

II. Fiskalna gibanja in politika

Povzetek

V poslabšanih gospodarskih razmerah je v letu 2008 prišlo do povečanja javnofinančnih primanjkljajev v večini držav EU. Poslabšanje javnih financ se letos pospešeno nadaljuje, tako da bodo primanjkljaji v kar 21 državah presegli zgornjo mejo 3 % BDP, ki jo določa Pakt stabilnosti in rasti. Poleg delovanja avtomatskih stabilizatorjev in ukrepov ekspanzivne fiskalne politike, ki v poslabšanih gospodarskih razmerah deluje proticiklično, k hitremu povečevanju javnofinančnih primanjkljajev v številnih državah prispeva tudi izpad proračunskih prihodkov, povezan z nekaterimi ukrepi, ki so bili sprejeti v dobrih gospodarskih časih. Ob povečanju dejanskega primanjkljaja se tako poslabšujejo tudi ciklično prilagojeni primanjkljaji sektorja država.

Podobna so tudi gibanja javnih financ v Sloveniji. Po presežku sektorja države leta 2007 v višini 0,5 % BDP se je leta 2008 fiskalni položaj poslabšal za 1,4 o. t., tako da se je saldo sektorja država iz presežka prevesil v primanjkljaj. K povečanju primanjkljaja je ključno prispevalo povečanje deleža izdatkov, znižal pa se je tudi delež prihodkov glede na BDP. Razkorak med javnofinančnimi prihodki in izdatki pa se v letu 2009 pospešeno povečuje. Primanjkljaj sektorja država se bo letos tako močno povečal in bo znašal več kot 5 % BDP. Naglo poslabšanje stanja javnih financ je deloma posledica pešanja gospodarske aktivnosti in s tem povezanega delovanja avtomatskih stabilizatorjev, deloma pa je posledica sprejetih ukrepov fiskalne politike letos in v preteklih letih.

V preteklih letih so visoki prilivi davkov in prispevkov brez vidnih negativnih posledic za tedanji javnofinančni saldo omogočili sistemsko znižanje nekaterih davčnih virov. V letih 2006–2008 je bil postopno ukinjen davek na izplačane plače, znižan davek na dohodek pravnih oseb, znižane so bile stopnje dohodnine in sprejete še nekatere ugodnosti za davčne zavezanke. Zmanjševanje davčnih virov je znižalo davčno obremenitev gospodarstva in prebivalstva ter spremenilo strukturo davkov. Sistemsko znižanje javnofinančnih virov pa niso spremljali ustrezni ukrepi na izdatkovni strani, saj v obdobju, ko se je primanjkljaj zniževal, ni prišlo do potrebnega prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov, ki bi omogočilo hitrejše zniževanje skupnega obsega javnofinančnih izdatkov. Nasprotno, drugi izdatki so se v povprečju celo povišali.

Na nezadostne strukturne reforme na področju javnih financ kaže tudi gibanje ciklično prilagojenega primanjkljaja. Lansko poslabšanje javnofinančnega položaja je bilo ob sicer manj ugodnih makroekonomskih pogojih namreč v večji meri strukturne narave. Povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja je ob pozitivni proizvodni vrzeli v letu 2008 pomenilo ekspanzivno in ciklično naravnano fiskalno politiko, potem ko je bila fiskalna politika še v letu 2007 proticiklična in rahlo restriktivna. Dejavniki, ki so prispevali k lanski ekspanzivnosti fiskalne politike, so bili zlasti ukrepi, ki so spodbudili rast javnofinančnih izdatkov (povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transferje in naraščanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih), pa tudi davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke (povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek). Z vidika stabilizacijske vloge pa bi morala fiskalna politika zmanjševanje davčnih stopenj in uveljavljanje davčnih olajšav v (gospodarsko) dobrih časih, ko so bili realizirani prihodki višji od načrtovanih, ustrezno dopolniti z obsežnejšim omejevanjem in prestrukturiranjem javnofinančnih izdatkov.

Proticiklično delovanje fiskalne politike, ki je v razmerah finančno-gospodarske krize ključen stabilizacijski instrument ekonomske politike, je omejeno. V letošnjem in naslednjem letu bo fiskalna politika sicer ekspanzivna in s tem, glede na neugodne konjunkturne pogoje, proticiklično usmerjena. Ekspanzivnost pa je v veliki meri posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev in naraščanja nekaterih zakonsko določenih odhodkov, v manjši meri pa diskrecijskih proticikličnih ukrepov. Zato kljub ustreznim naravnanoosti ne predstavlja v celoti tudi vsebinsko ustrezne reakcije. Ob strukturno neuravnoteženih prihodkih in odhodkih in s predvidenim povečanjem primanjkljaja in dolga sektorja država je manevrski prostor za sprejemanje protikriznih ukrepov namreč relativno omejen, saj naraščajo tveganja za stabilnost javnih financ na srednji in dolgi rok.

Trend spreminjanja davčnih sistemov v EU je usmerjen v tako preoblikovanje davčnih sistemov, da bo v podporo povečanju konkurenčnosti gospodarstva in drugim politikam, predvsem na trgu dela. Zaradi izzivov sedanjega časa, povezanih s posledicami in obvladovanjem finančne krize, proces sprememb davčnega sistema vodi v zelo počasno konvergenco davčnih sistemov. Upočasnjena gospodarska rast pomeni nižje davčne osnove in s tem nižjo davčno kapaciteto. Zato je izziv trenutne politike na področju davkov tudi iskanje alternativnih in novih davčnih osnov, ki jih slovenski davčni sistem doslej še ni uveljavil (npr. novi okoljski davki, obdavčitev premoženja). Usmeritev davčne politike v času krize in tudi po njej mora biti izboljšanje davčne kapacitete s čim nižjo davčno stopnjo in čim širšo davčno osnovo.

Slovenija potrebuje korenite spremembe v izdatkih sektorja države za doseganje svojih razvojnih ciljev. Strukturne spremembe so bile predvidene že v Strategiji razvoja Slovenije (2005), sedanja finančna kriza pa le še stopnjuje potrebe po spremembah v smeri večje prilagodljivosti in povečanja produktivne naravnosti izdatkov ter njihovi večji učinkovitosti. To pa je možno le z izbiro učinkovitih programov in podprogramov trošenja, ki bodo podpirali uravnotežen razvoj (gospodarsko rast, zagotavljanje socialne države in varstvo okolja) in zagotavljali učinkovito črpanje razpoložljivih sredstev evropskega proračuna.

Strukturne spremembe v izdatkih in drugih javnofinančnih instrumentih so nujne tudi z dolgoročnega vidika. Staranje prebivalstva ter povečevanje življenjske dobe zahtevajo strukturne spremembe javnofinančnih izdatkov zaradi pričakovanega povečanja povpraševanja po zdravstvenih storitvah, dolgotrajni oskrbi in socialni varnosti. Hkrati pa bodoče generacije utegne vse bolj bremeniti javni dolg, ki je posledica prenosa financiranja investicij iz izdatkov v zadolževanje (gradnja avtocest, potencialna gradnja železnic) in ukrepov za reševanje finančne in gospodarske krize.

Uvod

S poglobljanjem finančno-gospodarske krize so se pritiski na javne finance močno povečali. V sedanji gospodarski situaciji predstavlja ustrezna naravnost fiskalne politike ključen ekonomski izziv, skupaj z zagotavljanjem konkurenčnega gospodarstva in učinkovitega sistema socialne zaščite. Proticiklična naravnost fiskalne politike, ki se ob zmanjševanju javnofinančnih prihodkov odraža v povečevanju javnofinančnih odhodkov, je v neugodnih konjunkturinih sicer primerna, vendar povečevanje razkoraka med prihodki in odhodki ne more trajati dalj časa, zato mora biti ponovno vzpostavljanje njihovega ravnovesja z ukrepi fiskalne politike nujen element zagotavljanja makroekonomske stabilnosti. Brez tega se bo ravnovesje znova vzpostavilo s pomočjo drugih mehanizmov, predvsem se povečuje tveganje inflacije.

V letošnjem fiskalnem poglavju se osredotočamo na stabilizacijski vidik fiskalne politike in strukturo javnofinančnih agregatov. 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. Glede na hitro in močno povečanje javnofinančnega primanjkljaja smo v tretjem poglavju podrobneje analizirali strukturo javnofinančnih virov in izdatkov po letu 2000. Struktura javnofinančnih agregatov je namreč eden od ključnih vidikov spremljanja kakovosti javnih financ. Ključne ugotovitve in priporočila, ki izhajajo iz njih, navajamo v četrtem poglavju.

1. Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji¹

Javnofinančni primanjkljaj držav v evrskem območju, ki je bil leta 2007 z 0,6 % BDP najnižji v zadnjih letih, se je lani v razmerah globalne finančno-gospodarske krize povečal na 1,9 % BDP. Na najbolj nenaden in globok upad gospodarske aktivnosti po drugi svetovni vojni so se države članice EU odzvale s paketi ukrepov, namenjenimi preprečevanju zloma finančnega sektorja, in stimulacijskih programov za oživitvev gospodarstva (glej Okvir 1). Diskrecijski proticiklični ukrepi ekonomske politike so ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev močno poslabšali stanje javnih financ. Evropska komisija pričakuje, da bo vpliv krize javnofinančni primanjkljaj evrskega območja letos še poglobil, na 5,3 % BDP, brez nadaljnjih ukrepov pa naj bi do leta 2010 narasel na 6,5 % BDP. Podobna je napoved za celotno EU, kjer se je javnofinančni primanjkljaj povečal z 0,8 % leta 2007 na 2,3 % BDP lani in naj bi letos narasel na 6 % BDP oz. 7,3 % BDP naslednje leto.

Stanje javnih financ se je leta 2008 poslabšalo v vseh državah članicah EU. Lani je pet držav evrskega območja in sedem držav članic izven evrskega območja presešlo mejo javnofinančnega primanjkljaja 3 % BDP, skladno z določili Pogodbe o EU (leto prej samo v eni državi). Letos naj bi samo tri izmed šestnajstih držav evrskega območja in tri od enajstih držav izven evrskega območja primanjkljaj uspele obdržati pod 3 % BDP (glej Tabelo 1). Do konca junija 2009 so bili za devetnajst držav, med njimi trinajst članic evrskega območja², že sproženi postopki zaradi preseganja dovoljenega primanjkljaja.

V evrskem območju in v celotni EU se je leta 2008 ob povečanju dejanskega primanjkljaja poslabšal tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj sektorja država. V evrskem območju se je ciklično prilagojeni primanjkljaj povečal za 1 o. t., na 2,9 % BDP. Ciklično prilagojeni primanjkljaj se ni izboljšal niti leto prej, saj v pogojih močne gospodarske aktivnosti države niso v zadostni meri izvedle ukrepov za povečanje prihodkov oz. zmanjšanje izdatkov. To potrjuje, da je bilo nadaljnje znižanje dejanskega primanjkljaja v letu 2007 večinoma posledica konjunkturinih dejavnikov in tako le začasne narave.

Poslabšanje javnih financ v razmerah gospodarske krize v veliki meri odraža temeljno makroekonomsko

¹ Poglavje temelji na prispevku Martina Larcha (svetovalec v Uradu ekonomskih političnih svetovalcev predsednika Evropske komisije, BEPA).

² Odločitev Evropskega sveta v skladu s členom 104(6) Pogodbe o EU pomeni formalno potrditev presežnega primanjkljaja za Francijo, Irsko, Grčijo, Španijo, Združeno kraljestvo in Madžarsko. Evropska komisija je izdala opozorilo na podlagi člena 104(3) Pogodbe o EU glede prekomernega primanjkljaja Litvi, Latviji, Romuniji, Poljski in Malti, junija pa tudi Belgiji, Nemčiji, Italiji, Nizozemski, Avstriji, Portugalski, Sloveniji in Slovaški.

Tabela 1: Dejanski in ciklično prilagojeni saldo v državah EU

	Dejanski saldo (v % BDP)						Ciklično prilagojeni saldo (v % BDP)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgija	-2,8	0,2	-0,2	-1,2	-4,5	-6,1	-2,9	-0,5	-1,6	-2,2	-3,1	-4,0
Nemčija	-3,3	-1,6	-0,2	-0,1	-3,9	-5,9	-2,8	-2,1	-1,5	-1,7	-2,3	-4,0
Irska	1,7	3,0	0,2	-7,1	-12,0	-15,6	0,9	1,9	-1,8	-7,5	-9,2	-12,2
Grčija	-5,3	-3,1	-3,6	-5,0	-5,1	-5,7	-5,7	-3,7	-4,7	-6,1	-4,9	-4,7
Španija	1,0	2,0	2,2	-3,8	-8,6	-9,8	1,1	1,8	1,6	-4,2	-7,5	-8,2
Francija	-3,0	-2,3	-2,7	-3,4	-6,6	-7,0	-3,5	-3,1	-3,8	-4,2	-5,5	-5,5
Italija	-4,4	-3,3	-1,5	-2,7	-4,5	-4,8	-4,6	-4,3	-2,8	-3,2	-2,6	-2,7
Ciper	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-1,9	-2,6	-2,3	-1,4	2,7	0,1	-2,1	-2,1
Luksemburg	0,0	1,4	3,6	2,6	-1,5	-2,8	-0,4	-0,6	0,9	2,0	0,6	0,1
Malta	-2,9	-2,6	-2,2	-4,7	-3,6	-3,2	-2,3	-2,5	-2,7	-5,4	-3,6	-2,8
Nizozem.	-0,3	0,6	0,3	1,0	-3,4	-6,1	0,2	0,2	-1,0	-0,5	-2,3	-4,3
Avstrija	-1,7	-1,7	-0,5	-0,4	-4,2	-5,3	-1,4	-2,2	-1,8	-1,8	-3,2	-3,8
Portugalska	-6,1	-3,9	-2,6	-2,6	-6,5	-6,7	-5,7	-3,8	-3,2	-3,0	-5,3	-5,1
Slovenija	-1,4	-1,3	0,5	-0,9	-5,5	-6,5	-1,3	-2,1	-1,7	-2,5	-4,9	-5,2
Slovaška	-2,8	-3,5	-1,9	-2,2	-4,7	-5,4	-2,6	-4,0	-3,8	-4,5	-4,9	-4,7
Finska	2,6	3,9	5,2	4,2	-0,8	-2,9	2,9	2,8	3,2	2,8	0,8	-0,9
EMU-16	-2,5	-1,3	-0,6	-1,9	-5,3	-6,5	-2,5	-1,9	-1,9	-2,9	-3,9	-4,7
Bolgarija	1,9	3,0	0,1	1,5	-0,5	-0,3	0,8	1,8	-1,2	0,2	0,3	1,6
Češka	-3,6	-2,6	-0,6	-1,5	-4,3	-4,9	-3,9	-4,0	-2,8	-3,4	-4,0	-3,7
Danska	5,0	5,0	4,5	3,6	-1,5	-3,9	4,7	3,6	3,0	3,7	1,1	-1,0
Estonija	1,5	2,9	2,7	-3,0	-3,0	-3,9	0,2	0,2	-0,5	-4,0	-0,4	-0,7
Latvija	-0,4	-0,5	-0,4	-4,0	-11,1	-13,6	-1,7	-3,3	-4,5	-5,8	-9,0	-10,7
Litva	-0,5	-0,5	-1,0	-3,2	-5,4	-8,0	-1,8	-2,1	-3,4	-5,2	-3,8	-4,8
Madžarska	-7,8	-9,2	-4,9	-3,4	-3,4	-3,9	-8,6	-10,8	-6,4	-4,8	-1,7	-2,0
Poljska	-4,3	-3,8	-1,9	-3,9	-6,6	-7,3	-4,4	-4,6	-3,2	-5,3	-6,0	-5,8
Romunija	-1,2	-2,2	-2,5	-5,4	-5,1	-5,6	-1,8	-3,8	-4,5	-7,9	-5,2	-4,7
Švedska	2,0	2,4	3,8	2,5	-2,6	-3,9	1,3	0,7	1,9	2,0	-0,4	-1,9
Zdr. kraljestvo	-3,4	-2,7	-2,7	-5,5	-11,5	-13,8	-3,7	-3,3	-3,7	-6,1	-10,2	-12,2
EU-27	-2,5	-1,4	-0,8	-2,3	-6,0	-7,3	-2,6	-2,1	-2,1	-3,3	-4,6	-5,6

Vir: Evropska komisija..

vlogo fiskalne politike – da deluje kot blažilec konjunktturnih šokov. Fiskalna politika razpolaga z dvema vzvodom stabilizacijskega delovanja: avtomatskimi stabilizatorji in stimulacijskimi ukrepi. Po predvidevanjih Evropske komisije bosta oba vzvoda v letih 2009 in 2010 skupaj učinkovala v višini približno 4,5 % BDP v evrskem območju in 5 % BDP na ravni celotne EU. Večina »proračunske podpore« naj bi bila posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev³, kar je z vidika kasnejše konsolidacije javnih financ ugodno. V skladu s teorijo naj bi se javnofinančno breme postopoma zmanjševalo in

³ Med avtomatske stabilizatorje sodita progresivna obdavčitev dohodka in nadomestila za brezposelnost, največji pa je učinek fiksne javne porabe glede na BDP. Dokler si države lahko izposojajo na trgu kapitala brez omejitev, javno porabo ohranjajo na enaki oziroma načrtovani ravni. To med drugim pomeni, da kljub upočasnitvi gospodarske aktivnosti ne zmanjšujejo zaposlenosti v javnem sektorju in ne znižujejo pokojnin in drugih transferjev.

sčasoma izginilo, ko se bo gospodarska aktivnost vrnila v prejšnje okvire rasti. Ob tem pa teoretična predpostavka ponovne vzpostavitve preteklih makroekonomskih razmer ni samodejna. Po napovedih Evropske komisije⁴ naj bi se bi potencialna stopnja gospodarske rasti⁵ bistveno upočasnila, s približno 1,5 % letno pred krizo na okoli 0,75 % v letih 2009 in 2010. Države članice EU, ki so v letih pred krizo beležile visoke stopnje gospodarske rasti, bodo morda morale javne finance konsolidirati v razmerah nižje gospodarske rasti. Četudi bi države uspele doseči potencialno stopnjo rasti, bi javnofinančni primanjkljaj, očiščen cikličnih dejavnikov, v povprečju

⁴ The European Commission Spring Forecast, May 2009.

⁵ Ocene potencialne rasti so se izkazale za problematične, zlasti v obdobjih močnih nihajev gospodarske rasti. Za posamezne države so bile ocene v preteklosti pogosto naknadno revidirane, ocena za skupino držav (npr. EU) pa otežuje dejstvo, da so v agregatno oceno zajete različne specifične gospodarske razmere v posameznih državah.

Okvir 1: Ukrepi za blaženje učinkov finančno-gospodarske krize in predviden učinek na javne finance držav EU

Mednarodna finančna-gospodarska kriza je v Evropi bolj prizadela odprte, izvozno usmerjene države in gospodarstva z velikimi oz. specializiranimi industrijskimi sektorji. Konec leta 2008 so voditelji držav EU sprejeli *Evropski načrt za oživitev gospodarstva* v okviru koordinacije ekonomskih politik. Določili so, da morajo biti ukrepi usklajeni z dolgoročnimi razvojnimi cilji, usmerjeni v strukturne reforme ter spoštovati pravila notranjega trga. Ključno pri odzivanju na krizo je, da so ukrepi osredotočeni na cilje, pravočasni in po potrebi začasni. Ukrepi z dolgoročno negativnimi učinki na gospodarsko rast (npr. subvencije za nakup avtomobilov, subvencioniranja krajšega delovnega časa) morajo biti začasni in morajo pokazati učinke v čim krajšem času.

Diskrecijski fiskalni ukrepi znašajo približno 1,8 % BDP EU v letih 2009 in 2010. Med članicami evrskega območja je največji fiskalni stimulus sprejela Španija, v višini 3 % BDP. Ukrepe na nacionalni ravni spremljajo ukrepi Evropske centralne banke (npr. s pomočjo nižanja temeljnih obrestnih mer, pomoč Madžarski pri refinanciranju denarnih trgov v višini 5 mrd EUR), Evropske investicijske banke (dodatna posojila v višini 15 mrd EUR letno v letih 2009 in 2010), začasne prilagoditve okvira državnih pomoči in poenostavitve postopkov ter pospešitev izvajanja programov, financiranih iz evropskih skladov.

Skladno z načrtom so vse članice sprejele ukrepe v podporo finančnemu in poslovnemu sektorju, saj so želele povečati likvidnost in povečati dostopnost do svežega kapitala tako bankam kot podjetjem. Številne države so povečale dostopnost do kapitala preko državnih poroštev (npr. Francija bo bankam omogočila za 320 mrd EUR garancij, Nemčija 400 mrd EUR) ali uporabo državnih pomoči z neposrednimi finančnimi injekcijami (npr. Belgija je v štiri največje finančne investicije vložila sredstva v višini 7 % BDP, Avstrija pa je predvidela sredstva do 5,5 % BDP). Poleg podpore finančnemu je zlasti pomembna podpora poslovnemu sektorju, še posebej malim in srednjim podjetjem (MSP) v obliki dodatne pospešene amortizacije osnovnih sredstev (Nemčija), skrajšanje plačilnega roka za vračilo DDV (več držav, tudi Slovenija, kjer stopi v veljavo 1. januarja 2010), dodatnih kreditnih linij (Španija, Portugalska) ter hitrejšega plačevanja obveznosti s strani države (Nizozemska, Belgija, Portugalska). Nekatere države članice so trajno zmanjšale tudi davke od dobička podjetij (večina teh ukrepov je bila zasnovana že pred krizo), druge pa so to storile začasno.

Več držav je sprejelo tudi obsežne podpore za pomoč industrijskim sektorjem, še posebej avtomobilski industriji in gradbeništvu. Države z zelo razvito avtomobilsko industrijo so omogočile subvencije za nakup novega, okolju prijaznejšega avtomobila (npr. v Nemčiji znaša subvencija 2.500 EUR, v Franciji 1.000 EUR, v Združenem kraljestvu 2.000 GBP) oz. so sprejele neposredno podporo v obliki posojil in garancij (Francija, Španija, Italija, Švedska). Več držav je začelo s subvencijami podpirati tudi nakupe nepremičnin (Francija, Irska, Združeno kraljestvo, Belgija) z namenom spodbujanja aktivnosti v gradbeništvu. V sredozemskih državah je močne podpore deležen turizem, predvsem v obliki oprostitve plačila oz. znižanja DDV.

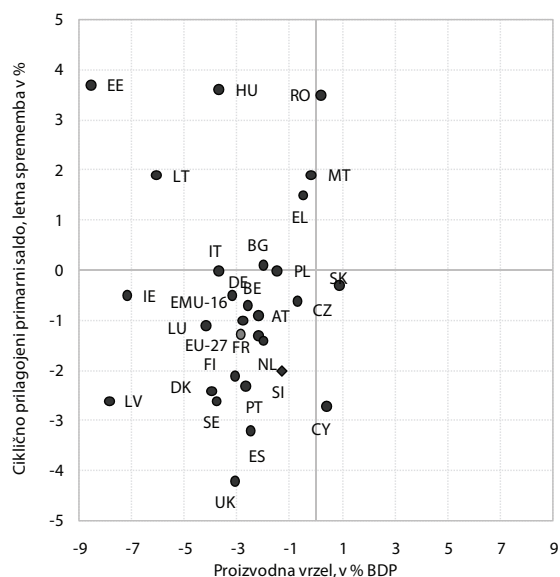
Številne države so več ukrepov namenile izboljšanju energetske učinkovitosti, kljub temu pa je le malo držav članic znatno okrepilo vlaganja v "zeleno gospodarstvo" in v inovacije (npr. Danska je sprejela načrt o investicijah v zeleni transport v vrednosti 12,5 mrd EUR v obdobju med 2009 in 2020, Švedska pa je okoljski kriterij vključila tudi v poročila za posojila, namenjena za raziskave in razvoj). Kljub precejšnemu padcu vlaganj zasebnega sektorja v raziskave in razvoj se je le nekaj držav osredotočilo na okrepitev vlaganj v raziskave in razvoj, med njimi Slovaška, ki namerava podvojiti delež teh sredstev v BDP.

v evrskem območju letos dosegel 3,9 % BDP oz. 4,6 % BDP za celotno EU (in se brez nadaljnjih ukrepov leta 2010 še povečal), kar je bistveno nad srednjeročnimi proračunskimi okviri, ki so skladni s stabilnim deležem javnega dolga v BDP. Zato bodo države članice morale v prihodnje več pozornosti nameniti sistemskim prilagoditvam, ki bodo zagotavljale dolgoročno vzdržne javne finance.

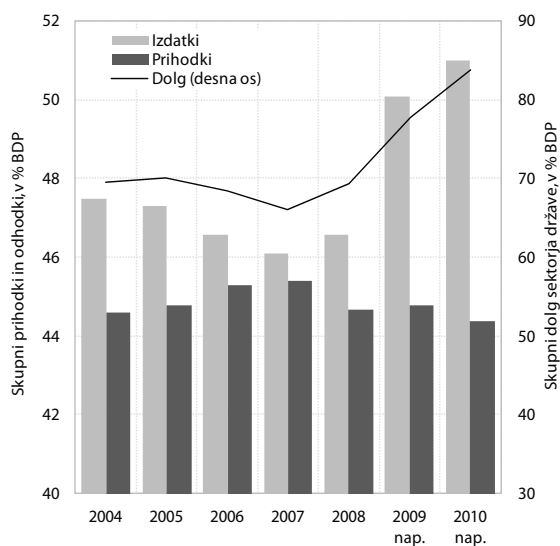
Poleg avtomatskih stabilizatorjev in ekspanzivne fiskalne politike, ki v poslabšanih gospodarskih razmerah deluje proticiklično, k povečevanju javnofinančnega primanjkljaja prispeva tudi izpad proračunskih prihodkov, povezan z nekaterimi ukrepi, ki so bili sprejeti v dobrih gospodarskih časih. Zadnje napovedi Evropske komisije za leto 2009 kažejo, da bo letos večina držav EU vodila ekspanzivno fiskalno

politiko (glej Sliko 1), ki ob negativni proizvodni vrzeli deluje proticiklično. Poleg tega je v letih 2008 in 2009 v številnih državah članicah prišlo do obrata pri do takrat hitro rastočih davčnih prihodkih, pod vplivom katerih so vlade zmanjševale davčne stopnje in/ali povečevale porabo ob predpostavki, da bodo možne ohraniti enako visoke prihodke tudi v prihodnje.

Leta 2008 se je povprečna višina dolga sektorja držav v evrskem območju povečala na 69,3 % BDP in na 61,5 % BDP za celotno EU. Po napovedih Evropske komisije bo dolg sektorja država še naraščal, zlasti hitro v državah članicah izven evrskega območja. Do konca leta 2010 bo povprečni dolg v EU dosegel nekaj manj kot 80 % BDP, povprečna zadolženost v evrskem območju pa bo še za približno 4,5 o. t. večja. Na povečanje dolga vplivajo številni izvenproračunski izdatki, predvsem

Slika 1: Ciklični pogoji in javne finance v letu 2009


Vir: Eurostat.

Slika 2: Skupni javnofinančni prihodki in izdatki ter dolg sektorja država v evrskem območju


Vir: Eurostat.

dokapitalizacije finančnih družb. Poleg ukrepov, ki neposredno povečujejo primanjkljaj oz. dolg, so mnoge države članice EU izdale tudi obsežna jamstva⁶ (glej tudi Okvir 2). V skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh je Evropska komisija v okviru protikriznih ukrepov odobrila jamstva v skupnem obsegu skoraj 24 % BDP, do maja je bilo potrjenih okoli 7 % BDP.

⁶ Jamstva so potencialne obveznosti, ki na primanjkljaj vplivajo le, če so dejansko uveljavljena.

Okvir 2: Ocena potencialnih javnofinančnih stroškov podpore bančnemu sektorju¹

Finančno-gospodarska kriza, ki je povečala tveganja za stabilnost finančnega sektorja, se je v številnih državah EU odrazila v povečanju državnega dolga. Glede na pomen trdnosti bančnega sistema za makroekonomsko stabilnost in vzdržno gospodarsko rast ima v primeru sistemskih finančnih kriz pomoč države bankam prednostni pomen. To je razvidno tudi iz nedavnih ukrepov, ki so jih države po vsem svetu namenile za zagotavljanje stabilnosti nacionalnih bančnih sistemov in s tem vzdrževanje kreditne aktivnosti v gospodarstvu.

Pri oceni potencialnega bremena za javne finance je treba upoštevati celotne pričakovane stroške, do katerih bi prišlo ob predpostavki najslabšega še verjetnega scenarija. Pri tem je smiselno upoštevati analizo aktive v bilanci stanja bančnega sistema, saj je precej verjetno, da bo povečanje v bruto slabi aktivni povečalo celotno javnofinančno breme. Morebitne neposredne stroške ohranjanja stabilnosti finančnega sektorja ocenimo kot delež posojil zasebnemu sektorju in javnim podjetjem iz nefinančnega sektorja, ki bi v obdobju krize lahko postala slaba posojila. Ta vpliva na potrebno dokapitalizacijo bančnega sistema in odraža morebitno javnofinančno breme za državo. Slika 3 (leva os) prikazuje najvišji pričakovan obseg potencialnih obveznosti države glede na ocenjeni razpon deleža slabih posojil v bančnem sistemu². Pri vrhu so države, kjer je bilo zadolževanje zasebnega sektorja v preteklih letih še posebej izrazito, po obdobju visoke rasti posojil pa se sedaj soočajo s hitrim padcem gospodarske aktivnosti in hitro naraščajočim deležem slabih posojil v bančnem sistemu. To še zlasti velja za Veliko Britanijo in Irsko, kjer bi zaradi visoke javnofinančne podpore bančnemu sistemu državni dolg v srednjeročnem obdobju lahko presegel 100 % BDP³. Tudi za države z relativno visoko izpostavljenostjo domačih bank naložbam v tujini (npr. Avstrija, Švedska, Italija, Belgija z naložbami v Vzhodni Evropi) bi bila lahko ocena možnih izgub višja ob predpostavki, da matična banka zagotavlja popolno podporo hčerinskim bankam v tujini v primeru šoka v tamkajšnjem bančnem sistemu. Vendar se je izkazalo, da to ni nujno (npr. intervencija nizozemske vlade, ki je ob reševanju banke Fortis prevzela nase le stroške reševanja hčerinske banke na Nizozemskem in ne tudi matične banke).

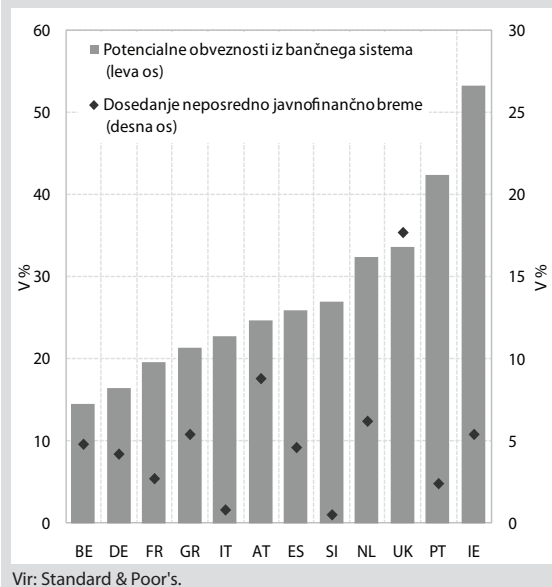
¹ Marko Mršnik, Standard & Poor's.

² Ocena razpona za Belgijo, Francijo, Nemčijo, Nizozemsko, Španijo, Veliko Britanijo je od 5–15 % obsega posojil zasebnemu sektorju in nefinančnim javnim podjetjem, za Avstrijo, Grčijo, Irsko, Italijo in Portugalsko od 10–20 %, za Slovenijo od 15–30 %. Vir: Standard & Poor's (2009), Banking Industry Country Risk Assessments.

³ V Veliki Britaniji je leta 2008 neto državni dolg znašal 49,0 % BDP. Na Irskem, kjer je bil neto dolg 18,7 % BDP, so ustanovili tako imenovano »slabo banko«, vendar javnofinančne posledice še niso znane.

Dosedanji ukrepi vlad, ki so vključevali dokapitalizacije ali namenske prodaje državnih obveznic, ki so jih uporabili za refinanciranje pri ECB, so se odrazili na rasti državnega dolga (glej Sliko 3, desna os). Dodaten pritisk na javne finance bi pomenilo uveljavljanje državnih poroštev finančnemu sektorju, ki so bila dana z namenom premostitve likvidnostnih težav na finančnih trgih, nastalih ob zaostritvi kreditnih pogojev po stečaju družbe Lehman Brothers septembra 2008.

Slika 3: Ocena potencialnih obveznosti iz bančnega sistema in dosedanje neposredno javnofinančno breme, 2009 (v % BDP)



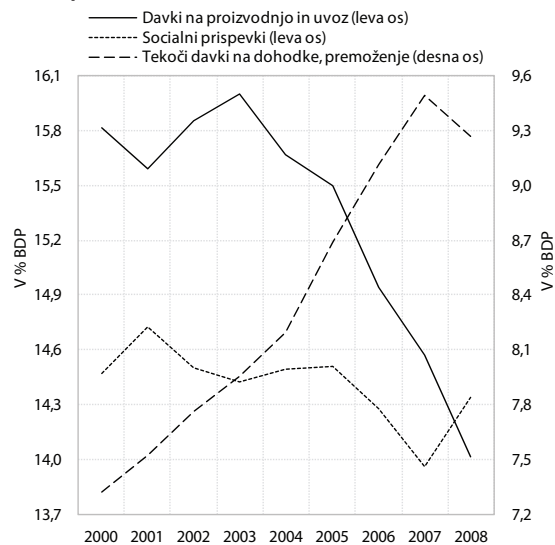
2. Fiskalna gibanja in politika v Sloveniji

2.1. Javnofinančni agregati sektorja država⁷

Leta 2008 je primanjkljaj sektorja država v primerjavi z bruto domačim proizvodom znašal 0,9 %. Po letu 2000 se je primanjkljaj sektorja država zmanjševal do leta 2007, ko je bil saldo države prvič po letu 1997 pozitiven (0,5 %). Leta 2008 se je fiskalni položaj poslabšal za 1,4 o. t. in saldo sektorja država se je iz presežka prevesil v primanjkljaj. Skupni nominalni prihodki države so se povečali bistveno manj kot skupni odhodki države, ki pa so v letu 2008 krepko presegli rast BDP.

Povečanje deleža izdatkov sektorja država je ob hkratnem zmanjšanju deleža prihodkov v primerjavi z BDP ključno prispevalo k povečanju primanjkljaja v letu 2008. V poslabšanem makroekonomskem okolju se je delež celotnih prihodkov sektorja država lani glede na leto prej zmanjšal. Najbolj se je zmanjšal delež davkov na proizvodnjo in uvoz zaradi upočasnjene gospodarske

Slika 4: Skupine prihodkov sektorja država z največjo letno spremembo, v deležu BDP



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR.

⁷ 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 javnofinančne 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 blagajin socialnega zavarovanja.

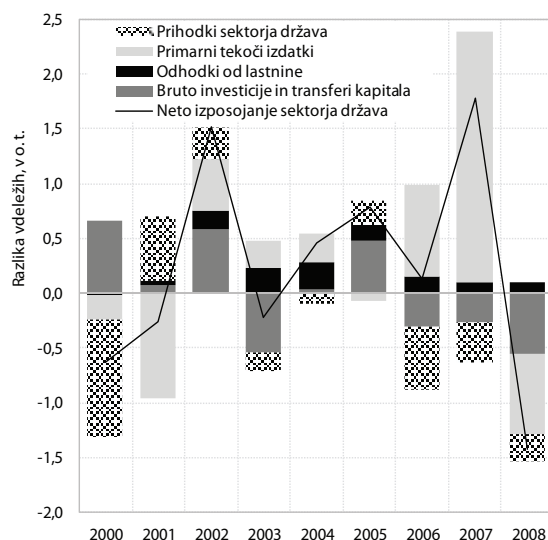
Tabela 2: Prihodki, izdatki in saldo sektorja država, v % BDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Sprememba 2007–2008, v o. t.
Skupaj prihodki, v % BDP	43,0	43,6	43,9	43,7	43,6	43,8	43,3	42,9	42,7	-0,2
Skupaj izdatki, v % BDP	46,7	47,6	46,3	46,4	45,8	45,3	44,6	42,4	43,6	1,2
Neto posojanje (+) / neto izposojanje (-), v % BDP	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,5	-0,9	-1,4

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država 2005-2008, za leta 2000-2004 Nefinančni sektorski računi; preračuni UMAR.

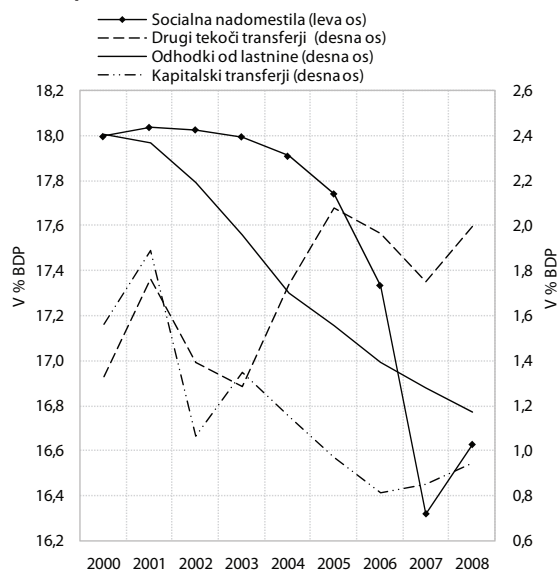
aktivnosti in učinka postopnega zniževanja davka na izplačane plače. Kot posledica spremenjene davčne zakonodaje pri dohodnini in davku na dohodek pravnih oseb se je zmanjšal tudi delež tekočih davkov na dohodke in premoženje (glej poglavje 3.1.). Od pomembnejših kategorij prihodkov se je ob razmeroma visoki rasti mase plač povečal le delež prispevkov za socialno varnost v BDP. Delež skupnih izdatkov sektorja država se je lani po letu 2007, ko je s 42,4 % BDP dosegel najnižjo raven v zadnjih dvanajstih letih, ponovno povečal. Najbolj se je povečal delež bruto investicij. Delež socialnih nadomestil in podpor v denarju in naravi se je okrepil predvsem z uveljavitvijo mehanizma njihovega usklajevanja z inflacijo dvakrat letno (razen pokojnin), z valorizacijo pokojnin⁸ in povečanjem nekaterih transferjev⁹. Povečal se je tudi delež sredstev za zaposlene kot posledica rasti števila zaposlenih in rasti povprečne plače v javnem sektorju zaradi izplačila prve četrtine sredstev, namenjenih odpravi plačnih nesorazmerij¹⁰. Razdelitev

izdatkov (gl Sliko 5) kaže, da so se lani najbolj povečali primarni tekoči izdatki. Nekoliko višji pa so bili tudi izdatki za investicije in transferje kapitala.

Slika 6: Prispevek k spremembam primanjkljaja sektorja država


Vir: 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.

Slika 5: Skupine izdatkov sektorja država z največjo letno spremembo, v deležu BDP


Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR.

⁸ Na povečanje deleža izdatkov za pokojnine v BDP je poleg rasti števila upokojencev ob veljavni formuli vplivala predvsem hitrejša rast plač od rasti produktivnosti.

⁹ Izplačilo enkratnega pokojninskega dodatka, izredno povišanje otroških dodatkov, povečanje subvencij pri plačilu vrtcev, brezplačna prehrana za srednješolce.

¹⁰ Plače v javnem sektorju so bile povečane za prvo četrtino avgusta 2008 (s poročunom za nazaj).

Kot v preteklih letih se je tudi lani primanjkljaj sektorja država generiral predvsem na centralni ravni države.¹¹

Glede na leto prej se je saldo centralne ravni države poslabšal; iz presežka je prešel v primanjkljaj v višini 0,5 % BDP. Tudi enote lokalne ravni države so leto 2008 zaključile z višjim primanjkljajem kot leto pred tem, skladi socialnega zavarovanja pa so leta 2008 izkazali izravnano bilanco¹² (glej Tabela 3).

¹¹ Enote centralne ravni države po standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev vključujejo neposredne uporabnike državnega proračuna, državne sklade in druge enote centralne ravni države.

¹² Poslovanje pokojninske blagajne je izravnano zaradi zakonske določbe, da se ves primanjkljaj krije s transferji iz državnega proračuna. V eta 2008 je državni proračun prispeval po pokritju zakonskih pravic v višini 446 mio EUR še 666 mio EUR za kritje primanjkljaja ZPIZ, kar je za 3,4 % več kot leto prej (podatki po denarnem toku).

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Neto izposojanje sektorja država (primanjkljaj)	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,2	0,5	-0,9
Od tega:									
Centralna država	-3,2	-3,8	-2,2	-2,5	-2,1	-2,2	-1,2	0,4	-0,5
Lokalna država	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,4
Skladi soc. zavarovanj	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,0	0,8	0,1	0,2	0,0

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

Zaradi pešanja gospodarske rasti se v letu 2009 povečuje razkorak med javnofinančnimi prihodki in odhodki, ki je posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev in sprejetih ukrepov fiskalne politike letos in v preteklih letih. Pešanje rasti javnofinančnih prihodkov je letos značilno za večino davkov in prispevkov, hitreje se povečujejo le prihodki od trošarin. Poslabšanje gospodarskih razmer vpliva tudi na povišanje javnofinančnih odhodkov, saj se zaradi neugodnih razmer na trgu dela povečujeta število brezposelnih in število prejemnikov različnih socialnih transferjev. Poleg tega je v obdobju 2006–2008 prišlo do pomembnega povečanja v predhodnih letih omejevanih javnofinančnih izdatkov, ki bodo v prihodnjih letih povečevali pritisk na javne blagajne. Med njimi so zlasti: dogovor v okviru odprave plačnih nesorazmerij glede izplačila preostalih treh četrtin v letih 2009 in 2010, učinek novega mehanizma za usklajevanje pokojnin, povečanje nekaterih socialnih transferjev v okviru ukrepov za ublažitev posledic višje inflacije na blaginjo prebivalstva. Na pospešeno rast izdatkov pa vplivajo tudi proticiklični ukrepi za blažitev posledic gospodarske krize. Upoštevajoč predlog drugega rebalansa državnega proračuna se bo primanjkljaj sektorja država letos tako močno povečal in bo znašal več kot 5 % BDP¹³.

Bistveni dejavnik, ki je vplival na gibanje javnofinančnega salda v obdobju do konca leta 2007, je bilo hitro povečevanje davčnih oz. prispevnih osnov v obdobju konjunktore. Plače, dohodek in potrošnja so se v vsakem proračunskem letu povečevali hitreje od predvidenega. Sočasno so se zniževali nekateri javnofinančni izdatki, zlasti tisti, ki so se zniževali avtomatično kot posledica zniževanja brezposelnosti in izboljševanja dohodkovnega položaja prebivalstva. Visoki prilivi davkov in prispevkov so brez negativnih posledic za tedanji javnofinančni saldo omogočili sistemsko znižanje nekaterih davčnih virov. V letih 2006–2008 je bil postopno ukinjen davek na izplačane plače, znižan davek na dohodek pravnih oseb, znižane stopnje dohodnine in sprejete še nekatere ugodnosti za davčne zavezance. Zmanjševanje davčnih virov je znižalo davčno obremenitev in spremenilo strukturo davkov.

Sistemskih znižanj javnofinančnih virov niso spremljali enaki ukrepi na izdatkovni strani. V obdobju 2000–2007

je na stabilnost javnofinančnih izdatkov v primerjavi z BDP pomembno vplivala pokojninska reforma. Drugih sistemskih sprememb, ki bi omejevale rast ali zniževale obseg javne porabe, je bilo malo. Izjema sta poenotenje sistema usklajevanja socialnih transferjev, ki je bila sprejeta leta 2006, in politika plač v javnem sektorju. Učinek plačne politike je bil začasne narave, saj so z reformo plač v javnem sektorju ti izdatki znova povečani. Izdatki so se zmanjšali tudi zaradi prenosa kapitalskih transferjev za izgradnjo avtocestnega omrežja iz financiranja z izdatki države na DARS v zadolževanje z državnim poroštvo, torej v instrument potencialnega javnega dolga. V tem obdobju pa ni prišlo do potrebnega prestrukturiranja drugih javnofinančnih izdatkov, ki bi omogočilo hitrejšo zniževanje skupnega obsega javnofinančnih izdatkov. Nasprotno, drugi izdatki so se v povprečju celo povišali.

Na nezadostne strukturne reforme na področju javnih financ kaže tudi gibanje ciklično prilagojenega primanjkljaja, saj je bilo lansko poslabšanje javnofinančnega položaja ob manj ugodnih makroekonomskih pogojih v večji meri strukturne narave. Po večletnem zniževanju je lani prišlo do povečanja ciklično prilagojenega primanjkljaja¹⁴. Ciklično prilagojeni primanjkljaj sektorja država se je v obdobju 2000–2007 (z izjemo 2006) zniževal, kar kaže, da so k zmanjševanju skupnega primanjkljaja sektorja država do leta 2008 poleg konjunkturnih prispevale tudi strukturne prilagoditve javnih financ. V letu 2007 je v razmerah visoke konjunktore pri izboljševanju salda sektorja država močno prevladala ciklična komponenta, ki je ostala relativno visoka tudi leta 2008, predvsem zaradi ugodnih makroekonomskih razmer v prvi polovici leta. Ob sočasni uveljavitvi medsebojno neusklajenih sistemskih ukrepov na strani javnofinančnih odhodkov in prihodkov pa se je ciklično prilagojeni primanjkljaj bistveno poslabšal. Prihodki in odhodki in posledično saldo sektorja države so se odzvali na spremembo v gospodarskem ciklu, kar je vplivalo na nižji ciklični saldo v primerjavi z letom 2007 za 0,6 o. t. Še večje pa je bilo poslabšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja, ki se je leta 2008 povečal za 0,8 o. t. in presegel dejanskega za 1,6 o. t., kar kaže, da bi bil javnofinančni rezultat, ki bi ga leta 2008 dosegli brez vpliva konjunkturnih dejavnikov

¹³ V prvem četrtletju 2009 je primanjkljaj sektorja država znašal 6,0 % BDP.

¹⁴ Ciklično prilagojeni saldo pomeni tisti javnofinančni rezultat, ki ustreza razmeram, ko je dejanski BDP enak potencialnemu. Mero cikličnosti predstavlja razlika med dejanskim in potencialnim proizvodom, t. i. proizvodna vrzel.

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

	Dejanski saldo (1)	Ciklični saldo ¹ (2)	Ciklično prilagojeni saldo ² (3 = 1 - 2)	Sprememba ciklično prilagojenega salda ³
2000	-3,7	0,3	-4,0	-1,7
2001	-4,0	-0,1	-3,9	0,2
2002	-2,5	-0,3	-2,2	1,6
2003	-2,7	-0,7	-2,0	0,3
2004	-2,2	-0,5	-1,7	0,2
2005	-1,4	-0,6	-1,3	0,5
2006	-1,3	0,8	-2,1	-0,9
2007	0,5	2,2	-1,7	0,5
2008	-0,9	1,6	-2,5	-0,8
2009	-5,1	-0,7	-4,4	-2,0

Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2009 za dejanski saldo; ciklične komponente za obdobje 2000–2008 AMECO, Evropska komisija, leti 2009 in 2010 Program stabilnosti – dopolnitev 2008.

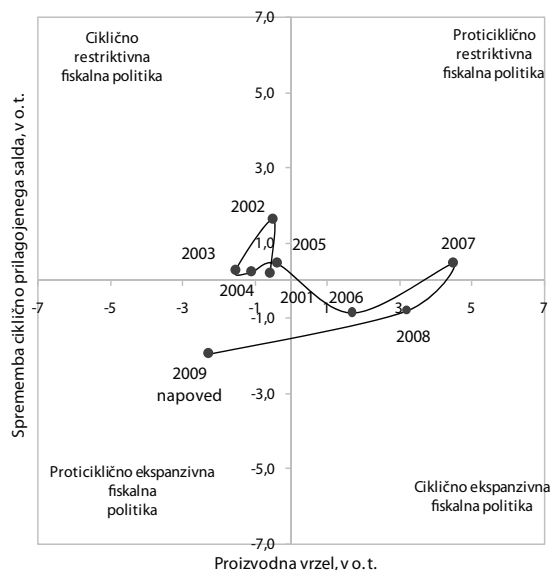
Opomba: ¹ Ciklični saldo nam pokaže, koliko (in v katero smer) so na javnofinančni rezultat prispevale makroekonomske razmere. Izračunan je s pomočjo metode produkcijske funkcije, pri čemer je upoštevana potencialna rast BDP, ocenjena po objavi podatkov SURS o rasti BDP v letu 2008, in zadnja realizacija prihodkov in izdatkov sektorja država. ² Ciklično prilagojeni oziroma strukturni saldo, nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunkturalnih dejavnikov. ³ Pozitivna sprememba pomeni izboljšanje salda. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja. Sprememba ciklično prilagojenega salda kaže fiskalni impulz oziroma naravnost fiskalne politike.

(in torej samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike) precej slabši.

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. S primerjavo spremembe ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli, ki kaže konjunkturalno nihanja, med posameznimi leti lahko ocenimo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni položaj. Na Sliki 7 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli 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 izdatki 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 izdatkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

Slika 7: Ciklična naravnost fiskalne politike


Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2009 za dejanski saldo; ciklične komponente za obdobje 2000–2008 AMECO, Evropska komisija, leti 2009 in 2010 Program stabilnosti – dopolnitev 2008.

Opomba: Pozitiven fiskalni impulz na primer pomeni povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v tekočem letu glede na leto pred tem. Različna oddaljenost posameznih točk od osi kaže intenzivnost delovanja fiskalne politike.

Potem ko je bila fiskalna politika leta 2007 restriktivna in proticiklična, je v letu 2008 postala ciklično ekspanzivna.

Na podlagi primerjave dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli¹⁵ v obdobju po letu 2000 ocenjujemo, da je bilo delovanje fiskalne politike v prvih petih letih rahlo restriktivno in ciklično, nekoliko izraziteje leta 2002. V tem obdobju je bil osnovni cilj ekonomske politike izpolnjevanje pogojev za prevzem evra, zato je fiskalna politika, ki je v tem obdobju ciljala primanjkljaj v višini 1 % BDP, z ukrepi omejila delovanje avtomatskih fiskalnih stabilizatorjev. Fiskalna politika je svojo restriktivno usmerjenost tako ohranjala tudi v letih, ko je bila dejanska rast BDP pod njegovo potencialno rastjo, s čimer je ohranjala primanjkljaj sektorja država pod vrednostjo maastrichtskega kriterija. Leta 2006, čeprav je proizvodna vrzel zaradi pospešene gospodarske rasti postala pozitivna, pa je fiskalna politika postala ekspanzivna, s čimer se je nadaljevalo njeno ciklično delovanje. V letu 2007 pa je z nekaterimi ukrepi za zmanjšanje javnofinančnih izdatkov delovala rahlo restriktivno in v razmerah visoke konjunktуре zato tudi proticiklično. Leta 2008 se je ciklično prilagojeni primanjkljaj povečal, ker pa je bila proizvodna vrzel še

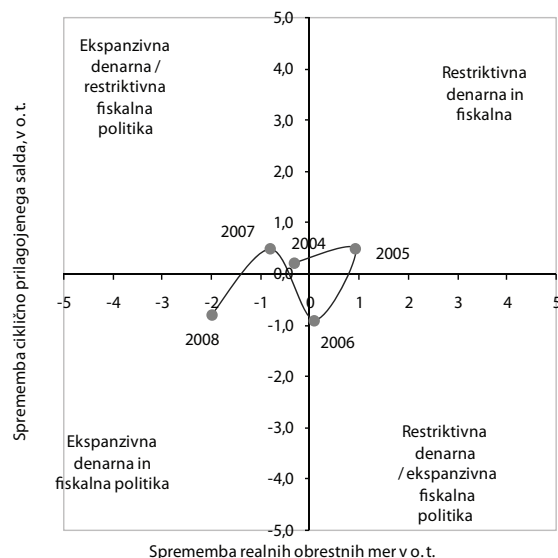
¹⁵ Proizvodna vrzel je ocenjena na podlagi metode produkcijske funkcije, ki jo uporablja Evropska komisija.

vedno pozitivna, je to pomenilo ekspanzivno in ciklično naravnost fiskalne politike. Dejavniki, ki so prispevali k ekspanzivnosti, so bili zlasti ukrepi, ki so spodbudili rast javnofinančnih izdatkov (povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transferje¹⁶ in naraščanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih), pa tudi davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke (povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek). Z vidika stabilizacijske vloge pa bi morala fiskalna politika zmanjševanje davčnih stopenj in uveljavljanje davčnih olajšav v (gospodarsko) dobrih časih, ko so bili realizirani prihodki višji od načrtovanih, ustrezno dopolniti z obsežnejšim omejevanjem in prestrukturiranjem javnofinančnih izdatkov. To bi ji omogočilo več manevrskega prostora za prilagajanje spremenjenim gospodarskim razmeram, s čimer bi delovala proticiklično in bi sledila usmeritvam v okviru usklajevanja fiskalnih politik v EU.

V letošnjem in naslednjem letu naj bi fiskalna politika ostala ekspanzivno usmerjena, kar bo v neugodnih konjunkturalnih pogojih delovalo proticiklično. Ocene ciklično prilagojenega primanjkljaja za leto 2009 iz Programa stabilnosti¹⁷ kažejo, da se bo ciklično prilagojeni primanjkljaj letos precej povečal, kar v močno poslabšanih gospodarskih razmerah in ob negativni proizvodni vrzeli deluje proticiklično.

Spremembe fiskalne in denarne politike niso bile vedno usklajene. Naravnost denarne politike ocenjujemo glede na spremembe realnih kratkoročnih obrestnih mer. V obdobju do leta 2007 je Banka Slovenije vodila samostojno denarno politiko, z vključitvijo Slovenije v EMU pa je ključen instrument denarne politike postala obrestna mera ECB¹⁸. Denarna in fiskalna politika v obdobju 2004–2008 nista bili vedno usklajeni. Leta 2004, ko je bila proizvodna vrzel negativna, je bila restriktivna fiskalna politika ob ekspanzivni denarni politiki ciklična, prav tako leta 2006, ko je bila ob restriktivni denarni politiki ekspanzivna. Usklajeni nista bili tudi leta 2007, ko je bila fiskalna politika restriktivna in proticiklična, vendar so bile realne obrestne mere v Sloveniji zaradi relativno visoke inflacije glede na povprečje evrskega območja nizke, to pa se je odražalo v ekspanzivnosti denarne politike. Glede na to, da na spremembe

Slika 8: Kombinacija fiskalne in denarne politike



Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2009 za dejanski saldo; ciklične komponente za obdobje 2000–2008 AMECO, Evropska komisija, leti 2009 in 2010, Program stabilnosti za obdobje 2008–2011 (april 2009). Opomba: Realne obrestne mere v obdobju od 2003 do I-V 2009 so letna povprečja obrestnih mer za posojila podjetjem do 1 mio EUR z ročnostjo do enega leta, ki so deflacirane z letno povprečno inflacijo. Izjema je obdobje I-V 2009, kjer je povprečna obrestna mera deflacirana s povprečno inflacijo v prvih petih mesecih (I-V 2009/I-V 2008).

obrestnih mer ključno vplivajo ukrepi skupne denarne politike na ravni evrskega območja, je za doseganje ustreznih kombinacij makroekonomskih politik na nacionalni ravni potrebna večja prilagodljivost fiskalne politike. Ob pozitivni proizvodni vrzeli v letu 2007 bi zato za večjo proticikličnost kombinacije obeh politik morale biti delovanje fiskalne politike še bolj restriktivno. V drugi polovici leta 2008 so se realne obrestne mere s poslabšanjem gospodarskih razmer pričele zniževati, ekspanzivna pa je ponovno postala tudi fiskalna politika. Glede na gibanja realnih obrestnih mer, ki v prvi polovici letošnjega leta še naprej upadajo, in povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja, ocenjujemo, da je naravnost obeh politik letos relativno bolj usklajena.

2.2. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

Neto položaj državnega proračuna Slovenije do proračuna EU je bil po podatkih Ministrstva za finance¹⁹ v letu 2008 negativen. Obveznost Slovenije do

¹⁶ Znatno so se povečali odhodki za zdravila in izdatki za socialna nadomestila in podpore gospodinjstvom zaradi ukrepov, usmerjenih v zmanjšanje negativnih posledic visoke inflacije na blaginjo prebivalstva, ki so bili sprejeti maja 2008 (regresiranje prevoznih, prehrane, stanarin, ipd. ter na novo uvedena prehrana dijakov in doplačila v vrtcih).

¹⁷ Program stabilnosti – dopolnitev 2008.

¹⁸ Najpomembnejše nominalne obrestne mere v Sloveniji (npr. obrestne mere za posojila podjetjem) so sledile spremembam obrestne mere ECB, vendar so zaradi visoke inflacije realne obrestne mere od konca leta 2007 do sredine leta 2008 ostajale relativno nizke.

¹⁹ Evropska komisija objavlja podatke o celotnih dodeljenih sredstvih Sloveniji in vključujejo sredstva, ki se evidentirajo skozi državni proračun kakor tudi sredstva, ki jih Komisija nakazuje neposredno končnim upravičencem. Evropska komisija spremlja torej dodeljena sredstva v celoti, medtem ko Ministrstvo za finance spremlja le sredstva, ki gredo skozi državni proračun.

evropskega proračuna je znašala 427,9 mio EUR, medtem ko je priliv evropskih sredstev v državni proračun v lanskem letu znašal 363,2 mio EUR. Podatki Evropske komisije, ki kažejo neto položaj Republike Slovenije do proračuna EU (glej opombo 22), za leto 2008 še niso na voljo, pričakovati pa je, da bodo tako kot v preteklih letih izkazali pozitiven neto položaj (glej Tabelo 5).

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

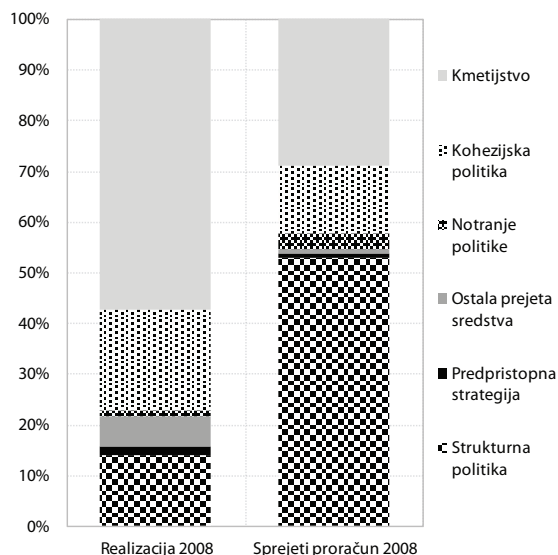
	v mio EUR			
	2004	2005	2006	2007
Skupaj prejeta sredstva iz proračuna EU	282,0	366,2	406,1	390,1
Skupaj vplačana sredstva v proračun EU	170,4	274,7	279,1	359,4
Neto položaj - računovodska definicija*	111,6	91,5	126,9	30,7
Neto položaj** - (operating budgetary balance)	109,7	101,5	142,7	88,5

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.

Slika 9: Struktura načrtovanih in prejetih sredstev iz proračuna EU v proračun RS v letu 2008



Vir: Ministrstvo za finance.

Črpanje evropskih sredstev je bilo v letu 2008 nižje kot v preteklem letu, predvsem iz kohezijskih skladov. Sredstva kmetijske politike so bila realizirana skoraj v celoti oz. glede na načrtovana sredstva v enakem obsegu kot v preteklih letih. Nekaj več od načrtovanih sredstev je Slovenija dobila iz naslova predpristopnih programov (PHARE in ISPA). Manjša od načrtovanih so bila sredstva za notranje politike, vendar ob majhnem deležu v celotnih načrtovanih sredstvih ta niso bistveno vplivala na uspešnost realizacije črpanja. Problem neskladja med vplačili in prejemi izvira predvsem iz črpanja dodeljenih

sredstev iz kohezijskega in strukturnih skladov v okviru nove finančne perspektive, saj je bil večji del počrpanih sredstev za kohezijsko politiko v preteklem letu iz naslova dodeljenih sredstev iz prejšnje finančne perspektive. Od predvidenih 105 mio EUR črpanja iz kohezijskega sklada je Slovenija lani črpala le 72 mio EUR, še slabše je bilo črpanje iz strukturnih skladov (od predvidenih 414 mio EUR le 51 mio EUR).

Slovenija je bila pri črpanju sredstev iz stare finančne perspektive dokaj uspešna, saj je počrpala večino dodeljenih sredstev. Po podatkih Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR)²⁰ je Slovenija v celotnem obdobju 2004–2008 počrpala 95 % vseh sredstev za strukturno politiko v skupni višini 226 mio EUR, in skupaj 61 % vseh dodeljenih sredstev iz kohezijskega sklada, od tega 50 % vseh dodeljenih sredstev za področje okolja in 73 % vseh dodeljenih sredstev za področje prometa. Obdobje črpanja pa še ni povsem zaključeno, saj je Evropska komisija zaradi svetovne gospodarske krize in s tem oteženih razmer pri izvajanju projektov podaljšala rok črpanja iz strukturnih skladov do konca junija letošnjega leta (prej do konca leta 2008), iz kohezijskega sklada pa do konca leta 2010 (prej do konca junija 2009).

Vzrokov za slabo črpanje evropskih sredstev je več. Črpanje sredstev kohezijske politike, dodeljenih v okviru nove finančne perspektive, v Sloveniji predvsem zaradi spremenjenih pogojev, kriterijev in pravil za črpanje še ni utečeno. Za prilagoditev na spremembe države članice potrebujejo določen odzivni čas za začetek črpanja. Podatki o črpanju iz stare perspektive za Slovenijo kažejo, da so prva povračila v državni proračun prišla šele v drugi polovici leta 2005, najuspešnejše leto črpanja pa je bilo leto 2006. Odzivni čas najverjetneje podaljšuje tudi potek dveh finančnih perspektiv, še posebej glede na pravilo, da je treba sredstva, dodeljena v prejšnjem finančnem obdobju, porabiti do določenega roka.

Drugi razlog za slabo črpanje so zahtevni in zapleteni postopki za odobritev črpanja. Postopke predpisujeta evropska in domača zakonodaja, pri čemer so podjetja zahtevno in obsežno dokumentacijo slovenske administracije pogosto navajala kot pomembno oviro pri kandidiranju za projekte. Z novim finančnim obdobjem so bili postopki poenostavljeni.

Tretji razlog so administrativne ovire. Slovenija je oblikovala konzervativni sistem črpanja in spremljanja

²⁰ Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) podrobneje spremlja dodeljevanje in porabo sredstev kohezijske politike ter razpolaga s podatki o razpisanih projektih, podpisanih pogodbah, dodeljenih sredstvih, izplačanih sredstvih. Na drugi strani podatki Ministrstva za finance poleg izplačanih sredstev na strani odhodkov državnega proračuna kažejo dejansko izvedena povračila že izplačanih sredstev skozi prihodke državnega proračuna. Slika o uspešnosti črpanja je zato z vidika obeh institucij lahko različna.

Tabela 6: Črpanje sredstev kohezijske politike finančne perspektive 2007–13 (stanje na 30. 4. 09)

		v mio EUR					
		OP ROPI*		OP RR*		OP RČV*	
		stanje 30.4.09	% glede na pravice porabe 07–09	stanje 30.4.09	% glede na pravice porabe 07–09	stanje 30.4.09	% glede na pravice po- rabe 07–09
Pravice porabe 2007–2009	EU del	434,0		869,7		362,0	
	SLO del	76,6		153,5		63,9	
	Skupaj	510,6		1023,2		425,9	
Potrjene operacije	EU del	256,9	59,2	664,2	76,4	240,3	66,4
Izplačana sredstva	EU del	42,8	9,9	179,5	20,6	18,3	5,1
Posredovani zahtevki za plačilo		38,2	8,8	60,3	6,9	3,9	1,1
Certificirani zahtevki za povračilo		0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	0,9

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko; preračuni UMAR.
Opomba: * OP ROPI – operativni program razvoja okoljske infrastrukture, OP RR – operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, OP RČV – operativni program razvoja človeških virov

evropskih sredstev, ki ga je Evropska komisija potrdila in Sloveniji podelila certifikat za vzpostavljen informacijski sistem. Projekti, sofinancirani iz evropskih sredstev, se najprej v celoti financirajo iz domačih sredstev, ob potrditvi organa upravljanja o upravičenosti porabljenih sredstev pa se sredstva nakažejo na račun državnega proračuna in prikažejo kot prihodek iz proračuna EU. Med porabo sredstev in povračilom sredstev prihaja do določenih zamikov, vendar naj večjih odstopanj ne bi bilo, saj se povračila izvajajo v vseh fazah projekta. Z novimi kriteriji in zahtevami v finančnem obdobju 2007–13 pa je potrebna tudi nadgradnja informacijskega sistema, ki prav tako zahteva svoj čas.

Četrti razlog je finančno-gospodarska kriza, katere posledice bodo vidne zlasti v letošnjem letu, vpliva pa predvsem na oteženo zagotavljanje lastne udeležbe podjetij pri financiranju projektov. Podjetja ali drugi izvajalci projektov morajo del sredstev zalagati sama, pridobitev finančnih sredstev brez ustreznih garancij pa je v zadnjem devetmesečnem obdobju za večino izvajalcev problematična. Kot kažejo podatki SVLR o stanju na področju porabe dodeljenih sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2009 (glej Tabelo 6), je poraba večjega dela sredstev že potrjena. Do izvajanja v večji meri še ni prišlo, posredovanih zahtevkov za plačilo je bilo zelo malo, certificiranih zahtevkov pa, razen za Operativni program razvoj človeških virov, skorajda ni bilo. Evropska komisija je zaradi svetovne gospodarske krize in posledičnega zastoja črpanja vseh držav članic predlagala še dodatno poenostavitev postopkov in odobrila povečanje avansov za financiranje projektov iz evropskih sredstev.

Vlada je konec preteklega leta pričela s sprejemanjem ukrepov za pospešitev črpanja sredstev kohezijske politike. Poleg možnosti avansiranja iz EU sredstev (glej zgoraj) in medijske kampanje, ki jo je po priporočilih Evropske komisije začela izvajati SVLR, je bila sprejeta tudi dopolnitev Zakona o javnih financah. Z njo je omogočila prerazporejanje sredstev s projektov, za

katere se ugotovi, da njihova izvedba ne bo možna, na projekte, ki bi lahko bili izpeljani v tekočem letu.

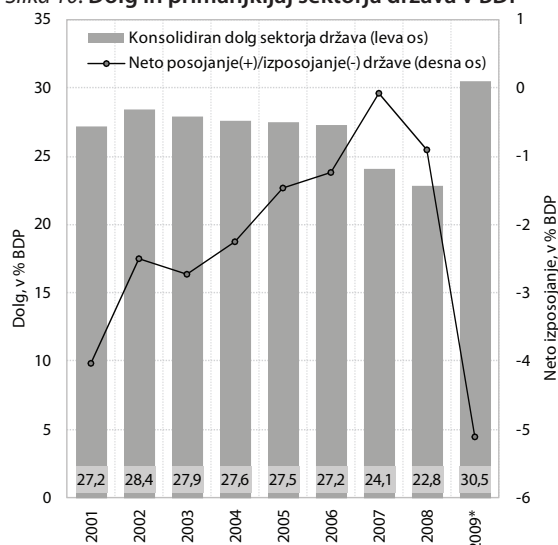
Učinke sprejetih ukrepov je zaradi negotovih razmer težko napovedati. Slovenija ima možnosti, da uspešno zaključi obdobje nove finančne perspektive, vendar bo tekoči učinek na državni proračun v letošnjem letu še vedno negativen. Kot v preteklih letih je pričakovati uspešno črpanje sredstev kmetijske politike, uresničitev načrtovanega črpanja sredstev za operativne programe na podlagi sprejetega državnega proračuna pa predstavlja izziv.

2.3. Dolg sektorja država in poročta RS

Po močnem znižanju leta 2007 se je v letu 2008 delež konsolidiranega dolga sektorja država v BDP znižal še za 0,6 o. t., na 22,8 %. Celotno znižanje je bilo doseženo na centralni ravni, in sicer se je v letu 2008 znižal celo nominalni obseg tega dela dolga, medtem ko je dolg na lokalni ravni malenkostno narasel, dolg skladov socialnega zavarovanja pa je ostal na ravni iz leta 2007.

Valutna in ročnostna struktura dolga ostaja dokaj stabilna. Konec leta 2008 je 98,8 % dolga sektorja država predstavljal dolg na centralni ravni. Ta je večinoma dolgoročen (konec leta 2008 je bila povprečna dospelost dolga 5,8 let), denominiran v evrih in zato neobčutljiv na spremembe tečajev, visok pa je tudi delež dolga s fiksno obrestno mero (v letu 2008 kar 99,0 %, v prihodnjih letih pa bo še naraščal). Dolg na centralni ravni je tako preko stroškov financiranja posredno občutljiv predvsem na raven obrestnih mer ECB, pri čemer je vpliv sprememb na kratek in srednji rok majhen zaradi večinoma dolgoročnega dolga.

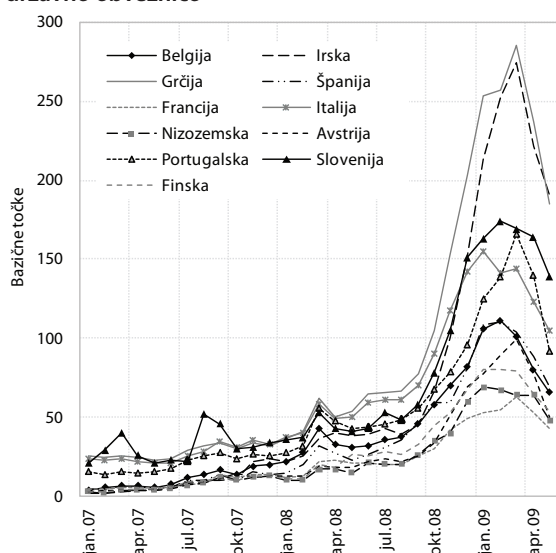
Država je v zaostrenih pogojih izdajanja obveznic v prvi polovici leta 2009 izdala dve obveznici. Ob

Slika 10: Dolg in primanjkljaj sektorja država v BDP


Vir: Ministrstvo za finance.

Opomba: *Napoved za leto 2009 iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2008.

hitrem naraščanju javnofinančnega primanjkljaja zaradi povečevanja javnofinančnih izdatkov in ob nižjih prilivih se potrebe po dodatnem zadolževanju povečujejo, hkrati pa so pogoji izdajanja obveznic bolj zaostreni. Že sredi leta 2008 so investitorji na podlagi kreditnega in likvidnostnega tveganja začeli bolj razlikovati med obveznicami posameznih držav. Nekatere države so zato morale povečati obseg kratkoročnega zadolževanja. Z zaostritvijo razmer v zadnjem četrtletju 2008 je prišlo do večjega razkoraka med cenami državnih obveznic med državami EMU (glej Sliko 11). Države, ki si niso ustvarile dobre investitorske baze v preteklem obdobju,

Slika 11: Gibanje 10-letnih državnih obveznic nekaterih držav evrskega območja glede na 10-letno nemško državno obveznico


Vir: Eurostat; preračuni UMAR.

imajo težave pri iskanju investitorjev, ki vse bolj dajejo prednost večji likvidnosti. V takšnih pogojih je Slovenija v prvi polovici leta 2009 izdala obveznice v skupni višini 2,5 mlrd EUR. Interes so izkazali predvsem »stari« investitorji, medtem ko je globina trga omogočila nemoteno financiranje.

Po zadnjih napovedih Ministrstva RS za finance bo dolg sektorja država, izražen v deležu BDP, konec leta 2009 narasel na 30,5 %²¹. Napovedano povečanje dolga izhaja iz pričakovanega povečanja primanjkljaja sektorja države na 5,1 %. Večji del tega primanjkljaja se bo zaradi nižjih davčnih prilivov in višjih odhodkov, tudi kot posledica protikriznih ukrepov, ustvaril na centralni ravni. Na povišanje dolga bo delno vplival tudi višji pričakovan dolg Zavoda za zdravstveno zavarovanje (ki je bil v zadnjih treh letih zanemarljivo majhen), prav tako tudi dolg na lokalni ravni. Letos bo na povečanje dolga izrazito vplivala tudi razlika med obrestno mero in rastjo BDP, ki bo ob naraščajočem zadolževanju in zniževanju BDP dodatno povečevala delež dolga države v primerjavi z BDP.

Leta 2008 je bila skupna vrednost izdanih poroštev 1,04 mrd EUR, konec leta je stanje poroštev zanašalo 4,7 mrd EUR za skupaj 87 poroštev. 73 % poroštev je bilo namenjenih zunanjemu dolgu. Glede na dejavnost je bil največji del poroštev izdan za sektor prometa in skladiščenja (skupaj skoraj 62 %), od tega največji del za DARS d. d. (v skupnem obsegu skoraj 2,7 mrd EUR), večji del poroštev pa je bil dodeljen še finančnim in zavarovalniškim dejavnostim (34 %). V letu 2008²² je kvota za novo izdana poročstva znašala dobro 1 mrd EUR in je bila izkoriščena le 49 %, saj je bilo v lanskem letu izdanih za 0,51 mrd EUR novih poroštev (od tega 413 mio EUR za DARS d. d. – dve poročsti in 45 mio EUR za Slovenske železnice, 30 mio EUR za Ekološki sklad in 22 mio EUR za Infra d. o. o.). Ločeno je bila določena tudi poroštevna kvota za zadolževanje SID banke d. d. v višini 0,53 mrd EUR, ki je bila v celoti izkoriščena.

V letu 2009 je bilo do konca aprila izdano le eno poročstvo v višini 5 mio EUR. Iz naslova poroštevni obveznosti je bilo plačanih 297 tisoč EUR, izterjanih pa je bilo za 1,1 mio EUR regresnih zahtevkov iz unovčenih poroštev.

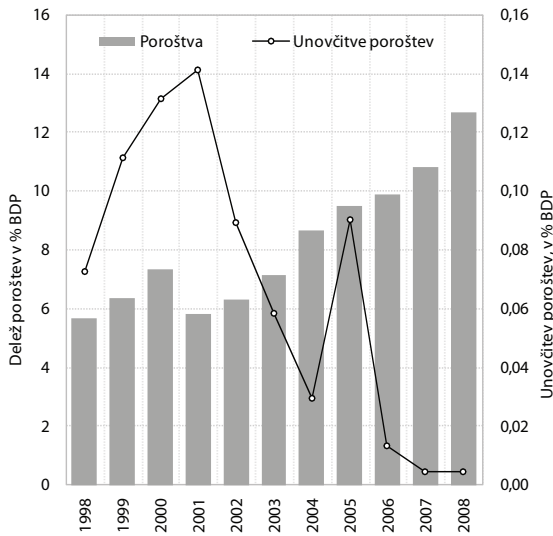
Zaradi zaostrenih pogojev in negotovosti se verjetnost za unovčenje izdanih poroštev lahko poveča. V preteklosti v Sloveniji ni prišlo do unovčenja poroštev²³ v večjem obsegu, saj je bil v zadnjih sedmih letih obseg unovčitev nižji od 1 % BDP. V trenutnih razmerah

²¹ Program stabilnosti – dopolnitev 2008

²² Zakonu o izvrševanju proračuna za leto 2009.

²³ Obveznost iz danega poročstva mora država prevzeti v primeru, da dolжник ne zmore poplačati svojih obveznosti do upnikov in ko upnik pozove državo, da poplača z jamstvom zavarovano obveznost. V primerih enkratnih vpoklicev država običajno kasneje izterja regresne zahtevke iz unovčenih poroštev. Poročstvo postane problematično, ko dolжник ni več sposoben plačevati svojih obveznosti v daljšem obdobju, zaradi česar se celotna obveznost prenese na državo.

Slika 12: Poroštva in unovčitev poroštev RS v obdobju 1998 do 2008 v BDP



Vir: Ministrstvo za finance.

gospodarske krize obstaja možnost, da bi lahko prišlo do unovčenja do sedaj izdanih poroštev. Mednje spadajo tudi poročstva, ki jih bo država izdala v okviru jamstvene sheme, saj je prav zaradi namena izdaje njihova unovčitev bolj verjetna, kot to velja za doslej izdana poročstva. Zakon o jamstveni shemi je bil aprila sprejet s ciljem lažjega dostopa podjetij do finančnih sredstev pri bankah in tako čimbolj nemoteno poslovanje. Podjetja naj bi sredstva namenjala predvsem za financiranje obratnih sredstev, novih investicij in dokončanje že začeti investicij. Za izdajo, unovčenje in izterjavo ter nadzor nad porabo teh sredstev je pristojna SID banka.

Začetek izvajanja jamstvene sheme je omogočilo šele sprejetje uredbe v začetku maja. V sredini junija je bila izvedena prva avkcija.

2.4. Dolgoročna vzdržnost javnih financ²⁴

Na dolgi rok je javnofinančni položaj ključno odvisen od pričakovanih demografskih sprememb, ki po novih projekcijah kažejo še bolj neugoden trend kot predhodne projekcije iz leta 2005. Nove prebivalstvene projekcije iz leta 2008²⁵ so potrdile, da se vse članice EU – in med njimi še zlasti Slovenija – soočajo z naglim staranjem prebivalstva. Posledično to pomeni povečane potrebe po zagotavljanju pokojnin in storitev za staro prebivalstvo, zaradi sočasnega zmanjšanja deleža in števila delovno sposobnega prebivalstva pa težave pri zagotavljanju finančnih sredstev iz prispevkov za pokritje povečanih izdatkov.

Največji delež izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, predstavljajo pokojnine. Ker v času od priprave projekcij leta 2004 ni prišlo do bistvenih sistemskih sprememb v pokojninski ureditvi, ki za to obdobje niti niso bile predvidene, projekcija ohranja iste predpostavke, ki najbolj opredeljujejo višino izdatkov. Rezultati dolgoročnih projekcij izdatkov za pokojnine se zato med letoma 2005 in 2008 bistveno ne razlikujejo²⁶.

Glavni vzrok za povišanje deleža javnih izdatkov za pokojnine je povečanje deleža starejšega prebivalstva. Skupno povišanje ostaja zelo visoko, čeprav nekateri faktorji zmanjšujejo učinek tega povišanja²⁷. K

Tabela 7: Razčlenitev sprememb (v %) pri javnih izdatkih za pokojnine v BDP med letoma 2007 in 2050 v projekcijah iz leta 2005 in 2008

SLOVENIJA	Spremembe deleža celotnih javnih izdatkov za pokojnine v BDP 2007–2050, v o. t.	Spremembe			
		Količnika starostne odvisnosti	Količnika upokojenosti	1/stopnja delovne aktivnosti	Prejemkovnega razmerja
V projekciji 2005	6,5	8,9	0,1	-0,6	-1,9
V projekciji 2008	8,3	10,3	-0,45*	-0,38	-1,15

Vir: Poročilo o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov, UMAR 2009.
Opomba: * Upokojenost (razmerje med številom upokojencev in prebivalci, starejšimi nad 55 let) zmanjšuje projicirano povečanje izdatkov za pokojnine zaradi staranja prebivalstva za 0,45 o. t. oz. 5 %.

²⁴ Rezultati projekcij izdatkov, ki so povezani s staranjem prebivalstva, so prevzeti iz Poročil o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov, UMAR, gradivo za Vlado z dne 12. 1. 2009. Kasneje je delovna skupina za staranje in vzdržnost pri Evropski komisiji še nekoliko dopolnjevala podatke, vendar so odstopanja minimalna. Razlike nastopajo pri projekciji izdatkov za zdravstveno varstvo in za dolgotrajno oskrbo, ker je metodologija izračuna v Komisiji nekoliko različna od v Sloveniji uporabljene metodologije oz. modela.

²⁵ Eurostat: Demografske projekcije EUROPOP2008.

²⁶ Ker je obdobje za projekcijo iz leta 2008 podaljšano do 2060, je primerjava smiselna samo za obdobje do 2050.

²⁷ Na rezultate projekcij vplivajo številni dejavniki, med njimi še zlasti (1) količnik starostne odvisnosti, (2) količnik upokojenosti, (3) stopnja delovne aktivnosti, (4) prejemkovno razmerje.

$$\frac{\text{izdatki za pokojnine}}{\text{BDP}} = \frac{\text{količ. starostne odvisnosti}}{\text{Prebivalstvo 15 - 64}} \times \frac{\text{količ. upokojenosti}}{\text{Število upokojencev}} \times \frac{\text{1/stopnja del. aktivnosti}}{\frac{\text{Prebivalstvo 15 - 64}}{\text{delovno aktivno prebivalstvo}}} \times \frac{\text{prejemkovno razmerje}}{\frac{\text{povpr. pokojnina}}{\text{BDP}}}$$

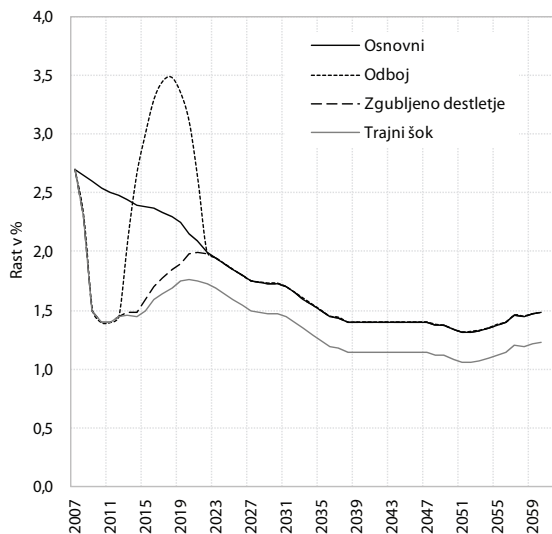
Tabela 8: Projekcija deleža javnih izdatkov za pokojnine, zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo v % od BDP

	2007	2020	2030	2040	2050	2060	leto najvišje vrednosti
Pokojnine iz socialnega zavarovanja	9,85	11,09	13,27	16,12	18,19	18,62	2060
Zdravstveno varstvo	6,1	6,8	7,8	8,8	9,6	9,9	2060
Dolgotrajna oskrba	1,0	1,4	1,8	2,4	2,9	3,2	2060

Vir: Poročilo o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov, UMAR 2009.

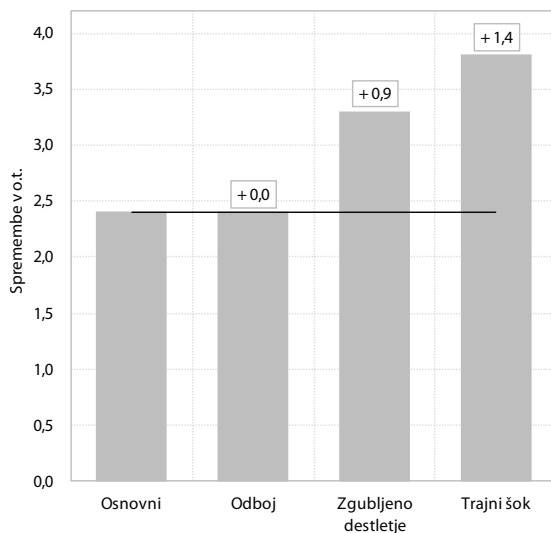
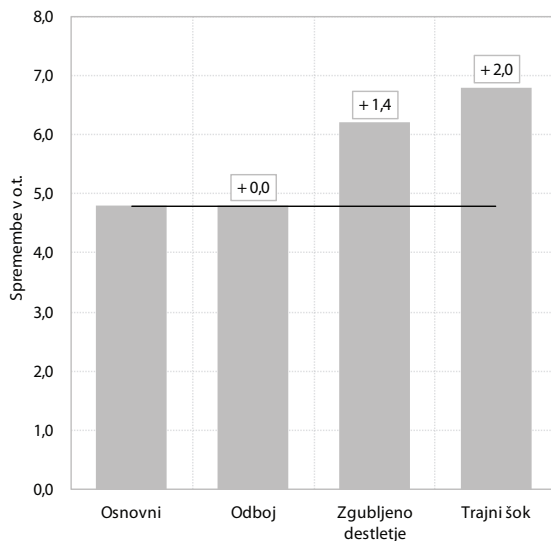
zmanjšanju projiciranega deleža med projekcijama 2005 in 2008 je najbolj prispeval količnik upokojenosti. Vpliv drugih faktorjev na zmanjšanje izdatkov je manjši. Skupna projekcija deleža javnih izdatkov za pokojnine, zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo v % BDP (glej Tabela 8) nazorno kaže potencialno največja povečanja javnih izdatkov in s tem tudi največja dolgoročna javnofinančna tveganja.

Vplivi finančne in gospodarske krize, ki v projekcije niso vključeni, poslabšujejo pogoje za dolgoročno vzdržnost javnih financ. Hitro zmanjšanje gospodarske aktivnosti in s tem nižjo rast ali celo upad zaposlenosti in plač poslabšuje razmerje med izdatki, povezanimi s staranjem prebivalstva, in sredstvi za njihovo financiranje ter povečuje njihov delež v BDP. Dolgoročna vzdržnost javnega financiranja tako postaja še bolj problematična. Posebej občutljiva bodo leta, v katerih se bo gospodarska aktivnost zmanjševala, sploh če bodo pravila za določanje izdatkov ostala večinoma nefleksibilna in ne bodo hitro sledila spremembam makroekonomskih parametrov. Ocena posledic krize je odvisna od scenarijev, kakšna bodo gibanja gospodarske dejavnosti v naslednjih letih. Evropska komisija je za preizkus posledic oblikovala tri scenarije rasti BDP: (i) scenarij kompenziranega padca, ko se po krizi rast produktivnosti dela in prispevek dela²⁸

Slika 13: Potencialna rast BDP v EU-27 v primeru različnih scenarijev


Vir: Evropska komisija, EPC.

²⁸ Prispevek dela je merjen kot skupaj opravljene ure.

Slika 14: Javnofinančne posledice krize za EU-27 v obdobju 2007–2060 v primeru različnih scenarijev
Slika 14a: Izdatki za pokojnine

Slika 14b: Stroški staranja


Vir: Evropska komisija, EPC.

hitro pospešita, tako da se rast BDP povrne na prejšnjo raven do leta 2020 (an. *rebound*); (ii) scenarij zgubljenega desetletja, ko naj bi se rasti produktivnosti dela in prispevku dela postopoma izboljševali in se povrnila

na raven iz osnovnega scenarija do leta 2020 (an. *lost decade*) in (iii) scenarij trajnega šoka, ko naj bi se zaradi krize rast produktivnosti dela in zaposlenost trajno znižala (an. *permanent shock*). Pri scenariju zgubljenega desetletja in trajnem šoku bi bil v obdobju do leta 2060 BDP na prebivalca za celotno EU znatno nižji od projekcije osnovnega scenarija. Izdatki za pokojnine, ki so odvisni predvsem od načina njihove valorizacije oz. povezave rasti pokojninskih izdatkov in produktivnosti na zaposlenega, bi se v celotni EU bistveno povečali (glej Sliko 14a). Izračuni za Slovenijo so sicer ugodnejši, saj naj bi bili izdatki za pokojnine zaradi krize celo manjši. A uporabljena metoda elastičnosti upošteva podatke predhodnih let, ko je bila elastičnost negativna zaradi zaostajanja rasti plač za rastjo pokojnin in restriktivne valorizacije. Domnevamo, da je od leta 2006 položaj drugačen in bi bila elastičnost pozitivna.

Tabela 9: Odstopanje BDP na prebivalca v primeru različnih šokov od osnovnega scenarija za EU-27, v %

	2010	2015	2020	2040	2060
Odboj	-2	-6	0	0	0
Zgubljeno desetletje	-2	-9	-11	-11	-11
Trajni šok	-2	-9	-12	-16	-20

Vir: Evropska komisija, EPC.

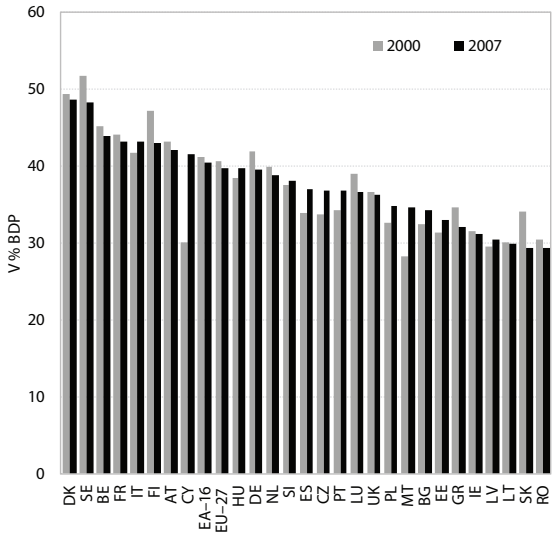
3.Kakovostjavnofinančnih prihodkov in izdatkov

3.1. Analiza strukture virov

3.1.1. Celotna obremenitev z davki in prispevki po državah EU

Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena z deležem v BDP, se v Sloveniji giblje nekoliko pod povprečjem EU-27, vendar je glede na stopnjo razvitosti Slovenije relativno visoka. Leta 2007²⁹ je po primerljivih podatkih znašala 38,2 % BDP (EU-27 39,8 %, EA-16 40,4 %). Višjo obremenitev ima enajst držav članic, od tega sedem nadpovprečno razvitih³⁰. Države z visokimi celotnimi obremenitvami so najbolj razvite države članice, zlasti skandinavske. Razlike v skupni obremenitvi z davki in prispevki za socialno varnost med državami so precejšnje (19,3 o. t. BDP), a se po letu 2000 zmanjšujejo. V obdobju 1995–2000 se je v Sloveniji delež skupne obremenitve z davki in prispevki zmanjševal, se nato v obdobju 2000–2005 povečal, po tem letu pa se znova znižuje.

Slika 15: Delež celotne obremenitve z davki in prispevki v BDP po državah članicah EU v letih 2000 in 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

3.1.2. Struktura davkov

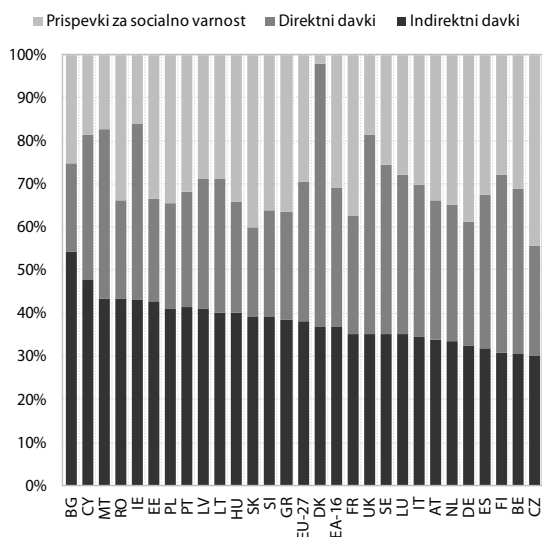
Slovenija sodi med države z razvitim sistemom socialne varnosti, ki v veliki meri temelji na sistemu socialnega zavarovanja, kar se odraža v davčni strukturi (struktura

²⁹ Zadnji primerljivi podatek je za leto 2007.

³⁰ Merjeno z BDP v SKM na prebivalca

treh davčnih stebrov: posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost). Delež posrednih davkov v celotnih davkih in prispevkih je v Sloveniji nekoliko nad povprečjem EU (leta 2007 Slovenija: 39,2 %, EU: 38,4 %). Delež neposrednih davkov je v primerjavi z državami EU³¹ relativno nizek (Slovenija: 24,9 %, EU: 32,3 %) in se bo še zmanjšal zaradi davčne reforme iz leta 2007. Učinki reforme bodo največji pri dohodnini in davku na dohodek pravnih oseb, ki tvorita glavnino slovenskih neposrednih davkov. Višji kot v poprečju EU je delež prispevkov za socialno varnost (leta 2007 Slovenija: 36,0 %, EU-27: 29,5 %). Slovenija odstopa od evropskega povprečja tudi po delitvi prispevkov za socialno varnost med prispevke delavcev in prispevke delodajalcev. V Sloveniji znaša delež prispevkov delodajalcev v celotnih prispevkih 42,7 %, v povprečju EU-27 pa skoraj 65 %.

Slika 16: Posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost, struktura (v %) po državah v letu 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

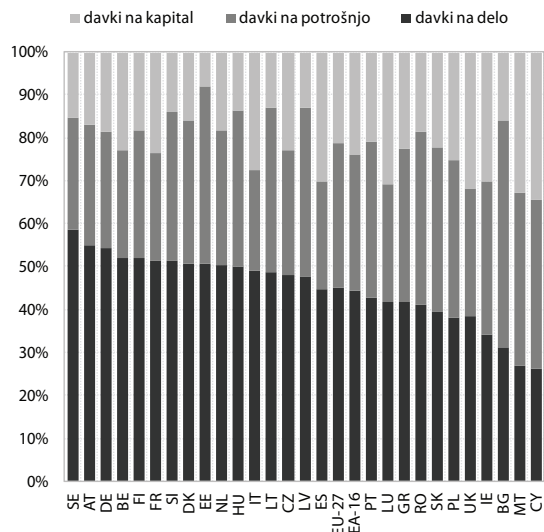
Precejšnje razlike med evropskimi državami obstajajo tudi po ekonomski strukturi davkov (davki na potrošnja, na delo in na kapital). Delež davkov na potrošnja v celotnih davkih in prispevkih je 34,7 % in je tik nad povprečjem EU (33,6 %), delež davkov na delo pa je s 51,5 % precej nad povprečjem EU (45,2 %). Delež davkov na kapital je v Sloveniji nizek in je dosegel 13,8 % kar je le slabi dve tretjini povprečnega EU deleža (21,3 %).

Da sta potrošnja in delo zelo obremenjena, kažeta tudi implicitni davčni stopnji na potrošnja in na delo, ki sta bili leta 2007 višji od povprečja EU³². Implicitna

³¹ Med državami z nizkim deležem neposrednih davkov so predvsem najmanj razvite članice z nižjimi davčnimi stopnjami na dohodek podjetij in dohodnine, nekatere med njimi imajo tudi davčni sistem z enotno davčno stopnjo.

³² Med državami EU imajo najvišje implicitne davčne stopnje na potrošnja predvsem nadpovprečno razvite države.

Slika 17: Ekonomska struktura davkov in prispevkov po državah EU v letu 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

davčna stopnja na potrošnja³³ v Sloveniji je leta 2007 s 24,1 % presegala povprečje EU-27 (22,2 %). Glede na leto 2000 se je malenkost povišala. Do povišanja je prišlo leta 2002, ko sta bili povišani splošna in posebna stopnja davka na dodano vrednost. Po tem letu se je implicitna davčna stopnja na potrošnja postopoma zniževala, v letih 2006 in 2007 pa se je malenkost povišala. V Sloveniji se je *implicitna davčna stopnja na delo³⁴* znižala po letu 1996, ko so bile znižane stopnje prispevkov za socialno varnost, potem pa se je stabilizirala na okoli 37,5 %. V letu 2007 se je znižala na 36,9 %, vendar je bila še vedno nad povprečjem EU-27 (34,4 %). **Implicitna davčna stopnja na kapital** sicer ni bila izračunana, vendar je na podlagi nizkega deleža davkov na kapital v ekonomski strukturi davkov mogoče sklepati, da je implicitna davčna stopnja na kapital v Sloveniji bistveno nižja od povprečja EU.

Zaradi različnih davčnih sistemov so med državami članicami EU velike razlike v deležih sredstev glede na BDP, ki jih poberejo iz posameznih vrst davkov. Prihodki od dohodnine, merjeni z deležem v BDP, so v Sloveniji nižji kot v povprečju EU. Leta 2007 je znašal delež prihodkov od dohodnine v Sloveniji 5,7 % BDP (v povprečju EU 9,4 % BDP). Slovenija kot večina držav članic obdavčuje dohodke fizičnih oseb s progresivnimi davčnimi stopnjami, po letu 2006 pa velja dualni dohodninski sistem, po katerem so vsi kapitalski dohodki obdavčeni z nižjo enotno stopnjo in so izvzeti iz progresivnega sistema obdavčenja. **Prihodki od davka na dohodek**, merjeni z deležem v BDP, so v Sloveniji po letu 2006 zanihali najprej nad povprečje EU (3 % BDP),

³³ *Implicitna davčna stopnja na potrošnja* je definirana kot razmerje med davki na potrošnja in med končno potrošnjo gospodinjstev na teritoriju države po metodologiji nacionalnih računov.

³⁴ *Implicitna davčna stopnja na delo* je definirana kot razmerje med davki na delo in sredstvi zaposlenih po metodologiji nacionalnih računov, povečanih za davek na izplačane plače.

potem pa pod njega. Z davčno reformo leta 2007, ki je uzakonila zniževanje davčnih stopenj davka na dohodek (s 25 % v letu 2006 na 23 % v letu 2007 in postopno na 20 % do leta 2010) in močno omejila davčne olajšave, se je delež prihodkov od davka na dohodek v BDP povečal na 3,4 % BDP, leta 2008 pa znižal na 2,5 % BDP, ko so se zaradi upočasnjene gospodarske aktivnosti zmanjšale osnove (dohodek) ob hkratnem znižanju zakonske davčne stopnje in povečanju davčnih olajšav. **Prihodki od davka na dodano vrednost**, merjeni z deležem v BDP, so bili v Sloveniji leta 2007 z 8,5 % BDP nad povprečjem EU (7,1 % BDP). Le šest držav je imelo višji delež davka na dodano vrednost v BDP kot Slovenija. Vse države članice z izjemo Danske in Slovaške imajo poleg splošne stopnje davka na dodano vrednost tudi znižane davčne stopnje za posebne namene potrošnje.

3.1.3. Strukturne spremembe davčnih sistemov

Trend spreminjanja davčnih sistemov v EU je usmerjen v tako preoblikovanje davčnih sistemov, da bo v podporo povečanju konkurenčnosti in drugim politikam, predvsem na trgu dela. Zaradi izzivov sedanjega časa, povezanih s posledicami in obvladovanjem finančne krize, proces sprememb davčnega sistema vodi v zelo počasno konvergenco davčnih sistemov. Upočasnjena gospodarska rast pomeni nižje davčne osnove in s tem nižjo davčno kapaciteto. Zato je na področju davčnih virov izziv trenutne politike iskanje alternativnih in novih davčnih osnov, ki jih slovenski davčni sistem doslej še ni uveljavil (npr. novi okoljski davki, obdavčitev premoženja). Usmeritev davčne politike v času krize in tudi po njej mora biti izboljšanje davčne kapacitete s čim nižjo davčno stopnjo in čim širšo davčno osnovo.

Države v okviru obstoječih davčnih sistemov iščejo nove kombinacije med davčnimi stopnjami in davčnimi viri (npr. znižanje stopenj prispevkov ob hkratnem povečanju zgornje dohodninske stopnje). V zadnjem času je prisotna tendenca krepitve posrednih davkov. Države direktne davke (osnova direktnih davkov so ustvarjeni dohodki, dobički) zamenjujejo s posrednimi davki, ki so bistveno manj odvisni od cikličnega gibanja v gospodarstvu, npr. z dvigom stopnje davka na dodano vrednost ali trošarinskih dajatev (npr. s poudarkom na okolje).

S prizadevanji povečati konkurenčnost in zagotoviti višji čim nižje stroške dela se v davčni strukturi znižujejo socialni prispevki. Visoka obremenitev dela v interakciji s sistemi denarnih pomoči in težave na trgu dela so izziv, ki spodbuja države k iskanju davkov, ki bi bili ustrežnejši pri reševanju problemov na trgu dela. Pri tem igra pomembno vlogo vprašanje pravičnosti davčnega sistema in iskanje širšega družbenega konsenza. Nekatere države z razvitimi socialnimi sistemi in posledično visokimi prispevki za socialno varnost del financiranja socialne varnosti nadomeščajo s splošnimi davki.

Davčna konkurenca med državami za »mobilno davčno osnovo« je v EU velik izziv. V želji privabiti tuji kapital so države zniževale davčne stopnje davka na dohodek in s tem povečevale pritisk na nemobilne davčne osnove. V zadnjih letih je zato med članicami opazna precejšnja konvergenca davkov na dohodek podjetij. Tudi Slovenija je uvedla dualni dohodninski sistem, po katerem so posamezni viri prihodkov posameznika različno obravnavani, s čimer naj bi zavarovala mobilne davčne osnove.

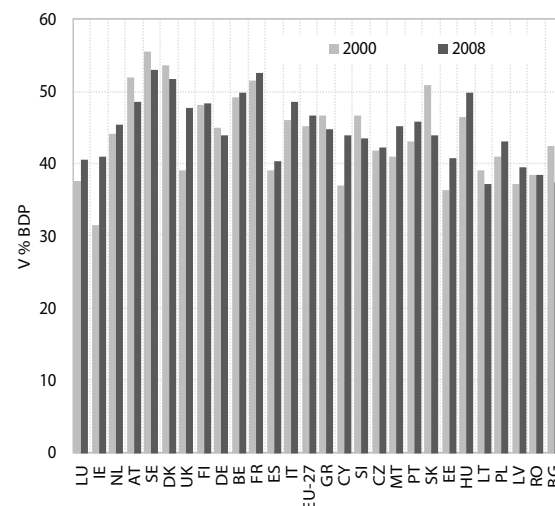
V zadnjem času v EU davki na premoženje izgubljajo svojo veljavo. Prisotna je celo tendenca njihovega ukinjanja (Švedska, Španija, Avstrija in Danska).

3.2. Analiza strukture izdatkov

3.2.1. Gibanje višine izdatkov sektorja država

Izdatki sektorja država so se v Sloveniji v primerjavi z BDP v obdobju 2000–2007 znižali za 4,3 o. t., v letu 2008 pa ponovno povečali za 1,2 o. t. Prizadevanju strokovnjakov in Evropske komisije za zniževanje izdatkov države, kar bi pospešilo gospodarsko rast, je večina članic EU-27 sledilo v obdobju 2000–2007. V letu 2008 so izdatke države v primerjavi z BDP bistveno povečale skoraj vse članice, izjeme so bile le štiri članice. Povečanje izdatkov države v letu 2008 lahko že v določeni meri pripišemo začetku finančne krize in gospodarske recesije, v Sloveniji pa tudi blaženju neugodnih posledic relativno visoke inflacije na revnejši sloj prebivalstva.

Slika 18: Izdatki sektorja država, v % od BDP



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Opomba: Države so z leve proti desni razporejene po padajočem vrstnem redu glede na doseženo višino BDP na prebivalca v SKM v letu 2008.

Delež izdatkov sektorja države v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-27, med posameznimi članicami je v letu 2008 nižjega izkazovalo samo devet članic.

Znižanje deleža izdatkov v obdobju 2000–2007 je izhajalo predvsem iz visoke rasti BDP, ki jim izdatki niso sledili, in znižanih izdatkov, pri katerih deluje avtomatski stabilizator (izdatkih za brezposelne ter za revnejši sloj prebivalstva), večjih celovitih sistemskih sprememb, ki bi zniževali izdatke, pa razen pri socialni zaščiti ni bilo. Zvišanje njihovega deleža v letu 2008 je predvsem posledica neprilagojenih izdatkov rasti BDP, ki se je drastično znižal (negativna rast) šele v zadnjem četrtletju, in v povečanih izdatkov predvsem za socialno zaščito.

Finančna kriza in gospodarska recesija vplivata na izdatke sektorja država tudi v letu 2009. Naraščajo dejanski izdatki za socialno zaščito (socialni transferji brezposelnim, socialne pomoči revnejšemu sloju prebivalstva) ter drugi izdatki, ki so usmerjeni k oživiljanju gospodarstva, ob hkratnem zmanjševanju predvsem izdatkov za vmesno potrošnjo po vseh namenih. Poleg dejanskih močno naraščajo tudi potencialni izdatki za odpravljanje finančne krize in gospodarske recesije, ki se prenašajo na prihodnje generacije in se izvajajo z različnimi oblikami zadolževanja z državnim jamstvom. Poleg tega se izdatki povečujejo tudi iz razlogov, podrobneje navedenih v naslednji točki.

3.2.2. Struktura izdatkov sektorja država (namenska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti

Znižanje izdatkov sektorja država v Sloveniji v primerjavi z BDP (za 4,3 o. t. BDP) v obdobju 2000–2007 je bilo doseženo predvsem z znižanjem produktivnih izdatkov³⁵ (za 2,3 o. t.), izdatkov za socialno zaščito (za 1,8 o. t.) in neproduktivnih izdatkov, razen izdatkov za socialno zaščito³⁶ (za 0,2 o. t. BDP).³⁷

V obdobju 2000–2007 je Slovenija znižala delež produktivnih izdatkov v BDP. Delež produktivnih izdatkov, ki je v Sloveniji še leta 2000 znašal 20 % BDP, je do leta 2007 padel pod povprečje držav članic EU-27, saj ima le osem članic nižjega od Slovenije. Do dejanskega relativnega znižanja izdatkov za produktivne namene je prišlo samo pri varčevanju v zdravstvu in izobraževanju pri vmesni porabi. Počasnejša rast sredstev za zaposlene v obdobju 2000–2007 se je premaknila v zadnjo četrtino

leta 2008, ko so se s popravki plačnih razmerij precej povečala sredstva za zaposlene, predvsem v zdravstvu, in s tem po naši oceni tudi delež izdatkov za zdravstveno varstvo v bruto BDP. Pri ekonomskih zadevah pa prenos transferjev z izdatkov sektorja država na zadolževanje z državnim poroštvom in omogočeno povečano zadolževanje občin za izvedbo projektov dejansko predstavljata prenos potencialnih obveznosti države na naslednje generacije.

Izdatki za socialno zaščito³⁸, ki se uvrščajo med neproduktivne, so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 znižali za 1,8 o. t. BDP in so krepko nižji od povprečja držav članic EU-27. Relativno znižanje izdatkov v obdobju 2000–2007 je temeljilo na učinkih pokojninske reforme in v letu 2007 uvedenega enotnega mehanizma usklajevanja socialnih transferjev z inflacijo. Po naši oceni so se v letu 2008 relativni izdatki za socialno zaščito povečali zaradi uvedbe valorizacije transferjev dvakrat letno, visoke valorizacije pokojnin (po veljavnem načinu valorizacije ob rasti plač, ki je prehitela rast produktivnosti), izplačila enkratnega pokojninskega dodatka in drugih povečanih transferjih (npr. povečanje otroških dodatkov). Posebni ukrepi za blažitev posledic gospodarske krize, ki so usmerjeni na povečano število brezposelnih in na najrevnejši sloj prebivalstva, zvišujejo relativne izdatke za socialno zaščito tudi v letu 2009.

Drugi neproduktivni izdatki (brez socialne zaščite) so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 znižali za 0,2 o. t. BDP, vendar so nekoliko nižji od povprečja držav članic EU-27. Pri tej skupini izdatkov posebej opozarjamo na izdatke za javno upravo. Izdatki so se sicer znižali, predvsem zaradi varčevanja pri vmesni potrošnji, vendar so še vedno v primerjavi z drugimi članicami EU-27 visoki. Z odpravljanjem plačnih nesorazmerij so se po oceni v letu 2008 povečala sredstva za zaposlene in s tem tudi izdatki za javno upravo, zato je smiselno pristopiti k reorganizaciji, ki bi zmanjšala javno upravo in izdatke zanjo.

3.2.3. Struktura izdatkov sektorja država (ekonomska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti

Izdatki za bruto investicije, ki se po ekonomski klasifikaciji uvrščajo med produktivne, so v Sloveniji nad povprečjem EU-27, v obdobju 2000–2007 so se povečali za 0,5 o. t. BDP. Manj ugodna je njihova struktura, saj relativno nazadujejo investicije v produktivne namene (2000 50,2 %; 2007 49,5 %). Višina deleža izdatkov v BDP za bruto investicije je odvisna tudi od učinkovitosti črpanja sredstev iz proračuna EU-27, saj so sredstva regionalnega in kohezijskega sklada večinoma namenjena bruto investicijam in kapitalskim transferjem.

³⁸ V to skupino se uvrščajo izdatki za: bolezen in invalidnost, starost, preživele družinske člane, družine in otroke, brezposelnost in nastanitve.

³⁵ Med produktivne izdatke so v skladu z metodologijo Evropske komisije uvrščeni izdatki za ekonomske zadeve, izobraževanje, zdravstveno varstvo, javni red in mir ter izdatki za varstvo okolja.

³⁶ Med neproduktivne izdatke pa so uvrščeni, razen izdatkov za socialno zaščito, ki smo jih obravnavali v posebni skupini, izdatki za javno upravo, obrambo, stanovanjski in prostorski razvoj ter izdatki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj.

³⁷ Poimenovanje izhaja iz objave SURS: Izdatki sektorja države po namenih in vrsti. Pridobljeno na <http://www.stat.si>.

Pri drugih pomembnejših skupinah izdatkov ima Slovenija višje deleže izdatkov v BDP od povprečja EU-27 pri sredstvih za zaposlene in pri subvencijah, nižje pa pri vmesni in končni potrošnji ter pri kapitalskih transferjih. Tudi ekonomska klasifikacija jasno kaže na potrebo po spremembi razporeditve izdatkov sektorja države. Z reorganizacijo izvajanja javnih storitev je treba znižati relativne izdatke za zaposlene, z opustitvijo nekaterih programov, ki se izvajajo že več kot desetletje (npr. zapiranje premogovnikov), pa tudi subvencije. Hkrati pa bi bilo smiselno okrepiti bruto investicije in kapitalske transferje za programe, ki produktivno vplivajo na gospodarsko rast.

3.2.4. Strukturne spremembe izdatkov sektorja država

Izdatki sektorja država v primerjavi z BDP so nižji kot v večini držav EU, v obdobju 2000–2008 so se znižali zaradi treh razlogov. Prvi razlog izhaja iz visoke rasti BDP, ki mu rast izdatkov ni sledila. Drugi razlog temelji na odloženih obveznostih (zadrževanje višine plač), ki so se sprostile s plačno reformo in odpravo plačnih nesorazmerij, kar je sredstva za zaposlene močno povečalo že v zadnji četrtini leta 2008. Tretji razlog temelji na prenosu financiranja avtocest iz izdatkov države v zadolževanje z državno garancijo ter možnost zadolževanja občin za izvedbo projektov, kar potencialno predstavlja prenos bremena izdatkov iz sedanje na prihodnjo generacijo.

Struktura izdatkov sektorja država jasno kaže, da Slovenija ni izpeljala njihovega načrtovanega prestrukturiranja v smeri povečanja produktivnih izdatkov ob hkratnem znižanju vseh izdatkov. Do opaznejšega znižanja izdatkov države je sicer prišlo predvsem v obdobju 2000–2007, vendar so se najbolj znižali prav izdatki za produktivne namene, kar je v nasprotju ne samo s postavljenimi strateškimi prioritetami, opredeljenimi v Strategiji razvoja Slovenije, temveč tudi z gibanji v EU-27, posebej v državah, ki dosegajo najvišje vrednosti BDP v SKM na prebivalca. Razvojne aktivnosti so se kljub temu izvajale, vendar z zamikom v financiranju (tekočih plačil za zaposlene predvsem za zdravstveno varstvo z reformo plač, ki je te izdatke v letu 2008 povečala, in potencialno preložitvijo plačil na prihodnjo generacijo za gradnjo avtocest ter razvojne projekte občin).

Visoka inflacija ter finančna in gospodarska kriza so v letu 2008 izdatke že povečale, še v večji meri pa se ti povečujejo v letu 2009. Recesija močno vpliva na višino in strukturo izdatkov tudi v letu 2009. Naraščajo dejanski izdatki za socialno zaščito (socialni transferji brezposelnim, socialne pomoči revnejšemu sloju prebivalstva) ter drugi izdatki, ki so usmerjeni v oživljanje gospodarstva ob hkratnem zmanjševanju predvsem izdatkov za vmesno potrošnjo po vseh namenih. Poleg dejanskih močno naraščajo tudi potencialni izdatki za

odpravljanje finančne krize in gospodarske recesije, ki se izvajajo z različnimi oblikami zadolževanja z državnim jamstvom.

Slovenija potrebuje korenite spremembe v izdatkih sektorja države za doseganje svojih razvojnih ciljev. Strukturne spremembe so bile predvidene že v Strategiji razvoja Slovenije (2005), sedanja finančna kriza pa le še stopnjuje potrebe po spremembah v smeri večje prilagodljivosti in povečanja produktivne naravnosti izdatkov ter njihovi večji učinkovitosti. To pa je mogoče le z izbiro učinkovitih programov in podprogramov trošenja, ki bodo podpirali uravnotežen razvoj (gospodarsko rast, zagotavljanje socialne države in varstvo okolja) in zagotavljali učinkovito črpanje razpoložljivih sredstev evropskega proračuna.

Strukturne spremembe v izdatkih in drugih javnofinančnih instrumentih so nujne tudi z dolgoročnega vidika. Staranje prebivalstva ter povečevanje življenjske dobe zahtevajo strukturne spremembe javnofinančnih izdatkov zaradi povečevanja povpraševanja po zdravstvenih storitvah, dolgotrajni oskrbi in socialni varnosti. Hkrati pa bodoče generacije utegne vse bolj bremeniti javni dolg, ki je posledica prenosa financiranja investicij iz izdatkov v zadolževanje (gradnja avtocest, potencialna gradnja železnic) in ukrepov za reševanje finančne in gospodarske krize.

4. Ključne ugotovitve in priporočila

Proticiklična fiskalna politika je v razmerah finančno-gospodarske krize pomemben stabilizacijski instrument ekonomske politike, vendar je manevrski prostor za njeno delovanje omejen. S poglobljanjem finančno-gospodarske krize so se pritiski na javne finance močno povečali, zato se razkorak med javnofinančnimi prihodki in izdatki v letu 2009 pospešeno povečuje. Primanjkljaj sektorja država se bo letos tako močno povečal in bo znašal več kot 5 % BDP. Naglo poslabšanje stanja javnih financ je deloma posledica pešanja gospodarske aktivnosti in s tem povezanega delovanja avtomatskih stabilizatorjev, deloma pa je posledica sprejetih ukrepov fiskalne politike letos in v preteklih letih. V preteklih letih so visoki prilivi davkov in prispevkov brez vidnih negativnih posledic za tedanji javnofinančni saldo omogočili sistemsko znižanje nekaterih davčnih virov. Sistemsko znižanje javnofinančnih virov pa niso spremljali ustrezni ukrepi na izdatkovni strani, saj v obdobju, ko se je primanjkljaj zniževal, ni prišlo do potrebnega prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov, ki bi omogočilo hitrejše zniževanje skupnega obsega javnofinančnih izdatkov. V letošnjem in naslednjem letu bo fiskalna politika sicer ekspanzivna in s tem, glede na neugodne konjunkturne pogoje, proticiklično usmerjena. Ekspanzivnost pa je v veliki meri posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev in naraščanja nekaterih zakonsko določenih odhodkov, v manjši meri pa diskrecijskih proticikličnih ukrepov. Zato kljub ustrezni naravnosti ne predstavlja v celoti tudi vsebinsko ustrezne reakcije. Ob strukturno neuravnoteženih prihodkih in odhodkih in s predvidenim povečanjem primanjkljaja in dolga sektorja država je manevrski prostor za sprejemanje protikriznih ukrepov namreč relativno omejen, saj naraščajo tveganja za stabilnost javnih financ na srednji in dolgi rok.

Na zniževanje primanjkljaja bo v prihodnjih letih vplivala dinamika oživljanja gospodarske aktivnosti in s tem povezano delovanje avtomatskih stabilizatorjev ter ukinjanje začasnih protikriznih ukrepov, v veliki meri pa bo povezano tudi s strukturnimi reformami. Izziv javnofinančne politike ostaja primanjkljaj, ki ga generirane neskladje ukrepov na prihodkovni in odhodkovni strani. Struktura in obseg javnofinančnih izdatkov, ki so posledica obstoječe sistemske ureditve v Sloveniji, bosta ob dani sistemski ureditvi virov tudi po postopnem ukinjanju izdatkov, povezanih z gospodarsko krizo, in povečevanju prihodkov ob oživljanju gospodarstva pomenila pritisk na javne finance in srednjeročno še vedno povzročala znaten primanjkljaj. Glede na ugotovitve analize obsega in strukture javnofinančnih izdatkov in prihodkov je vprašljivo, v kakšnem obsegu je možno zgolj s krčenjem izdatkov vzpostaviti ravnotežje obeh straneh. Na izdatkovni strani je zato nujno uporabiti nov pristop, ki bo na novo opredelil obseg javnih storitev in transferjev, ki jih lahko in mora zagotavljati država, ter

ponovno opredeliti drugačno porazdelitev obveznosti in njihovega financiranja med državo, posamezniki in sistemi socialne zaščite. Hkrati se ne bo mogoče izogniti povečevanju in prestrukturiranju javnofinančnih virov, pri čemer pa bo treba upoštevati tudi nujnost povečanja mednarodne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva in doseganje drugih razvojnih ciljev.

Na izdatkovni strani so v teku prvi koraki k oblikovanju razvojno naravnane proračuna, ki bo uporabljen že za pripravo proračuna 2010–2011. Predvideno je, da se proračunsko načrtovanje z dveh let podaljša na štiri leta, od tega bo proračun za zadnji dve leti indikativen. Sprememba zajema tudi drugačen način načrtovanja izdatkov, ki bo po novem načrtovan in usklajevan v okviru politik. Takšen način bo zagotovil: (i) uvedbo fiskalnega pravila glede razpoložljivih sredstev za izdatke, ki se tudi v fazi sprejemanja proračuna ne smejo povečevati; (ii) upoštevanje razvojnih prioritet države, opredeljenih po programih trošenja in (iii) zmanjševanje ali ukinjanje manj razvojno naravnanih, dragih in neučinkovitih programov trošenja. Za preverjanje učinkovitosti bo uveden tudi sistem spremljanja doseženih učinkov po posameznih politikah in programih trošenja. Sistem bo zasnovan tako, da bo postopno usklajeval poleg izdatkov tudi druge javnofinančne instrumente (davčne olajšave, posojila, zadolževanje, jamstva ipd.), s katerimi država izvaja politike, vendar pri tem bremena dodatno prerazdeljuje ali pa jih prenaša na prihodnje generacije. Tako zasnovan sistem bo posledično povzročil tudi postopne sistemske spremembe pri zagotavljanju javnih storitev in pravic iz transfernih plačil, ki se že dalj časa kažejo kot nujno potrebne.

Na prihodkovni strani oblikovanje stabilnega in učinkovitega davčnega sistema, ki bo zagotavljal dovolj davčnih virov, ostaja izziv. To je hkrati priložnost za odpravo neučinkovitih davčnih ukrepov (npr. razne davčne olajšave), ki ne dajejo pričakovanih rezultatov. Po končani krizi bo višja gospodarska rast sicer zopet okrepila davčne prihodke, ostali pa bodo vsi strukturni problemi. Davčno kapaciteto bo v bodoče možno povečati predvsem s širitvijo davčnih osnov. Priporočljivi so tudi premiki davčnih osnov, pri čemer so zaželeni takšne spremembe, ki povzročajo čim manj deformacij v ekonomskem sistemu, kot so davki na premoženje, okoljski davki in davki na potrošnjo. Povečanje posrednih davkov (davkov na potrošnjo) ob hkratnem zmanjšanju direktnih davkov, ki so bolj podvrženi cikličnim gibanjem v gospodarstvu, je tudi trend v sodobnih davčnih sistemih. Ker smo z davčno reformo že zmanjšali dohodnino in davek na dohodek, ki sta najpomembnejša direktna davka, ob hkratnem zmanjšanju posrednih davkov, ki smo ga dosegli z ukinitvijo davka na izplačane plače, sta možnosti za povečanje posrednih davkov bodisi širitev osnove ali povečanje davčne stopnje. Zaradi velikega deleža socialnih prispevkov v davčni strukturi bi bila tudi selitev dela prispevkov za socialno varnost med splošne davke ustrezna rešitev. Poseben izziv je tudi dosledno izvajanje sprejetega davčnega sistema, ki bi preprečilo

izogibanje plačevanju davkov. S tem bi se povečala obseg pobranih davkov in pravičnost davčnega sistema za davčne zavezanke.

5. Analitska priloga k poglavju 3

5.1. Analiza strukture virov

5.1.1. Celotna obremenitev z davki in prispevki po državah EU

Celotna obremenitev z davki in prispevki³⁹, merjena z deležem BDP, je v Sloveniji nekoliko pod povprečjem držav EU. V letu 2007 je v Sloveniji po primerljivih podatkih znašala 38,2 % BDP, v povprečju EU-27 39,8 % BDP in v povprečju EA-16 40,4 % BDP. Makroekonomsko okolje s spremembami v ekonomski aktivnosti, ukrepi tekoče ekonomske politike ter spremembe davčne zakonodaje v času spreminjajo tako skupno obremenitev z davki in prispevki za socialno varnost kot tudi njihovo strukturo. Kar nekaj sprememb v davčnih sistemih je bilo pogojenih tudi z vključevanjem držav članic, tudi Slovenije, v Evropsko unijo, ki so na poti približevanja EU morale prilagajati svoje davčne sisteme evropskim standardom.

V obdobju 1995–2000 se je v Sloveniji delež skupne obremenitve z davki in prispevki zmanjševal, se nato v obdobju 2000–2005 povečal, po tem letu pa se znova znižuje. Za slovenski davčni sistem je bilo v sredini 90-ih let značilno, da smo imeli visoke stopnje prispevkov za socialno varnost, kar je zaradi visokih stroškov dela zmanjševalo konkurenčnost gospodarstva. Da bi se položaj izboljšal, so se v letih 1996 in 1997 postopoma znižale prispevne stopnje delodajalčevih prispevkov za socialno varnost in namesto njih je bil uveden davek na izplačane plače, ki je s progresivno lestvico bolj obremenil plače v višjih dohodkovnih razredih, razbremenil pa tiste v nižjih. V letu 2005 se je obremenitev povečala v Sloveniji in tudi v povprečju EU. Po tem letu se je obremenitev v povprečju EU-27 začela povečevati⁴⁰, v Sloveniji pa zmanjševati, in sicer kot posledica sprejete davčne reforme (predvsem postopna ukinitve davka na izplačane plače, reforma dohodnine in davka na dohodek pravnih oseb).

³⁹ Države članice EU morajo Evropski komisiji sporočati podatke o obremenitvi z davki in prispevki za socialno varnost v točno predpisani obliki na standardno oblikovanih tabelah; podatki morajo biti tudi identični s podatki v Poročilu o primanjkljaju in dolgu države, ki ga morajo države članice dvakrat letno posredovati Evropski komisiji za preverjanje primanjkljaja sektorja države po postopku o presežnem primanjkljaju.

⁴⁰ V tem obdobju so predvsem nadpovprečno razvite države zmanjševale svojo obremenitev, vendar so k povečanju povprečne obremenitve v EU prispevale države, ki so izkazovale primanjkljaje nad konvergenčnim kriterijem (3 % BDP) in so s ciljem, da se približajo dovoljeni referenčni vrednosti, povečevale davke.

Slika 19: Delež celotnih davkov in prispevkov v BDP, 1995 do 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

Razlike v skupni obremenitvi z davki in prispevki za socialno varnost med državami so precej velike. V letu 2007 je imela najvišjo obremenitev z davki in prispevki Danska, in sicer 48,7 % BDP, najnižjo pa Romunija z 29,4 % BDP; razlika med državama z najvišjo in najnižjo obremenitvijo je torej znašala kar 19,3 o.t. BDP, vendar se po letu 2000 zmanjšuje.

V letu 2007 je imela Slovenija podobno, le malenkost nižjo obremenitev z davki in prispevki, kot jo je imela Nizozemska (38,9 % BDP), nižjo obremenitev od Slovenije je imelo 15 držav, višjo pa enajst držav članic, od tega kar sedem nadpovprečno razvitih.⁴¹ Med državami z najvišjim BDP v SKM so tudi države z nizkim deležem celotne obremenitve (Irska 31,2 %, Luksemburg 36,7 %). Nizka obremenitev je sicer bolj značilna za države z nižjim in najnižjim BDP v SKM na prebivalca, pri katerih je obremenitev celo pod 30 % (Latvija, Slovaška in Romunija).

5.1.2. Struktura davkov po državah EU: posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost – trije davčni stebri

Za primerjalno analizo davčnih sistemov med državami se največkrat uporablja analiza strukture davkov in prispevkov na posredne in neposredne davke ter na prispevke za socialno varnost. Neposredni (direktni) davki so tekoči davki na dohodek in premoženje podjetja

ali posameznika ter davki na kapital. Posredni (indirektni) davki so vezani na proizvodnjo in uvoz in se plačujejo ne glede na ustvarjeni dohodek (profit). Prispevke za socialno varnost plačujejo delavci in delodajalci v sklade socialnega zavarovanja.

Med državami članicami EU so razlike v davčni strukturi precej velike. V starih članicah imajo posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost približno enake deleže. Predvsem za nove države članice je značilen nižji delež neposrednih davkov in višji delež posrednih davkov.

Slovenija se po deležu posrednih davkov v celotnih davkih in prispevkih uvršča nekoliko nad povprečje EU-27 in EA-16 (leta 2007 Slovenija: 39,2 %, EU-27: 38,4 % EA-16: 37,1 %). Med državami z nadpovprečnim deležem posrednih davkov so zlasti države z nizkim BDP v SKM na prebivalca, predvsem nove države članice (Bolgarija, Romunija, Ciper, Malta, Estonija, Poljska), med starimi članicami pa le Irska.

Delež neposrednih davkov v celotnih davkih in prispevkih je v Sloveniji nizek in močno odstopa od povprečja EU (leta 2007 Slovenija: 24,9 %, EU-27: 32,3 %, EA-16: 32,5 %). Slovenija ima enega izmed najnižjih deležev neposrednih davkov (za Estonijo, Romunijo, Bolgarijo in Slovaško). Med državami z nizkim deležem neposrednih davkov so predvsem najmanj razvite članice z nižjimi davčnimi stopnjami na dohodek podjetij in dohodnine, nekatere med njimi imajo tudi davčni sistem z enotno davčno stopnjo. Med nadpovprečno razvitimi državami članicami po BDP v SKM na prebivalca pa po deležu neposrednih davkov evropsko povprečje bistveno presega Danska (61,2 % delež).

Po letu 2007 se bo delež neposrednih davkov v Sloveniji še zmanjševal, saj so učinki davčne reforme, uvedene leta 2007, največji pri dohodnini in davku na dohodek pravnih oseb, ki tvorita glavnino slovenskih neposrednih davkov.

Višji kot v povprečju EU je v Sloveniji delež prispevkov za socialno varnost (leta 2007 Slovenija : 36,0 %, EU-27 : 29,5 %). Leta 2007 je imelo višji strukturni delež prispevkov za socialno varnost kot Slovenija le pet držav (najvišjega Češka 44,2 %, sledi Slovaška s 39,8 %, nato Nemčija 38,5 %, Francija in Grčija). Najnižji in izrazito nizek delež prispevkov za socialno varnost ima Danska (2,0 %), kjer se sistem socialne varnosti financira pretežno iz splošnih davkov. Zelo nizek delež pa imajo tudi Irska (15,9 %), Malta (17,1 %) ter Združeno kraljestvo in Ciper (18,4 %). Med državami članicami so razlike v strukturnem deležu prispevkov za socialno varnost predvsem zaradi različnih sistemov socialnega zavarovanja. Centralno evropske države z dolgoletno tradicijo sistemov socialnega zavarovanja imajo v strukturi visoke deleže prispevkov za socialno varnost, prav tako skandinavske države, nekoliko manjši delež prispevkov v strukturi davkov in prispevkov pa imajo anglosaksonske in mediteranske države.

⁴¹ Za namene naše raziskave smo države članice EU razporedili po vrstnem redu glede na doseženi BDP na prebivalca v SKM za leto 2008 (SURS, Prva objava, 26. 06. 2009), ki v EU predstavlja kriterij razvitosti.

Slovenija odstopa od evropskega povprečja tudi po delitvi prispevkov za socialno varnost med prispevke, ki jih prispevajo delavci in med prispevke, ki jih prispevajo delodajalci. V Sloveniji znaša delež prispevkov delodajalcev v celotnih prispevkih 42,7 %, v povprečju držav EU-27 pa skoraj 65 %. Manj kot v Sloveniji prispevajo delodajalci samo še na Nizozemskem (41,1 %) in na Danskem, kjer ne poznajo sistema socialnih prispevkov. Prvotno razmerje 50:50 med prispevki delavcev in prispevki delodajalcev se je porušilo z uvedbo davka na izplačane plače, ki je nadomestil del delodajalčevih prispevkov. Delež delodajalčevih prispevkov se je zmanjšal na 42,7 %, delež prispevkov delavcev pa povečal na 57,3 %.

5.1.3. Davki in prispevki po ekonomski funkciji v EU

Za analizo vpliva davčnega sistema na dogajanja v ekonomiji je pomembna razvrstitev davkov in prispevkov po ekonomski funkciji na davke na potrošnjo, davke na delo in davke na kapital⁴². Klasifikacija davkov na tri ekonomske funkcije in okvir nacionalnih računov namreč omogočata, da na podlagi opredelitve ustreznih davčnih osnov, ki so potencialno obdavčljive, izračunamo tudi implicitno davčno stopnjo na potrošnjo, delo in kapital, ki dajejo relevantnejšo sliko obremenitve produkcijskih faktorjev z davki in prispevki.

V letu 2007 je bil delež davkov na potrošnjo⁴³ v celotnih davkih in prispevkih v Sloveniji (34,7 %) višji kot v povprečju EU-27 (33,6 %). Visok delež davkov na potrošnjo je značilen za države članice z najnižjim BDP v SKM na prebivalca. Najvišjega je dosegla leta

2007 Bolgarija (53,7%). Od starih držav članic imajo višji delež davkov na potrošnjo kot Slovenija le Irska in Grčija, za druge razvite evropske države pa je značilen podpovprečen delež davkov na potrošnjo.

Slovenija je po deležu davkov na delo⁴⁴ s 51,5 % precej nad povprečjem EU-27 (45,2 %). Večji delež davkov na delo v primerjavi s celotnimi davki in prispevki kot Slovenija ima šest držav: najvišjega Švedska (58,6 %), sledijo Avstrija (55,2 %), Nemčija (54,6 %), Belgija (52,2 %), Finska (52,0 %) in Francija (51,8 %), v drugih državah pa je delež davkov na delo nižji kot v Sloveniji.

Leta 2007 je znašal delež davkov na kapital⁴⁵ v Sloveniji 13,8 %, kar je slabi dve tretjini povprečja EU-27 (21,3 %). Nižji delež od slovenskega imajo le na Madžarskem, v Latviji, Estoniji in Litvi. Med starimi članicami z najvišjim BDP v SKM na prebivalca pa imajo nizek delež davkov na kapital v celotnih davkih in prispevkih, ki ni bistveno višji od slovenskega, tudi Švedska (15,2 %), Avstrija (17 %) in Danska (16 %).

5.1.4. Implicitne davčne stopnje v EU⁴⁶

Za ekonomsko analizo davčnega sistema je še bolj kot ekonomska struktura davkov uporabna primerjava izračunanih implicitnih davčnih stopenj, ki v okviru nacionalnih računov ob uporabi enotne metodologije ESR-95 primerja davke in prispevke glede na enako opredeljene osnove po nacionalnih računih.

Implicitna davčna stopnja na potrošnjo je definirana kot razmerje med davki na potrošnjo in med končno potrošnjo gospodinjstev na teritoriju države po metodologiji nacionalnih računov.

Za Slovenijo je za leto 2007 implicitna davčna stopnja na potrošnjo izračunana na 24,1 % in je višja od povprečja držav članic (EU-27: 22,2 %). Glede na leto 2000 se je malenkost povečala. Do povečanja je prišlo v letu 2002, ko sta bili povišani splošna in posebna stopnja davka na dodano vrednost. Po tem letu pa se je implicitna davčna stopnja na potrošnjo postopoma zniževala, v zadnjih dveh letih pa je stabilna.

Med državami EU imajo najvišje implicitne davčne stopnje na potrošnjo predvsem nadpovprečno razvite države. Najvišja stopnja je bila v letu 2007 zabeležena

⁴² Pri opredelitvi davkov na tri ekonomske kategorije davkov izhajamo iz klasifikacije davkov po metodologiji sistema nacionalnih računov. Pri tem uporabimo nekaj osnovnih pravil, ki jih lahko definiramo in jih upoštevamo pri razvrstitvi davkov na posamezne ekonomske kategorije. Ker nekaterih davkov, ki so na meji med dvema možnima uvrstitvama, po ekonomski klasifikaciji ni možno enoznačno razvrstiti v katero od kategorij, je pri razvrščanju treba uporabiti tudi približke. Najbolj zapletena in zato najtežja je pri nekaterih obremenitvah delitev med davki na potrošnjo in davki na kapital. Davki morajo biti zato čim bolj podrobno razčlenjeni, ker jim tako lažje pravilno določimo ekonomsko funkcijo in jih razvrstimo v ustrezno ekonomsko kategorijo. Kadar jih ni mogoče dovolj razčleniti, je lahko klasifikacija na tri ekonomske funkcije otežena. Vsaka država ima v svojem davčnem sistemu vgrajene tudi svoje značilnosti, ki jih je treba pri analizi povsem specifično obravnavati.

⁴³ *Davki na potrošnjo* so definirani kot davki na transakcije med gospodarskimi subjekti in končnimi potrošniki in se plačajo ne glede na to, ali je davčni zavezanec ustvaril dohodek ali ne. Po ESR-95 klasifikaciji so med davke na potrošnjo po obstoječem davčnem sistemu v Sloveniji vključeni davek na dodano vrednost, uvozne dajatve, carine, drugi davki na uvoz, trošarine, kmetijske dajatve pri uvozu, carinske takse in takse s področja trošarin, davek od motornih vozil, davek od iger na srečo, davek od prometa zavarovalnih storitev, komunalne in okoljske takse in pristojbine.

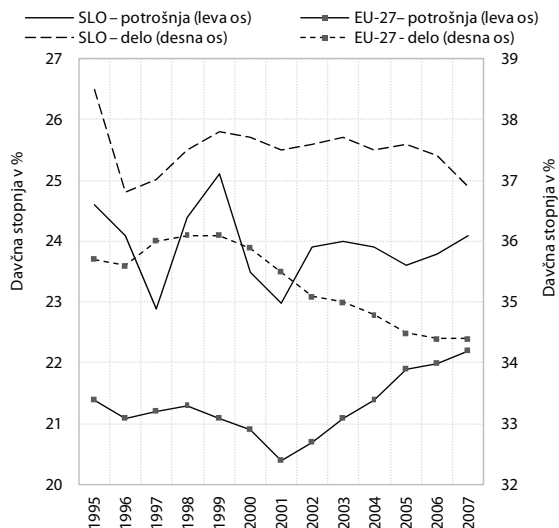
⁴⁴ Med *davke na delo* so vključeni vsi davki direktno vezani na plače in jih plačujejo delavci (zaposleni) in delodajalci, vključno z obveznimi prispevki za socialno varnost.

⁴⁵ V kategorijo *davki na kapital* se vključujejo davki, ki se plačujejo na kapital in na dohodek pravnih oseb (davek na dohodek pravnih oseb), del dohodnine, ki se nanaša na dohodek iz kapitala gospodinjstev (rente, dividende, drugi prihodki iz lastnine), davki na kapitalne dobičke, davki na premoženje (stavbe, vikendi, plovila), davek na dediščine in darila, na promet nepremičnin, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, itd.

⁴⁶ Izračun Evropske komisije.

na Danskem (33,7 %). Izjemi sta Združeno kraljestvo in Nemčija z izrazito nizkimi implicitnimi davčnimi stopnjami na potrošnjo, in sicer pod 20 %. Med državami s podobno višino BDP v SKM na prebivalca kot v Sloveniji so implicitne davčne stopnje na potrošnjo nižje kot v Sloveniji. Med državami z nizkim BDP v SKM na prebivalca imata Madžarska (27,1 %) in Bolgarija (25,4 %) višje stopnje kot Slovenija.

Slika 20: Implicitna davčna stopnja na potrošnjo in na delo v % od osnove



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

Implicitna davčna stopnja na delo je definirana kot razmerje med davki na delo in med sredstvi zaposlenih po metodologiji nacionalnih računov, povečanih za davek na izplačane plače.

Implicitna davčna stopnja na delo je bila v Sloveniji leta 2007 s 36,9 % nad povprečjem EU-27 (34,4 %).

Višjo implicitno davčno stopnjo na delo kot Slovenija ima deset držav (pet med njimi je nadpovprečno razvitih), najvišjo ima Italija (44 %) sledi Švedska (43,1 %), med novimi članicami imata višjo Češka (41,4 %) in Madžarska (41,2 %). Za članice z nizkim BDP v SKM na prebivalca so značilne nižje implicitne davčne stopnje na delo. Izrazito nizke implicitne davčne stopnje na delo pod 30 % imajo Irska (25,7 %), Združeno kraljestvo (26,21 %), Ciper (24 %) in Malta (20,1%).

Po letu 2000 se je implicitna davčna stopnja na delo v povprečju evropskih držav postopoma zniževala, saj so države članice v želji po izboljšanju mednarodne konkurenčnosti zniževale obremenitve plač. V Sloveniji se je implicitna davčna stopnja znižala po letu 1996, ko so bile znižane stopnje prispevkov za socialno varnost, potem pa se je stabilizirala.

Implicitna davčna stopnja na kapital zaradi pomanjkanja podatkov in zaradi številnih nejasnosti

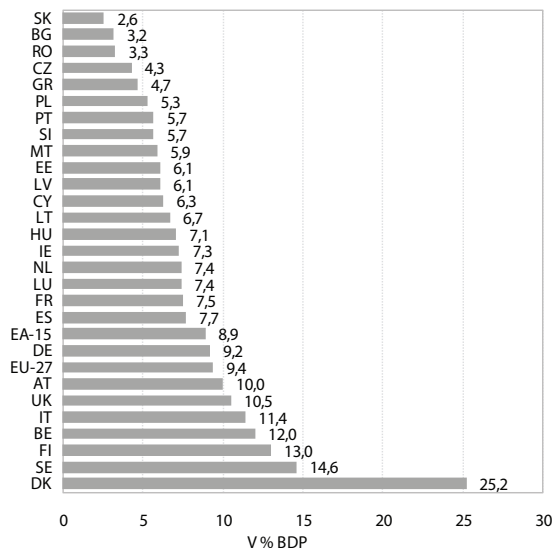
pri opredelitvi primerljive osnove za Slovenijo in tudi za nekaj drugih, predvsem novejših držav članic za enkrat še ni bila izračunana.

5.1.5. Pregled nekaterih najpomembnejših davkov v državah članicah EU

Dohodnina v državah EU

Prihodki od dohodnine, merjeni z deležem v BDP, so v Sloveniji nižji kot v povprečju EU. V letu 2007 je znašal delež prihodkov od dohodnine v Sloveniji 5,7 % BDP, v povprečju držav EU-27 pa 9,4 % BDP. Nižje deleže kot Slovenija imajo nekatere nove članice z nižjim BDP v SKM na prebivalca (Slovaška, Bolgarija, Romunija, Češka, Poljska, Grčija), predvsem države, ki so uvedle enotno davčno stopnjo. Najvišji delež dohodnine v BDP sta leta 2007 zabeležili državi z najvišjimi zgornjimi mejnimi stopnjami dohodnine in največjo dohodninsko progresijo: Danska (25,2 % BDP) in Švedska (14,6 % BDP).

Slika 21: Delež dohodnine v % BDP po državah EU v letu 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

Večina držav članic obdavčuje dohodke fizičnih oseb s progresivnimi davčnimi stopnjami, razen šest držav, ki uporabljajo enotne davčne stopnje (Estonija, Latvija, Litva, Slovaška, Bolgarija in Romunija). Progresivno obdavčenje v treh davčnih razredih uporablja za večino dohodkov fizičnih oseb, razen za dohodke iz kapitala, tudi Slovenija, in sicer z zgornjo mejno davčno stopnjo 41 %. V letu 2006 je Slovenija sprejela dualni dohodninski sistem, po katerem so bili vsi kapitalski dohodki obdavčeni z nižjo enotno stopnjo in so bili izvzeti iz progresivnega sistema obdavčenja. Kapitalski dohodki so bili s tem sistemom zelo razbremenjeni davčnih bremen, na boljšem so bili

vsi zavezanci (predvsem iz višjih dohodkovnih razredov), ki so realizirali kapitalske prihodke. Zaradi davčne ugodnosti ureditve so bili davčni zavezanci spodbujeni, da so tudi del plač izplačevali v raznih oblikah kapitalskih prihodkov in se s tem izognili progresivnemu obdavčenju in plačevanju prispevkov za socialno varnost.

Deset držav članic, ki uporabljajo progresivne davčne stopnje, ima dohodke fizičnih oseb obdavčene z višjo zgornjo mejno davčno stopnjo kot Slovenija. Najvišjo mejno stopnjo sta uveljavili Danska (59 %) in Švedska (58 %), v ostalih državah članicah pa se zgornja davčna stopnja giblje med 42 % in 52 %. Enako zgornjo mejno stopnjo kot Slovenija (41 %) ima Irska, nižjo pa preostalih devet držav članic. Najnižjo zgornjo mejno stopnjo v progresivni lestvici ima Ciper (30 %).

Z davčno reformo je Slovenija znižala zgornjo stopnjo obdavčitve s 50 % na 41 %. Progresivnost dohodnine so spreminjale tudi druge države članice. Leta 2007 so zgornjo stopnjo obdavčitve glede na leto 2004 znižale Španija, Francija in Irska, medtem ko so jo Nemčija, Madžarska, Portugalska in Finska povišale.

Davek od dohodka pravnih oseb v državah EU

Prihodki od davka na dohodek, merjeni z deležem v BDP, so bili v Sloveniji v letu 2006 na povprečju evropskih držav (3 % BDP), v naslednjih letih pa je delež zanihal najprej nad povprečje evropskih držav, potem pa pod njega. Z davčno reformo v letu 2007, ki je uzakonila nižanje davčnih stopenj davka na dohodek (od 25 % v letu 2006 na 23 % v letu 2007 in postopno na 20 % do leta 2010) in spremenila sistem davčnih olajšav, ki so bile v letu 2007 močno okrnjene, se je delež prihodkov od davka na dohodek v BDP povečal na 3,4 % BDP. V letu 2008 so se, tudi pod vplivom prihajajoče krize, zopet močno povečale davčne olajšave kar je, ob hkratnem znižanju davčne stopnje in ob že nekoliko upočasneni aktivnosti, delež davka zmanjšalo na 2,5 % BDP.

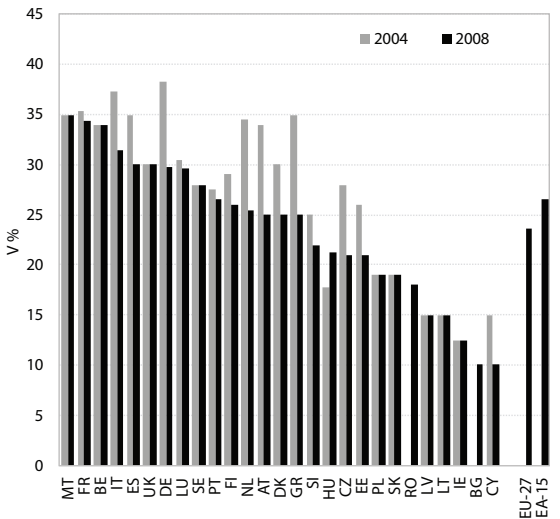
Deleži davka od dohodka pravnih oseb v primerjavi z BDP se med državami EU precej razlikujejo. Za nadpovprečno razvite države po BDP v SKM na prebivalca so značilni višji deleži med 4 % in 5 % BDP.

Tabela 10: Zakonsko določene zgornje mejne stopnje dohodnine po državah EU v letih 2004, 2007

DRŽAVE ČLANICE	2004	2007
Belgija	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 50 %
Češka Republika	progresivna stopnja do 32 %	progresivna stopnja do 32 %
Danska	progresivna stopnja do 59 %	progresivna stopnja do 59 %
Nemčija	progresivna davčna stopnja do 42 % in prispevek 5,5 %	progresivna davčna stopnja do 47,5 %
Estonija	24 % enotna stopnja	22 % enotna stopnja
Grčija	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %
Španija	progresivna stopnja do 45 %	progresivna stopnja do 43 %
Francija	progresivna stopnja do 48,09 %	progresivna stopnja do 40 %
Irska	progresivna stopnja do 42 %	progresivna stopnja do 41 %
Italija	progresivna stopnja do 43 %	progresivna stopnja do 43 %
Ciper	progresivna stopnja do 30 %	progresivna stopnja do 30 %
Latvija	25 % enotna stopnja	25 % enotna stopnja
Litva	33 % enotna stopnja	27 % enotna stopnja
Luksemburg	progresivna stopnja 38,95 %	progresivna stopnja 38,95 %
Madžarska	progresivna stopnja do 38 %	progresivna stopnja do 40 %
Malta	progresivna stopnja do 35 %	progresivna stopnja do 35 %
Nizozemska	progresivna stopnja do 52 %	progresivna stopnja do 52 %
Avstrija	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 50 %
Poljska	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %
Portugalska	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 42 %
Slovenija	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 41 %
Slovaška	19 % enotna stopnja	19 % enotna stopnja
Finska	progresivna stopnja do 33,5 % + davek lokalne skupnosti in cerkveni davek	progresivna stopnja do 50,5 %
Švedska	progresivna stopnja 53 % - 58 %	progresivna stopnja 53 % - 58 % (56,6 %)
Velika Britanija	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %
Bolgarija		24 %
Romunija		16 %

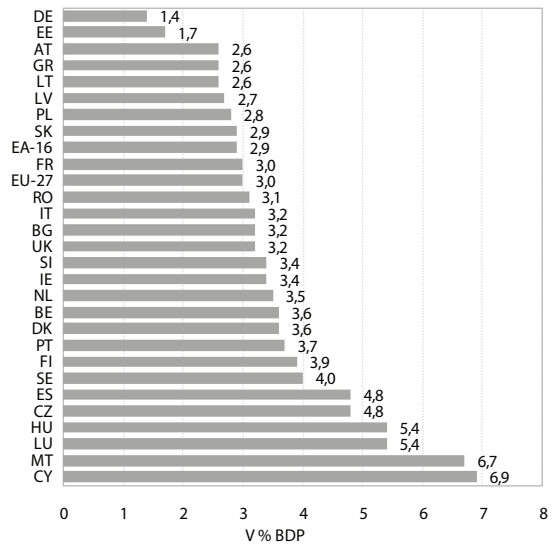
Najvišji delež v primerjavi z BDP je sicer dosegel davek na dohodek v letu 2007 na Cipru (6,9% BDP), na Malti (6,7 % BDP) v Luksemburgu in na Madžarskem (5,4 % BDP). Nižji deleži od povprečja so značilni za slabše razvite po BDP v SKM na prebivalca nove članice (Slovaška, Bolgarija, Poljska, Litva, Madžarska, Estonija), predvsem tiste, ki so v želji privabljanja tujega kapitala uvedle enotno davčno stopnjo ali pa so zakonsko davčno stopnjo tega davka močno znižale. Med državami z nizkimi obremenitvami z davkom na dohodek je tudi Nemčija (1,4 % BDP), ki ima celo najnižji delež. Po letu 2004 je petnajst držav članic znižalo davčne stopnje davka od dohodka.

Slika 22: Zakonsko določene stopnje davka od dohodka pravnih oseb po državah EU, v letih 2004 in 2008



Vir:Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

Slika 23: Delež davka na dohodek pravnih oseb v % BDP v letu 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

Davek na dodano vrednost v državah EU

Prihodki od davka na dodano vrednost, merjeni z deležem v BDP, so v Sloveniji v letu 2007 znašali 8,5 % BDP in so bili nad povprečjem evropskih držav (7,1 % BDP). Višji delež davka na dodano vrednost v BDP v primerjavi s Slovenijo je imelo leta 2007 šest držav. Med njimi so bile države z visokim BDP v SKM na prebivalca, kot sta Danska, Švedska, pa tudi države z nižjim BDP v SKM na prebivalca, kot so Poljska, Estonija, Bolgarija in Ciper. Dvajset držav članic je imelo nižji delež davka na dodano vrednost v BDP kot Slovenija, najnižjega Luksemburg (5,8 % BDP).

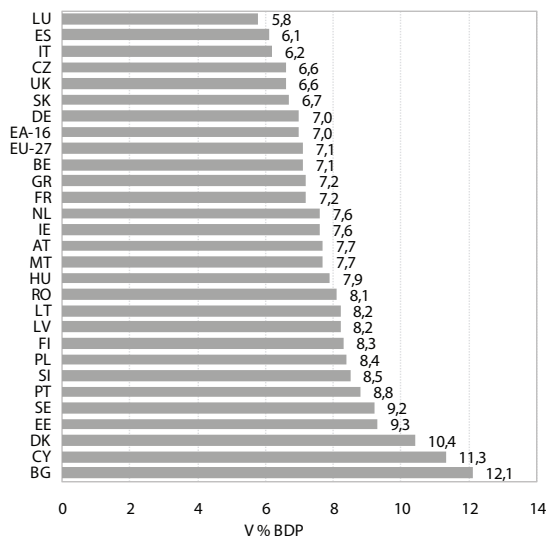
Vse države članice z izjemo Danske in Slovaške imajo poleg splošne stopnje davka na dodano vrednost tudi znižane davčne stopnje za posebne namene potrošnje. Najvišjo davčno stopnjo davka na dodano vrednost imata Danska in Švedska (25 %). V primerjavi s Slovenijo ima sedem držav višjo splošno davčno stopnjo,

Tabela 11: Splošne in znižane stopnje davka na dodano vrednost po državah EU v letu 2007, v %

Država	Splošna stopnja	Znižana stopnja	Bolj znižana stopnja
Belgija	21	6/12	
Bolgarija	20	7	
Češka	19	9	
Danska	25		
Nemčija	19	7	
Estonija	18	5	
Irska	21,5	13,5	4,8
Grčija	19	9	4,5
Španija	16	7	4
Francija	19,6	5,5	2,1
Italija	20	10	4
Ciper	15	5/8	
Latvija	21	10	
Litva	19	5/9	
Luksemburg	15	6/12	3
Madžarska	20	5	
Malta	18	5	
Nizozemska	19	6	
Avstrija	20	10	
Poljska	22	7	3
Portugalska	20	5/12	
Romunija	19	9	
SLOVENIJA	20	8,5	
Slovaška	19	10	
Finska	22	8/17	
Švedska	25	6/12	
Zdr. kraljestvo	15	5	

Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

Slika 24: Delež davka na dodano vrednost v % BDP po državah EU v letu 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

štiri države imajo enako, 20-odstotno splošno davčno stopnjo (sosednje Avstrija, Italija in Madžarska ter Bolgarija), preostalih petnajst držav članic pa ima nižjo splošno davčno stopnjo. Leta 2007 so se glede na leto prej splošne davčne stopnje davka na dodano vrednost povečale v Nemčiji, na Irskem, v Litvi in v Latviji, medtem ko so se znižale na Poljskem in v Združenem kraljestvu. Posebno so davčno stopnjo davka na dodano vrednost povečali na Češkem in v Litvi, v Belgiji in Luksemburgu pa so nižji posebni davčni stopnji dodali še višjo posebno davčno stopnjo.

5.2. Analiza strukture izdatkov

5.2.1. Vpliv višine izdatkov sektorja država na gospodarsko rast

Izdatki sektorja država so se v Sloveniji v primerjavi z BDP v obdobju 2000–2007 znižali za 4,3 o. t., v letu 2008 pa ponovno povečali za 1,2 o. t. Prizadevanju strokovnjakov⁴⁷ in Evropske komisije za zniževanje

izdatkov države, kar bi pospešilo gospodarsko rast, je večina članic EU-27 sledila v obdobju 2000–2007, predvsem pa po letu 2005. Izdatke so najbolj znižale članice z najnižjim in večina članic z najvišjim BDP v SKM na prebivalca.⁴⁸ Med njimi sta le Slovaška in Litva (2007) sledili teoretičnim izsledkom Tanzi in Schuknehta (2005, str. 7) in izkazovali izdatke pod 35 % BDP, oziroma 40 % BDP (Aristovnik in sod., 2009, str. 28), kjer se omenjenima članicama pridruži še šest držav. Slovenija je z izdatki v višini 42,4 % BDP presegala obe meji. V letu 2008 so izdatke države v primerjavi z BDP bistveno povečale skoraj vse članice, izjeme so bile le Nemčija, Češka in Bolgarija, ki so deleže izdatkov znižale, Avstrija pa ga je ohranila. Izdatki so se relativno najbolj povečali (za več kot 5 o. t.) v deželah z relativno najnižjimi javnofinančnimi izdatki (Slovaška, Estonija in Irska). V nobeni članici v letu 2008 doseženi izdatki niso bili nižji od 35 %, nižji od 40 % BDP pa so bili samo še v štirih članicah. Povečanje izdatkov države v letu 2008 lahko že v določeni meri pripišemo začetku finančne krize in recesije, v Sloveniji pa tudi blaženju neugodnih posledic relativno visoke inflacije na revnejši sloj prebivalstva.

Delež izdatkov sektorja države v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-27, med posameznimi članicami je v letu 2008 nižjega izkazovalo samo devet članic.

Znižanje deleža izdatkov v obdobju 2000–2007 je izhajalo predvsem iz visoke rasti BDP, ki jim izdatki niso sledili, in znižanih izdatkov, pri katerih deluje avtomatski stabilizator (izdatki za brezposelne in za revnejši sloj prebivalstva), večjih celovitih sistemskih sprememb, ki bi zniževali izdatke, pa razen pri socialni zaščiti ni bilo. Zvišanje njihovega deleža v letu 2008 je predvsem posledica neprilagojenih izdatkov rasti BDP, ki se je drastično znižal (negativna rast) šele v zadnjem četrtletju, in povečanih izdatkov predvsem za socialno zaščito. Ker se izdatki počasi prilagajajo spremembam v gibanju BDP, v letu 2009 pričakujemo nadaljevanje povečanja deleža izdatkov sektorja države v BDP zaradi padanja gospodarske aktivnosti in povečanih izdatkov, usmerjenih v blažitev posledic krize.

⁴⁷ Mnoge študije dokazujejo, da višji delež javnofinančnih izdatkov negativno vpliva na gospodarsko rast in da povečanje celotnih izdatkov na dolgi rok vodi v kumulativno znižanje gospodarske rasti; 1-odstotno povečanje celotnih izdatkov naj bi na dolgi rok vodilo v kumulativno znižanje gospodarske rasti za 3,1 % (Romero in Strauch, 2003, str. 22). Tanzi in Schuknecht (2005, str. 7) poudarjata, da za javno porabo veljajo padajoči donosi, saj družbene koristi od povečevanja javne porabe izginejo, ko ta preseže optimalno raven, ki naj bi bila okoli 35 % BDP. Podobno trdi tudi Rihterčeva (2001, str. 482), saj povečanje državne porabe povečuje gospodarsko rast na prebivalca, dokler ne dosežemo optimalnega obsega državne porabe, nato pa to povečanje gospodarsko rast zmanjšuje, saj

je učinek obdavčenja in neučinkovitosti državnega poseganja v gospodarstvo močnejši od produktivnega učinka državnih investicij in pomoči. Ko namreč državni vpliv preseže določeni delež skupne končne porabe v narodnem gospodarstvu, zavre podjetniško iniciativo ter zmanjša fleksibilnost gospodarskih subjektov.

⁴⁸ Za namene analize smo države članice EU razporedili po vrstnem redu glede na doseženi BDP na prebivalca v SKM za leto 2008 (SURS, Prva objava, 26. 06. 2009), ki v EU predstavlja kriterij razvitosti.

Tabela 12: Skupni izdatki sektorja država, v % od BDP

Države, razporejene po doseženem BDP na prebiv. v SKM	2000	2005	2006	2007	2008	2000–2008 (spr. o. t.)	BDP/ preb. v SKM 2008	BDP 2000–2008 (povp. rast)
EU-27	45,2	46,9	46,3	45,7	46,8	+1,6	100	2,2
EU-25	45,3	47,0	46,4	45,8	46,9	+1,6		2,2
EU-15	45,4	47,1	46,6	46,1	n. p.			2,1
BDP/preb. v SKM > od 100								
Luksemburg	37,6	41,6	38,6	37,2	40,7	+3,1	253	4,1
Irska	31,5	33,7	34,0	35,7	41,0	+9,5	140	5,2
Nizozemska	44,2	44,8	45,6	45,3	45,5	+1,3	135	2,2
Avstrija	52,1	49,9	49,4	48,7	48,7	-3,4	123	2,3
Švedska	55,6	55,2	54,1	52,5	53,1	-2,5	121	2,6
Danska	53,6	52,8	51,6	51,0	51,7	-1,9	119	1,5
Združeno kraljestvo	39,1	44,1	44,2	44,0	47,7	+8,6	117	2,5
Finska	48,3	50,3	48,7	47,3	48,4	+0,1	116	3,1
Nemčija	45,1	46,8	45,3	44,2	43,9	-1,2	116	1,4
Belgija	49,2	52,2	48,5	48,3	49,9	+0,7	115	2,1
Francija	51,6	53,4	52,7	52,3	52,7	+1,1	107	1,9
Španija	39,1	38,4	38,5	38,8	40,5	+1,4	104	3,3
Italija	46,2	48,2	48,7	47,9	48,7	+2,5	100	1,2
BDP v SKM < od 100								
Grčija	46,7	43,3	42,2	44,0	44,9	-1,8	95	4,1
Ciper	37,0	43,6	43,4	42,9	44,0	+7,0	95	3,7
Slovenija	46,7	45,3	44,6	42,4	43,6	-3,1	90	4,3
Češka	41,8	45,0	43,8	42,6	42,4	+0,6	80	4,3
Malta	41,0	44,7	43,7	42,6	45,3	+4,3	76	2,2
Portugalska	43,1	47,6	46,3	45,8	45,9	+2,8	75	1,3
Slovaška	50,9	38,2	36,9	34,4	43,9	-7,0	72	5,7
Estonija	36,5	34,0	34,2	35,5	40,9	+4,4	67	6,9
Madžarska	46,5	50,1	51,9	49,7	49,8	+3,3	63	3,6
Litva	39,1	33,3	33,6	34,9	37,2	-1,9	61	7,0
Poljska	41,1	43,4	43,8	42,1	43,1	+2,0	57	4,2
Latvija	37,3	35,6	38,2	35,9	39,5	+2,2	56	7,3
Romunija	38,5	33,5	35,3	36,6	38,5	0,0	46	5,8
Bolgarija	42,6	39,9	36,5	41,5	37,4	-5,2	40	5,6

Vir: Total general government Expenditure; General government. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opombi: Za namene analize smo države članice EU razporedili po vrstnem redu glede na doseženi BDP na prebivalca v SKM za leto 2008 (SURS, Prva objava, 26. 06. 2009), ki v EU predstavlja kriterij razvitosti.). Oznaka n. p. – ni podatka.

5.2.2. Struktura izdatkov sektorja država (namenska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti

Znižanje izdatkov sektorja država v Sloveniji v primerjavi z BDP (za 4,3 o. t. BDP) v obdobju 2000–2007 je bilo doseženo predvsem z znižanjem produktivnih izdatkov (za 2,3 o. t.), izdatkov za socialno zaščito (za 1,8 o. t.) in neproduktivnih izdatkov, razen izdatkov za socialno zaščito (za 0,2 o. t. BDP). Med produktivne izdatke⁴⁹ so uvrščeni izdatki za ekonomske zadeve, izobraževanje, zdravstveno varstvo, javni red in mir ter izdatki za varstvo okolja⁵⁰. Med neproduktivne izdatke pa

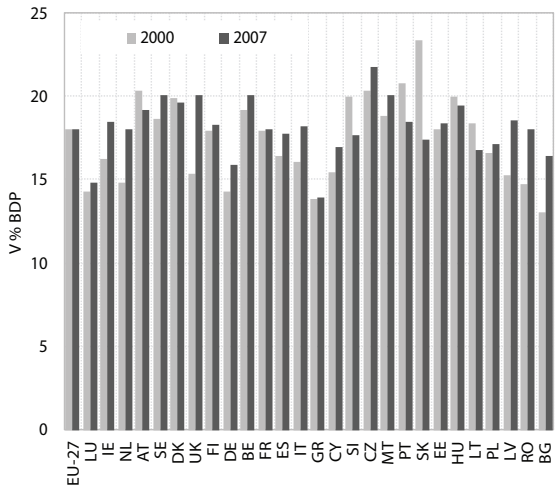
⁴⁹ Evropska komisija je produktivne javnofinančne izdatke razvrstila v tri kazalnike. Prvi kazalnik obsega izdatke za promet, raziskave in razvoj ter izobraževanje. Drugi kazalnik obsega izdatke iz prvega kazalnika in izdatke za zdravstveno varstvo. Tretji kazalnik pa obsega poleg izdatkov iz kazalnika dve še izdatke za javni red in mir in za varstvo okolja (European Commission, 2008, str. 6). Ker v Sloveniji in tudi v nekaterih drugih državah članicah ni podatkov po namenski klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (COFOG) na drugi ravni, smo namesto podatkov samo za promet upoštevali celotne izdatke za ekonomske zadeve, izdatke za raziskave in razvoj pa smo iz tega pregleda izpustili (so pa na drugi ravni v okviru vseh desetih skupin izdatkov).

⁵⁰ Poimenovanje izhaja iz objave SURS: Izdatki sektorja države po namenih in vrsti. Pridobljeno na <http://www.stat.si>.

so uvrščeni, razen izdatkov za socialno zaščito, ki smo jih obravnavali v posebni skupini, izdatki za javno upravo, obrambo, stanovanjski in prostorski razvoj ter izdatki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj.

Države članice EU z najvišjim BDP v SKM na prebivalca so v obdobju 2000–2007 povečale delež produktivnih izdatkov v BDP, Slovenija pa ga je zmanjšala. Delež produktivnih izdatkov, ki je v Sloveniji še leta 2000 znašal 20 % BDP in je bil eden najvišjih, je do leta 2007 padel pod povprečje držav članic EU-27, saj ima le osem članic nižjega od Slovenije. Izdatki za ekonomske zadeve, ki so se znižali najbolj (za 1,2 % BDP), so sicer v letu 2007 še višji od povprečja članic, vendar več kot polovica članic izkazuje višjega od Slovenije. Izrazito znižanje izdatkov izhaja iz leta 2004, kar je bila posledica prenosa kapitalskih transferjev za investicije v avtocestno omrežje v zadolževanje z državnim jamstvom. Izdatki za izobraževanje so se izrazito znižali v letu 2007 (od leta 2000 do leta 2006 so bili stabilni), predvsem zaradi nominalno počasnejše rasti vmesne potrošnje. Ti izdatki so še vedno višji od povprečja držav članic EU-27; med posameznimi članicami pa je Slovenija v sredini. Izdatki za zdravstveno varstvo se znižujejo od leta 2001 in so v letu 2007 že krepko nižji od povprečja vseh držav članic. Nižje deleže izdatkov v BDP ima le deset držav, večinoma tistih z doseženim najnižjim BDP v SKM na prebivalca. Do relativnega znižanja izdatkov je prišlo zaradi počasne nominalne rasti sredstev za zaposlene ter izdatkov za vmesno in končno potrošnjo. Izdatki za javni red in mir so v Sloveniji razmeroma stalni, v obdobju 2000–2007 so se znižali minimalno in so le nekoliko nižji od povprečja držav članic. Nizka nominalna rast je bila dosežena pri sredstvih za zaposlene ter pri vmesni in končni potrošnji. Izdatki za varstvo okolja so v Sloveniji

Slika 25: Delež produktivnih izdatkov III. (za ekonomske zadeve, izobraževanje in zdravstveno varstvo, javni red in mir, varstvo okolja), v % od BDP



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
Opomba: Za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

od leta 2000 nespremenjeni in izrazito nizki, nižje izdatke od Slovenije imata le Ciper in Finska, enako nizke pa še Romunija in Švedska. V ekonomski strukturi izdatkov za varstvo okolja je prišlo do premikov, delež izdatkov za subvencije se je krepko znižal, močno pa so se povečale sicer minimalne bruto investicije.

Do dejanskega relativnega znižanja izdatkov za produktivne namene je prišlo samo pri varčevanju v zdravstvu in izobraževanju pri vmesni porabi. Počasnejša rast sredstev za zaposlene v obdobju 2000–2007 se je premaknila v zadnje četrtno leta 2008, ko so

Tabela 13: Delež produktivnih izdatkov (za ekonomske zadeve, izobraževanje in zdravstveno varstvo, javni red in mir, varstvo okolja), v % od BDP

Države, razporejene po doseženem BDP na preb. v SKM	2000	2005	2006	2007	2000–2007 (spr. o. t.)
EU-27	n. p.	18,1	18,3	18,1	
EU-25	n. p.	18,1 (p)	18,3 (p)	18,0 (p)	
EU-15	16,2 (p)	18,2 (p)	18,3 (p)	18,0 (p)	+1,8
BDP v SKM > od 100					
Luksemburg	14,3	16,4	15,6	14,9	+0,6
Irska	16,3	17,8	17,7	18,5	+2,2
Nizozemska	14,9 (p)	16,8 (p)	18,1 (p)	18,1 (p)	+3,2
Avstrija	20,4	20,0	19,7	19,2	-1,2
Švedska	18,7	20,6	20,2	20,1	+1,4
Danska	19,9	20,3	19,8	19,7	-0,2
Zdr. kraljestvo	15,4	19,1	19,7	20,1	+4,7
Finska	18,0	19,5	19,0	18,3	+0,3
Nemčija	14,3	16,2	15,8	15,9	+1,6
Belgija	19,2	22,7	20,1	20,1	+0,9
Francija	18,0	18,5	18,2	18,1	+0,1
Španija	16,5	17,1	17,5	17,8 (p)	+1,3
Italija	16,1	18,1	19,1	18,2	+2,1
BDP v SKM < od 100					
Grčija	13,9	14,3	13,7	14,0	+0,1
Ciper	15,5	17,4	17,5	17,0	+1,5
Slovenija	20,0	18,6	18,3	17,7	-2,3
Češka	20,4	22,3	22,6	21,8	+1,4
Malta	18,9	21,5	20,8	20,1	-1,2
Portugalska	20,8	21,9	20,4	18,5	-2,3
Slovaška	23,4 (p)	15,5 (p)	16,6 (p)	17,4 (p)	-6,0
Estonija	18,1	17,3	18,0	18,4	+0,3
Madžarska	n. p.	20,0	20,7	19,5	
Litva	18,4	16,7	16,8	16,8	-1,6
Poljska	n. p.	16,6	17,4	17,2	
Latvija	15,3	15,7	17,1	18,6	+3,3
Romunija	n. p.	14,8	17,4	18,1	
Bolgarija	13,1 (p)	19,0 (p)	16,6 (p)	16,5 (p)	+3,4

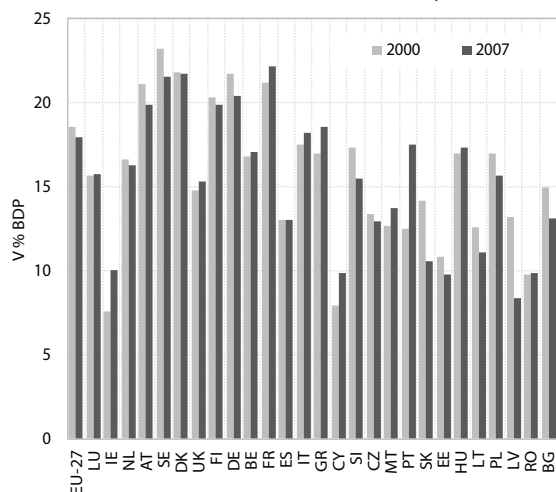
Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
Opombe: enaki kot pri tabeli 12 in oznaka (p) – začasni podatek.

se s popravki plačnih razmerij precej povečala sredstva za zaposlene, predvsem v zdravstvu in s tem tudi delež izdatkov za zdravstveno varstvo v BDP. Pri ekonomskih zadevah pa prenos transferjev iz izdatkov sektorja država v zadolževanje z državnim poroštvo in omogočeno povečano zadolževanje občin za izvedbo projektov predstavlja prenos potencialnih obveznosti države na naslednje generacije.

Izdatki za socialno zaščito⁵¹, ki se uvrščajo med neproduktivne, so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 znižali za 1,8 o. t. BDP in so krepko nižji od povprečja držav članic EU-27. V Sloveniji se ti izdatki relativno znižujejo od leta 2004, v EU-27 pa od leta 2003, hitrost njihovega zniževanja pa je v Sloveniji bistveno večja kot v povprečju držav EU-27. Nižje izdatke od Slovenije imajo le članice z najnižjimi BDP v SKM na prebivalca, med državami z višjo vrednostjo kazalnika od Slovenije pa samo Španija, Združeno kraljestvo in Irska. V strukturi izdatkov predstavljajo socialni prejemki, razen socialnih transferjev v naravi, 93,6-odstotni delež, ta pa se med leti 2000 in 2007 ni spremenil.

Relativno znižanje izdatkov v obdobju 2000–2007 je temeljilo na učinkih pokojninske reforme in v letu 2007 uvedenega enotnega mehanizma usklajevanja socialnih transferjev z inflacijo. Po oceni so se v letu 2008 relativni izdatki za socialno zaščito povečali zaradi uvedbe valorizacije transferjev dvakrat letno, visoke valorizacije pokojnin (po veljavnem načinu valorizacije ob rasti plač, ki je prehitela rast produktivnosti), izplačila enkratnega pokojninskega dodatka in drugih povečanih transferjih (npr. povečanje otroških dodatkov). Posebni

Slika 26: Delež izdatkov za socialno zaščito, v % od BDP



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: Za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

⁵¹ V to skupino se uvrščajo izdatki za bolezen in invalidnost, starost, preživele družinske člane, družine in otroke, brezposelnost in nastanitev.

Tabela 14: Delež izdatkov za socialno zaščito, v % od BDP

Države, razporejene po doseženem BDP na preb. v SKM	2000	2005	2006	2007	2000–07 (spr. o.t.)
EU-27	n. p.	18,6	18,3	18,0	
EU-25	n. p.	18,7 (p)	18,4 (p)	18,1 (p)	
EU-15	18,4 (p)	18,9 (p)	18,5 (p)	18,3 (p)	-0,1
BDP v SKM > od 100					
Luksemburg	15,7	17,4	16,4	15,8	+0,1
Irska	7,6	9,3	9,7	10,0	+2,4
Nizozemska	16,6 (p)	16,5 (p)	16,4 (p)	16,3 (p)	-0,3
Avstrija	21,1	20,6	20,3	19,9	-1,2
Švedska	23,2	23,4	22,7	21,6	-1,6
Danska	21,8	22,6	22,0	21,7	-0,1
Zdr. kraljestvo	14,8	15,8	15,4	15,3	+0,5
Finska	20,3	21,1	20,4	19,9	-0,4
Nemčija	21,7	22,2	21,4	20,4	-1,3
Belgija	16,8	17,6	17,2	17,1	+0,3
Francija	21,2	22,3	22,3	22,2	+1,0
Španija	13,0	12,9	12,9	13,0 (p)	0,0
Italija	17,5	18,1	18,1	18,2	+0,7
BDP v SKM < od 100					
Grčija	17,0	17,7	17,9	18,6	+1,6
Ciper	7,9	10,7	10,4	9,9	+2,0
Slovenija	17,3	17,3	16,9	15,5	-1,8
Češka	13,4	12,8	12,7	12,9	-0,5
Malta	12,7	14,1	13,9	13,7	+1,0
Portugalska	12,5	15,7	15,9	17,5	+5,0
Slovaška	14,2 (e, p)	13,2 (p)	12,4 (p)	10,6 (p)	-3,6
Estonija	10,8	9,9	9,6	9,8	-1,0
Madžarska	n. p.	17,0	17,6	17,3	
Litva	12,6	9,9	9,9	11,1	-1,5
Poljska	n. p.	17,0	16,9	15,7	
Latvija	13,2	9,8	9,8	8,4	-4,8
Romunija	n. p.	9,8	9,7	9,9	
Bolgarija	15,0 (p)	11,1 (p)	12,2 (p)	13,1 (p)	-1,9

Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: enaki kot pri tabeli 12 in oznaki (p) – začasni podatek, e – ocena.

ukrepi za blažitev posledic gospodarske krize, ki so usmerjeni na povečano število brezposelnih in na najrevnejši sloj prebivalstva, zvišujejo relativne izdatke za socialno zaščito tudi v letu 2009.

Drugi neproduktivni izdatki (brez socialne zaščite) so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 (dejansko od leta 2006) znižali za 0,2 o. t. BDP, vendar so nekoliko nižji od povprečja držav članic EU-27. Pri tej skupini izdatkov so med državami velike razlike. Slovenija je med posameznimi članicami na sredini. Med posameznimi izdatki je prišlo v obdobju 2000–2007 do velikega

znižanja izdatkov za javno upravo, predvsem zaradi počasne nominalne rasti izdatkov za vmesno potrošnjo, kljub temu pa so ti izdatki še vedno večji od povprečnih izdatkov v EU-27. Izdatki za obrambo so se povečali zaradi povečanja sredstev za zaposlene in za bruto investicije. Izdatki za stanovanjski in prostorski razvoj so se v obdobju 2000–2007 še znižali, čeprav so bili nižji kot v povprečju EU-27. Izdatki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj se v primerjavi z letom 2000 relativno niso spremenili in so v primerjavi z BDP enaki kot v povprečju držav članic EU-27.

Tabela 15: Neproduktivni izdatki, brez socialne zaščite, v % od BDP

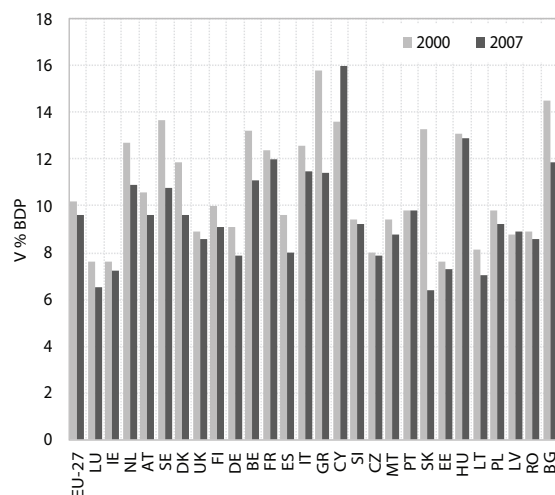
Države, razporejene po doseženem BDP na preb. v SKM	2000	2005	2006	2007	2000–07 (spr. v o. t.)
EU-27	n. p.	10,2	9,7	9,6	
EU-25	n. p.	10,2 (p)	9,7 (p)	9,7 (p)	
EU-15	10,8 (p)	10,0 (p)	10,0 (p)	9,8 (p)	-1,0
BDP v SKM > od 100					
Luksemburg	7,6	7,8	6,6	6,5	-1,1
Irska	7,6	6,6	6,3	7,2	-0,4
Nizozemska	12,7 (p)	11,5 (p)	11,1 (p)	10,9 (p)	-1,8
Avstrija	10,6	9,3	9,4	9,6	-1,0
Švedska	13,7	11,2	11,2	10,8	-2,9
Danska	11,9	9,9	9,8	9,6	-2,3
Zdr. kraljestvo	8,9	9,2	9,1	8,6	-0,3
Finska	10,0	9,7	9,3	9,1	-0,9
Nemčija	9,1	8,4	8,1	7,9	-1,2
Belgija	13,2	11,9	11,2	11,1	-2,1
Francija	12,4	12,6	12,2	12,0	-0,4
Španija	9,6	8,4	8,1	8,0 (p)	-1,6
Italija	12,6	12,0	11,5	11,5	-1,1
BDP v SKM < od 100					
Grčija	15,8	11,3	10,6	11,4	-4,4
Ciper	13,6	15,5	15,5	16,0	+2,4
Slovenija	9,4	9,4	9,4	9,2	-0,2
Češka	8,0	9,9	8,5	7,9	-0,1
Malta	9,4	9,1	9,0	8,8	-0,6
Portugalska	9,8	10,0	10,0	9,8	0,0
Slovaška	13,3 (p)	9,5 (p)	7,9 (p)	6,4 (p)	-6,9
Estonija	7,6	6,8	6,6	7,3	-0,3
Madžarska	n. p.	13,1	13,6	12,9	
Litva	8,1	6,7	6,9	7,0	-1,1
Poljska	n. p.	9,8	9,5	9,2	
Latvija	8,8	10,1	11,3	8,9	+0,1
Romunija	n. p.	8,9	8,2	8,6	
Bolgarija	14,5 (p)	9,8 (p)	6,8 (p)	11,9 (p)	-2,6

Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: enaki kot pri tabeli 12 in oznaka (p) – začasni podatke.

Pri tej skupini izdatkov, kjer se v obdobju 2000–2007 relativni delež izdatkov skoraj ni spremenil, posebej opozarjamo na izdatke za javno upravo. Izdatki so se sicer znižali, predvsem zaradi varčevanja pri vmesni potrošnji, vendar so v primerjavi z drugimi članicami EU-27 še vedno visoki. Z odpravljanjem plačnih nesorazmerij so se po oceni v letu 2008 povečala sredstva za zaposlene in s tem tudi izdatki za javno upravo, zato je smiselno pristopiti k reorganizaciji, ki bi zmanjšala javno upravo in izdatke zanjo.

Slika 27: Neproduktivni izdatki, brez socialne zaščite, v % od BDP



Vir : Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: Za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

Raziskava Evropske komisije je Slovenijo po deležu javnih izdatkih za raziskave in razvoj⁵² v BDP v letih 2000–2006 uvrščala med države, ki dohitevajo države z visokimi izdatki za raziskave in razvoj⁵³, v letu 2007 so se izdatki države še nekoliko povečali. Po višini izdatkov v BDP in njihovi rasti v obdobju 2000–2006 so bile države razdeljene v štiri skupine. V prvo skupino so bile uvrščene države, ki imajo visoko raven izdatkov v primerjavi z BDP in tudi visoko rast v obdobju 2000–2006 (Švedska, Finska, Danska, Nemčija in Avstrija). V drugo skupino so bile uvrščene dohitevajoče države z nizko začetno višino deleža izdatkov v BDP, vendar z nadpovprečno hitro rastjo v obdobju 2000–2006 (Estonija, Španija, Madžarska, Češka, Litva, Latvija, Ciper, Portugalska, Italija, Irska in Slovenija). V tretjo skupino so bile uvrščene države, v katerih je raven izdatkov blizu povprečja EU, vendar so ti izdatki v obdobju 2000–2006 nazadovali (Francija, Združeno kraljestvo, Belgija, Luksemburg in Nizozemska). V četrti skupini pa

⁵² Številne raziskave izdatke za raziskave in razvoj uvrščajo med tiste, ki s svojimi učinki prelivanja najbolj vplivajo na gospodarsko rast in razvoj.

⁵³ Measuring the efficiency of public spending on R&D, 2008, str. 16.

so države s podpovprečno ravno izdatkov in njihovim nazadovanjem v obdobju 2000–2006 (Grčija, Romunija, Bolgarija, Poljska in Slovaška). Delež izdatkov za raziskave in razvoj v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU, vendar se med vsemi državami, uvrščenimi med države v skupino dohitevaločih, najbolj približa povprečju EU. Po relativni rasti izdatkov v obdobju 2000–2006 pa Slovenija skupaj z Italijo in Irsko izkazuje razmeroma počasno rast, ki le malenkostno presega povprečje vseh članic EU.

Čeprav je bila Slovenija v letih 2000–2006 uvrščena med države, ki po izdatkih dohitevajo razvite države, je bilo izkazano dohitevanje relativno zelo počasno. Povečanje izdatkov v letu 2007 je bilo minimalno, zato se bo verjetno razkorak do najbolj razvitih še povečal, prehitijo pa jo lahko članice, ki imajo nižje izdatke hkrati pa tudi bistveno hitrejšo rast.

5.2.3. Struktura izdatkov sektorja država (ekonomska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti

Izdatki za bruto investicije, ki se po ekonomski klasifikaciji uvrščajo med produktivne, so v Sloveniji nad povprečjem EU, v obdobju 2000–2007 so se povečali za 0,5 o. t. BDP. Višji delež izdatkov v BDP od Slovenije ima deset držav članic in enakega kot Slovenija pa ena. Bistveno višje izdatke od Slovenije ima šest članic z najnižjim BDP na prebivalca v SKM (kazalnik kaže nižje vrednosti od 75) in še štiri države. Manj ugodna je njihova struktura, saj relativno nazadujejo investicije v produktivne namene (2000 50,2 %; 2007 49,5 %). Delež izdatkov v BDP za bruto investicije je povezan tudi s črpanjem sredstev iz proračuna EU, predvsem sredstev

Tabela 16: Bruto investicije, v % od BDP

Države, razporejene po doseženem BDP v SKM na prebivalca	2000	2005	2006	2007	2000–2007 (spr. v o. t.)
EU-27	n. p.	2,3	2,5	2,5	
EU-25	n. p.	2,2 (p)	2,5 (p)	2,5 (p)	
EU-15	2,2 (p)	2,2 (p)	2,4 (p)	2,4 (p)	+0,2

BDP v SKM > od 100

Luksemburg	3,9	4,5	3,6	3,7	-0,2
Irska	3,5	3,5	3,6	4,1	+0,6
Nizozemska	3,1 (p)	3,3 (p)	3,3 (p)	3,3 (p)	+0,2
Avstrija	1,5	1,1	1,0	1,0	-0,5
Švedska	2,8	3,0	3,1	3,1	+0,3
Danska	1,7	1,7	2,0	1,8	+0,1
Zdr. kraljestvo	1,2	0,7	1,8	1,8	+0,6
Finska	2,5	2,7	2,4	2,5	0,0
Nemčija	1,8	1,4	1,4	1,5	-0,3
Belgija	2,0	1,8	1,6	1,6	-0,4
Francija	3,1	3,3	3,2	3,3	+0,2
Španija	3,2	3,6	3,7	3,8 (p)	+0,6
Italija	2,3	2,4	2,3	2,3	0,0

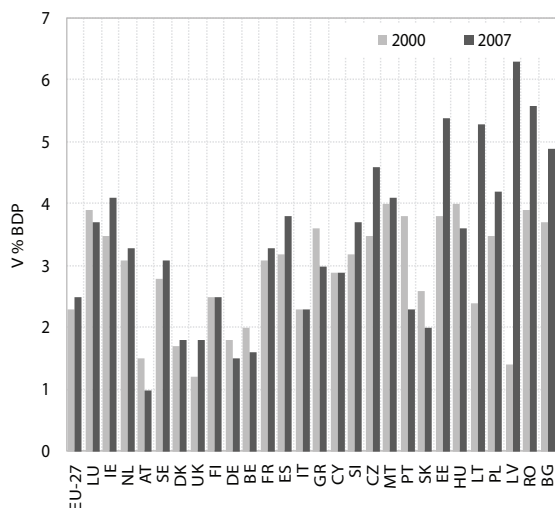
BDP v SKM < od 100

Grčija	3,6	2,9	3,0	3,0	-0,6
Ciper	2,9	3,1	3,0	2,9	0,0
Slovenija	3,2	3,2	3,7	3,7	+0,5
Češka	3,5	4,9	5,0	4,6	+1,1
Malta	4,0	5,0	4,2	4,1	+0,1
Portugalska	3,8	2,9	2,4	2,3	-1,5
Slovaška	2,6 (p)	2,2 (p)	2,0 (p)	2,0 (p)	-0,6
Estonija	3,8	4,0	5,1	5,4	+1,6
Madžarska	n. p.	4,0	4,4	3,6	
Litva	2,4	3,5	4,2	5,3	+2,9
Poljska	n. p.	3,5	3,9	4,2	
Latvija	1,4	3,6	5,1	6,3	+4,9
Romunija	n. p.	3,9	5,2	5,6	
Bolgarija	3,7 (p)	4,1 (p)	4,2 (p)	4,9 (p)	+1,2

Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: enaki kot pri tabeli 12 in oznaka (p) – začasni podatek.

Slika 28: Bruto investicije, v % od BDP



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: Za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

regionalnega in kohezijskega sklada, ki so pretežno usmerjena k bruto investicijam.

Pri drugih pomembnejših skupinah izdatkov ima Slovenija višje deleže izdatkov v BDP od povprečja EU-27 pri sredstvih za zaposlene in pri subvencijah, nižje pa pri vmesni in končni potrošnji ter pri kapitalskih transferjih. Delež izdatkov za zaposlene v BDP je v Sloveniji, kljub znižanju za 0,7 o. t. v obdobju 2000–2007, še vedno višji od povprečja EU-27. Po tem deležu izdatkov kar dvanajst držav prehiteva Slovenijo. Med posameznimi nameni izstopata po nizki nominalni rasti predvsem namena javni red in mir ter zdravstveno varstvo. Delež

izdatkov za vmesno potrošnjo je v Sloveniji, po znižanju za 0,7 o. t. v obdobju 2006–2007, nižji od povprečja EU-27. Višje deleže kot Slovenija ima večina članic z najvišjim BDP v SKM na prebivalca in z izjemo Slovaške in Litve tudi vse članice z najnižjo vrednostjo kazalnika (BDP v SKM na prebivalca nižji od 75). Nizka nominalna rast vmesne potrošnje v obdobju 2000–2007 je bila dosežena predvsem pri javni upravi in socialni zaščiti. Po znižanju za 1,1 o. t. ima Slovenija tudi nadpovprečno nizek delež izdatkov za končno potrošnjo v BDP, nižjega ima le osem članic in Ciper enakega.

Delež kapitalskih transferjev v BDP je v Sloveniji precej nižji od povprečja EU-27, kar izhaja iz prepolovljenega deleža v obdobju 2000–2007 zaradi znižanja pri ekonomskih namenih. Delež transferjev za ekonomske namene je leta 2000 znašal 74 %, v letu 2007 pa le še 28,6%, kar je posledica prenosa financiranja avtocestnega programa v zadolževanje. Nižje deleže od Slovenije ima

le še osem članic, tri pa enakega. Precej višji delež v BDP od povprečja EU-27 pa imajo subvencije, čeprav so se v obdobju 2000–2007 znižale za 0,3 o. t. Višje subvencije od Slovenije imajo le štiri članice (Avstrija, Belgija, Malta in Češka). Kapitalski transferji in subvencije so poleg bruto investicij povezani tudi s črpanjem sredstev iz proračuna EU.

Tudi ekonomska klasifikacija jasno kaže na potrebo po spremembi razporeditve izdatkov sektorja države.

Z reorganizacijo izvajanja javnih storitev je treba znižati relativne izdatke za zaposlene, z opustitvijo nekaterih programov, ki se izvajajo že več kot desetletje (npr. zapiranje premogovnikov), pa tudi subvencije. Hkrati pa bi bilo smiselno okrepiti bruto investicije in kapitalske transferje za programe, ki produktivno vplivajo na gospodarsko rast.

Literatura in viri

Aktualni podatki o črpanju evropskih sredstev (programsko obdobje 2004 – 2006). Pridobljeno na <http://www.euskladi.si/>.

Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008. Brussels: European Commission – DG Budget. Pridobljeno na <http://ec.europa.eu/budget/>.

Aristovnik, Aleksander in sodelavci. (2009). Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju. Prvo fazno poročilo razistave V5-0403. Ljubljana: Fakulteta za upravo in Fakulteta za management.

Bruto domači proizvod, 1.četrletje 2009. Prva statistična objava. Statistični urad RS.

Council (Ecofin) contribution to the 18-19 June European: Council Report on European Economic Recovery Plan, pridobljeno junija 2009 na strani <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10771.en09.pdf>

Četrletni nefinančni sektorski računi, Slovenija, 1. Četrletje 2009. Prva statistična objava. Statistični urad RS.

Črpanje sredstev po OP za programsko obdobje 2007-2013 na dan 30.4.2009. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (interno gradivo).

Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances. Annexes. Brussels: European Commission.

EC Economic Forecast, Spring 2009 (2009), pridobljeno maja 2009 na strani http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary15046_en.htm.

Ekonomski izzivi 2007 (2007). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

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, DG Ecfm, AMECO Database, junij 2009.

Eurostat EU Portal; Eurostat Data Navigation Tree, junij 2009.

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

GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Informacija o neto položaju državnega proračuna Republike Slovenije do proračuna Evropske unije. Ljubljana: Ministrstvo za finance (interna poročila).

Izdatki sektorja države po namenih in vrsti. Pridobljeno na <http://www.stat.si>.

Measuring the efficiency of public spending on R&D. (2008). Brussels: European Commission.

Monitoring Revenue Trends and Reforms of Tax Systems in Member States: 2008 Report, Joint Report prepared by European Commission and the Economic Policy Committee.

(Ne) črpanje sredstev iz EU proračuna iz naslova kohezijske politike. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije. Zaključki okrogle mize dne 19.8.2008.

Poročilo UMAR o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov (2009). Ljubljana: Vlada RS.

Poročstva Republike Slovenije (2009). Ljubljana: Ministrstvo za finance (interno poročilo).

Program stabilnosti (dopolnitev 2008). (2009). Ljubljana: Vlada RS.

Public Finances in EMU 2008 (2009). Brussels: European Commission.

Rihtarič Mira. (2001). Vloga države pri pospeševanju razvoja. Naše gospodarstvo. Maribor: 47(2001), 5-6, str. 478-484.

Romero de Avila, D., Strauch, R. (2003). Public finances and long-term growth in Europe-evidence from a panel data analysis. Frankfurt am Main: European Central Bank.

SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država, junij 2009.

Standard&Poor's (2009), Banking Industry Country Risk Assessments.

Tanzi, Vito., Schuknecht L. (2005). Reforming Public Expenditure in industrialised countries: Are there Trade - offs? Frankfurt am Main: European Central Bank.

Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States and Norway, 2009 edition. Eurostat, European Commission.

Taxation trends in the European Union, Main results, 2009 edition. Eurostat, European Commission.

Temeljni agregati sektorja država, 2005-2008 (2009). Prva statistična objava. Statistični urad RS.

Total general government Expenditure; General government. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Updated 'crisis' scenarios for the long-term development of age-related expenditure based on the Commission 2009 spring forecast: Note for the attention of the Ageing Working Group attached to the EPC, ECFIN/B3/ D (2009) REP/ 52820. (2009) Brussels: European Commission – DG Ecfi.

Zadavec Capriolo, S. (2009). Značilnosti trga državnih obveznic v EMU. Kriza in javni sektor – zbornik referatov. Portorož: Zveza Ekonomistov Slovenije.