

Proračunski memorandum 2011 – 2012

Ljubljana, September 2010

KAZALO

UVOD

1. IZZIVI FISKALNE POLITIKE PO FINANČNI IN GOSPODARSKI KRIZI
2. NAPOVEDI GOSPODARSKIH GIBANJ
 - 2.1. NAPOVEDI GOSPODARSKIH GIBANJ V LETIH 2011 IN 2012
 - 2.1.1. Predpostavke mednarodnega okolja
 - 2.1.2. Ciklična gibanja in kratkoročni obeti
 - 2.2. PROJEKCIJE GOSPODARSKIH GIBANJ V LETIH 2013 IN 2014
3. PRIMANKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVA
 - 3.1. Ocena stanja javnih financ
 - 3.2. Srednjeročne fiskalne omejitve Pakta stabilnosti in rasti
 - 3.3. Fiskalno pravilo
 - 3.4. Analiza občutljivosti fiskalnih projekcij
4. KAKOVOST JAVNIH FINANC
 - 4.1. Politika javnofinančnih prihodkov
 - 4.2. Politika javnofinančnih odhodkov ter prikaz odhodkov po razvojnih in državotvornih politikah
5. VPLIV STRUKTURNIH REFORM NA RAST
6. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC
7. Dodatek 1: Krepitev ekonomskega nadzora v državah članicah EU - opomba glede nadzornega cikla v okviru evropskega semestra
8. Dodatek 2: Startegija Evropa 2020
9. Dodatek 3: Globalne bilance javnega financiranja 2011-2012

Uvod

Ena od posledic zadnje gospodarske in finančne krize je, da bo Evropska komisija bolj rigorozno usmerjala in nadzirala ekonomske politike in pripravo proračuna. V cilju stopnjevanja ekonomskega in proračunskega nadzora komisija uvaja »evropski semester« (European Semester), ki bo prispeval močnejši ex-ante dimenziji ekonomske koordinacije in nadzora¹. Znotraj evropskega semestra je posebna pozornost namenjena Programu stabilnosti in Nacionalnemu reformnemu programu. Oba dokumenta bosta definirala načrte za naslednje srednjeročno obdobje ter opisala napredek proti fiskalnim ciljem kot tudi napredek pri uresničevanju strategije EU 2020.

V cilju prilagajanja gospodarstva po krizi je Vlada RS v februarju 2010 sprejela Izhodno strategijo 2010-2013. Strategija je zasnovana kot kombinacija ukrepov ekonomske politike in strukturnih sprememb, ki ob zagotavljanju fiskalne vzdržnosti izboljšujejo socialni položaj najšibkejših in krepijo konkurenčnost gospodarstva in ustvarjanje novih delovnih mest. Na ta način strategija v ospredje postavlja konsolidacijo javnih financ, ki jo bomo dosegli s programskim krčenjem izdatkov in ne s povečanjem davčnih obremenitev. Pogoji za to je določitev obsega javne potrošnje s fiskalnim pravilom in strukture javne potrošnje na podlagi državnih razvojnih prioritet z uporabo k ciljem usmerjenega proračunskega načrtovanja.

V tej luči ima Proračunski memorandum, kot temeljni akt Vlade, ki določa osnovne usmeritve ekonomske in javno finančne politike, poseben pomen. Izhajajoč iz ekonomskih razmer in dokumentov razvojnega načrtovanja (Strategija razvoja Slovenije, Program državnih razvojnih prioritet in investicij), Vlada RS s Proračunskim memorandumom določi ekonomsko fiskalne ukrepe, potrebne za realizacijo vzdržnega javnofinančnega scenarija. Globalni razrez proračunskih izdatkov, predstavljen v memorandumu, določa prioritete, izražene po politikah in potrebne strukturne spremembe. V Proračunskem memorandumu Vlada RS s fiskalnim pravilom določi zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov. Fiskalno pravilo tako omogoča nadzorovano rast javnofinančnih odhodkov ter posledično srednjeročno doseganje uravnoteženega javnofinančnega salda, ki je neodvisen od ciklično pogojenega gibanja javnofinančnih prihodkov.

Z namenom harmonizacije proračunskega cikla v Sloveniji z evropskim semestrom želimo poenotiti Program stabilnosti in Proračunski memorandum. Vsebina memoranduma že v celoti ustreza vsebini programa stabilnosti, ključni razliki sta v institucionalnem zajetju oziroma vrednotenju fiskalnih agregatov. V Programu stabilnosti obravnavamo sektor Država, ki predstavlja enega izmed petih institucionalnih sektorjev gospodarstva, v Proračunskem memorandumu govorimo o štirih blagajnah javnega financiranja, skozi katere se pretakajo javnofinančni prihodki in odhodki: državni proračun, proračuni občin ter oba sklada socialnega zavarovanja - Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter Zavod za zdravstveno zavarovanje². Fiskalni agregati so v Programu

¹ V dodatku 1 je bolj natančno opisan nadzorni cikel znotraj evropskega semestra

² Sektor država v skladu z metodologijo ESA 95 torej sestavljajo institucionalne enote, ki so pravne osebe javnega prava in netržni proizvajalci. Pri razvrščanju enot v institucionalni sektor država se uporablja tudi kriterij, po katerem vse tiste enote, ki krijejo več kot 50% stroškov s prihodki od prodaje na trgu, ne sodijo v sektor države, temveč med tržne proizvajalce in se razvrščajo v sektor nefinančnih družb ali sektor finančnih družb.

stabilnosti vrednoteni po obračunskem načelu (metodologiji ESA 95), v Proračunskem memorandumu blagajne javnega financiranja (državni in občinski proračuni, ZPIZ ter ZZS) skladno z zakonom o javnih financah in zakonom o računovodstvu vrednotimo po načelu denarnega toka. V posameznem proračunskem letu so tako zajeti prihodki in odhodki, ki so bili vplačani, oziroma izplačani v obdobju od 1.1. do 31.12. tekočega leta.

V prvem poglavju memoranduma so predstavljeni cilji in elementi fiskalne izhodne strategije. Drugo poglavje memoranduma obravnava srednjeročni makroekonomski scenarij, ki vključuje napovedi za tekoče leto in naslednja tri leta, ob upoštevanju ekonomskih politik, ki so v tem času v veljavi. V prvem delu poglavja PRIMANJKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVA je podana ocena stanja javnih financ. V nadaljevanju tretjega poglavja je predstavljen srednjeročni fiskalni cilj skupaj s fiskalnim pravilom. Poglavje zaključuje analiza občutljivosti fiskalnih projekcij. Četrto poglavje utemeljuje potrebne politike javnofinančnih prihodkov in odhodkov oziroma strukturne reforme potrebne za izboljšanje fiskalnega položaja. V poglavju predstavljamo javnofinančne tokove po uvedbi ukrepov. Predlagani ukrepi so z makroekonomskega vidika ovrednoteni v petem poglavju kjer smo s pomočjo modela splošnega ravnotežja ocenili vpliv reform na gospodarsko aktivnost. Memorandum zaključujemo s šestim poglavjem v katerem so predstavljeni učinki staranja na javnofinančne odhodke ter predlagani ukrepi za doseganje vzdržnega javnofinančnega položaja.

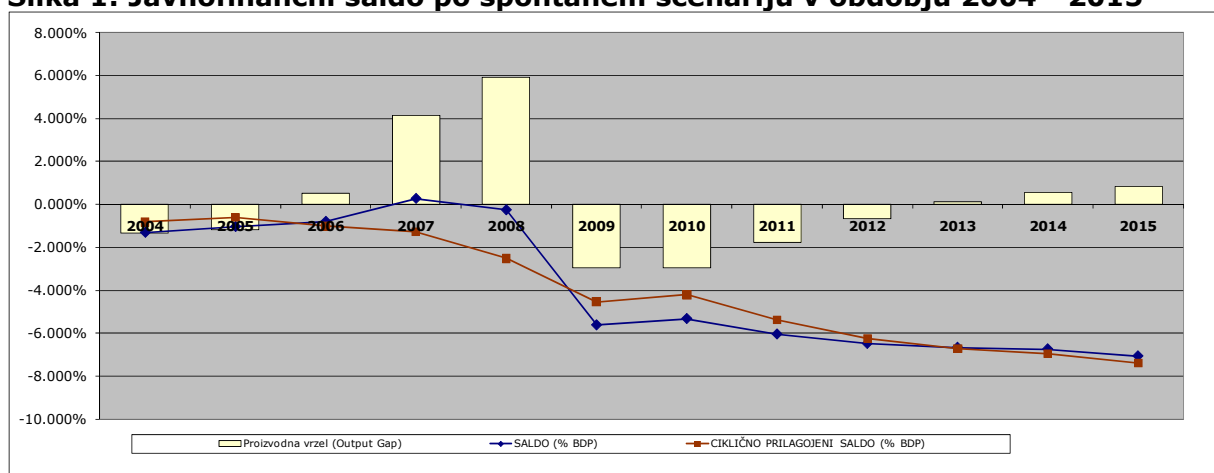
1. IZZIVI FISKALNE POLITIKE PO FINANČNI IN GOSPODARSKI KRIZI

Če je bila v letu 2009 fiskalna politika razpeta med doseganjem makroekonomske stabilnosti in podpiranjem dolgoročne rasti v letu 2010 te dileme ni več: trenutno fiskalno stanje terja takojšnjo stabilizacijo javnih financ! Aktualno temeljno vprašanje, ki se postavlja pred fiskalno politiko je, ali bo dolg stabiliziran na ravni, ki jo je dosegel po krizi, ali pa se mora dolg relativno zmanjšati na nižjo ("bolj obvladljivo") raven?

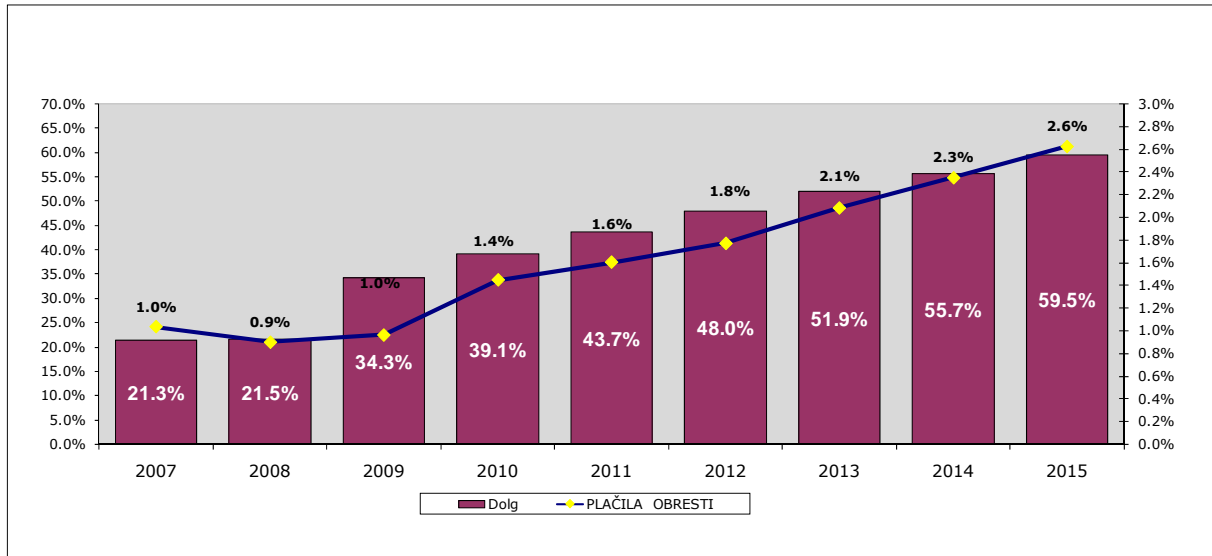
Mednarodna finančna kriza je močno prizadela slovenko gospodarstvo v letu 2009, ko se je gospodarska aktivnost skrčila za 8,1%. Zadnje napovedi mednarodnih finančnih institucij kot tudi UMARja predvidevajo postopno okrevanje in skromno gospodarsko rast v letu 2010. Postopno okrevanje gospodarske aktivnosti v letih 2011 in 2012 naj bi se okrepilo, predvidena rast v letu 2012 naj bi se zvišala na več kot 3%. Gospodarska rast pa bi se na doseženi ravni ohranjala tudi v letu 2013.

Tako močen padec gospodarske aktivnosti ima dolgoročne posledice za fiskalno kapaciteto prihodkov, ki je določena s potencialno gospodarsko rastjo. Zadnje ocene potencialne gospodarske rasti oziroma proizvodne vrzeli (po zadnjih ocenah, ki so usklajene z EU komisijo, se potencialna rast v naslednjem obdobju giblje okrog 2%) kažejo, da pozitiven saldo konec leta 2007 ni bil rezultat ustrezne fiskalne politike, pač pa posledica ugodnih gospodarskih gibanj (ciklično prilagojeni oziroma strukturni javnofinančni primanjkljaj je v letu 2007 znašal približno 1,3% BDP). Tako je Slovenija v vseh preteklih letih izkazovala strukturni (ciklično prilagojeni) primanjkljaj ne glede na to, v katerem delu cikla je bilo gospodarstvo. Še posebej skrbi dejstvo, da je po zadnjih ocenah, prispevek skupne factorske produktivnosti k potencialni gospodarski rasti v naslednjem obdobju praktično zanemarljiv. Spodnji sliki kažeta na neustreznost fiskalnega položaja v Sloveniji.

Slika 1: Javnofinančni saldo po spontanem scenariju v obdobju 2004 - 2015



Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Slika 2: Javnofinančni dolg in plačila obresti po spontanem scenariju v obdobju 2007-2015

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Obvladovanje krize je zahtevalo odziv politike, usmerjen tako na finančni sektor kot tudi na realni sektor. Pri tem so bili ključni dejavniki stopnja finančne integracije v evropsko monetarno unijo, učinkovitost odziva politike v majhnem odprtem gospodarstvu in relativno nizka raven dolga države ob koncu leta 2008 (21,5% BDP). Ukrepi za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema, sprejeti v prvem četrtletju leta 2009, so bili ključni. V ta namen je bila tudi dokapitalizirana Slovenska razvojna banka (SID), država pa je odobravalala jamstva za zadolževanje poslovnih bank in izvedla sheme za lažje kreditiranje malih in srednjih podjetij ter posameznikov. Odziv politike na krizo v realnem sektorju, poleg ukrepov za sproščanje kreditnega toka gospodarstvu, je potekal primarno preko avtomatskih stabilizatorjev (financiranje odhodkov države, vključno z dodatnimi transferi brezposelnim z nižjimi prihodki) in v manjši meri preko diskrecijske politike. S tem je potrošnja države realno narasla za 3,2% v letu 2009 in prispevala h gospodarski aktivnosti.

Zadnja kriza je vrnila proticiklično fiskalno politiko v ospredje, pozitiven odnos do diskrecijskih ukrepov pa se je okrepil. Slovenija je v preteklosti imela relativno nizek javnofinančni dolg, kar je fiskalni politiki omogočalo uvedbo fiskalnih vzpodbud za blažitev posledic krize. Posledica takšne politike je tudi hitra rast dolga države, ki se je od 21,5% BDP konec leta 2008 zvišal na 34,3% BDP konec leta 2009.

Zato mora fiskalna izhodna strategija postaviti relativno višino dolga kot osrednji cilj, zahtevana prilagoditev pa mora temeljiti na ustreznih ekonomskih / strukturnih politikah. Pri zagotavljanju vzdržnosti javnega dolga ima ključno vlogo zmanjševanje primarnega javnofinančnega deficita, breme konsolidacije pa bo predvsem na odhodkovni strani.

Doseženo razmerje med dejanskim in ciklično prilagojenim saldonom kaže, da fiskalna politika ni v zadostni meri izkoristila visoke gospodarske rasti zadnjih let.

Ko se je pripravljala davčna reforma, bi bilo potrebno hkrati z davčno reformo pripraviti strukturne reforme javnofinančnih odhodkov. V času pozitivnih konjunktur gibanj, je bilo videti kot da hkrati z zniževanjem prihodkov ni potrebno znižati tudi odhodkov. Danes se še kako kaže, da bi bilo to nujno potrebno. Posledice krize in neustreznih odločitev fiskalnih oblasti v preteklosti na prihodkovni strani pomenijo, da:

- so javnofinančni prihodki za več kot 3% BDP nižji kot bi bili brez sprememb davčnega sistema,
- javnofinančni prihodki dolgoročno rastejo počasneje za približno 1,5 odstotno točko kot bi naraščali pred učinki krize.

Hkrati z znižanjem javnofinančnih prihodkov niso bile narejene nujne strukturne reforme odhodkovne strani. Skratka, naša raven odhodkov je še vedno enako visoka in enako hitro narašča kot v preteklosti. Poleg vsega so se v letu 2008 uvedle še dodatne nove pravice, ki so povečale obseg odhodkov. Ne glede na upravičenost pravic je pomembno vprašanje, v kolikšni meri se lahko pravice povečujejo in financirajo ob tolikšni znižani fiskalni kapaciteti prihodkov. Ob 3% znižanju deleža javnofinančnih prihodkov v BDP, so se transferi posameznikom v letu 2009 zvišali za več kot 2% BDP (od 15,1 na 17,3% BDP-ja), ocena za leto 2010 pa predvideva dodatno zvišanje za več kot 0,5% BDP. Celotni javnofinančni odhodki so se povišali od 42,3% BDP v letu 2008 na 47,8% BDP v letu 2010.

Več let zaporedno visok javnofinančni primanjkljaj zelo povečuje stroške financiranja (plačilo obresti in odplačilo zapadlih glavnih). Samo v letu 2010 so se plačila obresti v primerjavi z letom 2009 povečala za 187 mio EUR, v letu 2011 pa se bodo še za dodatnih 119 mio EUR. Visok javnofinančni primanjkljaj – več kot 5% BDP-ja letno, bi dolg države do leta 2017 povečal celo nad 60% BDP-ja, kar je meja po maastrichtskih kriterijih. Ob realni možnosti, da se obrestna mera v naslednjem obdobju zviša bi tako visok dolg ogrozil potencialno rast. Poleg tega bi visok realen dolg lahko kompromitiral napore politike, da odgovori na bodočo krizo.

Ker je vzdržna gospodarska rast možna samo ob strukturnem ravnovesju javnofinančnih prihodkov in odhodkov, se spremenjeni ravni ter dinamiki rasti prihodkov nujno morajo prilagoditi tudi javnofinančni odhodki. Konsolidacija javnih financ se mora izvesti v dveh korakih: v prvem koraku se uskladi višina odhodkov, nato v drugem koraku uskladimo še rast odhodkov. Če bi obratno, konsolidacijo javnofinančnega položaja izvedli z dvigom davčnih obremenitev bi v tem momentu resno ogrozili konkurenčnost gospodarstva. Namreč, kljub davčni razbremenitvi dela v preteklih letih, je delež davkov na delo v Sloveniji precej višji kot v ostalih državah članicah EU (v letu 2007 je ta delež v Sloveniji znašal 51,4%, v EU: 45,2% in v EMU: 44,7%). Delež davkov na potrošnjo je tudi nekoliko višji od EU povprečja. **Zato je nujno, da se konsolidacija izvede predvsem in najprej na odhodkovni strani.**

Vlada je v ta namen, upoštevajoč negotovosti, ki spremljajo gospodarske napovedi, sprejela strategijo fiskalne konsolidacije, temelječo na treh komponentah:

- 1) umik fiskalnih ukrepov, ki neposredno vplivajo na realni sektor, do konca leta 2010;

- 2) racionalizacija odhodkov za zmanjšanje primanjkljaja države pod 3% BDP do leta 2013 in,
- 3) nadaljevanje reform pokojninskega in zdravstvenega sistema v podporo fiskalni konsolidaciji in vzdržnosti javnih financ.

Fiskalno pravilo, ki je bilo postavljeno leto 2009, je na novo definirano, tako da podpira ustrezno konsolidacijo javnih financ. "Novo" fiskalno pravilo določa rast javnofinančnih odhodkov: rast odhodkov je določena s povprečno potencialno rastjo z možnostjo korekcije (upočasnitve) rasti v cilju hitrejšega doseganja fiskalnega cilja.

Za zmanjšanje primanjkljaja države pod 3% BDP do leta 2013, je bila dana prednost konsolidaciji z ukrepi na strani odhodkov (zahteve EU sveta do Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja). To pomeni precejšen fiskalni napor, saj bo v obdobju 2011-2013 povprečna nominalna rast odhodkov morala biti nižja od rasti nominalnega potencialnega proizvoda. Z rebalansom državnega proračuna za leto 2010 je Vlada RS že omejila oziroma znižala odhodke za 600 mio EUR, vendar je tudi v letu 2011 potrebno zniževanje. Ker že rebalans za leto 2010 v veliki meri posega na področje investicij, pa predvidena konsolidacija javnih financ v letih 2011 in 2012 ne sme biti na račun investicij. Potrebne strukturne reforme so predvsem na treh segmentih in sicer plače ter transferi posameznikom, pokojnine in zdravstveni sistem.

Vlada si bo s sindikalnimi partnerji prizadevala doseči dogovor o dodatnih ukrepih na področju stroškov dela, ki bodo, skupaj s preiščeno in restriktivno kadrovsko politiko proračunskih uporabnikov, omogočili ustrezno znižanje teh stroškov.

Postopno bo potrebno povečati tudi prihodkovno stran, vendar je ta precej omejena, zato možni finančni učinki na strani prihodkov ne bodo zadostovali za uravnoveženje javnih financ na srednji in dolgi rok.

Skupaj z ukrepi na odhodkovni strani lahko višja gospodarska rast pomembno vpliva na zmanjšanje deleža javnega dolga v BDP. Kljub temu sama strategija fiskalne konsolidacije mora temeljiti na konzervativni rasti.

2. NAPOVEDI GOSPODARSKIH GIBANJ

2.1. NAPOVEDI GOSPODARSKIH GIBANJ V LETIH 2011 IN 2012

Osnova za pripravo predloga sprememb proračuna za leto 2011 in predloga proračuna za leto 2012 je Jesenska napoved UMAR iz septembra 2010. Ključne predpostavke in ugotovitve so povzete v nadaljevanju, napoved pa je podrobneje predstavljena in utemeljena v Jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2010³.

2.1.1 Predpostavke mednarodnega okolja

Predpostavke mednarodnega okolja v Jesenski napovedi izhajajo iz napovedi mednarodnih inštitucij, objavljenih do začetka septembra 2010. Potem ko je gospodarska rast v večini naših trgovinskih partneric v drugem letošnjem četrtletju presegla pričakovanja, so bile napovedi mednarodnih inštitucij popravljene navzgor glede na spomladi, kar je vplivalo na izboljšanje predpostavk mednarodnega okolja za leto 2010. Jesenska napoved tako predvideva, da se bo realni BDP v evrskem območju po lanskem 4,1-odstotnem padcu letos povečal za 1,4 %, skromna gospodarska rast se pričakuje tudi v večini ostalih pomembnih trgovinskih partneric, z izjemo Hrvaške. Postopno umikanje protikriznih spodbud in napovedani javnofinančni varčevalni ukrepi v številnih državah v zadnjih mesecih hkrati vplivajo na znižanje vrednosti kazalnikov pričakovanj in nakazujejo, da se v drugi polovici leta visoka rast iz prve polovice leta ne bo nadaljevala. Predpostavke mednarodnega okolja za leti 2011 in 2012 ob veliki negotovosti tako ne predvidevajo pospešitve gospodarske rasti in ostajajo na približno enaki ravni kot spomladi.

Tabela 1: Predpostavke pomladanske napovedi UMAR glede gospodarske rasti v najpomembnejših zunanjetrговinskih partnericah Slovenije

	2009*	2010	2011	2012
		Pomladanska napoved (mar. 2010)		
EU	-4,2	1,5	1,5	2,0
Evrsko območje	-4,1	1,4	1,3	1,6
Nemčija	-4,9	2,5	1,7	1,7
Italija	-5,0	0,9	1,0	1,1
Avstrija	-3,4	1,2	1,5	1,5
Francija	-2,6	1,4	1,4	1,9
Združ. kraljestvo	-4,9	1,3	2,0	2,1
Češka	-4,1	1,6	2,3	3,5
Madžarska	-6,3	0,5	2,5	3,5
Poljska	1,7	3,0	3,5	3,4
Hrvaška	-5,8	-1,5	2,0	2,5
BIH	-3,2	0,0	1,0	3,0
Srbija	-3,0	1,0	2,0	3,0
Makedonija	-0,7	1,0	2,0	3,0
ZDA	-2,6	2,9	2,8	3,3
Rusija	-7,9	4,0	4,2	4,4

Vir: Eurostat; Consensus Forecasts; Eastern Europe Consensus Forecasts; Economist Intelligence Unit Country Reports; WIIW Current Analysis and Forecasts; lastna ocena.

³ http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/jesenska_napoved_gospodarskih_gibanj_2010/

Tveganja glede gospodarske rasti v mednarodnem okolju ostajajo visoka. Morebitna upočasnitev rasti mednarodne trgovinske menjave (manjše povpraševanje ZDA in azijskih držav), ki je v zadnjem obdobju glavni dejavnik okrevanja svetovne gospodarske aktivnosti, bi vplivala na upočasnitev gospodarske rasti v najpomembnejših trgovinskih partnericah Slovenije. Povečuje se tudi pomen poslabševanja stanja javnih financ v državah EU, saj se zaradi naraščajočega in dražjega dolga povečujejo tveganja glede sposobnosti odplačevanja dolga nekaterih držav članic. S postopnim umikom obsežnih javnofinančnih ukrepov za blažitev posledic gospodarske krize in varčevalnimi ukrepi pa je povezano tveganje glede njihovega učinka na agregatno povpraševanje posameznih držav in zmožnosti preusmeritve povpraševanje na gospodinjstva in podjetja. Pomembno tveganje še naprej predstavljajo tudi razmere v finančnem sektorju, ki se zelo počasi stabilizirajo.

Svetovne cene nafte Brent so se v prvih osmih mesecih 2010 gibale med 72 in 86 USD za sod (v povprečju 77,1 USD za sod), kar je bila osnova za oblikovanje tehnične predpostavke cene nafte za letos, ki znaša 77 USD/sod. Za leti 2011 in 2012 predpostavljamo rahlo povišanje povprečnih cen nafte, na 82 oz. 85 USD za sod. Tehnična predpostavka za tečaj USD/EUR do konca letošnjega leta in v prihodnjih dveh letih temelji na povprečnem tečaju evra med 2. in 25. avgustom 2010 in je določena pri 1,294 USD za 1 EUR. To pomeni nadaljnje padanje tečaja evra, ki je v povprečju lanskega leta znašal 1,395 USD za 1 EUR (5,2 % manj kot leta 2008).

2.1.2 Ciklična gibanja in kratkoročni obeti

Tabela 2: Gospodarska rast v obdobju 2009–2012

realna rast v %	2009	2010	2011	2012
Bruto domači proizvod	-8,1	0,9	2,5	3,1
Izvoz proizvodov in storitev	-17,7	7,0	5,9	7,0
Uvoz proizvodov in storitev	-19,7	5,6	4,5	5,9
Zasebna potrošnja	-0,8	-0,5	1,0	2,0
Investicije v osnovna sredstva	-21,6	-3,5	4,0	4,3
Državna potrošnja	3,0	0,7	-0,8	1,4
Spremembe zalog in vrednostni predmeti*	-4,0	1,1	0,4	0,0

Vir: SURS; za leta 2010–2012 Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010, UMAR. Opomba: *kot prispevek k realni rasti BDP v odstotnih točkah

Jesenska napoved (UMAR 2010) za leto 2010 predvideva gospodarsko rast v višini 0,9 %. Spodbude za krepitev gospodarske aktivnosti v Sloveniji v veliki meri prihajajo iz mednarodnega okolja, kot je bilo pričakovano že spomladi, nekoliko višja napoved gospodarske rasti kot spomladi (za 0,3 o.t.) pa je posledica hitrejšega okrevanja gospodarske aktivnosti v naših trgovinskih partnericah. Krepitev tujega povpraševanja spodbudno vpliva na rast dodane vrednosti v izvozno usmerjenih dejavnostih. Za slovenski izvoz, ki je bil v prvi polovici leta medletno višji za 11 %, je bilo spodbudno zlasti okolje v državah EU, zelo nizka pa je bila rast izvoza na ostale trge. Visoka rast slovenskega izvoza ob polletju je poleg ugodnega mednarodnega okolja tudi odraz nizkih primerjalnih osnov oziroma globokih padcev v enakem obdobju lanskega leta. Zato se bo, zlasti v zadnjem četrletju letos, ta rast že umirila, v povprečju leta pa naj bi bila 7-odstotna. V povezavi s krepitvijo izvoznega povpraševanja bodo najvišjo rast dodane vrednosti dosegle predelovalne dejavnosti (7,0 %) ter dejavnost prometa, skladiščenja in zvez (5,0 %).

Ob višjem izvoznem povpraševanju šibkejši impulzi prihajajo iz domačega okolja, kar je povezano z razmerami v gradbeništvu in z njim povezanimi dejavnostmi ter gibanji na trgu dela, ki ne kažejo vidnejših znakov okrevanja. Domača potrošnja je v drugem četrtletju letos sicer beležila skromno medletno rast, predvsem zaradi vidnejšega prispevka spremembe zalog (2,8 o.t.), ki po močnem znižanju lani letos naraščajo in bodo tudi na letni ravni pomembno prispevale k rasti BDP (1,1 o.t.). Ostali agregati domače potrošnje so bili ob polletju še vedno nižji kot v enakem obdobju lani (zasebna potrošnja in bruto investicije v osnovna sredstva) oz. so beležili skromno rast (državna potrošnja). Takšna gibanja bodo predvidoma zaznamovala tudi drugo polovico leta, zato skupna domača potrošnja letos ne bo preseгла lanske. Gospodinjstva, ki so potrošnjo realno znižala že lani, bodo tudi letos ob gibanju dohodkov, ki so odraz zaostrenih razmer na trgu dela, potrošila manj kot lani, in sicer za 0,5 %. Že pomladanska napoved je predvidela, da bo v segmentu investicij v gradbeništvu prišlo do močnega znižanja, polletni podatki pa kažejo na še večje težave v panogi. Padec gradbenih investicij je največji v stanovanjski gradnji, kjer oviro za krepitev aktivnosti predstavlja velik obseg zalog, in pri investicijah v inženirske objekte, kjer so trenutne investicije v infrastrukturo po zaključku intenzivne izgradnje cestnega omrežja in tudi zaradi pomanjkanja virov sredstev za zagon novih projektov precej pod ravni iz preteklih let. Zaradi takšnih gibanj v gradbeništvu se letos pričakuje 3,5 odstotni padec (in ne 0,5-odstotna rast, napovedana spomladi), čeprav investicije v opremo in stroje rastejo že od druge polovice lanskega leta, predvsem zaradi krepitve izvoza in povečevanja izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti v izvozno usmerjenih predelovalnih dejavnostih. Struktura letošnje gospodarske rasti, ki v veliki meri temelji na izvozu in naložbah v opremo in stroje vpliva tudi na krepitev uvoza, ki se bo letos povečal za 5,6 %. Državna potrošnja bo letos realno višja za 0,7 %. Njena struktura delno odraža makroekonomske razmere, saj najvišje stopnje rasti dosegajo izdatki za podpore socialne varnosti v naravi, močno pa se umirja rast izdatkov za materialne stroške. Po drugi strani pa še narašča število zaposlenih v nekaterih dejavnostih sektorja država, predvsem v povezavi z naraščajočimi potrebami in sprejetimi normativi na področju varstva otrok in oskrbe starejših.

Ob oživljanju domače potrošnje in ohranitvi relativno močnega izvoznega povpraševanja se bo gospodarska rast v letu 2011 pospešila na 2,5 %. Po prevladujočih napovedih glede gospodarske rasti v najpomembnejših partnericah iz EU bo rast prihodnje leto v teh državah rahlo pod letošnjo, še najbolj naj bi se upočasnila v Nemčiji, pospešila pa v državah nekdanje Jugoslavije. Ob takšnih predpostavkah bo rast slovenskega izvoza prihodnje leto nekoliko nižja kot letos (5,9 %). Ob umirjanju razmer na trgu dela bo potrošnja gospodinjstev predvidoma 1,0 odstotna. Po dveh letih močnega krčenja je pričakovati tudi rast aktivnosti v gradbeništvu, predvsem v segmentu gradnje nestanovanjskih stavb in infrastrukture (železnice), kar bo ob nadaljnji krepitvi investicij v stroje in opremo vplivalo na ponovno skupno rast investicij v osnovna sredstva (4 %). Rast gospodarske aktivnosti ne bo omejena le na izvozno usmerjen del predelovalnih in ostalih z menjavo blaga povezanih dejavnosti kot letos, temveč se bo razširila še na ostale tržne storitvene dejavnosti (trgovino, gostinstvo, poslovne storitve). Zaradi nadaljnje racionalizacije in varčevalnih ukrepov, ki jih narekuje poslabšana javnofinančna situacija, pa se bo znižala državna potrošnja (-0,8 %). Ob pričakovani nadaljnji krepitvi domačega in izvoznega povpraševanja se bo gospodarska rast v letu 2012 pospešila na 3,1 %.

Ključno tveganje napovedi, zlasti za leto 2011, predstavlja možnost poslabšanja razmer v mednarodnem okolju in morebitno ponovno zaostrovanje razmer na finančnih trgih. Glavni dejavnik okrevanja v Sloveniji je krepitev mednarodne trgovinske menjave, zato bi morebitna upočasnitev gospodarske rasti v naših pomembnejših partnericah zavrla tudi predvideno gospodarsko okrevanje v prihodnjem letu. Simulacije kažejo, da bi za 2 o. t. nižja gospodarska rast v teh državah od predvidene v osnovnem scenariju znižala gospodarsko rast v Sloveniji v letu 2011 na 0,5 %. Gospodarsko aktivnost bi lahko upočasnilo tudi dodatno zaostrovanje razmer na finančnih trgih, kar lahko v razmerah, ko bo s postopnim umikom posameznih ukrepov začela tudi ECB, oteži dostopnost in podraži vire slovenskim bankam. Viri financiranja za javni in poslovni sektor bi se lahko občutneje podražili tudi v primeru, da ne bi prišlo do izboljšanja na področju domačih javnih financ, kar bi prav tako lahko vplivalo na nižjo gospodarsko aktivnost od predvidene v osnovnem scenariju.

Tabela 3: Gibanja na trgu dela v obdobju 2009–2012

v %	2009	2010	2011	2012
Zaposlenost, rast v %	-1,9	-2,2	-0,3	0,2
Stopnja registrirane brezposelnosti, v %	9,1	10,7	11,0	10,6
Stopnja brezposelnosti po ILO, v %	5,9	7,2	7,1	6,9
Bruto plača na zaposlenega (realna rast, v %)	3,4	3,7	2,9	3,5

Vir: SURS; za leta 2010–2012 Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010, UMAR.

Poslabševanje razmer na trgu dela se je letos močno umirilo. Spremembe števila zaposlenih so bile po januarju letos relativno majhne, kljub temu pa bo zaradi velikega padca števila zaposlenih lani, ta v povprečju letošnjega leta še relativno visok, 2,2-odstoten (po statistiki nacionalnih računov). Struktura padca zaposlenosti bo nekoliko drugačna od spomladi predvidene. Ugodnejša konjunkturalna gibanja, zlasti v predelovalnih dejavnostih, bodo vplivala na manjši padec števila zaposlenih v teh dejavnostih, v gradbeništvu pa so z večjim padcem aktivnosti letos povezana tudi obsežnejša odpuščanja, kot so bila predvidena spomladi. Država še naprej blaži upad zaposlenosti z ukrepi za ohranjanje delovnih mest, v katere je bilo v prvi polovici leta 2010 vključenih 1,7 % skupnega števila zaposlenih, kar pa je precej manj, kot v povprečju lanskega leta (4,6 %). Zaradi večjega števila upokojitev in večjih odpuščanj začasno zaposlenih tujcev v gradbeništvu, ki se ne registrirajo med brezposelne, pa so relativno bolj ugodni od pomladanske napovedi tokovi registrirane brezposelnosti. Napoved predvideva, da se bo število brezposelnih, ki se je do avgusta letos ohranjalo pod 100.000, do konca leta povišalo. Med brezposelnimi se v drugi polovici leta običajno poveča priliv iskalcev prve zaposlitve, več je tudi brezposelnih zaradi izteka pogodb za določen čas. Poleg tega je pričakovati nadaljnja odpuščanja iz poslovnih razlogov (stečajji). Povprečno število brezposelnih bo tako letos predvidoma znašalo okoli 101 tisoč, povprečna stopnja registrirane brezposelnosti 10,7 %, anketne pa 7,2 %.

Po nadaljnji stabilizaciji razmer v letu 2011 naj bi v letu 2012 na trgu dela prišlo do izboljšanja. Trg dela se bo na izboljšanje gospodarske aktivnosti odzval z zamikom, v letu 2011 bosta prenehala učinkovati tudi interventna zakona za ohranjanje delovnih mest, zato se bo število zaposlenih prihodnje leto še rahlo zmanjšalo (-0,3 %). Število zaposlenih naj bi se znižalo predvsem v

predelovalnih dejavnostih, rudarstvu, gradbeništvu, kmetijstvu in nekaterih tržnih storitvah, vendar v manjši meri kot letos. Po drugi strani se pričakuje naraščanje zaposlenosti v nekaterih poslovnih in javno storitvenih dejavnostih, pri slednjih v povezavi z naraščajočimi potrebami in sprejetimi normativi, zlasti na področju varstva otrok in oskrbe starejših, kjer se število zaposlenih zaradi naraščanja najmlajše in najstarejše generacije povečuje že nekaj let. Ob takšnih gibanjih in ob predpostavki ohranjanja relativno visoke stopnje vključenosti brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja naj bi povprečno število brezposelnih v letu 2011 doseglo okoli 103 tisoč, stopnja registrirane brezposelnosti pa 11 %. Ob predvideni krepitvi gospodarske aktivnosti naj bi do izboljšanja obeh kazalnikov prišlo v letu 2012, vendar bo zaradi strukturne brezposelnosti to potekalo postopoma.

Ob spremenjenih izhodiščih za pripravo projekcije plač v zasebnem in javnem sektorju glede na pomladansko napoved bo letošnja nominalna rast bruto plače na zaposlenega 3,7-odstotna, v prihodnjih dveh letih pa 2,9 % oz. 3,5 %. Rast plač v javnem sektorju je bila v prvi polovici leta 2010 nižja, v zasebnem sektorju pa višja od pričakovanj. Na slednje je vplival predvsem dvig minimalne plače, za katerega je bilo ob pripravi pomladanske napovedi predpostavljeno, da bo zaradi oteženih gospodarskih razmer postopen, po zadnjih razpoložljivih podatkih pa je ob polletju letos že okoli 70 % prejemnikov minimalne plače to prejelo v najvišjem razredu (685 do 734 EUR). Poleg dviga minimalne plače na relativno visoko rast plač letos še vedno vpliva sprememba v strukturi zaposlenih (odpuščanje zaposlenih z najnižjimi plačami), katere učinek je le rahlo manjši kot lani. Tako naj bi bila bruto plača na zaposlenega v zasebnem sektorju letos nominalno za 4,5 % višja kot v lani. V primeru, da bo prišlo do uveljavitve Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012 (26. avgust 2010)⁴, bo nominalna rast plače v javnem sektorju letos in prihodnje leto 0,8-odstotna, v letu 2012 pa se bo s postopnim vračanjem določenih elementov plač javnim uslužbencem, ki so sedaj zamrznjeni, okrepila na 2,5 %. Napoved nominalne rasti bruto plače v zasebnem sektorju za prihodnje leto (3,8 %) je nižja kot letos, na kar bodo vplivali precej manjši učinek dviga plač iz naslova prilagoditve novi višini minimalne plače v delu gospodarstva, kjer do tega še ni prišlo, pojevanje učinka spremembe v strukturi zaposlenih in manjše število delovnih dni. Ob nadaljnji krepitvi gospodarske aktivnosti pa je za leto 2012 napovedana 4,0-odstotna nominalna rast plač v zasebnem sektorju.

Tabela 4: Rast cen življenjskih potrebščin v obdobju 2009–2012

v %	2009	2010	2011	2012
Inflacija (povprečje leta)	0,9	2,1	2,4	2,2
Inflacija (december/december)	1,8	2,5	2,2	2,3

Vir: SURS; za leta 2010–2012 Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010, UMAR.

Inflacija, ki jo letos zaznamujejo povišanja cen energentov in trošarin, bi po Jesenski napovedi UMAR ob koncu leta dosegla 2,8 % (povprečna 2,1 %). V tej napovedi je, glede na veljavne dokumente sredi septembra, še upoštevan novembrski dvig trošarin na elektriko, ki bi skupni vpliv sprememb davkov k inflaciji dvignil na približno 1,0 o. t., kolikor je znašal že v letu 2009. Glede na

⁴ Dogovor predvideva, da se letošnje plačilo tretje četrtine zneska za odpravo plačnih nesorazmerij ne izvede, prihodnje leto pa tudi ne četrta četrtina za odpravo plačnih nesorazmerij, uskladitev z inflacijo in napredovanja.

kasneje sprejeto odločitev, da novembrskega dviga trošarin ne bo, je nova napoved medletne inflacije za leto 2010 nižja (2,5 %), povprečna pa bi ostala na ravni 2,1 %. Sicer so k 2,0-odstotni inflaciji v osmih mesecih letos višje cene energentov prispevale približno 0,8 o. t. Pričakovanemu dvigu trošarin na tobak in alkohol je v avgustu sledilo dodatno povišanje trošarin na tobak, poleg tega pa še na zemeljski plin in električno energijo. Skupni vpliv sprememb vseh davščin v osmih mesecih letos po oceni UMAR znaša že 0,7 o. t. (0,8 o. t. višje trošarine, 0,1 o. t. nižji DDV na storitve, ki se zagotavljajo na lokalni ravni). Letos je prišlo tudi do opaznejšega povišanja cen komunalnih storitev zaradi spremembe načina njihove regulacije). Zaradi naštetega bo rast cen ob koncu leta višja od spomladi predvidene (1,3 %). Pri cenah energentov in trošarinskih izdelkov prihaja tudi do največjega razhajanja med inflacijo v Sloveniji in evrskem območju, medtem ko pri kazalnikih osnovne inflacije ni odstopanj – ti so še naprej na nizki ravni in odražajo vpliv relativno šibkega domačega povpraševanja

Prihodnje leto se bo medletna inflacija ob predpostavljene nižji rasti cen surovin in trošarin, ki izrazito vplivajo na letošnjo inflacijo, umirila na 2,2 %. Ob postopni krepitvi gospodarske aktivnosti se bo osnovna inflacija v prihodnjih dveh letih postopoma okrepila, zaradi manjšega prispevka cen surovin in energentov ter ob napovedanem manjšem dvigu trošarin pa bo skupna inflacija ob koncu leta nekoliko nižja kot letos; povprečna inflacija, na katero računsko vpliva še letošnja višja rast cen, pa se bo v letu 2011 povišala.

2.2 PROJEKCIJE GOSPODARSKIH GIBANJ V LETIH 2013 IN 2014

Projekcije gospodarskih gibanj v obdobju od leta 2013 do leta 2014 temeljijo na predpostavki stabilnih razmer na mednarodnih finančnih trgih in nadaljnega okrevanja gospodarske aktivnosti v najpomembnejših trgovinskih partnericah. V takšnih razmerah mednarodnega gospodarskega okolja in ob postopnem izboljšanju razmer na trgu dela ter krepitvi aktivnosti v dejavnostih, ki so usmerjene na domači trg, bo gospodarska rast v povprečju obdobja okoli 3,4-odstotna. Poleg izvoza bodo pomemben dejavnik gospodarske rasti tudi investicije v infrastrukturne projekte, še zlasti investicije v modernizacijo železniškega omrežja. Postopno naj bi se krepil tudi prispevek dejavnikov gospodarske rasti, ki temeljijo na investicijah v znanje, kar se bo odražalo v postopnih spremembah v strukturi gospodarstva. Še naprej naj bi se nadaljevala hitra rast poslovnih storitev in drugih na znanju temelječih dejavnosti. Rast zaposlenosti bo še razmeroma skromna, inflacija pa bi se v odsotnosti večjih zunanjih cenovnih šokov in vplivov davčne politike gibala okoli 2,6 %.

Tabela 5: Ključni makroekonomski kazalniki do leta 2014
Realna rast, v % (razen, kjer je posebej navedeno)

	Projekcije za leti 2013–2014
Bruto domači proizvod	3,4
Izvoz proizvodov in storitev	7,3
Uvoz proizvodov in storitev	7,4
Zasebna potrošnja	3,3
Državna potrošnja	1,7
Investicije v osnovna sredstva	4,8
Zaposlenost, rast v %	0,6
Stopnja brezposelnosti po ILO, v %	6,5
Produktivnost, rast v %	2,8
Inflacija, (povprečje leta)	2,6

Vir: Projekcije Jesenska napovedi gospodarskih gibanj 2010, UMAR.

3. PRIMANKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVA

3.1. Ocena stanja javnih financ⁵

Že ob sprejemanju pomladanskih makroekonomskih izhodišč (UMAR, april 2010) je bilo jasno, da je makroekonomska slika in s tem seveda tudi javnofinančna situacija za letošnje leto in tudi za prihodnja tri leta slabša kot so kazale jesenske napovedi iz leta 2009. Če k temu dodamo še močno povečanje neravnovesja javnih financ v letu 2009 je rebalans proračuna za leto 2010 bil neizogiben. Posebej zaskrbljujoč je visok izpad prihodkov iz naslova davka od dohodka pravnih oseb, ki je ocenjen na več kot 250 mio EUR. Če ta davčni vir uporabljamo kot "mero zdravja" gospodarstva, ocenjeni izpad v letu 2010 kaže, da je kriza prizadela gospodarstvo bolj kot smo pričakovali.

Javnofinančni primanjkljaj za leto 2009 je ocenjen na 5,6% BDP in se je glede na leto 2008, ko je znašal 0,3% BDP povečal za 5,4 o.t. BDP. Relativno izraženi prihodki države so v letu 2009 ostali nespremenjeni, javnofinančni odhodki pa so se povečali za 5,3 o.t. BDP. V spodnji tabeli so predstavljeni presežki/primanjkljaji štirih blagajn javnega financiranja v obdobju 2005-2009.

Tabela 3.1.1: Javnofinančni saldo v obdobju 2005-2009

Blagajna	2005	2006	2007	2008	2009
Državni proračun	-1.3%	-0.7%	0.1%	0.2%	-5.0%
Proračuni občin	0.2%	-0.1%	0.0%	-0.5%	-0.5%
Z P I Z	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Z Z Z S	0.1%	0.0%	0.2%	0.0%	-0.2%
Javnofinančni saldo	-1.0%	-0.8%	0.3%	-0.3%	-5.6%

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Iz zgornje tabele je razvidno, da se je primanjkljaj v letu 2009 v največji meri generiral na ravni državnega proračuna. Skrbi dejstvo, da se je finančna situacija v občinah v opazovanem obdobju močno poslabšala (dodati podatke o dohodnini): proračuni občin so konec leta 2005 beležili presežek v višini 0,2% BDP, konec leta 2009 pa primanjkljaj v višini 0,5% BDP. Detaljni javnofinančni agregati so predstavljeni v tabeli 3.1.2.

Za razumevanje stanja v katerem so se znašle javne finance je zelo pomembna analiza vpliva gospodarske dejavnosti na javne finance. Analiza nastalih neravnovesij kaže na neustrezno interpretacijo oziroma neupoštevanje indikatorjev kot so proizvodna vrzel, ciklični in ciklično prilagojeni saldo.

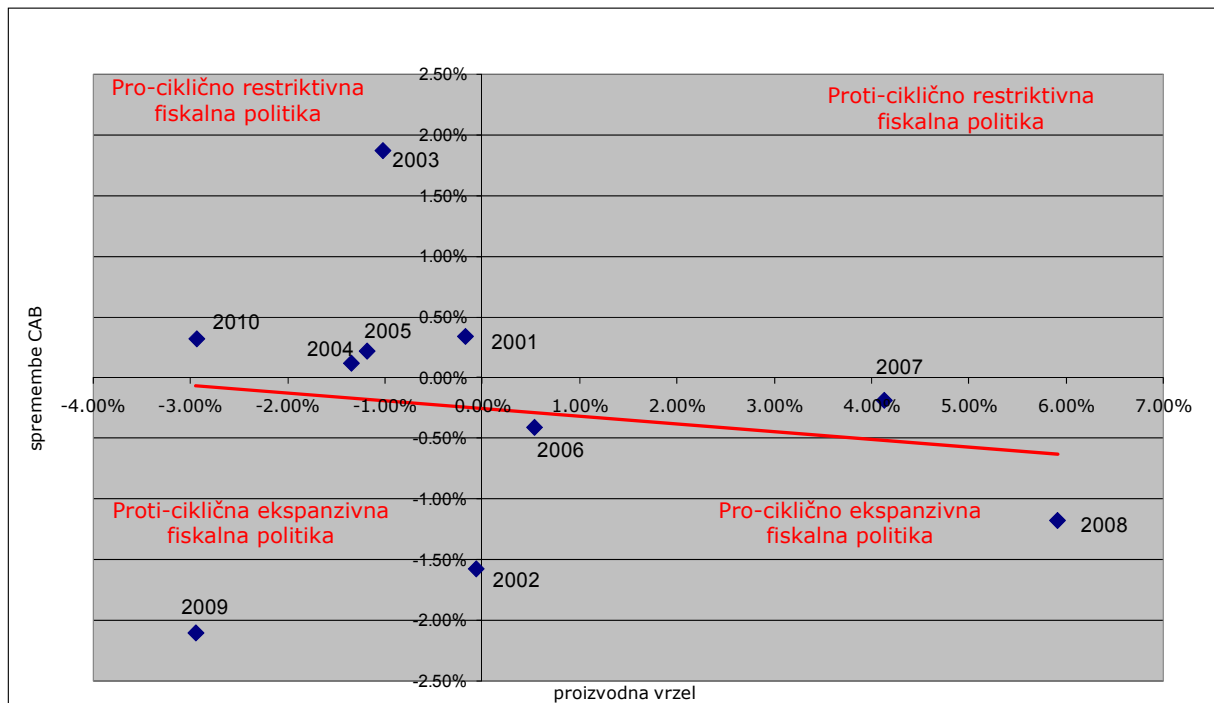
Na podlagi sprememb ciklično prilagojenega primanjkljaja (fiskalni impulz) med posameznimi leti lahko sklepamo na naravnost fiskalne politike – povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja kaže na restriktivno naravnost fiskalne politike, in obratno, zmanjšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja kaže na ekspanzivno naravnost fiskalne politike. Primerjava dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli kaže na ciklično oziroma proticiklično naravnost fiskalne politike. Na sliki 3.1.1 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj.

⁵ Ocena stanja javnih financ oziroma "spontani scenarij", ki je opisan v tem poglavju je izračunan na podlagi pomladanskih napovedi UMAR, ki ne upoštevajo učinke strukturnih reform na odhodkovni strani

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 je dejanski BDP nižji od potencialnega, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanski BDP presega potencialni 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 je dejanski BDP nižji od potencialnega, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanski BDP presega potencialni 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 v proračunu. To pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od prvotno načrtovanih ciklični del prihodkov proračuna porabi za financiranje znižanja davkov in/ali povečanja odhodkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

Iz spodnjega grafa je razvidno, da je fiskalna politika v celotnem obdobju 2005-2008 bila ciklično naravnana. Tako spremembe davčnega sistema, predvsem pa ukinitve davka na izplačane plače in spremembe dohodninskega sistema, niso spremljale ustrezne spremembe na odhodkovni strani. Namesto da bi varčevala je država v tem času »prilagajala« potrošnjo presežnim prihodkom. Tako je povprečno letno povečanje izdatkov za investicije v obdobju 2005-2008 znašalo skoraj 22%, istočasno pa je povprečna letna rast BDP v istem obdobju znašala manj kot 10%. Tako visoka rast investicijskih odhodkov je predstavljala samo že »olje na ogenj« itak že pregretem gospodarstvu.

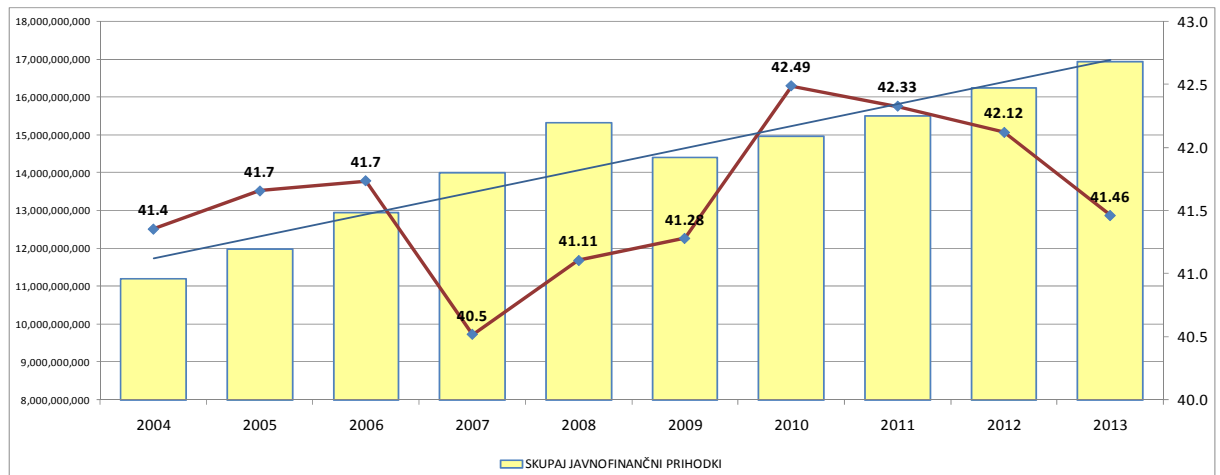
Slika 3.1.1: Ciklična naravnost fiskalne politike



Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Iz spodnje slike je razvidno, da je bil vpliv gospodarske aktivnosti na javnofinančne prihodke pozitiven v obdobju konjunktore še posebej pa v letu 2008, ko je ciklična komponenta prihodkov znašala več kot 800 mio EUR (za toliko so bili prihodki višji zaradi visoke gospodarske rasti).

Slika 3.1.2: Javnofinančni prihodki v obdobju 2004-2015 (po letu 2010 po spontanem scenariju)



Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Tabela 3.1.2 prikazuje gibanje javnofinančnih agregatov v obdobju 2004-2015 po spontanem scenariju. Iz tabele je razvidno, da bo dejanski BDP dohitel potencialnega v letu 2013 (proizvodna vrzel za leto 2013 je pozitivna in znaša 0,12% potencialnega BDP). Kljub temu se bo javnofinančni primanjkljaj, v odsotnosti strukturnih reform, povečeval in v letu 2015 presegel 7% BDP, kar bo vplivalo na rast dolga (ocenjujemo, da bo javnofinančni dolg do konca leta 2015 dosegel 59,5% BDP). Takšno rast dolga spremljajo tudi vse višja plačila obresti, ki bodo v obdobju 2009-2015 zrasla za več kot 1,6% BDP. Iz tabele je razvidno, da sta poslabšanju javnofinančnega položaja v letu 2009 botrovala predvsem rast izdatkov za plače ter tekoči transferji.

Na neustreznost fiskalnega položaja kaže tudi primarni javnofinančni primanjkljaj, ki je negativen od leta 2009 naprej. To pomeni, da proračun ni sposoben kriti niti odhodkov, ki so nastali v tekočem letu (primarni saldo kaže javnofinančni položaj brez plačila obresti za preteklo zadolževanje).

Na podlagi vsega zgoraj povedanega je jasno, da ohranjanje obstoječe politike javnofinančnega primanjkljaja pelje k nevzdržnemu fiskalnemu položaju. Če temu dodamo posledično poslabšanje bonitete Slovenije je jasno, da moramo fiskalno konsolidacijo izpeljati takoj. Z vsakim zamujenim letom bo potreben fiskalni napor za konsolidacijo večji in bolj boleči.

Proračunski memorandum 2011-2012

Tabela 3.1.2: Javnofinančni agregati po spontanem scenariju v obdobju 2004-2015

% BDP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Javnofinančni prihodki	41.4%	41.7%	41.7%	40.5%	41.1%	41.3%	42.5%	42.3%	42.1%	41.5%	41.5%	41.4%
-Dohodnina	5.9%	5.7%	5.8%	5.2%	5.9%	6.0%	5.9%	6.0%	6.1%	6.2%	6.1%	6.1%
-DDPO	1.9%	2.1%	3.0%	3.2%	3.4%	2.0%	1.3%	1.4%	1.5%	1.6%	1.6%	1.6%
-Prispevki	15.7%	15.7%	15.2%	14.5%	14.3%	14.9%	14.9%	14.8%	14.7%	14.6%	14.6%	14.5%
-Indirektni davki	14.2%	14.4%	13.9%	14.0%	13.8%	14.2%	14.6%	14.7%	14.7%	14.7%	14.9%	14.8%
-Ostali prihodki	3.6%	3.8%	3.9%	3.6%	3.7%	4.2%	5.9%	5.5%	5.1%	4.4%	4.4%	4.4%
Javnofinančni odhodki	42.7%	42.7%	42.5%	40.3%	41.4%	46.9%	47.8%	48.4%	48.6%	48.1%	48.3%	48.5%
-Plače in drugi izdatki zaposlenim	9.1%	8.8%	8.6%	8.0%	8.1%	9.6%	9.9%	10.1%	10.2%	9.9%	9.9%	9.8%
-Prispevki za socialno varnost	1.7%	1.7%	1.6%	1.5%	1.5%	1.6%	1.6%	1.6%	1.7%	1.6%	1.6%	1.6%
-Izdatki za blago in storitve	6.6%	6.6%	6.7%	6.4%	6.8%	7.2%	7.1%	7.0%	6.8%	6.6%	6.6%	6.5%
-Plačila obresti	1.4%	1.3%	1.2%	1.0%	0.9%	1.0%	1.4%	1.6%	1.8%	2.1%	2.4%	2.6%
-Tekoči transferi	19.3%	19.5%	19.1%	17.8%	18.1%	21.0%	22.0%	21.7%	21.5%	21.3%	21.3%	21.3%
-od tega transferi nezaposlenim	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
-Investicijski odhodki in transferi	3.8%	3.6%	4.2%	4.2%	4.6%	5.1%	4.5%	5.1%	5.4%	5.4%	5.4%	5.3%
-Sredstva izločena v rezerve	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
-Plačila v proračun EU	0.6%	1.0%	0.9%	1.0%	1.1%	1.3%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%
Javnofinančni saldo	-1.3%	-1.0%	-0.8%	0.3%	-0.3%	-5.6%	-5.3%	-6.0%	-6.5%	-6.7%	-6.7%	-7.1%
Primarni javnofinančni saldo	0.1%	0.3%	0.4%	1.3%	0.6%	-4.7%	-3.9%	-4.4%	-4.7%	-4.6%	-4.4%	-4.4%
Proizvodna vrzel	-1.3%	-1.2%	0.5%	4.1%	5.9%	-2.9%	-2.9%	-1.8%	-0.7%	0.1%	0.6%	0.8%
Ciklično prilagojeni saldo	-0.8%	-0.6%	-1.0%	-1.3%	-2.5%	-4.5%	-4.2%	-5.4%	-6.2%	-6.7%	-6.9%	-7.4%
Javnofinančni dolg	24.9%	24.7%	24.5%	21.3%	21.5%	34.3%	39.1%	43.7%	48.0%	51.9%	55.7%	59.6%

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

3.2. Srednjeročne fiskalne omejitve Pakta stabilnosti in rasti

Pakt stabilnosti in rasti predstavlja dogovor o javnofinančni disciplini v državah članicah ekonomske in monetarne unije (EMU) ter služi kot nadzorni mehanizem nad javnimi financami vseh držav članic EU v skladu z maastrichtskimi kriteriji. Pakt daje Svetu EU pooblastila za izrekanje sankcij, če država, ki ne spoštuje pravil Pakta, ne izvede potrebnih ukrepov za odpravo presežnega javnofinančnega primanjkljaja (3% BDP). Pravico do pobude za sprejemanje ukrepov za odpravo kršitev in predlaganje sankcij za države članice v tem postopku ima Evropska komisija.

Preventivni del pakta govori predvsem o tem, kakšni ukrepi so potrebni, da ne bi prišlo do pojava presežnega proračunskega primanjkljaja. Pri tem je pomembnih več elementov: **i)** Izogibanje procikličnim politikam (v EU velja soglasje, da je potrebno izkoristiti »dobre čase« za konsolidacijo javnih financ, kar bi preprečevalo, da bi države v recesiji prekoračile referenčno mejo deficita 3% BDP); **ii)** Definicija srednjeročnega cilja (SFC - srednjeročni fiskalni cilj po trenutno veljavnih pravilih odraža razmere v posamezni državi članici in bi moral zagotavljati vzdržnost javnofinančnega dolga, kar bi v praksi pomenilo raven dolga pod 60% BDP); **iii)** Prilagajanje srednjeročnemu cilju (države, ki še niso dosegle svojega srednjeročnega cilja, morajo konsolidirati svoje javne finance v povprečju za 0,5% BDP letno); **iv)** Strukturne reforme (izvedba določenih reform, npr. pokojninske, ima lahko znatne stroške na kratek rok, medtem ko pripomore k dolgoročni vzdržnosti javnih financ, kar bi bilo potrebno upoštevati pri obravnavi maastrichtskih kriterijev).

V skladu z leta 2005 dopolnjenimi pravili Pakta stabilnosti in rasti si mora vsaka država članica postaviti svoj srednjeročni javnofinančni cilj v obliki ciklično prilagojenega salda. Trenutno ima Slovenija za cilj postavljen strukturni primanjkljaj v višini 1% BDP. Na podlagi sklepov ob dogovoru o reformi Pakta stabilnosti in rasti leta 2005, so ustrezne delovne skupine Sveta (predvsem Odbor za ekonomsko politiko in Odbor za ekonomske in finančne zadeve) izdelale metodologijo, ki v definiciji srednjeročnega fiskalnega cilja upošteva tudi implicitne obveznosti iz naslova staranja prebivalstva. Takrat spremenjeni Kodeks ravnanja navaja, da bo »o kriterijih in modalitetah za vključitev implicitnih obveznosti v definicijo SFC odločal Svet [ministrov]«.

Po predlogu Komisije je nov srednjeročni cilj sestavljen iz treh delov:

- i. Javnofinančnega salda, ki dolgoročno stabilizira raven dolga na 60% BDP;
- ii. Prilagoditve zaradi staranja prebivalstva (dolgoročni stroški staranja prebivalstva so prevedeni na sedanjo vrednost, v javnofinančnem cilju pa je potrebno kriti del dolgoročnih stroškov);
- iii. Dodatne zahteve za države, katerih dolg že presega 60% BDP.

Metodologija izračuna srednjeročnega cilja v drugem delu (prilagoditve zaradi staranja prebivalstva) temelji na bodisi **i)** vključitvi 33% vseh stroškov staranja prebivalstva do leta 2060 v današnji srednjeročni cilj bodisi **ii)** javnofinančno vzdržnost do leta 2040. **Po prvem predlogu mora Slovenija postaviti srednjeročni cilj kot strukturni presežek v višini 0,7%. V primerjavi z obstoječim srednjeročnim ciljem je novi bolj zahteven predvsem zaradi neizpeljane pokojninske reforme. Izraženo v sedanjih cenah, po prvem predlogu mora Slovenija privarčevati približno 42 mlrd EUR oziroma**

(120% BDP iz leta 2010) do leta 2035 v primeru, da se obstoječi pokojninski sistem ne spremeni. Na letni ravni to pomeni slabih 5% BDP v povprečju!

Tabela 3.2.1: Obstoječe in nove vrednosti srednjeročnega cilja za države članice EU

% BDP	okvirni obseg trenutnega fiskalnega cilja	Trenutni SFC	Novi predlog SFC -33%	Dodatni proračunski napor za 33%
BE	-0,5 do 0,0	0.5	1/2	4 1/4
BG	-1.0	1.5	-1 3/4	-1
CZ	-1,0 do -0,5	-1	-1	3/4
DK	-0.5	0,75 do 1,75	- 1/2	3/4
DE	-0,5 do 0,0	BP*	- 1/2	2 1/4
EE	-1,0 do -0,5	0.0	-1	- 3/4
IE	-1,0 do -0,5	BP*	- 1/2	2
EL	BOS	0.0	2 3/4	7 1/2
ES	-1,0 do -0,5	0.0	- 1/2	1 1/2
FR	-0,5 do 0,0	0.0	-1	1 3/4
IT	BOS	0.0	- 1/4	3 1/2
CY	-0,5 do 0,0	0.0	- 1/4	2 1/2
LV	-1,0 do -0,5	-1.0	-1	1/4
LT	-1,0 do -0,5	-1.0	-1	0
LU	-0,8 do -0,5	-0.8	1 1/2	2 1/4
HU	-1,0 do -0,5	-0.5	-1 1/4	2 3/4
MT	-0,5 do 0,0	0.0	0	3
NL	-1,0 do -0,5	-1,0 do -0,5	- 1/2	1 3/4
AT	-0,5 do 0,0	0.0	-1	2
PL	-1,0 do -0,5	-1.0	-1 1/2	1 1/4
PT	-0,5 do 0,0	-0.5	-1	1 1/2
RO	-1.0	-0.9	- 3/4	1/4
SI	-1,0 do -0,5	-1.0	3/4	1 3/4
SK	-1,0 do -0,5	-0.8	-1	1
FI	-1,0 do -0,5	2.0	- 3/4	3/4
SE	-0,6 do -0,5	1.0	-1	3/4
UK	-1,0 do -0,5	:	-1 1/4	1

Vir: EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS

Iz tabele je razvidno, da je novi SFC v primerjavi z obstoječim intervalom vrednosti bolj zahteven za Slovenijo. V vsakem primeru novo izbrani SFC ne more biti manjši od vnaprej izračunane minimalne vrednosti (0,7% BDP za Slovenijo). Pogoji za spremembo SFC je, da bo predlagani Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) sprejet. Po obstoječi proceduri mora Slovenija učinke ZPIZ-2 predstaviti na Delovni skupini za staranje (AWG) Odbora za ekonomsko politiko in na to aprila 2011 v okviru Programa stabilnosti predstaviti novi SFC.

Poleg srednjeročnega fiskalnega cilja mora država članica izračunati minimalne vrednosti javnofinančnega salda (maksimalno možno vrednost javnofinančnega primanjkljaja) oziroma strukturnega salda, katerega višina zagotavlja, da tudi v času recesije javnofinančni saldo ne bo višji od 3% BDP.

Pakt stabilnosti in rasti (PSR) izpostavlja dva kriterija pri doseganju dolgoročno obvladljivega fiskalnega položaja:

- **stabilnost:** ko je fiskalni cilj enkrat dosežen kot končna točka konsolidacijskega procesa, mora biti takšen, da bo lahko vzdrževan kot povprečni odstotek v BDP skozi vse naslednje gospodarske cikle;
- **varnost:** fiskalni cilj kot odstotek v BDP mora biti takšen, da bo lahko z sprejemljivo stopnjo zaupanja ščitil gospodarstvo pred fiskalnim primanjkljajem, ki velja za presežnega po pravilih Pogodbe o EU.

Upoštevanje kriterija varnosti pomeni, da mora biti za izpolnjevanje Maastrichtskega kriterija, ki se nanaša na velikost primanjkljaja, strukturni primanjkljaj manjši od 3% BDP, in sicer za izračunano varnostno mejo. Le v tem primeru lahko z določeno mero gotovosti trdimo, da dejanski primanjkljaj tudi v razmerah upadanja gospodarske aktivnosti ne bo presegel 3% BDP. **Varnostna meja za Slovenijo znaša 2,1% BDP oziroma strukturni primanjkljaj ne sme biti večji od 0,9% BDP (-3% BDP+2,1% BDP = -0,9% BDP).**

Izpolnjevanje kriterijev stabilnosti in varnosti naj bi v programu fiskalne konsolidacije omogočilo doseganje in ohranjanje dolgoročne vzdržnosti fiskalne pozicije, opredeljene kot ohranjanje proračunske pozicije blizu ravnovesja ali v presežku.

3.3. Fiskalno pravilo

Potem ko je določen okvir fiskalne konsolidacije, upošteva se zgoraj navedene omejitve, je potrebno določiti fiskalno pravilo, katero omogoča (če se dosledno uporablja) doseganje fiskalnih ciljev v zadanem časovnem obdobju.

Vlada RS je lansko leto uvedla fiskalno pravilo s pomočjo katerega določi zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov. Izdatkovno pravilo, ki temelji na potencialni rasti BDP omogoča določanje hitrosti prilagajanja fiskalnemu cilju. V cilju večje stabilizacijske učinkovitosti javnih financ oziroma prilagajanja izhodiščnemu položaju javnih financ je fiskalno pravilo tudi formalno definirano v »Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti« (Uradni list RS, št. 54/2010).

»Fiskalno pravilo« določa zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov in se določi s formulo:

$$G_{t+1} = G_t \times (1 + g^*)$$

Nominalna rast javnofinančnih odhodkov (g^*) se določi na način:

$$g^* = \underbrace{g^{\text{trend}}}_{\text{»preventivni« del pravila}} - \underbrace{u \times (b_t - b^*) - v \times (f_t - f^*)}_{\text{»korektivni« del pravila}}$$

pri čemer je

G_{t+1}	napoved javnofinančnih odhodkov za naslednje leto (v EUR),
G_t	ocena javnofinančnih odhodkov za tekoče leto (v EUR),
g^{trend}	aritmetično povprečje preteklih treh let, tekočega leta in napovedi za naslednja tri leta nominalne rasti potencialnega bruto domačega proizvoda (%),
b_t	ocena konsolidiranega bruto dolga države za tekoče leto (delež BDP),
b^*	ciljna višina konsolidiranega bruto dolga države (delež BDP),
f_t	ocena primarnega javnofinančnega salda za tekoče leto (delež BDP),
f^*	ciljna višina primarnega javnofinančnega salda (delež BDP),
u	hitrost doseganja ciljne višine konsolidiranega bruto dolga države in ima vrednost med 0 in 1,
v	hitrost doseganja ciljne višine primarnega javnofinančnega salda in ima vrednost med 0 in 1,

Potencialni bruto domači proizvod se oceni po metodi produkcijske funkcije, ki je hkrati uradna metoda EU komisije za izračun potencialnega bruto domačega proizvoda.

Parametri b^* , f^* , u in v se določajo za obdobje dveh let. V primeru, da je zaradi poslabšanih makroekonomskih kazalnikov in posledično nižje ocenjenega potencialnega bruto domačega proizvoda potrebno izvesti fiskalno konsolidacijo, Vlada RS lahko spremeni parametre fiskalnega pravila in posledično zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov.

Zgoraj definirano pravilo omogoča nadzorovano rast javnofinančnih odhodkov ter posledično srednjeročno doseganje uravnoteženega javnofinančnega salda, ki je neodvisen od ciklično pogojenega gibanja javnofinančnih prihodkov.

Ko je fiskalni položaj v ravnovesju ali v presežku, ohranjanje tega položaja zagotavlja rast odhodkov skladna s trendno rastjo gospodarstva (»preventivni« del pravila). V primeru potrebe po konsolidaciji fiskalnega položaja se aktivira drugi »korektivni« del pravila, ki zagotavlja, da se rast odhodkov znižuje proporcionalno razliki med tekočim primarnim saldonom in ciljno višino primarnega javnofinančnega salda ter razliki med tekočo višino dolga države in ciljno višino konsolidiranega bruto dolga države. Reakcijska parametra fiskalne politike u in v nista odvisna od ciljev b^* in f^* , ampak samo od razlike med efektivno obrestno mero dolga in trendno rastjo ekonomije.

Zgoraj definirano fiskalno pravilo je **fleksibilno**. Pravilo omogoča uskladitev več kriterijev fiskalne politike kot so varnost, hitrost in kakovost konsolidacije. Pravilo jasno razlikuje *ciljni položaj fiskalne politike* (b^* , f^*) in *prehod* k ciljnem položaju tako, da definira reakcijsko formulo g^* , ki najbolj ustreza vsaki stopnji fiskalne konsolidacije.

Poleg tega, zgoraj definirano fiskalno pravilo odkriva temeljni trade-off fiskalne politike med ambicioznostjo fiskalnega cilja in amplitudo cikla fiskalnega salda: bližje je povprečni primanjkljaj spodnji meji (3% BDP) bolj stisnjena/ozka so njegova dovoljena nihanja. Fiskalno pravilo omogoča doseganje optimalnega ravnotežja med ostrostjo strukturnih reform in izpostavljenostjo gospodarskemu ciklu.

Pomembna lastnost zgoraj definirane pravila je tudi večja transparentnost in na ta način manjši podvrženosti političnim manipulacijam. Korektivni del pravila ne vsebuje »nemerljive« komponente kot so proizvodna vrzel ali ciklično prilagojeni saldo: potrebno zmanjšanje javnofinančnih odhodkov v cilju fiskalne konsolidacije je nedvoumno izračunljivo iz korektivnega dela pravila.

V spodnji tabeli so predstavljeni javnofinančni odhodki v primeru, da naraščajo skladno s trendno rastjo g^{trend} .

Tabela 3.3.1: Prikaz rasti javnofinančnih odhodkov skladno s trendno rastjo

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Odhodki indeksirani z g^{TREND}	16,846,168,142	17,534,112,645	18,250,150,638	18,995,429,370	19,771,142,940	20,578,534,211
od tega obresti	509,028,841	620,241,906	751,539,183	891,753,249	994,440,802	1,082,564,934
g^{TREND} deficit	-1,876,004,264	-2,038,724,084	-2,013,187,440	-2,053,751,067	-1,762,482,640	-1,529,134,025
g^{TREND} deficit (% BDP)	-5.3%	-5.6%	-5.2%	-5.0%	-4.1%	-3.3%
Dolg (v EUR)	13,783,153,458	15,821,877,542	17,835,064,982	19,888,816,049	21,651,298,689	23,180,432,714
Dolg (% BDP)	39.1%	43.2%	46.3%	48.7%	49.9%	50.4%

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Iz tabele je razvidno, da v primeru naraščanja odhodkov skladno s trendno rastjo, do leta 2015 še vedno ne bi dosegli »maastrichtsko mejo« za primanjkljaj, dolg države pa bi vztrajno naraščal iz leta v leto in v 2015 presegel 50% BDP.

Zato je pomembno, da je v času konsolidacije, rast odhodkov nižja od trendne rasti g^{trend} . V nadaljevanju predstavljamo tri scenarije, ki upoštevajo tudi »korektivni« del fiskalnega pravila.

- i. Varianta brez pokojninske reforme:** cilj fiskalne konsolidacije je ciklično prilagojeni saldo 0,7% BDP (minimalni SFC skladno s predlogom komisije), ki ga dosežemo z letom 2015 pri čemer je zgornja meja javnofinančnega dolga 40% BDP, ob predpostavki neizvedene pokojninske reforme,
- ii. Varianta s pokojninsko reformo:** cilj fiskalne konsolidacije je izravnani ciklično prilagojeni saldo, ki ga dosežemo z letom 2015 pri čemer je zgornja meja javnofinančnega dolga 40% BDP, ki predpostavlja izvedeno pokojninsko reformo,
- iii. Minimalna zahteva EU:** cilj fiskalne politike je znižati primanjkljaj pod 3% BDP do leta 2013, in ohraniti raven javnofinančnega dolga pod 45% BDP.

Tabela 3.3.2: Prikaz rasti javnofinančnih odhodkov skladno s scenarijem i

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
hitrost prilagajanja ciljnemu deficitu (v)		0,6	0,40	0,60	0,60	1,00
hitrost prilagajanja ciljnemu dolgu (u)		0,50	0,30	0,45	0,00	0,00
Rast odhodkov (%)		0,9%	1,6%	1,0%	2,9%	3,5%
Odhodki (v EUR)	16.846.240,076	16.993.240,853	17.269.063,966	17.438.917,289	17.950.496,686	18.581.970,228
Fiskalni napor glede na spontani scenarij (v EUR)		716.139,478	1.469.815,537	2.225.014,626	2.978.325,218	3.717.109,644
Fiskalni napor glede na g ^{TREND} scenarij (v EUR)		540.946,664	981.164,601	1.556.593,192	1.820.730,678	1.996.651,855
Javnofinančni saldo (% BDP)	-5,3%	-4,1%	-2,7%	-1,2%	0,1%	1,0%
Ciklično prilagojeni saldo (% BDP)	-3,7%	-2,6%	-1,6%	-0,6%	0,3%	0,7%
Primarni saldo (% BDP)	-3,9%	-2,5%	-0,9%	0,7%	2,1%	2,8%
Dolg (v EUR)	13.809.181,441	15.307.033,733	16.339.134,501	16.836.373,487	16.778.209,873	16.310.779,915
Dolg (% BDP)	39,2%	41,8%	42,4%	41,2%	38,7%	35,5%

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Tabela 3.3.3: Prikaz rasti javnofinančnih odhodkov skladno s scenarijem ii

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
hitrost prilagajanja ciljnemu deficitu (v)		0,6	0,40	0,50	0,50	0,00
hitrost prilagajanja ciljnemu dolgu (u)		0,50	0,30	0,45	0,00	0,00
Rast odhodkov (%)		1,3%	1,8%	1,4%	3,3%	4,1%
Odhodki (v EUR)	16.846.240,076	17.063.995,062	17.365.659,615	17.600.210,992	18.177.123,477	18.919.420,009
Fiskalni napor glede na spontani scenarij (v EUR)		645.385,269	1.373.219,888	2.063.720,923	2.751.698,428	3.379.659,864
Fiskalni napor glede na g ^{TREND} scenarij (v EUR)		470.192,456	884.568,953	1.395.299,489	1.594.103,887	1.659.202,074
Javnofinančni saldo (% BDP)	-5,3%	-4,3%	-2,9%	-1,6%	-0,4%	0,3%
Ciklično prilagojeni saldo (% BDP)	-3,7%	-2,8%	-1,9%	-1,0%	-0,2%	0,0%
Primarni saldo (% BDP)	-3,9%	-2,7%	-1,1%	0,3%	1,6%	2,2%
Dolg (v EUR)	13.809.181,441	15.377.787,941	16.506.484,358	17.165.017,047	17.333.480,224	17.203.500,046
Dolg (% BDP)	39,2%	42,0%	42,8%	42,0%	40,0%	37,4%

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Tabela 3.3.4: Prikaz rasti javnofinančnih odhodkov skladno s scenarijem iii

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
hitrost prilagajanja ciljnemu deficitu (v)		0,8	0,80	1,00	0,00	0,00
hitrost prilagajanja ciljnemu dolgu (u)		0,00	0,00	0,20	0,00	0,00
Rast odhodkov (%)		2,2%	2,7%	2,5%	5,0%	5,2%
Odhodki (v EUR)	16.846.240,076	17.220.901,185	17.688.090,910	18.131.453,106	19.034.382,268	20.016.063,215
Fiskalni napor glede na spontani scenarij (v EUR)		488.479,146	1.050.788,592	1.532.478,809	1.894.439,636	2.283.016,657
Fiskalni napor glede na g ^{TREND} scenarij (v EUR)		313.286,333	562.137,657	864.057,376	736.845,096	562.558,868
Javnofinančni saldo (% BDP)	-5,3%	-4,7%	-3,8%	-2,9%	-2,4%	-2,1%
Ciklično prilagojeni saldo (% BDP)	-3,7%	-3,3%	-2,7%	-2,3%	-2,2%	-2,4%
Primarni saldo (% BDP)	-3,9%	-3,1%	-1,9%	-0,9%	-0,3%	0,0%
Dolg (v EUR)	13.809.181,441	15.534.694,064	16.985.821,776	18.175.596,579	19.201.318,548	20.167.981,576
Dolg (% BDP)	39,2%	42,4%	44,1%	44,5%	44,3%	43,9%

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Prvi scenarij: povprečen letni fiskalni napor⁶ znaša okrog 1,4 mlrd EUR, javnofinančni saldo se do konca leta 2015 zviša na 1% BDP, dolg države se zniža na približno 35% BDP. Tako ambiciozno zastavljen cilj predpostavlja, da pokojninska reforma ne bo izvedena in je zato v fiskalno konsolidacijo vključen del dolgoročnih stroškov iz naslova staranja prebivalstva. Ker je predlog pokojninskega zakona Vlada RS septembra poslala v parlament in ker bo modernizacija pokojninskega zakona prinesla občutne prihranke na strani

⁶ Povprečen fiskalni napor je izračunan glede na rast javnofinančnih odhodkov skladno s trendno rastjo

javnofinančnih odhodkov menimo, da tako ambiciozna pot fiskalne konsolidacije ni potrebna.

Drugi scenarij: povprečen letni fiskalni napor znaša okrog 1,2 mlrd EUR, javnofinančni saldo se do konca leta 2015 zviša na 0,3% BDP, dolg države se zniža na približno 37% BDP. Kljub temu, da je ta scenarij nekoliko manj ambiciozen od prvega vseeno predpostavlja javnofinančni deficit -1,6% BDP v letu 2013 kar je dosti nižje od Maastrichtske meje. Poleg tega večje učinke pokojninske reforme lahko pričakujemo v naslednjih 10 let in nikakor ne do leta 2013. Zato bi v okviru tega scenarija morali korenito posegati v investicijske odhodke kar bi upočasnilo okrevanje gospodarstva. V tem smislu je tretji scenarij dovolj ambiciozen in realističen.

Tretji scenarij: povprečen letni fiskalni napor v višini 600 mio EUR zagotavlja doseganje Maastrichtske meje do leta 2013, dolg pa v opazovanem obdobju nikoli ne presega 45% BDP. Če želimo ohraniti razvojno funkcijo fiskalne politike v naslednjem obdobju oziroma ne izvesti konsolidacijo na račun investicijskih odhodkov je ta scenariju še najbolj realističen.

Glede na zgoraj povedano se je Vlada RS odločila, da bo primanjkljaj države zmanjšala pod 3% BDP do leta 2013, istočasno pa bo v naslednjem obdobju ohranjala relativno višino javnofinančnega dolga pod 45% BDP. Fiskalna konsolidacija s ciljem zmanjšanja primanjkljaja države pod 3% BDP do leta 2013 bo temeljila na zniževanju in racionalizaciji javnofinančnih odhodkov.

3.4. Analiza občutljivosti fiskalnih projekcij

Analiza občutljivosti fiskalnih projekcij na spremenljivke z negativnim vplivom na davčne prilive je predstavljena v spodnjih tabelah. Namen tega prikaza je osvetliti negativna tveganja makroekonomskih gibanj na javnofinančne projekcije še posebej v luči negotovih gospodarskih razmer. Ocenjen je bil vpliv spremembe realne rasti povprečne (bruto) plače, zaposlenosti, BDP ter realne rasti zasebne in državne potrošnje na javnofinančni saldo.

Izdelanih je bilo šest scenarijev, ki odražajo trenutna makroekonomska tveganja (scenariji 1 – 5) ter njihove posledice za javnofinančno politiko (scenarij 6): i) nižja realna rast povprečne bruto plače za 1 odstotno točko; ii) nižja rast zaposlenosti za 1 odstotno točko, iii) nižja realna rast BDP preteklega leta; iv) nižja realna rast končne potrošnje gospodinjstev; v) višja inflacija (v tekočem in v preteklem letu), in v) nižja realna rast končne potrošnje države.

Tabela 3.4.1. prikazuje posamičen vpliv negativnih sprememb na javnofinančni saldo prek posameznih vrst davkov. Glede na relativni delež v javnofinančnih prihodkih največji vpliv odpade na prispevke za socialno varnost in posredne davke. V primeru prispevkov za socialno varnost je najizrazitejši vpliv nižje realne rasti plač, zaposlenosti in inflacije. V primeru posrednih davkov ima ključni vpliv raven zasebne potrošnje. Za ekonomsko politiko je zato pomembno, da v času krize spodbuja zaupanje.

Tabela 3.4.1: Občutljivost salda širšega sektorja države na spremembe v makroekonomskih spremenljivkah

Davčna kategorija	Makroekonomska osnova	Spremembe makroekonomske osnove	Sprememba javnofinančnega salda 2010 (v % BDP)	Sprememba javnofinančnega salda 2011 (v % BDP)	Sprememba javnofinančnega salda 2012 (v % BDP)
Dohodnina	Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1.o.t.	-0.06%	-0.06%	-0.05%
	Rast zaposlenosti	nižja za 1.o.t.	-0.06%	-0.06%	-0.06%
	Inflacija	nižja za 1.o.t.	-0.10%	-0.10%	-0.10%
	Inflacija preteklega leta (nov/nov)	višja za 1.o.t.	-0.04%	-0.04%	-0.04%
Prispevki	Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1.o.t.	-0.15%	-0.15%	-0.14%
	Rast zaposlenosti	nižja za 1.o.t.	-0.15%	-0.15%	-0.14%
	Inflacija	nižja za 1.o.t.	-0.14%	-0.14%	-0.14%
Davek od dohodka pravnih oseb	Realna rast BDP preteklega leta!	nižja za 1 o.t.	-0.03%	-0.03%	-0.03%
	Inflacija preteklega leta!	nižja za 1 o.t.	-0.02%	-0.03%	-0.03%
Davki na izplačane plače	Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1.o.t.	0.00%	0.00%	0.00%
	Rast zaposlenosti	nižja za 1.o.t.	0.00%	0.00%	0.00%
	Inflacija	nižja za 1.o.t.	0.00%	0.00%	0.00%
Posredni davki	Realna rast zasebne potrošnje	nižja za 1.o.t.	-0.12%	-0.12%	-0.12%
	Realna rast državne potrošnje	nižja za 1.o.t.	-0.03%	-0.03%	-0.03%
(704+705+706)	Inflacija	nižja za 1.o.t.	-0.11%	-0.11%	-0.11%

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

Tabela 3.4.2. prikazuje skupni vpliv spremembe makroekonomskih spremenljivk na javnofinančni saldo preko različnih vrst davkov ter učinek znižanja javnofinančnih odhodkov. Najbolj izrazit je učinek pri inflaciji: 1 o.t. nižja inflacija znižuje javnofinančni saldo za 0,35% BDP. Podobna po redu velikosti sta vpliva nižje rasti realnih plač in nižje rasti zaposlenosti za 1 o.t., ki povečujeta primanjkljaj za približno 0,2% BDP, medtem ko izkazuje znižanje realne rasti državne potrošnje relativno manjši vpliv.

Tabela 3.4.2.: Kumulativna občutljivost salda širšega sektorja Države na spremembe v posameznih makroekonomskih spremenljivkah

Makroekonomska osnova	Spremembe makroekonomske osnove	Davčna kategorija	Sprememba javnofinančnega salda 2010 (v % BDP)	Sprememba javnofinančnega salda 2011 (v % BDP)	Sprememba javnofinančnega salda 2012 (v % BDP)
Realna rast povprečne bruto plače	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki, DIP	-0.20%	-0.20%	-0.20%
Rast zaposlenosti	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, prispevki, DIP	-0.21%	-0.20%	-0.20%
Inflacija	nižja za 1.o.t.	VSE	-0.36%	-0.35%	-0.35%
Inflacija preteklega leta (nov/nov)	nižja za 1.o.t.	Dohodnina, davek od dohodka pravnih oseb	-0.12%	-0.12%	-0.13%
Realna rast BDP preteklega leta!	nižja za 1.o.t.	Davek od dobička pravnih oseb	-0.03%	-0.03%	-0.03%
Realna rast zasebne potrošnje	nižja za 1.o.t.	Posredni davki	-0.12%	-0.12%	-0.12%
Realna rast državne potrošnje	nižja za 1.o.t.	Posredni davki	-0.03%	-0.03%	-0.03%

Vir: MF; Metodologija vrednotenja: načelo denarnega toka

4.1. Politika javnofinančnih prihodkov

Cilj postopnega znižanja primanjkljaja države pod 3% BDP do leta 2013 z ukrepi na strani odhodkov, močno omejuje možnosti zniževanja prihodkov iz davkov pod raven iz leta 2008 (23% BDP). Prav tako omejuje prostor za izvedbo kakršnegakoli zmanjšanja splošne ravni prispevkov za socialno varnost. Zato je strategija javnofinančnih prihodkov v programskem obdobju usmerjena na ohranitev ravni davčnih prihodkov in prispevkov za socialno varnost, izražene v deležu BDP, na dokaj enaki ravni skozi programsko obdobje. Tako bo vzpostavljena stabilnost, varnost in predvidljivost, kar bo prispevalo h gospodarskemu okrevanju. Kljub temu se nekatere možne sistemske spremembe davčne zakonodaje še proučujejo, s ciljem prispevati k stabilnosti javnih financ in podpirati okoljske cilje politike. Ukrepi na davčnem področju morajo biti torej uravnoteženi – po eni strani morajo biti davčna bremena zmerna oziroma obvladljiva za davčne zavezance, po drugi strani pa mora davčni sistem zagotoviti stabilno in ustrezno financiranje javnih potreb.

Davčne spremembe, ki jih je potrebno uvesti za podporo Lizbonskih ciljev, se nanašajo na potrebne spremembe okoljskih davkov in na nadaljnjo razbremenitev zavezancev z nizkimi dohodki v sistemu dohodnine, ki bodo financirane s povečanjem trošarin.

Za zagotavljanje dodatnih proračunskih prihodkov v letu 2010 in 2011 je bilo na področju **trošarin** uveljavljenih nekaj sprememb in dopolnitev. S 1. aprilom je tako prišlo do:

- povišanja trošarin za cigarete s 69 na 74 €/tisoč kosov;
- za ostale trošarinske izdelke (energente in alkoholne pijače) so se določili zneski trošarine na višji ravni od veljavne, vendar ne z namenom takojšnjega dejanskega povišanja trošarine. Tako je vlada pridobila manevrski prostor za poznejše spremembe trošarine;
- obdavčitev »poslovne« in »neposlovne« uporabe električne energije se je izenačila, in trošarina za električno energijo s to spremembo tako v obeh primerih znaša 1 evro za 1 megavatno uro;
- pri uveljavljanju vračila trošarine za plinsko olje za pogon motornih vozil za komercialno uporabo (tovornjaki in avtobusi) pa je bila odpravljena vrednostna omejitev (130 € za tisoč litrov).

Na prihodke iz naslova trošarin pa pomembno vplivajo tudi vse spremembe, ki jih vlada doseže s podzakonskimi predpisi, tako se je na področju obdavčitve alkohola in alkoholnih izdelkov s 1. julijem 2010 razveljavila Uredba o določitvi zneska trošarine za pivo, vmesne pijače in etilni alkohol iz leta 2009. Na ta način se je zvišala trošarina za pivo z 9 na 10 €, za vmesne pijače z 82 na 100 € in za etilni alkohol z 911 na 1000 € vse na hektoliter.

Na področju obdavčitve energentov in elektrike je vlada z uredbo, s 1. junijem 2010, zvišala trošarino na plinsko olje za ogrevanje (KOEL) iz do takrat veljavne trošarine 62 evrov na 85,4 € / 1000 litrov.

Za doseg zastavljenega cilja, povečanje dajatve za motorni bencin v višini 0,03 €/liter in za plinsko olje za pogonski namen v višini 0,0325 €/liter, je vlada z uredbo postopno višala trošarino, in sicer 14-dnevno. Upoštevajoč sklep vlade,

bo navedeno povečanje trošarine veljalo do 1. marca 2011. **Takrat se bo obdavčitev s trošarino nadomestila z uvedbo CO2 dajatve, ki bo v nadaljevanju obremenjevala tudi poslovno rabo goriv.** V trenutni gospodarski situaciji je povečanje obdavčitve pogonskih goriv najmanj »boleče«, če se zvišajo trošarine. Namreč, segment avtoprevoznikov, kmetov in gradbincev lahko uveljavlja vračilo dela plačane trošarine, v primeru uvedbe CO2 dajatve pa te pravice nima.

S 1. avgustom 2010 so bile z novelo zakona o trošarinah uvedene naslednje spremembe trošarin:

- za cigarete dvig trošarine iz 74 € na 77 € za tisoč kosov, in nato v polletnih korakih tako, da bo 1. oktobra 2012 dosegla 90 €/tisoč kosov;
- za drobno rezan tobak s 35 na 40 €/kilogram;
- za preostali tobak za kajenje s 22 na 25 €/kilogram;
- za električno energijo na 6,05 €/MWh. S podzakonskim aktom je vlada kasneje znesek znižala, tako da znaša od 1. avgusta energijo 3,05 €/MWh,
- za zemeljski plin na 0,0363 € za en kubični meter (po 1. januarju 2012 se bo trošarina za zemeljski plin za pogon zvišala na 0,0981 €, za ogrevanje pa znižala na 0,0113 €, kar je minimum, ki ga določa EU zakonodaja); vendar je vlada enako tudi pri zemeljskem plinu z uredbo o določitvi zneska trošarine za energente znižala trošarino in tako le ta s 1. avgustom 2010 znaša 0,0180 €/m³ zemeljskega plina.

S spremembo na področju **dohodnine**, ki je bila uvedena v začetku leta se je povečala dodatna splošna olajšava in prvi prag dohodkov, ki je določen kot pogoj za priznavanje dodatne splošne olajšave, ki se je tako za leto 2010 povečala s sedanjih 2.094,99 evra na 3.019,83 evra, prvi prag dohodkov pa s sedanjih 8.694,22 evra na 10.200 evra. Zadnje spremembe in dopolnitve zakona o dohodnini pa določajo smiselno vsebinsko enake rešitve kot spremembe in dopolnitve zakona o davku od dohodkov pravnih oseb, to pomeni da je novela zakona določila oprostitev plačila dohodnine od obresti, ki jih prejmejo nerezidenti, na dolžniške vrednostne papirje, ki jih izda gospodarska družba, povečala se je olajšava za vlaganja v raziskave in razvoj in uvedla se je ponovno olajšava za zaposlovanje.

V začetku leta je bila uzakonjena novela Zakona o davku na motorna vozila. S spremembami in dopolnitvami zakona so se uvedli dodatni instrumenti za omejitev možnosti davčnih utaj na tem področju, ter uvedlo okoljska merila za določanja višine davčne obveznosti preko določitve davčne stopnje glede na izpust CO2 in druge škodljive izpuste osebnih motornih vozil. Novela je sicer ukinila obdavčitev prometa rabljenih motornih vozil, to je vozil ki so bila v Sloveniji že registrirana in je bil zanje torej davek na motorna vozila enkrat že plačan. Vendar je na drugi strani na novo uvedla obdavčitev motornih koles in koles z motorjem. Z zakonom je bilo za 2010 uvedeno prehodno obdobje, z letom 2011 pa se bodo začele uporabljati nove, predvsem za vozila z višjimi škodljivimi izpusti precej povišane davčne stopnje. Vendar pa, glede na umirjanje trga motornih vozil na raven pred izrazitim povečanjem prodaje v letih 2007 in 2008, kljub povišanju stopenj ni pričakovati višjih prihodkov iz naslova davka na motorna vozila in se ocenjujejo približno enaki prihodki kot v letu 2010.

V pripravi je tudi Zakon o davku na nepremičnine. Načrtuje se, da naj bi se začel uporabljati v začetku leta 2011. Zakon bo nadomestil tri obstoječe dajatve, nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, davek od premoženja in pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest. Bistveni spremembi sta celovitejši zajem nepremičnin v obdavčitev preko enotnega državnega registra nepremičnin pri Geodetski upravi, ter določitev davčne osnove na podlagi posplošene tržne vrednosti, ugotovljene v sistemu množičnega vrednotenja. Zaenkrat se načrtuje, da naj bi bila sprememba sistema finančno nevtralna oziroma bi se prihodki iz tega naslova, ki bodo tudi v prihodnje izključni prihodek lokalnih skupnosti, povečali le zaradi celovitejšega zajema nepremičnin v obdavčitev.

Na podlagi zahteve po poenostavitvi plačevanja davkov, prispevkov, drugih obveznih dajatev ter javnofinančnih prihodkov je bila imenovana delovna skupina, katere temeljna naloga je proučiti možne poenostavitve vplačevanja davkov, prispevkov in drugih obveznih dajatev ter javnofinančnih prihodkov tako, da se zmanjšajo stroški vplačevanja, administrativno breme, zagotovi preglednost, popolnost in pravilnost posredovanih podatkov. Posredovani podatki morajo predstavljati osnovo za pravilno, pravočasno in popolno vodenje vseh predpisanih evidenc po zavezancih za davek in po posameznih vrstah davkov, prispevkov in drugih javnofinančnih prihodkov. Delovna skupina je bila imenovana iz razloga, ker gre pri navedeni tematiki za kompleksno in zapleteno področje, ki posega na več različnih področij in zato zahteva vsebinsko proučitev številnih medsebojno povezanih sistemov.

Bistveni element poenostavitve predlaganega modela je zmanjšanje števila podračunov, na katere davčni zavezanci plačujejo svoje obveznosti iz naslova obračunanih in odmerjenih davkov ter s tem zmanjšanje števila plačilnih nalogov, ki jih morajo izpolniti davčni zavezanci ob plačilu dajatev, s tem pa se zmanjšajo poraba časa, delovnih sredstev in stroški bančnih provizij. Hkrati se poveča tudi preglednost sistema.

Pogoj za realizacijo novega modela je vzpostavitev centralnega davčnega knjigovodstva v DURS, ki bo sodoben centralni sistem za podporo finančni funkciji in vodenju knjigovodske evidence po pravilih dvostavnega knjigovodstva ter v skladu z Enotnim kontnim načrtom za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Vzpostavitev sodobnega centralnega davčnega knjigovodstva je vezana na prenovo informacijskega sistema v DURS, (v nadaljevanju projekt e-DIS), za katerega je bila 26.3.2010 podpisana pogodba z izbranim ponudnikom. Načrtovane aktivnosti prvega sklopa so prenova knjigovodstva in izterjave, za katere se načrtuje datum implementacije 1.7. 2011.

Finančni učinki se lahko ocenjujejo zelo posredno in na dolgi rok, predvideva pa se cenejše plačevanje oziroma pobiranje dajatev tako za davčne zezavce kot tudi za državo.

Davčni informacijski sistem se bo prenavljal približno 4 leta, okvirno v treh fazah. Zato tudi prilivi ne bodo takoj realizirani v celoti. V letu 2011 bodo učinki vidni le v omejenem obsegu, ker bo prva faza novega davčnega informacijskega sistema (knjigovodstvo, DDV) implementirana šele s 1.7.2011. V letu 2011 predvidevamo 5 % učinek prilivov, v letu 2012 35%, v letu 2013 60 % in v letu 2014 celotni obseg povečanja prilivov.

S ciljem, da se zagotovi učinkovitejši davčni nadzor, se proučuje tudi možnost uvedbe davčnih blagajn, kar naj bi prispevalo k pomembnemu zmanjšanju izpada davčnih prihodkov iz naslova DDV in drugih dajatev pri zavezancih, ki praviloma poslujejo z gotovino. Rešitev se še proučuje, tako z vidika stroškov kot z vidika možnih učinkov, zato ocene o povečanju prihodkov zaradi uvedbe tega inštrumenta še ni mogoče podati.

Z namenom preprečevanja izogibanja plačevanju davkov, predvsem v povezavi z gotovinskim poslovanjem bo Vlada v letu 2011 pripravila potrebne zakonodajne predloge oziroma izvedla ustrezne izvedbene aktivnosti, s katerimi bi:

1. uveljavili visoko obremenitev oziroma odvzem premoženja nelegalnega izvora in zagotovili učinkovitejšo zamrznitev, zaseg oziroma odvzem takšnega premoženja,
2. izboljšala pretok informacij oziroma neposreden dostop do informacij, ki jih zbira ena nadzorna institucija, uporabne pa so tudi pri aktivnostih drugih nadzornih institucij,
3. omejila gotovinske transakcije nad določeno mejo,
4. vzpodbujala negotovinsko poslovanje, pri čemer naj bi uveljavili zahtevo, da so podlage za subvencije ali davčne olajšave oziroma davčno priznavanje stroškov, plačane negotovinsko,
5. v luči priprave pravnih podlag za vzpostavitev davčnih blagajn omogočila učinkovitejši pregon nedobrovernih dobaviteljev registrskih blagajn oziroma računalniških programov zanje, ki omogočajo prirejanje podatkov o opravljenem prometu ter nedobrovernih računovodij, ki pri prirejanju podatkov o opravljenem prometu sodelujejo.

Na področju **davka na dodano vrednost** bo s spremembami in dopolnitvami Zakona o davku na dodano vrednost opravljen prenos evropskih direktiv v nacionalno zakonodajo. Z 31. 12. 2010 se odpravlja nižja 8,5% stopnja DDV od stanovanjskih objektov za trg, ki bodo tako po 1. januarju 2011 obdavčeni s splošno, 20% stopnjo. Še naprej pa bodo z nižjo stopnjo obdavčena stanovanja (s površino, ki ne presega 120m² v večstanovanjskih hišah oziroma 250m² v enostanovanjskih hišah), za katere se za namene DDV šteje, da so del socialne politike, kot tudi obnova in popravila stanovanjskih objektov za trg. Zaradi povišanja stopnje DDV iz 8,5% na 20% od stanovanjskih objektov, ki niso del socialne politike, se ne pričakuje bistvenih finančnih učinkov, saj se ocenjuje, da je v Sloveniji le manjši delež tovrstnih stanovanj.

Na področju obdavčitve dohodkov pravnih oseb so v letu 2010 bile uveljavljene spremembe in dopolnitve **Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb**, ki se nanašajo na povečanje splošne olajšave za raziskave in razvoj iz 20% na 40%. Posledično se je povečala tudi davčna regijska olajšava iz 30% na 50 % oziroma iz 40% na 60%. Ponovno je bila uvedena tudi olajšava za zaposlovanje za vse zavezanec. Zavezanec, ki zaposli osebo, mlajšo od 26 let, ali osebo, starejšo od 55 let, lahko uveljavlja znižanje davčne osnove v višini 45 % plače te osebe. Določena je bila tudi posebna ureditev davčnega odtegljaja za obresti od dolžniških vrednostnih papirjev.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnih taksah (ZUT-H), ki je v zakonodajnem postopku v Državnem zboru RS, se zvišujejo vrednosti upravnih taks, ki so bile nazadnje povišane v letu 2002.

V spodnji preglednici so prikazani dodatni finančni učinki glede na sprejete spremembe na področju davčne zakonodaje. Prikazani so podatki v skladu z denarnim tokom.

Tabela 4.1.1: Dodatni finančni učinki sprejetih sprememb na področju davčne zakonodaje v obdobju 2010 - 2013

	mio EUR	2010	2011	2012	2013
Trošarine skupaj		62,6	77,4	7,8	
trošarina od tobačni izdelkov		12,4	10,0	10,0	
trošarina od alkoholnih izdelkov		4,0	9,7		
trošarina od energentov		36,2	30,7	-2,2	
trošarina od električne energije		10,0	27,0		
Davek od dohodka pravnih oseb			-23,3	-6,0	
Dohodnina		-46,0	-1		
Upravne takse			6,0	2,8	
Davčni informacijski sistem			15,2	107,0	183,5
SKUPAJ		16,6	74,3	111,6	183,5

Vir: MF

4.2. Politika javnofinančnih odhodkov ter prikaz odhodkov po razvojnih in državotvornih politikah

Politika javnofinančnih odhodkov mora ostati zelo restriktivna tudi v letih 2011-2013. Nujni so posegi na največje segmente javne porabe – plače v javnem sektorju, pokojnine in transferi posameznikom. Potreben pa je restriktiven pristop tudi pri vseh ostalih ekonomskih namenih. Programski proračun je korak, ki nam bo v nadaljevanju omogočal, da programe, ki ne bodo izpolnjevali zastavljenih ciljev, ukinjali in jih ne financirali več iz javnih sredstev.

Predlagani ukrepi na treh ključnih segmentih proračunskih in tudi javnofinančnih odhodkov so naslednji:

Plače: V letu 2011 in 2012 bo masa namenjena za stroške dela nominalno zaostajala za letom 2010. Za individualne plače, pa ukrepi ne pomenijo zniževanja plač, ampak ohranjanje na nivoju leta 2010. Seveda je za to potrebno kar nekaj ukrepov in sicer »nevalorizacija« plač v mesecu juliju leta 2011 in ohranitev višine regresa za letni dopust na nivoju leta 2010, zamik odprave plačnih nesorazmerij na čas, ko bo gospodarska rast omogočala uresničitev obljub iz preteklosti, zamrznitev napredovanj napredovanj v letu 2011, ter podaljšanje že uveljavljenega ukrepa – neizplačevanje redne delovne uspešnosti.

Transferi posameznikom: transferi posameznikom se v letu 2011 ne bodo valorizirali, za leto 2012 pa se bo valorizacija določila ob pripravi sprememb državnega proračuna za leto 2011, glede na takrat znano javnofinančno situacijo.

Pokojnine: prav tako se v letu 2011 ne bodo valorizirale pokojnine in tudi valorizacija pokojnin za leto 2012 se bo določila ob pripravi sprememb državnega proračuna za leto 2011, glede na takrat znano javnofinančno situacijo. Pomembno je poudariti da bo letni dodatek za upokojene ostal na nivoju leta 2010 in se ne bo zniževal. Poleg tega pa je v postopku sprejemanja nov zakon o ZPIZ, ki bo sistem pokojninskega zavarovanja prenovil in določil tudi novo formulo za valorizacijo pokojnin in sicer rast pokojnin naj ne bi bila več vezana samo na rast povprečne plače ampak v enem delu tudi na rast življenjskih stroškov.

Izdatki za blago in storitve: tudi pri izdatkih za blago in storitev je potrebno še dodatno varčevanje, čeprav je potrebno povedati, da se izdatki za blago in storitve v letu 2011 nominalno znižajo v primerjavi z letom 2008.

Subvencije: v letih 2009 in 2010 sta bila v okviru subvencij realizirana dva velika protikrizna ukrepa in sicer subvencioniranje delovnega časa in čakanja na delo. Z letom 2011 se ta ukrepa ukinjata, zato je logično da se sredstva namenjena subvencijam lahko krepko znižajo in sicer za več kot 100 mio EUR v letu 2011.

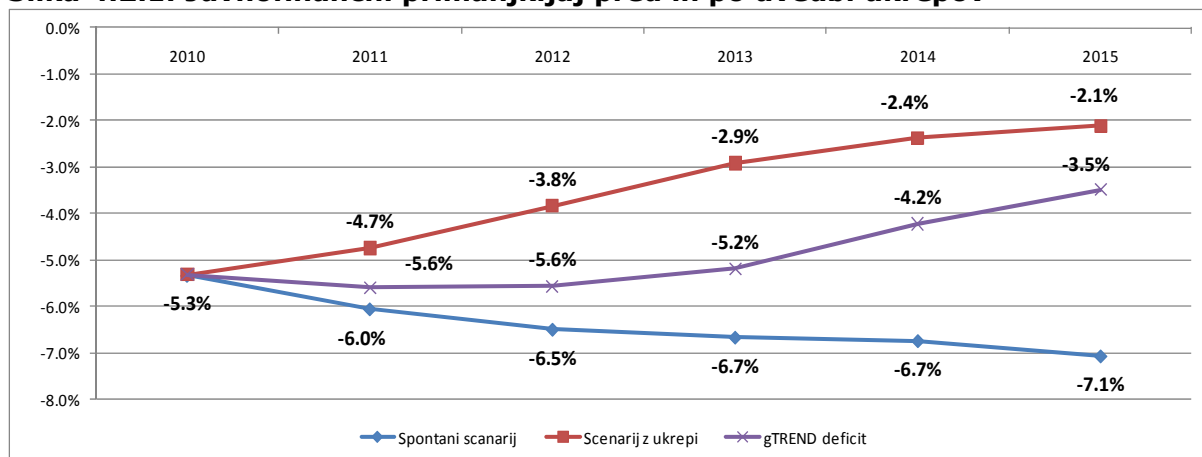
Tabela 4.2.1: Finančni učinki ukrepov na odhodkovni strani

Izdatki za plače	2011
Spontani scenarij	4,287.2
Scenarij z ukrepi	3,854.5
RAZLIKA	432.7
Izdatki za blago in storitve	2011
Spontani scenarij	2,546.7
Scenarij z ukrepi	2,510.1
RAZLIKA	36.6
Pokojnine	2011
Spontani scenarij	4,189.4
Scenarij z ukrepi	4,091.8
RAZLIKA	97.6
Transferi posameznikom in gospodinjstvom brez pokojnin	2011
Spontani scenarij	2,313.5
Scenarij z ukrepi	2,275.4
RAZLIKA	38.0
SKUPNI UČINKE UKREPOV NA ODHODKOVNI STRANI	604.9

Vir: MF

Ker ukrepi vplivajo na zniževanje javnofinančnega primanjkljaja bodo tudi plačila obresti od leta 2012 dalje ustrezno nižja.

Ob upoštevanju ukrepov na javnofinančne prihodke in odhodke, se bo javnofinančni primanjkljaj do leta 2013 znižal pod 3% BDP, do leta 2015 pa bi se še dodatno znižal na 2,1% BDP.

Slika 4.2.1: Javnofinančni primanjkljaj pred in po uvedbi ukrepov

Vir: MF

Kljub občutnemu zmanjšanju javnofinančnega primanjkljaja Slovenija v opazovanem obdobju ne bo izpolnila varnostni kriterij Pakta stabilnosti in rasti (SGP), ki zahteva, da mora biti fiskalni cilj kot odstotek v BDP takšen, da bo lahko z neko sprejemljivo stopnjo zaupanja ščutil gospodarstvo pred fiskalnim primanjkljajem, ki velja za presežnega po pravilih Pogodbe o EU.

Upoštevanje kriterija varnosti torej pomeni, da mora biti za izpolnjevanje Maastrichtskega kriterija, ki se nanaša na velikost primanjkljaja, ciklično prilagojeni primanjkljaj manjši od 3% BDP, in sicer za izračunano varnostno mejo. Le v tem primeru lahko z določeno mero gotovosti trdimo, da dejanski primanjkljaj tudi v razmerah upadanja gospodarske aktivnosti ne bo presegel 3% BDP.

Varnostna meja m , znaša za slovenske razmere v opazovanem obdobju 1,9% trendnega BDP, kar pomeni, da ciklično prilagojen primanjkljaj v tem času ne sme biti večji od:

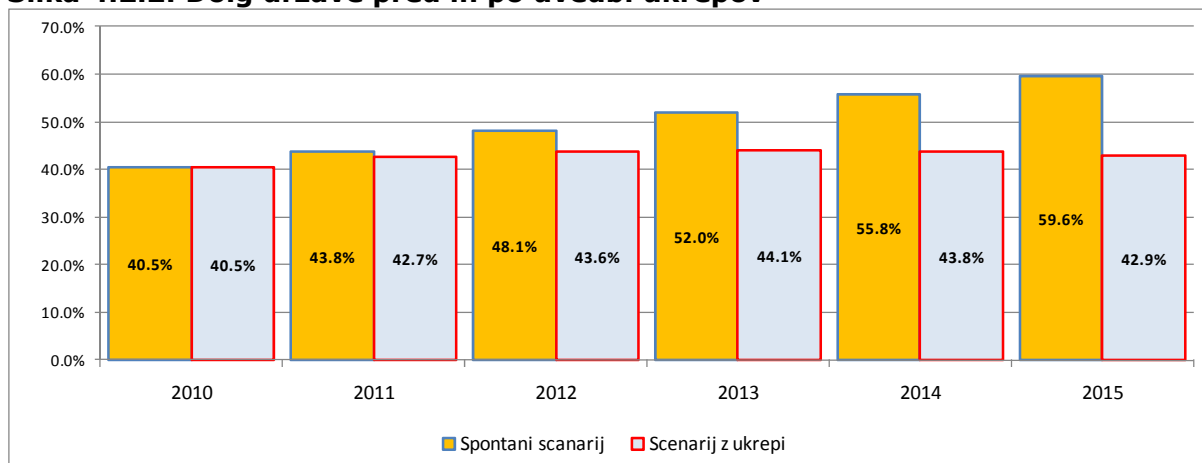
0,9% BDP (= 3,00% - 2,1%)

Spodnja tabela kaže Maastrichtsko mejo korigirano za varnostno mejo in ciklično prilagojen primanjkljaj ob upoštevanju ukrepov v naslednjem obdobju.

	2011	2012	2013	2014	2015
Maastrichtska meja korigirana za varnostno mejo	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Ciklično prilagojeni primanjkljaj	-3.3%	-2.7%	-2.3%	-2.2%	-2.4%

Vir: MF

Spodnja slika (Slika 4.2.2.) predstavlja dolg države po spontanem in scenariju, ki predpostavlja uvedbo zgoraj navedenih ukrepov.

Slika 4.2.2: Dolg države pred in po uvedbi ukrepov

Vir: MF

4.2.1. Odhodki državnega proračuna po politikah

01 PODJETNIŠTVO IN KONKURENČNOST

Politika spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti zajema naslednje programe: poslovno okolje za podjetništvo in konkurenčnost, spodbujanje rasti in razvoja podjetij, spodbujanje konkurenčnosti na regionalni ravni in urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti.

Politika zasleduje cilj povečevanja privlačnosti območja za naložbe za razvoj, razvoj podjetniške kulture, povečanje konkurenčnosti gospodarstva, razvoj notranjega trga, zunanje trgovine, internacionalizacije, spodbujanja razvoja turizma, povezovanje kulturne in naravne dediščine s turizmom ter razvoja kreativnih industrij. V ta namen se izvaja vrsta intervencij: nepovratna sredstva za investicije, zmanjšanje nekaterih stroškovnih elementov (energija, delo), izgradnja industrijskih con, izboljšanje infrastrukture, ponudba storitev (izobraževanje, tehnološki transfer), odprava administrativnih ovir, izboljššan dostop do finančnih virov. Znotraj politike podjetništva in spodbujanja konkurenčnosti se morajo iskati sinergije med nacionalno in regionalno ravno. Eden od ključnih izzivov je prestrukturiranje za prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito gospodarstvo, pa tudi uspešno osvajanje novih poslovnih procesov in ekonomskih modelov. Tudi podpora prestrukturiranju finančnih in nefinančnih družb mora biti vodena celovito z namenom zasledovanja konkurenčnosti na svetovnem trgu.

Splošni cilji in kazalniki politike:

- Spodbuditi rast podjetij

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
BDP na prebivalca v standardih kupne moči (SKM) (EU-27=100)	indeks	2008	90,90	2014	94,90
Produktivnost dela (BDP v standardih kupne moči (SKM)) na delovno aktivnega prebivalca (EU-27=100)	indeks	2008	84,40	2014	88,40
Delež srednje in visoko tehnološko intenzivnih proizvodov v celotnem izvozu	%	2008	58,20	2014	61,20
Stopnja razvitosti grozdov	mesto, uvrstitev	2009	42,00	2014	36,00
Produktivnost dela (BDP v standardih kupne moči (SKM)) na del.aktivnega prebivalca	indeks	2008	84,40	2014	88,40

- Izboljšanje dostopa do ugodnih virov financiranja za podporo razvoju in rasti podjetij v vseh fazah razvoja

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Dostopnost virov tveganega kapitala	mesto, uvrstitev	2009	28,00	2014	28,00

- Zagotavljati konkurenčno poslovno okolje ter hitrejšo rast in razvoj podjetij

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Dvig razvitosti poslovnega okolja-okvirni pogoji za podjetništvo	t	2009	2,85	2014	3,05
Dvig razvitosti poslovnega okolja-podjetništvo je primerna izbira kariere	%	2009	55,75	2014	60,75
Dvig razvitosti poslovnega okolja-spoštovanje podjetniškega poklica	%	2009	77,59	2014	82,59
Povečanje naklonjenosti podjetništvu	%	2009	47,40	2014	48,00
Dodana vrednost na zaposlenega v MSP	%	2005	71,00	2014	76,60
Export Volume Index	indeks	2009	173,40	2014	206,00
Domestic market size index	indeks	2009	73,00	2014	80,00
Foreign market size index	indeks	2009	67,00	2014	74,00
Tržna kapitalizacija delnic glede na BDP	%	2008	22,80	2014	35,00
BDP/prebivalca po regijah v indeksu ravni, EU-27 = 100 in	%	2008	33,85	2014	33,85

- Večja internacionalizacija slovenskih podjetij in več tujih neposrednih investicij v Sloveniji

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Razmerje med zunanjo trgovino in BDP	%	2009	58,00	2014	65,00
Razmerje med zunanjo trgovino in BDP-izvoz	%	2009	59,00	2014	70,00
Razmerje med zunanjo trgovino in BDP-uvoz	%	2009	57,00	2014	50,00
Stanje vhodnih TNI v BDP	%	2009	30,90	2014	37,00
Stanje izhodnih TNI v BDP	%	2009	17,20	2014	20,00

- Dvig konkurenčnosti slovenskega turizma in povečanje obsega turistične dejavnosti

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Izboljšanje konkurenčnosti slovenskega turizma na lestvici WEF	mesto, uvrstitev	2009	35,00	2014	31,00
Število ustvarjenih nočitev na osnovi podprtih projektov	Število	2009	0,00	2014	250.000,00

- Povečati gospodarski, okoljski in družbeni kapital ter povečati njegovo učinkovitost in pozitiven vpliv na trajnostni gospodarski, regionalni in družbeni razvoj

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
BDP na prebivalca v standardih kupne moči (SKM) (EU-27=100)	Število	2008	90,90	2014	94,90

02 VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST, TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA

Politika visokega šolstva, znanosti, tehnologije in informacijske družbe vključuje naslednje programe: visoko šolstvo, znanstveno-raziskovalna dejavnost, tehnologija in informacijska družba ter Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju visokega šolstva, znanstveno - raziskovalne in tehnološke politike ter informacijske družbe.

Politika Visokega šolstva, znanosti, tehnologije in informacijske družbe zasleduje cilj pospešenega prenosa znanja v trikotniku visoko šolstvo, znanost in gospodarstvo, povečanje globalne konkurenčnosti Slovenije s spodbujanjem inovativnosti in podjetniških vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj ter zdržno povečevanje gospodarske rasti z večanjem tehnološke zahtevnosti in deleža znanja v izdelkih, postopkih in storitvah. Pri tem ne gre le za povečanje obsega vlaganj, temveč predvsem njihove učinkovitosti, s ciljem doseganja odličnosti v znanstveno-raziskovalni dejavnosti in visokem šolstvu, k njihovem povezovanju z gospodarstvom, prestrukturiranju slednjega v smeri tehnološko naprednih in inovativnih proizvodov oziroma storitev. Vsekakor je pomembno spodbujati tudi vseživljenjsko učenje na ravni visokega šolstva, s ciljem pospešiti prenos znanja v trikotniku visoko šolstvo – znanost – gospodarstvo ter s tem izboljševati obseg in kakovost človeškega kapitala v družbi. Sodobne družbe si ni mogoče več zamišljati brez informacijsko komunikacijskih tehnologij, zato je potrebno usmerjanje, spodbujanje in pospeševanje razvoja informacijske družbe.

Spodbujanje skupnih (zasebnih in javnih) vlaganj v raziskave in razvoj ter inovacije je ena izmed ključnih prioritet države s ciljem vzdržnega povečevanja gospodarske rasti in povečevanja globalne konkurenčnosti gospodarstva. Analize kažejo, da vlaganja v raziskave in razvoj pomembno prispevajo k rasti produktivnosti, zato so vlaganja v R&R ena najpomembnejših prioritet in morajo skladno s cilji strateških dokumentov in zavez države rasti stabilno do ciljne vrednosti najmanj 3,0 % bruto domačih izdatkov za R&R dejavnost v BDP do leta 2020. Do leta 2015 pa naj bi se za visoko šolstvo zagotovilo vsaj 1 % BDP iz javnih sredstev in 0,3 % BDP iz drugih virov, do leta 2020 pa skupno 2 % BDP.

Splošni cilji in kazalniki politike

- Pospešen prenos znanja v trikotniku visoko šolstvo, znanost in gospodarstvo.

	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Delež prebivalstva v starosti od 30 do 34 let s terciarno izobrazbo	%	2009	30,90	2015	35,00
Izdatki za visoko šolstvo	%	2008	1,21	2015	1,30

- Povečanje globalne konkurenčnosti Slovenije s spodbujanjem inovativnosti in podjetniških vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Delež srednje in visoko-tehnološkega izvoza (% v celotnem izvozu)	%	2008	56,50	2014	57,50

- Zdržno povečevanje gospodarske rasti z večanjem tehnološke zahtevnosti in deleža znanja v izdelkih, postopkih in storitvah.

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Bruto domači izdatki za RR izraženi v %BDP	%	2008	1,66	2014	2,50
Izdatki za RR financirani s strani države kot % BDP (GERD financed by government)	%	2008	0,62	2014	1,10
Izdatki za RR financirani s strani poslovnega sektorja kot % BDP (BERD)	%	2008	1,04	2014	1,40
Izdatki za IKT v BDP (%)	%	2008	4,10	2014	6,00

03 TRG DELA

V politiki trg dela sta programe aktivna in pasivna politika zaposlovanja ter urejanje sistema.

Politika trga dela zasleduje cilje, ki so vezani na zaposlovanje, reševanje brezposelnosti in optimalno delovanje trga dela. V sodobnem razumevanju gospodarstva je široko sprejeto, da trg dela ne bo dovolj dobro deloval brez primerne spleta medsebojno povezanih institucij in ustreznega dogovora med akterji. Prepoznavnost prepletenosti in komplementarnosti institucij na trgu dela zahteva celosten pristop k politiki trg dela (obdavčitev dela, nadomestila za brezposelnost in socialo, aktivna politika na trgu dela, varovanje zaposlitve, zaposlitvena rehabilitacija, sistem pogajanja o plačah in migracije in mobilnost).

Aktivna politika zaposlovanja vsebuje vse aktivnosti za svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve in je namenjena šolajoči se mladini, zaposlenim, delavcem v postopku izgubljanja zaposlitve, predvsem pa brezposelnim osebam. Dejavnosti v okviru aktivne politike zaposlovanja so namenjene tudi usposabljanju in izobraževanju zaposlenih, brezposelnih in drugih posameznikov, ki so napoteni na začasno čakanje na delo, spodbujanju samozaposlovanja, izvajanju subvencioniranja zaposlitev pri izvajanju pomoči na domu, osebni asistenci, pomoči invalidnim osebam oziroma pomoči starejšim osebam na domu, javnim delom, razvoju inovativnih dejavnosti za vključevanje ranljivih skupin na trg dela in razvoju socialnega podjetništva. Program aktivna politika zaposlovanja zajema tudi ukrepe neformalnega in informalnega izobraževanja.

Program pasivne politike zaposlovanja zajema podeljevanje in izplačevanje denarnih nadomestil brezposelnim osebam iz zavarovanja za primer brezposelnosti.

Največji finančni obseg sredstev za politiko trga dela zajemajo nadomestila za brezposelnost, denarni prejemki iz naslova zaposlitvene rehabilitacije, subvencije plač za zaposlene invalide v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih ter aktivno politiko zaposlovanja. V letu 2010 je za politiko trga dela planiran delež sredstev v BDP 1,46%, v letu 2012 pa se zaradi izboljšanja gospodarskih razmer

in prenehanja veljavnosti interventnih zakonov za politiko trga dela planira delež v BDP 0,96%.

S sredstvi, ki so namenjeni za politiko trga dela želimo povečati delež brezposelnih, ki so vključeni v usposabljanje in izobraževanje iz 10% v letu 2009 na 20% do leta 2014, delež brezposelnih oseb, ki so se v prvih 4 mesecih brezposelnosti vključili v ukrep aktivne politike zaposlovanja povečati iz 43,5% v letu 2009 na 45 % do leta 2014 ter znižati relativni delež dolgotrajno brezposelnih iz 42% v letu 2009 na 40% do leta 2014. S sredstvi, ki so namenjeni za politiko trg dela želimo povečati tudi delež ohranjenih zaposlitev pri subvencioniranih zaposlitvah 12 mesecev po zaključku projekta, povečati stopnjo delovne aktivnosti starostne skupine od 20-64 let, povečati delež vključenih v vseživljenjsko učenje ter zagotoviti enake možnosti za invalide na trgu dela ter socialno varnost brezposelnim osebam.

Splošni cilji in njihovi kazalniki

- Čimprejšnja aktivacija brezposelnih oseb

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO VREDNOST
Delež brezposelnih oseb, ki so se v prvih 4 mesecih brezposelnosti vključili v ukrep APZ	%	2009	43,50	2014 45,00
Ocena kakovosti storitev ZRSZ s strani brezposelnih oseb	Število	2009	3,60	2014 4,50

- Povečanje usposobljenosti za večjo zaposljivost

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO VREDNOST
Delež brezposelnih oseb vključenih v usposabljanje in izobraževanje	%	2009	10,00	2014 20,00

- Socialna in delovna vključenost ranljivih in težje zaposljivih skupin brezposelnih

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO VREDNOST
Znižanje relativnega deleža dolgotrajno brezposelnih	%	2009	40,00	2014 42,00

- Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO VREDNOST
Delež ohranjenih zaposlitev pri subvencioniranih zaposlitvah 12 mesecev po zaključku projekta	%	2009	50,00	2014 60,00
Delež ohranjenih samozaposlitev 12 mesecev po zaključku projekta	%	2009	60,00	2014 70,00

- Spodbujanje vseživljenjskega učenja, v okviru izvajanja nacionalne strategije izobraževanja

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO VREDNOST
Delež oseb vključenih v vseživljenjsko učenje	%	2008	13,90	2014 15,00

- Učinkovito delovanje na trgu dela

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO VREDNOST
Stopnja delovne aktivnosti starostne skupine od 20 -64 let	%	2009	71,90	2014 72,70

- Zagotavljanje enakih možnosti za invalide na trgu dela.

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Delež zaposlenih invalidov med vsemi zaposlenimi	%	2009	4,00	2014	4,00

- Zagotavljanje socialne varnosti brezposelnim osebam

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Deleža prejemnikov denarnega nadomestila med brezposelnimi	%	2009	31,70	2014	32,00
Delež prehodov v zaposlitev prejemnikov denarnega nadomestila	%	2009	24,80	2014	29,00

04 IZOBRAŽEVANJE IN ŠPORT

Politika izobraževanje in šport zajema programa formalno izobraževanje in usposabljanje in šport ter urejanje sistema.

Vlaganje v izobraževanje in usposabljanje je bistvenega pomena, če želimo doseči dolgoročni razvoj in napredek ter se odzivati na tehnološke in demografske spremembe. Zaradi pomembnosti izobraževanja in usposabljanja pri ustvarjanju ekonomskih, socialnih in drugih rezultatov, gre za prioriteto države na vseh ravneh in zato je kot splošni oziroma glavni cilj v okviru formalnega izobraževanja zagotoviti dostopno in kakovostno vzgojo in izobraževanje za vse ter zagotoviti najmanj 13 let šolanja za vse.

Da bomo dosegli željene rezultate je potrebno zagotoviti kvalitetni in učinkovit sistem že na nivoju predšolske vzgoje, s čim večjo vključenostjo predšolskih otrok v vrtce (do leta 2014 78%), ter postopno zniževanje plačil staršev za vrtce. Na področju osnovnega šolstva z brezplačno izvedbo obveznega osnovnošolskega izobraževanja, ki omogoča 100 % vključenost učencev v programe, izvedbo programov šole v naravi, podaljšano bivanje v prvem obdobju obveznega izobraževanja, nacionalno preverjanje znanja, tekmovanja iz znanja ter omogočiti učencem, da bodo nadaljevali izobraževanje po osnovni šoli (98,5%), povečati število učencev v programe osnovnega glasbenega šolstva, s podpornimi storitvami pa nuditi strokovne pomoči posameznim zavodom in strokovnim delavcem. Zagotavljanje optimalnih pogojev na področju srednješolskega izobraževanja se bo dosegalo z uvajanjem novih prenovljenih programov, novih metod ocenjevanja, z razvojem regijskih šolskih centrov, usposabljanjem strokovnih delavcev ipd. K zviševanje kakovosti višje šolskega izobraževanja bodo pripomogli ustrezni študijski programi in mreže višjih šol ter mednarodna izmenjava študentov. Poudarek bo tudi na večji vključenosti odraslih v vseživljenjsko učenje z novimi programi. Nudene bodo tudi različne oblike pomoči šolajočim (štipendije, regresiranje prevozov in prehrane). Hkrati pa bo potrebno zagotavljati tudi ustrezne prostorske pogoje na vseh nivojih vzgoje in izobraževanja. Za vse navedene aktivnosti, ki se bodo izvajale z namenom zagotoviti dostopno in kakovostno vzgojo in izobraževanje za vse, je za leto 2011 predvideno 1.342 mio EUR in za leto 2012 1.364 mio EUR.

Na področju športa je zastavljeni glavni cilj postati športna nacija, kar predvsem pomeni, da želimo povečati število športno aktivnega prebivalstva. Prav tako želimo povečati število otrok in mladine, ki bodo vključeni v programe športa. Da

bi sledili našemu glavnemu cilju, postati športna nacija, bo potrebnih več aktivnosti kot na primer: dodatno vlagati v izgradnjo mreže športnih objektov in površin, namenjenih vsem kategorijam prebivalstva, pripraviti nadarjene športnike za čim boljše uvrstitev na velikih mednarodnih športnih tekmovanjih, usposobiti strokovne delavce v športu, izvajanje raziskav na področju športa, svetovanja pri vključevanju otrok v šport ipd. Za vse potrebne naloge in programe športa se za leto 2011 načrtuje 34,3 mio EUR, ter za leto 2012 34,6 mio EUR.

Splošni cilji in njihovi kazalniki

- Zagotovitev dostopne in kakovostne vzgoje ter izobraževanja za vse

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Delež sredstev za vzgojo in izobraževanje v BDP	%	2010	4,26	2014	4,46
Zagotavljanje dostopnost do izobraževanja za vse	let	2010	13,00	2014	13,00

- Postati »športna nacija«

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Število športno aktivnih prebivalcev	Število	2010	1.480.000,00	2012	1.494.800,00
Število otrok in mladine vključenih v programih športa otrok in mladine	Število	2010	200.000,00	2012	204.000,00

05 KULTURA

Politika kulture zajema programa kultura in urejanje sistema.

Na področju kulture gre za uravnotežen razvoj spodbujanja ustvarjalnosti, dostopnosti kulturnih vsebin, skrbi za kulturno dediščino in avtonomnosti medijskih praks. Kultura predstavlja generator kreativnih potencialov in inovativnosti in je sestavni del izobraževalnih procesov. Politika tako zajema programe v kulturi in medije ter ohranjanje kulturne dediščine.

Glavni cilj, ki ga na področju kulture želimo doseči, je zagotovitev spodbudnega okolja za razvoj slovenske kulture in jezika, varovanje kulturne dediščine ter ohranjanje pestrosti umetniškega in medijskega prostora.

Poleg temeljnega cilja, si bomo prizadevali, da bi dosegli dostopnost vrhunskih kulturnih dobrin in kakovostnih medijskih vsebin ter kulturne infrastrukture po celotnem slovenskem kulturnem prostoru, izboljšanje družbenega in socialnega položaja ustvarjalcev in drugih profesionalcev na področju kulture in medijev ter ohranjanje in varovanje kulturne dediščine. Za vse to pa bo potrebno spodbujati vrhunske ustvarjalnosti in omogočiti distribucijo kakovostnih javnih dobrin ter konkurenčnosti različnih vrst izvajalcev in različnih zvrsti umetnosti na področju uprizoritvenih, vizualnih, glasbenih umetnosti. Spodbujati bo potrebno tudi programe za dvig bralne kulture in razvoj splošnih knjižnic. Osrednja naloga bo tudi uresničevanje javnega interesa na področju medijev s podporo medijem pri zagotavljanju pravice državljanov do informiranosti in zagotavljanje pluralnega medijskega prostora. Pri ohranjanju kulturne dediščine bo potrebno nameniti skrb za varstvo, ohranjanje in obnovo premične in nepremične kulturne dediščine. Vključeno je tudi sofinanciranje programov na področju varstva, izboljšanje uporabe in informatizacije arhivskega gradiva.

Za doseganje željenih ciljev so za leto 2011 v državnem proračunu planirana sredstva v višini 214,7 mio EUR in za leto 2012 v višini 201,4 mio EUR.

Splošni cilji in njihovi kazalniki

- Zagotovitev spodbudnega okolja za razvoj slovenske kulture in jezika, varovanje kulturne dediščine ter ohranjanje pestrosti umetniške in medijske kraj

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Ohranitev dodane vrednosti kulture v odstotku BDP	%	2006	2,20	2014	2,20

06 PROMET IN PROMETNA INFRASTRUKTURA

Politika Promet in prometna infrastruktura zajema naslednje programe: promet in prometna infrastruktura, trajnostna mobilnost in urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju prometa.

Politika zasleduje cilje zagotavljanje usklajenega, zanesljivega in ekonomsko učinkovitega prometnega sistema s poudarkom na trajnostni mobilnosti, doseganju večje prometne varnosti in izboljšane mobilnosti prebivalstva. Prometna politika daje smernice za racionalnejše in kvalitetnejše prometne storitve. Pri tem izhaja iz koncepta enotnosti transportnega sistema, ki daje sinergijske učinke in optimalne rezultate le ob usklajenem delovanju vseh razpoložljivih transportnih sistemov. Rdeča nit prometne politike tako v Strategiji razvoja Republike Slovenije kot v Nacionalnem strateškem referenčnem okviru in v Resoluciji o prometni politiki države je boljša povezanost modalitet oziroma podsistemov v prometu, njihova integracija in s tem boljši prostorski izkoristek in učinkovitejše delovanje. To se nanaša tako na tovorni, kot na potniški promet, tako domači kot tranzitni. Zato koncept razvoja prometne politike temelji na programu zagotavljanja trajnostne mobilnosti, ki združuje aktivnosti za prostorsko-fizično in virtualno-informacijsko integracijo logistične in podporne infrastrukture ter integracijo podsistemov mobilnosti, posebej na področju javnega potniškega prometa.

Splošni cilji in kazalniki politike:

- Spodbujanje gospodarskega razvoja

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Delež prometa v ustvarjenem BDP	%	2008	2,90	2014	3,40

- Učinkovitejša mobilnost ter varnost prometa, blaga in ljudi

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Modal split potniški -vlak	%	2008	2,90	2014	10,00
Modal split potniški -osebni prevoz z avtom	%	2008	86,20	2014	73,30
Modal split potniški-drugo	%	2008	10,90	2014	16,70
Modal split tovorni - železnice	%	2008	17,80	2014	35,60
Modal split tovorni- cestni	%	2008	82,20	2014	64,40

- Zmanjševanje emisij toplogrednih plinov

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Emisije CO2 iz prometa	k Ton	2008	6.516,00	2014	6.000,00

07 ENERGETIKA

Politika energetika zajema naslednje programe: oskrba z energijo, obnovljivi viri energije in energetska učinkovitost, rudarstvo in urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju energetike

Politika zasleduje cilj za zanesljivo, varno in kakovostno oskrbo z energijo v podporo gospodarski rasti ob poudarku na zniževanje izpustov toplogrednih plinov (TGP) ter na varstvu in ohranjanju naravnega okolja. Pri tem so posamezni deli energetskega gospodarstva (premogovništvo, naftno in plinsko gospodarstvo ter elektrogospodarstvo), ki so se v preteklosti razvijali samostojno, danes primorani v izdelavo skupnih razvojnih načrtov, saj je treba še pogosteje upoštevati možnosti nadomeščanja in komplementarnosti posameznih oblik energije z drugimi, predvsem pa ustrezno usmerjati donose v investicije, ki prispevajo k splošnim ciljem politike. Skupno načrtovanje energetske politike temelji na upoštevanju prestrukturiranja gospodarstva, prilagajanju višjim realnim cenam energije in pripravi koherentnih, celovitih strategij ter izvedbi ukrepov za učinkovito rabo energije (URE) in večjo izrabe obnovljivih virov energije (OVE). Evropske energetske politike opredeljuje šest ključnih izzivov: konkurenčen notranji energetski trg, diverzifikacija energetskih virov, solidarnost, trajnostni razvoj, inovativnost in tehnologije ter zunanja politika. Strukturne spremembe so pogojene z obveznostmi iz naslova Podnebno energetskega paketa EU, ki je ob globalnih prizadevanjih za doseganje mednarodnega dogovora o zniževanju emisij TGP za energetske sisteme postavil prelomne izzive.

Splošni cilji in kazalniki politike:

- Oskrba z energijo iz obnovljivih virov energije

NAZIV KAZALCA	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Delež obnovljivih virov energije v strukturi končne porabe	Število	2008	16,20	2010	17,70
				2012	18,70
				2020	25,00
Povečanje števila energetskih objektov na OVE in SPTE	Število	2010	0,00	2011	15,00
				2012	40,00

- Povečanje energetske učinkovitosti

NAZIV KAZALCA	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Prihranek končne energije v obdobju 2008 - 2016 (9 % po AN URE)	t ekv CO2	2008	0,00	2014	0,18
				2016	0,18

- Zanesljiva, trajnostna in konkurenčna oskrba z energijo

NAZIV KAZALCA	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Zmanjšanje energetske odvisnosti oz. deleža uvožene energije	Število	2008	52,50	2012	50,00
				2014	49,00
izpusti TGP brez emisij v trgovanju	Število	2008	100,00	2012	101,80
				2014	0,00
				2020	104,00
Delež električne energije iz domačih energetskih virov	Število	2008	75,00	2012	75,00
				2014	75,00

08 KMETIJSTVO, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO IN PREHRANA

Politika kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana zajema naslednje programe: kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, varna hrana in veterinarstvo ter urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane.

Strateški dokument za izvajanje politike je Nacionalni strateški načrt za razvoj podeželja, ki prispeva k doseganju ciljev Strategije razvoja Slovenije s pomočjo ustvarjanja večje učinkovitosti in višje dodane vrednosti v kmetijstvu, živilstvu, gozdarstvu in ribištvo ter s pomočjo ohranjanja proizvodnih virov in dviga ravni usposobljenosti. V okviru politike je potrebno zagotoviti primeren dohodkovni položaj kmetijstva, pogoje za doseganje večje konkurenčnosti ter stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva.

Pomembna naloga v okviru politike je tudi ohranjanje narave, preprečevanje onesnaževanja okoljskih medijev (vode, tla, zrak) in prispevek sektorja k prehodu v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo. V okviru tega bo poudarek dan izvajanju zemljiških operacij in pa tistih ukrepov, ki se nanašajo na ohranjanje kakovosti okolja (varstvo biotske raznovrstnosti, vodnega okolja, kakovosti tal, genskih virov, itd.), kmetijske dejavnosti na območjih z omejenimi dejavniki in ukrepom za blaženje in prilagajanje na podnebne spremembe. Pomembno je tudi izvajanje dejavnosti, ki bodo zagotavljale pogoje za sonaravno in večnamensko gospodarjenje z gozdovi. Na področju varne hrane in živil je potrebno več pozornosti nameniti dejavnostim, ki so namenjene učinkovitemu delovanju sistema nadzora za zagotavljanje varnosti zdravja ljudi, živali in rastlin.

Splošni cilji in kazalniki politike:

- Primeren dohodkovni položaj kmetijstva

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Ekonomska velikost kmetijskih gospodarstev	Število	2008	4,60	2013	5,50
Faktorski dohodek	EUR	2008	422,00	2015	422,00
Bruto dodana vrednost na zaposlenega v živilski industriji	EUR	2008	26.747,00	2013	28.500,00

- Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Obdelanost kmetijskih površin	ha	2009	664.000,00	2015	664.000,00
Kakovost voda	kg/ha	2008	40,00	2013	36,00
Količina vnesenih hranil v tla	kg/ha	2008	129,00	2013	115,00
Stanje biotske raznovrstnosti	ha	2008	444.658,00	2013	447.358,00

- Ohranjanje gozdov kot ekosistemov z zagotavljanjem vseh ekoloških, proizvodnih in socialnih funkcij, vključno s trajnostnim gospodarjenjem z divjadjo

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Lesna zaloga	1000 m ³	2009	330.000,00	2014	350.000,00
Površina gozdov z izjemno poudarjenimi ekološkimi ali socialnimi funkcijami	%	2008	35,00	2014	35,00

Letni prirastek v gozdovih	1000 m3	2009	8.000,00	2014	8.500,00
----------------------------	------------	------	----------	------	----------

- Varovanje zdravja ljudi, živali, rastlin, narave in okolja ter zagotavljanje dobrobiti živali

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Število izdanih prepovedi trgovanja za slovenske proizvode živalskega in rastlinskega izvora na tujih trgih	št.	2009	0,00	2014	0,00

- Ekonomski razvoj ribiškega sektorja ob zagotavljanju trajne razpoložljivih ribolovnih virov

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Bruto družbeni proizvod ustvarjen v panogi	% BDP	2008	0,02	2014	0,02

09 OKOLJSKA IN PROSTORSKA POLITIKA

Okoljska in prostorska politika vključuje naslednje programe: trajnostno upravljanje z naravnimi viri, ohranjanje biotske raznovrstnosti, stanovanjska in komunalna politika ter urejanje prostora, urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju okoljske in prostorske politike.

Politika dolgoročno zasleduje preprečevanje nesmotrne rabe naravnih virov, vključno s prostorom in posledično tudi zmanjševanje obremenjevanja okolja in predstavlja okvir, ki bo omogočal trajnostni razvoj in prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo. Splošne cilje bo, ob zagotavljanju integracije okoljskih vidikov v druge razvojne politike, in zmanjševanjem implementacijskega deficita, mogoče doseči z ukrepi za blaženje in prilagajanje na podnebne spremembe ter s tistimi, ki bodo omogočili doseganje boljše kakovosti zunanjega zraka. Ob izvajanju ukrepov za preprečevanje onesnaževanja na izvoru je pomembno tudi vzdrževanje obstoječe, in izgradnja ustrezne moderne infrastrukture za področja ravnanja z odpadki, čistilnih naprav, sistemov vodooskrbe in preprečevanja škodljivega delovanja voda. Ukrepi bodo namenjeni tudi ohranjanju biotske raznovrstnosti in varstvu naravnih vrednot, vključno z genskim materialom in habitatmi ter ekosistemi. Politika vključuje tudi sklop ukrepov za povečanje učinkovitosti upravljanja s prostorom, graditve objektov in tistih, ki bodo prispevali k bolj učinkovitemu reševanju stanovanjske problematike ciljnih skupin. Ukrepi so namenjeni izboljšanju množičnega vrednotenja nepremičnin in njihovega evidentiranja ter dvigu splošne ozaveščenosti in informiranosti ter spremljanju stanja v okolju.

Splošni cilji in kazalniki politike:

- Doseganje dobrega stanja v okolju in naravi ter zmanjševanje posledic vplivov podnebnih sprememb in povečevanje varnosti prebivalcev

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Neposredni vnos snovi	mio ton	2008	56,90	2014	52,00
Domača poraba snovi	mio ton	2008	43,90	2014	40,00

Biokemijska potreba po kisiku v površinskih vodotokih	mg O ₂ /L	2008	1,40	2014	0,00
Merilna mesta v Sloveniji, kjer je št. dni s preseženo dnevno mejno koncentracijo O ₃ večje od 25	%	2008	80,00	2014	50,00
Merilna mesta v Sloveniji, kjer je št. dni s preseženo dnevno mejno koncentracijo PM ₁₀ večje od 35	%	2008	67,00	2014	0,00
Povprečna letna globalna temperatura	°C	2009	14,72	2017	16,00
Spremembe razmerja med številom ogroženih vrst sesalcev in skupnim številom znanih vrst sesalcev	%	2008	46,60	2014	46,60
Spremembe razmerja med številom ogroženih vrst ptičev in skupnim številom znanih vrst ptičev	%	2008	15,50	2014	15,50
Spremembe razmerja med številom ogroženih vrst plazilcev in skupnim številom znanih vrst plazilcev	%	2008	83,30	2014	83,30
Spremembe razmerja med številom ogroženih vrst dvoživk in skupnim številom znanih vrst dvoživk	%	2008	90,40	2014	90,40
Spremembe razmerja med številom ogroženih vrst rib in skupnim številom znanih vrst rib	%	2008	22,70	2014	22,70
Spremembe razmerja med številom ogroženih vrst višjih rastlin in skupnim številom znanih vrst višjih rastlin	%	2008	19,40	2014	19,40

- Trajna rešitev stanovanjskega vprašanja za različne ciljne skupine

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Mlade družine, ki same rešujejo stanovanjsko vprašanje	Število	2010	8.360,00	2014	20.300,00

- Teritorialna kohezija skozi uravnotežen in trajnostni prostorski razvoj

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Sprememba rabe zemljišč zaradi urbanizacije	%	2000	0,60	2014	0,20
Izboljšana dostopnost do središč z javnimi dejavnostmi višjega ranga	minuta	2009	30,00	2014	30,00

10 SOCIALNA VARNOST

Politika socialne varnosti zajema programe socialnega varstva, varstvo otrok in družine, pokojninsko in invalidsko varstvo, dolgotrajna oskrba, varstvo obolelih in urejanje sistema.

Politika socialne varnosti mora zagotavljati celovit pristop k povečevanju enakih možnosti in socialni vključenosti s perspektive izboljšanja položaja posameznika na trgu dela, njegove zaposljivosti in preprečevanja vsakršne diskriminacije na trgu dela. Socialni programi so namenjeni podpori in ohranjanju posameznih delovnih sposobnosti (programi socialne vključenosti). Politika socialnega razvoja zajema program socialnega varstva, varstva otrok in družine, pokojninskega in invalidskega varstva, dolgotrajna oskrba ter varstva obolelih.

Program socialnega varstva obsega socialne transfere, med katere sodijo prejemki, namenjeni ogroženim skupinam prebivalstva (socialne pomoči, prejemki duševno in telesno prizadetih in druge), prejemki za varstvo vojnih invalidov, vojnih veteranov, žrtev vojnega nasilja. S sredstvi, ki so namenjeni za politiko socialna varnost želimo zmanjšati število materialno ogroženega prebivalstva tako, da bomo povečali delovne aktivnosti prejemnikov denarne

socialne pomoči, ki se zaposlijo in prejemnikov denarne socialne pomoči, ki se vključeni v ukrepe aktivne politike zaposlovanja. S sredstvi za politiko socialna varnost želimo povečati tudi socialno vključenost, tako da bomo povečali število programov pomoči za ranljive skupine prebivalstva in tako omogočili čim bolj številčno vključitev v tovrstne programe.

V programu Socialno varstvo so zajeti tudi izdatki za storitve socialnih služb (delovanje centrov za socialno delo, varstveno delovnih centrov, domov za otroke in mladostnike z motnjami v razvoju, kriznih centrov in podobno) in izdatki za izvajanje različnih programov socialnega varstva in izenačevanje možnosti invalidov, z namenom vzpostavitve nacionalnih mrež socialnovarstvenih programov in izboljšanje njihove regijske pokritosti.

V program varstva otrok in družine spadajo družinski prejemki in starševska nadomestila, med katere spada nadomestilo plače v času porodniškega dopusta, očetovskega dopusta, posvojiteljskega dopusta in dopusta za nego in varstvo otroka. Med tovrstne prejemke spada tudi starševski dodatek, otroški dodatek, dodatek za veliko družino, dodatek za nego otroka in pomoč ob rojstvu otroka. Prav tako se iz tega programa financira rejniška dejavnost, med katere spada plačilo materialnih stroškov rejencev, nagrade za delo rejnikov ter zdravstveno in pokojninsko zavarovanje rejnikov. V okviru programa se izvaja tudi promocija krepitve družinske politike, izvedba preventivnih aktivnosti s poudarkom na socialno ogroženih družinskih oblikah ter financiranje različnih programov in projektov za pomoč otrokom in družini.

V program pokojninskega in invalidskega varstva sodijo izdatki državnega proračuna za pravice in prejemke, ki izhajajo iz sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. S sredstvi za program pokojninskega in invalidskega varstva želimo zagotoviti dostojne pokojnine in tako stopnjo tveganja revščine starejših iz leta 2008, ki je znašala 19% do leta 2014 znižati na 18% ter povečati stopnjo delovne aktivnosti starejših iz 35,6% v letu 2010 na 43,5 % do leta 2014.

Namen dolgotrajne oskrbe je učinkovito zagotavljanje različnih oblik pomoči starejšim osebam in odraslim osebam s posebnimi potrebami. Cilj je zagotoviti ustrezno mrežo za dolgotrajno oskrbo v institucionalnih oblikah ter zagotavljanje ustreznih oblik dolgotrajne oskrbe na domu. Načrtujemo da se delež uporabnikov pomoči na domu do leta 2014 glede na leto 2009 poveča iz 1,3% na 4%, čakalna doba za vključitev v institucionalno dolgotrajno oskrbo pa se do leta 2014 glede na leto 2010 zniža za 2 meseca.

V letu 2011 naj bi se pričel izvajati tudi nov Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, katerega cilj je oblikovanje pravičnejše in bolj dolgoročno vzdržne socialne države. Preglednejši in preprostejši sistem socialnih transferjev bo omogočil, da bodo pomoč dobili tisti, ki so je res potrebni, preprečil pa bo danes pogosta izkoriščanja in zlorab sistema.

V letu 2010 je za politiko socialna varnost planiran delež sredstev v BDP 6,85%, za leto 2012 pa se planira delež v BDP 6,24%.

Splošni cilji in njihovi kazalniki

- Zmanjševanje števila materialno ogroženega prebivalstva in povečanje socialne vključenosti

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Stopnja tveganja revščine po prejemanju socialnih transferjev	%	2008	12,30	2014	12,30
Stopnja materialno prikrajšanih oseb	%	2008	17,00	2014	17,00
Sredstva za politiko socialne varnosti iz državnega proračuna v deležu BDP	% BDP	2009	6,56	2014	6,56

11 ZDRAVSTVENO VARSTVO

Politika zdravstvenega varstva zajema programa zdravstveno varstvo in urejanje sistema.

Politika zdravstvenega varstva obsega sistem programov, ukrepov in storitev za krepitev zdravja, preprečevanje in zgodnje odkrivanje bolezni, zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih ter sistem pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, s katerim se zagotavlja socialna varnost v primeru bolezni, poškodbe, poroda in smrti. Politika prav tako obsega investicije v javno zdravstvene zavode, bolnišnice in medicinsko opremo ter preskrbo z zdravili in medicinskimi pripomočki. Vsebovana so tudi bolniška nadomestila in drugi transferi obolelim.

Program zdravstvenega varstva obsega sistem programov, ukrepov in storitev za krepitev zdravja, preprečevanje in zgodnje odkrivanje bolezni, zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih ter sistem pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, s katerim se zagotavlja socialna varnost v primeru bolezni, poškodbe, poroda in smrti. Program prav tako obsega investicije v javno zdravstvene zavode, bolnišnice in medicinsko opremo, ter preskrbo z zdravili in medicinskimi pripomočki. Del programa so tudi bolniška nadomestila in drugi transferi obolelim. Večina dejavnosti s tega programa se ne financira iz državnega proračuna, temveč iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zbrana v blagajni Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, del pa tudi iz občinskih proračunov (investicije).

Za doseganje zelenih ciljev so za leto 2011 v državnem proračunu planirana sredstva v višini 103,0 mio EUR in za leto 2012 v višini 104,9 mio EUR.

Splošni cilji in kazalniki

- Odziven in fleksibilen sistem za zagotavljanje zdravstvenega varstva državljanom v skladu z njihovimi potrebami

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Število zdravnikov na 1000 prebivalcev v RS	število zdravnikov	2008	2,50	2014	2,80
Število zobozdravnikov na 1000 prebivalcev v RS	število zobozdravnikov	2008	0,60	2014	0,65
Število medicinskih sester (DMS in VMS) na 1000 prebivalcev v RS	število medicinskih sester	2008	4,00	2014	5,00
Število farmacevtov na 1000 prebivalcev v RS	število farmacevtov	2008	0,80	2014	0,90

- Zagotovitev učinkovite, kakovostne in dostopne zdravstvene obravnave državljanom

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Pričakovana življenjska doba ob rojstvu	število let	2007	78,50	2014	79,00
Pričakovano število zdravih let življenja ob rojstvu	število let	2007	60,50	2014	61,00
Delež BDP za zdravstvo	%	2009	8,92	2014	9,00

13 NACIONALNA VARNOST, OBRAMBA IN ZUNANJE ZADEVE

Politika nacionalne varnosti, obrambe in zunanjih zadev spada med osnovne politike delovanja države in zajema programe obramba in zaščita, notranje zadeve in nacionalna varnost ter zunanja politika.

Z izvajanjem svojih pristojnosti na področju te politike država zagotavlja pogoje za svoj obstoj, t.j. suverenost države, ter notranjo in zunanjo varnost, skrbi za razvoj obrambno-varnostnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter sistema kriznega upravljanja, izvaja nadzor nad svojim ozemljem, nadzoruje migracijske tokove. umešča državo v mednarodno okolje in ji omogoča mednarodno sodelovanje, vključno s projekti nudenja pomoči drugim državam in sodelovanjem v mednarodnih institucijah in povezavah držav.

Program obramba in zaščita obsega izvajanje upravnih in strokovnih zadev, ki zadevajo obrambo države, izvajanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter upravljanje obrambnega sistema in kriznega upravljanja. V okviru programa se želi omogočiti delovanje Slovenske vojske doma in v tujini z zagotavljanjem ustreznega obsega in usposobljenosti kadrovskih virov, opremljenost le-teh s sodobno oborožitvijo in opremo ter zagotavljanjem ustrezne infrastrukture za njihovo delovanje.

Za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami se zagotavlja opremljanje in usposabljanje za posredovanje in ukrepanje ob naravnih nesrečah, izvajajo se preventivni ukrepi za zaščito pred nesrečami in aktivnosti za izboljšanje splošne pripravljenosti in hitro odzivnost, racionalnost in učinkovitost ukrepanja ob nesrečah.

V okviru programa se zagotavlja tudi nadaljnji razvoj obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, prilagojenega sodobnim oblikam ogrožanja varnosti, vzpostavitev delovanja kriznega upravljanja na državni ravni ter večjo povezljivost obrambnega sistema Republike Slovenije z NATO-m in obrambno organiziranostjo Evropske Unije.

Programu notranjih zadev in nacionalne varnosti zajema delovanje policijske dejavnosti, urejanja notranjih zadev in obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Temeljna naloga policijske dejavnosti je odkrivanje, preiskovanje in preprečevanje dejanj, naperjenih proti ustavno zavarovanim dobrinam, to je prekrškov in kaznivih dejanj vseh oblik.

Naloga obveščevalno-varnostne dejavnosti je pridobivanje, vrednotenje in posredovanje podatkov in informacij, pomembnih za nacionalno-varnostne interese države v najširšem pomenu, kot tudi posredovanje in varovanje tajnih podatkov.

Program zajema še izvajanje nalog s področja osebnih stanj, javnih listin, prijave prebivališča, zbiranja, združevanja, prometa, ter posedovanja orožja in eksplozivov. Vključuje tudi delovanje in spremljanje stanja na področju migracij, mednarodne zaščite in integracije beguncev in tujcev ter izgradnja in

vzpostavitev digitalnega radijskega omrežja za potrebe vseh državnih organov (TETRA).

Program zunanja politika zajema opravljanje nalog predstavljanja in zastopanja slovenskih zunanjepolitičnih interesov v svetu, aktivnosti v okviru mednarodnih organizacij, razvijanje in poglobljanje odnosov s sosednjimi državami, krepitev odnosov s strateškimi zunanjimi partnerji ter delovanje na področju globalnih izzivov.

Mreža diplomatskih predstavništev in konzulatov nudi konzularno pomoč slovenskim državljanom v tujini ter predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo v državah sprejemnicah in pri mednarodnih organizacijah.

V okvir programa zunanje politike sodi še delovanje Republike Slovenije za pomoč tretjim državam, tako glede razvojnega sodelovanja, sodelovanja administracij ter humanitarne pomoči, kot tudi aktivnosti gospodarske diplomacije za povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva.

Splošni cilji in njihovi kazalniki

- Gospodarski in družbeni razvoj partnerskih držav slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
HDI - Human Development Index	indeks	2009	0,82	2011	0,82
				2014	0,83

- Izvajanje nalog in analiza stanja s področja upravno notranjih zadev, izvajanje inšpekcijskih nadzorov, zagotavljanje osnovnih pogojev delovanja MNZ

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Delež izvedenih ukrepov, nadzorov in podpora delovanju % ministrstva		2009	100,00	2011	100,00
				2014	100,00

- Krepitev koncepta varnostne kulture in skrb za ustrezne sisteme obravnavanja in varovanja tajnih podatkov ter izvajanje usposabljanj

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Stopnja dviga varnostne kulture in osveščenosti na področju % obravnavanja in varovanja tajnih podatkov		2010	100,00	2011	102,50
				2014	110,00

- Povečanje blagovne menjave in izvoza storitev na novih trgih

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Stopnja izvoza v % BDP	% BDP	2010	48,40	2011	48,40
				2014	49,00

- Povečanje konkurenčnosti in prepoznavnosti slovenskega gospodarstva na tujih trgih, večja razpršenost gospodarskih aktivnosti na nove trge

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Izstopne tuje neposredne investicije v EUR	EUR	2010	6.500.000,00	2011	8.000.000,00
				2014	12.000.000,00

Proračunski memorandum 2011-2012

- Spremljanje stanja in izvajanje ukrepov na področju migracij, mednarodne zaščite in integracije beguncev in tujcev

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Zagotavljanje pravic prosilcem za mednarodno zaščito	%	2009	100,00	2011	100,00
				2014	100,00

- Trajnostno povečanje blaginje in kakovosti življenja, krepitev vseh oblik varnosti, spoštovanja človekovih pravic

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Stopnja zadovoljstva delovanja in izvajanja zunanje politike	%	2010	100,00	2011	100,00
				2014	100,00

- Uveljavljanje interesov slovenske zunanje politike v svetu in pri mednarodnih organizacijah s pomočjo mreže diplomatskih predstavništva in konzulatov

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Število posredovanj pri zaščiti državljanov	število	2009	3.655,00	2011	3.500,00
				2014	3.500,00
Število bilateralnih in multilateralnih srečanj	Število	2009	115,00	2011	130,00
				2014	140,00

- Vzpostavitev sil in zmogljivosti SV

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Stopnja sposobnosti uresničevanja vseh zakonsko predpisanih nalog, % medn. zavez, vzdrževanje pripravljenosti in graditve zmogljivosti SV	%	2010	100,00	2011	100,00
				2014	100,00

- Z izvajanjem usmerjevalnih, planskih, podpornih in nadzornih funkcij zagotavljati pogoje za razvoj in delovanje obrambnega sistema in tudi sistema VND

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Stopnja sposobnosti uresničevanja vseh zakonsko predpisanih nalog in mednarodnih zavez na področju obrambe in zaščite	%	2009	100,00	2014	100,00

- Zagotavljanje nacionalne varnosti, uspešno in učinkovito izvajanje nalog za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kriminalitete

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Delež odkritih in preiskanih kaznivih dejanj	%	2009	48,30	2011	49,00
				2014	50,00

- Zagotavljanje optimalnega varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Stopnja izboljšanja preventive in odzivnosti sistema VNDN.	%	2009	100,00	2011	5,00
				2014	5,00

- Zagotavljanje relevantnih, točnih in pravočasnih obveščevalnih ter varnostnih informacij

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Odstotek posredovanih informacij	%	2010	100,00	2011	100,00
				2014	105,00
Skladnost dela s programskimi usmeritvami	%	2010	100,00	2011	100,00
				2014	100,00

- Zastopanje slovenskih zunanjepolitičnih interesov in oblikovanje uspešne diplomacije RS

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
% izvedenih sklepov Vlade na področju zunanje politike	%	2010	100,00	2011	100,00
				2014	100,00

14 UPRAVLJANJE SISTEMOV JAVNE UPRAVE

Politika Upravljanja sistemov javne uprave zajema naslednje programe: upravljanje sistemov javne uprave na državni in lokalni ravni, ekonomska in javnofinančna politika ter urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju upravljanja sistemov javne uprave

Politika v letih 2011 in 2012 zasleduje cilje v bolj kakovostno in učinkovito poslovanje, odprto, gospodarno in pregledno delovanje državnih organov ter usmerjenost k uporabnikom, kar bo doseženo s številnimi ukrepi. Ključno orodje za doseganje teh ciljev predstavlja e-uprava, ki ni zgolj elektronska podpora za obstoječe procese, temveč predvsem priložnost, da se obstoječi procesi, naloge in tudi načini razmišljanja spremenijo v smeri bolj učinkovitega dela v javni upravi in bolj prijaznega obraza do naših strank, državljanov in poslovnih subjektov. Politika vsebuje tudi delovanje osnovnih infrastrukturnih hrbtenic in delovanje upravnih organov. Politika zajema tudi smotrno ravnanje s stvarnim premoženjem RS, ki v okviru upravljanja s stvarnim premoženjem daje poudarek tudi investicijam v to premoženje. Del upravljanja predstavlja program ekonomska in fiskalna politika, ki poleg izvajanja makroekonomskih politik vključuje analize makroekonomskih gibanj ter pripravo strokovnih podlag in analiz o ekonomskemu, socialnemu in okoljskemu stanju, ter pripravo analitičnih podlag za oblikovanje ukrepov ekonomske politike.

Splošni cilji in kazalniki politike:

- Učinkovita, moderna in cenejša javna uprava

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Izboljšanje mednarodne konkurenčnosti Slovenije za 5 mest na leto	mesto	2010	53,00	2014	33,00
Izboljšanje vladne učinkovitosti za 5 mest na leto	mesto	2010	53,00	2014	33,00
Zniževanje povprečnih materialnih stroškov na rešeno upravno zadevo pri upravnih enotah	EUR	2009	14,38	2014	14,00
Izdatki za splošne javne storitve po COFOGU (GF0101+0103+0106) kot delež BDP	% BDP	2008	3,50	2014	3,50
Znižanje stroškov izvajanja dejavnosti državnih organov	EUR	2010	12.866.280,00	2014	12.226.280,00
Zniževanje št. zaposlenih v javni upravi 1% na leto	zaposlenih	2009	156.584,00	2014	148.910,00

- Vodenje učinkovite fiskalne politike in izvajanje učinkovitega nadzora nad fiskalno politiko

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Zniževanje fiskalnega primanjkljaja v deležu BDP	%	2010	5,50	2013	1,30
Zastopanje interesov Slovenije pri vprašanih nasledstva	%	2010	100,00	2011	100,00
				2012	100,00

- Učinkovito pobiranje javnofinančnih prihodkov

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Realizacija letnega načrta pobranih JFP DURS	%	2009	100,10	2014	100,00
Realizacija letnega načrta pobranih JFP CURS	%	2009	100,00	2014	100,00

- Učinkovit carinski nadzor

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Število izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekrških	Število	2009	9.284,00	2014	9.518,00

- Učinkovito razvojno načrtovanja in izvajanje koherentne politike ter strukturnih reform

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Izdatki za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti kot delež BDP	%	2009	0,89	2013	1,00
Izdatki za visoko šolstvo, znanost tehnologijo in informacijsko družbo kot delež BDP	%	2009	1,74	2013	2,00
Izdatki za trg dela kot delež BDP	%	2009	1,03	2013	1,00
Izdatki za socialno varnost in zdravstveno varstvo kot delež BDP	%	2009	6,59	2013	6,80
Izdatki za promet in prometno infrastrukturo kot delež BDP	%	2009	1,64	2013	2,00

- Razvoj samoupravnih lokalnih skupnosti

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
% zmanjšanja odstopanja stopnje razvitosti posamezne občine od povprečja	%	2008	43,40	2013	43,40

15 INSTITUCIJE PRAVNE DRŽAVE, SVOBODE IN VARNOSTI

Politika institucije pravne države, svobode in varnosti zajema naslednje programe: pravosodje, dejavnosti drugih institucij na področju pravne države, svobode in varnosti in urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju institucij pravne države, svobode in varnosti.

Namen politike krepitve institucij pravne države, svobode in varnosti je zagotavljati visoko stopnjo pravne varnosti in človekovih pravic, hitro in učinkovito pravno varstvo z ustavo zagotovljenih pravic in svoboščin vseh državljanov ter human, varen in učinkovit sistem izvrševanja kazenskih sankcij. Ta razvojna politika vključuje vse pravosodne organe in institucije v RS, ki s svojimi dejavnostmi skrbijo za pravno varnost v državi, to je dejavnosti sodišč, tožilcev in pravobranilstva, izvrševanje kazenskih sankcij, poprave krivic in odškodnin ter s temi dejavnostmi povezanih podpornih dejavnosti, vključno z delovanjem Ministrstva za pravosodje. V to politiko spada tudi krepitev celostnega pristopa k omejevanju specifičnih oblik kriminalitete, kot so organizirane oblike gospodarskega in finančnega kriminala ter korupcije, ki močno spodjedajo delovanje pravne države in imajo negativen vpliv na transparentno delovanje ekonomskega in socialnega podsistema. V okvir te politike sodi tudi razvoj programov kriminalne prevencije, ki zoper različne oblike odklonskega vedenja poudarja preventivne programe in ne represivne ukrepe države, ki morajo biti ultima ratio (skrajno sredstvo). V okviru te politike bo potekala prenova zakonodaje s področja kazenskega in civilnega prava ter s področja pravosodja in delovanja represivnih in nadzornih organov v smer zagotovitve učinkovitejših in krajših sodnih postopkov, razbremenitev sodišč z

zagotavljanjem postopkov za alternativno reševanje sporov, oblikovanjem sodišč za reševanje družinskih sporov, z uvedbo tehnološko sodobnejših postopkov in z bolj učinkovitim upravljanjem sodišč, tožilstev in pravobranilstev. Pomemben del te politike predstavlja program vzpostavitve učinkovitega in avtonomnega nadzora nad vsemi organi, ki izvršujejo prisilna pooblastila (npr. delovanje policije in organov s vsebinsko podobnimi pooblastili, delovanjem zasebnih varnostnih služb in detektivov itd).

Splošni cilj in kazalniki politike:

- Krepitev pravne varnosti in spoštovanje človekovih pravic

KAZALNIK	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
Učinkovitost pravnega sistema	mesto	2009	50,00	2014	40,00
Korupcija	mesto	2009	41,00	2014	31,00
Neodvisnost sodstva	mesto	2009	50,00	2014	40,00
Reševanje sporov in zagotavljanje legalnosti	mesto	2009	50,00	2014	40,00

16 SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA, PLAČILA V EVROPSKO UNIJO IN REZERVE

Politika Servisiranje javnega dolga, plačila v Evropsko unijo in rezerve v letih 2011 in 2012 zasleduje naslednje cilje:

- učinkovite in uspešne intervencije države v nepredvidenih namenih;
- izpolnjevanje finančnih obveznosti do Evropske unije ter
- izpolnjevanje pogodbenih obveznosti iz naslova dolga Republike Slovenije za financiranje proračuna v skladu s pogodbenimi roki.

Ustrezne pravne podlage so ključne za zagotavljanje učinkovite in uspešne intervencije države v nepredvidenih razmerah. S tem omogočimo hitro reagiranje in uporabo proračunskih sredstev, ki so nujno potrebna bodisi pri zagotavljanju nemotenega izvrševanja proračuna bodisi za intervencijo v primeru nastanka naravnih nesreč. Glede na to, da med izvrševanjem proračuna prihaja do okoliščin, ki pomenijo nove obveznosti za državo, le te pa je potrebno plačati, sta tako Splošna proračunska rezervacija kot tudi Proračunska rezerva pomembna instrumenta v rokah Vlade, ki sledi cilju nemotenega izvrševanja proračuna ter pokrivanju izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč.

Slovenija, tako kot tudi ostale članice Evropske unije, prispeva in vpliva na finančno stabilnost v Evropski uniji. Zavezana je k izpolnjevanju finančne obveznosti do Skupnosti, saj s tem podpira finančno stabilnost v evroobmočju. Za ohranitev članstva Slovenije v Evropski uniji je tako pomembno izpolnjevanje vseh obveznosti na področju financiranja Skupnosti.

Pomemben cilj Slovenije je tudi pravočasno izpolnjevanje vseh pogodbenih obveznosti iz naslova dolga Republike Slovenije. Doseganje omenjenega cilja je ključnega pomena za ohranjanje zaupanja investitorjev in kreditnega tveganja Republike Slovenije. Neizpolnjevanje pogodbenih obveznosti vpliva na višje cene zadolževanja, onemogoči oziroma oteži dostop od finančnih trgov Republike Slovenije, s tem pa se poslabšajo in otežijo pogoji na finančnih trgih tudi za druge finančne institucije Republike Slovenije.

V spodnji tabeli je predstavljen razrez proračunskih odhodkov po posameznih politikah ob upoštevanju fiskalnega pravila oziroma ob uvedbi ukrepov na odhodkovni strani.

Tabela 4.2.3: Proračunski odhodki po posameznih politikah

	Politika	Ocena realizacije 2010	Predlog sprememb proračuna 2011	Predlog proračuna 2012
	Skupaj odhodki	9,800.8	10,017.0	10,117.9
	<i>v BDP</i>	27.4%	26.9%	25.9%
1	PODJETNIŠTVO IN KONKURENČNOST	287.5	366.7	264.0
	<i>v BDP</i>	0.8%	1.0%	0.7%
2	VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST, TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA	678.9	706.9	659.1
	<i>v BDP</i>	1.9%	1.9%	1.7%
3	TRG DELA	522.5	379.3	373.3
	<i>v BDP</i>	1.5%	1.0%	1.0%
4	IZOBRAŽEVANJE IN ŠPORT	1,489.4	1,422.2	1,441.5
	<i>v BDP</i>	4.2%	3.8%	3.7%
5	KULTURA	198.7	214.7	201.4
	<i>v BDP</i>	0.6%	0.6%	0.5%
6	PROMET IN PROMETNA INFRASTRUKTURA	622.1	664.2	708.5
	<i>v BDP</i>	1.7%	1.8%	1.8%
7	ENERGETIKA	21.9	60.4	70.8
	<i>v BDP</i>	0.1%	0.2%	0.2%
8	KMETIJSTVO, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO IN PREHRANA	490.2	490.7	457.9
	<i>v BDP</i>	1.4%	1.3%	1.2%
9	OKOLJSKA IN PROSTORSKA POLITIKA	247.9	219.8	338.4
	<i>v BDP</i>	0.7%	0.6%	0.9%
10	SOCIALNA VARNOST	2,411.2	2,493.6	2,451.9
	<i>v BDP</i>	6.7%	6.7%	6.3%
11	ZDRAVSTVENO VARSTVO	85.6	103.0	104.8
	<i>v BDP</i>	0.2%	0.3%	0.3%
12	INSTITUCIJE POLITIČNEGA SISTEMA IN CIVILNE DRUŽBE	88.4	81.0	88.4
	<i>v BDP</i>	0.2%	0.2%	0.2%
13	NACIONALNA VARNOST, OBRAMBA IN ZUNANJE ZADEVE	977.9	933.8	927.0
	<i>v BDP</i>	2.7%	2.5%	2.4%
14	UPRAVLJANJE SISTEMOV JAVNE UPRAVE	467.6	481.7	512.9
	<i>v BDP</i>	1.3%	1.3%	1.3%
15	INSTITUCIJE PRAVNE DRŽAVE, SVOBODE IN VARNOSTI	281.1	277.9	275.6
	<i>v BDP</i>	0.8%	0.7%	0.7%
16	SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA, PLAČILA V EVROPSKO UNIJO IN REZERVE	930.0	1,121.3	1,242.2
	<i>v BDP</i>	2.6%	3.0%	3.2%

Vir: MF

5. Ocena makroekonomskih posledic predlaganih strukturnih reform

Za oceno makroekonomskih posledic predlaganih ukrepov strukturnih reform je uporabljen model splošnega ravnotežja slovenskega gospodarstva. Izračuni so pripravljani v dveh korakih. Najprej je izdelana tkim. bazno/referenčno rešitev, ki je temeljila na uporabi podatkov iz spontanega makrofiskalnega scenarija, ter na makroekonomskih agregatih iz Spomladanske napovedi UMAR-ja. Le-ta je služila kot osnova za primerjavo posledic predlaganih ukrepov, ki so v drugem koraku simulirani z uporabo makrofiskalnega scenarija, ki upošteva ukrepe opisane v 4. poglavju.

Makroekonomske posledice ukrepov so prikazane v Tabeli 5.1. Glede na predvidene ukrepe, ki znižujejo tekočo potrošnjo države, transferje gospodinjstvom in subvencije, s ciljem znižanja javnofinančnega primanjkljaja, so dobljeni rezultati vsekakor pričakovani:

- zniževanje trošenja države se odrazi v občutnem znižanju državne potrošnje in s tem tudi proizvodnje v javnem sektorju,
- to vpliva na znižanje zasebne potrošnje – blagostanje se, vsaj na kratek rok, zniža za vsa gospodinjstva,
- občutno zmanjšan javnofinančni primanjkljaj pozitivno vpliva na povečano agregatno varčevanje in s tem na povečanje investicij v zasebnem sektorju,
- zasebni sektor povečuje zaposlenost, proizvodnjo in izvoz, ki nadomešča znižano domače povpraševanje,
- zvišanje BDP v zasebnem sektorju več kot nadomesti znižanje BDP v javnem sektorju kar se odrazi v rahlo pozitivnem celotnem BDP,
- zaradi povečane investicijske aktivnosti v zasebnem sektorju lahko na srednji in dolgi rok pričakujemo še večje pozitivne učinke na agregatni ravni,
- sprememba v proizvodnji se odraža tudi v spremembi rasti zaposlenosti – glede na predpostavljeno endogeno prilagajanje zaposlenosti in plač tudi v javnem sektorju, prihaja do zniževanja zaposlenosti v javnem sektorju in obratno do povečanega zaposlovanja v zasebnem sektorju. Agregaten učinek je pozitiven, kar se odrazi tudi na znižanju stopnje brezposelnosti.

Tabela 5.1. Makroekonomske posledice ukrepov

Makroekonomski agregati (% sprememba glede na bazno rešitev)	2011	2012	2013
Bruto domači proizvod - SKUPAJ	0.01	0.02	0.11
Bruto domači proizvod - zasebni sektor	0.98	2.07	3.31
Zasebna potrošnja	-1.71	-2.47	-2.28
Državna potrošnja	-5.87	-9.39	-9.34
Investicije	11.13	15.93	15.47
Izvoz	0.55	1.25	1.83
Uvoz	0.43	1.04	1.60
Zaposlenost	0.15	0.23	0.22
Stopnja brezposelnosti	-0.18	-0.25	-0.21

Vir: IER, MF

6. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

Problem staranja prebivalstva v luči aktualnih gospodarskih razmer dobiva večje razsežnosti. Prvi razlog temu je dejstvo, da se obrača padajoči trend ravni dolga v BDP in se bo raven dolga do konca programskega obdobja bistveno povečala. Prav tako je kriza negativno vplivala na višjo raven zaposlenosti, ki je bila dosežena v preteklih letih. Trodelni pristop pri vprašanju staranja prebivalstva, ki obsega: i) javnofinančno konsolidacijo in zniževanje dolga; ii) povečevanje zaposlenosti in iii) pokojninsko in ostale reforme, ostaja polno v veljavi, se pa pomembno spreminja pomen njegovih posameznih delov. To posebej velja za pokojninsko reformo s potrebo po spremembi njenih parametrov, ki postaja primarnega pomena.

9.1. Temeljni dejavniki modernizacije pokojninskega sistema

Za prihodnje delovanje pokojninskega sistema v Sloveniji je potrebno slediti dvema temeljnima ciljema in sicer:

- zagotovitvi dolgoročno finančno vzdržnost pokojninske blagajne in
- zagotovitvi dostojne pokojnine.

a) VZDRŽNOST POKOJNINSKE BLAGAJNE

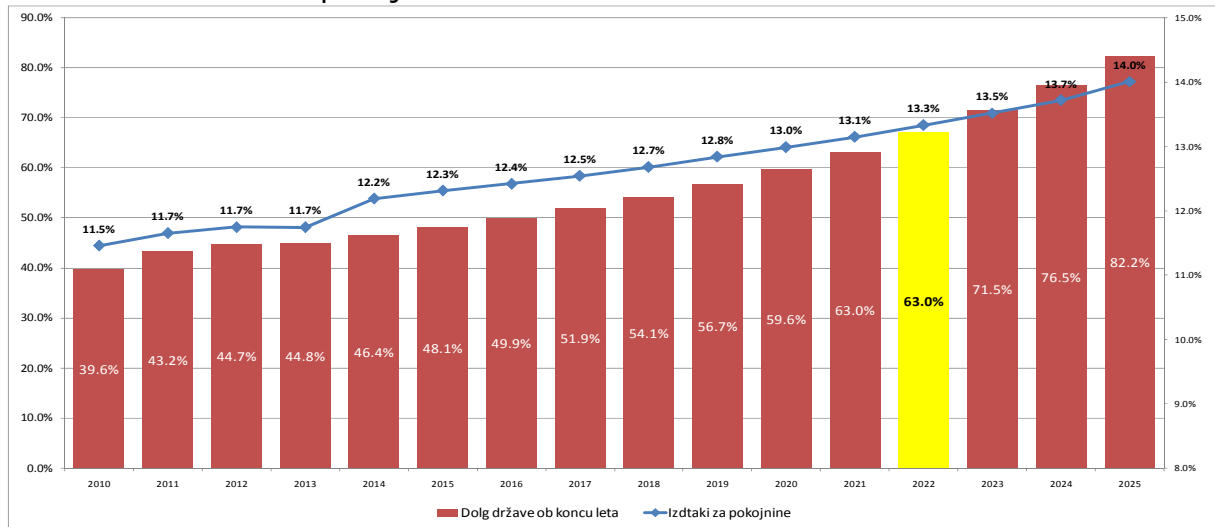
Tabela 6.1 predstavlja napovedi starostno vezanih odhodkov brez uvedbe pokojninske reforme. Iz tabele je razvidno, da se bodo javnofinančni odhodki za pokojnine do leta 2060 povečali za več kot 10% BDP, odhodki za zdravstvo za 2,6% BDP ter odhodki za starostno varstvo za več kot 2% BDP. Skupno povečanje starostno vezanih odhodkov med leti 2010-2060 tako znaša več kot 15% BDP. **Takšna rast starostno vezanih odhodkov pomeni, da se je možni reakcijski čas za spremembo pokojninskega sistema, v primerjavi s tistim, ki smo ga ocenjevali pred krizo, bistveno skrajšal!** Gibanje javnofinančnih izdatkov za pokojnine in prispevkov za pokojnine ter javnega dolga v letih 2010-2025, ki je predstavljeno na spodnjih slikah, to samo še potrjuje.

Tabela 6.1: Dolgoročna vzdržnost javnih financ, v % BDP

	2009	2010	2011	2020	2030	2040	2050	2060	Povečanje v obdobju 2010-2060
SKUPAJ JAVNOFINANČNI PRIHODKI	41.28	42.77	42.54	42.52	41.90	41.35	40.37	40.23	-2.55
SKUPAJ IZDATKI ZA POKOJNINE	11.06	11.45	11.65	12.96	15.47	18.62	21.06	21.59	10.14
Pokojnine	11.06	11.45	11.65	12.29	14.61	17.71	19.97	20.45	9.00
Starostne pokojnine	7.50	7.77	7.90	8.67	10.73	13.30	15.12	15.48	7.71
Invalidske pokojnine	1.56	1.61	1.64	1.54	1.42	1.44	1.46	1.40	-0.21
Družinske pokojnine (brez vdovskih)	0.93	0.96	0.98	0.97	1.19	1.47	1.70	1.83	0.86
Vdovske pokojnine	0.41	0.42	0.43	0.47	0.56	0.67	0.76	0.79	0.37
Državne pokojnine	0.11	0.12	0.12	0.13	0.17	0.20	0.23	0.24	0.12
Kmečke, vojaške, drugo	0.15	0.15	0.16	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.15
Zdravstvo	4.71	4.93	4.96	5.15	5.88	6.67	7.28	7.54	2.60
Starostno varstvo	1.13	1.21	1.24	1.45	1.85	2.47	2.98	3.33	2.12
Izobraževanje	5.49	5.61	5.53	5.24	5.39	5.20	5.50	5.77	0.16
Primarni odhodki skupaj	45.94	47.75	45.56	44.32	48.08	52.53	56.38	57.79	10.04
Plačila obresti	0.96	1.73	2.00	2.37	4.93	11.18	22.62	39.96	38.22
SKUPAJ JAVNOFINANČNI ODHODKI	46.90	49.48	47.56	46.69	53.01	63.70	79.00	97.75	48.27
Primarni presežek (+) oz. primanjkljaj (-)	-4.66	-4.97	-3.02	-1.80	-6.18	-11.17	-16.02	-17.56	-12.59
Celotni proračunski presežek (+) oz. primanjkljaj (-)	-5.62	-6.71	-5.02	-4.17	-11.11	-22.35	-38.64	-57.52	-50.82
Dolg države ob koncu leta	32.95	39.62	43.17	58.72	124.55	279.50	559.05	976.79	937.17
Povzetek uporabljenih predpostavk	2009	2010	2011	2020	2030	2040	2050	2060	
Rast produktivnosti dela	3.6	3.7	3.6	3.1	1.8	1.7	1.7	1.7	
Realna rast BDP	4.5	3.4	3.2	2.6	0.8	0.7	0.8	1.1	
Realna rast BDP na prebivalca	4.2	3.1	3.0	2.6	1.1	1.1	1.3	1.7	
Stopnje aktivnosti za moške (starostni razred 15-64 let)	75.8	75.4	74.7	75.8	74.2	73.0	73.9	74.3	
Stopnje aktivnosti za ženske (starostni razred 15-64 let)	67.5	68.0	68.1	70.8	69.1	68.4	69.3	69.5	
Stopnje aktivnosti (starostni razred 15-64 let)	71.8	71.8	71.5	73.4	71.7	70.8	71.6	71.9	
Stopnja brezposelnosti	4.6	4.6	4.6	4.6	4.5	4.5	4.5	4.5	
Delež starih 65 let in več	16.4	16.6	16.6	20.4	25.3	29.1	32.5	33.4	

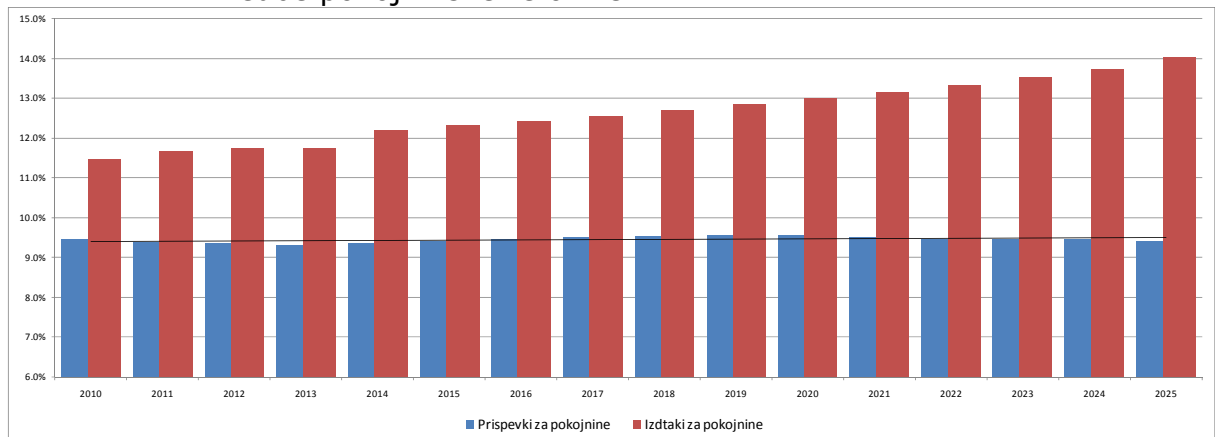
Vir: MF

Slika 6.1.1: Gibanje javnofinančnih odhodkov za pokojnine in javnega dolga brez izvedbe pokojninske reforme



Vir: IER, EF, MF

Slika 6.1.2: Gibanje prispevkov za pokojnine in izdatkov za pokojnine brez izvedbe pokojninske reforme



Vir: IER, EF, MF

b) DOSTOJNE POKOJNINE

Pokojnine se vsako leto znižujejo deloma zaradi manj ugodnega vrednotenja pokojninske dobe (za 40/38 let pokojninske dobe iz 85 % leta 2000 na 72,5 % v letu 2024) deloma pa na račun usklajevanja pokojnin s prilagajanjem pokojnin že upokojenih in novih upokojencev (sedanji 151. člen ZPIZ-1). Če padanje vrednosti pokojnin ne bo ustavljeno, bo do leta 2024 (ko bo reforma iz leta 2000 zaključena) nadomestitveno razmerje (razmerje med zadnjo plačo in prvo prejeto pokojnino) padlo iz sedanjih 61 % na 56 %.

Za nadaljnjo ustavitev padanja pokojnin je tako nujno prilagoditi odmero pokojnin novim upravičencem s postavitvijo nadomestne stopnje 80 % (neto 60 %) za 40/38 pokojninske dobe, da bi dosegli, da se novim upravičencem odmeri v bodoče pokojnina le na podlagi prejetih plač brez, da bi se ta pokojnina dodatno prilagodila še vsem pokojninam upravičencev, ki že prejemajo pokojnino. To pomeni, da bi bile za odmero pokojnine pomembne le plače

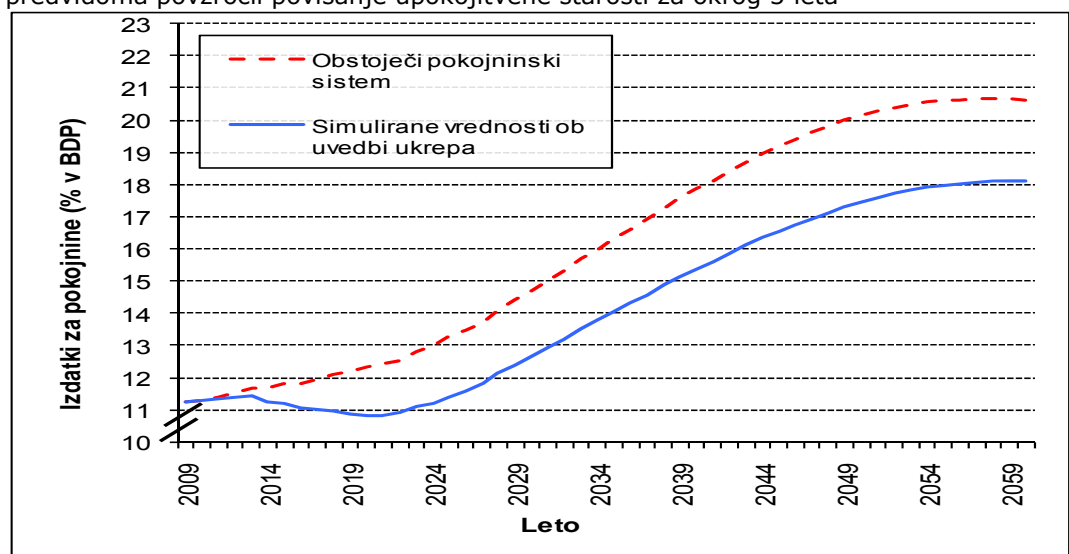
posameznika in se pokojninska osnova ne bi valorizirala s pokojninami in plačami vseh upokojencev. Na ta način bi sicer novi upravičenci, ki imajo glede na t.i. stare upravičence mnogo strožje pogoje za upokojitev in seveda tudi za odmero pokojnin (podaljšanje na 34 zaporednih let za osnovo – vsako leto za eno leto z začetkom 2011), vendar ne bi bilo dodatnega prilagajanja pri odmeri. Tako odmerjene pokojnine bi se nato usklajevale vsem enako (starim in novim) in sicer z modificirano švicarsko formulo.

9.2. Elementi pokojninske reforme⁷

Glede na navedeno, bo mogoče temeljna cilja doseči le s kumulativno zastavljenimi ukrepi, ki so: 1. dvig upokojitvene starosti; 2. podaljšanje obračunskega obdobja za odmero pokojnine ter 3. valorizacija pokojnin. Pri tem se je treba zavedati, da bolj ugodna prilagoditev oz. manjša sprememba enega od ukrepov pomeni manj ugodno oz. strožjo prilagoditev drugih ukrepov, saj je treba sinhrono slediti uresničitvi navedenih temeljnih ciljev.

1. UPOKOJITVENA STAROST – Učinek poviševanja starosti ob upokojitvi, ki ga predvideva ZPIZ-2, bo deloval na vzdržnost pokojninskega sistema pozitivno, težko pa je natančno napovedati, kolikšen natančno bo. Izvedene simulacije na individualnih podatkih, temeljijo na določenih predpostavkah, saj je nemogoče napovedati, kako se bodo ljudje na spremembe v pokojninski zakonodaji odzvali. V izračunih je tako predpostavljeno, da se bodo posamezniki upokojili, ko bodo izpolnili pogoje za upokojitev, vendar ne predčasno, saj je učinek malusov zelo močan zato ocenjujemo, da se posamezniki za to možnost ne bodo odločali. V spodnji sliki so prikazani rezultati za primer, če bi znašalo to povišanje 3 leta. Toliko naj bi se namreč okvirno povišala starost ob upokojitvi glede na simulacije na individualnih podatkih in tipskih posameznikih. Pri tem je predpostavljeno, da bi povišanje starosti ob upokojitvi potekalo postopoma v prehodnem obdobju od leta 2011 do leta 2021 (za moške) oz. 2025 (za ženske)

Slika 6.2.1: Projekcije gibanja deleža javnofinančnih izdatkov za pokojnine v BDP ob ZPIZ 1 (»Obstoječi pokojninski sistem«) in ZPIZ 2 (»Simulirane vrednosti ob uvedbi ukrepa«), ki bo predvidoma povzročil povišanje upokojitvene starosti za okrog 3 leta



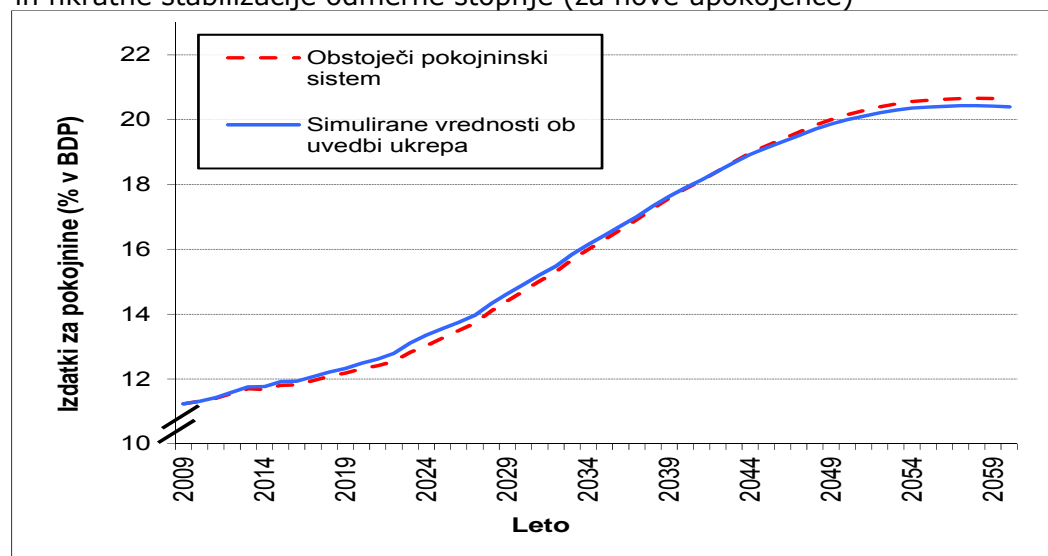
⁷ V tem delu Proračunskega memoranduma smo uporabili rezultate študije »Ocene učinkov trenutnih predlogov sprememb pokojninske zakonodaje« Ekonomske fakultete v Ljubljani

2. PODALJŠANJE OBRAČUNSKEGA OBDOBJA ZA ODMERO POKOJNINE

ZPIZ-2 predvideva podaljšanje obdobja za izračun najugodnejšega zaporednega števila let za izračun pokojninske osnove vsako leto za eno leto, dokler se doseže končno stanje 34 najugodnejših zaporednih let. Če bi se torej začelo podaljševanje izvajati že v letu 2011, bi se končno stanje 34 let doseglo v letu 2026.

Hkrati pa ZPIZ-2 predvideva, da se postopno upadanje odmernega odstotka za posameznika s polno pokojninsko dobo s 85,0 % na 72,5 % do leta 2024, ki da določa ZPIZ-1 zaustavi. To upadanje je bilo v ZPIZ 1 vpeljavano v obliki določila, da se vsako leto pokojninske dobe (nad 15 leti), dosežene po 31. 12. 1999, vrednoti po 1,5 %, medtem ko se pokojninska doba, dosežena pred 31. 12. 1999, vrednoti z 2,0 %. Na ta način se je zniževalo odmerni odstotek za izračun pokojnine novim upokojencem ob upokojitvi, hkrati pa so se ob februarjem usklajevanju rasti pokojnin z rastjo plač za ustrezno manj povišale tudi pokojnine obstoječim upokojencem, tako da se je zagotavljalo omenjeno načelo horizontalne izenačenosti. V sliki 6.2.2 je prikazan skupni (neto) učinek teh dveh predlaganih ukrepov, ki se predlagata »v paketu«.

Slika 6.2.2: Učinek postopnega podaljševanja števila let, iz katerega se izračunava pokojninska osnova iz sedanjih 18 na 34 let (podaljševanje eno leto na leto) in hkratne stabilizacije odmerne stopnje (za nove upokojence)



Vir: ZPIZ, EF, IER

3. VALORIZACIJA POKOJNIN

Pokojnine bi se namesto s 100 % rastjo plač, usklajevale s 70 % rastjo plač, 30 % pa z rastjo življenjskih stroškov, pri čemer valorizacija na letni ravni ne sme biti nižja kot rast življenjskih stroškov.

V tabelah 6.2.2 in 6.2.3 so predstavljeni učinki različnih kombinacij ukrepov povišanja dejanske upokojitvene starosti in valorizacijske formule na izdatke za pokojnine. Prav tako tabeli prikazujeta leto, ko dolg države naraste nad mejo, določeno z maastrihtskim sporazumom (60%) in dolg države ob koncu leta 2030 za vsako izmed izvedenih kombinacij ukrepov. Poudariti je treba, da podatki izhajajo iz izhodiščnega leta 2013, kar pomeni, da so upoštevani tudi učinki gospodarsko finančne krize in izdatki za državne pokojnine in dodatek za rekreacijo.

Tabela 6.2.2: Vpliv valorizacije na rast izdatkov za pokojnine in vzdržnost javnih financ

Dvig starosti	Valorizacijska formula	Izdatki za pokojnine % BDP 2020	Izdatki za pokojnine % BDP 2030	Leto - Vzdržnost javnih financ (do meje 60% BDP)	Dolg države ob koncu leta 2030
Osnovni scenarij	100%	13%	15,6%	2020	121,2%
1 leto	50-50	11,7%	12,7%	2025	76,7%
	60-40	11,8%	13,0%	2024	80,9%
	70-30	12,0%	13,3%	2023	85,2%
2 leti	50-50	11,4%	12,1%	2030	60,2%
	60-40	11,6%	12,4%	2029	64,2%
	70-30	11,7%	12,7%	2027	68,4%
3 leta	50-50	11,1%	11,5%	2030 (44,3%)	44,3%
	60-40	11,3%	11,8%	2030 (48,3%)	48,3%
	70-30	11,5%	12,2%	2030 (52,3%)	52,3%

Vir: MF, EF, IER

Kot lahko razberemo iz tabel, je indeksacija rasti pokojnin z rastjo plač ključna za dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema. V letu 2030 bi tako bil delež izdatkov za pokojnine v BDP namesto 15,6 % (kolikor bi bila v primeru nadaljevanja obstoječe 100 % indeksacije) 12,2 % v primeru usklajevanja rasti pokojnin z rastjo plač v razmerju 70:30. V slednjem primeru bi se torej izdatki za pokojnine v BDP v obdobju 2009-2030 ob usklajevanju pokojnin z rastjo cen povišali namesto za 4,5 odstotnih točk (iz 11,1 % na 15,6 %) samo za 1,1 odstotne točke.

Tabela 6.2.3: Vpliv zviševanja starosti na rast izdatkov za pokojnine

Valorizacijska formula	Dvig starosti (leto)	Izdatki za pokojnine % BDP 2020	Izdatki za pokojnine % BDP 2030	Leto - Vzdržnost javnih financ (do meje 60% BDP)	Dolg države ob koncu leta 2030
Osnovni scenarij	100%	13%	15,6%	2020	121,2%
50-50	1	11,7%	12,7%	2025	76,7%
	2	11,4%	12,1%	2030	60,2%
	3	11,1%	11,5%	2030 (44,3%)	44,3%
60-40	1	11,8%	13,0%	2024	80,9%
	2	11,6%	12,4%	2029	64,2%
	3	11,3%	11,8%	2030 (48,3%)	48,3%
70-30	1	12%	13,3%	2023	85,2%
	2	11,7%	12,7%	2027	68,4%
	3	11,5%	12,2%	2030 (52,3%)	52,3%

Vir: MF, EF, IER

Dodatek 1: Krepitev ekonomskega nadzora v državah članicah EU - opomba glede nadzornega cikla v okviru evropskega semestra

Cilj Evropskega Semestra je predhodno zagotoviti jasen in nedvoumen pogled na koordinacijo ekonomskih politik v EU z uveljavitvijo časovno usklajenih navodil državam članicam. Evropski Semester bo vključeval vse elemente makro-strukturnega nadzora države vključujoč politiko, ki bo zagotavljala finančno disciplino, makroekonomsko stabilnost in spodbujala rast.

Cikel se bo začel v začetku leta z horizontalnim pregledom s katerim bo Evropski Svet identificiral glavne ekonomske izzive v EU in evro območju in podal strateške smernice. Države članice bodo ob pripravi programa stabilnosti oziroma konvergenčnega programa in nacionalnega programa reform morale te zaključke upoštevati. Svet bo na podlagi ocene komisije kasneje priskrbel oceno in smernice vključujoč priporočilo glede politik (v času ko bodo pomembne proračunske odločitve še v fazi priprave).

Revizija proračunskih politik bo nudila možnost predhodne razprave in vpliva na namere nacionalnih politik še preden so te implementirane. Vse to bo omogočalo državam članicam vključitev evropskih perspektiv in smernic v proračunske odločitve za prihajajoče leto. Zato bo v Programu stabilnosti pomembno zagotoviti zadostne informacije za smiselno diskusijo (predvsem leto t+1).

NADZORNI CIKEL V OKVIRU EVROPSKEGA SEMESTRA

Predhodne diskusije in smernice s strani ministrov in voditeljev so se pokazale kot koristne v oblikovanju nacionalnih politik zato bodo diskusije v začetku leta pripomogle k časovni opredelitvi makro-fiskalnih tveganj posamezne države ter kasneje k bolj usmerjenim predlogom. Za zagotovitev teh diskusij bo Komisija izdala »Letno poročilo o rasti« (»Annual Growth Survey«, v nadaljevanju AGS) ob koncu decembra oz. začetku januarja. Kratka vsebina tega dokumenta pa bo dejansko osnova za diskusijo.

Del AGS, ki se nanaša na preteklo obdobje bo vseboval: oceno ekonomskega razvoja v EU in evro območju, oceno fiskalnega razvoja in možnosti razvoja, oceno makroekonomskih neravnovesij (in makro-fiskalnega tveganja) v EU in evro območju ter oceno sprejetih ukrepov za obravnavo »ozkih grl« za doseganje rasti. Vse te ocene bodo podane na podlagi jesenske napovedi komisije za naslednje leto.

Del AGS ki se nanaša na prihodnost vsebuje naslednje elemente: politične smernice fiskalnih politik, politično obravnavo makroekonomskih neravnovesij ter politiko makro-strukturnih rasti v EU in evro območju (ta del bo vseboval strategijo rasti v EU).

AGS bo pregledal napredovanje v smeri doseganja strategije Evrope 2020, nato bo na »Letnem Ekonomskem Vrhu« (Evropski Svet) februarja in v začetku marca zagotovil politične smernice za EU in evro območje. Države članice bodo nato pripravile svoje programe stabilnosti in konvergenčne programe ter programe nacionalnih reform do sredine aprila. Vsebina teh programov mora biti pripravljena v času Evropskega semestra. PS in KP morata biti posredovana oz predložena še preden vlade potrdijo državni proračun.

Minimalne vsebinske in informacijske zahteve, ki jih morata vsebovati so:

- polno razvit in posodobljen makroekonomski scenarij (ekonomske projekcije morajo vsebovati vsaj naslednja tri leta),
- oceno fiskalnega razvoja v letu t-1 (pojasniti bo moral morebitne deviacije za leto t-1 poudarek na državni potrošnji),
- posodobljen fiskalni načrt za tekoče leto (obrazložitev popravkov navedenih v PS in KP za leto t-1),
- konkretne namere in načrte za leto t+1 (projekcije uravnoveženosti prihodkov in izdatkov države),
- opis predvidenih političnih ukrepov (proračunski cilji morajo biti podkrepjeni z indikacijami v zvezi z potrebnimi ukrepi za zagotovitev le teh),
- srednjeročno projekcijo glavnih državnih finančnih spremenljivk.

Program stabilnosti, konvergenčni program in načrt nacionalnih reform bodo potrebovali zadostno politično podporo (ustrezno posvetovanje v parlamentu države pred posredovanjem omenjenih programov bo konstruktivno prispevala k formiranju politik).

Konec aprila in začetek maja komisija pripravi in sprejme predloge za politične nasvete katere naj bi pripravil Svet v obliki osnutka mnenj glede PS in KP. Mnenja se bodo glede na preteklo prakso razlikovala v:

- večjem poudarku na leto t+1 (priporočila bodo posredovana tik pred pomembnimi nacionalnimi odločitvami, namen teh je dobiti nedvoumne indikacije v smislu primernosti predvidenih konsolidacijskih naporov držav članic),
- bolj čistih in konkretnih priporočilih (politika vabil bo bolj specifična – predvsem v smeri strukturnih reform (pokojnine, zdravstven sistem, nacionalna fiskalna pravila in institucije),
- v večjem upoštevanju same razsežnosti evro območja (okrepljene bodo vse vrste nadzora za države evro območja, priporočila bodo neposredna še posebej za države z makroekonomskim neravnovesjem).

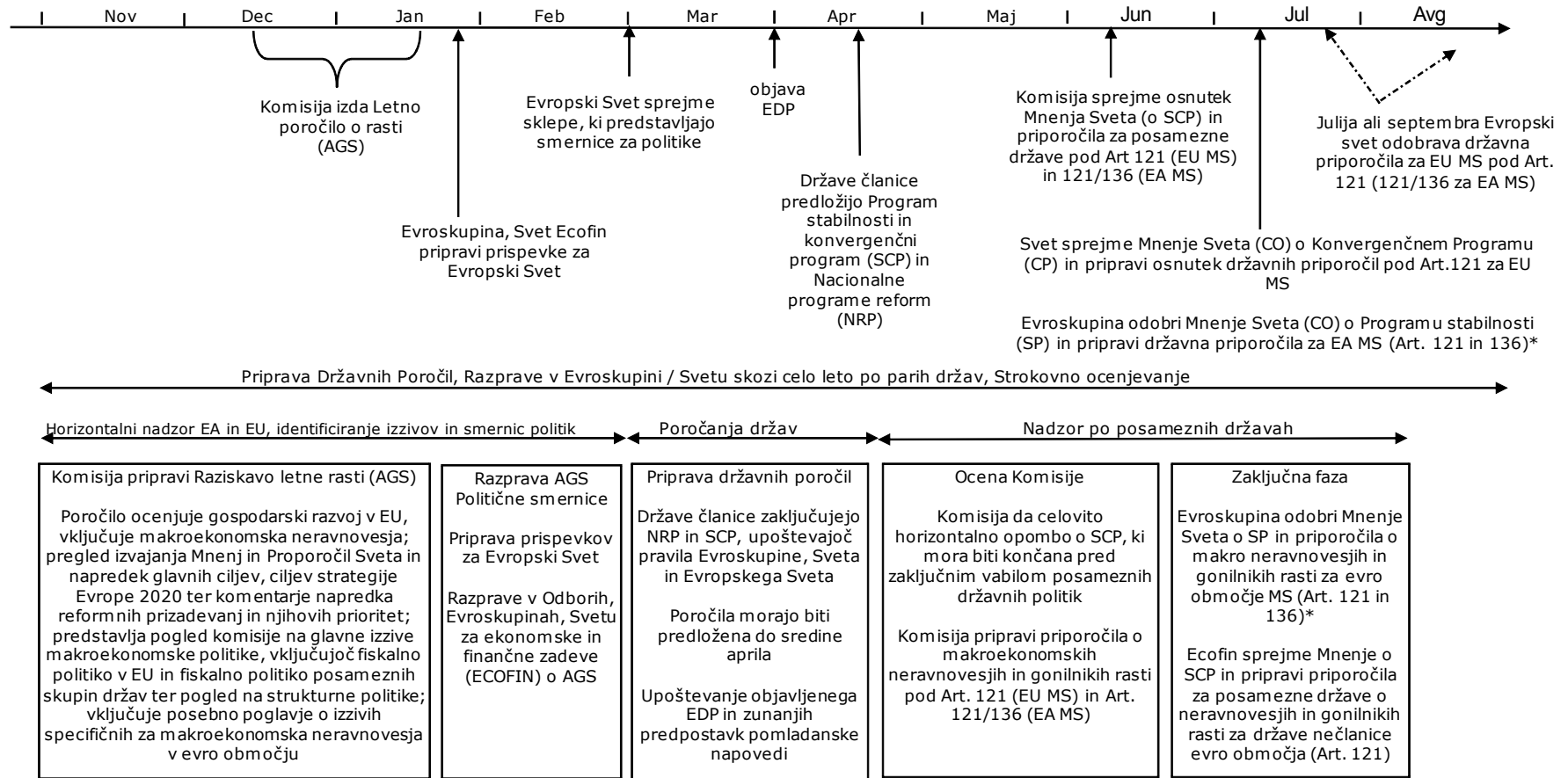
Velika večina držav članic bo dokončala svoje proračune v drugi polovici leta. Mnenja in priporočila sprejeta na EU ravni pred polletjem bodo poslana vladam in nacionalnim parlamentom v pomoč in usmeritev.

V AGS za naslednje leto bo komisija ocenila koliko so države članice upoštevale usmeritve in priporočila ob pripravi proračuna in nov cikel se bo spet pričel.

ORGANIZACIJA NADZORNEGA CIKLA

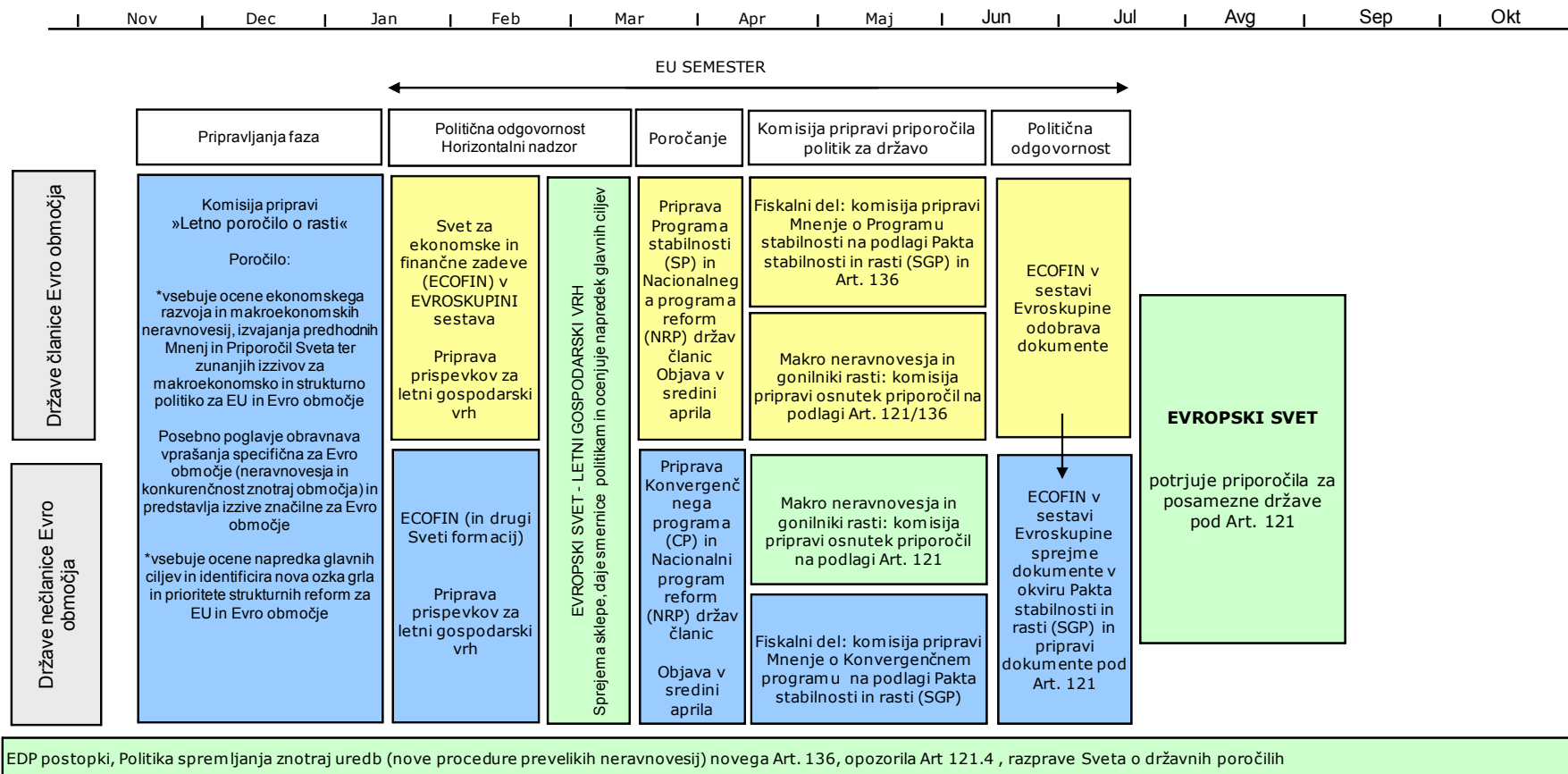
- **November – Januar: faza priprave**
 - Konec decembra / začetek Januarja komisija izda Annual Growth Survey, identificira makroekonomske in strukturne izzive EU, neravnovesja v evro območju. Poročilo prav tako oceni napredek v smeri fiskalnih ciljev Euro 2020
 - Poročilo prikaže jesensko napoved komisije in druge analize ter vsebuje predlog za nadaljnje politične usmeritve ozirajoč na EU i evro območje
- **Januar – Februar: priprava Letni ekonomski vrh (konec februarja / začetek marca)**
 - Svet ECOFIN pripravi zaključke za Evropski Svet glede makroekonomskih in strukturnih izzivov za EU kot celoto in izzivov (neravnovesje) za evro območje
 - v februarju Evropski Svet na podlagi ugotovitev poda smernice za EU in evro območje ter verjetno za specifične skupine držav članic
- **April – Julij: nadzor specifičen za posamezne države članice**
 - sredina aprila: predaja programa stabilnosti, konvergenčnega programa in načrta politik reform upoštevajoč horizontalne diskusije in usmeritve s strani Evropskega Sveta
 - prva polovica Junija: Komisija sprejme osnutke Mnenja Sveta glede PS in KS in specifične smernice države
 - Konec Junija / začetek Julija: ECOFIN sprejme SP in KP mnenja nakar se Svet strinja z priporočili ki temeljijo na Art. 121
 - Julij (ali September) Evropski Svet potrdi Art. 121 politična priporočila

Proračunski memorandum 2011-2012



*Dokumenti na osnovi Art 121 bodo formalno sprejeti s strani Sveta ECOFIN

Proračunski memorandum 2011-2012



*Dokumenti na osnovi Art 121 bodo formalno sprejeti s strani Sveta ECOFIN

Dodatek 2: Strategija Evropa 2020

Evropska Komisija je marca letošnjega leta sprejela krovno strategijo za rast in delovna mesta, ki je nasledila preteklo Lizbonsko strategijo. Evropa 2020 predstavlja ambiciozno in celovito strategijo za izhod držav članic iz gospodarske krize, zagotovitev makroekonomske stabilnosti ter za vzpostavitev ambicioznih strukturnih reform. Bistveni del te strategije je uvedba strukturnih reform za srednje in dolgoročno obdobje, ki se osredotočajo na spodbujanje vzdržnosti javnih financ, izboljšanje potenciala rasti in uresničevanje petih glavnih ciljev do leta 2020. Strategija postavlja naslednje prioritete za Evropo; pametna, trajnostna in vključujoča rast.

Slovenija si je znotraj strategije EU2020 zastavila naslednje nacionalne cilje do leta 2020:

1. Stopnja zaposlenosti prebivalstva med 20 in 64 letom starosti se mora povečati 75 %, tudi z večjo angažiranostjo mladih in starejših delavcev;
2. V raziskave in razvoj vložiti 3 % BDP. S tem je bila v ospredje postavljena potreba po javnih in zasebnih naložbah v raziskave in razvoj ter večji poudarek dan vložkom in manj učinkom. Jasno je, da je treba izboljšati pogoje za zasebne raziskave in razvoj v EU, zato so k temu naravnani številni ukrepi iz te strategije. Jasno je tudi, da združitev raziskav, razvoja in inovacij prinaša večji razpon izdatkov z večjim donosom za poslovanje in nosilce produktivnosti.
3. Potrebno je zmanjšati emisije toplogrednih plinov za vsaj 20 % v primerjavi z ravnjo iz leta 1990; delež obnovljivih virov energije v naši končni porabi energije bi bilo treba povečati na 20 % in za 20 % povečati učinkovitost porabe energije;
4. Izpolniti je treba cilj glede izidov izobraževanja, ki bi odpravili težave zaradi zgodnje opustitve šolanja, v Sloveniji moramo vsaj ohraniti trenutni delež 5,1%; prav tako je potrebno delež prebivalstva med 30 in 34 letom starosti, ki je končalo terciarno izobraževanje, povečati na vsaj 40 % v letu 2020;
5. Število prebivalcev, ki živijo pod pragom revščine, moramo zmanjšati iz 361.000 na 320.000.

Za doseg ciljev je Evropska komisija predstavila nov način spremljanja in poročanja na EU ravni in za vsako državo članico. Predstavila je t.i. Evropski semester, katerega cilj je uskladiti poročanje o makro in mikro situaciji, s tem da se vzporedno pripravlja poročilo o Paktu stabilnosti in rasti ter Nacionalni reformni program. Na tak način so sredstva in cilji združeni, instrumenti in postopki pa bodo ostali ločeni ter ohranjena bo integriteta Pakta za stabilnost in rast. To pomeni hkratno oblikovanje predlogov letnih programov za stabilnost in konvergenco ter racionaliziranih reformnih programov, ki jih pripravlja vsaka država članica in z njimi določa ukrepe za poročanje o napredku pri izpolnjevanju ciljev ter ključne strukturne reforme za odpravo ovir za rast. Oba programa se morata sklicevati drug na drugega. Nacionalni reformni program bo moral opredeliti in izvajati ukrepe zapisane v izhodni strategiji, ugotoviti, kje so nacionalne ovire za rast, ter zapisati ukrepe potrebne za vrnitev gospodarstva na pot trajnostne rasti in vzdržnih javnih financ. Zajemali bodo ne le fiskalno politiko, ampak tudi osrednja makroekonomska vprašanja v zvezi z rastjo in konkurenčnostjo (tj. makro neravnovesja). Poročanje bo moralo zagotoviti celovit pristop k oblikovanju in izvajanju politik, ki je bistvenega pomena pri

podpori odločitev, ki jih bo Slovenija morala sprejeti zaradi pritiskov na javne finance.

Slovenija je z novim pristopom priprave proračuna uvedla programsko razvojno klasifikacijo in s tem 11 razvojnih in 4 državotvorne politike. Vsaka politika izpolnjuje cilje, širše zapisane v strateških dokumentih tako tudi cilje sprejete znotraj EU2020. Odhodki so se v procesu prehoda na programski proračun ustrezno uskladili po novi razvojni klasifikaciji, s čimer je načrtovanje izdatkov neposredno povezano s cilji in aktivnostmi za njihovo uresničevanje.

V Izhodni strategiji 2010-2013 smo sprejeli naslednje strukturne ukrepe, ki bodo dosegali prioritete strategije EU2020, po posameznih razvojnih politikah.

Pametna rast:

Za spodbujanje podjetništva in pridobivanje ter uporabo znanja za rast in razvoj bodo prioritetni ukrepi usmerjeni na eni strani v zagotavljanje ustreznih finančnih virov (predvsem za rast in razvoj podjetij) ter za učinkovite in ciljno usmerjene storitve v podporo podjetništvu (razvijanje poslovnega okolja, internacionalizacija podjetij, inovativnost, kreativnost, razvoj okoljsko manj obremenjujočih izdelkov/storitev/tehnoloških procesov). Na drugi strani je za rast in razvoj potrebno prenoviti visoko šolstvo in izboljšati učinkovitost vlaganj v raziskovalno in razvojno dejavnost, predvsem pa v njeno aplikativnost ter kakovost dosežkov. Prednostno bodo obravnavani tehnološki razvojni projekti podjetij in informacijska družba, razvoj človeških virov ter R&R projekti na področju eko inovacij in novih zelenih tehnologij. Na rast in razvoj pomembno vplivata tudi učinkovitejša javna uprava in javni sektor, zato je pomembna izvedba IKT projektov, ki dvigujejo konkurenčnost (e-uprava, e- pravosodje, e-zdravje, e-sociala).

Razvojna politika 1: Podjetništvo in konkurenčnost

Razvojna politika 2: Visoko šolstvo, znanost in informacijska družba

Razvojna politika 4: Izobraževanje in šport

Razvojna politika 5: Kultura

Vključujoča rast:

Za ustvarjanje pogojev za večjo zaposljivost, aktivnost in usposobljenost posameznikov bodo prioritetni ukrepi v usposabljanje in izobraževanje ciljnih skupin, povezane z vseživljenjsko karierno orientacijo, in izvajanje drugih oblik pridobivanja znanja in kompetenc, ohranjanje in ustvarjanje novih delovnih mest (posebej usmerjeno v t.i. green jobs, white jobs, socialno podjetništvo, preoblikovanje javnih del), izvajanje inovativnih projektov vključevanja ranljivih skupin na trg dela, predvsem v povezavi z ukrepi aktivacije (aktivna politika socialnega varstva). S tem je neposredno povezana politika socialne kohezivnosti, ki se bo usmerila v krepitev aktivnih oblik socialnega varstva in na poudarjanje vključevanja v programe in storitve za povečanje socialne vključenosti in enakih možnosti ter razvoj le -teh (na primer z vpeljavo vavčerjev). Ob programskih ukrepih so nujne strukturne in institucionalne spremembe. Na področju zdravstvenega varstva sta poleg strukturnih sprememb prioriteta e-zdravje in energetska sanacija stavb javnih zdravstvenih zavodov, ki sta zajeti že v drugih politikah.

Razvojna politika 3: Trg dela

Razvojna politika 10: Socialna varnost

Razvojna politika 11: Zdravstveno varstvo

Trajnostna rast:

Razvojna infrastruktura mora zagotoviti učinkovito prometno in energetska politiko. V prihodnje bodo ukrepi in projekti usmerjeni v izboljšanje infrastrukture potniškega prometa, v učinkovito rabo energije v prometu, za nemoteno in varno odvijanje prometa ter varnost udeležencev v prometu. Prioritetna usmeritev je razvoj železniškega prometa in infrastrukture, oblikovanje enovitega prometnega modela ter izvedba projekta Integriran javni potniški promet. Energetska politika bo zagotovila varno in kakovostno oskrbo z energijo, ki je podpora gospodarskemu razvoju, ob hkratnem zniževanju emisij toplogrednih plinov ter ob varstvu in ohranjanju naravnega okolja. Prioritete so posodobitev prenosnega elektroenergetskega omrežja in spodbujanje proizvodnje električne energije in sproizvodnje iz obnovljivih virov energije ter spodbujanje ukrepov za povečanje količine toplote iz obnovljivih virov energije v vseh sektorjih.

Horizontalna prioriteta, ki zagotavlja prehod v okoljsko učinkovito, nizkoogljično družbo na eni strani in spodbuja konkurenčnost na drugi, je ustrezno zastopana v vseh prioritetnih ukrepih. Pri tem sta pomembna hitrost in sistematičnost uveljavljanja nizko ogljičnih tehnologij, kar bo Slovenija spodbujala s pomočjo:

- »zelene davčne politike« in politike odkupnih cen energije,
- podpore centrom odličnosti in kompetenčnim centrom za posamezna področja,
- prednostne obravnave okoljsko učinkovitih, nizko ogljičnih tehnologij pri javnih investicijah in »zelenih javnih naročilih«,
- sinergije z ukrepi drugih politik, kot so npr. zaposlovanje, prostorski razvoj in razvoj prometne, okoljske in informacijske infrastrukture,
- usmerjanjem investicijskih sredstev države in sredstev EU v zelene tehnologije.

Razvojna politika 6: Promet in prometna infrastruktura

Razvojna politika 7: Energetika

Razvojna politika 8: Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana

Razvojna politika 9: Okoljska in prostorska politika

Državotvorne politike (13 Nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve, 14 Upravljanje sistemov javne uprave, 15 Institucije pravne države, svobode in varnosti ter Institucije političnega sistema in civilne družbe) predstavljajo horizontalne politike in s tem enakomerno podporo delovanju sistema in zagotavljanju pravne države ter varnosti.