

A large, light gray watermark consisting of the letters 'A', 'R', and 'R' in a stylized, serif font is centered on the page. The letters are slightly overlapping and have a soft, faded appearance.

Fiskalna gibanja in politika

Povzetek

Vstop Slovenije v Ekonomsko in monetarno unijo je spremenil možnost odzivanja ekonomskih politik na spremembe v okolju. V Ekonomski in monetarni uniji (EMU) je denarna politika centralizirana, sicer decentralizirana fiskalna politika pa je omejena z določili Pakta stabilnosti in rasti (SGP). Čeprav je bila denarna politika že v zadnjih nekaj letih usmerjena k pripravam na vstop v ERM II in prevzem evra ter zato v pomembnem delu odvisna od odločitev v evro območju, je z vstopom v EMU in s prevzemom evra v začetku leta 2007 postala predmet skupnega interesa v evro območju. Z ukrepi denarne politike zato ni več mogoče blažiti šokov, ki so specifični za samo eno državo, to vlogo pa sta v večji meri kot dosedaj prevzeli fiskalna in dohodkovna politika. Obe pa hkrati v vse večji meri postajata odvisni od odločitev v drugih članicah evro območja oziroma EU.

Javnofinančni položaj v Evropski uniji in evro območju se v zadnjih treh letih izboljšuje. Po letu 2003, ko je nominalni primanjkljaj sektorja država dosegel najvišjo vrednost po letu 1996 (3,0 % BDP v evro območju in 3,1 % BDP v celotni EU) se je primanjkljaj sektorja država bistveno zmanjšal. Izboljšanje nominalnega primanjkljaja se ujema z izboljšanjem strukturnega primanjkljaja sektorja država, največje izboljšanje strukturnega salda pa so zabeležile države, ki so imele v letu 2003 nominalne primanjkljaje sektorja država nad referenčno mejo 3 % BDP. Zniževanje primanjkljajev in pospešena gospodarska rast sta ugodno vplivala na gibanje javnega dolga, ki se je leta 2006 prvič po letu 2002 znižal in v evro območju dosegel 69,0 % BDP in v EU 61,7 % BDP. Po spomladanskih napovedih Evropske komisije se bo primanjkljaj sektorja država, ob pričakovanih ugodnih gospodarskih gibanjih, v letih 2007 in 2008 še naprej zniževal, kar bo privedlo tudi do znižanja javnega dolga v tem obdobju.

Tudi v Sloveniji se je, po naraščanju v začetku desetletja, primanjkljaj sektorja država kot delež BDP po letu 2002 postopno zniževal. V obdobju 2000–2006 se je delež celotnih prihodkov sektorja država v BDP nekoliko povečeval, delež izdatkov sektorja država pa postopno zmanjševal. Med prihodki sektorja država se je najbolj, za 1,9 % BDP, povečal delež tekočih davkov na dohodke in premoženje, delež davkov na proizvodnjo in uvoz v BDP se je v tem obdobju znižal za 0,7 % BDP, delež obračunanih prispevkov za socialno varnost pa je bil v opazovanem obdobju stabilen. Na strani izdatkov sektorja država so se v proučevanem obdobju najbolj zmanjšali kapitalski transferji, odhodki iz lastnine in socialna nadomestila, najbolj pa se je povečal relativni delež drugih transferjev.

Slovenija je v zadnjih desetih letih beležila strukturni primanjkljaj sektorja država, ki je v letu 2006 presegel dejanskega za 0,1 odstotne točke, napovedi pa kažejo, da bo višji od dejanskega tudi v prihodnjih dveh letih. Če primerjamo spremembe strukturnega primanjkljaja in proizvodne vrzeli, lahko sklepamo na ciklično oziroma proticiklično naravnost fiskalne politike. Ker je bila v obdobju 2000–2006 ključna naloga fiskalne politike ohranjanje primanjkljaja sektorja država pod vrednostjo mastrichtskega kriterija oziroma izpolnjevanje pogojev za prevzem evra, fiskalna politika ni bila vedno proticiklično usmerjena. Po vstopu v EMU pa bi se stabilizacijska vloga fiskalne politike morala odražati z njenim proticikličnim delovanjem, vendar napovedi Ministrstva za finance

kažejo, da bo fiskalna politika v prihodnjih dveh letih dodatno spodbujala ciklična nihanja gospodarske rasti. K temu bo delno prispeval tudi okvir delovanja fiskalne politike, ko vlada cilja višino proračunskega primanjkljaja, saj ta ne podpira proticikličnega delovanja fiskalne politike.

Evropska komisija je objavila končne podatke o finančnih tokovih med Slovenijo in EU za leti 2004 in 2005, ki kažejo, da je bila Slovenija neto prejemnica sredstev. Slovenija je bila tako v letih 2004 in 2005 neto prejemnica sredstev iz proračuna EU. Neto položaj Slovenije, ki je v letu 2004 dosegel 0,4 % BDP, se je v letu 2005 zmanjšal na 0,3 % BDP, Slovenija pa je v proračun EU vplačala 1,0 % BDP, s strani EU pa prejela sredstva v višini 1,3 % BDP. Za leto 2006 še niso razpoložljivi podatki Evropske komisije o vseh finančnih tokovih med Slovenijo in EU, razpoložljivi podatki Ministrstva za finance pa kažejo, da se struktura prejetih in vplačanih sredstev ni bistveno spremenila. Slovenija je pri črpanju EU sredstev dokaj uspešna, kljub temu pa bi se črpanje lahko še povečalo, struktura črpanih sredstev pa bi se morala preusmeriti v programe z večjim razvojnimi potencialom.

Stabilen ostaja tudi relativno izražen dolg sektorja država, ki po letu 2000 niha okoli 28 % BDP, vztrajno pa se povečuje delež jamstev, vendar ob zmanjševanju njihovih unovčitev. Ob nominalnem naraščanju dolga sektorja država njegov delež v BDP po letu 2000 ostaja relativno stabilen, projekcije pa kažejo, da bo ob koncu desetletja znašal manj kot 28 % BDP, kolikor je znašal tudi leta 2000. V strukturi dolga se je po letu 2000 relativno povečal predvsem delež dolga, ki je posledica proračunskega primanjkljaja, relativno pa zmanjšal delež dolga, ki je posledica sanacij bank in podjetij. Čeprav je delež dolga relativno stabilen, pa simulacije kažejo njegovo relativno veliko odzivnost na spremembe gospodarske rasti in obrestne mere. Relativni delež jamstev sektorja država še naprej narašča, v letih 2000–2006 se je povečal za 39 % in v letu 2006 dosegel 10,4 % BDP. Ob naraščajočem relativnem deležu jamstev se zmanjšuje delež njihovih unovčitev, v letih 2000–2006 je v povprečju znašal 0,08 % BDP letno.

Ocene vplivov staranja na javnofinančne izdatke kažejo, da bi nadaljevanje sedanjih demografskih gibanj ob nespremenjenih ekonomskih politikah in parametrih ekonomskega okolja privedlo do nevzdržnega obsega javnih financ. Delež prebivalcev v starosti nad 65 let se bo v obdobju do leta 2050 močno povečal, sočasno pa se bo zmanjšal delež delovno sposobnega prebivalstva v starosti od 15 do 64 let. Simulacije vplivov dolgoročnih demografskih sprememb kažejo, da bi se v primeru nespremenjenih parametrov ekonomskega okolja in ekonomskih politik, javnofinančni odhodki, povezani s staranjem prebivalstva, do leta 2050 močno povišali. Zaradi tega bi za ohranjanje vzdržnih javnih financ bilo treba že zdaj sprejeti prilagoditve politik oziroma izvesti strukturne spremembe, ki bi se nanašale na trg dela, pokojninski sistem in nekatere druge sisteme socialne zaščite. V nasprotnem primeru bi bilo financiranje povečanih izdatkov možno le z zmanjšanjem drugih javnofinančnih odhodkov ter povečanjem obdavčitve.

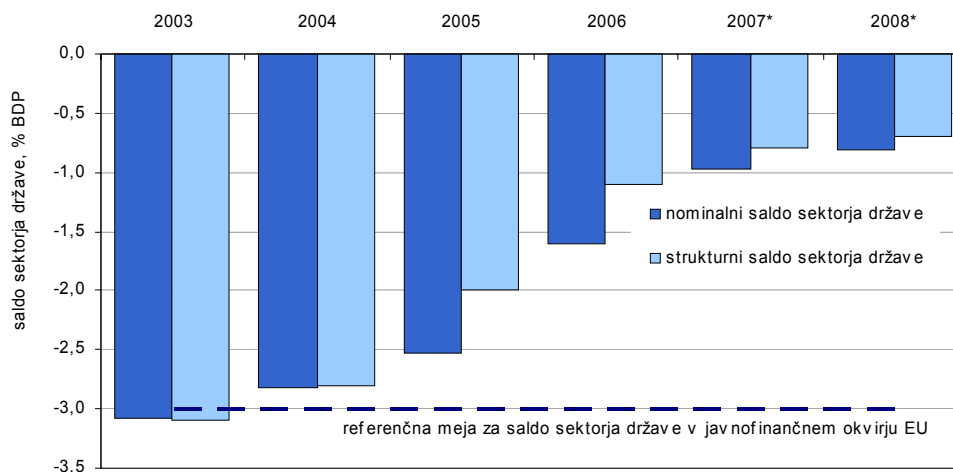
Vlada je ob koncu leta 2005 sprejela okvir reformnih ukrepov za povečanje blaginje v Sloveniji, ki predvideva tudi prilagoditve na področju javnih financ. Ključna ukrepa na področju javnih financ sta bila znižanje in prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov, ki sta delno že vključena v proračunu za leti 2007 in

2008. Realizirane spremembe se nanašajo na sistem usklajevanja socialnih transferjev in zaostritev pogojev za prejemanje denarnih nadomestil za brezposelne in denarnih socialnih pomoči, del ukrepov pa se nanaša na spodbujanje aktivnosti in zmanjševanje odvisnosti od prejemkov iz javnih virov.

1. Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji^{1, 2}

Po letu 2003, ko je nominalni primanjkljaj sektorja država tako v evro območju kot v celotni EU³ dosegel najvišjo vrednost po letu 1996, tj. 3,0 % oziroma 3,1 % BDP, se je primanjkljaj sektorja država bistveno zmanjšal. Primanjkljaj sektorja država se je do leta 2006 prepolovil in v evro območju znašal 1,6 % BDP oziroma 1,7 % BDP v celotni EU. Znižanje primanjkljaja v tem obdobju je odraz pospešene gospodarske rasti ter hkratnega izboljšanja strukturnega primanjkljaja sektorja država,⁴ še posebej v državah s poprej relativno visokimi primanjkljaji.

Slika 1: Nominalni in strukturni saldo sektorja država v evro območju



Vir: Spring Economic Forecast 2007–2008, European Commission.
Opomba: *Napoved.

Tako v evro območju kot v celotni EU se izboljšanje nominalnega primanjkljaja popolnoma ujema z izboljšanjem strukturnega primanjkljaja sektorja država, vendar pa so ocene še vedno negotove. Čeprav bi to kazalo na to, da je znižanje nominalnega primanjkljaja sektorja država v celoti strukturne narave, pa so v

¹ Marko Mršnik, Evropska Komisija, Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve. Poglavlje izraža osebno mnenje avtorja in ne nujno tudi Generalnega Direktorata za ekonomske in finančne zadeve pri Evropski komisiji ali Evropske komisije.

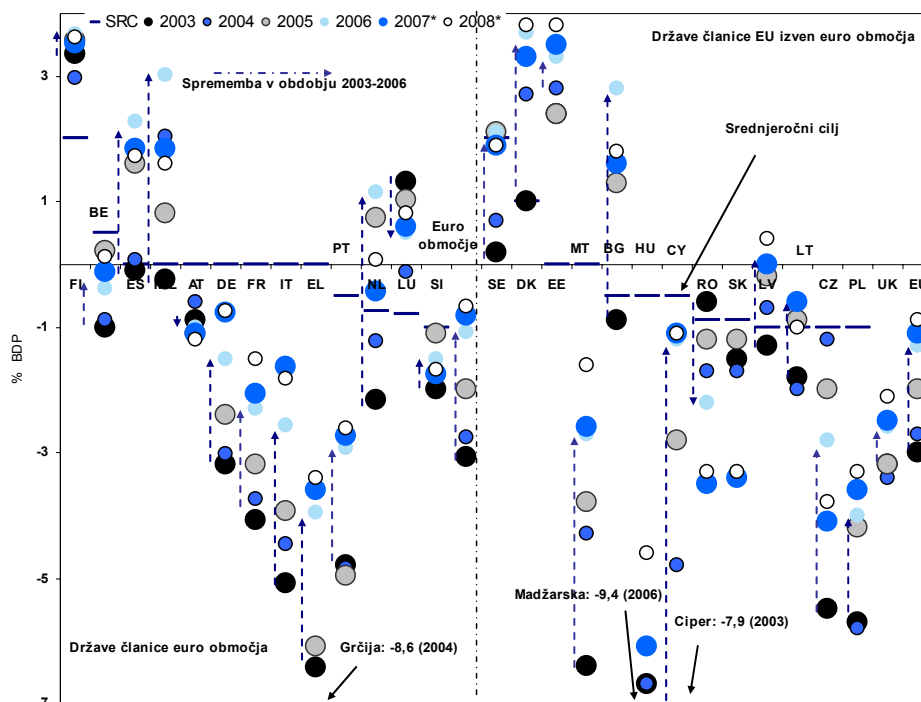
² Celotna analiza, razen kjer je to posebej označeno, temelji na metodologiji nacionalnih računov (ESA95). Analiza javnofinančnih gibanj sektorja država po metodologiji ESA95 nudi najširši vpogled v ekonomsko vlogo države kot celote. Pri analizah gibanja v EU jo uporablja tako Evropska komisija kot tudi nekatere druge mednarodne institucije, kot na primer OECD. Za vodenje javnofinančne politike preko njenih instrumentov pa se v Sloveniji javnofinančni tokovi načrtujejo in spremljajo po nacionalni metodologiji, ki temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada (GFS). Metodologija temelji na načelu denarnega toka in je zaenkrat tudi podlaga prikaza, izvajanja in načrtovanja prihodkov in odhodkov državnega proračuna, občinskih proračunov in obeh blagajn socialnega zavarovanja.

³ Izračun agregata za EU zajema podatke za vseh 27 članic in je za konsistentnost analize opravljen za celotno opazovano obdobje, čeprav se je deset trenutnih članic pridružilo leta 2004 in dve leta 2007. Podobno agregat za evro območje zajema podatke za vseh 13 članic za celotno opazovano obdobje, čeprav se je Slovenija pridružila leta 2007.

⁴ Konsolidiran saldo sektorja država brez upoštevanja učinkov gospodarskega cikla in začasnih učinkov javnofinančnih ukrepov.

trenutni fazi gospodarskega cikla ocene glede strukturnega salda sektorja država pod vplivom izredno visokih davčnih prihodkov relativno negotove. Davčno breme, to je delež vseh davkov glede na BDP v tekočem obdobju, je bilo v letu 2006 večje kot ob koncu 90-ih let, ko je visoka rast potrošnje in vrednosti premoženja prispevala k visokim davčnim prihodkom. Ob upoštevanju slednjega in pa dejstva, da je v letu 2006 le nekaj držav izvedlo ukrepe za povečanje prihodkov, je verjetno, da je vsaj del ocene izboljšanja strukturnih bilanc vendar le začasen.

Slika 2: Strukturni saldo sektorja država v članicah EU



Vir: Spring Economic Forecast 2007–2008, European Commission.
Opomba: *Napoved.

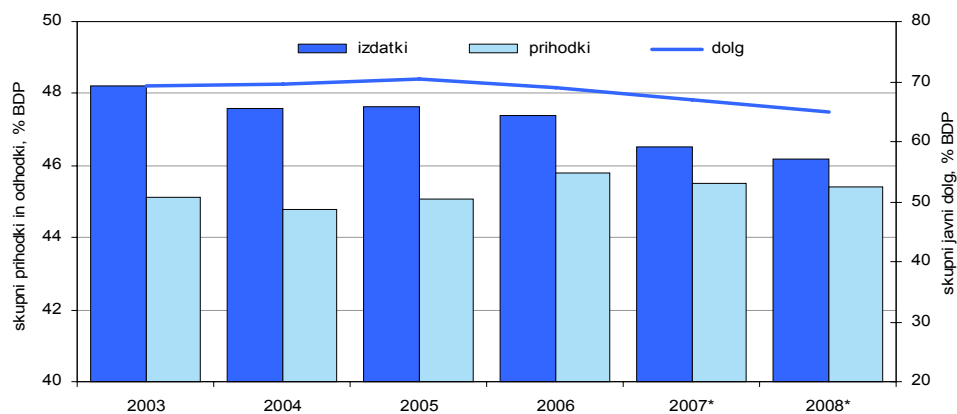
V euro območju so največje izboljšanje strukturnega salda zabeležile države, ki so imele v letu 2003 nominalne primanjkljaje sektorja država nad referenčno mejo 3 % BDP. Izboljšanje strukturnega salda v teh državah je v obdobju 2003–2006 znašalo od 1,7 odstotne točke v Nemčiji do 3,3 odstotne točke na Nizozemskem. Od ostalih držav velja omeniti opazno krepitev strukturnega javnofinančnega presežka na Irskem in v Španiji, ki sta ob Luksemburgu, Nizozemski in Finski, že dosegli svoj srednjeročni cilj v skladu z zahtevami Pakta stabilnosti in rasti.⁵ Svojemu srednjeročnemu cilju glede primanjkljaja sektorja

⁵ Prenova Pakta stabilnosti in rasti leta 2005 je spremenila definicijo srednjeročnih ciljev glede primanjkljaja sektorja država za članice. Tako so zdaj srednjeročni cilji diferencirani in lahko odstopajo od skoraj izravnane proračuna in proračunskega presežka v posamezni državi članici na podlagi njihovega deleža dolga in potencialne rasti, pri čemer ohranjajo zadostno rezervo nad referenčno vrednostjo -3 % BDP. Razpon specifičnih srednjeročnih

država sta se leta 2005 zelo približali tudi Belgija in Slovenija, vendar se je strukturni saldo v letu 2006 v obeh državah navkljub ugodni gospodarski rasti poslabšal. Med državami izven evro območja se je strukturni primanjkljaj sektorja država v obdobju 2003–2006 najbolj znižal na Malti in Cipru, kar je bilo skladno z njunimi načrti za čimprejšnji prevzem evra, in pa v Bolgariji, ki med drugim tudi zaradi sistema valutnega odbora vodi politiko uravnoveženega salda sektorja država. Svoje srednjeročne cilje so v letu 2006 dosegle Bolgarija, Danska, Estonija, Litva in Švedska.

Zniževanje primanjkljajev in pospešena gospodarska rast sta ugodno vplivala na gibanje javnega dolga v evro območju in EU. Javni dolg se je leta 2006 prvič po letu 2002 znižal in v evro območju dosegel 69,0 % BDP, v EU pa 61,7 % BDP. Na splošno nobena izmed držav z javnim dolgom nad referenčno vrednostjo 60 % BDP v letu 2003 v opazovanem obdobju ni znižala javnega dolga pod to mejo. Na ravni posameznih držav pa velja omeniti, da delež javnega dolga v BDP v Grčiji in Italiji še vedno presega 100 %. Pri tem se je v primeru slednje v obdobju 2003–2006 delež dolga zaradi relativno nizke gospodarske rasti in zaporednih relativno visokih javnofinančnih primanjkljajev celo povečal. Nasprotje temu je Belgija, v kateri je še leta 2001 javni dolg presegal 106 % BDP, leta 2006 pa je predvsem po zaslugi ohranjanja uravnoveženega salda sektorja država v tem obdobju zabeležila znižanje na 89,1 % BDP. V državah z javnim dolgom pod 60 % BDP je v obdobju 2003–2006 prišlo do dodatnega upada deleža dolga v BDP. Izven evro območja so relativno visoke stopnje gospodarske rasti skupaj z zniževanjem obrestnih mer prispevale k obvladovanju oziroma celo k zniževanju deleža javnega dolga v BDP, čeprav bi glede na zgoraj omenjena trenutna javnofinančna neravnotežja, zlasti v novih državah članicah, pričakovali drugače.

Slika 3: Skupni javnofinančni prihodki in izdatki ter javni dolg v evro območju



Vir: Spring Economic Forecast 2007–2008, European Commission.
Opomba: *Napoved.

ciljev za države članice evro območja in ERM II je, upoštevajoč učinke gospodarskega cikla in začasnih ukrepov, med -1 % BDP za države z nizkim dolgom/visoko potencialno rastjo in uravnoveženim proračunskim stanjem; in proračunskim presežkom za države z visokim dolgom/nizko potencialno rastjo. Več o tem: Uredba Sveta EU 1055/05, dne 27. junija 2005 ali Public Finance in EMU 2005.

Po letošnjih spomladanskih napovedih Evropske komisije se bo primanjkljaj sektorja država v evro območju in EU v letih 2007 in 2008 še naprej zniževal. V članicah EU, ki imajo presežni primanjkljaj, naj bi leta 2007 po napovedih Evropske komisije primanjkljaj sektorja država v Italiji in na Slovaškem padel pod referenčno mejo 3 % BDP, medtem ko naj bi jo na Češkem zopet presegel. Na Madžarskem, Poljskem in Portugalskem naj bi primanjkljaj v letih 2007–2008 ostal nad 3 % BDP. Glede strukturnih saldov pa komisija pričakuje, da se bo med državami evro območja z relativno visokimi strukturnimi primanjkljaji stanje izboljšalo v Grčiji, Franciji in na Portugalskem. Izven evro območja pa navkljub ugodnim gospodarskim razmeram v večini držav ni pričakovati izboljšanja strukturnega salda oziroma naj bi se v nekaterih državah celo poslabšal. Na Sliki 3 je razvidno, da je k izboljšanju javnofinančnega položaja v evro območju prispevalo zniževanje deleža odhodkov v BDP v opazovanem obdobju, kateremu se je v zadnjih nekaj letih pridružila močna rast deleža prihodkov v BDP. Za naslednji dve leti kaže, da naj bi k napovedanemu izboljšanju javnofinančnega položaja v evro območju prispevalo predvsem napovedano znižanje deleža odhodkov.

Na podlagi ugodnih gospodarskih gibanj in pričakovanega izboljšanja v primarnih saldih sektorja država naj bi javni dolg v evro območju z 69,0 % BDP v letu 2006 padel na 65,0 % leta 2008, v celotni EU pa z 61,7 % BDP na 58,3 % BDP. V državah z visokim deležem javnega dolga se bo le-ta nekoliko znižal v Grčiji, Italiji in Belgiji, vendar bo še vedno ostal relativno visoko nad referenčno mejo 60 % BDP. Od leta 2008 dalje naj bi bila tako Italija edina država članica z javnim dolgom nad 100 % BDP, medtem ko naj bi do leta 2009 delež javnega dolga padel pod 60 % BDP le v Avstriji in na Cipru.

2. Fiskalna gibanja in politika v Sloveniji

2.1. Prihodki, izdatki in primanjkljaj sektorja država

V obdobju 2000–2006 se je delež celotnih prihodkov sektorja država v BDP nekoliko povečeval, delež izdatkov sektorja država pa postopno zmanjševal. Povprečna rast celotnih prihodkov sektorja država je bila v tem šestletnem obdobju le za malenkost višja od povprečne rasti bruto domačega proizvoda, njihov delež pa se je gibal med 44,3 % in 45,5 % BDP. Delež skupnih izdatkov sektorja država, ki je v letu 2000 znašal 48,1 % BDP, se v letu 2001 še nekoliko povečal, nato pa se je z izjemo stagnacije v letu 2003 postopoma zmanjševal in v letu 2006 dosegel 46,2 % BDP.

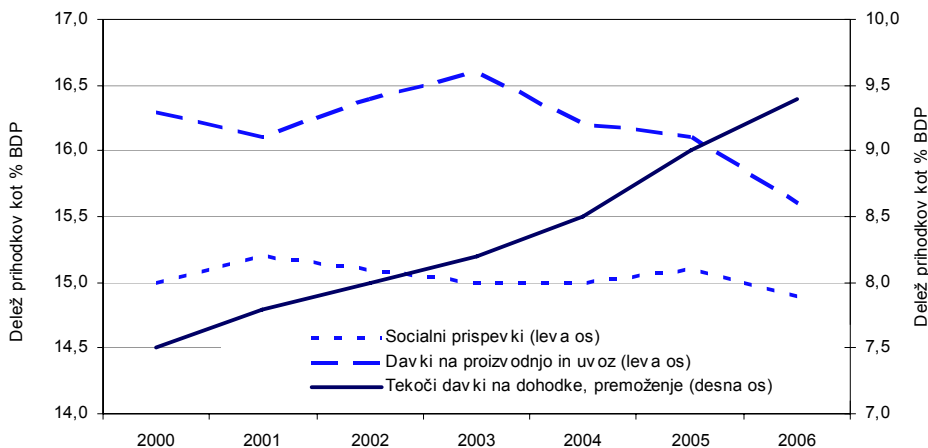
Tabela 1: Prihodki, izdatki in neto položaj sektorja država

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

Vir: Temeljni agregati sektorja država, 2000–2006, SURS.

Med prihodki sektorja država se je najbolj (za 1,9 % BDP) povečal delež tekočih davkov na dohodke in premoženje. Prihodki od dohodnine so do leta 2004 dosegali stabilen 5,9-odstoten delež v BDP, sprememba zakona o dohodnini v letu 2005, ki je razširila davčno osnovo, spremenila davčno lestvico in sistem olajšav, pa je privedla do povečanja deleža obračunane dohodnine za 0,1 odstotne točke BDP v letu 2005 in za 0,2 odstotne točke BDP v letu 2006. Delež obračunanega davka na dohodek pravnih oseb se je v opazovanem obdobju povečal z 1,2 % BDP v letu 2000 na 2,7 % BDP v letu 2006. Z novelami zakona o davku na dohodek se je spremenila davčna osnova, ob sicer nespremenjeni zakonski davčni stopnji (25 %) pa so se večkrat spreminjale in postopno krčile davčne olajšave. Efektivna davčna stopnja se je po oceni UMAR povečala od ocenjenih 12,0 % v letu 2000 na okoli 19 % v letu 2006. Delež drugih tekočih transferjev, ki vključujejo tudi evropska sredstva, se je po vstopu v EU v letu 2004 povečal na 1,7 % BDP, v naslednjih letih pa se je stabiliziral na ravni 1,4 % BDP.

Slika 4: Spremembe deležev največjih posameznih skupin prihodkov sektorja država



Vir: Temeljni agregati sektorja država, 2000–2006, SURS.

Delež davkov na proizvodnjo in uvoz v BDP se je v tem obdobju znižal za 0,7 % BDP. Ključni prispevek k njihovemu postopnemu zmanjšanju je imelo zniževanje carinskih stopenj in z njimi povezanih prihodkov po pridružitvenem in prostotrgovinskih sporazumih oziroma njihovi ukinitvi po vstopu Slovenije v EU. Po povišanju davka na dodano vrednost v letu 2002 se je njegov delež stabiliziral na ravni okoli 9 % BDP. Na relativen delež davkov na proizvodnjo in uvoz je pomembno vplivalo tudi gibanje prihodkov od davka na izplačane plače, ki se je zaradi progresivne lestvice v prvih letih opazovanega obdobja postopno povečeval, po letu 2005 pa se je s postopno ukinitvijo njegov delež v BDP začel zmanjševati. V obdobju 2000 do 2006 je bilo uvedenih tudi nekaj novih okoljskih davkov, ki so za 0,3 odstotne točke BDP povečali delež davkov na proizvodnjo in uvoz.

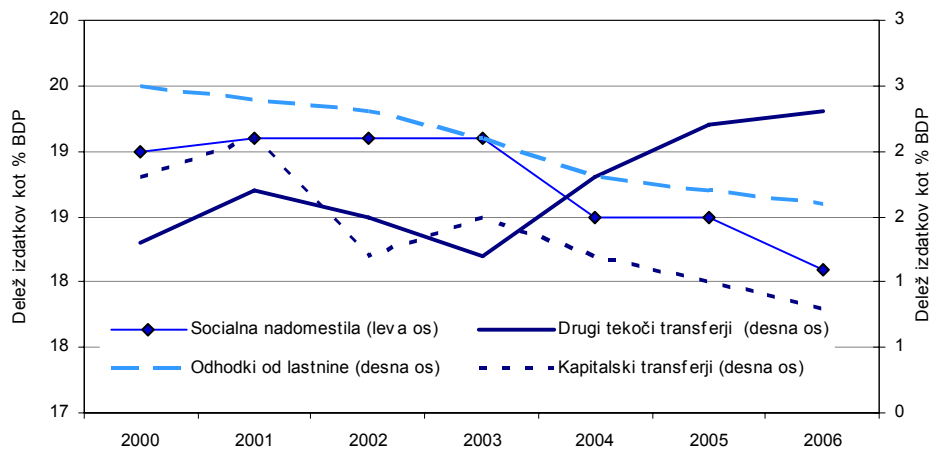
Delež obračunanih prispevkov za socialno varnost je bil v opazovanem obdobju stabilen. Relativen delež obračunanih prispevkov za socialno varnost se je v obdobju od 2000 do 2006 gibal na ravni okoli 15 % BDP, z rahlo tendenco zmanjševanja. Nekoliko višji je bil zaradi hitrejše rasti prispevkov za socialno varnost od samozaposlenih v letu 2001, in v letu 2002, ko je bila za 0,2 odstotne točke povečana prispevna stopnja za zdravstveno varstvo.

Na strani izdatkov sektorja država so se v obdobju 2000 do 2006 najbolj zmanjšali kapitalski transferji, odhodki iz lastnine⁶ in socialna nadomestila. Relativen delež izdatkov za kapitalne transferje je bil večji predvsem v začetku obdobja, ko so bile mednje, poleg drugih investicijskih podpor, vključene vse vojne odškodnine na podlagi izdanih obveznic, prevzemi dolga Slovenskih železnic in izdatki za neto plačila zapadlih garancij države za najete kredite podjetij. Predvsem nižje obresti in inflacija sta po letu 2000 privedli do postopnega zmanjševanja deleža odhodkov iz lastnine. Zmanjšal se je tudi delež izdatkov za socialna nadomestila v denarju in v naravi, kjer se je s postopno

⁶ Odhodke od lastnine sestavljajo predvsem plačila obresti za obstoječi dolg.

Uveljavitev pokojninske reforme po letu 2000 delež izdatkov za pokojnine letno zmanjševal za 0,1 do 0,2 odstotne točke BDP.

Slika 5: Največje spremembe deležev posameznih skupin izdatkov sektorja država

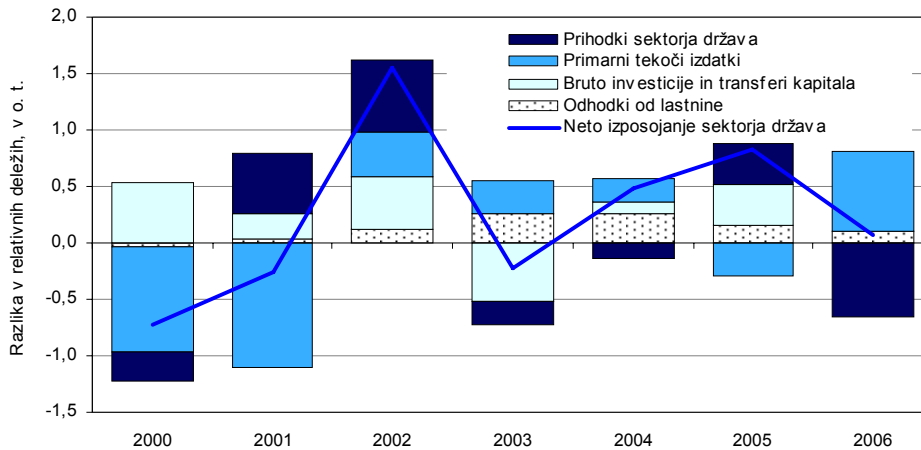


Vir: Temeljni agregati sektorja država, 2000–2006, SURS.

Na drugi strani se je najbolj povečal relativen delež tekočih transferjev. Po letu 2000 se je delež izdatkov za druge transferje povečal za 1,0 % BDP, predvsem zaradi obveznosti vplačila sredstev v proračun EU po vstopu v EU. Delež izdatkov za bruto investicije se je sicer povečal za 0,4 odstotne točke, ob upoštevanju zmanjšanja deleža kapitalskih transferjev (za 1,0 odstotne točke) pa se je delež javno financiranih naložb v primerjavi z BDP dejansko zmanjšal.

Po naraščanju v začetku desetletja se je po letu 2002 primanjkljaj celotnega institucionalnega sektorja država v primerjavi z bruto domačim proizvodom postopno zniževal. Ob enkrat višjem nihanju odhodkov od prihodkov v obdobju 2000–2006 se je relativno izražen primanjkljaj do leta 2001 povečeval predvsem zaradi naraščanja primarnih odhodkov, skupni izdatki sektorja država pa so rasli hitreje od prihodkov sektorja država, pri čemer so oboji presegali rast BDP in s tem povečevali svoje deleže v BDP. Izkazani primanjkljaj sektorja država je bil v letih 2000 in 2001 višji od vrednosti maastrichtskega konvergenčnega merila, ki ga je med drugimi morala Slovenija izpolniti za vstop v EMU. Saldo sektorja država se je po letu 2003 precej izboljšal, rast izdatkov sektorja država pa je še bolj kot rast prihodkov sektorja država zaostajala za rastjo BDP. V letu 2006 pa je bilo predvsem zaradi ugodne gospodarske rasti zaostajanje rasti agregatov sektorja država za gospodarsko rastjo največje. Ob povečanih prihodkih med leti 2000 in 2006 za 0,5 % BDP je bilo znižanje primanjkljaja posledica relativnega znižanja odhodkov za 1,9 % BDP.

Slika 6: Prispevki k spremembam primanjkljaja sektorja država



Vir: Temeljni agregati sektorja država, 2000–2006, SURS; preračuni UMAR.

Opomba: Povečanje izdatkov v tekočem letu v primerjavi s predhodnim letom je označeno kot negativna vrednost, saj prispeva k povečanju primanjkljaja v tem obdobju.

V celotnem opazovanem obdobju se je primanjkljaj sektorja država v največji meri general na centralni ravni države. V posameznih letih je delež primanjkljaja centralne države dosegal približno 90 % skupnega primanjkljaja sektorja država, z izjemo leta 2005, ko se je primanjkljaj enot centralne ravni države ob prevzemu dolga obeh skladov socialnega zavarovanja (ZPIZ, ZZSZ) v državni proračun povečal za 0,7 % BDP, na 2,3 % BDP. Enote lokalne ravni države so po izravnanih bilancah v letih 2000, 2001 in 2005 v letu 2006 ustvarile primanjkljaj v višini okoli 0,1 % BDP.

Tabela 2: Primanjkljaj (neto izposojanje) sektorja država po podsektorjih države, v % BDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Primanjkljaj (neto izposojanje) sektorja država	-3,8	-4,1	-2,5	-2,8	-2,3	-1,5	-1,4
Od tega:							
Centralna država	-3,3	-3,8	-2,2	-2,6	-2,2	-2,3	-1,3
Lokalna država	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Skladi socialnega zavarovanja	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,8	0,0

Vir: Temeljni agregati sektorja država, 2000–2006, SURS.

Opomba: Metodologija ESA95.

Saldo sektorja država je močno odziven na spremembe obrestnih mer in gospodarske rasti. Analize kažejo, da že relativno majhne spremembe v gospodarski rasti ali obrestnih merah, ki smo jim bili priča v zadnjih letih, lahko v srednjeročnem obdobju povzročijo odmik od zastavljenih ciljev glede salda in dolga sektorja država. Simulacije so narejene za obdobje 2007–2013 ob predpostavki nivojske spremembe posameznih spremenljivk⁷ in kažejo spremembe salda, izraženega kot delež BDP. Za 1,0 odstotne točke nižja gospodarska rast bi že v tekočem letu povečala primanjkljaj sektorja država za 0,1 odstotne točke, do konca obdobja pa bi bil ob predpostavki, da bi bila

⁷ Simulacije predpostavljajo, da se vrednosti posameznih spremenljivk spremenijo v vsakem letu opazovanega obdobja za enak znesek, glede na njihove napovedane vrednosti iz Pomladanske napovedi 2007, UMAR.

gospodarska rast v vsakem letu nižja od napovedane za 1,0 odstotne točke, primanjkljaj večji že za 5,9 odstotne točke. Za 1,0 odstotne točke višja obrestna mera od sedaj predvidene bi v tekočem letu poslabšala saldo sektorja država za 0,3 odstotne točke, po sedmih letih pa bi poslabšanje znašalo 0,4 odstotne točke. V primeru hkratnega znižanja gospodarske rasti in povišanja obrestne mere bi bil saldo sektorja država v letu 2013 za 6,4 odstotne točke nižji od sedaj predvidenega.

Tabela 3: **Odzivnost salda sektorja država na spremembe obrestne mere in gospodarske rasti**

Sprememba salda sektorja država v o. t. BDP	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
gospodarska rast nižja za 1 o. t. v vsakem letu opazovanega obdobja	-0,1	-1,1	-2,0	-3,0	-4,0	-4,9	-5,9
obrestna mera višja za 1 o. t. v vsakem letu opazovanega obdobja	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
gospodarska rast nižja za 1 o. t. in obrestna mera višja za 1 o. t. v vsakem letu opazovanega obdobja	-0,4	-1,4	-2,3	-3,4	-4,4	-5,4	-6,4

Vir: Mičković, S.: Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji, 2007.

2.2. Ciklična in strukturna gibanja agregatov sektorja država⁸

Za oceno naravnosti fiskalne politike v nadaljevanju uporabimo razčlenitev prihodkov, izdatkov in salda sektorja država na strukturni in ciklični del. Strukturni primanjkljaj, ki ga ocenimo z metodo produkcijske funkcije, nam pokaže, kakšen fiskalni saldo bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunktornih dejavnikov. Na podlagi sprememb strukturnega primanjkljaja med posameznimi leti lahko sklepamo na naravnost fiskalne politike – zmanjšanje strukturnega primanjkljaja kaže na restriktivno naravnost fiskalne politike, in obratno.

Slovenija je v zadnjih desetih letih beležila strukturni primanjkljaj sektorja država, ki se po letu 2000 postopno znižuje. Zniževanju relativno izražene primanjkljaja po letu 2001 je sledilo tudi zniževanje strukturnega primanjkljaja, kar kaže, da je bilo zmanjševanje relativno izražene skupnega primanjkljaja sektorja država v zadnjih letih pretežno posledica strukturnih prilagoditev javnih financ. Strukturni primanjkljaj je dosegel najvišjo vrednost leta 2000, ko je znašal 4,7 % BDP, nato pa se je postopno zmanjševal, vendar je v letu 2006 še vedno znašal 1,5 % BDP. Največji (pozitivni) prispevek konjunktornih gibanj na fiskalni saldo smo beležili v letu 2000, ko je dosegel 0,8 odstotne točke, nato pa je bil v letih 2002–2005 ciklični saldo negativen.

Strukturni primanjkljaj je v letu 2006 presegel dejanskega za 0,1 odstotne točke, napovedi pa kažejo, da bo višji od dejanskega tudi v letih 2007 in 2008. Po tem ko je v letu 2005 strukturni primanjkljaj dosegel najnižjo vrednost v

⁸ Dekompozicija primanjkljaja na ciklični in strukturni del temelji na ocenah produkcijske funkcije, potencialne rasti ter elastičnosti odhodkov in prihodkov na spremembe v gospodarskem ciklu. Čeprav ima ocena produkcijske funkcije nekatere metodološke pomanjkljivosti, predvsem glede ocene stoga kapitala, za katerega ni na voljo zadostnih uradnih podatkov, ter odvisnost rezultatov od cikličnih gibanj v gospodarstvu, je v primerjavi z metodami, ki temeljijo na oceni trendnih gibanj ustrežnejša metoda ugotavljanja potencialne rasti BDP. Poleg tega so tako dobljeni rezultati primerljivi z rezultati, ki jih za druge članice EU ocenjuje Evropska komisija.

proučevanem obdobju, se je v letu 2006, ob znižanju dejanskega primanjkljaja, povišal za 0,2 odstotne točke BDP, njegovo nadaljnje naraščanje pa pričakujemo tudi v letu 2007 predvsem zaradi financiranja investicij v železniško omrežje.⁹ V letu 2009 naj bi se v skladu s srednjeročnim ciljem glede višine primanjkljaja sektorja država¹⁰ po napovedih Ministrstva za finance znižal na 1,0 % BDP.

Tabela 4: Dejanski, ciklični in strukturni primanjkljaj sektorja država

V % BDP	Dejanski saldo	Ciklični saldo	Strukturni saldo	Sprememba strukturnega salda
2000	-3,8	0,8	-4,7	
2001	-4,1	0,1	-4,2	0,5
2002	-2,5	-0,1	-2,5	1,7
2003	-2,8	-0,5	-2,3	0,2
2004	-2,3	-0,2	-2,1	0,2
2005	-1,5	-0,2	-1,3	0,8
2006	-1,4	0,0	-1,5	-0,2
2007*	-1,5	0,3	-1,8	-0,3
2008*	-1,6	0,1	-1,7	0,1
2009*	-1,0	0,1	-1,0	0,7

Vir: Mičkovič, S.: Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji, 2007.

Opomba: Ciklično prilagojen saldo je izračunan s pomočjo metode produkcijske funkcije. Sprememba strukturnega salda kaže fiskalni impulz oziroma naravnost fiskalne politike. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

* Napoved.

Primerjava dinamike strukturnega primanjkljaja in proizvodne vrzeli kaže na ciklično oziroma proticiklično naravnost fiskalne politike. Spremembe strukturnega salda v zaporednih letih kažejo na naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. Če fiskalni impulz primerjamo s spremembami proizvodne vrzeli¹¹ v istem obdobju, ki nam kaže spremembe v konjunktornem ciklu, lahko ocenimo fiskalni položaj oziroma cikličnost fiskalne politike. 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 odhodki spreminjajo skladno s spremembami gospodarske rasti in ne, kot je bilo načrtovano. To pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davkov in povečanja odhodkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

⁹ Program stabilnosti 2006.

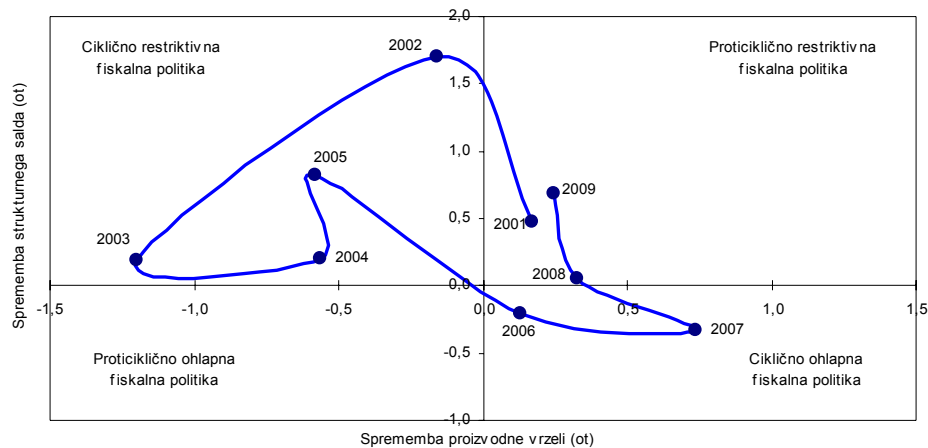
¹⁰ Public Finances in EMU 2005.

¹¹ Proizvodna vrzel je ocenjena na podlagi metodologije Evropske komisije, ki za njeno oceno uporablja metodo produkcijske funkcije.

V obdobju 2000–2006 je bila ključna naloga fiskalne politike ohranjanje primanjkljaja sektorja država pod vrednostjo maastrichtskega merila oziroma izpolnjevanje pogojev za prevzem evra. Kot je razvidno na Sliki 7, kjer je ciklična naravnost fiskalne politike prikazana kot prehajanje med drugim in četrtim kvadrantom, je bila fiskalna politika večino tega obdobja naravnana restriktivno, vendar ciklično (z izjemo let 2001 in 2006 se vse točke gostijo v drugem kvadrantu), različna oddaljenost posameznih točk od osi pa kaže intenzivnost usmeritve fiskalne politike. Fiskalna politika je svojo restriktivno usmerjenost ohranjala tudi v letih, ko je bila dejanska rast BDP pod njegovo potencialno rastjo in s tem ohranjala primanjkljaj sektorja država pod vrednostjo maastrichtskega merila ob upoštevanju varnostne meje, čeprav je s tem dodatno prispevala k upočasnitvi gospodarske rasti. V letu 2006 se je proizvodna vrzel povečala; da bi fiskalna politika ostala restriktivno naravnana, bi morala povečati fiskalni impulz (premik v I. kvadrant na Sliki 7), izračuni na podlagi sedaj razpoložljivih podatkov pa kažejo, da se je fiskalni impulz zmanjšal, kar nakazuje blago ekspanzivno naravnost fiskalne politike, ki je bilo hkrati tudi ciklično.

Po vstopu v EMU stabilizacijska vloga fiskalne politike zahteva njeno proticiklično delovanje. Ob predvidenem zmanjšanju proizvodne vrzeli se bo strukturni primanjkljaj po predvidevanjih Ministrstva za finance v letu 2007 povečal, k čemur pa bo med drugim prispevala tudi reforma davčnega sistema.¹² V letih 2008 in 2009 pa se bo po predvidevanjih Ministrstva za finance strukturni primanjkljaj ponovno zmanjševal, kar bo ob predvidenem zmanjšanju proizvodne vrzeli pomenilo proticiklično in hkrati restriktivno delovanje fiskalne politike. Poleg zelenega odziva fiskalne politike z vidika njene stabilizacijske vloge bodo takšna gibanja skladna tudi z določili Pakta stabilnosti in rasti. V skladu z njim naj bi se strukturni primanjkljaj postopoma zniževal in v letu 2009 znašal manj kot 1,0 % BDP.

Slika 7: Ciklična naravnost fiskalne politike



Vir: Mičković, S.: Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji, 2007.

Opomba: Fiskalni impulz je razlika med strukturnim primanjkljajem v tekočem in predhodnem letu. Pozitiven fiskalni impulz na primer pomeni povečanje strukturnega primanjkljaja v tekočem letu v primerjavi s predhodnim letom.

¹² V letu 2007 vlada nadaljuje s postopno odpravo davka na izplačane plače, poleg tega pa se je spremenila tudi zakonodaja na področju dohodnine in davka na dohodek pravnih oseb.

Okvir delovanja fiskalne politike, ko vlada cilja višino proračunskega primanjkljaja, ne podpira njenega proticikličnega delovanja. Samo ciljanje določenega proračunskega primanjkljaja ne omogoča avtomatičnega prilagajanja spremenjenim makroekonomskim razmeram. Vlada lahko namreč v razmerah, ko je gospodarska rast višja od napovedane ali če se proizvodna vrzel povečuje, izpolni svoj cilj glede višine primanjkljaja ob višjih proračunskih izdatkih od prvotno predvidenih, kar pomeni ciklično delovanje fiskalne politike. Pretekle izkušnje tudi kažejo, da se je v primeru, ko je gospodarska rast nižja od napovedane ali če se proizvodna vrzel zmanjšuje, mogoče približati zastavljenemu cilju glede proračunskega primanjkljaja z nižanjem izdatkov glede na prvotno načrtovane, kar prav tako pomeni ciklično delovanje. Izkušnje nekaterih drugih držav (glej Okvir 1) kažejo, da je proticiklično delovanje fiskalne politike lažje doseči, če neposredno ciljamo javnofinančne odhodke.

Okvir 1: Fiskalno pravilo na strani izdatkov

Osnovni okvir za delovanje fiskalne politike v EU predstavlja Pakt stabilnosti in rasti (PSR). Ta državam članicam nalaga, da primanjkljaj sektorja država ne sme preseči 3 % BDP, javni dolg pa ne 60 % BDP. Ob tem Evropska komisija dopušča možnost, da države članice uporabljajo še druga fiskalna pravila oziroma trajne omejitve pri vodenju fiskalne politike, izražene v obliki sumarnega indikatorja fiskalne politike,¹³ ki so skladne s tem splošnim okvirjem.

Fiskalna pravila lahko pripomorejo k doseganju fiskalnih ciljev na nacionalni ravni. Ključni razlog, zaradi katerega se države EU v zadnjem desetletju vse pogosteje odločajo za uporabo dodatnih fiskalnih pravil je ugotovitev, da fiskalna politika v tem času pogosto ni delovala proticiklično ali da je bila pristranska glede zniževanja primanjkljaja, oziroma da kljub omejitvam, ki jih določa PSR, ni nujno dosegala zastavljenih ciljev. Večina držav EU je zato vpeljala dodatna fiskalna pravila, ki se nanašajo na javnofinančni saldo, dolg, izdatke ali prihodke. Pravila se najpogosteje nanašajo na centralno raven države, čeprav se povečuje tudi število pravil, ki se uporabljajo pri drugih javnofinančnih blagajnah ali pa na celotnem sektorju države.

Tabela 5: Število fiskalnih pravil, ki se uporabljajo v državah EU

saldo	zlato pravilo	izravnani saldo	omejitev z zgornjo mejo, nominalno	omejitev z zgornjo mejo, kot % BDP	strukturna pravila	skupaj
		5	7	4	1	3
dolg	omejitev z zgornjo mejo, nominalno	omejitev z zgornjo mejo, kot % BDP	omejitev z zgornjo mejo, kot odplačilno sposobnostjo	drugo		skupaj
		5	3	6	2	
izdatki	omejitev z zgornjo mejo, nominalno	omejitev z zgornjo mejo, kot % BDP	omejitev z nominalno stopnjo rasti	omejitev z realno stopnjo rasti	drugo	skupaj
		5	2	3	3	2
prihodki	davčno breme, kot % BDP	davčna stopnja	alokacija dodatnih prihodkov	drugo		skupaj
		0	1	4	2	

Vir: Survey on fiscal rules and institutions: summary of first results, ECFIN/LM-JAC/REP52126/06-EN, 2006, European Commission.

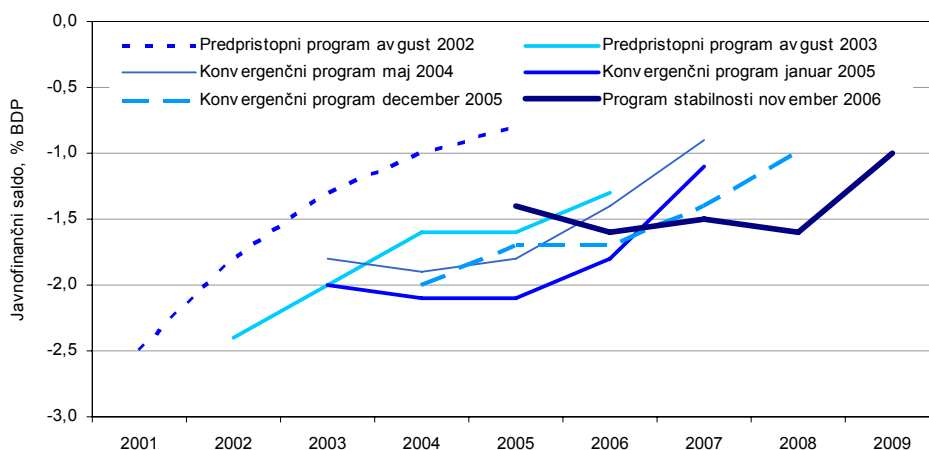
¹³ Kopits G. in Symanski S., 1998.

Ob izbiri zmanjšanja relativnega deleža javnofinančnih izdatkov kot cilja fiskalne politike je smiselno uporabiti fiskalno pravilo, ki se nanaša neposredno na izdatke. PSR ne določa, ali naj bo prilagoditev, potrebna za izpolnjevanje kriterija glede primanjkljaja, dosežena na strani prihodkov ali izdatkov, zato lahko dosežemo želeni primanjkljaj ali z zmanjšanjem odhodkov ali s povečanjem obdavčitve. Poleg tega obnašanje prihodkov v pretežni meri odraža gibanje prejemkov in BDP, medtem ko je gibanje izdatkov posledica odločitev fiskalnih oblasti. Če torej želimo ob spoštovanju določil PSR zagotoviti zmanjšanje relativnega obsega sektorja država, je smiselno določiti fiskalno pravilo, ki bi spremembe deleža izdatkov povežalo s spremembami rasti BDP.

Pravilo na strani izdatkov lahko prispeva k doseganju proticikličnih in stabilizacijskih učinkov. Kot kažejo simulacije,¹⁴ bi uporaba pravila na strani izdatkov, ki spremembe rasti izdatkov omejuje s spremembami rasti dejanskega BDP glede na njegovo potencialno rast, omogočila proticiklično naravnost fiskalne politike. Hkrati bi takšno pravilo omogočilo, da bi se v začetnem obdobju delež izdatkov znižal na želeno raven. Ker se pravilo nanaša na agregatno raven izdatkov, omogoča, da se posamezne skupine izdatkov spreminjajo drugače kot celotni izdatki, kar dovoljuje fiskalni politiki, da sledi tudi razvojnim ciljem.

Poleg tega pregled preteklih gibanj kaže, da se cilj, izražen kot višina primanjkljaja na ravni okoli enega odstotka BDP, iz leta v leto odmika na kasnejše obdobje. Fiskalna politika je bila v opazovanem obdobju le delno uspešna pri doseganju načrtovanega proračunskega primanjkljaja, ki si ga je zastavila za svoj kratkoročni cilj. Čeprav se ta po letu 2002 postopno znižuje, se doseganje primanjkljaja na ravni okoli enega odstotka BDP, načrtovanega v ključnih dokumentih Ministrstva za finance,¹⁵ iz leta v leto pomika na kasnejše obdobje.

Slika 8: Odmikanje cilja fiskalne politike – doseganja enoodstotnega primanjkljaja sektorja država



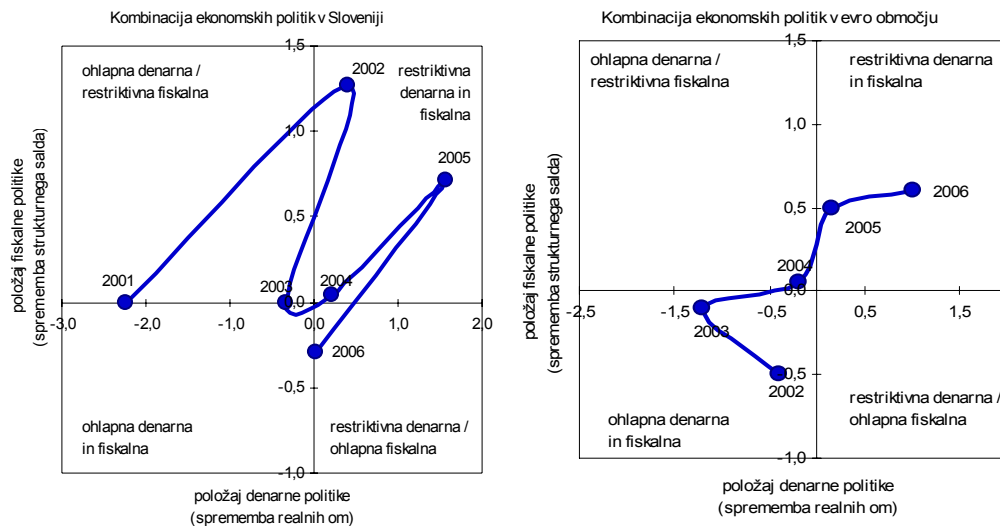
Vir: Ministrstvo za finance, 2002–2007.

¹⁴ Coricelli, F., 2006.

¹⁵ Predpristopni program, Konvergenčni program in Program stabilnosti, ki jih je Ministrstvo za finance pripravilo v letih 2002–2006.

Spremembe usmeritev fiskalne in denarne politike v letih 2000–2006 niso bile vedno usklajene. Naravnost denarne politike lahko ocenimo glede na spremembe realnih kratkoročnih obrestnih mer. Kot je razvidno na Sliki 9, je Banka Slovenije v proučevanem obdobju večkrat spremenila naravnost svoje politike, pri čemer pa usmeritve obeh politik niso bile vedno skladne. Po tem, ko sta v letih 2004 in 2005 obe politiki postali bolj restriktivni, sta v letu 2006 obe omilili svojo restriktivno naravnost. Primerjava z gibanji v evro območju pokaže, da so bili odzivi obeh politik v Sloveniji v obdobju 2002–2006 relativno močnejši.

Slika 9: Kombinacija denarne in fiskalne politike v Sloveniji in v evro območju



Vir: Ministrstvo za finance, Banka Slovenije, Evropska komisija; preračuni UMAR.

2.3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

Evropska komisija je objavila končne podatke o finančnih tokovih med Slovenijo in EU za leti 2004 in 2005, podatki za leto 2006 pa bodo na voljo septembra 2007. Podatki Evropske komisije za leti 2004 in 2005 prikazujejo vse finančne tokove (državni proračun in sredstva, alocirana drugim inštitucijam) med Slovenijo in proračunom EU. Za leto 2006 in prvih šest mesecev leta 2007 pa so razpoložljivi le podatki Ministrstva za finance o tokovih med slovenskim in evropskim proračunom.¹⁶

*Slovenija je bila tako v letu 2004 kot tudi v letu 2005 neto prejemnica sredstev iz proračuna EU.*¹⁷ V letu 2004 so prejeta sredstva iz proračuna EU znašala 1,1 %

¹⁶ Glavni razliki v podatkih med Ministrstvom za finance in Evropsko komisijo sta: (i) podatki Ministrstva za finance ne zajemajo sredstev, ki so direktno izplačana prejemnikom v Sloveniji za notranje politike, s katerimi Evropska komisija neposredno sklene pogodbo; (ii) predplačila sredstev iz strukturnega sklada in sredstev za razvoj podeželja, ki so že izdatek proračuna EU, postanejo prihodek slovenskega proračuna šele, ko so za to izpolnjeni pogoji.

¹⁷ Poleg Slovenije so bile v letih 2004 in 2005 neto prejemnice še ostale nove članice, Španija, Grčija, Irska in Portugalska.

BDP, vplačila Slovenije pa 0,7 % BDP. Neto položaj Slovenije po računovodski definiciji, ki je v letu 2004 dosegel 0,4 % BDP, se je v letu 2005 zmanjšal na 0,3 % BDP. Slovenija je namreč v proračun EU vplačala 1,0 % BDP, s strani EU pa prejela sredstva v višini 1,3 % BDP. Razlika med tokovi v obeh letih je delno tudi posledica dejstva, da smo postali plačniki v proračun po vstopu v EU maja 2004.

Struktura finančnih tokov med Slovenijo in EU se med leti ni bistveno spremenila. Prejeta sredstva iz proračuna EU, predvsem predpristopna sredstva, kamor spadajo sredstva predpristopnega instrumenta za strukturno politiko (ISPA), programa pomoči skupnosti za države centralne in vzhodne Evrope (PHARE) in posebnega pristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja (SAPARD), sredstva iz strukturne politike – predvsem iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Evropskega socialnega sklada (ESS), sredstva za kohezijsko politiko, sredstva iz naslova notranje politike ter sredstva skupne kmetijske politike (SKP), namenjene razvoju podeželja, lahko štejemo med sredstva, ki neposredno vplivajo na dolgoročni potencial gospodarske rasti. Izmed vseh prejetih sredstev je Slovenija v letu 2005 iz omenjenih programov prejela 63,1 % sredstev, kar je bilo za 3,3 o. t. več kot v letu 2004.¹⁸

Za leto 2006 še niso razpoložljivi podatki Evropske komisije o vseh finančnih tokovih med Slovenijo in EU. Po podatkih Ministrstva za finance, ki ne zajemajo sredstev, izplačanih neposredno uporabnikom in podatkov o predplačilih, je Slovenija v proračun v letu 2006 prejela 350,1 mio EUR sredstev (1,2 % BDP), kar je predstavljalo 77,9-odstotno realizacijo glede na sprejeti proračun za leto 2006. Vplačila Slovenije v proračun EU pa so znašala 287,9 mio EUR (1,0 % BDP), kar je bilo za 27,2 mio EUR manj od načrtovanega v proračunu za leto 2006. Od skupno prejetih sredstev, ki jih evidentira Ministrstvo za finance, jih lahko 69,7 % uvrstimo med prejemke, ki povečujejo produktivni potencial; med njimi so največji del predstavljala sredstva za razvoj podeželja iz naslova SKP (96,1 mio EUR), sredstva strukturne politike (87,3 mio EUR), sredstva iz naslova predpristopne strategije (25,8 mio EUR), kohezijskega sklada (21 mio EUR) in notranjih politik (20,5 mio EUR). Največ predpristopnih sredstev smo pridobili iz naslova programa PHARE (72,2 %), manj pa iz programa ISPA (27,8 %). Večino sredstev iz kohezijskega sklada je bilo namenjeno prometu (92,6 % teh sredstev), le manjši del pa področju okolja. Iz naslova notranjih politik smo največ sredstev prejeli za Schengensko mejo (89,7 %). Med ostalimi prejetimi sredstvi (30,3 % vseh sredstev), ki jih evidentira Ministrstvo za finance, so večino predstavljala sredstva iz naslova pavšalnih povračil (55,9 mio EUR). Iz naslova SKP (brez sredstev za razvoj podeželja) smo prejeli 39,9 mio EUR, od tega 75,4 % za neposredna plačila v kmetijstvu, ostalo pa za tržne ukrepe v kmetijstvu. V letu 2006 je struktura vplačil v proračun EU ostala podobna kot v letih 2004 in 2005. Največji del vplačil so tako predstavljala vplačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka (63,1 % vseh vplačil), ostalo pa vplačila iz naslova davka na dodano vrednost (16,6 %), vplačila iz naslova tradicionalnih lastnih virov (12,2 %) in vplačila iz naslova popravka v korist Združenega kraljestva (8,1 %). Na podlagi razpoložljivih podatkov pričakujemo, da bo Slovenija tudi v letu 2006 neto prejemnica EU sredstev.

¹⁸ Allocation of 2005 Expenditure by Member States, 2005, str. 72–73.

Tabela 6: Neto položaj Republike Slovenije do proračuna EU v letih 2004 in 2005

Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU	V mio EUR		Struktura	
	2004	2005	2004	2005
Prejeta sredstva iz proračuna EU				
Kmetijstvo	49,4	102,6	17,5	28,0
Strukturne akcije	24,4	53,5	8,7	14,6
<i>Strukturni skladi</i>	24,4	45,0	8,7	12,3
<i>Kohezijski sklad</i>	0,0	8,5	0,0	2,3
Notranje politike	57,9	65,9	20,6	18,0
Administrativni izdatki	5,6	6,8	2,0	1,9
Predpristopna strategija	39,1	43,6	13,9	11,9
Pavšalna povračila	105,1	93,8	37,3	25,6
Skupaj prejeta sredstva iz proračuna EU	281,5	366,2	100,0	100,0
Vplačana sredstva v proračun EU				
Plačila iz naslova DDV	25,1	44,0	14,7	16,0
Plačila iz naslova popravka v korist Združenega kraljestva	16,1	23,2	9,4	8,4
Plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka	116,9	179,5	68,6	65,3
Tradicionalni lastni viri	12,3	28,2	7,2	10,3
Skupaj vplačana sredstva v proračun EU	170,4	274,9	100,0	100,0
<i>Neto položaj – računovodska definicija*</i>	111,1	91,3	-	-
<i>Neto položaj – na osnovi popravka v korist Združenega kraljestva**</i>	109,7	101,5	-	-

Vir podatkov: Allocation of 2005 Expenditure by member state, 2005.

Opomba: *Računovodska definicija temelji na izračunu razlike med vsemi prihodki in odhodki posamezne članice v proračun EU. **Neto položaj, izračunan na osnovi popravka v korist Združenega kraljestva, upošteva podatke na osnovi denarnega toka; tekoče alocirane izdatke (brez administrativnih izdatkov), nacionalna plačila pa so izračunana na podlagi prilagojenega nacionalnega prispevka.

Slovenija je podobno kot v letu 2006 po prvi polovici letošnjega leta neto plačnica sredstev, ob koncu leta pa pričakujemo, da bo ohranila položaj neto prejemnice sredstev. Po podatkih Ministrstva za finance je Slovenija v prvih šestih mesecih leta 2007 iz proračuna EU prejela 145,4 mio EUR, pri čemer smo največ sredstev črpali iz naslova skupne kmetijske politike (61,7 % vseh prejetih sredstev), notranje politike (20,3 %) in strukturne politike (13,5 %). Črpanje pavšalnih povračil se je z letom 2007 zaključilo. Vplačila v proračun EU pa so v prvih šestih mesecih leta 2007 znašala 160,5 mio EUR oz. 50,6 % predvidenih sredstev v proračunu za leto 2007. Največji delež vplačil so ponovno predstavljala vplačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka (55,8 %), preostanek pa vplačila iz naslova tradicionalnih lastnih sredstev (21,6 %), DDV (15,2 %) ter vplačila iz naslova popravka v korist Združenega kraljestva (7,4 %).

*V Copenhagenu je bilo leta 2002 Sloveniji za leti 2004 in 2005 odobrenih 930 mio EUR sredstev iz naslova »odobrenih pravic za prevzem obveznosti« in 621,1 mio EUR iz naslova »odobrenih sredstev za plačilo«.*¹⁹ V Copenhagenu odobrena sredstva pa ne vključujejo sredstev iz naslova predpristopne strategije in administrativnih izdatkov.²⁰ Absorpcijska sposobnost Slovenije, glede na Copenhagenski paket brez sredstev iz teh dveh naslovov, je bila glede na »odobrena sredstva za plačilo« 89-odstotna. Pri primerjavi prejetih sredstev z odobrenimi sredstvi po posameznih naslovih pa smo glede na »odobrena sredstva za plačilo« sredstva iz naslova notranjih politik črpali 99,7-odstotno, pavšalnih

¹⁹ Obseg predvidenih plačil glede na odobrene pravice praviloma ustreza pričakovanemu črpanju povprečno uspešne države v preteklem obdobju. Izračune pripravi Evropska komisija na osnovi izkušenj s črpanjem sredstev v preteklosti in je za vse države enak.

²⁰ Slovenija je v obeh letih načrpala 82,7 mio EUR sredstev iz predpristopne strategije in 12,4 mio EUR iz naslova administrativnih izdatkov.

povračil 97,1-odstotno, kmetijstva 78,8-odstotno in strukturnih akcij 78,7-odstotno. Znotraj strukturnih akcij smo sredstva za strukturno politiko črpali 84,1-odstotno, za kohezijski sklad pa le 51,3-odstotno. Črpanje pa se lahko podaljša še do leta 2008.

Za leto 2006 je bilo v Copenhagenu dogovorjenih 402,0 mio EUR iz naslova »odobrenih sredstev za plačilo« in 515,9 mio EUR sredstev iz naslova »odobrenih pravic za prevzem obveznosti«. Odobrena sredstva ponovno ne vključujejo sredstev predpristopne strategije in administrativnih izdatkov, po podatkih Ministrstva za finance pa smo lani prejeli 350,1 mio EUR vseh sredstev.²¹ Končna ocena črpanja za to leto pa bo najverjetneje višja, saj so bili podatki Ministrstva za finance glede na podatke Evropske komisije tudi v letih 2004 in 2005 nižji.

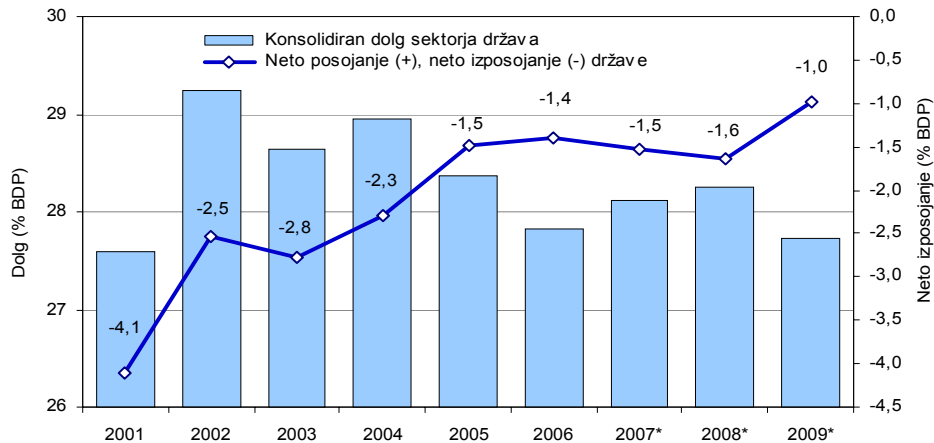
Slovenija je pri črpanju EU sredstev dokaj uspešna, kljub temu pa bi se črpanje EU sredstev lahko še povečalo. Z namenom povečanja absorpcijske sposobnosti so bili sprejeti ukrepi, ki zajemajo predvsem izboljšanje administrativne usposobljenosti, koncentracijo sredstev za sofinanciranje operativnih programov EU na skupni proračunski postavki, izobraževanje in usposabljanje kadrov, določitev operativnih programov in izvajalskih struktur za kohezijsko politiko ter ustanovitev skupnih organov.

2.4. Dolg in jamstva sektorja država

Relativno izražen dolg sektorja država po letu 2000 niha okoli 28 % BDP. Ob nominalnem naraščanju dolga sektorja država njegov delež v BDP po letu 2000 ostaja relativno stabilen, projekcije pa kažejo, da bo ob koncu desetletja znašal manj kot 28 % BDP, kolikor je znašal tudi leta 2000. V obdobju 2000–2006 je v povprečju preko 97 % skupnega dolga sektorja država predstavljal dolg centralne ravni države, 1,5 % dolg skladov socialnega zavarovanja in 0,7 % dolg lokalne ravni države. Pri tem se je delež dolga centralne države in lokalne ravni države nekoliko povečal, dolg skladov socialnega zavarovanja pa zmanjšal.

²¹ Od tega je bilo 25,8 mio EUR sredstev iz predpristopne strategije; za administrativne izdatke pa podatki še niso na voljo.

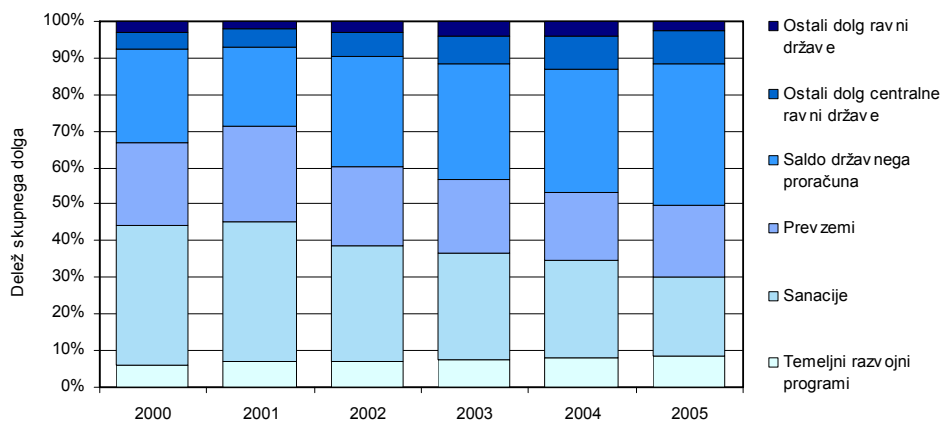
Slika 10: Dolg sektorja država kot delež BDP



Vir: Ministrstvo za finance, 2006.
Opomba: Metodologija ESA 95; *napoved.

V strukturi dolga se je po letu 2000 relativno povečal predvsem delež dolga, ki je posledica proračunskega primanjkljaja, relativno pa zmanjšal delež dolga, ki je posledica sanacij. V obdobju 2000–2005 se je v povprečju najhitreje (34,5 %) povečeval delež dolga, ki je posledica proračunskega primanjkljaja v tem obdobju, ter dolg ostalih subjektov centralne ravni države (28,8 %) brez državnega proračuna; zmanjševal pa se je delež dolga, ki je posledica sanacij finančnega in realnega sektorja (-0,3 %). Delež dolga, ki je rezultat proračunskih primanjkljajev v tem obdobju, se je posledično povečal s 25,7 % skupnega dolga v letu 2000 na 38,4 % skupnega dolga v letu 2005. Dolg, ki je nastal zaradi sanacij, pa se je iz 38,4 % skupnega dolga v letu 2000 zmanjšal na 21,6 % skupnega dolga v letu 2005, vendar za dolgom, ki je posledica proračunskih primanjkljajev, nominalno še vedno predstavlja drugo največjo postavko v strukturi dolga.

Slika 11: Struktura dolga sektorja država

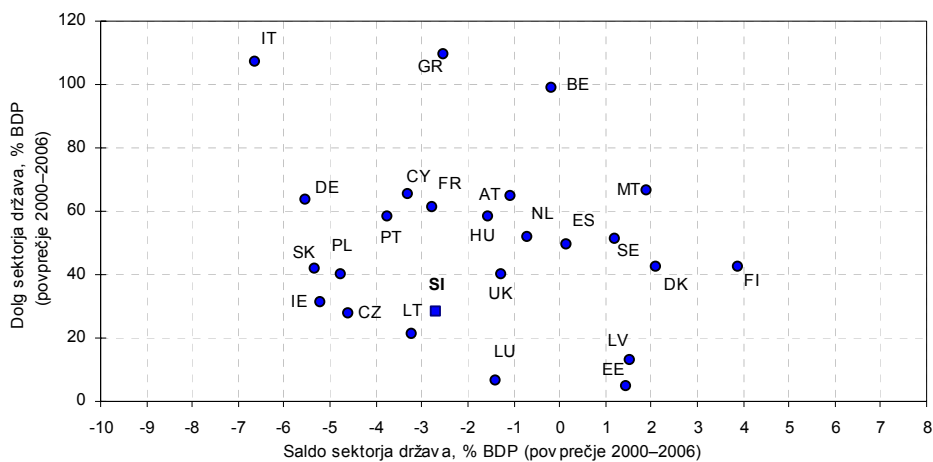


Vir: Ministrstvo za finance, 2006; preračuni UMAR.
Opomba: Metodologija ESA 95.

Države z večjimi proračunskimi primanjkljaji imajo večinoma tudi višji dolg. Kot kažejo primerjave držav OECD²² v obdobju 2000–2005, so imele države, ki so beležile višji proračunski primanjkljaj, tudi višji relativni dolg. Slovenija je primerljiva s srednjo skupino držav OECD, ki beležijo zmeren primanjkljaj in zmeren dolg.

Povezava med primanjkljajem in dolgom države temelji tudi na plačilih obresti za nakopičen dolg, ki pa so se v Sloveniji v zadnjih letih zaradi prestrukturiranja dolga zmanjšala. Povezavo med dolgom in proračunskim primanjkljajem je delno mogoče pojasniti z večjimi stroški financiranja dolga, ki povzročajo pritisko na javnofinančni primanjkljaj. Po tem ko je Slovenija v zadnjih letih prestrukturirala svoj dolg, s čimer je znižala efektivno obrestno mero²³ dolga, s 6,7 % v letu 2000 na 4,9 % v letu 2006, posledično pa zmanjšala potrebna proračunska sredstva za financiranje dolga.

Slika 12: Povezava med dolgom in primanjkljajem sektorja država



Vir: Economic Survey of the Euro Area, OECD; Ministrstvo za finance.

Nadaljevanje rasti obrestnih mer v evro območju bi povečalo breme odplačila dolga. Simulacije odzivnosti dolga na spremembe obrestnih mer kažejo, da bi se v primeru 1,0 odstotne točke višje obrestne mere dolg sektorja država v prvem letu povečal za 0,3 % BDP. Če pa bi bila obrestna mera višja za 1,0 odstotne točke v vsakem izmed opazovanih let, bi bil dolg po sedmih letih višji za 1,6 % BDP glede na sedaj predvidenega.

Breme servisiranja dolga bi povečala tudi upočasnjena gospodarska rast. Simulacije kažejo, da bi za 1,0 odstotne točke nižja gospodarska rast povečala dolg sektorja država v tekočem letu za 0,1 % BDP. V primeru, da bi bila gospodarska rast nižja od napovedane za 1,0 odstotne točke tudi v naslednjih letih, bi se dolg sektorja država do leta 2013 povečal že za 19,1 % BDP.

²² Economic Survey of the Euro Area, 2007.

²³ Gre za plačila obresti v tekočem letu kot delež stanja dolga konec preteklega leta.

Tabela 7: Občutljivost dolga sektorja država na spremembe obrestne mere in gospodarske rasti

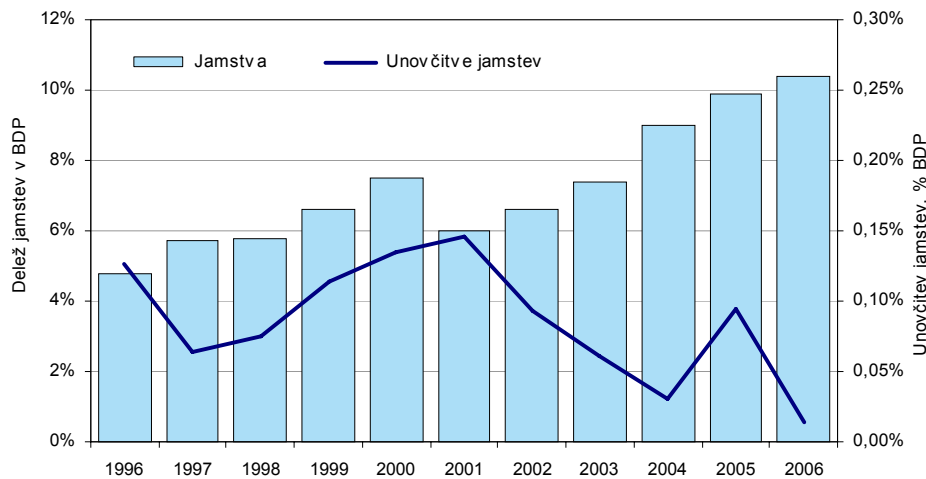
Sprememba dolga sektorja država, o.t. BDP	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gospodarska rast nižja za 1 o. t. v vsakem letu opazovanega obdobja	0,1	1,2	3,2	6,0	9,7	14,0	19,1
Obrestna mera višja za 1 o. t. v vsakem letu opazovanega obdobja	0,3	0,5	0,8	1,1	1,3	1,6	1,9
Gospodarska rast nižja za 1 o. t. in obrestna mera višja za 1 o. t. v vsakem letu opazovanega obdobja	0,4	1,8	4,0	7,1	11,1	15,8	21,3

Vir: Mičkovič, S.: Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji, 2007.

Relativen delež jamstev sektorja država se tudi po letu 2000 povečuje. Delež jamstev sektorja država se je v obdobju 2000–2006 povečal za 39 % in v letu 2006 znašal 10,4 % BDP. Največji delež jamstev ob koncu leta 2006 je bil dan podjetjem, ki so uvrščena v gradbeništvo (57,6 % vseh jamstev države), finančno posredništvo (22,6 %) in promet, skladiščenje in zveze (9,9 %). Jamstva iz prve skupine se nanašajo predvsem na posojila, namenjena gradnji avtocestnega omrežja, drugih pa predvsem bankam za najeta posojila v tujini.

Ob naraščajočem relativnem deležu jamstev pa se zmanjšuje delež njihovih unovčitev. Delež unovčenih jamstev je v letih 2000–2006 v povprečju znašal 0,08 % BDP letno, od tega v letu 2006 le 0,01 % BDP oziroma 4,2 mio EUR. Glede na strukturo jamstev in denarne tokove, ki so v ozadju pretežnega dela jamstev, ne pričakujemo, da se bodo unovčena jamstva v prihodnjih letih povečala, še posebej ne do te mere, da bi lahko ogrozila javnofinančno stabilnost.

Slika 13: Jamstva in njihove unovčitve



Vir: Ministrstvo za finance, 2006.

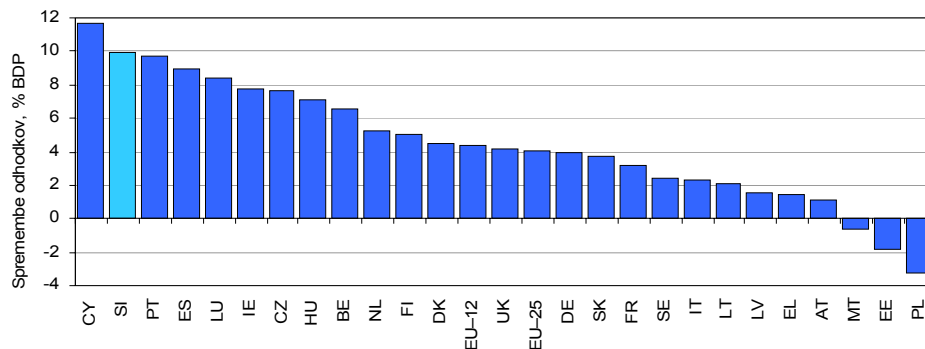
Opomba: Ker podatki po metodologiji ESA 95, ki jih uporabljamo pri prikazu dolga za jamstva sektorja država, ne obstajajo, so jamstva prikazana v skladu z metodologijo GFS.

3. Dolgoročna vzdržnost javnih financ

Projekcije prebivalstva²⁴ kažejo, da se bodo sedanja demografska gibanja še nadaljevala. Poleg povečanja deleža prebivalcev nad 65 let se bo v obdobju do leta 2050 zmanjšal tudi delež prebivalcev v starosti od 15 do 64 let. Povečevanje deleža starejšega prebivalstva v skupnem prebivalstvu, ki se pričakuje v naslednjih desetletjih, in posledično izzivi, ki jih takšna gibanja predstavljajo za vzdržnost javnih financ, je pojav, s katerim se srečuje večina držav EU. Evropska komisija pa v Poročilu o vzdržnosti javnih financ²⁵ ugotavlja, da je Slovenija med državami, ki so najbolj izpostavljene tveganju povečanja javnofinančnih izdatkov, povezanih z demografskimi spremembami. Vrednost koeficienta starostne odvisnosti starih (razmerje med številom starih prebivalcev in številom delovno sposobnega prebivalstva) naj bi namreč v Sloveniji v skladu s srednjo varianto demografskih projekcij²⁶ narasla z 21,7 % v letu 2005 na 55,6 % v letu 2050.

Na podlagi simulacije²⁷ učinkov dolgoročnih projekcij razberemo, kakšne javnofinančne posledice lahko pričakujemo v primeru nespremenjenih parametrov ekonomskega okolja in ekonomskih politik. Dolgoročne simulacije fiskalne vzdržnosti temeljijo na številnih predpostavkah, ki predvidevajo ohranjanje sedanjih gibanj in politik do konca proučevanega obdobja. Za Slovenijo tako poleg nespremenjenih demografskih trendov med drugim predvidevajo dohitevanje razvitejših držav EU in s tem povezano upadanje stopenj gospodarske rasti, nespremenjene trende na trgu dela ter nespremenjene javnofinančne tokove, ki niso povezani s staranjem.²⁸

Slika 14: Pričakovane spremembe javnofinančnih odhodkov do leta 2050, povezane s staranjem prebivalstva, v primeru nespremenjenih ekonomskih parametrov in politik



Vir: The long-term sustainability of public finances in the European Union, 2006, European Commission.

²⁴ The impact of ageing on public expenditures: projections for the EU25 Member States on pension, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050), European Commission.

²⁵ The Long-term Sustainability of Public Finances in the EU, European Economy, No. 4/06, European Commission.

²⁶ Eurostat je za potrebe analiz staranja pripravil tri projekcije staranja prebivalstva: nižjo, srednjo in višjo, ki se med seboj razlikujejo glede uporabljenih predpostavk; največje razlike povzročajo predvidene migracije prebivalstva.

²⁷ Ministrstvo za finance, 2007.

²⁸ Ob interpretaciji rezultatov modela moramo upoštevati, da temelji na zelo togih predpostavkah, ki so zato pogosto predmet kritik. Tako na primer Odbor za ekonomsko politiko pri Svetu EU v svojem dokumentu REP/53103 (2007) opozarja na številne pomanjkljivosti simulacij, ki lahko vodijo v zavajajoče ali napačne zaključke. Zato simulacije v tem prispevku uporabljamo kot pomoč pri ponazoritvi problema demografskih sprememb.

Ocene vplivov staranja na javnofinančne izdatke kažejo, da bi se ob predvidenih demografskih gibanjih brez spremembe ekonomskega okolja in politik, javnofinančni odhodki, povezani s staranjem prebivalstva, do leta 2050 močno povišali in povzročili nevzdržnost obsega javnih financ. Povečanje njihovega deleža v BDP bi bilo posledica naraščajočih izdatkov za staranje na eni strani in na drugi strani zmanjšanja možnosti rasti BDP, ki bi bilo rezultat zmanjševanja števila in deleža delovno sposobnega prebivalstva. Na podlagi projekcij ugotovimo, da bi se javnofinančni odhodki, povezani s staranjem, povišali za 9,7 % BDP, dolg pa bi dosegel 190 % BDP.²⁹ Večino (7,3 odstotne točke BDP) povišanja bi povzročil dvig odhodkov, namenjenih za pokojnine, izdatki za zdravstvo bi se povečali za 1,6 odstotne točke BDP, izdatki, povezani z dolgotrajno nego pa za 1,2 odstotne točke BDP. Na drugi strani bi se znižali odhodki, povezani z izobraževanjem (za 0,4 odstotne točke BDP) in nadomestila za brezposelnost (za 0,1 odstotne točke BDP). Ob predpostavki, da se ne bi povečala davčna obremenitev gospodarstva, bi naraščajoč primanjkljaj sektorja država, ki bi ga povzročalo takšno povečanje izdatkov, privedel do povišanja dolga sektorja država z 28,1 %, kolikor je znašal ob koncu leta 2006, na 190 % BDP ob koncu leta 2050. Kot je razvidno s Slike 14, bi se ob podobnih predpostavkah nespremenjenega ekonomskega okolja in politik delež izdatkov, povezanih s staranjem, bolj kot v Sloveniji povečal le še na Cipru; povečanje izdatkov v Sloveniji pa bo od povprečja v EU večje za 2,5-krat.

V primeru nadaljevanja sedanjih trendov bi se izdatki za pokojnine, ki predstavljajo največji delež izdatkov, povezanih s staranjem, povišali zaradi štirih ključnih sprememb. Evropska komisija ocenjuje,³⁰ da bi se izdatki za pokojnine, ki so v Sloveniji v letu 2005 znašali 11,0 % BDP (izraženi v bruto obsegu), do leta 2050 povišali na 18,3 % BDP. Ključni dejavniki, ki bi prispevali k tako velikemu povišanju izdatkov za pokojnine, bi ob ohranjanju nespremenjenih parametrov sistema bili: (i) poslabšanje razmerja med starim in delovno sposobnim prebivalstvom oziroma povečanje koeficienta starostne odvisnosti starih, ki bi povišala izdatke za pokojnine, izražene kot delež BDP, za 11,0 o. t., (ii) izboljšanje razmerja med zaposlenimi in delovno sposobnim prebivalstvom (populacijo v starosti od 15 in 64 let) oziroma povišanje stopnje aktivnosti, ki bi prispevala k znižanju izdatkov za pokojnine za 0,9 odstotne točke, (iii) izboljšanje razmerja med upokojenci in populacijo v starosti nad 65 let oziroma zmanjšanje stopnje upokojenosti, kar bi prispevalo k znižanju izdatkov za pokojnine, izražene kot delež BDP, za predvidenih 2,9 odstotne točke in (iv) spremembe razmerja med povprečno pokojnino in BDP na zaposlenega oziroma zmanjšanje pravic, kar bi prispevalo k znižanju izdatkov za pokojnine, izražene kot delež BDP, za 0,8 odstotne točke.

²⁹ Napoved višine javnega dolga je manjša od napovedi Evropske komisije, ki v Sloveniji do leta 2050 pričakuje povišanje dolga na 274 % BDP. Ključni razlog je različno začetno stanje deleža pokojnin v BDP, saj delež pokojnin v BDP, prikazan v tej analizi, temelji na dejanskih podatkih za leto 2005, medtem ko je Evropska komisija pri svojih simulacijah (*The long-term sustainability of public finances in the European Union*, 2006) uporabila še ocene relativnega deleža pokojnin za leto 2005.

³⁰ Salomäki, A., 2006.

Tabela 8: Dekompozicija spremembe izdatkov za pokojnine (v % od 2005–2050)

	Bruto pokojnine		Sprememba bruto pokojnin zaradi spremembe:				rezidual
	začetno stanje, % BDP v 2005	odstotna sprememba 2005–2050	odvisnostne stopnje	stopnje aktivnosti	stopnje upokojenosti	stopnje pravic	
			pop. (65+)/pop. (15–64)	zaposleni/pop. (15–64)	upokojenici/pop. (65+)	povprečna pokojnina/BDP na zap.	
Belgija	10,4	49,7	61,6	-8,2	-2,4	-8,1	6,9
Danska	9,6	33,3	65,1	-3,7	-24,1	-4,6	0,6
Nemčija	11,1	17,4	65,8	-10,3	-5,6	-29,6	-2,8
Grčija	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Španija	8,7	81,4	105,0	-19,7	-17,5	-1,3	14,9
Francija	12,8	15,4	63,6	-7,0	-12,9	-25,7	-2,7
Irska	4,6	141,9	107,0	-9,9	-20,7	19,5	46,0
Italija	14,3	2,8	78,5	-13,8	-21,4	-35,3	-5,1
Luksemburg	10,0	73,7	56,3	-31,1	16,2	16,8	15,6
Nizozemska	7,4	51,4	71,9	-2,1	-19,3	-4,3	5,1
Avstrija	13,2	-7,5	84,5	-10,1	-43,3	-32,3	-6,4
Portugalska	11,5	80,3	88,5	-0,9	-3,9	-20,1	16,6
Finska	10,4	32,0	72,9	-7,7	-25,2	-6,0	-1,9
Švedska	10,4	8,5	45,6	-6,2	-2,0	-26,7	-2,2
Zdr. kraljestvo	6,7	28,3	64,2	-1,8	n.p.	n.p.	n.p.
Ciper	7,0	183,5	94,4	-16,2	12,4	19,8	73,0
Češka	8,5	65,9	109,3	-3,6	-36,8	-9,1	6,1
Estonija	7,1	-41,4	60,3	-7,7	-26,8	-73,1	5,8
Madžarska	10,7	60,1	79,4	-10,3	-33,4	16,3	8,1
Litva	6,7	28,5	72,1	-16,0	-27,3	0,1	-0,4
Latvija	6,4	-13,4	62,7	-11,1	-20,6	-40,7	-3,7
Malta	7,5	-6,4	80,8	-13,6	-10,5	-53,6	-9,5
Poljska	13,7	-41,7	108,3	-26,7	-54,5	-68,0	-0,8
Slovaška	7,4	20,3	122,0	-19,0	-34,0	-40,6	-8,2
Slovenija	11,0	66,2	99,7	-8,5	-26,8	-7,5	9,3
EU 25	10,6	20,9	76,1	-10,7	-20,2	-22,7	-1,9

Vir: Salomäki, A. Public pension expenditure in the EPC and the European Commission projections: An analysis of the projection results, 2006.

S pomočjo modela generacijskih računov³¹ sta ocenjena koeficienta S1 in S2, ki merita velikost trajne proračunske prilagoditve, ki zagotavlja dolgoročno vzdržnost javnih financ. S pomočjo modela generacijskih računov sta ocenjena koeficienta S1 in S2, ki merita velikost trajne proračunske prilagoditve, ki zagotavlja (i) doseganje Maastrichtskega merila za dolg (60 % BDP) v letu 2050 (indikator S1) in (ii) izpolnjevanje medčasovne proračunske omejitve (MPO) v neomejenem časovnem horizontu (indikator S2).³² Vrednosti parametrov S1 in S2 torej lahko interpretiramo kot povečanje primarnega salda, ki bi bil v dolgoročnem obdobju potreben za ohranjanje fiskalne vzdržnosti, če ne bi spremenili usmeritev politik ali drugih parametrov ekonomskega okolja. V primeru osnovnih stopenj aktivnosti³³ znaša vrednost parametra S1 2,24 in pomeni, da bi moral biti primarni saldo v vseh letih do 2050 višji za 2,24 odstotne

³¹ Ministrstvo za finance, 2007.

³² Indikatorja S1 in S2 sta podvržena podobnim kritikam kot celotne simulacije demografskih sprememb, zato sta v analizi uporabljena zgolj kot indikatorja, ki kvantificirata spremembe, do katerih bi prišlo v primeru nespremenjenega ekonomskega okolja in politik.

³³ Osnovne stopnje aktivnosti (baseline scenario) upoštevajo predpostavke, ki jih pri svojih projekcijah upošteva tudi Evropska komisija. Kljub temu pa se zaradi drugačnih ostalih predpostavk, uporabljenih pri izračunih, lahko indikatorja S1 in S2 razlikujeta od izračunov, ki jih je objavila Evropska komisija.

točke, če v letu 2050 ne bi želeli preseči Maastrichtskega merila za dolg (60 % BDP). Vrednost parametra S2 pa znaša 6,28 in pomeni, da bi moral biti primarni saldo v vseh naslednjih letih višji za 6,28 odstotne točke, da bi izpolnjevali tudi medčasovno proračunsko omejitev.

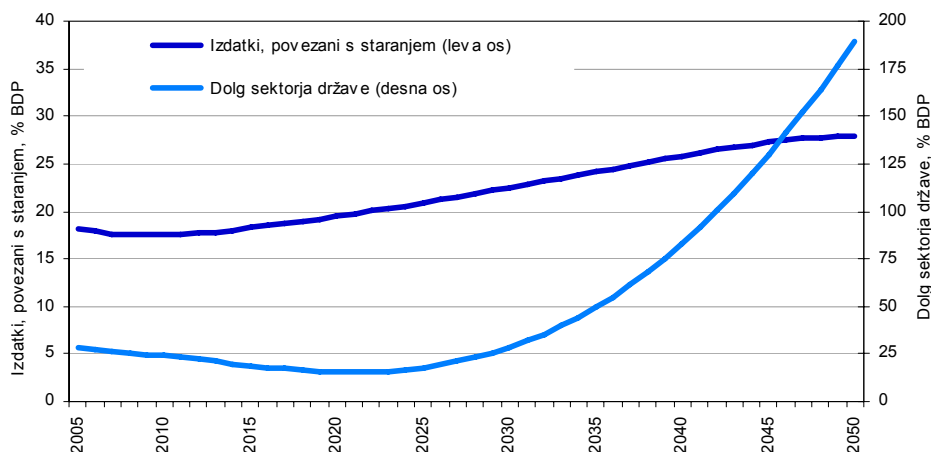
Tabela 9: Pričakovan primarni saldo ob nespremenjenih politikah in primarni saldo, ki bi bil ob nespremenjenih politikah potreben za ohranjanje medčasovne proračunske omejitve

Izbrano obdobje	Predviden povprečni primarni saldo v izbranem obdobju, % BDP	Zahtevani povprečni primarni saldo v izbranem obdobju, % BDP
2010–2014	0,88	7,16
2010–2019	0,86	7,14
2010–2050	-3,18	3,10

Vir: Mičković, S.: Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji, 2007.

Simulacije kažejo, da bi demografske spremembe ob predpostavki nespremenjenega ekonomskega okolja in politik ogrozile dolgoročno vzdržnost javnih financ. V Tabeli 9 so predstavljene ocene primarnega salda, ki omogočajo ohranjanje vzdržnosti javnih financ v prihajajočem pet-, deset- in štiridesetletnem obdobju. V drugem stolpcu je prikazan povprečen primarni saldo, ki bi ga dosegli v izbranem obdobju v primeru, če bi ohranili nespremenjene ekonomske politike. Kot je razvidno, bi Slovenija tudi v primeru nespremenjenih ekonomskih politik do leta 2020 ohranila primarni presežek, demografske spremembe pa bi močno poslabšale javnofinančni položaj po letu 2020, saj bi v povprečju privedle do 3,2-odstotnega primarnega primanjkljaja sektorja država. V tretjem stolpcu je prikazan primarni saldo, ki bi bil ob nespremenjenih politikah potreben, da bi v izbranem obdobju ohranili dolgoročno fiskalno vzdržnost. Iz njega je razvidno, da bo v primeru nespremenjenih politik dosežen primarni saldo že v obdobju 2010–2014 premajhen, da bi zagotavljal izpolnjevanje medčasovne proračunske omejitve oziroma da bi ohranjal vzdržne javne finance v neomejenem časovnem obdobju.

Slika 15: Gibanje dolga in izdatkov države, povezanih s staranjem prebivalstva



Vir: Mičković, S.: Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji, 2007.

Za ohranjanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ je treba prilagoditi pokojninski sistem ali pa pričeti ustrezno zniževati ostale javnofinančne izdatke.

Poleg povečanja izdatkov za pokojnine bodo predvidene demografske spremembe povečale javnofinančne izdatke tudi na drugih področjih, zlasti na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe, zato bo treba sprejeti dodatne ukrepe, predvsem uskladiti način valorizacije pokojnin z dolgoročnimi možnostmi njihovega financiranja. Ne samo zaradi financiranja izdatkov za pokojnine, temveč tudi zaradi predvidenih razmer na trgu dela pa bo potrebno doseči bistveno večjo aktivnost še v starosti, ko bodo posamezniki sicer dosegli prve starostne pogoje za upokojitev. Povečati bo treba tudi vključenost v dodatna prostovoljna pokojninska zavarovanja in doseči, da bodo premije za dodatno pokojninsko zavarovanje višje. S tem bi vsaj v določeni meri omejili naraščanje deleža pokojnin oz. padanje njihove relativne vrednosti glede na plače. Čimprejšnje spremembe na področju ureditve pokojnin bi zmanjšale stroške potrebne prilagoditve, dodaten argument za takojšnje ukrepanje pa je tudi, da bi se breme prilagoditev razporedilo med več generacij. Na drugi strani pa lahko k zmanjšanju pritiska demografskih sprememb na javnofinančni položaj prispevajo tudi ukrepi ekonomske politike na področju zaposlenosti in produktivnosti. V nasprotnem primeru bo breme povišanih odhodkov treba kompenzirati z znižanjem ostalih javnofinančnih odhodkov.

4. Strukturne spremembe na področju javnih financ

Vlada je ob koncu leta 2005 sprejela okvir reformnih ukrepov,³⁴ ki so se nanašali tudi na zmanjšanje in prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov. Ključna ukrepa na področju javnih financ sta bila: (i) znižanje javnofinančnih odhodkov kot deleža BDP za 2,0 odstotne točke do leta 2008 in za nadaljnje 2,0 odstotne točke do leta 2012 ter (ii) njihovo prestrukturiranje, s katerim naj bi na eni strani omogočili izpeljavo davčne reforme, na drugi pa usmerili večji del odhodkov za namene, povezane z izobraževanjem ter raziskavami in razvojem. Sočasno naj bi se poenostavili in racionalizirali tudi postopki priprave proračuna.

Sprejeta proračuna za leti 2007 in 2008 vključujeta ključne reformne usmeritve. Ob sedaj veljavnih makroekonomskih projekcijah domačega in mednarodnega okolja naj bi se namreč javnofinančni odhodki, izraženi kot delež BDP, do konca 2008 zmanjšali za 1,6 odstotne točke. Poleg tega se povečuje del sredstev, ki so namenjena za raziskave in razvoj. Ključni ukrepi za znižanje javnofinančnih odhodkov se nanašajo na njihovo racionalizacijo, poudarek pa je na materialnem poslovanju ter socialnih transferjih (transferji posameznikom in gospodinjstvom). Pri racionalizaciji materialnih stroškov so predvidene spremembe postopkov naročanja in njihova centralizacija, pri socialnih transferjih pa spremembe valorizacije in spremembe pogojev za njihovo pridobitev.

Realizirane spremembe se nanašajo na sistem usklajevanja socialnih transferjev³⁵ in zaostritev pogojev za prejemanje denarnih nadomestil za brezposelne in denarnih socialnih pomoči. Dosedanji sistem usklajevanja socialnih transferjev, ki je temeljil na različnih indeksacijskih pravilih, ki so se izvajala v različnih obdobjih, je nadomestil enotni sistem. Socialni transferji se tako valorizirajo enkrat letno v mesecu januarju z rastjo cen življenjskih potrebščin v obdobju od januarja do decembra preteklega leta v primerjavi z istim obdobjem v letu pred tem. Izven tega sistema ostajajo le pokojnine, za katere še naprej velja sistem usklajevanja s plačami, kot je bil uveljavljen leta 2005.

Del ukrepov se nanaša na spodbujanje aktivnosti in zmanjševanje odvisnosti od prejemkov iz javnih virov. Bistvo sprememb je zaostritev pogojev za prejemanje denarnega nadomestila za brezposelnost in denarne socialne pomoči in razširitev sistema spodbud za zaposlitev težje zaposljivih skupin brezposelnih. Število prejemnikov denarnih socialnih pomoči se od sredine leta 2006 znižuje. V obdobju od januarja do aprila 2007 jih je bilo 17 % manj kot v enakem obdobju lani in 11 % manj kot v povprečju leta 2006. Na to v precejšnjem deležu vpliva vse več ukinitvev prejemanja tega transferja iz krivdnih razlogov (večinoma nepripravljenosti za zaposlitev ali vključitev v drugo aktivnost).

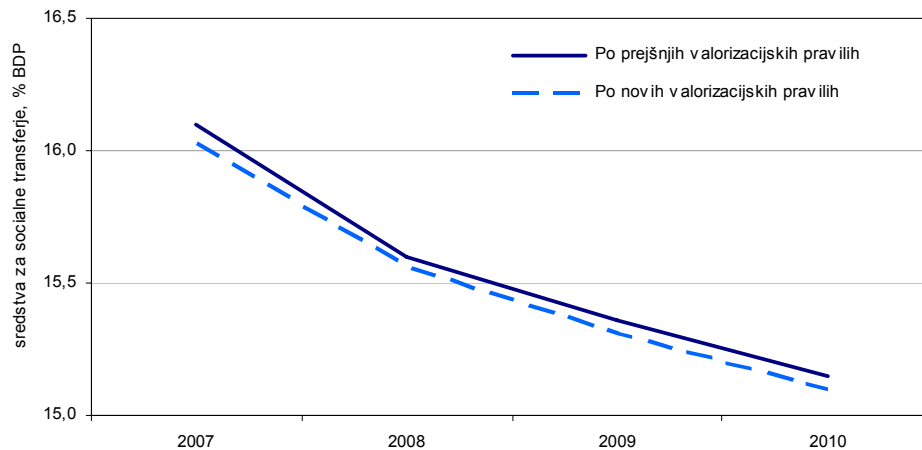
Odprto ostaja vprašanje valorizacijskega pravila za pokojnine. Sedanje pravilo, ki zasleduje enakost rasti plač in pokojnin, bo v razmerah, ko se bo rast plač vse bolj izenačevala z rastjo produktivnosti, še povečalo pritiske na vzdržnost javnih

³⁴ Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, sprejet novembra 2005.

³⁵ S tem izrazom pomenujemo transferje posameznikom in gospodinjstvom, izplačane iz blagajin javnega financiranja.

financ. Sedanje pravilo bi bilo zato smiselno dopolniti tako, da bi višino valorizacije (ki velja tako za izplačevanje pokojnin kot za oblikovanje pokojninske osnove) v večji meri povezali z gospodarskimi rezultati in dolgoročnimi možnostmi njihovega financiranja.

Slika 16: Pričakovano znižanje izdatkov za socialne transferje



Vir: Ministrstvo za finance.

Finančni učinek sprejetih ukrepov se bo zaradi kumulativnega učinka z leti povečeval. Prihranek zaradi sprememb valorizacije v primerjavi s prejšnjo ureditvijo na celotna javnofinančna sredstva bo v letu 2007 znašali 0,07 % BDP. Ker za letošnje leto velja posebna prehodna določba, bodo predvideni prihranki v letu 2007 večji kot v prihodnjih letih. Za leto 2008 so ocenjeni na 0,04 % BDP, za leto 2009 na 0,05 % BDP in za leto 2010 prav tako na 0,05 % BDP. V letu 2006 je bilo za izdatke za socialne transferje porabljenih 4.887 mio EUR oziroma 16,44 % BDP. Upošteva učinek že sprejetih ukrepov na višino transferjev in oceno gibanja števila upravičencev (brez učinka ukrepov, ki so še v pripravi), se bo delež BDP za izdatke za njihovo izplačevanje v prihodnjih letih zniževal, v letu 2007 naj bi znašal 16,03 % BDP, do leta 2010 pa naj bi upadel na 15,10 % BDP. V obdobju 2006–2010 naj bi se tako delež BDP za izdatke za socialne transferje znižal za več kot 1 odstotno točko.

Poleg finančnega učinka imajo sprejeti ukrepi tudi pomemben učinek na oblikovanje preferenc glede dela. Sprejete spremembe na področju valorizacije socialnih transferjev bodo povečale razkorak med rastjo plač in rastjo socialnih transferjev, kar bo povečalo relativno donosnost dela ter s tem vplivalo na pripravljenost ljudi za delo. Pomembne pa so tudi z vidika vzpostavljanja večje transparentnosti upravljanja z javnofinančnimi izdatki.

K spodbujanju zaposlovanja in povečanju konkurenčnosti so usmerjene tudi spremembe na področju obdavčevanja dela. Postopno se znižuje obremenitev z davkom na izplačane plače; po dvigu spodnje meje obdavčitve (septembra 2004) je bila uzakonjena postopna ukinitve tega davka z zniževanjem stopnje v obdobju od 2006 do 2009. V letu 2007 se bodo zato prihodki iz tega davka znižali za okoli 0,4 % BDP, povprečna obremenitev mase bruto plač s tem davkom pa se bo

zmanjšala s 4,2 % v letu 2006 na ocenjenih 3,4 % v letu 2007. Zmanjšanje obremenitev prinaša tudi v letu 2007 uveljavljen zakon o dohodnini. Po oceni se bodo v letu 2007 prihodki iz dohodnine realno zmanjšali za 7 do 8 %, njihov delež v BDP pa se bo zmanjšal za okoli 0,7 odstotne točke. Razbremenitev je bila dosežena z znižanjem mejnih davčnih stopenj in števila davčnih razredov. Ob nespremenjeni spodnji davčni stopnji (16 %) je ukinjena najvišja davčna stopnja (50 %), dva srednja razreda (33 %, 37 %) pa sta združena v enega z nižjo davčno stopnjo kot doslej (27 %). Na drugi strani pri določanju davčne osnove ni bilo večjih sprememb. Povišana je splošna olajšava ter ukinjene olajšave za različne izdatke in za nakupe bivališča, ohranjene pa so olajšava za invalide in seniorje, olajšava za samozaposlene v kulturi, samozaposlene novinarje, za študentsko delo ter za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje; tudi sistem uveljavljanja in priznavanja olajšav za vzdrževane družinske člane ostaja večinoma enak.

Nominalna davčna stopnja se postopno znižuje tudi pri davku od dohodka pravnih oseb, splošna naložbena olajšava pa je preusmerjena v spodbujanje izdatkov za raziskave in razvoj. Zaradi načina vplačevanja in obračunavanja davka se bodo učinki, ki so ocenjeni na zmanjšanje prihodkov za 0,4 % BDP, pokazali šele v letu 2008, ko bo opravljen obračun davka na podlagi poslovnih rezultatov za leto 2007. Splošna davčna stopnja se bo v naslednjih letih postopoma znižala: v letu 2007 se bo s sedanjih 25 % zmanjšala na 23 %, potem pa se bo zniževala do leta 2010 vsako leto za eno odstotno točko na končnih 20 %. V novem zakonu je spremenjen tudi sistem olajšav, ki omogoča 20-odstotno olajšavo za vlaganja v notranje raziskovalno-razvojne dejavnosti in za nakup raziskovalno-razvojnih storitev, dodatna olajšava pa je po noveli zakona predvidena tudi za manj razvita področja države. Ukinjena pa je bila splošna investicijska olajšava, ki je v letu 2006 znašala 20 %.

Na drugi strani bodo spremembe na področju premoženjskih davkov imele pozitiven učinek na javnofinančne prihodke. Zakon o davku na dediščine in darila, ki jih je doslej urejal zakon o davkih občanov, je razširil zavezance s fizičnih oseb tudi na nekatere pravne osebe zasebnega prava (društva, fundacije, skladi, ustanove, zasebni zavodi in gospodarska interesna združenja). Nekoliko so se povečale tudi stopnje davka na dediščine v posameznih dednih redih. Na novo je opredeljena tudi davčna osnova nepremičnine, in sicer kot 80 % posplošene tržne vrednosti, ugotovljene na podlagi predpisa o množičnem prevrednotenju (za čas do uveljavitve le-tega velja prehodno obdobje). Sprejet je bil tudi zakon o davku na vodna plovila, ki prav tako širi krog zavezancev.

5. Ključne ugotovitve in priporočila

Vstop Slovenije v Ekonomsko in monetarno unijo je zahteval spremembe na področju makroekonomskih politik. Stabilizacijska vloga makroekonomskih politik pred vstopom v EMU je pomenila predvsem izpolnitev nominalnih konvergenčnih meril za vstop. Po vstopu v EMU pa je denarna politika postala predmet skupnega interesa držav evro območja, stabilizacijska vloga pri blaženju šokov, ki so specifični za samo eno državo, pa v večji meri naloga fiskalne in dohodkovne politike.

Analiza kaže, da so bila javnofinančna gibanja v letih 2000–2006 relativno ugodna. V tem obdobju se je delež celotnih prihodkov sektorja država v BDP nekoliko povečeval, delež izdatkov sektorja država pa postopno zmanjševal. Ohranjanje primanjkljaja sektorja država pod 3,0 % in s tem izpolnitev maastrichtskega merila je bilo posledica postopnega znižanja strukturnega primanjkljaja, ki mu je sledilo tudi znižanje dejanskega primanjkljaja, čeprav je to pomenilo, da fiskalna politika večino obdobja ni bila proticiklično usmerjena. Ob postopnem zniževanju primanjkljaja sektorja država je ostal relativno izražen dolg sektorja država stabilen in po letu 2000 nihal okoli 28 % BDP. V strukturi dolga se je povečal delež skupnega dolga, ki je posledica proračunskega primanjkljaja, znižal pa delež dolga, ki je nastal zaradi sanacije bank in podjetij. Delež jamstev se je vztrajno povečeval in v letu 2006 dosegel 10,4 % BDP, vendar pa se je hkrati zmanjšal delež njihovih unovčitev, ki je v letih 2000–2006 v povprečju znašal 0,08 % BDP letno.

V prihodnjih letih se od fiskalne politike pričakuje predvsem proticiklično delovanje. To pomeni, da se v primeru višje gospodarske rasti od pričakovane ob pripravi proračuna ta ne bo izkoristila za dodatno povečevanje proračunskih izdatkov ali zmanjševanje davčne obremenitve, v razmerah upočasnjene gospodarske rasti pa se sočasno ne bodo bolj od predvidenih ob pripravi proračuna krčili tudi izdatki ali povečevala davčna obremenitev. Uspešnost takšne politike bo odvisna od izbranega načina vodenja fiskalne politike in manevrskega prostora znotraj izbranega okvira. Dosedanje ciljanje primanjkljaja sektorja država je bilo uspešno v razmerah, ko je stabilizacijska vloga fiskalne politike pomenila ohranjanje primanjkljaja pod ravnijo maastrichtskega kriterija. Zagotavljanje proticikličnega delovanja fiskalne politike pa bo v večji meri odvisno od uspešnosti neposrednega uravnavanja odhodkov sektorja država. Poleg tega se je izkazalo, da je bilo v preteklih letih ciljanje primanjkljaja izmikajoč se cilj, saj se je predvideno doseganje zelenega primanjkljaja v srednjeročnem obdobju z vsakim letom zamaknilo za eno leto. Zaradi tega bi bilo učinkoviteje kot neposreden cilj fiskalne politike določiti relativen obseg odhodkov sektorja država. Sočasno pa bo treba povečati tudi manevrski prostor fiskalne politike. Počasno zniževanje primanjkljaja sektorja država in ohranjanje relativno visokega strukturnega primanjkljaja tudi v ugodnih gospodarskih razmerah namreč kaže, da fiskalna politika ni dovolj prilagodljiva. Poleg tega pa simulacije kažejo, da že spremembe gospodarske rasti ali obrestne mere, ki smo jim že bili priča v preteklem obdobju, lahko že v nekaj letih privedejo do povišanja primanjkljaja sektorja država nad 3 %. To bi pomenilo kršenje pravil Pakta stabilnosti in rasti, hkrati pa bi se nad vrednost maastrichtskega merila povišal tudi relativno izražen dolg. Ključne spremembe, ki lahko povečajo

prilagodljivost fiskalne politike, se nanašajo predvsem na nadaljnje znižanje javnofinančnih odhodkov ter njihovo prestrukturiranje. Ukrepi, predstavljeni v Okviru gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, predvidevajo postopno znižanje javnofinančnih odhodkov, kar bo povečalo manevrski prostor fiskalne politike.

V srednjeročnem obdobju pa največji izziv za ohranitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ predstavlja soočenje s posledicami pričakovanih demografskih sprememb. Simulacije kažejo, da je Slovenija glede možnih posledic pričakovanih demografskih sprememb na javne finance med najbolj izpostavljenimi članicami EU. V primeru nespremenjenih parametrov ekonomskega sistema in ob ohranjanju sedanjih ekonomskih politik bi namreč izdatki, povezani s staranjem, do leta 2050 narasli za približno dve tretjini. Ključni srednjeročni izziv ekonomskih politik zato ostaja rešitev problema demografskega prehoda, za kar so potrebne prilagoditve na področju pokojninskega in povezanih sistemov, ki niso omejene zgolj na področje javnih financ. Predlagani ukrepi se nanašajo predvsem na spodbujanje daljšega ostajanja v aktivnosti in zagotavljanja takšne rasti pokojnin, ki bo na eni strani ohranjala socialni položaj prejemnikov, na drugi pa ne povečevala obremenjenosti javnofinančne blagajne.

Literatura in viri

Allocation of 2005 Expenditure by Member State. (2005). Brussels: European Commission.

Coricelli, F. (2006). Implementation of the Expenditure Fiscal Rule in Slovenia within the Framework of Economic and Social Reforms for Increasing the Welfare in Slovenia. (delovno gradivo Službe Vlade RS za razvoj).

Economic Survey of the Euro Area. (2007). Paris: OECD.

Kopits, G. in Symanski, S. (1998). Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper No. 162. Washington: IMF.

Konvergenčni program 2004. (2004). Ljubljana: Vlada RS.

Konvergenčni program (Dopolnitev Konvergenčnega programa sprejetega maja 2004). (2005). Ljubljana: Vlada RS.

Konvergenčni program (Dopolnitev 2005). (2005). Ljubljana: Vlada RS.

Masten, I. (2006). The Choice of the Most Appropriate Expenditure Fiscal Rule within the Framework of Economic and Social Reforms for Increasing the Welfare in Slovenia. (delovno gradivo Službe Vlade RS za razvoj).

Mišković, S. (2007). Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji. (delovno gradivo UMAR).

Mršnik, M. (2007). Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji. (delovno gradivo UMAR).

Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. (2006). Ljubljana Služba Vlade RS za razvoj.

Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2007. (april 2007). Pridobljeno junija 2007 na <http://www.umar.gov.si/public/napoved.php>.

Poročilo o upravljanju z dolgom Republike Slovenije za leto 2006. (2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu države. (april 2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance, SURS.

Program stabilnosti. (2006). Ljubljana: Vlada RS.

Predpristopni ekonomski program (Dopolnitev Predpristopnega ekonomskega programa sprejetega septembra 2001). (2002). Ljubljana: Vlada RS.

Predpristopni ekonomski program (Dopolnitev Predpristopnega ekonomskega programa sprejetega septembra 2001). (2003). Ljubljana: Vlada RS.

Public Finances in EMU 2005. (2005). Brussels: European Commission.

Public Finances in EMU 2006. (2006). Brussels: European Commission.

Public Finances in EMU 2007. (2007). Brussels: European Commission.

Public pension expenditure in the EPC and the European Commission projections: An analysis of the projection results. (2006). Brussels: European Commission.

Salomäki, A. (2006). Public pension expenditure in the EPC and the European Commission projections: an analysis of the projection results. DGECFIN Economic Papers, No. 268. Brussels: European Commission.

Si-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Primanjkljaj in dolg države. Pridobljeno 12. julija 2007 na <http://www.stat.si/indikatorji.asp?ID=28>.

Spring Economic Forecast 2007–2008. (2007). Brussels: European Commission.

Survey on fiscal rules and institutions: summary of first results, ECFIN/LM-JAC/REP52126/06-EN. Brussels: European Commission.

Temeljni agregati sektorja država, 2000–2006. (2007). Prva statistična objava, št. 82. Ljubljana: Statistični urad RS.

The impact of ageing on public expenditures: projections for the EU25 Member States on pension, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050). (2006). Special Report No. 1. Brussels: European Commission.

The Long-term Sustainability of Public Finances in the EU. (2006). European Economy, No. 4. Brussels: European Commission.