UMAR

ekonomski izzivi 2010

Ekonomski izzivi 2010
ISSN 1855-0118
Ljubljana, julij 2010

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27
Odgovarja: mag. Boštjan Vasle, direktor
Odgovorni uredniki: mag. Marijana Bednaš, Marjan Hafner, dr. Alenka Kajzer

Avtorice in avtorji Ekonomskih izzivov 2010 so:

I. Fiskalna gibanja in politika: mag. Marijana Bednaš (odgovorna urednica, Povzetek, Fiskalna gibanja in politika v EU, Analiza ciklično prilagojenega salda, Dolg sektorja država, Konsolidacija javnih financ in izzivi ekonomskih politik); **dr. Arjana Brezigar Masten** (Ocenjevanje ciklično prilagojenega salda); **mag. Gonzalo Caprirolo** (Analiza strukture izdatkov po namenih, Analiza strukture dolga po imetnikih, Analiza donosnosti državnih obveznic); **mag. Marko Glažar** (Ocenjevanje ciklično prilagojenega salda); **Jasna Kondža** (Javnofinančni agregati sektorja država, Javnofinančni viri: analiza strukture in možnosti za prestrukturiranje; Prispevki k spremembam salda javnih financ); **Maja Kozar** (Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU); **Dušan Kidrič** (Dolgoročna vzdržnost javnih financ); **dr. Ivo Lavrač** (Nepremičninski davki, Možnosti za povečanje nedavčnih virov); **dr. Ana Murn** (Analiza strukture izdatkov – struktura programsko usmerjenega proračuna, Učinkovitost državnih pomoči, Ocena proračunske procedure, Prehod na novo metodologijo državne finančne statistike, Analiza učinkovitosti države po IMD); **dr. Matija Rojec** (Prodaja in upravljanje lastniških deležev države v slovenskih podjetjih kot ena od možnosti za konsolidacijo javnih financ in obvladovanja javnega dolga); **dr. Igor Masten,** EF (prispevek za Fiskalno pravilo), **Snežana Šušteršič** (prispevek za Javnofinančni viri: analiza strukture in možnosti za prestrukturiranje in Konsolidacija javnih financ)

II. Trg dela- posledice krize in odziv države: **dr. Alenka Kajzer** (odgovorna urednica, Povzetek, Delovna aktivnost po anketi o delovni sili, Začasne in delne zaposlitve, Brezposelnost po anketi o delovni sili, Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest, Sklepne misli z izzivi); **Lidija Apohal-Vučković** (Pasivni ukrepi na trgu dela); **Arjana Brezigar Masten** (Naravna stopnja brezposelnosti); **Matevž Hribernik** (Gibanja na trgu dela in protikrizni ukrepi v EU); **Saša Kovačič** (Gibanje plač v dejavnostih javnega sektorja, Razmerja med plačami v javnem in zasebnem sektorju, Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev); **Tomaž Kraigher** (Zaposlenost po statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva, Registrirna brezposelnost); **Tina Nenadič** (Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest); **mag. Ana Tršelič Selan** (Gibanje plač v zasebnem sektorju); **Eva Zver** (Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev); **Franci Klužer**, SVREZ, (Aktivna politika zaposlovanja)

III. Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji: **Marjan Hafner** (odgovorni urednik, Povzetek, Gibanje kreditne aktivnosti, Finančne obveznosti in sredstva podjetij in NFI v Sloveniji, Tveganja za finančni sistem, Ugotovitve in izzivi); **mag. Barbara Ferk** (Tveganje kreditov gospodinjstev).

Uredniški odbor: Lidija Apohal Vučković, mag. Marijana Bednaš, mag. Lejla Fajić, dr. Alenka Kajzer, mag. Rotija Kmet Zupančič, Janez Kušar, mag. Boštjan Vasle

Lektoriranje: Sonja Primožič
Oblikovanje grafikonov: Marjeta Žigman
Oblikovanje: Katja Korinšek, Pristop
Računalniška postavitev: Bibijana Cirman Naglič

Tisk: Tiskarna Littera picta d.o.o.
Naklada: 200 izvodov

© Razmnoževanje publikacije ali njenih delov ni dovoljeno. Objava besedila in podatkov v celoti ali deloma je dovoljena le z navedbo vira.

Kazalo

Fiskalna gibanja in politika 5

Povzetek 7
Uvod 11
I. del
1. Fiskalna gibanja in politika v EU 12
2. Javnofinančni agregati sektorja država (ESA-95) v letu 2009 16
2.1 Analiza ciklično prilagojenega salda 18
3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU 20
4. Dolg sektorja država 23
5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ 26
II. del
6. Javnofinančni viri: analiza strukture in možnosti za prestrukturiranje 28
6.1 Davki na delo 29
6.2 Davki na potrošnjo 30
6.3 Davki na kapital 31
7. Javno finančni izdatki 34
7.1 Analiza strukture in možnosti za prestrukturiranje 34
7.1.1 Analiza izdatkov sektorja država po namenih (COFOG) 34
7.1.2 Analiza strukture javnofinančnih izdatkov – struktura programsko usmerjenega proračuna 37
7.2 Učinkovitost državnih pomoči z vidika vpliva na tržne strukture 42
7.3 Fiskalno pravilo 44
8. Prodaja in upravljanje lastniških deležev države v slovenskih podjetjih kot ena od možnosti za konsolidacijo javnih financ in obvladovanja javnega dolga 48
9. Konsolidacija javnih financ in izzivi ekonomskih politik 50
9.1 Postopek presežnega primanjkljaja in Program stabilnosti – dopolnitev 2009 50
9.2 Izzivi ekonomskih politik v procesu konsolidacije javnih financ 52
Priloga 1 Ocenjevanje ciklično prilagojenega salda 56
Priloga 2 Izdatki sektorja država po namenu 57
Literatura in viri 58

Trg dela – posledice krize in odziv države 61

Povzetek 63
Uvod 65
1. Gibanja na trgu dela in proti-krizni ukrepi v EU 66
2. Gibanja na trgu dela v Sloveniji 68
2.1 Zaposlenost po statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva 68
2.2 Delovna aktivnost po anketi o delovni sili 70
2.3 Začasne in delne zaposlitve 71
2.4 Brezposelnost 72
2.4.1 Registrirana brezposelnost 72
2.4.2 Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili 74
2.5 Gibanje plač 76
2.5.1 Gibanje plač v zasebnem sektorju 76
2.5.2 Gibanje plač v dejavnostih javnega sektorja 79
2.5.2.1 Razmerja med plačami v javnem in zasebnem sektorju 81
2.6 Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev 82

3. Ukrepi politike trga dela v času gospodarske krize v Sloveniji 84
3.1. Aktivna politika zaposlovanja 84
3.2 Pasivni ukrepi na trgu dela 86
3.3. Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest 87
4. Sklepne misli z izzivi 91
Priloga 93
Literatura in viri 96

Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji 97

Povzetek 98
Uvod 100
1. Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji 101
1.1 Gibanje kreditne aktivnosti pred izbruhom mednarodne finančne krize 101
1.1.1 Gibanje kreditne aktivnosti v EMU 101
1.1.2 Gibanje kreditne aktivnosti v Sloveniji 102
1.1.3 Gibanje obrestnih mer 104
2. Finančne obveznosti in sredstva podjetij in NFI v Sloveniji 106
2.1 Finančna obveznosti podjetij in NFI 106
2.2 Finančna sredstva podjetij in NFI 108
3. Tveganja za finančni sistem 109
3.1 Zunanji dejavniki tveganja 109
3.2 Notranji dejavniki tveganja 109
3.2.1 Rast deleža slabih in nedonosnih terjatev 110
3.2.2 Tveganja pri kreditiranju podjetij in NFI 110
3.2.3 Tveganje kreditov gospodinjstev 111
4. Ugotovitve in izzivi 113
Literatura in viri 114

I.
Fiskalna gibanja in politika

Povzetek

Upad gospodarske aktivnosti kot posledica globalne finančne in gospodarske krize ter sprejeti protikrizni fiskalni ukrepi so vplivali na močno poslabšanje stanja javnih financ v državah evrskega območja in EU v letu 2009, tako da je od lani večina držav EU v postopku presežnega primanjkljaja. Zaradi visokih javnofinančnih primanjkljajev in obsežnega financiranja ukrepov za podporo finančnem sektorju z zadolževanjem države se je močno povečala tudi povprečna višina dolga sektorja država v evrskem območju in EU. Med državami s precej slabšim stanjem od povprečja evrskega območja izstopajo Portugalska, Španija, Italija, Irska in zlasti Grčija, ki je zaradi zaostritve razmer na finančnih trgih v začetku leta 2010 zaprosila za finančno pomoč v višini 110 mrd EUR. Ob tveganju širitve krize iz Grčije na ostale članice in znižanju vrednosti evra so bili na ravni EU sprejeti ukrepi, ki poleg mehanizma pomoči Grčiji zajemajo še razširitev obstoječega evropskega mehanizma plačilnobilančne pomoči državam brez evra na države z evrom ter dogovor o vzpostavitvi stalnega sistema znotraj EU za zagotovitev stabilnosti evra. ECB je kot prispevek k reševanju krize odložila izvajanje svoje izhodne strategije postopnega umika ukrepov za povečanje likvidnosti, odločila pa se je tudi za neposredni odkup javnih in zasebnih dolžniških vrednostnih papirjev. Takšne rešitve so bile v danih razmerah nujne za preprečevanje destabilizacije evrskega območja, vendar pa ne prinašajo dolgoročne rešitve, za katero bodo potrebne sistemske prilagoditve in spremembe v inštitucionalni ureditvi EMU.

Tudi v Sloveniji je bilo močno povečanje neravnovesja javnih financ v letu 2009 povezano predvsem s finančno in gospodarsko krizo. S poslabšanjem gospodarskih razmer konec leta 2008 in zlasti v letu 2009 se je močno povečala ciklična komponenta primanjkljaja. Poslabšanje makroekonomskega okolja in učinki sprejetih davčnih sprememb iz zadnjih let so povzročili upad javnofinančnih prihodkov. Hkrati se je ohranjala visoka raven tekočega trošenja države, ki je bila ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev dodatno spodbujena s sprejeto plačno reformo in učinki protikriznih ukrepov. Diskrecijski ukrepi fiskalne politike, ki so neposredno vplivali na povečanje primanjkljaja, so bili usmerjeni predvsem na trg dela ter v davčne razbremenitve, podporo raziskavam in razvoju ter financiranju malih in srednjih podjetij, rast primanjkljaja pa je blažilo povišanje trošarin. Na relativno majhen obseg diskrecijskih ukrepov so v veliki meri vplivale javnofinančne omejitve in tudi relativno majhna učinkovitost obsežnejših ukrepov v odprtem gospodarstvu.

Slovenija je še med relativno manj zadolženimi državami evrskega območja, vendar hitrost lanskega povečevanja dolga ter predvidenega v letošnjem in prihodnjem letu opozarja na nujnost konsolidacije, ki bo preprečila poslabšanja percepcije Slovenije na finančnih trgih. V poslabšanih gospodarskih razmerah se je v letu 2009 močno povečal dolg sektorja država, glavna razloga za povečanje pa sta bila visok primanjkljaj in predhodno zadolževanje zakladnice za potrebe financiranja primanjkljaja v letu 2010. Slovenija je glede na višino dolga in obresti, izraženih v deležu BDP, še vedno med najmanj zadolženimi državami v EU, vendar je bilo relativno povečanje dolga lani med višjimi v EU. Slovenija je v času gospodarske krize uspela obdržati svojo bonitetno oceno, donosnost do dospetja državnih obveznic pa je bila precej nižja kot v visoko rizičnih državah. Za ohranjanje dosežene bonitetne ocene in preprečitev poslabšanja percepcije Slovenije na finančnih trgih je ključnega pomena, da fiskalna politika s svojimi ukrepi zagotovi konsistentno konsolidacijo javnih financ in tako ohrani pogoje zadolževanja na sedanji ravni. V tem primeru bo lahko zajezila rast stroškov servisiranja dolga in s tem učinek izrinjanja drugih izdatkov države. Pozitiven pa bi bil tudi vpliv na pogoje zadolževanja drugih udeležencev iz zasebnega sektorja na finančnem trgu.

V letu 2010 še ne bo prišlo do izboljšanja stanja javnih financ, zato bo doseganje njihove stabilnosti do leta 2013 še bolj zahtevna naloga. Predlagani rebalans proračuna za leto 2010 ne predvideva posegov v odhodke z bolj sistemskimi ukrepi, temveč pomeni le uskladitev odhodkov z nižje ocenjenimi prihodki in letos tako še ne bo prispeval h konsolidaciji javnih financ. Na strani prihodkov se, podobno kot v veljavnem proračunu za leto 2010, tudi v rebalansu močno računa na evropska sredstva in poleg tega še na povečanje prihodkov iz povišanih trošarin, ki pa strukturno ne morejo zagotoviti zapolnjevanja proračunske vrzeli. Takšna gibanja fiskalno in druge ekonomske politike postavljajo pred izziv, kako uresničiti cilj iz Programa stabilnosti o 1,6-odstotnem primanjkljaju sektorja država leta 2013. Z javnofinančno konsolidacijo je zato treba začeti čimprej, izpeljana pa mora biti tako, da bo omogočila vzdržnost javnih financ. Konsolidacija javnih financ je nujna zaradi visokega tekočega primanjkljaja in pritiska na izdatke zaradi starajočega se prebivalstva, ki bo v prihodnjih letih začel hitreje naraščati, pa tudi zaradi relativno velikega obsega poroštev države, ki predstavljajo potencialno obveznost in tveganje za hitro povečanje javnega dolga v primeru, da pride do njihove vnovčitve. Ukrepe za zniževanje primanjkljaja je nujno začeti izvajati čimprej, zlasti ukrepe strukturne narave, ki bodo omogočili znižanje primanjkljaja javnih financ na vzdržen način oziroma trajnejše ohranjanje stabilnega strukturnega javnofinančnega položaja. Brez tega lahko

pride do porušenja drugih makroekonomskih ravnovesij, predvsem se povečuje tveganje inflacije in zaostrovanja pogojev zadolževanja na mednarodnih finančnih trgih.

Na področju prihodkov so možnosti za povečevanje davčnih obremenitev omejene. Morebitno poviševanje davčnih stopenj pri davkih na delo in kapital bi imelo negativen vpliv na gospodarsko aktivnost in konkurenčnost, kar bi zlasti v času počasnega in negotovega okrevanja gospodarstva delovalo zaviralno. Pri odločitvah o ukrepih za dvig ravni javnofinančnih prihodkov na teh področjih bi bilo zato smiselno razmišljati o rešitvah, ki ne bi dodatno obremenjevale dela in kapitala. Usmeritev davčne politike na teh področjih mora biti predvsem izboljšanje davčne kapacitete z ohranjanjem davčnih stopenj in širjenjem davčne osnove, ki bi odpravile sedanje distorzije (npr. študentsko delo), z ukrepi za poenostavitev postopkov davčnih obveznosti, ki bi prispevali k zmanjšanju obsega davčnih utaj in s tem zmanjšali obseg sive ekonomije, in z izboljšanjem informacijskega sistema, ki bi omogočil enotne evidence in boljši nadzor. Tudi uvedba zgornje meje za osnovo prispevkom za socialno varnost bi dolgoročno lahko pozitivno vplivala na konkurenčnost in s tem na povečanje prihodkov. Kratkoročno pa bi omejevanje prispevkov za socialno varnost znižalo prilive, kar ne bi bilo javnofinančno vzdržno, zato bi bilo treba izpad prilivov od prispevkov zaradi uvedbe zgornje meje nadomestiti z drugimi viri, predvsem s širjenjem osnove. Za zagotovitev stabilnejših prilivov pa so možnosti še pri obdavčitvi potrošnje. Pri tem bi bil smiseln premik v smeri dviga posrednih davkov, ki so bistveno manj odvisni od cikličnega gibanja v gospodarstvu, pri čemer je treba upoštevati tudi vpliv na povišanje splošne ravni cen. Pri trošarinah je, zlasti kar zadeva trošarine na pogonska goriva, treba upoštevati tudi možni učinek znižanja potrošnje, zato je bolj smiselno poviševanje pri tistih izdelkih, kjer je elastičnost povpraševanja relativno nizka.

Ob lanskem izboljšanju črpanja EU sredstev so potrebni dodatni napori za uresničitev ciljev iz Programa stabilnosti na tem področju. Po dveh letih skromnejšega črpanja EU je bila Slovenija lani ponovno neto prejemnica EU sredstev, k čemur so prispevali tudi ukrepi na EU in nacionalni ravni. Črpanje EU sredstev v okviru finančne perspektive sicer lahko iz leta v leto niha, za povečanje aborpcijske sposobnosti pa so ključni predvsem kakovost predlaganih projektov ter priprava in izvedba razpisov, kjer bo v prihodnjih letih treba doseči nadaljnje izboljšanje. Toliko bolj, ker bo po Programu stabilnosti – dopolnitev 2009 črpanje EU sredstev pomemben element konsolidacije javnih financ v prihodnjih letih. Neuresničitev zastavljenih ciljev bi zato predstavljala precejšnje tveganje za uspešnost zniževanja primanjkljaja, negativno pa bi lahko vplivala tudi na dinamiko investicijske aktivnosti in s tem na hitrost gospodarskega okrevanja.

Med izdatki hitro naraščajo obveznosti servisiranja dolga, ki bodo v procesu konsolidacije omejevali oziroma izrinjali izdatke za druge namene, že letos se bo po naši oceni zmanjšal delež izdatkov z večjo razvojno usmerjenostjo. Struktura izdatkov po namenih opozarja na ponovno povečevanje deleža izdatkov za javno upravo zaradi povečanih obveznosti servisiranja dolga, kar se bo nadaljevalo tudi v prihodnjih letih. Glede na nujno omejevanje rasti skupnih izdatkov v procesu konsolidacije takšna pričakovana gibanja pomenijo, da bodo izdatki za javno upravo omejevali oziroma izrinjali izdatke za druge namene, med drugimi tudi izdatke za socialno zaščito, zdravstvo in izobraževanje ter izdatke za ekonomske dejavnosti, ki so bili v Sloveniji leta 2008 po deležu sicer približno primerljivi s tistimi v podobno razvitih državah. Analiza javnofinančnih izdatkov po programski strukturi sicer kaže, da so predvsem ukrepi za blaženje posledic gospodarske in finančne krize v letu 2009 močno povečali delež izdatkov za razvojne politike, vendar je bilo v sprejetem proračunu za leto 2010 že načrtovano njihovo znižanje, ki jih je rebalans državnega proračuna za leto 2010 po naši oceni še dodatno znižal. Lani je bil pri pripravi proračuna za leto 2010 sicer narejen korak k večjemu upoštevanju razvojnih prioritet s pristopom k oblikovanju programsko usmerjenega proračuna, ki spreminja logiko pripravljanja in sprejemanja državnega proračuna in v ospredje postavlja nacionalne razvojne prioritete. Vendar pa že rebalans proračuna za leto 2010 ni bil pripravljen po strukturi programsko usmerjenega proračuna, s čimer se je prekinil komaj dobro pričet postopek kvalitativne spremembe proračunskega načrtovanja, ki naj bi bil osnova prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov v smeri večje razvojne usmerjenosti.

Znižanje javnofinančnih izdatkov je delno možno doseči z varčevalnimi ukrepi in racionalizacijo, vendar samo tu ne bo dovolj prostora za vzdržno konsolidacijo. Prihranke pri izdatkih bo možno doseči z doslednim uresničevanjem ukrepov za izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja in racionalizacijo poslovanja, ki so predvideni v Programu stabilnosti in Slovenski izhodni strategiji 2010–2013. Zlasti je pomembno, da se uresničijo načrtovani ukrepi za omejevanje sredstev za zaposlene. Glede na to, da letos še ni prišlo do ustavitve rasti zaposlenosti v sektorju država, bo treba za doseganje začrtanih ciljev v prihodnjih letih vložiti dodatne napore, tako na področju

omejevanja zaposlovanja, pri čemer je treba upoštevati dejanske potrebe in zasledovati doseganje čim večje učinkovitosti, kot tudi na področju plačne politike. Precejšnje prihranke bi bilo možno doseči tudi z učinkovitejšo ureditvijo javnih naročil.

Širša in konsistentna rešitev za znižanje deleža skupnih izdatkov v BDP je prestrukturiranje izdatkov z izvedbo strukturnih reform, usmerjenih v krepitev vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in v zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Pri tem bo pomembno dosledno izvajanje priprave programsko usmerjenega proračuna in izločanje premalo učinkovitih programov, podprogramov in ukrepov javnega financiranja iz posameznih namenov in politik. S prestrukturiranjem bi bilo možno znižati izdatke tudi v sicer učinkovitih ekonomskih dejavnostih, in sicer z znižanjem in prestrukturiranjem izdatkov za kmetijstvo ter z zniževanjem državnih pomoči podjetjem v težavah in starim industrijam. Na področju podjetniškega financiranja so potrebni ukrepi v smeri večjega pospeševanje malega podjetništva kot najbolj dinamičnega dela gospodarstva, kar naj bi vplivajo na spremembo gospodarskih struktur. Povečanje učinkovitosti je možno doseči tudi pri drugih izdatkih, ki bodo prispevali k večji konkurenčnosti, zlasti na področju izdatkov za raziskave in izobraževanje. Pri financiranju javnih investicij, ki so pomembne z vidika gospodarske aktivnosti, bo treba tudi dejansko izpeljati prehod na pretežno financiranje z EU sredstvi, ki ga predvidevata Program stabilnosti in Izhodna strategija, ter razmisliti o krepitvi javno-zasebnega partnerstva. Na področju socialne zaščite je prihranke možno doseči s povečanjem učinkovitosti socialne politike in boljšo povezanostjo socialnih transferjev s socialnimi statusi, kar je sicer že predvideno v Izhodni strategiji. Predvsem na področju zagotavljanja individualnih javnih dobrin je smiselno, da se del bremen države prenese tudi v zasebni sektor.

Za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ bodo ključne sistemske prilagoditve sistemov socialne zaščite in ukrepi ekonomskih politik, ki bodo vplivali na dvig potencialne rasti BDP. Ključni dejavnik, ki bo v srednje- in dolgoročnem obdobju determiniral stanje javnih financ, je spremenjena demografska struktura prebivalstva. Za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ so zato ključne sistemske spremembe zagotavljanja na področju socialne varnosti ter dosledna implementacija ukrepov ekonomskih politik, ki bodo prispevali k dvigu potencialne rasti BDP. Predvidene prilagoditve sistemov socialne zaščite se morajo izvesti, še preden začnejo izdatki, povezani s staranjem, hitro naraščati. Pokojninska reforma, v prvi fazi sprememba valorizacijskega mehanizma, nato pa čimprejšnja celovita uzvedbo modernizacije pokojninskega sistema, bo upočasnila rast izdatkov za pokojnine in zagotovila daljše ostajanje v aktivnosti. Dodatno bosta pritisk na rast javnofinančnih izdatkov omilili zdravstvena reforma in reforma sistema dolgotrajne oskrbe. Vse reforme so že predvidene v obeh omenjenih vladnih dokumentih, zato je ključno, da se čimprej sprejmejo ter pravočasno in celovito implementirajo.

Uvedba fiskalnega pravila lahko podpre proces konsolidacije, pomembno pa je, da je dobro oblikovano in da se dosledno spoštuje. V procesu konsolidacije javnih financ je smiselna uvedba fiskalnega pravila, kar kažejo tudi primeri dobre prakse drugih držav. Pri tem pa je treba fiskalno pravilo oblikovati tako, da so ključni parametri prilagojeni specifičnim razmeram v državi, zlasti izhodiščnemu položaju in pritiskom na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Izdatkovno fiskalno pravilo, ki ga predvideva tudi Program stabilnosti, bi moralo biti v procesu konsolidacije naravnano relativno bolj restriktivno in tako predstavljati okvir, znotraj katerega bi bilo treba implementirati ukrepe za prestrukturiranje izdatkov v smeri večje razvojne naravnanosti in zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Ob tem je pomembno, da se v tem obdobju zagotovijo stabilni javnofinančni viri, poleg tega pa predvsem, da se pravilo dosledno upošteva pri proračunskem načrtovanju, saj je še tako dobro določeno pravilo vodenja ekonomske politike učinkovito le, če ga njeni izvajalci spoštujejo.

Delni prispevek h konsolidaciji je možen tudi s prodajo lastniških deležev države in boljšim upravljanjem njenega premoženja. Država lahko preko lastniških deležev v podjetjih prispeva k fiskalni konsolidaciji predvsem z boljšim upravljanjem, ki bi tem podjetjem omogočilo razvoj in dokapitalizacijo ter s tem večje letne dohodke, ki jih to premoženje prinaša. Predpogoj za to je, da odpre lastništvo podjetij in omogoči njihovo dokapitalizacijo. Pri zmanjševanju javnega dolga s prodajo lastniških deležev države so možnosti v trenutnih razmerah po naši oceni omejene, saj je med podjetji, ki so v neposredni lasti Republike Slovenije, precej takšnih, kjer bo težko doseči politično soglasje o tem, kolikšne deleže prodajati. Precej je tudi podjetij, ki opravljajo javno gospodarsko službo in njihova privatizacije zato ni pričakovati, poleg tega pa so med temi podjetji tudi takšna, kjer ni možno pričakovati interesa investitorjev ali pa so že v fazi likvidacije. Cilj iz Izhodne strategije o znižanju javnega dolga s prodajo državnega premoženja za 2 o. t. BDP je tako sicer realen, vendar pa politično in ekonomsko ne nujno tudi lahko dosegljiv cilj.

Uvod

S poglabljanjem finančne in gospodarske krize je prišlo do močnega poslabšanja stanja javnih financ. V letu 2009 se je zaradi negativnih cikličnih vplivov gospodarske recesije ter posledic preteklih in protikriznih ukrepov fiskalne politike močno povečal primanjkljaj sektorja država, kar je pospešilo rast javnega dolga in obveznosti njegovega servisiranja. Tudi v letu 2010 še ne bo prišlo do izboljšanja stanja javnih financ, kar fiskalno politiko postavlja pred izziv, kako čimprej in na vzdržen način konsolidirati javne finance. Vzpostavitev javnofinančnega ravnovesja z ukrepi fiskalne in ob podpori drugih ekonomskih politik je nujna za zagotavljanje stabilnega makroekonomskega okvira, ki bo omogočil pogoje za hitrejšo gospodarsko rast in zagotavljanje vzdržnih javnih financ na srednji in dolgi rok, ko se bodo začeli hitro povečevati izdatki, povezani s staranjem prebivalstva. Brez tega namreč lahko pride do porušenja drugih makroekonomskih ravnovesij, predvsem se povečuje tveganje inflacije in zaostrovanja pogojev zadolževanja na mednarodnih finančnih trgih.

V letošnjem fiskalnem poglavju se osredotočamo na analizo javnofinančnega stanja in možnosti za konsolidacijo javnih financ. V prvem delu predstavljamo lanska javnofinančna gibanja v EU ter gibanja javnofinančnih agregatov in tokov v Sloveniji, vključno z analizo cikličnih in strukturnih dejavnikov, finančnih tokov med Slovenijo in proračunom EU, javnega dolga ter elementov dolgoročne vzdržnosti javnih financ. V drugem delu podrobneje analiziramo javnofinančne vire in izdatke in ocenjujemo možnosti za njihovo prestrukturiranje, Poleg tega smo posebno pozornost posvetili trem temam: učinkovitosti državnih pomoči, vlogi fiskalnega pravila pri zagotavljanju javnofinančne stabilnosti in prodaji ter upravljanju lastniških deležev države kot možnosti za javnofinančno konsolidacijo. Na podlagi vseh analiz na koncu podajamo možne usmeritve za vzdržno konsolidacijo javnih financ, s katerimi bi bilo mogoče ohraniti oziroma okrepiti tudi njihovo razvojno vlogo.

I.del

1. Fiskalna gibanja in politika v EU

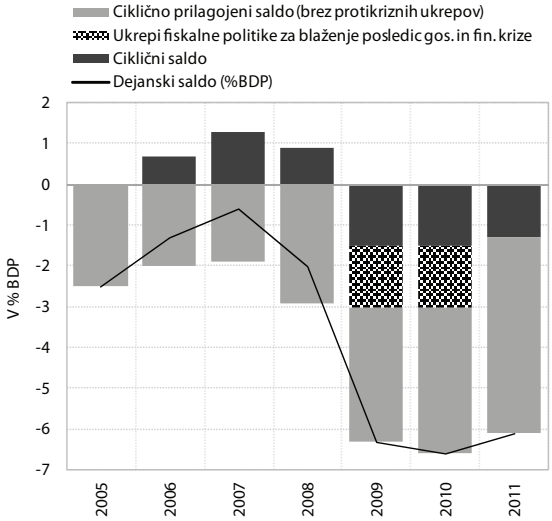
Upad gospodarske aktivnosti kot posledica globalne finančne in gospodarske krize in sprejeti protikrizni fiskalni ukrepi so vplivali na močno poslabšanje stanja javnih financ v državah evrskega območja in EU v letu 2009. Javnofinančni primanjkljaj držav v evrskem območju, ki je leta 2007 v povprečju znašal 0,6 % BDP in je bil najnižji v zadnjih letih, je ob poglobitvi finančno in gospodarske krize jeseni 2008 začel hitro naraščati. Leta 2008 je znašal 2,0 % BDP, v letu 2009 pa se je povečal na 6,3 % BDP. Podatki o ciklično prilagojenih saldih nakazujejo, da je bilo izboljšanje v letu 2007 v večji meri posledica ugodnih gospodarskih razmer, manj pa ukrepov fiskalnih politik, kar je tudi vplivalo na razmeroma hitro poslabšanje ob poglabljanju gospodarske in finančne krize. Evropska komisija v svoji pomladanski napovedi (EC Spring Forecast 2010) tudi za letos kljub predvidenemu počasnemu okrevanju gospodarske aktivnosti še ne pričakuje izboljšanja stanja javnih financ v evrskem območju in EU. Javnofinančni primanjkljaj evrskega območja naj bi se letos v povprečju tako poglobil na 6,6 % BDP, do postopnega izboljšanja naj bi prišlo šele v letu 2011, ko se bo v povprečju znižal na 6,1 % BDP. Podobno dinamiko EK napoveduje tudi za celotno EU, kjer se je javnofinančni primanjkljaj lani povečal na 6,8 % BDP (z 2,3 % BDP leta 2008), letos naj bi še narasel na 7,2 % BDP in se v prihodnjem letu znižal na 6,5 % BDP.

Tabela 1: **Dejanski in ciklično prilagojeni saldo javnih financ v državah EU**

	Dejanski saldo (v % BDP)						Ciklično prilagojeni saldo (v % BDP)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgija	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	*-6,0*	*-5,0*	-2,9	-0,4	-1,4	-2,0	*-4,5*	*-3,7*
Nemčija	-3,3	-1,6	0,2	0,0	*-3,3*	*-5,0*	-2,7	-2,2	-1,2	-1,5	*-1,8*	*-3,6*
Irska	1,6	3,0	0,1	-7,3	*-14,3*	*-11,7*	-0,9	2,1	-1,6	-7,0	*-11,4*	*-8,7*
Grčija	-5,2	-3,6	-5,1	-7,7	*-13,6*	*-9,3*	-5,6	-4,7	-7,0	-9,6	*-14,1*	*-8,2*
Španija	1,0	2,0	1,9	-4,1	*-11,2*	*-9,8*	1,0	1,6	1,2	-4,4	*-9,6*	*-7,8*
Francija	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	*-7,5*	*-8,0*	-3,4	-3,0	-3,7	-3,7	*-6,2*	*-6,6*
Italija	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	*-5,3*	*-5,3*	-4,6	-4,4	-3,0	-3,3	*-3,3*	*-3,6*
Ciper	-2,4	-1,2	3,4	0,9	*-6,1*	*-7,1*	-2,2	-1,3	2,5	-0,4	*-5,8*	*-6,3*
Luksemburg	0,0	1,4	3,6	2,9	*-0,7*	*-3,5*	-0,3	0,1	1,1	2,0	*1,2*	*-1,4*
Malta	-2,9	-2,6	-2,2	-4,5	*-3,8*	*-4,3*	-2,5	-2,5	-2,5	-4,9	*-3,1*	*-3,8*
Nizozem.	-0,3	0,5	0,2	0,7	*-5,3*	*-6,3*	0,3	0,3	-1,0	-0,5	*-3,6*	*-4,9*
Avstrija	-1,7	-1,5	-0,4	-0,4	*-3,4*	*-4,7*	-1,3	-1,9	-1,6	-1,7	*-2,4*	*-3,6*
Portugalska	-6,1	-3,9	-2,6	-2,8	*-9,4*	*-8,5*	-5,7	-3,7	-3,0	-2,9	*-8,3*	*-7,5*
Slovenija	-1,4	-1,3	0,0	-1,7	*-5,5*	*-6,1*	-1,6	-2,6	-2,9	-4,8	*-3,8*	*-4,4*
Slovaška	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3	*-6,8*	*-6,0*	-2,5	-3,9	-3,7	-4,5	*-6,4*	*5,4*
Finska	2,8	4,0	5,2	4,2	*-2,2*	*-3,8*	2,6	2,8	2,6	2,1	*0,3*	*-1,4*
EMU-16	-2,5	-1,3	-0,6	-2,0	*-6,3*	*-6,6*	-2,5	-2,0	-1,9	-2,9	*-4,8*	*-5,1*
Bolgarija	1,9	3,0	0,1	1,8	*-3,9*	*-2,8*	0,8	1,7	-1,5	0,0	*-2,8*	*-1,1*
Češka	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	*-5,9*	*-5,7*	-3,9	-4,0	-2,9	-4,5	*-5,1*	*-4,7*
Danska	5,2	5,2	4,8	3,4	*-2,7*	*-5,5*	4,7	3,5	3,1	3,3	*0,6*	*-3,0*
Estonija	1,6	2,5	2,6	-2,7	*-1,7*	*-2,4*	0,3	0,0	-0,7	-4,1	*1,3*	*0,2*
Latvija	-0,4	-0,5	-0,3	-4,1	*-9,0*	*-8,6*	-1,5	-3,2	-4,5	-6,4	*-6,3*	*-5,7*
Litva	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	*-8,9*	*-8,4*	-1,8	-2,1	-3,7	-5,7	*-6,7*	*-6,1*
Madžarska	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8	*-4,0*	*-4,1*	-8,7	-10,9	-6,4	-5,1	*-2,2*	*-2,1*
Poljska	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	*-7,1*	*-7,3*	-3,9	-4,0	-2,8	-4,6	*-6,9*	*-6,5*
Romunija	-1,2	-2,2	-2,5	-5,4	*-8,3*	*-8,0*	-2,2	-4,1	-4,7	-8,2	*-7,8*	*-6,9*
Švedska	2,3	2,5	3,8	2,5	*-0,5*	*-2,1*	1,0	0,3	1,6	1,4	*1,9*	*-0,2*
Združeno kraljestvo	-3,4	-2,7	-2,8	-4,9	*-11,5*	*-12,0*	-4,0	-3,5	-3,9	-5,7	*-9,7*	*-10,4*
EU-27	-2,5	-1,4	-0,8	-2,3	*-6,8*	*-7,2*	-2,6	-2,2	-2,1	-3,2	*-5,2*	*-5,6*

Vir: Evropska komisija.
Opomba: Ocena ciklično prilagojenega salda EK za Slovenijo, zlasti v letu 2008, se razlikuje od ocen UMAR (glej poglavje 2.1). Razlika je deloma posledica razlik v produkcijskih funkcijah, deloma pa različnih napovedi. Razlika je največja v letu 2008. Ocenjujemo, da je to predvsem posledica različnih ocen potencialnega BDP (glej tudi Prilogo 1).

Slika 1: **Kompozicija primanjkljaja držav evrskega območja, v % BDP**



Vir: Evropska komisija.

Večina držav EU je od lani v postopku presežnega primanjkljaja. Stanje javnih financ se je leta 2009 močno poslabšalo v skoraj vseh državah članicah EU, tako da jih je bilo ob koncu leta v postopku presežnega primanjkljaja že dvajset. Po napovedi EK letos samo tri države v EU ne bodo presegle zgornje meje javnofinančnega primanjkljaja 3 % BDP, ki jo dovoljujeta Pogodba o EU in Pakt stabilnosti in rasti. V okviru postopkov presežnih primanjkljajev je EK za večino držav kot skrajni rok za njihovo znižanje pod dovoljeno mejo določila leto 2012 oziroma 2013. Države, ki so v postopku, morajo redno poročati EK o doseženem napredku pri izvajanju ukrepov za konsolidacijo javnih financ. V primeru nepredvidenih gospodarskih okoliščin, ki znatno odstopajo od ocene v pozivu za odpravo presežnega primanjkljaja, se rok za odpravo primanjkljaja lahko tudi podaljša. Sicer pa določila Pakta stabilnosti in rasti predvidevajo, da se proti državam, ki v določenem roku ne odpravijo presežnega primanjkljaja, uvedejo sankcije[1].

Ob visokih javnofinančnih primanjkljajih in obsežnem financiranju ukrepov za podporo finančnem sektorju z zadolževanjem države se je povprečna višina dolga sektorja država v evrskem območju in EU leta 2009 močno povečala. V letu 2009 se je dolg sektorja država v evrskem območju v povprečju povečal za 9,3 o. t. BDP na 78,7 % BDP (v celotni EU za 12 o. t.), letos pa se bo po napovedih EK povečal za še 6,6 o. t. BDP in bo do konca leta 2010 dosegel skoraj 85 % BDP v evrskem območju in nekaj manj kot 80 % BDP v EU. Poleg primarnih primanjkljajev, ki se po lanskem povečanju tudi letos ohranjajo na visoki ravni, na rast javnega dolga vplivajo tudi naraščajoči izdatki za obresti in financiranje številnih izvenproračunskih izdatkov, ki so jih države v okviru protikiriznih ukrepov usmerjale v zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema, zlasti dokapitalizacije finančnih družb. Po oceni EK je obseg sredstev, namenjenih dokapitalizaciji bank v EU, ki je neposredno povečeval javni dolg, lani znašal 2 % BDP. Poleg ukrepov, ki so neposredno vplivali na povečanje dolga, pa so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh lani izdale obsežna jamstva, kar se nadaljuje tudi letos in povečuje potencialne obveznosti držav, ki se bodo realizirale, če pride do dejanske vnovčitve jamstev. Po oceni EK je skupni znesek vseh odobrenih jamstev finančnemu sektorju v povprečju EU do marca letos dosegel malo več kot 28 % BDP.

Tabela 2: **Dolg sektorja država, v % BDP**

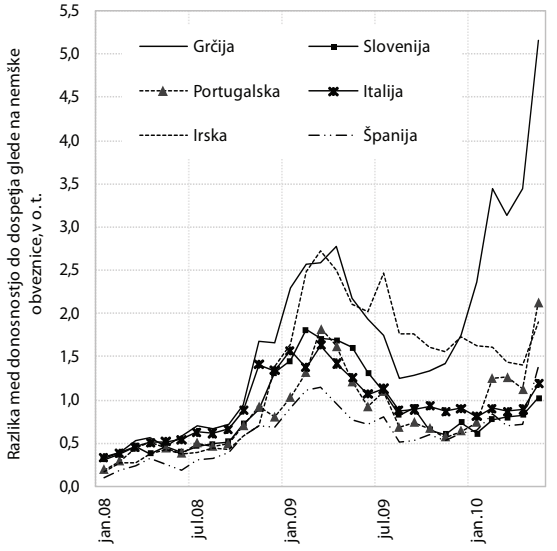
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgija	92,1	88,1	84,2	89,8	*96,7*	*99,0*
Nemčija	68,0	67,6	65,0	66,0	*73,2*	*78,8*
Irska	27,6	24,9	25,0	43,9	*64,0*	*77,3*
Grčija	100,0	97,8	95,7	99,2	*115,1*	*124,9*
Španija	43,0	39,6	36,2	39,7	*53,2*	*64,9*
Francija	66,4	63,7	63,8	67,5	*77,6*	*83,6*
Italija	105,8	106,5	103,5	106,1	*115,8*	*118,2*
Ciper	69,1	64,6	58,3	48,4	*56,2*	*62,3*
Luksemburg	6,1	6,5	6,7	13,7	*14,5*	*19,0*
Malta	70,2	63,7	61,9	63,7	*69,1*	*71,5*
Nizozem.	51,8	47,4	45,5	58,2	*60,9*	*66,3*
Avstrija	63,9	62,2	59,5	62,6	*66,5*	*70,2*
Portugalska	63,6	64,7	63,6	66,3	*76,8*	*85,8*
Slovenija	27,0	26,7	23,4	22,6	*35,9*	*41,6*
Slovaška	34,2	30,5	29,3	27,7	*35,7*	*40,8*
Finska	41,8	39,7	35,2	34,2	*44,0*	*50,5*
EMU-16	70,1	68,3	66,0	69,4	*78,7*	*84,7*
Bolgarija	29,2	22,7	18,2	14,1	*14,8*	*17,4*
Češka	29,7	29,4	29,0	30,0	*35,4*	*39,8*
Danska	37,1	32,1	27,4	34,2	*41,6*	*46,0*
Estonija	4,6	4,5	3,8	4,6	*7,2*	*9,6*
Latvija	12,4	10,7	9,0	19,5	*36,1*	*48,5*
Litva	18,4	18,0	16,9	15,6	*29,3*	*38,6*
Madžarska	61,8	65,6	65,9	72,9	*78,3*	*78,9*
Poljska	47,1	47,7	45,0	47,2	*51,0*	*53,9*
Romunija	15,8	12,4	12,6	13,3	*23,7*	*30,5*
Švedska	51,0	45,7	40,8	38,3	*42,3*	*42,6*
Združeno kraljestvo	42,2	43,5	44,7	52,0	*68,1*	*79,1*
EU-27	62,7	61,4	58,8	61,6	*73,6*	*79,6*

Vir: Evropska komisija.

[1] Če država v postopku presežnega primanjkljaja ne ukrepa na podlagi zaporednih odločitev Sveta EU, se odločitev Sveta o uvedbi sankcij praviloma sprejme v šestnajstih mesecih od datumov poročanja. Znesek prvega depozita države kršiteljice obsega stalni sestavni del, ki je enak 0,2 % BDP, in spremenljivi sestavni del, ki je enak eni desetini razlike med primanjkljajem kot % BDP v prejšnjem letu in referenčno vrednostjo 3 % BDP. Vsako naslednje leto do odprave sklepa o obstoju presežnega primanjkljaja Svet oceni, ali je država članica kršiteljica sprejela učinkovite ukrepe. V tej letni oceni Svet odloči o zaostritvi sankcij, razen kadar država svoje ravnanje s pozivom Sveta. Če se sprejme sklep o dodatnem depozitu, je ta enak eni desetini razlike med primanjkljajem kot % BDP v prejšnjem letu in referenčno vrednostjo 3 % BDP. Posamezni depozit pa ne sme preseči zgornje meje 0,5 % BDP.

Med državami s precej slabšim stanjem od povprečja evrskega območja izstopajo Portugalska, Španija, Italija, Irska in zlasti Grčija, ki je zaradi zaostritve razmer na finančnih trgih v začetku leta 2010 zaprosila za finančno pomoč v višini 110 mrd EUR. Na začetku letošnjega leta se je začela povečevati donosnost do dospetja državnih obveznic nekaterih držav članic z relativno šibkim javnofinančnim položajem (najbolj Grčije, občutneje tudi Portugalske, Španije, Irske), evro pa se je znašel pod pritiskom finančnih trgov. Med državami, v katerih je v letu 2009 prišlo do močnega poslabšanja stanja javnih financ, so se razmere v začetku letošnjega leta najbolj zaostrile v Grčiji, ki v tej skupini izstopa zaradi prirejanja podatkov o stanju javnih financ. Primanjkljaj sektorja država se je v Grčiji močno povečal že leta 2008, ko je bil tudi najvišji v EU (7,7 % BDP). Grške oblasti so še aprila o 2009 v poročilu o primanjkljaju in dolgu poročale o precej nižjem ocenjenem primanjkljaju za leto 2009 (3,7 % BDP), V naslednji notifikaciji oktobra 2009 je Grčija poročala o obučtno višjem primanjkljaju v višini 12,5 % BDP, vendar je Eurostat januarja 2010 poročilo zavrnil in izrazil sum o prirejanju javnofinančnih podatkov v Grčiji, aprila pa je objavil oceno grškega primanjkljaja v letu 2009 v višini 13,6 % BDP. Že tako slaba percepcija Grčije glede na ostale države evrskega območja na mednarodnih finančnih trgih se je po tej objavi naglo poslabšala in močno pospešila rast donosnosti do dospetja grških desetletnih obveznic. Zaradi zaostrenih javnofinančnih razmer in naraščajočih težav pri zagotavljanju sredstev za pokritje primanjkljaja in vračilo najetih posojil, ki zapadejo letos, je Grčija je 23. aprila 2010 na Evroskupino, EK in ECB naslovila uradno zaprosilo za finančno pomoč. EK, ECB in MDS so pripravili oceno potrebnih sredstev za pomoč Grčiji, ki znaša 110 milijard EUR v treh letih, in predloge spremljajočih ukrepov ekonomskih politik. Za pridobitev možnosti dostopa do finančne pomoči so se grške oblasti zavezale k izpolnitvi ukrepov ekonomskih politik, podrobneje opredeljenih v dokumentu Memorandum o soglasju. Osnovni cilj teh ukrepov je konsolidacija javnih financ in znižanje primanjkljaja sektorja država na 2,6 % BDP v letu 2014, kar bi omogočilo stabilizacijo relativno izraženega dolga sektorja država na ravni, doseženi v letu 2013, in nato njegovo postopno zniževanje[2]. EK, ECB in MDS so konec aprila 2010 pozitivno ocenile predlog grških ukrepov za javnofinančno konsolidacijo do leta 2014 in s tem sprejeli odločitev za sprožitev mehanizma posojil Grčiji. V obdobju treh let bodo države evrskega območja prispevale 80 mrd EUR, delež posamezne posojilodajalke v posojilu pa je enak njenemu deležu v kapitalu ECB. Skoraj 80 % obljubljene pomoči bodo tako prispevale štiri največje države evrskega območja (Nemčija 22,4 mrd EUR, Francija 16,8 mrd EUR, Italija 14,7 mrd EUR in Španija 9,8 mrd EUR). Proporcionalni delež Slovenije v skupnem znesku pomoči znaša 0,49 % ali 387 mio EUR v 3 letih, od tega v letu 2010 145 mio EUR, v prihodnjih dveh letih pa še 242 mio EUR. Na podlagi doseženega dogovora med Grčijo ter EK, MDS in ECB je izvajanje predlaganih ukrepov, ki se bo spremljalo četrtletno, glavni pogoj za črpanje posojil.

Slika 2: **Razlika med donosnostjo do dospetja 10-letnih državih obveznic izbranih držav glede na nemške obveznice, v o. t.**



Vir: Eurostat.

Ob tveganju širitve krize iz Grčije na ostale članice in znižanju vrednosti evra so članice evrskega območja in ECB ter tudi IMF sprejeli nadaljnje izredne ukrepe. Za podporo stabilnosti evru je bil sprejet dogovor o oblikovanju sistema pomoči, ki vključuje razširitev obstoječega evropskega mehanizma plačilnobilančne pomoči državam brez evra na države z evrom in njegovo povečanje za 60 milijard evrov, aktiviranje teh sredstev pa bo podvrženo številnim pogojem, in sicer v kontekstu skupne pomoči EU in IMF in pod podobnimi pogoji, ki jih postavlja IMF v okviru svojih pristojnosti dajanja plačilnobilančne pomoči prizadetim državam. Poleg tega bodo države v evrskem območju ta sredstva dopolnile s triletnim mehanizmom bilateralnih posojil, ki bo deloval po vzoru mehanizma posojil Grčiji, torej proporcionalno in usklajeno. Gre za ustanovitev posebne inštitucije, ki bo z jamstvom držav območja evra prevzela do 440 mrd evrov dolgov. Do ključnih sprememb je prišlo tudi pri denarni politiki ECB, kar je najverjetneje omejilo še večji razmah krize. ECB je kot svoj prispevek k reševanju krize naredila

[2] Ukrepi v letu 2010 predvidevajo dvig splošne stopnje DDV z 21 % na 23 %, povišanje trošarin na gorivo, alkohol in tobak, znižanje sredstev za zaposlene v javnem sektorju in pokojnine ter zmanjšanje obsega investicij, ki se financirajo s proračunskimi sredstvi. V naslednjih letih so na prihodkovni strani predvideni še ukrepi za širitev davčne osnove, dodatne obdavčitve potrošnje in kapitala, uvedba okoljskih dajatev ter odprodaja državnega premoženja. Na odhodkovni strani pa so ukrepi usmerjeni v restriktivno politiko zaposlovanja in plač v javnem sektorju, racionalizacijo državne potrošnje, zamrznitev pokojnin, povečanje absorpcije EU sredstev in povečanje njihovega deleža v strukturi financiranja investicij ter znižanje transferov javnim podjetjem in javnim institucijam. Javnofinančne ukrepe spremljajo ukrepi strukturnih reform na trgu dela (usklajevanje plač, poenostavitev ustanavljanja podjetij, licenciranje poklicev, ipd.), v pokojninskem in zdravstvenem sektorju, javni upravi ter poslovnem okolju. Poleg tega program terja, da grška centralna banka v vladnem imenu ustanovi poseben sklad za finančno stabilnost v višini 15 mrd EUR, ki bi zagotavljal potrebno rezervo za kapitalsko ustreznost bančnega sistema.

dva koraka. Prvič, odstopila je od svoje izhodne strategije postopnega umika ukrepov za povečanje likvidnosti in povečala sredstva za poslovne banke[3] ter v sodelovanju s FED ponovno vzpostavila operacije refinanciranja v dolarjih. Drugič, odločila se je za neposredni odkup javnih in zasebnih dolžniških vrednostnih papirjev ob dodatni sterilizaciji, kar je obrazložila z zaupanjem v zavezanost držav članic spoštovanju fiskalnih ciljev in njihovo pripravljenostjo pospešiti fiskalno konsolidacijo, kjer bi se to izkazalo potrebno.

Grški primer je opozoril na slabosti sedanjega mehanizma koordinacije ekonomskih politik v evrskem območju. Primer Grčije je pokazal, da sedanji mehanizem koordinacije fiskalnih politik, opredeljen v Paktu stabilnosti in rasti, ne zagotavlja zadostne fiskalne discipline v poslabšanih gospodarskih razmerah. Ob velikih učinkih prelivanja vplivov poslabšanja javnofinančnih razmer v eni državi na vse države evrskega območja se je namreč pokazalo, da je sedanji mehanizem preohlapen in premalo zavezujoč za ohranjanje stabilne valute. Sprejete rešitve za sprožitev mehanizma pomoči Grčiji, dogovor o vzpostavitvi stalnega sistema znotraj EU za zagotovitev stabilnosti evra ter odstopanje ECB od lastnih načel, v nasprotju z ohranjanjem cenovne stabilnosti kot primarnim ciljem denarne politike evrskega območja, so bile v danih razmerah nujne za preprečevanje destabilizacije evrskega območja. Še zlasti, ker je med državami evrskega območja kar nekaj takšnih z visokim javnofinančnim primanjkljajem in/ali dolgom in negotovimi obeti glede okrevanja gospodarske aktivnosti, kar lahko poslabša njihov položaj na finančnih trgih in še dodatno oslabi stabilnost celotnega evrskega območja. Vendar pa sprejeti dogovori še ne prinašajo dolgoročne rešitve, za katero bodo potrebne sistemske prilagoditve in spremembe v inštitucionalni ureditvi EMU. Na ravni EU se je maja 2010 glede dopolnitve obstoječega fiskalnega okvira oblikovala posebna skupina pod vodstvom predsednika EU, ki naj bi pripravila predlog sprememb, in sicer gre za priporočila na treh področjih: preprečitev kriz, blaženje kriz in rešitev kriz. Glede preprečevanja kriz priporočila vsebujejo okrepitev preventivnega dela koordinacije fiskalnih politik s harmonizacijo proračunskega cikla v državah članicah evrskega območja, zagotavljanjem večjega pomena javnega dolga in njegove vzdržnosti v okviru izvajanja postopka presežnega primanjkljaja ter okrepitvijo strukturnih reform. Med predlaganimi ukrepi so tudi sankcije proti članicam, ki ne bi dosegale napredka pri uveljavljanju srednjeročnih ciljev. V okviru blaženja kriz je predlagano pospešeno uveljavljanje sankcij proti članicam, ki bodo redno kršile določila Pakta o stabilnosti in rasti, ki bi lahko vključevale tudi zamrznitev prejemanja sredstev iz kohezijskih skladov in pogojnost pri črpanju sredstev iz EU proračuna. Glede reševanja kriz pa je v primeru, da bi bili ukrepi za preprečitev krize nezadostni, predvidena finančna pomoč državi članici v obliki posojila. Slednje bi moralo biti podvrženo natančnim pogojem glede potrebnih politik, katerih cilj bi bilo reševanje temeljnih neravnovesij v državi članici.

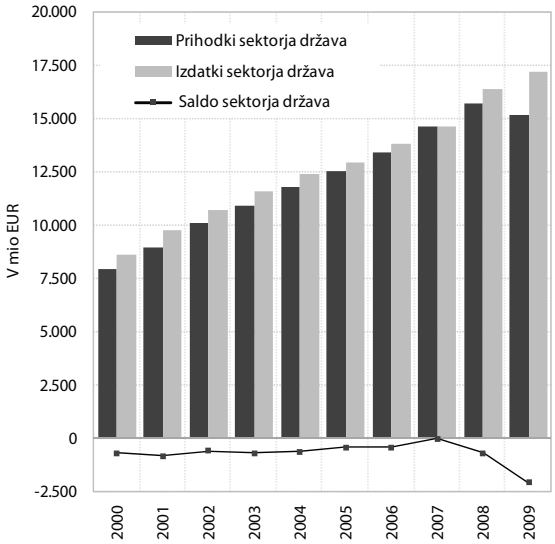
[3] Izvedba 6-mesečne operacije dolgoročnejšega refinanciranja s polno dodelitvijo po obrestni meri, ki je določena kot povprečna izklicna obrestna mera v operacijah glavnega refinanciranja med trajanjem te operacije (do 12. maja je bilo dodeljenih 36 mrd EUR); izvedba rednih 3-mesečnih operacij dolgoročnejšega refinanciranja (26. maja in 30. junija) v obliki avkcije s fiksno obrestno mero in polno dodelitvijo.

2. Javnofinančni agregati sektorja država (ESA-95) v letu 2009

Neravnovesje javnih financ se je v letu 2009 močno povečalo, kar je povezano predvsem s finančno in gospodarsko krizo. Primanjkljaj sektorja država[4] je ocenjen na 5,5 % BDP in se je glede na leto 2008, ko je znašal 1,7 % BDP, povečal za 3,8 o. t. BDP. V letu 2009 so se relativno izraženi prihodki države povečali za 1,8, izdatki države pa za 5,6 o. t. BDP[5]. Poslabšanje makroekonomskega okolja ob gospodarski in finančni krizi ter učinki sprejetih davčnih sprememb iz zadnjih let so povzročili upad javnofinančnih prihodkov. Hkrati se je ohranjala visoka raven tekočega trošenja države, ki je bila ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev dodatno spodbujena s sprejeto plačno reformo in učinki protikriznih ukrepov (glej tudi Sliko 3). Javnofinančni položaj se je začel slabšati že v drugi polovici leta 2008, še bolj pa se je poslabšal v prvi polovici leta 2009, ko je prišlo do upada javnofinančnih prihodkov ob ohranjanju javnofinančnih odhodkov na visoki ravni. Rast javnofinančnih odhodkov se je nekoliko upočasnila šele v drugi polovici leta 2009, ko se je primanjkljaj s 6,5 % BDP v prvi zmanjšal na 4,5 % BDP v drugi polovici leta. Kljub precejšnjemu poslabšanju javnofinančnega položaja v letu 2009, je bilo povečanje primanjkljaja sektorja država v Sloveniji relativno manjše kot v povprečju EU in evrskega območja (glej poglavje 1).

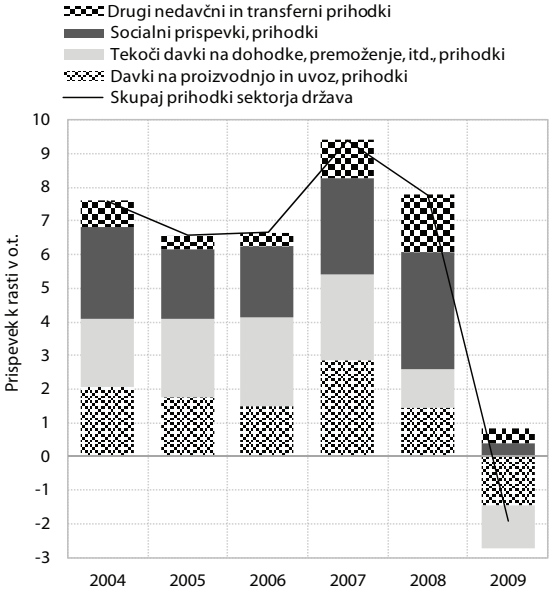
Ob nominalnem znižanju prihodkov sektorja država v letu 2009 se je njihov delež v primerjavi z BDP, zaradi še večjega nominalnega padca BDP, povečal za 1,8 o. t.[6] Kljub 1,9-odstotnemu nominalnemu upadu javnofinančnih prihodkov se je zaradi še večjega upada BDP (nominalno -6 %) v letu 2009 relativna obremenitev z davki in prispevki povečala za 1,3, delež skupnih prihodkov sektorja država pa za 1,8 o. t. BDP. Od pomembnejših kategorij so se medletno povečali prihodki od obračunanih prispevkov za socialno varnost za 1,1 o. t. BDP. Zaradi upočasnjene gospodarske aktivnosti in ukinitve davka na izplačane plače so se, kljub povečanju obračunanih trošarin ob povečanih trošarinskih dajatvah, zmanjšali davki na proizvodnjo in uvoz, njihov delež se je povečal za 0,2 o. t. BDP. Ob nespremenjenem deležu v BDP so se zmanjšali tudi tekoči davki na dohodke in premoženje, med katerimi so se zmanjšali tako prihodki od obračunane dohodnine kot tudi prihodki od obračunanega davka od dohodka pravnih oseb. Poleg slabših rezultatov poslovanja so na obračun davka od dohodka vplivale spremembe zakona z nižjo davčno stopnjo in povečanimi davčnimi olajšavami, na obračun dohodnine pa dodatne splošne olajšave v nižjih dohodkovnih razredih. Za 0,5 o. t. BDP so se povečali drugi (nedavčni) prihodki sektorja država.

Slika 3: **Prihodki, izdatki in saldo sektorja država**



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, Prva objava, 31. marec 2010 (za 2006–2009). Nefinančni računi: S-13 država, preračuni UMAR.

Slika 4: **Prispevek k rasti prihodkov sektorja država, v o.t.**



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, Prva objava, 31. marec 2010 (za 2006–2009). Nefinančni računi: S-13 država, preračuni UMAR.

[4] Metodologija ESA-95, Poročilo o primanjkljaju in dolgu države, april 2010.
[5] Na povečanje deležev agregatov je v letu 2009 precej vplivalo zmanjšanje bruto domačega proizvoda.
[6] Ob nominalnem znižanju prihodkov je na rast deleža v primerjavi z BDP vplival še večji nominalni padec BDP v letu 2009.

Tabela 3: **Prihodki, izdatki in saldo sektorja država, v % BDP**

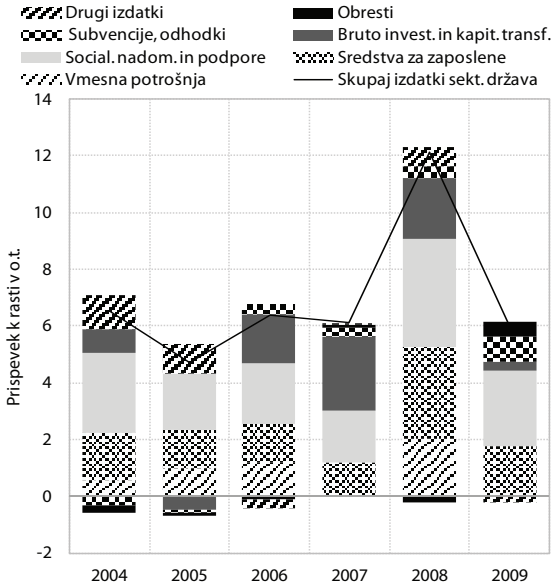
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Skupaj prihodki	43,0	43,6	43,9	43,7	43,6	43,8	43,2	42,4	42,6	44,4
Skupaj izdatki	46,7	47,6	46,3	46,4	45,8	45,2	44,5	42,4	44,3	49,9
Saldo sektorja država	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,7	-5,5

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, Prva objava, 31. marec 2010 (za 2006–2009). Nefinančni računi: S-13 država, preračuni UMAR.

Izdatki sektorja država so se v letu 2009 močno povečali, ob nominalnem upadu BDP je bilo izrazito tudi povečanje njihovega deleža v primerjavi z BDP. Nominalna rast izdatkov sektorja država v letu 2009 je bil 6-odstotna, njhov delež v primerjavi z BDP pa se je ob upadu BDP povečal za 5,7 o. t. V letu 2009 se je najbolj povečal delež socialnih nadomestil in podpor v denarju in naravi (za 2,3 o.t.) kot posledica poslabšanja razmer na trgu dela (avtomatski stabilizator). K povečanju deleža odhodkov so 1,5 o. t. prispevala še sredstva za zaposlene zaradi plačne reforme javnega sektorja in rasti zaposlenih. Kot posledica izvajanja protikriznih ukrepov se je za 0,6 o. t. BDP povečal delež izdatkov za subvencije, deleža sredstev za vmesno potrošnjo ter za investicije pa vsak za 0,5 o. t. Zaradi povečanega zadolževanja države in naraščajočih obresti se je za 0,3 o. t. povečal še delež izdatkov za obresti. Deleži vseh ostalih izdatkov pa se glede na leto prej niso bistveno spremenili.

Primanjkljaj sektorja država se je tudi v letu 2009 v veliki meri generiral na centralni ravni države, v primerjavi s preteklim obdobjem pa sta bila relativno visoka tudi primanjkljaja lokalne države in skladov socialnega zavarovanja. V letu 2009 je skoraj 84 % skupnega primanjkljaja odpadlo na centralno raven. Primanjkljaj lokalne ravni države se je povečal leta 2008 in je tudi leta 2009, kljub relativnemu upadu (za 0,1 o. t.), ostal na višji ravni kot prejšnja leta (0,5 % BDP). Največ so k rasti odhodkov lokalne ravni države prispevali izdatki za investicije in kapitalske transfere, ki so v letih 2007–2009 prispevali skoraj polovico rasti. V strukturi odhodkov lokalne ravni predstavljajo investicije in kapitalski transferi več kot četrtino, nadpovprečna pa je bila tudi njihova rast, saj je bila investicijska aktivnost na lokalni ravni dodatno spodbujena po letu 2006 s širšimi možnostmi zadolževanja, kasneje pa tudi z evropskimi sredstvi. Rast odhodkov lokalne ravni države so povečevala tudi sredstva za zaposlene, ki so v letih 2006–2008 prispevala okoli 30 % rasti, v letu 2009 pa celo več kot 40 %. Pomemben je bil še prispevek k rasti odhodkov za vmesno porabo, ki je v volilnem letu 2006 prispeval četrtino rasti, v letu 2008 pa skoraj 19 %. V letu 2009 je bil primanjkljaj prvič po letu 2004 zabeležen tudi v skladih socialnega zavarovanja (0,4 % BDP).

Slika 5: **Prispevek k rasti odhodkov sektorja država, v o.t.**



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, Prva objava, 31. marec 2010 (za 2006–2009). Nefinančni računi: S-13 država, preračuni UMAR.

Tabela 4: **Prihodki, izdatki in saldo sektorja država po metodologiji ESA-95, v % BDP, Slovenija 1995-2009**

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Primanjkljaj sektorja država	-8,5	-3,7	-1,4	-1,3	0,0	-1,7	-5,5
Centralna država	-7,9	-3,2	-2,2	-1,3	-0,1	-1,1	-4,6
Lokalna država	0,2	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,6	-0,5
Skladi socialnega zavarovanja	-0,8	-0,5	0,8	0,1	0,2	0,0	-0,4

Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država, Prva objava (SURS), 31. marec 2010 (za 2006–2009). Nefinančni računi: S-13 država, preračuni UMAR (za leta 1995, 2000, 2005).

2.1. Analiza ciklično prilagojenega salda

Analiza ciklično prilagojenega salda je orodje za oceno naravnanosti in ustreznosti fiskalne politike, pri čemer pa je zaradi spremenljivosti ocen potencialne rasti in vpliva revizij podatkov za pretekla leta pri njihovi interpretaciji kot podlagi za vodenje ekonomskih politik potrebna previdnost. Analiza ciklično prilagojenega salda daje dodaten vpogled v delovanje preteklih ukrepov fiskalne politike, s tem pa lahko pripomore k ex-post oceni naravnanosti fiskalnih politik in ugotavljanju razlogov za morebitna nastala neravnovesja v preteklosti. Pri analizi ciklično prilagojenega salda pa velja opozoriti na previdnost pri interpretaciji ocene fiskalnega položaja kot podlagi za vodenje ekonomskih politik, predvsem zaradi velike spremenljivosti ocen potencialne rasti in proizvodne vrzeli, še posebno v času krize (glej Prilogo 1). Prav tako revizije ocen gospodarske rasti in temeljnih agregatov sektorja država ter posledične spremembe ocen proizvodne vrzeli lahko spremenijo oceno fiskalnega stanja za nazaj (primer je ocena ciklične naravnanosti fiskalne politike v Sloveniji leta 2007, ki je bila po lanskih izračunih naravnana restriktivno in proticiklično[7], po letošnjih izračunih na osnovi ažuriranih podatkov pa je ocenjena kot rahlo ekspanzivna in ciklična).

Z močnim poslabšanjem gospodarskih razmer konec leta 2008 in v letu 2009 se je lani močno povečala ciklična komponenta primanjkljaja. Potem ko je bilo povečanje primanjkljaja v letu 2008 izrazito strukturne narave, saj se je ciklično prilagojeni saldo po naši oceni poslabšal za 2,3 o. t., se je v letu 2009 močno povečala ciklična komponenta primanjkljaja. Delovanje avtomatskih stabilizatorjev je po naši oceni povečalo relativno izraženi primanjkljaj za 3,7 o. t., že sprejeti ukrepi fiskalne politike v letih 2007 in 2008 ter diskrecijski ukrepi za blaženje posledic gospodarske in finančne krize pa še za 0,1 o. t. Diskrecijski ukrepi fiskalne politike, ki so neposredno vplivali na povečanje primanjkljaja, so bili usmerjeni predvsem na trg dela ter v davčne razbremenitve, podporo raziskavam in razvoju ter financiranju malih in srednjih podjetij, rast primanjkljaja pa je blažilo povišanje trošarin. Na relativno majhen obseg diskrecijskih ukrepov so v veliki meri vplivale javnofinančne omejitve in tudi relativno majhna učinkovitost obsežnejših ukrepov v odprtem gospodarstvu.

Primerjava dinamike ciklično prilagojenega primanjkljaja in proizvodne vrzeli kaže na ciklično oziroma proticiklično naravnanost fiskalne politike. Spremembe ciklično prilagojenega salda v zaporednih letih kažejo naravnanost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. S primerjavo spremembe ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli, ki kaže konjunkturna nihanja, med posameznimi leti lahko ocenimo naravnanost fiskalne politike oziroma fiskalni položaj. Pozitiven fiskalni impulz na primer pomeni povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v tekočem letu glede na leto pred tem. Različna oddaljenost posameznih točk od osi kaže intenzivnost delovanja fiskalne politike. Na Sliki 6 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v prvem ali tretjem kvadrantu, je fiskalna politika proticiklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa restriktivno. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v drugem ali četrtem kvadrantu, je fiskalna politika ciklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa je tudi fiskalna politika ekspanzivna. Ciklična naravnanost pomeni, da fiskalna politika ne dopušča delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, zaradi česar se na primer izdatki spreminjajo skladno s spremembami gospodarske rasti, in ne kot je bilo načrtovano. Na strani prihodkov to pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davčnih stopenj in povečanja izdatkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

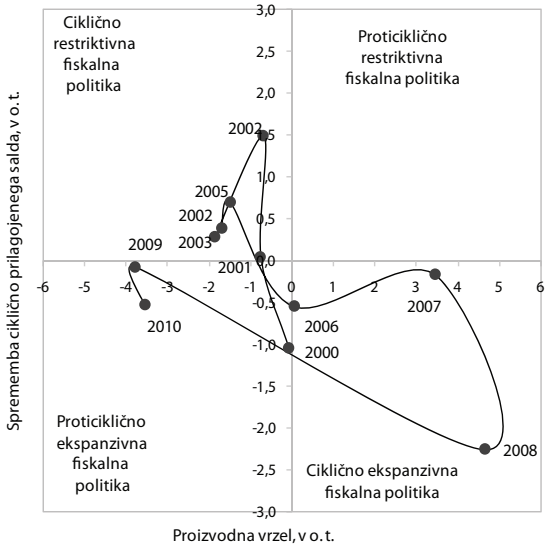
Tabela 5: **Dejanski, ciklični in ciklično prilagojeni saldo sektorja država, v % BDP**

	Dejanski saldo (1)	Ciklični saldo[1] (2)	Ciklično prilagojeni saldo[2] (3 = 1 - 2)	Sprememba ciklično prilagojenega salda[3]
2000	-3,7	0,0	-3,7	-1,0
2001	-4,0	-0,3	-3,6	0,0
2002	-2,5	-0,3	-2,2	1,5
2003	-2,7	-0,8	-1,9	0,3
2004	-2,2	-0,7	-1,5	0,4
2005	-1,4	-0,7	-0,8	0,7
2006	-1,3	0,0	-1,3	-0,6
2007	0,0	1,5	-1,5	-0,2
2008	-1,7	2,1	-3,8	-2,3
2009	-5,5	-1,7	-3,8	-0,1
2010	-5,8	-1,4	-4,4	-0,5

Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2010 za dejanski saldo; ciklične komponente – preračun UMAR.
Opomba: [1] Ciklični saldo nam pokaže, koliko (in v katero smer) so na javnofinančni rezultat prispevale makroekonomske razmere. Izračunan je s pomočjo metode produkcijske funkcije, pri čemer je upoštevana potencialna rast BDP, ocenjena po objavi podatkov SURS o rasti BDP v letu 2009, in zadnja realizacija prihodkov in izdatkov sektorja država. [2] Ciklično prilagojeni oziroma strukturni saldo, nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunkturnih dejavnikov. [3] Pozitivna sprememba pomeni izboljšanje salda. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

[7] Glej Ekonomski izzivi 2009, str. 46.

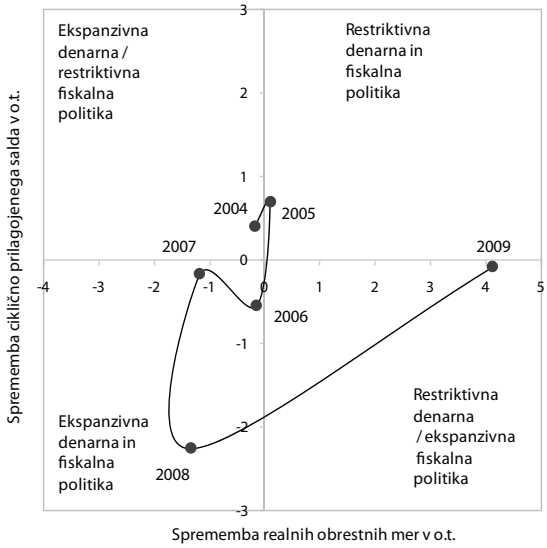
Slika 6: **Ciklična naravnanost fiskalne politike**



Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2010; Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2010 (UMAR); ciklične komponente – preračun UMAR.

Fiskalna politika se je po več letih bolj ali manj cikličnega delovanja v kriznem letu 2009 odzvala blago proticiklično, po naših ocenah bo podobno tudi v letu 2010. Na podlagi primerjave dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli[8] v obdobju po letu 2000 ocenjujemo, da je bilo delovanje fiskalne politike v obdobju od leta 2001 do leta 2005 v prvem letu precej nevtralno, nato pa restriktivno in ciklično, izraziteje leta 2002. V tem obdobju je bil osnovni cilj ekonomske politike izpolnjevanje pogojev za prevzem evra, zato je fiskalna politika, ki je v tem obdobju v praksi ciljala primanjkljaj državnega proračuna v višini 1 % BDP, z ukrepi omejila delovanje avtomatskih fiskalnih stabilizatorjev. Fiskalna politika je svojo restriktivno usmerjenost tako ohranjala tudi v letih, ko je bila dejanska rast BDP pod njegovo potencialno rastjo, s čimer je ohranjala primanjkljaj sektorja država pod vrednostjo maastrichtskega kriterija. Leta 2006, ko je zaradi pospešene gospodarske rasti prišlo do zapiranja proizvodne vrzeli, pa je fiskalna politika postala ekspanzivna, s čimer se je nadaljevalo njeno ciklično delovanje. V letu 2007 se je v razmerah visoke konjunkture ciklično prilagojeni saldo še malo povečal, kar je delovalo ekspanzivno in še vedno ciklično. Po izračunih je do še večje cikličnosti in ekspanzivnosti fiskalne politike prišlo v letu 2008. Dejavniki, ki so prispevali k ekspanzivnosti, so bili zlasti ukrepi, ki so spodbudili rast javnofinančnih izdatkov (povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transferje[9] in naraščanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih), pa tudi davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke (povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, nadaljnje zniževanje stopnje davka na izplačane plače in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek). Z vidika stabilizacijske vloge pa bi morala fiskalna politika zmanjševanje davčnih stopenj in uveljavljanje davčnih olajšav v (gospodarsko) dobrih časih, ko so bili realizirani prihodki višji od načrtovanih, ustrezno dopolniti z obsežnejšim omejevanjem in prestrukturiranjem javnofinančnih izdatkov. Vendar pa je pri oceni fiskalnega položaja v letu 2008 treba upoštevati tudi to, da je proti koncu leta izbruhnila gospodarska kriza, ki je že precej prizadela javne finance, na proizvodno vrzel pa še ni imela vpliva. Izračunani fiskalni položaj v letu 2008 tako ne upošteva, da je do izpada prihodkov prišlo zaradi upočasnjene gospodarske rasti, kar je po vsebini že proticiklično delovanje. V letu 2009, ko je prišlo do močnega upada gospodarske aktivnosti in visoke negativne proizvodne vrzeli, je povečanje ciklično prilagojenega salda, predvsem kot posledica sprejetih protikriznih ukrepov (ekspanzivnost fiskalne politike), delovala proticiklično. Ocene na podlagi napovedi stanja javnih financ iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2009 kažejo, da se bo ciklično prilagojeni primanjkljaj letos še nekoliko povečal, kar bo ohranilo proticiklično naravnanost tudi letos, ko bo proizvodna vrzel še vedno visoko negativna.

Slika 7: **Kombinacija fiskalne in denarne politike**



Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2010; ciklične komponente za obdobje - preračun UMAR. Opomba: Realne obrestne mere v obdobju od 2004 do 2009 so letna povprečja obrestnih mer za posojila podjetjem do 1 mio EUR z ročnostjo do enega leta, ki so deflacionirane z letno povprečno inflacijo.

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

[9] Znatno so se povečali izdatki za socialna nadomestila in podpore gospodinjstvom zaradi ukrepov, usmerjenih v zmanjšanje negativnih posledic visoke inflacije na blaginjo prebivalstva, ki so bili sprejeti maja 2008 (regresiranje prevozov, prehrane, stanarin, ipd. ter na novo uvedena prehrana dijakov in doplačila v vrtcih), kar je verjetno povezano tudi z volilnim ciklom (lokalne volitve jeseni 2008).

Kombinacija denarne in fiskalne politike v Sloveniji po vstopu v evrsko območje ni delovala usklajeno in proticiklično. Takšna gibanja so na eni strani posledica sprejemanja odločitev o denarni politiki na ravni evrskega območja, kjer se razmere lahko razlikujejo od razmer v posamezni državi, na drugi strani pa ciklične fiskalne politike (do leta 2009) in javnofinančnih omejitev, ki vedno ne dovoljujejo večjih prilagoditev na strani fiskalne politike (leta 2009). Naravnanost denarne politike ocenjujemo glede na spremembe realnih kratkoročnih obrestnih mer. V obdobju do leta 2007 je Banka Slovenije vodila samostojno denarno politiko, z vključitvijo Slovenije v EMU pa je ključen instrument denarne politike postala obrestna mera ECB[10]. Denarna in fiskalna politika v obdobju 2004–2008 nista bili vedno usklajeni. Leta 2004, ko je bila proizvodna vrzel negativna, je bila restriktivna fiskalna politika ob ekspanzivni denarni politiki ciklična, prav tako leta 2006, ko je bila ob restriktivni denarni politiki ekspanzivna. Leta 2007 je bila fiskalna politika rahlo ekspanzivna in glede na pozitivno proizvodno vrzel ciklična, istočasno so bile realne obrestne mere v Sloveniji zaradi relativno visoke inflacije glede na povprečje evrskega območja nizke, to pa se je odražalo v ekspanzivnosti denarne politike. Glede na to, da na spremembe obrestnih mer ključno vplivajo ukrepi skupne denarne politike na ravni evrskega območja, je za doseganje ustrezne kombinacije makroekonomskih politik na nacionalni ravni potrebna večja prilagodljivost fiskalne politike. Ob pozitivni proizvodni vrzeli v letu 2007 bi zato za proticikličnost kombinacije obeh politik moralo biti delovanje fiskalne politike precej restriktivno in ne rahlo ekspanzivno. V drugi polovici leta 2008 so se realne obrestne mere s poslabšanjem gospodarskih razmer pričele zniževati, fiskalna politika pa je postala bolj ekspanzivna. V letu 2009 so se ob nizki inflaciji realne obrestne mere v Sloveniji relativno povišale, kljub zniževanju ključne obrestne mere ECB z 2 % v januarju na 1 % sredi maja 2009, kar je v razmerah visoko negativne proizvodne vrzeli delovalo ciklično. Glede na visok javnofinančni primanjkljaj je bil prostor za povečanje ekspanzivnosti fiskalne politike omejen, zato je bila fiskalna politika na meji restriktivnosti in je v razmerah močnega upada gospodarske aktivnosti delovala praktično nevtralno.

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

3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

Po podatkih Ministrstva za finance je bila Slovenija v letu 2009, potem ko je bila v letih 2007 in 2008 neto plačnica v proračun EU, zopet neto prejemnica evropskih sredstev v višini 155,7 mio EUR. Črpanje EU sredstev ne poteka enakomerno vse leto in med leti v okviru ene finančne perspektive, temveč je vezano na kakovost predlaganih projektov in pripravo ter izvedbo razpisov, kar vse vpliva na absorpcijsko sposobnost, ki lahko niha iz leta v leto. Po dveh letih razmeroma skromnejšega črpanja EU sredstev je bila v letu 2009 dosežena uspešnost črpanja v višini 73 % načrtovanih sredstev, kar je že primerljivo z letom 2006, ki je bilo do sedaj za Slovenijo najuspešnejše, saj je tedaj počrpala kar 77 % načrtovanih sredstev. K izboljšanju so lani prispevali tudi ukrepi na EU in nacionalni ravni. Na EU ravni je bil v okviru EERP sprejet ukrep pospešitve dodeljevanje sredstev državam članicam v višini 6,3 mrd EUR iz socialnih in regionalnih skladov, na nacionalni ravni pa so bili sprejeti ukrepi za izboljšanje črpanja sredstev kohezijskih politik (februar 2009), ki so vplivali predvsem na izboljšanje administrativne absorpcijske sposobnosti[11]. Za leto 2009 podatki EK[12] o vseh finančnih tokovih med Slovenijo in EU še niso razpoložljivi, pričakuje pa se, da bo neto položaj po podatkih EK boljši kot po podatkih MF (običajno so pri podatkih EK višja prejeta sredstva iz proračuna EU, pri vplačanih sredstvih pa ni bistvene razlike).

Črpanje sredstev iz EU proračuna se je v letu 2009 izboljšalo na vseh segmentih, najbolj pri kohezijski politiki in strukturnih reformah. Slovenija je podobno kot v preteklih letih lani počrpala skoraj vsa načrtovana sredstva iz skupne kmetijske politike. Na področju kohezijske politike se je črpanje v primerjavi s prejšnjimi leti močno izboljšalo in je bilo na ravni 97 % načrtovanih sredstev, kar je največ doslej. Sredstva iz operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture v okviru nove finančne perspektive so bila črpana 90-odstotno, prejetih pa je bilo tudi nekaj sredstev

[11] Ukrepi med drugim vključujejo: (i) potencialne prenose pravic porabe na postavkah namenskih sredstev EU in postavkah lastne udeležbe med proračunskimi uporabniki, (ii) spremembe in dopolnitev predpisov ter navodil glede predplačil iz državnega proračuna, preuči možnost opredelitve DDV kot upravičenega stroška ter možnost uporabe pavšalnih plačil; preučitev možnosti izvajanja postopka certificiranja izdatkov iz integralnih postavk državnega proračuna 2007 in 2008, ki se uvrščajo med aktivnosti prenovljene lizbonske strategije in/ali izpolnjujejo kohezijske cilje z namenom povečati obseg prihodkov iz proračuna EU.

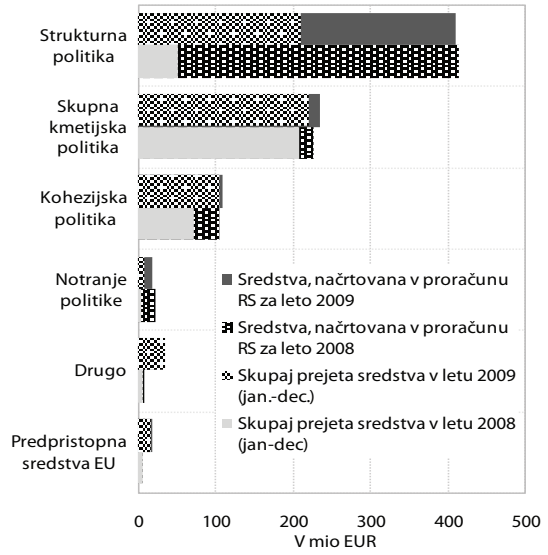
[12] Podatki Ministrstva za finance (MF) ne zajemajo vseh sredstev, ki jih Slovenija prejme iz proračuna EU, temveč le tista, ki gredo skozi proračun RS. Podatki EK poleg nakazil sredstev v državni proračun zajemajo tudi sredstva, ki se nakažejo neposredno končnim prejemnikom v posameznem proračunskem obdobju. Po podatkih MF je imela Slovenija v letu 2008 negativni neto položaj proračuna RS do proračuna EU v višini 64,7 mio EUR, medtem ko je po podatkih EK dosegla pozitivni neto položaj do proračuna EU v višini 113,8 mio EUR.

Tabela 6: **Neto položaj Republike Slovenije do proračuna EU v letih 2004–2008**

	v mio EUR				
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Skupaj prejeta sredstva iz proračuna EU	282,0	366,2	406,1	390,1	456,4
Skupaj vplačana sredstva v proračun EU	170,4	274,7	279,1	359,4	408,5
Neto položaj - računovodska definicija*	111,6	91,5	126,9	30,7	47,9
Neto položaj** - *(operating budgetary balance)*	*109,7*	*101,5*	*142,7*	*88,5*	*113,8*

Vir: EU Budget 2008 Financial Report.
Opombe: * Neto položaj po računovodski definiciji je izračunan kot razlika med celotnimi prihodki in celotnimi odhodki.
** Neto položaj je izračunan kot razlika med dodeljenimi in vplačanimi sredstvi brez sredstev za administrativne izdatke in s prilagojenim nacionalnim prispevkom na osnovi popravka v korist Združenega kraljestva.

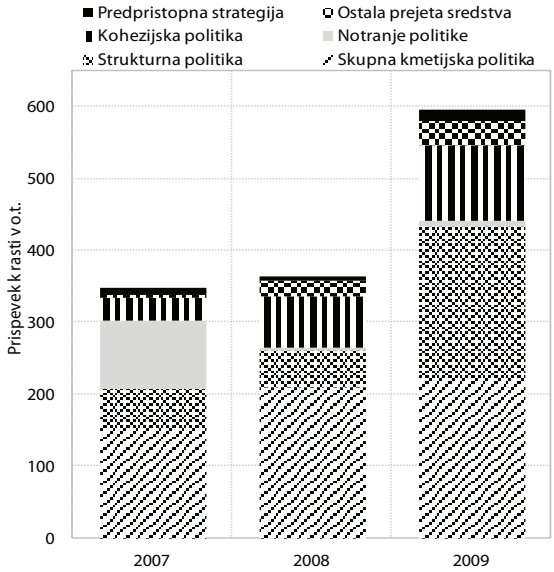
Slika 8: **Načrtovana in počrpana sredstva iz proračuna EU**



Vir: Ministrstvo za finance.

iz programov prometa in okolja iz prejšnje finančne perspektive. Prejeta sredstva iz strukturnih skladov so bila na ravni nekaj več kot 50 % načrtovanega, kar je več kot v letih 2004–2008 (v povprečju 30,1 %) in nominalno najvišja do sedaj. Večina sredstev je bila prejetih iz sklada za regionalni razvoj, manjši del pa iz evropskega socialnega sklada. Manjša od načrtovanih so bila tudi sredstva iz naslova predpristopnih programov (82,9 %) in sredstva za notranje politike (41,7 %), vendar je zaradi manjšega deleža teh sredstev v celotnih načrtovanih sredstvih njihov vpliv na uspešnost realizacije črpanja zanemarljiv. Prejetih je bilo tudi nekaj vračil[13] sredstev iz proračuna EU, ki predstavljajo presežek plačanih sredstev v proračun EU v preteklih letih kot posledica višje ocenjenih vplačil glede na kasneje ugotovljeno velikost statističnih agregatov. Na strani odhodkov je Slovenija v letu 2009 skoraj v celoti (97,2 %) izpolnila predvidene obveznosti do proračuna EU. Večji od načrtovanega je bil odhodek iz naslova bruto nacionalnega dohodka, ostala vplačila pa so bila nekoliko nižja od načrtovanih.

Slika 9: **Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v proračun RS**



Vir: Ministrstvo za finance.

Podatki o dodeljenih in črpanih sredstvih iz strukturnih in kohezijskih skladov, ki predstavljajo pomemben del prejetih sredstev Slovenije iz proračuna EU[14], kažejo na uspešno črpanje sredstev Slovenije iz stare finančne perspektive, črpanje iz nove finančne perspektive pa se je po dveh letih razmeroma skromnih prilivov lani izboljšalo. Obdobje upravičenosti izdatkov za strukturne sklade iz stare finančne perspektive je veljalo do konec junija 2009, za kohezijska sredstva pa se bo izteklo ob koncu leta 2010. Slovenija je v obdobju 2004–2009 počrpala 109 % vseh sredstev iz strukturnih skladov v višini 258,0 mio EUR. Večina sofinanciranih projektov je zaključenih, pripravljajo pa se še zadnji zahtevki za povračilo na plačilni organ. Več kot 95 % sredstev v tem trenutku zaradi pravil Evropske komisije, ki določajo zaključevanje programa, še ni mogoče povrniti. Razlika bo lahko povrnjena po opravljenih zaključnih kontrolah najkasneje do oktobra 2010. Kohezijska sredstva stare finančne perspektive (ISPA in Kohezijski sklad) so bila v celoti dodeljena. Na področju prometa je bilo konec leta 2009 iz EU proračuna povrnjenih 88,4 % dodeljenih sredstev, na področju okolja pa 70,8 %. V letu 2009 se je črpanje sredstev iz nove finančne perspektive povečalo (z 0 % oziroma 1,2 % v letih 2007 in 2008 na 13,2 %

[13] Ministrstvo za finance, na zahtevo Računskega sodišča RS iz leta 2008, upošteva načelo izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov v polnem (bruto) obsegu. Kljub temu, da Slovenija tisti mesec, ko se izvrši vračilo, nakaže manj sredstev v proračun EU, se ta znesek prikaže kot odhodek med vplačili v proračun EU in hkrati kot prihodek sredstev iz proračuna EU.

[14] Podatki se razlikujejo, od podatkov Ministrstva za finance, ki na strani prihodkov spremlja podatke o vseh prejetih sredstvih iz evropskega v državni proračun.

Tabela 7: **Črpanje sredstev kohezijske politike iz finančne perspektive 2007-2013 (stanje na dan 31.12.2009)**

		v mio EUR				% glede na pravice porabe 2007–2009			
		OP ROPI*	OP RR*	OP RČV*	skupaj vsi OP*	OP ROPI*	OP RR*	OP RČV*	skupaj vsi OP*
Pravice porabe 2007–2009	EU del	434,0	869,7	362,0	1.665,7				
	SLO del	76,6	153,5	63,9	294,0				
	Skupaj	510,6	1.023,2	425,9	1.959,7				
Potrjene operacije	EU del	429,9	991,1	352,7	1.773,7	99,1	114,0	97,4	106,5
Podpisane pogodbe	EU del	271,1	818,7	348,4	1.438,1	62,5	94,1	96,2	86,3
Izplačana sredstva	EU del	133,7	458,8	76,7	669,2	30,8	52,8	21,2	40,2
Posredovani zahtevki za plačilo		106,6	383,7	49,4	539,7	24,6	44,1	13,5	32,4
Certificirani zahtevki za povračilo		106,4	78,8	3,2	188,4	24,5	9,1	0,9	11,3

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

leta 2009[15]), temu pa je vse bolj sledilo pridobivanje povračil v državni proračun. Podatki SVLR kažejo, da je bila glede na pravice porabe 2007–2009 potrjena poraba vseh načrtovanih sredstev, izplačana sredstva pa zaostajajo za podpisanimi pogodbami. V letu 2009 je bil glede na predhodno leto dosežen napredek tako na področju potrjevanja operacij in izplačil iz proračuna kot posredovanih zahtevkov za plačilo. Kljub velikim zaostankom pri pridobivanju povračil iz proračuna EU v začetku leta 2009 so se do konca leta 2009 posredovani zahtevki za plačilo bistveno povečali, kar se je začelo odražati tudi v pospešitvi certificiranja že realiziranih izdatkov. Ti pomenijo priliv v državni proračun in s tem izboljšujejo njegovo neto finančno pozicijo do proračuna EU. Kljub velikemu napredku v letu 2009 pa so še zmeraj veliki zaostanki pri pridobivanju povračil v državni proračun, ki so še posebej izraziti pri operativnem programu razvoja človeških virov, v nekoliko manjši meri pa tudi pri operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov.

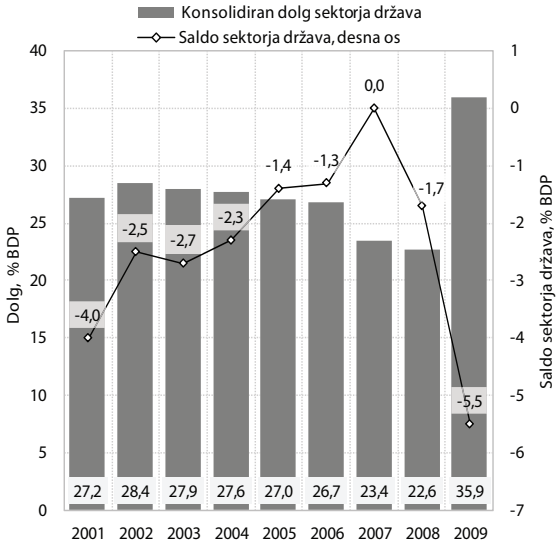
Po Programu stabilnosti je črpanje EU sredstev pomemben element konsolidacije javnih financ v prihodnjih letih, zato bi neuresničitev zastavljenih ciljev predstavljala precejšnje tveganje za uspešnost zniževanja primanjkljaja, negativno pa bi lahko vplivala tudi na dinamiko investicijske aktivnosti in s tem na hitrost gospodarskega okrevanja. Sprejeti proračun predvideva, da bo imela Slovenija ob koncu leta položaj neto prejemnice EU sredstev, pri tem naj bi priliv EU sredstev letos znašal 1.154 mio EUR in bo tako skoraj dvakrat višji od lanskega. V prvih štirih mesecih je bilo črpanih 13 % predvidenih sredstev. Čeprav je za dinamiko črpanja sredstev iz EU proračuna običajno, da je v prvih mesecih leta nekoliko nižja, najvišja črpanja pa se realizirajo v zadnjem četrtletju leta, nizka dosedanja realizacija kaže, da bo zastavljeni, sicer zelo ambiciozen cilj težko uresničen. Zato bo za povečanje črpanja v naslednjih mesecih potreben dodaten napor. Zaradi omejenih javnofinančnih virov javnih financ so evropska sredstva namreč toliko bolj pomemben vir javnih sredstev, ne le letos, temveč še bolj v prihodnjih letih. Uspešno črpanje EU sredstev za financiranje investicij je pomemben element fiskalne konsolidacije, kot jo predvideva Program stabilnosti, ki bo hkrati prispeval h gospodarskemu okrevanju. V primeru, da se priliv EU sredstev ne bo realiziral v predvidenem obsegu, predstavlja tveganje za predvideno zniževanje primanjkljaja, v primeru izpada financiranja investicij pa bi lahko tudi imelo negativne posledice na gospodarsko rast.

[15] Glede na pravice porabe 2007–2013.

4. Dolg sektorja država

Dolg sektorja država se je v letu 2009 močno povečal, glavna razloga za povečanje pa sta bila visok primanjkljaj in predhodno zadolževanje zakladnice za potrebe financiranja primanjkljaja v letu 2010. Po večletnem relativnem zniževanju se je dolg sektorja država leta 2009 povečal za 4,1 mrd EUR (49 %) oziroma z 22,6 % BDP v letu 2008 na 35,9 % BDP. V letu 2009 je k povečanju celotnega dolga sektorja država največ prispevalo povečanje dolga na centralni ravni (za 12,5 o. t.), ki tudi predstavlja največji del v celotni strukturi dolga sektorja država (97,4 % konec leta 2009). Del sredstev, pridobljenih z zadolževanjem, je bil namenjen pokritju primanjkljaja sektorja država, ki je znašal 1,9 mrd EUR. Preostali del sredstev, ki je izhajal iz vnaprejšnjega zadolževanja za potrebe financiranja primanjkljaja za leto 2010[16], pa je država v obliki depozitov, ki jim je med letom še podaljšala ročnost, usmerila v bančni sistem z namenom izboljšati njegovo likvidnost[17]. Povečanje dolga lokalnih skupnosti in skladov socialnega zavarovanja je k lanskemu povečanju dolga sektorja država skupaj prispevalo 0,5 o. t. Zadolženost lokalnih skupnosti, ki se je vrsto let ohranjala pod 1 % BDP, se je v letu 2009 povečala, vendar je ostala na še relativno nizki ravni[18] (1,5 % BDP konec leta 2009). Sektor skladov socialnega zavarovanja je ponovno izkazoval minimalen primanjkljaj (2,5 mio EUR).

Slika 10: **Dolg in primanjkljaj sektorja država, v % BDP**



Vir: Temeljni agregati sektorja država (SURS), Poročilo o dolgu in primanjkljaju sektorja država (Ministrstvo za finance in SURS), 2009.

Država se v zadnjih letih zadolžuje predvsem z dolgoročnimi vrednostnimi papirji, v zaostrenih pogojih zadolževanja na mednarodnih finančnih trgih je leta 2009 izdala tri obveznice v skupni višini 4 mrd EUR. Po stanju ob koncu leta 2009 so med instrumenti zadolževanja vrednostni papirji, med njimi večina dolgoročnih, predstavljali okoli 90 % celotnega dolga. Slovenija si je z integracijo v evropski trg vrednostnih papirjev[19] oblikovala investitorsko zaledje, kar ji je omogočilo, da je v letu 2009 v zaostrenih pogojih na mednarodnih finančnih trgih[20] izdala tri obveznice, prvo v višini 1 mrd EUR in drugi dve v višini po 1,5 mrd EUR (s povprečno obrestno mero 4,42 %). Pri tem so interes za slovenske državne obveznice izkazali predvsem dosedanji investitorji.

Slovenija je glede na višino dolga, izraženega v deležu BDP, še vedno med najmanj zadolženimi državami v EU, vendar je bilo relativno povečanje dolga lani med višjimi. Po obsegu dolga sektorja država je imela Slovenija do leta 2009 bistveno nižjo zadolženost od povprečne v evrskem območju (78,7 % BDP) in EU (73,6 % BDP). Kljub temu pa je bilo povečanje v primerjavi z BDP (13,3 o. t.) precej višje kot v povprečju evrskega območja (kjer je znašalo 9,3 o. t.) in tudi višje kot v povprečju EU (12 o. t). V evrskem območju se je delež dolga sektorja država glede na BDP lani bolj kot v Sloveniji povečal le na Irskem (20,1 o. t.), v Grčiji (15,9 o. t.) in Španiji (13,5 o. t.), izven evrskega območja pa še v Latviji (16,6 o. t.), Združenem kraljestvu (16,1 o. t.) in Litvi (13,7 o. t.).

Slovenija je v času gospodarske krize uspela obdržati svojo bonitetno oceno, donosnost do dospetja državnih obveznic pa je bila precej nižja kot v visoko rizičnih državah. Donosnost do dospetja državnih obveznic je pomemben kazalnik, kakšno kreditno in likvidnostno tveganje finančni trgi pripisujejo državi. Na gibanje krivulje donosnosti poleg makroekonomskih gibanj vplivajo tudi enkratni in zunanji dejavniki, ki lahko potencirajo siceršnjo percepcijo države, zlasti v času gospodarske krize (»contagious effect«). Od izbruha gospodarske in finančne krize je Slovenija uspela obdržati svojo bonitetno oceno (AA+/Stable/A-1)[21] in gibanja pogojev njenega zadolževanja se niso bistveno razlikovala od drugih ključnih udeležencev na finančnem trgu. K temu so prispevali razmeroma nizki javnofinančni

[16] S spremembo Zakona o javnih financah iz leta 2008 se državna zakladnica v tekočem letu lahko tudi v višini odplačila glavnic v prihodnjem proračunskem letu.

[17] Z začasno spremembo pogojev za naložbe depozitov enotnega zakladniškega računa države pri poslovnih bankah se je podaljšala ročnost depozitov države, ki lahko traja do 21 mesecev.

[18] Zadolževanje lokalnih skupnosti je omejeno z Zakonom o financiranju občin, ki določa, da obseg posamezne lokalne skupnosti v posamezenem letu ne sme preseči 20% prihodkov preteklega leta, izdatki za servisiranje dolga (obresti in glavnica) pa ne smejo preseči 5% realiziranih prihodkov preteklega leta. Izjemoma lahko dosežejo največ 8% realiziranih prihodkov preteklega leta za investiranje investicijskih projektov s področja šolstva, nadaljevanje: stanovanjske dejavnosti, ravnanja z odpadki, vodovodne oskrbe ali za projekte sofinanciranje s sredstvi EU. V tem primeru tudi 20% omejitev obsega zadolževanja ne velja.

[19] Slovenija je v letu 2007 izdala prvo referenčno obveznico v višini 1 mrd EUR, v začetku leta 2008 pa drugo referenčno državno obveznico v enakem obsegu in se tako uspešno umestila v evropski trg državnih obveznic.

[20] Po dokaj izenačenih cenah državnih obveznic znotraj EMU je s finančno krizo prišlo do večjih razkorakov v cenah državnih obveznic znotraj EMU.

[21] Bonitetna ocena agencije Standard&Poor's.

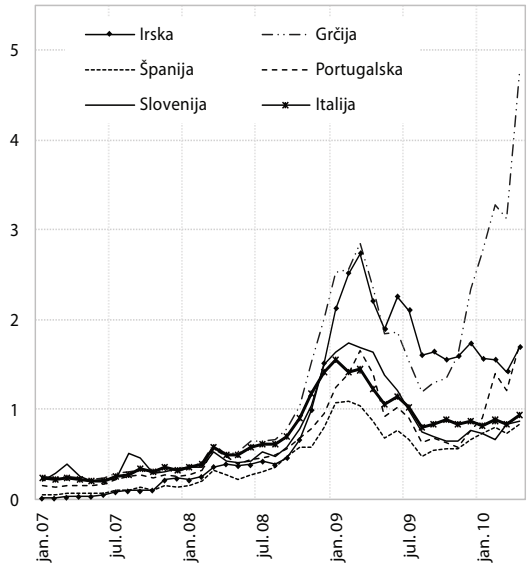
Tabela 8: **Neto položaj Republike Slovenije do proračuna EU v letih 2004–2008**

	v mio EUR	2005	2006	2007	2008	2009
1	Sektor država skupaj	7.754,7	8.288,7	8.084,9	8.388,8	12.518,9
1.1	Centralna raven države	7.653,0	8.208,6	8.008,5	8.299,8	12.182,4
1.2	Lokalna raven države	210,5	235,7	255,1	353,6	519,6
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	20,3	3,1	2,8	2,7	2,5
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	129,1	158,7	181,5	267,3	185,6
	v % BDP					
1	Sektor država skupaj	27,0	26,7	23,4	22,6	35,9
1.1	Centralna raven države	26,7	26,5	23,2	22,4	34,9
1.2	Lokalna raven države	0,7	0,8	0,7	1,0	1,5
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	*0,4*	*0,5*	*0,5*	*0,7*	*0,5*

Vir: Temeljni agregati sektorja država (SURS), Poročilo o dolgu in primanjkljaju sektorja država (Ministrstvo za finance in SURS), 2010; pred letom 2007 preračunano po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,64 tolarjev za 1 evro.

primanjkljaji v preteklosti in nizka raven javnega dolga. Primerjava donosnosti do dospetja 10-letnih državnih obveznic nekaterih držav evrskega območja kaže, da se je Slovenija lani sicer uvrščala med države z nadpovprečno donosnostjo, razlika do donosnosti nemških obveznic pa se je gibala precej podobno kot pri večini drugih držav evrskega območja in je bila precej nižja kot v visoko rizičnih državah. Po visoki ravni v obdobju od novembra 2008 do julija 2009 se je donosnost v drugi polovici leta tako ponovno znižala približno na raven pred poglobitvijo finančne krize.

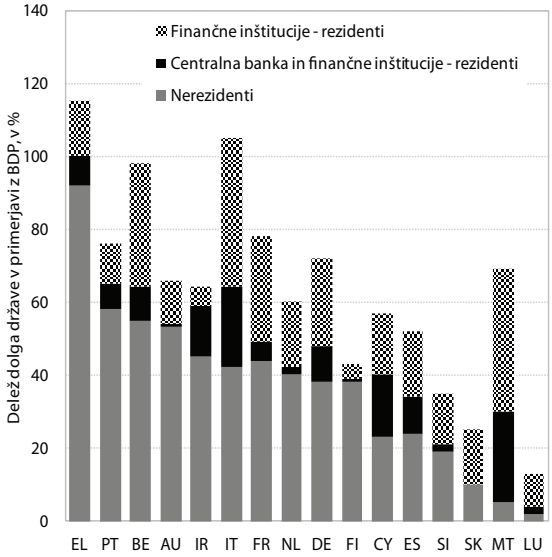
Slika 11: **Razlike v donosnosti do dospetja 10-letnih obveznic glede na referenčno obveznico (Nemčija)**



Vir: Eurostat.

Bonitetne agencije v zadnjem času dajejo večji poudarek deležu rezidentov med imetniki terjatev do države, česar pa ob visoki stopnji finančne integracije ni možno kontrolirati. Udeleženci na finančnih trgih iz držav evrskega območja delujejo brez omejitev na denarnem, medbančnem in trgih državnih obveznic, kjer je bila po oceni EK iz leta 2008 stopnja finančne integracije največja (European Financial Integration Report, EK, 2008). Do poglobitve finančne in gospodarske krize se je to kazalo v razmeroma majhnih razlikah v donosnosti do dospetja državnih obveznic držav evrskega območja glede na referenčno nemško obveznico in povečevanju deleža čezmejnih imetnikov terjatev (nerezidentov) do sektorja države. Od leta 2001 do leta 2008 se je delež čezmejnih imetnikov teh terjatev v povprečju evrskega območja povečal z 22 % na 40 %, s poglobitvijo krize pa se je znižal na raven malo nad 30 %. Ob visoki stopnji finančne integracije deleža rezidentov med imetniki terjatev do države ni možno kontrolirati, saj je struktura imetnikov odvisna predvsem od globine finančnega trga, prav tako bi v manjših ekonomijah v primeru visokega deleža rezidentov lahko prišlo do učinka izrinjanja drugih naložb. Delež rezidentov oz. nerezidentov med imetniki terjatev do države pa ima lahko v primeru visoke ravni dolga in obresti vpliv na stroške servisiranja dolga, saj se del obresti, izplačanih rezidentom, prelije nazaj v proračun v obliki davkov. Večji delež rezidentov je zlasti v zadnjem času v ocenah bonitetnih agencij izpostavljen kot dejavnik, ki lahko vpliva na relativno manjšo izpostavljenost tveganju nezmožnosti odplačevanja dolga, prav tako so manjši učinki čezmejnega prelivanja in posledično vplivi na finančno stabilnost inštitucij v drugih državah. Takšen primer v evrskem območju je Italija, ki ima relativno visok delež rezidentov med imetniki terjatev do države in zato, kljub drugemu najvišjemu dolgu države v primerjavi z BDP v EU, relativno boljšo bonitetno oceno in posledično manjše razlike v donosnosti glede na nemške obveznice kot države v podobnem fiskalnem položaju.

Slika 12: **Dolg sektorja država v evrskem območjo glede na imetnike terjatev (2009; % of BDP)**



Vir: ECB Financial stability review 2010.

Za ohranjanje stabilne bonitetne ocene je ključna konsolidacija javnih financ, pozitivno pa bi nanjo vplivalo tudi poglabljanje domačega finančnega trga. Po podatkih ECB se je Slovenija leta 2009 po deležu nerezidenčnih imetnikov terjatev do državnega sektorja med evrskimi državami uvrstila približno na sredino. Ob relativno plitvem finančnem trgu v Sloveniji in glede na visoko stopnjo finančne integracije je bilo pričakovano, da se bo po prevzemu evra delež nerezidentov med imetniki državnih vrednostnih papirjev oz dolga sektorja država povečal. Glede na sedanjo raven dolga v Sloveniji in obveznosti njegovega odplačevanja takšna struktura imetnikov terjatev do sektorja država ne povečuje tveganja za zmožnost servisiranja dolga. Za ohranjanje dosežene bonitetne ocene in preprečitev poslabšanja percepcije Slovenije na finančnih trgih pa je ključnega pomena, da fiskalna politika s svojimi ukrepi zagotovi konsistentno konsolidacijo javnih financ ter tako ohrani pogoje zadolževanja (razliko do donosnosti do dospetja nemških obveznic) na sedanji ravni. V tem primeru bo lahko zajezila rast stroškov servisiranja dolga in s tem učinek izrinjanja drugih izdatkov države, prispevala pa bo tudi k ohranjanju pogojev zadolževanja drugih udeležencev iz zasebnega sektorja na finančnem trgu, saj so njihovi pogoji zadolževanja v veliki meri odvisni od donosnosti državnih vrednostnih papirjev[21]. Na povečanje deleža rezidentov, kar bi dodatno lahko ugodno vplivalo na bonitetno oceno, pa bi pozitivno vplivalo predvsem poglabljanje domačega finančnega trga, vključno z razvojem drugega in tretjega pokojninskega stebra.

[22] Analiza gibanja donosnosti do dospetja državnih obveznic in vpiv na pogoje zadolževanja celotnega gospodarstva bo podrobneje predstavljena v delovnem zvezku UMAR, ki je v pripravi.

V prihodnjih letih bodo pričeli hitreje naraščati tudi izdatki, povezani s staranjem prebivalstva, zato sedanja visoka rast dolga in naraščajoči obseg implicitnih obveznosti še povečuje tveganje za stabilnost javnih financ na srednji in dolgi rok. S tem še bolj postavlja v ospredje nujnost zagotavljanja vzdržnosti javnih financ, za katero je potrebno prestrukturiranje javnih virov in izdatkov ter modernizacija sistemov socialne zaščite. To je pomembno tudi zato, ker so bili poleg diskrecijskih ukrepov fiskalne politike, ki so neposredno vplivali na višji javnofinančni primanjkljaj in dolg, za blaženje posledic gospodarske in finančne krize sprejeti tudi ukrepi, ki vključujejo poroštva države in močno povečujejo njene potencialne obveznosti v prihodnjih letih. Za namen reševanja finančne krize in spodbujanja normalnega pretoka posojil podjetniškemu sektorju je država dvema domačima bankama podelila jamstva[23] za zadolževanje v višini 2 mrd EUR, poslovnim bankam pa so bila v okviru jamstvene sheme dodeljena tudi jamstva za delitev tveganja financiranja realnega sektorja in za kreditiranje prebivalstva (od dodeljene 459 mio kvote so banke doslej porabile 184 mio EUR). Stanje poroštev, brez jamstev, izdanih v sklopu za reševanje finančne krize, se je v letu 2009 povečalo za 252 mio EUR, večinoma so bila dana podjetjem iz dejavnosti prometa in finančne ter zavarovalniške dejavnosti. Čeprav poroštva države do vnovčitve neposredno ne povečujejo javnega dolga, lahko že njihova višina in ocena verjetnosti vnovčitve vplivata na poslabšanje percepcije države na finančnem trgu in posledično povečujeta pribitke ter tako dodatno dražita zadolževanje.

[23] Na podlagi 86. a člena Zakona o javnih financah.

5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ[24]

Finančna in gospodarska kriza je opozorila na občutljivost fiskalnega in drugih makroekonomskih ravnovesij države. Zaradi kompleksnosti ekonomske ureditve tudi že relativno neznatni povodi lahko vplivajo na porušenje makroekonomskih ravnovesij, toliko večji pa je vpliv šokov, kakršna je finančna in gospodarska kriza. Zato morajo države v vsakem trenutku obvladovati javne izdatke, vire javnega financiranja, inflacijo in stopnjo zadolžitve ter pri tem upoštevati tudi dolgoročni vidik. V normativni ureditvi to kompleksnost in parametre ravnovesja predstavljajo določila pogodbe o EU, v ekonomski politiki pa Pakt stabilnosti in rasti, ki vsebuje tudi parametre dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

Na dolgi rok je javnofinančni položaj v Sloveniji ključno odvisen od pričakovanih demografskih sprememb, ki po projekcijah ob nespremenjenih sistemih socialne zaščite kažejo zelo neugoden trend. Prebivalstvene projekcije iz leta 2008[25] so potrdile, da se vse članice EU – in med njimi še zlasti Slovenija – soočajo z naglim staranjem prebivalstva. Posledično to pomeni, da bo imelo prebivalstvo že zaradi spremenjene starostne strukture povečane potrebe po zagotavljanju pokojnin ter zdravstvene in socialne oskrbe. Fiskalno pa to pomeni, da so implicitne obveznosti države v vedno večje. Zaradi sočasnega zmanjšanja deleža in števila delovno sposobnega prebivalstva ni mogoče pričakovati zadostnih finančnih sredstev iz prispevkov za pokritje povečanih izdatkov oz. za financiranje implicitnih izdatkov z eksplicitnimi viri. Nekrite prihodnje obveznosti države so ob danih (predvidljivih) javnofinančnih virih po obsegu večji balon, po načinih reševanja pa težja naloga, kot so bili finančni baloni, ki so sprožili sedanjo krizo. Fiskalni napor, ki bi tudi dolgoročno zagotavljal vzdržno javno financiranje, bi moral v primeru nespremenjenih politik oziroma brez sprememb v sistemih socialne zaščite zagotoviti povečanje primarnega javnofinančnega salda za 6,2 o. t. BDP do leta 2060 (indikator S1), če pa bi hoteli imeti še medčasovno izravnano javno financiranje (indikator S2), bi morali biti primarni saldo višji za okoli 10,5 o. t. BDP[26].

Največji delež izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, predstavljajo pokojnine. Rezultati dolgoročnih projekcij izdatkov za pokojnine iz leta 2008[27] kažejo, da se bo njihov delež v BDP ob nespremenjenih politikah do leta 2060 povečal za 8,5 o. t. Glavni vzrok za povišanje deleža javnih izdatkov za pokojnine je povečanje deleža starejšega prebivalstva. Učinek tega projiciranega povišanja deleža zmanjšujejo[28] upokojenost, delovna aktivnost in prejemkovno razmerje. V projekcijah izdatkov se predvideva, da se bodo prebivalci upokojevali pri višji starosti. Sedaj je število upokojencev večje od števila prebivalcev, ki so starejši od 65 let. Ker pa bo v prihodnosti vedno manj upokojencev, ki bodo mlajši od 65 let, se bo količnik upokojenosti od sedanje vrednosti zmanjševal proti ena. Takšna sprememba nekoliko blaži intenzivnost povečanja projiciranih izdatkov za pokojnine, ki so posledica sprememb v demografski sliki prebivalstva in jih označujemo s staranjem prebivalstva. Vpliv staranja na pokojninske izdatke bo manjši tudi z zmanjšanim prejemkovnim razmerjem (v približku z zmanjšano nadomestitveno stopnjo) oz. s precejšnjim zmanjšanjem relativne vrednosti pokojnin iz javnega pokojninskega sistema v primerjavi s plačami ter z večjo stopnjo delovne aktivnosti. Skupna projekcija deleža javnih izdatkov za pokojnine, zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo v primerjavi z BDP (glej Tabelo 9) nazorno kaže potencialno največja povečanja javnih izdatkov in s tem tudi največja dolgoročna javnofinančna tveganja.

Vplivi finančne in gospodarske krize, ki v obstoječe projekcije niso vključeni, poslabšujejo pogoje za dolgoročno vzdržnost javnih financ. Finančna in gospodarska kriza je v Sloveniji kratkoročno vplivala na nagel upad gospodarske aktivnosti in zaposlenosti ter upočasnitev rasti plač, srednjeročno pa na znižanje ravni potencialnega BDP, kar poslabšuje razmerje med izdatki, povezanimi s staranjem prebivalstva, in sredstvi za njihovo financiranje ter povečuje njihov delež v BDP. Dolgoročna vzdržnost javnega financiranja tako postaja še bolj problematična in podvržena številnim tveganjem, še zlasti zato, ker je kriza opozorila, da se tako

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

[25] Eurostat: Demografske projekcije EUROPOP2008.

[26] Koeficienta S1 in S2 sta ocenjena s pomočjo modela generacijskih računov in merita velikost trajne proračunske prilagoditve, ki zagotavlja (i) dolg države na ravni 60 % BDP v letu 2060 (indikator S1) in (ii) izpolnjevanje medčasovne proračunske omejitve (MPO) t.j. ohranjanje dolga na nespremenjeni ravni v neomejenem časovnem horizontu (indikator S2). Indikatorja S1 in S2 sta podvržena podobnim kritikam kot celotne simulacije demografskih sprememb, zato sta v analizi uporabljena zgolj kot indikatorja, ki kvantificirata spremembe, do katerih bi prišlo v primeru nespremenjenega ekonomskega okolja in politik.

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

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

$$\frac{izdatki\ \ za\ \ pokojnine}{BDP} = \overbrace{\frac{\Pr ebivalstvo\ \ 55+}{\Pr ebivalstvo\ \ 15-64}}^{količ.\ starostne\ odvisnosti} \times \overbrace{\frac{Število\ \ upokojencev}{\Pr ebivalstvo\ \ 65+}}^{količ.\ upokojenosti} \times \overbrace{\frac{\Pr ebivalstvo\ \ 15-64}{delovno\ \ aktivno\ \ prebivalstvo}}^{1/\ stopnja\ del.\ aktivnosti} \times \overbrace{\frac{\frac{povpr.\ pokojnina}{BDP}}{delovno\ \ aktivno\ \ prebivalstvo}}^{prejemkovno\ razmerje}$$

Tabela 9: **Razčlenitev sprememb (v %) pri javnih izdatkih za pokojnine v BDP med letoma 2007 in 2060 v projekciji iz leta 2008**

Spremembe deleža celotnih javnih izdatkov za pokojnine v BDP 2007–2060, v o. t.	Spremembe			
	Količnika starostne odvisnosti	Količnika upokojenosti	Stopnje delovne aktivnosti	Prejemkovnega razmerja
8,5	10,2	-0,5*	-0,2	-2,0

Vir: Poročilo o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov, UMAR 2009. Opomba: * Upokojenost (razmerje med številom upokojencev in prebivalci, starejšimi nad 65 let) zmanjšuje projicirano povečanje izdatkov za pokojnine zaradi staranja prebivalstva za 0,45 o. t. oz. 5 %.

močni gospodarski šoki dejansko lahko zgodijo in resno porušijo dosežena razmerja. V letih 2008 in 2009 sta se deleža zdravstvenih in pokojninskih javnih izdatkov v BDP – zaradi upočasnitve rasti in nato padca BDP – povečala, pri izdatkih za zdravstvo s 5,6 % leta 2007 na 5,8 % leta 2008 in 6,7 % BDP leta 2009, pri pokojninah pa z 9,7 % na 9,9 % in nato na 11,1 % BDP. Že sedaj doseženi deleži javnih izdatkov za tiste javne funkcije, ki so povezane s staranjem prebivalstva, so tako na ravni, ki bi bila po osnovnih scenarijih dosežena okoli leta 2015, kar pomeni, da bi se nevzdržnim razmeram v javnih financah približali že prej.

Glede na visoko raven javnih izdatkov, povezanih s staranjem, bodo potrebne sistemske spremembe zagotavljanja pokojnin in zdravstvenega varstva. Prva reakcija na bistveno poslabšane razmere pri zagotavljanju kritja obveznosti, ki jih imajo sistemi socialnega zavarovanja, je bila omejitev izdatkov s spremembami pravil za določanje višine prejemkov v naravi (cene storitev v zdravstvu) in denarnih prejemkov – predvsem pokojnin. Spremembe pravil skladno z Zakonom o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize[29] veljajo v letu 2010. Pri zdravstvenem varstvu je to pomenilo povečanje deleža, ki ga morajo za plačilo storitev iz obveznega programa javne službe poravnavati zasebniki, pri pokojninah pa je za leto 2010 spremenjeno pravilo valorizacije pokojnin, ki upošteva polovico obsega uskladitve, določenega v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju[30].

Za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ bodo ključne sistemske prilagoditve sistemov socialne zaščite in ukrepi ekonomskih politik, ki bodo vplivali na dvig potencialne rasti BDP. Glede na visoko projicirano (pričakovano) prihodnjo raven javnih izdatkov, povezanih s staranjem, bo zagotavljanje pokojnin in zdravstvenega varstva še doživljalo sistemske spremembe poleg teh, ki so že predvidene z izhodno strategijo. Spremembe gredo v smer večje in daljše aktivnosti prebivalcev, bolj malo pa je pripravljenosti za uveljavitev bolj diverzificiranih pravic. Univerzalne pravice in njihova visoka raven zahteva veliko prerazdeljevanja, kar se lahko opravi le z obsežnimi javnimi sredstvi. Ustvarjajo se pričakovanja in izražajo zahteve, da je problem pomanjkanja javnih sredstev možno rešiti s povečanjem obveznih dajatev – prispevkov za socialno zavarovanje. Za javnofinančno vzdržno zagotavljanje pokojnin, zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe pa so potrebne tudi nove kombinacije v javnem financiranju[31]. pravice, ki jih bo finančno pokrivalo socialno zavarovanje, pa bodo morale imeti bolj izraženo povezanost z vplačanimi prispevki. Pri zadovoljevanju potreb bo treba dopustiti in omogočiti večje vključevanja zasebnih odločitev in zasebnih sredstev. Za pokrivanje izdatkov v obdobju med 2025 do 2040, ko bodo težave pri javnem financiranju zaradi demografskih razlogov največje, pa moramo že sedaj ohranjati in povečevati temu namenjeno premoženje, To nalogo ima Kapitalski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki vsaj dolgoročno ne bi smel biti namenjen pokrivanju tekočega deficita Zavoda za pokojninsko zavarovanje. Če se politikom in socialnim partnerjem o tem ne uspelo dogovoriti, bo javnofinančna situacija že v kratkem času izsilile dodatne spremembe, ki bodo manj domišljene in bolj boleče od teh, ki bi jih bilo treba sprejeti že takoj. Zgledi iz številnih držav so za takšen scenarij dovolj nazorni. Za trajnejšo oziroma dolgoročno vzdržno konsolidacijo javnih financ in s tem omejevanje potrebe po zadolževanju pa bo poleg čimprejšnjega sprejetja in implementacije strukturnih prilagoditev na področju socialne varnosti treba izpeljati tudi strukturne prilagoditve na drugih področjih, ki bodo zagotovile dvig konkurenčnosti gospodarstva in potencialne rasti BDP.

Tabela 10: **Projekcija deleža javnih izdatkov za pokojnine, zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo v primerjavi z BDP (v %)**

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

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

[29] Ur.l. RS, št. 98/2009

[30] Pokojnine se v letu 2010 tako uskladijo za polovico rasti povprečne plače (za podrobnosti glej 4. člen Zakona o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize).

[31] Ena izmed možnosti, značilna za skandinavske države, je financiranje večjega deleža obveznosti – pravic (kot sedaj) v socialnih sistemih iz splošnih davkov.

II. del

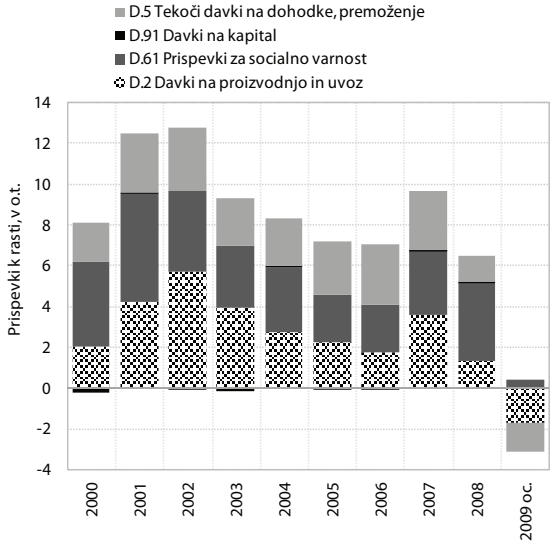
6. Javnofinančni viri: analiza strukture in možnosti za prestrukturiranje

Med javnofinančne vire sodijo davki in prispevki ter nedavčni viri (prihodki od lastnine in drugi prihodki[32]). Skupni delež davkov in prispevkov v prihodkih sektorja država je stabilen in se giblje okoli 88 %. Glede na to, da strukturo javnofinančnih virov ključno določa struktura davčnih bremen, v nadaljevanju podrobneje analiziramo obremenitev z davki in prispevki.

Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena z deležem v bruto domačem proizvodu, se v zadnjih desetih letih v Sloveniji giblje na ravni med 37,5 in 39,0 % BDP. Po letu 2000 se je obremenitev z davki in prispevki, izražena v relativnem deležu, postopoma povečevala, po letu 2005 pa se je začela zmanjševati, najprej v letu 2006 po prvih posegih v davčno zakonodajo, najbolj opazno pa po letu 2007, ko je bila uveljavljena širša reforma davčnega sistema, ki je s ciljem povečanja konkurenčnosti gospodarstva in ustvarjanja stimulativnega davčnega okolja za nadaljnjo gospodarsko rast razbremenila gospodarstvo in prebivalstvo. V letu 2009 se je relativno izražena obremenitev z davki in prispevki zopet povečala, ko je bruto domači proizvod upadel bolj, kot so upadli celotni davki in prispevki. Po posameznih glavnih kategorijah davkov in prispevkov so v obdobju 2002 do 2009 k rasti obremenitve z davki in prispevki najbolj stabilno prispevali prispevki za socialno varnost, do leta 2007 pa tudi davki na proizvodnjo in uvoz ter davki na dohodek in premoženje. Po letu 2007 se je prispevek davkov razpolovil, relativno pa se je okrepil prispevek prispevkov za socialno varnost.

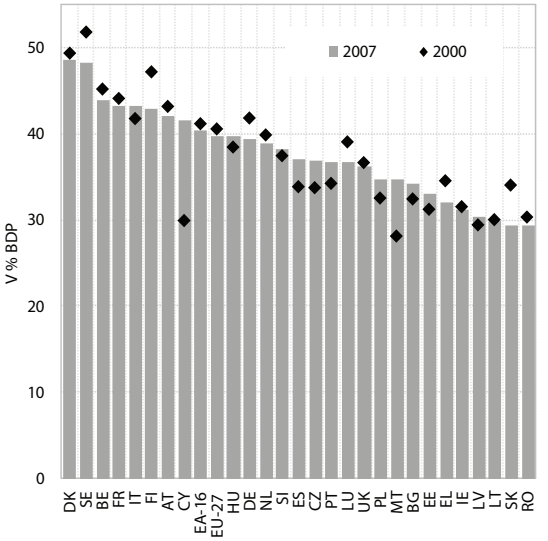
V primerjavi z ostalimi državami članicami EU se celotna obremenitev z davki in prispevki v Sloveniji giblje nekoliko pod povprečjem EU, njihova ekonomska struktura[33] pa z nadpovprečno deležem davkov na delo in potrošnjo ter podpovprečnim deležem davkov na kapital v skupni obremenitvi odstopa od povprečja evropskih držav. V letu 2007[34] je po primerljivih podatkih znašala v Slovenji 38,2 % BDP, v povprečju EU 39,8 % in v povprečju evrskega območja 40,4 %. Med državami so velike razlike po skupni obremenitvi z davki in prispevki, med najbolj in najmanj obremenjeno je bilo v letu 2007 več kot 19 o. t. BDP razlike. Glede na različne davčne sisteme so po državah članicah precejšnje razlike tudi v ekonomski strukturi davkov. V povprečju držav članic EU je bil v letu 2007 delež davkov na delo precej nižji kot v Sloveniji (51,4 %; EU: 45,2 %, EMU: 44,7 %). Nekoliko nižji je bil tudi delež davkov na potrošnjo (Slovenija: 34,7 %, EU-27: 33,6 %, EMU: 31,5 %), precej višji pa delež davkov na kapital (Slovenija: 13,8 %, EU: 21,3 %, EMU: 23,9 %).

Slika 13: **Prispevek k rasti prihodkov od davkov in prispevkov v o. t.**



Vir: SURS, Nacionalni računi, Obremenitev z davki in prispevki za socialno varnost, ocena UMAR.

Slika 14: **Obremenitev z davki in prispevki za socialno varnost, v % od BDP**



Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2009.

[32] Prihodki od lastnine, od proizvodnje za trg, lastno končno porabo in druge netržne proizvodnje ter drugi tekoči in kapitalskii transferji.

[33] Opredelitev davkov na tri ekonomske kategorije temelji na klasifikaciji davkov po metodologiji sistema nacionalnih računov.

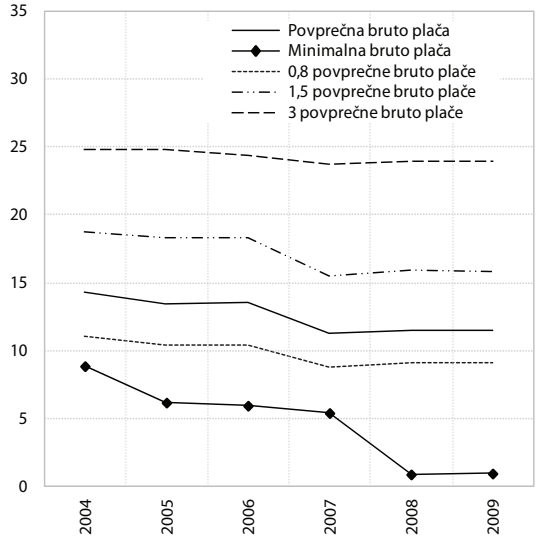
[34] Leto 2007 je zadnje za katero so dostopni primerljivi podatki za države članice EU.

6.1. Davki na delo

Delež davkov na delo se je v zadnjem letu znižal, vendar ostaja na visoki ravni. Delež davkov na delo v celotnih davkih in prispevkih je v letu 2000 dosegel skoraj 54 %, po tem letu pa se je postopno zmanjševal, izraziteje po letu 2006, ko se je s postopno ukinitvijo davka na izplačane plače v letu 2007 zmanjšal na 50 %. V letih 2008 in 2009 se je delež davkov na delo zopet malenkost povečal, ko so se zaradi rasti plač povečali prispevki za socialno varnost in v okviru davčne reforme tudi dohodnina. V letu 2010 (upoštevajoč rebalans državnega proračuna) pa se bo zaradi predvidenega upada mase plač delež davkov na delo po naši oceni zopet nekoliko zmanjšal (na 50 %).

Med davki na delo predstavljajo najpomembnejši delež prispevki delavcev in delodajalcev za socialno varnost[35]. V strukturi davkov na delo predstavljajo prispevki dobrih 70 %, dohodnina iz plač dobro četrtino, preostalo pa drugi davki na delo. Prihodki od prispevkov za socialno varnost ob nespremenjenih prispevnih stopnjah (od leta 2002 dalje 38,2 od mase plač) sledijo gibanju mase plač in so med najbolj stabilnimi javnofinančnimi viri. Delež prispevkov za socialno varnost se je v obdobju 2000 do 2008 gibal na ravni okoli 14,5 % BDP, razen v letu 2007, ko je bil zaradi visoke rasti BDP nižji. Z upadanjem gospodarske rasti in s poslabšanjem makroekonomskih razmer se vse pogosteje pojavlja neplačevanje, izogibanje plačevanju ter odlaganje plačevanja prispevkov za socialno varnost. Neplačevanje prispevkov zmanjšuje javnofinančne prihodke pokojninski in zdravstveni blagajni, zavarovancem pa otežuje uveljavljanje pravic iz socialnega zavarovanja. Prispevki za socialno varnost se lahko po veljavni zakonodaji glede na status davkoplačevalca plačujejo po različnih stopnjah in od različnih prispevnih osnov, s čimer so nekatere skupine davkoplačevalcev v davčno privilegiranem položaju. Davčne ugodnosti jim omogočajo, da prispevkov ne plačujejo po ekonomski moči, ampak glede na pridobljeni davčno ugodnejši status, hkrati pa jim sistem zagotavlja enake pravice iz socialnega zavarovanja. Po uvedbi dualnega dohodninskega sistema se davčni zavezanci izogibajo plačevanju prispevkov za socialno varnost tudi z izplačevanjem nizkih (tudi minimalne) plač, razlike pa si izplačujejo v obliki davčno manj obremenjenih kapitalskih dobičkov. Prispevki za socialno varnost se zaradi sistemsko vgrajene solidarnosti plačujejo od navzgor neomejene prispevne osnove, pravice iz pokojninskega zavarovanja pa so omejene z določitvijo maksimalne višine pokojnine. Davkoplačevalci z visokimi plačami v pokojninsko blagajno tako prispevajo relativno precej več kot drugi davčni zavezanci in več, kot so njihove pravice iz sistema. Z uvedbo zgornje meje za osnovo prispevkom za socialno varnost bi bilo to nesorazmerje možno zmanjšati, dolgoročno pa bi ta ukrep spodbudno vplival na gospodarsko aktivnost in s tem povečanje prilivov. Kratkoročno pa bi omejevanje prispevkov za socialno varnost znižalo prilive, kar ne bi bilo javnofinančno vzdržno, zato bi bilo izpad prilivov od prispevkov zaradi uvedbe zgornje meje treba nadomestiti z drugimi viri. Med predlaganimi možnostmi za pokritje izpada prilivov v pokojninski in zdravstveni blagajni so: širjenje osnove za prispevke, ki bi hkrati odpravila nekatere nekonsistentnosti obstoječega sistema prispevkov za socialno varnost, uvedba dodatnega dohodninskega razreda ter dvig cedularne obdavčitve kapitala (IER, 2010).

Slika 15: **Delež dohodnine v bruto dohodku**



Vir: Program stabilnosti - dopolnitev 2009.

K davčni razbremenitvi dela je največ prispevala postopna ukinitev davka na izplačane plače, poleg tega pa tudi reforma dohodninskega sistema. Povprečna obremenitev bruto plač z davkom na izplačane plače[36] se je z ukinitvijo davka v letu 2009 glede na leto 2005, ko je bila obremenitev najvišja, zmanjšala za 5,1 % od mase plač, delež prihodkov v BDP pa se je zmanjšal za 1,8 o. t. BDP. Zaradi progresivne lestvice davka je ukinitev davka najbolj razbremenila visoke plače. S spremembami zakona o dohodnini v letih 2006–2009[37] so se davčni prihodki iz dohodnine zmanjšali; samo v letu 2007, ko je bila sprememba največja, se je delež dohodnine v primerjavi z BDP zmanjšal za 0,6 o. t. BDP. S spremenjeno davčno lestvico, s spremembami pri olajšavah in z znižanjem zgornje davčne stopnje (s 50 % na 41 %) je bila razbremenjena večina davčnih zavezancev, precej

[35] Prispevki se plačujejo za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, za obvezno zdravstveno zavarovanje, za zaposlovanje in za porodniško.

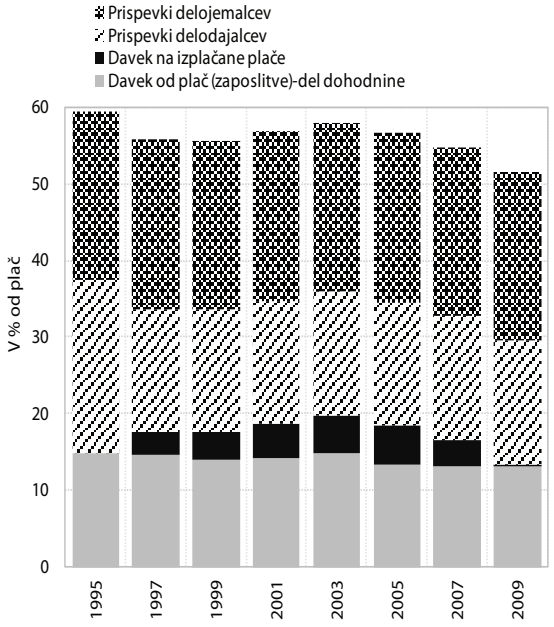
[36] Davek na izplačane plače je bil uveden v drugi polovici leta 1996 z namenom, da se s prispevki za socialno varnost razbremenijo najnižje plače in se hkrati zagotovi državnemu proračunu vir za financiranje zato nastalega primanjkljaja v pokojninski blagajni.

[37] V letu 2006 je bil uveden dualni dohodninski sistem, v letu 2007 pa je bil zakon o dohodnini povsem reformiran s spremembo lestvice in z znižanjem najvišje davčne stopnje. V letih 2008 in 2009 so bile povečane nekatere dohodninske olajšave za najnižje kategorije, z uvedbo dvostopenjske dodatne splošne olajšave in uvedbo nekaterih posebnih olajšav za investicije.

tisti v najnižjih, zaradi zmanjšane progresije dohodnine pa relativno bolj tisti v zgornjem razredu. Zaradi uvedbe dualnega sistema, po katerem so kapitalski dohodki obdavčeni z nižjo enotno stopnjo in s tem izvzeti iz progresivnega sistema obdavčenja, je bila razbremenitev davčnih bremen pri zavezancih, ki so izkazovali tovrstne dohodke, še višja. Po veljavni zakonodaji se dohodninska lestvica revalorizira z inflacijo, plače na zaposlenega pa so v zadnjih letih realno rasle, kar je ob razmeroma nizkih zneskih za vstop v višji dohodninski razred z dohodnino še bolj obremenilo zavezance iz srednjega dohodninskega razreda. Leta 2008 se je z dodatno davčno olajšavo še zmanjšal delež dohodnine v minimalnih plačah (Slika 15).

Zaradi spremenjene dohodninske zakonodaje in sprememb pri davku na izplačane plače se je zmanjšala obremenitev plač z davki in prispevki. Ob nespremenjenih stopnjah prispevkov za socialno varnost (38,2 % od plač) se je zaradi spremenjene dohodninske zakonodaje in postopne ukinitve davka na izplačane plače celotna obremenitev plač s prispevki in davki postopoma zmanjševala. Od leta 2005, ko je znašala 56,6 % od plač, se je v letu 2009 znižala na 51,6 % od plač.

Slika 16: **Povprečna obremenitev plač z davki in prispevki, v % od plač**



Vir: UJP, obrazec B-2, preračuni UMAR.

6.2. Davki na potrošnjo

Delež davkov na potrošnjo v ekonomski strukturi davkov je bil v zadnjem desetletnem obdobju precej stabilen. Med davki na potrošnjo imajo najpomembnejši delež davek na dodano vrednost (DDV) in trošarine. Po uvedbi DDV v drugi polovici leta 1999 in po dvigu splošne in znižane davčne stopnje DDV v letu 2001 se je delež prilivov od DDV v primerjavi z BDP vsa leta gibal na ravni okoli 8,5 % BDP. Politika trošarin je bila do leta 2007 s spremembami trošarinskih dajatev na energente usmerjena na blaženje nihanj svetovnih cen nafte na domačo inflacijo, s povečanjem trošarinskih dajatev na tobak in tobačne izdelke pa na postopno usklajevanje njihove višine z določili evropske direktive. V drugi polovici leta 2008 se je, s povečevanjem trošarinskih dajatev energentov, v letu 2009 pa tudi vseh drugih trošarinskih izdelkov, blažilo predvsem upadanje proračunskih prihodkov. S politiko povečevanja trošarinskih stopenj se bo nadaljevalo tudi v letu 2010, pri čemer pa je pri nekaterih trošarinskih izdelkih prišlo do upadanja prodanih količin (tekoča goriva). V letu 2007 so bile uvedene tudi trošarine na električno energijo, ki so trenutno na zelo nizki ravni[38], v predlogu rebalansa državnega proračuna pa se že predvideva njihovo povečanje. Delež trošarin v BDP se je do leta 2009 gibal na ravni okoli 3,2 % BDP, lani se je povečal na 4,2 % BDP, v letu 2010 pa na 4,3 % BDP zaradi povečanja trošarinskih stopenj, predvidenih z rebalansom.

Na področju davkov na potrošnjo so v procesu konsolidacije javnih financ še možnosti za njihovo dodatno povečanje in posledično prestrukturiranje javnofinančnih virov v smeri relativno večje obdavčitve potrošnje. Relativno nekoliko višji delež davkov na potrošnjo v celotnih davkih v Sloveniji je glede na njeno stopnjo gospodarske razvitosti pričakovan, saj je to tudi sicer značilno za države s podpovprečnim BDP na prebivalca v SKM. Ocenjujemo, da so *na področju DDV* kljub temu še možnosti za povečanje javnofinančnih prilivov, in sicer z dvigom davčne stopnje in z večjim zajetjem. Sistem DDV ima najvišjo stopnjo enostavnosti in nevtralnosti, ko se davek obračunava na najbolj splošen možni način ter ko njegovo področje uporabe zajema vse faze proizvodnje in distribucije kot tudi opravljanja storitev[39]. V Sloveniji so tu možnosti za izboljšave, saj se veliko malih podjetij in podjetnikov zaradi bremena dodatnega administriranja in možnosti napak zaradi zapletenosti sistema izogiba temu, da bi presegli mejo, ko se morajo obvezno identificirati za DDV (25.000 evrov). V teh okvirih bi bilo treba razmisliti o možnih poenostavitvah postopkov za obračunavanje DDV, ki jih uporabljajo v nekaterih drugih članicah EU[40]. Z uvedbo

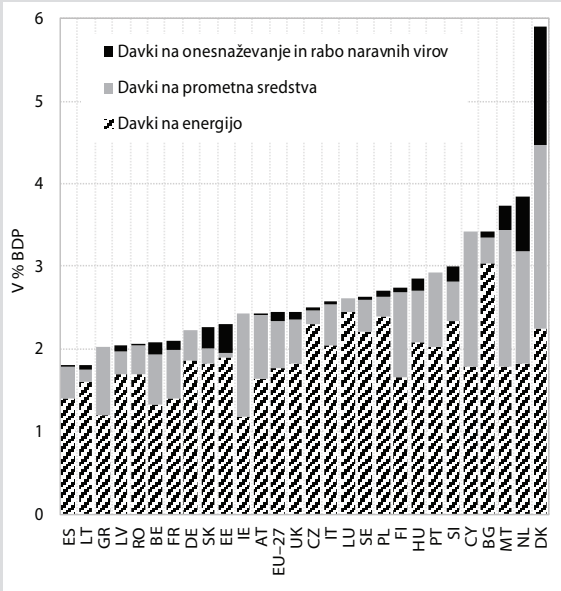
[38] Možno bi jih bilo povečati, vendar je njihovo povečanje socialno zelo občutljivo, ker relativno bolj prizadene najnižje sloje prebivalstva.
[39] Smernica Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost – Smernica o DDV, UL L 347/06 s spremembami.
[40] Ti poenostavljeni postopki so: obračunavanje DDV po pavšalni stopnji in obračunavanje DDV enkrat letno Z uporabo prvega postopka se zmanjša možnost napake pri določanju prave davčne stopnje za določeno storitev, hkrati pa je davčna obveznost iz naslova DDV enostavno določljiva zgolj

Okvir 1: **Okoljski davki**

Med okoljske davke sodijo dajatve na rabo energije, prometna sredstva in onesnaževanje ter rabo naravnih virov. Največji del predstavljajo dajatve na rabo energije, in sicer več kot tri četrtine vseh javnofinančnih prilivov iz okoljskih davkov. Delež okoljskih davkov v BDP se je v državah EU-15 povečeval predvsem v začetku 90-ih let, v novih članicah pa kasneje, v povezavi s procesom vstopanja v EU. V letu 2007 (zadnji razpoložljivi podatki za EU) je v povprečju držav EU znašal 2,5 % BDP, v Sloveniji 3 % BDP. V primerjavi z državami EU je tako delež teh davkov v BDP v Sloveniji relativno visok. V strukturi teh davkov ima Slovenija relativno veliko davkov na energijo (glej sliko 17) in na onesnaževanje ter rabo naravnih virov, nekoliko manj pa na prometna sredstva.

V Sloveniji se je delež okoljskih davkov v BDP v obdobju od leta 2000 do leta 2004 povečeval s 3,0 % BDP na 3,3 % BDP. V naslednjih letih se je zmanjševal in v letu 2008 padel na najnižjo raven od leta 1996; 2,9 % BDP. Zmanjševanje je bilo predvsem posledica nizke stopnje obdavčitve pogonskih goriv, ker se je pred vstopom Slovenije v evrsko območje vpliv naraščanja svetovnih cen nafte na inflacijo blažilo z nizko ravnijo obdavčitve pogonskih goriv. V letu 2009 se je ob znižanju BDP in precejšnjem povišanju obdavčitve motornih goriv po naših ocenah delež okoljskih dajatev povečal na 3,5 %, kar je največ po letu 2000.

Slika 17: **Prihodki iz okoljskih davkov, delež v BDP (v %), v letu 2007**



Vir: Environment, Environmental Accounts (Eurostat).

prijaznejših shem bi se lahko več podjetij odločilo za povečan obseg poslovanja, s čimer bi se povečal izplen DDV, prav tako pa tudi iz davka na dohodek pravnih oseb (DDPO) in davka iz dejavnosti, kar bi imelo tudi pozitivne učinke na gospodarsko rast in zaposlovanje. *Na področju trošarin* bi bilo smiselno povišanje trošarin v segmentu žganih pijač in tudi cigaret, kjer ima Slovenija v primerjavi z drugimi državami EU izjemno nizke trošarine[41]. Pri poviševanju trošarin, zlasti kar zadeva trošarine na pogonska goriva, pa je treba upoštevati tudi možni učinek na znižanje potrošnje, zato je bolj smiselno poviševanje pri tistih izdelkih, kjer je elastičnost povpraševanja relativno nizka. *Področje davkov in dajatev na uvoz*, razen DDV, je na ravni EU izjemno regulirano, zato možnosti za nove vire in/ali širitve tu ne vidimo. *Okoljske dajatve,* ki sodijo med davke na potrošnjo, so v Sloveniji že na relativno visoki ravni (glej okvir 1), zato je omejen tudi prostor za povečanje javnofinančnih virov iz tega naslova.

6.3. Davki na kapital

V Sloveniji je kapital relativno najmanj obremenjen z davki v primerjavi z drugimi državami EU. V ekonomski strukturi davkov je leta 2000 delež davkov na kapital predstavljal 9,5 %, se do leta 2007 postopoma povečal na 15,5 %, po tem letu pa se je zopet zmanjšal in bo v letu 2010 znašal okoli 10 % . V strukturi davkov na kapital ima največji delež davek na dohodek pravnih oseb. V tem obdobju je pod vplivom cikličnih gibanj in večkratnih zakonskih sprememb najpomembneje določal višino strukturnega deleža davkov na kapital v celotnih davčnih obremenitvah. V strukturi davkov na kapital je predstavljal od ene tretjine pa do več kot polovico v letu 2007, ko je dosegel maksimalen delež. Do leta 2006 so se prihodki iz tega davka povečevali; veljala je statutarna davčna stopnja v višini 25 %, režim davčnih olajšav pa se zelo spreminjal. Na obseg prilivov iz tega davka je najbolj posegel zakon iz leta 2007, ko se je v pogojih gospodarske konjunkture in z namenom davčne razbremenitve gospodarstva znižala statutarna davčna stopnja na 23 %, v naslednjih letih pa še za eno odstotno točko letno do 20 % v letu 2010. Na novo je bilo definirano ugotavljanje davčne osnove, spremenjen je bil sistem davčnih olajšav[42], kar je zmanjševalo relativni

[40] nadaljevanje: na podlagi podatka o opravljenih obdavčenih dobavah, kar olajša nadzor nad pravilnostjo obračunavanja DDV in zniža stroške na strani DURS. Drugi postopek pa pri zavezancu zmanjšuje možnost, da bi zašel v likvidnostne težave, saj točno ve, koliko DDV mora sproti, med letom, plačati, razliko glede na dejansko dolgovani DDV pa poračuna le zgolj enkrat letno, ko oddaja (tudi zgolj en sam) obračun DDV (Šušteršič, 2010).

[41] Za primerjavo glej:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/alcoholic_beverages/rates/excise_duties-part_i_alcohol_en.pdf
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf.

[42] Zakon je odpravil 20 odstotno olajšavo za investirana sredstva v opremo in neopredmetena dolgoročna sredstva, dovoljena pa je bila le še 20 odstotna olajšava za vlaganja v notranje raziskovalno-razvojne dejavnosti in za nakup raziskovalno-razvojnih storitev, za zaposlovanje invalidov in za izvajanje praktičnega dela v strokovnem izobraževanju. Uvedena je bila tudi olajšava za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje in za donacije ter za manj razvita področja države.

Okvir 2: **Nepremičninski oz. premoženjski davki**

Med davki na premoženje je v Sloveniji fiskalno najpomembnejši davek na uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ), ki pa je premalo pregleden in nepravičen in ga je zato treba nadomestiti s sodobnejšim nepremičninskim davkom. Davki na premoženje se po mednarodnih klasifikacijah delijo na davke na nepremičnine, na neto premoženje (tega davka pri nas, kot tudi v večini drugih držav, ni), na davke na dediščine in darila in na davke na promet nepremičnin in na kapitalske transakcije ter na ostale davke na premoženje. V kontinentalnih državah EU so ti davki sicer skoraj povsod v veljavi, imajo pa majhno fiskalno vlogo (manjšo kot v drugih razvitih državah), v Sloveniji smo pa na spodnjem robu tudi tega. Edini fiskalno pomembnejši tovrstni davek v Sloveniji je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ), ki dosega skoraj 0,5 % BDP (okoli 150 mio EUR) in malo več kot 1 % vseh javnofinančnih prihodkov, predstavlja pa 8 % vseh prihodkov občin in s tem njihov najpomembnejši lasten finančni vir. Davčna osnova nadomestila le posredno in zelo grobo odraža posplošeno tržno vrednost nepremičnin, ki je izhodišče davčne osnove nepremičninskih davkov v razvitih državah, in zato nima potenciala, da postane pomembnejši steber lokalne samouprave in razvoja nepremičninskega trga. Zato se z že sprejetim zakonom o množičnem vrednotenju nepremičnin in pripravljanjem predloga davka na nepremičnine pripravljajo pogoji za zamenjavo NUSZ in sedanjega davka na premoženje (ki pa je fiskalno le obrobnega pomena) s sodobnejšo obliko nepremičninskega davka.

Od nepremičninskega davka ni pričakovati pomembnejšega kratkoročnega povečanja davčnih prihodkov ali njihovega prestrukturiranja v smeri večjega deleža davkov na kapital, ima pa razvojno vlogo in s tem dolgoročno tudi fiskalno. Prvi razlog za uvedbo je izboljšnje delovanja lokalne samouprave. Tudi pri nas namreč obstaja vpliv kakovosti lokalnih javnih storitev na tržno vrednost nepremičnin, tako da bi odločanje o davčnih stopnjah na občinski ravni (znotraj dovoljenega razpona) lahko pripomoglo k boljšim odločitvam o razvoju občin. Obenem bi prenos administrativnih bremen davka na državno raven omogočil znižanje tega bremena in večjo preglednost in pravičnost davka. Zaradi tega bi se povečal potencial za večje zanašanje na tak davčni vir v prihodnje, če bi to bilo utemeljeno z zmanjšanjem kakšnega drugega davka ali izboljšanjem lokalnih storitev. Druga skupina razlogov za uvedbo sodobnejše oblike davka so razvojni učinki zaradi boljšega delovanja nepremičninskega trga. Vpliv na večjo motivacijo tržnih akterjev za racionalnejšo rabo nepremičnin bi sicer prišel do izraza samo ob pomembnejših davčnih stopnjah, na večjo motivacijo za legalizacijo najemnih razmerij (v primeru eventualne olajšave za prijavljeno stalno bivališče) pa samo v primeru nižje obdavčitve najemnin, ki so edini kapitalski dohodek fizičnih oseb, ki pri nas še ni cedularno obdavčen. Zato je največji razvojni učinek pričakovati zaradi izboljšanja nepremičninskih evidenc in posledično tudi statistik in analiz, kar bi zmanjšalo transakcijske stroške in oportunitetne izgube na nepremičninskem trgu ter povečalo njegovo preglednost in število transakcij na nivo razvitejših držav. Tako izboljšana alokativna funkcija trga bi lahko vplivala na višjo potencialno gospodarsko rast in tako imela indirektno tudi fiskalni učinek. Vpliv na izboljšanje državnih evidenc in motivacijo zasebnih in javnih lastnikov nepremičnin, da pravno uredijo svoje nepremičnine, pride do izraza že pri minimalnih davčnih stopnjah in je pravzaprav bil gonilo za bistveno izboljšanje teh evidenc v zadnjih letih že samo zaradi predvidevanj o uvedbi nove oblike davka.

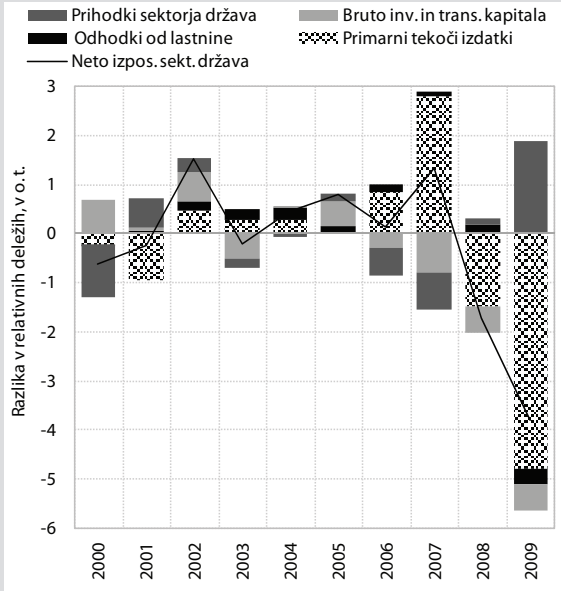
delež prihodkov tega davka, ki se je zmanjšal s 3,4 % BDP v letih, ko je bil najvišji, na ocenjenih 1,3 % BDP v letu 2010. Pomembnejši delež med davki na kapital ima še del dohodnine, ki se plačuje od kapitalskih dohodkov. Ta delež se je nekoliko okrepil po letu 2006, ko je bil uveden dualni sistem dohodnine, ki je tovrstne dohodke obdavčil z nižjo enotno stopnjo, kar je stimuliralo davčne zavezance k izplačevanju kapitalskih dohodkov namesto plač. Preostali del davkov na kapital sestavljajo različni premoženjski davki, ki so bili z davčno reformo leta 2007 v enem delu že reformirani (davki občanov), v drugem delu (nepremičnine) pa bo davčna reforma še izpeljana, ko bodo za to dani pogoji (ovrednotenje nepremičnin; glej okvir 2).

Pri davkih na kapital kratkoročno ni veliko prostora za povečanje davčnih prihodkov, obstajajo pa možnosti za spremembe na področju nekaterih davkov, ki bi bile smiselne zaradi dolgoročno pozitivnega učinka na gospodarsko rast in zaposlovanje (ureditev nepremičninskega trga, zmanjšanje obsega sive ekonomije). Možnosti za povečanje prihodkov od nadomestitive NUSZ z davkom za nepremičnine so zelo omejene (glej okvir 2). Večje so možnosti za povečanje priliva iz davkov s širitvijo osnove in izboljšanjem pobiranja davkov. Pri davkih na dohodek samozaposlenih bi bilo to možno doseči s poenostavitvami postopkov in davčnih obveznosti, kar bi spodbudilo registriranje dejavnosti in s tem zmanjšalo obseg dela na črno. S spodbujanjem najemodajalcev, da prijavijo dohodke oddajanja stanovanj in sob (s spremembo davčne obravnave; Šušteršič, 2010) bi bilo možno povečati tudi prilive od davka iz premoženja, vendar bi šlo tu za relativno majhne zneske.

Okvir 3: **Struktura sprememb salda javnih financ v obdobju 2000-2009**

Visoka rast primanjkljaja v letu 2009 je v veliki meri posledica parcialnih ukrepov fiskalne politike v preteklih letih, ko davčne razbremenitve ni spremljalo sistemsko prestrukturiranje in zniževanje javnofinančnih izdatkov. V obdobju 2001 do 2007 se je stanje v slovenskih javnih financah iz leta v leto izboljševalo. Primanjkljaj sektorja država se je s 4 % BDP v letu 2001 postopoma zmanjševal vse do leta 2007, ko je bila bilanca države približno izravnana. V letu 2008 pa se je primanjkljaj sektorja država povečal za 1,7 o. t. BDP in v letu 2009 še za nadalnjih 3,8 o. t. BDP. V obdobju predpristopnih pogajanj pred vstopom Slovenije v EU je bila javnofinančna politika usmerjena v zmanjševanje primankljaja sektorja država s ciljem doseči njegovo čim nižjo raven. Cilj je bil v veliki meri dosežen, pri čemer pa je fiskalna politika v posameznih letih delovala ciklično (glej tudi poglavje 2.1). Fiskalna politika je bila usmerjena v omejevanje izdatkov sektorja država s politiko omejevanja rasti plač, omejevanjem izdatkov za blago in storitve in z manjšo investicijsko aktivnostjo. Zato so se v letih 2002 do 2005 zmanjševali relativno izraženi primarni tekoči izdatki (z izjemo leta 2003), tudi bruto investicije in transferi kapitala. Politika upravljanja z javnim dolgom je prispevala k zniževanju izdatkov za obresti. Hkrati so bili prihodki sektorja država dokaj stabilni, zaradi predpristopnega sporazuma so se nekoliko zmanjševali le prihodki od carin. V letih 2006 in 2007 so se relativno izraženi primarni tekoči izdatki in izdatki za obresti še zmanjševali, začela pa se je pospešena investicijska aktivnost. Ugodna gospodarska gibanja so spodbudila reformne ukrepe na področju davkov, ki so s prvimi učinki v letih 2006 in 2007 zmanjšali relativne deleže prihodkov sektorja država. Razbremenjevanje gospodarstva in gospodinjstev, ki je bilo sprejeto v ugodnih makroekonomskih razmerah in v letih najvišje gospodarske rasti, je v poslabšanih gospodarskih razmerah v letu 2008 že pomenilo pritisk na ravnotežje javnih financ, saj sistemskega znižanja javnofinančnih virov niso spremljali ustrezni ukrepi na izdatkovni strani. Po letu 2007 se je fiskalni položaj začel slabšati. V letu 2008 se je precej povečal relativni delež primarnih tekočih izdatkov ter investicij in kapitalskih transferov. Rast deleža izdatkov je presegla rast deleža prihodkov, ki so ob že oslabljeni gospodarski rasti v tem letu rasli nekoliko hitreje od BDP. V letu 2009 se je primanjkljaj sektorja država zaradi posledic gospodarske in finančne krize močno povečal. K povečanju primanjkljaja je ključno prispevalo povečanje relativnega deleža primarnih tekočih izdatkov, nadaljevala se je tudi investicijska aktivnost, ki je sicer delovala proticiklično, naraščati pa so se začeli tudi izdatki za obresti. Povečanje primanjkljaja, izraženega v primerjavi z BDP, je sicer nekoliko ublažilo povečanje relativno izraženega deleža prihodkov, ker so v letu 2009 prihodki sektorja država upadli manj, kot je upadla gospodarska rast.

Slika 18: **Prispevek k spremembam salda sektorja država, v o.t. BDP**



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, Prva objava, 31. marec 2010 (za 2006–2009). Nefinančni računi: S-13 država, preračuni UMAR
Opomba: Pozitivna sprememba v relativnem deležu primanjkljaja pomeni zmanjšanje primanjkljaja v tekočem letu glede na leto prej. Povečanje izdatkov in zmanjšanje prihodkov sektorja država je označeno kot negativna vrednost, ker prispeva k povečanju primanjkljaja.

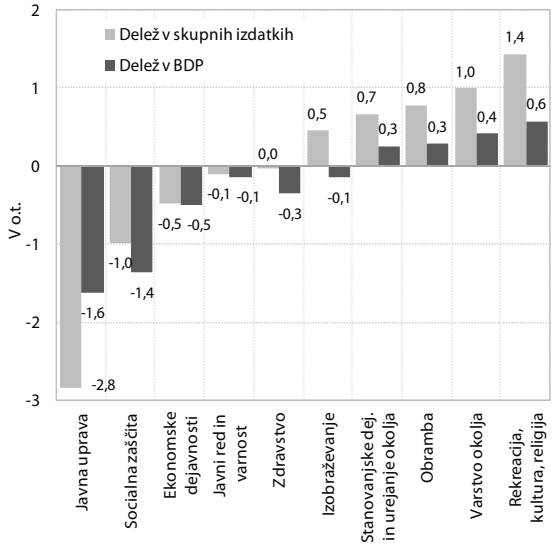
7. Javnofinančni izdatki

7.1. Analiza strukture in možnosti za prestrukturiranje

7.1.1. Analiza izdatkov sektorja država po namenih (COFOG[43])

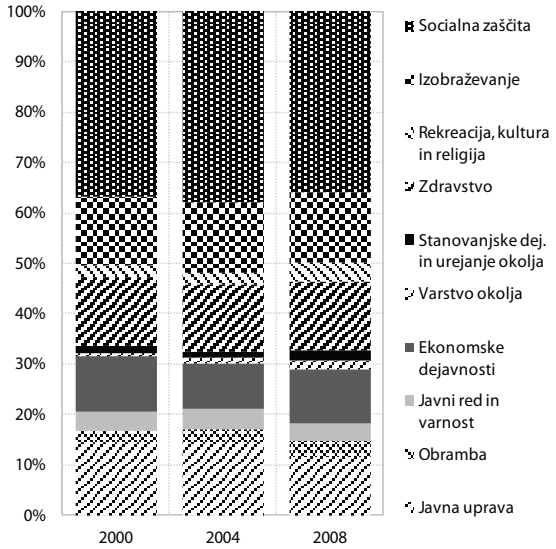
K spremembi strukture izdatkov po namenih so v obdobju 2000–2008 največ prispevale razmeroma nizke stopnje rasti izdatkov za javno upravo. Spremembe strukture izdatkov sektorja država po funkcionalni klasifikaciji v letih 2000–2008 kažejo, da so se v tem obdobju najbolj znižali deleži za javno upravo in socialno zaščito, najbolj povišali pa deleži izdatkov za rekreacijo, kulturo in religijo, varstvo okolja, obrambo, stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja ter izobraževanje (Slika 19). Razpoložljivi podatki o izdatkih sektorja država po namenu na drugi ravni (COFOG II) za obdobje 2004–2008 kažejo, da so na nizko rast te skupine izdatkov najbolj vplivali izdatki za servisiranje dolga. Znotraj izdatkov za javno upravo je v tem obdobju tako prišlo do spremembe v strukturi v korist drugih izdatkov, vključno z izdatki za temeljne raziskave (0,6.o. t.), kar je bilo ugodno z razvojnega vidika. Ocenjujemo, da je v letu 2009 zaradi povečanega zadolževanja za financiranje javnofinančnega primanjkljaja prišlo do ponovne rasti izdatkov za servisiranje javnega dolga in celotne skupine izdatkov za javno upravo, kar se bo nadaljevalo tudi v prihodnjih letih (glej tudi poglavje 9). Glede na nizko rast skupnih izdatkov sektorja država v prihodnjih letih, kot predvideva Program stabilnosti – dopolnitev 2009, takšno gibanje izdatkov za servisiranje dolga pomeni, da bodo izdatki za javno upravo omejevali oziroma izrinjali izdatke za druge namene.

Slika 19: **Spremembe deležev izdatkov sektorja država po namenu v obdobju 2000–2008 (v strukturi in glede na BDP)**



Vir: SURS, Ameco.

Slika 20: **Spremembe v strukturi izdatkov sektorja država po namenu**



Vir: SURS.

V daljšem časovnem obdobju je bil delež izdatkov za socialno zaščito v skupnih izdatkih ves čas pod povprečjem EU-15, deleža izdatkov za zdravstvo in javno upravo sta se z nadpovprečnih znižala pod povprečje, delež izdatkov za okolje pa je ob hitrejšem naraščanju presegel povprečje. Struktura izdatkov v Sloveniji v letu 2008 kaže, da je najvišji delež izdatkov za socialno zaščito, zdravstvo in izobraževanje (63,8 %), ki je blizu povprečju EU-15 (64,7 %), sledijo jim izdatki za javno upravo (11,4 %) in ekonomske dejavnosti (10,5 %)[44]. Skupni delež izdatkov za socialno zaščito, zdravstvo in izobraževanje ter ekonomske dejavnosti je bil v obdobju 2000–2008 razmeroma stabilen, pri čemer je prišlo do sprememb v strukturi v primerjavi z EU-15. Primerjava kaže, da je imela Slovenija v obdobju 2000–2008 višji delež izdatkov za izobraževanje in ekonomske dejavnosti. Delež izdatkov za varstvo okolja se je poviševal in presegel povprečje EU-15, rasel je tudi delež za stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja, ki je bil leta 2008 blizu povprečja EU-15. Nasprotno je bil delež izdatkov za socialno zaščito v celotnem obdobju nižji od povprečja EU-15, delež izdatkov za zdravstvo in javno upravo pa se je znižal pod povprečje, izraziteje pri javni upravi v letih 2004–2008.

[43] Klasifikacija namenov sektorja država (Classification of the Functions of the Government – COFOG).

[44] Za primerjavo celotne strukture izdatkov država po namenih v Sloveniji in povprečju EU glej Prilogo 2.

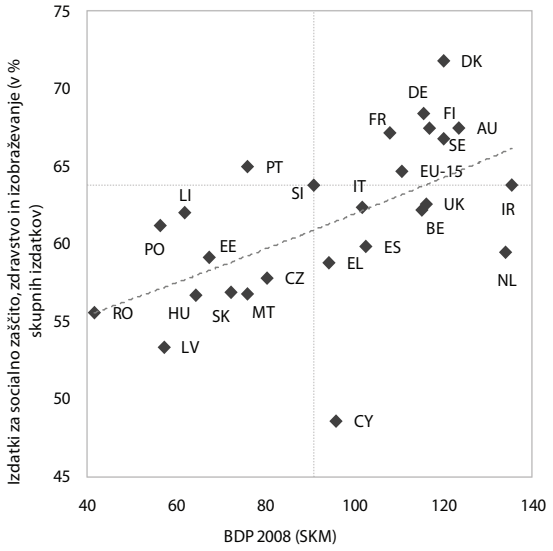
Tabela 11: **Primerjava izdatkov sektorja država po namenu s povprečjem EU**

	2000	2004	2008
Socialna zaščita	0,92	0,96	0,91
Izobraževanje	1,20	1,23	1,27
Zdravstvo	1,04	0,97	0,94
Javna uprava	1,00	1,03	0,83
Ekonomske dejavnosti	1,44	1,11	1,22
Rekreacija, kultura in religija	1,07	1,03	1,64
Javni red in varnost	0,97	1,03	1,00
Obramba	0,63	0,84	0,99
Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja	0,58	0,47	0,96
Varstvo okolja	0,56	0,89	1,21

Vir: Ameco.
Opomba: število, večje (manjše) od 1, pomeni večje (manjše) izdatke od povprečja.

Struktura izdatkov je povezana tudi s stopnjo gospodarske razvitosti. V daljšem časovnem obdobju, za katerega so na razpolago podatki za EU-15 (1995-2008)[45], analiza izdatkov po funkcionalni klasifikaciji za EU-15 kaže, da se relativni deleži posameznih skupin v skupnih izdatkih niso bistveno spreminjali. V povprečju EU-15 je bila najpomembnejša sprememba znižanje deleža izdatkov za javno upravo in ekonomske dejavnosti. Analiza kaže, da so deleži izdatkov za ekonomske dejavnosti in socialno zaščito povezani s stopnjo gospodarske razvitosti. Relativno bolj razvite države (z višjim BDP na prebivalca po kupni moči) tako namenjajo večji delež izdatkov socialni zaščiti, zdravstvu in izobraževanju v primerjavi z deležem izdatkov za ekonomske dejavnosti.

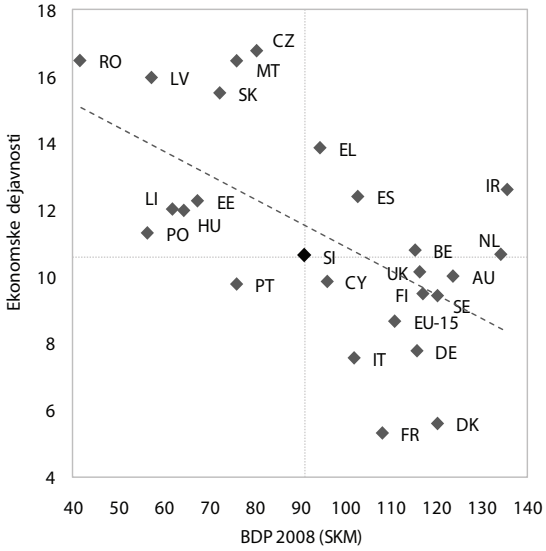
Slika 21: **Deleži izdatkov za socialno zaščito, zdravstvo in izobraževanje glede na stopnjo gospodarske razvitosti držav**



Vir: Ameco.

[45] Za Slovenijo so na razpolago podatki od leta 2000.

Slika 22: **Deleži izdatkov za ekonomske dejavnosti glede na stopnjo gospodarske razvitosti držav**



Vir: Ameco.

V nadaljevanju predstavljamo primerjavo strukture izdatkov po namenih na drugi ravni med Slovenijo in EU za ključne skupine izdatkov.

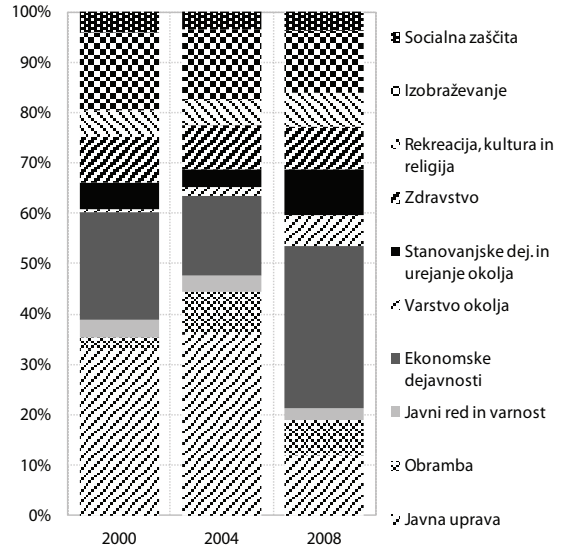
- Znotraj izdatkov za *socialno zaščito* je v vseh državah najvišji delež izdatkov za starost, ki v večini držav predstavlja več kot 40 %, v Sloveniji 54 %. Delež izdatkov za starost glede na BDP se je med državami EU v letu 2008 gibal od 3,4 % na Irskem do 14,4 % BDP v Grčiji, v Sloveniji je znašal 8,6 % BDP. Skupni delež izdatkov za starost in preživele družinske člane je v Sloveniji leta 2008 znašal 10,1 % BDP. V okviru izdatkov za socialno zaščito so druga največja skupina izdatki za bolezen in invalidnost. V 21 državah EU, za katere so na voljo podatki, je delež teh izdatkov leta 2008 v povprečju znašal okoli 2,5 % BDP, enako v Sloveniji (najvišji delež je imela Švedska 5,3 % BDP, najnižjega Ciper 0,3 % BDP). Tretja skupina po velikosti so izdatki za družino in otroke, ki je v Sloveniji znašal 2,0 % BDP (v povprečju EU-21 1,8 % BDP, največ v Luksemburgu 3,5 % BDP in najmanj v Španiji 0,7 % BDP). Četrta skupina so izdatki za brezposelnost, ki so v Sloveniji z 0,4 % BDP pod povprečjem EU-21 (1 % BDP), najvišji delež je imela Nemčija (2,2 % BDP), najnižji pa Združeno kraljestvo (0,3 % BDP). Delež izdatkov za brezposelnost je bil v letu 2008, ko je bil vpliv krize še majhen, relativno visok v državah z razvitejšimi modeli varne prožnosti (1,2 % BDP na Švedskem in 2 % BDP na Finskem).
- V skupini izdatkov za *ekonomske dejavnosti* v državah EU (z izjemo Grčije in Danske) namenjajo največji delež izdatkov transportu (povprečje EU 2,5 % BDP, enako v Sloveniji). Naslednji dve pomembni podskupini so izdatki za splošne ekonomske

in trgovinske zadeve ter zadeve, povezane z zaposlovanjem, in izdatki za kmetijstvo. Skupni delež obeh je v povprečju EU znašal 0,7 % BDP. Tudi za ti dve podskupini kaže, da obstaja povezanost s stopnjo gospodarske razvitosti, pri čemer relativno bolj razvite države v povprečju namenjajo večji delež izdatkov za splošne ekonomske in trgovinske zadeve in zadeve, povezane z zaposlovanjem, manj razvite pa za kmetijstvo. V Sloveniji je bil leta 2008 delež za kmetijstvo (0,9 % BDP) relativno višji za 0,1 o. t.

- Znotraj izdatkov za *izobraževanje* ima v EU-22[46] v povprečju največji delež sekundarno izobraževanje (36 %), sledi predprimarno in primarno izobraževanje (30 %) in terciarno izobraževanje (19 %). Podobna je bila tudi struktura v Sloveniji (37 %, 35 % in 18 %). Pri tem so bili izdatki za sredstva za zaposlene v predprimarnem in primarnem ter sekundarnem izobraževanju v Sloveniji relativno višji od izdatkov za vmesno porabo, v terciarnem izobraževanju pa približno enaki.
- Med izdatki za *zdravstvo* so v povprečju EU-23[47], za katere so na voljo podatki, največja podskupine teh izdatkov izdatki za bolnišnične storitve (50%), zunajbolnišnične storitve (25%) in medicinske proizvode, pripomočke in opremo (18%). V Sloveniji je delež za zunajbolnišnične storitve nad povprečjem (34%), za bolnišnične storitve in medicinske proizvode pa pod povprečjem (41 % oziroma 16,4 %).

Kombinirana funkcionalna in ekonomska klasifikacija dodatno pojasnjuje, za katere namene so bili porabljeni izdatki glede na njihovo ekonomsko funkcijo. Po ekonomski klasifikaciji Slovenija odstopa od povprečja EU z relativno nižjim deležem izdatkov za socialne prejemke in vmesno potrošnjo ter relativno višjim deležem izdatkov za bruto investicije in sredstva za zaposlene. Struktura izdatkov po ekonomski klasifikaciji v obdobju 2000–2008 je bila v Sloveniji relativno stabilna. Največji delež so imel v povprečju izdatki za socialne prejemke[48] (38 % vseh izdatkov), znotraj tega izdatki za pokojnine in preživele družinske člane (22,6 %). V povprečju EU je bil delež izdatkov za socialne prejemke višji (42 %, največ v Nemčiji 56 % in najmanj v Latviji 22 %). Druga največja skupina izdatkov po ekonomski klasifikaciji v Sloveniji, prav tako z relativno stabilnim deležem v obdobju 2000–2008, so izdatki za sredstva za zaposlene s 25 % vseh izdatkov ali 11 % BDP (v povprečju EU leta 2008 22 % ali 11 % BDP). V Sloveniji je bil največji delež v skupnih izdatkih v izobraževanju (8,4 %), zdravstvu (5,2%), javni upravi (3,5 %) ter javnem redu in varnosti (2,4 %). Izdatki za vmesno potrošnjo države so tretja največja podskupina po ekonomski klasifikaciji. V povprečju so imeli 14-odstotni delež v skupnih izdatkih ali 6 % BDP (v EU 6,4 % BDP, največ v Združenem kraljestvu 6,4 % BDP in najmanj v Luksemburgu 3,2 % BDP). Področja po funkcionalni klasifikaciji z najvišjim deležem vmesne potrošnje v skupnih izdatkih v Sloveniji so zdravstvo (3,5 %), izobraževanje (2,4 %), ekonomske dejavnosti (2,4 %) in javna uprava (1,4 %). Delež bruto investicij v skupnih izdatkih je v povprečju znašal 14 % ali 4,4 % BDP. Delež izdatkov za bruto investicije v EU je leta 2008 znašal 2,7 % BDP, v novih državah članicah pa 4,5 % BDP, kar kaže, da se pri bruto investicijah, podobno kot pri izdatkih za ekonomske dejavnosti, kaže obratna povezava s stopnjo ekonomske razvitosti. V Sloveniji imata največji delež v izdatkih za bruto investicije skupini javna uprava in ekonomske dejavnosti (skupaj približno polovico), med leti pa sta relativna deleža obeh področij nihala. Deleži izdatkov za rekreacijo in kulturo, zdravstvo, izobraževanje in socialno zaščito so bili relativno stabilni in so skupaj v povprečju znašali okoli 30 %. V obdobju 2000–2008 pa se je povečal delež izdatkov za bruto investicije v obrambi in varstvu okolja ter rahlo upadel delež izdatkov za javni red in varnost.

Slika 23: **Izdatki sektorja država za bruto investicije po namenih**



Vir: SURS.

[46] Podatki na drugi ravni namenske klasifikacije v skupini izdatkov za izobraževanje so na voljo za 22 držav EU.
[47] Podatki na drugi ravni namenske klasifikacije v skupini izdatkov za izobraževanje so na voljo za 22 držav EU.
[48] Socialni prejemki, razen socialnih transferjev v naravi, in socialni transferji v naravi, ki se nanašajo na izdatke za proizvode, ki jih gospodinjstvom dodelijo tržni proizvajalci.

7.1.2. Analiza strukture javnofinančnih izdatkov – struktura programsko usmerjenega proračuna

Priprava proračuna s pristopom programsko usmerjenega proračuna je podlaga za izboljšanje proračunskega postopka od načrtovanja do sprejemanja, ki hkrati postavlja osnove za ugotavljanje učinkovitosti sprejetih politik, programov, projektov in posameznih ukrepov in ima zato pozitiven vpliv na učinkovitost javnega financiranja. S takšnim pristopom je Slovenija začela ob pripravi proračuna za leto 2010, pri čemer pa je imela metodološka zasnova programsko usmerjenega proračuna nekatere pomanjkljivosti. Programsko usmerjen proračun še vedno temelji na metodologiji državne finančne statistike Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986, potreben pa bi bil prehod na metodolgijo iz leta 2001, ki bi zagotovil povezovanje z metodologijo nacionalnih računov, kar bi tudi omogočalo natančnejše proračunsko načrtovanje (glej okvir 6). Specifični slabosti, ki jih lahko povezujemo s sedanjo metodologijo programsko usmerjenega proračuna, pa sta: oblikovanje politik, ki ne sledi mednarodnim standardom, in zajemanje odlivov, ki niso tudi javnofinančni izdatki. Oblikovane politike ne sledijo mednarodnim definicijah namenske klasifikacije javnofinančnih izdatkov (COFOG), zato podatki programsko usmerjenega proračuna niso mednarodno primerljivi niti na prvi ravni (ravni politik), še manj pa na nižjih ravneh. Zajemanje odlivov, ki niso izdatki (odplačila glavnice pri servisiranju dolga), pa je v metodološkem nasprotju z definicijo javnofinančnih izdatkov. Zato bi bilo smiselno, da se programsko usmerjen proračun pripravi v skladu z veljavnimi mednarodnimi standardi. Za analitične namene pa bi bilo treba programsko usmerjen proračun razširiti še na celotne javne finance (sektor država) in prikazati tudi druge instrumente, ki niso javnofinančni izdatki (npr. z negativnimi davki v obliki davčnih oprostitev in olajšav, državnih poroštev), s čimer bi podatki omogočili celovito analizo politik, programov, projektov in posameznih ukrepov.

Glede na to, da je priprava proračuna za leto 2010 temeljila na pristopu programsko usmerjenega proračuna, v nadaljevanju kljub navedenim pomanjkljivostim prikazujemo strukturo javnofinančnih izdatkov tudi s tega vidika.

Razvojne prioritete se v pretekosti niso ustrezno odrazile v javnofinančnih izdatkih, zato je Slovenija v letu 2009 pristopila k oblikovanju programsko usmerjenega proračuna. V obdobju od leta 2000 do 2009 je Slovenija sprejela dva strateška razvojna dokumenta: Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (2000), ki je zajemala obdobje 2001–2005, in Strategijo razvoja Slovenije (2005), ki pokriva obdobje 2006–2013[49]. Postavljene razvojne prioritete strateških dokumentov se niso ustrezno odražale v javnofinančnih izdatkih, saj so se proračuni bolj ali manj pripravljali na podlagi zahtevkov proračunskih porabnikov, ki so večinoma upoštevali veljavno zakonodajo in parcialne razvojne usmeritve. Pristop k oblikovanju programsko usmerjenega proračuna spreminja logiko pripravljanja in sprejemanja državnega proračuna in v ospredje postavlja nacionalne razvojne prioritete. V programsko usmerjenem proračunu so javnofinančni izdatki razporejeni v okviru trinajstih politik in treh postavk drugih izdatkov[50]. Med trinajstimi politikami je posebej opredeljenih devet politik[51],[52], ki pomembneje vplivajo na razvoj ter pokrivajo ekonomski, socialni in okoljski razvoj. Pristop programsko usmerjenega proračuna predvideva, da proračun Slovenije sestavljajo programska košarica, osnovana socialna mreža ter upravljanje z javnim dolgom, terjatvami in plačili v proračun Evropske unije. V programsko košarico se v prvi fazi uvrstijo razvojne politike z vsemi programi in podprogrami ter druge, pretežno državotvorne politike. S tem pristopom je Slovenija pričela v letu 2009, poskusno pa je bil uporabljen že pri pripravi proračuna za leto 2010.

Analiza strukture javnofinančnih izdatkov po razvojno usmerjenem proračunu za obdobje 2000–2008 kaže, da je bilo gibanje deležev vseh skupin izdatkov dokaj enakomerno. Struktura izdatkov po politikah kaže, da je delež izdatkov za razvojne politike, ki v povprečju predstavljajo nad 60 % vseh izdatkov, v obdobju 2000–2005 strmo padel (2000: 62,3; 2005: 54,9 %), nato pa postopno naraščal do leta 2008 (60,9 %). Delež izdatkov za državotvorne politike se je v obravnavanem obdobju gibal okoli 20 %, pri čemer je bil njihov padec večji v letih 2005 in 2008 (na okoli 18 %). Takšne spremembe deležev izdatkov za razvojne in državotvorne politike je tudi posledica gibanja drugih izdatkov, to je izdatkov za servisiranje javnega dolga (med temi izdatki so poleg izdatkov za obresti tudi odplačila javnega dolga, slednje pa po mednarodno primerljivih metodologijah ne sodi med javnofinančne izdatke) in izdatkov za vplačila v evropski proračun. Deleži te skupine izdatkov so se med letoma 2000 in 2008 gibali od 15,9 (2002) do 26,6 % (2005). V vseh osmih letih ni zaznati, da bi sprejete razvojne prioritete spremenile strukturo javnofinančnih izdatkov med temi tremi skupinami.

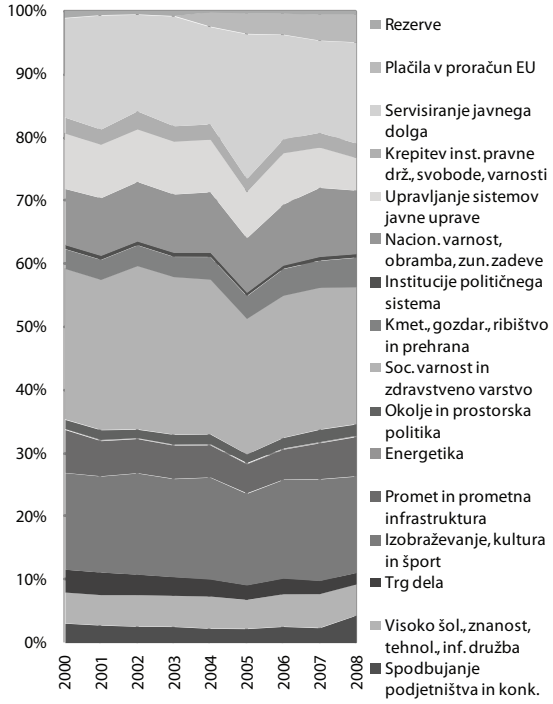
[49] Poleg obeh strategij je sprejela tudi ožje opredeljene razvojne dokumente, ki pokrivajo ožja področja.

[50] Te politike so: (i) spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti, (ii) visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba, (iii) trg dela, (iv) izobraževanje, kultura in šport, (v) promet in prometna infrastruktura, (vi) energetika, (vii) kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana, (viii) okoljska in prostorska politika, (ix) socialna varnost in zdravstveno varstvo, (x) institucije političnega sistema, (xi) nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve, (xii) upravljanje sistemov javne uprave, (xiii) krepitev institucij pravne države, svobode in varnosti ter v posebne sklope izdatkov kot so: servisiranje javnega dolga, plačila v proračun Evropske unije in rezerve.

[51] S postavitvijo razvojno usmerjenega proračuna so bile med razvojne politike uvrščene: (i) spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti, (ii) visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba, (iii) trg dela, (iv) izobraževanje, kultura in šport, (v) promet in prometna infrastruktura, (vi) energetika, (vi) kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana (viii) okoljska in prostorska politika in (ix) socialna varnost in zdravstveno varstvo.

[52] Lautarjeva in Klužer (2009, str. 89) med razvojne politike ne uvrščata politiko kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane.

Slika 24: **Struktura javnofinančnih izdatkov po sklopih politik, v obdobju 2000–2008, v %**



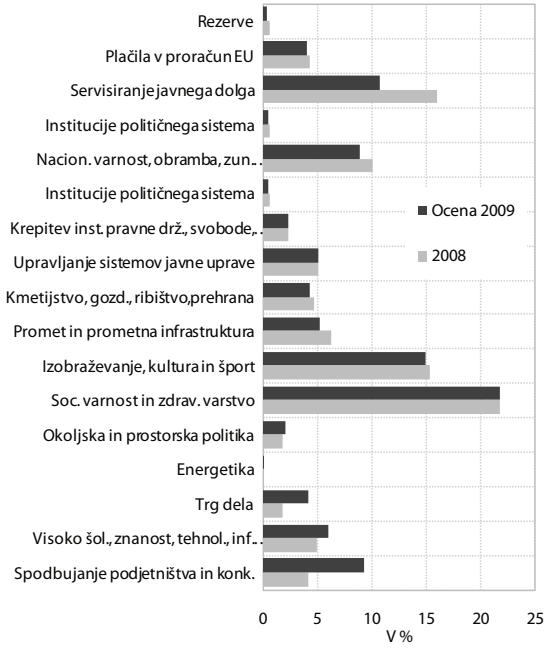
Vir: Evidenca SVREZ, pridobljena aprila 2010.

*Med **razvojnimi politikami**, ki so med letoma 2000 in 2008 strukturni delež izdatkov znižale, so nekatere politike pridobile, druge izgubile, pri tem pa so se razvojne prioritete le delno odrazile.* 3,2 o. t. so pridobile politike: spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti; visoko šolstvo, znanost tehnologija in informacijska družba; energetika; kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana ter okoljska in prostorska politika; 4,6 o. t. pa izgubile politike za socialno varnost in zdravstveno varstvo; izobraževanje, kulturo in šport, trg dela ter promet in prometna infrastruktura. Ker so med politikami, ki so pridobile, tudi tiste, ki na razvoj ne vplivajo ali ne vplivajo pomembneje; med tistimi, ki so izgubile, pa politike, ki na razvoj lahko odločilneje vplivajo, takšna gibanja nakazujejo, da Slovenija v obdobju 2000–2008 ni imela konsistentne razvojne politike, ki bi načrtno podpirala razvojne prioritete.

*Med **državotvornimi politikami** so v strukturi vseh izdatkov v obdobju 2000–2008 rasli deleži za nacionalno varnost, obrambo in zunanje zadeve, za druge politike pa so se zmanjšali.* Delež izdatkov za nacionalno varnost, obrambo in zunanje zadeve je rasel od leta 2000, izraziteje v letih 2006 in 2007 (2000: 8,9 %; 2007: 10,9 %), rast pa je izkazana na programih obramba in zaščita (doseganje zavez NATA, danih ob vstopu) ter zunanja politika. Delež izdatkov za upravljanje sistemov javne uprave je od leta 2000 (8,8 %) močno nazadoval (2008: 5,1 %), zmanjševanje izdatkov je najbolj očitno pri programih upravljanje sistemov javne uprave na državni in lokalni ravni ter ekonomska in fiskalna politika. Deleža izdatkov za krepitev institucij pravne države, svobode in varnosti ter institucije političnega sistema sta majhna in se med leti ne spreminjata.

Gospodarska recesija in blaženje njenih posledic je v letu 2009 spremenila strukturo javnofinančnih izdatkov in močno povečala delež izdatkov za razvojne politike, ki se je v primerjavi z letom 2008 povečal za 6,9 o. t. (na 67,8 %). Delež izdatkov se je več kot podvojil pri politiki spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti (povečanje za 5,1 o.t.), potrojil pri politiki trga dela (povečanje za 2,3 o. t.), močno povečal pa še pri visokem šolstvu, znanosti, tehnologiji in informacijski družbi (za 1,0 o. t.). Manjša povečanja deležev je zaznati še pri energetiki, okoljski in prostorski politiki ter pri politiki socialne varnosti in zdravstvenem varstvu. Povečanja so bila dosežena z zmanjšanjem deležev pri drugih razvojnih politikah (izobraževanje, kultura in šport; promet in prometna infrastruktura ter kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana) za 1,8 o. t.; zmanjšanju deležev izdatkov pri državotvornih politikah (za 1,0 o. t.), posebno pri politiki nacionalne varnosti, obrambe in zunanjih zadev (glej sliko 25).

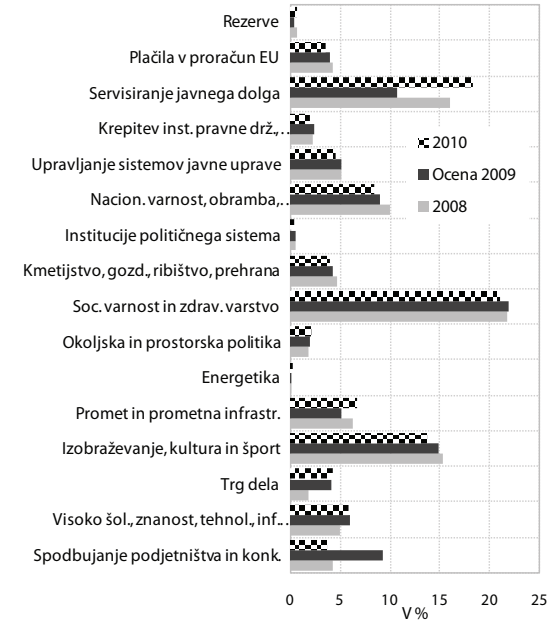
Slika 25: **Gibanje izdatkov po posameznih politikah med letoma 2008 in 2009, v %**



Vir: Evidenca SVREZ, pridobljena aprila 2010.

V sprejetem proračunu za leto 2010 je bilo načrtovano znižanje deleža javnofinančnih izdatkov za razvojne politike v primerjavi z letom 2009, rebalans državnega proračuna za leto 2010, ki ga je vlada sprejela junija letos, pa je te izdatke po naši oceni še dodatno znižal. Že po sprejetem proračunu za leto 2010 je bilo predvideno znižanje deleža izdatkov za razvojne politike v letu 2010 v primerjavi z letom 2009, in sicer najbolj pri politikah: spodbujanje podjetništvo in konkurenčnost, izobraževanje, kultura in šport ter socialna varnost in zdravstveno varstvo (za skupaj 7,5 o. t.). Znižanje deleža izdatkov, čeprav relativno manjše, je bilo predvideno tudi pri politikah visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba ter kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana. Decembra lani sprejeti proračun za leto 2010 pa je predvidel močno povečanje deleža izdatkov pri prometu in prometni infrastrukturi ter nadaljnjo rast pri trgu dela in pri dveh razvojnih politikah z manjšim deležem izdatkov (energetika ter okoljska in prostorska politika). Rebalans proračuna za leto 2010 ni bil pripravljen po strukturi programsko usmerjenega proračuna, s čimer se je prekinil komaj dobro pričet postopek kvalitativne spremembe proračunskega načrtovanja, ki naj bi bil osnova prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov v smeri večje razvojne usmerjenosti (glej tudi okvir 5). Kljub temu smo na podlagi razpoložljivih podatkov ocenili razporeditev znižanja izdatkov po politikah, ki kaže, da se je po predlogu rebalansa proračuna za leto 2010 delež razvojno usmerjenih izdatkov še znižal, saj sta bili približno dve tretjini znižanja izdatkov narejeni na razvojno usmerjenih politikah, med temi so znižanja največja pri politiki prometa in prometne infrastrukture.

Slika 26: **Struktura načrtovanih izdatkov v letu 2010 (po proračunu, sprejetem decembra 2009) v primerjavi z letom 2008 in oceno realizacije za leto 2009 po posameznih politikah, v %**



Vir: Evidenca SVREZ, pridobljena aprila 2010.

Okvir 5: **Ocena proračunske procedure in spremljajočih dokumentov**[53]

V okviru postopka priprave proračuna v Sloveniji so potrebne spremembe, ki bodo prispevale k njegovi večji učinkovitosti. Glavne pomanjkljivosti so na področjih: (1) upoštevanja postavljenega globalnega okvira javnofinančnih izdatkov, (2) nerealističnega načrtovanja kot posledice medsebojne nepovezanosti med dokumenti razvojnega načrtovanja in proračunskimi dokumenti, (3) ugotavljanja učinkovitosti programov javnofinančnih izdatkov in (4) načina proračunskega usklajevanja in dokumenti (predlogi finančnih načrtov uporabnikov in načrti razvojnih programov). Pri tem so sprejeti proračuni lahko še kolikor toliko razvojno usmerjeni, v skladu s postavljenimi prioritetami proračunskega memoranduma, vsakokratne spremembe (rebalansi) in realizacije proračunov pa pogosto postavljenih prioritet ne upoštevajo več. Rebalans proračuna ali znižanje realizacije javnofinančnih izdatkov je običajno linearno po proračunskih uporabnikih, ti pa prvenstveno znižujejo razvojno usmerjene izdatke. Razlog linearnega zmanjševanja izdatkov izhaja iz dejstva, da v Sloveniji nimamo ustrezno oblikovanih programov javnofinančnih izdatkov. Neustrezna oblikovanost programov izdatkov in pomanjkanje preglednosti pa sta glavna razloga tudi za to, da nimamo ustrezno oblikovanega sistema ugotavljanja učinkovitosti programov javnofinančnih izdatkov. Zaradi tega se stari programi ukinjajo zelo počasi, pogosto se le preoblikujejo in dodajajo novi, kar pa samo povečuje zahteve po povečevanju javnofinančnih izdatkov. Velik problem je tudi način usklajevanja javnofinančnih izdatkov, ki se izvaja po postavkah na osnovi vsakoletnih finančnih načrtov uporabnikov brez ustrezne dolgoročnejše časovne in programske kontinuitete. Močna ovira pri usklajevanju so številne in zelo razdrobljene proračunske postavke, ki se formalno med leti tudi zelo spreminjajo, čeprav vsebine ostajajo praktično nespremenjene. Do rešitve problema v obliki nekoliko kompleksnejših načrtov razvojnih programov še ni prišlo, ker se je tudi število teh dokumentov med leti zelo povečalo.

S programsko usmerjenim proračunom naj bi se počasi uvajale spremembe v proračunske postopke in spremljajoče dokumente, ki naj bi odpravile zaznane probleme: fiskalno pravilo, programsko usmerjen proračun, spremljanje in merjenje učinkovitosti razvojnih politik, povezava med razvojnim in proračunskim načrtovanjem. Namen uvedbe fiskalnega pravila je povezovanje rasti javnofinančnih izdatkov s potencialno rastjo bruto domačega proizvoda, ki bi določila globalni okvir javnofinančnih izdatkov in bi omejila povečevanje izdatkov med proračunsko razpravo v vladni ali parlamentarni proceduri. Programsko usmerjen proračun predvideva oblikovanje zaokroženih programov, podprogramov in ukrepov javnofinančnih izdatkov po posameznih politikah, ki naj bi zamenjali razdrobljene proračunske postavke in preusmerili obstoječe usklajevanje po teh postavkah in po posameznih proračunskih uporabnikih. Nadgradnja tako postavljenega razvojno usmerjenega proračuna je postavitev merljivih ciljev in kazalnikov, s katerimi bi lahko merili učinke programov, projektov in posameznih ukrepov. Tako postavljen sistem bi pripomogel k izločanju neučinkovitih programov iz javnega financiranja ter predhodnemu preverjanju potencialne učinkovitosti novih programov in ukrepov. Zbir ocen učinkovitosti posameznih programov, projektov in ukrepov v okviru vsake politike ter ocena razvoja na področju, ki jo posamezna politika pokriva, bi omogočala tudi ocenjevanje učinkovitosti politik. Na sedanjo neustrezno povezanost med razvojnim in proračunskim načrtovanjem opozarja tudi Slovenska izhodna strategija 2010–2013 (2010), natančneje pa bi to povezavo morala urediti sprememba in dopolnitev uredbe o razvojnem načrtovanju. S spremembo postopka priprave državnega proračuna bi lahko z večletno opredelitvijo razvojnih prioritet zagotovila kontinuiteto pri izvajanju učinkovitih razvojnih programov ter pri sprotnem izločanju neučinkovitih in preoblikovanju premalo učinkovitih razvojnih programov ter pri večji preglednosti javnofinančnih izdatkov.

[53] Ocena proračunske procedure in spremljajočih dokumentov je podrobneje predstavljena v Prilogi I.

Okvir 6: **Prehod na novo metodologijo državne finančne statistike**

Pri izkazovanju državne finančne statistike in pri pripravi proračunov Slovenija še vedno uporablja metodologijo Mednarodnega denarnega sklada (MDS) iz leta 1986, ki je zastarela. MDS je zaradi specifičnosti v javnih financah že leta 1964 razvil posebno metodologijo državne finančne statistike. Sistem je usmerjen v merjenje in napovedovanje osnovnih razmerij v javnih financah, klasificiranje državnih transakcij pa v analiziranje in načrtovanje državnih politik. Pri metodologiji iz leta 1986 so strokovnjaki našteli številne pomanjkljivosti (Premchand, 1995, str. 64–70): (1) sistem ne zagotavlja celovitega pokrivanja vseh transakcij, temveč pretežno le tistih, ki izhajajo iz proračunskega sistema, v primerih posebnih proračunskih računov so podatki na voljo le na konsolidirani osnovi; (2) transakcije so večinoma izkazane po plačani realizaciji, računovodstvo na denarni osnovi ne zagotavlja podatkov za vrsto transakcij, ne podpira rabe sredstev, ne vrednoti zalog ipd., zato so odhodki merjeni neustrezno; (3) metodologija ne zahteva ločevanja med tekočim in kapitalskim računom; (4) proračunski sistem ima splošno postavko za dolgoročne namene (daljše od enega leta), določeno z zgornjo mejo. in se običajno financira z dolgom; (5) zajemanje in vrednotenje sredstev ima številne slabosti, zato sredstva in zaloge niso ustrezno ovrednoteni; (6) kapitalski transferji so v proračunu prikazani, vendar so podatki omejeni na tokove; (7) pri finančnih sredstvih in kreditih (enako tudi pri delnicah in investicijah) se po proračunskem sistemu (enako tudi po računovodskem sistemu) izkazujejo samo tokovi, ne pa tudi zaloge; (8) po proračunskem sistemu je razvrednotenje vključeno v proračune le v nekaterih državah. Navedene slabosti vplivajo tudi na izkazovanje javnih financ v Sloveniji, zato so prihodki in odhodki podcenjeni (zajete ni npr. amortizacije), razlike med dejanskimi (fakturiranimi) obveznostmi in plačili (npr. pri davkih) pa neizkazane.

Večino navedenih slabosti GFS 1986 so odpravile spremembe MDS-ove metodologije državne finančne statistike leta 2001 (Government Finance Statistics 2001 – GFS 2001), ki med drugim predvidevajo tudi dvostransko knjiženje tokov, izdelavo bilance stanja ter spremembe v zajemanju in vrednotenju nekaterih transakcij. Najpomembnejšo spremembo prinaša prehod iz plačane realizacije na fakturirano, pri čemer so glavne prednosti prehoda v bolj primerljivih informacijah, izkazanih v določenem času, rešitvi problemov, ki izhajajo iz nepopolne baze podatkov (transakcije v naravi), in v večji povezanosti s sistemom nacionalnih računov. S prehodom na fakturirano realizacijo, pri čemer metodologija predvideva tudi izkazovanje transakcij na osnovi plačane realizacije, in s približanjem državne finančne statistike nacionalnim računom je nova metodologija uvedla tudi drugačne definicije in spremenjeno razvrščanje transakcij. Razlike so velike že pri posameznih računih, še večje pa so pri razporejanju transakcij in tokov. Glavne skupine transakcij se delijo na tri skupine (Government Finance Statistics Manual, 2001, str. 39–42): prihodki in odhodki, transakcije v nefinančna sredstva in transakcije v finančna sredstva ter obveznosti. Prva skupina so prihodki in odhodki. Prihodki so vse transakcije, ki povečujejo neto vrednosti splošnega sektorja država. Delijo se na davke, socialne prispevke in na druge prihodke. Odhodki so vse transakcije, ki znižujejo neto vrednosti splošnega sektorja država. Delijo se na: plače in druge odhodke zaposlenim za opravljeno delo, odhodke za proizvode in storitve, amortizacijo osnovnih sredstev, obresti, subvencije, dotacije, socialne transferje in druge odhodke. Druga skupina so transakcije v nefinančna sredstva, ki zajemajo vse operacije, ki spreminjajo nefinančna sredstva (stalna sredstva, zaloge, dragocenosti in neproizvedena sredstva). Tretja skupina, transakcije v finančna sredstva, zajema operacije, ki povzročajo spremembe državnih finančnih sredstev in obveznosti. Klasificirajo se po instrumentih in po sektorjih.

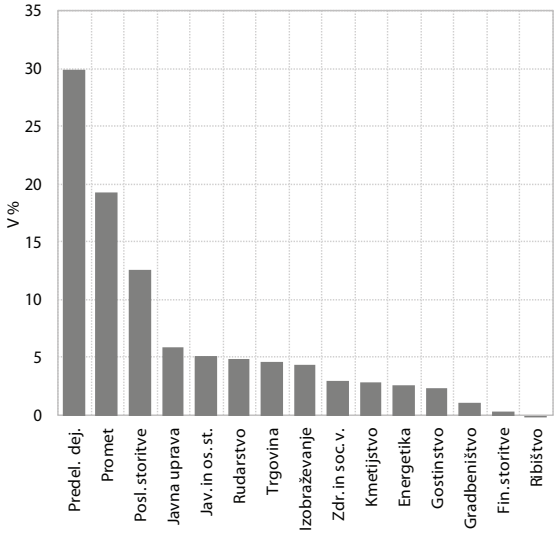
Prehod na GFS 2001 bo omogočil bolj realno izkazovanje javnih financ in s tem celovito in konsistentno vodenje fiskalne politike. Z vstopom v EU je Slovenija sprejela Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov (ESR 2005, Eurostat), ki je splošni standard tudi za državno finančno statistiko in je zelo usklajen s sistemom nacionalnih računov Združenih narodov, na katerem temelji GFS 2001. Tako je standard GFS 2001 že sprejela večina članic EU in tudi držav OECD. Slovenija je že večkrat napovedala, da bo pričela s pripravami na sprejem standard GFS 2001, vendar do sprejetja po devetih letih še ni prišlo. Uresničitev napovedi v Programu stabilnosti – dopolnitev 2009 je, zaradi bolj realnega izkazovanja javnih financ in s tem celovitega in konsistentnega vodenja politike ter zaradi metodološkega poenotenja z drugimi razvitimi državami, nujna. Nedvomno pa bo sprejem novih standardov dolgotrajen. Leta 1996 je bila med članicami MDS izvedena anketa, na podlagi katere so ugotavili, da od 170 držav le 29 % držav lahko izkazuje podatke za vse ravni države po fakturirani realizaciji, pri čemer je odstotek nekoliko večji (38 %) pri razvitih industrijskih državah. V obdobju petih let lahko sedanji sistem izkazovanja prilagodi novemu komaj 40–60 % držav (Efford, 1996, str. 20). Podobni rezultati so bili izkazani tudi za OECD države, saj so v letu 2000 sistem fakturirane realizacije popolnoma osvojile le tri države (Brumby, Cangiano, 2000, str. 19). Pri izkazovanju transakcij po sistemu GFS 2001 so specifični problemi izkazani v nekdanjih socialističnih državah, kjer problemi nastajajo že pri pokritosti javnofinančnih poročil in njihovi agregaciji, težave pa so tudi pri prestrukturiranju obstoječih neustreznih klasifikacij, ki ne pokrivajo ekonomskih karakteristik transakcij (Montanjees, 1995, str. 50).

7.2. Učinkovitost državnih pomoči z vidika vpliva na tržne strukture[54]

Državne pomoči so v Sloveniji nekoliko višje od povprečja držav Evropske unije, njihova razporeditev pa je tudi pri sicer horizontalnih ukrepih precej sektorsko usmerjena. V obdobju 1998–2008 je bilo v Sloveniji dodeljenih nekaj več kot 2,8 mrd evrov državnih pomoči (brez pomoči kmetom), največ pomoči pa je bilo usmerjenih v predelovalne dejavnosti, le za spoznanje manj prometu (glej sliko 27). Večina pomoči prometu je bilo usmerjenih železnici za izvajanje javne službe in za saniranje izgub, ki se permanentno pojavljajo že celotno obdobje, odkar Slovenija izkazuje državne pomoči. Po višini prejetih pomoči so jima sledile dejavnosti poslovnih storitev, javne uprave, rudarstva, trgovine in izobraževanja. Dejavnost javne uprave je predvsem v prvih izkazanih letih (1998–2000) dobivala velike pomoči za kmetijstvo, ki jih je razdeljevala končnim prejemnikom. V zadnjem obdobju (2005–2008) je takšnih pomoči znatno manj, še vedno pa so problematične, ker ni pregleda, katerim končnim prejemnikom so bile usmerjene. Visoke pomoči izobraževanju in delno tudi poslovnim storitvam so izhajale iz raziskovalnega dela raziskovalnih in visokošolskih institucij. Pomoči trgovini so bile dane za namene kmetijstva. Pomoči premogovništvu so bile dodeljene na podlagi posebne zakonodaje o zapiranju premogovnikov. V predelovalni dejavnosti so bile v obdobju 1998–2008 državne pomoči usmerjene predvsem v živilsko predelovalno industrijo, papirniško, kovinsko, strojno in industrijo motornih vozil. Navedene panoge so v celotnem obdobju prejele več kot polovico vseh pomoči predelovalnim dejavnostim. Z vidika tehnološke intenzivnosti je bilo največ pomoči usmerjenih v nizko tehnološko intenzivne dejavnosti. V zadnjem obdobju 2005–2008 so se izraziteje povečale pomoči v srednje-visoko tehnološko intenzivnih dejavnostih, kar pa je le posledica zelo visokih pomoči, ki jih je prejelo eno samo podjetje. Z izločitvijo tega podjetja pa tudi v tem obdobju pri politiki dodeljevanja državnih pomoči še ni prišlo do sprememb v smeri aktivnejše vloge države pri pospeševanju razvoja višje tehnološko intenzivnih proizvodenj.

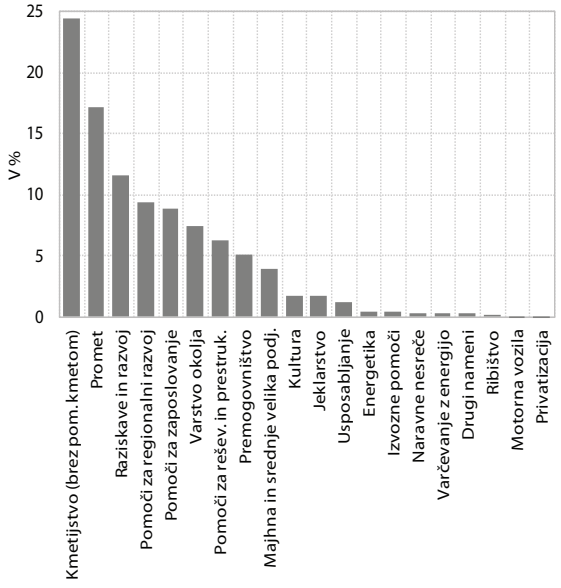
Pomoči (brez pomoči kmetom), ki lahko izrazito pospešijo gospodarski razvoj (raziskovanje in razvoj, usposabljanje, majhna in srednje velika podjetja), je bilo v obdobju 1998–2008 v Sloveniji komaj 16,7 %. V strukturi razporejanja državnih pomoči po podjetjih je bilo skoraj polovica pomoči sektorskih, te pa so reševale probleme kmetijstva, ribištva, industrije motornih vozil, jeklarstva, energetike, premogovništva in prometa. Z vidika lastništva prejemnikov sektorskih pomoči je država s temi pomočmi v prvi vrsti reševala svoja podjetja. Pomoči za reševanje in prestrukturiranje ter zaposlovanje so predstavljale 15 % vseh pomoči, namenjene pa so bile predvsem reševanju socialnih problemov v nekonkurenčnih podjetjih v predelovalnih dejavnostih. Pomoči so bile tako usmerjene v nizko tehnološko intenzivne dejavnosti, ki so tudi pretežni prejemniki pomoči v predelovalnih dejavnostih. Te pomoči so ohranjale pri življenju manj učinkovite

Slika 27: **Razporeditev državnih pomoči (brez pomoči kmetom) po dejavnostih v obdobju 1998–2008, v %**



Vir: Evidenca državnih pomoči.

Slika 28: **Razporeditev državnih pomoči (brez pomoči kmetom) po posameznih skupinah namenov, v obdobju 1998–2008, v %**



Vir: Evidenca državnih pomoči.

[54] Ugotovitve izhajajo iz raziskave CRP št. V5-0408. Kako do večje učinkovitosti razporejanja javnofinančnih sredstev: Analiza učinkov državnih pomoči na omejevanje konkurence.

proizvajalce, ki bi morali proizvodnjo že sami prilagoditi v skladu z evropskimi in svetovnimi gospodarskimi trendi. V srednje tehnološko intenzivnih dejavnostih so se prepletale pomoči za reševanje in prestrukturiranje ter razvojne pomoči. V visoko tehnološko intenzivne dejavnosti, ki imajo v Sloveniji relativno nizek delež, pa so bile usmerjene predvsem razvojne pomoči, vendar je bil njihov obseg majhen. V drugih dejavnostih so sektorske pomoči (za kmetijstvo) prevladovale v trgovini, zdravstvu ter drugih javnih in osebnih storitvah, regionalne v gostinstvu, pomoči za zaposlovanje v gradbeništvu ter razvojne (za raziskave in razvoj) v poslovnih storitvah in v izobraževanju.

Državne pomoči so pomemben instrument politike konkurence, ki lahko zmanjšujejo tržne koncentracije in s tem pospešujejo konkurenco, vendar jih v Sloveniji v obdobju 1998–2008 nismo uporabili za te namene. Statična analiza koncentracij[55] je potrdila visoke stopnje koncentracij, ki za majhno gospodarstvo, kot je slovensko, niso nepričakovane. V letu 2007 je bila visoka tržna koncentracija skoraj v polovici (45,9 %) vseh panožnih skupin. Z državnimi pomočmi, usmerjenimi v manjše in perspektivne proizvajalce, bi stopnjo koncentracije postopno zniževalo in s tem povečalo konkurenco. V Sloveniji pa smo z državnimi pomočmi podpirali velike proizvajalce. Kar v 56 % panožnih skupin je prejel državne pomoči največji proizvajalec. V predelovalnih dejavnostih je razmerje še slabše, saj je največji proizvajalec državne pomoči prejel kar v 78 % vseh panožnih skupin. Ker so največji proizvajalci prejemali tudi relativno visoke zneske pomoči, so te praviloma zmanjševale konkurenco slovenskega gospodarstva in povečevale tržne koncentracije.

Državne pomoči so na precej pomemben kanal realokacije[56] proizvodnih dejavnikov in outputa delovale v smeri preprečevanja izstopa podjetij, na področju alokacijske učinkovitosti[57] pa dodeljevanje pomoči ni imelo vpliva na učinkovitost delovanja trga kot katalizatorja učinkovitosti in filtra za neučinkovitost. Z različnimi metodološkimi pristopi (modeli) je bilo potrjeno, da so državne pomoči v Sloveniji v obdobju 1998–2008 vnašale na trg določeno mero distorzije in omejevale konkurenco. Obstoječa podjetja so ohranjala tržne deleže in onemogočala bolj produktivnim podjetjem, da bi zaposlili zaposlene in kapital iz slabših podjetij, vendar je bil ekonomski učinek tega vpliva na agregatni ravni precej majhen glede na prispevek izstopa podjetij na rast skupne produktivnosti v panogah. Na področju alokacijske učinkovitosti so bili programi državnih pomoči na agregatni ravni alokacijsko nevtralni, vendar so predhodne detaljnje analize posameznih programov državnih pomoči pokazale, da je pri nekaterih vrstah pomoči zaznati neučinkovitosti in distorzivne vplive na strukturo trga. Državne pomoči so v povprečju vplivale pozitivno na povečanje tržnega deleža v podjetjih prejemnikih, vendar je bil ta vpliv z vidika alokacijske učinkovitosti ekonomsko dokaj nevtralen. Prejemanje pomoči v preteklem letu in v kateremkoli predhodnem letu, je bilo povezano z povečanjem stopnje rasti produktivnosti. Črpanje pomoči v prihodnjih obdobjih v podjetjih, prejemnikih pomoči, je povečalo stopnjo rasti produktivnosti v razponu 1–2 odstotne točke[58] na leto. Skupni učinek državnih pomoči na raven konkurence na trgu je torej nevtralen, saj pomoči v povprečju dvigajo raven produktivnosti pri prejemnikih, hkrati pa se rast produktivnosti odrazi tudi na povečanju tržnega deleža.

Državne pomoči v Sloveniji v obdobju 1998–2008 niso v zadostni meri zasledovale ciljev industrijske politike in politike konkurence. Čeprav je skupni učinek državnih pomoči na raven konkurence na trgu nevtralen, ostaja dejstvo, da gre (pre)velik del državnih pomoči večjim, ne pa malim in srednje velikim podjetjem, kar bi bilo bolj v skladu s teoretičnimi ugotovitvami o potencialnih pozitivnih učinkih državnih pomoči na razvoj. Ugotovitev o nevtralnem učinku državnih pomoči na alokacijsko učinkovitost slovenskega gospodarstva kaže, da politika državnih pomoči v Sloveniji v bistvu ni razvojno usmerjena. Vse preveč državnih pomoči je šlo/gre za reševanje podjetij – v veliki meri tistih v lasti države – in socialnih problemov v nekonkurenčnih podjetjih. Pomoči, ki lahko izrazito pospešijo gospodarski razvoj (raziskovanje in razvoj, usposabljanje, majhna in srednje velika podjetja), je premalo.

Takšna industrijska politika je prispevala k počasnemu prestrukturiranju slovenskega gospodarstva in zavirala ne samo ekonomski, pač pa tudi socialni razvoj in racionalno izkoriščanje naravnih virov. Zaradi omejenih javnofinančnih sredstev višina državnih pomoči ne more več nadomeščati izpadov dohodkov v svetovnem merilu čedalje manj konkurenčnih podjetij (predvsem v delovno intenzivnih panogah in tistih, ki temeljijo na izkoriščanju naravnih virov), kar se odraža na relativnem zniževanju stroškov dela (plač) in postopnem poslabševanju socialne varnosti zaposlenih ter povečanem izkoriščanju naravnih virov v teh podjetjih (Rojec in sodelavci, 2010, str. 87). Zato mora nadaljevanji ekonomski razvoj Slovenije temeljiti pretežno na tehnološkem preskoku, ki ga lahko dosežemo le s korenito spremembo tudi politike državnih pomoči. To pomeni, da moramo politiko

[55] Statična analiza je bila izvedena z uporabo Herfindahl-Hirschmanovega indeksa (HHI), metodo tržnih deležev enega, treh in štirih največjih podjetij v panožni skupini (SKD-3) ter novimi vstopi na trg.

[56] Analiza je bila izdelana za najpomembnejše vidike konkurence: tržno koncentracijo, vstope v in izstope iz panoge, tržne deleže podjetij, produktivnost in marže, pri čemer so bili uporabljeni različni metodološki pristopi na panožnem in podjetniškem nivoju.

[57] Analiza je bila izdelana za vplive državnih pomoči na tržni delež, produktivnost in na odločitve o izstopu podjetij.

[58] Izračun je bil narejen na osnovi šestih različnih mer produktivnosti: dodane vrednosti na zaposlenega, skupne faktorske produktivnosti po panelni tehniki s fiksnimi učinki, skupne faktorske produktivnosti po Olley-Pakesovi metodi z dodano vrednostjo kot mero outputa in s prodajo kot mero outputa, skupne faktorske produktivnosti po Levisohn-Petrin metodi z dodano vrednostjo kot mero outputa in s prodajo kot mero outputa. V treh od šestih mer produktivnosti so bili rezultati pozitivni in značilni, v dveh neznačilni, v eni značilno negativni, vendar samo za indikator prejemanja pomoči kadarkoli v preteklih obdobjih.

državnih pomoči spremeniti na štirih področjih. Prvič, zmanjšati moramo neproduktivne ali manj produktivne namene državnih pomoči (sektorske pomoči, reševanje in prestrukturiranje, ohranjanje delovnih mest) na najnižjo možno raven in močno povečati razvojno usmerjene pomoči (raziskave in razvoj, usposabljanje, majhna in srednje velika podjetja). Drugič, odpraviti moramo izredno razdrobljenost pomoči, saj majhne količine ne dajejo ustreznih učinkov, povzročajo pa transakcijske stroške države. Tretjič, pomoči je smiselno dodeljevati predvsem manjšim perspektivnim podjetjem, ki so v začetnem obdobju rasti ali imajo povsem nove proizvode, ter novim, inovativnim podjetjem, ki zapolnjujejo vrzeli v tržni ponudbi. Četrtič, pri dodeljevanju državnih pomoči je med kriterije upravičenosti do državnih pomoči treba dodati še tržni položaj potencialnega prejemnika pomoči v primerjavi s konkurenti istega ali komplementarnih proizvodov ter ocenjevati pozitivni prispevek državnih pomoči med povečano konkurenčnostjo prejemnika pomoči in morebitno omejevano konkurenco v panožni skupini, predvsem pri večjih prejemnikih pomoči.

7.3. Fiskalno pravilo[59]

V procesu konsolidacije javnih financ je smiselna uvedba fiskalnega pravila, še tako dobro določeno pravilo vodenja ekonomske politike pa je učinkovito le, če ga njeni izvajalci spoštujejo. Finančna in gospodarska kriza je prek ukrepov reševanja finančnih institucij in diskrecijskih ekspanzivnih ukrepov fiskalne politike v mnogih državah povzročila hitro rast javnega dolga, tudi v Sloveniji, ki se sooča še s problemom naraščajočih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, visoke pa so tudi implicitne obveznosti, katerih vključitev bi dolg sektorja država že danes približal k maastrichtski meji 60 % (glej tudi poglavje 4 in 5). Če združimo vse dejavnike, vidimo, da nas ohranjanje statusa quo na področju fiskalne politike vodi v stanje, ko nas ponovitev podobne krize, kot je današnja, lahko v zelo kratkem času spremeni iz srednje v visoko zadolženo državo, ki je zelo ranljiva na pogoje refinanciranja na mednarodnih finančnih trgih. V procesu konoslidacije je za konsistentno obvladovanje rasti izdatkov smislena uvedba fiskalnega pravila, ki so se že v preteklosti v Sloveniji priporočala kot učinkovit način vodenja fiskalne politike po vstopu v Evropsko ekonomsko in denarno unijo[60] in ga je Programu stabilnosti – dopolnitev 2009 nakazala tudi sedanja vlada.

V praksi fiskalne politike razvitih držav je uporaba fiskalnih pravil pogosta. Fiskalna pravila tvorijo nabor formalni predpisov za vodenje fiskalne politike. Tako lahko že fiskalne maastrichtske kriterije in določila Pakta stabilnosti in rasti razumemo kot fiskalna pravila. Kot primer nekoliko bolj striktnih pravil, ki so se izkazale za relativno uspešne v praksi, lahko izpostavimo dve fiskalni pravili, ki ju uporablja Velika Britanija. Njihovo prvo pravilo je *zlato pravilo,* da se lahko država zadolžuje samo za investicijske namene, pa še to samo znotraj periode poslovnega cikla. Za namene potrošnje se sploh ne sme zadolževati. Drugo pravilo je *vzdržno investicijsko pravilo,* ki pravi, da se mora preko poslovnega cikla neto javni dolg gibati pod 40 % BDP. Do krize v 2008, ko je prišlo do določenih manipulacij pri definiciji periode poslovnega cikla, je britanski primer veljal za primer zelo dobre prakse na področju vodenja fiskalne politike, kar pove, da je še tako dobro določeno pravilo vodenja ekonomske politike dobro le, če ga njeni izvajalci spoštujejo. Med primeri dobrih praks velja izpostaviti *izdatkovno fiskalno pravilo*. Poenostavljeno rečeno, to pravilo določa stopnjo rasti proračunskih izdatkov skladno z rastjo potencialnega nominalnega bruto domačega proizvoda[61]. Primer takega pravila uporablja Švedska, ki na podlagi potrebnih ocen s pravilom postavi zgornjo mejo rasti proračunskih izdatkov (vključujoč izdatke za pokojnine, vendar brez izdatkov lokalnih oblasti) za obdobje prihodnjih treh let. Kot dodaten pogoj mora ciljna vrednost rasti izdatkov sovpadati s ciljem 1-odstotnega proračunskega presežka preko poslovnega cikla. Za ciljno stopnjo rasti izdatkov obenem velja, da mora biti konsistentna z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ in da mora biti usmerjena v določeno zniževanje deleža izdatkov v BDP. S slednjim se ustvarja prostor za fiskalno razbremenitev gospodarstva brez ogrožanja vzdržnosti javnih financ.

Primer dobre prakse pri uporabi fiskalnega pravila je Švedska, ki je času delovanja fiskalnega pravila dosegla veliko izboljšanje strukture svojih javnih financ in povečala učinkovitost fiskalne politike. Kronične javnofinančne primanjkljaje so zamenjali presežki. Švedski javni dolg se je s 73 % BDP v letu 1996 znižal na 40 % v 2008, kar je precej pod povprečjem EU. V svojem poročilu o vzdržnosti javnih financ iz jeseni 2009 EK ocenjuje, da je Švedska poleg Danske v najboljšem položaju glede vzdržnosti javnih financ (Evropska komisija, 2009). Čeprav je težko reči, koliko je k temu prispeval tudi neodvisna denarna politika, velja, da je Švedska pričakala krizo zelo dobro pripravljena. V krizi se ji bo javni dolg le malo povečal (manj po oceni EK le Češki), obenem ima glede na EU nadpovprečne obete rasti.

Pozitivne lastnosti izdatkovnega fiskalnega pravila

- Večja transparentnost pri vodenju fiskalne politike.
- Poveča *stabilizacijsko učinkovitost javnih financ*. Ker se rast izdatkov v poslovnem ciklu ne spreminja, pravilo dovoljuje polno delovanje avtomatskih fiskalnih stabilizatorjev. Ker izdatkovno pravilo običajno spremlja tudi usmerjenost k doseganju določenega proračunskega presežka na srednji rok, se na ta način ustvari varnostna meja do najnižje

[59] Poglavje temelji na prispevku dr. Igorja Mastena »Izdatkovno fiskalno pravilo v Slovenije v luči javnih financ po izhodu iz krize«.
[60] Coricelli in Masten (2006) sta pri tem pokazala, da bi se stabilizacijska učinkovitost fiskalne politike v Sloveniji s tovrstnim pravilom bistveno povečala.
[61] Potencialna rast realnega BDP plus ciljna inflacija.

meje 3-odstotnega deficita in izogne potrebi po neučinkoviti fiskalni konsolidaciji v času recesij.

- Zgornja meja rasti izdatkov nudi *sidro za doseganje vzdržnosti javnih financ* in sili ministrstva v ekonomiziranje trošenja. S tem se stabilizira javni dolg (primanjkljaji v recesijah se kompenzirajo s presežki v obdobjih nadpovprečne rasti).
- *Omejuje časovno nedosledno obnašanje vlade*. S tem preprečuje politično motivirane fiskalne ekspanzije pred volitvami.
- Z ustrezno srednjeročno naravnanostjo nudi konsistenten okvir soočanja z javnofinančnim problemom staranja prebivalstva.
- Zaradi srednjeročne naravnanosti omejuje možnosti trajnega povečanja trošenja v primeru enkratnih izdatnih fiskalnih prilivov (npr. prihodki iz naslova privatizacij ali ob nepremičninskih balonih).

Primeri dobre prakse kažejo na smiselnost uvedbe fiskalnega pravila tudi v Sloveniji, ki pa bi ga bilo treba oblikovati tako, da bodo ključni parametri prilagojeni specifičnim razmeram, zlasti izhodiščnemu položaju in pritiskom na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Iz primera Švedske vidimo, da so ključni parametri izdatkovnega fiskalnega pravila: časovni horizont delovanja, izbira ciljnega srednjeročnega strukturnega proračunskega salda, določitev ciljne stopnje rasti izdatkov, morebitne korekcije zgornjih parametrov zaradi začetnih odklonov od ravnovesja. Pri tem se je treba zavedati, da so zgoraj omenjeni parametri švedskega fiskalnega pravila, ki deluje že daljše obdobje, v katerem so se že dosegli določeni cilji srednjeročne fiskalne konsolidacije. Za primer Slovenije je pri fiskalnem pravilu treba razmisliti o „korekcijskih faktorjih" zaradi slabše pozicije z vidika dolgoročne vzdržnosti javnih financ in slabše začetne pozicije strukturnega javnofinančnega primanjkljaja.

V času konsolidacije javnih financ bi moralo biti izdatkovno fiskalno pravilo, ki temelji na potencialni rasti BDP, naravnano relativno bolj restriktivno. Program stabilnosti navaja uporabo fiskalnega pravila, ki temelji na potencialni rasti BDP. Za učinkovitost takšnega pravila bi morala določitev ciljne stopnje rasti javnofinančnih izdatkov temeljiti na ocenah potencialne rasti slovenskega gospodarstva, ki upoštevajo vplive gospodarske in finančne krize. Določitev (maksimalne) referenčne stopnje rasti javnih izdatkov za določeno večletno obdobje je odvisna od ocen pričakovane rasti potencialnega proizvoda. Pretekle ocene za Slovenijo (Jongen, 2004) so jo postavile na 3,6 %, vendar je na tem segmentu finančna in gospodarska kriza 2008—09 vnesla dodatno stopnjo negotovosti, saj lahko identificiramo niz dejavnikov, ki lahko trajno negativno vplivajo na trendno rast gospodarstva (Evropska komisija, Poročilo o vzdržnosti, 2009):

- višji stroški zunanjega financiranja zaradi prestrukturiranja finančnega sektorja,
- nižja rast celotne faktorske produktivnosti zaradi zmanjšane investicijske stopnje,
- znižanje človeškega kapitala zaradi povečanja dolgoročne brezposelnosti,
- zmanjšanje potrošniškega zaupanja in s tem povpraševanja tako na domačem kot na trgih razvitih držav, ki so slovenski izvozni trgi.

Določitev ciljne stopnje rasti javnofinančnih izdatkov bi tako morala temeljiti na novih ocenah potencialne rasti slovenskega gospodarstva. Pri tem pa je treba zaradi omenjenih negativnih dejavnikov kratkoročno to ciljno stopnjo rasti naravnati bistveno bolj restriktivno. Prvi dejavnik je začetno previsok strukturni primanjkljaj, ki po naši oceni za leto 2009 znaša -3,8% BDP, za 2010 pa se celo predvideva njegovo poslabšanje na -4,4%. Ob upoštevanju stroškov financiranja dolga to pomeni, da bo slovenski primarni strukturni primanjkljaj znašal približno 3 % BDP. Po izračunih Evropske komisije (Vzdržnostno poročilo EK, 2009) je treba z namenom doseganja primarnega proračunskega salda, ki stabilizira javni dolg, zagotoviti njegov začetni popravek v višini skoraj 4 % BDP.

Konsolidacija javnih financ bi morala temeljiti predvsem na znižanju deleža javnofinančnih izdatkov v BDP, pri čemer je treba upoštevati tudi ciljanje deleža javnega dolga v BDP. Glede na ekonomsko situacijo je prostor za povišanje javnofinančnih prihodkov relativno omejen (glej tudi poglavje 6), zato se ne bo možno izogniti korenitim rezom na izdatkovni strani. Delež izdatkov sektorja država glede na BDP se je leta 2009 povzpel na 49 % BDP (glej tudi poglavje 2), sicer pa je v obdobju 1999—2008 v povprečju znašal 45,2 % BDP, kar lahko jemljemo kot ciklično prilagojeni približek. 4-odstotna korekcija salda na izdatkovni strani bi tako delež izdatkov spustila približno na raven 41 % BDP. To bi pomenilo, da lahko z ustrezno naravnanostjo rasti izdatkov sektorja država v nekem obdobju pod raven potencialne dosežemo dva cilja. Prvi je potrebna začetna konsolidacija salda javnih financ v višini 4 % BDP, ki bi javne finance pripeljala stanje, ko bi lahko fiskalno pravilo lahko delovalo v svoji ravnovesni obliki. Drugi cilj pa je znižanje deleža izdatkov sektorja država za primerljiv delež BDP. K temu lahko dodamo še vprašanje ciljanja deleža javnega dolga v BDP. Zaradi krize se bo ta predvidoma skoraj podvojil in pripeljal Slovenijo med srednje zadolžene države in v območje povečane podvrženosti javnofinančnim krizam v primeri ponovne gospodarske recesije. Za vzdrževanje robustnosti slovenskih javnih financ na tovrstne dogodke je smiselno razmisliti o povrnitvi deleža dolga v BDP v smer predkrizne ravni. To zahteva še dodatno znižanje ciljne rasti izdatkov sektorja država v prehodnem obdobju.

V obdobju negotovega gospodarskega okrevanja je treba pretehtati odločitev glede hitrosti zniževanja izdatkov z vidika njihovega vpliva na gospodarsko

aktivnost. Kako veliko naj bo zaostajanje rasti izdatkov za rastjo potencialnega BDP v prehodnem obdobju, je odvisno od dolžine prehodnega obdobja samega. Pri njegovi določitvi je treba tehtati med nujo pravočasnega ukrepanja v smeri zagotovitve javnofinančne vzdržnosti in nadaljevanjem ekspanzivnosti fiskalne politike za zagotovitve povrnitve gospodarske rasti. Če bi bila zaostritev fiskalne politike preuranjena, bi se zaradi poslabšanja gospodarskih razmer ravno tako ogrozilo doseganje javnofinančne vzdržnosti. Vsekakor pa bi bilo treba proces konsolidacije zaključiti, preden bo breme izdatkov, povezanih s staranjem, začelo hitreje naraščati.

Za doseganje in ohranjanje vzdržnega javnofinančnega položaja bi moralo biti fiskalno pravilo dolgoročno naravnano na doseganje javnofinančnega presežka. Glede časovnega horizonta delovanja izdatkovnega pravila bi bila primerna naravnanost na večletno obdobje. Izbira srednjeročnega strukturnega salda je v prvi vrsti pogojena z izzivom obvladovanja problema financiranja demografskega prehoda. Brez tega bi po izračunih EK načeloma veljalo, da bi celo z blagim ciljnim deficitom (0,5-odstotni primarni presežek minus stroški obresti na javni dolg) lahko vzdrževali stabilno velikost javnega dolga, proračunski izdatki pa bi lahko rasli skladno s potencialno rastjo. Vendar so ti izračuni preveč optimistični. Prvič, temeljijo na predpostavki predkrizne ravni javnega dolga, slednji pa se je v krizi močno povečal. Drugič, temeljijo na predpostavki vrnitve na predkrizno raven gospodarske rasti, pri čemer pa je možno, da kriza tudi trajno zniža stopnjo rasti gospodarstva. Vse to pa ne upošteva dolgoročnih stroškov staranja. Izziv financiranja demografskega prehoda pa zahteva že srednjeročno naravnanost na bistveno večji proračunski presežek. Po izračunih Evropske komisije je Slovenija tretja v EU po potrebni prilagoditvi proračunskega salda za pokritje stroškov staranja. Ocene višine te potrebne prilagoditve v primeru nespremenjenih ekonomskih politik so zelo visoke (glej poglavje 5). Za dolgoročno vzdržnost bo tako treba uporabiti kombinacijo ciljnega primerno visokega strukturnega presežka in strukturnih reform. Vsekakor pa velja, da moramo, v kolikor ne želimo fiskalne politike zaostriti več kot predvidevajo izračuni EK, celotno potencialno breme staranja na proračun nevtralizirati s pokojninsko reformo. Gledano v celoti nam dejavniki financiranja močno povečanega javnega dolga v krizi, izziv financiranja demografskega prehoda in poudarjena negativna tveganja vpliva krize na vzdržno gospodarsko rast v Sloveniji narekujejo formulacijo izdatkovnega fiskalnega pravila s ciljnim saldom proračuna vsaj na ravni 1-odstotnega presežka.

Okvir 7: **Analiza učinkovitosti države po IMD**

Po znatnem izboljšanju izkazane globalne konkurenčnosti Slovenije v letu 2009 v poročilu IMD[62] je konkurenčnost v letu 2010 močno upadla tudi zaradi bistveno poslabšane učinkovitosti vlade na vseh glavnih področjih, kar je posledica večjega poslabšanja ocen po izbranih kazalnikih in izjemno slabih subjektivnih ocen[63]. Slovenija je po oceni globalne konkurenčnosti v letu 2009 med 57 državami dosegla 32. mesto; v letu 2010 je zasedla 52. mesto med 58 ocenjevanimi državami. Učinkovitost vlade, kjer je Slovenija med vsemi komponentami globalne konkurenčnosti doslej dosegala najslabše uvrstitve, se je v letu 2009 krepko izboljšala (38. mesto), v letu 2010 pa padla na 53. mesto.

Tabela 12: **IMD: Učinkovitost vlade, uvrstitve**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Javne finance	23	16	24	17	21	14	44
Fiskalna politika	46	46	49	47	51	49	53
Institucionalno okolje	41	39	37	35	33	30	46
Poslovna zakonodaja	41	46	45	51	47	39	49
Socialno okolje	35	30	29	31	37	30	46
Učinkovitost vlade skupaj	**40**	**42**	**43**	**43**	**43**	**38**	**53**

Vir: IMD World Competitivness Yearbook 2010.

Izjemno poslabšanje učinkovitosti vlade je bilo v letu 2010 na področju javnih financ (padec s 14. mesta na 44.), fiskalna politika pa je že več let slabo ocenjena. Na področju javnih financ[64] je Slovenija v letu 2009 zasedla 14. mesto, takšna uvrstitev je izhajala iz nizkega dolga države in javnofinančnega primanjkljaja v preteklih letih, nekoliko slabši rezultati so bili izkazani le pri skupnih izdatkih sektorja država in pri izogibanju davkom. V letu 2010 se je njena uvrstitev močno poslabšala (44. mesto), kar je posledica nizkih ocen pri kazalnikih, ki izkazujejo rast primanjkljaja in dolga v primerjavi z BDP (padec ocene je manjši pri kazalnikih, ki izkazujejo raven primanjkljaja in dolga), ter subjektivnih ocen. Subjektivna ocena je izredno nizka pri kazalniku o izogibanju davkom, močno pa je padla tudi pri upravljanju z javnimi financami in financiranju pokojnin. Pri fiskalni politiki[65] je uvrstitev Slovenije tradicionalno nizka, izboljšanje v letu 2009 je bilo le prehodno, saj se je v letu 2010 ocena poslabšala in je od leta 2004 najnižja (53. mesto). Slabe ocene že tradicionalno izhajajo predvsem slabih ocen kazalnikov, ki prikazujejo davke na potrošnjo, socialne prispevke na zaposlenega in efektivno stopnjo dohodnine, v letu 2010 pa še posebej iz nizkih subjektivnih ocen ocenjevalcev o stimulativnosti osebnih in podjetniških davkov.

Ocene konkurenčnosti pri institucionalnem okolju, poslovni zakonodaji in socialnem okolju temeljijo predvsem na subjektivnem ocenjevanju ocenjevalcev, kjer so se ocene v letu 2010 zelo poslabšale pri institucionalnem in socialnem okolju. Pri institucionalnem okolju je delovanje centralne banke ocenjeno boljše od učinkovitosti delovanja vlade, pri kateri so se ocene izrazito poslabšale pri kazalnikih prilagodljivosti vladne politike, vladnih odločitvah, birokraciji in korupciji. Na področju socialnega okolja so ocene poslabšane, niso pa nizke, izjema je le ocena o staranju družbe. Pri poslovni zakonodaji so se ocene poslabšale, glavne slabosti pa so že več let izkazane pri kazalnikih o tujih investicijah, kapitalskih trgih in trgu dela, le da so se v letu 2010 še nadalje poslabšale.

---

[62] IMD World Competitivness Yearbook (maj 2010).
[63] Kazalniki temeljijo na podatkih za leto 2009, ocene pa izhajajo iz razmer v začetku leta 2010.
[64] Na področju javnih financ so uporabljeni naslednji kazalniki: saldo državnega proračuna (v mrd USD), saldo državnega proračuna (v % BDP), skupni dolg države (v mrd USD), skupni dolg države – rast (v %), domači/tuji dolg centralne države (v % BDP), plačilo obresti (% tekočih prihodkov), upravljanje z javnimi financami (poslabšalo/izboljšalo), financiranje pokojnin (ustrezno/neustrezno), izogibanje davkom (škoduje/ne škoduje javnim financam) in skupni državni izdatki (v % BDP).
[65] Fiskalna politiki se izkazuje z naslednjimi kazalniki: skupaj pobrani davčni prihodki (v % BDP), pobrani prihodki iz osebnih davkov (% BDP), pobrani podjetniški davki (% BDP), pobrani prihodki od indirektnih davkov (% BDP), pobrani davki od kapitala in lastnine (% BDP), pobrani socialni prispevki (% BDP), efektivna stopnja dohodnine (%), stopnja davka na dobiček (%), stopnja davka na potrošnjo (%), stopnja socialnih prispevkov zaposlenega (%), stopnja socialnih prispevkov delodajalca (%), dejanski osebni davki (stimulativni/nestimulativni), dejanski podjetniški davki (stimulativni/nestimulativni).

8. Prodaja in upravljanje lastniških deležev države v slovenskih podjetjih kot ena od možnosti za konsolidacijo javnih financ in obvladovanja javnega dolga

Lastniški deleži države v slovenskih podjetjih lahko prispevajo k javnofinančni konsolidaciji oziroma k zmanjšanju javnega dolga na dva načina: prvi je prodaja tega premoženja, drugi pa boljše upravljanje tega premoženja in s tem večji letni dohodki, ki jih to premoženje prinaša. Slovenska država ima lastniške deleže v slovenskih podjetjih bodisi neposredno bodisi preko Kapitalske (KAD) in odškodninske družbe (SOD). Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije[66] po skoraj dvajsetih letih uvaja enotno in bolj transparentno upravljanje s temi deleži. Agencija za upravljanje s kapitalskimi naložbami države bo upravljala tako z lastniškimi delež, ki so v neposredni lasti Republike Slovenije, kot tudi s strateškimi naložbami KAD-a in SOD-a[67] ter z lastniškim deležem Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije v Zavarovalnici Triglav. Lastniški deleži KAD-a in SOD-a, s katerimi bo upravljala Agencija, so naložbe, ki bodo opredeljene kot strateške oziroma katerih skupna knjigovodska vrednost presega 40 mio EUR. Osnovna naloga Agencije je lahko le učinkovito in transparentno upravljanje tega premoženja. Učinkovito upravljanje pa pomeni dvoje: po eni strani prodaja tistih lastniških deležev, ki dolgoročno ne obetajo ustrezne rasti vrednosti in dobičkov, po drugi strani pa učinkovito upravljanje s tistimi lastniškimi deleži, ki naj bi ostali v državni lasti. Pri prodaji lastniških deležev bo Agencija omejena tudi s seznamom podjetij, ki jih bo vlada opredelila kot strateška.

K fiskalni konsolidaciji lahko neposredno prispeva le prodaja neposrednih lastniških deležev države. Ko govorimo o možnostih fiskalne konsolidacije s prodajo lastniških deležev države v podjetjih, je pomembno vedeti, da lahko govorimo le o neposrednih lastniških deležih države[68], ne pa tudi o lastniških deležih KAD-a[69] in SOD-a[70], saj je njuno premoženje eksplicitno namenjeno polnjenju pokojninske blagajne in odplačevanju obveznosti iz naslova denacionalizacije.[71] Tudi ko govorimo o privatizaciji Zavarovalnice Triglav, se je treba zavedati, da Republika Slovenija nima neposredno v lasti lastniških deležev Triglava; glavna lastnika Triglava sta Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) in SOD.

Podjetja, v katerih ima država večinske lastniške deleže, je smiselno razporediti v naslednje kategorije:

a/ Javna podjetja, za katera je verjetno, da bi jim bil pripisan takšen ali drugačen 'širši pomen': Uradni list RS, STA, Lipica, Pošta Slovenije, CSS-IP, družba za usposabljanje in zaposlovanje invalidov, Bodočnost, podjetje za rehabilitacijo in zaposlitev invalidov, Sklad za spodbujanje razvoja TNP, Kontrola zračnega prometa Slovenije, Borzen, SODO, Studentenheim Korotan. Knjigovodska vrednost državnega deleža v kapitalu teh podjetij koncem 2008 leta je bila 267,9 mio EUR.

b/ Energetska podjetja: Elektro Slovenija, GEN Energija, Holding Slovenske elektrarne, INFRA izvajanje investicijske dejavnosti, Elektro Ljubljana, Elektro Gorenjska, Elektro Primorska, Elektro Celje, Elektro Maribor, Termoelektrarna toplarna Ljubljana. Knjigovodska vrednost državnega deleža v kapitalu teh podjetij koncem 2008 leta je bila 2.317,2 mio EUR.

c/ Podjetja na področju transporta oziroma transportne infrastrukture: DARS, Slovenske železnice, Telekom Slovenije, Luka Koper, Aerodrom Ljubljana. Knjigovodska vrednost državnega deleža v kapitalu teh podjetij koncem 2008 leta je bila 796,8 mio EUR.

d/ Rudniki v zapiranju: Rudnik Trbovlje Hrastnik, Rudnik Žirovski vrh, JP za zapiranje rudnika urana, Rudnik živega srebra Idrija. Knjigovodska vrednost državnega deleža v kapitalu teh podjetij koncem 2008 leta je bila 43,2 mio EUR.

e/ Družbe z običajno gospodarsko dejavnostjo: DDC, Nafta Lendava, Peko, Snežnik. Knjigovodska vrednost državnega deleža v kapitalu teh podjetij koncem 2008 leta je bila 59,2 mio EUR.

f/ KAD, SOD, D.S.U. in SID ter različna podjetja, ki so v postopku likvidacije.

---

[66] http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=46&sm=k&q=zakon+o+upravljanju+kapitalskih&mandate=-1&unid=PZ|CB71CC36FA6801C4C12576BD002DFA00&showdoc=1).

[67] http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2010/2010-04-15_3.htm.

[68] seznam teh deležev glej na www.mf.gov.si/slov/seajs/N_RS_v_GD_31_12_2009.pdf.

[69] seznam lastniških deležev KAD-a v podjetjih glej na http://www.kapitalska-druzba.si/upravljanje_s_podjetji/nase_nalozbe.

[70] seznam lastniških deležev SOD-a v podjetjih glej na http://www.so-druzba.si/.

[71] Tudi dolg KAD in SOD predstavlja implicitni javni dolg. Ker je država končni garant za izplačilo pokojnin in denacionalizacijskih obveznic, seveda lahko tudi iz tega naslova nastajajo javnofinančne obveznosti, vendar načeloma šele, če KAD in SOD ne bosta mogla plačevati svojih obveznosti. Možno bi bilo torej, da država neposredno prevzame obveznosti KAD-a in SOD-a, njuno premoženja pa postane premoženje Republike Slovenije. Tako rešitev je, vsaj za najpomembnejše naložbe KAD-a in SOD-a (NKBM, Aerodrom Ljubljana, Telekom Slovenije, Petrol, Krka in Pozavarovalnica Sava), predvideval Predlog Zakona o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, prenosu pravic in pooblastil D.S.U. na Slovensko odškodninsko družbo in naložbeni politiki Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter Slovenske odškodninske družbe iz februarja 2010 (www.vlada.si/fileadmin/.../si/.../Zakon_22.2.2010_zavarovalnica-1.pdf), vendar pa besedilo predloga Zakona, ki ga je 15. aprila 2010 sprejela vlada, tega ne prevideva več (http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2010/2010-04-15_3.htm).

Med podjetji, kjer ima država večinske lastniške deleže, je potencial za prodajo in pozitiven prispevek k fiskalni konsolidaciji najbrž še največji v energetskih podjetjih, največ možnosti pa je dejansko pri družbah z običajno gospodarsko dejavnostjo, v katerih pa je vrednost državnega deleža minimalna, in podjetjih na področju transporta oziroma transportne infrastrukture, ki pa so neprivlačna za potencialne kupce ali pa spadajo v kategorijo 'strateških naložb'. Predpostavljamo lahko, da javna podjetja s takšnim ali drugačnim 'širšim pomenom' ne bodo prišla v poštev za prodajo, zanimanja za rudnike v zapiranju in družbe v likvidaciji ni pričakovati, s premoženjem KAD-a in SOD-a ne moremo neposredno zmanjševati javnofinančnega primanjkljaja, pravice in pooblastila D.S.U. naj bi se prenesla na SOD, SID pa je dejansko razvojna banka. Energetska podjetja predstavljajo morda edini resen potencial za prodajo, vendar je to glede na obstoječo politično in javno klimo v Sloveniji težko pričakovati. Objektivno pa ni razloga, da se energetski sektor z izjemo infrastrukture (prenosnega omrežja) ne bi privatiziral. Predpogoj je seveda reorganizacija in regulacija tega sektorja, ki bi preprečila monopolno delovanje in vpletanje politike. V taki situaciji so torej edini potencialni kandidati za prodajo družbe z običajno gospodarsko dejavnostjo in podjetja na področju transporta oziroma transportne infrastrukture, to je DARS, Slovenske železnice, Telekom Slovenije, Luka Koper in Aerodrom Ljubljana. Knjigovodska vrednost lastniških deležev Republike Slovenije v kapitalu družb z običajno gospodarsko dejavnostjo je bila konec leta 2008 vsega 59,2 mio EUR. Tu je tudi vprašanje, kakšna je dejanska privlačnost teh podjetij za potencialne investitorje. Vrednost istih deležev v podjetjih na področju transporta oziroma transportne infrastrukture je sicer precej večja – 796,8 mio EUR – vendar so med njimi podjetja, kjer je vprašljivo, koliko so privlačna za investitorje (DARS, Slovenske železnice), in podjetja, ki spadajo v kategorijo 'strateških' in naj bi ostala v državni lasti (Luka Koper, Aerodrom Ljubljana). Dejansko tu ostane le Telekom Slovenije. Njegova ocenjena tržna vrednost je okoli 600 mio EUR (Simoneti in ostali, Razvojne priložnosti trga kapitala v Sloveniji po finančni krizi, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 2010, str. 176), lastniški delež Republike Slovenije pa je 52,54 %.

Med podjetji, v katerih ima država manjšinske deleže, je le malo takih, ki bi bila zares privlačna za investitorje[72]. Izjema so deleži v Geoplinu (32,6%[73]), NKBM (41,5%[74]), NLB (33,1%[75]) in Slovenski industriji jekla (25,0%[76]). Za svoj delež v NLB bi Republika Slovenija lahko iztržila okoli 390 mio EUR (glede na knjigovodsko vrednost delnice), za delež v NKBM okoli 130 mio EUR (glede na tržno kapitalizacijo). Med družbami, v katerih ima Republika Slovenija manjšinske deleže, jih je sicer kar nekaj, ki so potencialno zanimive tarče za investitorje, vendar so deleži Republike Slovenije v njih zelo majhni. To so Zavarovalnica Triglav, Krka, Mercator, Pivovarna Union, Perutnina Ptuj, Sava, NFD.

Cilj zmanjšanja javnega dolga za 2 o. t. BDP s prodajo kapitalskih deležev je možen, vendar politično in ekonomsko ne lahko dosegljiv cilj. Slovenska izhodna strategija 2010–2013 (2010, str. 11) navaja, da naj bi s prodajo kapitalskih deležev države dosegli zmanjšanje javnega dolga za okoli 2 odstotni točki, kar je približno 850 mio EUR. Gornji podatki sicer kažejo, da ima Republika Slovenija neposredno v lasti precej večjo vrednost lastniških deležev v slovenskih podjetjih, vendar se ta drastično zniža, ko odštejemo lastniške deleže v javnih podjetjih s takšnim ali drugačnim 'širšim pomenom', podjetja, ki so za investitorje bolj ali manj nezanimiva, in podjetja, ki jih politika označuje kot 'strateška', pa naj to so ali ne, ki naj ne bi bila predmet prodaje. Torej, 850 mio EUR je dosegljiv cilj, vendar pa politično (z vidika doseganja političnega konsenza o tem, kolikšne deleže v 'strateških' podjetjih prodajati) in ekonomsko (z vidika investitorjev) ne nujno tudi zelo lahko dosegljiv cilj. Glede na velikost slovenskega javnega dolga, glede na dejanski obseg lastniških deležev Republike Slovenije v slovenskih podjetjih in glede na močno prisotno težnjo politike, da obdrži lastniške deleže v čim večjem številu podjetij, prodaja teh deležev po naši oceni torej ne bo mogla pomembno prispevati k zmanjšanju javnega dolga.

Pri odločanju o prodaji lastniških deležev države v slovenskih podjetjih bi bilo treba upoštevati naravo dejavnosti in strateški pomen teh podjetij. V tem okviru bi bilo smiselno: (i) ločiti med podjetji, ki opravljajo neko javno gospodarsko službo oziroma imajo naravni monopol, in ostalimi podjetji, ki se po dejavnosti ne razlikujejo od običajnih podjetij, ki delujejo na trgu, (ii) oceniti potencial rasti vrednosti podjetij, v katerih ima država pomembne lastniške deleže, in se iz neperspektivnih podjetij čim prej umakniti, (iii) pri podjetjih, za katera se bo odločilo, da so iz kateregakoli razloga 'strateška', je za ohranjanje kontrole države dovolj ohraniti kontrolni delež, to je 26 %, (iv) pri 'nestrateških' podjetjih bi se država omejila na vlogo portfeljskega investitorja, ki je tudi najmanj rizična in bi se postopoma iz njih umikala; (v) zmanjševanje lastniških deležev države naj se odvija posredno preko dokapitalizacije podjetij s strani drugih investitorjev ali preko prodaje deležev države, (vi) smiselno je, da država strateško privatizacijo prek javne prodaje delnic opravi postopno, v sukcesivnih fazah, denimo vsakega pol leta prodaja nekaj odstotkov lastniškega deleža (Simoneti in ostali, 2010, str. 177).

Drugi način, na katerega lahko lastniški deleži države v slovenskih podjetjih prispevajo k fiskalni konsolidaciji oziroma k zmanjšanju javnofinančnega primanjkljaja in dolga, je boljše upravljanje tega premoženja in s tem večji letni dohodki, ki jih to premoženje prinaša. Lastniške deleže, ki jih ima država v podjetjih neposredno ter

[72] glej www.mf.gov.si/slov/seajs/N_RS_v_GD_31_12_2009.pdf.
[73] http://www.geoplin.si/o-druzbi/organi-druzbe-in-lastniska-struktura).
[74] http://www.nkbm.si/content.aspx?docid=3343.
[75] http://www.nlb.si/delniski-kapital.
[76] http://www.sij.si/poslovanje/lastniski_delezi.

posredno preko KAD-a in SOD-a (njuni deleži v 'strateških' podjetjih) bo sedaj upravljala Agencija. Upravljanje teh deležev bo torej enotno, kar že samo po sebi pomeni korak naprej. Dohodki iz teh lastniških deležev lahko potencialno pomenijo stalen vir proračunskih prihodkov države. Pogoj za to je učinkovito upravljanje teh deležev, kar pomeni povečevanje vrednosti lastniških deležev države v teh podjetjih. To je možno le z razvojem teh podjetij. Vprašanje, ki se postavlja na tem mestu, je torej, kako naj Agencija prispeva k razvoju teh podjetij in s tem k povečevanju vrednosti svojih lastniških deležev. Mnoga slovenska podjetja, ki so v večinski lasti države ali v katerih ima država kontrolni delež, so imela v obdobju po letu 2004, ki ga je zaznamovala visoka svetovna konjunktura, precejšnje težave pri financiranju razvoja zaradi kapitalske podhranjenosti. Država kot pomemben (večinski ali kontrolni) lastnik ni bila sposobna kapitalsko slediti potrebam razvoja teh podjetij z ustreznimi dokapitalizacijami. Hkrati pa je tem podjetjem prek kontrolnega vpliva aktivno preprečevala pridobitev svežega kapitala na kapitalskih trgih, da ne bi ogrozila svojega večinskega ali kontrolnega lastniškega deleža v teh podjetjih. Država kot odgovoren lastnik bi morala kapitalsko in razvojno osvoboditi ta podjetja, kar bi prineslo koristi tako državi kot tem podjetjem. V podjetjih, ki jih bo politika označila kot strateška, lahko država brez ogorožanja svojega vpliva omogoča dokapitalizacije drugih investitorjev vse do zmanjšanja svojega lastniškega deleža na zgolj kontrolni delež (26 %). Pri nestrateških podjetjih te omejitve ni. Na ta način bi država že brez prodaje lastniških deležev zagotavljala postopno povečevanje vrednosti svojih lastniških deležev, s tem pa tudi potencialnih javnofinančnih prilivov. To bi izboljšalo lastniško strukturo podjetij z državnimi lastniškimi deleži in s tem tudi korporativno upravljanja teh podjetij, podjetja bi pridobila bolj kvalitetne lastnike in bi hkrati lažje zagotavljala pritok svežega kapitala za finaciranje razvoja prek kapitalskega trga (Simoneti in ostali, 2010, str. 177).

9. Konsolidacija javnih financ in izzivi ekonomskih politik

9.1. Postopek presežnega primanjkljaja in Program stabilnosti – dopolnitev 2009[77]

Evropska komisija je decembra 2009 sprožila postopek presežnega primanjkljaja za Slovenijo in kot skrajni rok za njegovo odpravo določila leto 2013. Potem ko je Slovenija aprila 2009 v rednem poročilu o Primanjkljaju in dolgu objavila oceno primanjkljaja sektorja država za leto 2009 v višini 3,7 % in jo oktobra 2009 v drugem rednem poročilu povišala na 5,9 % BDP, je Evropska komisija novembra 2009 skladno s pogodbo o EU proti Sloveniji sprožila postopek presežnega primanjkljaja, ki je natančneje opredeljen z določili dopolnjenega Pakta stabilnosti in rasti iz leta 2005[78]. Na podlage ocene javnofinančnega stanja in dejavnikov za nastanek presežnega primanjkljaja je EK pripravila priporočila in rok za njegovo odpravo do leta 2013. Med razlogi za nastanek presežnega primanjkljaja v Sloveniji EK navaja tri ključne dejavnike, in sicer: (i) padec gospodarske aktivnosti in s tem povezano delovanje avtomatskih stabilizatorjev; (ii) uvedbo diskrecijskih ukrepov fiskalne politike za blaženje posledic gospodarske in finančne krize, skladno z Evropskim načrtom za oživitev gospodarstva (European Economic Recovery Plan – EERP) in ukrepov davčne politike, sprejetih v času pred izbruhom krize; (iii) visoko rast socialnih transferov (predvsem zaradi veljavnih načinov valorizacije) in sredstev za zaposlene v javnem sektorju (zaradi uveljavitve Zakona o plačah v javnem sektorju in začetka odprave plačnih nesorazmerij). EK, ki je v svoji jesenski napovedi 2009 za Slovenijo napovedala povišanje primanjkljaja na 7 % BDP do leta 2011, je ob tem opozorila, da je manevrski prostor slovenske fiskalne politike dodatno omejen zaradi izzivov dolgoročne vzdržnosti javnih financ in implicitnih obveznosti, povezanih z izdanimi poroštvi države. Na podlagi ocene javnofinančnega in gospodarskega stanja[79] je EK Sloveniji kot skrajni rok za odpravo presežnega primanjkljaja določila leto 2013, v obdobju 2010–2013 pa ji je priporočila postopno znižanje strukturnega javnofinančnega primanjkljaja v povprečju

[77] Program stabilnosti - dopolnitev 2009. Ministrstvo za finance. Januar 2010.

[78] V skladu s členom 104(3) Pogodbe o EU mora EK vedno, ko primanjkljaj sektorja država v posamezni državi preseže referenčno mejo 3 % BDP, pripraviti poročilo o obstoju presežnega primanjkljaja za Svet EU, ki nato o tem sprejme odločitev. Kadar Svet EU odloči, da presežni primanjkljaj obstaja, istočasno v skladu s členom 104(7) Pogodbe o EU na zadevno državo članico naslovi priporočila, ki jih predlaga EK. V priporočilu Sveta se določi rok največ šestih mesecev za sprejetje učinkovitih ukrepov s strani zadevne države članice. V priporočilu se določi tudi skrajni rok za zmanjšanje presežnega primanjkljaja.

[79] V oceno so vključeni vsi dejavniki, ki vplivajo na uresničevanje ciljev fiskalne politike: raven primanjkljaja in dolga sektorja država ob začetku postopka presežnega primanjkljaja, indikatorji zunanjega ravnovesja, implicitne obveznosti države, povezane z izdanimi poroštvi, zlasti kar zadeva ukrepe za stabilizacijo finančnega sektorja v času gospodarske krize; višina obrestnih mer oziroma pribitkov na izdane obveznize države; srednjeročne spremembe javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva.

za ¾ % BDP letno in natančno opredelitev ukrepov za odpravo presežnega primanjkljaja. EK je v priporočilih poudarila, da mora proces konsolidacije javnih financ v Sloveniji zagotoviti trajno izboljšanje stanja javnih financ ob izboljševanju njihove kakovosti in krepitvi potenciala za gospodarsko rast. Glede na to, da so javnofinančni izdatki v obdobju 2006–2008 presegli načrtovane in da sprejeta proračuna za leti 2010 in 2011 temeljita na omejevanju rasti izdatkov, je EK posebej opozorila na to, da mora Slovenija izboljšati izvedbeno učinkovitost večletnega proračunskega načrtovanja in učinkovitost javnofinančnih izdatkov s ciljem povečevanja izdatkov za raziskave, inovacije in človeški kapital ter hkrati zagotoviti večjo vključenosti mladih in starih na trg dela ter izboljšati njegovo delovanje.

V Programu stabilnosti – dopolnitev 2009 iz januarja 2010 so predstavljeni tudi ukrepi za odpravo presežnega primanjkljaja skladno s priporočili EK. Kot navaja Program stabilnosti, se ob pričakovanem počasnem gospodarskem okrevanju ne pričakuje, da se bodo javnofinančni prihodki v naslednjem srednjeročnem obdobju vrnili na svoj prvotni trend, potem ko so v letu 2009 ob padcu gospodarske aktivnosti močno upadli. Kljub temu se je vlada odločila za fiskalno konsolidacijo in odpravo presežnega primanjkljaja z ukrepi na strani odhodkov, delež javnofinančnih prihodkov glede na BDP pa naj bi ostal na približno enaki ravni skozi celotno srednjeročno obdobje. Na strani odhodkov naj bi se ciljno usmerjeni in začasni ukrepi, sprejeti za blažitev posledic krize, z letošnjim letom začeli umikati, tako da bodo prvi učinki konsolidacije vidni predvidoma v letu 2011. Poleg tega je predvideno postopno zniževanje izdatkov sektorja država in njihovo prestrukturiranje, predvsem z racionalizacijo in boljšim obvladovanjem preko pristopa k razvojnim rezultatom usmerjenega proračuna. Pomemben element fiskalne konsolidacije, ki naj bi prispeval tudi h gospodarskemu okrevanju, bo maksimiranje črpanja sredstev iz proračuna EU za financiranje investicij. Program predvideva tudi ukrepe na področju plač in zaposlovanja za blažitev rasti sredstev za zaposlene ter ukrepe za omejevanje vmesne potrošnje države. Naslednji sklop ukrepov se nanaša na racionalizacijo storitev, ki jih zagotavlja država, z redefinicijo standardov storitev, ki jih zagotavlja javni sektor (javne službe), upoštevajoč vidik kakovosti. Ukrepi za racionalizacijo distributivne vloge države pa vključujejo sistem socialnih transferov, pokojnin in zdravstvenih nadomestil, kjer je zlasti pomembna sprememba valorizacijskega pravila za usklajevanje pokojnin. Primanjkljaj naj bi se do leta 2013 tako znižal na 1,6 % BDP, kar bi pomenilo letno znižanje strukturnega primanjkljaja za ¾ o. t. letno do leta 2013, skladno s priporočili EK.

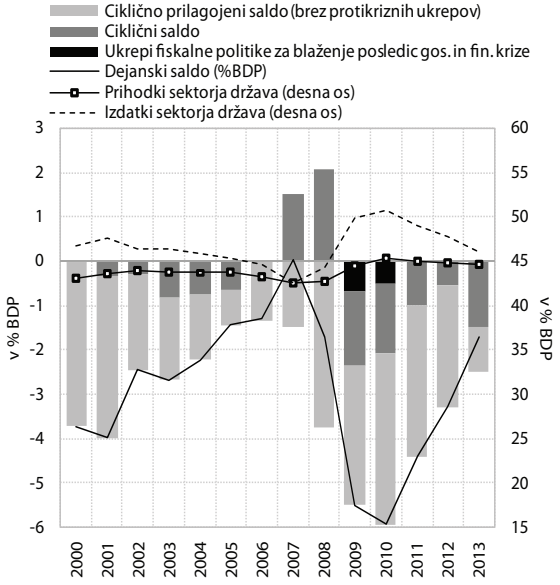
Okvir 8: **Mnenje EK o Programu stabilnosti – dopolnitev 2009**

EK v svojem mnenju o Programu stabilnosti navaja, da je proračunska strategija za leto 2010, določena v programu, kot celota okvirno skladna s priporočilom Sveta po členu 126(7) z dne 2. decembra 2009. Proračunski rezultati pa bi lahko bili slabši od ciljnih rezultatov iz programa in ta možnost se skozi programsko obdobje povečuje. Za leto 2010 EK ocenjuje, da je napovedana precejšnja rast posrednih davkov le delno utemeljena z ukrepi iz programa, hkrati pa previsoka glede na umirjene obete o zasebni porabi. Rast odhodkov je v zadnjih letih presegla načrtovane, kar bi se lahko ponovilo. Po letu 2011 je tveganje, da bodo odhodki prekoračeni, po oceni EK večje, ker osnovni ukrepi še niso bili v celoti določeni ali sprejeti, nekateri od njih pa bodo odvisni od rezultata pogajanj s socialnimi partnerji. Predvideno omejevanje je poleg tega odvisno od močne inherentne dinamike odhodkov v preteklih letih, zlasti pri odhodkih za plače in socialnih transferjih (vključno s pokojninami). Oboje naj bi veliko prispevalo k zmanjšanju primanjkljaja. Nadalje EK priporoča, da se načrtovane pobude za izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja in racionalizacijo javnih služb ter zagotavljanja socialnega varstva medsebojno bolje uskladijo. Opozarja na izboljšanje nadzora nad odhodki in izvršljivosti svojih večletnih proračunskih načrtov ter izboljšanje učinkovitost in uspešnosti javne porabe Tveganja v zvezi s prihodki EK povezuje z makroekonomskim scenarijem po letu 2011, ki ga ocenjuje za optimističnega. Po oceni EK po letu 2011 proračunska strategija ob upoštevanju navedenih tveganj morda ne bo več povsem v skladu priporočili Sveta. Zato EK priporoča, da se v celoti določijo, sprejmejo in izvedejo obsežni konsolidacijski ukrepi, ki pa se morajo izboljšati, da bodo upoštevali tveganja zaradi manj ugodne rasti BDP in odstopanj pri odhodkih ali prihodkih. Takšno izboljšanje se zdi utemeljeno tudi zaradi navedenih tveganj za dolgoročno vzdržnost. Povprečna fiskalna prilagoditev v obdobju 2010–2013 bi ob upoštevanju tveganj bila namreč lahko nekoliko nižja od ¾ odstotne točke BDP, kot priporoča Svet. Glede na visoka tveganja v zvezi z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ v Sloveniji, EK ocenjuje, da bi jih bilo mogoče obvladati z določitvijo ambicioznejšega srednjeročnega cilja, sprejetjem in izvajanjem napovedane spremenjene indeksacijske formule ter nadaljevanjem pokojninske reforme, namenjene omejevanju precejšnjega povišanja odhodkov v zvezi s staranjem prebivalstva.

9.2. Izzivi ekonomskih politik v procesu konsolidacije javnih financ

Za uresničitev cilja iz Programa stabilnosti o 1,6-odstotnem primanjkljaju sektorja država leta 2013 bodo potrebni znatni napori za znižanje deleža skupnih izdatkov v BDP. Proces konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti predvideva ohranjanje primanjkljaja sektorja država v letu 2010 na ravni preteklega leta, nato pa njegovo zniževanje za okoli 450 mio EUR povprečno letno. Znižanje primanjkljaja, izraženo v absolutnih zneskih, izhaja iz relativno hitrejše rasti prihodkov od izdatkov. Pri tem prihodki sledijo predvidenemu okrevanju gospodarske aktivnosti in zaradi specifične davčne elastičnosti njihova rast preseže rast BDP, tako da njihov delež v BDP narašča. Pretekle davčne spremembe, padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 in predvideno počasno gospodarsko okrevanje pa so medtem vplivale na premik trendne ravni javnofinančnih prihodkov navzdol glede na obdobje pred krizo, kar pomeni, da morajo ukrepi ekonomskih politik za uresničitev konsolidacije znatno upočasniti nominalno rast izdatkov. V Programu stabilnosti je za leti 2010 in 2011 predvidena omejitev rasti proračunskih odhodkov s fiskalnim pravilom (nominalno nespremenjena raven integralnih proračunskih odhodkov), v nadaljnjih letih pa bodo izdatki rasli počasneje od prihodkov. V letih 2011–2013 naj bi se delež izdatkov glede na BDP povprečno letno znižal za okoli 1,6 o. t.

Slika 29: **Konsolidacija javnih financ po Programu stabilnosti – dopolnitev 2009**



Vir: SURS, Program stabilnosti – dopolnitev 2009, ocena cikličnih komponent UMAR.

Vlada je junija sprejela predloga rebalans državnega proračuna za leto 2010, s katerim je zmanjšala proračunsko porabo in jo prilagodila manjšim proračunskim prihodkom. Gibanja prihodkov državnega proračuna na začetku letošnjega leta so bila precej neugodna in so pokazala, da bodo do konca leta javnofinančni prihodki manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu. Zato je vlada intervenirala z rebalansom državnega proračuna, ki je usklajen z novimi ocenami javnofinančnih prihodkov, ki so za 540 mio EUR nižji od predvidenih v proračunu za leto 2010, sprejetem decembra lani. Ocene temeljijo na najnovejših makroekonomskih napovedih, ki so nekoliko nižje od predvidenih v lani sprejetem proračunu, do ključne spremembe pa je prišlo pri gibanju davčnih prilivov, ki so letos zaradi precej višjih dejanskh poračunov davkov (predvsem davka na dohodek pravnih oseb) iz preteklega leta dosti nižji, kot je bilo predvideno. Z rebalansom državnega proračuna se je zmanjšanim proračunskim prihodkom prilagodila proračunska poraba, ki bo predvidoma zmanjšana za 600 mio EUR (1,7 % BDP), a bo še vedno za približno enak znesek višja od lanske. Predvidene prilagoditve proračunske porabe glede na lani sprejeti proračun za leto 2010 so največje pri investicijah na področju prometa in prometne infrastrukture, zdravstva in obrambe, manjše pa pri tekočih izdatkih in transferih, kjer so se znižali predvsem izdatki za blago in storitve. Z rebalansom državnega proračuna je Slovenija v okviru računa finančnih terjatev in naložb (B bilanca) predvidela tudi sredstva v višini 145 mio EUR, ki bodo v letu 2010 namenjena posojilu Grčiji v okviru ukrepa evropske pomoči državi članici.

Predlagani rebalans proračuna za leto 2010 pomeni le uskladitev odhodkov z nižje ocenjenimi prihodki in letos še ne bo prispeval h konsolidaciji javnih financ. S predlaganim rebalansom državnega proračuna je zmanjšanje proračunskih odhodkov le malenkost višje od zmanjšanja proračunskih prihodkov, zato je proračunski primanjkljaj državnega proračuna po rebalansu le za 58,6 mio EUR nižji kot v proračunu, sprejetem decembra lani. Predlagani rebalans proračuna torej pomeni le uskladitev odhodkov z nižje ocenjenimi prihodki in letos še ne bo prispeval h konsolidaciji javnih financ. Struktura znižanja odhodkov kaže, da se letos, glede na decembra lani sprejeti proračun za leto 2010, varčuje v glavnem pri naložbah, katerih realizacija se hkrati potiska v naslednja leta. Rebalans proračuna pa ne predvideva večjih posegov v odhodke z bolj sistemskimi varčevalnimi ukrepi, ki jih že uvajajo nekatere druge evropske države, kar bi bilo nujno za doseganje trajnejše konsolidacije javnih financ. Odhodki bodo letos tako še vedno višji od lanskih. Na strani prihodkov se, podobno kot v decembra lani sprejetem proračunu za leto 2010, v rebalansu močno računa na evropska sredstva, poleg tega pa še na povečanje prihodkov iz povišanih trošarin, ki, skupaj z močno povečanimi nedavčnimi prihodki, strukturno ne morejo zagotoviti zapolnjevanja proračunske vrzeli.

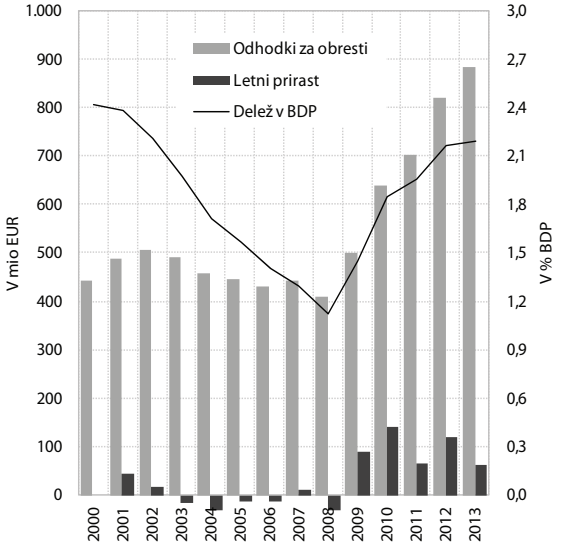
Tabela 13: **Prihodki, odhodki in saldo državnega proračuna**

znesek v mio EUR	2007	2008	2009	2010 sprejeti proračun	2010 rebalans proračuna (junij 2010)	2011 sprejeti proračun
Skupaj prihodki državnega proračuna	7.800	8.535	7.531	8.648	8.107	8.822
-delež v BDP, v %	22,6	23,0	21,6	24,8	23,2	24,3
Skupaj odhodki državnega proračuna	7.763	8.470	9.260	10.474	9.874	10.376
-delež v BDP, v %	22,5	22,8	26,5	30,0	28,3	28,6
Saldo državnega proračuna	37	65	-1.729	-1.826	-1.768	-1.554
-delež v BDP, v %	0,1	0,2	-5,0	-5,2	-5,1	-4,3

Vir: MF.

Glede na to da rebalans državnega proračuna za leto 2010 ohranja primanjkljaj za leto 2010 na prvotno predvideni ravni 5 % BDP, pomeni zniževanje primanjkljaja za doseganje cilja iz Programa stabilnosti ob nižjih izhodiščnih ravneh prihodkov in odhodkov v prihodnjih letih še večji izziv za ekonomsko politiko. Rebalans državnega proračuna pomeni, da bo raven odhodkov v primerjavi z BDP že v letu 2010 pod ravnjo, ki je bila predvidena za leto 2011, ko naj bi se po Programu Stabilnosti začel proces konsolidacije, pri čemer pa letos še sploh ni prišlo do znižanja primanjkljaja. To pomeni, da bo treba za znižanje deleža proračunskih odhodkov v BDP za 1,4 o. t., kolikor je bilo načrtovano za leto 2011, močno zarezati v odhodke, da bi se primanjkljaj v tem letu tudi dejansko znižal, kot je bilo predvideno. Pri tem bo moralo biti, zaradi naraščajočega deleža odhodkov za obresti, upadanje preostalih odhodkov v primerjavi z BDP relativno hitrejše glede na skupne odhodke. Dodaten pritisk na konsolidacijo že v letu 2011 bo predstavljala tudi nižja izhodiščna raven prihodkov, ki so letos za 540 mio EUR oz. 1,6 o. t. BDP nižji, kot je bilo predvideno v proračunu za leto 2010, sprejetem decembra lani.

Slika 30: **Odhodki za obresti po Programu stabilnosti – dopolnitev 2009**



Vir: SURS, Program stabilnosti – dopolnitev 2009, preračuni UMAR.

Z javnofinančno konsolidacijo je treba začeti čimprej, izpeljana pa mora biti tako, da bo prispevala k srednjeročni in dolgoročni vzdržnosti javnih financ. Konsolidacija javnih financ je nujna zaradi visokega tekočega primanjkljaja in pritiska na izdatke zaradi starajočega se prebivalstva, ki bodo v prihodnjih letih začeli hitreje naraščati, pa tudi zaradi velikega obsega poroštev države, ki predstavljajo potencialno obveznost in tveganje za hitro povečanje javnega dolga, v primeru da pride do njihove vnovčitve. Ukrepe za zniževanje primanjkljaja je nujno začeti izvajati čimprej, zlasti ukrepe strukturne narave, ki bodo omogočili znižanje primanjkljaja javnih financ na vzdržen način oziroma trajnejše ohranjanje stabilnega strukturnega javnofinančnega položaja.

Znižanje javnofinančnih izdatkov v procesu konsolidacije je delno možno doseči z varčevalnimi ukrepi in racionalizacijo, vendar samo tu ne bo dovolj prostora za vzdržno konsolidacijo. Glede na ugotovitve o strukturi izdatkov po namenu bi lahko sklepali, da je del konsolidacije javnofinančnih izdatkov možno izvesti z zmanjševanjem izdatkov za državotvorne funkcije (obramba, javni red in varnost, javna uprava) in morebiti še z izdatki za kulturo, ki so se leta 2008 zelo povišali in so sedaj na nadpovprečni ravni. V proračunu za leto 2009 in rebalansu proračuna za leto 2010 so se izdatki za državotvorne politike že znižali, dodatne prihranke pri teh politikah bo možno doseči le z doslednim uresničevanjem ukrepov o izboljšanjem učinkovitosti javnega sektorja in racionalizacijo poslovanja, ki so predvideni v Programu stabilnosti in Slovenski izhodni strategiji 2010–2013. Zlasti je pomembno, da se uresničijo načrtovani ukrepi za omejevanje sredstev za zaposlene, ki naj bi se po Programu stabilnosti v obdobju 2010–2013 znižali za 1,5 o. t. BDP. Na podlagi razpoložljivih podatkov ocenjujemo, da se je število zaposlenih v sektorju država v prvem letošnjem četrtletju še povečalo, v Programu stabilnosti pa je predvideno 1-odstotno letno znižanje do leta 2013. Glede na to odstopanje bo za doseganje začrtanega cilja treba v prihodnjih letih vložiti dodatne napore, tako na področju omejevanja zaposlovanja, pri čemer je treba upoštevati dejanske potrebe in zasledovati doseganje čim večje učinkovitosti, kot tudi na področju plačne politike. Precejšnje prihranke bi bilo možno doseči tudi

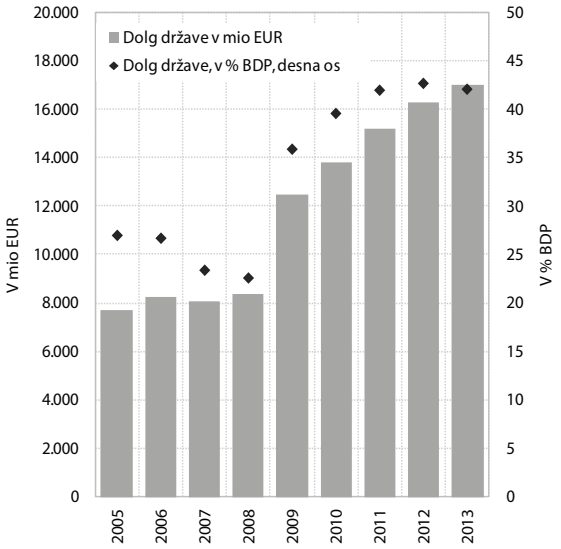
z učinkovitejšo ureditvijo javnih naročil, prek katerih gre okoli 10 % BDP. Vendar samo na teh področjih ni dovolj prostora za trajnejšo konsolidacijo javnih financ.

Širša in konsistentna rešitev za znižanje deleža skupnih izdatkov v BDP je v prestrukturiranja izdatkov z izvedbo strukturnih reform, usmerjenih v krepitev vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in v zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Pri tem bo pomembno dosledno izvajanje priprave programsko usmerjenega proračuna in izločanje premalo učinkovitih programov, podprogramov in ukrepov javnega financiranja iz posameznih namenov in politik. Ena od možnosti za ustrezno oblikovanje programov, podprogramov in ukrepov ter merjenja njihove učinkovitosti je dosledno izvajanje priprave programsko usmerjenega proračuna, kjer bo treba za večjo učinkovitost čimprej odpraviti tudi sedanje metodološke pomanjkljivosti. S prestrukturiranjem bi bilo možno znižati izdatke tudi v sicer učinkovitih ekonomskih dejavnostih, in sicer z znižanjem izdatkov za kmetijstvo (ki so v Sloveniji v strukturi nadpovprečno visoki) in z zniževanjem državnih pomoči podjetjem v težavah in starim industrijam. Izdatki za kmetijstvo se morajo prestrukturirati v smeri doseganja večje konkurenčnosti dejavnosti in večje učinkovitosti inštitucij, ki delujejo na tem področju. Na področju podjetniškega financiranja so potrebni ukrepi v smeri večjega pospeševanje malega podjetništva kot najbolj dinamičnega dela gospodarstva, kar naj bi vplivajo na spremembo gospodarskih struktur. Pripraviti oziroma dodelati bi bilo treba ukrepe za povečanje učinkovitosti tudi pri drugih izdatkih, ki bodo prispevali k večji konkurenčnosti, zlasti omogočiti: večjo učinkovitost porabe javnih sredstev na področju raziskav in razvoja ter izobraževanja[80], prilagoditve na področju upravljanja javnih inštitucij in javne uprave, na področju investicij povečati investicije v železnice. Nekateri ukrepi v tej smeri so že predvideni v Program stabilnosti in Izhodni strategiji. Pri financiranju javnih investicij, ki so pomembne z vidika gospodarske aktivnosti, bo treba tudi dejansko izpeljati prehod na pretežno financiranje z EU sredstvi, ki ga prav tako predvidevata oba vladna dokumenta, ter razmisliti o krepitvi zasebno-javnega partnerstva, ki mora biti transparentno in pod ustreznim nadzorom. Na področju socialne zaščite je prihranke možno doseči s povečanjem učinkovitosti socialne politike in boljšo povezanostjo socialnih transferjev s socialnimi statusi, kar je sicer tudi že predvideno v Izhodni strategiji. Predvsem na področju zagotavljanja individualnih javnih dobrin (izobraževanje, zdravstvo, socialno varstvo, kultura, šport) je smiselno, da se del bremen države prenese tudi v zasebni sektor z vzporednim pospeševanjem razvoja nekaterih storitev, ki jih je v Sloveniji glede na sedanje in bodoče potrebe prebivalstva premalo. Ob vsem tem je treba upoštevati, da bo ključni dejavnik, ki bo v srednje- in dolgoročnem obdobju determiniral stanje javnih financ, spremenjena demografska struktura prebivalstva. Glede na to bo trajnejšo konsolidacijo javnih financ in s tem omejevanje potrebe po zadolževanju mogoče doseči le ob sočasnem izvajanju strukturnih prilagoditev na področju socialne varnosti. Pokojninska reforma, v prvi fazi sprememba valorizacijskega mehanizma, nato pa čimprejšnja celovita izvedba modernizacije pokojninskega sistema, bo upočasnila rast izdatkov za pokojnine in zagotovila daljše ostajanje v aktivnosti. Dodatno bosta pritisk na rast javnofinančnih izdatkov omilili zdravstvena reforma in reforma sistema dolgotrajne oskrbe. Vse reforme so že predvidene v obeh omenjenih vladnih dokumentih, zato je ključno, da se čimprej sprejmejo in pravočasno ter celovito implementirajo. Med ukrepi, s katerimi bi bilo možno povečati nedavčne vire, so nekatere institucionalne prilagoditve, ki jih navaja tudi Izhodna strategija. V tem okviru bi na primer ustanovitev Javnega sklada RS za ravnanje z nepremičnim premoženjem omogočila povečanje proračunskih prihodkov s povečano možnostjo prodajo nepotrebnega premoženja, hkrati pa bi vplivala tudi na zmanjšanje izdatkov zaradi specializiranega strokovnega upravljanja.

Ob sicer omejenih možnostih za povečanje bi bilo možno raven javnofinančnih prihodkov dvigniti s premiki v smeri zvišanja posrednih davkov in širjenjem davčne osnove. Na področju prihodkov so možnosti za povečevanje davčnih obremenitev omejene. Morebitno poviševanje davčnih stopenj pri davkih na delo in kapital bi imelo negativen vpliv na gospodarsko aktivnost in konkurenčnost, kar bi zlasti v času počasnega in negotovega okrevanja gospodarstva delovalo zaviralno. Pri odločitvah o ukrepih za dvig ravni javnofinančnih prihodkov na teh področjih bi bilo zato smiselno razmišljati o rešitvah, ki ne bi dodatno obremenjevale dela in kapitala. Usmeritev davčne politike na teh področjih mora biti predvsem izboljšanje davčne kapacitete z ohranjanjem davčnih stopenj in širjenjem davčne osnove, ki bi odpravile sedanje distorzije (študentsko delo), z ukrepi za poenostavitev postopkov davčnih obveznosti, ki bi spodbudili registriranje dejavnosti in s tem zmanjšali obseg sive ekonomije, in z izboljšanjem informacijskega sistema, ki bi omogočil enotne evidence in boljši nadzor. Tudi uvedba zgornje meje za osnovo prispevkom za socialno varnost bi dolgoročno lahko pozitivno vplivala na konkurenčnost in s tem na povečanje prihodkov. Kratkoročno pa bi omejevanje prispevkov za socialno varnost znižalo prilive, kar ne bi bilo javnofinančno vzdržno, zato bi bilo izpad prilivov od prispevkov zaradi uvedbe zgornje meje treba nadomestiti z drugimi viri, predvsem s širjenjem osnove. Za zagotovitev stabilnejših

[80] Glej tudi Poročilo o razvoju 2010, UMAR.

Slika 31: **Dolg sektorja država po Programu stabilnosti – dopolnitev 2009**



Vir: SURS (do leta 2009), Program stabilnosti – dopolnitev 2009 (napovedi 2010–2013), za BDP Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2010, preračuni UMAR.

prilivov pa so možnosti še pri obdavčitvi potrošnje. Pri tem bi bil smiseln premik v smeri dviga posrednih davkov, ki so bistveno manj odvisni od cikličnega gibanja v gospodarstvu, npr. z dvigom stopnje davka na dodano vrednost ali trošarinskih dajatev. Pri tem je pomembno upoštevati vpliv na inflacijo, poleg tega pa, zlasti kar zadeva trošarine na pogonska goriva, tudi možni učinek znižanja potrošnje, zato je bolj smiselno poviševanje pri tistih izdelkih, kjer je elastičnost povpraševanja relativno nizka.

Konsolidacija javnih financ je ključna za stabilizacijo dolga sektorja država na vzdržni ravni. Rast dolga sektorja država naj bi se pod predpostavko uresničevanja predividene hitrosti konsolidacije iz Programa stabilnosti leta 2013 nekoliko upočasnila, delež v BDP pa bi se za nekaj časa lahko stabiliziral malo nad 40 %. V letu 2010 se bo skupni dolg sektorja država po napovedih iz Programa stabilnosti povečal še za 1,3 mrd EUR in dosegel 39,6 % BDP[81], do leta 2013 pa se bo povišal še za 3,2 mrd EUR na 17 mrd EUR in znašal 42,1 % BDP. Za razliko od leta 2009, ko je na hitro nominalno rast dolga poleg večjega primanjkljaja močno vplivalo tudi vnaprejšnje zadolževanje, bo v naslednjih letih najpomembnejši vpliv primarnega primanjkljaja, ki pa bi se naj postopno zniževal in leta 2013 prevesil v presežek. Znesek odhodkov za obresti pa se bo po napovedi iz Programa stabilnosti od leta 2010 do leta 2013 poviševal, skupaj za 384 mio EUR, njihov delež v BDP se bo tako povečal z 1,8 % BDP leta 2009 na 2,2 % BDP leta 2013. Ob naraščajočih zneskih za servisiranje javnega dolga se bo nominalna raven dolga v letu 2013 tako še povečala, delež v primerjavi z BDP pa bo upadel. Naraščajoče obveznosti servisiranja dolga oziroma rast deleža odhodkov za obresti v skupnih odhodkih predvsem pomenijo še večji pritisk na zmanjšanje ter prestrukturiranje drugih javnofinančnih izdatkov v procesu konsolidacije. V primeru, da bo proces konsolidacije počasnejši od predvidenega, pa bo prišlo do še hitrejšega povečevanja dolga. Uresničitev predvidenih dodatnih ukrepov za zmanjšanje javnega dolga s prodajo premoženja države (Slovenska izhodna strategija 2010–2013) bi rast dolga zavrla v omejenem obsegu in le za kratek čas (glej tudi poglavje 8), zato je dosledna implementacija ukrepov in strukturnih reform za konsolidacijo javnih financ ključnega pomena za ohranjanje vzdržne ravni dolga sektorja država[82].

[81] Delež je višji kot v Programu stabilnosti: izračunan je na podlagi podatka SURS o višini dolga države v letu 2009 (ki je višji od podatka v Programu stabilnosti) in predvidenega nominalnega povečanja dolga iz Programa stabilnosti ter napovedi BDP iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj (UMAR, april 2010), ki je nižja kot v programu stabilnosti.

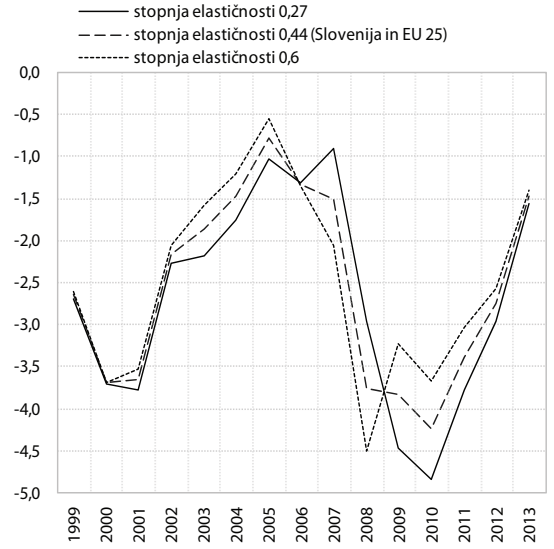
[82] Bovha Padilla in Padilla-Mayer (2010) na podlagi različnih scenarijev ocenjujeta, da obstaja velika verjetnost, da se bo dolg sektorja država v Sloveniji začel hitro povečevati že sredi tega desetletja.

PRILOGA 1 Ocenjevanje ciklično prilagojenega salda

Ciklično prilagojeni saldo je izračunan kot razlika med razmerjem salda sektorja država in bruto domačim proizvodom ter produktom elastičnosti salda in proizvodno vrzeljo. Proizvodna vrzel je definirana kot razlika med dejanskim in trendnim BDP, izražena v odstotkih trendnega BDP, in je ocenjena z metodo produkcijske funkcije[83]. Spodnji dve sliki prikazujeta občutljivost ciklično prilagojenega salda na elastičnost in proizvodno vrzel, ki sta ocenjeni količini in zato glavni vir negotovosti izračuna.

Elastičnost salda za Slovenijo znaša po ocenah Komisije[84] 0,44 in je izračunana kot tehtana vsota elastičnosti posameznih komponent salda sektorja države. Ocenjena elastičnost za Slovenijo je enaka povprečju ocenjenih elastičnosti za EU25 in je od povprečja ocenjenih elastičnosti EU15 nižja za 5 odstotnih točk. Slika 32 nam prikazuje občutljivost ciklično prilagojenega salda glede na različne stopnje elastičnosti salda. Analizirali smo gibanje ciklično prilagojenega salda v primeru minimalne in maksimalne oceno elastičnosti držav, in sicer sta to ocenjeni elastičnosti za Latvijo in Dansko. Kot lahko razberemo iz Slike 33, so odstopanja občutna predvsem v obdobju velike proizvodne vrzeli, tako v negativni kot pozitivni smeri (2007-2010), saj ima sprememba ocenjene elastičnosti v tem primeru relativno večjo utež pri izračunu ciklično prilagojenega salda. Po letu 2010 se proizvodna vrzel začne zapirati in tudi gibanje ciklično prilagojenega salda postane manj občutljivo na elastičnost.

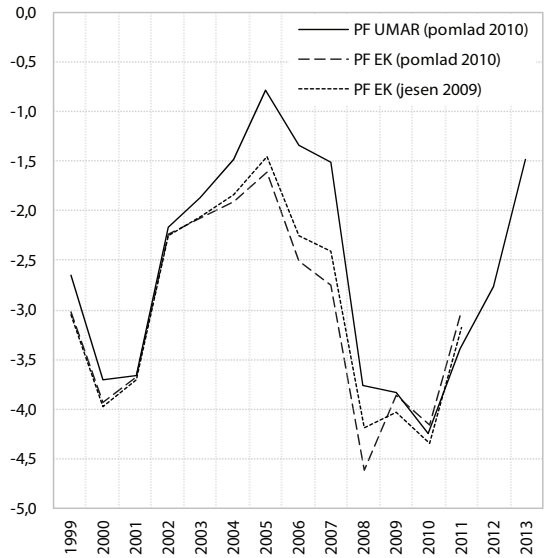
Slika 32: **Občutljivost ciklično prilagojenega salda na različne stopnje elastičnosti**



Vir: Ameco, preračuni UMAR.

Slika 33 nam prikazuje občutljivost ciklično prilagojenega salda na različne ocene proizvodne vrzeli. Ocene proizvodne vrzeli med UMAR in EK se razlikujejo zaradi razlik v produkcijskih funkcijah ter različnih napovedi BDP in komponent.[85] UMAR pri izračunih uporablja napovedi do leta 2015, medtem ko Komisija upošteva napovedi do 2011 in za poznejša leta, ki jih potrebujemo zaradi narave HP filtra, ki se uporablja v izračunih, uporabi tehnično metodo podaljšanja serij. Dodatna razlika, ki vpliva na razlike v letih 2003–08, je v stopnji glajenja posameznih serij v izračunu potencialne rasti. Komisija uporablja močnejše glajenje serij, kar vodi k nižji potencialni rasti BDP v obdobju 2003–07 in posledično višjo proizvodno vrzel v letih 2003–08.

Slika 33: **Občutljivost ciklično prilagojenega salda na različne ocene proizvodne vrzeli**



Vir: EK, izračuni UMAR.

[83] Metoda je podrobno opisana v Jongen, delovni zvezek UMAR (3/2004). Po izdaji tega delovnega zvezka so bile vpeljane določene modifikacije in nadgraditve metodologije.
[84] AMECO.

[85] Več o metodi Komisije v Denis in ostali (2006).

PRILOGA 2 Izdatki sektorja država po namenu

Tabela prikazuje deleže izdatkov sektorja država po namenih v letu 2008 za Slovenijo, povprečje EU-25 in za države z najvišjim ter najnižjim deležem izdatkov po posameznih namenih.

Tabela 14: **Deleži izdatkov sektorja država po namenih v EU leta 2008, v % BDP**

Javna uprava			**Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja**	
Ciper	9,8		Irska	
EU-25	6,4		EU-25	2,4
Slovenija	***5,1***		***Slovenija***	***1,0***
Estonija	2,9		Grčija	0,9

Obramba			**Rekreacija, kultura in religija**	
Združeno kraljestvo	2,5		Estonija	2,3
EU-25	1,5		***Slovenija***	***1,7***
Slovenija	***1,4***		EU-25	1,1
Luksemburg	0,3		Grčija	0,4

Javni red in varnost			**Izobraževanje**	
Estonija	2,7		Ciper	7,8
EU-25	1,8		***Slovenija***	***6,2***
Slovenija	***5,1***		EU-25	4,9
Luksemburg	0,9		Grčija	3,1

Ekonomske dejavnosti			**Zdravstvo**	
Malta	7,4		Danska	7,8
Slovenija	***5,1***		EU-25	6,8
EU-25	4,2		***Slovenija***	***6,1***
Francija	2,8		Ciper	3,0

Varstvo okolja			**Socialna zaščita**	
Malta	1,6		Danska	22,4
Slovenija	***5,1***		EU-25	18,3
EU-25	0,7		***Slovenija***	***15,9***
Finska	0,3		Latvija	9,4

Vir: Ameco.

Literatura in viri

Ad van Riet (ur.) (2010). Euro Area Fiscal Policies and the Crisis. Occasional paper series no. 109. Frankfurt: ECB.

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

A Manual on Government Finance Statistics (1986). Washington D.C.: International Monetary Fund.

Bovha Padilla, S., Padilla-Mayer, H., (2010). Fiscal Sustainability Strategy for Slovenia: A Quantitative Approach (delovno gradivo UMAR).

Brumby, J., Cangiano, M. (2000). Public Expenditure Management Reform and Fiscal Consolidation in OECD Countries. 5th International Conference "Institutions in Transition". Otočec: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Council recommendation to Slovenia with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit, Svet EU, november 2009.

Denis, C., Grenouilleau, D., Mc Morrow, K., Röger, W (2006). Calculating potential growth rates and output gaps - A revised production function approach. European Economy. European Economy Economic Papers no. 247. Brussels: European Commission.

Dopolnitev poročila o pospeševanju črpanja sredstev kohezijske politike skladno s sklepi odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. (2010). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (interno gradivo).

EC Economic Forecast, Spring 2010 (2010), pridobljeno maja 2010 na strani http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2010_spring_forecast_en.htm.

Efford, D. (1996). The Case for Accrual Recording in the IMFs Government Finance Statistics System. Working Paper. Washington D.C.: International Monetary Fund.

EU budget 2008 Financial Report. Brussels: European Commission. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm?submenuheader=2.

European Commission, DG Ecfin, AMECO Database.

Eurostat Portal Page – Economy and finance – Government finance statistics. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

Eurostat Portal Page – Economy and finance – Interest rates (2010). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

Eurostat Portal Page – Environment - Environmental Accounts. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

Evidenca državnih pomoči (1998–2008). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Financial stability review 2010 (2010). Frankfurt: ECB.

Government Finance Statistics Manual (2001). Washington D. C.: International Monetary Fund.

Hellenic Stability and Growth Programme Newsletter (2010). Athens: Ministry of Finance. Pridobljeno na: http://www.mnec.gr/en/economics/growth_programme_2005-8/.

Lautar, K ., Kluzer, F. (2009). Razvojne politike in javnofinančni izdatki. IB Revija, 3-4/2009, 87–106.

Masten, Igor (2010). Izdatkovno fiskalno pravilo v Slovenije v luči javnih financ po izhodu iz krize (delovno gradivo UMAR).

Mnenje Sveta o posodobljeni različici programa Slovenije za stabilnost, 2009–2013 Svet EU, Bruselj, april 2010.

Montanjees, M. (1995). Government Finance Statistics in the Countries of the Former Soviet Union. Compilation and Methodological Issues. Working Paper. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2009. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Pridobljeno na http://www.mf.gov.si.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu sektorja država (2010). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Poročilo o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov (2009). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Poročilo o razvoju 2010 (2010). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Premchand, A. (1995). Effective Government Accounting. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Program stabilnosti (dopolnitev 2009). (2010). Ljubljana: Vlada RS.

Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2010 (2010). Ljubljana: Vlada RS.

Rojec in sodelavci (2010). Kako do večje učinkovitosti razporejanja javnofinančnih sredstev: Analiza učinkov državnih pomoči na omejevanje konkurence. Raziskava CRP št. V5-0408. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Simoneti, M. (ur.) (2010). Razvojne priložnosti trga kapitala v Sloveniji po finančni krizi. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Slovenska izhodna strategija 2010-2013 (2010). Ljubljana: Vlada RS.

Šušteršič, Snežana (2010). Konsolidacija javnih financ (delovno gradivo UMAR).

SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Izdatki sektorja država po namenih, Slovenija, 2005 – 2008, december 2009.

SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Obremenitve z davki in prispevki za socialno varnost, Slovenija, 2003-2008, oktober 2009.

SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država, marec 2010.

Sprejeti proračun RS za leto 2010. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Pridobljeno na http://www.mf.gov.si.

Struktura programsko usmerjenega proračuna. Ljubljana: Služba vlade za razvoj in evropske zadeve.

Taxation trends in the European Union (2009). Luxembourg, Brussels: Eurostat, European Commission.

The World Competitiveness Yearbook. Različni letniki. Lausanne: Institute for Management Development.

II. Trg dela
– posledice krize in odziv države

Povzetek

Gospodarska kriza je vplivala na trg dela v EU in v Sloveniji. Stopnja brezposelnosti se je v povprečju EU v letu 2009 povečala za 1,9 o. t. na 9 %. Stopnja delovne aktivnosti prebivalstva (starostna skupina 15–64 let) se je v povprečju EU zmanjšala za 1,3 o.t., najbolj za mlade in manj izobražene. V Sloveniji se je stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili v letu 2009 povečala za 1,5 o. t., stopnja delovne aktivnosti pa zmanjšala za 1,1 o. t. Število delovno aktivnih se je v Sloveniji v zasebnem sektorju od oktobra 2008 do marca 2010 zmanjšalo za 8 %, število registrirano brezposelnih se je od septembra 2008, ko je bilo najnižje, do maja 2010 povečalo za 65,9 %. Čeprav se je rast števila registrirano brezposelnih v zadnjih petih mesecih umirila, ocenjujemo, da sta ponovna rast zaposlenosti in zmanjšanje brezposelnosti dva izmed pomembnih izzivov ekonomske politike.

Starostna segmentacija trga dela v Sloveniji ostaja problem. V letu 2009 se je sicer zmanjšala razširjenost začasnih zaposlitev, ker so v krizi podjetja najprej zmanjševala zaposlenost z nepodaljševanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki so še posebej pogosta oblika zaposlitve mladih (15–24 let). Čeprav se je delež začasnih zaposlitev med mladimi v Sloveniji v letu 2009 zmanjšal, je še vedno bistveno višji kot pri ostalih starostnih skupinah v Sloveniji in med najvišjimi v EU.

V letu 2010 se rast plač po zmanjšanju v letu 2009 v zasebnem sektorju ponovno krepi, v javnem sektorju pa se po visoki rasti (nov plačni sistem) ponovno umirja. Rast bruto plače zasebnega sektorja se je v letu 2009 pod vplivom krčenja gospodarske aktivnosti zelo upočasnila – predvsem zaradi manjših nadurnih izplačil, zaznamovali pa sta jo tudi precejšnja sprememba v strukturi zaposlenih in nepričakovano visoka izredna izplačila ob koncu leta v nekaterih dejavnostih – v letu 2010 pa se ponovno krepi. Zaradi odprave plačnih nesorazmerij je bila rast plač v javnem sektorju v letih 2008 in 2009 visoka, a se je v drugi polovici 2009 zaradi ukrepanja vlade začela umirjati.

Izvedba reforme plač v javnem sektorju je sovpadla z gospodarsko krizo, kar je zahtevalo ukrepanje vlade, dokončanje izvedbe reforme pa ostaja izziv. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju je bil sprejet 2002, priprave na izvedbo pa so trajale do sredine leta 2008. Ker je izvedba sovpadla z začetkom gospodarske krize, je prišlo do novih dogovorov socialnih parterjev o politiki plač v javnem sektorju. Sedaj veljavni dogovori socialnih partnerjev o politiki plač v javnem sektorju so problem velikega razhajanja med rastjo plač v javnem in zasebnem sektorju prenesli v prihodnja leta. Namen plačne reforme v javnem sektorju je bila sprememba razmerij med plačami znotraj javnega sektorja. Vendar je z izvedbo odprave prvih dveh četrtin nesorazmerij prišlo tudi do precejšnje spremembe razmerij plač javnega do zasebnega sektorja, kar ni bil cilj reforme. Tako je omenjeno razmerje v letu 2009 preseglo razmerje iz leta 2000 (pred reformo) in se bo v prihodnjih letih po bo naši oceni še precej povečalo. Podatki Eurostata kažejo, da je bilo že leta 2006 doseženo razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja do ravni bruto plače zasebnega sektorja v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami visoko. Ker sta predvideni še dve četrtini odprave nesorazmerij v javnem sektorju, predstavlja izziv za politiko plač, kako izpeljati reformo do konca, tako da rast plač v javnem sektorju ne bi pripeljala do neustreznih razmerij med javnim in zasebnim sektorjem. Rast plač in zaposlenosti v javnem sektorju sta prispevala tudi k povečanju javno finančnega primanjkljaja v letu 2009. Potrebe po javnih storitvah naraščajo zaradi demografskih in drugih razlogov, vendar bo treba oblikovati sistemske rešitve, ki bodo zagotavljale nastajanje delovnih mest v teh dejavnostih, ki ne bodo financirani zgolj iz javnih virov.

Ponovno povečevanje števila in deleža dolgotrajno brezposelnih ter stopnje brezposelnosti mladih zahteva pozornost aktivne politike zaposlovanja. Po padcu v prvi polovici leta 2009 zaradi velikega priliva novih brezposelnih se je delež dolgotrajno brezposelnih v skupnem številu registrirano brezposelnih proti koncu leta začel ponovno povečevati, kar zahteva pozornost in ukrepanje aktivne politike zaposlovanja. Ker dolgotrajna brezposelnost zmanjšuje možnosti posameznika za ponovno zaposlitev, je treba oblikovati in okrepiti programe, ki bodo preprečevali prehod v dolgotrajno brezposelnost, in zagotoviti večje vključevanje dolgotrajno brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja. V letu 2009 se je stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let) povečala precej bolj kot povprečna stopnja brezposelnosti. Zato je treba tudi tej skupini brezposelnosti nameniti posebno pozornost, tako v okviru politike trga dela kot tudi v okviru politike izobraževanja.

Na slabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji se je odzvala država. V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona za ohranjanje delovnih mest (Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa in Zakon o delnem povračilu nadomestila plač). Obseg sredstev za izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja (APZ) pa se je povečal na 0,5 % BDP, potem ko je vrsto let znašal med 0,21 in 0,39 % BDP.

Obseg izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja se je v času gospodarske krize sicer povečal, a je potrebna evalvacija teh programov. Število vključitev v programe APZ se je v letu 2009 močno povečalo, vendar ne za vse skupine brezposelnih. *Stopnja v*ključenosti v ukrepe (merjena kot razmerje med številom vključenih določene skupine brezposelnih in številom brezposelnih te skupine) se je najbolj povečala pri ženskah, zelo skromno pa je bilo povečanje vključenosti dolgotrajno brezposelnih in starejših od 50 let, kar povečuje tveganje za trdovratnost brezposelnosti v prihodnjih letih. Z vidika zagotavljanja socialne vključenosti je nesprejemljiva tudi relativno skromna rast števila vključenih prejemnikov denarnih socialnih pomoči. Ob izvajanju ukrepov bi bilo treba zagotoviti sprotno vrednotenje ukrepov, celovito spremljanje in neodvisna evalvacija učinkov ukrepov.

V času krize bi bile potrebne spremembe v sistemu zagotavljanja dohodkovne varnosti v času brezposelnosti, ki še niso sprejete. Ker Slovenija v času krize ni spremenila sistema zavarovanja za primer brezposelnosti, so se slabosti sistema pokazale še bolj izrazito. Delež brezposelnih mladih (15–29 let), ki prejema nadomestilo za brezposelnost, se je v letu 2009 le začasno zvišal in ostaja relativno nizek, kar je posledica tako relativno kratkega obdobja prejemanja nadomestila kot tudi strogih pogojev za dostopnost do nadomestil za mlade. Zakonsko ureditev nadomestil za brezposelnost bi bilo treba izboljšati, tako da bi že v obdobju krize zagotavljala funkcijo dohodkovne varnosti v času brezposelnosti in s tem podpirala koncept varne prožnosti. Deloma gredo v tej smeri spremembe, ki jih prinaša predlog novega Zakona o urejanju trga dela. Vendar ocenjujemo, da bodo spremembe z vidika zagotavljanja dohodkovne varnosti brezposelnih v času krize sprejete prepozno.

Po shemah za ohranjanje delovnih mest so najbolj posegla podjetja iz predelovalnih dejavnosti. Intervencijska zakona za ohranjanje delovnih mest sta na začetku izvajanja naletela na velik interes podjetij, ki se je proti koncu leta 2009 že začel zmanjševati zaradi postopnega okrevanja gospodarske aktivnosti v predelovalnih dejavnostih, ki so po ukrepu tudi najbolj posegle. Po podatkih ZRSZ o izplačilih je bilo povprečno mesečno izplačanih okoli 4800 povračil nadomestil plač (0,6 % zaposlenih) in okoli 32 tisoč subvencij za polni delovni čas (4,2 % zaposlenih). Največji delež vključenih v oba ukrepa znotraj predelovalnih dejavnosti imata dejavnost proizvodnja kovin in proizvodnja električnih naprav, ki ima tudi največje število vključenih v oba ukrepa. Ker Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa ne opredeljuje kriterijev, ki bi dodelitev pomoči vezali na težave, povezane s krizo, so po teh subvencijah lahko posegla podjetja iz večjega števila dejavnosti, katerih težave morda niso bile v celoti posledica gospodarske krize. Po velikem deležu vključenih izstopa tudi dejavnost promet in skladiščenje zaradi vključenosti zaposlenih v Slovenskih železnicah, ki so bile prejemnik različnih subvencij tudi v preteklih letih, težave s poslovanjem pa so se v letu 2009 le še poglobile.

Čas gospodarske krize ni bil v zadostni meri izkoriščen za pridobivanje novih znanj delavcev na čakanju. Zakon o delnem povračilu nadomestila plače nalaga obveznost izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju, ki ga je sofinancirala država. Kljub temu pa se je izobraževanje in usposabljanje delavcev na čakanju izvajalo v skromnem obsegu: Vsebina tega izobraževanja pa je vprašljiva z vidika povečevanja zaposljivosti teh zaposlenih, saj je večina teh podjetij uporabila interna izobraževanja, ki jih vodijo interni mentorji. Kot smo že opozarjali v Ekonomskih Izzivih 2009, zakonska rešitev, ki izobraževanje in usposabljanje zaposlenih povsem prepušča zgolj podjetju brez podpore ustreznih strokovnih inštitucij, morda ni najbolj ustrezna z vidika izkoriščanja krize kot priložnosti za pridobivanje novih za trg dela relevantnih znanj.

Uvod

Gospodarska kriza ima vpliv na trg dela, ki je pomemben mehanizem prilagajanja gospodarstva morebitnim šokom. Trg dela se lahko na šok odzove s pomočjo (i) fleksibilnosti stroškov dela, (ii) mobilnosti dela, ki zajema geografsko mobilnost in mobilnost med sektorji in (iii) prilagajanja količine angažiranega dela – s spremembami števila zaposlenih ali spremembami števila opravljenih delovnih ur. Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je tako vplival na gibanje zaposlenosti, brezposelnosti in stroškov dela v večini držav EU. Stopnja brezposelnosti v EU se je v letu 2009 povečala na 9 %, kar je 1,9 o. t več kot v letu 2008, stopnja delovne aktivnosti (starostne skupine 15–64 let) pa znižala za 1,3 o. t. Strokovnjaki OECD ugotavljajo, da fleksibilnost realnih plač prispeva k hitrosti prilagajanja, ki je lahko odvisna od institucionalne ureditve sistema plač v določeni državi in razmer na trgu dela. Za dejanska gibanja realnih urnih zaslužkov v državah OECD v letu 2009 pa ugotavljajo, da lahko države razvrstimo v tri skupine: i) prvo skupino držav sestavljajo Švedska, Danska, Združeno kraljestvo, Avstralija in Slovaška, kjer je ob povečanju brezposelnosti prišlo do zmanjšanja realnih urnih zaslužkov, ii) drugo skupino sestavljajo ZDA, Kanada in Španija, kjer je do povečanja povprečnih urnih zaslužkov prišlo zaradi nadpovprečnega zmanjšanja nizko izobraženih in slabo plačanih zaposlitev, (iii) tretjo skupino pa sestavljajo Japonska in številne evropske države[1], kjer so se tudi v recesiji realni urni zaslužki povečali (OECD, 2010).

V krizi so države sprejele številne dodatne ukrepe politike trga dela. Večina držav EU je v letu 2009 okrepila izvajanje ukrepov politike trga dela in zanjo namenila tudi več sredstev. Številne države so v letu 2009 sprejele i) ukrepe za spodbujanje povpraševanja po delovni sili, med katerimi v krizi izstopa spodbujanje zaposlovanja za skrajšan delovni čas, ii) ukrepe za ponovno zaposlitev in usposabljanje s t. i. zgodnjim ukrepanjem[2] in spodbujanjem podjetništva in pridobivanja delovnih izkušenj, iii) dohodkovno podporo za brezposelne in prejemnike nizkih plač.

V prispevku prikazujemo analizo gibanj na trgu dela v času gospodarske krize in odziv države s politiko trga dela v Sloveniji. Analiza je predstavljena v treh poglavjih. V prvem poglavju prikazujemo vpliv gospodarske krize in protikrizne ukrepe politike trga dela v EU. V drugem poglavju podrobno prikazujemo gibanja na trgu dela v Sloveniji v času gospodarske krize in izpostavljamo ključna vprašanja politike plač v javnem sektorju. V tretjem poglavju podrobneje prikažemo in analiziramo protikrizno ukrepanje na trgu dela v Sloveniji. Pri tem najprej prikažemo odziv aktivne politike zaposlovanje, katere izvajanje je bilo v letu 2009 okrepljeno, in delovanje pasivnih ukrepov politike trga dela, ki jih Slovenija v krizi ni sistemsko spremenila. Analiziramo tudi obseg izvajanja sprejetih intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. V sklepnem četrtem poglavju pa skušamo izpostaviti ključne izzive in probleme trga dela v Sloveniji.

---

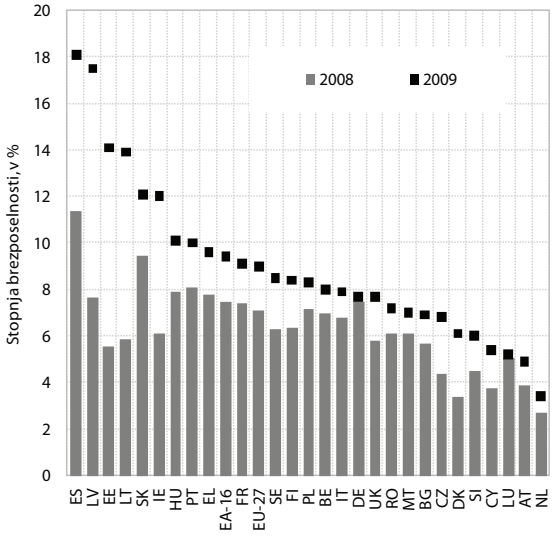
[1] Gre za Irsko, Poljsko, Finsko, Francijo, Avstrijo, Belgijo, Italijo in Nizozemsko.

[2] Številne države so uvedle dodatne ukrepe tako imenovanega zgodnjega ukrepanja in povečale odgovornost iskalca zaposlitve. Pomoč pri iskanju zaposlitve so ponudile brezposelni osebi takoj po nastopu zaposlitve ali pa so celo pomagale zaposlenim najti novo zaposlitev, preden so izgubili trenutno zaposlitev.

1. Gibanja na trgu dela in proti-krizni ukrepi v EU

Mednarodna gospodarska in finančna kriza se je odrazila tudi v poslabšanju razmer na trgu dela v EU. Po poglobitvi krize v EU v sredini leta 2008 je prišlo do večje prilagoditve na trgu dela v EU v prvem četrtletju 2009. Brezposelnost, ki je marca leta 2008 dosegla najnižjo raven (EU 6,8 %, EA 7,2 %), se je med januarjem in decembrom 2009 povečala za 1,4 o. t. in je decembra 2009 znašala 9,4 % (EA 9,9 %). Po podatkih Eurostata je v EU od začetka krize izgubilo delo približno 6 milijonov oseb, najbolj ogroženi pa so bili zlasti delavci brez izkušenj, z nižjo izobrazbo[3] in predvsem moški, saj je kriza najbolj prizadela gradbeništvo in industrijo. Stopnja delovne aktivnosti se je v letu 2009 znižala za 1,3 o. t. in je v povprečju leta znašala 64,6 % (EA 64,7 %). Razmere na trgu dela so se najbolj poslabšale v državah, ki jih je kriza tudi najbolj prizadela (Španija, Irska in baltske države). V zadnjem četrtletju 2009 je zaposlenost v primerjavi s četrtim četrtletjem 2008 nižja v vseh državah EU, razen v Luksemburgu. Med našimi pomembnejšimi trgovskimi partnericami so bili večji padci zaposlenosti zabeleženi v Španiji (-6 %), Italiji (-1,8 %) in v Združenem kraljestvu (-1,7 %), medtem ko je v Nemčiji zaposlenost v istem obdobju padla le za 0,4 %. Prvič po treh letih se je v EU v 2009 za povečala tudi stopnja dolgotrajne brezposelnosti.[4] Najvišje povišanje stopnje dolgotrajne brezposelnosti je bilo zabeleženo v Španiji (+2,1 o. t. v 2009), ki je imela v letu 2009, kot je razvidno s slike 1, tudi najvišjo stopnjo brezposelnosti v EU (18 %).

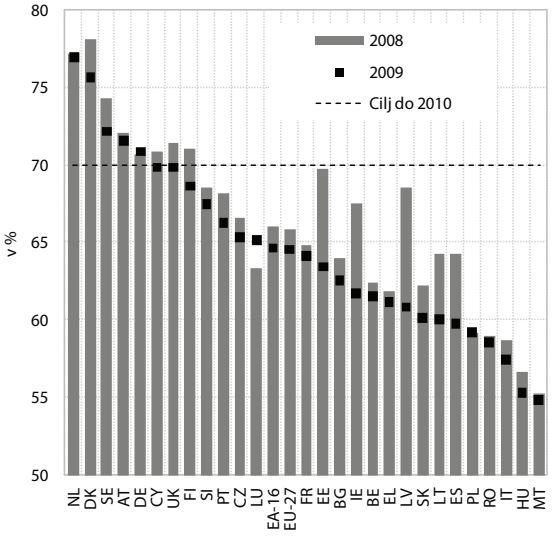
Slika 1: **Stopnje brezposelnosti v državah EU v letih 2008 in 2009**



Vir: Eurostat Portal Page - Labour Market, 2010.

Gospodarska kriza je najbolj zmanjšala zaposlitvene možnosti moških in mladih. Stopnja delovne aktivnosti v povprečju EU se je v letu 2009 zaradi upada gospodarske aktivnosti zmanjšala za 1,3 o. t. (na 64,6 %). Stopnja za ženske se je znižala za 0,5 o. t. na 58,6 %, pri moških pa za 2,1 o. t. na 70,7 %, kar kaže na to, da je kriza v prvem letu bolj prizadela dejavnosti, ki zaposlujejo pretežno moške. Razlika v stopnji delovne aktivnosti po spolu se je zato zmanjšala, vendar je stopnja delovne aktivnosti žensk še vedno približno 12 o. t. manjša kot pri moških. Kriza je različno prizadela posamezne starostne skupine: v starostni skupini med 25–54 let je bilo v letu 2009 delovno aktivnih 78,2 % oseb (1,4 o. t. manj kot leto prej), stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) je v letu 2009 znašala 46,0 %, kar je 0,4 o. t. več kot leto prej, najbolj pa je upadla stopnja delovne aktivnosti mladih (15–24 let), in sicer za 2,4 o. t. (na 35,2 %). Zmanjšanje delovne aktivnosti mladih lahko pojasnimo predvsem z dejstvom, da imajo mladi na začetku delovne dobe večinoma začasne zaposlitve, ki so se v času krize prve zmanjšale. Brezposelnost oseb, mlajših od 25 let, se je v letu 2009 povečala precej bolj kot v drugih starostnih skupinah, in sicer za 4,2 o. t. na 19,6 %. Kriza je torej še poslabšala položaj mladih na trgu dela. Kot je razvidno s slike 2, je večina držav v letu 2009 zabeležile padec stopnje delovne aktivnosti, s čimer se je EU oddaljila od leta 2000 zastavljenega Lizbonskega cilja 70-odstotne stopnje delovne aktivnosti v letu 2010.

Slika 2: **Stopnje delovne aktivnosti v državah EU v letih 2008 in 2009, v %**



Vir: Eurostat Portal Page - Labour Market, 2010.

[3] Stopnja brezposelnosti nizko izobraženih se je v letu 2009 glede na 2008 povečala za 3,2 o. t., srednje in višje izobraženih za 1,9 o. t. in visoko izobraženih za 1,2 o. t.

[4] V povprečju EU je se je v letu 2009 povečala za 0,4 o. t. glede na 2008 in znašala 3 %.

V letu 2009 je v večini držav EU prišlo do povečanja razširjenosti delnih in zmanjševanja začasnih zaposlitev[5]. Oba kazalca kažeta na odziv podjetij na zmanjšano povpraševanja po delu, saj se je razširjenost delnih zaposlitev v letu 2009 glede na 2008 povečala za 0,6 o.t. na 18,8 %, začasnih zaposlitev pa se je zmanjšala za 0,5 o. t. na 13,5 %. Delež delnih zaposlitev se je najbolj povečal v državah, ki jih je tudi kriza najbolj prizadela (Irska in baltske države), vendar je pri tem treba opozoriti, da se je v teh državah razširjenost delnih zaposlitev povečala predvsem zaradi fleksibilnosti trga dela in ne zaradi začasnih protikriznih ukrepov. Delež začasnih zaposlitev se je zmanjšal predvsem v državah članicah EU (Španija, Francija, Italija), kjer je bil delež začasnih zaposlitev med vsemi zaposlitvami visok pred krizo, saj so podjetja v času krize tam zelo pogosto zmanjševala število zaposlenih z nepodaljševanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas.

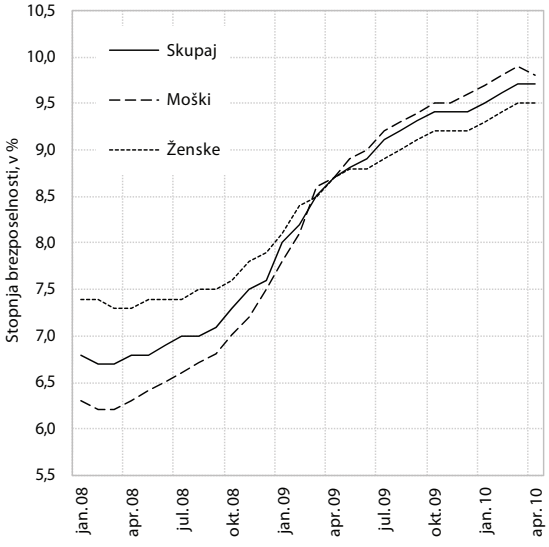
V letu 2009 so države članice EU sprejele številne ukrepe z namenom blaženja posledic krize na trgu dela. Pri izbiri ukrepov je bilo pomembno, da so bili ti osredotočeni na ciljne skupine, imeli hiter in neposreden učinek na trgu dela, hkrati pa so bili skladni z dolgoročnimi cilji. Države EU so uvedle številne, predvsem začasne ukrepe na trgu dela, ki so v letu 2009 znašali približno 0,4 % BDP EU, v letu 2010 pa naj bi se zmanjšali na 0,2 % BDP EU. Ob tem je več kot polovica vrednosti vseh ukrepov na trgu dela namenjena spodbujanju kupne moči gospodinjstev in povečanju spodbud za delo v okviru izboljšanja davčnega sistema. Ukrepi so v veliki meri uspeli blažiti posledice na trgu dela v večini držav EU. Zelo malo začasnih ukrepov na trgu dela so uvedle baltske države in tudi Irska, kjer je bilo povečanje brezposelnosti tudi največje in precej povezano z upadom aktivnosti v gradbeništvu. Začasne ukrepe, ki imajo potencialno lahko tudi velike negativne posledice na gospodarstvo, počasi nadomeščajo stalni ukrepi, ki naj bi letos znašali približno 0,6 % BDP EU. Večino stalnih ukrepov v letu 2010 predstavljajo trajne spremembe v davčnem sistemu in podpora kupni moči gospodinjstev, dolgoročni učinek pa naj bi imela tudi širitev in dostopnost programov izobraževanja in usposabljanja.

Začasni ukrepi reševanja krize na trgu dela vključujejo ukrepe subvencioniranja krajšega delovnega časa, krepitev programov aktivne politike zaposlovanja in povečanje dostopnosti do nadomestil za brezposelnost. Večina izmed teh ukrepov naj bi se iztekla konec leta 2009, kljub temu pa so države številne ukrepe zaradi zaostrenih razmer na trgu dela podaljšale še do konca letošnjega leta. Številne države so se odločile za subvencioniranje krajšanja delovnega časa (Nizozemska, Slovenija, Slovaška, Češka, Avstrija, Nemčija, Italija, Belgija, Luksemburg), kar naj bi doprineslo k ohranjanju delovnih mest. Ob uvajanju tega ukrepa so nekatere države spodbujale in pogosto tudi subvencionirale tudi dodatno usposabljanje za delavce s skrajšanim delovnim časom. Po prvih ocenah članic EU naj bi ti ukrepi začasno ohranili več kot 500.000 delovnih mest, od tega 350.000 v Nemčiji.

Države so v kriznih časih krepile tudi aktivno politiko zaposlovanja, vključno s programi izobraževanja in usposabljanja brezposelnih in zaposlenih, programi za spodbujanje zaposlovanja in ustvarjanje delovnih mest in programi pomoči pri iskanju zaposlitve. Več držav je pripravilo nove oz. razširilo obstoječe programe izobraževanja in usposabljanja in izboljšalo možnosti za dostop do izobraževanje in usposabljanja. Avstrija, Danska, Finska in Nizozemska so pripravile posebne programe pomoči spodbujanja zaposlovanja, namenjene mladim, slednja pa je v ta namen v letih 2009 in 2010 namenila približno 220 mio EUR. Večina teh sredstev je namenjena povečanju zaposlitvenih možnosti mladih s pomočjo sodelovanja v usposabljanju in podaljšanja trajanja praktičnega usposabljanje za mlade, ki dokončujejo študij v poklicnih šolah.

Za zagotavljanje večje dohodkovne varnosti brezposelnih so nekatere države uvedle spremembe na področju nadomestil za brezposelnost, pri čemer so povečale trajanje prejemanja nadomestila ali omilile pogoje za dostop do nadomestila (Bolgarija, Danska, Španija, Italija, Romunija). Za brezposelne (pod določenimi pogoji, bodisi kot povišanje nadomestila za določeno obdobje, bodisi kot enkratno izplačilo) se je lani povečalo nadomestilo za brezposelnost v Belgiji, Grčiji, Italiji in Združenem kraljestvu.

Slika 3: **Stopnje brezposelnosti po spolu, v EU**

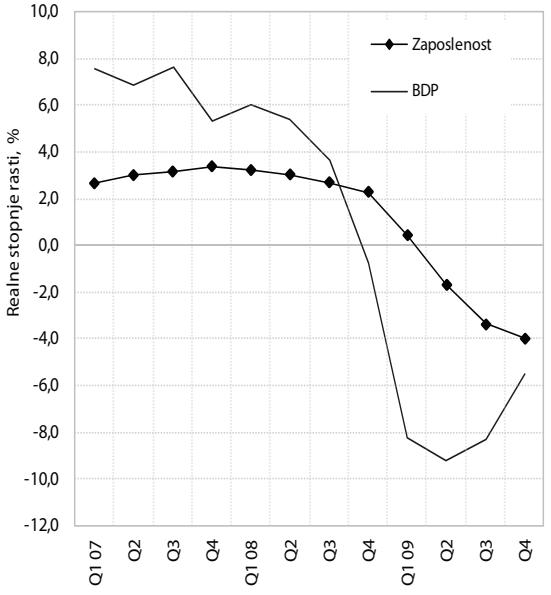


Vir: Eurostat.

[5] Razširjenost je merjena z deležem začasnih in delnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah.

Kljub umirjanju rasti brezposlenosti v začetku leta 2010 se pričakuje nadaljenje slabšanje razmer. V prvem četrtletju letošnjega leta so se začeli kazati prvi znaki stabilizacije razmer na trgu dela, saj se je naraščanje brezposelnosti umirilo. Stopnja brezposelnosti v EU se je v prvih štirih mesecih letošnjega leta povišala za 0,2 o. t. na 9,7 % (EA 10,1 %) marca 2010. V Nemčiji, Malti, Slovaški, na Danskem in na Madžarskem so v zadnjih štirih mesecih zabeležili rahlo znižanje stopnje brezposelnosti. Slednje se pripisuje okrevanju svetovnih trgovinskih tokov, povečani gospodarski aktivnosti v EU in kratkoročnim protikriznim ukrepom, ki so ob nekaterih že izvedenih strukturnih reformah v posameznih državah EU dodatno omejili negativen vpliv krize. Kljub temu zaenkrat razmeroma omejeno prilagajanje na trgu delovne sile skupaj z prerazporeditvami zaposlenih med sektorji zaradi krize kaže, da bo okrevanje gospodarske aktivnosti v EU v letošnjem in naslednjem letu potekalo brez opaznejše rasti zaposlenosti ter s potencialno visoko in vztrajno stopnjo brezposelnosti. Po pomladanskih napovedih Evropske komisija se bo letos zaposlenost v EU zmanjšala še za približno 1 %, medtem ko bo stopnja brezposelnosti ostala blizu 10 %.(EC,2010a). Posamezne države EU je kriza prizadela različno močno, zato so razlike v stopnji brezposelnosti med državami po krizi še večje, kar pomeni, da bo tudi okrevanje na trgu dela različno hitro in različno dolgo.

Slika 4: **Medletne realne stopnje rasti BDP in zaposlenosti, v Sloveniji v %**



Vir: SURS; preračuni UMAR.

2. Gibanja na trgu dela v Sloveniji

Gospodarska kriza je povzročila spremembe na trgu dela v Sloveniji. Zaposlenost se je novembra 2008 začela zmanjševati v zasebnem sektorju, kjer se je od novembra 2008 do marca 2010 zmanjšala za 8 %. Registrirana brezposelnost se je v obdobju od septembra 2008, ko je bila najnižja (59.303), do konca leta 2009 približala 100 tisoč, kjer ostaja tudi v prvih mesecih 2010. Zasebni sektor se je na krizo prilagal tudi z zmanjševanjem števila opravljenih nadur, skrajševanjem delovnega časa in umiritvijo rasti plač. Na drugi strani pa je v javnem sektorju v letu 2009 prišlo do pospešitve rasti plač zaradi odprave nesorazmerij, zaposlenost pa se je še naprej povečevala. V nadaljevanju podrobno predstavljamo omenjena gibanja na trgu dela.

2.1. Zaposlenost po statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva

Po visoki rasti v letu 2007 in v prvih treh četrtletjih 2008 se je število delovno aktivnih po statističnem registru v novembru 2008 začelo zmanjševati, v prvem četrtletju 2010 pa se je to zmanjševanje umirilo. Marca 2010 je bilo v Sloveniji tako 836,9 tisoč formalno delovno aktivnih oseb[6] (3,4 % manj kot pred letom dni in 5,8 % manj kot oktobra 2008, ko jih je bilo največ po letu 1990). Upadanje zaposlenosti (medletno v zadnjem četrtletju 2009 že za 4,1 %, v prvem četrtletju 2010 pa za 3,8 %) je bila posledica gospodarske recesije, ki se je začela v zadnjem četrtletju 2008 in nadaljevala tudi v letu 2009, v letošnjem letu pa se umirja. Kot je razvidno iz slike 4, je bilo zmanjševanje zaposlenosti počasnejše in blažje od upadanja gospodarske aktivnosti.

Najbolj se je zmanjšalo število zaposlenih, število samozaposlenih izven kmetijstva pa se je kljub krizi povečalo. Število zaposlenih oseb se je v obdobju od oktobra 2008, ko jih je bilo največ, do marca 2010 zmanjšalo za 51 tisoč (-5,8 %), zmanjšalo se je tudi število samostojnih kmetov (za 6.798 ali 20,5 %[7]), število samozaposlenih oseb izven kmetijstva pa že nekaj let stalno narašča. Vzrok je izločanje nekaterih del in storitev iz večjih podjetij v drobni zasebni sektor in v letu 2009 okrepljeno izvajanje programov spodbujanja samozaposlovanja v okviru aktivne politike zaposlovanja.

[8] Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, UL RS 5/2009 in Zakon o delnem povračilu nadomestila plače, UL RS 42/2009.

[6] Zaposlenih in samozaposlenih oseb po statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva, vključno s samozaposlenimi kmeti.

[7] Število kmetov ocenjuje SURS na podlagi podatkov ankete o delovni sili za predhodno četrtletje. Samo od decembra 2009 do januarja 2010 naj bi se ocenjeno število kmetov tako zmanjšalo za 5.781 ali 17,9 %, pri čemer gre bolj za statistično oceno kot za dejanski obseg zmanjšanja.

Tabela 1: **Spremembe števila formalno zaposlenih po področjih dejavnosti, 2008–2010**

	Medletna rast (v %)			Sprememba števila				
	2008/ 2007	2009/ 2008	QI 10/ Q1 09	QI 09/ Q4 08	Q2 09/ Q1 09	Q3 09/ Q2 09	Q4 09/ Q3 09	Q1 10/ Q4 09
FORMALNO DELOVNO AKTIVNI SKUPAJ	3,0	-2,4	-3,8	-16090	-7963	-6752	-5920	-12024
Zasebni sektor (A do N, S do T)	-3,9	-3,5	-5,2	-17129	-9318	-6070	-7386	-13407
Javni sektor (O do R)	2,2	2,0	2,0	1039	1355	-681	1466	1383
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	-1,8	-4,5	-15,6	-1064	199	-72	-95	-5931
B Rudarstvo	-5,2	-7,5	-11,2	-72	-44	-48	-131	-158
C Predelovalne dejavnosti	-0,5	-10,1	-9,3	-9665	-8113	-4617	-5003	-1774
D Oskrba z elektr.energ.,plinom in paro	-1,1	2,9	2,6	66	104	29	65	7
E Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja	4,7	2,3	1,9	-68	175	54	-59	-3
F Gradbeništvo	12,2	-1,3	-7,9	-3234	-206	-737	-2073	-3914
G Trgovina, vzdrž.in popr.motornih vozil	3,5	-1,0	-2,7	-1045	-1190	-763	-299	-884
H Promet in skladiščenje	5,4	-2,8	-4,7	-929	-745	-584	-350	-704
I Gostinstvo	1,7	0,6	-0,9	-418	306	9	-299	-307
J Informacijske in komunikacijske dej.	4,8	2,8	-0,1	110	91	-120	38	-35
K Finančne in zavarovalniške dej.	4,2	1,0	-2,5	100	-38	-312	-204	-54
L Poslovanje z nepremičninami	9,6	4,7	0,2	12	69	-5	-48	-9
M Strokovne, znanstvene in tehnične dej.	7,1	4,6	3,9	64	56	668	706	317
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	5,2	-1,7	2,1	-943	-175	284	379	36
O Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	1,3	1,1	1,2	156	388	198	-86	129
P Izobraževanje	1,5	2,8	3,0	490	329	-709	1505	718
Q Zdravstvo in socialno varstvo	2,7	2,1	1,6	344	548	-130	-30	427
R Kulturne, razvedrilne in rekreac.dej.	6,5	1,8	1,7	48	89	-41	77	109
S Druge dejavnosti	1,3	3,7	2,5	-29	146	142	17	22

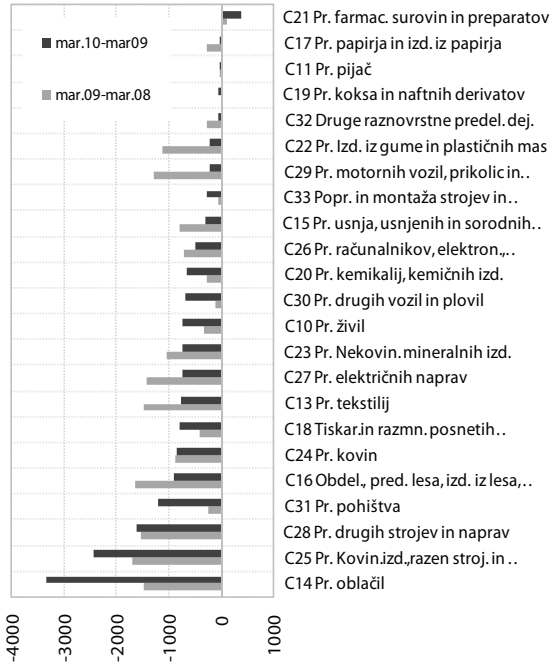
Vir: SURS, preračuni UMAR.

Število delovno aktivnih se je v letu 2009 zmanjšalo v zasebnem sektorju (najbolj v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu), v javnem pa se je povečalo. V predelovalnih dejavnostih se je začelo zmanjševati že v drugem četrtletju 2008. V obdobju od oktobra 2008 do marca 2010 se je zmanjšalo za več kot 31 tisoč (-14,5 %), najbolj v proizvodnji kovinskih izdelkov in proizvodnji oblačil, povečalo pa se je le v proizvodnji farmacevtskih surovin in preparatov (glej sliko 5). Drugo pomembno področje upadanja zaposlenosti je bilo zaradi upada gradbenih investicij gradbeništvo. Število delovno aktivnih v gradbeništvu se je začelo zmanjševati novembra 2008 in se do marca 2010 zmanjšalo za več kot 11 tisoč (-12,9 %). Pomembnejša področja zmanjševanja delovne aktivnosti so bila še kmetijstvo, trgovina in promet. V večini drugih storitvenih dejavnosti pa se je število delovno aktivnih v tem obdobju povečalo, v zasebnem sektorju najbolj v strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih, v javnem sektorju pa v izobraževanju ter zdravstvu in socialnem varstvu. (glej tabela 1).

Zmanjšanje zaposlenosti bi bilo zlasti v predelovalnih dejavnostih še večje, če vlada v letu 2009 ne bi sprejela več ukrepov za intervencijo na trgu dela. Da bi ublažili visoko brezposelnost, podjetjem pa stroške odpuščanja poslovnih presežkov zaposlenih, ki bi nastali zaradi zmanjšanja naročil in upada povpraševanja, sta bila sprejeta dva intervencijska zakona[8], ki sta v sheme subvencionoranja vključila okoli 80 tisoč zaposlenih (podrobno o tem glej poglavje 3.3) in s tem preprečila hitrejšo rast brezposelnosti. Upadanje števila delovno aktivnih pa so ublažili tudi obsežnejši ukrepi aktivne politike zaposlovanja. V okviru programov zaposlovanja in samozaposlovanja ter javnih del je v letu 2009 dobilo delo okrog 13 tisoč brezposelnih, kar je dobra četrtina vseh brezposelnih, ki so v tem letu dobili delo oziroma 15 % povprečnega števila registriranih brezposelnih v letu 2009. Leto prej je bil ta delež približno pol manjši. Programi pa se z enako ali celo večjo intenzivnostjo izvajajo tudi v prvem četrtletju 2010 (podrobneje glej poglavje 3.1.).

[8] Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, UL RS 5/2009 in Zakon o delnem povračilu nadomestila plače, UL RS 42/2009.

Slika 5: **Sprememba v številu delovno aktivnih po skupinah predelovalnih dejavnostih v Sloveniji, v obdobju marec 2008–marec 2010**



Vir: SURS.

Zmanjšuje se tudi število v Sloveniji zaposlenih tujcev. V letu 2007 in v prvih treh četrtletjih leta 2008 se je število delovno aktivnih povečalo predvsem s povečanim zaposlovanjem tujcev. Z zmanjšanjem zaposlenosti v obdobju recesije pa se je tudi število v Sloveniji zaposlenih tujcev začelo zmanjševati. Po statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva se je število v Sloveniji zaposlenih tujcev do septembra 2008 povečalo na 70.327, od takrat naprej pa stalno pada. Marca 2010 jih je bilo še 60.157.[9] Skoraj polovica tujcev dela v gradbeništvu, pomembnejša področja zaposlovanja tujcev pa so še predelovalne dejavnosti, promet, trgovina, gostinstvo, strokovne, znanstvene in tehnične ter druge raznovrstne poslovne storitve.[10] V zadnjih dvanajstih mesecih se je število zaposlenih tujcev v vseh naštetih dejavnostih zmanjšalo, najbolj v gradbeništvu[11].

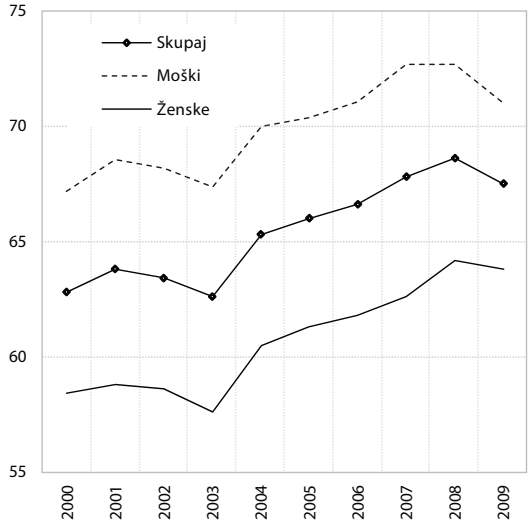
[9] Število veljavnih delovnih dovoljenj za tujce, ki jih izdaja Zavod RS za zaposlovanje, je precej večje. Povečevalo se je še vse do marca 2009, ko jih je bilo 92.642, potem pa se je začelo zniževati, do marca 2010 na 76.473. Vzrokov za razliko med obema statistikama je več. Delovna dovoljenja, ki jih izdaja Zavod RS za zaposlovanje, so pogoj, da lahko tujec dobi dovoljenje za bivanje v RS, dovoljenje za bivanje pa je pogoj, da lahko tujec sklene pogodbo o zaposlitvi, zato lahko dejanska zaposlitev tujca po izkušnjah ZRSZ za dva do tri mesece zaostaja za izdajo delovnega dovoljenja, za okoli 5 % delovnih dovoljenj pa se zaposlitev iz različnih razlogov ne realizira. Prihajalo pa je tudi do zlorab, ko so tujci z dovoljenj za delo lahko pridobili dovoljenje za prebivanje v Republiki Sloveniji, s tem pa možnost, da potujejo ali prebivajo v območju drugih držav pogodbenic Schengenskega sporazuma, kjer so nato delali, zaprosili za azil ali se pri pristojnih organih prijavljali kot iskalci zaposlitve. Do zlorab je prihajalo predvsem s strani državljanov Kosova. Vlada je zato sprejela Uredbo o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev (UL št.12/2010), ki zaostruje nadaljnje možnosti za pridobivanje delovnih dovoljenj za delo v Sloveniji in to predvsem državljanom Kosova.

2.2. Delovna aktivnost po anketi o delovni sili

Večja zaposlenost je pogosto eden izmed ciljev razvoja družbe. Cilj običajno merimo s stopnjo delovne aktivnosti, ki predstavlja razmerje med številom delovno aktivnih in številom prebivalstva v določeni starostni skupini. EU si je v Lizbonski strategiji leta 2000 med drugimi postavila tudi cilj doseči t. i. polno zaposlenost oz. 70-odstotno stopnjo zaposlenosti za starostno skupino 15–64 let do leta 2010, ki je zaradi krize ne bo mogoče doseči. Povečanje stopnje delovne aktivnosti prebivalstva v starosti 15–64 let na 70 % do leta 2013 je tudi eden izmed ciljev Strategije razvoja Slovenije, ki prav tako ne bo dosežen. V okviru razprav o ciljih EU do leta 2020 se stopnja delovne aktivnosti ohranja kot eden izmed ciljev, pri čemer je zaradi visoke vključenosti mladih v starosti 15–19 let v izobraževanje spremenjena starostna skupina. Novi cilj je doseči 75-odstotno stopnjo delovne aktivnosti starostne skupine 20–64 let v letu 2020.

Stopnja delovne aktivnosti v Sloveniji se je povečevala do leta 2008. V obdobju 2000–2008 se je stopnja delovne aktivnosti starostne skupine 15–64 let povečala za 5,8 o. t. (na 68,5 % v letu 2008), pri tem se je stopnja delovne aktivnosti moških povečala za 5,5 o. t. (na 72,7 % v letu 2008), žensk pa za 5,8 o. t. (na 64,8 % v letu 2008). S pospešitvijo gospodarske rasti v letu 2004 se je

Slika 6: **Stopnja delovne aktivnosti starostne skupine 15–64 let po spolu v Sloveniji, 2000–2009**



Vir: Eurostat.

[10] Tu gre predvsem za čistilke in podobne zaposlitve ter za zaposlovanje preko agencij za zaposlovanje.

[11] Iz objavljenih podatkov o izdatnih delovnih dovoljenjih za tujce po področjih dejavnosti (glej: http://www.ess.gov.si/slo/Dejavnost/StatisticniPodatki/MesecneInformacije/MesecneInformacije.htm) je razvidno, da se je od marca 2009 do marca 2010 število delovnih dovoljenj za področje gradbeništva zmanjšalo za 12.533 ali 27,2 %, v predelovalnih dejavnostih za 2.221 ali 19,7 %, v trgovini in prometu skupaj za 1.726 ali 18,7 %.

močno povečala predvsem stopnja delovne aktivnosti žensk (za 3,1 o. t. v letu 2004). Močan pozitiven vpliv na stopnjo delovne aktivnosti moških pa je imela visoka gospodarska rast v letih 2006 in 2007 ob močni aktivnosti gradbeništvu. Ocenjujemo, da cilj 70-odstotne stopnje delovne aktivnosti do leta 2013 verjetno ne bo dosežen zaradi zmanjšanja stopnje v letu 2009 in pričakovane stagnacije oz. skromne rasti delovne aktivnosti v prihodnjih letih. Obstaja namreč velika verjetnost, da bomo v prihodnjih letih priča okrevanju gospodarstva brez nastajanja novih delovnih mest.

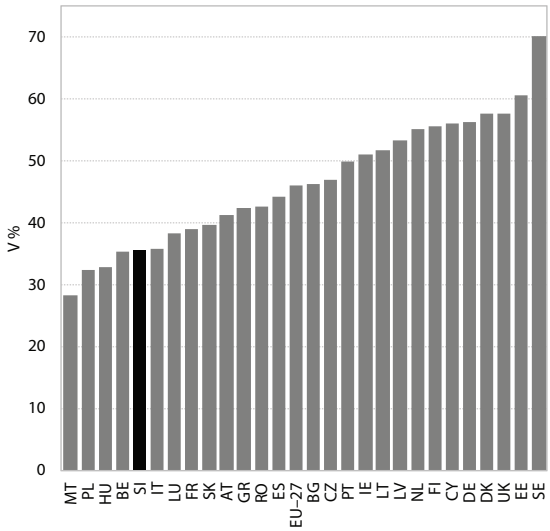
Gospodarska kriza je v letu 2009 zmanjšala delovno aktivnost. Ob padcu bruto domačega proizvoda za 7,8 % v letu 2009 se je zmanjšala tudi stopnja delovne aktivnosti prebivalstva v starostni skupini 15–64 let (za 1,1 o. t.). Zmanjšanje je bilo večje pri moških (za 1,7 o. t.) kot pri ženskah (za 0,4 o. t.), kar lahko povežemo s tem, da je gospodarska kriza v letu 2009 v večji meri prizadela dejavnosti, ki zaposlujejo pretežno moške. V letu 2009 sta se glede na doseženo izobrazbo zmanjšali predvsem stopnji delovne aktivnosti nizko in srednje izobraženih, glede na starost pa med mladimi. Na zmanjšanje v starostni skupini 15–24 let je vplivalo manjše povpraševanje po delu preko študentskih servisov.

Tabela 2: **Stopnje delovne aktivnosti po starostnih skupinah v Sloveniji, 2007–2009**

	15 –24 let	25 – 54 let	55 – 64 let	15 – 64 let
2007	37,6	85,3	33,5	67,8
2008	38,4	86,8	32,8	68,6
2009	35,3	84,8	35,6	67,5

Vir: Eurostat.

Slika 7: **Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) v EU, 2009**



Vir: Eurostat.

Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) je v Sloveniji še vedno nizka, čeprav se je povečala tudi v letu 2009. Uveljavitev pokojninske reforme leta 2000 je pomembno prispevala k povečanju stopnje delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki se je do v obdobju 2000–2007 povečala za 10,8 o. t., se nekoliko zmanjšala v letu 2008 in v letu 2009 ponovno povečala (glej tabelo 2). Slednje je predvsem posledica povečanja zlasti sezonskega neformalnega dela. Kljub omenjenemu povečanju te stopnje delovne aktivnosti v Sloveniji ostaja med najnižjimi v EU (glej slika 7) in predstavlja priložnost in izziv za povečanje stopnje delovne aktivnosti.

2.3. Začasne in delne zaposlitve

Začasne in delne zaposlitve so najbolj pogoste atipične oblike zaposlitve. Te zaposlitve praviloma omogočajo podjetjem hitrejše prilagajanje na spremembe v povpraševanju in so v času gospodarske krize odigrale pomembno vlogo pri prilagajanju trga dela. Začasne zaposlitve zajemajo vse oblike začasnega dela in se praviloma pogosteje uporabljajo v gospodarstvih z zelo strogimi pravili najemanja in odpuščanja in večjim obsegom sezonskih dejavnosti. Delne zaposlitve[12] pa omogočajo prilagajanje delodajalca manjšim potrebam po delovni sili in tudi delavca krajšemu delovnemu času zaradi usklajevanja družinskega in poklicnega življenja ali drugih razlogov. V času gospodarske krize lahko pričakujemo zmanjšanje razširjenosti začasnih zaposlitev in povečanje delnih zaposlitev, ki ju prikazujemo kot njun delež v skupnih zaposlitvah.

Upočasnitev in padec gospodarske aktivnosti sta prekinila obdobje stalnega naraščanja razširjenosti začasnih zaposlitev v Sloveniji. V Sloveniji je razširjenost začasnih zaposlitev do leta 2007 neprestano naraščala in

Tabela 3: **Deleži začasnih zaposlitev med vsemi zaposlitvami po starostnih skupinah v Sloveniji, v %**

	15 – 24 let	25 – 54 let	55 – 64 let	15 – 64 let
2000	43,2	9,5	6,6n	13,7
2001	51,0	9,3	4,8n	13,0
2002	52,9	10,8	6,0n	14,3
2003	53,0	10,2	4,4n	13,7
2004	63,1	13,6	7,7n	17,8
2005	62,5	13,5	6,3n	17,4
2006	64,2	13,1	6,5n	17,3
2007	68,3	14,0	6,7n	18,5
2008	69,8	12,7	5,7n	17,4
2009	66,6	12,5	6,0n	16,4

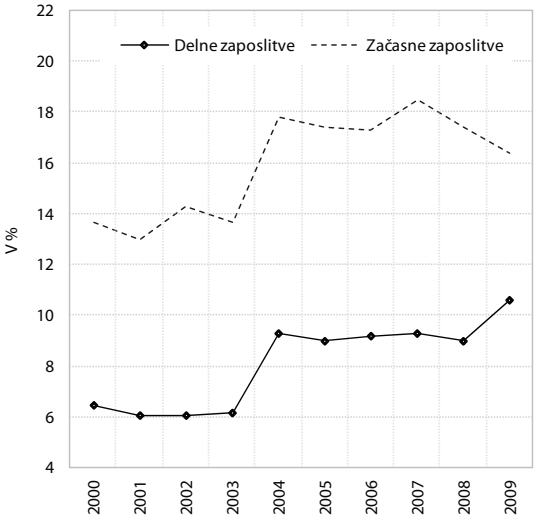
Vir: Eurostat.
Opomba n: statistično neznačilen podatek.

[12] Delne zaposlitve so v anketi o delovni sili, opredeljene kot delovno aktivno prebivalstvo s skrajšanim delovnim časom, ki običajno delajo manj kot 36 ur tedensko.

po anketi o delovni sili dosegla 18,5 % vseh zaposlitev (v starostni skupini 15–64 let). Upočasnitev in padec gospodarske rasti pa sta delež začasnih zaposlitev v letih 2008 in 2009 zmanjšali (glej tabelo 3). V gospodarski krizi so se podjetja zaradi izogibanja stroškom odpuščanja najprej odločila za nepodaljševanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, kar se je (podobno kot v drugih državah) odrazilo v zmanjšanju deleža začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah (na 16,4 % v letu 2009). K zmanjšanju pa je prispevalo tudi zmanjšanje povpraševanja po študentskem delu.

V Sloveniji obstaja močna starostna segmentacija trg dela. Med mladimi je zelo velika razširjenost začasnih zaposlitev. Med zaposlenimi mladimi ženskami (15–24 let) jih je bilo leta 2009 kar 76,9 % zaposlenih začasno, med zaposlenimi moškimi v tej starostni skupini je imelo začasno zaposlitev 59,2 % , skupaj pa 66,6 %(glej tabela 3). Čeprav je razširjenost začasnih zaposlitev nadpovprečna med mladimi tudi v drugih državah, ocenjujemo, da je starostna segmentacija trga dela v Sloveniji prisotna v večji meri kot v drugih državah[13]. Na veliko pogostost začasnih zaposlitev med mladimi v Sloveniji vpliva tudi velik obseg študentskega dela, ki je po ocenah v letu 2008 predstavljalo 18,5 % aktivnega mladega prebivalstva.(Šušteršič in drugi 2010).

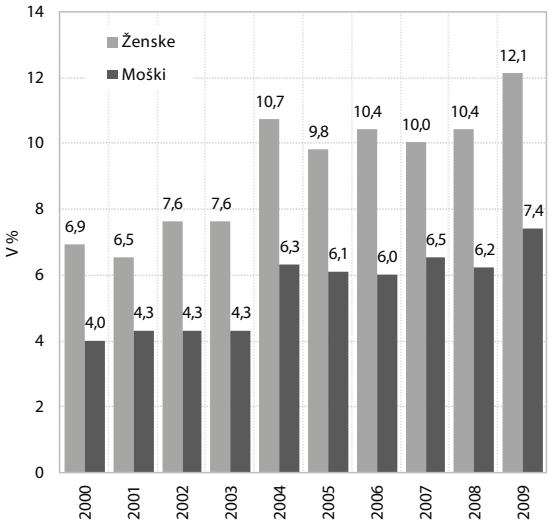
Slika 8: **Delež začasnih in delnih zaposlitev v celotnih zaposlitvah V Sloveniji , v %, 2000-2009**



Vir: Eurostat.

Gospodarska kriza je povečala razširjenost delnih zaposlitev v Sloveniji. Po petletni stagnaciji uporabe delnih zaposlitve v Sloveniji je gospodarska kriza močno povečala uporabo teh zaposlitev. Skrajševanje delovnega časa je eden izmed možnih načinov prilagajanja podjetij padcu povpraševanja, ki ga je podobno kot nekatere druge države s subvencijami podprla tudi Slovenija.[14] Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ), ki izvaja zakon, je do konca decembra sklenilo 849 pogodb o subvencioniranju krajšega delovnega časa za 64.769 delavcev. Delež delno zaposlenih med vsemi zaposlenini v starostni skupini 15–64 let se je v letu 2009 povečal za 1,4 o. t. (na 9,5 % vseh zaposlenih), pri čemer ostaja delež tako zaposlenih žensk (12,1 %) še vedno višji kot moških (7,4 %). Ocenjujemo, da je izvajanje prej omenjenega zakona prispevalo k povečanju razširjenosti delnih zaposlitev v letu 2009.

Slika 9: **Delež delnih zaposlitev med celotnimi po spolu v (starostna skupina 15–64 let) v Sloveniji, 2000-2009**



Vir: Eurostat.

2.4. Brezposelnost

V Sloveniji merimo brezposelnost na dva načina: a) z anketo o delovni sili, ki daje mednarodno primerljive podatke o aktivnosti prebivalstva, in b) s podatki o registrirani brezposelnosti, ki temeljijo na registru Zavoda RS za zaposlovanje. Ker podatki o brezposelnosti iz različnih virov omogočajo analizo, ki se vsebinsko dopolnjuje, prikazujemo gibanje brezposelnosti po obeh načinih merjenja.

2.4.1. Registrirana brezposelnost

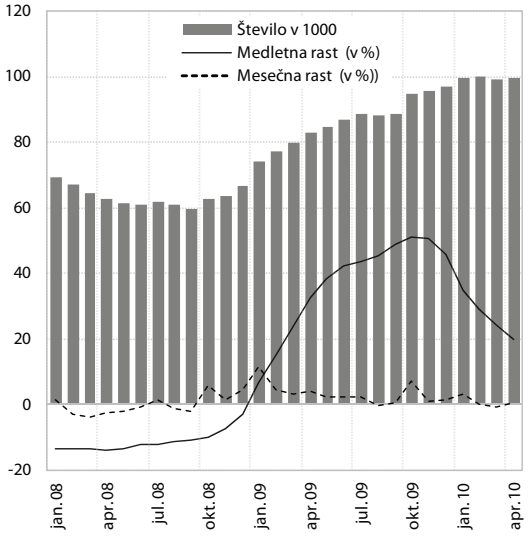
Z upadanjem zaposlenosti in gospodarske aktivnosti je v letu 2009 število registriranih brezposelnih naraščalo, v prvih petih mesecih 2010 pa ostaja na ravni pod 100.000. Število registriranih brezposelnih je imelo tendenco zniževanja že vse od leta 1999

[13] Na to kaže dejstvo, da je količnik med deležem začasnih zaposlitev med mladimi (15–24 let) in deležem začasnih zaposlitev med delovno sposobnim prebivalstvom (15–64 let) v Sloveniji visoko nad povprečjem EU in zadnjih nekaj let drugi najvišji v EU.

[14] Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa je bil sprejet januarja 2009, njegovo delovanje pa podrobno analiziramo v poglavju 3.3.

dalje, s konjunkturo v letih 2007 in 2008 pa se je do septembra 2008 znižalo na 59.303 (kar je bilo najmanjše število brezposelnih od decembra 1990). Z nastopom gospodarske krize se od oktobra 2008 dalje ponovno povečuje. Do konca leta 2009 se je povečalo na 96.672 (za 45,9 % na medletni ravni), do aprila 2010 pa na 99.316 (višje število brezposelnih smo imeli nazadnje marca 2003). Čeprav se rast število registriranih brezposelnih v prvem četrtletju 2010 upočasnila v primerjavi z letom 2009, se desezonirana mesečna stopnja rasti od februarja 2010 ponovno nekoliko povečuje. Zaradi počasnejšega povečevanja kot v istem obdobju lani pa se hitro znižuje medletna stopnja rasti, ki je bila maja 2010 še 16,4-odstotna.

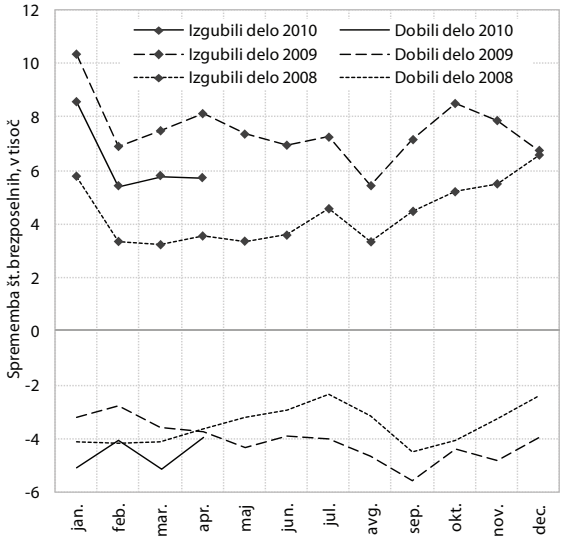
Slika 10: **Število in stopnje rasti registrirano brezposelnih po mesecih v obdobju januar 2008–april 2010**



Vir: SURS.

Osnovni vzrok za povečevanje števila brezposelnih je visok priliv oseb, ki so izgubile delo, čeprav je bilo število brezposelnih, ki so se zaposlili, od maja 2009 stalno višje kot pred enim letom. Obseg obeh tokov iz meseca v mesec sicer precej niha, delno tudi iz sezonskih razlogov, medletno pa sta bila v prvem četrtletju 2010 oba tokova precej bolj ugodna kot v enakem obdobju 2009. Priliv oseb, ki so izgubile delo, je bil za petino manjši, odliv brezposelnih v zaposlitev pa skoraj za polovico večji kot v prvem četrtletju 2009. Hkrati je bil manjši kot pred enim letom tudi priliv brezposelnih iskalcev prve zaposlitve (za 11,6 %), zmanjšanje števila brezposelnih zaradi drugih razlogov pa večje (za 22,4 %).

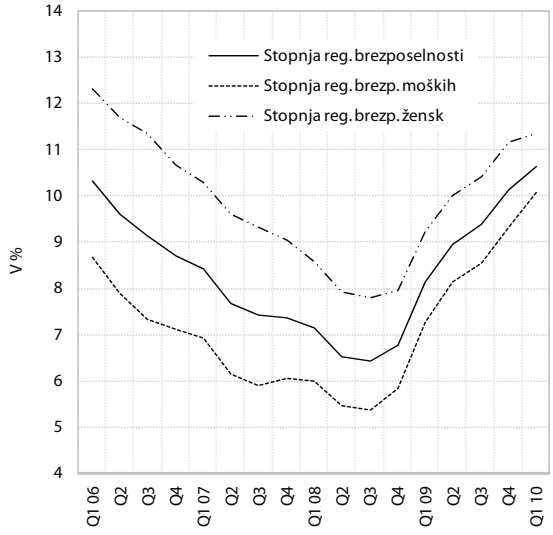
Slika 11: **Priliv v brezposelnost zaradi izgube zaposlitve ter odliv brezposelnih v zaposlitev po mesecih 2008–2010, v 1.000**



Vir: ZRSZ.

S povečevanjem števila brezposelnih in zmanjševanja števila delovno aktivnih se je povečevala tudi stopnja registrirane brezposelnosti. Do septembra 2008 se je zaradi povečevanja števila delovno aktivnih in zmanjševanja števila brezposelnih znižala že na 6,3 % (kar je najmanj od decembra 1990, enako velja za število brezposelnih), nato pa se je zaradi obratnega procesa, to je zmanjševanjem števila zaposlenih in povečevanjem števila brezposelnih, začela povečevati in se do decembra 2009 zvišala na 10,3 % (to je na raven, podobno tisti iz februarja 2006, v povprečju pa je bila leta 2009 9,1-odstotna). V prvem četrtletju 2010 se je

Slika 12: **Stopnje registrirane brezposelnosti po spolu, po četrtletjih 2006–2010**

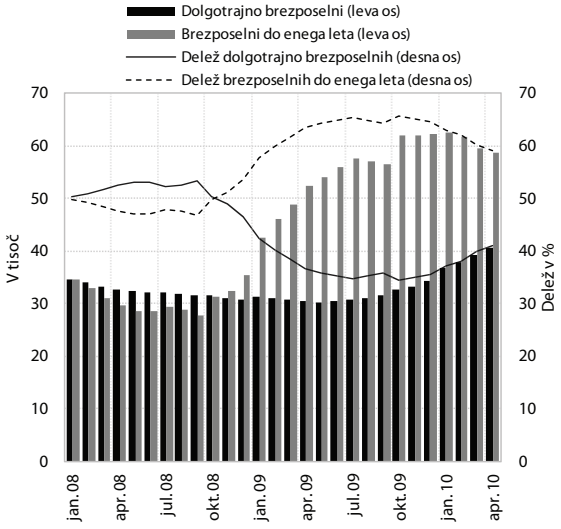


Vir: SURS, ZRSZ; preračuni UMAR..

stopnja registrirane brezposelnosti še naprej zviševala in znašala 10,6 %. Stopnja registrirane brezposelnosti žensk je še naprej višja od stopnje registrirane brezposelnosti moških, čeprav je med brezposelnimi že od februarja 2009 več moških kot žensk.

Zaradi močnega priliva novih brezposelnih v začetnem obdobju gospodarske krize je delež dolgotrajno brezposelnih[15] med registriranimi brezposelnimi začel upadati, od novembra 2009 pa ponovno narašča. Septembra 2008 je bilo med takrat nizkim številom brezposelnih še vedno 31.583 ali več kot 50 % dolgotrajno brezposelnih, ki se je iz različnih razlogov do maja 2009 znižalo, na 30.312. Od oktobra 2008 dalje pa se je zaradi povečanega števila oseb, ki so izgubile delo, število registriranih brezposelnih začelo hitro povečevati, s čimer se je močno povečal tudi delež oseb, ki so bile brezposelne manj kot eno leto. Delež dolgotrajno brezposelnih se je zato začel zniževati. Do oktobra 2009 se je znižal na 34,4 %. Od novembra 2009 dalje pa je povečanje števila dolgotrajno brezposelnih stalno večje od povečanja števila oseb, ki so brezposelne manj kot eno leto, tako da delež dolgotrajno brezposelnih ponovno narašča. Do aprila 2010 se je povečal na 40,9 %, število dolgotrajno brezposelnih pa na 40.638.

Slika 13: **Število in delež dolgotrajno brezposelnih med vsemi brezposelnimi**

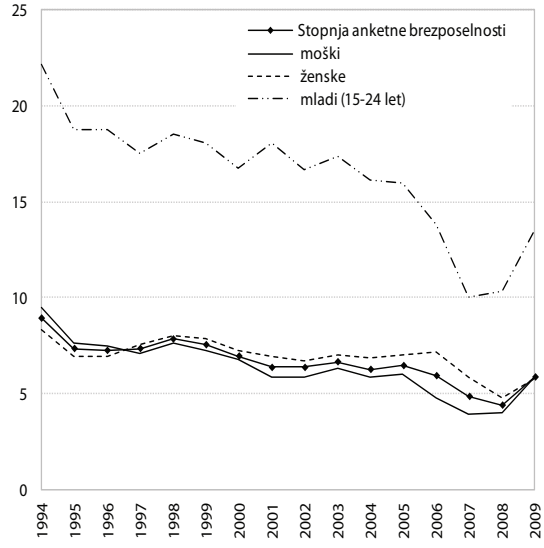


Vir: ZRSZ; preračuni UMAR..

2.4.2. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili

Gospodarska kriza je prekinila trend zmanjševanja stopnje brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti, merjena z anketo o delovni sili, se je do konca leta 2008 trendno zniževala. V tretjem četrtletju leta 2008 je znašala 4,1 %, v povprečju leta 2008 pa 4,4 %, kar sta najnižji stopnji, odkar ju merimo. Gospodarska kriza je zmanjšala povpraševanje na trgu dela: število prostih delovnih mest se je v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 zmanjšalo za 36,7 %, število formalno delovno aktivnih pa za 2,4 %. V letu 2009 je za to stopnja brezposelnosti začela naraščati in v zadnjem četrtletju 2009 dosegla 6,4 %, v povprečju leta 2009 pa je znašala 5,9 %. Trend naraščanja se je nadaljeval tudi v prvem četrtletju 2010, ko je stopnja znašala 7,1 % (1,7 o. t. več kot v enakem obodbju lani).

Slika 14: **Stopnje brezposelnosti po anketi o delovni sili v Sloveniji, 1994–2009, v %**



Vir: SURS, Eurostat.

Gospodarska kriza je v letu 2009 bolj prizadela zaposlene moške kot ženske. Stopnja brezposelnosti moških je bila zato prvič po letu 1996 višja od stopnje brezposelnosti žensk, vendar le v prvih treh četrtletjih 2009, v zadnjem četrtletju je bila ponovno nižja od stopnje brezposelnosti žensk, v povprečju leta 2009 pa je ostala nekoliko višja kot stopnja brezposelnosti žensk. Gospodarska kriza je očitno bolj prizadela dejavnosti, kjer se zaposluje več moških kot žensk, mnogo manj pa storitve, zlasti javne, ki zaposlujejo pretežno ženske.

[15] To je oseb, ki so brezposelne eno leto ali več.

Tabela 4: **Stopnje brezposelnosti po starostnih skupinah**

	15 –24 let	20 – 49 let	55 – 64 let	Skupaj
2000	16,4	5,6	7,3n	6,7
2001	15,7	4,7	4,2n	6,2
2002	14,8	5,1	4,3n	6,3
2003	15,3	5,9	4,2n	6,7
2004	14,0	5,3	4,5n	6,3
2005	15,9	5,8	4,3n	6,5
2006	13,9	5,5	3,9n	6,0
2007	10,1	4,4	4,1n	4,9
2008	10,4	3,8	3,5n	4,4
2009	13,6	5,5	4,2n	6,0

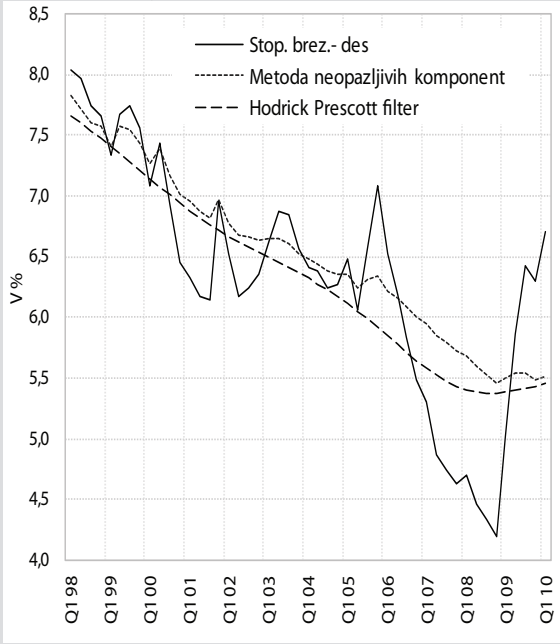
Vir: Eurostat.
Opomba n: statistično neznačilen podatek.

V letu 2009 se je brezposelnost najbolj povečala med mladimi. Zmanjšano povpraševanje po delovni sili je najbolj prizadelo mlajšo starostno skupino, saj je bila stopnja brezposelnosti mladih (starostna skupina 15–24 let) v zadnjem četrtletju 2009 kar za 4,3 o. t. višja kot pred enim letom. V letu 2009 je bila stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let) za 3,2 o. t. višja kot leta 2008, v drugih starostnih skupinah je bilo povečanje precej manjše (glej tabelo 4). Gospodarska kriza je otežila prehod mladih iz izobraževanja v zaposlitev. Na povečanje stopnje brezposelnosti mladih pa je vplivalo tudi dejstvo, da so mladi močno izpostavljeni začasnim oblikam zaposlitve, ki so jih podjetja v krizi zaradi odsotnosti stroškov odpuščanja najprej začela zmanjševati.

Okvir 1: **Naravna stopnja brezposelnosti – NAIRU**

Za izračun naravne stopnje brezposelnosti (NAIRU) smo uporabili univariatno metodo. Naravna stopnja brezposelnosti (NAIRU – stopnja brezposelnosti, ki je konsitentana s stabilnimi cenami), je zelo pogost način analiziranja vzdržne stopnje izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti. Pri analizi potrebnih strukturnih reform trajnega zniževanja brezposelnosti je ključno, da identificiramo vzdržno ali trendno komponento stopnjo brezposelnosti, ker le tako lahko ocenimo učinkovitost posameznega ekonomskega ukrepa na dolgi rok. V literaturi se uporabljajo različne metode ocenjevanja naravne stopnje brezposelnosti, ki jih v grobem lahko delimo na strukturne, statistične in modele v reducirani obliki. Zaradi kratke dolžine časovne vrste smo se odločili za univariatno analizo, in sicer za statistično metodo ocenjevanja NAIRU, ki neposredno razdeli dejansko stopnjo brezposelnosti na ciklično in trendno komponento, pri čemer slednja predstavlja NAIRU. Predpostavka v ozadju je, da ni dolgoročnega izmenjave (trade-off) med inflacijo in brezposelnostjo, kar z drugimi besedami pomeni, da se stopnja brezposelnosti v povprečju giblje okoli NAIRU. Samo-uravteževalne sile v ekonomiji so dovolj močne, da vedno znova potisnejo brezposelnost nazaj na njeno trendno rast. Uporabili smo dve metodi dekompozicije stopnje brezposelnosti na ciklično in trendno komponento. Prva je Hodric Prescottov filter (HP), ki ocenjuje trendno brezposelnost kot tehtano povprečje drsečih sredin dejanske brezposelnosti. Njena slabost je predvsem problem končnih vrednosti. V primerih stabilne inflacije uporaba HP filtra ni problematična, vendar pa je ocena NAIRU v primerih padajoče/naraščajoče inflacije pristranska. Druga metoda, ki smo jo uporabili, je metoda neopazljivih komponent, kjer smo predpostavili avtoregresijski proces prvega reda. Model pa je ocenjen z uporabo Kalmanovega filtra. Glavna prednost te metode v primerjavi s HP filtrom je ocena avtoregresijskih koeficientov. Avtoregresijska oblika je konsistentna z predpostavko počasnega prilagajanja NAIRU na permanentne ponudbene šoke. Poleg tega nam ocene avtoregresijskih koeficientov omogočajo kratkoročne napovedi trendne komponente brezposelnosti.

Slika 15: **Dejanska stopnja brezposelnosti in ocena naravne stopnje brezposelnosti**



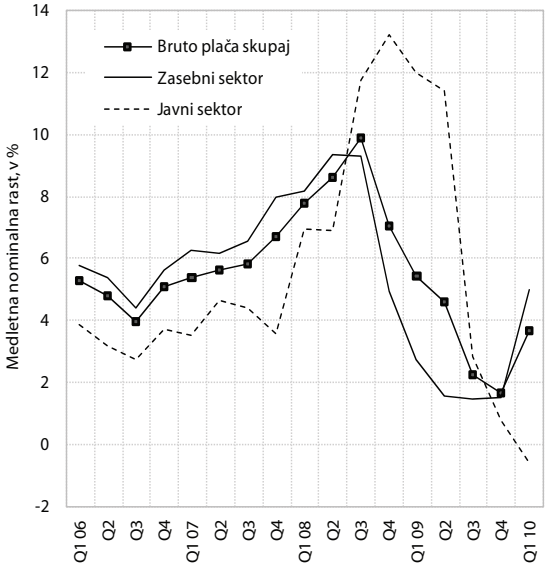
Vir: SURS, preračuni UMAR.

Po letu 2004 pride do večjih odstopanj med dejansko in naravno stopnjo brezposelnosti. Kot je razvidno iz slike 15, dejanska desezonirana stopnja brezposelnosti v drugi polovici leta 2006 pade pod raven naravne stopnje brezposelnosti, kar je lahko posledica pospešitve gospodarske rasti, ki je temeljila na svetovni gospodarski konjunkturi in domači investicijski aktivnosti (gradbeništvo). V letu 2009, ki ga označuje padec gospodarske aktivnosti, pa se dejanska stopnja brezposelnosti ponovno dvigne nad naravno stopnjo, omenjeno odstopanje pa je največje doslej.

2.5. Gibanje plač

V letu 2010 se rast plač po zmanjšanju v letu 2009 v zasebnem sektorju ponovno krepi, v javnem sektorju pa se je po visoki lanskoletni rasti (novi plačni sistem) ponovno umirila. V drugi polovici leta 2008 je trend naraščajoče rasti plač v zasebnem sektorju prekinila gospodarska kriza ter z njo zaostreni pogoji poslovanja in padec naročil, na kar se je zasebni sektor odzval z manjšim obsegom opravljenih nadur in s prilagoditvami plač. V javnem sektorju je ravno v tistem obdobju rast plač zaznamovala uvedba večletno načrtovane plačne reforme, ki je imela zaradi odprave plačnih nesorazmerij za posledico porast plač ravno v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju zaradi krčenja gospodarske aktivnosti pričele umirjati. V vsem lanskem letu se je nominalna rast plač v zasebnem sektorju prilagajala razmeram v gospodarstvu in bila bistveno nižja kot v predhodnem letu, v javnem sektorju pa se je nadaljeval proces odprave plačnih nesorazmerij. Skupna rast bruto plače na zaposlenega se je v letu 2009 povečala nominalno za 3,4 %, kar je bistveno manj kot leto pred tem (8,3 %), ob izrazito upočasnjeni inflaciji pa je bilo njeno realno povečanje povsem enako kot leta 2008 (2,5 %). Razkorak med povprečno letno rastjo plač v javnem in zasebnem sektorju je bil lani še precejšen, ob koncu leta pa (tudi zaradi obeh sprejetih dogovorov o plačah v javnem sektorju) že bistveno manjši, v letošnjem prvem četrtletju pa je bila rast plač v zasebnem sektorju ob prisotnosti učinka osnove višja. Umiritev rasti plač v javnem sektorju je posledica sprejetih ukrepov v letu 2009.

Slika 16: **Nominalna rast bruto plače na zaposlenega**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

2.5.1. Gibanje plač v zasebnem sektorju

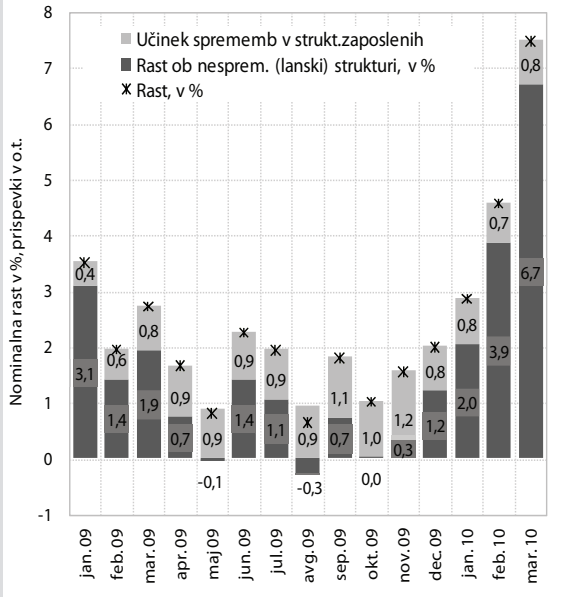
Rast bruto plače v zasebnem sektorju se je v letu 2009 pod vplivom krčenja gospodarske aktivnosti zelo upočasnila predvsem zaradi manjših nadurnih izplačil, zaznamovali pa sta jo tudi precejšnja sprememba v strukturi zaposlenih in nepričakovano visoka izredna izplačila ob koncu leta v nekaterih dejavnostih. Rast bruto plače na zaposlenega je bila lani v zasebnem sektorju nominalno 1,8-odstotna in realno 0,9-odstotna, kar je bistveno manj kot leto prej (7,8- oz. 2,0-odstotna). Višja od pričakovanih so bila lani izplačila božičnic in trinajstih plač, ki so bila kljub krizi le rahlo skromnejša kot v letu 2008[16]. Novembrska rast plač je bila izjemno visoka (v povprečju 29-odstotna) zlasti v štirih dejavnostih (oskrbi z vodo, oskrbi z elektriko in plinom, finančnih in zavarovalniških dejavnostih ter rudarstvu), ki so z izjemo finančnega posredništva dejavnosti z monopolnim položajem na trgu in z velikim lastništvom države, vendar so si kljub oteženi gospodarski situaciji 13. plače izplačali v razmeroma velikem obsegu. Velike spremembe v strukturi zaposlenosti so lani z odpuščanjem zaposlenih z nizkimi plačami povzročile izmerjeni večji dvig ravni povprečne bruto plače na zaposlenega (gl. okvir 1). Po naši oceni tudi izplačila subvencioniranih nadomestil plač v zadnji tretjini lanskega leta niso vplivala na raven povprečne plače, in sicer zaradi relativno majhnega števila upravičencev in zagotovljenega nadomestila vsaj v višini minimalne plače. Trend umirjanja medletne rasti plač, ki se je začel že sredi leta 2008, se je tako lani še nadaljeval, še posebej izrazito pri plačilih za nadure, saj jih je bilo v letu 2009 izplačanih za 41,0 % manj kot v predhodnem letu.

[16] V letu 2009 so bila novembrska izplačila božičnic in trinajstih plač višja od pričakovanih, saj so b
ila kljub krizi le rahlo skromnejša kot v letu 2008 (takratna izplačila trinajstih plač in božičnic pa so bila ob zmanjševanju gospodarske aktivnosti precej skromnejša kot v letu 2007). Povprečni znesek lanskih novembrskih izplačil je znašal 683 EUR, leto pred tem 698 EUR, prejel pa jih je podoben delež zaposlenih (18,1 %, pred letom 19,9 %).

Okvir 2: **Vpliv spremenjene strukture zaposlenih na rast bruto plače na zaposlenega**

Del rasti bruto plače na zaposlenega v dejavnostih zasebnega sektorja in tudi skupne bruto plače pripisujemo spremembam v strukturi zaposlenih,[17] ki so posledica krize. Od oktobra 2008, ko se je začelo število zaposlenih pri pravnih osebah zasebnega sektorja počasi zniževati, do marca 2010 je brez zaposlitve ostalo več kot 46.000 oseb, od tega največ zaposlenih z nizkimi plačami. Zaradi tega se delež zaposlenih z nizkimi plačami niža, to pa zvišuje izmerjeno raven povprečne bruto plače na zaposlenega. Vpliv spremenjene strukture zaposlenih na medletno rast plač je največji v predelovalnih dejavnostih, industriji in v zasebnem sektorju, posledično pa to vpliva tudi na rast skupne bruto plače na zaposlenega. V povprečju leta 2009 je bila nominalna rast bruto plače v predelovalnih dejavnostih 0,8-odstotna, ob predpostavki nespremenjene strukture zaposlenih pa bi bila za 0,9 o. t. nižja (-0,1 %). Prav tolikšen prispevek k rasti (0,9 o. t.) smo ocenili za bruto plačo v industriji (dejavnosti B-F), zasebnem sektorju in za skupno bruto plačo na zaposlenega. Brez strukturnega učinka oz. ob nespremenjeni strukturi zaposlenih bi povprečna rast bruto plače na zaposlenega v industriji lani znašala le 0,4 %, v zasebnem sektorju 0,9 %, rast skupne bruto plače pa bi bila 2,5 % (in ne 1,3 %, 1,8 % oz. 3,4 %, kot znaša dejanski podatek). Tudi v prvih treh mesecih letošnjega leta ostajajo prispevki k rasti plač zaradi sprememb v strukturi zaposlenih podobni kot v povprečju lanskega leta, še nekoliko pa sta se povečala prispevka v predelovalnih dejavnostih (1,4 o. t.) in industriji (1,2 o. t.), kjer letos beležijo tudi daleč najvišjo rast povprečne bruto plače na zaposlenega.

Slika 17: **Razčlenitev medletne rasti bruto plače na zaposlenega zasebnega sektorja**

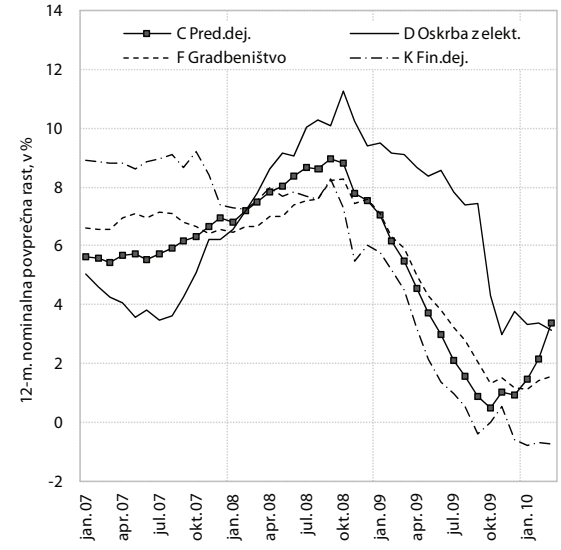


Vir: SURS, preračuni UMAR.

[17] Učinek spremembe strukture zaposlenih na rast bruto plače na zaposlenega je izračunan kot razlika med dejansko oz. uradno objavljeno medletno rastjo plač (izračunano iz tehtanega povprečja plač na zaposlenega in tekoče strukture zaposlenih) in t. i. medletno rastjo plač ob nespremenjeni strukturi zaposlenih (izračunano iz tehtanega povprečja plač na zaposlenega in strukture zaposlenih iz leta 2008). Izračun je bil narejen na ravni oddelkov dejavnosti SKD 2008 klasifikacije.

Znotraj zasebnega sektorja so se odzivi na krizo po dejavnostih razlikovali, v prvem četrtletju 2010 pa se zaradi več dejavnikov rast plač v vseh dejavnostih že krepi. Začetek splošne umiritve medletne rasti plač sodi v zadnje četrtletje leta 2008, ko se je zaradi manjšega obsega izplačil 13. plač rast plač upočasnila v skoraj vseh dejavnostih sektorja. Kot je razvidno iz tabele P.1 v Prilogi in slike 18, je bila ta umiritev rasti najbolj izrazita v finančni in zavarovalniški dejavnosti ter v predelovalnih dejavnostih. Nato se je rast v letu 2009 v vseh dejavnostih še naprej upočasnjevala ter v drugem in tretjem četrtletju lani dosegla le še petino rasti iz obeh primerljivih obdobij leta 2008. V zadnjem četrtletju lanskega leta, ko je dosegla dno, je bila v večini dejavnosti negativna oz. se je gibala okoli 0 %. V letošnjem prvem četrtletju pa se je rast ponovno okrepila prav v vseh dejavnostih sektorja. Ob še vedno prisotnem učinku osnove in spremembah v strukturi zaposlenih se je zaradi rahle krepitve obsega nadurnega dela in dviga minimalne plače rast daleč najbolj okrepila v predelovalnih dejavnostih.

Slika 18: **Rast povprečne bruto plače na zaposlenega v nekaterih dejavnostih zasebnega sektorja**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Prvi odziv podjetij na gospodarsko krizo je bil znižan obseg opravljenih nadur, ki pa se v zadnjih mesecih ponovno, a počasi krepi. V tabeli 5 so prikazani deleži izplačil za nadure v izplačanih plačah. Zmanjševanje deleža izplačil za nadure v zasebnem sektorju se je začelo v drugi polovici leta 2008 in je v lanskoletnem prvem četrtletju doseglo dno, od takrat pa se zelo počasi krepi. Najizrazitejši padec deleža izplačanih nadur v plačah je bil zabeležen v gradbeništvu in v predelovalnih dejavnostih, kjer sta se tudi število delovno aktivnih in gospodarska aktivnosti najbolj zmanjšali. V predelovalnih dejavnostih se zadnja tri četrtletja delež izplačanih nadur ponovno viša, a je v letošnjem prvem četrtletju še vedno skoraj za polovico nižji kot pred krizo. Prispevek nadurnih izplačil k medletni rasti bruto plače zasebnega sektorja je bil v povprečju prvih treh mesecev letos pozitiven, a zelo skromen (k 5,0-odstotni rasti so nadurna izplačila prispevala le 0,2 o. t.).

Zaradi sprejetja Zakona o minimalni plači so se plačami za marec podjetja morala izplačati vsaj za 9,7 % višje minimalne plače[18], kar je na eni strani povzročilo zvišanje števila* njenih *prejemnikov, na drugi pa je dvig minimalne plače vplival tudi na rast povprečne plače v zasebnem sektorju. Število prejemnikov minimalne plače se je marca povzelo na 43.323 zaposlenih oz. 7,0 % vseh zaposlenih. Njihovo število se je najbolj zvišalo v dejavnosti trgovine (z manj kot 2.000 na več kot 8.000) in v predelovalnih dejavnostih (za skoraj 5.000 na več kot 11.000). Največji delež zaposlenih pa je marca letos prejemal minimalno plačo v drugih raznovrstnih poslovnih dejavnostih, kjer je bila skoraj tretjina vseh zaposlenih v tej dejavnosti prejemnikov minimalne plače. Še vedno je največ prejemnikov minimalne plače v predelovalnih dejavnostih (26,6 % vseh, prej 35,0 %), temu pa po novem sledi dejavnost trgovine (z 19,0 %), ki je prehitela druge raznovrstne dejavnosti, ki so bile na drugem mestu pred dvigom minimalne plače (tabela P.2 v Prilogi).

Tabela 5: **Delež izplačil za nadure v plačah po dejavnostih za obdobje 2008–2010 po četrtletjih**

	2008				2009				2010
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
ZASEBNI SEKTOR SKUPAJ	**1,6**	**1,6**	**1,5**	**1,2**	**0,8**	**0,9**	**0,9**	**1,0**	**1,0**
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,5
B Rudarstvo	2,3	2,5	3,3	4,2	2,6	2,0	2,2	1,8	1,5
C Predelovalne dejavnosti	2,4	2,4	2,1	1,4	0,8	0,8	1,0	1,2	1,4
D Oskrba z elektr.energ.,plinom in paro	2,0	1,9	2,2	1,6	1,9	1,9	1,8	1,5	1,5
E Oskrba z vodo	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	1,4	1,5	2,6
F Gradbeništvo	2,5	2,7	2,8	2,2	1,3	1,8	1,9	1,6	1,6
G Trgovina	0,8	0,8	0,9	1,0	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5
H Promet in skladiščenje	1,1	1,3	1,2	1,1	0,9	1,1	0,8	0,8	0,8
I Gostinstvo	0,7	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
J Informacijske in komunikacijske dej.	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
K Finančne in zavarovalniške dej.	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
L Poslovanje z nepremičninami	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
M Strokovne, znanstvene in tehnične dej.	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	2,6	2,9	2,8	2,1	1,5	1,9	2,0	1,8	1,9
S Druge storitvene dejavnosti	1,0	1,1	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6

Vir: SURS, preračuni UMAR.

[18] V primeru oteženega poslovanja so podjetja lahko izkoristila zakonsko možnost postopnega prehoda na nov znesek minimalne plače v višini 655 EUR, sicer pa je vrednost minimalne plače z novim zakonom zvišana na 734 EUR, kar predstavlja kar 22,9-odstotno zvišanje minimalne plače glede na pred tem veljavno (597 EUR).

Okvir 3: **Spremembe minimalne plače v letu 2010 in ocena posledic**

Nov zakon o minimalni plači, ki ga je bil sprejet februarja letos, je poleg dviga ravni minimalne plače za 22,9 % opredelila nekoliko širše samo oblikovanje minimalne plače. Ohranja se opredelitev pravice do minimalne plače za polni delovni čas, vendar na novo opredeljuje elemente za določitev novega zneska minimalne plače (rast cen življenjskih potrebščin, gibanje plač, gospodarske razmere oz. gospodarska rast in gibanje zaposlenosti) in spreminja usklajevalni mehanizem. Minimalna plača se bo sedaj uskladila vsako leto januarja najmanj za objavljeno medletno rast cen življenjskih potrebščin v preteklem letu. Znesek minimalne plače se objavi do konca januarja po predhodnem posvetu s socialnimi partnerji. Določen je tudi nov znesek minimalne bruto plače v višini 734,15 EUR. S tolikšnim povečanjem bruto zneska in povečanjem splošne olajšave za najnižje plače dosega neto znesek minimalne plače 562 EUR, kolikor so bili ocenjeni minimalni stroški življenjskih potrebščin na osebo. Ker je odstotek povečanja minimalne bruto plače visok, so k zakonu dodane prehodne določbe, ki omogočajo prilagajanje na omenjeno višino bruto plače v obdobju do konca leta 2011.

Posledice dviga minimalne plače na brezposelnost smo analizirali na osnovi ocenjenih kratkoročnih in dolgoročnih koeficientov elastičnosti stroškov dela na zaposlenost. Elastičnosti smo ocenili z dinamično funkcijo povpraševanja po delu na osnovi podjetniških podatkov za obdobje 1995–2007. Izsledki te analize kažejo, kako so se podjetja v preteklosti odzivala na povečanje stroškov dela. Na kratek rok se podjetja na 1-odstoten dvig stroškov dela odzivajo z 0,44-odstotnim zmanjšanjem zaposlenosti, na dolgi rok pa z 1,49-odstotnim zmanjšanjem. Če apliciramo ta mehanizem na dejansko število prejemnikov minimalne plače in pri tem upoštevamo dejansko porazdelitev plač, lahko trdimo, da se je približno tretjini novih prejemnikov bruto plača povečala za 22,9 %, tretjini za 10,5 % in tretjini za samo 3,7 %. To pomeni, da se bo ob upoštevanju kratkoročne elastičnosti stroškov dela, zaposlenost na kratek rok zmanjšala za 10,3 % v prvi skupini, 4,7 % v drugi skupini in za 1,7 % v tretji skupini zaposlenih, kar je skupaj 5.151 potencialno brezposelnih. Na dolgi rok pa sledi, da se bo zaposlenost zmanjšala za 34,3 %, 15,7 % in 5,6 % po posameznih razredih zaposlenih, kar skupno znaša 17.169 potencialno brezposelnih. Dolgi rok upošteva nadaljnje prilagoditve v gospodarstvu, kot sta odpuščanje v podjetjih, ki bodo izkoristile kratkoročne rezerve, in propadanje podjetij, ki jim ne bo uspelo zvišati dodane vrednosti in zaposlujejo predvsem manj izobraženo delovno silo (več glej Brezigar-Masten in drugi, 2010). Vse to velja ob predpostavki, da ostanejo druge razmere, kot so povpraševanje po končnih proizvodih in kreditiranje podjetij, nespremenjene. Prav tako niso upoštevani pritiski na druge plače. Treba je tudi poudariti, da izračun potencialnega števila brezposelnih temelji na porazdelitvi zaposlenih po višini bruto plače iz septembra 2008, v kateri, na primer, niso vključene spremembe zaradi izgub delovnih mest v letu 2009, ki so prizadele predvsem delavce z nizkimi plačami.

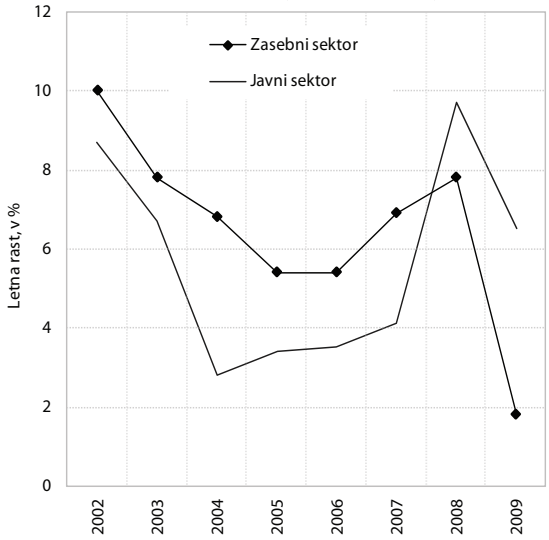
2.5.2. Gibanje plač v dejavnostih javnega sektorja

Priprave na izvajanje reforme plačnega sistema v javnem sektorju so bile dolgotrajne,v času priprav je rast plač v javnem sektroju zaostajala za rastjo plač v zasebnem. Sredi leta 2002 je bil sprejet zakon o sistemu plač v javnem sektorju[19] in s tem je bila prekinjena možnost uvajanja dodatkov k plači po kolektivnih pogodbah dejavnosti in poklicev, ki so makroekonomsko neobvladljivo povečevali rast plač v tem sektorju. Od takrat sta na rast plač vplivala samo: usklajevalni mehanizem (nekoliko bolj omejevalen, kot je veljal za zasebni sektor) in učinek napredovanja. Zato je v obdobju od 2002 do vključno 2007 bruto plača na zaposlenega v dejavnostih javnega sektorja povprečno letno zaostajala za rastjo bruto plače na zaposlenega v dejavnostih zasebnega sektorja za okoli dve odstotni točki (nominalno za 2,2 o. t.). Z letom 2008, ko je bila podpisana Kolektivna pogodba za javni sektor[20] ter aneksi h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev[21], so se v avgustu tega leta (s poračunom od meseca maja naprej) začele plače izplačevati po novem zakonu o sistemu plač javnega sektorja.

Izvedba reforme plačnega sistema v javnem sektorju je sovpadalo s časom gospodarske krize, kar je zahtevalo ukrepanje vlade. V letih 2008 in 2009 je zaradi uvedbe novega plačnega sistema (izplačilo dveh četrtin odprave plačnih nesorazmerij) prišlo do hitre rasti plač v tem sektorju. Bruto plača na zaposlenega v dejavnostih javnega sektorja je naraščala v povprečju letno za dobre tri o. t. hitreje od bruto plače v dejavnostih zasebnega sektorja (nominalno za 3,3 o. t.).Ker je odprava plačnih nesorazmerij sovpadla s časom gospodrske krize, so socialni partnerji v letu 2009 podpisali dva dogovora s pripadajočima aneksoma h kolektivni pogodbi za javni sektor[22], s čimer se je dosegel premik izvedbe tretje in četrte četrtine sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij (oktober 2010 in oktober 2011), zaostritev usklajevalnega mehanizma ter začasna ukinitev izplačevanja uspešnosti. Zaradi sprejetih ukrepov je bila v letu 2009 rast plač v

[19] Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, U.L. št. 56/2002.
[20] Kolektivna pogodba za javni sektor, U.L. št. 57/2008.
[21] U.L. št. 60 in št. 61/2008.
[22] Aneks št. 1 h kolektivni pogodbi za javni sektor, U.L. št. 23/2009 in Aneks št. 2 h kolektivni pogodbi za javni sektor, U.L. št. 91/2009.

Slika 19: **Nominalna rast povprečne bruto plače na zaposlenega v zasebnem in javnem sektorju**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

javnem sektorju nižja od rasti brez ukrepov (brez njih bi bila rast 9,9 %). Tudi v letu 2010 bo rast bruto plače na zaposlenega v dejavnostih javnega sektorja bistveno nižja, kot če bi se ukrepi na področju plač v javnem sektorju ne izvedli (brez ukrepov bi bila nominalna rast bruto plače v dejavnostih javnega sektorja 10,3-odstotna). Kot je razvidno iz tabele 5, zaradi sklenitve omenjenih aneksov rast plač v javnem sektorju v letu 2010 po ocenah UMAR (Pomladanska napoved) ne bo bistveno odstopala od rasti plač v zasebnem sektorju, problem velikega razhajanja med rastjo plač v zasebnem in javnem sektorju pa se je s temi spremembami dogovora prenesel v leto 2011 in 2012,. kar je problematično z vidika plačne politike uravnotežsnoti gibanja plač v javnem in zasebnem sekotrju in z vidika vzdržnost javnih financ.

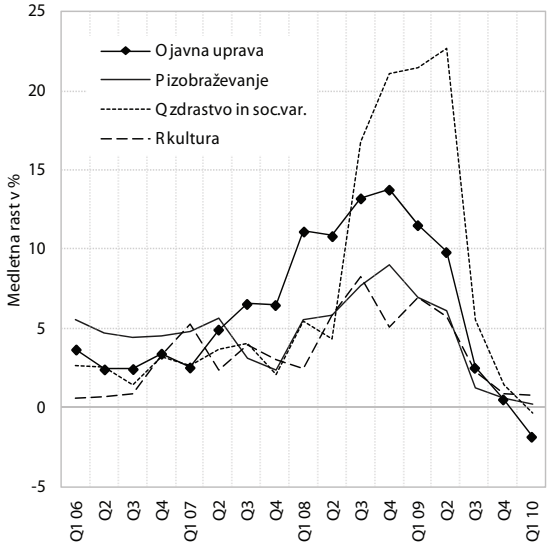
Tabela 6: **Nominalna rast povprečne bruto plače na zaposlenega v obdobju 2008–2013, v %**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruto plača skupaj	8,3	3,4	2,7	3,8	4,6	4,8
Zasebni sektor	7,8	1,8	2,7	3,0	4,2	4,8
Javni sektor	9,8	6,5	2,3	5,6	5,7	5,1

Vir: SURS, UMAR – Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2010.

Učinek reforme plačnega sistema je bil zelo različen po dejavnostih javnega sektorja. Namen reforme je bil vzpostavitev ustreznejših razmerij med plačami v javnem sektorju. Na osnovi orientacijskih delovnih mest, določenih v kolektivni pogodbi za javni sektor, so bili največji popravki v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva ter v kulturi. V dejavnosti izobraževanja je bilo popravkov v orientacijskih delovnih mestih najmanj, saj se je v tej dejavnosti v obdobju od 2003 do 2006 izplačeval vsako leto v juliju okoli 3-odstotni dodatek k plačam po kolektivni pogodbi za vzgojo in izobraževanje, medtem ko pri ostalih dejavnostih javnega sektorja tega ni bilo. Kot je razvidno iz slike 20, je v obdobju od tretjega kvartala 2008 do drugega kvartala 2009 prišlo do izrazitega dviga plač v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva (prva četrtina je bila izplačana v avgustu 2008 in druga četrtina v januarju 2009). Precejšen dvig plač je bil tudi v javni upravi, kjer so se v prvi polovici leta plače povečevale zaradi večjega obsega del pri predsedovanju Slovenije v EU, nato pa je sledilo še izplačilo prve in druge četrtine sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij. Umiritev gibanja plač v vseh dejavnostih v drugi polovici leta 2009 je posledica ukrepov, ki jih je sprejela vlada (začasna ukinitev izplačevanja redne uspešnosti, neuskladitev plač z infalcijo v juliju in preložitev izvedbe zadnjih dveh četrtin odprave plačnih nesorazmerij).

Slika 20: **Medletno gibanje bruto plače na zaposlenega po kvartalih za dejavnosti javnega sektorja (O–R), 2006–2010**

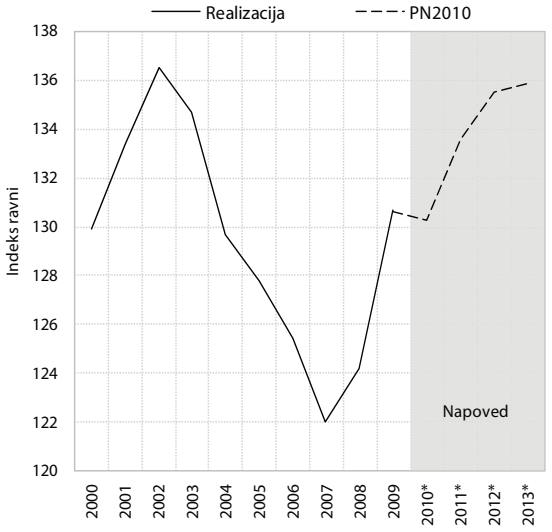


Vir: SURS, SKD 2008.

2.5.2.1 Razmerja med plačami v javnem in zasebnem sektorju

Razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja do ravni bruto plače v dejavnostih zasebnega sektorja se je v zadnjih dveh letih povečalo. Še v letu 2007 je bila raven bruto plače v dejavnostih javnega sektorja za 22,7 % višja od povprečne bruto plače v zasebnem sektorju, nato pa se je povečalo na 30,6 % v letu 2009. Ob upoštevanju predpostavk, sprejetih v obeh dogovorih o ukrepih na področju plač v javnem sektorju, podpisanih v Aneksu št. 1 in Aneksu št. 2 h kolektivni pogodbi za javni sektor, se bo razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja še naprej povečevalo in bo upoštevajoč pomladansko napoved 2010 leta 2013 višje za 35,9 %, čeprav je že v letu 2009 nekoliko preseglo raven iz leta 2000 (glej sliko 21).

Slika 21: **Razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja (O–R) do bruto plače v zasebnem sektorju (A-N+S), 2000–2009 in napoved do 2013**



Vir: SURS, SKD 2002, za leto 2009 SKD 2008; preračuni UMAR in UMAR Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2010.

Doseženo razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja do ravni bruto plače zasebnega sektorja je v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami visoko. Mednarodni podatki o razmerju ravni bruto plače za dejavnosti javnega sektorja do bruto plače zasebnega sektorja so izračunani iz podatkov ankete o strukturi plač, ki jo je Eurostat izvedel nazadnje za leto 2006. Razmerje je po podatkih ankete za Slovenijo višje, kot je slovenski podatek SURS (glej tabelo 8).[23] Tudi če upoštevamo pri razmerju ravni za Slovenijo SURS-ove podatke, je razvidno iz tabele 7, da ima višjo raven bruto plače za vse dejavnosti javnega sektorja glede na zasebni sektor edino Ciper, za dejavnost javne uprave pa imajo višjo raven bruto plače Bolgarija, Latvija, Litva, Madžarska in omenjeni Ciper. Najbolj pomembno za nastanek odstopanj v razmerju ravni plač javnega do zasebnega sektorja je razlika v izobrazbeni strukturi obeh sektorjev. Čim slabša je izobrazbena struktura zaposlenih v zasebnem sektorju glede na javni sektorj, večja so odstopanja v razmerjih ravni. Države z manj razvitim gospodarstvom bodo imele večje odstopanje v razmerju ravni plač med obema sektorjema. V tem primeru je ustreznejša primerjava, ki upošteva razmerja ravni plač med obema sektorjema glede na stopnjo izobrazbe. Ti podatki pa kažejo, da je v Sloveniji višja raven bruto plače predvsem za srednjo izobrazbo po dejavnostih javnega sektorja (glej tabelo P3 v prilogi). Tudi pri teh podatkih, kjer je sicer v primerjavi vpliv izobrazbene strukture nevtraliziran, je potrebna previdnost pri zaključkih, saj za kar nekaj držav EU ni podatka in je zato primerjava pomanjkljiva.

Tabela 7: **Razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja do bruto plače v zasebnem sektorju, v %, države EU in Norveška, 2006**

	Javna uprava	Izobraževanje	Zdravstvo in soc. varstvo
Bolgarija	142,1	108,3	108,4
Češka	108,0	91,2	92,1
Nemčija	-	113,0	90,8
Estonija	108,4	86,1	91,6
Irska	117,5	129,8	111,6
Španija	-	115,1	113,2
Ciper	138,6	161,5	127,9
Latvija	148,5	105,3	102,9
Litva	150,8	92,9	102,6
Madžarska	134,9	111,4	92,9
Nizozemska	101,7	101,6	87,2
Polska	122,4	100,1	80,2
Slovenija	128,4	135,5	122,0
Slovaška	95,1	79,0	78,7
Združeno kraljestvo	92,8	96,0	96,6
Norveška	-	100,0	94,7

Vir: Eurostat, SES 2006, SKD 2002, preračuni UMAR.

Razmerje ravni plač javnega sektorja do zasebnega sektorja je eno izmed analitskih orodij za vodenje plačne politike javnega sektorja. Izobrazbena struktura ima vpliv na spremembe v razmerju ravni plač v obeh sektorjih, vendar je vpliv dolgoročneje močnejši. Posegi v oblikovanje plač, posebej v javnem sektorju, kjer je sistem oblikovanja plač bolj centraliziran, pa ima takojšen vpliv na razmerje ravni plač. V opazovanem obdobju (2000-2009) se je razmerje ravni plač po dejavnostih javnega sektorja ves čas spreminjalo, do 2006 se je razmerje ravni plač zmanjševalo (izjema dejavnost vzgoje in izobraževanjam zaradi vsakoletnega dodatka k julijski plači na osnovi kolektivne pogodbe dejavnosti), nato pa povečevalo. Na zmanjševanje razmerja je

[23] Razlika med podatki SURS in Eurostat je v zajetju podatkov, ki je skoraj popolno v primeru SURS-ovih raziskovanj plač, Eurostatov podatek pa izhaja iz ankete.

vplivalo predvsem le delno usklajevanje plač z inflacijo, na povečavanje razmerja pa uvedba novega plačnega sistema. Vpliv je bil že z izvedbo dosedanjih dveh četrtin odprave plačnih nesorazmerij precejšen. V letu 2009 doseženo razmerje ravni plač za dejavnosti javnega sektorja je na ravni leta 2000, se pravi okoli 30 % višje kot v zasebnem sektorju. Po posameznih dejavnostih pa je očitno povišanje ravni plač v izobraževanju, zdravstvu in socialnem varstvu[24]. V obdobju do leta 2006 se je izboljšala raven plač v izobraževanju (julijski dodatek k plači), v letih 2008–2009 se je ob izplačilu prvih dveh četrtink za odpravo plačnih nesorazmerij močno izboljšala raven plač v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva. Ti popravki so bili v skladu z ugotovitvami analize plač v javnem sektorju izdelani leta 2001, ko je bilo ugotovljeno zaostajanje plač v izobraževanju ter nastajanje nesorazmerij med plačami zaposlenih z višjo in visoko izobrazbo po dejavnostih javnega sektorja (zaostajanje plač medicinskih sester). Ko je tedanja vlada pristopila k pripravi novega plačnega sistema v javnem sektorju za odpravo obstoječih nesorazmerij v plačah javnega sektorja, je bilo eno od vodil, da naj bi se z uvedbo novega plačnega sistema ne povečalo tedaj doseženo razmerje ravni plač javnega sektorja do zasebnega sektorja.

Tabela 8: **Razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja do bruto plače v zasebnem sektorju, v %, Slovenija, 2000–2009**

	Javna uprava	Izobraževanje	Zdravstvo in soc. varstvo
2000	137,8	124,3	126,5
2001	141,6	129,6	128,6
2002	139,3	133,8	135,3
2003	138,5	133,5	132,7
2004	130,3	131,5	126,0
2005	128,8	131,8	122,5
2006	126,0	131,0	119,3
2007	123,8	127,3	115,1
2008	128,9	126,4	119,8
2009	133,5	128,4	130,9

Vir: SURS, SKD 2002, za leto 2009 SKD 2008; preračuni UMAR.

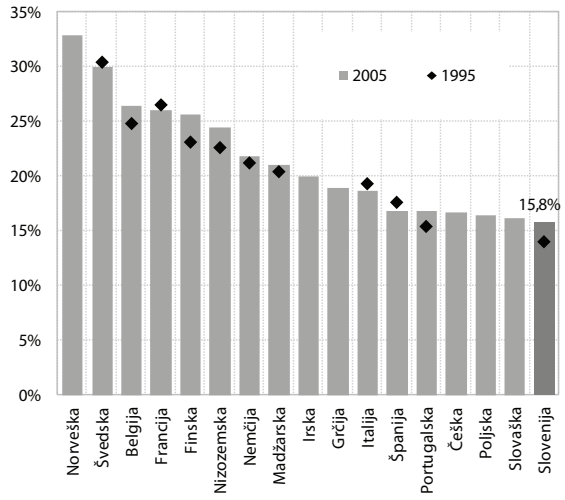
[24] V letu 2008 je delež zaposlenih z visoko izobrazbo v javni upravi okoli 53 % (leta 2000 okoli 44 %), v dejavnosti izobraževanja okoli 63% (leta 2000 okoli 55%), v zdravstvu in socialnem varstvu je ta delež najnižji –okoli 38% (leta 2000 okoli 28%). Delež zaposlenih s srednji izobrazbo je v javni upravi okoli 44 %, v izobraževanju okoli 30%, najvišji pa v zdravstvu okoli 52%. Delež zaposlenih z nizko izobrazbo je v teh dejavnostih manjši od 10 %.

2.6. Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev

Rast plač in zaposlenosti v dejavnostih javnega sektorja je prispevala k povečanju javnofinančnega primanjkljaja v letu 2009. Kot smo prikazali v poglavju 2.1., se je zaposlenost v zasebnem sektorju v času gospodarske krize zmanjševala, zaposlenost v javnem sektorju pa naraščala. To je z javnofinančnega stališča pomenilo, da se je skrčila osnova za prispevke. Na strani odhodkov pa so se izdatki za plače zaradi izvajanja reforme plačnega sistema in rasti zaposlenosti povečali, kar je prispevalo k nastalemu javnofinančnemu primanjkljaju (podrobneje glej 2 v poglavje Fiskalna gibanja in politika). Zaradi nujnosti javnofinančne konsolidacije in aktualnosti razprav o obsegu zaposlenosti v javnem sektorju smo pripravili primerjalno analizo obsega zaposlenosti v dejavnostih javnih storitev.

V primeravi z evropskimi državami ima Slovenija relativno nizek delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N). V dejavnosti javnih storitev (L–N) so po standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD 2002) zajete dejavnosti javna uprava (L), izobraževanje (M) in zdravstvo in socialno varstvo (N). Dejavnost kulture je zajeta v dejavnosti druge javne, osebne in skupne dejavnosti (O)[25] in jo za mednarodno primerjavo ni mogoče posebej prikazati. Izvajalci, ki so zajeti v posameznih dejavnostih, so vse javne inštitucije in javni zavodi, ki so pod nazorom države ali občin, ter vsi koncesionarji in čisti zasebni izvajalci. Gledano po dejavnostih (glej sliko 24) je Slovenija v primerjavi z evropskimi državami relativno

Slika 22: **Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev (L–N) kot delež v aktivnem prebivalstvu v letih 1995 in 2005, v %**



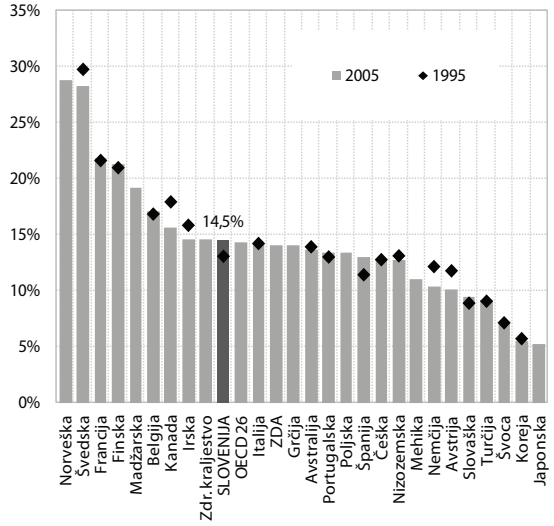
Vir: Eurostat, nacionalni računi; preračuni UMAR.

[25] V dejavnosti O je večji del (okoli dve tretjini) zasebnega sektorja in le manjši del, ki zajema javne storitve (kultura)

najnižje po deležu zaposlenih v dejavnosti javne uprave (L), v dejavnosti izobraževanja (M) je Slovenija po številu zaposlenih nekje na povprečju EU, v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva (N) pa je močno pod povprečjem. Danska in Norveška imata do trikrat večje število zaposlenih v tej dejavnosti, kar je povezano predvsem z bolj razvitimi storitvami dolgotrajne oskrbe.

Kljub nizkemu deležu zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N) se Slovenija po deležu zaposlenih v sektorju država uvršča približno na povprečje držav OECD. Za razliko od prikaza zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L-N), ki vključujejo tudi zasebne izvajalce, spadajo v sektor država le tiste inštitucije, katerih ustanovitelj je država ali občina in so hkrati večinsko (več kot 50 %) financirane iz javnofinančnih sredstev[26]. Razlika med položajem Slovenije v prikazanih mednarodnih primerjavah na sliki 22 in 23 je torej predvsem posledica razlik v načinu izvajanja in financiranja dejavnosti javnih služb. Relativno nižji delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N) (glej sliko 22) je posledica slabše razvitosti zasebnega izvajanja teh dejavnosti, bodisi s koncesijami ali brez njih. Višji delež zaposlenih v sektorju država pa je posledica dejstva, da se v Sloveniji večji del javnih služb še vedno izvaja v javnih zavodih, ki so upravljalsko vezani na državo ali občino in so večinsko financirani z javnofinančnimi sredstvi (glej sliko 23). Nekatere javne službe bi lahko ob ustrezni regulativi in nadzoru v večji meri izvajali poleg javnih tudi zasebni izvajalci. Pri tem ne bi šlo za zmanjšanje financiranja javnih služb iz javnofinančnih virov, ampak bi se umirila rast števila zaposlenih v sektorju države. S tem bi s pomočjo izvajanja zasebnega sektorja dosegli hitrejši razvoj novih vrst storitev in večjo zaposlenost v dejavnostih javnih storitev.

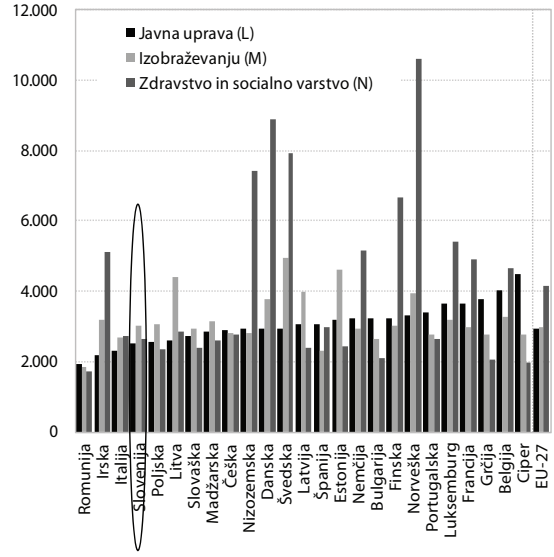
Slika 23: **Zaposlenost v sektorju država kot delež v aktivnem prebivalstvu v letih 1995 in 2005, v %**



Vir: OECD Government at a glance 2009, CEPD Survey, za Slovenijo SURS; preračuni UMAR.
Opombe: Za Slovenijo, Avstrijo, Nizozemsko, Švedsko in Švico so zaposleni preračunani na polni delovni čas, za vse ostale države je podatek za polno število zaposlenih. Avstrija: podatki so za leti 2004 in 2005; Belgija: leto 2004, Finska: 2004 in 2005; Francija: 2004, nekaj javnih ustanov ni vključenih; Poljska 2004; Slovaška: namesto sektorja države so prikazane dejavnosti L, M, N.

Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev narašča zaradi številnih razlogov. Na področju izobraževanja je rast števila zaposlenih povezana z večjo vključenostjo otrok v vrtce, večjo ponudbo visokošolskih programov, razvojem izobraževanja odraslih ter vseživljenskim učenjem. V zdravstvu prispeva k naraščanju potreb poleg staranja prebivalstva tudi hiter razvoj medicinskih tehnologij in večja osveščenost prebivalstva. V socialnem varstvu so demografske spremembe razlog za hiter razvoj storitev dolgotrajne oskrbe. Z vidika zadovoljevanja potreb po teh storitveh v Sloveniji še obstaja možnost za oblikovanje delovnih mest v teh dejavnostih, vendar ne na način, ko bi bila ta delovna mesta financirana iz javnih virov.

Slika 24: **Zaposlenost v dejavnostih javne uprave, izobraževanja ter zdravstva in socialnega varstva na 100.000 prebivalcev po podatkih nacionalnih računov za države EU-27 in Norveško, leto 2008**

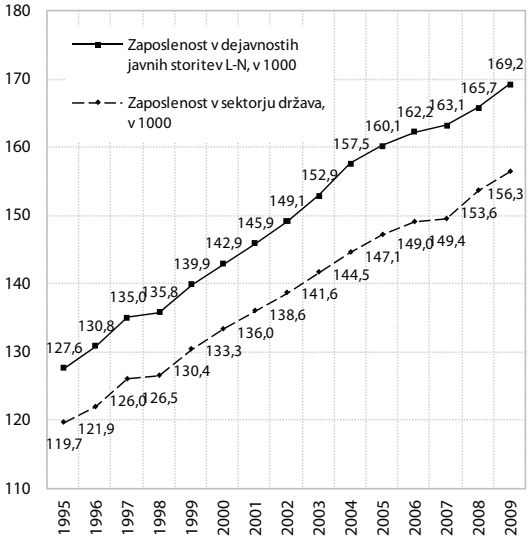


Vir: EUROSTAT, Nacionalni računi, SKD 2002.
Opomba: Države so rangirane po deležu zaposlenih v dejavnosti javne uprave. Podatek za Francijo, Ciper, Madžarsko in Romunijo je za leto 2007, za Portugalsko in Švedsko pa za leto 2006.

[26] V Sloveniji so to vsi neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov (po Seznamu RPU), razen tistih, ki več kot 50 % celotnih prihodkov pridobijo iz zasebnih in drugih neproračunskih virov (to so nekatere javne agencije, domovi za starejše, nekaj vrtcev, lekarn, ljudskih univerz, zavodov za zdravstveno varstvo, javnih zavodov z področja gospodarskih dejavnosti, kmetijstva). Ne glede na višino deleža prihodkov iz javnih virov pa v sektor država ne spadajo zasebniki, ki dejavnost javne službe izvajajo na podlagi koncesije (koncesionarji), ker v njih država ali občina nimata odločujočega vpliva na upravljanje.

Rast zaposlenosti v dejavnostih javnih storitev (L–N) je bila v preteklosti v Sloveniji skoraj izključno posledica rasti zaposlovanja v inštitucijah, ki so pod nadzorom države ali občin in se večinsko financiranjo z javnimi sredstvi. V Sloveniji je bila v obdobju 1995–2009 rast števila zaposlenih v dejavnostih javnih storitev (L–N) v povprečju letno 2,0-odstotna in tako le malenkost hitrejša od rasti zaposlenih v sektorju država (letno 1,9 %). Kot je razvidno iz slike 25, je bila rast zaposlenosti v dejavnostih javnih storitev (L–N) v preteklosti v Sloveniji skoraj izključno posledica rasti zaposlovanja v inštitucijah, ki so pod nadzorom države ali občin in se večinsko financiranjo z javnimi sredstvi. Tako je iz slike 22 razvidno, da se je delež zaposlenih v dejavnostih javnih storitev v obodbju 1995–2009 povečal na Finskem, v Belgiji, Nizozemskem, Nemčiji in na Portugalskem, hkrati pa so te države uspele zadržati ali nekatere celo znižati delež zaposlenih v sektorju države (glej sliko 23). Tudi v večini drugih držav v prikazani mednarodni primerjavi OECD se je delež zaposlenih v sektorju država znižal (Švedska, Kanada, Irska, Avstrija) ali pa je ostal na ravni iz leta 1995 (Francija, Italija, Češka, Turčija, Švica). Poleg Slovenije so tako le redke države (Španija, Portugalska, Slovaška), ki jim s prenosom izvajanja nekaterih javnih služb na zasebni sektor ni uspelo zadržati rasti deleža zaposlenih v sektorju država oziroma v inštitucijah, ki so pod nadzorom države ali občin, ter se večinsko (več kot 50 %) financiranjo iz javnih virov.

Slika 25: **Zaposlenost v dejavnostih javnih storitev (L–N) in sektorju država v obodbju 1995–2009, v 1000**



Vir: SURS.
Opomba: za leto 2009 ocena UMAR.

3. Ukrepi politike trga dela v času gospodarske krize v Sloveniji

Na slabšanje razmer na trgu dela se je z ukrepi odzvala vlada. Na slabšanje razmer na trgu dela se je vlada odzvala z bolj intenzivnim izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja in sprejetjem dveh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. Sistem zagotavljanja dohodkovne varnosti sicer ni bil spremenjen kljub temu pa so spremembe na trgu dela močno povečale število prejemnikov denarnih nadomestil za brezposelnost. V nadaljevanju prikazujemo spremembe v aktivni politiki zaposlovanja, pomanjkljivosti sistema zagotavljanja dohodkovne varnosti brezposelnih in izvajanje obeh intervencijskih zakonov.

3.1. Aktivna politika zaposlovanja

Aktivna polika trga dela ima v času gospodarske krize pomembno vlogo in mora postati še bolj odzivna in aktivna. Aktivna politika trga dela ima v času gospodarske krize pomembno vlogo pri svetovanju in usmerjanju brezposelnih, ohranjanju in ustvarjanju delovnih mest ter nadgradnji znanj in kompetenc. Programi aktivne politike zaposlovanja se v Sloveniji od leta 2007 izvajajo s štirimi sklopi programov APZ: (i) svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, (ii) usposabljanje in izobraževanje, (iii) spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, (iv) programi za povečevanje socialne vključenosti. V nadaljevanju analiziramo sredstva in vključitve v ukrepe aktivne politike zaposlovanja v letu 2009.

V letu 2009 so se sredstva za aktivno politiko trga dela povečala predvsem zaradi intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. Sredstva za ukrepe aktivne politike trga dela skupaj s sredsvi za delovanje ZRSZ so v obdobju 2000–2008 znašala med od 0,21 % do 0,39 % BDP. V letu 2009 pa so se zelo povečala, na 0,5 % BDP (glej sliko 26), predvsem zaradi izvajanja dveh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest, ki ju podrobno analiziramo v poglavju 3.3. Sredstva, namenjena zavodu za zaposlovanje, ostajajo v obdobju po letu 2000 na približno enaki ravni in so v letu 2009 dosegla okoli 0,13 % BDP.

V letu 2009 so se najbolj povečala sredstva za programe spodbujanja zaposlovanja in samozaposlovanja. Struktura porabljeni sredstev po programskih sklopih pokaže, da je bilo v letu 2009 največ sredstev porabljenih za programe spodbujanja zaposlovanja in samozaposlovanja, kamor uvrščamo tudi sredstva za izvajanje intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. Povečal se je tudi delež sredstev za programe APZ, ki pomenijo neposredno zaposlitev brezposelne osebe. Kot smo omenili v poglavju 2.1., je v okviru APZ

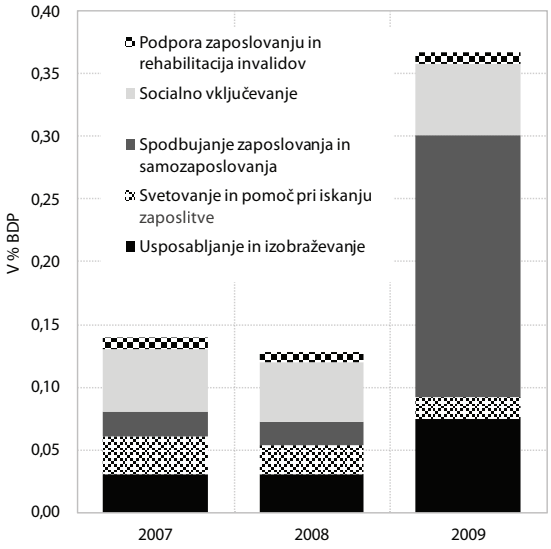
Tabela 9: **Število in rast vključitev po skupinah ukrepov APZ**

	2008	2009	Indeks 2009/2008	I-III 2010	Indeks I-III 2010/ I-III 2009
Skupaj število vključitev	29.085	52.975	182,1	14.196	132,4
Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve	5.771	10.859	188,2	2.964	135,4
Usposabljanje in izobraževanje	12.839	20.530	159,9	4.474	118,4
Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja	5.893	15.355	260,6	2.439	125,5
Programi socialne vključenosti	4.582	6.231	136,0	2.810	153,7

Vir: SURS, preračuni UMAR.

v letu 2009 dobilo delo okoli 13 tisoč brezposelnih oseb (15 % več kot v letu 2008), kar je prispevalo k manjšemu padcu zaposlenosti in upočasnilo rast brezposelnosti. Za te ukrepe[27] je bilo v letu 2009 porabljenih okoli 60,8 milijonov EUR, kar je za 144 % več kot v letu 2008, njihov delež v strukturi vseh sredstev pa se je povečal z 32 % na 38 %.

Slika 26: **Sredstva za aktivno politiko trga dela, v % BDP, po programskih sklopih APZ**



Vir: MF, izračuni SVREZ.

Število vključitev v ukrepe aktivne politike zaposlovanja (APZ) se je v letu 2009 precej povečalo. V letu 2009 je število vseh vključitev znašalo okoli 53 tisoč, kar je za 82 % več kot v letu 2008. Stopnja vključitev v ukrepe APZ (merjena z razmerjem med številom vključitev in številom registrirano brezposelnih) se je povečala na 59,7 % (v letu 2007 je bilo 34 % in 46 % v letu 2008). Kot je razvidno iz tabele 9, je bilo tudi v letu 2009 največ vključitev v programe usposabljanja in izobraževanja, kjer največji del predstavljajo programi institucionalnega usposabljanja, katerih obseg vključitev se je v letu 2009 podvojil. Po obsežnosti jim v letu 2009 sledijo ukrepi spodbujanja zaposlovanja in samozaposlovanja, kjer so se vključitve v letu 2009 glede na leto 2008 najbolj povečale.[28] Število vključitev se je povečalo tudi pri ukrepih, zajetih v sklop svetovanja in pomoči pri iskanju zaposlitev.[29] Pri programih socialnega vključevanja največji del predstavljajo javna dela, kjer je bilo v letu 2009 4.188 vključitev, kar je 6 % več kot v letu 2008. V prvem četrtletju 2010 se nadaljuje povečevanje števila vključitev v ukrepe aktivne politike zaposlovanja v primerjavi z enakim obdobjem lani (glej tabelo 9).

V letu 2009 se je najbolj povečala stopnja vključenosti žensk in iskalcev prve zaposlitve. Struktura vključitev glede na ciljne skupine se je v letu 2009 nekoliko spremila glede na prejšnja leta: najbolj se je povečalo število vključenih mladih (do 26 let), prejemnikov nadomestil za brezposelnost in brezposelnih zaradi stečaja in presežkov, saj se je močno povečal tudi priliv teh skupin brezposelnih. Kot je razvidno iz tabele 10, se je stopnja vključenosti posamezne skupine (merjeno kot delež vključitev posamezne skupine v skupnem številu brezposelnih te skupine) naj bolj povečala za ženske in iskalce prve zaposlitve. Veliko več pa bi bilo treba narediti pri vključevanju dolgotrajno brezposelnih in starejših v ukrepe, kjer je bilo zabeleženo zelo skromno povečanje stopnje vključenosti. Ob velikem povečevanju števila prejemnikov denarne socialne pomoči v letu 2009 je bilo relativno skromno tudi povečanje vključevanja teh brezposelnih, kar lahko slabo vpliva na socialno vključevanje teh ljudi. Z vidika povečevanja zaposljivosti bi bila smiselna tudi večja vključenost manj izobraženih. Podatki kažejo, da so bile leta 2009 v ukrepe bolj pogosto vključene skupine brezposelnih, ki ne spadajo med težje zaposljive.

[27] Med ukrepe, ki vodijo neposredno v zaposlitev, smo uvrstili javna dela, subvencioniranje zaposlitev različnih skupin brezposelnih in samozaposlitve.

[28] V letu 2009 je ZRZS brezposelnim podelil 4.330 subvencij za samozaposlitev (v letu 2008 1.599). Prav tako se je povečala pomoč pri samozaposlitvi in obsega 6.545 vključitev, s čimer se je število vključitev v ta ukrep podvojilo glede na 2008. Ostale vključitve predstavljajo različne oblike subvencij za zaposlitev, ki so se v letu 2009 znižale. V letu 2009 se je izvajal tudi ukrep Zaposli me, ki se nanaša na zaposlovanje mladih in je imel 2.904 vključitev, ki jih v prejšnjih letih ni bilo.

[29] Pri tem gre za pomoč pri načrtovanju poklicne poti in iskanju zaposlitve, kjer je bilo 7.770 vključitev (povečano iz okoli 4.500 v prejšnjih letih), in klube za iskanje zaposlitev z 2.034 vključitvami v letu 2009

Tabela 10: **Število in stopnja vključenosti posameznih ciljnih skupin v ukrepe aktivne politike zaposlovanja, v %**

	Povprečno št. registrirano brezposelnih	Stari do 26 let	Iskalci prve zaposlitve	Ženske	Dolgotrajno brezposelni	Manj izobraženi (I + II stopnja)	Starejši od 50 in več	Invalidi
2007	71.336	41.228	36.768	28.199	27.037	18.275	8.630	8.754
2008	63.216	46.313	43.343	33.348	25.319	17.162	13.320	9.440
2009	86.354	72.104	69.385	56.322	36.052	33.835	19.838	15.858
Število vseh vključitev in vključitev posameznih skupin brezposelnih								
2007	24.154	6.885	7.133	15.481	13.843	7.182	2.684	1.208
2008	29.085	6.669	7.325	17.608	12.938	6.882	4.076	1.586
2009	51.539	11.104	9.922	27.654	13.159	13.331	6.011	2.236
Stopnja vključenosti v programe v % (Število vključitev v % od števila brezposelnih posamezne ciljne skupine)								
2007	33,9	57,8	51,5	39,5	37,9	25,6	12,1	12,3
2008	46,0	73,3	68,6	52,8	40,1	27,1	21,1	14,9
2009	59,7	83,5	80,3	65,2	41,7	39,2	23,0	18,4

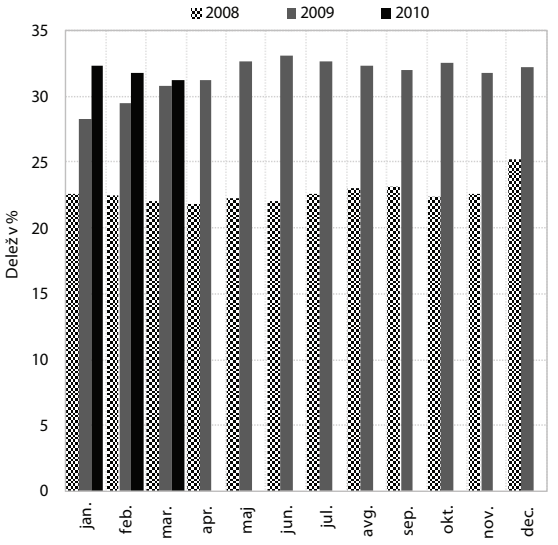
Vir: ZRSZ, izračuni SVREZ.

Obseg izvajanja programov APZ se je v letu 2009 povečal, številne pomanjkljivosti pa so se ohranile. Kot je razvidno iz tabele 9, se je število vključitev brezposelnih v programe APZ v letu 2009 močno povečalo, vendar pregled ukrepov pokaže, da bi bilo v prihodnjih letih treba dati še več poudarka: (i) kakovostnemu svetovanju in pomoči pri iskanju zaposlitve ter karierni orientaciji, (ii) različnim oblikam usposabljanja za povečanje znanj in kompetenc, (iii) razvoju in izvajanju inovativnih in razvojnih projektov za delovna mesta na področju socialnega vključevanja in prilagajanja delovnih mest starejšim ter (iv) povezovanju ukrepov, npr. karierne orientacije in usposabljanja,, doseganje sinergije pri izvajanju ukrepov med različnimi institucijami. Posebno pozornost pa bi morali nameniti presoji ustreznosti vsebin izobraževanja in usposabljanja z vidika zagotavljanja relevantnih znanj za trg dela. Z vidika ponovnega naraščanja deleža dolgotrajno brezposelnih pa je treba več poudarka dati tudi programom preprečevanja prehoda v dolgotrajno brezposelnost, v programe APZ pa pogosteje vključevati dolgotrajno brezposelne in manj izobražene. Ob izvajanju ukrepov je treba zagotavljati sprotno vrednotenje ukrepov in celovito spremljanje. Tudi zato je treba v okviru razvojnega in proračunskega načrtovanja posebno pozornost nameniti načrtovanju in izvajanju ukrepov ter ukrepe natančno ovrednotiti in definirati glede na cilje ter temu prilagoditi primerno izvajanje.

3.2. Pasivni ukrepi na trgu dela

Kmalu po začetku gospodarske krize je začelo naraščati število denarnih nadomestil za čas brezposelnosti. Poleg ukrepov aktivne politike zaposlovanja, katerih namen je pospeševanje zaposlovanja, so zlasti v času krize pomembni tudi ukrepi za zagotovitev primernega dohodka brezposelnih v času, ko iščejo novo zaposlitev. Podobno kot v sistemih socialne zaščite drugih držav v Sloveniji to vlogo odigrava nadomestilo za čas brezposelnosti, do leta 2006 pa je obstajala tudi denarna pomoč za brezposelne. Denarno nadomestilo ureja Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, pravica do tega nadomestila pa sodi v sklop pasive politike trga dela. Zaostritev razmer na trgu dela ni povzročila sprememb tega instituta, ampak se je še naprej uporabljala zakonska ureditev, ki je veljala pred začetkom krize. Ko je v oktobru 2008 začelo naraščati število registriranih brezposelnih, se je začelo povečevati tudi število prejemnikov denarnega nadomestila za brezposelne: od septembra 2008, ko je bilo najnižje (13.604), je do decembra 2009 poraslo za

Slika 27: **Delež prejemnikov denarnih nadomestil in denarnih pomoči za brezposelnost v skupnem številu registriranih brezposelnih, v %, 2008–2010**

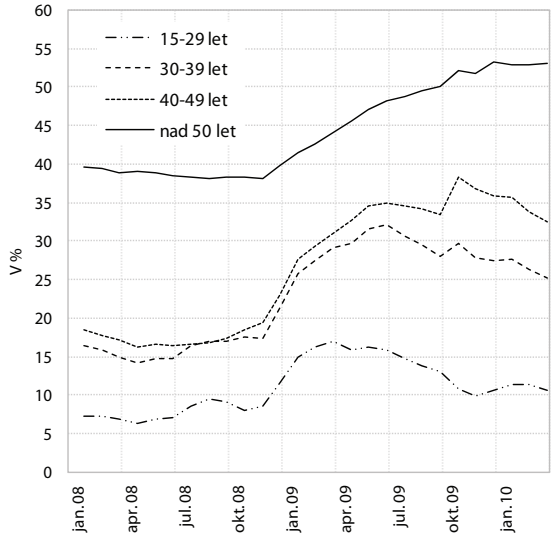


Vir: ZRSZ.

129 % (31.162), v letu 2010 pa še naprej narašča. Narašča tudi delež prejemnikov denarnega nadomestila v številu registranih brezposelnih oseb (glej slika 27) Delež prejemnikov denarnega nadomestila in denarne pomoči med brezposlenimi je naraščal na račun povečevanja deleža prejemnikov denarnega nadomestila, saj se je delež prejemnikov denarne pomoči od leta 2006 zmanjševal, ker so so jo po ukinitvi leta 2006 do konca obdobja, za katerega jim je bila dodeljena, prejemali le upravičenci, ki so pravico pridobili pred spremembo zakonodaje, pravica pa se je dokončno iztekla s koncem leta 2009.

Povečevanje deleža prejemnikov denarnih nadomestil med brezposelnimi osebami je posledica veljavne zakonske ureditve, po kateri se obdobje prejemanja nadomestila povečuje z daljšo dobo zavarovanja za brezposelnost . Število brezposelnih je v obdobju krize naraščalo v vseh starostnih starostnih skupinah. Čeprav je bila rast nekoliko večja v mlajših starostnih skupinah (15–29 let in 30–39 let), je do precejšnjega povečanja prišlo tudi v starejših starostnih skupinah (40–49 let in 50+). Ob tem ko delež starejših od 40 let med brezposelnimi ves čas ostaja nekaj nad 50 % vseh brezposelnih oseb, njihovo absutno število vse od septembra 2008 narašča. Ker je obdobje prejemanja nadomestila za čas brezposelnosti odvisno od dobe zavarovanja in je pri mlajših brezposelnih relativno kratko, je povečevanje števila starejših brezposelnih z daljšo dobo prejemanja nadomestila vplivalo na povečevanja deleža prejemnikov med vsemi brezposelnimi osebami. Delež prejemnikov nadomestil je največji v starostni skupini 50+, kjer po zadnjem podatku za marec 2010 znaša že 53,2 % vseh brezposelnih v tej skupini. V nižjih starostnih skupinah je delež nižji (v skupini 15–29 let znaša 10,8 % v skupini 30–39 let 25,4 % in v skupini 40–49 let 32,6 %), v obdobju krize pa se povečal v vseh starostnih skupinah.

Slika 28: **Delež prejemnikov DN številu registriranih brezposelnih po starostnih skupinah, v %, 2008–2010**



Vir: ZRSZ.

Zakonsko ureditev nadomestil za čas brezposelnosti bi bilo treba izboljšati, da bi lahko ustrezno zagotavljala funkcijo dohodkovne varnosti v času brezposelnosti in s tem podpirala koncept varne prožnosti. Nadomestila za čas brezposelnosti so po veljavni zakonski ureditvi relativno nizka in znašajo v prvih treh mesecih 70 %, v nadaljnjih pa 60 % povprečne plače zavarovanca v dvanajstih mesecih pred nastankom brezposelnosti. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti določa, da najnižje denarno nadomestilo znaša 45,56 % minimalne plače, višina najvišjega pa je trikratnik najnižjega. V letu 2009 je povprečna višina izplačanega bruto nadomestila znašala 562,2 EUR, kar je predstavljalo 39 % povprečne bruto plače. Doba prejemanja je precej restriktivno določena za brezposelne s kratko dobo zavarovanja, kar so praviloma mlajši brezposelni, ugodnejša ureditev pa velja za tiste z daljšo dobo zavarovanja oz. starejše. Dohodkovna varnost, ki jo omogoča nadomestilo za brezposelnost, je zato za skupine brezposelnih s z 1–5 let zavarovanja (3 mesece prejemanja nadomestila) in 5–15 let zavarovanja (6 mesecev prejemanja nadomestila) zelo šibka. Dejstvo, da je slaba polovica brezposelnih starih do 39 let ter da se mladi zaposlujejo relativno pozno in imajo zato ob nastopu brezposelnosti kratko dobo zavarovanja, povzroča, da ima velik delež mlajših brezposelnih slabo dohodkovno varnost. Da so brezposelni zaradi nizkih dohodkov bolj izpostavljeni tveganju revščine, potrjuje podatek o visoki stopnji tveganja revščine brezposelnih, ki se iz leta v leto povečuje (s 25,2 % v letu 2005 na 36 % v letu 2008).

3.3. Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest

V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Po zakonu lahko podjetja pridobijo subvencijo v višini 60–120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšanega delovnega časa. Konec maja je bil sprejet Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. Delodajalec lahko napoti na čakanje največ 50 % svojih delavcev. Delodajalec izplačuje delavcu nadomestilo plače v višini 85 % njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih. Država povrne delodajalcu 50 % nadomestila. Delavci na čakanju imajo pravico in obveznost, da 20 % časa porabijo za usposabljanje. Programe usposabljanja mora delavcu zagotoviti delodajalec, država pa stroške usposabljanja sofinancira v višini 500 EUR na delavca.

Začetek izvajanja obeh zakonov je zaznamovalo veliko zanimanje podjetij za subvencije. Ker je gospodarska kriza povzročila zmanjšanje gospodarske aktivnosti in zaposlenosti v zadnjem četrtletju 2008, je januarja

2009 sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa v prvem četrtletju leta 2009 naletel na veliko zanimanje podjetij.[30] Podatki ZRZS o izplačanih subvencijah za zaposlene za posamezen mesec v letu 2009 kažejo, da je število izplačanih subevncij za polni delovni čas naraščalo do junija 2009 (glej tabelo 11). Od februarja (začetek izplačil) do decembra je bilo povprečno mesečno izplačanih subvencij za krajši delovni čas za 32.540 zaposlenih, kar predstavlja 4,2 % zaposlenih v tem obodbju. Zaradi upadanja gospodarske aktivnosti v prvi polovici leta 2009 je bilo na začetku veliko zanimanje tudi za delno povračilo nadomestila plač ob začetku izvajanja drugega intervencijskega zakona**.** V prvih dveh mesecih (junij in julij) je za delno povračilo nadomestila plač zaprosila več kot polovica vseh podjetij, ki so v letu 2009 zaprosila za to pomoč države. Vendar so se podjetja manj odločala za drugo shemo in vanjo vključevala tudi manj zaposlenih. Po podatkih ZRZS o izplačanih delnih povračilih nadomestila plač za posamezen mesec je bilo število delavcev, ki so prejemali nadomestilo plače, največje v septembru 2009 (glej tabelo). V obdobju od julija (začetek izplačevanja) do decembra je bilo delno povračilo nadomestila plače izplačano za povprečno mesečno 4.841 zaposlenih, kar predstavlja 0,6 % vseh zaposlenih v tistem obdobju. V ta namen je bilo v letu 2009 porabljenih okoli 9,7 mio EUR. Za subvencioniranje polnega delovnega časa pa je bilo v letu 2009 podjetjem izplačanih okoli 29 milijonov EUR.

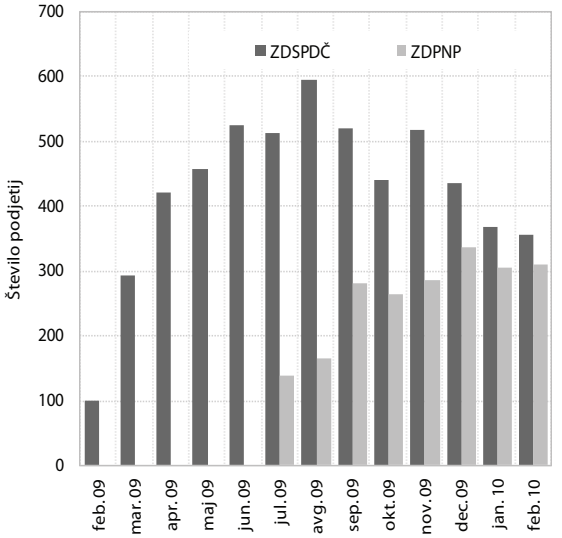
Tabela 11: **Število delavcev, za katere so podjetja dobila izplačene subvencije po obeh intervencijskih zakonih, za posamezni mesec**

	ZDSPDČ	ZDPNP
feb.09	25.664	
mar.09	34.846	
apr.09	39.871	
maj.09	40.562	
jun.09	41.780	
jul.09	37.297	3.932
avg.09	34.114	5.035
sep.09	31.771	5.883
okt.09	24.145	4.769
nov.09	25.219	5.144
dec,09	22.671	5.429
jan.10	13.520	3.674
feb.10	9.009	4.859

Vir: ZRSZ.
Opomba: ZDSPDČ – Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ZDPNP – zakon o delnem povračilu nadomestila plač

V letu 2009 so podjetja za ohranjanje delovnih mest bolj pogosto uporabljala skrajševanje delovnega časa kot napotitev delavcev na začasno čakanje. Po podatki ZRZS o izplačanih subvencijah za zaposlene delodajalcem za posamezni mesec v letu 2009 je bilo število podjetij, ki so dobile izplačano subvencijo za polni delovni čas, največje za avgust 2009, največje število podjetij pa je v letu 2009 dobilo izplačano delno povračilo nadomestila plač za mesec december (glej sliko 29). Povprečno mesečno so bile subvencije za polni delovni čas izplačane 437 podjetjem, delno povračilo nadomestila plač pa v povprečju 243 podjetjem mesečno v obdobju izvajanja.

Slika 29: **Število podjetij, ko so prejela subvencije za ohranjenje delovnih mest po intervencijskih zakonih**



Vir: ZRSZ.
Opomba: ZDSPDČ – Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ZDPNP – zakon o delnem povračilu nadomestila plač

Podjetja iz predelovalnih dejavnosti so v največji meri posegla po obeh ukrepih ohranjanja delovnih mest, po deležu vključenih zaposlenih pa izstopa pa tudi dejavnost promet in skladiščenje. Ker je gospodarska kriza močno prizadela predelovalne dejavnosti, približno polovica delodajalcev, ki so sklenili pogodbo z ZRZS o delnem povračilu plač in subvencioniranju polnega delovnega časa, prihaja iz predelovalnih dejavnosti. Ker so se v predelovalnih dejavnostih za shemo odločala velika podjetja, je delež predelovalnih v skupnem številu zaposlenih, za katere je bila sklenjena pogodba, še večji (76-odstotni pri povračilu nadomestila plač in 80-odstotni pri subvencioniranem polnem delovnem času). Kot je razvidno iz tabele 11, so v predelovalnih dejavnostih omenjeno pogodbo o delnem povračilu nadomestila plač z ZRZS sklenili 4 % vseh podjetij za skupno 7,2 % zaposlenih v predelovalnih dejavnostih, pogodbo o subvencioniranju polnega delovnega časa pa 5 % vseh podjetij za 27,7 % zaposlenih. S 5,9 % vključenih v shemo delnega povračila nadomestila plač in 15,6 % vključenih zaposlenih v shemo skrajšanega delovnega časa izstopa tudi dejavnost promet in skladiščenje. Slednje je posledica vključenosti zaposlenih na Slovenskih železnicah v shemi, saj v obeh shemah predstavljajo večino vključenih zaposlenih v tej dejavnosti.

[30] V prvem četrtletju 2009 so podjetja oddala več kot polovico vseh prošenj za subvencioniranje polnega delovnega časa.

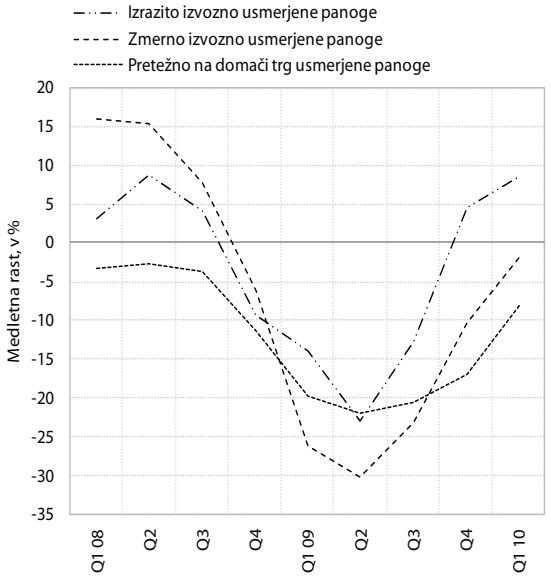
Tabela 12: **Delež podjetij in oseb, za katere je bila v letu 2009 sklenjena pogodba po intervencijskih zakonih, v številu podjetij in prejemnikov plač v dejavnosti, v%**

	ZDPNP		ZDSPDČ	
	Delež podjetij	Delež oseb v %	Delež podjetij	Delež zaposlenih
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	0,9	0,4	0,9	5,5
B Rudarstvo	1,5	0,3	2,8	4,5
C Predelovalne dejavnosti	4,0	7,2	5,0	27,7
D Oskrba z elektr.energ.,plinom in paro			0,4	1,1
E Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja	1,1	0,5	1,1	0,7
F Gradbeništvo	0,8	0,9	0,7	2,5
G Trgovina, vzdrž.in popr.motornih vozil	0,5	0,3	0,8	1,8
H Promet in skladiščenje	0,5	5,9	0,6	15,6
I Gostinstvo	0,7	1,1	0,6	1,5
J Informacijske in komunikacijske dej.	1,0	1,2	0,6	0,7
K Finančne in zavarovalniške dej.	0,2	0,0	1,0	2,8
L Poslovanje z nepremičninami	0,5	0,5	0,6	2,7
M Strokovne, znanstvene in tehnične dej.	0,5	0,8	1,7	2,4
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	0,9	0,5	0,8	2,3
P Izobraževanje	0,1	0,04	1,0	3,2
Q Zdravstvo in socialno varstvo	0,2	0,05	0,2	1,5
R Kulturne, razvedrilne in rekreac.dej.			0,7	2,6
S Druge dejavnosti			1,1	6,5
Skupaj	1,0	2,7	1,3	12,3

Vir: SURS, preračuni UMAR.

Polovica vseh vključenih zaposlenih v oba ukrepa v predelovalnih dejavnostih prihaja iz proizvodnje IKT izdelkov in električnih naprav ter kovinske industrije, po shemah pa so posegle številne druge dejavnosti. Največji delež vključenih v oba ukrepa imajo zaposleni v proizvodnji IKT izdelkov in električnih naprav (27,2 % vključenih v predelovalnih dejavnostih) in v kovinski industriji (22,8 %). V ukrepe so vključeni zaposleni v panogah, ki jih je kriza prizadela neposredno (nekatere izvozne in tehnološko zahtevnejše dejavnosti)[31] in zaposleni v dejavnostih, katerih krčenje proizvodnje se je s gospodarsko krizo le še poglobilo (predvsem tehnološko manj zahtevne dejavnosti in na domači trg usmerjene dejavnosti)[32]. Zaradi padca tujega povpraševanja je obseg proizvodnje konec leta 2008 in v prvih mesecih leta 2009 močno padel (medletno) predvsem v izvozno usmerjenih dejavnostih. V tehnološko manj zahtevnih dejavnostih, ki so večinoma usmerjene na domači trg, pa se je padanje proizvodne aktivnosti s pričetkom gospodarske krize in v letu 2009 poglobilo. Kot je razvidno iz slike 30, se obseg proizvodne izvozno usmerjenih dejavnosti že nekoliko krepi, kar se kaže tudi v zmanjšanem zanimanju za analizirana ukrepa (glej tabelo 12).

Slika 30: **Obseg proizvodnje predelovalnih dejavnosti po izvozni usmerjenosti, medletna rast**



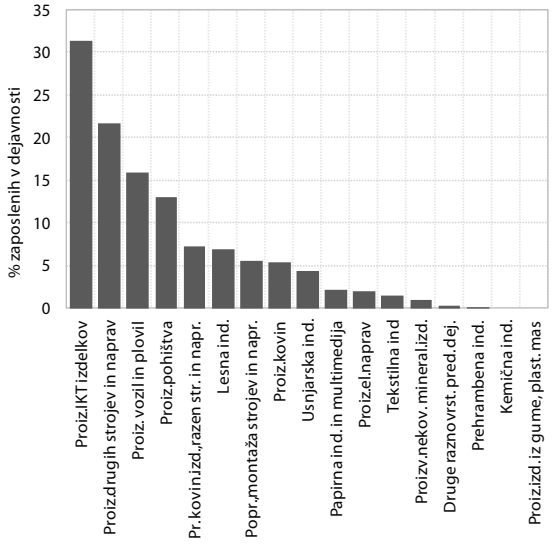
Vir: SURS; preračuni UMAR.

[31] Med te uvrščamo proizvodnjo IKT in električnih naprav, proizvodnjo drugih strojev in naprav ter proizvodnjo vozil in plovil.
[32] Med te uvrščamo kovinsko industrijo, druge raznovrstne predelovalne dejavnosti (ki so tehnološko manj zahtevne) ter pretežno na domači trg usmerjeno lesno in pohištveno industrijo (ki sta tehnološko manj zahtevni).

Po shemi delnega povračila nadomestila plač so najbolj posegla podjetja v v proizvodnji drugih strojev in naprav ter v proizvodnji računalnikov, elektronskih in optičnih naprav. Znotraj predelovalnih je največ vključenih v shemo delnega povračila nadomestila plač zaposlenih v proizvodnji drugih strojev in naprav (25,4 % vseh vključenih zaposlenih v predelovalnih dejavnostih) ter v proizvodnji računalnikov, elektronskih in optičnih naprav (19,2 %). Obe omenjeni dejavnosti prednjačita tudi po deležu vključenih zaposlenih znotraj dejavnosti, saj je bilo v proizvodnji računalnikov in eletronskih in optičnih naprav občasno v ukrep vključenih 31,4 % zaposlenih v dejavnosti, v proizvodnji strojev in naprav pa 21,8 % zaposlenih v dejavnosti (glej sliko 31).

Čas gospodarske krize ni bil v zadostni meri izkoriščen za pridobivanje novih znanj delavcev na čakanju. Čeprav je zakon o Zakon o delnem povračilu nadomestila plač delodajalcu naložil obveznost izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na čakanju, ki ga je tudi sofinancirala država, se je to izobraževanje in usposabljanje delavcev po podatkih ZRZS izvajalo v skromnem obsegu. Vsebina izobraževanja pa je vprašljiva z vidika povečevanja zaposljivosti teh zaposlenih, saj je večina podjetij uporabila interna izobraževanja, ki jih vodijo interni mentorji. Že lani smo opozarjali, da bi bilo treba v pripravo programov izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na čakanju vključiti institucije, ki imajo potrebna znanja (npr. Andragoški center, ZRZS) (UMAR 2009- Ekonomski izzivi).

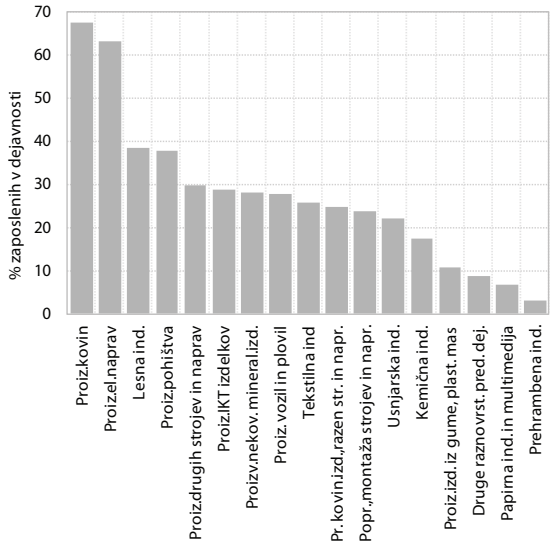
Slika 31: **Delež zaposlenih po panogah predelovalnih dejavnosti, ki so vključeni v shemo delnega povračila nadomestila plač, v %**



Vir: ZRSZ, SURS; preračuni UMAR.

V shemi delnega subvencioniranja polnega delovnega časa največ delavcev prihaja iz iz proizvodnje električnih naprav in kovinske industrije. Od skupnega števila vključenih v ukrep v predelovalnih dejavnosti največji del predstavljajo zaposleni v kovinski industriji (24,2 %)[33] in proizvodnji elektiričnih naprav (24,0 %). Omenjeni dejavnosti pa se uvrščata tudi med dejavnosti, ki so vključile največji delež zaposlenih znotraj dejavnosti, kjer izstopa predvsem proizvodnja kovin s 67,4 % zaposlenih, ko so vključeni v ukrep (glej sliko 32). Ker Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa ne opredeljuje kriterijev, ki bi dodelitev pomoči vezali na težave, povezane s krizo, so po teh subvencijah posegla podjetja iz večjega števila dejavnosti, katerih težave morda niso bile v celoti posledica gospodarske krize.

Slika 32: **Delež zaposlenih po panogah predelovalnih dejavnosti, ki so vključeni v shemo delnega subvencioniranja polnega delovnega časa**



Vir: ZRSZ, SURS; preračuni UMAR.

[33] Kovinsko industrijo sestavljata proizvodnja kovin, ki prispeva 11,4 % vključenih v shemo, in proizvodnja kovinskih izdelkov, razen strojev in naprav, z 12,8 % vključenih.

4. Sklepne misli z izzivi

Gospodarska kriza je leta 2009 v Sloveniji močno zaznamovala tudi spremembe na trgu dela, izziv pa predstavlja spodbuditev ponovne rasti zaposlenosti. Število delovno aktivnih se je od oktobra 2008 do marca 2010 zmanjšalo za 5,2 %, pri čemer je bilo zmanjšanje v zasebnem sektorju kar 8-odstotno. Registrirana brezposelnost se je od septembra 2008 do aprila 2010 povečala za 67,4 %. Čeprav se je rast števila registriranih brezposelnih v zadnjih petih mesecih močno umirila, kar bi lahko navajalo k sklepu o upočasnitvi slabšanja razmer na trgu dela v letu 2010, ocenjujemo, da sta ponovna rast zaposlenosti in zmanjšanje brezposelnosti zelo pomembna izziva za ekonomsko politiko. Obstaja namreč veliko tveganje, da bomo v prihodnjih letih priča okrevanju gospodarstva brez rasti zaposlenosti in histerezi brezposelnosti.

Problem v Sloveniji je tudi starostna segmentacija trga dela. V letu 2009 se je sicer zmanjšala razširjenost začasnih zaposlitev, ker so v krizi podjetja najprej zmanjševala zaposlenost z nepodaljševanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki so še posebej pogosta oblika zaposlitve mladih. Kljub temu je delež začasnih zaposlitev med mladimi (starostna skupina 15—24 let) v Sloveniji še vedno bistveno višji kot v ostalih starostnih skupinah in med najvišjimi v EU. Ker k starostni segmentaciji pomembno prispeva delo preko študentskih servisov, bi lahko uveljavitev Zakona o malem delu prispevala k zmanjšanju starostne segmentacije trga dela. Toda ker omenjeni predlog zakona skupino upravičencev do opravljanja malega dela poleg študentov in dijakov razširja še na brezposelne in upokojence, lahko predvidevamo, da se bo povečal delež začasnih zaposlitev v ostalih skupinah in bi se lahko ustvarjali novi segmenti trga dela. Zaradi tega bi bilo treba uveljavitev in posledice Zakona o malem delu posebej pozorno spremljati.

Odprava plačnih nesorazmerij v javnem sektorju je na polovici izvedbe, njeno nadaljevanje pa predstavlja izziv za politiko plač. Namen plačne reforme v javnem sektorju je bila sprememba razmerij med plačami znotraj javnega sektorja, a je prišlo že po izvedbi odprave prvih dveh četrtin plačnih nesorazmerij tudi do spremembe razmerij plač javnega do zasebnega sektorja, kar ni bil cilj reforme. Tako je razmerje med povprečno bruto plačo v javnem sektorju in v zasebnem sektorju že v letu 2009 preseglo razmerje iz leta 2000 (pred reformo) in se bo v prihodnjih letih po naši oceni še precej povečalo. Podatki Eurostata kažejo, da je bilo že leta 2006 doseženo razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja do ravni bruto plače zasebnega sektorja v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami visoko. Tudi mednarodna primerjava relativnih plač v javnem in zasebnem sektorju glede na izobrazbo kaže, da ima Slovenija v javnem sektorju relativno bolje plačan kader s srednjo izobrazbo kot v drugih državah. Ker sta predvideni še dve četrtini odprave nesorazmerij v javnem sektorju, predstavlja izziv za politiko plač, kako izpeljati reformo do konca, tako da rast plač v javnem sektorju ne bi pripeljala do neustreznih razmerij med javnim in zasebnim sektorjem. Rast plač in zaposlenosti v javnem sektorju je prispevala tudi k povečanju javno finančnega primanjkljaja v letu 2009. Potrebe po javnih storitvah naraščajo zaradi demografskih in drugih razlogov, vendar bo treba oblikovati sistemske rešitve, ki bodo zagotavljale nastajanje delovnih mest v teh dejavnostih in ki ne bodo financirana zgolj iz javnih virov.

Ponovno povečevanje števila in deleža dolgotrajno brezposelnih in stopnje brezposelnosti mladih zahteva pozornost aktivne politike zaposlovanja. Po padcu deleža dolgotrajno brezposelnih v skupnem številu brezposelnih v prvi polovici leta 2009 zaradi velikega priliva novih brezposelnih se je ta proti koncu leta začel ponovno povečevati, kar zahteva pozornost in ukrepanje aktivne politike zaposlovanja. Ker dolgotrajna brezposelnost zmanjšuje možnosti posameznika za ponovno zaposlitev, je treba oblikovati in okrepiti programe, ki bodo preprečevali prehod v dolgotrajno brezposelnost, in zagotoviti večje vključevanje dolgotrajno brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja. Ker se je v letu 2009 najbolj povečala stopnja brezposelnosti mladih, je treba tudi tej skupini brezposelnosti nameniti posebno pozornost tako v okviru politike trga dela kot tudi v okviru politike izobraževanja.

Obseg izvajanja programov APZ se je v času gospodarske krize sicer povečal, slabosti pri izvajanju pa se ohranjajo. *Stopnja v*ključenosti v ukrepe (merjena kot razmerje med številom vključenih določene skupine brezposelnih in številom brezposelnih te skupine) se je najbolj povečala pri ženskah, zelo skromno pa je bilo povečanje vključenosti dolgotrajno brezposelnih in starejših od 50 let, kar povečuje tveganje za trdovratnost brezposelnosti v prihodnjih letih. Z vidika zagotavljanja socialne vključenosti je nesprejemljiva tudi relativno skromna rast števila vključenih prejemnikov denarnih socialnih pomoči. V času gospodarske krize so se ohranile določene slabosti aktivne politike zaposlovanja. Več poudarka bi bilo treba dati kakovostnemu svetovanju in pomoči pri iskanju zaposlitve, razvoju in izvajanju razvojnih programov za delovna mesta na področju socialnega vključevanja. Pomemben izziv pa predstavlja zagotavljanje sprotnega vrednotenja in celovitega spremljanja učinkovitosti ukrepov. Posebno pozornost bi pri tem morali nameniti presoji vsebinam in oblikam izvajanja programov usposabljanja brezposelnih in zaposlenih. Od pridobivanja za trg dela relevantnih znanj in prilagojenosti načinov izvajanja usposabljanja različnim ciljnim skupinam (od starejših in manj kvalificiranih do mladih brez ustreznih delovnih izkušenj) bo v prihodnje močno odvisna konkurenčnost našega gospodarstva (prestrukturiranje na zahtevnejše proizvode in storitve). Hkrati pa je usposabljanje eden tistih ukrepov, ki mora prispevati k odpravljanju strukturne brezposelnosti.

V času krize bi bile potrebne spremembe v sistemu zagotavljanja dohodkovne varnosti v času brezposelnih, ki še niso sprejete. Ker Slovenija v času krize ni spremenila sistema zavarovanja za primer brezposelnosti, so se slabosti sistema pokazale še bolj izrazito. Delež brezposelnih mladih (15—29 let), ki prejema nadomestilo za brezposelnost, se je v letu 2009 le začasno zvišal in ostaja relativno nizek, kar je posledica tako relativno kratkega obdobja prejemanja nadomestila kot tudi strogih pogojev za dostopnost do nadomestil za mlade. Zakonsko ureditev nadomestil za brezposelnost bi bilo treba izboljšati tako, da bi že v obdobju krize zagotavljala funkcijo dohodkovne varnosti v času brezposelnosti in s tem podpirala koncept varne prožnosti. Deloma gredo v tej smeri spremembe, ki jih prinaša predlog novega Zakona o urejanju trga dela, vendar ocenjujemo, da bodo spremembe z vidika zagotavljanja dohodkovne varnosti brezposelnih v krizi sprejete prepozno.

Po shemah za ohranjanje delovnih mest so najbolj posegla podjetja iz predelovalnih dejavnosti. Država je sprejela dva intervencijska zakona za ohranjanje delovnih mest (Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa in Zakon o delnem povračilu nadomestila plač). Intervencijska zakona za ohranjanje delovnih mest sta na začetku izvajanja naletela na veliko zanimanje podjetij, ki se je proti koncu leta 2009 že začel zmanjševati zaradi postopnega okrevanja gospodarske aktivnosti v predelovalnih dejavnostih, ki so po ukrepu tudi najbolj posegle. Po podatkih ZRSZ o izplačilih je bilo povprečno mesečno izplačanih okoli 4800 povračil nadomestil plač (0,6 % zaposlenih) in okoli 32 tisoč subvencij za polni delovni čas (4,2 % zaposlenih). Znotraj predelovalnih dejavnosti sta po ukrepih najbolj posegli v proizvodnji IKT izdelkov in električnih naprav in kovinski industriji. Ker Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa ne opredeljuje kriterijev, ki bi dodelitev pomoči vezali na težave, povezane s krizo, so po teh subvencijah posegla podjetja iz večjega števila dejavnosti, katerih težave morda niso bile v celoti posledica gospodarske krize. Po velikem deležu vključenih izstopa tudi dejavnost promet in skladiščenje zaradi vključenosti zaposlenih v Slovenskih železnicah, ki so bile prejemnik različnih subvencij tudi v preteklih letih, njihove težave s poslovanjem pa so se v letu 2009 še poglobile. Izziv za politiko trga dela predstavlja povečevanje možnosti za zaposlitev vključenih v ukrep po izteku izvajanja intervecijskih zakonov.

Čas gospodarske krize ni bil v zadostni meri izkoriščen za pridobivanje novih znanj delavcev na čakanju. Izobraževanje in usposabljanje delavcev na čakanju se je izvajalo v skromnem obsegu, vsebina izobraževanja pa je vprašljiva z vidika povečevanja zaposljivosti teh zaposlenih, saj je večina podjetij uporabila interna izobraževanja, ki jih vodijo interni mentorji. Kot smo že opozarjali ob sprejemanju Zakona o delnem povračilu nadomestila plač (UMAR 2009- Ekonomski izzivi), se z vidika izkoriščanja krize kot priložnosti za pridobivanje novih znanj zakonska rešitev, ki izobraževanje in usposabljanje zaposlenih povsem prepušča zgolj podjetju brez vsebinskih nalog strokovnih inštitucij na tem področju, ne kaže kot najbolj ustrezna.

PRILOGA

Tabela P.1: **Gibanje bruto plače na zaposlenega po dejavnostih za obdobje 2008–2010, medletna rast v %**

	2008				2009				2010
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
ZASEBNI SEKTOR SKUPAJ	**8,2**	**9,4**	**9,3**	**5,0**	**2,8**	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**5,0**
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	10,2	9,3	10,8	6,6	1,2	1,6	-0,5	-2,9	3,3
B Rudarstvo	9,4	13,8	16,0	14,8	5,6	2,4	1,6	-4,9	3,4
C Predelovalne dejavnosti	8,2	9,7	9,4	3,4	0,0	-0,5	0,4	3,6	10,1
D Oskrba z elektr.energ.,plinom in paro	9,3	10,1	9,8	8,7	7,9	7,8	5,1	-3,1	4,7
E Oskrba z vodo	8,3	9,1	9,1	5,2	4,2	3,2	1,2	0,0	2,7
F Gradbeništvo	7,7	9,6	9,1	4,3	1,2	1,0	1,6	0,9	2,8
G Trgovina	7,5	9,0	8,8	6,1	4,4	2,3	1,2	0,1	2,6
H Promet in skladiščenje	8,7	8,5	10,4	6,6	2,3	2,1	0,5	-1,4	1,1
I Gostinstvo	9,3	9,6	10,0	4,9	3,4	1,7	0,6	1,0	2,8
J Informacijske in komunikacijske dej.	6,8	7,8	8,7	6,2	3,7	3,1	0,8	-1,6	1,1
K Finančne in zavarovalniške dej.	8,7	8,8	8,2	-0,1	2,0	-3,8	0,3	-0,5	1,2
L Poslovanje z nepremičninami	6,8	8,6	5,3	3,6	1,6	0,0	1,8	4,5	2,6
M Strokovne, znanstvene in tehnične dej.	9,7	8,6	9,1	6,4	4,0	3,3	1,5	0,0	1,6
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	8,6	11,4	10,2	8,0	6,6	2,1	-0,2	-0,6	2,5
S Druge storitvene dejavnosti	6,6	8,6	8,5	8,8	4,1	1,0	0,7	-0,1	3,2
JAVNI SEKTOR SKUPAJ	**7,0**	**6,9**	**11,8**	**13,3**	**12,0**	**11,4**	**2,8**	**0,8**	**-0,6**
O Javna uprava, obramba, soc. varnost	11,1	10,8	13,2	13,7	11,5	9,8	2,5	0,5	-1,9
P Izobraževanje	5,5	5,8	7,7	9,0	6,9	6,1	1,2	0,5	0,2
Q Zdravstvo in socialno varstvo	5,5	4,3	16,8	21,1	21,4	22,6	5,5	1,4	-0,4
R Kulturne, razvedrilne in rekreac dejavnosti	2,4	5,8	8,3	5,0	6,9	5,7	2,2	0,9	0,7

Vir: SURS, preračuni UMAR.

Tabela P.2: **Število prejemnikov minimalne plače po dvigu te in pred njim, po dejavnostih**

	Povprečje 2009				Marec 2010				Marec 2010/2009	
	Št. zap. skupaj (1)	Št. zap. z MP (2)	Delež, v % 3=2/1	Porazdel. zap. z MP, v %	Št. zap. skupaj (1)	Št. zap. z MP (2)	Delež, v % 3=2/1	Porazdel. zap. z MP, v %	Zvišanje deleža znotraj dej., v o.t	Zvišanje deleža od vseh prejemn. MP, v o.t.
SKUPAJ	**636.037**	**19.030**	**3,0**	**100,0**	**620.532**	**43.323**	**7,0**	**100,0**	**4,0**	**0,0**
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	4.373	92	2,1	0,5	4.244	241	5,7	0,6	3,6	0,1
B Rudarstvo	3.088	4	0,1	0,0	2.777	18	0,6	0,0	0,5	0,0
C Predelovalne dejavnosti	167.962	6.669	4,0	35,0	160.977	11.519	7,2	26,6	3,2	-8,5
D Oskrba z el. energ., plinom in paro	7.729	5	0,1	0,0	7.778	22	0,3	0,1	0,2	0,0
E Oskrba z vodo	8.654	45	0,5	0,2	8.657	211	2,4	0,5	1,9	0,3
F Gradbeništvo	45.013	2.490	5,5	13,1	39.664	4.710	11,9	10,9	6,3	-2,2
G Trgovina	87.659	1.947	2,2	10,2	85.495	8.242	9,6	19,0	7,4	8,8
H Promet in skladiščenje	35.307	744	2,1	3,9	33.930	1.396	4,1	3,2	2,0	-0,7
I Gostinstvo	16.744	920	5,5	4,8	16.195	2.613	16,1	6,0	10,6	1,2
J Informacijske in komunikacijske dej.	19.153	149	0,8	0,8	18.784	375	2,0	0,9	1,2	0,1
K Finančne in zavarovalniške dej.	22.172	123	0,6	0,6	21.694	305	1,4	0,7	0,9	0,1
L Poslovanje z nepremičninami	3.368	117	3,5	0,6	3.333	251	7,5	0,6	4,1	0,0
M Strokovne, znan. in tehnične dej.	29.205	829	2,8	4,4	29.815	1.941	6,5	4,5	3,7	0,1
N Druge raznovrstne poslovne dej.	20.153	4.027	20,0	21,2	20.367	6.413	31,5	14,8	11,5	-6,4
O Javna uprava, obramba, soc. varnost	49.235	160	0,3	0,8	49.649	741	1,5	1,7	1,2	0,9
P Izobraževanje	56.529	110	0,2	0,6	57.421	1.911	3,3	4,4	3,1	3,8
Q Zdravstvo in socialno varstvo	45.451	181	0,4	1,0	45.631	1.490	3,3	3,4	2,9	2,5
R Kulturne, razvedrilne in rekreac. dej.	9.615	100	1,0	0,5	9.566	250	2,6	0,6	1,6	0,1
S Druge dejavnosti	4.630	318	6,9	1,7	4.555	674	14,8	1,6	7,9	-0,1

Vir: AJPES.

Tabela P.3: **Indeks ravni plač dejavnosti javnega sektorja (L, M, N) do plače v zasebnem sektorju (C-K), 2006 (povprečna plača zasebnega sektorja C do K = 100)**

Države		Skupaj	6	5B	5A	3 in 4	2	0 in 1
Češka	L	108,0	109,7	78,8	68,8	111,5	83,5	89,1
	M	91,2	112,9	85,2	54,7	81,1	65,4	77,7
	N	92,1	112,8	76,7	77,5	90,2	83,4	84,8
Nemčija	L							
	M	113,0		66,0	69,4	85,4	97,7	
	N	90,8		63,0	89,7	86,7	94,6	
Irska	L	117,5	116,3	104,5	113,0	119,9	125,2	123,7
	M	129,8	111,0	99,5	109,9	83,8	80,4	97,3
	N	111,6	112,5	102,1	109,2	99,4	90,5	91,1
Španija	L							
	M	115,1	76,3	93,5	80,9	83,5	98,4	85,0
	N	113,2	132,7	93,4	98,6	79,4	93,3	103,8
Ciper	L	138,6			116,0	148,0		107,4
	M	161,5			101,4	77,0		73,3
	N	127,9			108,2	103,1		100,1
Madžarska	L	134,9		113,3	92,3	131,9	131,8	133,5
	M	111,4		60,7	59,0	91,3	98,3	100,9
	N	92,9		79,9	66,8	97,0	103,2	106,1
Nizozemska	L	101,7		79,2	85,1	94,3	100,9	105,4
	M	101,6		79,2	74,7	84,8	83,9	88,7
	N	87,2		67,4	74,2	82,1	85,4	89,0
Poljska	L	122,4	76,4	74,1	67,1	111,5	95,5	90,0
	M	100,1	55,3	57,8	57,1	78,9	73,7	74,0
	N	80,2	60,9	58,4	58,2	77,4	73,5	73,6
Slovenija	L	128,4		85,2	89,3	104,5	100,2	84,4
	M	138,5		100,3	76,1	111,5	88,6	85,8
	N	122,0		89,5	113,2	105,9	95,3	92,6
Slovaška	L	95,1	86,5	81,6	65,8	91,7	72,9	
	M	79,0	70,8	67,9	49,0	75,9	74,4	
	N	78,7	85,5	73,7	71,0	76,3	80,9	
Združeno kraljestvo	L	92,8		81,3	79,3	96,6	106,0	
	M	96,0		81,6	86,3	87,1	93,1	
	N	96,6		79,9	87,7	95,2	96,2	

Vir: Eurostat, SES 2006, SKD 2002, izračuni UMAR.

Opombe: L - Javna uprava, M - Izobraževanje, N - Zdravstvo in socialno varstvo, Stopnje izobrazbe (ISCED 1997),

0 in 1 Predprimarna vzgoja in izobraževanje ter prvo obdobje osnovnega izobraževanja, stopnja 0 in 1 (ISCED 1997)

2 Drugo obdobje osnovnega izobraževanja, stopnja 2 (ISCED 1997)

3 in 4 Višje sekundarno izobraževanje in posekundarno predterciarno izobraževanje, stopnja 3 in 4 (ISCED 1997)

5A Prva raven terciarnega izobraževanja s programi večinoma, teoretskimi, stopnja 5A (ISCED 1997)

5B Prva raven terciarnega izobraževanja z bolj strokovnimi programi, stopnja 5B (ISCED 1997)

6 Druga raven terciarnega izobraževanja, stopnja 6 (ISCED 1997)

Literatura in viri

AJPES evidenca o izplačanih bruto plačah pri pravnih osebah v Republiki Sloveniji.

Aneks št.1,h Kolektivni pogodbi za javni sektor Uradni list RS, št.23/2009.

Aneks št.2 h Kolektivni pogodbi za javni sektor, Uradni list RS, št.91/2009.

Dogovor o ukrepih s področja plač v javnem sektorju zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer za obdobje 2009-2010 (24.2.2009) http://www.mju.gov.si/si/placni_sistem/druge_informacije/.

Dogovor o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009-november 2011 (28.10.2009) http://www.mju.gov.si/si/placni_sistem/druge_informacije/.

Brezigar Masten, A:; kovačič S., Lušina U., Selan Tršelič, A(2010). Ocene posledic dviga minimalne plače v Sloveniji.Ljubljana: UMAR. Delovni zvezek 3/2010.

EC (2010a) European Economic Forecast – spring 2010. European Economy, 2. May 2010 (2010). Brussels: European Commission. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-2_en.pdf.

Ec(2010b).EU employment situation and outlook. Monthly monitor, May 2010 (2010). Brussels: European Commission. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5008&langId=en.

EUROSTAT: Labour market.

EUROSTAT: Structure of Earnings Survey 2006, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database .

EUROSTAT: National Accounts aggregates and employment by branch (NACE).
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

Kolektivna pogodba za javni sektor, Uradni list RS, št.57/2008.

MDDSZ:Poročilo o izvajanju Zakona o delnem povračilu nadomestila plač, 19.2.2010.

MDDSZ:Poročilo o izvajanju Zakona o delnem subenioiranju polnega delovnega časa,18.2.2010.

OECD (2009) Government at a glance, http://www.oecd.org/document/0,3343,en_2649_33735_37688524_1_1_1_1,00.html.

OECD (2008) The State of Public Service, www.oecd.org/.../0,3343,en_2649_34139_41844843_1_1_1_1,00.html.

OECD (2010) Return to work after the crisis.DELSA/ELSA(2010) 6.Economics department, economic Policy commetee.

SURS Trg dela, Statistični podatkovni portal, Statistični urad RS, dostopno na: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp.

SURS: Mesečno poročilo o izplačanih plačah pri pravnih oseba.

SURS:Mednarodna standardna klasifikacija ISCED.

Šušteršič in drugi (2010). Ekonomski vidiki študentskega dela.

UMAR(2010), Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2010.

UMAR(2009) Vpliv gospodarske krize na trg dela v SLoveniji. Ekonomski izzivi 2009.

Uredba o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev, Uradni list RS, št.12/2010, 19.2.2010.

Vlada Republike Slovenije:Informacija o plačah v javnem sektorju II.del marec 2001.

Vlada Republike Slovenije: Sklepi ob obravnavi Informacije o plačah v javnem sektorju II.del,29.marec 2001.

Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa Uradni list št.5/, št. 40/09, št. 57/09.

Zakon o delnem povračilu nadomestila plač Uradni list RS št.42/ 2009.

Zakon o minimalni plači, Uradni list RS, št.13/2010.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št.56/2002.

ZRZS Mesečne informacije, dostopno na: http://www.ess.gov.si/slo/Dejavnost/StatisticniPodatki/MesecneInformacije/MesecneInformacije.htm.

III.
Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji

Povzetek

Z izbruhom finančne krize so se razmerja na finančnih trgih močno spremenila. Finančne institucije so zaradi poplačila svojih obstoječih obveznosti in močno omejene ponudbe novih finančnih virov zaostrile kreditne pogoje in skrčile svojo kreditno aktivnost. Banke so omejile dostop do kreditov tudi podjetjem, ki so bila pripravljena sprejeti manj ugodne pogoje zadolževanja. Na drugi strani pa je prišlo do močnega preskoka v povpraševanju po kreditih. Kreditno povpraševanje prebivalstva je upadlo na vseh segmentih, struktura povpraševanja podjetij in NFI pa se je močno spremenila. Ta so tako več povpraševala po kreditih za financiranje obratnih sredstev, kar je bilo v veliki meri posledica nižjih prihodkov zaradi upada naročil in večje plačilne nedisciplineme, medtem ko je povpraševanje po kreditih za investicije in financiranje povečanega obsega proizvodnje upadlo. Manjša dostopnost virov financiranja in likvidnostne težave podjetij so vplivale tudi na stabilnost finančnega sistema. Kakovost bančne aktive se je pričela postopoma slabšati, bančni sektor je bil zato primoran okrepiti obseg oblikovanja dodatnih oslabitev, kar je negativno vplivalo na rezultate bančnega poslovanja.

S širjenjem finančne krize se je kreditna aktivnost pričela umirjati tako v Sloveniji kot tudi v ostalih državah članicah evrskega območja. Umirjanje je bilo izraziteje pri podjetjih in NFI – ta so pretežno neto odplačevala najete kredite, medtem ko je bilo umirjanje zadolževanja gospodinjstev nekoliko manj izrazito, rast tovrstnega zadolževanja pa se je ob koncu preteklega leta že pričela rahlo krepiti.

Visoka kreditna aktivnost slovenskega bančnega sistema se je v preteklosti pretežno financirala z zadolževanjem v tujini. Banke so se v obdobju od leta 2005 do leta 2008 na tujem neto zadolžile za približno 12 mrd EUR. Z zaostrovanjem razmer na mednarodnih medbančnih trgih se je dostopnost teh virov močno skrčila, banke pa so samo v letu 2009 beležile neto odliv tujih kreditov in vlog v višini dobrih 3 mrd EUR. S tem so postale bolj odvisne od drugih virov financiranja, ki so jih z nestandardnimi ukrepi zagotavljale centralne banke, v Sloveniji pa so še večji pomen prevzeli tudi (predvsem dolgoročni) depoziti države in državna jamstva. Sredstva za depozite je država pridobila z dodatnim zadolževanjem na mednarodnih finančnih trgih. S strani ročnostne strukture finančnih virov pa se je okrepil tudi pomen dolgoročnih vlog prebivalstva, kar pa je bilo v veliki meri posledica prelivanja iz kratkoročnih vlog, saj so neto prilivi vlog gospodinjstev v banke v preteklem letu beležili upad, kar je po naši oceni posledica zaostrovanja razmer na trgu dela, deloma pa tudi ugodnejših gibanj na nekaterih kapitalskih trgih.

Aktivne obrestne mere so v Sloveniji višje kot v povprečju evrskega območja. Do največjih razlik prihaja pri obrestnih merah za kreditiranje podjetij, kjer je njihova raven med najvišjimi v EMU. Ocenjujemo, da so razlogi za razlike tako na strani ponudbe kot tudi povpraševanja. Precej manjše razlike so pri obrestnih merah za kredite prebivalstvu, medtem ko so pasivne obrestne mere v Sloveniji presegle poprečno vrednost v EMU. Do največjih razlik je prišlo pri dolgoročnih depozitih, kar pa je po naši oceni posledica zaostrovanja razmer na mednarodnih finančnih trgih in s tem manjše dostopnosti do tujih dolgoročnih virov financiranja.

Slovenska podjetja in NFI spadajo med bolj zadolžena v evrskem območju, saj so druge oblike financiranja zaradi slabo razvitega slovenskega finančnega sistema precej omejene. Delež kreditov tako skoraj dosega delež lastniškega kapitala. V strukturi obveznosti pa odstopajo tudi po manjšem deležu obveznosti v obliki delnic in ostalih vrednostnih papirjev, obenem pa imajo med obveznostmi nadpovprečen delež kratkoročnih kreditov. Na drugi strani pa imajo podjetja in NFI relativno majhen delež finančnih sredstev glede na obveznosti. V primerjavi z drugimi državami članicami evrskega območja slovenskim podjetjem in NFI primanjkuje predvsem likvidnejših sredstev, kot so gotovina in bančne vloge ter tudi vrednostni papirji, ki niso delnice. Obenem pa imajo slovenska podjetja in NFI med finančnimi sredstvi nadpovprečen delež drugih terjatev, kjer pretežen del predstavljajo trgovinski krediti in avansi. Glede na trenutne razmere v gospodarstvu, ko se slabša plačilna disciplina in podaljšujejo plačilni roki, to še dodatno pritiska na likvidnost podjetij in NFI in so ta tako še bolj odvisna od zunanjih virov financiranja.

Širjenje finančne krize v druge sektorje gospodarstva je vplivalo tudi na slabšanje kakovosti bančnih naložb. Obseg slabih in nedonosnih kreditov se je tako pričel razmeroma hitro povečevati, banke pa so zato precej okrepile oblikovanje dodatnih oslabitev, kar je močno vplivalo na njihove poslovne rezultate. Največja tveganja so pri zadolževanju podjetij in NFI, kjer so v ospredju predvsem dejavnosti, povezane z naložbami v nepremičnine, in tudi tiste dejavnosti, ki so bile vpletene v prevzemne aktivnosti. Ocenjujemo, da ob negativnih gibanjih na trgu dela obstajajo nekoliko manjša tveganja tudi pri kreditiranju prebivalstva, ki se je v obdobju okrepljene kreditne aktivnosti pretežno zadolževalo v obliki stanovanjskih kreditov, pomemben del teh kreditov pa je najetih

v švicarskih frankih. Nadaljevanje negativnih gibanj pričakujemo tudi v letu 2010, po podatkih za prvo četrtletje letos se je tako obseg nedonosnih terjatev povečal za približno desetino.

Glede na izredno močno odvisnost slovenskega gospodarstva od bančnega financiranja bi bilo treba razmisliti tudi o strukturnih spremembah v načinu financiranja. Nadpovprečno pomemben del tako predstavljajo kratkoročni viri, ki povzročajo povečan pritisk na likvidnost podjetij. Zato bi se bilo treba za stabilnejšo finančno konstrukcijo preusmeriti k izdajam vrednostnih papirjev (predvsem večja podjetja) in neposrednim naložbam. Kratkoročno pa bi lahko likvidnost izboljšali tudi z večjo plačilno disciplino in medsebojnimi poboti terjatev.

Uvod

Z izbruhom finančne krize so se razmerja na finančnih trgih močno spremenila. Finančne institucije so zaradi poplačila svojih obstoječih obveznosti in močno omejene ponudbe novih finančnih virov zaostrile kreditne pogoje[1] in skrčile svojo kreditno aktivnost. Banke so omejile dostop do kreditov tudi podjetjem, ki so bila pripravljena sprejeti manj ugodne pogoje zadolževanja. Na drugi strani pa je prišlo do močnega preskoka v povpraševanju po kreditih. Povpraševanje kreditov prebivalstva je upadlo na vseh segmentih, struktura povpraševanja podjetij in NFI pa se je močno spremenila. Ta so tako več povpraševala po kreditih za financiranje obratnih sredstev, kar je bilo veliki meri posledica nižjih prihodkov zaradi upada naročil in večje plačilne nediscipline, medtem ko je povpraševanje po kreditih za investicije in financiranje povečanega obsega proizvodnje upadlo. Manjša dostopnost virov financiranja in likvidnostne težave podjetij so vplivale tudi na stabilnost finančnega sistema. Kakovost bančne aktive se je pričela postopoma slabšati, bančni sektor je bil zato primoran okrepiti obseg oblikovanja dodatnih oslabitev, kar je negativno vplivalo na rezultate bančnega poslovanja.

V tem delu Ekonomskih izzivov smo se osredotočili predvsem na gibanja, povezana s kreditnimi trgi, saj so krediti eden izmed najpomembnejših virov financiranja slovenskega gospodarstva. V prvem poglavju se osredotočamo na pretekla in trenutna gibanja na kreditnih trgih v Sloveniji in v evrskem območju. V drugem poglavju pa na osnovi podatkov iz finančnih računov nekoliko podrobneje analiziramo finančna sredstva in obveznosti slovenskih podjetij in NFI. Glede na razmeroma visoko rast obsega nedonosnih kreditov v letu 2009 smo v tretjem poglavju analizirali tudi tveganja za stabilnost bančnega sistema, v zadnjem poglavju pa podajamo ugotovite in priporočila.

[1] Zaostrovanje kreditnih pogojev se je v zadnjem četrtletju lani nekoliko umirilo, vendar je delež bank, ki so kreditne pogoje zaostrovale, še vedno presegal delež tistih, ki so jih omilile. Podobno gibanje pa se pričakuje tudi v prvi polovici letošnjega leta.

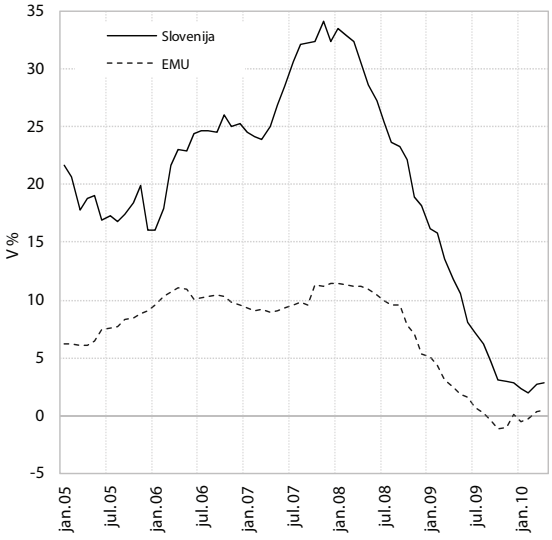
1. Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji

1.1. Gibanje kreditne aktivnosti pred izbruhom mednarodne finančne krize

V obdobju visoke gospodarske rasti je bila v Sloveniji in ostalih državah članicah EMU kreditna aktivnost okrepljena. Kljub temu da je ECB postopoma zviševala osrednjo obrestno mero vse do sredine leta 2008, ko je bila na ravni 4,25 %[2], to ni bistveno vplivalo na rast kreditne aktivnosti. Ta se je v letih 2006 in 2007 celo še nekoliko okrepila. Rast pa je bila v EMU na precej nižji ravni kot v Sloveniji, kar je predvsem posledica razvitejšega finančnega sistema, ki omogoča tudi druge oblike financiranja. Delež kreditov glede na BDP se je tako v Sloveniji v obdobju od leta 2004 do leta 2009 povišal z dobre polovice na 93,7 % BDP[3] kar je doseglo več kot 70 % vrednosti kazalnika v EMU. Obseg kreditov podjetji in NFI glede na BDP je s 67,1 % že nekoliko presegel vrednost kazalnika za EMU. Precej manjši obseg kreditov glede na BDP pa so imela gospodinjstva, ki so s 24,1 % dosegala le dobri dve petini vrednosti EMU.

Največjo rast tako v Sloveniji kot EMU je v obdobju visoke kreditne rasti predstavljalo zadolževanje podjetij in NFI, medtem ko je bila rast zadolževanja gospodinjstev v Sloveniji razmeroma stabilna, v EMU pa je njihova rast pričela upadati prej. Po izbruhu mednarodne finančne krize so bili vzorci kreditne aktivnosti v Sloveniji in povprečju EMU precej podobni. V obeh primerih se je močno umirilo zadolževanje podjetij in NFI, v Sloveniji pa se je nekoliko manj umirilo zadolževanje gospodinjstev.

Slika 1: **Medletne stopnje rasti kreditov bank nebančnim sektorjem v Sloveniji in v EMU**

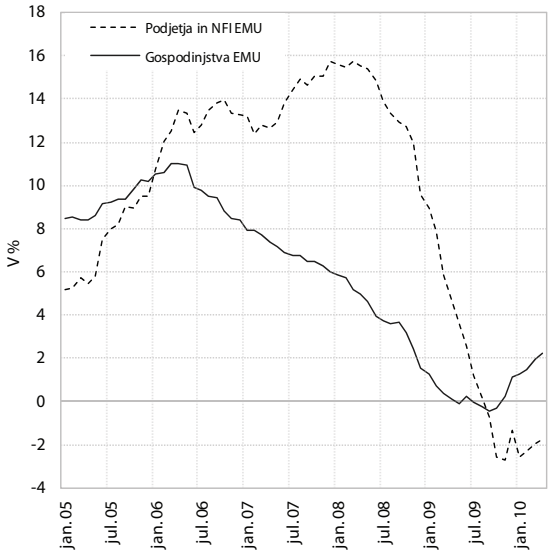


Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

1.1.1. Gibanje kreditne aktivnosti v EMU

V obdobju ugodnih gospodarskih gibanj se je v EMU okrepila predvsem rast obsega kreditov podjetij in NFI. Ti predstavljajo približno polovico vseh kreditov bank nebančnim sektorjem, medtem ko se je rast kreditov prebivalstvu (dobrih 40 % vseh kreditov) umirjala že vse od druge polovice leta 2006, kar je približno dve leti prej kot pri podjetjih in NFI, ki so se takrat še vedno zadolževala za okrepljeno naložbeno aktivnost in tudi za financiranje povečanega obsega proizvodnje.

Slika 2: **Medletne stopnje rasti kreditov bank podjetjem in NFI ter gospodinjstvom v EMU**

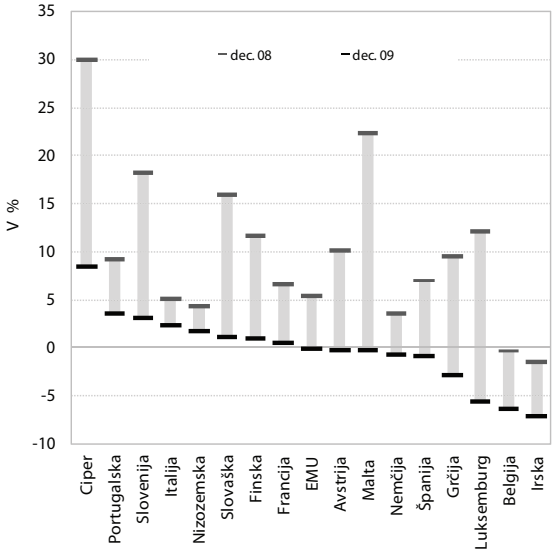


Vir: ECB, preračuni UMAR.

V evrskem območju je bila kreditna aktivnost v letu 2009 šibka. Obseg kreditov je medletno beležil 0,1-odstoten upad. Nebančni sektorji so tako lani neto odplačevali kredite bank v višini 12,2 mrd EUR. K takšnemu gibanju je največ prispevalo neto odplačevanje kreditov podjetij in NFI v znesku dobrih 100 mrd EUR (medletni upad obsega kreditov je bil 1,7-odstoten). Na drugi strani pa so gospodinjstva lani neto črpala kredite v višini 54,9 mrd EUR, kar je le za dobro četrtino manj kot v letu 2008.

[2] Kar je bilo za 225 bazičnih točk več kot ob koncu leta 2005 – pred pričetkom izvajanja restriktivne denarne politike.
[3] V letu 2009 je sicer vrednost kazalnika naraščala predvsem zaradi upada BDP.

Slika 3: **Gibanje medletnih stopenj rasti kreditov nebančnim sektorjem v državah članicah EMU**



Vir: ECB, BS, preračuni UMAR.

Kreditna aktivnost se je v državah članicah EMU v prvih štirih mesecih letos okrepila, takšno gibanje pa je predvsem posledica razmeroma visokega marčevskega neto zadolževanja državnega sektorja. Takrat so namreč neto tokovi s 45,9 mrd EUR beležili najvišjo vrednost v zadnjih devetih mesecih, k čemur je pomembno prispevalo tudi zadolževanje državnega sektorja, ki se je v tem mesecu neto zadolžil za 24,0 mrd EUR. Skupni neto tokovi pa so bili v prvih štirih mesecih letos na ravni 70,8 mio EUR, kar je sicer približno trikrat toliko kot v primerljivem obdobju leta 2009, a še vedno precej pod ravnjo pred izbruhom finančne krize. Prirast pa je predvsem posledica večjega obsega neto zadolževanja državnega sektorja in gospodinjstev, medtem ko je bil neto tok kreditov podjetjem in NFI še vedno nižji kot v primerljivem obdobju leta 2009. Upad obsega kreditov podjetjem in NFI pa se je medletno tako še nekoliko okrepil.

1.1.2. Gibanje kreditne aktivnosti v Sloveniji

Potem ko se je kreditna aktivnost v obdobju po vstopu Slovenije v EU neprestano krepila, je bila v letu 2007 na vrhuncu. Rast obsega kreditov domačih nebančnih sektorjev je dosegla približno trikratnik rasti v evrskem območju. Kreditni trg v Sloveniji je bil namreč relativno slabo razvit, kar je tudi posledica pretekle denarne politike, ki je bila usmerjena v gibanje deviznega tečaja. Banke so pomemben del sredstev nalagale v vrednostne papirje Banke Slovenije, iz katerih se je v tem obdobju v bančnem sektorju sprostilo za približno 3,5 mrd EUR sredstev[4], ki so bila deloma usmerjena tudi v povišano kreditno aktivnost. Obenem pa je bila takrat dostopnost tujih virov financiranja še zelo velika, tako so banke potrebna sredstva za financiranje povečane kreditne aktivnosti lahko pod ugodnimi pogoji dodatno pridobile tudi na tujih medbančnih trgih. Neto tok kreditov domačih bank domačim nebančnim sektorjem je bil leta 2007 na ravni 6,5 mrd EUR in je dosegel skoraj petino BDP v tem letu. V času visoke gospodarske rasti je bilo povpraševanje po kreditih močno. Podjetja so povpraševala po kreditih za financiranje tekočega poslovanja, prav tako pa tudi po kreditih za investicije, saj je bila izkoriščenost proizvodnih kapacitet takrat na visoki ravni. Ugodna gibanja na kapitalskih trgih pa so tudi pospešila prevzemne aktivnosti, ki so bile v veliki meri financirane z zadolževanjem pri bankah. Visoke rasti zadolževanja so beležila tudi gospodinjstva, ki so se pretežno zadolževala v obliki stanovanjskih kreditov, povečano pa je bilo tudi povpraševanje po kreditih za potrošnjo in deloma tudi za financiranje naložb na kapitalskih trgih.

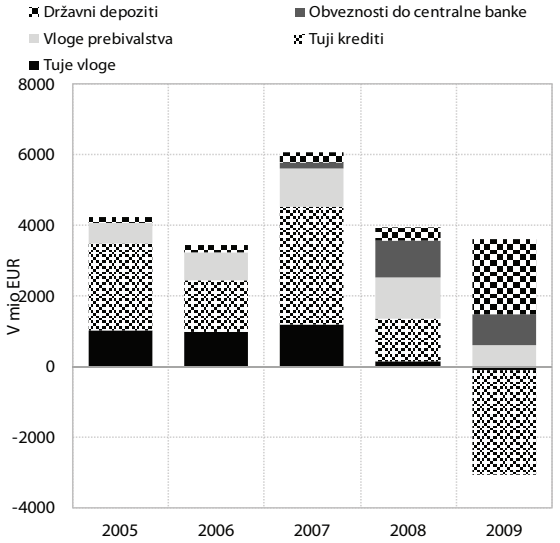
Struktura virov financiranja se je po izbruhu finančne krize precej spremenila. V obdobju od leta 2005 do leta 2008 so tako banke neto najemale tuje kredite in vloge v višini slabih 12 mrd EUR. Ob koncu leta 2008 pa je prišlo do skoraj popolnega zastoja financiranja na medbančnih trgih. Banke so tako v letu 2009 neto odplačevale tuje kredite in vloge v višini dobrih treh mrd EUR. Ta sredstva pa so nadomeščale z zadolževanjem pri centralni banki, obenem pa je država zagotovila dodatne depozite in omogočila zadolževanje z državnimi jamstvi[5]. Obveznosti do Banke Slovenije so se tako do konca leta povečale za slabo mrd EUR, še večjo vlogo pa so prevzeli depoziti države, ki so se v letu 2009 več kot podvojili. Država je ta sredstva pridobila s tremi izdajami obveznic v skupni višini 4,0 mrd EUR, pomemben del tega[6] pa je nato preusmerila v bančne depozite. Največ sredstev je bilo usmerjenih v dolgoročne depozite, kar je izboljšalo ročnostno strukturo bančnih vlog. K temu pa je dodatno prispevala tudi visoka rast dolgoročnih vlog prebivalstva, kar je posledica nekoliko višjih obrestnih mer, ki so jih banke ponujale za dolgoročne depozite, del povišane rasti pa je tudi posledica obnovljenega zaupanja v bančni sistem, ki ga je država spodbudila z neomejenim jamstvom za vloge fizičnih oseb in malih podjetij. V letu 2009 pa se je visoka rast dolgoročnih vlog prebivalstva napajala predvsem iz kratkoročnih vlog, saj se obrestne mere za tovrstne vloge še naprej znižujejo, medtem ko so bili neto prilivi vlog prebivalstva v banke s 624,0 mio

[4] Banka Slovenije je v obdobju tolarja z namenom uravnavanja drsenja deviznega tečaja posegala na devizni trg z odkupi deviz, s tem pa se je v obtoku okrepil obseg domače valute, kar pa je nato Banka Slovenije sterilizirala z izdajo blagajniških zapiskov. Z vstopom Slovenije v EMU je denarna politika prešla v pristojnost ECB, zato se zapadli blagajniški zapisi niso več nadomeščali z novimi, kar je vplivalo na povečano likvidnost slovenskega bančnega sistema.

[5] Banke so v letu 2009 opravile dve izdaji bančnih obveznic z državnimi jamstvom v skupni višini 2 mrd EUR, kar je tudi nekoliko izboljšalo ročnostno strukturo bančnih virov.

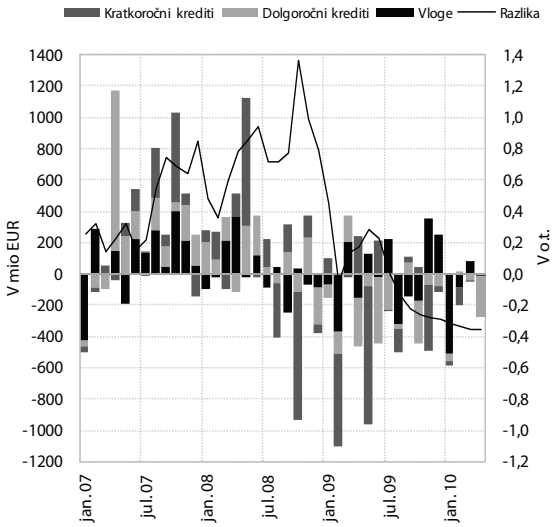
[6] Neto prilivi državnih depozitov so bili na ravni 2,1 mrd EUR.

Slika 4: **Letni neto tokovi tujih kreditov in vlog, vlog prebivalstva, zadolževanja pri centralni banki in državnih depozitov**



Vir: BS, preračuni UMAR.

Slika 5: **Gibanje razlike med 3M EURIBOR in osrednjo obrestno mero ECB ter neto tokovi tujih kreditov in vlog v slovenskem bančnem sektorju**



Vir: BS, www.euribor.org, preračuni UMAR.

EUR za slabo polovico nižji kot leto pred tem. To pa je posledica neugodnih gibanj na trgu dela in deloma višje osnove, ki je bila rezultat visokih neto prilivov iz kapitalskih trgov v letu 2008.

Do močnega zaostrovanja razmer na mednarodnih finančnih trgih je prišlo šele v letu 2008. Ob izbruhu mednarodne finančne krize v drugi polovici leta 2007 namreč še ni bilo občutiti večjega zaostrovanja. Obrestne mere so sicer nekoliko poskočile, obenem pa se je pričela skrajševati tudi ročnost finančnih virov. Do zastoja medbančnih trgov je prišlo šele v septembru 2008 s propadom banke Lehman Brothers. Obrestne mere so močno poskočile, a so se kasneje zaradi ekspanzivne denarne politike ECB pričele postopoma zniževati, vendar pa je bila razpoložljivost sredstev izjemno skromna.

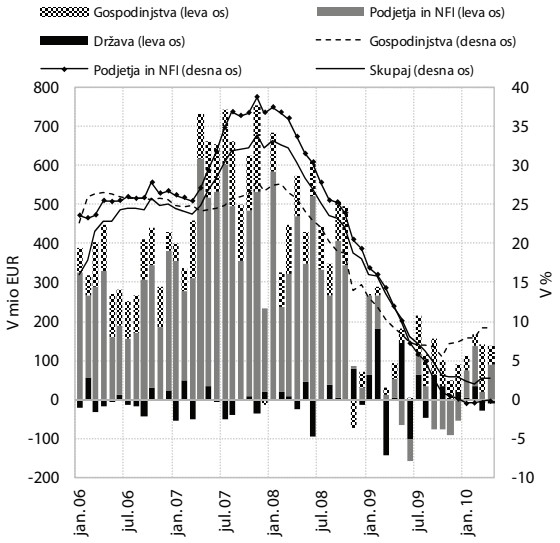
Banke so v letu 2009 neto odobrile kredite nebančnim sektorjem v višini 895,9 mio EUR, kar dosega manj kot petino vrednosti iz leta 2008, od tega pa slabi dve tretjini predstavlja neto zadolževanje prebivalstva. K tako velikemu upadu je največ prispevalo občutno manjše neto zadolževanje podjetij in NFI, ki je doseglo le 0,6 % vrednosti iz leta 2008. Upadanje medletne stopnje rasti kreditov domačim nebančnim sektorjem se je ob koncu leta močno umirilo, rast pa je znašala 2,8 %. Takšno gibanje je izključno posledica skoraj 5-odstotne rasti obsega evrskih kreditov, njihovi neto tokovi pa so bili kljub temu za skoraj 70 % nižji kot v letu 2008, medtem ko se je na drugi strani obseg deviznih kreditov skrčil za dobro petino, kar je posledica večjega tečajnega tveganja, banke pa so se na negotove razmere na deviznih trgih odzvale tudi z višjimi pribitki na devizne kredite.

V primerjavi s preteklimi leti se lani in letos povpraševanje gospodinjstev po kreditih pričakovano zmanjšuje. Medletna rast se je z več kot 26 % konec leta 2007 spustila na 14,8 % konec 2008 in 7,5 % konec leta 2009. Neto tokovi kreditov gospodinjstev pa so bili na ravni 586,0 mio EUR, kar je za dobrih 40 % manj kot leto pred tem. Dobrih 90 % (531,8 mio EUR) celotnega neto zadolževanja gospodinjstev je predstavljalo zadolževanje v obliki stanovanjskih kreditov, ki je bilo sicer za približno četrtino nižje kot leto pred tem. Upad povpraševanja po potrošniških kreditih je bil večji, najeta je bila le dobra desetina vrednosti (16 mio EUR) iz leta 2008. Potem ko se je prebivalstvo v preteklih letih zaradi ugodnejših pogojev relativno močno zadolževalo v obliki deviznih kreditov, pa je že ob koncu leta 2008 prišlo do strukturnega premika, ki se je nadaljeval tudi v letu 2009. Prebivalstvo je tako po naši oceni zaradi velikih tveganj, povezanih s spremembo deviznega tečaja, del deviznih kreditov pretvoril v evrske. Tako so neto tokovi evrskih kreditov kljub zaostrovanju pogojev zadolževanja v letu 2009 s 760,9 mio EUR bili za dobro četrtino višji kot leto pred tem.

Neto tokovi kreditov podjetjem in NFI so bili v letu 2009 pozitivni, a na izjemno nizki ravni, občuten upad pa je po naši oceni preprečila tudi jamstvena shema za podjetja[7]. Neto tokovi so bili tako na ravni le 23,6 mio EUR, kar je najnižja raven, odkar imamo primerljive podatke[8]. Na medletni ravni se je skupni obseg kreditov okrepil za 0,1 %. Podjetja so se neto zadolževala le za investicije (306,4 mio EUR), neto tokovi tovrstnih kreditov pa so dosegli le slabo četrtino vrednosti iz leta 2008. Glede na to, da so se v istem mesecu neto prilivi kreditov

[7] Po podatkih je črpanje kreditov na osnovi jamstvene sheme do konca prvega četrtletja letos doseglo 645 mio EUR.
[8] Od leta 2005.

Slika 6: **Neto tokovi in medletne stopnje rasti kreditov prebivalstvu, podjetjem in NFI ter državi**



Vir: BS, preračuni UMAR.

za investicije pokrivali z na drugi strani podobno visokimi neto odplačili kreditov za obratna sredstva, ocenjujemo, da so tako podjetja in NFI v veliki meri le prestrukturirala ročnost kreditov. V obdobju visoke kreditne aktivnosti so imeli namreč velik pomen kratkoročni krediti, ki so jih podjetja najemala tudi za financiranje dolgoročnih projektov, saj so banke s posojanjem na kratek rok usklajevale ročnostno strukturo svojih bilanc, podjetja pa so pričakovala, da se bodo ti krediti ob zapadanju nemoteno refinancirali, obenem pa je bila zaradi krajši ročnosti ugodnejša tudi obrestna mera. Skromen obseg neto zadolževanja so podjetja in NFI beležila tudi na tujem, ki pa je sicer s 69,4 mio EUR preseglo neto zadolževanje pri domačih bankah, a je bilo kljub temu za skoraj 90 % nižje kot leto pred tem. Razlog za tako velik upad pa je predvsem v neto odplačevanju kreditov decembra lani v višini 319,4 mio EUR, kar je bila najvišja vrednost doslej.

V prvih štirih mesecih letos se je kreditna aktivnost bank glede na predhodna obdobja okrepila, upadanje medletnih stopenj rasti pa se je umirilo. Neto tokovi so bili tako na ravni 523,5 mio EUR in so le še za dobre 3 % zaostali za ravnjo iz primerljivega obdobja v letu 2009. Okrepilo se je predvsem zadolževanje gospodinjstev, kjer velik del predstavljajo stanovanjski krediti in so bili za več kot enkrat višji kot v istem obdobju lani. Zadolževanje podjetij in NFI je bilo v tem obdobju za slabo petino nižje od istega obdobja lani. V namenski strukturi zadolževanja pa je prišlo do nekoliko večjih premikov. Tako so podjetja in NFI letos okrepila zadolževanje v obliki kreditov, namenjenih za obratna sredstva, ki so beležili neto tok v višini dobrih 345 mio EUR, kar je sicer le nekoliko več kot v primerljivem obdobju lani. Prirast pa je po naši oceni ravno nasprotno kot lani v veliki meri posledica refinanciranja zapadlih kreditov, namenjenih investicijam, saj so ti krediti v tem obdobju beležili neto odliv v višini dobrih 190 mio EUR. Podjetja so tako zapadle dolgoročne kredite za investicije nadomestila s krediti krajših ročnosti, kar bo še okrepilo pritiske na njihovo likvidnost. Umirja se tudi zadolževanje podjetij na tujem, kjer so neto tokovi kreditov v prvih štirih mesecih letos dosegli 29,6 mio EUR, kar dosega le dobro četrtino vrednosti iz prvega četrtletja lani. Upad pa je posledica manjšega neto zadolževanja v obliki dolgoročnih kreditov, medtem ko je odplačevanje kratkoročnih kreditov glede na isto obdobje lani nekoliko upadlo.

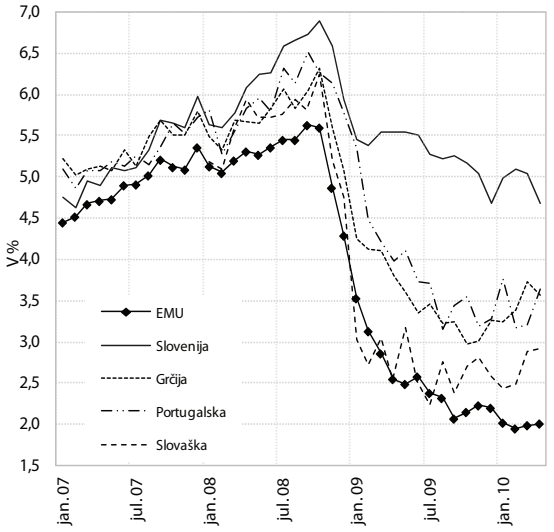
1.1.3. Gibanje obrestnih mer

Aktivne obrestne mere za slovenska podjetja so razmeroma visoke in predstavljajo dodatno breme. Od povprečja v EMU se razlikujejo tudi za več kot 250 bazičnih točk[9] in so bile aprila na eni izmed najvišjih ravni med vsemi državami članicami[10]. Njihova raven tako ni povsem sledila dinamiki zniževanja osrednje obrestne mere ECB in gibanju obrestnih mer v drugih državah članicah evrskega območja. Po ocenah so tako slovenske banke po širjenju finančne krize kreditne standarde bolj zaostrovale, kot so to počele v povprečju banke v ostalih državah članicah EMU (glej Poročilo o finančni stabilnosti, 2010). Od povprečja EMU so za več kot 100 bazičnih točk odstopale le še Malta, Ciper, Grčija in Portugalska. To so države, ki so imele aprila vsaj za 24 b. t. točk višje donosnosti do dospetja dolgoročnih državnih obveznic od Slovenije, med tem ko je bila v tem mesecu donosnost slovenskih državnih obveznic za približno 26 b. t. višja od povprečja evrskega območja. Kljub temu pa so bile v večini prej omenjenih državah obrestne mere za kredite podjetjem občutno nižje kot Sloveniji, kar pomeni, da je deželno tveganje trenutno manj pomemben dejavnik pri oblikovanju obrestnih mer za kredite podjetjem.

Razlogov za višje posojilne obrestne mere slovenskim nefinančnim družbam je več. (i) Banke so v preteklih letih obsežno kreditirale dejavnosti povezanih z gradbeništvom in prevzemnimi aktivnostmi. Te dejavnosti pa so bile z izbruhom krize med najbolj prizadetimi. Kakovost bančne aktive se je zato pričela postopoma slabšati, banke pa so pričele realizirane izgube in breme večjega obsega dodatnih oslabitev pokrivati z večjimi pribitki. (ii) Enega izmed pomembnejših razlogov bi lahko iskali v načinu financiranja pretekle visoke kreditne aktivnosti bank. Banke so zaradi omejenih domačih virov, ki niso sledili povečani kreditni aktivnosti, pomemben del financirale s tujimi krediti, ki so ponavadi krajših ročnosti od drugih virov financiranja (izdaja obveznic in pridobivanje dodatnega kapitala). Tako so bile tudi same naprej prisiljene posojati po krajših ročnostih. Podjetja so zato dolgoročne projekte financirala z zadolževanjem krajših ročnosti, obenem pa so pričakovala, da se bodo krediti ob zapadlosti nadomeščali z novimi krediti.

[9] Govorimo o obrestnih merah za podjetja za kredite nad 1 mio EUR z variabilno oz. do enega leta fiksno obrestno mero.
[10] Višjo obrestno mero je tokrat beležil le Ciper.

Slika 7: **Gibanje obrestnih mer za kredite podjetjem v Sloveniji in nekaterih državah članicah EMU**

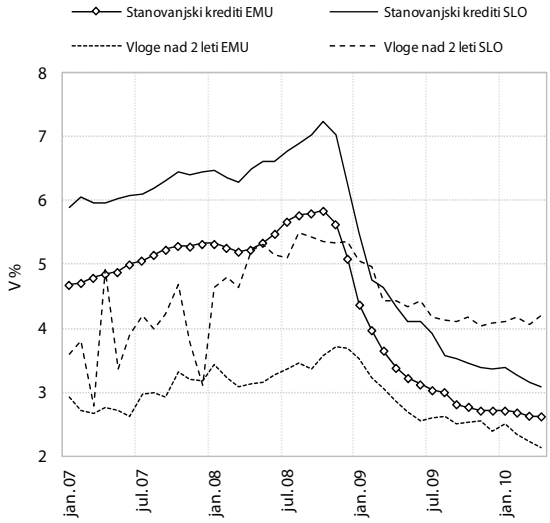


Vir: BS, ECB.

Finančna kriza pa je razmere na kreditnih trgih močno poslabšala, banke pa so s tem dobile še dodaten vzvod, za višje obrestne mere. (iii) Naslednjega izmed možnih razlogov za visoke obrestne mere bi lahko iskali tudi v tržni strukturi bančnega sistema, ki je med bolj koncentriranimi v evrskem območju[11] (glej Structural Indicators for the EU Banking Sector). (iv) Banke navajajo predvsem pomanjkanje ustrezno kakovostnih projektov, ki bi se lahko financirali po nižjih obrestnih merah, primerljivih z ostalimi državami članicami evrskega območja.

Na drugi strani pa so bile manjše razlike pri ostalih obrestnih merah. Na strani kreditov gospodinjstvom so bile tako obrestne mere le nekoliko višje od povprečne vrednosti v evrskem območju. Razmeroma neugodne razmere na medbančnih trgih pa nakazujejo razlike v pasivnih obrestnih merah, saj slovenske banke z namenom krepitve prilivov dolgoročnih vlog gospodinjstev v bančni sistem ponujajo za dolgoročne depozite med 100 do 200 bazičnih točk višjo obrestno mero kot v povprečju evrskega območja (glej tudi str. 79).

Slika 8: **Gibanje obrestnih mer za stanovanjske kredite in vloge z ročnostjo, daljšo od dveh let**



Vir: BS, ECB.

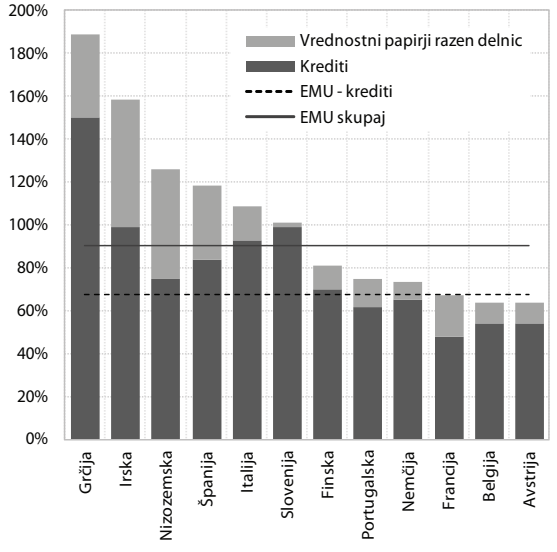
[11] Herfindahlov indeks je bil v letu 2008 na ravni 1.268, povprečje EMU (brez Slovaške) pa je bilo na ravni 687. Visoka vrednost pa je deloma tudi posledica majhnosti slovenskega bančnega sistema, vendar so imele kljub temu nekatere nam primerljive države nekoliko nižjo vrednost herfindahlovega indeksa.

2. Finančne obveznosti in sredstva podjetij in NFI v Sloveniji

2.1. Finančna obveznosti podjetij in NFI

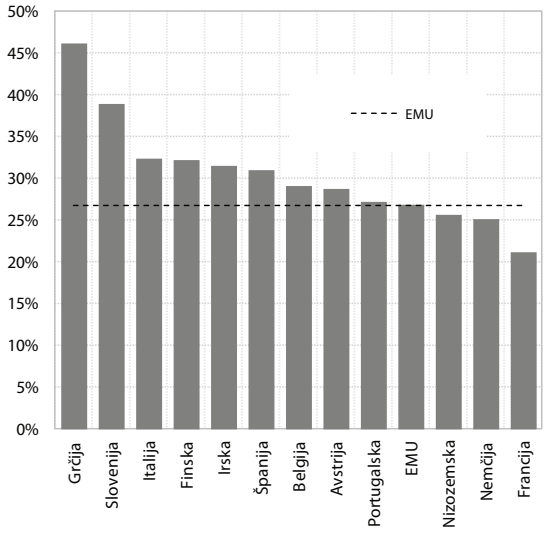
Finančni sistem v evrskem območju je bančno orientiran, kljub temu pa med posameznimi državami članicami obstajajo precej velike razlike tako v razvitosti kot tudi v delovanju finančnih sistemov. V Sloveniji se skoraj kot edini možni zunanji vir financiranja pojavlja zadolževanje pri bankah, ki je bil eden izmed pomembnih dejavnikov pretekle gospodarske rasti. Zadolževanje z izdajo dolžniških vrednostnih papirjev in zbiranje kapitala z izdajo lastniških vrednostnih papirjev ali z drugim lastniškim vstopom v podjetja je bilo v preteklih letih zanemarljivo. V primerjavi z drugimi državami članicami EMU je delež kreditov[12] glede na velikost lastniškega kapitala za skoraj polovico večji od povprečja v EMU in je bil v letu 2008 na ravni 98,8 %[13]. Med vsemi državami članicami EMU, za katere so razpoložljivi podatki, ima občutno višjo vrednost obsega kreditov glede na obseg lastniškega kapitala le Grčija, nam primerljivo pa Irska. Razmeroma velik delež kreditov slovenskih podjetij in NFI glede na lastniški kapital pa je tudi posledica slabo razvitega finančnega trga, saj drugih možnosti dolžniškega financiranja praktično ni. V primerjavi z letom 2007 pa se je v Sloveniji vrednost kazalnika povišala kar za 34,1 odstotnih točk[14]. K tako veliki rasti pa je poleg razmeroma visoke kreditne aktivnosti prispeval tudi velik upad vrednosti delnic, ki kotirajo na borzi, kar je vplivalo na manjši obseg lastniškega kapitala.

Slika 9: **Obseg kreditov podjetij in NFI ter vrednostnih papirjev razen delnic v primerjavi z lastniškim kapitalom konec leta 2008**



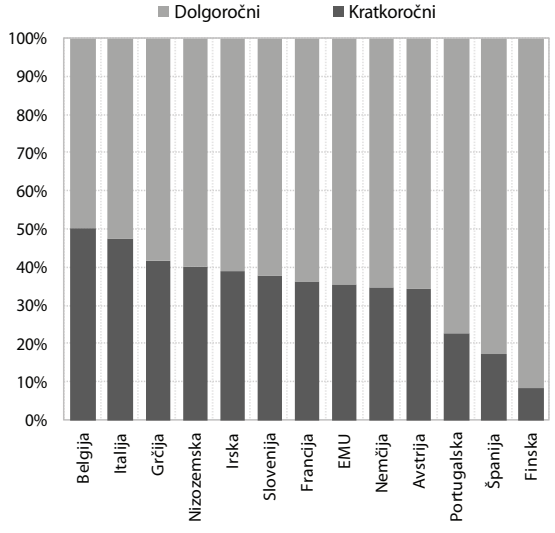
Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Slika 10: **Delež kreditov v obveznostih podjetij in NFI konec leta 2008**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Slika 11: **Ročnostna struktura kreditov podjetij in NFI konec leta 2008**



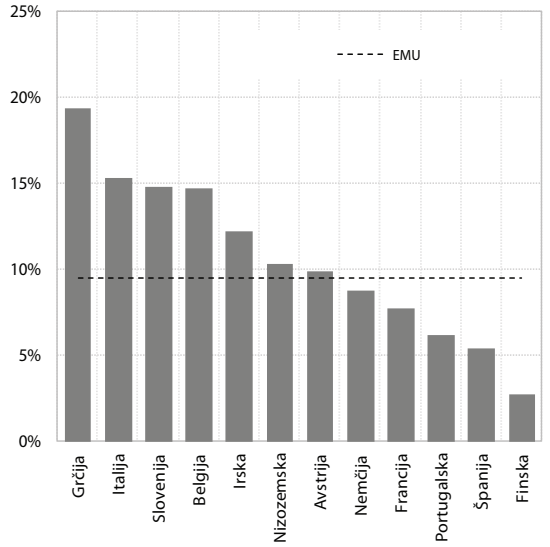
Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

[12] Brez upoštevanja trgovinskih kreditov in avansov
[13] Delež se tudi v letu 2009 ni bistveno spremenil.

[14] V EMU se je njegova vrednost okrepila za dobrih 20 odstotnih točk.

Tudi pri ročnostni strukturi kreditov prihaja do občutnejših odstopanj. Slovenska podjetja in NFI so imela tako konec leta 2008 sicer 38,0 % kratkoročnih kreditov, kar je le nekoliko nad povprečno vrednostjo EMU[15], ki je dosegala približno 35-odstotno raven[16]. Zaradi večjega obsega kreditov v obveznostih glede na večino ostalih držav članic evrskega območja pa so kratkoročni krediti predstavljali slabih 15 % vseh obveznosti, kar je za dobro polovico več od povprečne vrednosti v EMU.

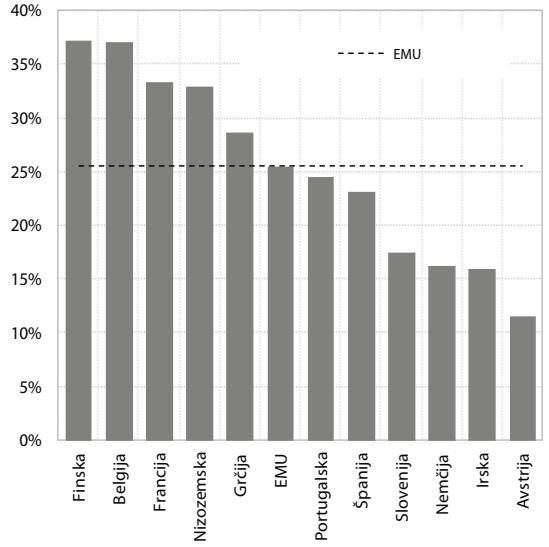
Slika 12: **Delež kratkoročnih kreditov v virih sredstev konec leta 2008**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

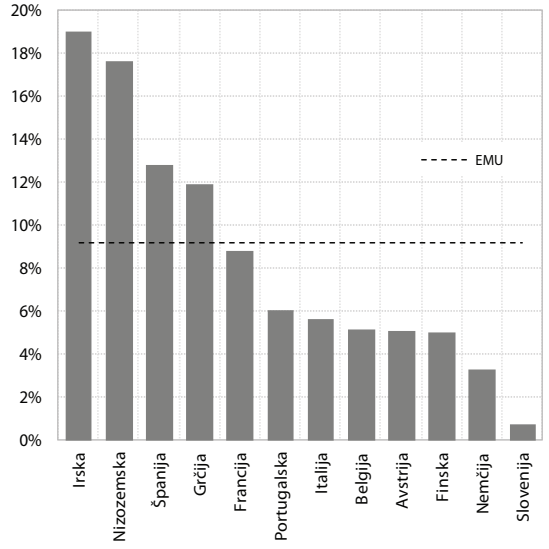
Slovenska podjetja in NFI imajo relativno manjši delež obveznosti v dolgoročnih instrumentih[17], kar v času zaostrenih razmer povzroča še dodatne pritiske na likvidnost. Delež lastniškega kapitala v obveznostih v Sloveniji sicer ne odstopa bistveno od povprečja EMU, vendar podrobnejša primerjava pokaže relativno nizek obseg delniškega kapitala, kar je po naši oceni posledica majhnega in slabo razvitega trga kapitala, saj se podjetja le redko poslužujejo pridobivanja lastniškega kapitala z izdajo delnic (glej Mastnak, 2010), obenem pa je pretežen del slovenskih podjetij premajhen, da bi lahko učinkoviteje izdal vrednostne papirje na razvitejših kapitalskih trgih. Še večji zaostanek za državami evrskega območja pa slovenska podjetja in NFI kažejo na področju financiranja z vrednostnimi papirji, razen delnic. Ti so v povprečju EMU predstavljali približno desetino obveznosti, medtem ko je bil v Sloveniji ta delež nižji od enega odstotka. Tržna kapitalizacija obveznic podjetij in NFI, ki kotirajo na Ljubljanski borzi, je bila konec leta 2009 na ravni 453,4 mio EUR, kar predstavlja le 4,2 % celotne tržne kapitalizacije obveznic in dosega približno dva odstotka vrednosti kreditov, ki so jih podjetja in NFI najela pri domačih bankah. Po našem mnenju bi lahko pomemben korak naprej na tem segmentu pomenila tudi pokojninska reforma, ki bo z večjim pomenom drugega pokojninskega stebra[18] okrepila povpraševanje po razmeroma varnih in likvidnih naložbah.

Slika 13: **Delež delnic v obveznostih konec leta 2008**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Slika 14: **Delež vrednostnih papirjev razen delnic v obveznostih podjetij in NFI konec leta 2008**



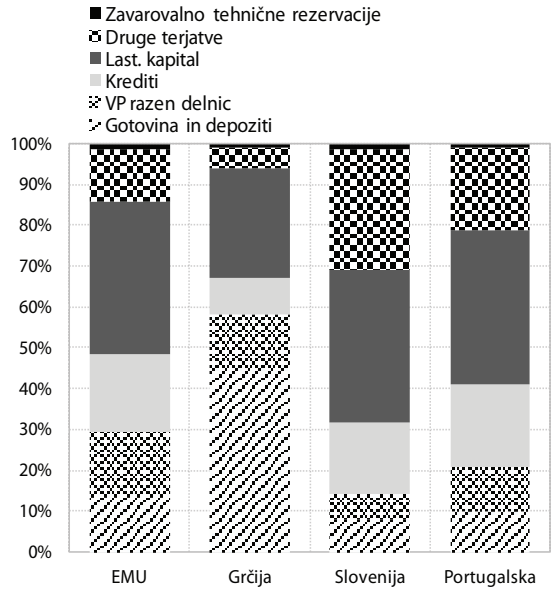
Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

[15] Manjkajo podatki za Malto, Ciper, Luksemburg in Slovaško.
[16] V letu 2009 pa je zaradi prestrukturiranja dolga prišlo do precejšnjega upada deleža kratkoročnih kreditov, ki je tako predstavljal le dobro tretjino vseh kreditov, ker je najnižja vrednost po letu 2006.
[17] Predvsem v delnicah in drugih vrednostnih papirjih.
[18] Pomembne naložbe pokojninskih skladov so tudi podjetniške obveznice. Redni mesečni prilivi v pokojninske sklade bi tako okrepili domače povpraševanje po tovrstnih vrednostnih papirjih.

2.2. Finančna sredstva podjetij in NFI

Slovenska podjetja in NFI imajo relativno nizek obseg finančnih sredstev[19] glede na obveznosti, tudi zato so bolj odvisna od zunanjega financiranja. Delež finančnih sredstev glede na obveznosti pri slovenskih podjetjih in NFI dosega le slabih 60 % obveznosti, medtem ko je v EMU skoraj 80-odstoten. V Sloveniji v letu 2008 med finančnimi sredstvi po pomenu močno odstopa delež drugih terjatev, ki je bil skoraj 30 odstoten in dvakrat presega povprečje v EMU. V tem segmentu finančnih obveznosti največji delež predstavljajo trgovinski krediti, kar pomeni, da imajo slovenska podjetja nadpovprečno velik delež terjatev do kupcev (trgovinskih kreditov in avansov), ki tako dosegajo skoraj 30 % vseh finančnih sredstev. V letu 2009 pa se njihov delež ni povečal, kar je glede na podatke o podaljševanju plačilnih rokov in večje plačilne nediscipline presenetljivo. Ocenjujemo, da je to posledica manjšega obsega poslovanja podjetij in NFI. Glede na to da je obseg drugih terjatev precej nad povprečjem EMU, pa menimo, da so likvidnostni pritiski na podjetja tudi posledica manj ugodnih plačilnih pogojev in slabše plačilne discipline.

Slika 15: **Primerjava strukture finančnih sredstev v Sloveniji, EMU in nekaterimi drugimi državami članicami v letu 2008**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Finančna sredstva slovenskih podjetij in NFI so tudi manj likvidna kot v poprečju EMU, zato so ta bolj odvisna od zunanjih virov financiranja. Tako imajo med finančnimi viri precej manjši delež gotovine in vlog (8,1 %), medtem ko je bilo povprečje v EMU v letu 2008 za približno polovico večje. Slovenska podjetja in NFI imajo med svojimi sredstvi tudi relativno majhen delež drugih vrednostnih papirjev brez delnic, ki dosega le dobrih 6 % vseh finančnih sredstev, medtem ko v EMU ta delež presega 15 %. Ti kazalniki nam nakazujejo, da je delež likvidnih sredstev v slovenskih podjetjih in NFI bistveno nižji kot v povprečju EMU, kar pomeni, da so zato slovenska podjetja še bolj odvisna od zunanjih virov financiranja, njihovo poslovanje pa je tako tudi bolj občutljivo na likvidnostne krče.

[19] Gotovina in vloge, vrednostni papirji, razen delnic, lastniški kapital, zavarovalno tehnične rezervacije, dana posojila, druge terjatve.

3. Tveganja za finančni sistem

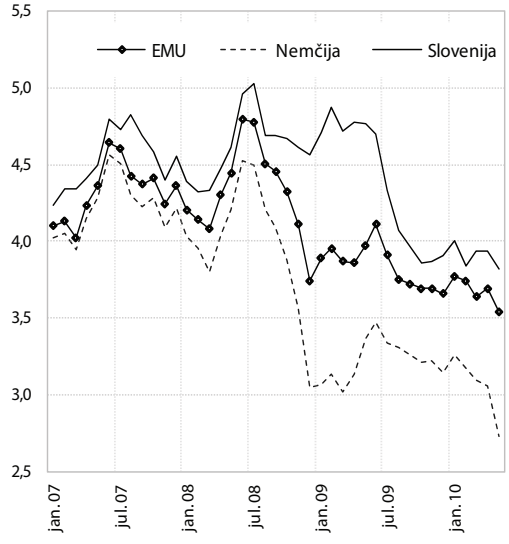
Slovenski bančni sistem se v nasprotju z nekaterimi drugimi državami članicami evrskega območja do sedaj še ni soočil z večjimi pretresi in kljub pospešitvi rasti deleža nedonosnih kreditov še naprej ostaja stabilen. Slovenske banke so se s težavami soočile kasneje od bank iz držav z razvitejšimi finančnimi sistemi, ki predstavljajo pomemben del bančnega sistema EMU. Zamik je predvsem posledica dejstva, da slovenske banke niso bile izrazito izpostavljene naložbam, povezanih z drugorazrednimi hipotekarnimi vrednostnimi papirji, temveč se je negotovost v slovenski bančni sistem prenesla predvsem s sekundarnimi učinki nižje likvidnosti na mednarodnih finančnih trgih in širjenjem neugodnih gibanj tudi na druge sektorje gospodarstva. Sprva so se negativni vplivi mednarodne finančne krize kazali predvsem v nekoliko manjši razpoložljivosti virov, šele z zamikom pa so pričeli močneje vplivati tudi na kakovost bančnih naložb in s tem na slabše rezultate poslovanja. Dejavnike tveganja za stabilnost slovenskega finančnega sistema lahko delimo na dva sklopa, na zunanje dejavnike in notranje dejavnike tveganja.

3.1. Zunanji dejavniki tveganja

Potem ko so vlade in centralne banke ob zaostrovanju finančne krize sprejele nestandardne ukrepe, s katerimi so bančnemu sistemu zagotovile dodatno likvidnost, je pričakovati, da se bodo v letošnjem letu nekateri izmed sprejetih ukrepov postopoma umaknili. ECB je tako že napovedala umik operacij dolgoročnejšega refinanciranja, s katerimi je lani praktično neomejeno zagotavljala likvidnost z ročnostjo enega leta[20]. Prav tako imajo ukrepi države le omejen čas trajanja, vendar država že pripravlja določene ukrepe, s katerimi bi nadomestila del ukrepov, ki se bodo iztekli 31. 12. 2010[21]. Banke bodo zato primorane poiskati dodatna sredstva na medbančnih trgih, kar bo povzročilo večje povpraševanje in s tem težjo dostopnost do zunanjih virov financiranja, zlasti za manjše in manj uveljavljene banke. Večji pomen kot v preteklosti bi lahko za slovenske banke predstavljalo tudi dolgoročnejše financiranje (v primerjavi z medbančnimi krediti) z izdajo obveznic, kjer pa poleg bank na tem segmentu okrepljeno nastopa tudi zadolževanje držav[22].

Pod kakšnimi pogoji se bodo banke uspele zadolževati na mednarodnih finančnih trgih, bo precej odvisno tudi od bonitetne ocene in pogojev zadolževanja, pod katerimi se zadolžujejo matične države. Čeprav primerjava donosnosti do dospetja državnih obveznic kaže, da je zaostanek Slovenije za povprečjem EMU relativno nizek in je primerljiv tudi z obdobji pred izbruhom mednarodne finančne in gospodarske krize, pa nekoliko podrobnejša primerjava s posameznimi državami članicami kaže, da se je razpon do držav z oceno najmanjšega tveganja kar precej povečal. Zahtevana donosnost slovenskih obveznic je bila tako aprila za 88 bazičnih točk višja od nemških, kar je približno trikrat toliko kot pred izbruhom krize.

Slika 16: **Gibanje donosov do dospetja slovenskih ter nemških obveznic in povprečja v EMU**



Vir: Eurostat.

3.2. Notranji dejavniki tveganja

Ob izbruhu finančne krize so večje tveganje za stabilnost slovenskega finančnega sistema predstavljali zunanji dejavniki, z njenim vztrajanjem pa vse bolj v ospredje prihajajo notranji dejavniki. Ti so povezani predvsem z visoko kreditno aktivnostjo podjetij in NFI v preteklih letih in veliko izpostavljenostjo do dejavnosti, ki so bile med bolj prizadetimi v finančni krizi, nekoliko manjše, a ne zanemarljivo tveganje pa se pojavlja tudi pri zadolževanju prebivalstva in je povezano predvsem z gibanji na trgu dela in deviznih trgih.

[20] S ponovnim zaostrovanjem razmer zaradi poglabljanja krize v Grčiji pa je ECB okrepila 3- in 6-mesečne operacije dolgoročnejšega refinanciranja.

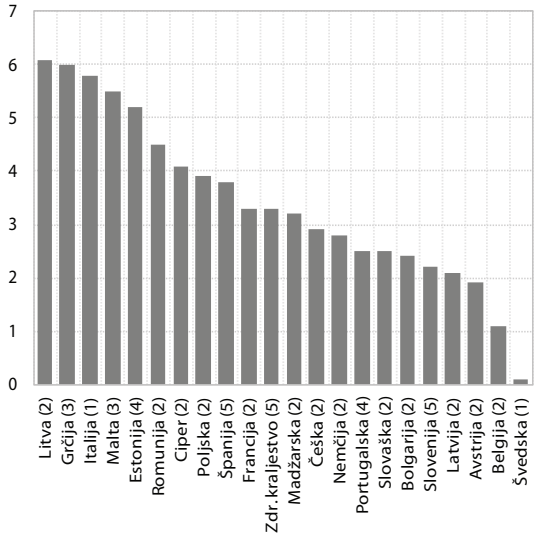
[21] Vlada je sicer v začetku maja sprejela predlog Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb. Cilj predlaganega zakona je namreč omogočiti gospodarskim družbam s sedežem v Republiki Sloveniji pridobitev dolgoročnih kreditov za financiranje investicij, ki bodo povečale dodano vrednost na zaposlenega v družbi ali povečale zaposlovanje te gospodarske družbe. Neomejena jamstva za vloga pa se bodo konec leta 2010 iztekla, takrat pa bo znesek neomejenih jamstev skladno z direktivo 2009/19/ES, ki je bila sprejeta marca 2009, povečan na 100.000 EUR, kar je skoraj petkratnik jamstva pred izbruhom finančne krize. Obenem pa direktiva tudi določa, da se rok za izplačilo zajamčenih vlog iz treh mesecev skrajša na dvajset delovnih dni.

[22] Glede na to, da se je v zadnjih mesecih potreba po dodatnih finančnih sredstvih močno povečala in s tem tudi pritisk na finančne trge, je ECB že posredovala na trgih državnih in zasebnih dolžniških papirjev.

3.2.1. Rast deleža slabih in nedonosnih terjatev

Poleg omejenega dostopa do sredstev na mednarodnih finančnih trgih se slovenske banke soočajo tudi s težavami, povezanimi s preteklo kreditno aktivnostjo. Raziskave nakazujejo, da so bile bančne krize v preteklosti tudi rezultat visokih rasti kreditov (glej npr. Demirgüc-Kunt, Detragiache, 1997). Rast kreditov v Sloveniji pa je bila na vrhuncu približno trikrat višja od povprečja v državah članicah EMU, prav tako je tudi precej presegala rast gospodarske aktivnosti. Tako se je delež kreditov glede na BDP v zadnjih letih precej povečal. Obseg nedonosnih kreditov (krediti z boniteto D in E) je bil ob koncu leta na ravni 1,1 mrd EUR, kar je približno 30 % več kot ob koncu leta 2008. Delež nedonosnih terjatev pa se je konec leta 2009 v primerjavi s koncem leta 2008 povečal za 0,4 odstotne točke, na 2,2 %. Kljub razmeroma močni rasti pa delež nedonosnih kreditov še vedno ostaja precej pod ravnjo, ki so jo že v letu 2008 dosegale nekatere druge države članice EU. Še višjo rast pa so dosegli krediti, razvrščeni v C bonitetni razred, ki skupaj z nedonosnimi krediti tvorijo skupino slabih kreditov, njihov obseg je bil konec leta na ravni 1,3 mrd EUR in je bil kar za 1,7-krat višji kot leto pred tem. Ocenjujemo, da se bo del kreditov, uvrščenih v C bonitetni razred, v prihodnjih obdobjih uvrstil tudi v bonitetna razreda D in E, kar bo še naprej ohranjalo rast nedonosnih kreditov na razmeroma visoki ravni.

Slika 17: **Delež nedonosnih kreditov v izbranih državah**



Vir: IMF.
Opombe: 1 Q4 2007; 2 Q4 2008; 3 Q2 2009; 4 Q3 2009; 5 Q4 2009.

Po visoki kreditni aktivnosti v letih po vstopu Slovenije v EMU se je v preteklem letu zaradi slabšanja razmer v gospodarstvu pričel povečevati tudi delež nedonosnih kreditov. Ta je porasel prvič v zadnjih treh letih, odkar imamo primerljive podatke. Največji prirast deleža nedonosnih kreditov so dosegle pretežno tiste dejavnosti, ki so bile v preteklosti bolj izpostavljene prevzemnim aktivnostim in naložbam v nepremičnine. Podjetja iz teh dejavnosti so bila namreč ob izbruhu gospodarske krize med bolj prizadetimi. Na slabšanje kakovosti bančne aktive kaže tudi oblikovanje dodatnih oslabitev, ki se je okrepilo že ob koncu leta 2008, v letu 2009 pa je bilo na ravni slabih 500 mio EUR, kar je za skoraj dve tretjini več kot leto pred tem. Obsežnejše oblikovanje dodatnih oslabitev se je nadaljevalo tudi v prvih štirih mesecih leta 2010. Banke so tako v tem obdobju oblikovale za 147,8 mio EUR dodatnih oslabitev in rezervacij, kar je za dobro tretjino več od primerljivega obdobja v letu 2009. V prvih dveh mesecih letos pa je obseg nedonosnih kreditov porasel za dobra 2 % in je predstavljal 2,3 % razvrščene aktive slovenskega bančnega sistema. Na drugi strani pa so krediti, razvrščeni v bonitetni razred C, beležili podobno visok upad, kar pa je po naši oceni tudi že posledica prelivanja teh kreditov med nedonosne kredite.

3.2.2. Tveganja pri kreditiranju podjetij in NFI

V obdobju najvišje kreditne rasti v letih 2006 do 2008 je bil pomemben del kreditne aktivnosti usmerjen v dejavnosti, ki so povezane z gradbeništvom in prevzemnimi aktivnostmi[23]**.** Obseg kreditov tem sektorjem pa se je takrat povečal za 4,4 mrd EUR. Te dejavnosti so bile z izbruhom mednarodne finančne krize med bolj prizadetimi: gradbeništvo predvsem zato, ker je prodaja nepremičnin močno upadla in ta podjetja niso imela dovolj denarnega toka, s katerim bi lahko nemoteno poravnavala vse svoje obveznosti; podjetja, ki so bila povezana s prevzemnimi aktivnostmi, pa so se poleg manjšega obsega poslovanja[24] soočila tudi z občutnim padcem vrednosti njihovega premoženja, ki je bil rezultat negativnih gibanj na finančnih trgih[25]. Kakovost bančnih terjatev do teh sektorjev se je v letu 2009 precej poslabšala. Delež nedonosnih kreditov se je tako tem dejavnostim v povprečju povečal za dobre 1,6 odstotne točke[26].

[23] Te dejavnosti so finančno posredništvo, poslovanje z nepremičninami ter strokovne znanstvene in tehnične dejavnosti.
[24] Njihovi krediti niso bili namenjeni širjenju proizvodne aktivnosti in ustvarjanju nove dodane vrednosti, kar je še dodatno obremenilo že obstoječe proizvodne aktivnosti.
[25] V letu 2008 je osrednji indeks Ljubljanske borze SBI20 beležil upad v višini 67,5 %.
[26] To je štirikratnik celotnega povečanja deleža nedonosnih kreditov.

Razmeroma velik obseg nedonosnih kreditov je tudi v predelovalnih dejavnostih[27]**.** Te predstavljajo približno četrtino vseh kreditov bank nefinančnim podjetjem, delež nedonosnih kreditov pa je presegal tretjino vseh nedonosnih kreditov nefinančnim podjetjem, 3,4 % vseh kreditov domačih bank odobrenim temu sektorju pa je bilo razvrščenih med nedonosne terjatve.

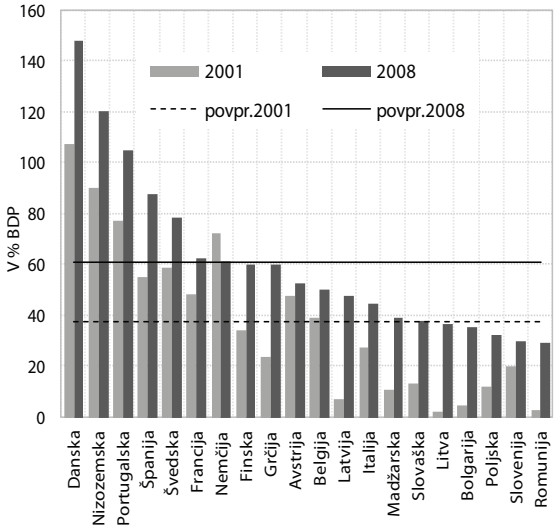
Podjetja in NFI imajo relativno velik delež kratkoročnih kreditov, ki je predstavljal približno 35 % vseh kreditov. Podjetja in NFI so pomemben del svojih dolgoročnih projektov financirala tudi s kratkoročnimi krediti z namenom, da se bodo ob zapadlosti refinancirali z novimi krediti. Takšen način financiranja so spodbujale tudi banke, saj so zaradi krajših ročnosti sredstev na medbančnih trgih morale skrbeti tudi za usklajeno ročnostno strukturo lastnih bilanc. Razmere na finančnih trgih pa so se v tem času precej spremenile, tako banke niso bile več pripravljene refinancirati zapadlih kreditov oziroma so močno zaostrile pogoje kreditiranja, kar še dodatno bremeni denarne tokove podjetij. V letu 2008[28] pa so imela podjetja skoraj polovico kreditov najetih pri domačih bankah v obliki kratkoročnih kreditov, kar predstavlja dodatno tveganje za kakovost bilanc slovenskega bančnega sistema.

3.2.3. Tveganje kreditov gospodinjstev

Tveganja za finančno stabilnost iz sektorja gospodinjstev izhajajo pretežno iz njihove nezmožnosti za odplačevanje kreditov, kar je povezano predvsem z gibanjem dohodka[29]**.** Trenutne razmere večje brezposelnosti in zniževanja dohodkov (tudi relativno glede na višino anuitete oz. kredita) bi lahko privedle do tega, da nekatera gospodinjstva morda niso več sposobna odplačevati kreditov. Po lanskem zmanjšanju naj bi se letos (Pomladanska napoved UMAR) število prejemnikov plač zmanjšalo še za 2,3 %, s čimer bi se povprečno letno število brezposelnih povečalo za okoli 22 %, masa neto plač pa naj bi se tako realno znižala za dober odstotek.

Na agregatni ravni so slovenska gospodinjstva v primerjavi z državami EU manj zadolžena. Ker podatkov o anuitetah, zneskih zamud ipd. ali dohodkovni strukturi kreditojemalcev nimamo, niti takšnega zbiranja podatkov ne omogoča slovenski informacijski sistem bonitet (SISBON), bomo v nadaljevanju predstavili nekaj podatkov[30], na podlagi katerih lahko le delno sklepamo o tveganosti kreditov slovenskih gospodinjstev za

Slika 18: **Delež obveznosti v BDP, v %, gospodinjstva in NPISG, 2008 in 2001, EU**



Vir: Eurostat.
Opombe: Prikazane so evropske države, za katere so bili na voljo podatki. Prikazano je navadno povprečje teh držav.

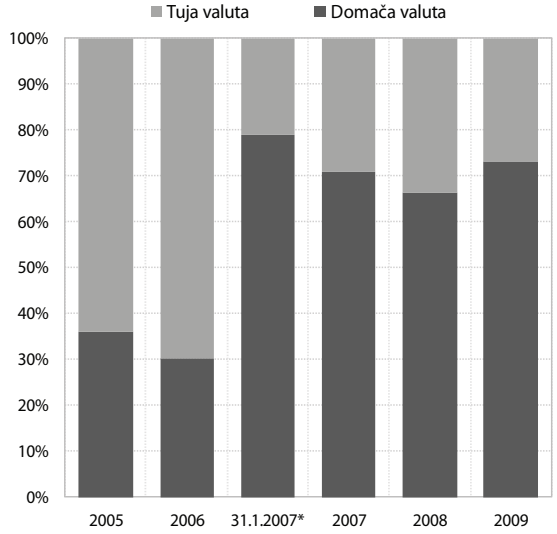
finančni sistem. Ob koncu leta 2009 so bile po četrtletnih finančnih računih BS obveznosti gospodinjstev in NPISG nominalno višje za 5,4 %, kar je najnižja rast od leta 2002, ko imamo na voljo letne podatke. Prvič po letu 2004 se je tudi zgodilo, da je obseg obveznosti porasel za manj kot obseg finančnih sredstev (8,0 %). Zadolženost, merjena kot razmerje med obveznostmi in finančnimi sredstvi, se je tako v primerjavi z letom prej nekoliko zmanjšala (za 0,8 o.t. na 29,6 %). Medtem pa se je zadolženost, merjena s kazalnikom obveznosti glede na BDP, zaradi visokega padca BDP lani povečala za 3,6 o. t. na 33,8 %.

Četrtina vseh gospodinjstev težko ali zelo težko shaja s svojimi dohodki, delež pa je približno enak kot v povprečju EU. Po anketi EU-SILC je bil leta 2008 (zadnji podatki so torej na voljo za čas pred zaostrovanjem krize) delež tistih, ki so zelo težko ali težko shajali s svojimi dohodki, približno na ravni EU in nekoliko višji kot v EMU, podoben pa je bil tudi delež gospodinjstev, ki zamujajo pri odplačevanju nakupov na obroke ali nestanovanjskih kreditov (2–3 %). 67 % slovenskih gospodinjstev je poročalo, da ni imelo odplačil na obroke.

Tveganje neodplačevanja je večje pri stanovanjskih kreditih, saj se najemajo v večjih vrednostih, njihova ročnost pa je daljša, kar pomeni, da je več možnosti, da se gospodinjstvom v tem času spremeni dohodkovni položaj oz. da ta vpliva na odplačilno sposobnost. Delež stanovanjskih kreditov v strukturi vseh kreditov gospodinjstvom je od leta 2004, ko je znašal 23,3 %, močno porasel (na 46,7 % konec leta 2009, marca 2010 47,8 %), vendar je bil še vedno vidno manjši kot v povprečju EMU (71,6 % konec leta 2009). To je tudi eden izmed razlogov za razmeroma nižjo agregatno zadolženost slovenskih gospodinjstev (gl. sliko 18),

[27] Glede na delež v BDP so predelovalne dejavnosti najpomembnejši segment slovenskega gospodarstva, saj je njihova dodana vrednost v letu 2009 kljub občutnemu upadu še vedno predstavljala največji del BDP (17,5 %).
[28] Do takrat so na voljo podrobnejši podatki iz Finančnih računov.
[29] V nekoliko manjši meri tudi z gibanji na deviznih trgih.
[30] Zadolženost gospodinjstev na agregatni ravni, anketni podatki o obremenjenosti s krediti in zamudah ter o sposobnosti gospodinjstev za izpolnjevanje obveznosti na podlagi podatkov o boniteti terjatev.

Slika 19: **Valutna struktura stanovanjskih kreditov v obdobju od leta 2005 do 2009**



Vir: BS, preračuni UMAR.
Opomba: *Velik strukturni preskok je posledica prevzema evra s 1. 1. 2007.

saj se potrošniški krediti, ki imajo krajšo ročnost, prej iztečejo in torej manj akumulirajo. Na večje tveganje stanovanjskih kreditov nakazuje tudi dinamika zadolževanja v obliki tovrstnih kreditov. Ti so v obdobju od leta 2005 do 2009 beležili neto tokove v višini 3,1 mrd EUR in so predstavljali skoraj dve tretjini celotnega neto zadolževanja gospodinjstev pri bankah, njihov obseg pa se je v tem obdobju povečal za skoraj 4-krat[31]. To pomeni, da se je velika večina teh kreditov najemala v zadnjih 4-ih letih. Na osnovi tega pa ocenjujemo, da je verjetnost težav z odplačili večja. Bolj tvegani so predvsem krediti, odobreni tik pred izbruhom krize, ko je bila vrednost nepremičnin na najvišji ravni, saj obstaja možnost, da bo ob nadaljevanju neugodnih gibanj na trgu nepremičnin vrednost neodplačanega kredita presegla tržno vrednost zastavljene nepremičnine.

Poleg močnega zadolževanja v obliki stanovanjskih kreditov dodatno tveganje predstavlja tudi tečajno tveganje, saj veliko večino najetih deviznih kreditov gospodinjstev predstavljajo pravstanovanjski krediti[32]. Zaradi ugodnejših pogojev zadolževanja so se visoke stopnje rasti stanovanjskih deviznih kreditov nadaljevale tudi po prevzemu evra, njihov delež pa se je do širjenja finančne krize v zadnjem četrtletju 2008 povečal iz dobre petine na slabih 35 %. Del kreditojemalcev se je po naši oceni z nastopom kreditnega krča in velike negotovosti na deviznih trgih kasneje odločil za zamenjavo deviznih kreditov v evrske, tako da je njihov delež do marca 2010 upadel na dobro četrtino, a je njihova vrednost še vedno bila razmeroma visoka in je bila na ravni 1,1 mrd EUR.

[31] Rast v EMU v tem obdobju ni dosegla niti 40 %.
[32] Delež presega 80 %.

4. Ugotovitve in izzivi

Kreditna aktivnost se je z izbruhom finančne krize pričela umirjati v vseh državah članicah evrskega območja, vendar pa se je dinamika umirjanja med posameznimi državami članicami precej razlikovala. Največje upade medletnih stopenj rasti obsega kreditov so beležile tiste države, ki so še leto pred tem beležile nadpovprečne stopnje rasti zadolževanja domačih nebančnih sektorjev. Med posameznimi sektorji v gospodarstvu pa se je najbolj umirilo zadolževanje podjetij in NFI, ki so v letu 2009 celo neto odplačevali najete kredite, medtem ko je bilo zadolževanje gospodinjstev le za dobro četrtino nižje kot leto poprej.

Med države z izrazitejšim umirjanjem rasti obsega kreditov domačim nebančnim sektorjem se uvršča tudi Slovenija, ki pa je kljub temu še vedno beležila eno izmed višjih rasti v evrskem območju. Takšno gibanje je posledica manjšega upada zadolževanja prebivalstva in še vedno skromnega pozitivnega neto toka zadolževanja podjetij in NFI. Ta so se kljub močnejšemu zaostrovanju posojilnih pogojev od povprečja v evrskem območju še vedno zadolževala pri domačih bankah, njihova minimalna medletna stopnja rasti pa je bila med višjimi v evrskem območju. Da so se podjetja pripravljena zadolževati kljub neugodnim kreditnim pogojem, pa je po naši oceni predvsem posledica na eni strani manjšega obsega lastnih finančnih sredstev, ki so tudi manj likvidna, in na drugi strani posledica relativno velikega obsega obveznosti, kjer pomemben delež predstavljajo tudi kratkoročne obveznosti, kar podjetja in NFI vodi v še večjo odvisnost od zadolževanja pri bankah, ki je pri nas praktično edina možnost zunanjega financiranja.

V letu 2009 je prišlo do hitrejšega slabšanja kakovosti bančne aktive. To je bilo skladno z razmeroma visoko kreditno aktivnostjo v zadnjih letih deloma tudi pričakovano, vendar pa je k rasti deleža nedonosnih in slabih kreditov pomembno prispeval tudi izbruh finančne krize. Pomemben del kreditov je bil odobren v času visoke gospodarske rasti, ko so tveganja bolj prikrita, banke pa se obnašajo izrazito prociklično, saj je pozornost glede vrednotenj tveganj v obdobju konjunkture na bistveno nižji ravni, kar še dodatno krepi kreditno aktivnost, v obdobju gospodarskega upada pa so preveč restriktivne, kar še poglobi negativna gibanja. Obseg nedonosnih kreditov se je tako okrepil za slabih 30 %, glede na delež pa je bil še vedno pod ravnjo, ki so jo dosegale nekatere druge države članice EU, in tudi pod ravnjo, ki jo je bančni sistem dosegal ob vstopu v EU.

Po rasti nedonosnih in slabih terjatev izstopajo predvsem dejavnosti, ki so povezane z naložbami v nepremičnine, in tiste, ki so bile vpletene v prevzemne aktivnosti. Ocenjujemo, da so podjetja in NFI del zapadlih kreditov, ki jih niso bila sposobna odplačati, poplačala z novim zadolževanjem, s čimer so krepitev obsega nedonosnih in slabih terjatev delno odlagala v prihodnost. Tveganja na strani gospodinjstev so precej nižja in po naši oceni obstajajo predvsem pri zadolževanju v obliki stanovanjskih kreditov, ki je bilo v preteklih letih izredno močno, prav tako pa je bolj tvegana tudi valutna struktura teh kreditov, saj je pomemben del teh kreditov najetih v tuji valuti.

Posebno pozornost je treba nameniti trenutnim gibanjem kakovosti bančnih naložb in nizki kreditni aktivnosti domačih bank. Podatki o oblikovanju dodatnih oslabitev za prva dva meseca letos nakazujejo, da se kakovost naložb slovenskega bančnega sistema še naprej slabša, delež nedonosnih kreditov pa je v tem obdobju porasel na 2,3 %. V primeru da se bo rast nedonosnih in slabih kreditov še okrepila, bi bilo smiselno razmisliti tudi o sprejetju dodatnih ukrepov za obvladovanje tveganj in sanacijo slabih bančnih terjatev. Kreditna aktivnost se je sicer v primerjavi s koncem leta 2009 nekoliko izboljšala, a še vedno ostaja na precej nizki ravni. Težave z nizko kreditno aktivnostjo imajo tudi tista podjetja, ki s krizo niso bila močneje prizadeta oziroma v krizi vidijo celo svoje priložnosti. Lažji dostop do finančnih virov bi tako tem podjetjem olajšal poslovanje, obenem pa bi preprečil, da bi se kriza v večji meri razširila tudi na podjetja, ki nimajo strukturnih problemov, kar bi nekoliko omililo tudi pritiske na finančno stabilnost.

V nekoliko daljšem obdobju pa bi bilo treba razmisliti tudi o strukturnih spremembah v načinu financiranja slovenskega gospodarstva. To se v veliki meri financira z zadolževanjem pri bankah. Problem tovrstnega financiranja pa je ta, da (i) so krediti krajših ročnosti in (ii) jih je treba prej ali slej vrniti. Finančna kriza pa je ta proces samo nekoliko pospešila. Zato bi se bilo treba za stabilnejšo finančno konstrukcijo preusmeriti k izdajam vrednostnih papirjev (delnic, lahko tudi obveznic, ki so daljših ročnosti od kreditov) in neposrednim naložbam. Kratkoročno pa bi lahko likvidnost izboljšali tudi z večjo plačilno disciplino in medsebojnimi poboti terjatev.

Literatura in viri

Bilten BS (različne številke). Ljubljana: Banka Slovenije.

Demrgüc-Kunt, Asli, Detragiache, Enrica. (1997). The determinants of banking Crises – Evidence from Industrial and Developing

Countries. Washington: The World Bank.

ECB Statistical Data Warehouse. ECB. Dostopno na http://sdw.ecb.europa.eu/.

Euro Area Bank Lending Survey (april 2009). Frankfurt am Mein: European Central Bank.

Eurostat portal page. Dostopno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.

Fianancial Soundness Indicators. Pridobljeno aprila 2010 na strani http://www.imf.org/external/np/sta/fsi/eng/fsi.htm.

Finančni računi Slovenije 2003 – 2008. Ljubljana: Banka Slovenije.

Global financial stability report (april 2010). Washingtom: Internatinal monetary found.

Mastnak, Simon. (2010). Gospodarsko-finančna kriza in možnosti za financiranje gospodarskih družb preko trga kapitala. Razvojne priložnosti trga kapitala v Sloveniji po finančni krizi. Ljubljana, str. 81-90.

Mesečne in letne statistike Ljubljanske Borze december in leto 2009. Pridobljeno januarja 2010 na strani http://www.ljse.si/.

Poročilo o finančni stabilnosti (različni letniki). Ljubljana: Banka Slovenije.

Poslovanje bank v tekočem letu, gibanja na kapitalskem trgu in obrestne mere (različne številke). Ljubljana: Banka Slovenije.

Stabilnost slovenskega bančnega sistema (december 2010). Ljubljana: Banka Slovenije.

Statistični podatkovni portal. Statistični urad RS. Dostopno na http://www.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp.

Structural Indicators for the EU Banking Sector (januar 2010) Frankfurt am Mein: European Central Bank.

ekonomski izzivi 2010

ISSN 1855-0118