % skupnega letnega transferja državnega proračuna v ZPIZ. S postopnim ukinjanjem davka se pokrivanje transferja iz tega vira zmanjšuje; leta 2007 je pomenil le še 37 %, ob njegovi odpravi leta 2009 pa bo transfer v pokojninsko blagajno v celoti obremenil druge vire proračuna.

Slika 17: **Struktura prihodkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje**



Vir: MF, Bilten javnih financ; preračuni UMAR

Ob zmanjševanju davčnih virov bo zaradi naraščanja obveznosti potrebno v prihodnje prestrukturirati državni proračun na prihodkovni in odhodkovni strani. Transfer v pokojninsko blagajno predstavlja okoli 14 % celotnih odhodkov državnega proračuna. Ob pričakovanem naraščanju izdatkov ZPIZ zaradi staranja prebivalstva bo v prihodnjih letih prišlo do relativnega povečevanja transferjev v pokojninsko blagajno. Potrebno bo prestrukturiranje odhodkov državnega proračuna oziroma vključitev drugih virov.

Lanska reforma nekaterih premoženjskih davkov je imela pozitiven učinek na javnofinančne prihodke. V ločenih zakonih so bili na novo urejeni davki občanov. Po novem zakonu o davku na dediščina in darila, katerega predmet obdavčitve so nepremičnine, premičnine in tudi druge premoženjske in stvarne pravice, se je razširil krog zavezancev. V zakonu za prvi dedni red velja oprostitev plačila davka kot doslej, za naslednje rede pa veljajo nekoliko višje davčne stopnje. Na novo je opredeljena davčna osnova nepremičnine, in sicer kot

³⁸ Transfer v ZPIZ ima dva namena: 1. plačilo obveznosti države, ki niso del socialnega zavarovanja – ZPIZ ima vlogo plačilnega agenta države – in 2. pokritje dela obveznosti ZPIZ iz socialnega zavarovanja, ki niso pokrite s prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Leta 2007 je bilo za namen pokrivanja razlike med viri in obveznostmi iz državnega proračuna prenešenih 384 milijonov EUR, kar je pomenilo dobrih 10 % obveznosti iz pokojninsko-invalidskega zavarovanja.

80 % posplošene tržne vrednosti, ugotovljene na podlagi predpisa o množičnem prevrednotenju. *Zakon o davku na vodna plovila* širi krog zavezancev³⁹, vključno z nerezidenti, če so vpisani v slovenski ladijski register, pri čemer so iz obdavčitve izvzeta plovila, ki se uporabljajo za opravljanje registrirane pridobitne dejavnosti. Dopolnjen je bil še *zakon o davku na promet nepremičnin*, ki natančneje opredeljuje in tudi razširja obseg obdavčitve, pri čemer je davčna osnova vezana na posplošeno vrednost nepremičnine, ugotovljene po zakonu o množičnem vrednotenju nepremičnin, davčna stopnja pa ostaja 2-odstotna. V zakonu so navedene oprostitve plačila davka, kjer se je doslej upoštevala le pravna praksa. Navedene reforme premoženjskih davkov so imele finančno pozitiven učinek; leta 2007 so se prihodki iz davka na promet nepremičnin realno povečali za okoli 32 %.

3.3. Učinkovitost javnofinančnih izdatkov

Za izboljšanje učinkovitosti javnofinančnih sredstev je bil uveden večletni programski pristop k načrtovanju porabe proračunskih sredstev. Slovenija je pred leti začela z uvajanjem sodobnih proračunskih postopkov in ciljno usmerjenega proračuna. Takšen pristop naj bi omogočil spremljanje učinkovitosti porabe sredstev, preko zagotavljanja večje fleksibilnosti javnofinančnih izdatkov⁴⁰ pa tudi izboljšal njihovo sestavo. Uveden je bil centraliziran sistem javnega naročanja, ki naj bi zagotovil boljši nadzor nad porabo proračunskih sredstev. V podporo investicijskim projektom je bil lani sprejet Zakon o zasebno-državnem partnerstvu.

Sistem za merjenje učinkovitosti javnofinančnih izdatkov je v fazi razvoja. Proces izbora uporabnih in zanesljivih kazalnikov, ki bodo ustrezno spremljali doseganje ciljev⁴¹, ovira dejstvo, da mednarodno primerljiva merila za ugotavljanje učinkovitosti še niso dogovorjena, na nekaterih področjih pa še vedno niso razvite primerljive podatkovne osnove. Statistika javnofinančnih izdatkov po funkcionalni klasifikaciji, ki šele na drugi ravni (COFOG II⁴²) omogoča ocenjevanje učinkovitosti, naj bi bila v celoti vzpostavljena prihodnje leto. V pripravi je enotna evidenca razvojnih politik po posameznih programih, projektih in ukrepih⁴³, ki bo omogočala ocenjevanje kakovosti javnih financ na programski ravni. Kazalniki učinkovitosti vladnih razvojnih politik bodo na voljo predvidoma letos jeseni, v začetku leta 2009 pa tudi kazalniki učinkovitosti razvojnih programov, ki bodo kakovost merili glede na vložena sredstva (ang. *input*), rezultate (ang. *output*) in učinke (ang. *outcome*).

Na podlagi obstoječega metodološkega okvira so bile opravljene prve ocene učinkovitosti javnofinančnih izdatkov in drugih javnofinančnih instrumentov.

³⁹ Davek zajema plovila, dolga 5 m (prej 8 m), pri čemer se višina davka določi glede na dolžino in moč plovila.

⁴⁰ Slovenija z 72 % fiksnih odhodkov (socialni transferji, obresti, plače in subvencije) presega povprečje novih držav članic EU, ki znaša 68 % (IMF, 2006).

⁴¹ Kazalniki za merjenje dolgoročnih ciljev so določeni le za 31 % odhodkov državnega proračuna, od teh je polovica brez ciljne vrednosti. 61 % odhodkov državnega proračuna ima določene kazalnike za merjenje letnih ciljev (Derenčin, 2006).

⁴² Eurostat je za potrebe spremljanja javnofinančnih izdatkov uveljavil statistično metodologijo na ravni COFOG II, kjer kljub stalnemu napredku še vedno obstajajo precejšnje omejitve pri razpoložljivosti podatkov za vse države članice.

⁴³ Uredba o razvojnem načrtovanju.

Glede na metodološke in konceptualne omejitve pri spremljanju posameznih področij javnofinančnih izdatkov, zlasti v daljšem časovnem obdobju, prikazujemo zgolj rezultate najbolj nedavnih ocen učinkovitosti dveh skupin izdatkov: socialnih izdatkov, ki so bili v okviru slovenskega predsedovanja EU središčna tema ekonomsko-političnih debat, in državnih pomoči, katerih učinkovitost z vidika njihovega vpliva na konkurenčnost je bila letos izmerjena prvič.

3.3.1. Učinkovitost socialnih izdatkov

Povečanje učinkovitosti in uspešnosti socialnih izdatkov je prioriteta večine držav članic. Socialni izdatki⁴⁴ so ena večjih postavk javnofinančnih izdatkov tako v Sloveniji kot v državah članicah EU; v povprečju petindvajseterice EU predstavljajo 54 % proračunske porabe oz. 27,2 % BDP. Povečanje učinkovitosti in uspešnosti teh izdatkov je ena izmed tistih priorit, ki je skupna večini držav članic. Ker je sistem socialnih izdatkov, poleg davčnega sistema in olajšav, tudi del socialne redistribucije, s katero države blažijo revščino in zmanjšujejo dohodkovno neenakost, je spremljanje gibanj teh izdatkov obenem tudi ugotavljanje učinkovitosti socialne politike posamezne države. Povečanje učinkovitosti in uspešnosti socialnih izdatkov je zato pomembno tako z vidika zagotavljanja učinkovitosti javnih financ kot z vidika učinkovitosti socialne politike v kontekstu uresničevanja Lizbonske strategije. Države EU, prav tako tudi Slovenija, se s ciljem modernizirati sistem in povečati učinkovitost, lotevajo številnih sprememb (glej poglavje Izzivi trga dela/2.4.4.). Pri tem morajo upoštevati princip, da reforma enega področja socialnih izdatkov ne sme izničiti reform na drugem področju. Spremembe celotnega sistema socialnih izdatkov, ki vključuje sistem socialne zaščite in davčni sistem, vključno z davčnimi olajšavami, morajo biti načrtovane tako, da parcialne reforme na različnih področjih delujejo kot usklajena celota⁴⁵.

Kazalniki in ustrezne metodologije za merjenje učinkovitosti in uspešnost socialnih izdatkov na ravni EU so v pripravi. Evropska komisija za te namene uporablja izbrane kazalnike: 1. delež sredstev za socialno zaščito v BDP, 2. stopnja tveganja revščine pred in po socialnih transferjih, 3. zmanjševanje dohodkovne neenakosti (kvartilni količnik, Ginijev količnik), 4. delež administrativnih stroškov pri uveljavljanju programov socialne zaščite in 5. mejne efektivne davčne stopnje.

Osnovni kazalnik socialne zaščite – delež sredstev za socialno zaščito v BDP kaže, da Slovenija namenja relativno manj sredstev za socialno zaščito kot države EU v povprečju. Delež sredstev za socialno zaščito v BDP⁴⁶, ki se med državami članicami EU zelo razlikuje, je odvisen od tradicije in razlik v socialnih modelih, demografske slike posamezne države, kot tudi od njene stopnje ekonomskega razvoja. Leta 2005 je Slovenija v primerjavi z EU povprečjem namenila nižji delež svojega BDP za socialno zaščito: 23,4 % v primerjavi s 27,2 % v EU-27.

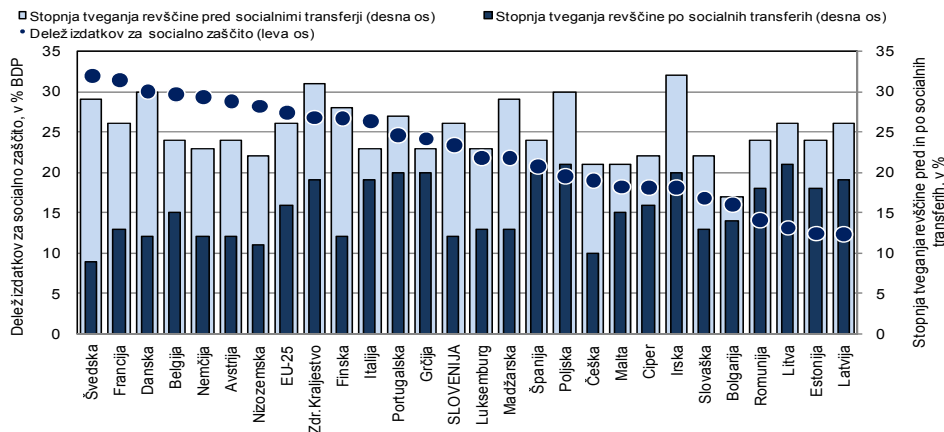
⁴⁴ Socialni izdatki, kot jih je v tem kontekstu opredelila Evropska komisija na temelju baze ESSPROS, so naslednji: izdatki za starost in za prejemke v primeru smrti hranitelja družine, za bolezen in za zdravstveno varstvo, za otroke in družino, za brezposelne, za pomoč pri nastanitvah in pomoči socialno izključenim (Efficiency and effectiveness of social spending, Brussels, Achievements and challenges, 11 March 2008).

⁴⁵ Ecofin conclusions being prepared by the Presidency for the May Ecofin meeting; Annex II. Brussels, 2 April, 2008.

⁴⁶ Evropski sistem statistike socialne zaščite – ESSPROS.

Brez socialnih transferjev bi se tveganje revščine v Sloveniji podvojilo, kar kaže na izredno velik vpliv socialnih izdatkov na zniževanje revščine. Čeprav se je delež sredstev za socialno zaščito v BDP v zadnjih letih nekoliko zmanjšal, se tveganje revščine v istem obdobju ni povečalo, ampak je ostalo na približno enaki ravni. Podatki o stopnji tveganja revščine pred socialnimi transferji in po njih kažejo znaten vpliv socialnih transferjev na zmanjšanje revščine, saj bi se tveganje revščine brez socialnih transferjev podvojilo (glej Tabela 7)⁴⁷. Učinek socialnih transferjev na zniževanje revščine je v Sloveniji večji kot v povprečju držav EU (v Sloveniji znižanje od 24 % na 12 %, v EU-25 od 26 % na 16 %)⁴⁸. Ocenjujemo, da je to v veliki meri posledica selektivnega pristopa pri upravičenosti do nekaterih socialnih pravic, kar pomeni, da so jih v večji meri deležne skupine prebivalstva z nižjimi dohodki (v nekaterih državah EU za določene pravice velja sistem univerzalnosti).

Slika 18: Delež izdatkov za socialno zaščito in stopnja tveganja revščine v EU



Vir: Poročilo o razvoju 2008

Opomba: Podatki so za leto 2005, razen za Portugalsko za leto 2004.

Slovenija je imela po zadnjih podatkih najmanjšo dohodkovno neenakost med državami članicami EU. Leta 2005 je Slovenija skupaj z Dansko zabeležila najmanjšo dohodkovno neenakost, izmerjeno z razmerjem kvintilnih razredov. Med najnižjimi v EU-25 je bila tedaj tudi dohodkovna neenakost, izmerjena z Ginijevim količnikom -24% (glej Tabela 7).

Administrativni stroški upravljanja s socialnimi izdatki so bili v primerjavi s povprečjem v EU nižji. Administrativni stroški za potrebe izvedbe in distribucije programov socialne zaščite so leta 2005 znašali $2,0\%$ celotnih izdatkov za socialno zaščito in so bili od povprečja EU nižji za $1,1$ o. t. (glej Tabela 7).

⁴⁷ Empirične študije so potrdile korelacijo med obsegom socialnih izdatkov in zmanjševanjem revščine in socialne izključenosti, pri čemer je bolj kot na zmanjšanje stopnje tveganja revščine pomemben vpliv na znižanje same ravni revščine. Razlike med državami so znatne, saj npr. države s podobno ravno socialnih izdatkov dosegajo različne ravni zmanjševanja revščine, ker imajo države različne družbeno-ekonomske razmere, različne socialne politike, itd.

⁴⁸ Mednarodni denarni sklad v svoji študiji (IMF, 2006) ugotavlja, da se je Slovenija v vzorcu 26 držav uvrstila na 19. mesto po učinkovitosti porabe sredstev za socialno zaščito.

Leta 2007 so se spodbude za delo povečale. To potrjuje znižanje efektivnih mejnih davčnih stopenj (glej Tabelo 7), s katerimi merimo medsebojne učinke davkov in socialnih transferjev na neto dohodke pri prehodih iz brezposelnosti v zaposlitev ali iz slabše plačanega delovnega mesta na boljše plačano⁴⁹. Te stopnje so obenem tudi kazalnik odločanja posameznikov za zaposlitev ali za boljše plačano zaposlitev. Primerjave z EU kažejo, da Slovenija po teh kazalnikih zaostaja za EU, razen na področju davčnih obremenitev, kjer se EU približa (glej tudi poglavje Izzivi trga dela/2.2.4.).

Tabela 7: Kazalniki učinkovitosti socialnih izdatkov za Slovenijo in EU, 2004–2007

	Slovenija				EU-25			
	2004	2005	2006	2007	2004 ⁶	2005	2006	2007
Delež izdatkov za socialno zaščito v BDP	23,7	23,4	np	np	27,3	27,2 ¹	np	np
Stopnja tveganja revščine pred socialnimi transferji (pokojnine so izvzete; dohodek v naravi ni upoštevan); v %	np	25,8 (ps)	24,2	np	26	26	26	np
Stopnja tveganja revščine po socialnih transferjih (pokojnine so izvzete; dohodek v naravi ni upoštevan); v %	np	12,1(ps)	11,7	np	16	16	16	np
Kvintilni količnik 80/20	np	3,4 (ps)	3,4	np	4,8	4,9	4,8	np
Ginijev količnik (%)	np	24 (ps)	24	np	30	30	30	np
Delež administrativnih stroškov v celotnih izdatkih za socialno zaščito	2,0	2,0	np	np	3,1	3,1	np	np
Davčna obremenitev stroškov dela ²	43,2	41,6	41,2	40,7	39,8 ¹	39,7 ¹	40,1 ¹	np
Past nezaposlenosti ³	87,7	82,6	82,2	80,7	74,11 ¹	75,04 ¹	75,39 ¹	np
Past nizkih plač za samsko osebo brez otrok ⁴	49,1	50,8	51,6	51,0	46,70 ¹	46,71 ¹	47,35 ¹	np
Past nizkih plač za par z dvema otrokoma ⁵	91,9	76,4	72,6	67,4	58,84 ¹	61,57 ¹	62,19 ¹	np

Vir: Eurostat EU Portal; Eurostat Data Navigation Three; SURS Kazalniki spodbud za delo, Slovenija, 2007 – ZACASNI PODATKI; 14. maj 2008, Prva objava

Opombe:

¹ Podatek za EU27.

² Davčna obremenitev stroškov dela prikazuje skupni učinek davkov, prispevkov za socialno varnost in socialnih transferjev na stroške dela, pri čemer preračun predpostavlja samsko osebo brez otrok, ki prejema 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe.

³ Past nezaposlenosti prikazuje razmerje med neto in bruto dohodki samske osebe brez otrok pri prehodu iz brezposelnosti v zaposlenost, pri čemer se upošteva, da brezposelna oseba prejema nadomestilo za brezposelnost v višini 70 % bruto plače zaposlene osebe, ki prejema 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe.

⁴ Past nizkih plač za samsko osebo prikazuje razmerje med neto in bruto dohodki zaposlene samske osebe pri prehodu na višje plačano delovno mesto (s 33 % bruto plače povprečne zaposlene osebe na 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe).

⁵ Past nizkih plač za štiričlansko gospodinjstvo, z eno zaposleno osebo in dvema otrokoma, prikazuje razmerje med neto in bruto dohodki zaposlene osebe pri prehodu na višje plačano delovno mesto (s 33 % bruto plače povprečne zaposlene osebe na 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe).

⁶ Podatek ni povsem primerljiv s podatki za Slovenijo, ker Eurostat doslej ni vključil novih preračunov SURSa.

(np) ni podatka.

(ps) prekinjena serija.

⁴⁹ Z efektivnimi mejnimi davčnimi stopnjami merimo: davčno obremenitev stroškov dela, past nezaposlenosti in past nizkih plač.

3.3.2. Učinkovitost državnih pomoči

Subvencije in državne pomoči sodijo med javnofinančne instrumente industrijske politike, ki intenzivneje vplivajo na konkurenčnost gospodarstva in spremembo tržnih struktur. Ker so ti vplivi lahko tudi negativni, je njihova uporaba smiselna le, če so ustrezno preučeni z več vidikov, predvsem pa z vidika vpliva na konkurenčnost⁵⁰, konkurenco, mednarodno trgovino in izdatke (ter stroške) države.

Med učinkovite državne pomoči sodijo tiste, ki so namenjene za majhna in srednje velika podjetja, raziskave in razvoj ter za spodbujanje zaposlovanja. Pomoči majhnim in srednje velikim podjetjem so se izkazale za enega najbolj učinkovitih namenov državnih pomoči, saj so uspele povečati zaposlenost, prodajo in produktivnost v podjetjih, prejemnikih pomoči. Enako lahko rečemo tudi za učinkovitost glede na vložena sredstva. Za razliko od večine drugih namenov pomoči je ta namen učinkovit pri zagotavljanju večletnih stalnih letnih in kumulativnih izboljšav poslovanja podjetij. Rezultati analize kažejo, da so pomoči najbolj učinkovite v tehnološko najintenzivnejših panogah, v podjetjih z relativno visoko prodajo na zaposlenega in v podjetjih z manjšim številom zaposlenih. Državne pomoči za raziskave in razvoj (R&D) imajo pozitiven, a kratkoročen učinek na obseg sredstev za R&D. Podjetja, prejemniki pomoči, so bolj povečala obseg izdatkov za R&D kot primerljivi konkurenti, ki pomoči niso prejeli. Večja podjetja (glede na celotno prodajo) v povprečju bolje izkoristijo dodeljene pomoči, saj je pri njih prisoten učinek "dodatnosti" državnih pomoči (prejemnik pomoči bi v primeru izključitve iz programa zmanjšal celoten obseg sredstev za R&D). Pri majhnih prejemnikih pomoči je večja verjetnost za učinek substitucije (prejemnik pomoči bi v primeru izključitve iz programa projekte R&D kljub temu izvedel). Večkratno zaporedno prejetje pomoči negativno vpliva na povečevanje lastnih izdatkov za R&D. Podjetja se očitno začnejo obnašati racionalno in namesto svojih lastnih sredstev začnejo koristiti javna sredstva iz programov pomoči. Pomoči za spodbujanje zaposlovanja so se prav tako izkazale za uspešne pri povečevanju zaposlenosti (v letih po prejemu pomoči in tudi kumulativno do konca triletnega obdobja) v primerjavi z letom pred dodelitvijo pomoči. Enako velja za učinkovitost pomoči na vložena sredstva, pri čemer je treba oceniti, ali je število dodatno zaposlenih (1,7 do 1,9) na vsakih 4.172 evrov pomoči zadostno, da opraviči dodeljeno višino pomoči. Učinkovitost pomoči izrazito upada z vsako nadaljnjo pomočjo istemu podjetju. V povprečju so pomoči bolj učinkovite v podjetjih z večjim obsegom prodaje.

Pomoči za usposabljanje in za regionalne cilje so premalo učinkovite. Pomoči za usposabljanje so uspešno povečale višino povprečnih plač v podjetjih prejemnikih. To povečanje ni bilo veliko, saj je v štirih letih znašalo med 8 in 16 % povprečne bruto plače iz leta 2003. Manj prepričljivi pa so dokazi o vplivu pomoči na produktivnost dela v podjetjih, prejemnikih pomoči. Ker so ugotovitve v drugih državah o učinkovitosti teh pomoči bistveno bolj ugodne, gre verjetno v

⁵⁰ Prva raziskava v Sloveniji (Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2006–2013. Projekt št. V5-0201) je bila izdelana z vidika vpliva na konkurenčnost gospodarstva z ekonometrično metodo paritve (ang. matching), s pomočjo katere so bile analizirane dodeljene državne pomoči v obdobju 1998–2006 po posameznih kategorijah in namenih, prejemnikih, intenzivnosti pomoči ter po enkratnosti ali večkratnosti dodelitve pomoči istemu prejemniku.

Sloveniji vzroke iskati tudi v višini pomoči na prejemnika (v Sloveniji so povprečni zneski zelo majhni) in v programih, za katere se pomoči dodeljujejo. *Regionalne pomoči* kažejo v povprečju pozitiven vpliv na prodajo, zaposlenost in dodano vrednost na zaposlenega le v prvih dveh letih od prejema pomoči. Glede na nekoliko bolj ugodne rezultate pri analizi učinkovitosti na vložena sredstva je moč sklepati, da je ta vrsta pomoči sicer lahko uspešna v izboljševanju učinkovitosti ter povečevanju zaposlenosti in prodaje, vendar so bila sredstva neustrezno razporejena med prejemnike pomoči. Tudi tu se izkaže, da je pomoč učinkovitejša v tehnološko intenzivnejših panogah in da učinek pojenjuje z večkratnim črpanjem pomoči.

Med neučinkovite pomoči sodijo tiste, ki so namenjene za reševanje in prestrukturiranje ter za posebne sektorje (premogovništvo, energetika, promet). Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje so se izkazale za neučinkovite pri spodbujanju prodaje, ustvarjanju novih delovnih mest in povečevanju produktivnosti v podjetjih, prejemnikih pomoči. Prejemniki pomoči pretežno sodijo v panoge, ki so najbolj ogrožene zaradi globalizacijskih pritiskov in je nerealno pričakovati, da bi jih uspeli rešiti pred krčenjem. Podobno neučinkovite so tudi državne pomoči po posebnih sektorskih pravilih. Gibanje zaposlenosti, prodaje in produktivnosti se kljub dodeljenim pomočem v teh podjetjih ni bistveno razlikovala od podobnih podjetij, ki pomoči niso prejela.

Oblikovanje državnih pomoči po posameznih namenih premalo zasleduje cilj njihove učinkovitosti. Med najučinkovitejšimi pomočmi so se pomoči za majhne in srednje velika podjetja bistveno povečale šele v letu 2006 (predvsem v obdobju 2002–2005 so bile minimalne). Pomoči za raziskave in razvoj se od leta 2003 znižujejo; v letu 2006 se je obrnil tudi pozitiven trend in ponovno zmanjšal delež pomoči podjetjem in ga povečal manj učinkovitim raziskovalnim in visokošolskim institucijam. Pomoči za spodbujanje zaposlovanja od leta 2004 postopno rastejo, vendar so skoraj za polovico nižje, kot so bile v obdobju 2000–2002. Pri *premalo učinkovitih pomočeh* so pomoči za usposabljanje izrazito nizke, regionalne pomoči pa so se izrazito povečale v letih 2005 in 2006, vendar so še vedno precej nižje kot v povprečju držav Evropske unije. Pri *neučinkovitih pomočeh* so se pomoči za reševanje in prestrukturiranje po obdobjih (1998–2001 in 2003–2004) visokih pomoči v letu 2005 ustavile, naslednje leto pa pričele ponovno dodeljevati. Pomoči po posebnih sektorskih pravilih so se v zadnjih dveh letih močno znižale, vendar so še vedno visoke predvsem zaradi visokih pomoči železnici.

Razporejanje razpoložljivih državnih pomoči po posameznih prejemnikih še vedno v prvi vrsti zasleduje cilj "reševanja" slabših podjetij. Ne samo za reševanje in prestrukturiranje temveč tudi po drugih namenih je v predelovalnih dejavnostih največ pomoči usmerjenih nizko in srednje-nizko tehnološko intenzivnim dejavnostim, kar pomeni, da niso ciljno usmerjene k potrebnim strukturnim spremembam v smeri večje tehnološke intenzivnosti in s tem h krepitvi konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva, temveč reševanju problemov obstoječih slabših podjetij.

Tabela 8: Distribucija državnih pomoči po velikostnih razredih (decilih), v letu 2006

Podjetja (decili)	Distribucija prejetih višin državnih pomoči (decili)								
	R&D	Varstvo okolja	Varč. z energijo	R&R	MSP	Zaposlovanje	Usposabljanje	Regionalni cilji	Kmetijstvo
1	1,00	1,00	1,00		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
0,9	0,38	0,31	0,54		0,16	0,50	0,57	0,24	0,05
0,8	0,25	0,10	0,39		0,04	0,39	0,41	0,11	0,03
0,7	0,18	0,07	0,29		0,03	0,33	0,29	0,05	0,02
0,6	0,12	0,05	0,20		0,02	0,27	0,20	0,03	0,01
0,5	0,08	0,02	0,12		0,01	0,22	0,13	0,02	0,01
0,4	0,05	0,01	0,06		0,01	0,16	0,08	0,01	0,00
0,3	0,03	0,00	0,03		0,00	0,11	0,05	0,01	0,00
0,2	0,01	0,00	0,01		0,00	0,07	0,02	0,00	0,00
0,1	0,00	0,00	0,01		0,00	0,03	0,01	0,00	0,00
Znesek v tisoč EUR	19.473	2.568	623	2.141	29.270	16.904	1.844	45.897	51.951
Število podjetij	245	26	41	6	1.634	4.567	350	115	3.572

Viri podatkov: Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2006–2013, projekt št. V5-0201

Opombe:

R&D = raziskovanje in razvoj, R&R = reševanje in prestrukturiranje, MSP = majhna in srednje velika podjetja. Pri reševanju in prestrukturiranju je prejemnikov pomoči premalo, da bi jih lahko razporedili po decilih.

V prvem delu tabele so prikazani decili prejemnikov in zneskov pomoči, v drugem delu pa je prikazano dejansko število prejemnikov, ki so še v poslovnem registru, in višine prejete pomoči. Prejemniki pomoči so po vseh namenih razporejeni na desetine (decile) po velikosti prejetih državnih pomoči. Tako je npr. pri pomočeh raziskovanju in razvoju 90 % prejemnikov (razporejenih v decilu 0,9) ali 220 prejemnikov v letu 2006 prejelo 38 % (decil 0,38) vseh pomoči za ta namen, tj. 1773 mio SIT. 10 % prejemnikov, ki so prejeli najvišje zneske pomoči, je razporejenih v gornjem razredu (decili 1,00 - 0,9). Ti prejemniki (25 prejemnikov) so prejeli 62 % (decili 1,00 - 0,38) vseh pomoči za raziskave in razvoj, tj. 2893 mio SIT.

Državne pomoči v Sloveniji potencialno ogrožajo konkurenco na trgu in so tudi z vidika izdatkov in stroškov države zanje verjetno nadpovprečno drage. Raziskava ni dala eksplicitne ocene obeh parametrov učinkovitosti državnih pomoči, vendar to lahko sklepamo iz njihove koncentracije⁵¹ (glej Tabela 8). Na eni strani 10 % prejemnikov prejme od 43 % (usposabljanje) do 95 % (kmetijstvo) vseh pomoči; nekateri med njimi tudi po več namenih hkrati. Prejemniki velikih zneskov pomoči so pretežno velika podjetja, ki imajo v svoji panožni skupini potencialni vpliv na konkurenco. Na drugi strani dobra polovica prejemnikov prejema premajhne pomoči, da bi lahko spremenile njihovo obnašanje, kar je temeljni pogoj za učinkovitost pomoči. Tako so verjetno izdatki in stroški države zanje (stroški obdavčitev za oblikovanje sredstev za državne pomoči, stroški državne administracije in stroški transakcij) večji od koristi za prejemnika.

⁵¹ Še večjo koncentracijo izkazujejo subvencije po zaključnih računih. 10 % največjih prejemnikov subvencij prejme letno od 91–93 % vseh subvencij. Podrobnejša analiza tržne moči, merjena z metodo 40 % tržnega deleža prejemnika in CR-4 (štirih največjih prejemnikov s skupaj 40 % tržnim deležem), je pokazala, da je konkurenca na trgu ogrožena v številnih panožnih skupinah (Murn, 2008, str. 90–92).

4. Ključne ugotovitve in priporočila

Leta 2007 se je ob ugodnih konjunkturnih pogojih javnofinančno stanje v večini držav članic EU izboljšalo najbolj v zadnjih letih. Javnofinančni primanjkljaj je dosegel doslej najnižjo raven v evrskem območju (0,6 % BDP) in tudi na celotnem področju EU (0,9 % BDP). Zaradi izboljšanja javnofinančnega položaja in ob ugodnih konjunkturnih gibanjih se je najbolj doslej znižal tudi javni dolg. V EU je dosegel 58,7 % BDP in bil nižji od referenčne vrednosti, v območju evra pa je bil kljub znižanju še 6 o. t. nad mejo.

Za Slovenijo so bili lani značilni zmanjšanje javnofinančnih odhodkov, primanjkljaja in posledično dolga. Primanjkljaj celotnega sektorja država se je v zadnjih letih v primerjavi z bruto domačim proizvodom zmanjševal in se leta 2007 znižal na 0,1 % BDP. Glede na predhodno leto je bil primanjkljaj manjši za 1,1 o. t., saj so se skupni nominalni prihodki države povečali bistveno bolj kot skupni odhodki države, pri tem pa je rast obeh kategorij zaostala za rastjo bruto domačega proizvoda. Takšna gibanja javnofinančnega salda, delno pa tudi predčasna odplačila dolga ter aktivno upravljanje z dolgom so privedli tudi do znižanja konsolidiranega dolga sektorja država, ki je ob koncu lanskega leta znašal 24,1 % BDP.

Gibanje ciklično prilagojenega salda sektorja države kaže, da so h konsolidaciji javnih financ poleg ugodnih makroekonomskih razmer prispevali tudi ukrepi fiskalne politike. Ob znižanju dejanskega primanjkljaja se je lani znižal tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj, kar je skladno z določili Pakta stabilnosti in rasti in kaže na restriktivno naravnost fiskalne politike. Upoštevajoč zaprtje proizvodne vrzeli, to pomeni, da je fiskalna politika lani prvič v proučevanem obdobju delovala proticiklično restriktivno. Takšna usmeritev fiskalne politike je v prvem letu po vstopu v EMU pomenila primeren odziv fiskalne politike s stališča njene stabilizacijske vloge.

Ob ugodnih gibanjih v zadnjem letu pa ostaja dolgoročni izziv fiskalne politike njena prilagoditev pričakovanim demografskim spremembam. Eurostatove projekcije prebivalstva kažejo, da se bo v obdobju do leta 2050 v Sloveniji delež prebivalcev v starosti nad 65 let hitro povečeval, zmanjšal pa se bo delež delovno sposobnega prebivalstva v starosti od 15 do 64 let. Zaradi izjemno visoke rasti odhodkov, povezanih s staranjem, je Slovenija med bolj izpostavljenimi državami EU pri zagotavljanju javnofinančne vzdržnosti na dolgi rok. V primeru nespremenjenih parametrov sistema in ekonomskih politik bi to v naslednjih desetletjih privedlo do poviševanja primanjkljaja in posledično dolga sektorja država.

Po znatnem zmanjšanju deleža javnofinančnih odhodkov v BDP v zadnjih štirih letih postaja povečevanje njihove učinkovitosti vse pomembnejši vidik reform na področju izdatkov. Slovenija je pred leti začela z uvajanjem sodobnih proračunskih postopkov, ki naj bi izboljšali spremljanje učinkovitosti porabe sredstev. Razpoložljivost podatkov onemogoča celovito analizo, ocenjeni pa so učinki na področju socialnih izdatkov in državnih pomoči. Slovenija ima glede na povprečje EU ob sicer relativno manjših sredstvih za socialne izdatke manjšo stopnjo tveganja revščine in dohodkovno neenakost. Izdatki za državne pomoči pa

dosegajo različne učinke, v odvisnosti od namena dodelitve. Ocene kažejo, da se pri njihovem oblikovanju premalo zasleduje ciljna učinkovitost. Celovitejša analiza kakovosti javnih financ bo mogoča z vzpostavitvijo konceptualnega okvira po predlogu Evropske komisije, ob metodoloških in statističnih omejitvah pri spremljanju posameznih področij pa bo treba najprej izpopolniti sisteme za merjenje.

Za kakovostne javne finance je pomembno tudi izvajanje strukturnih reform na področju javnih financ. Poleg relativnega obsega javnofinančnih agregatov je za kakovostne javne finance ključna učinkovitost javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Na področju javnofinančnih prihodkov, kjer s stališča vplivov na gospodarsko aktivnost učinkovitost pomembno opredeljuje davčna obremenitev dela in kapitala, je bila v leta 2007 sprejeta davčna reforma. Zaradi spremenjene dohodninske zakonodaje in postopnega odpravljanja davka na izplačane plače se je zmanjšala obremenitev plač z davki in prispevki. Sočasno je postopna odprava davka na izplačane plače zmanjšala, reforma davka od dohodka pravnih oseb s povečanjem efektivne davčne stopnje pa povečala obremenitev gospodarstva.

Priloga

Pristopi za izračun novih srednjeročnih fiskalnih ciljev (MTO)

Pristop A temelji na prilagoditvi srednjeročnemu javnofinančnemu cilju (ang. medium-term objective, v nadaljevanju MTO) v začetku obravnavanega obdobja (ang. frontloading of the adjustment). Srednjeročni cilj je enak zahtevanemu strukturnemu saldu za doseganje vzdržnosti (ang. required balance, krajše RB) tj. strukturnemu saldu (ang. primary balance, krajše PB), povečanemu za S2 indikator vzdržnosti. Skladno s takšnim pristopom se MTO izračuna po naslednji formuli:

$$MTO = RB = S2 + PB - i \cdot D$$

pri čemer pomeni S2 indikator vrzeli javnofinančne vzdržnosti, PB strukturni primarni saldo in $i \cdot D$ plačila obresti.

Pristop B temelji na principu postopnega prilagajanja – MTO je opredeljen kot vsota ustrezno izbranega referenčnega strukturnega salda (ang. reference point, krajše RP) in določenega deleža razlike med zahtevanim saldonom in omenjeno referenčno vrednostjo. Ta delež razlike predstavlja obseg prilagoditve v prvih letih prilagoditvenega obdobja. Skladno s tem pristopom se MTO izračuna po naslednji formuli:

$$MTO(\alpha) = RP + \alpha (RB - RP) = (1 - \alpha)RP + \alpha RB$$

pri čemer pomeni RP referenčno vrednost javnofinančnega salda, RB zahtevani saldo, potreben za vzpostavitev in ohranjanje javnofinančne vzdržnosti, in α delež, ki meri obseg prilagoditve v prvih letih. Določitev proračunske referenčne vrednosti sledi obstoječemu principu za izračun srednjeročnega cilja. Takšen način naj bi dovoljeval zadostno upoštevanje različnih javnofinančnih položajev posameznih držav članic. Zaradi enostavnosti in smotnosti se za določanje referenčne točke trenutno uporabljajo naslednja pravila:

- za države, ki imajo primanjkljaj med -1% do -0,5% BDP, referenčni saldo znaša -0,5% BDP
- za države, ki imajo primanjkljaj med -0,5% do 0% BDP, referenčni saldo znaša 0% BDP
- za države, ki so blizu ravnovesju ali imajo presežek, referenčni saldo znaša +0,5% BDP.

Za Slovenijo je bila uporabljena vrednosti parametra $\alpha = 0,5$, kar pomeni, da mora fiskalna politika zagotoviti pokritje polovice stroškov staranja.

Pristop C temelji na predpostavki, da je proces javnofinančnega prilagoditve v posamezni državi članici ključno odvisen od njenega specifičnega ekonomskega položaja. Skladno s takšno predpostavko formula izračuna MTO omogoča boljše vključitev specifičnih ozirov za posamezno državo:

$$MTO = RP + SM$$

Literatura in viri

Bednaš, M. (2006). *Reforma pakta stabilnosti in rasti*. Ljubljana: UMAR, delovni zvezek.

Bilten javnih financ, maj 2008. Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Bučar, M., Kamar, P., Ciraj, A.M., Kajnč, S. (2008). Strukturni skladi v Sloveniji, zadostno izkoriščen vir?

Derenčin, V. (2006). Učinkovitost državne uprave in proračun Republike Slovenije. Magistrsko delo.

Ecfm conclusions prepared by the Presidency for the May Ecfm meeting: Annex II. (2008). Brussels: European Commission.

Efficiency and Effectiveness of Social Spending: Achievements and challenges. ECFIN/E3(2007)/REP/ 51455. (2008). Brussels: European Commission – DG Ecfm.

EU budget 2006 Financial Report. Brussels: European Commission, dostopno na strani http://ec.europa.eu/budget/publications/fin_reports_en.htm.

EU budget 2007 Financial Report. Brussels: European Commission, dostopno na strani http://ec.europa.eu/budget/documents/budget_current_year-1_en.htm.

European Commission – Regional policy – Funds available, pridobljeno 16.6.2008 na strani http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm

Eurostat EU Portal; Eurostat Data Navigation Three.

Eurostatove projekcije prebivalstva za Slovenijo, 2008–2060, EUROPOP2008, konvergenčni scenarij, dostopno na strani http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1683.

Izvajanje evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007 – 2013 (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, pridobljeno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/sredstva_2007_2013/

Kazalniki spodbud za delo, Slovenija, 2007 – začasni podatki. (2008). Prva statistična objava. Ljubljana: Statistični urad RS.

Letna poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

Mišković, S. (2008). Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji, (delovno gradivo UMAR).

Ministrstvo za finance - Finančno premoženje in poroštva- Poroštva, pridobljeno 13.6.2008 na strani http://www.mf.gov.si/slov/seajs/inf_porostva.htm

Murn, A., Burger, A., Rojec, M. (vodja), Jaklič, A. (2008). Kako do večje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za povečanje konkurenčnosti gospodarstva. Analiza učinkovitosti državnih pomoči in predlogi za njeno izboljšanje. Ciljni raziskovalni program "Konkurenčnost Slovenije 2006–2013", V5-0201. Končno poročilo. Ljubljana: Javna agencija RS za raziskovalno dejavnost in Ministrstvo za finance.

Murn, A. (2008). Učinki subvencij na konkurenčnost, mednarodno trgovino in konkurenco v Sloveniji. Naše gospodarstvo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, št. (54)1-2, str. 87–94.

Nefinančni sektorski računi. Ljubljana: Statistični urad RS.

Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2007 (2008). Ljubljana: Ministrstvo za finance (interno poročilo).

Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v prvih petih mesecih leta 2008 (2008). Ljubljana: Ministrstvo za finance (interno poročilo).

Options for incorporating implicit government liabilities in the medium-term budgetary objectives. ECFIN/C2/REP/52865/07 REV (2007). Brussels: European Commission.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (oktober 2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance, Statistični urad RS.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (april 2008). Ljubljana: Ministrstvo za finance, Statistični urad RS.

Poročilo o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritju (B-2). Ljubljana: Uprava za javnofinančne prihodke.

Poročilo o razvoju 2008 (2008). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Program stabilnosti (dopolnitev Programa stabilnosti sprejetega leta 2006) (2007). Ljubljana: Vlada RS.

Report on Quality of Public Finances Issue: Work Accomplished and Way Forward (2008). V Deroose, Kastrop (Ur.), *The Quality of Public Finances: Findings of the Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007)* (str. 21-39). Brussels: European Commission.

Should additional leeway be allowed for low-debt countries when setting MTOs incorporating implicit liabilities? ECFIN/C2/REP/55111 (2007). Brussels: European Commission.

Slovenia: Macro Fiscal Assessment, An Analysis of the November 2007 Update of the Stability Programme. ECFIN/50670/08-EN. (2008). Brussels: European Commission.

Slovenia: Selected Issues, IMF Country Report No. 06/250, July 2006. Washington: International Monetary Fund.

Standard&Poor's (2008): *Budgetary Developments In Europe: Past Simple, Future Tense*.

Temeljni agregati sektorja država, 2004–2007 (2008). Prva statistična objava. Ljubljana: Statistični urad RS.

The Quality of Public Finances: A Roadmap for Deriving a Conceptual Framework and Set of Indicators (Note for the EPC Working Group on QPF) (2008). Brussels: European Commission – DG Ecfm.

Turrini, A. (2008). *Fiscal policy and the cycle in the Euro Area: The role of government revenue and expenditure*. Brussels: European Commission and CEPR.

Woo, J. (2005). *The Behavior of Fiscal Policy: Cyclicity and Discretionary Fiscal Decisions*. Norway: Fiscal policy workshop organized by Steinar Holden, Editor of *Scandinavian Journal of Economics*, to be held at University of Oslo.

Zaključni račun proračuna RS za leto 2006 (2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance, dostopno na strani http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2006/vsebina.htm.