UMAR

# ekonomski izzivi 2012

**Ekonomski izzivi 2012**
ISSN 1855-0118
Ljubljana, julij 2012

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

**Avtorice in avtorji Ekonomskih izzivov 2012 so:**

**I. Fiskalna gibanja in politika: mag. Marijana Bednaš** (odgovorna urednica, Povzetek, Fiskalna gibanja in politika v EU, Analiza ciklično prilagojenega salda, Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi, Izzivi fiskalne politike), **mag. Gonzalo Caprirolo** (Dolg sektorja država, Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi, Modelska ocena različnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ), **mag. Marko Glažar** (Ocena ciklično prilagojenega salda, Modelska ocena različnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ), **Matevž Hribernik** (Fiskalna gibanja in politika v EU), **Katarina Ivas, MSc** (Okoljski davki), **Jasna Kondža** (Javnofinančni agregati sektorja država, Sektor država na lokalni ravni, Mednarodna primerjava davčnih obremenitev, Mednarodna primerjava odhodkov, Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti), **dr. Ana Murn** (Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi, Učinkovitost državnih pomoči in pomoči »de minimis«), **Dragica Šuc, MSc** (Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU), **mag. Eva Zver** (Dolgoročna vzdržnost javnih financ)

**II. Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko: dr. Alenka Kajzer** (odgovorna urednica, Povzetek, Trg dela in politika trga dela v EU, Vpliv krize na trg dela v Sloveniji, Mladi na trgu dela v Sloveniji, Ovire in spodbude za zaposlovanje mladih, Politika trga dela v Sloveniji, Izzivi), **Lidija Apohal Vučković** (Ovire in spodbude za zaposlovanje mladih, Izzivi), **mag. Tanja Čelebič** (Vključenost mladih v izobraževanje, Neaktivnost in zgodnje opuščanje šolanja mladih, Ovire in spodbude za zaposlovanje mladih), **Barbara Ferk** (Mladi na trgu dela v Sloveniji), **Tomaž Kraigher** (Mladi na trgu dela v Sloveniji, projekcija vključenosti mladih v izobraževanje), **Urška Lušina, mag.** (Vpliv dviga minimalne plače v letu 2010 na izgubo delovnih mest), **Mitja Perko, mag.** (Beveridge krivulja, Mladi na trgu dela v Sloveniji), **mag. Ana Tršelič Selan** (Gibanje in politika plač)

**III. Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji: Marjan Hafner** (odgovorni urednik, Povzetek, Kreditni trgi, Zadolževanje po dejavnostih pri bankah v letu 2011, Struktura virov financiranja, Bančni viri, Tveganja za kreditno aktivnost, Slabe razmere na trgu dela in nelikviden nepremičninski trg, Izzivi), **mag. Barbara Ferk** (Zadolževanje gospodinjstev v Sloveniji, Poslabševanje kakovosti bančnih naložb - gospodinjstva, Slabe razmere na trgu dela in nelikviden nepremičninski trg), **Urška Lušina, mag.** (Zadolženost in finančna struktura podjetij v Sloveniji), **dr. Matija Rojec** (Tuji viri financiranja podjetij)

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

**Oblikovanje grafikonov:** Marjeta Žigman
**Oblikovanje:** Katja Korinšek, Pristop
**Računalniška postavitev:** Peter Hazler

**Tisk:** SURS
**Naklada:** 180 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** ..... 10
**1. Fiskalna gibanja in politika v EU** ..... 11
**2. Javnofinančni agregati sektorja država (ESA 95) v letu 2011** ..... 16
**2.1. Ciklično prilagojeni in strukturni saldo javnih financ** ..... 19
**3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU** ..... 22
**4. Dolg sektorja država** ..... 25
**5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izdatki, povezani s staranjem prebivalstva** ..... 27
**6. Primerjava davčne obremenitve dela, potrošnje in kapitala v Sloveniji in EU** ..... 31
**6.1. Davki na delo** ..... 31
**6.2. Davki na potrošnjo** ..... 33
**6.3. Davki na kapital** ..... 37
**6.4. Implicitne davčne stopnje** ..... 38
**7. Primerjava odhodkov po ekonomski strukturi v Sloveniji in EU** ..... 39
**8. Modelska ocena učinkov različnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ** ..... 42
**9. Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi** ..... 47
**9.1. Postopek presežnega primanjkljaja** ..... 47
**9.2. Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2012** ..... 49
***9.2.1. Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ*** ..... 49
***9.2.2. Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2012*** ..... 50
**10. Izzivi fiskalne politike** ..... 56
**Literatura** ..... 58

## Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko ..... 61

**Povzetek** ..... 63
**Uvod** ..... 65
**1. Trg dela in politika trga dela v EU v obdobju 2008-2011** ..... 66
**2. Trg dela in politika trga dela v Sloveniji v obdobju 2008-2011** ..... 69
**2.1 Vpliv krize na trg dela v Sloveniji** ..... 69
**2.2 Mladi na trgu dela v Sloveniji** ..... 72
***2.2.1 Vključenost mladih v izobraževanje v obdobju 2000-2010*** ..... 76
*2.2.2.1 Projekcija vključenosti mladih v izobraževanje do leta 2020* ..... 78
***2.2.2 Neaktivnost in zgodnje opuščanje šolanja med mladimi*** ..... 80
***2.2.3 Ovire in spodbude za zaposlovanje mladih*** ..... 81
**2.3 Politika trga dela v Sloveniji** ..... 84
**2.4 Gibanje in politika plač** ..... 85
***2.4.1 Gibanje plač v dejavnostih zasebnega sektorja*** ..... 86
***2.4.2 Gibanje plač v dejavnostih javnih storitev*** ..... 90
**3. Izzivi** ..... 93
**Literatura in viri** ..... 94
**Priloga** ..... 95

**Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji** ... 99

**Povzetek** ... 101
**Uvod** ... 103
**1. Kreditni trgi** ... 104
**1.1. Kreditni trgi v evrskem območju** ... 104
**1.2. Gibanja na kreditnem trgu v Sloveniji** ... 104
*1.2.1. Zadolževanje podjetij in NFI* ... 104
*1.2.2. Zadolževanje gospodinjstev pri domačih bankah* ... 105
*1.2.3. Zadolževanje države pri domačih bankah* ... 106
**1.3. Obrestne mere** ... 106
**2. Zadolženost in finančna struktura podjetij v Sloveniji** ... 108
**2.1. Analiza zadolženosti podjetij po velikosti** ... 109
**2.2. Analiza zadolženosti podjetij po izvozni usmerjenosti** ... 110
**2.3. Analiza zadolženosti podjetij po dejavnostih** ... 110
*2.3.1. Predelovalne dejavnosti* ... 114
*2.3.2. Gradbeništvo* ... 114
*2.3.3. Trgovina in popravila motornih vozil* ... 115
*2.3.4. Zadolževanje po dejavnostih pri bankah v letu 2011* ... 116
**2.4. Finančna struktura podjetij** ... 116
*2.4.1. Struktura virov financiranja* ... 117
*2.4.2 Tuji viri financiranja podjetij* ... 118
**3. Bančni viri** ... 121
**3.1. Tuji viri** ... 121
**3.2. Domači viri in viri evrosistema** ... 122
**4. Tveganja za kreditno aktivnost** ... 123
**4.1. Poslabševanje možnosti refinanciranja zapadlih obveznosti** ... 123
**4.2. Poslabševanje kakovosti bančnih naložb** ... 124
**4.3. Kapitalska ustreznost bank** ... 126
**4.4. Upočasnjena gospodarska aktivnost in prezadolženost slovenskega gospodarstva** ... 126
**4.5. Slabe razmere na trgu dela in nelikviden nepremičninski trg** ... 127
**5. Izzivi** ... 129
**Literatura in viri** ... 130
**Priloga - opredelitev kazalnikov uporabljenih v analizi zadolženosti in finančne strukture podjetij v Sloveniji** ... 131

# I.
# Fiskalna gibanja in politika

# Povzetek

***Javnofinančni primanjkljaj EU se je lani prvič od začetka krize v povprečju zmanjšal, rast dolga pa upočasnila.*** Ukrepi za konsolidacijo javnih financ so bili v večini držav EU usmerjeni v znižanje izdatkov, predvsem z racionalizacijo delovanja javnega sektorja, omejevanjem zaposlovanja ter posegi v plače in socialne transferje. Kratkoročne ukrepe so v nekaterih državah dopolnjevale tudi sistemske spremembe, usmerjene v dolgoročno vzdržnost javnih financ, zlasti na področju pokojnin. Na prihodkovni strani je več držav uvedlo tudi spremembe davčne zakonodaje, in sicer v smeri povečanja obdavčitve potrošnje in premoženja ter razbremenitve gospodarstva. Po občutnem pospešku leta 2009 se je rast dolga sektorja država v povprečju EU in evrskega območja lani in predlani nekoliko upočasnila, a bila še vedno bistveno višja kot v obdobju pred krizo. Povečano zadolževanje so v celotnem obdobju v prvi vrsti narekovali visoki primarni primanjkljaji in naraščajoči izdatki za obresti, poleg tega pa v precejšnji meri še financiranje protikriznih ukrepov, ki so jih države usmerjale predvsem v zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema, zlasti dokapitalizacije finančnih družb.

***Zahtevane donosnosti državnih obveznic v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja ostajajo visoke, razmere na finančnih trgih pa negotove.*** Negotovost glede reševanja dolžniške krize v evrskem območju vpliva na povečanje cene zadolževanja skoraj vseh držav evrskega območja, najbolj izrazito v najbolj zadolženih oziroma izpostavljenih državah, vključno s Slovenijo. Predvsem pod vplivom nestandardnih ukrepov ECB, ki je z operacijo dolgoročnega financiranja omilila likvidnostne težave evrskega bančnega sistema, so se donosnosti začasno znižale, od aprila pa ponovno naraščajo. Kljub načrtovanim znatnim konsolidacijskim naporom številnih držav evrskega območja v letošnjem in prihodnjem letu nezaupanje finančnih trgov ostaja visoko pod močnim vplivom gospodarskih in političnih razmer, predvsem v najbolj zadolženih državah.

***Na ravni EU so bili lani sprejeti zakonodajni dokumenti, ki krepijo koordinacijo fiskalnih politik, za evrske države pa bo predvidoma prihodnje leto začel veljati t. i. fiskalni pakt, ki uvaja pravilo uravnoteženega proračuna; oblikovani so bili tudi trajnejši finančni mehanizmi za stabilnost.*** Nov zakonodajni sveženj za krepitev gospodarskega upravljanja in koordinacije fiskalnih politik v EU uvaja strožji fiskalni nadzor in določa postopek uvajanja sankcij za kršitve. Nadaljnji korak k še tesnejši koordinaciji fiskalnih politik je Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t. i. fiskalni pakt), podpisana januarja 2012, ki uvaja pravilo uravnoteženega proračuna in je zavezujoča za države evrskega območja. Predvideni datum uveljavitve je 1. januar 2013, države pogodbenice pa bodo morale najpozneje v enem letu od uveljavitve pogodbe prenesti fiskalno pravilo o uravnoteženem proračunu v nacionalne zakonodaje, in sicer ustavo ali enakovreden zakonodajni dokument. Za dolgoročno zagotavljanje stabilnosti evrskega območja so se okrepila tudi prizadevanja za oblikovanje trajnejših finančnih mehanizmov za stabilnost. Stalni evropski reševalni sklad ESM bo vzpostavljen julija letos, posojilna sposobnost pa bo skupaj z začasnim skladom ESFS, ki bo vzporedno deloval do sredine leta 2013, znašala 940 mrd EUR. Ob prizadevanjih za zmanjšanje javnofinančnih primanjkljajev in tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik se na ravni EU v zadnjem času krepijo tudi pobude za oblikovanje ukrepov, ki bi spodbudili rast in zaposlovanje, izhajali pa bi iz že sprejetih usmeritev strategije Evropa 2020.

***V Sloveniji se je primanjkljaj sektorja država, nasprotno kot v večini držav EU, leta 2011 še nekoliko povečal in dosegel najvišjo raven po letu 1995.*** Potem ko se je primanjkljaj v letih 2009 in 2010 ohranjal na razmeroma visoki ravni okrog 6 % BDP, se je lani še nekoliko povečal in znašal 6,4 %. Lanski primanjkljaj je tako za 0,9 o. t. presegel predvidenega v lanskem Programu stabilnosti. Poglavitni razlog za višji primanjkljaj in odmik od začrtanih ciljev konsolidacije so bili izdatki, povezani z dokapitalizacijami in prevzemi terjatev nekaterih državnih podjetij (v višini 1,3 % BDP), dodatno pa je na povišanje relativno izraženega primanjkljaja glede na BDP vplival tudi padec gospodarske aktivnosti. Brez upoštevanja izdatkov za kapitalske transfere so bili ostali izdatki skupaj nominalno celo nižji od predvidenih, in sicer zaradi znatnega zmanjšanja državnih investicij in subvencij, večje od načrtovanega je bilo tudi krčenje izdatkov za blago in storitve.

***Dolg sektorja država se približuje 50 % BDP in narašča hitreje kot v povprečju evrskega območja.*** Dolg je začel pospešeno naraščati leta 2009, ko se zaradi pokrivanja povečanega primanjkljaja in predhodnega zadolževanja za financiranje primanjkljaja v prihodnjem letu povečal kar za 4,3 mrd EUR oz. 13,4 o. t. Ob nadaljnji rasti v letih 2010 in 2011, ko se je Slovenija tudi ponovno predhodno zadolžila za pokritje refinanciranja v letu 2012, je bil obseg dolga konec leta 2011 že več kot enkrat višji kot leta 2008. Čeprav je še precej pod povprečjem evrskega območja, dolg v Sloveniji v zadnjih treh letih narašča relativno hitreje (za 25,7 o. t. BDP, v povprečju evrskega območja za 20,0 o. t. BDP), kar vpliva na poslabšanje percepcije Slovenije na mednarodnih finančnih trgih.

***Ob skromnih konsolidacijskih naporih v preteklih letih so spremenjene makroekonomske razmere pred nosilce ekonomskih politik postavile še večji izziv za doseganje javnofinančnih ciljev.*** Zaostrene razmere na finančnih trgih in omejen dostop države do sredstev financiranja, ob poslabšanih razmerah in obetih v domačem in širšem makroekonomskem okolju, narekujejo pospešeni tempo konsolidacije. Drugi pomemben razlog so tudi določila novega evropskega fiskalnega okvirja in zaostritev sankcij za države kršiteljice. Glede na to, da v preteklih dveh letih v Sloveniji

ni bilo premika pri konsolidaciji javnih financ, je v takšnih razmerah sedaj potreben relativno večji fiskalni napor za znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2013. Ob zavezah v postopku presežnega primanjkljaja je to potrebno tudi za povečanje kredibilnosti države in izboljšanje percepcije finančnih trgov, kar bi vplivalo na znižanje oziroma ohranjanje stroškov zadolževanja na vzdržni ravni.

***Program stabilnosti – dopolnitev 2012 (PS 2012) predvideva odpravo presežnega primanjkljaja v letu 2013, skladno s priporočili Sveta EU v okviru postopka presežnega primanjkljaja.*** Z rebalansom državnega proračuna in uveljavitvijo sprememb iz Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)[1], ki se nanašajo tudi na druge blagajne javnega financiranja in izvenproračunske uporabnike, se bo primanjkljaj sektorja država letos predvidoma zmanjšal za 2,9 o. t. in bo znašal 3,5 % BDP. Leta 2013 pa je po projekcijah letošnjega programa stabilnosti predvideno njegovo znižanje pod 3 % BDP (2,5 % BDP). Strategija javnofinančne konsolidacije temelji predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov, predvideva pa tudi ukrepe za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov ter uvaja davčne olajšave za raziskave in razvoj ter investicije z namenom spodbujanja rasti gospodarske aktivnosti. Z izvedbo začrtanih ukrepov Vlada tako v skladu s priporočili Sveta EU v letu 2013 načrtuje odpravo presežnega primanjkljaja, nato pa do konca programskega obdobja znižanje primanjkljaja na 0,4 % BDP in strukturno izravnane javne finance.

***PS 2012 je ambicioznejši pri načrtovanem zmanjševanju primanjkljaja, prvič se bodo odhodki znižali tudi nominalno, znižanje pa v veliki meri temelji na sprejetih in izpogajanih ukrepih, kar jim daje večjo kredibilnost.*** S tem je bil narejen pozitiven korak in odmik od doslej prevladujočega pristopa k zniževanju primanjkljaja zgolj s posegi v fleksibilni del proračuna, kjer za znižanje večinoma niso bile potrebne zakonske spremembe. Zmanjšanje odhodkov, podprto s spremembo zakonodaje, temelji na treh sklopih: (i) racionalizaciji delovanja javnega sektorja, (ii) omejevanju investicij, subvencij in programov ter (iii) prilagoditvah politik trga dela in socialne varnosti. Racionalizacija poslovanja javnega sektorja uvaja organizacijske spremembe in posega na področje plač in drugih stroškov dela ter zaposlovanja. Reforme in modernizacija posameznih politik naj bi postopno privedle do znižanja izdatkov za politike trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti. Fiskalni napor je v primerjavi z lanskimi načrti v PS 2011 večji, letos in prihodnje leto naj bi se odhodki zmanjšali tudi nominalno. Upoštevajoč sprejete in načrtovane ukrepe bo k zmanjšanju največ prispevalo zmanjšanje sredstev za zaposlene, izdatkov za blago in storitve ter socialnih transferjev. Letošnji program stabilnosti predvideva tudi ukrepe, ki bodo vplivale na raven davčnih prihodkov v programskem obdobju, in sicer povišanje oziroma uvedbo nekaterih novih davkov, za spodbudo gospodarski aktivnosti pa so bile sprejete davčne razbremenitve pri davku od dohodka pravnih oseb in investicijske olajšave.

***Kratkoročno so sprejeti varčevalni ukrepi nujen korak za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo 3 % BDP.*** Sprejeti ukrepi za konsolidacijo javnih financ omogočajo uresničitev zavez Slovenije v postopku presežnega primanjkljaja in so zato nujni, čeprav v določeni meri ostajajo interventne narave, proračunskim porabnikom pa, zlasti na področju materialnih stroškov in sredstev za investicije, ne zagotavljajo vedno enakih pogojev. To tudi pomeni, da ukrepi v tem delu ne zagotavljajo vzdržnega znižanja javnofinančnega primanjkljaja, saj lahko na določenih segmentih že na srednji rok privedejo do poslabšanja kakovosti javnih storitev. Slednje velja zlasti za področja izobraževanja, raziskovalne dejavnosti in zdravstva. Tudi ukrepi na področju zaposlovanja so v veliki meri osredotočeni na omejevanje novega zaposlovanja, kar lahko ob predvidenem tempu upokojevanja in restriktivni plačni politiki na srednji rok privede do poslabšanja kakovosti oziroma učinkovitosti storitev javnega sektorja. Ob tem se je treba zavedati tudi, da imajo ostrejši javnofinančni rezi zlasti v prvih letih izvajanja ukrepov večji negativni učinek na gospodarsko aktivnost, kar narekuje preudarno kombinacijo nadaljnjih ukrepov ekonomske politike. V tem kontekstu bi bilo smiselno razmisliti tudi o morebitnem dvigu oziroma uvedbi posrednih davkov, ki imajo relativno manjše negativne učinke na gospodarsko rast. Poleg sprememb na področju okoljskih davkov je možnost povišanja javnofinančnih prihodkov tudi na področju davka na dodano vrednost, ki je v ZUJF sicer predvidena le kot »izhod v sili«. Ključno pri takšnem morebitnem ukrepanju pa je, da ne pride do prelivanja višjih davčnih stopenj v rast plač in transferjev preko usklajevanja z inflacijo. Slednje bi namreč privedlo do ponovno hitrejše rasti javnofinančnih izdatkov, negativno pa bi vplivalo tudi na konkurenčnost in zaposlenost v celotnem gospodarstvu.

***Na srednji rok so za vzdržnost javnih financ potrebni korenitejši strukturni posegi.*** Te rešitve morajo zajeti nadaljnjo racionalizacijo delovanja javnega sektorja s strukturnimi ukrepi za povečanje učinkovitosti in prestrukturiranje, ki bo usmerjeno v krepitev vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Izziv ostaja tudi oblikovanje trajnejših rešitev na področju zaposlovanja v javnem sektorju, ki bi s kombinacijo bolj prilagodljive zaposlitvene in plačne politike omogočile stimulativnejše okolje za zaposlene in njihovo večjo učinkovitost. Tudi predvideno krčenje investicij bo, ob morebitnem tveganju, da na tem področju pride še do dodatnih rezov, vplivalo na počasnejše okrevanje gospodarstva. Zato je ključno, da se s kakovostnimi projekti dejansko zagotovi predviden obseg sofinanciranja z EU sredstvi ter uresniči predvidena krepitev javno-zasebnega partnerstva. Na področju subvencij se zmanjšujejo predvsem subvencije zasebnim podjetjem, čeprav so z razvojnega vidika bolj

[1] Zakona o spremembah in dopolnitvah zakonov za uravnoteženje javnih financ, ki posega v 39 področnih zakonov, je bil v Državnem zboru sprejet 12. maja 2012.

problematične subvencije, ki so usmerjene v že leta trajajoče financiranje nekaterih javnih podjetij. V prihodnje bi bilo treba dodeljevanje subvencij v večji meri podpreti s celovito industrijsko politiko ter sistemom spremljanja in vrednotenja učinkov. Že na srednji rok pa za vzdržnost javnih financ ostaja ključnega pomena izvedba sprememb v sistemih socialne zaščite, zlasti pokojninska reforma. Te spremembe so v Programu stabilnosti predvidene že do konca leta 2013, za kredibilno uresničitev začrtanih ciljev pa je ključno, da se to tudi dejansko izpelje.

***Ohranjanje dolga države na vzdržni ravni je med najpomembnejšimi izzivi fiskalne in drugih ekonomskih politik v prihodnjih letih.*** Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja naraščajo. S tem pa odhodki za obresti, glede na zaveze Slovenije za odpravo presežnega primanjkljaja in srednjeročno uravnoteženje javnih financ, v določeni meri izrinjajo druge izdatke. Tudi tveganja za še hitrejšo rast dolga ostajajo visoka. Poleg potrebe po financiranju primanjkljaja in refinanciranju dolžniških obveznosti bodo v prihodnjih letih na višino javnega dolga namreč lahko vplivali tudi drugi dejavniki. Ob naraščajočih dolžniških težavah nekaterih držav evrskega območja lahko pride do povišanja donosnosti obveznic do dospetja oziroma t. i. učinka prelivanja v celotnem območju, kar bi vplivalo na višjo ceno zadolževanja Slovenije. To bi se lahko zgodilo tudi v primeru, da se bonitetna ocena Slovenije ne spremeni. Če pa bi prišlo do nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju konsolidacijskih ukrepov in stabilizacije razmer v finančnem sektorju, bi to še otežilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti. Dražje zadolževanje bi vplivalo na nadaljnje poslabšanje kakovosti javnih financ zaradi izrinjanja bolj fleksibilnih izdatkov, kar bi oslabilo razvojno vlogo javnih financ. Otežen dostop države do finančnih virov pa bi imel tudi posledice za pogoje zadolževanja zasebnega sektorja, kar nadalje negativno vpliva na konkurenčnost in potencial za nadaljnji gospodarski razvoj.

# Uvod

***Spremenjene makroekonomske razmere so pred nosilce ekonomskih politik postavile še večji izziv za doseganje načrtovanih konsolidacijskih ciljev.*** Javnofinančne razmere v EU ostajajo zaostrene, poglabljanje dolžniške krize pa vpliva na ohranjanje zahtevanih donosnosti državnih obveznic na visoki ravni in narekuje tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik, zlasti v državah evrskega območja. Slovenija se v takšnih razmerah sooča z izzivom znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2013, s čimer bi uresničila zaveze v postopku presežnega primanjkljaja ter si ponovno zagotovila možnost financiranja na mednarodnih trgih. Letos bo na podlagi zakonsko sprejetih in izpogajanih ukrepov prvič po začetku krize narejen znaten fiskalni napor, ki omogoča uresničevanje začrtanih ciljev, čeprav še ostajajo tveganja, ki bi ob uresničitvi narekovala dodatne posege v odhodke. Kratkoročno so sprejeti varčevalni ukrepi nujen korak za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo, na srednji rok pa so potrebne širše in konsistentne rešitve s strukturnimi posegi, zlasti na področju sistemov socialne zaščite.

***V letošnjem fiskalnem poglavju se osredotočamo na analizo javnofinančnega stanja in oceno predvidene konsolidacije javnih financ.*** V prvih poglavjih predstavljamo 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 dolgoročne vzdržnosti javnih financ, v povezavi s stroški staranja prebivalstva. V nadaljevanju predstavljamo primerjavo davčnih obremenitev v Sloveniji in EU, strukturo izdatkov v Sloveniji in EU, posebej pa predstavljamo tudi oceno učinkovitosti državnih pomoči v Sloveniji. Posebno poglavje je namenjeno modelski oceni učinkovitosti različnih kombinacij ekonomskih politik za konsolidacijo. Sledi poglavje, ki kritično ocenjuje konsolidacijo javnih financ v letošnjem Programu stabilnosti, na koncu pa na podlagi vseh analiz podajamo možne usmeritve za vzdržno javnofinančno konsolidacijo, s katerimi bi bilo mogoče ohraniti oziroma okrepiti tudi njihovo razvojno vlogo.

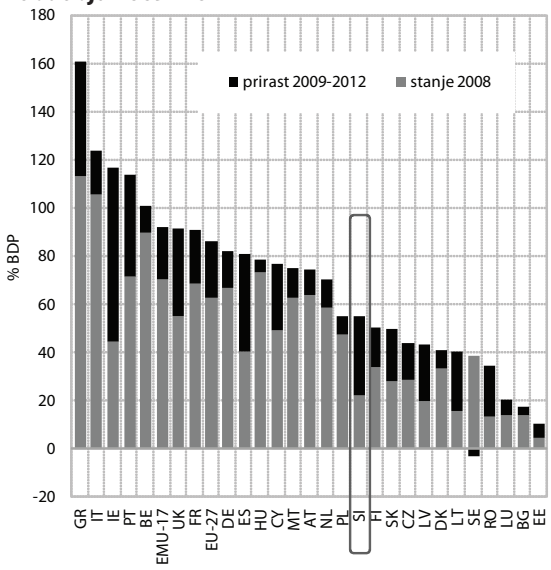
# 1. Fiskalna gibanja in politika v EU

***Po dveh letih so se javnofinančni primanjkljaji v večini držav EU lani zmanjšali.*** Potem ko je v letih 2009 in 2010 primanjkljaj sektorja država v povprečju evrskega in EU območja presegal 6 %, je lani prišlo do opaznejšega izboljšanja, saj se je primanjkljaj v povprečju evrskega območja znižal na 4,5 % BDP, v povprečju EU pa na 4,1 %. Na podlagi ocen cikličnih in strukturnih elementov primanjkljaja Evropska komisija (EK) ugotavlja, da je bilo lansko izboljšanje stanja javnih financ v veliki meri posledica strukturnih dejavnikov. Do znižanja javnofinančnega primanjkljaja je lani sicer prišlo v skoraj vseh državah EU, izjemi sta le Ciper in Slovenija. Evropska komisija v svoji pomladanski napovedi (EC Spring Forecast 2012) za letos in prihodnje leto pričakuje nadaljnje izboljšanje stanja javnih financ v povprečju evrskega območja in EU (letos 3,2 oziroma 3,6 % BDP in prihodnje leto 2,9 oziroma 3,3 % BDP).

***Nabor ukrepov za konsolidacijo javnih financ je v večini držav usmerjen na racionalizacijo izdatkov, v več državah so bili sprejeti tudi ukrepi na prihodkovni strani.*** V večini držav članic so sprejeli ukrepe za zmanjšanje javnofinančnih odhodkov, ki zajemajo predvsem spremembe na področju ureditve javnega sektorja ter socialnih in pokojninskih transferjev. Večina držav je začela z racionalizacijo javnega sektorja in zamrznila oz. zmanjšala zaposlenost v javnem sektorju, v več državah pa so tudi znižali plače javnih uslužbencev.[2] Na prihodkovni strani je več držav uvedlo spremembe davčne zakonodaje, in sicer v smeri povečanja obdavčitve potrošnje[3] in premoženja ter razbremenitve gospodarstva. Kratkoročne ukrepe pa spremljajo tudi sistemske spremembe, saj so v nekaterih državah začeli izvajati pokojninske reforme, kar naj bi dolgoročno imelo pozitiven vpliv na stanje javnih financ.

***Letos je formalno v postopku presežnega primanjkljaja še vedno večina držav EU.*** Po močnem poslabšanju stanja javnih financ je triindvajset držav EU formalno še vedno v postopku presežnega primanjkljaja zaradi preseganja zgornje dovoljene meje 3 % BDP, ki jo dovoljuje Pakt stabilnosti in rasti. V letu 2011 jo je dejansko presegalo 17 držav[4], po oceni EK jih bo v letu 2012 še dvanajst. EK je sicer za večino držav – vključno s Slovenijo – kot skrajni rok za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo določila leto 2012 oziroma 2013[5]. 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. S tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik v EU se je nadzor nad izvajanjem ukrepov v postopku presežnega primanjkljaja zaostril, kar še posebej velja za države evrskega območja. Za države, ki ne sledijo priporočilom Sveta EU za odpravo presežnega primanjkljaja in prilagajanje srednjeročnemu javnofinančnemu cilju, so z novo zakonodajo in dogovorom o fiskalnem paktu predvidene tudi sankcije.

*Slika 1:* **Povečanje dolga sektorja država v državah EU v obdobju 2009–2012***




Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2012.
Opomba: * napoved EK.

***Po občutnem povečanju v letu 2009 se je rast dolga sektorja država v povprečju EU in evrskega območja lani in predlani nekoliko upočasnila, vendar se bo letos in v prihodnjem letu po oceni EK še nadaljevala.*** V zadnjih treh letih se je dolg sektorja država v povprečju EU povečal za 20,5, v povprečju evrskega območja pa za 17,9 o. t. BDP, pri čemer se je rast lani in predlani nekoliko upočasnila, a bila še vedno bistveno višja kot v obdobju pred krizo. Povečano zadolževanje so po oceni EK v celotnem obdobju v prvi vrsti narekovali visoki primarni primanjkljaji in naraščajoči izdatki za obresti, poleg tega pa še financiranje izvenproračunskih izdatkov, ki so jih države v okviru protikriznih ukrepov usmerjale v zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema, zlasti dokapitalizacije finančnih družb. Poleg dejavnikov, ki so neposredno vplivali na rast dolga, so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih

[2] Več o ukrepih na področju zaposlenosti in plač v javnem sektorju v posameznih državah članicah glej UMAR Poročilo o razvoju 2012, Okvir 1, str. 15.

[3] 13 držav EU je povišalo davčno stopnjo pri DDV (glej tudi poglavje 7), precej jih je povišalo tudi trošarine na tobak in alkohol (npr. Slovaška, Francija, Irska, Romunija, Združeno kraljestvo), ponekod so uvedli ali povišali obdavčitev nepremičnin (npr. Avstrija, Slovaška, Ciper, Italija).

[4] Nekatere države so že v letu 2011 znižale primanjkljaj pod 3 %, vendar postopek presežnega primanjkljaja zanje še ni formalno zaključen.

[5] Za Grčijo in Združeno kraljestvo leto 2014, za Irsko leta 2015, za Bolgarijo, Malto in Finsko pa leto 2011.

*Tabela 1:* **Dejanski in ciklično prilagojeni saldo javnih financ v državah EU**[6]

| | Dejanski saldo (v % BDP) | | | | | | Ciklično prilagojeni saldo (v % BDP) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012*** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012*** |
| Belgija | -0,3 | -1,0 | -5,6 | -3,8 | -3,7 | -3,0 | -1,4 | -1,9 | -4,3 | -3,2 | -3,5 | -2,2 |
| Nemčija | 0,2 | -0,1 | -3,2 | -4,3 | -1,0 | -0,9 | 0,9 | -1,1 | -1,3 | -3,5 | -1,0 | -0,4 |
| Estonija | 2,4 | -2,9 | -2,0 | 0,2 | 1,0 | -2,4 | -1,5 | -4,6 | 1,0 | 2,6 | 1,5 | -1,8 |
| Irska | 0,1 | -7,3 | -14,0 | -31,2 | -13,1 | -8,3 | -1,5 | -7,3 | -11,7 | -29,2 | -12,0 | -7,8 |
| Grčija | -6,5 | -9,8 | -15,6 | -10,3 | -9,1 | -7,3 | -8,0 | -10,7 | -15,0 | -8,7 | -5,4 | -2,6 |
| Španija | 1,9 | -4,5 | -11,2 | -9,3 | -8,5 | -6,4 | 1,2 | -4,6 | -9,3 | -7,4 | -6,9 | -4,5 |
| Francija | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,1 | -5,2 | -4,5 | -4,1 | -3,8 | -6,2 | -5,8 | -4,1 | -3,1 |
| Italija | -1,6 | -2,7 | -5,4 | -4,6 | -3,9 | -2,0 | -3,0 | -3,3 | -3,3 | -3,4 | -2,9 | -0,6 |
| Ciper | 3,5 | 0,9 | -6,1 | -5,3 | -6,3 | -3,4 | 2,7 | -0,2 | -5,9 | -5,0 | -6,0 | -2,7 |
| Luksemb. | 3,7 | 3,0 | -0,8 | -0,9 | -0,6 | -1,8 | 1,4 | 1,7 | 1,3 | 0,5 | 0,5 | -0,6 |
| Malta | -2,4 | -4,6 | -3,8 | -3,7 | -2,7 | -2,6 | -2,2 | -5,1 | -2,9 | -3,2 | -2,6 | -2,5 |
| Nizozem. | 0,2 | 0,5 | -5,6 | -5,1 | -4,7 | -4,4 | -1,1 | -0,7 | -4,1 | -4,0 | -3,5 | -2,4 |
| Avstrija | -0,9 | -0,9 | -4,1 | -4,5 | -2,6 | -3,0 | -2,0 | -1,8 | -2,7 | -3,6 | -2,6 | -2,7 |
| Portugal. | -3,1 | -3,6 | -10,2 | -9,8 | -4,2 | -4,7 | -3,5 | -3,6 | -8,9 | -9,1 | -3,0 | -2,6 |
| Slovenija | 0,0 | -1,9 | -6,1 | -6,0 | -6,4 | -4,3 | -3,1 | -5,1 | -4,4 | -4,5 | -5,0 | -2,2 |
| Slovaška | -1,8 | -2,1 | -8,0 | -7,7 | -4,8 | -4,7 | -3,7 | -4,2 | -7,5 | -7,4 | -4,7 | -4,3 |
| Finska | 5,3 | 4,3 | -2,5 | -2,5 | -0,5 | -0,7 | 2,8 | 2,7 | 0,7 | -0,6 | 0,5 | 0,3 |
| EMU-17 | -0,7 | -2,1 | -6,4 | -6,2 | -4,1 | -3,2 | -1,9 | -2,9 | -4,6 | -5,1 | -3,3 | -2,0 |
| Bolgarija | 1,2 | 1,7 | -4,3 | -3,1 | -2,1 | -1,9 | -0,3 | -0,2 | -3,1 | -1,6 | -1,0 | -0,7 |
| Češka | -0,7 | -2,2 | -5,8 | -4,8 | -3,1 | -2,9 | -3,1 | -4,4 | -5,2 | -4,5 | -2,8 | -2,1 |
| Danska | 4,8 | 3,2 | -2,7 | -2,5 | -1,8 | -4,1 | 2,7 | 2,4 | 0,6 | 0,1 | 0,2 | -2,6 |
| Latvija | -0,4 | -4,2 | -9,8 | -8,2 | -3,5 | -2,1 | -4,3 | -6,5 | -6,9 | -5,6 | -2,3 | -1,2 |
| Litva | -1,0 | -3,3 | -9,4 | -7,2 | -5,5 | -3,2 | -3,5 | -5,3 | -6,8 | -5,0 | -4,6 | -2,6 |
| Madžar. | -5,1 | -3,7 | -4,6 | -4,2 | 4,3 | -2,5 | -6,4 | -4,8 | -2,2 | -2,4 | 5,3 | -1,3 |
| Poljska | -1,9 | -3,7 | -7,4 | -7,8 | -5,1 | -3,0 | -2,8 | -4,6 | -7,1 | -7,5 | -5,0 | -2,7 |
| Romunija | -2,9 | -5,7 | -9,0 | -6,8 | -5,2 | -2,8 | -5,3 | -8,8 | -9,1 | -5,9 | -4,4 | -1,7 |
| Švedska | 3,6 | 2,2 | -0,7 | 0,3 | 0,3 | -0,3 | 1,7 | 1,8 | 2,5 | 1,1 | 0,0 | 0,3 |
| Zdr. kralj. | -2,7 | -5,0 | -11,5 | -10,2 | -8,3 | -6,7 | -4,2 | -5,4 | -9,6 | -8,9 | -6,9 | -5,1 |
| EU-27 | -0,9 | -2,4 | -6,9 | -6,5 | -4,5 | -3,6 | -2,2 | -3,2 | -5,1 | -5,4 | -3,6 | -2,4 |

Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2012.

Opomba: * napoved EK.

pomočeh izdajale obsežna jamstva, kar povečuje njihove potencialne obveznosti, ki se bodo realizirale, če pride do dejanske vnovčitve jamstev. Relativno izražena zadolženost se je znotraj evrskega območja tudi lani najbolj povečala na Irskem, v Grčiji, na Portugalskem in v Španiji, v štirih država pa se je zadolženost celo nekoliko znižala (Latvija, Švedska, Madžarska in Luksemburg). EK za letos napoveduje ponovno nekoliko višjo rast dolga v povprečju evrskega območja in EU. K temu naj bi prispevala predvsem uskladitev stanj in tokov (stock-flow adjustment), ki med drugim obsega razlike med izkazanimi izdatki po denarnem toku in obračunskem principu ter finančne transakcije in vrednostne spremembe. Poleg tega bodo k rasti dolga več kot v preteklih letih prispevali naraščajoči izdatki za obresti, računsko pa bo relativno izražen dolg višji tudi zaradi predvidenega letošnjega upada BDP. Prvič po letu 2008 pa naj bi bil primarni saldo javnih financ v povprečju evrskega območja izravnan (v EU presežek 0,7 % BDP) in tako letos ne bo prispeval k povišanju ravni dolga.

[6] Ocena ciklično prilagojenega salda EK za Slovenijo se razlikuje od ocen UMAR (glej poglavje 2.1). Razlike so pričakovane, saj je izračun odvisen od številnih predpostavk in napovedi, in so predvsem posledica različnih ocen proizvodne vrzeli (nekaj razlik je v vhodnih podatkih pri številu zaposlenih po statistiki nacionalnih računov zaradi preloma v seriji in pri oceni obsega kapitala, na izračuna pa vplivajo tudi razlike v napovedih BDP in komponent) in nekaterih metodoloških razlik (izračun NAWRU).

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

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Belgija | 84,1 | 89,3 | 95,8 | 96,0 | 98,0 | 100,5 |
| Nemčija | 65,2 | 66,7 | 74,4 | 83,0 | 81,2 | 82,2 |
| Estonija | 3,7 | 4,5 | 7,2 | 6,7 | 6,0 | 10,4 |
| Irska | 24,8 | 44,2 | 65,1 | 92,5 | 108,2 | 116,6 |
| Grčija | 107,4 | 113,0 | 129,4 | 145,0 | 165,3 | 160,6 |
| Španija | 36,2 | 40,2 | 53,9 | 61,2 | 68,5 | 80,9 |
| Francija | 64,2 | 68,2 | 79,2 | 82,3 | 85,8 | 90,5 |
| Italija | 103,1 | 105,7 | 116,0 | 118,6 | 120,1 | 123,5 |
| Ciper | 58,8 | 48,9 | 58,5 | 61,5 | 71,6 | 76,5 |
| Luksemb. | 6,7 | 13,7 | 14,8 | 19,1 | 18,2 | 20,3 |
| Malta | 62,1 | 62,3 | 68,1 | 69,4 | 72,0 | 74,8 |
| Nizozem. | 45,3 | 58,5 | 60,8 | 62,9 | 65,2 | 70,1 |
| Avstrija | 60,2 | 63,8 | 69,5 | 71,9 | 72,2 | 74,2 |
| Portugalska | 68,3 | 71,6 | 83,1 | 93,3 | 107,8 | 113,9 |
| Slovenija | 23,1 | 21,9 | 35,3 | 38,8 | 47,6 | 54,7 |
| Slovaška | 29,6 | 27,9 | 35,6 | 41,1 | 43,3 | 49,7 |
| Finska | 35,2 | 33,9 | 43,5 | 48,4 | 48,6 | 50,5 |
| EMU-17 | 66,3 | 70,1 | 79,9 | 85,6 | 88,0 | 91,8 |
| Bolgarija | 17,2 | 13,7 | 14,6 | 16,3 | 16,3 | 17,6 |
| Češka | 27,9 | 28,7 | 34,4 | 38,1 | 41,2 | 43,9 |
| Danska | 27,5 | 33,4 | 40,6 | 42,9 | 46,5 | 40,9 |
| Latvija | 9,0 | 19,8 | 36,7 | 44,7 | 42,6 | 43,5 |
| Litva | 16,8 | 15,5 | 29,4 | 38,0 | 38,5 | 40,4 |
| Madžar. | 67,0 | 73,0 | 79,8 | 81,4 | 80,6 | 78,5 |
| Poljska | 45,0 | 47,1 | 50,9 | 54,8 | 56,3 | 55,0 |
| Romunija | 12,8 | 13,4 | 23,6 | 30,5 | 33,3 | 34,6 |
| Švedska | 40,2 | 38,8 | 42,6 | 39,4 | 38,4 | 35,6 |
| Zdr. kralj. | 44,4 | 54,8 | 69,6 | 79,6 | 85,7 | 91,2 |
| EU-27 | 59,0 | 62,5 | 74,8 | 80,2 | 83,0 | 86,2 |

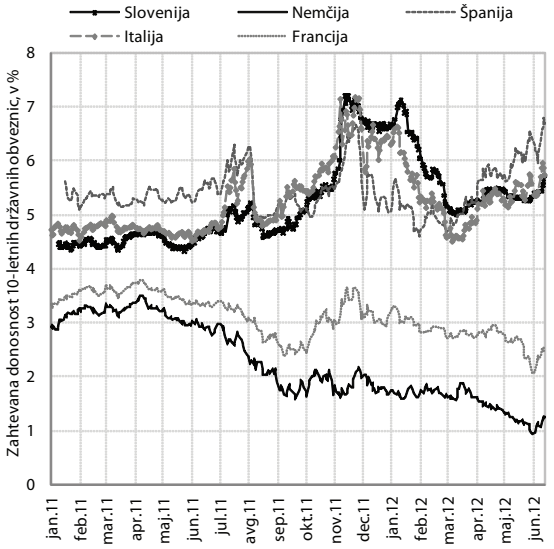
Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2012.

Opomba: * napoved EK.

***Zahtevane donosnosti državnih obveznic v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja ostajajo visoke, razmere na finančnih trgih pa negotove.*** Po razmeroma umirjenem gibanju zahtevanih donosnosti v lanskih poletnih mesecih so se razmere na trgih državnih obveznic v Evropi novembra močno zaostrile. Negotovost glede reševanja dolžniške krize v evrskem območju, kjer se je pod močnim pritiskom trgov novembra znašla še Italija, je vplivala na povečanje cene zadolževanja skoraj vseh držav evrskega območja. Poleg Grčije in Italije, kjer je zahtevana donosnost državnih obveznic dosegla rekordne ravni, so se zahtevane donosnosti povečale tudi v drugih, dotlej manj izpostavljenih državah, vključno s Slovenijo. Predvsem pod vplivom nestandardnih ukrepov ECB, ki je z operacijo dolgoročnega financiranja omililia likvidnostne težave evrskega bančnega sistema, so se donosnosti februarja in marca začasno znižale, aprila pa so se v nekaterih najbolj izpostavljenih državah evrskega območja, zlasti Španiji, aprila ponovno povišale. Kljub načrtovanim znatnim konsolidacijskim naporom številnih držav evrskega območja v letošnjem in prihodnjem letu nezaupanje finančnih trgov ostaja visoko pod močnim vplivom gospodarskih in političnih razmer, predvsem v najbolj zadolženih državah.

***Nov zakonodajni sveženj krepi določila Pakta stabilnosti rasti pri fiskalnem nadzoru in uvedbi sankcij proti državam kršiteljicam.*** Sveženj šestih zakonov o

*Slika 2:* **Zahtevana donosnost do dospetja 10-letnih državnih obveznic izbranih držav, v o. t.**




Vir: Bloomberg.

krepitvi gospodarskega upravljanja in koordinacije fiskalnih politik v EU je v veljavo stopil decembra 2011[7]. Na fiskalnem področju je nova zakonodaja dopolnila Pakt stabilnosti in rasti z okrepitvijo fiskalnega nadzora in uvedbo sankcij za države, ki ne sledijo priporočilom Sveta EU za odpravo presežnega primanjkljaja in prilagajanje srednjeročnemu javnofinančnemu cilju[8]. Uvaja tudi omejitev stopnje rasti izdatkov za države, ki ne izpolnjujejo srednjeročnih proračunskih ciljev (rast izdatkov ne sme preseči srednjeročne stopnje gospodarske rasti). Nov zakonodajni sveženj pa daje tudi večjo težo upoštevanju določila Pakta stabilnosti in rasti o zgornji dovoljeni meji dolga sektorja država (60 % BDP). Nova pravila tako predvidevajo možnost postopka proti državi, ki v obdobju treh let ne bo zmanjšala dolga za eno dvajsetino od razlike med dejanskim in dovoljenim dolgom, čeprav je njen primanjkljaj pod 3 % BDP. V okviru zakonodajnega svežnja so postavljene tudi strožje zahteve v zvezi s proračunskimi okviri članic. Priprava proračuna mora temeljiti na neodvisnih makroekonomskih napovedih, ki jih bo Komisija tudi ocenjevala na podlagi podrobnega pregleda ekonomskih predpostavk, primerjave z napovedmi drugih inštitucij in ocene natančnosti preteklih napovedi. Poleg krepitve koordinacije fiskalnih politik nov zakonodajni sveženj uvaja tudi okrepljeni nadzor nad makroekonomskimi neravnovesji in možnost sprožitve postopka v primeru presežnih makroekonomskih neravnovesij.

***V okviru zakonodajnega svežnja je bil za države evrskega območja bil uveden strožji fiskalni nadzor in določen postopek uvajanja sankcij za kršitve v postopku presežnega primanjkljaja in postopka presežnih makroekonomskih neravnovesij.*** Uredba o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v evrskem območju predvideva, da mora država, ki je blizu presežnemu primanjkljaju in bistveno odstopa od srednjeročnega javnofinančnega cilja, plačati obrestni depozit v višini 0,2 % BDP. Ta depozit se državi vrne skupaj z obrestmi, če so odpravljene okoliščine, zaradi katerih je bil depozit uveden. Okrepljeni preventivni del Pakta stabilnosti in rasti uvaja tudi omejitve za dovoljeno letno rast javnofinančnih izdatkov, dokler je država v procesu približevanja svojemu srednjeročnemu javnofinančnemu cilju. Tudi v okviru korektivnega dela Pakta stabilnosti in rasti se krepi nadzor in uvajajo strožje sankcije. Tako je v primeru, ko je država že v postopku presežnega primanjkljaja in pride do posebej resnega neupoštevanja obveznosti in priporočil za njegovo odpravo, predvidena sankcija v obliki brezobrestnega depozita v višini 0,2 % BDP[9]. Če država ne sprejme učinkovitih ukrepov za odpravo presežnega primanjkljaja v predvidenem roku, mora plačati globo v višini 0,2 % BDP[10]. Za kršitev določila o višini javnega dolga je predvidena kazen v višini 0,2 % BDP. Za prezadolžene države, ki so v postopku presežnega primanjkljaja, sicer velja triletno prilagoditveno obdobje, če ustrezno ukrepajo za zmanjšanje primanjkljaja, a kljub temu si morajo tudi v tem obdobju prizadevati za zmanjšanje dolga. Država kršiteljica v postopku presežnih makroekonomskih neravnovesij mora plačati obrestni depozit v višini do 0,1 % BDP, ki se v primeru dolgotrajne kršitve spremeni v globo. V okviru strožjega fiskalnega nadzora pa je predvidena tudi globa v višini 0,2 % BDP za izkrivljanje javnofinančnih statističnih podatkov (namenoma ali iz hude malomarnosti). Vse odločitve o sankcijah sprejema Svet EU za ekonomske in finančne zadeve na predlog Komisije, in sicer z obratno kvalificirano večino (predlog je sprejet, razen če se zavrne s kvalificirano večino). Skupna vrednost vseh finančnih sankcij za državo kršiteljico lahko doseže največ 0,5 % BDP.

**Nadaljnji korak k še tesnejši koordinaciji fiskalnih politik je dogovor o fiskalnem paktu, ki uvaja pravilo uravnoteženega proračuna.** Javnofinančne težave najbolj zadolženih držav evrskega območja ter možnost poglabljanja dolžniške krize v evrskem območju so narekovali še tesnejše usklajevanje fiskalnih politik in zagotovitev finančne stabilnosti na območju skupne valute. V ta namen so države EU (z izjemo Češke in Združenega kraljestva) januarja 2012 podpisale Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t. i. fiskalni pakt), ki je za države evrskega območja zavezujoča. Njen namen je dodatna okrepitev

[7] Sestavlja ga pet uredb in ena direktiva.

[8] Srednjeročni cilj (medium term objecitve – MTO) je ciljni javnofinančni saldo, ki naj bi ga država dosegla za zagotovitev vzdržnosti javnih financ. Definiran je kot strukturni saldo (dejanski primanjkljaj brez upoštevanja vpliva gospodarskega cikla in enkratnih oziroma začasnih ukrepov po ESA 95 metodologiji).

[9] Za države, ki so že v okviru preventivnega dela Pakta stabilnosti in rasti položile obrestni depozit, se ta v postopku presežnega primanjkljaja spremeni v brezobrestnega.

[10] Državam, ki so že položile obrestni depozit, se ta spremeni v globo.

fiskalne discipline v evrskem območju z vzpostavitvijo pravila o uravnoteženem proračunu, ki pomeni, da strukturni primanjkljaj v normalnih okoliščinah ne sme preseči 0,5 % BDP[11], v primeru odstopanja pa se sproži samodejni korektivni mehanizem, ki ga določi vsaka država članica skladno z načeli, ki jih je predlagala Komisija. V skladu s fiskalnim paktom bodo spoštovanje pravila na nacionalni ravni nadzorovale neodvisne inštitucije. Pogodba bo začela veljati, ko jo bo ratificiralo vsaj 12 članic območja evra; predvideni datum uveljavitve je 1. januar 2013. Države pogodbenice bodo morale najpozneje v roku enega leta od uveljavitve pogodbe prenesti fiskalno pravilo o uravnoteženem proračunu v nacionalne zakonodaje, in sicer ustavo ali enakovreden zakonodajni dokument. V nasprotnem primeru jim grozi kazen do 0,1 % BDP.

***Za dolgoročno zagotavljanje stabilnosti evrskega območja so se nadaljevala tudi prizadevanja za oblikovanje trajnejših finančnih mehanizmov za stabilnost.*** Stalni evropski reševalni sklad ESM, ki bo nadomestil sedanjega začasnega EFSF, bo vzpostavljen julija 2012. Dostop do finančne pomoči EMS bo zagotovljen na podlagi strogega pogojevanja politike v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev in temeljite analize vzdržnosti javnega zadolževanja, ki jo bo izvedla Komisija skupaj z MDS in v povezavi z ECB. Voditelji so se dogovorili, da bo ESFS za države, ki prek njega dobivajo pomoč (Irska, Portugalska in Grčija), deloval vzporedno z ESM do sredine leta 2013. Vzporedno delovanje EFSF in ESM bi pomenilo 940 mrd EUR skupne posojilne sposobnosti oziroma 740 mrd EUR, dokler Irska, Grčija in Portugalska ne bodo sposobne začeti vračati sredstev. Novost, ki jo uvaja ESM, je tudi udeležba zasebnega sektorja. Država prejemnica bo tako morala poskrbeti za ustrezno obliko udeležbe zasebnega sektorja ob upoštevanju specifičnih okoliščin in na način, ki bo skladen s prakso MDS. V vse nove državne vrednostne papirje evrskega območja z več kot enoletnim rokom zapadlosti naj bi bile tako vključene klavzule o skupnem ukrepanju državnega in zasebnega sektorja. Da bi zagotovili, da bo EMS lahko sprejemal potrebne odločitve v vseh okoliščinah, je pravilo medsebojnega soglasja nadomeščeno s kvalificirano večino 85 % glasov, če bosta Komisija in ECB sklenili, da je potrebna nujna odločitev o finančni pomoči, ko je ogrožena finančna in ekonomska vzdržnost evrskega območja. To spremembo morajo potrditi še nacionalni parlamenti.

***Zaradi ponovnega zaostrovanja razmer na finančnih trgih in je ECB decembra 2011 uvedla nestandardne ukrepe za povečanje likvidnosti bank.*** Ključni ukrep sta bili avkciji dolgoročnejšega refinanciranja z ročnostjo treh let, ki sta bili izvedeni v decembru lani in februarja letos. Sredstva na avkcijah so bila na voljo v neomejeni količini, po 1,0-odstotni meri, skupno pa so 1.323 bankam posodili 1.019 mrd EUR[12]. S tem je ECB želela spodbuditi kreditiranje gospodarstva v evrskem območju in omogočiti bankam, da se refinancirajo tudi na daljše obdobje. Poleg tega je nadaljevala z neposrednim odkupom javnih in zasebnih dolžniških vrednostnih papirjev ob dodatni sterilizaciji s posebnimi operacijami umikanja likvidnosti. Ukrepanje ECB je uspelo zmanjšati napetosti na finančnih trgih, kljub nestandarnim ukrepom pa visoki zneski depozitov čez noč pri ECB po avkcijah dolgoročnega refinanciranja kažejo na veliko nezaupanje na medbančnem trgu. Kreditiranje v evrskem območju je še vedno močno omejeno, saj so banke tudi v prvem četrtletju še zaostrile posojilne pogoje za podjetja in gospodinjstva.

***Na ravni EU se v zadnjem času krepijo tudi pobude za spodbujanje rasti in zaposlovanja.*** Ob prizadevanjih za zmanjšanje javnofinančnih primanjkljajev in tesnejšo koordinacijo fiskalnih politik se na ravni EU v zadnjem času krepijo tudi pobude za oblikovanje ukrepov, ki bi spodbudili rast in zaposlovanje, izhajali pa bi iz že sprejetih usmeritev strategije Evropa 2020. Usmerjeni naj bi bili predvsem v krepitev notranjega trga, podporo malim in srednjim podjetjem, kjer bi se okrepila tudi vloga Evropske investicijske banke, reprogramiranje EU sredstev iz strukturnih skladov za večjo podporo rasti, zaposlovanju in usposabljanju, ter povečanje naložb v izobraževanje in usposabljanje, kar bi omogočilo ustvarjanje novih delovnih mest ter povečanje energetske učinkovitosti.

[11] Za države, ki imajo dolg države znatno nižji od 60 % BDP, strukturni primanjkljaja lahko doseže do 1 % BDP.

[12] V avkciji decembra 2011 je bilo 523 bankam odobrenih 489 mrd EUR, v februarju 2012 pa 800 bankam 530 mrd EUR.

# 2. Javnofinančni agregati sektorja država (ESA 95) v letu 2011

***Primanjkljaj sektorja država[13] v Sloveniji se je v letu 2011 še nekoliko povečal na 6,4 % BDP in je na najvišji ravni po letu 1995.*** Primanjkljaj javnih financ se je močno povečal že v letu 2009 (za 4,2 o. t. BDP na 6,1 % BDP). Zaradi gospodarske in finančne krize so se prihodki nominalno zmanjšali (- 3,4 %), izdatki pa so še naprej naraščali (5,5 %) kot posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev, izvedbe dela plačne reforme, sprejete leta 2008, in protikriznih ukrepov. Ob 8-odstotnem zmanjšanju obsega gospodarske aktivnosti so se relativno izraženi prihodki sicer povečali za 0,8 o. t., vendar je bila rast relativno izraženih izdatkov bistveno višja (5,1 o. t.). Približno enaka raven primanjkljaja se je ohranila tudi v letu 2010. Rast izdatkov (2,3 %) je bila sicer nižja kot leto prej, saj je Vlada intervenirala z rebalansom državnega proračuna in prilagodila odhodke nižjim prihodkom, vendar le malenkost hitrejša rast prihodkov (2,7 %) ni zmanjšala do takrat nastalega primanjkljaja. V letu 2011 se je primanjkljaj sektorja država ponovno povečal, in sicer za 0,4 o. t. BDP na 6,4 % BDP. V poslabšanem makroekonomskem okolju se je rast javnofinančnih prihodkov upočasnila (1,2 %), rast izdatkov države pa je bila kljub varčevalnim ukrepom in rebalansu državnega proračuna ponovno višja (2,3 %). K rasti izdatkov so znatno prispevale enkratne transakcije (v višini 459 mio EUR ali 1,3 % BDP), ki so bile bistveno višje kot leto prej in so kot tekoči transfer kapitala povečale odhodke in primanjkljaj sektorja država[14].

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

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Skupaj prihodki države | 43,8 | 43,2 | 42,5 | 42,4 | 43,2 | 44,2 | 44,5 |
| Skupaj izdatki države | 45,3 | 44,6 | 42,5 | 44,2 | 49,3 | 50,3 | 50,9 |
| **Neto posojanje (+) / neto izposojanje (-)** | **-1,5** | **-1,4** | **0,0** | **-1,9** | **-6,1** | **-6,0** | **-6,4** |

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012, preračuni UMAR.

*Tabela 4:* **Rast skupnih prihodkov sektorja država in prispevki posameznih prihodkov k rasti, v obdobju 2005–2011 v o. t.**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Skupaj prihodki sektorja država, rast v % | 7,6 | 6,5 | 6,6 | 9,3 | 7,7 | -3,4 | 2,7 | 1,2 |
| Davki na proizvodnjo in uvoz, prispevek v o.t. | 2,0 | 1,7 | 1,5 | 2,8 | 1,4 | -1,5 | 0,5 | -0,3 |
| Tekoči davki na dohodke, premoženje, itd., prispevek v o.t. | 2,0 | 2,3 | 2,6 | 2,5 | 1,0 | -2,5 | -0,2 | 0,1 |
| Socialni prispevki, prispevek v o.t. | 2,8 | 2,0 | 2,1 | 2,9 | 3,5 | 0,4 | 0,7 | 0,3 |
| Drugi nedavčni in transferni prihodki, prispevek v o.t. | 0,8 | 0,4 | 0,4 | 1,1 | 1,8 | 0,1 | 1,7 | 1,2 |

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012, preračuni UMAR.

*Tabela 5:* **Rast skupnih odhodkov sektorja država in prispevki posameznih odhodkov k rasti, v obdobju 2005–2011 v o. t.**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Skupaj odhodki sektorja država, rast v % | 6,6 | 4,7 | 6,4 | 6,1 | 12,3 | 5,5 | 2,3 | 2,0 |
| Vmesna potrošnja, prispevek v o.t. | 0,6 | 1,0 | 1,2 | 0,0 | 2,1 | 0,3 | 0,7 | -0,5 |
| Sredstva za zaposlene, prispevek v o.t. | 1,7 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 3,2 | 1,7 | 0,6 | 0,2 |
| Socialna nadomestila in podpore, prispevek v o.t. | 2,8 | 2,0 | 2,2 | 1,8 | 3,9 | 2,7 | 1,7 | 1,5 |
| Bruto investicije in kapitalski transferi, prispevek v o.t. | 0,9 | -0,4 | 1,7 | 2,6 | 2,2 | -0,2 | -0,8 | 0,4 |
| Subvencije, prispevek v o.t. | -0,3 | -0,1 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,9 | 0,0 | -0,5 |
| Obresti, prispevek v o.t. | -0,3 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,1 | 0,4 | 0,6 | 0,6 |
| Drugi odhodki, prispevek v o.t. | 1,2 | 1,1 | -0,3 | 0,1 | 0,7 | -0,4 | -0,4 | 0,2 |

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012, preračuni UMAR.

[13] Metodologija ESA 95.

[14] Gre za enkratne transakcije, brez njih bi primanjkljaj sektorja država v letu 2010 znašal 5,7 % BDP, leta 2011 pa 5,1 % BDP.

*Tabela 6:* **Primanjkljaj (presežek) sektorja država po ravneh, v % BDP**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Primanjkljaj (-), presežek (+) sektorja država** | **-1,5** | **-1,4** | **0,0** | **-1,9** | **-6,1** | **-6,0** | **-6,4** |
| Centralna država | -2,2 | -1,4 | -0,1 | -1,3 | -5,1 | -5,2 | -6,4 |
| Lokalna država | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,6 | -0,6 | -0,4 | -0,1 |
| Skladi socialnega zavarovanja | 0,7 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | -0,4 | -0,4 | 0,1 |

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012 preračuni UMAR.

***Delež prihodkov sektorja država v primerjavi z BDP se je leta 2011 povečal za 0,3 o. t. zaradi rasti transfernih prihodkov.*** K nadaljnji rasti relativno izraženih prihodkov sektorja države so v letu 2011 prispevali transferni prihodki (sredstva iz proračuna EU; 1,3 o.t.), saj so se drugi prihodki (nedavčni, kapitalski, donacije) nekoliko zmanjšali, prispevek prihodkov od davkov in prispevkov pa je bil nevtralen. V strukturi prihodkov od pomembnejših davčnih kategorij tako ni prišlo do večjih sprememb. Prihodki od obračunanih prispevkov za socialno varnost so ob nespremenjenih prispevnih stopnjah sledili gibanju mase plač in ohranili enak relativni delež kot leto prej (15,5 % BDP). Delež obračunanih davkov na proizvodnjo in uvoz se je, zaradi upočasnjene gospodarske aktivnosti in skromnega domačega trošenja, zmanjšal za 0,2 o. t. BDP (14,1 % BDP). Med njimi se je nominalno nekoliko bolj zmanjšal obračunani davek na dodano vrednost, obračunane trošarine pa malenkost manj, zaradi povečanih količin prodanih trošarinskih proizvodov ob sicer nekoliko zmanjšanih trošarinskih dajatvah na energente. Tekoči davki na dohodke in premoženje so po obračunu dohodnine in davka na dohodek pravnih oseb po poslovnih rezultatih ohranili enak relativno izraženi delež kot leto prej (8,2 % BDP).

***Delež izdatkov sektorja država v primerjavi z BDP se je leta 2011 povečal za 0,6 o. t. BDP (na 50,9 % BDP) zaradi rasti kapitalskih transferjev, socialnih nadomestil v*** denarju in naravi ter obresti. V letu 2011 so se najbolj, za 0,9 o. t. povečali relativno izraženi kapitalski transferi zaradi dokapitalizacije NLB in nekaterih državnih podjetij, prevzema terjatev Slovenskih železnic in dolga javnega podjetja za izgradnjo savskih elektrarn ter plačila zapadlih poroštev. Delež socialnih nadomestil in podpor v denarju in naravi se je povečal za 0,6 o. t., predvsem kot posledica naraščanja števila brezposelnih in socialno ogroženih, saj je bilo usklajevanje pokojnin in socialnih transferjev omejeno z interventnim

Okvir 1: **Prihodki, odhodki in primanjkljaj sektorja država na lokalni ravni**

***Javnofinančni položaj lokalne ravni sektorja države***[15] ***je zaradi specifične strukture prihodkov in odhodkov ter načina financiranja (izravnava iz proračuna) razmeroma stabilen.*** Primanjkljaj lokalne ravni sektorja država je v letu 2011 znašal 29,1 mio EUR oz. 0,1 % BDP. Minimalen primanjkljaj oziroma izravnano bilanco je lokalna raven države beležila tudi v obdobju 2000–2007. V obdobju 2008–2010 se je primanjkljaj nekoliko povečal (0,4 do 0,6 % BDP), predvsem zaradi intenzivne investicijske aktivnosti občin.

*Tabela 7:* **Prihodki, odhodki in primanjkljaj sektorja država na lokalni ravni**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **v mio EUR** | | | | | | | |
| Prihodki lokalne ravni | 2.468,9 | 2.679,5 | 2.868,8 | 3.138,6 | 3.371,5 | 3.480,9 | 3.428,6 |
| Odhodki lokalne ravni | 2.479,7 | 2.701,6 | 2.913,2 | 3.378,2 | 3.575,4 | 3.622,2 | 3.457,7 |
| Neto posojanje(+)/ neto izposojanje | -10,8 | -22,0 | -44,4 | -239,5 | -203,9 | -141,3 | -29,1 |
| Zadolževanje lokalne ravni | 211,7 | 235,7 | 255,5 | 353,6 | 523,4 | 626,1 | 685,2 |
| **v % BDP** | | | | | | | |
| Prihodki lokalne ravni | 8,6 | 8,6 | 8,3 | 8,4 | 9,5 | 9,8 | 9,6 |
| Odhodki lokalne ravni | 8,6 | 8,7 | 8,4 | 9,1 | 10,1 | 10,2 | 9,7 |
| Neto posojanje(+)/ neto izposojanje | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,6 | -0,6 | -0,4 | -0,1 |
| Zadolževanje lokalne ravni | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 1,5 | 1,8 | 1,9 |

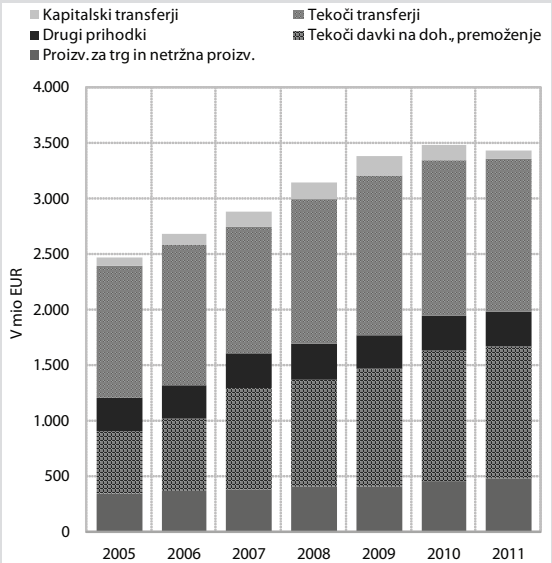
Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, marec 2012.

[15] Lokalna raven sektorja države vključuje poleg občinskih proračunov še zavode, agencije in sklade, katerih ustanovitelj je občina.

Okvir 1: **Prihodki, odhodki in primanjkljaj sektorja država na lokalni ravni** *(nadaljevanje)*

***Povprečna rast prihodkov na lokalni ravni je v celotnem obdobju 2000–2011 (7,3 %) presegala povprečno rast prihodkov na centralni ravni (6,1 %), kar je posledica strukture prihodkov na lokalni ravni in specifičnega načina financiranja.*** Približno polovica prihodkov lokalne ravni države se oblikuje iz davkov in prispevkov (večino predstavljata dohodnina na podlagi glavarine in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča), druga polovica pa iz tekočih in kapitalskih transferjev, predvsem iz centralne ravni države (finančna izravnava občin, sredstva iz EU; glej sliko zgoraj). Zato na prihodke lokalne ravni države poleg tekočih gibanj davkov in prispevkov močno vplivajo tudi dogovorjeni transferni prihodki iz centralne ravni države na podlagi izračunov finančne izravnave občin, ki občinam pokrije vso razliko med lastnimi prihodki občine in primernim obsegom sredstev za financiranje nalog občine, kot ga določa Zakon o financiranju občin[16]. Delež davkov in prispevkov v strukturi prihodkov lokalne ravni države se je nekoliko povečal po letu 2006, ko se je z davčno reformo povečal delež dohodnine, ki je pripadel občinam, zmanjšal pa obseg finančne izravnave občin. Zaradi povečevanja deleža dohodnine, odstopljene občinam[17], so prihodki lokalne ravni rasli tudi v letu 2009, ko so se prihodki na centralni ravni že močno zmanjšali. Tudi v naslednjem letu so prihodki lokalne ravni še rasli, a precej počasneje. V letu 2011 pa je prišlo do njihovega zmanjšanja za 1,5 %, predvsem zaradi zmanjšanja tekočih in kapitalskih transferjev, medtem ko so se davčni prihodki nekoliko povečali.

*Slika 3:* **Prihodki lokalne ravni sektorja država, v mio EUR**




Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, marec 2012.

***Dinamiko odhodkov na lokalni ravni je v zadnjih letih ključno zaznamovala investicijska aktivnost.*** Odhodki lokalne ravni so do leta 2009 močno rasli, k čemur so zlasti po letu 2005 največ prispevali odhodki za investicije, katerih delež se je samo v štirih letih povečal z 18,4 % na dobro četrtino. Rast investicij je spodbujala možnost črpanja evropskih sredstev pa tudi spremenjena zakonodaja (2006), ki je omogočala večje zadolževanje občin[18]. Sicer je na obseg investicij na lokalni ravni ves čas vplivala tudi številčnost občin[19], ki so vstopale vsaka s svojimi projekti. Precejšen del rasti odhodkov države je na lokalni ravni generirala še rast sredstev za zaposlene in rast izdatkov za blago in storitve, ki skupaj v strukturi odhodkov lokalne ravni predstavljata dobri dve tretjini. Rast tega dela odhodkov se je krepila zlasti z nastajanjem novih občin. Veliko število občin poleg tega vpliva tudi na precejšnjo razdrobljenost porabe, kar lahko vpliva na njeno manjšo učinkovitost. Do leta 2009 so odhodki na lokalni ravni rasli hitreje od odhodkov na centralni ravni, kasneje pa se je njihova rast upočasnila, v letu 2011 so celo upadli, izključno zaradi manjše investicijske aktivnosti (manjši transferi iz proračuna, EU sredstva). Lokalna raven države je bila v zadnjih letih manj podvržena varčevalnim ukrepom, ki so se sicer že izvajali na centralni ravni. Najbolj k večjemu trošenju na lokalni ravni prispeva sistem financiranja občin, ki z načinom določanja primerne porabe občin in dopolnjevanja finančnih sredstev tudi glede na razvitost občine ter z možnostmi zadolževanja občin spodbuja porabo občin in vpliva na povečevanje števila občin.

***Zadolževanje občin, ki je po zakonu o financiranju občin sicer omejeno[20], se je v času ugodnih gospodarskih razmer precej povečalo.*** Konec leta 2007 je relativno izražena zadolženost občin znašala 0,7 % BDP, ki pa se je po okrepitvi investicijske aktivnosti občin povečala na 1,9 % BDP konec leta 2011 (685 mio EUR). Na povečanje zadolženosti občin je vplivala možnost sofinanciranja investicij z evropskimi sredstvi, ki je povečala obseg zadolženosti posameznih občin. Hkrati se je tudi zaradi vedno večjega števila občin povečevalo število zadolženih občin. V letu 2010 samo 31 občin ni imelo obveznosti iz naslova lastne zadolžitve (Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin 31. 12. 2010).

[16] Zakon o financiranju občin. Ur.list RS št. 32/2006.
[17] Delež dohodnine odstopljene občinam je v letu 2006 znašal 35 %, v letu 2009 skoraj 49 % in v letih 2010 in 2011 pa že 55,6 % vse dohodnine.
[18] Zakon o financiranju občin. Ur.list RS št. 32/2006.
[19] V letu 1991 je bilo v Sloveniji 60 občin, leta 1995 se je njihovo število povečalo na 147, leta 1998 na 193 in leta 2011 na 211.
[20] Občina se lahko zadolžuje le v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnic in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

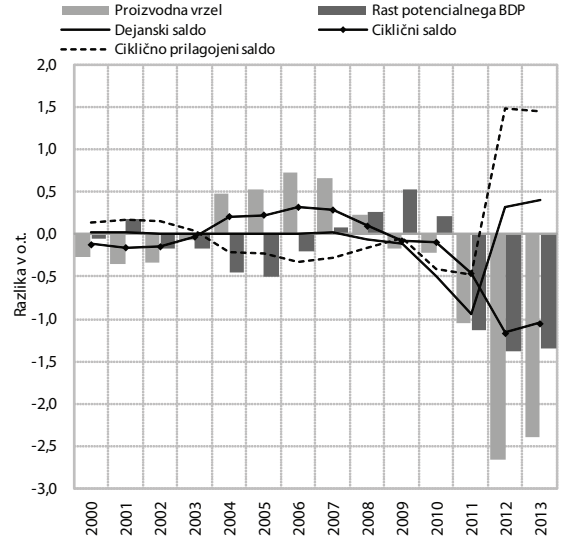
zakonom le na četrtino rasti inflacije. Zaradi povečanega zadolževanja države in tudi višjih obrestnih mer se je za 0,4 o. t. povečal delež izdatkov za obresti. Relativno izražena sredstva zaposlenih so se ohranila na ravni leta 2010 (12,7 % BDP), k čemur je prispevala restriktivna plačna politika in skromna rast števila zaposlenih v sektorju država (0,4 %). Krčenje odhodkov države se je izkazalo predvsem z zmanjševanjem deleža investicij in investicijskih transferjev za 0,7 o. t. BDP, postopno prenehanje veljavnosti protikriznih ukrepov je v letu 2011 zmanjšalo tudi delež izdatkov za subvencije za 0,3 o. t. BDP. Varčevalni ukrepi pa so zmanjšali tudi relativno izražene izdatke za vmesno potrošnjo države (za 0,3 % BDP).

***Primanjkljaj sektorja država je večinoma izkazan na centralni ravni države[21], kar je povezano tudi s financiranjem primanjkljaja pokojninske blagajne iz proračuna transferji iz državnega v občinske proračune (glej Okvir 2).*** V letu 2011 je primanjkljaj centralne države tako znašal 6,4 % BDP, lokalne države se je zmanjšal na 0,1 % BDP, skladi socialnega zavarovanja pa so zabeležili minimalen presežek (0,1 % BDP). Na centralno raven odpade tudi večina povečanja primanjkljaja v letu 2011 (1,2 o. t. BDP), lokalna raven je primanjkljaj države zmanjšala za 0,3 o. t. BDP, skladi socialnega zavarovanja pa za 0,5 o. t. BDP.

## 2.1. Ciklično prilagojeni in strukturni saldo javnih financ

***Vloga strukturnega salda kot orodja v spremljanju fiskalnih politik v evrskem območja se krepi, pri njegovi interpretaciji pa je potrebna izjemna previdnost, saj koncept metodološko ni dorečen.*** Strukturni primanjkljaj je ciklično prilagojeni saldo javnih financ, ki ne upošteva t. i. enkratnih transakcij (v skladu z metodologijo ESA 95). Ciklično prilagojeni saldo javnih financ nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunkturnih dejavnikov. 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. Zato je tudi eno izmed orodij za oceno naravnanosti in ustreznosti fiskalne politike. Vendar je pri analizi ciklično prilagojenega salda potrebna izjemna previdnost pri interpretaciji ocene fiskalnega položaja kot podlagi za vodenje ekonomskih politik, predvsem zaradi velike spremenljivosti ocen potencialne rasti in proizvodne vrzeli (glej sliko 4). Spremembe v napovedih, metodološke spremembe[22] in revizije ocen gospodarske rasti vplivajo na spremembe ocen proizvodne vrzeli, popravljene ocene primanjkljaja sektorja država za nazaj pa vplivajo na spremembo dejanskega salda (npr. leto 2011). Vse to lahko močno spremeni oceno fiskalnega stanja za nazaj. S tem lahko pride do situacije, da je v posameznem letu fiskalna politika ex-post ocenjena kot proticiklična, naslednji izračun za isto leto pa pokaže, da je bila ciklična. Še zlasti je to lahko problematično, ker je strukturni primanjkljaj v Paktu stabilnosti in rasti opredeljen kot srednjeročni fiskalni cilj. S sprejetjem zakonodaje in dogovorov za tesnejše usklajevanje fiskalnih politik v evrskem območju pa se je njegova vloga pri sprejemanju podlag za vodenje in nadzor ukrepov na javnofinančnem področju še okrepila.

*Slika 4:* **Razlike v ocenah cikličnega in ciklično prilagojenega salda javnih financ v letu 2012 glede na leto 2011, v o. t.**




Vir: SURS, Ekonomski izzivi 2010 (UMAR), Program stabilnosti 2012, preračuni UMAR.

***Višje ocenjena negativna proizvodna vrzel vpliva na relativno manjšo strukturno komponento primanjkljaja za letošnje in prihodnje leto.*** Naše zadnje ocene proizvodne vrzeli se od lanskih ocen razlikujejo predvsem za letošnje in prihodnje leto. Zaradi nižjih napovedi gospodarske rasti, ki so metodološko vključene v oceno potencialne rasti BDP, je za obe leti ob nižji potencialni rasti večja negativna proizvodna vrzel. Slednje vpliva na večji ocenjeni ciklični primanjkljaj in posledično manjšo strukturno komponento primanjkljaja (relativno manjši ciklično prilagojeni primanjkljaj). Do

[21] V celotnem obdobju 2000–2011 je v povprečju več kot 90 % skupnega primanjkljaja odpadlo na centralno raven.

[22] Proizvodno vrzel letos računamo s spremenjeno metodologijo v produkcijski funkciji. Namesto Hodrick-Prescottovega filtra (glej Ekonomski izzivi 2010) za glajenje skupne faktorske produktivnosti uporabljamo bivariatni Kalmanov filter. Za podrobnejši opis metodologije glej F. D'Auria, Cécile Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Röger and A. Rossi: »The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps«, Economic Papers 420, July 2010, DG ECFIN.

*Tabela 8:* **Dejanski, ciklični in ciklično prilagojeni saldo sektorja država, v % BDP**

| | Dejanski saldo | Ciklični saldo | Ciklično prilagojeni saldo | Strukturni saldo[1] | Sprememba ciklično prilagojenega salda[2] | Sprememba strukturnega salda2 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 (= 1 - 2) | | | |
| 2000 | -3,7 | 0,4 | -4,2 | -4,2 | -0,8 | -0,8 |
| 2001 | -4,0 | 0,2 | -4,2 | -4,2 | 0,0 | 0,0 |
| 2002 | -2,4 | 0,6 | -3,0 | -3,0 | 1,2 | 1,2 |
| 2003 | -2,7 | 0,4 | -3,1 | -3,1 | -0,1 | -0,1 |
| 2004 | -2,3 | 0,7 | -3,0 | -3,0 | 0,1 | 0,1 |
| 2005 | -1,5 | 1,0 | -2,5 | -2,5 | 0,5 | 0,5 |
| 2006 | -1,4 | 1,9 | -3,2 | -3,2 | -0,8 | -0,8 |
| 2007 | 0,0 | 3,1 | -3,1 | -3,1 | 0,1 | 0,1 |
| 2008 | -1,9 | 3,2 | -5,1 | -5,1 | -2,0 | -2,0 |
| 2009 | -6,1 | -1,1 | -4,9 | -4,9 | 0,2 | 0,2 |
| 2010 | -6,0 | -1,0 | -5,0 | -5,0 | -0,1 | -0,1 |
| 2011 | -6,4 | -1,2 | -5,2 | -3,9 | -0,2 | 1,1 |
| 2012 | -3,5 | -1,7 | -1,8 | -1,8 | 3,4 | 2,1 |

Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2011 za dejanski saldo; ciklične komponente – preračun UMAR.

Opombi: [1] Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih transakcij
[2] Pozitivna sprememba pomeni izboljšanje salda. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

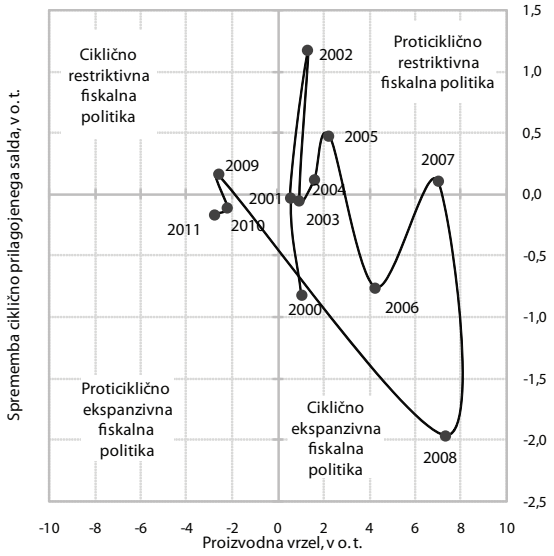
določenih popravkov pa je zaradi nekaterih metodoloških sprememb prišlo tudi v ocenah proizvodne vrzeli za pretekla leta, zlasti v obdobju 2004–2007. Zato je v teh letih ciklično prilagojeni primanjkljaj nekoliko večji od predhodno ocenjenega

***Izračuni v zadnjih treh letih, kljub spremenljivosti ocen strukturnega salda, kažejo, da je do znatnega poslabšanja strukturnega stanja javnih financ prišlo leta 2008.*** V letu 2008 se je strukturni primanjkljaj po naši oceni povečal za 2,0 o. t. na 5,1 % BDP in se na podobno visoki ravni ohranil tudi v naslednjih dveh letih. V letu 2009 se je zaradi močno poslabšanih gospodarskih razmer prej pozitivni ciklični saldo prevesil v primanjkljaj (poslabšanje za 4.3 o. t.), kar je vplivalo na izrazito povečanje javnofinančnega primanjkljaj v tem letu. Ob nizki gospodarski rasti in zanemarljivih konsolidacijskih naporih, ki so bili usmerjeni zgolj v omejevanje plač in transferjev z interventnimi ukrepi, sta se ciklična in strukturna komponenta salda javnih financ na podobni ravni ohranili tudi v letu 2010. V letu 2011 se je strukturni primanjkljaj, ki ne upošteva enkratnih transakcij, sicer znižal za 1,1 o. t., ciklično prilagojeni saldo, ki vključuje vse transakcije, pa se je še povečal in že tretje leto ostal ključni element javnofinančnega neravnovesja. Predstavljeni izračuni tako nakazujejo, da je k zaostrenemu stanju javnih financ v precejšnji meri prispevalo že delovanje fiskalne politike v predkriznem letu, finančna in gospodarska kriza pa je razmere še dodatno poslabšala.

***Za oceno ciklične oziroma proticiklične naravnanosti fiskalne politike se uporablja primerjava dinamike ciklično prilagojenega primanjkljaja in proizvodne vrzeli.*** 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 5 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.

*Slika 5:* **Ciklična naravnanost fiskalne politike**




Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2011; Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011 (UMAR); ciklične komponente – preračun UMAR.

***Podobno kot v oceni iz preteklega leta tudi letošnji izračuni kažejo, da po cikličnem delovanju v predkriznem obdobju fiskalna politika od leta 2009 deluje precej nevtralno.*** Primerjava dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli[23] kaže, da je bilo delovanje fiskalne politike v letu 2008 izrazito ciklično in ekspanzivno. Pri tej oceni pa je treba upoštevati, da so se gospodarske razmere in posledično stanje javnih financ začeli močno poslabševati že v zadnjih mesecih leta 2008 po izbruhu gospodarske in finančne krize, kar se še ni ustrezno odrazilo na oceni proizvodne vrzeli. 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. Poleg teh vplivov, ki so po svoji naravi torej bolj cikličnega kot strukturnega značaja, pa je najverjetneje prišlo tudi do višje strukturne komponente primanjkljaja kot posledice ukrepov, sprejetih v letih 2007 in 2008. Gre za povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transferje[24] in poviševanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih, kar je vplivalo na višje izdatke. Na drugi strani pa so se izvajale davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke: povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, zniževanje stopnje davka na izplačane plače in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek. V letu 2009, ko je prišlo do močnega zmanjšanja gospodarske aktivnosti in negativne proizvodne vrzeli, je bila fiskalna politika zaradi ohranjanja visokega strukturnega primanjkljaja proticiklična, vendar ocenjujemo, da ni delovala ekspanzivno. Podobno je bilo tudi v letih 2010 in 2011. Ob pridržkih glede izračunov sprememb ciklično prilagojenega salda ocenjujemo, da je neekspanzivnost fiskalne politike v zadnjih treh letih predvsem posledica javnofinančnih omejitev, povezanih z zavezami Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja, in oteženega financiranja.

[23] Proizvodna vrzel je ocenjena na podlagi spremenjene metodologije v produkcijski funkciji. Namesto Hodrick-Prescottovega filtra (glej Ekonomski izzivi 2010) je za glajenje skupne faktorske produktivnosti uporabljen bivariatni Kalmanov filter.

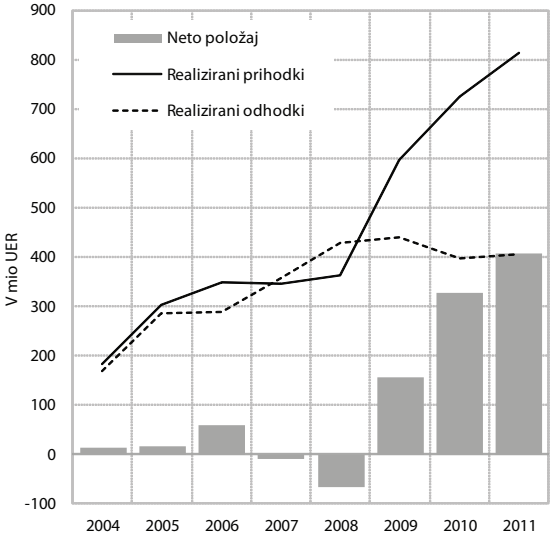
[24] Znatno so se povečali izdatki za socialna nadomestila in podpore gospodinjstvom zaradi ukrepov, usmerjenih v zmanjšanje negativnih posledic visoke inflacije na blaginjo prebivalstva, ki so bili sprejeti maja 2008 (regresiranje prevozov, prehrane, stanarin ipd. ter na novo uvedena prehrana dijakov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

# 3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

***V letu 2011 se je neto položaj proračuna RS do proračuna EU izboljšal, prihodki pa so bili najvišji od leta 2004, ko je Slovenija postala prejemnica sredstev proračuna EU.*** Prihodki iz evropskega proračuna v proračun RS so v letu 2011 znašali 812,2 mio EUR (MF). Načrtovani prihodki v proračunu za leto 2011 so sicer znašali 854,2 mio EUR[25], realizacija je bila tako 95-odstotna (za razliko od leta 2010, ko je bilo predvidenih 1.037,9 mio EUR nepovratnih sredstev EU, prejetih pa 723,3 mio EUR). Odhodki iz proračuna RS v evropski proračun so lani znašali 405,1 mio EUR, tako da je neto položaj nacionalnega proračuna do proračuna EU znašal 407 mio EUR, kar je največ od vstopa Slovenije v EU. Največji delež so med prejetimi prihodki predstavljala sredstva iz strukturnih skladov (516,8 mio EUR), od tega dve tretjini iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (382 mio EUR) in ena tretjina iz Evropskega socialnega sklada (134 mio EUR). Realizacija prihodkov iz strukturnih skladov je bila 102,8-odstotna (predvidenih je bilo 502,9 mio EUR). Iz Skupne kmetijske in ribiške politike je bilo prejetih 220 mio EUR (98,3 % predvidenih prihodkov), najnižje pa je bilo črpanje sredstev Kohezijskega sklada (60,2 mio EUR oziroma 58 % predvidenih prihodkov), ki so bila sicer v celoti namenjena projektom okoljske in prometne infrastrukture.

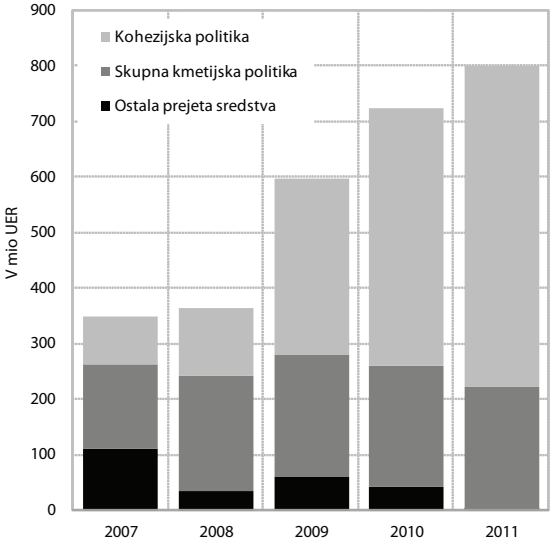
***V okviru druge finančne perspektive 2007–2013 je bilo Sloveniji največ sredstev odobrenih iz naslova Kohezijske politike, intenzivneje so se začela črpati v letu 2009.*** V okviru finančne perspektive 2007–2013 je bilo Sloveniji odobrenih 5,8 mrd EUR iz proračuna EU. Iz naslova kohezijske politike[26] je bilo odobrenih 4,2 mrd EUR nepovratnih sredstev, od tega 4,1 mrd EUR za izvajanje treh vodilnih operativnih programov (OP) kohezijske politike: OP RR[27], OP ROPI[28] in OP RČV[29] ter 104 mio EUR za evropsko teritorialno sodelovanje. Za izvajanje kmetijske in ribiške politike je bilo odobrenih 1,8 mrd EUR nepovratnih sredstev Skupnosti. Sredstva Kohezijske politike, ki so v obdobju 2007–2011 prevladovala v strukturi prihodkov proračuna RS iz proračuna EU, so se začela intenzivnejše črpati v letu 2009 (leta 2007 in 2008 so se črpala predvsem sredstva iz prve finančne perspektive). Sredstva Skupne kmetijske in ribiške politike so imela precej manjši delež, njihovo črpanje pa je bilo po letih precej enakomerno. Do leta 2011 je bila prejeta dobra polovica vseh odobrenih sredstev iz tega naslova. Prihodki iz naslova ostalih evropskih politik so bili zanemarljivo majhni (Slika 7).

*Slika 6:* **Prihodki in odhodki in neto položaj proračuna RS do proračuna EU**




Vir: MF.

*Slika 7:* **Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v proračun RS v tekočem finančnem obdobju (2007–2011)**




Vir: MF, preračuni UMAR.

***Do leta 2011 je Slovenija črpala približno tretjino vseh pravic porabe iz Kohezijske politike, na višino prejetih sredstev pa je, podobno kot v drugih državah EU, v veliki meri vplivalo poslabšanje gospodarskih razmer po letu 2008.*** Za izvajanje kohezijske politike v Sloveniji je bilo v obdobju 2007–2011 iz proračuna EU v proračun RS prejetih 1.286,1 mio EUR, kar predstavlja slabo polovico pravic porabe[30] za obdobje 2007–2011

[25] Rebalans državnega proračuna RS za leto 2011, sprejet septembra 2011.

[26] Sredstva kohezijske politike se v novi finančni perspektivi (2007–2013) črpajo iz strukturnih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad) in Kohezijskega sklada.

[27] Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov.

[28] Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture.

[29] Operativni program razvoja človeških virov.

[30] Kohezijska sredstva so za celotno obdobje druge finančne perspektive razdeljena na pravice porabe po letih.

*Tabela 9:* **Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki v proračun RS iz državnega proračuna EU v letih 2004–2011**

| Leto | Prihodki | | | Odhodki | | | Neto položaj |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Načrtovani prihodki | Realizirani prihodki | Odstotek realizacije | Načrtovani odhodki | Realizirani odhodki | Odstotek realizacije | |
| 2004 | 335,3 | 183,8 | 54,8 | 187,9 | 170,0 | 90,2 | 13,8 |
| 2005 | 483,7 | 302,4 | 62,5 | 305,2 | 285,6 | 93,6 | 16,8 |
| 2006 | 449,6 | 348,4 | 77,5 | 315,0 | 287,9 | 91,4 | 60,5 |
| 2007 | 582,1 | 347,2 | 59,7 | 317,1 | 355,9 | 112,2 | -8,7 |
| 2008 | 783,0 | 363,2 | 46,4 | 375,3 | 427,9 | 114,0 | -64,7 |
| 2009 | 814,0 | 594,9 | 73,1 | 452,0 | 439,3 | 97,2 | 155,6 |
| 2010 | 1.037,8 | 723,2 | 69,7 | 412,8 | 396,8 | 96,1 | 326,4 |
| 2011 | 854,2 | 812,2 | 95,1 | 393,6 | 405,1 | 102,9 | 407,1 |

Vir: MF.

*Tabela 10:* **Črpanje sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe za obdobje 2007–2011 (stanje 31. 12. 2011)**

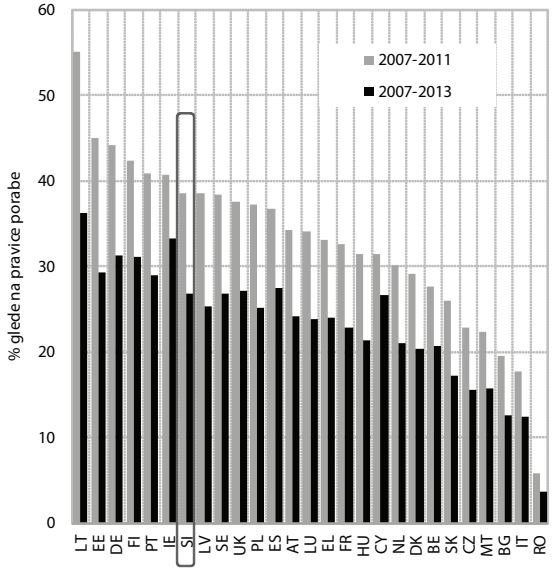
| | v mio EUR | | | | % glede na pravice porabe 2007-2011 | | | | % glede na pravice porabe 2007-2013 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | OP ROPI | OP RR | OP RČV | skupaj vsi OP | OP ROPI | OP RR | OP RČV | skupaj vsi OP | OP ROPI | OP RR | OP RČV | skupaj vsi OP |
| Pravice porabe 2007 - 2013 (evropska sredstva) | 1.577,1 | 1.768,2 | 755,7 | 4.101,0 | | | | | | | | |
| Pravice porabe 2007 - 2011 | 883,2 | 1257,7 | 530,9 | 2671,8 | | | | | | | | |
| Vrednost potrjenih inštrumentov | 897,1 | 1.770,8 | 653,4 | 3.321,3 | 101,6 | 140,8 | 123,1 | 124,3 | 56,9 | 100,1 | 86,5 | 81,0 |
| Vrednost potrjenih operacij | 830,3 | 1.430,0 | 593,6 | 2.853,9 | 94,0 | 113,7 | 111,8 | 106,8 | 52,6 | 80,9 | 78,5 | 69,6 |
| Vrednost podpisanih pogodb | 465,5 | 1.371,3 | 592,2 | 2.429,0 | 52,7 | 109,0 | 111,5 | 29,5 | 29,5 | 77,6 | 78,4 | 59,2 |
| Izplačana sredstva | 299,4 | 970,7 | 301,5 | 1.571,6 | 33,9 | 77,2 | 56,8 | 58,8 | 19,0 | 54,9 | 39,9 | 38,3 |
| Posredovani zahtevki za plačilo | 279,8 | 823,5 | 255,7 | 1.359,0 | 31,7 | 65,5 | 48,2 | 50,9 | 17,7 | 46,6 | 33,8 | 33,1 |
| Certificirani zahtevki za povračilo | 275,5 | 775,4 | 235,2 | 1.286,1 | 31,2 | 61,7 | 44,3 | 48,1 | 17,5 | 43,9 | 31,1 | 31,4 |

Vir: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

(2.671,8 mio EUR) in tretjino pravic porabe za obdobje celotne finančne perspektive (4.101 mio EUR). Dinamika črpanja je bila različna za različne OP. To je bilo v veliki meri povezano s finančnim položajem upravičencev, ki se je od začetka gospodarske krize večinoma poslabšalo (težave z zagotavljanjem lastnih sredstev upravičencev in likvidnostne težave izvajalcev velikih gradbenih in infrastrukturnih projektov), ter s slabo ali nepravočasno pripravljeno projektno in investicijsko dokumentacijo, ki je vplivala na učinkovitost javnih razpisov. Največ kohezijskih sredstev (775,4 mio EUR) je bilo v omenjenem obdobju prejetih za projekte OP RR, kar predstavlja slabih 62 % pravic porabe za obdobje 2007–2011 in 44 % pravic porabe za celotno finančno obdobje. V enakem obdobju

je bilo za projekte OP RČV v nacionalni proračun prejetih 235,2 mio EUR nepovratnih sredstev EU, kar je dobrih 44 % pravic porabe 2007–2011 oziroma 31,1 % pravic porabe za obdobje 2007–2013. Najslabše pa so se glede na pravice porabe črpala sredstva za razvoj okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI), kjer je bilo do konca leta 2011 v proračun RS prejetih 275,5 mio EUR, kar predstavlja tretjino pravic porabe za obdobje 2007–2011 in slabo petino pravic porabe za celotno obdobje druge finančne perspektive. Zaradi slabega črpanja sredstev OP ROPI je bil del sredstev (58,5 mio EUR) iz naslova prometne infrastrukture prerazporejen v projekte OP RR (konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost), del sredstev pa se v okvirju samega OP ROPI seli iz prioritetnih projektov, ki kažejo slabo izvedljivost do konca finančnega obdobja (izgradnja drugega tira proge Koper–Divača), v rezervne projekte, katerih je izvedba bolj verjetna. Z vidika dinamike črpanja kohezijskih sredstev je selitev sredstev iz prioritetnih v rezervne projekte sicer smiselna, s strateškega vidika pa povečuje tveganje za uresničitev začrtanih projektov oziroma jih še odmika v prihodnost. Sicer je bila Slovenija lani kljub relativno nezadostnemu črpanju kohezijskih sredstev po podatkih Evropske komisije (stanje 1. 12. 2011) na sedmem mestu med vsemi članicami Skupnosti po dinamiki črpanja kohezijskih sredstev glede na pravice porabe 2007–2011 oziroma na devetem mestu glede na pravice porabe za obdobje 2007–2013. Ti podatki nakazujejo, da je poslabšanje gospodarskih razmer po letu 2008 v precejšnji meri ohromilo izvajanje kohezijske politike v celotni EU.

*Slika 8:* **Črpanje kohezijskih sredstev držav članic EU glede na pravice porabe 2007–2011 in 2007–2013 (stanje 1. 12. 2011)**




Vir: EK (European Commission – Budget).

# 4. Dolg sektorja država

***Relativno izraženi dolg sektorja država v Slovenji v zadnjih treh letih narašča hitreje kot v povprečju evrskega območja.*** Dolg sektorja država je ob koncu leta 2011 znašal 16,9 mrd EUR oz. 47,6 % BDP[31] in se je glede na preteklo leto povečal za 3,2 mrd EUR oz. 8,8 o. t. Čeprav je bil dolg lani še precej pod povprečjem evrskega območja, se je v zadnjih treh letih povečal relativno bolj (za 25,7 o. t. BDP, v povprečju evrskega območja za 20,0 o. t. BDP[32]). Rast dolga se je pospešila zlasti v letu 2009, ko se zaradi pokrivanja povečanega primanjkljaja in predhodnega zadolževanja za financiranje primanjkljaja v prihodnjem letu povečal kar za 4,3 mrd EUR oz. 13,4 o. t. (sedmo največje relativno povišanje med članicami EU). Ob nadaljnji rasti v naslednjih dveh letih (skupaj za 4,5 mrd EUR) je bil obseg dolga leta 2011 tako že več kot enkrat višji kot leta 2008. Največji del dolga predstavlja dolg centralne države (96 % celotnega dolga sektorja država konec leta 2011), pri tem se je delež nekonsolidiranega dolga na lokalni ravni v obdobju 2008–2011 povečal za 1 o. t.

***Hitra rast dolga ter velik obseg poroštev in jamstev povečujeta tveganje, da dolg preseže zgornjo dovoljeno mejo po določilih Pakta stabilnosti in rasti.*** S hitro rastjo dolga se povečuje tveganje, da v primeru morebitne ponovne gospodarske krize že preseže 60 % BDP[33], pomemben dejavnik tveganja pa so tudi poroštva in jamstva države. V obdobju 2009–2011 se je namreč precej povečal tudi javnogarantirani dolg, ki je konec leta 2011 znašal 6,9 mrd EUR oziroma 19,6 % BDP[34]. K znatnemu povečanju leta 2009 so prispevala predvsem jamstva v višini 2 mrd EUR, ki jih je država podelila domačim bankam za zadolževanje. Z vladnimi ukrepi za blažitev gospodarske krize je tako povezana dobra četrtina skupnega javnogarantiranega dolga. Obseg vnovčenih poroštev in jamstev, ki se je lani nekoliko povečal, ostaja nizek (konec leta 2011 20,8 mio EUR). Kljub temu pa višina in ocena verjetnosti vnovčitve poroštev in jamstev države predstavljata pomemben dejavnik, ki lahko vpliva na poslabšanje percepcije države na finančnem trgu in posledično povečuje pribitke ter tako dodatno draži zadolževanje.

***Slovenija se je tako kot v preteklih letih tudi v začetku leta 2011 zadolževala z dolgoročnimi obveznicami na evrskem trgu, ob koncu lanskega in v prvih petih mesecih letošnjega leta pa na domačem trgu z zakladnimi menicami krajše ročnosti.*** V prvem četrtletju 2011 je Slovenija v še razmeroma ugodnih pogojih na evrskem trgu izdala 10-letno in 15-letno obveznico (po 1,5 mrd EUR, s kuponsko obrestno mero 4,375 % in 4,431 %). Razlika v donosnosti slovenskih 10-letnih državnih obveznic in nemške referenčne obveznice je tedaj znašala okoli 120 bazičnih točk. V jesenskih mesecih pa so se stroški zadolževanja države močno povečali, kar je bilo deloma posledica splošnega poslabšanja razmer na finančnih trgih in zmanjšanega zaupanja v večino držav evrskega območja, deloma pa so k temu prispevali tudi dejavniki, specifični za Slovenijo. Do konca januarja 2012 so bonitetno oceno Sloveniji znižale vse tri najpomembnejše bonitetne agencije. Med

*Tabela 11:* **Stanje konsolidiranega dolga sektorja država po podsektorjih v Sloveniji, 2007–2011**

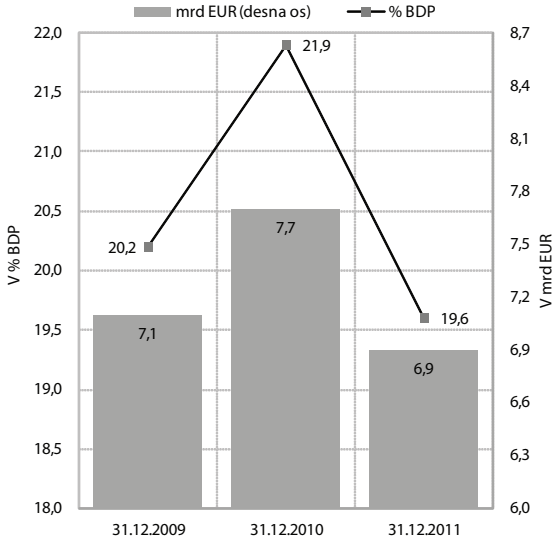
| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | **V mio EUR** | | | |
| 1 | **Sektor država skupaj** | **7.981** | **8.180** | **12.450** | **13.737** | **16.954** |
| 1.1 | Centralna raven države | 7.904 | 8.092 | 12.110 | 13.204 | 16.347 |
| 1.2 | Lokalna raven države | 256 | 354 | 523 | 626 | 685 |
| 1.3 | Skladi socialnega zavarovanja | 3 | 3 | 3 | 52 | 52 |
| 1.4 | Konsolidirani dolg med podsektorji | -182 | -268 | -187 | -146 | -130 |
| | | | **V % BDP** | | | |
| 1 | **Sektor država skupaj** | **23,1** | **21,9** | **35,3** | **38,8** | **47,6** |
| 1.1 | Centralna raven države | 22,9 | 21,7 | 34,3 | 37,3 | 45,9 |
| 1.2 | Lokalna raven države | 0,7 | 0,9 | 1,5 | 1,8 | 1,9 |
| 1.3 | Skladi socialnega zavarovanja | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| 1.4 | Konsolidirani dolg med podsektorji | -0,5 | -0,7 | -0,5 | -0,4 | -0,4 |

Vir: Temeljni agregati sektorja država (SURS).
Opomba: Podatki o dolgu so konsolidirani (zmanjšani za zneske dolga med enotami sektorja države).

[31] Poročilo o primanjkljaju in dolgu države – marec 2012.
[32] Glej tudi poglavje 1.
[33] Zgornja meja v okviru Pakta stabilnosti in rasti.

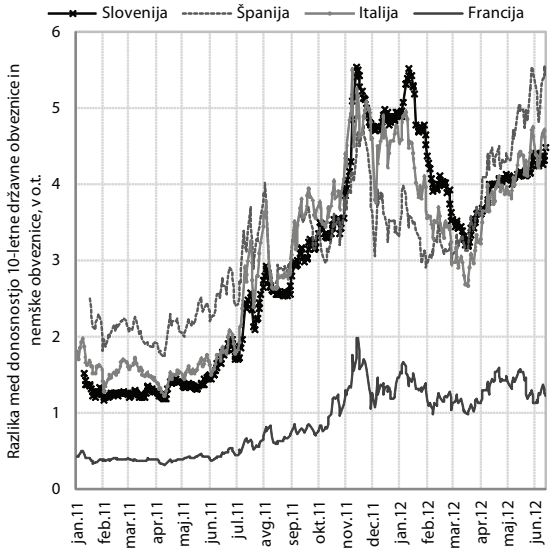
[34] Javnogarantirani dolg se je močno povišal leta 2009 (za 2,4 mrd EUR, predvsem zaradi jamstev v višini 2 mrd EUR, ki jih je država podelila domačim bankam za zadolževanje). Konec leta 2009 je tako znašal 7,1 mrd EUR, konec leta 2010 pa 7,7 mrd EUR. Lansko zmanjšanje za 0,8 mrd EUR je posledica zmanjšanega obsega jamstev domačim finančnim institucijam.

*Slika 9:* **Javnogarantirani dolg RS (v % BDP in v mrd EUR)**




Vir: MF.

*Slika 10:* **Razlika med donosnostjo 10-letnih državnih obveznic glede na nemško obveznico**




Vir: Bloomberg, preračuni Umar.

razlogi pa so poleg naraščajoče negotovosti v celotnem evrskem območju izpostavile tudi poslabšanja in dejavnike tveganja v Sloveniji, predvsem slabe razmere v bančnem sistemu[35], počasno konsolidacijo javnih financ in poslabšanje konkurenčnosti v povezavi s prepočasnim izvajanjem strukturnih reform. Zahtevana donosnost 10-letnih slovenskih državnih obveznic je novembra lani tako za nekaj časa presegla 7 %, razlika v donosnosti državnih obveznic glede na nemške referenčne obveznice pa je dosegla najvišjo raven doslej (600 bazičnih točk). V takšnih razmerah je vlada decembra 2011 na domačem trgu izdala 18-mesečno zakladno menico v višini 907 mio EUR, sredstva pa namenila za pokritje večjega dela letošnjega plačila glavnic državnega dolga v višini 1,27 mrd EUR. Med kupci so bile po razpoložljivih podatkih razmeroma močno zastopane domače banke. Tudi letos ostaja donosnost obveznic razmeroma visoka, nad 5 % (do znižanja glede na december 2011 je prišlo predvsem zaradi pozitivnega vpliva nestandardnih ukrepov ECB[36] na donosnosti obveznic večine držav evrskega območja), kar ob zaostrenih razmerah na finančnih trgih še naprej otežuje financiranje države (financiranje primanjkljaja sektorja država in odplačilo glavnic državnega dolga). V prvih petih mesecih je država tako nadaljevala z izdajo zakladnih menic z ročnostjo tri, šest in dvanajst mesecev v skupni vrednosti 961 mio EUR. Vztrajanje zahtevane donosnosti na razmeroma visoki ravni pomeni višje stroške novega zadolževanja Slovenije na evrskem trgu kot ob lanski izdaji obveznic, kljub dejstvu, da potrebe po financiranju države (izraženo kot delež BDP) ne presegajo lanske.

[35] Glej poglavje Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji.

[36] ECB je decembra 2011 sprejela sklep o izvedbi dveh operacij dolgoročnejšega refinanciranja z zapadlostjo 36 mesecev, s katero je bankam v evrskem območju omogočila dostop do dodatnih likvidnih sredstev in tako prispevala k izboljšanju njihovega financiranja.

# 5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izdatki, povezani s staranjem prebivalstva

***Dolgoročna vzdržnost javnih financ je odvisna od strukturne uravnoteženosti prihodkov in odhodkov in razmeroma stabilnega makroekonomskega okolja brez prevelikih neravnovesij.*** Ob obstoječih strukturnih slabostih slovenskega gospodarstva, zlasti na področju konkurenčnosti in relativne nerazvitosti finančnega sistema, in spremembah v demografski strukturi prebivalstva brez prilagoditev v naslednjih letih ne bo mogoče doseči uravnoteženosti javnih financ.

***Na dolgoročno vzdržnost javnih financ pomembno vplivajo izdatki, povezani s staranjem, tako da je javnofinančni položaj ključno odvisen od demografskih sprememb.*** Maja 2012 je Evropska komisija objavila posodobljene dolgoročne projekcije starostno pogojenih javnofinančnih izdatkov za obdobje 2010–2060[37], to je izdatkov za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestila brezposelnim.[38] Projekcije temeljijo na novih demografskih projekcijah Eurostata (EUROPOP2010; april 2011), skupnih dolgoročnih makroekonomskih predpostavkah in predpostavki nespremenjenih politik (upoštevanje zakonodaje in reform sprejetih do decembra 2011). Nove demografske projekcije EUROPOP2010 kažejo, da je v Sloveniji trend staranja prebivalstva še hitrejši kot v povprečju EU, kar pomeni, da je izziv sprememb v sistemih socialne zaščite za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ za Slovenijo še toliko večji. V primerjavi s prejšnjimi demografskimi projekcijami (EUROPOP2008) so demografski trendi sicer nekoliko manj neugodni. Populacija Slovenije se več ne znižuje, ampak se ohranja približno na trenutni ravni (2,1 mio prebivalcev).[39] Ob upoštevanih predpostavkah in posledično povišanih količnikih demografske in ekonomske odvisnosti[40] se močno povečajo potrebe po zagotavljanju pokojnin in storitev zdravstva in dolgotrajne oskrbe za staro prebivalstvo, zaradi sočasnega zmanjšanja deleža delovno aktivnega prebivalstva pa to pomeni težave pri zagotavljanju javnofinančnih sredstev.

***Učinek staranja na dolgoročno vzdržnost javnih financ je v Sloveniji izredno močan in bistveno višji kot v povprečju EU.*** V povprečju EU so javni izdatki, povezani izključno s staranjem[41], leta 2010 znašali 25,0 % BDP, do leta 2020 naj bi se po referenčnem scenariju[42] povišali na 25,2 % BDP ter do leta 2060 na 29,1 % BDP (za 4,1 o. t.). V primerjavi s projekcijo iz leta 2009 je to povečanje izdatkov nekoliko manjše (prej 4,7 o. t.), k čemur so poleg ugodnejših demografskih projekcij pomembno prispevale tudi pokojninske reforme, ki so bile izpeljane v nekaterih državah članicah (Franciji, Grčiji, Italiji, Češki in Španiji). S Slike 11 pa je razvidno, da spada Slovenija še naprej med države z najbolj zaostreno situacijo glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ, saj naj bi se javni izdatki, povezani izključno s staranjem, po referenčnem scenariju povečali s 23,5 % BDP v letu 2010 na 25,2 % BDP v letu 2020 in kar na 33,8 % BDP leta 2060 (večje povišanje beleži le Luksemburg). Po tveganem scenariju povečanje znaša celo 10,8 o. t. (več le Luksemburg in Malta).

***Slovenija med državami EU izstopa predvsem po visokem porastu izdatkov za pokojnine.***[43] Ob upoštevanju trenutno veljavne pokojninske zakonodaje (ZPIZ-1) in demografskih predpostavk projekcije kažejo, da naj bi se javnofinančni izdatki za pokojnine v Sloveniji v obdobju 2010–2060 povečali za 7,1 o. t. BDP, zbrani prispevki za pokojninsko blagajno pa le za 0,4 o. t. BDP (z 9,2 % BDP leta 2010 na 9,6 % 2060). V povprečju EU se pokojninski izdatki v BDP v obdobju 2010–2060 povečajo le za 1,5 o. t. BDP (na raven 12,9 % BDP), vendar so razlike med državami zelo velike (Slika 12). Bolj kot v Sloveniji pa se izdatki za pokojnine do leta 2060 povečajo le še v Luksemburgu in Cipru. V Sloveniji je glavni razlog za tako nevzdržno gibanje izdatkov za pokojnine visok porast

[37] The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060) http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm.

[38] Projekcije izdatkov za zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestila brezposelnim izdela za vse države DG ECOFIN, medtem ko pokojninske projekcije zaradi različnih pokojninskih sistemov izdela vsaka država članica sama. Metodologija in predpostavke dolgoročnih projekcij AWG 2012 so podrobno predstavljene v poročilu » The 2012 AWG Report: Underlying Assumption and Projection Methodologies«, European Economy 4/2011. European Commission. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf; celotno poročilo z posodobljenimi projekcijami pa v publikaciji

[39] Razlog za to je predvsem relativno višja projekcija neto migracij, ki naj bi se z ocenjenih 11.000 oseb v letu 2010 postopoma zniževale na 4.000 oseb na leto (2060). Prav neto migracije so sicer na dolgi rok najmanj zanesljiva predpostavka demografskih projekcij. Ostale ključne demografske predpostavke za Slovenijo so še, višja stopnja rodnosti (od 1,54 v letu 2010 na 1,65 v letu 2060), višje življenjsko pričakovanje (za moškega ob rojstvu s 75,8 (2010) na 84,0 (2060) in za žensko z 82,3 na 88,8 let).

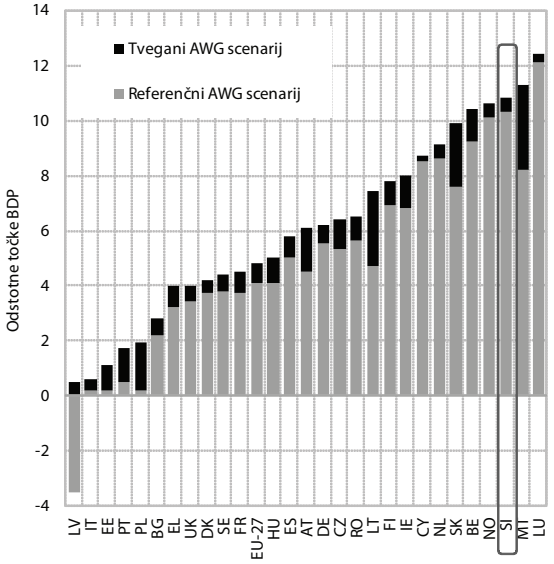
[40] Količnik demografske odvisnost se poviša s 23,7 na 57,5, ekonomske pa s 44,0 na 82,4.

[41] V zadnjih AWG projekcijah k »javnim izdatkom, povezanim *izključno* s staranjem« (angl. *strictly-age-related expenditure*) spadajo izdatki za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo in izobraževanje (izvzeta pa so nadomestila za brezposelne), besedna zveza "javni izdatki, povezani s staranjem« (angl. *age-related expenditure*) pa se uporablja, kadar so prišteti tudi izdatki za nadomestila brezposelnim.

[42] Referenčni scenarij AWG upošteva predvsem rast izdatkov zaradi staranja prebivalstva, tvegani scenarij AWG pa za področji zdravstva in dolgotrajne oskrbe tudi učinke drugih nedemografskih dejavnikov (tehnološki napredek, medicinska inflacija, relativno višja rast plač in zaposlenosti kot v drugih dejavnostih). Referenčni scenarij se uporablja širše v fiskalni politiki, vključno pri določanju srednjeročnih fiskalnih ciljev (MTO). Namen tveganega scenarija pa je opozoriti na nujne strukturne reforme na področjih javnega financiranja zdravstva in dolgotrajne oskrbe.

[43] Ministrstvo za finance: Country Fiche on Pension Projections for Slovenia, January 2012.

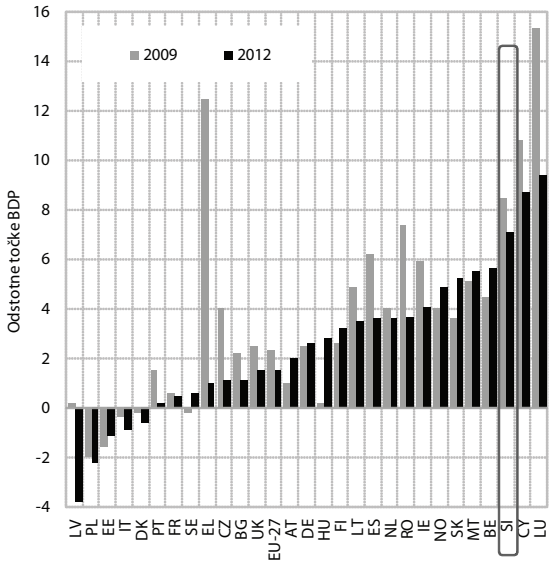
*Slika 11:* **Povečanje javnih izdatkov, povezanih izključno s staranjem*, v odstotnih točkah BDP po referenčnem in tveganem scenariju za države EU27, 2010–2060**




Vir: Evropska komisija, Odbor za ekonomsko politiko (The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060).
Opomba: * angl. strictly-age-related expenditure, to so izdatki za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo in izobraževanje (izvzeta so nadomestila za brezposelne).

količnika odvisnosti[44], kar kaže na nujnost podaljšanja delovne dobe za pridobitev starostne pokojnine v novi pokojninski ureditvi. Učinek do leta 2024 sicer nekoliko omili učinek upadanja odmernega odstotka pri določanju novih pokojnin (s 85 % plače leta 2000 na 72,5 % leta 2024). Hkrati projekcije kažejo padec nadomestitvenega razmerja[45] s trenutne ravni 59 % na 53,7 % leta 2024 (in naprej) in zniževanje količnika podpore[46] z ravni 1,5 pod 1,0 leta 2050, kar pomeni, da bo po letu 2050 v Sloveniji več kot en upokojenec na vsakega plačnika prispevkov. V primerjavi z dolgoročnimi projekcijami iz leta 2009 se tudi v povprečju EU pričakuje nekoliko manjši porast pokojninskih izdatkov, vendar je to povezano predvsem z izvedenimi pokojninskimi reformami; hkrati so izhodiščne ravni relativno izraženih pokojninskih izdatkov zaradi krize bistveno višje.

*Slika 12:* **Primerjava povečanja izdatkov za pokojnine v obdobju 2010–2060 v odstotnih točkah BDP po dolgoročnih projekcijah 2009 in 2012**




Vir: Evropska komisija, Odbor za ekonomsko politiko (The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010–2060).

*Tabela 12:* **Dolgoročne projekcije javnih izdatkov, povezanih izključno s staranjem, za Slovenijo in primerjava z EU (referenčni scenarij AWG), 2010–2060**

| | Delež v BDP, v % | | | | | | | Sprememba v o.t. BDP | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2010-2020 | | 2010-2060 | |
| | | | | | | | | SI | EU27 | SI | EU27 |
| **Skupaj** | **23,5** | **24,4** | **25,2** | **26,8** | **29,8** | **32,9** | **33,8** | **1,7** | **0,2** | **10,3** | **4,1** |
| pokojnine | 11,2 | 11,8 | 12,2 | 13,3 | 15,8 | 17,9 | 18,3 | 1 | -0,1 | 7,1 | 1,5 |
| zdravstvo* | 6,1 | 6,3 | 6,4 | 6,8 | 7 | 7,2 | 7,2 | 0,3 | 0,3 | 1,1 | 1,1 |
| dolgotrajna oskrba** | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 2,4 | 2,8 | 3 | 0,3 | 0,2 | 1,6 | 1,5 |
| izobraževanje*** | 4,7 | 4,7 | 4,9 | 4,8 | 4,6 | 5 | 5,2 | 0,2 | -0,3 | 0,5 | -0,1 |

Vir: Evropska komisija, Odbor za ekonomsko politiko (The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010–2060);.

Opomba: *Po metodologiji SHA, vendar brez izdatkov za dolgotrajno zdravstveno oskrbo; **k javnim izdatkom za dolgotrajno oskrbo (0,9 % BDP v letu 2009) so prištete še invalidnine; ***upoštevana metodologija UOE, vendar so izvzeti izdatki za predšolsko izobraževanje.

[44] Ang. *total dependency ratio*: Delež populacije pod 15 let in nad 64 let glede na populacijo 15–64 let. V Sloveniji se razmerje povečuje s 44 % (2010) na 82 % (2060).

[45] Nadomestitveno razmerje je izračunano kot prva pokojnina posameznika, ki izpolnjuje pogoje za starostno upokojitev brez odbitkov, deljeno s pokojninsko osnovo.

[46] Ang. *support ratio*: število ljudi, ki plačujejo prispevke v pokojninsko blagajno, deljeno s številom upokojencev.

***Na rast izdatkov za zdravstvo bolj kot staranje prebivalstva vplivajo nedemografski dejavniki, vendar je bil v preteklosti v Sloveniji njihov učinek bistveno manjši kot v povprečju v državah EU.*** Po oceni Evropske komisije[47] je v državah EU v preteklih 50-letih staranje prebivalstva k rasti javnih izdatkov za zdravstvo v povprečju prispevalo le nekaj nad 10 %, povečanje BDP na prebivalca okoli 60 %, preostalih 25 % pa so prispevali učinki nedemografskih dejavnikov, kot so uvajanje novih (dragih) tehnologij, institucionalne spremembe zdravstvenih sistemov (npr. povečanje pokritosti populacije z obveznim zdravstvenim zavarovanjem), rast zaposlenosti in plač v zdravstvu in medicinska inflacija. Koeficient dohodkovne elastičnosti javnih izdatkov za zdravstvo, v katerem so upoštevani tudi učinki nedemografskih dejavnikov, je za države EU v preteklosti v povprečju znašal 1,3–1,5[48], za Slovenijo pa v obdobju 1995–2008 le 0,8–1,0. Delno je bil manjši učinek nedemografskih dejavnikov povezan z uspešnim obvladovanjem rasti javnih izdatkov za zdravstvo (predvsem rasti plač in cen zdravil). Po drugi strani pa je lahko tudi odraz počasnega uvajanja novih tehnologij, slabše opremljenosti in zaostankov v zmogljivostih javnega zdravstvenega sistema.

***Projekcija povečanja javnih izdatkov za zdravstvo ne odstopa od povprečja EU.*** Po referenčnem scenariju AWG, ki glede dejavnikov rasti izdatkov za zdravstvo upošteva vpliv staranja prebivalstva, zmeren vpliv rasti BDP na prebivalca (dohodkovno elastičnost 1,1[49]) in predpostavko, da bomo polovico dodatnih let pričakovanega trajanja življenja preživeli zdravi, naj bi se javni izdatki za zdravstvo v Sloveniji v obdobju 2010–2060 povečali za 1,1 o. t. BDP, to je od 6,1 % BDP leta 2010 na 7,2 % BDP leta 2060[50]. To povečanje je enako ocenjenemu povprečnemu povečanju izdatkov v EU, kjer pa je začetna vrednost leta 2010 znašala že 7,1 % BDP, izdatki pa naj bi se do leta 2060 povečali na 8,3 % BDP. Po tveganem scenariju, ki v skladu s preteklimi trendi upošteva večji učinek nedemografskih dejavnikov (na začetku obdobja dohodkovno elastičnost 1,3 in zniževanje proti 1,0 v letu 2060), pa naj bi se v Sloveniji javni izdatki za zdravstvo že do leta 2020 povečali za 0,5 o. t. BDP (na 6,6 % BDP) in do leta 2060 za 1,7 o. t. BDP (na 7,8 % BDP). Tudi po tem scenariju bi bilo v povprečju EU povečanje javnih izdatkov za zdravstvo približno enako kot v Sloveniji.

***Javni izdatki za dolgotrajno oskrbo[51] se že ob upoštevanju zgolj staranja prebivalstva do leta 2060 več kot podvojijo.*** Projekcije upoštevajo spremembe v demografski strukturi ter delež populacije, ki je odvisna od pomoči druge osebe, poleg tega pa še različne predpostavke glede prehoda iz neformalne v formalno oskrbo, spremembe razmerja med institucionalno oskrbo in oskrbo na domu ter povečanja obsega izdatkov na prejemnika dolgotrajne oskrbe. Po referenčnem scenariju, ki upošteva le vpliv staranja prebivalstva in predpostavko, da zaradi boljšega zdravja polovico dodatnih let življenja ne bi potrebovali pomoči druge osebe, se javni izdatki za dolgotrajno oskrbo v povprečju v EU povečajo z 1,8 % BDP v letu 2010 na 3,4 % BDP v letu 2060 (za 1,5 o. t.). Razlike med državami pa so velike in so posledica razlik v sistemih zagotavljanja in financiranja storitev dolgotrajne oskrbe (večje povečanje izdatkov se pričakuje v državah z bolj razvitimi sistemi dolgotrajne oskrbe, tako se izdatki za več kot 2,5 o. t. povečajo v Belgiji, na Danskem, v Nizozemski, Finski in na Švedskem). V Sloveniji je povečanje skoraj enako kot v povprečju EU, in sicer se izdatki povečajo z 1,4 % BDP v letu 2010 na 3,0 % BDP v letu 2060 (za 1,6 o. t.). Po različnih scenarijih, ki poleg staranja upoštevajo še druge zgoraj navedene dejavnike, pa se projekcije povečanja teh izdatkov za Slovenijo gibljejo v razponu od 1,4 do 4,2 o. t.. To pomeni povečanje na najmanj 2,8 % BDP in največ 5,6 % BDP.

***Rast javnih izdatkov za izobraževanje[52] bo predvidoma višja kot v povprečju v državah EU.*** Nanje pomembno vpliva demografski razvoj oziroma spremembe števila vpisanih generacij v posamezne ravni izobraževanja, poleg tega pa tudi drugi dejavniki: pričakovano povprečno trajanje izobraževanja, vključenost populacije v izobraževanje, višina plač zaposlenih v izobraževanju, povprečna velikost razreda ter razmerje med številom vpisanih in številom pedagoškega osebja. Po referenčnem scenariju AWG, ki upošteva le vpliv demografskih sprememb, naj bi se delež javnih izdatkov za izobraževanje v Sloveniji v obdobju 2010–2060 povečal za 0,5 o. t. BDP, najbolj v osnovnošolskem izobraževanju (sledi srednješolsko, v terciarnem izobraževanju je povečanje minimalno). To gibanje je nasprotno gibanju v povprečju EU, kjer naj bi se delež do leta 2060 nekoliko zmanjšal (za -0,1 o. t. na 4,5 % BDP). Po scenariju EU 2020, ki upošteva uresničevanje ciljev

[47] Alternative scenarios for assessing the impact of non-demografic factors on health care expenditure, DG ECFIN/C2 (2011) 720472.

[48] V izračunu povprečja EU so upoštevani podatki za 22 držav v različnih obdobjih glede na razpoložljivost časovne serije: najdaljše obdobje 1961–2009 (s približno leta 1970 do 2008 za DK, DE, LU, NL, PT; 1990–2008 za CZ, FR, GR, HU, IT ter 1995–2008 za EE, SK, SI; za preostale države obdobje ni posebej navedeno).

[49] Dohodkovna elastičnost postopoma upada od 1,1 na začetku projekcije proti 1,0 leta 2060, kar pomeni, da predpostavljamo, da se učinek nedemografskih dejavnikov postopoma umirja.

[50] Izhodiščno leto za projekcijo je stanje javnih izdatkov za zdravstvo v letu 2009 po metodologiji sistema zdravstvenih računov (SHA), ki je znašalo 6,8 % BDP (vključeni so izdatki obveznega zdravstvenega zavarovanja ter državnega proračuna in občin za zdravstvo, vključno z investicijami); vendar so iz tega agregata izločeni javni izdatki za dolgotrajno zdravstveno oskrbo (0,7 % BDP), ker so ti vključeni v projekcijo javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo.

[51] Upoštevana je metodologija sistema zdravstvenih računov (SHA), po kateri so vključeni javni izdatki za zdravstveno in socialno dolgotrajno oskrbo (skupaj 0,9 % BDP v letu 2009), k tem pa so v projekcijah AWG prišteti še nekateri denarni prejemki za starost in odvisnost po metodologiji ESPROSS (predvsem invalidnine), zato je izhodiščna vrednost za Slovenijo v letu 2009 znašala 1,43 % BDP.

[52] Izdatki za izobraževanje zajemajo izdatke za osnovnošolsko, srednješolsko in terciarno izobraževanje, ne zajemajo pa izdatkov za predšolsko raven izobraževanja.

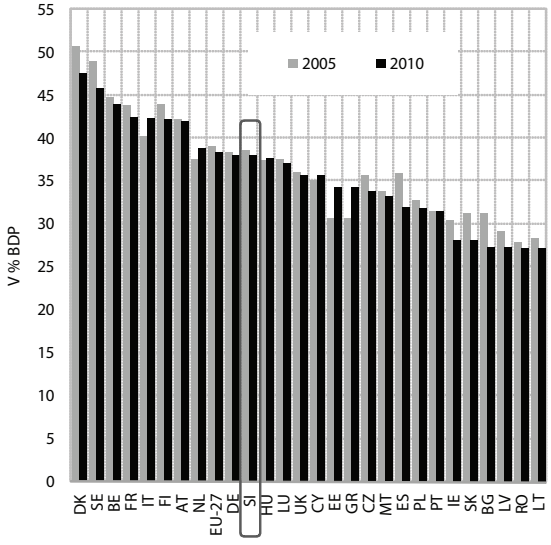
strategije EU 2020 na področju izobraževanja,[53] pa bi se delež javnih izdatkov za izobraževanje v primerjavi z BDP do leta 2060 v Sloveniji povečal za 0,7 o. t. BDP (najbolj terciarno, sledi srednješolsko in najmanj osnovnošolsko), v povprečju EU pa za 0,2 o. t.

[53] Delež mladih osipnikov naj bi se do leta 2020 zmanjšal pod 10 %, delež ljudi, starih 30–34 let, s terciarno izobrazbo naj bi leta 2020 znašal vsaj 40 %. V Sloveniji je leta 2010 delež mladih osipnikov znašal 5,2 %, delež mladih, starih 30–34 let, s terciarno izobrazbo pa v letih 2009–2010 (povprečna vrednost obeh let) 33,2 %.

# 6. Primerjava davčne obremenitve dela, potrošnje in kapitala v Sloveniji in EU

***Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena z deležem v bruto domačem proizvodu, se v Sloveniji v zadnjem desetletju giblje na povprečni ravni okoli 38 % BDP in je nekoliko pod povprečjem EU.*** Davki in prispevki za socialno varnost v zadnjih letih predstavljajo 86,5 % prihodkov sektorja država (ostalo so transferni in drugi prihodki: nedavčni, kapitalski, donacije, udeležbe na dobičku)[54], delež pa je nekoliko nižji kot v povprečju EU (okoli 89 %). Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena z deležem v BDP, je bila v Sloveniji v letu 2010[55] 38,0 % in je bila nižja od povprečja EU (38,4 %) in evrskega povprečja (38,9 %). Med državami EU so v obremenitvi z davki in prispevki velike razlike, saj je bilo med najbolj (Danska;47,6 %) in najmanj obremenjeno (Litva; 27,1 %) v letu 2010 več kot 20 o. t. razlike.

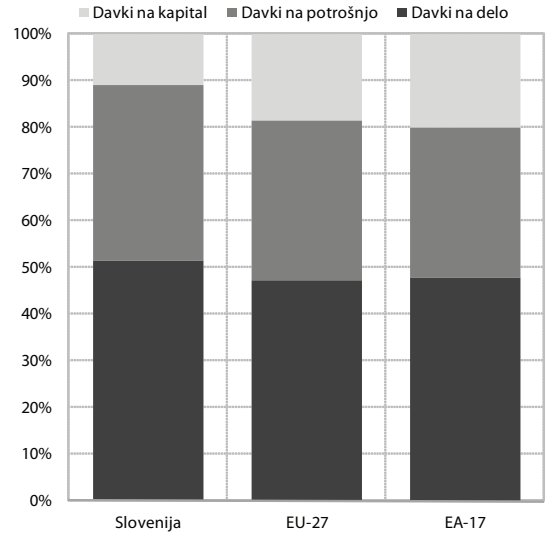
*Slika 13:* **Obremenitev z davki in prispevki za socialno varnost po državah EU, v % BDP**




Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition.

***Razlike v ekonomski strukturi davkov med državami članicami so glede na različne davčne sisteme precejšnje.*** V ekonomski strukturi skupne obremenitve je v Sloveniji delež davkov na delo relativno višji, delež davkov na kapital pa relativno nižji od povprečja evropskih držav. Po deležu davkov na potrošnjo (37,5 %) se Slovenija med državami EU uvršča v zgornjo tretjino, po deležu davkov na delo (51,8 %) pa v zgornjo polovico. Nasprotno je delež davkov na kapital (11,1 %) med najnižjimi v EU, kar glede na podpovprečno skupno obremenitev z davki in prispevki v Sloveniji v primerjavi z evropskim povprečjem pomeni zelo nizko obdavčitev kapitala v Sloveniji.

*Slika 14:* **Ekonomska struktura davkov, leto 2010**




Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition.

## 6.1. Davki na delo[56]

***Delež davkov na delo v Sloveniji v zadnjih letih upada, a še vedno presega polovico vseh davkov in prispevkov.*** V strukturi davkov na delo prispevki za socialno varnost predstavljajo okoli 70 %, dohodnina iz plač dobro četrtino, preostalo pa drugi davki na delo. Delež davkov na delo v celotnih davkih in prispevkih se je izraziteje zmanjšal po letu 2006 s postopno ukinitvijo davka na izplačane plače in reformo dohodnine. Po prehodnem povišanju leta 2008 pa v zadnjih letih ponovno upada zaradi zmanjševanja števila prejemnikov plač, deloma pa tudi zaradi povečanih olajšav. Ocenjujemo, da je leta 2011 znašal 51 %. Prispevki za socialno varnost se od leta 2002 dalje oblikujejo po nespremenjenih prispevnih stopnjah, zato je bilo njihovo gibanje skladno z gibanjem prispevne osnove in do leta 2009 precej stabilno, nato pa so začeli upadati zaradi nižje rasti mase plač, v manjši meri pa tudi zaradi vse pogostejšega neplačevanja, izogibanja in odlaganja plačevanja prispevkov. V primerjavi z BDP se je delež v zadnjih letih v povprečju povečal, kljub skromni rasti prispevkov, predvsem zaradi upada BDP leta 2009 in 2011.

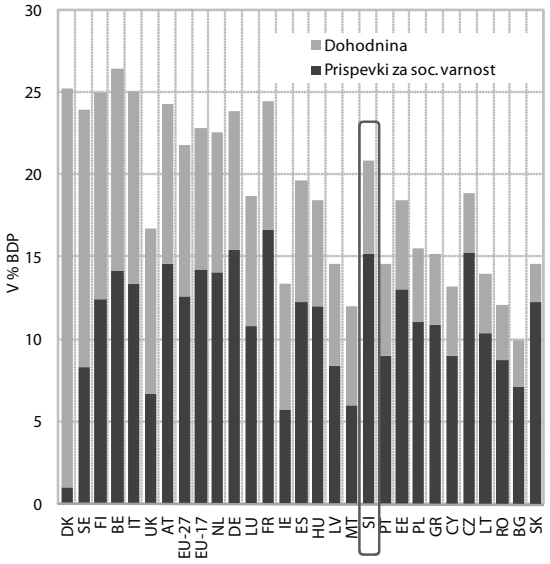
[54] Do leta 2008 se ta delež skoraj ni spreminjal, v zadnjih letih pa se je zmanjšal, saj so se zaradi gospodarske krize krčili davki in prispevki, transferni in drugi prihodki pa so naraščali.

[55] Leto 2010 je zadnje, za katero so dostopni primerljivi podatki za države članice EU.

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

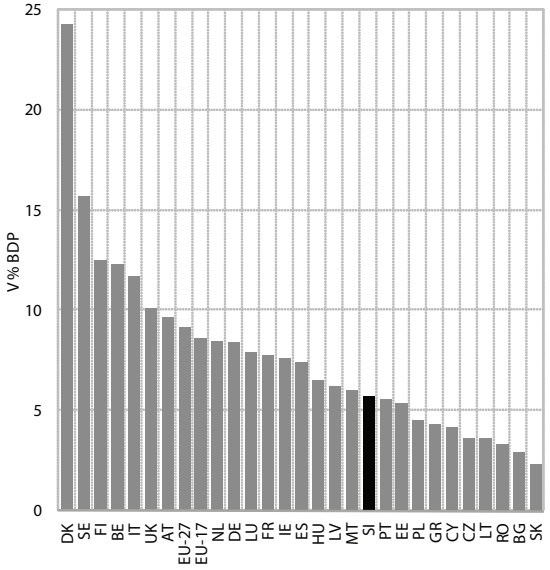
***Slovenija ima relativno višjo obremenitev s prispevki za socialno varnost in nižjo obremenitev z dohodnino glede na evropsko povprečje.*** Obremenitev s prispevki za socialno varnost, merjena z deležem v BDP, je v Sloveniji leta 2010 s 15,2 % BDP nad povprečjem evropskih držav (EU 12,6 % BDP, evrsko območje 14,3 % BDP), na razlike med državami pa vpliva predvsem različnost sistemov socialnega zavarovanja. Delež prihodkov od dohodnine je leta 2010 v Sloveniji znašal 5,7 % BDP in je bil precej pod evropskim povprečjem (EU 9,2 % BDP, evrsko območje 8,8 % BDP). Precej se je znižal z davčno reformo v letih 2006 in 2007, ko se je spremenila davčna lestvica, zmanjšala zgornja mejna davčna stopnja, precej pa so se povečevale tudi davčne olajšave.

*Slika 15:* **Delež prispevkov za socialno varnost in dohodnine v % BDP po državah EU, leto 2010**




Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition.

*Slika 16:* **Delež dohodnine v % BDP po državah EU, leto 2010**

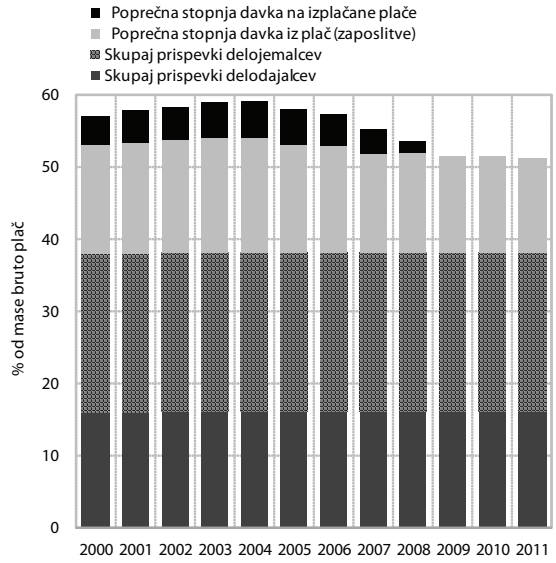



Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition.

***Večina držav članic obdavčuje dohodke fizičnih oseb s progresivnimi davčnimi stopnjami, nekaj pa jih uporablja enotne davčne stopnje (Estonija, Latvija, Litva, Slovaška, Bolgarija, Romunija, Češka, Madžarska).*** Tudi v Sloveniji velja progresivno obdavčenje v treh davčnih razredih z zgornjo mejno davčno stopnjo 41 % za večino dohodkov fizičnih oseb, razen dohodkov iz kapitala. Za slednje od leta 2006 velja dualni dohodninski sistem, po katerem so vsi kapitalski dohodki obdavčeni z nižjo enotno stopnjo. Ocenjujemo, da je ob tem prišlo do povečanja izplačila dela plač v raznih oblikah kapitalskih prihodkov, kar je vplivalo na relativno zmanjšanje javnofinančnih prihodkov.

***Med državami pa so precejšnje tudi razlike v višini vstopnega praga v najvišji dohodninski razred.*** Med državami, ki uporabljajo progresivno davčno stopnjo, uporabljata najvišjo mejno davčno stopnjo Švedska (56,6 %) in Danska (55,4 %), v ostalih državah članicah pa se zgornja davčna stopnja giblje med 42 in 53 %. Zgornja mejna stopnja dohodnine je imela v daljšem časovnem obdobju v evropskih državah tendenco upadanja, od začetka gospodarske krize pa se je, zaradi konsolidacije javnih financ in potrebe po večji redistribuciji, začela povečevati (po letu 2009 se je povečala v enajstih državah). Z davčno reformo v letu 2007 je Slovenija znižala zgornjo stopnjo obdavčitve s 50 % na 41 %. Po Zakonu za uravnoteženje javnih financ se bo doslej relativno nizek vstopni prag v najvišji dohodninski razred povečal na 18.534 evrov, v letu 2013 in 2014 pa se bo zgornja mejna stopnja zopet povečala na 50 %, veljala pa bo za letne dohodke nad 69.313 evrov.

*Slika 17:* **Obremenitev z davki in prispevki od mase bruto plač v % od osnove**




Vir: MF, Bilten javnih financ, preračuni UMAR.

*Tabela 13:* **Zakonsko določene zgornje mejne stopnje dohodnine po državah EU v letih 2004, 2007, 2012**

| | 2004 | 2007 | 2012 |
|---|---|---|---|
| Belgija | progresivna stopnja do 53,7% | progresivna stopnja do 53,7 % | progresivna stopnja do 53,7 % |
| Češka | progresivna stopnja do 32 % | progresivna stopnja do 32 % | 15 % |
| Danska | progresivna stopnja do 59% | progresivna stopnja do 59% | progresivna stopnja do 55,4 % |
| Nemčija | progresivna davčna stopnja do 42 % in prispevek 5,5 % | progresivna davčna stopnja do 42 % in prispevek 5,5 % | progresivna davčna stopnja do 42 % in prispevek 5,5 % |
| Estonija | 26 % enotna stopnja | 22 % enotna stopnja | 21 % enotna stopnja |
| Grčija | progresivna stopnja do 40 % | progresivna stopnja do 40 % | progresivna stopnja do 49 % |
| Španija | progresivna stopnja do 45 % | progresivna stopnja do 43 % | progresivna stopnja do 52 % |
| Francija | progresivna stopnja do 53,4 % | progresivna stopnja do 45,8 % | progresivna stopnja do 46,8 % |
| Irska | progresivna stopnja do 42% | progresivna stopnja do 41% | progresivna stopnja do 41% |
| Italija | progresivna stopnja do 46,1 % | progresivna stopnja do 44,9 % | progresivna stopnja do 47,3 % |
| Ciper | progresivna stopnja do 30 % | progresivna stopnja do 30 % | progresivna stopnja do 38,5 % |
| Latvija | 25% enotna stopnja | 25% enotna stopnja | 25% enotna stopnja |
| Litva | 33% enotna stopnja | 27% enotna stopnja | 15 % enotna stopnja |
| Luksemburg | progresivna stopnja 39 % | progresivna stopnja 39 % | progresivna stopnja 42,1 % |
| Madžarska | progresivna stopnja do 38 % | progresivna stopnja do 40 % | 16 % enotna stopnja |
| Malta | progresivna stopnja do 35 % | progresivna stopnja do 35 % | progresivna stopnja do 35 % |
| Nizozemska | progresivna stopnja do 52% | progresivna stopnja do 52% | progresivna stopnja do 35 % |
| Avstrija | progresivna stopnja do 50 % | progresivna stopnja do 50 % | progresivna stopnja do 50 % |
| Poljska | progresivna stopnja do 40 % | progresivna stopnja do 40 % | progresivna stopnja do 32 % |
| Portugalska | progresivna stopnja do 40 % | progresivna stopnja do 42 % | progresivna stopnja do 49 % |
| Slovenija | progresivna stopnja do 50 % | progresivna stopnja do 41 % | progresivna stopnja do 41 % |
| Slovaška | 19 % enotna stopnja | 19 % enotna stopnja | 19 % enotna stopnja |
| Finska | progresivna stopnja do 52,1 % | progresivna stopnja do 50,5 % | progresivna stopnja do 49,2% |
| Švedska | progresivna stopnja 53% - 58% | progresivna stopnja 53% - 58% ( 56,6%) | progresivna stopnja 53% - 58% ( 56,6%) |
| Zdru. kraljestvo | progresivna stopnja do 40 % | progresivna stopnja do 40 % | progresivna stopnja do 50 % |
| Bolgarija | 29 % | 24% | 10 % |
| Romunija | 40 % | 16% | 16 % |

Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition.

## 6.2. Davki na potrošnjo

***Pretežen del davkov na potrošnjo predstavljajo davek na dodano vrednost (DDV) in trošarine (nad 90 %), ostalo so manjše, predvsem ekološke dajatve.*** Delež davkov na potrošnjo[57] v ekonomski strukturi davkov je bil v zadnjem desetletnem obdobju precej stabilen in se je gibal na ravni okoli 37 %. *Davek na dodano vrednost* je bil v Sloveniji uveden sredi leta 1999, davčne stopnje DDV pa so od leta 2002 nespremenjene[58]; delež DDV v primerjavi z BDP se je vsa leta gibal okoli 8,3 % BDP. Zaradi namernih ali nenamernih napak pri vplačilih DDV je dejansko vplačani DDV nižji od teoretično izračunanega davka[59], leta 2008[60] je ta razlika znašala 6,5 % oz. dobrih 200 mio EUR (leta 2002 le 2,6 %). Del DDV pa je tudi neizterljiv, ker se nanaša na odpisane, sporne in dvomljive terjatve (med 0,7 in 0,9 % obračunanega DDV). Politika *trošarin* je sledila postopnemu usklajevanju trošarinskih dajatev na tobak in tobačne izdelke z

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

[58] V Sloveniji je ob splošni davčni stopnji DDV (20 %) in nižji davčni stopnji (8,5 %) povprečna davčna obremenitev z DDV v letu 2010 ocenjena na 15,8 %.

[59] Teoretični DDV je izračunana vrednost DDV, ki bi bila prejeta v obračunskem obdobju, če bi vsi ekonomski subjekti obračunavali in plačevali DDV v skladu z veljavno zakonodajo.

[60] Zadnji podatek SURS.

*Tabela 14:* **Stopnje davka na dodano vrednost po državah EU, 2008 in 2012**

| | Standardna davčna stopnja | | Znižana davčna stopnja | |
|---|---|---|---|---|
| **v % od osnove** | **2008** | **2012** | **2008** | **2012** |
| Belgija | 21 % | 21 % | 6 % in 12 % | 6 % in 12 % |
| Bolgarija | 20 % | 20 % | 7 % | 9 % |
| Češka | 19 % | 20 % | 9 % | 9 % |
| Danska | 25 % | 25 % | | |
| Nemčija | 19 % | 19 % | 7 % | 7 % |
| Estonija | 18 % | 20 % | 5 % | 9 % |
| Irska | 21 % | 23 % | 13,5% in 4,8 % | 13,5 % in 4,8 % |
| Grčija | 19 % | 23 % | 9 % in 4,5 % | 6,5 % in 13 % |
| Španija | 16 % | 18 % | 7 % in 4 % | 8 % in 4 % |
| Francija | 19,6 % | 19,6 % | 5,5 % in 2,1 % | 5,5 %, 7% ,2,1 % |
| Italija | 20 % | 21 % | 10 % in 4 % | 10 % in 4 % |
| Ciper | 15 % | 17 % | 5 % in 8 % | 5 % in 8 % |
| Latvija | 18 % | 22 % | 5 % | 12 % |
| Litva | 18 % | 21 % | 5 % in 9 % | 5 % in 9 % |
| Luksemburg | 15 % | 15 % | 6 %, 12 % ,3 % | 6 %, 12 % ,3 % |
| Madžarska | 20 % | 27 % | 5 % | 5 % in 18 % |
| Malta | 18 % | 18 % | 5 % | 5 % in 7 % |
| Nizozemska | 19 % | 19 % | 6 % | 6 % |
| Avstrija | 20 % | 20 % | 10 % | 10 % |
| Poljska | 22 % | 23 % | 7 % in 3 % | 5 % in 8 % |
| Portugalska | 20 % | 23 % | 5 % in 12 % | 6 % in 13 % |
| Romunija | 19 % | 24 % | 9 % | 5 % in 9 % |
| **Slovenija** | **20 %** | **20 %** | **8,5 %** | **8,5 %** |
| Slovaška | 19 % | 20 % | 10 % | 10 % |
| Finska | 22 % | 23 % | 8 % in 17 % | 9 % in 13 % |
| Švedska | 25 % | 25 % | 6 % in 12 % | 6 % in 12 % |
| Združeno kraljestvo | 17,5 % | 20 % | 5 % | 5 % |
| EU -27 | 19,4 % | 21,0 % | | |

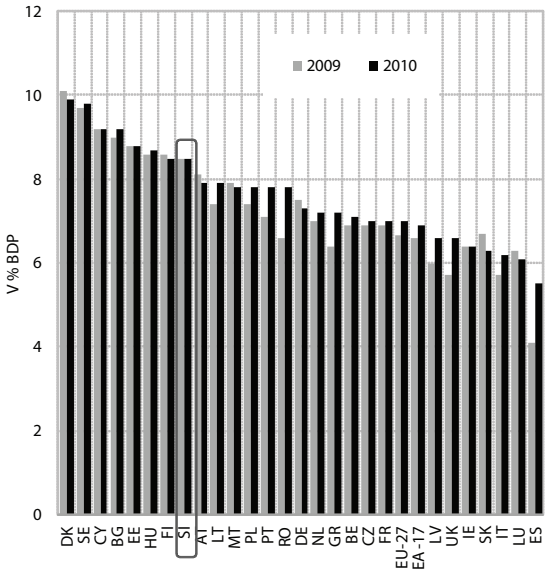
Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition.

določili evropske direktive, nekoliko so se v tem času povečale tudi trošarine na alkohol. Na področju dajatev na energente pa je bila do leta 2008 politika trošarin usmerjena na blaženje vplivov nihanja svetovnih cen nafte na domačo inflacijo, v letu 2009 in 2010 pa se je s povečevanjem trošarinskih dajatev predvsem blažilo upadanje proračunskih prihodkov[61]. Ob upadu prodanih količin trošarinskih izdelkov v letu 2010 so bile trošarinske dajatve na energente lani zmanjšane, količine prodanih trošarinskih proizvodov pa so se ponovno povečale. Takšna trošarinska politika je v zadnjih letih ob nižjem nominalnem BDP prispevala k povišanju deleža trošarin v BDP z okoli 3,2 % v predkriznem obdobju na 4,2 % BDP v obdobju 2009–2011.

[61] V letu 2007 so bile uvedene tudi trošarine na električno energijo, ki so na zelo nizki ravni.

***Delež davkov na potrošnjo v BDP je v Sloveniji višji od povprečja EU, v strukturi celotnih davkov in prispevkov pa je njihov delež nadpovprečen.*** Obremenitev z davki na potrošnjo je v Sloveniji leta 2010 znašala 14,2 % BDP, v povprečju EU pa 11,0 % BDP. Tudi delež v strukturi vseh davkov in prispevkov je bil nadpovprečen (SLO: 37,5 %, EU 34,4 %, evrsko območje 32,3 %), k čemur prispeva tudi relativno nizka obdavčitev kapitala v Sloveniji. Ta delež se je v Sloveniji v zadnjih letih povečal, prav tako pa se povečuje tudi v povprečju evropskih držav, med katerimi jih je precej povišalo stopnje davka na dodano vrednost (5 v letu 2009, 8 v letu 2010, 5 v letu 2011 in 3 v letu 2012) in tudi trošarinske stopnje. Sicer imajo vse države članice, razen Danske, poleg splošne stopnje tudi znižane davčne stopnje DDV za posebne namene potrošnje.

*Slika 18:* **Delež davka na dodano vrednost v % BDP po državah EU, 2009 in 2010**




Vir: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2012 Edition.

Okvir 2: **Okoljski davki**

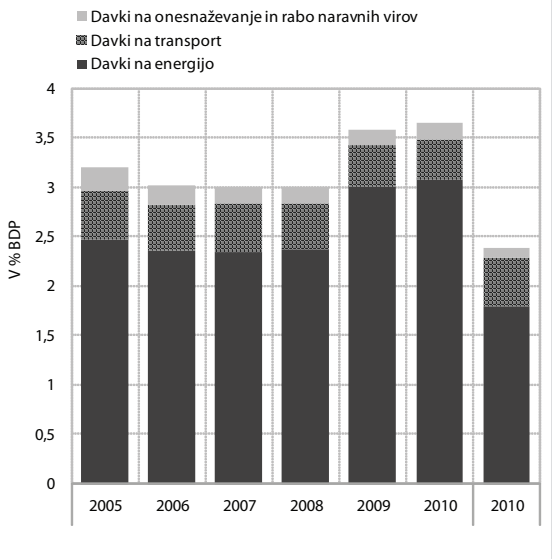
***Slovenija je po deležu prihodkov od okoljskih davkov nad povprečjem EU, pozitiven prispevek k fiskalni konsolidaciji pa je na posameznih področjih še možen.*** Okoljski davki sodijo med davke, ki so najmanj škodljivi za gospodarsko rast[62] in so zato naravna izbira, če potrebe po fiskalni konsolidaciji narekujejo povišanje davkov[63]. Pri povišanju okoljskih davkov oz. znižanju okoljsko neučinkovitih davčnih obravnav je v Sloveniji največ možnosti na področju vračil trošarin za posamezne namene rabe goriv, na področju prihodkov iz naslova avkcij z emisijskimi kuponi in povišanj davkov na transport. V Sloveniji je bilo leta 2010 iz naslova okoljskih davkov zbranih 1,3 mrd EUR oz. 3,6 % BDP, kar je precej nad povprečjem EU (2,4 % BDP), razliko do držav EU pa lahko pojasnimo z višjimi prihodki od davkov na energijo.

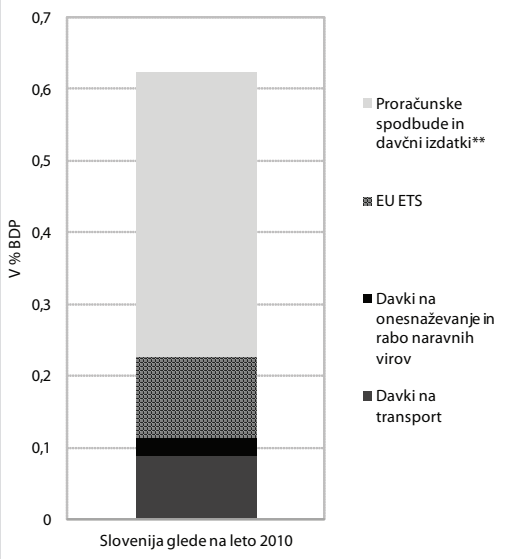
***Relativno višji prihodki iz naslova davkov na energijo (Slovenija: 3,1 % BDP; EU: 1,8 %) so posledica obsežnejše rabe energije, zlasti v cestnem prometu[64], davčne stopnje (in cene) najpogostejših energentov (npr.*** goriva in električna energija) pa so še vedno pod EU povprečjem. Največji del davkov na energijo (okoli 90 %) predstavljajo prihodki od trošarin na motorna goriva, ki so se v obdobju 2000–2010 povečevali za skoraj 20 % letno. Na to je v veliki meri vplivala visoka rast potrošnje dizelskega goriva, ki je bila najvišja[65] v letih 2004 in 2008, tj. ob zadnjih dveh širitvah EU, ki so vplivale na povečanje zunanjetrgovinskih blagovnih tokov skozi Slovenijo, kar lahko pričakujemo tudi z vstopom Hrvaške v EU prihodnje leto. Dodatno je bila rast nakupa goriv pri nas spodbujena z nižjimi cenami goriv v primerjavi s sosednjimi državami[66]. Ob trenutno relativno visokih cenah nafte na svetovnih trgih so možnosti za dodatna povišanja na področju trošarin na pogonska goriva omejena. Kupni moči prilagojena višina trošarine, ki jo plačujejo posamezniki, je tudi blizu povprečja EU, večja povišanja trošarin pa bi za gospodinjstva pomenila dodaten pritisk na kupno moč. Več možnosti je pri vračilih trošarin na goriva za pogon kmetijske in gozdarske mehanizacije, industrijskih strojev ipd. ter pri vračilu trošarine za komercialni dizel, ki je bila z namenom blaženja posledic gospodarske krize uvedena leta 2009

[62] Glej npr. OECD: Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?, 2012 in Evropska komisija: Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010, 2010.
[63] Povišanje okoljskih davkov in odpravljanje okolju škodljivih proračunskih izdatkov so v protikriznih ukrepih predvidele tudi nekatere članice EU.
[64] Prispevek rabe goriv v cestnem prometu k skupni rabi energije je v Sloveniji med najvišjimi v EU. Poleg tega so motorna goriva navadno obdavčena bolj kakor drugi energenti.
[65] V omenjenih letih je bila najvišja rast porabe goriv, medtem ko je bila zaradi nižjih trošarin rast prihodkov iz tega naslova nižja.
[66] Sprememba razmerja v ceni med slovensko ceno goriva in uteženo ceno goriva v sosednjih državah statistično značilno vpliva na povpraševanje po motornih gorivih pri nas (več o tem gl. Poročilo o razvoju 2012, str. 80).
[67] Podoben učinek kot odprava oz. znižanje povračil trošarin bi imela uvedba v lanskem letu načrtovane $CO_2$ dajatve, ki pa je glede na Program stabilnosti – dopolnitev 2012 tudi v letošnjem letu ne pričakujemo. $CO_2$ dajatev naj bi nadomestila del trošarine, pri čemer vračila za poslovno rabo goriv ne bi bila mogoča.

Okvir 2: **Okoljski davki** *(nadaljevanje)*

*Slika 19:* **Okoljski davki (levo) in možna povišanja prihodkov okoljskih davščin ter znižanja izdatkov, povezanih s fosilnimi gorivi* (desno)**




Vir: SURS, Eurostat, interni podatki MF.

Opombe: * ne vključuje sprememb v proizvodnih in potrošnih vzorcih zaradi sprememb obdavčitve ** znižanje izdatkov v sliki prikazujemo kot povišanje prihodkov.

in je vplivala na znižanje efektivne obdavčitve goriv v cestnem blagovnem prometu. Omenjene spodbude so leta 2010 znašale 78,4 mio EUR[67], skupaj z ostalimi proračunskimi spodbudami in davčnimi izdatki za fosilna goriva pa 140,5 mio EUR. Tovrstna različna davčna obravnava goriv z okoljskega vidika ni utemeljena[68], večja integracija okoljskih meril pri določanju stopnje obdavčitve pa bi bila smiselna tudi pri nekaterih drugih energentih[69] (slednje predvideva tudi predlagana revizija Direktive o obdavčitvi energije na ravni EU). Neustrezni davčni signali ter nadaljnje povečevanje rabe energije pa pomenijo tudi oddaljevanje od zavez do leta 2020 glede emisij toplogrednih plinov in deleža rabe obnovljivih virov energije.

***Prihodki od davkov na transport ter davkov na onesnaževanje in rabo naravnih virov so se od začetka gospodarske krize (2008) znižali.*** Prihodki od davkov na transport, tj. davki na lastništvo in rabo prevoznih sredstev, so v Sloveniji relativno nizki (0,41 % BDP; EU: 0,50 % BDP), kar glede na obsežnost avtoprevozniške dejavnosti in števila osebnih vozil najverjetneje pomeni, da je davčno breme v primerjavi z drugimi državami EU nižje. Letošnji Program stabilnosti pri teh davkih predvideva uvedbo dodatnega davka na motorna vozila in povišanje prihodkov iz naslova letne dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu. Kljub temu pa se bodo prihodki od davkov na transport v razmerju do BDP po naši oceni ohranili na podobni ravni kot leta 2010, kar je hkrati precej pod ravnjo iz leta 2008[70]. Erozija davčnih prihodkov je lahko povezana z učinkovitostjo okoljskega davka, tj. znižanjem davčne osnove, ki povzroča pritiske na okolje. Poleg tega pa okoljski davki večinoma tudi niso »ad valorem« davki in imajo tendenco realnega zniževanja, v kolikor od časa do časa ne pride do prilagoditev davčnih stopenj. Slednje velja tudi za večino *davkov na onesnaževanje in rabo naravnih virov*. Povišanje teh dajatev, ki so sicer po večini namenske, za zdaj ni predvideno. To pomeni, da bi se ob nespremenjenem obsegu onesnaževanja in rabi naravnih virov davčni prihodki v razmerju do BDP in realna stopnja obdavčitve v prihodnjih letih zniževali. To velja tudi za komunalne takse, ki so pri nas med najnižjimi v EU. Čeprav so ti okoljski davki tako pri nas kot v večini držav EU relativno skromen vir javnofinančnih prihodkov, pa bi bila prilagoditev davčnih stopenj oziroma širitev nabora davkov smiselna z vidika politik spodbujanja ponovne uporabe odpadnih surovin in racionalnejše rabe surovin, tj. spodbujanja snovne učinkovitosti gospodarstva, ki je ena od vodilnih pobud Evrope 2020.

[68] Podobno tudi z javnofinančnega vidika (več o tem gl. Poročilo o razvoju 2012, str. 80).

[69] Na neusklajenost med davčnimi stopnjami energentov in negativnimi vplivi na okolje pri nas v okoljskem pregledu opozarja tudi OECD.

[70] Pri Davku na nova motorna vozila je v letu 2009 prišlo do sicer pozitivnih sprememb v smeri vključevanja okoljskih kriterijev pri določanju davčnih stopenj, prihodki iz tega naslova pa so se znižali za skoraj polovico.

***Na okoljskem področju so možnosti za prispevek k javnofinančni konsolidaciji tudi na področju okolju škodljivih subvencij.*** Pregled utemeljenosti okolju škodljivih subvencij (vključno z omenjenimi spodbudami za fosilna goriva) bi bil smiseln z okoljskega in javnofinančnega vidika. Možna povišanja davčnih stopenj pa bi bila v skladu s priporočili okoljskega pregleda Slovenije OECD tudi pri davkih na transport ter nekaterih davkih na onesnaževanje in rabo naravnih virov. Če bi se prihodki od teh davkov povišali na povprečje EU, bi to po naši oceni pomenilo med 30 in 40 mio EUR dodatnih proračunskih sredstev. Od leta 2013 se pričakujejo tudi dodatni prihodki iz trgovanj z emisijskimi kuponi v višini vsaj 40 mio EUR letno[71]. Zelena javnofinančna reforma, ki bi ustrezno prilagodila okoljske davke in okolju škodljive subvencije, bi pozitivno prispevala k izpolnjevanju okoljskih ciljev, kratkoročno pa tudi k fiskalni konsolidaciji. V daljšem časovnem obdobju bi v skladu s priporočeno fiskalno nevtralnostjo zelenih javnofinančnih reform lahko pomenila prestrukturiranje davčnih virov v smeri razbremenitve stroškov dela in s tem prispevala tudi k nekaterim drugim ciljem v okviru strategije Evropa 2020 (npr. povišanje stopnje zaposlenosti na 75 %).

[71] Podnebna strategija predvideva obseg prihodkov med 40 in 160 mio EUR letno, pri čemer je zaradi trenutno nizkih cen ogljika bolj realna spodnja meja.

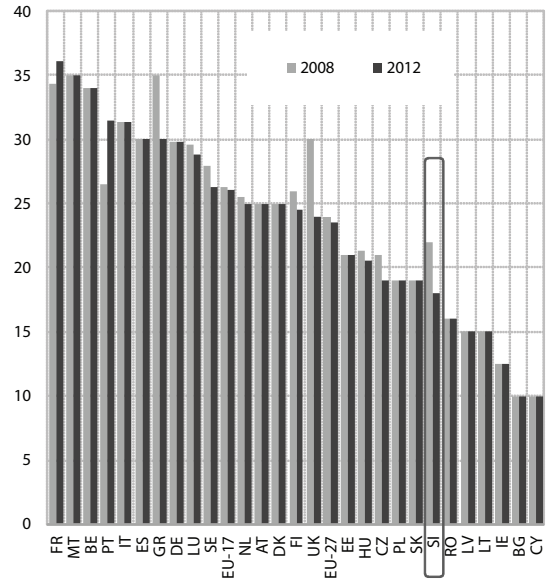
## 6.3. Davki na kapital

***Delež davkov na kapital[72] v ekonomski strukturi davkov, ki je v Sloveniji na izredno nizki ravni, je v zadnjih letih precej nihal.*** Med davki na kapital ima najpomembnejši delež davek od dohodka pravnih oseb, preostali del pa je močno razpršen na večje število davčno manj izdatnih davkov na kapital in premoženje. Davek od dohodka pravnih oseb je pred davčno reformo predstavljal dobrih 60 % davkov na kapital, v zadnjih letih pa slabo polovico[73]. Po letu 2007 so se povečevale tudi davčne olajšave, uveljavljenih je bilo nekaj sprememb pri dohodnini, poslabšale pa so se tudi makroekonomske razmere. V letu 2011 je bil delež davka na dohodek v BDP (1,9 % BDP) tako precej nižji kot leta 2007 (3,2 % BDP). V povprečju EU-27 je bil v letu 2010 delež davka na dohodek 2,4 % BDP, v evrskem območju pa 2,2 % BDP. V ekonomski strukturi je delež davkov na kapital v Sloveniji precej pod povprečjem evropskih držav. V letu 2010 je v Sloveniji znašal 11,1 % vseh davkov in prispevkov, v povprečju držav EU 18,4 % in v evrskem območju 19,9 % (nižji delež so imele le Estonija, Latvija in Litva). Ocenjujemo, da se je v letu 2011 ta delež v Sloveniji še znižal na okoli 10%.

***Trend zniževanja stopenj davka na dohodek pravnih oseb je bil po letu 2000 sicer prisoten tudi v drugih evropskih državah, a se je po letu 2008 večinoma zaustavil.*** Davčne stopnje so najprej zniževale srednje- in vzhodnoevropske, kasneje pa tudi druge države EU. V povprečju EU se je povprečna stopnja davka na dohodek tako zmanjšala s 27,0 % leta 2004 na 23,1 % leta 2011 (v povprečju evrskega območja z 29,6 % na 25,3 %). Po letu 2008 se je zniževanje stopenj zaustavilo, države pa so kot ukrep za blaženje posledic gospodarske krize v večji meri uvajale davčne olajšave, hkrati pa so z omejevanjem priznanih stroškov v obračunu davka širile davčno osnovo.

***Slovenija od evropskih držav odstopa predvsem po nizki stopnji davka na dohodek pravnih oseb.*** Zakonska davčna stopnja je v letu 2011 v Sloveniji znašala 20 %, v povprečju EU pa 23,1 % in evrskega območja 25,3 %. Zaradi davčnih olajšav je bila v Sloveniji realizirana stopnja davka na dohodek pravnih oseb še nižja in je po prvih ocenah za leto 2011 znašala okoli 15 %. Po noveli zakona o davku na dohodek pravnih oseb se bo v letu 2012 zakonska davčna stopnja zmanjšala na 18 %, v naslednjih letih pa postopno na 15 %, povečale pa se bodo tudi davčne olajšave. V primerjavi s sedanjimi stopnjami v EU bi imelo samo še šest evropskih držav

*Slika 20:* **Zakonsko določene stopnje davka na dohodek pravnih oseb po državah EU, 2008, 2012**




Vir: Eurostat, EC Taxation trends in the European Union,2012 Edition.

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

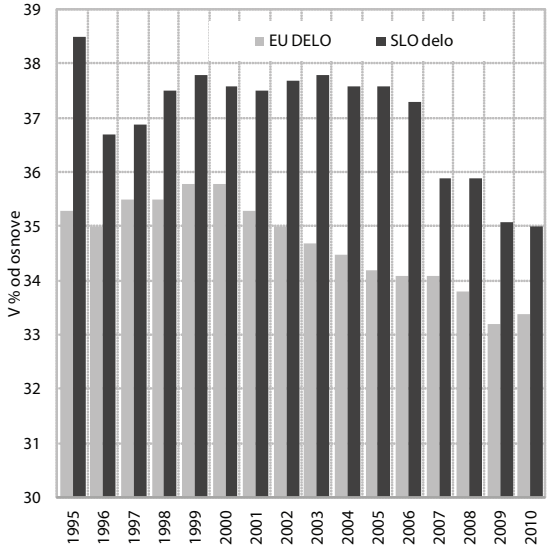
[73] Z davčno reformo iz leta 2007 se je davčna stopnja davka na dohodek pravnih oseb postopno zniževala s 25 % na 20 % v letu 2010.

nižjo zakonsko davčno stopnjo od slovenske, po letu 2015 pa le še Irska, Bolgarija in Ciper. Zaradi davčnih olajšav bo dejanska obdavčitev z davkom na dohodek še manjša in primerjalno z evropskimi državami med najnižjimi.

## 6.4. Implicitne davčne stopnje

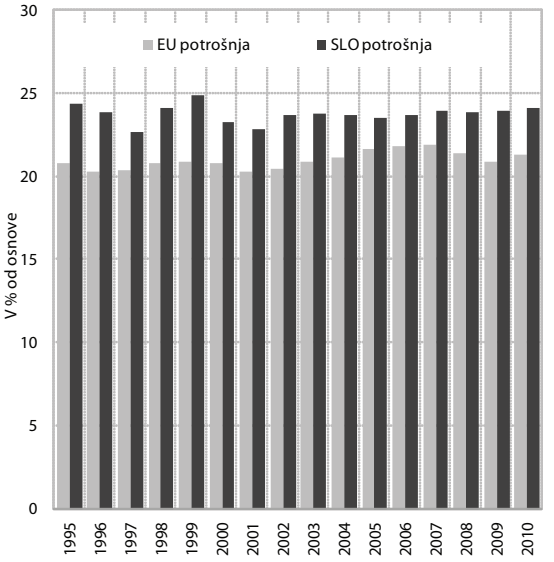
***Izračun in primerjava implicitnih davčnih stopenj[74] kažeta, da sta bila leta 2010 v Sloveniji delo in potrošnja nadpovprečno obremenjena z davki, kapital pa podpovprečno.*** *Implicitna davčna stopnja na potrošnjo* je v letu 2010 za Slovenijo znašala 24,1 %, v povprečju držav EU pa 21,3 %. Glede na leto prej se je v letu 2010 v Sloveniji povečala za 0,1 o. t., v povprečju evropskih držav pa za 0,4 o. t., ocenjujemo, da predvsem zaradi dvigovanja stopenj DDV. Višjo stopnjo od slovenske je imelo le sedem držav, prednjačile so nordijske. *Izračunana implicitna davčna stopnja na delo* je leta 2010 v Sloveniji znašala 35,0 % in je bila zaradi relativno visokih prispevkov za socialno varnost višja od povprečja držav EU (33,4 %). V letu 2010 se je v Sloveniji zmanjšala za 0,1 o. t., v povprečju evropskih držav pa se je povečala za 0,2 o. t. Višjo stopnjo od slovenske je imelo deset držav članic. *Implicitna davčna stopnja na kapital* je za Slovenijo za leto 2010 ocenjena na 22,5 % in je nižja od povprečja

*Slika 21:* **Implicitne davčne stopnje na delo, v % od osnove**



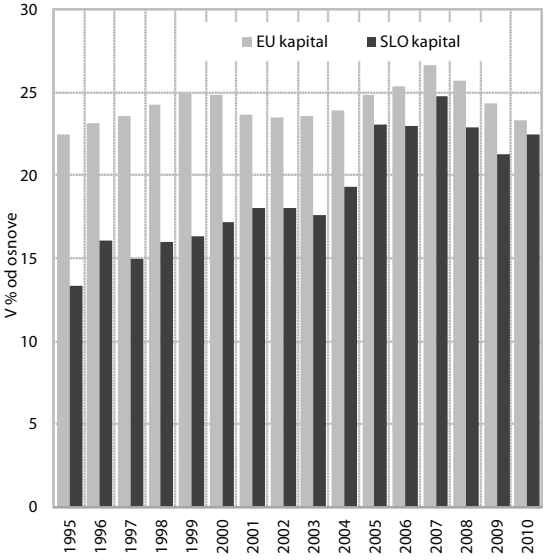

Vir: Eurostat, EC Taxation trends in the European Union,2012 Edition.

*Slika 22:* **Implicitne davčne stopnje na potrošnjo, v % od osnove**




Vir: Eurostat, EC Taxation trends in the European Union,2012 Edition.

*Slika 23:* **Implicitne davčne stopnje na kapital, v % od osnove**




Vir: Eurostat, EC Taxation trends in the European Union,2012 Edition.

EU-25[75] (23,3 %). Najvišja implicitna davčna stopnja je bila za Slovenijo in za povprečje evropskih držav izračunana v letu 2007, potem pa se je zmanjševala, v povprečju evropskih držav celo intenzivneje kot v Sloveniji. Nižjo stopnjo od Slovenije je imelo enajst držav, med njimi baltske pa tudi Češka, Madžarska, Nizozemska, Poljska in Slovaška.

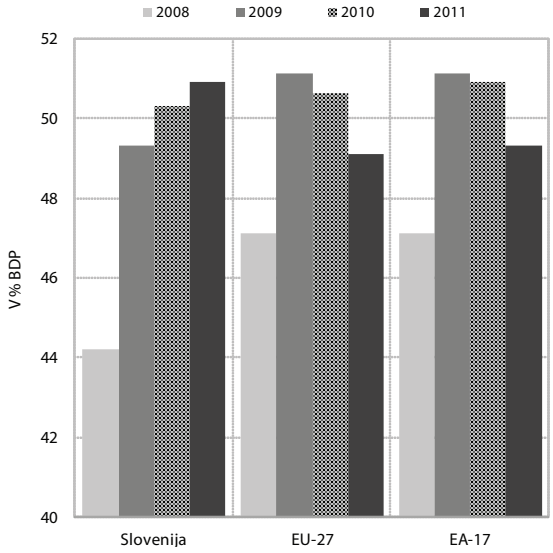
[74] Implicitna davčna stopnja na potrošnjo je definirana kot razmerje med davki na potrošnjo in med končno potrošnjo gospodinjstev na teritoriju države po metodologiji nacionalnih računov. Implicitna davčna stopnja na delo je definirana kot razmerje med davki na delo in sredstvi zaposlenih po metodologiji nacionalnih računov, povečanih za davek na izplačane plače. Implicitna davčna stopnja na kapital je definirana kot razmerje med davki na kapital in agregiranimi dohodki na kapital in prihranke.

[75] Ni podatka za EU-27.

# 7. Primerjava odhodkov po ekonomski strukturi v Sloveniji in EU

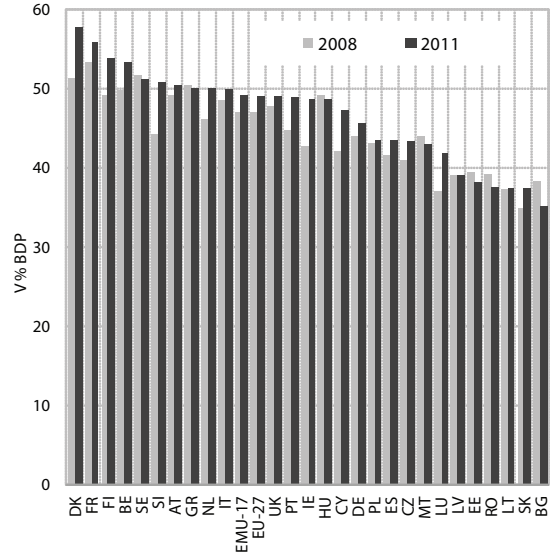
***Večina evropskih držav je v letu 2011 že začela s konsolidacijo javnih financ in je zmanjšala relativno izražene izdatke države, v Sloveniji pa so se povišali.*** V letu 2011 je kar 23 držav zmanjšalo izdatke države, le Belgija, Ciper, Slovenija in Danska so jih povečale. V Sloveniji se je delež izdatkov v BDP v letu 2009 povečal za 5,1 o. t., v povprečju EU in evrskega območja pa za 4.0 o. t.. Relativno izraženi izdatki sektorja država so bili leta 2011 v Sloveniji s 50,9 % BDP tako višji kot v povprečju EU (49,1 % BDP), k povišanju pa so močno prispevale enkratne transakcije (0,9 o. t.). Delež izdatkov se je v Sloveniji sicer povečal tudi v letih 2010 (za 1,0 o. t.) in 2011 (za 0,6 o. t.), v povprečju evropskih držav pa se je delež v teh dveh letih že zmanjšal, in sicer za 0,5 o.t. v letu 2010 in za nadaljnje 1,5 o. t. v letu 2011. Po velikosti deleža izdatkov države je Slovenija v letu 2011 med državami članicami uvrščena na šesto mesto. Višje relativno izražene izdatke države so imele Danska, Francija, Finska, Belgija in Švedska.

*Slika 24:* **Delež izdatkov države v % BDP**




Vir: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, maj 2012.

*Slika 25:* **Delež celotnih izdatkov države v BDP po državah EU, v % BDP**




Vir: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, maj 2012.

*Tabela 15:* **Ekonomska struktura izdatkov sektorja država v letu 2011**

| | Slovenija | | EU-27 | | EA-17 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | v % BDP | Struktura | v % BDP | Struktura | v % BDP | Struktura |
| **Skupaj izdatki sektorja država** | **50,9** | **100,0** | **49,1** | **100,0** | **49,4** | **100,0** |
| **Vmesna potrošnja** | 6,5 | 12,9 | 6,7 | 13,6 | 5,5 | 11,1 |
| **Sredstva za zaposlene** | 12,7 | 25,0 | 10,8 | 22,0 | 10,6 | 21,5 |
| **Socialna nadomestila in podpore** | 20,1 | 39,6 | 21,3 | 43,4 | 23,1 | 46,8 |
| **Bruto investicije** | 3,6 | 7,1 | 2,5 | 5,1 | 2,3 | 4,7 |
| **Kapitalski transferi** | 2,0 | 3,9 | 1,1 | 2,2 | 1,1 | 2,2 |
| **Subvencije** | 1,9 | 3,8 | 1,2 | 2,4 | 1,3 | 2,6 |
| **Odhodki od lastnine** | 2,0 | 3,8 | 2,9 | 5,9 | 3,0 | 6,1 |
| **Drugi odhodki** | 2,0 | 3,9 | 2,6 | 5,3 | 2,5 | 5,1 |

Vir: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, maj 2012.

Okvir 3: **Učinkovitost državnih pomoči in pomoči »de minimis« pri blaženju posledic gospodarske krize v letih 2009 in 2010**

***Zaradi državnih intervencij, usmerjenih v blaženje posledic gospodarske krize, se je obseg državnih pomoči in pomoči majhnega obsega (»de minimis«)[76] v Sloveniji v letih 2009 in 2010 močno povečal.*** Državne pomoči in pomoči »de minimis« so se v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 povečale za 336,9 mio evrov ali skoraj podvojile. Leto pozneje so se državne pomoči znižale za 23,9 %, vendar so se ohranile na bistveno višji ravni kot leta 2008. Znižanje pomoči izhaja iz postopnega ukinjanja pomoči, ki so bile namenjene reševanju posledic gospodarske krize, povečale pa so se druge pomoči, posebno za nekatere sektorje. Za 24,2 mio evrov so se znižale tudi pomoči »de minimis«. Po podatkih EK za leto 2010 (State Aid Scoreboard, 2011) so državne pomoči (brez pomoči za odpravljanje gospodarske krize in pomoči za železniški promet) v povprečju članic skoraj za polovico nižje kot v Sloveniji. Po njihovi relativni višini Slovenijo prekašata le Madžarska in Malta, enako višino pa dosega še Finska. Količina pomoči, ki je bila usmerjena finančnemu sektorju za odpravljanje posledic finančne krize v obdobju 2008–2010, pa je bila v Sloveniji krepko nižja od povprečja držav članic Evropske unije (Commission staff working paper, Autumn 2010 update, 2011).

***Odpravljanju gospodarske krize so bile namenjene pomoči po posebni shemi in povečane pomoči za nekatere horizontalne cilje.*** S posebno shemo, imenovano odpravljanje resne motnje v gospodarstvu, je bilo v letih 2009–2010 dodeljene četrt milijarde evrov državnih pomoči. Shema združuje tri ukrepe: poroštveno shemo za kreditne institucije, jamstveno shemo in ukrep omejene vrednosti za dokončanje razvojno investicijskih projektov ter spodbujanje prezaposlitev in samozaposlovanja. Po prvih dveh ukrepih so bile pomoči dodeljene z garancijami[77], po tretjem pa z dotacijami. 88 % državnih pomoči je bilo usmerjenih v finančne in zavarovalniške dejavnosti oziroma v štiri banke.

***Za odpravljanje posledic gospodarske krize so se močno okrepile državne pomoči in pomoči »de minimis« za raziskovanje in razvoj, zaposlovanje, majhna in srednje velika podjetja in usposabljanje.*** V letih 2009 in 2010 je bilo za te namene dodeljenih 311,2 mio evrov. Pri izbiri namenov je država zasledovala cilje učinkovitosti dodeljevanja pomoči. Povečane državne pomoči za zaposlovanje so bile usmerjene predvsem v ohranjanje delovnih mest in s tem preprečevanje hitrega naraščanja brezposelnosti, pomoči »de minimis« pa so pretežno podpirale samozaposlovanje. Poleg predelovalnih dejavnosti so bile večjih količin pomoči deležne še strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, informacijske in komunikacijske dejavnosti in trgovina; vzdrževanje in popravilo motornih vozil. Pri predelovalnih dejavnostih so bile pomoči za raziskave in razvoj pretežno usmerjene v visoko in srednje visoko tehnološko intenzivne dejavnosti; pomoči za majhna in srednje velika podjetja, usposabljanje, še posebej izrazito pomoči za zaposlovanje pa so podpirale nizko in srednje nizko tehnološko intenzivne dejavnosti. V svetovnih empiričnih raziskavah so se zaradi učinkov prelivanja za najučinkovitejše sicer izkazale pomoči za raziskave in razvoj ter usposabljanje, zaradi pospeševanja najbolj dinamičnega segmenta gospodarstva pa pomoči za majhna in srednje velika podjetja.

***Posebna raziskava z uporabo ekonometričnih metod[78] je pokazala, da sprejeti protikrizni ukrepi v Sloveniji v letih 2009–2010 niso dosegli želenih rezultatov*** *(Burger in sodelavci, 2012)*. Prejemniki protikriznih ukrepov so bili v povprečju nadpovprečno velika, produktivna in izvozno usmerjena podjetja, ki so relativne prednosti pred povprečnimi konkurenti iz iste panoge uspela zadržati tudi v letih krize. Izjema sta bili le prodaja in dodana vrednost na zaposlenega, kjer je prišlo do zmanjšanja relativne prednosti prejemnikov pomoči glede na povprečje panoge. Metoda paritve je pokazala, da so bili učinki pomoči na celotne prihodke prejemnikov v prvem letu neznačilni, naslednje leto negativni, v drugem letu po črpanju pomoči pa so postali pozitivni. Kumulativni učinki na prodajo so se pokazali neznačilni, negativni pa so bili začetni verižni in končni kumulativni učinki na povprečni evro dodeljene pomoči. Prejemniki so dve leti po črpanju pomoči uspeli povečati izvoz bolj kot kontrolni neprejemniki in so hkrati značilno povečali izvozno intenzivnost glede na neprejemnike. Učinki pomoči na dodano vrednost so bili neznačilni, razen kumulativno po dveh letih, kjer so prejemniki doživeli večje kumulativno zmanjšanje dodane vrednosti glede na obdobje pred krizo kot primerljiva kontrolna podjetja, ki pomoči niso prejela. Povprečni učinek na zaposlenost in učinek na zaposlenost na

[76] Pomoči majhnega obsega »de minimis« lahko države članice v omejenem znesku hitro dodelijo brez priglasitve Evropski komisiji. Pravilo temelji na predpostavki, da velika večina pomoči v majhnih zneskih nima učinka na trgovino in konkurenco med državami članicami. Višina pomoči »de minimis« je omejena na največ 200.000 evrov na podjetje v katerem koli obdobju treh proračunskih let.

[77] Pri garancijah se element državnih pomoči upošteva le v višini 10 % transferirane vrednosti. Država je tako npr. bankam dodelila za 2,2 milijardi evrov poroštev, upoštevana državna pomoč pa znaša 220 mio evrov.

[78] V empiričnem delu so bile uporabljene različne kvantitativne metode, ki so prehajale od standardnih opisnih statistik, prek neparametričnih metod paritve, do parametričnih metod dinamične panelne regresije, ki se uporablja za testiranje teorije rasti podjetja. Z različnimi verzijami metode paritve (matching) je bil proučevan vpliv pomoči na čiste prihodke od prodaje, dodano vrednost, število zaposlenih, vrednost izvoza, izvozno intenzivnost, povprečne plače na zaposlenega, dodano vrednost na zaposlenega in kapitalsko intenzivnost proizvodnje. Tehnike paritve so bile kombinirane z metodo razlik v razlikah (difference-in-differences), s čimer so raziskovalci ocenjevali razliko v časovnih (letnih in kumulativnih) diferencah proučevanih indikatorjev poslovanja med prejemniki pomoči in podobnimi kontrolnimi podjetji, ki pomoči niso prejela.

Okvir 3: **Učinkovitost državnih pomoči in pomoči »de minimis« pri blaženju posledic gospodarske krize v letih 2009 in 2010** *(nadaljevanje)*

evro pomoči je bil v večini primerov značilno negativen. Od začetka krize do dveh let po črpanju pomoči so prejemniki za 3,6 zaposlenih zmanjšali število zaposlenih bolj kot v kontrolnih neprejemnikih. Največji in najprepričljivejši učinek pomoči se je pokazal na povprečnih plačah prejemnikov, kjer so bili ugotovljeni v večini specifikacij značilno večji letni in kumulativni prirasti glede na neprejemnike. Kumulativni učinek je znašal približno 100 evrov višje mesečne izdatke za plače zaposlenih dve leti po prejemu pomoči glede na obdobje pred krizo. Učinek na produktivnost je bil manj nedvoumen. Prvo leto krize je bil značilno negativen, potem pa prešel v pozitivnega, tako da je kumulativni povprečni učinek in učinek na evro pomoči značilno pozitiven. Prejemniki so torej zmanjšali zaposlenost bolj intenzivno kot neprejemniki, s tem povečali produktivnost na zaposlenega in skupaj z neposrednimi spodbudami pomoči uspeli povečati povprečne plače bolj kot neprejemniki. Ugotavljanje vpliva črpanja pomoči v krizi na gibanje vrednosti prodaje, zaposlenosti in bruto investicij po metodah dinamične panelne regresije je na ravni letnih podatkov poslovanja podjetij pokazalo negativen vpliv pomoči na rast zaposlenosti in prodaje, na ravni četrtletnih anketnih podatkov na manjšem vzorcu podjetij pa pomoči za lajšanje gospodarske krize pri prejemnikih niso pokazale statistično značilnega vpliva na gibanje prodaje in bruto investicij. Velikost podjetja, izvozna intenzivnost, obseg uvoza, kapitalska intenzivnost in inovacijsko sodelovanje z zunanjimi akterji so v večini specifikacij pozitivno vplivale na rast poslovanja. Pozitiven vpliv na obravnavane kazalnike so imele tudi neposredne investicije v tujini, število izvoznih trgov, število uvoznih trgov in število investicijskih trgov. Pokazalo se je, da stopnja internacionalizacije, tako izhodne kot vhodne, pozitivno vpliva na odpornost podjetij v obdobju gospodarske krize.

***Podobne ugotovitve so bile podane v študijah iz 2008 in 2010, a do napredka v sistemu dodeljevanja državnih pomoči in pomoči »de minimis« še ni prišlo.*** Prva analiza, ki je preučevala učinkovitost državnih pomoči z vidika konkurenčnosti v obdobju 1998–2006, je ugotovila več slabosti pri oblikovanju programov dodeljevanja državnih pomoči in njihovi razdelitvi prejemnikom, kar se je odrazilo v manjših učinkih na dodano vrednost, zaposlovanje, izvoz in druge poslovnih kazalnike. Državne pomoči niso prejemnikom služile kot dodatni vir za izvedbo strukturnih preobrazb in tehnološke prenove, temveč so le nadomeščale njihove lastne vire financiranja (Rojec in sodelavci, 2008). Druga analiza, ki je preučevala učinkovitost državnih pomoči na tržno konkurenco v obdobju 1998–2008, je ugotovila, da je bil skupni učinek državnih pomoči na raven konkurence na trgu nevtralen, hkrati pa je raziskava pokazala, da je bil nevtralen tudi učinek državnih pomoči na alokacijsko učinkovitost slovenskega gospodarstva, kar je slabo, saj to pomeni, da politika državnih pomoči ni uresničevala svojega potenciala spodbujevalca gospodarskega razvoja (Rojec in sodelavci, 2010). Posebna analiza izvajanja politike podjetništva in konkurenčnosti 2004–2009 pa je opozorila tudi na zahtevnost administrativnih postopkov pri dodeljevanju pomoči, kar ima za posledico visoke stroške za njihovega dajalca in prejemnika, in na slabosti institucionalnega okolja (pravne, ekonomske in politične institucije), kar tudi znižuje učinkovitost dodeljevanja državnih pomoči in pomoči po pravilu »de minimis« (Jaklič, 2012).

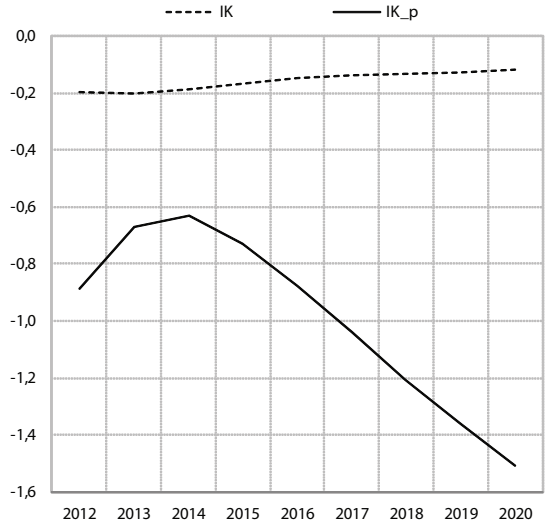
# 8. Modelska ocena učinkov različnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ

***V razmerah nizke gospodarske rasti je eden od pomembnih izzivov fiskalne politike v Sloveniji oblikovati takšno kombinacijo ekonomskih politik, ki bo zagotovila konsolidacijo in hkrati minimizirala negativne učinke sprejetih ukrepov na gospodarsko aktivnost.*** Fiskalna konsolidacija v Sloveniji poteka v razmerah nizke oziroma negativne gospodarske rasti, ki je posledica skromne rasti tujega povpraševanja, nizke kreditne aktivnosti, procesa razdolževanja bank in podjetij ter zaostrenih razmer na trgu dela. Hkrati so zaradi dolžniške krize močno poslabšani pogoji zadolževanja na mednarodnih finančnih trgih, saj je zaradi povečanega tveganja vedno manj investitorjev pripravljenih nalagati denar v državne obveznice oziroma za to zahtevajo visoke donosnosti (IMF 2002). Vse to otežuje financiranje dolžniških obveznosti Slovenije in še dodatno povečuje potrebo po zmanjševanju javnofinančnega primanjkljaja. V takšnih razmerah je eden od pomembnih izzivov fiskalne politike v Sloveniji oblikovati takšno kombinacijo ekonomskih politik, ki bo zagotovila konsolidacijo in hkrati minimizirala negativne učinke sprejetih ukrepov na gospodarsko aktivnost. V razmerah skromne gospodarske rasti oziroma recesije lahko namreč zmanjševanje primanjkljaja z ukrepi, ki imajo močne negativne posledice za gospodarsko rast, privede do upočasnitve konsolidacije zaradi upada prihodkov. Hkrati to pomeni hitrejšo rast dolga, tako nominalno kot izraženega v deležu BDP.

***V nadaljevanju predstavljamo modelsko oceno možnih učinkov različnih kombinacij ukrepov ekonomskih politik konsolidacije v Sloveniji na gospodarsko aktivnost.*** Učinki so ocenjeni z obsežnim dinamičnim stohastičnim modelom splošnega ravnotežja (DSGEM QUEST III)[79], ki relativno dobro pojasnjuje specifike slovenske ekonomije. Modelske simulacije temeljijo na različnih kombinacijah začasnih (enoletnih) in permanentnih sprememb fiskalne politike, ki bi v obdobju štirih let privedle do znižanja javnofinančnega primanjkljaja za 1 % BDP letno. Ocenili smo fiskalne multiplikatorje za ex-ante ukrepe na področju posrednih davkov, državne potrošnje, proračunskih transferjev in državnih investicij, pri čemer smo upoštevali tudi ugotovitve nekaterih tujih študij (npr. OECD 2012). V oceni smo upoštevali naslednje predpostavke: ključna obrestna mera ECB se srednjeročno ohranja na nizki ravni, vendar ne pade pod 0 % (zero lower bound), kar vpliva na multiplikatorje davkov in državne potrošnje in njihov učinek na gospodarsko aktivnost. Druga predpostavka modela je, da vlada ne cilja specifične višine primanjkljaja oziroma da je izključeno fiskalno pravilo modela, ki avtomatično prilagaja višino davkov glede na razliko med dejanskim in ciljanim primanjkljajem (glej Roger idr., 2011, in OECD, 2012).

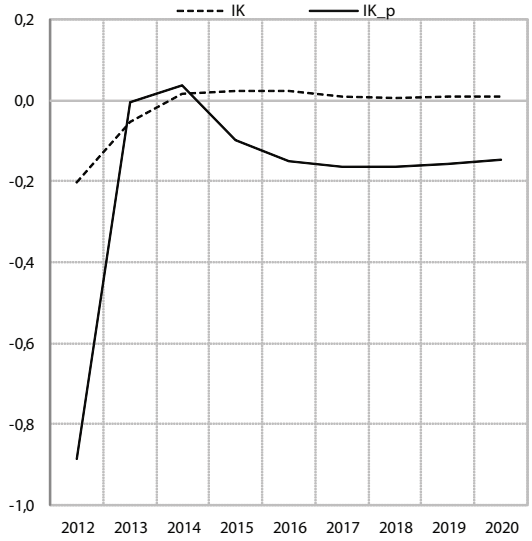
***Ocene učinkov različnih kombinacij ekonomskih politik smo primerjali medsebojno in s scenarijem, v katerem***

*Slika 26:* **Vpliv dviga stroškov kapitala v višini 1 o. t. na nivo BDP, začasno (IK) in stalno povišanje (IK-p)**




Vir: Ocena UMAR.
Opomba: IK začasno povišanje stroškov kapitala; IK-p permanentno povišanje stroškov kapitala.

*Slika 27:* **Vpliv dviga stroškov kapitala v višini 1 o. t. na rast BDP, začasno (IK) in stalno povišanje (IK-p)**




Vir: Ocena UMAR.
Opomba: IK začasno povišanje stroškov kapitala; IK-p permanentno povišanje stroškov kapitala.

[79] Model Quest z endogenimi tehnološkimi spremembami so za države članice EU kalibrirali D'Auria in ostali (2009), osnova pa je model iz Roeger in ostali (2008) in ga uporablja tudi Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve Evropske komisije (DG ECFIN).

***ne pride do konsolidacije javnih financ.*** Za ta scenarij smo ocenili začasno oziroma permanentno povišanje stroškov kapitala (tj. stroškov zadolževanja države), kar bi vplivalo tudi na stroške zadolževanja zasebnega sektorja. Pri tej oceni smo se oprli na empirične raziskave, ki kažejo, da slabše ocene deželnega tveganja povišujejo stroške zadolževanja v celotni ekonomiji ter da je korelacija med stroški zadolževanja države in zasebnega sektorja običajno močnejša v času krize (Corsetti idr., 2012). V primeru odsotnosti konsolidacije je v simulaciji kot predpostavka vključeno povišanje stroškov zadolževanja države za 100 bazičnih točk (b. p.) v vsakem letu, ki se v celoti prenese na zasebni sektor. Učinek začasnega (enoletnega) in trajnega povišanja stroškov zadolževanja na raven in stopnjo rasti BDP prikazujeta sliki 26 in 27. Pri tem je v primeru trajnega povišanja vpliv na raven BDP večji, vpliv na stopnjo rasti BDP pa permanenten.

***Multiplikativni učinki na gospodarsko rast so večji pri konsolidacijskih ukrepih na strani izdatkov.*** Ocene multiplikatorjev za prvo leto izvajanja začasnih in permanentnih ukrepov prikazuje Tabela 16. Ocenili smo učinke ex-ante znižanja javnofinančnih izdatkov na področju državne potrošnje (plače in izdatki za blago in storitve), transferjev in investicij ter povišanja prihodkov zaradi povišanja stopnje DDV za 1 o. t. Pri povišanju DDV je pomembna predpostavka modela, da se učinek povišanja DDV, ki prehodno poviša inflacijo, ne prelije v povišanje plač in transferjev preko indeksacije. Izračuni kažejo, da so multiplikativni učinki večji pri zniževanju izdatkov kakor pri povišanju prihodkov, kar velja tako v primeru začasnih kot v primeru permanentnih ukrepov. Pri tem so pri začasnih ukrepih učinki znižanja državne potrošnje in znižanja investicij za prvo leto podobni. Pri investicijah so multiplikativni učinki na rast večji v primeru permanentnega zniževanja.

*Tabela 16:* **Multiplikatorji konsolidacijskih ukrepov v višini 1 % BDP za prvo leto**

| | Javnofinančni izdatki | | | Javnofinančni prihodki |
|---|---|---|---|---|
| | Državna potrošnja (sredstva blago in storitve) | Socialni transferji | Investicije | DDV |
| Začasni ukrepi | -0,44 | -0,36 | -0,50 | -0,29 |
| Permanentini ukrepi | -0,45 | -0,40 | -0,78 | -0,26 |

Vir: Ocene UMAR.

*Tabela 17:* **Multiplikatorji začasnih ukrepov v višini 1 % BDP za prvo leto**

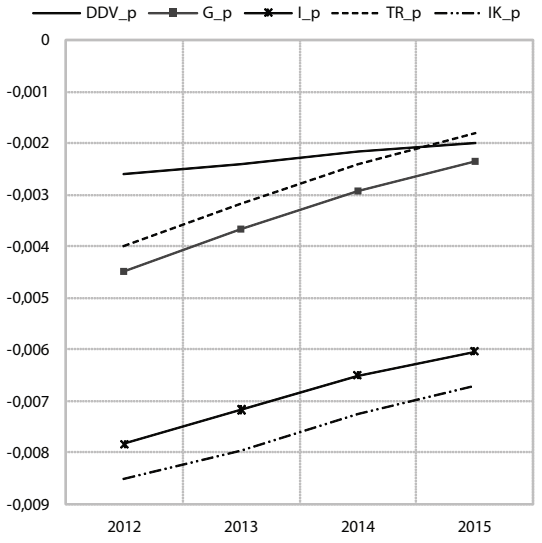
| | Državna potrošnja | Transferji | Posredni davki | Razlike | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4=1-2 | 5=1-3 |
| Avstralija | -0,82 | -0,27 | -0,25 | -0,55 | -0,57 |
| Avstrija | -0,53 | -0,17 | -0,09 | -0,36 | -0,44 |
| Belgija | -0,17 | -0,04 | -0,05 | -0,13 | -0,12 |
| Kanada | -0,53 | -0,16 | -0,05 | -0,37 | -0,48 |
| Danska | -0,53 | -0,1 | -0,06 | -0,43 | -0,47 |
| Finska | -0,64 | -0,14 | -0,09 | -0,5 | -0,55 |
| Francija | -0,65 | -0,32 | -0,09 | -0,33 | -0,56 |
| Nemčija | -0,48 | -0,29 | -0,09 | -0,19 | -0,39 |
| Grčija | -1,07 | -0,44 | -0,22 | -0,63 | -0,85 |
| Irska | -0,33 | -0,09 | -0,07 | -0,24 | -0,26 |
| Italija | -0,62 | -0,17 | -0,07 | -0,45 | -0,55 |
| Japonska | -1,27 | -0,65 | -0,34 | -0,62 | -0,93 |
| Nizozemska | -0,53 | -0,19 | -0,07 | -0,34 | -0,46 |
| Portugalska | -0,68 | -0,15 | -0,08 | -0,53 | -0,6 |
| Švedska | -0,39 | -0,14 | -0,06 | -0,25 | -0,33 |
| Španija | -0,71 | -0,15 | -0,17 | -0,56 | -0,54 |
| Združeno kraljestvo | -0,74 | -0,22 | -0,16 | -0,52 | -0,58 |
| ZDA | -1,12 | -0,35 | -0,35 | -0,77 | -0,77 |

Vir: Barrel idr., 2012.

***Analiza Barrela, Hollanda in Hursta (2012) kaže, da so kljub razlikam v višini multiplikativnih učinkov med državami, učinki relativno navečji pri državni potrošnji (investicije v te primerjave niso vključene); to velja tudi za Slovenijo.*** Naše ocene učinkov začasnih ukrepov za prvo leto v Sloveniji smo primerjali z ocenami, ki so jih naredili Barrel idr. (2012) glede učinkov konsolidacije ob zniževanju državne potrošnje in socialnih transferjev ter povišanju neposrednih davkov (Slovenija v to analizo ni bila vključena). Te ocene so bile sicer narejene na podobnih predpostavkah glede obrestne mere in delovanja fiskalnega pravila. Med državami so precejšnje razlike v višini ocenjenih multiplikatorjev, vendar pa za vse države velja, da so multiplikatorji največji pri državni potrošnji (investicije niso vključene), prav tako so skoraj povsod učinki najmanjši pa posrednih davkih. Podobne so tudi ocene razlik med multiplikatorji v drugih študijah (Roger idr., 2010, Coenen, 2010, Baunsgaard idr., 2012). Primerjava OECD ocen z našimi ocenami za Slovenijo (Tabeli 16 in 17) pokaže, da sta multiplikatorja za državno potrošnjo in transfere v Sloveniji relativno manjša od povprečja OECD, multiplikator za posredne davke pa je relativno večji.

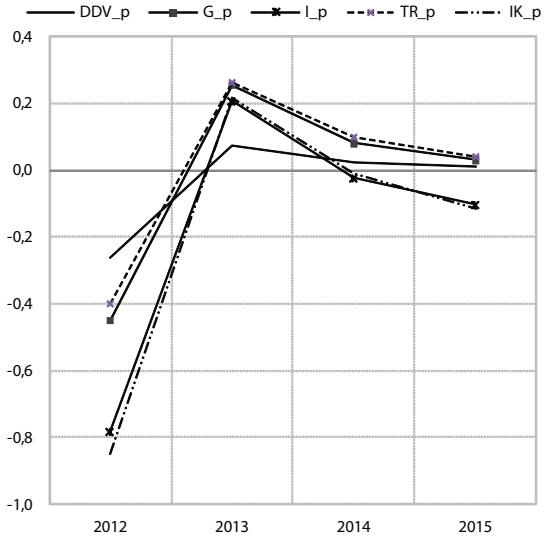
***Največji negativni učinki na gospodarsko aktivnost so v primeru nekonsolidacije.*** V prvi oceni kombinacije ekonomskih politik za Slovenijo smo primerjali scenarij, ki upošteva učinke konsolidacijskih ukrepov na gospodarsko rast, s scenarijem brez ukrepov konsolidacije. Ocena temelji na primerjavi učinkov permanentnih konsolidacijskih ukrepov z učinki ob permanentnem povišanju stroškov zadolževanja za 100 b. p., do katerega bi prišlo v odsotnosti konsolidacijskih ukrepov. Primerjava kaže, da so stroški nekonsolidacije v primerjavi s katerimikoli izmed izbranih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja večji, saj je negativni učinek

*Slika 28:* **Permanentni šok (vpliv na raven BDP)**




Vir:Ocena UMAR.
Opomba: IK stroški kapitala, G državna potrošnja, I državne investicije, TR Socialni transferji.povišanje stroškov kapitala.

*Slika 29:* **Permanentni šok (vpliv na rast BDP)**




Vir:Ocena UMAR.
Opomba: IK stroški kapitala, G državna potrošnja, I državne investicije, TR Socialni transferji.povišanje stroškov kapitala.

povišanja stroškov kapitala na raven BDP največji (slika 28) in trajen, vpliva pa tudi na stopnjo rasti BDP (slika 29).

***V nadaljevanju predstavljamo še primerjave različnih kombinacij ekonomskih politik za konsolidacijo javnih financ in njihov učinek na gospodarsko aktivnost ter jih ponovno primerjamo s scenarijem brez konsolidacije.*** Pri oceni multiplikatorjev permanentnih sprememb smo upoštevali stanje javnih financ konec leta 2011, rok za zmanjšanje primanjkljaja pod 3 % do leta 2013 in srednjeročno uravnoteženje javnih financ, ki po letu 2013 narekuje letno znižanje strukturnega primanjkljaja za najmanj 0,5 % BDP. Javnofinančni primanjkljaj je leta 2011 znašal 6,4 % BDP, od tega je bilo 1,3 % BDP posledica enkratnih transakcij (značilnih samo za leto 2011). Torej je bilo izhodiščno stanje primanjkljaja, ki ga je treba znižati do leta 2013, lani na ravni okrog 5 % BDP. Upoštevajoč zaveze Slovenije, smo v modelski oceni upoštevali, da je za doseganje začrtanih ciljev potrebno povprečno letno zmanjšanje primanjkljaja za okoli 1 % BDP letno (v primeru zaostrovanja težav z dostopnostjo do virov financiranja pa bi morala biti dejanska konsolidacija še hitrejša).

V primerjavo so vključene naslednje simulacije:

i. Štiriletno permanentno znižanje državne potrošnje za 1 o. t. BDP v vsakem letu.
ii. Štiriletno permanentno znižanje socialnih transferjev likvidnostno omejenim gospodinjstvom za 1 o. t. BDP v vsakem letu[80].

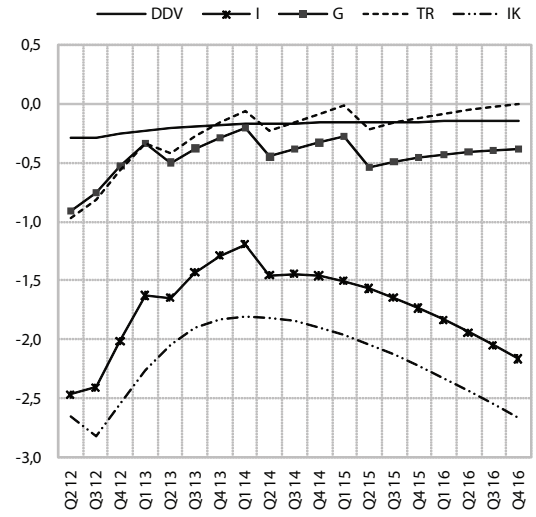
[80] S tem bi se obseg socialnih nadomestil v denarju in naravi znižal z 20,1 % BDP leta 2011 na 16,1 % BDP leta 2015, kar je podobna relativna raven kot leta 2007.

iii. Triletno permanentno znižanje državnih investicij za 1 o. t. BDP v vsakem letu[81].
iv. Enkratno permanentno povišanje stopnje DDV za 2 o. t., kar poveča javnofinančne prihodke za 1 o. t. BDP.
v. V scenariju brez ukrepov triletno povečevanje stroškov kapitala za 100 b. p. v vsakem letu

***Katerakoli kombinacija ukrepov za konsolidacijo daje boljše rezultate za gospodarsko aktivnost kot nekonsolidacija.*** Kot kažeta sliki 30 in 31, ima scenarij brez ukrepov konsolidacije (IK), ki vključuje trajno povišanje stroškov zadolževanja za državo in zasebni sektor, največje negativne učinke na gospodarsko aktivnost. Ti učinki tudi presegajo negativne učinke kombinacije ukrepov, ki vključuje zmanjšanje državne potrošnje, transferjev in povišanja davčne stopnje DDV. To kaže, da je v primeru velikega tveganja za povečanje stroškov zadolževanje (npr. poslabšanje bonitetnih ocen) konsolidacija nujna in da je katerakoli kombinacija ukrepov za njeno doseganje boljša od nekonsolidacije.

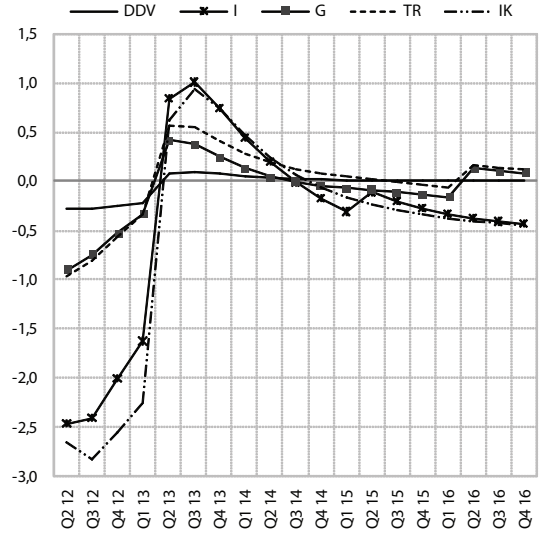
***Za odpravo primanjkljaja je nujno znižati izdatke, povečanje stopnje DDV pa bi imelo škodljive učinke, če bi prišlo do prelivanja v plače in socialne transferje; le v primeru, da ne bi prišlo do indeksacije, bi bil to podporni ukrep, ki lahko ublaži negativne učinke na gospodarsko aktivnost.*** Primerjava različnih kombinacij ukrepov za konsolidacijo pod danimi predpostavkami pokaže, da so srednjeročno stroški konsolidacije relativno najmanjši pri povišanju stopnje DDV, vendar pri tem ne sme priti prelivanja prehodno višje stopnje inflacije v indeksacijo plač in transferjev. V tem primeru je kumulativno znižanje BDP najmanjše (slika 32), poleg tega je zmanjšanje primanjkljaja trajnejše, s čimer se zmanjšuje potreba po dodatnem znižanju izdatkov, ki ima večji negativni učinek na gospodarsko aktivnost. V nasprotnem primeru, torej če bi prišlo do indeksacije plač in transferjev, so učinki konsolidacije zaradi povišanja na izdatkovni strani manjši, prav tako se močno okrepijo negativni učinki na stroške dela v celotnem gospodarstvu, kar vpliva na poslabšanje konkurenčnosti in izvoza ter padec zaposlenosti. Ukrep povečanja stopnje DDV (ob pogoju, da ne pride do prelivanja v plače in transferje) pa mora biti kombiniran z drugimi ukrepi, saj sam po sebi ne privede do odprave primanjkljaja. Za odpravo primanjkljaja je torej treba znižati izdatke, povečanje stopnje DDV pa je podporni ukrep, ki relativno zmanjša stroške konsolidacije. Permanentno znižanje investicij ima največji negativni učinek na gospodarsko aktivnost, saj je po petih ali šestih letih njihov obseg že tako nizek, da ne zadošča niti za amortizacijo. Zato je za manjši negativni učinek na gospodarsko aktivnosti treba izpad državnih investicijskih sredstev nadomestiti z drugimi viri (EU sredstva, javno–zasebno partnerstvo). Znižanje izdatkov za državno potrošnjo in transfere na gospodarsko aktivnost ima v prvih dveh letih podoben učinek (slika 32), nato pa se učinek zmanjšanja državne potrošnje začne relativno krepiti in je po petih letih že dvakrat večji od učinka znižanja transferjev.

*Slika 30:* **Permanentni šok (vpliv na raven BDP)**




Vir: Ocena UMAR.
Opomba: IK stroški kapitala, G državna potrošnja, I državne investicije, TR Socialni transferji.

*Slika 31:* **Permanentni šok (vpliv na rast BDP)**

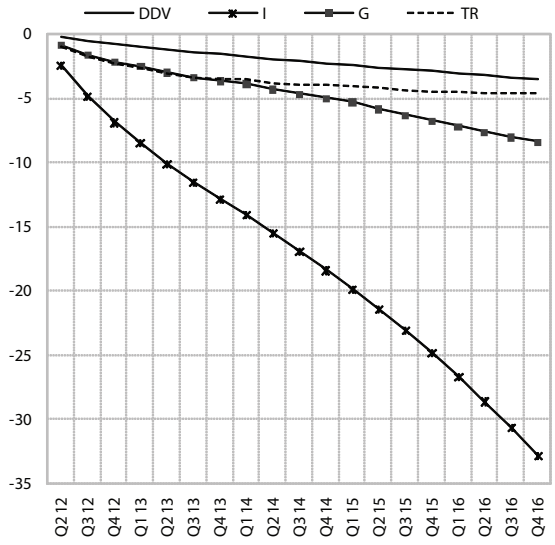



Vir: Ocena UMAR.
Opomba: IK stroški kapitala, G državna potrošnja, I državne investicije, TR Socialni transferji.

***Za minimiziranje negativnih učinkov kombinacije naštetih konsolidacijskih ukrepov, je, ne glede na to ali gre za hitro ali počasnejšo konsolidacijo, torej smiselno kombinirati ukrepe znižanja izdatkov z ukrepom povišanja posrednih davkov.*** Pri tem pa je treba upoštevati tudi položaj gospodarstva v poslovnem ciklu. Na to opozarja raziskava Baum idr, 2012.), ki

[81] Začetna raven investicij glede na BDP je 3,7 %. To pomeni, da je njihovo zniževanje za 1 o. t. letno možno le v treh zaporednih letih.

*Slika 32:* **Kumulirana izguba v ravni BDP (o. t.)**




Vir: Ocena UMAR;
Opomba: G državna potrošnja, I državne investicije, TR Socialni transferji.

ugotavlja, da je učinek ukrepov fiskalne politike za konsolidacijo različen, glede na to, kje v poslovnem ciklu se gospodarstvo nahaja. Po tej študiji so multiplikatorji konsolidacijskih ukrepov na obeh segmentih (pri izdatkih in pri prihodkih) večji v razmerah krčenja gospodarske aktivnosti kot takrat, ko gospodarstvo okreva.

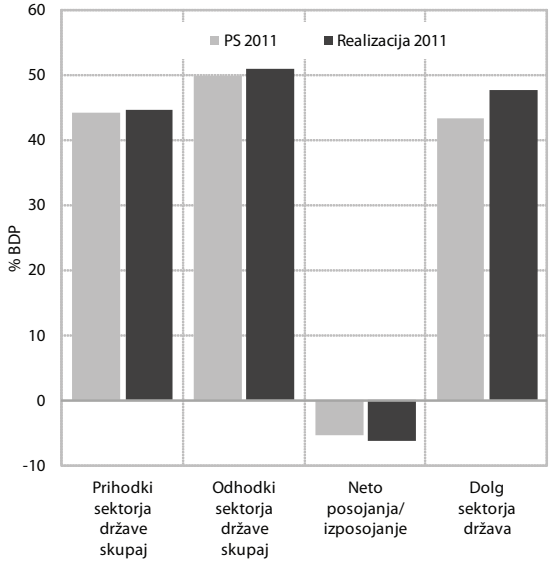
# 9. Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi

## 9.1. Postopek presežnega primanjkljaja

***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 oktobra 2009 v rednem Poročilu o primanjkljaju in dolgu objavila oceno primanjkljaja sektorja država za leto 2009 v višini 5,9 % BDP, je Evropska komisija novembra 2009, skladno s pogodbo o EU proti Sloveniji, sprožila postopek presežnega primanjkljaja, kot je opredeljen z določili dopolnjenega Pakta stabilnosti in rasti iz leta 2005[82]. Na podlage ocene javnofinančnega stanja in dejavnikov za nastanek presežnega primanjkljaja (EK)[83] je Svet EU sprejel priporočila in določil rok za njegovo odpravo do leta 2013 ter ob tem opozoril, da je manevrski prostor slovenske fiskalne politike dodatno omejen zaradi izzivov dolgoročne vzdržnosti javnih financ in implicitnih obveznosti, povezanih z izdanimi poroštvi države. V obdobju 2010–2013 je bilo Sloveniji priporočeno postopno znižanje strukturnega javnofinančnega primanjkljaja v povprečju za ¾ % BDP letno in natančna opredelitev ukrepov za odpravo presežnega primanjkljaja. V priporočilih je poudarjeno, 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 sta sprejeta proračuna za leti 2010 in 2011 temeljila 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. Hkrati mora zagotoviti večjo vključenosti mladih in starih na trg dela ter izboljšati njegovo delovanje.

***Slovenija je v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011 (PS 2011) iz aprila 2011, skladno s priporočili EK, predstavila dopolnjene ukrepe za odpravo presežnega primanjkljaja.*** Podobno kot v prejšnjem Programu je izpostavila, da bosta zmanjševanje primanjkljaja države pod 3 % BDP do leta 2013 (v skladu s priporočili Sveta EU) in izravnavanje strukturnega salda (kot srednjeročni cilj skladno z določili preventivnega dela Pakta stabilnosti in rasti) temeljila predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov in povečanju njihove učinkovitosti brez povečanja skupnih davčnih obremenitev. Strategija javnofinančne konsolidacije v lanskem Programu je tako temeljila na ukrepih za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov ter ukrepih za ohranjanje nominalne višine sredstev za zaposlene v javnem sektorju, racionalizaciji socialnih transferjev, ohranjanju nespremenjene nominalne ravni pokojnin ter krepitvi dolgoročne vzdržnosti javnih financ z implementacijo reforme pokojninskega sistema. V primeru zavrnitve na referendumu (kar se je tudi dejansko zgodilo) pa naj bi z drugimi neposrednimi ukrepi zagotovila predvideno raven pokojninskih izdatkov. Za leto 2011 je bilo še posebej izpostavljeno, da bo zaradi enkratnega vpliva dokapitalizacije največje slovenske banke primanjkljaj ostal na ravni leta 2010 (5,5 % po ocenah v PS 2011). Kot pomemben element fiskalne konsolidacije, ki naj bi prispeval tudi h gospodarskemu okrevanju, je bilo, tako kot v PS 2009, predvideno maksimiranje črpanja sredstev iz proračuna EU za financiranje investicij. Vlada je kot izhodišče javnofinančnega načrtovanja sprejela fiskalno pravilo, s katerim je določila okvir za postopno znižanje odhodkov države.

*Slika 33:* **Realizacija primanjkljaja in dolga sektorja država v letu 2011 glede na napovedi v PS 2011**




Vir: SURS, Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

[82] 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, hkrati 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.

[83] 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 obveznice države; srednjeročne spremembe javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva.

Okvir 4: **Mnenje in priporočilo Sveta EU na podlagi Programa stabilnosti – dopolnitev 2011**[84]

***Mnenje Sveta EU o posodobljenem Programu stabilnosti Slovenije za obdobje 2011–2014 (12.*** julij 2011), ki temelji na oceni EK, navaja, da sta nadaljnja konsolidacija za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja do leta 2013 in doseganje srednjeročnega cilja ključna izziva za Slovenijo. Ob tem je srednjeročni cilj sicer zastavljen bolj ambiciozno kot v prejšnjem programu, vendar pa ne zagotavlja dovolj hitrega napredka v zvezi z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ. Povprečna letna sprememba strukturnega salda v obdobju 2011–2013 v PS 2011 naj bi po oceni EK znašala približno 0,5 o. t. BDP, to pa je pod ravnjo, ki jo je Sloveniji priporočil Svet v okviru postopka presežnega primanjkljaja. V lanskem mnenju EK ocenjuje, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi programa, kratkoročno verjeten, proti koncu programskega obdobja pa optimističen. Nadalje opozarja, da v programu ni navedenih ukrepov za omejevanje odhodkov po letu 2011 in da, podobno kot v preteklih letih, nadaljnje varčevanje pri odhodkih v glavnem vpliva le na stroške plač v javnem sektorju, socialne transferje (vključno s pokojninami) in javne naložbe. Zato za obdobje po letu 2011 obstajajo tveganja v zvezi s ciljno vrednostjo primanjkljaja in dolga, saj program ne določa podrobnih vzdržnih ukrepov za omejevanje odhodkov. EK prav tako opozarja, da ni mogoče izključiti možnosti dodatnih finančnih reševalnih ukrepov, ki bi vplivali na povišanje primanjkljaja in dolga. Na podlagi takšnih ocen je EK podala mnenje, da bi se verodostojnost srednjeročne konsolidacijske strategije povečala s sprejetjem več strukturnih ukrepov za obvladovanje odhodkov – v nasprotju z začasnimi posegi, ki so bili značilni za dotedanja prizadevanja za konsolidacijo – in z bolj zavezujočim srednjeročnim proračunskim okvirom. Glede uvedbe pravila o odhodkih opozarja, da se je še vedno treba dogovoriti o njegovih ključnih določbah. Poleg tega ocenjuje, da iz sorazmerno majhne učinkovitosti javne porabe (na primer na področju zdravstvenega varstva in izobraževanja) izhaja, da ima Slovenija morda dodatni manevrski prostor za konsolidacijo na odhodkovni strani brez slabšanja kakovosti javnih storitev. Glede navedenih pobud za racionalizacijo javnih storitev in transferjev ter uvedbo enotnega sistema javnega naročanja pa je opozorila, da nekatere od njih niso dovolj podrobno določene.

***Na podlagi takšne ocene Programa stabilnosti 2011 in ob upoštevanju priporočila ob sprožitvi postopka presežnega primanjkljaja decembra 2009 je Svet EU lani priporočil Sloveniji, da v obdobju 2011–2012 ukrepa, tako da (1) doseže ciljni primanjkljaj za leto 2011, ciljni primanjkljaj za leto 2012 pa podpre s konkretnimi ukrepi in dosledno izvede potrebno konsolidacijo s pripravljenostjo sprejeti dodatne ukrepe za preprečevanje morebitnih odstopanj.*** Potrebno prilagoditev za doseganje ustreznega napredka v smeri primernega srednjeročnega cilja pa naj podpre z dodatnimi ukrepi za zagotavljanje povprečnega letnega fiskalnega napora v skladu s priporočili Sveta (0,75 o.t. letno). V ta namen naj uporabi strukturne ukrepe za omejevanje odhodkov in odpravljanje ugotovljenih neučinkovitosti ter sprejme bolj zavezujoč srednjeročni proračunski okvir; (2) sprejme zahtevane ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema obenem z ohranjanjem primernih pokojnin. Zviša naj stopnjo zaposlenosti starejših delavcev s poznejšim upokojevanjem ter z nadaljnjim razvojem aktivnih politik trga dela in ukrepov vseživljenjskega učenja.

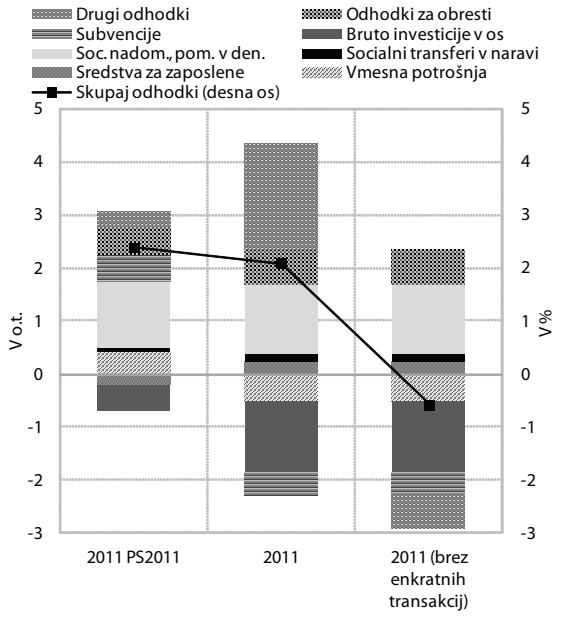
[84] Uradni list Evropske unije C 217/1; 12. 7. 2011.

***V letu 2011 sta bila realizirana primanjkljaj in dolg sektorja država višja od pričakovanih v PS 2011 in tudi višja kot v notifikaciji iz septembra 2011.*** Primanjkljaj sektorja država je bil lani za 273 mio EUR oz. 0,9 o. t. BDP višji od predvidenega v lanskem Programu stabilnosti, v enaki meri je presegel tudi jesensko oceno SURS v okviru postopka presežnega primanjkljaja (glej Tabelo 18). ***Poglavitni razlog za višji primanjkljaj so bili višji izdatki*** kot posledica dokapitalizacij in prevzemov terjatev nekaterih državnih podjetij. Povišanje izdatkov zaradi dokapitalizacije banke je metodološko sicer t. i. dogodek enkratnega značaja, ki ne vpliva na trajno povišanje ravni izdatkov sektorja država (z izjemo višjih odhodkov za obresti). Vendar pa je bilo to povečanje večje od predvidenega v prejšnjem programu stabilnosti. Zato je tudi ključno vplivalo na odmik od začrtanih ciljev konsolidacije, kljub večjim prihrankom pri večini javnofinančnih izdatkov. Brez upoštevanja izdatkov za kapitalske transfere so bili ostali izdatki skupaj namreč nominalno nižji od predvidenih, in sicer zaradi znatnega zmanjšanja državnih bruto investicij v osnovna sredstva (namesto predvidene 5,2-odstotne nominalne rasti so upadle za 15,6 %) in subvencij (namesto 12-odstotnega povečanja so upadle za 10,6 %), večje od načrtovanega je bilo tudi krčenje izdatkov za blago in storitve[85]. Izdatki brez enkratnih transkacij so lani tako nominalno upadli, čeprav so se sredstva za zaposlene in izdatki za obresti povečali in tudi nekoliko presegli predvidene v lanskem Programu stabilnosti. K lanskemu večjemu primanjkljaju, izraženemu kot delež BDP, je prispeval tudi padec gospodarske aktivnosti (-0,2 % namesto predvidene 1,8-odstotne rasti), saj je bil BDP za 1,1 mrd EUR nižji od predvidenega (glej poglavje 9.2.1). V septembrski

[85] Ob upadu BDP v letu 2011 so bili relativno izraženi izdatki za investicije (3,6 % BDP) in subvencije (1,9 % BDP) sicer le za 0,1 o. t. pod načrtovano ravnjo.

notifikaciji je bil ocenjeni BDP za leto 2011 sicer že bistveno nižji, kljub temu je ocena primanjkljaja ostala nespremenjena (5,5 % BDP). V tej oceni so bili podcenjeni predvsem obračunski popravki prihodkov in izdatkov ter primanjkljaji ostalih enot sektorja država, ki so k višjemu primanjkljaju prispevali približno polovico. Lanski nižji BDP je vplival tudi na višji relativno izraženi dolg države (prispevek okoli 1 o.t BDP), vsebinsko pa so razlogi za višji dolg od predvidnega v lanskem Programu stabilnosti

*Slika 34:* **Nominalna rast odhodkov (v %) in prispevek po posameznih kategorijah (v o. t.)**




Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012. Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

predvsem vključitev dolga iz naslova poroštev EFSF, prevzemi dolga in pokrivanje izgub državnih podjetij ter dodatno zadolževanje za namene predfinanciranja odplačil glavnic v naslednjih proračunskih letih (glej poglavje 4).

## 9.2. Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2012

### *9.2.1. Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ*

***Napoved gospodarske rasti za celo programsko obdobje do leta 2015 je precej nižja kot v prejšnjem Programu stabilnosti.*** Med poglavitnimi razlogi so predvsem relativno manj ugodni pogoji v domačem gospodarskem okolju (relativno večja omejenost virov financiranja, slabše razmere na trgu dela, večje težave s plačilno nedisciplino), kar vpliva na nižjo rast investicijske in zasebne potrošnje. Slabše od lani pričakovanih pa so tudi razmere v mednarodnem okolju. Že v letu 2011 je bil BDP za 1,1 mrd EUR nižji od napovedanega ob pripravi lanskega Programa stabilnosti, kar je bilo deloma posledica poslabšanih gospodarskih razmer v domačem okolju, deloma pa posledica navzdol popravljene ocene SURS v objavi letnih nacionalnih računov za leto 2010 (700 mio EUR). Ob manjšem obsegu BDP v izhodiščnem letu in poslabšanih obetih za prihodnja leta, bo BDP leta 2014 za 4,2 mrd EUR nižji, kot je bilo predvideno v lanskem Programu stabilnosti.

*Tabela 18:* **Primerjava notifikacij v okviru presežnega primanjkljaja septembra 2011 in marca 2012 (v mio EUR)**

| | **september 2011** | | **marec 2012** | |
|---|---|---|---|---|
| | **2010** | **2011** | **2010** | **2011** |
| Primanjkljaj po denarnem toku | -1.898,7 | -1.629,3 | -1.898,7 | -1.562,4 |
| Popravki za finančne transakcije | -103,4 | 4,8 | -103,4 | 5,1 |
| Obračunski popravki | 162,9 | 75,6 | 146,4 | -112,3 |
| Prihodki | 266,6 | 213,1 | 253,4 | -1,0 |
| odhodki | -103,7 | -137,6 | -107,0 | -111,4 |
| Primanjkljaj/presežek ostalih enot sektorja država | -165,2 | -4,9 | -165,2 | -143,0 |
| Drugi popravki | -67,0 | -437,9 | -106,2 | -476,5 |
| **Primanjkljaj sektorja država** | **-2.071,4** | **-1.991,7** | **-2.127,1** | **-2.289,1** |
| | | | | |
| BDP | 35.415,8 | 35.923,6 | 35.415,8 | 35.638,6 |
| Delež primanjkljaja v BDP, v % | -5,8 | -5,5 | -6,0 | -6,4 |

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2012.

*Tabela 19:* **Spremembe makroekonomskih predpostavk za konsolidacijo javnih financ v PS 2009, PS 2011 in PS 2012**

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BDP v mrd EUR (PS2011) | 35,4 | 36,1 | 36,7 | 38,5 | 40,3 | 42,3 | |
| BDP v mrd EUR (PS2012) | 35,3 | 35,4 | 35,6 | 35,6 | 36,6 | 38,1 | 39,6 |
| | | | | | | | |
| **Razlika PS 2012–PS 2011 (v mrd EUR)** | -0,1 | -0,7 | -1,1 | -2,9 | -3,7 | -4,2 | |
| | | | | | | | |
| Nominalna rast BDP, v % (PS 2011) | -5,1 | 1,9 | 1,9 | 4,8 | 4,6 | 5,0 | |
| Nominalna rast BDP, v % (PS 2012) | -5,3 | 0,3 | 0,6 | 0,0 | 2,7 | 4,0 | 4,1 |
| | | | | | | | |
| **Razlika PS 2012–PS 2011 v o. t.** | -0,2 | -1,6 | -1,3 | -4,8 | -1,9 | -1,0 | |
| | | | | | | | |
| Realna rast BDP, v % (PS 2011) | -8,1 | 1,2 | 1,8 | 2,2 | 2,3 | 2,8 | |
| Realna rast BDP, v % (PS 2012) | -8,0 | 1,4 | -0,2 | -0,9 | 1,2 | 2,2 | 2,2 |
| | | | | | | | |
| **Razlika PS 2012–PS 2011 v o. t.** | 0,1 | 0,2 | -2,0 | -3,1 | -1,1 | -0,6 | |

Vir: SURS (za leti 2009 in 2010 v PS 2011 in za leta 2009–2011 v PS 2012); Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011, UMAR, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012, UMAR.

## *9.2.2. Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2012*

***Spremenjene makroekonomske razmere so prednosilce ekonomskih politik postavile še večji izziv za doseganje javnofinančnih ciljev.*** Zaostrene razmere na finančnih trgih in omejen dostop države do sredstev financiranja, ob poslabšanih razmerah in obetih v domačem in širšem makroekonomskem okolju, narekujejo pospešeni tempo konsolidacije. Drugi pomemben razlog pa je tudi sprememba evropskega fiskalnega okvirja, ki za evrske države postavlja zahtevnejše srednjeročne fiskalne cilje, zaostruje nadzor in uvaja strožje sankcije za kršiteljice dopolnjenega Pakta stabilnosti in rasti (glej poglavje 1). V takšnih razmerah je ključni izziv fiskalne politike uresničiti začrtane cilje konsolidacije. Ob zavezah v postopku presežnega primanjkljaja je to potrebno tudi za povečanje kredibilnosti države in izboljšanje percepcije finančnih trgov, kar bi vplivalo na znižanje oziroma ohranjanje stroškov zadolževanja na vzdržni ravni. Glede na to, da v preteklih dveh letih v Sloveniji ni bilo premika pri konsolidaciji javnih financ, je sedaj potreben relativno večji fiskalni napor za znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2013. Ob tem pa se je treba zavedati, da imajo ostrejši javnofinančni rezi zlasti v prvih letih izvajanja ukrepov večji negativni učinek na gospodarsko aktivnost, kar tudi lahko vpliva na ocene bonitetnih agencij, predvsem pa narekuje preudarno kombinacijo ukrepov ekonomske politike.

***Program stabilnosti – dopolnitev 2012 (PS 2012) predvideva odpravo presežnega primanjkljaja v letu 2013, skladno s priporočili Sveta EU v okviru postopka presežnega primanjkljaja.*** Z rebalansom državnega proračuna (sprejet maja 2012) in uveljavitvijo sprememb iz Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)[86], ki se nanašajo tudi na druge blagajne javnega financiranja in izvenproračunske uporabnike, se bo primanjkljaj sektorja država letos predvidoma zmanjšal za okoli 1 mrd EUR oziroma 2,9 o. t. (glede na leto 2011) in bo znašal 3,5 % BDP. Leta 2013 pa je po projekcijah letošnjega programa stabilnosti predvideno njegovo znižanje pod 3 % BDP (2,5 % BDP). Strategija javnofinančne konsolidacije temelji predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov, predvideva pa tudi ukrepe za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov ter uvaja davčne olajšave za raziskave in razvoj ter investicije z namenom spodbujanja rasti gospodarske aktivnosti. Z izvedbo začrtanih ukrepov Vlada tako v skladu s priporočili Sveta EU v letu 2013 načrtuje odpravo presežnega primanjkljaja, nato pa do konca programskega obdobja znižanje primanjkljaja za dodatne 2,1 o. t. (na 0,4 % BDP) in strukturno izravnane javne finance. Delež prihodkov države v BDP se bo po rahlem povečanju v začetku programskega obdobja do konca predvidoma znižal za 1 o. t. in dosegel raven 43,7 % BDP. Delež odhodkov države v BDP pa se bo predvidoma znižal za 4,1 o. t., in sicer z 48,2 % BDP v letu 2012 na 44,1 % BDP leta 2015.

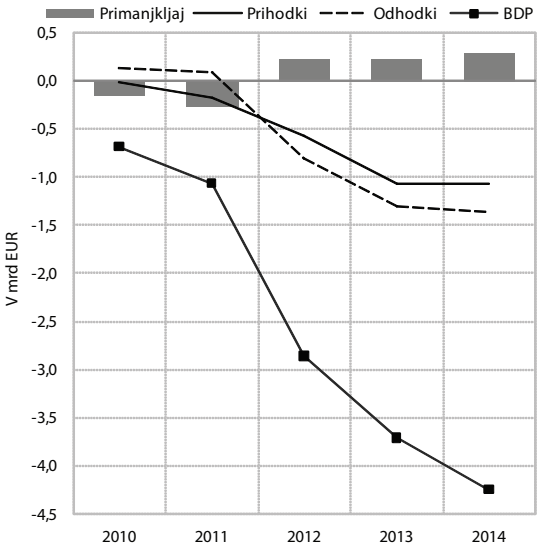
***PS 2012 je ambicioznejši pri načrtovanem zmanjševanju primanjkljaja, predstavljeni ukrepi pa v veliki meri temeljijo na sprejetih zakonskih podlagah, kar jim tudi daje večjo kredibilnost.*** Predvideni primanjkljaj sektorja država bo po projekcijah letošnjega Programa stabilnosti

[86] Zakona o spremembah in dopolnitvah zakonov za uravnoteženje javnih financ, ki posega v več kot 39 področnih zakonov, je bil v Državnem zboru sprejet 12. maja 2012.

v letih 2012 in 2013 za 0,4 o. t. BDP, v letu 2014 pa za 0,5 o. t. manjši, kot je bilo predvideno v lanskem programu stabilnosti. Nominalno so načrtovani primanjkljaji v obdobju 2012–2014 v povprečju nižji za okoli 250 mio EUR. PS 2012 za leto 2012 upošteva znižanje odhodkov, določeno v rebalansu državnega proračuna za leto 2012, s katerim je vlada prvič v zgodovini znižala odhodke glede za preteklo leto. Pri tem ne gre zgolj za poseg na področju fleksibilnih izdatkov, ampak temelji znižanje v veliki meri na zakonskih spremembah in izpogajanih ukrepih (Dogovor o ukrepih na področju plač, povračil in drugih prejemkov v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ za obdobje od 1. junija 2012 do 1. januarja 2014 in ZUJF), kar je pomembna pozitivna sprememba v primerjavi s konsolidacijskimi načrti v preteklih letih. Še vedno pa je predvideno znižanje odhodkov na nekaterih segmentih linearno in ne upošteva v zadostni meri strukturnega pristopa k racionalizaciji izdatkov.

***Kot predvideva letošnji program stabilnosti, bodo na raven davčnih prihodkov v programskem obdobju vplivale že sprejete spremembe v letu 2011, davčne razbremenitve pri davku od dohodka pravnih oseb in investicijske olajšave ter povišanje oziroma uvedba***

*Slika 35:* **Razlika v projekcijah PS 2012 glede na PS 2011 za ključne agregate sektorja država in BDP (v mrd EUR)**




Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

*Tabela 20:* **Primerjava prihodkov, odhodkov in primanjkljaja v Programih stabilnosti–dopolnitev 2011 in 2012 (v % BDP)**

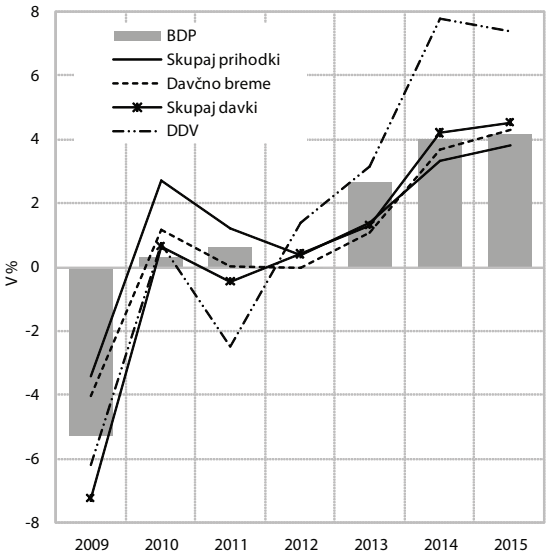
| | Realizacija | | Napoved | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | PS dopolnitev 2011 (april 2011) | | | | PS dopolnitev 2012 (april 2012) | | | | |
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| **Prihodki sektorja država skupaj** | **43,1** | **43,4** | **44,2** | **43,5** | **43,0** | **42,3** | **44,5** | **44,7** | **44,1** | **43,8** | **43,7** |
| Davki na proizvodnjo in uvoz | 14,1 | 14,0 | 14,2 | 14,0 | 13,9 | 13,6 | 14,1 | 14,3 | 14,4 | 14,6 | 14,7 |
| Tekoči davki na dohodke, premoženje | 8,3 | 8,1 | 8,1 | 8,0 | 8,0 | 7,9 | 8,2 | 8,0 | 7,6 | 7,5 | 7,4 |
| Prispevki za socialno varnost | 15,2 | 15,2 | 15,1 | 14,9 | 14,7 | 14,6 | 15,5 | 15,4 | 15,1 | 15,0 | 15,0 |
| Drugi prihodki | 5,5 | 6,1 | 6,8 | 6,5 | 6,4 | 6,2 | 6,7 | 7,0 | 7,0 | 6,7 | 6,6 |
| **Davčno breme** | **37,6** | **37,4** | **37,4** | **37,0** | **36,6** | **36,1** | **37,8** | **37,8** | **37,3** | **37,1** | **37,2** |
| | | | | | | | | | | | |
| **Odhodki sektorja država skupaj** | **49,0** | **49,0** | **49,7** | **47,4** | **45,9** | **44,3** | **50,9** | **48,2** | **46,7** | **45,3** | **44,1** |
| Vmesna potrošnja | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 6,3 | 6,0 | 5,8 | 6,5 | 6,2 | 6,0 | 5,6 | 5,3 |
| Sredstva za zaposlene | 12,4 | 12,4 | 12,0 | 11,5 | 11,0 | 10,5 | 12,7 | 12,1 | 11,5 | 11,3 | 11,1 |
| Socialna nadomestila in podpore | 18,7 | 19,1 | 19,4 | 18,5 | 18,4 | 18,3 | 20,1 | 19,8 | 19,3 | 18,7 | 18,3 |
| Bruto investicije | 4,6 | 4,3 | 3,7 | 3,6 | 3,7 | 3,2 | 3,6 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,1 |
| Subvencije, odhodki | 1,8 | 2,1 | 2,0 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 1,9 | 1,6 | 1,3 | 1,4 | 1,3 |
| Odhodki od lastnine | 1,3 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 2,0 | 2,5 | 2,6 | 2,5 | 2,5 |
| Drugi odhodki | 3,6 | 3,1 | 4,3 | 4,1 | 3,7 | 3,6 | 4,0 | 2,8 | 2,7 | 2,6 | 2,6 |
| | | | | | | | | | | | |
| **Neto posojanja/izposojanje** | **-6,0** | **-5,6** | **-5,5** | **-3,9** | **-2,9** | **-2,0** | **-6,4** | **-3,5** | **-2,5** | **-1,5** | **-0,4** |

Vir: SURS, temeljni agregati sektorja država, april 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

***nekaterih davkov.*** Na področju posrednih davkov sta bili že lani uveljavljeni dve noveli Zakona o davku na dodano vrednost, ki zmanjšujeta administrativna bremena ter na novo urejata položaj davčnih zavezancev, ki prijavljajo svoje terjatve v postopkih stečajev oziroma prisilnih poravnav. Uveljavljen je bil tudi zakon o davku na bilančno vsoto bank. Na področju trošarin je Vlada tudi v letu 2011 vodila politiko postopnega zviševanja trošarin za cigarete, višino trošarin za energente pa je prilagajala cenovnim razmeram na svetovnem naftnem trgu. V letu 2012 so bile z ZUJF sprejete davčne razbremenitve: (i) povišanje obsega davčnih olajšav za vlaganja v raziskave in razvoj na 100 %, pri čemer se ukinja administrativno zapleteno rešitev posebnih davčnih olajšav za vlaganja v raziskave in razvoj za vlaganja v podpovprečno razvite slovenske regije; (ii) povečanje obsega splošne davčne olajšave za vlaganja v investicije na 40 % investiranega zneska. Poleg tega je predvideno tudi postopno zniževanje nominalne davčne stopnje davka od dohodkov pravnih oseb (z 20 % na 18 % v letu 2012 in po eno odstotno točko letno do konca programskega obdobja, tako da bo leta 2015 znašala 15 % od davčne osnove). Za povečanje javnofinančnih prihodkov je v programu stabilnosti predvideno tudi povišanje davčnih stopenj (za dohodnino na dohodke od kapitala in davka na dobiček od odsvojitve izvedenih finančnih instrumentov) in uvedba nekaterih dodatnih davkov (na vodna plovila, motorna vozila, na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišča, protikrizni davek na nepremično premoženje). Finančni učinek teh povišanj je v Programu stabilnosti ocenjen na približno 40 mio EUR letno. V primeru, da primanjkljaj sektorja država v letu 2013 (ali 2014) preseže 3 % BDP, pa ZUJF predvideva tudi možnost povišanja splošne stopnje DDV v letu 2014 (oziroma 2015) do 3 o. t., in sicer na podlagi sklepa vlade. Do zviševanja posameznih segmentov javnofinančnih prihodkov naj bi v nekaterih primerih prišlo tudi zaradi širitve osnov, od katerih se obračunavajo posamezni javnofinančni prihodki. Del povečanja davčnih prihodkov pa naj bi se dosegel tudi z boljšim sistemom pobiranja davkov in drugimi ukrepi, ki bodo znižali raven sive ekonomije.

***Relativno izraženi celotni prihodki sektorja država bodo po predvidevanjih letošnjega programa stabilnosti višji, kot so bili predvideni v PS 2011.*** Delež prihodkov države v BDP se bo po predvidevanjih PS 2012 po rahlem povečanju v začetku programskega obdobja do konca predvidoma znižal za 1 o. t. in dosegel raven 43,7 % BDP. Kljub predvidenim davčnim razbremenitvam, ki bodo znižali prihodke za 0,2 o. t. BDP, pa so projekcije relativno izraženih prihodkov v letošnjem programu stabilnosti višje za 1,1 do 1,5 o. t. kot PS 2011. V tem je predvidena raven davčnega bremena višja za 0,7 do 1,0 o. t., v strukturi pa se bo nekoliko zmanjšal strukturni delež davkov na dohodek in premoženje zaradi sprememb pri davku na dohodek pravnih oseb, malenkost pa povečal strukturni delež davkov na proizvodnjo in uvoz (trošarine, DDV). Rast prihodkov od DDV proti koncu programskega obdobja močno presega predvideno rast BDP, kar je deloma možno povezati s spremembo strukture rasti BDP, kjer se krepi delež domače potrošnje. Poleg višjega davčnega bremena projekcije predvidevajo tudi višje prihodke države iz drugih virov (kapitalskih, nedavčnih, evropskih), ki bodo glede na lanski Program stabilnosti vsako leto večji za 0,5 % BDP.

*Slika 36:* **Predvidena nominalna rast BDP in posameznih kategorij prihodkov v PS 2012, v %**




Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

***Zmanjšanje odhodkov, podprto s spremembo zakonodaje, temelji na treh sklopih.*** Zmanjšanje temelji na treh sklopih, in sicer (i) racionalizaciji delovanja javnega sektorja, (ii) omejevanju investicij, subvencij in programov ter (iii) prilagoditvah politik trga dela in socialne varnosti. Na podlagi tega bodo sredstva za zaposlene do leta 2015 za 1,6 o. t. BDP, socialna nadomestila pa za 1,8 o. t. BDP nižja kot v letu 2011. Z ukrepi na področju racionalizacije odhodkov v javnem sektorju se bo vmesna potrošnja v letu 2012 znižala za 0,3 o. t., do leta 2015 pa še za nadaljnje 0,9 o. t. (na 5,3 % BDP). Prav tako bodo do konca programskega obdobja nižje subvencije in investicije (za 0,6 oziroma 0,5 o. t. BDP glede na leto 2011).

***Racionalizacija poslovanja javnega sektorja uvaja organizacijske spremembe in posega na področje plač in drugih stroškov dela ter zaposlovanja.*** Prvi varčevalni sklop je razdeljen na tri področja. Prvo vključuje organizacijske ukrepe, in sicer zniževanje materialnih stroškov, racionalnejše upravljanje, znižanje potnih stroškov, stroškov IT storitev, dnevnic, dodatkov in nadomestil za delo v tujini, omejevanje dolžine rednega dopusta. Drugo področje zajema prilagoditve v delovanju javnega sektorja. Zaposlovanje je omejeno in bo možno le na podlagi soglasja Vlade oziroma

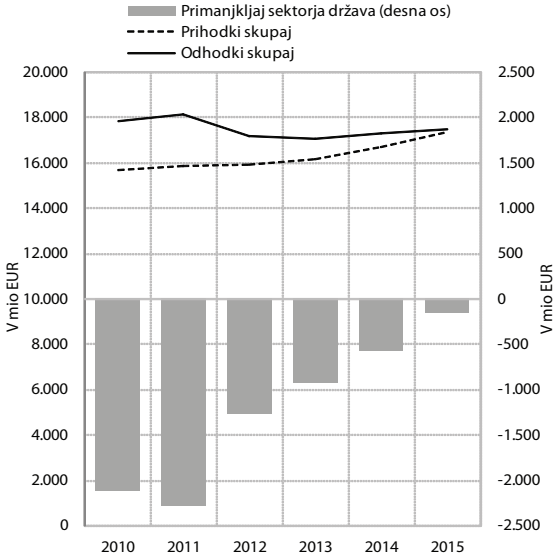
za nadomeščanje pri nujno potrebnih nalogah. Prav tako bo na število prejemnikov plač v javnem sektorju vplivalo tudi prenehanje pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine (z možnostjo izjem v dogovoru z delodajalcem). Na področju šolstva in predšolske vzgoje PS 2012 v tem naboru ukrepov predvideva tudi spremembe normativov in standardov, ki pa so bile izvzete iz ZUJF in so še predmet pogajanj s sindikati javnega sektorja. Nadalje se med drugim predvideva tudi znižanje sredstev za politične stranke, znižanj stroškov financiranja občin, upoštevanje akumuliranih presežkov javnih zavodov na področju izobraževanja in raziskav pri njihovem financiranju. Tretje področje so prilagoditve plač javnih uslužbencev. Ukrepi vključujejo 8-odstotno znižanje plač, ob tem da bosta v drugi polovici leta 2012 odpravljeni preostali četrtini plačnih nesorazmerij, prav tako se zmanjšuje regres javnim uslužbencem.

**Za zmanjšanje primanjkljaja je predvideno tudi nadaljnje zmanjševanje sredstev za investicije in subvencije.** Drugi varčevalni sklop, ki omejuje investicije, subvencije in programe, predvideva nižje financiranje programov na področju infrastrukture in stanovanjske politike, povečanje obsega in učinkovitosti koriščenja sredstev strukturnih in kohezijskih skladov, vlada pa naj bi izvajala tudi ukrepe za spodbujanje zasebnih investicij ter javno zasebnih partnerstev. Predvideno je zapiranje diplomatsko konzularnih predstavništev, krčenje razpisov za mednarodno razvojno sodelovanje in zniževanje stroškov javnih služb. Znižujejo se subvencije javnim in zlasti zasebnim podjetjem.

***Reforme in modernizacija posameznih politik naj bi postopno privedle do znižanja izdatkov za politike trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti.*** Tretji varčevalni sklop zajema ukrepe za zmanjševanje javnofinančnih izdatkov s prestrukturiranjem preko programov in politik, skladno s spremembami, ki jih v veliki meri določa ZUJF. Z reformami in modernizacijo posameznih politik je tako predvideno znižanje izdatkov za politike trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti. Med drugim je predvideno skrajšanje višine in dobe prejemanja denarnega nadomestila za brezposelne, znižanje višine starševskega nadomestila za nego otroka, selektivno znižanje otroškega dodatka, omejevanje subvencij za šolsko prehrano na socialno šibke in ukinitev subvencioniranja študentske prehrane v poletnem času, znižanje letnih dodatkov za upokojence, znižanje pokojnin, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih, povečanje koncesijskih dajatev na delo študentov, znižanje bolniških nadomestil, ki jih krije zdravstvena zavarovalnica, ukinitev nadomestil za bolniško odsotnost za brezposelne in znižanje deleža kritja zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Za doseganje zastavljenih ciljev na strani odhodkov je v letih 2014 in 2015 v PS 2012 predvideno tudi sprejetje pokojninske in zdravstvene reforme.

**Zniževanje relativno izraženih odhodkov je v letošnjem programu stabilnosti hitrejše, letos in prihodnje leto naj bi upadli tudi nominalno.** Letošnji program stabilnosti predvideva, da se bodo relativno izraženi odhodki države v programskem obdobju znižali za 4,1 o. t., in sicer z 48,2 % BDP v letu 2012 na 44,1 % BDP leta 2015. V primerjavi z lanskimi predvidevanji je letošnja konsolidacija na strani izdatkov hitrejša, vendar bo zaradi lanske višje realizacije in nižje napovedi BDP raven izdatkov leta 2014 za 1 o. t. višja (45,3 %). Za razliko od lanskega programa stabilnosti pa letošnji načrt konsolidacije v posameznih letih predvideva nominalno zniževanje odhodkov sektorja država, ki je najizrazitejše v letu 2012, ko naj bi se glede na leto 2011 znižali za okoli 840 mio EUR, glede na načrtovane izdatke v PS 2011 pa bodo nižji za več kot 900 mrd EUR. Tudi če iz lanskih izdatkov izločimo enkratne transakcije v skupni vrednosti 459 mio EUR, bo obseg izdatkov letos nominalno nižji kot v letu 2011.

*Slika 37:* **Projekcije prihodkov, odhodkov in primanjkljaja sektorja država v PS 2012, v mio EUR**




Vir: SURS; Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

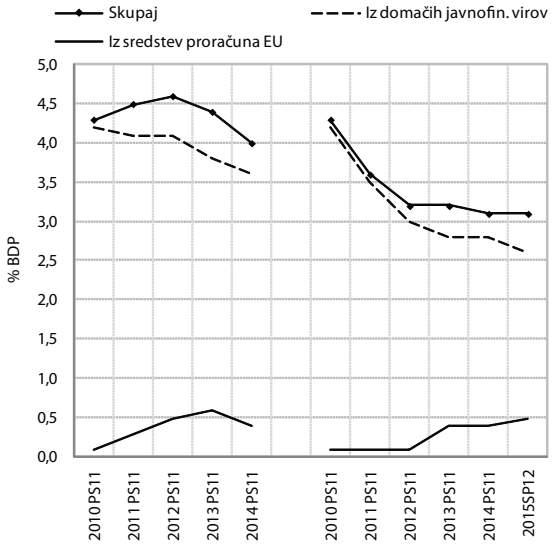
**Predvideno zniževanje odhodkov po posameznih sklopih bo skupaj s t. i. učinkom izrinjanja zaradi višjih odhodkov za obresti vplivalo tudi na spremembo strukture odhodkov sektorja država.** Ukrepi na področju odhodkov, ki zajemajo racionalizacijo poslovanja javnega sektorja, omejevanje investicij in subvencij in prilagoditve politik na področju trga dela, zdravstvenega varstva in socialne varnosti, bodo v programskem obdobju prispevali k znižanju vseh skupin odhodkov (merjene kot % BDP). Glede na pričakovani obseg in pogoje zadolževanja države na mednarodnih finančnih trgih pa se bodo relativno izraženi odhodki za obresti, na katere varčevalni ukrepi nimajo neposrednega vpliva, ob koncu programskega obdobja ohranili približno na ravni letošnjega leta.

**Upoštevajoč sprejete in načrtovane ukrepe bo k zmanjšanju relativno izraženih odhodkov največ prispevalo zmanjšanje sredstev za zaposlene, izdatkov za blago in storitve ter socialnih transferjev, fiskalni napor pa je v primerjavi z lanskimi načrti v PS 2011 večji.** Struktura zmanjševanja odhodkov, podobno kot lani, temelji na omejevanju rasti plač v javnem sektorju, socialnih transferjev in vmesne porabe (glej Tabelo 18). Pomembna razlika glede na lanski Program stabilnosti pa je v tem, da so letošnji ukrepi veliko bolje definirani in temeljijo na sprejetih zakonskih podlagah, dodatno kredibilnost pa jim daje tudi doseženi dogovor o varčevalnih ukrepih z večino sindikatov javnega sektorja. Kljub podobnim ali celo višjim relativno izraženim deležem teh izdatkov (glede na BDP) ob koncu programskega obdobja kot v lanskem programu stabilnosti je fiskalni napor za njihovo doseganje (ob višjih izhodiščnih ravneh in nižjem BDP) večji. Zmanjševanje socialnih transferjev v obdobju 2011–2014 je v letošnjem programu stabilnosti opredeljeno nekoliko bolj intenzivno kot v prejšnjem (za 0,3 o. t. BDP). Pri tem pa je zaradi višje dosežene ravni v letu 2011 (20,1 % BDP namesto 19,4 %; višji so bili tudi nominalno) njihov relativni delež leta 2014 višji, kot je bilo predvideno lani. Pri sredstvih za zaposlene je predvideno zmanjšanje, izraženo kot delež BDP, podobno kot v PS 2011, vendar je tudi tu izhodiščna raven v letu 2011 precej višja od lani predvidene (zlasti v primerjavi z BDP, višja pa so bila tudi nominalno). Krčenje vmesne potrošnje države, ki je že lani močno upadla, pa bo še intenzivnejše od lanskih načrtov, tako da bo ob koncu programskega obdobja znašala 5,3 % BDP.

**Po lanskem močnem znižanju se predvideva tudi nadaljnje zmanjševanje odhodkov za investicije in subvencije, med slednjimi zlasti tistih, ki so namenjene zasebnemu sektorju.** Tempo zniževanja izdatkov za investicije je v lanskem in letošnjem Programu stabilnosti podoben (za 0,5 % BDP v obdobju 2011–2014), vendar pa bo znesek sredstev za investicije zaradi lanskega upada leta 2014 za 180 mio EUR manjši, kot je bilo načrtovano lani. Zniževanje subvencij je v letošnjem programu manjše od lani predvidenega. Ob koncu programskega obdobja subvencije naj tako ne bi upadle pod povprečno raven EU[87], še vedno pa bo to najnižja raven v Sloveniji od leta 1995[88]. Po predlogu rebalansa proračuna za leto 2012 je predvideno največje znižanje tistih subvencij, ki so namenjene zasebnim podjetjem in zasebnikom[89].

***Predvidena konsolidacija v PS 2012 bo do konca programskega obdobja omogočila uravnotežen strukturni saldo javnih financ.*** Ciklično prilagojeni primanjkljaj države, ki se je lani ohranil na visoki ravni

*Slika 38:* **Državne bruto investicije v osnovna sredstva v PS 2011 in PS 2012, v % BDP**




Vir: SURS; Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

(-5,1 % BDP) zaradi enkratnih transakcij v višini 1,3 % BDP (dokapitalizacija, prevzem dolga nekaterih podjetij), se bo letos izrazito znižal (na 1,8 % BDP). Strukturni saldo, ki je očiščen vpliva dokapitalizacije in drugih kapitalskih transferov, se je namreč že lani znižal za 1,2 o. t. BDP, kar je deloma posledica manjšega primanjkljaja brez enkratnih transakcij, deloma pa tudi povečanja negativnih cikličnih vplivov na višino primanjkljaja (glej poglavje 2.1). Zniževanje ciklično prilagojenega oziroma strukturnega salda se bo po projekcijah PS 2012 postopno nadaljevalo do konca programskega obdobja, ko bosta znašala 0,1 % BDP.

**Srednjeročni fiskalni cilj je v letošnjem Programu stabilnosti zastavljen bolj ambiciozno kot lani.** Upoštevajoč projekcije v letošnjem Programu stabilnosti se bo strukturni primanjkljaj v obdobju 2010–2013 v povprečju zmanjšal za približno eno odstotno točko letno, kar je skladno s priporočili Sveta EU glede zmanjševanja presežnega primanjkljaja. Večina fiskalnega napora bo narejenega v letu 2012, k zmanjšanju strukturnega primanjkljaja že v lanskem in tudi letošnjem letu pa pomembno prispeva tudi večja negativna ciklična komponenta zaradi poslabšanja gospodarskih razmer.

***Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja so v letošnjem Programu stabilnosti višji od predvidenih v celotnem programskem obdobju.*** Letošnji program stabilnosti predvideva, da se bo delež dolga v primerjavi z BDP po vrhu v letu 2013 (53,1 % BDP) začel postopno zniževati. K temu bo prispeval primarni saldo sektorja država, ki bo po projekcijah že od leta 2013 pozitiven in vsako leto višji (0,1 % BDP leta 2013 do 2,1 % BDP leta 2015). Vendar pa bodo visoki stroški obresti in visoka raven implicitnih obrestnih mer vplivali

[87] Podatek za obdobje v letih 2009–2010; pred tem je bilo povprečje nižje za 0,2 o. t. BDP.
[88] Od tega leta razpolagamo z uradnimi statističnimi podatki; doslej je bila v Sloveniji najnižja raven subvencij (1,6 % BDP) dosežena v obdobju 2005–2008.
[89] Te subvencije naj bi se nominalno znižale za 68,4 mio evrov.

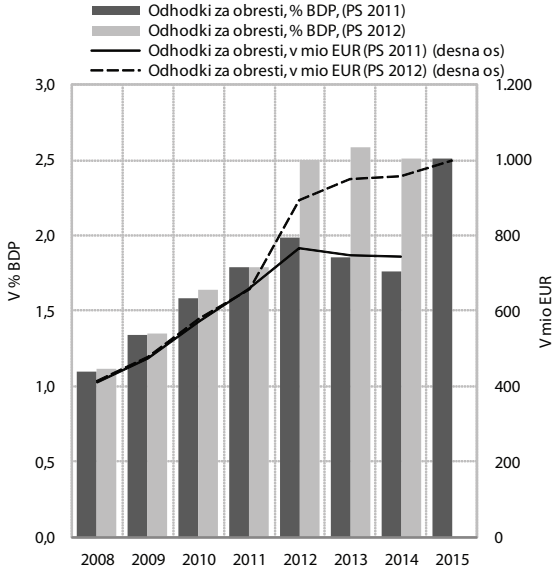
*Tabela 20:* **Primerjava prihodkov, odhodkov in primanjkljaja v Programih stabilnosti–dopolnitev 2011 in 2012 (v % BDP)**

| | Realizacija | | PS dopolnitev 2011 (april 2011) | | | | PS dopolnitev 2012 (april 2012) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** |
| **Dolg sektorja država** | **35,2** | **38,0** | **43,3** | **45,3** | **46,2** | **46,0** | **47,6** | **51,9** | **53,1** | **52,6** | **50,9** |
| Odhodki za obresti | 1,3 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 2,0 | 2,5 | 2,6 | 2,5 | 2,5 |

Vir: SURS, temeljni agregati sektorja država, april 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

na ohranjanje deleža dolga nad 50 % tudi ob koncu programskega obdobja. Znatno višja raven dolga leta 2014 v primerjavi s projekcijami v PS 2011 (6,6 o. t. BDP) pa v veliki meri posledica relativno nižje nominalne ravni BDP. Po projekcijah PS 2012 se bodo odhodki za obresti letos povišali na 2,5 % BDP in se bodo, po prehodnem povišanju v prihodnjem letu, na tej ravni ohranili do konca programskega obdobja. To je deloma posledica zaostrenih pogojev financiranja in višjega dolga, deloma pa je verjetno tudi povezano z lansko (pre)nizko projekcijo odhodkov za obresti (glej Ekonomski izzivi 2011). Delež odhodkov za obresti v skupnih izdatkih sektorja država se bo, nasprotno od lanskih predvidevanj, povečeval in bo do leta 2014 za pol odstotne točke višji, kot je bilo predvideno lani.

*Slika 39:* **Odhodki za obresti, primerjava v Programih stabilnosti – dopolnitev 2011 in 2012 (v mio EUR in v % BDP)**




Vir: SURS, Program stabilnosti – doponitev 2011, Program stabilnosti dopolnitev 2012.

***Okvir javnofinančnega načrtovanja v Programu stabilnosti predvideva, da bo uvedeno fiskalno pravilo v skladu s Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji, ki bi začelo veljati leta 2015 (glej poglavje 1).*** Lanski javnofinančni okvir je upošteval fiskalno pravilo, s katerim je vlada določila zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov za tekoče leto in naslednja tri leta[90]. Letošnji Program stabilnosti predvideva spremembo ustave in dopolnitev 148. člena, ki bi določal, da morajo biti prihodki in odhodki proračunov sektorja države uravnoteženi ali v presežku. Če je v posameznem letu izkazan primanjkljaj, se ta pokrije iz presežkov drugih let. S predlagano spremembo se določa tudi izjema za primere odprave posledic večjih naravnih nesreč ali drugih izjemnih okoliščin. V teh primerih so proračuni lahko v primanjkljaju pod pogojem, da bo takšno odločitev sprejel Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Določa se tudi prehodno obdobje in sicer na način, da se določbe spremenjene ustave prvič uporabijo za pripravo proračunov leta 2015. Podrobnejši način izvajanja tega fiskalnega pravila naj bi urejal zakon, ki ga mora Državni zbor sprejeti z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. V predlogu zakona je določeno, da se uravnoteženost proračunov zagotavlja tako, da se predvideni obseg odhodkov proračunov navzgor omejuje s predvidenim obsegom prihodkov proračunov, pomnoženim s količnikom trendne in napovedane ravni bruto domačega proizvoda.

[90] Skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Uradni list RS, št 54/2010 (več v Ekonomskih izzivih 2011, Fiskalna gibanja in politika, poglavje 7.2).

# 10. Izzivi fiskalne politike

***V letu 2012 bo predvidoma narejen največji fiskalni napor v procesu konsolidacije javnih financ, prvič se bodo odhodki znižali tudi nominalno, znižanje pa v veliki meri temelji na sprejetih in izpogajanih ukrepih, kar jim daje večjo kredibilnost.*** PS 2012 predvideva znižanje primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP v letu 2013, v naslednjih letih pa postopno uravnoteženje strukturnega salda javnih financ. Največji fiskalni napor je predviden v letu 2012, ko naj bi se primanjkljaj z lanskih 6,4 % BDP (5,1 % BDP brez enkratnih transakcij) znižal na 3,5 % BDP. Letos bo tako prišlo do nominalnega znižanja odhodkov, kar se doslej še ni zgodilo. To znižanje tudi temelji na ukrepih, ki v veliki meri izhajajo iz sprejetih zakonskih podlag, kar jim daje večjo kredibilnost. S tem je bil letos narejen pozitivni korak in odmik od doslej prevladujočega pristopa k zniževanju primanjkljaja zgolj s posegi v fleksibilni del proračuna, kjer za znižanje večinoma niso bile potrebne zakonske spremembe. Še vedno pa je letošnje znižanje odhodkov na določenih segmentih interventne in ne strukturne narave, proračunskim porabnikom pa, zlasti na področju materialnih stroškov in sredstev za investicije, niso vedno zagotovljeni enaki pogoji. To tudi pomeni, da sprejeti ukrepi v tem delu ne zagotavljajo vzdržnega znižanja javnofinančnega primanjkljaja, saj lahko na določenih segmentih že na srednji rok privedejo do poslabšanja kakovosti javnih storitev. Slednje velja zlasti za področja izobraževanja, raziskovalne dejavnosti in zdravstva. Tudi ukrepi na področju zaposlovanja so v veliki meri osredotočeni na omejevanje novega zaposlovanja, kar lahko ob predvidenem tempu upokojevanja in restriktivni plačni politiki na srednji rok privede do poslabšanja kakovosti oziroma učinkovitosti storitev javnega sektorja. Ob tem pa se je treba zavedati tudi, da imajo ostrejši javnofinančni rezi zlasti v prvih letih izvajanja ukrepov večji negativni učinek na gospodarsko aktivnost, kar narekuje preudarno kombinacijo nadaljnjih ukrepov ekonomske politike.

***Kratkoročno so sprejeti varčevalni ukrepi nujen korak za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo 3 % BDP, srednjeročno pa so potrebni korenitejši posegi.*** Ugotovitve različnih analiz o učinkih ukrepov za javnofinančno konsolidacijo ne dajejo enoznačne ocene glede optimalne kombinacije ekonomskih politik, ki bi privedle do vzdržnega znižanja primanjkljaja in bi hkrati imele relativno majhne negativne posledice za gospodarsko aktivnost. Precej analiz v zadnjem času pa nakazuje, da zmanjševanje primanjkljaja z ukrepi na izdatkovni strani daje trdnejše rezultate[91]. To velja še zlasti v primeru, ko se omejevanje rasti oziroma znižanje izdatkov doseže s strukturnimi spremembami, manj pa, ko gre za krčenje investicij in subvencij ter za interventne ukrepe, ki so dolgoročno običajno nevzdržni in povzročijo neravnovesja (IMF 2011), ki jih je nato treba odpraviti. Glede na strukturo javnih financ in omejene možnosti za sistemsko povišanje prihodkov v Sloveniji te ugotovitve po naši oceni v veliki meri veljajo tudi za Slovenijo. S tega zornega kota so letošnji konsolidacijski načrti kratkoročno korak v pravo smer, v precej večji meri kot v lanskem programu stabilnosti, saj temeljijo na bolje definiranih, v veliki meri dogovorjenih in tudi sprejetih ukrepih. Potem ko dve leti ni bilo premika pri konsolidaciji javnih financ in v razmerah oteženega dostopa države do virov financiranja na mednarodnih trgih, je takšna kombinacija ekonomskih politik kratkoročno nujna za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo 3 % BDP in s tem uresničitev zavez Slovenije v postopku presežnega primanjkljaja. Na srednji rok pa so potrebni korenitejši strukturni posegi. Širše in konsistentne rešitve morajo zajeti nadaljnjo racionalizacijo delovanja javnega sektorja s strukturnimi ukrepi za povečanje učinkovitosti in prestrukturiranje, ki bo usmerjeno v krepitev vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Izziv ostaja tudi oblikovanje trajnejših rešitev na področju zaposlovanja v javnem sektorju, ki bi s kombinacijo bolj prilagodljive zaposlitvene in plačne politike omogočile stimulativnejše okolje za zaposlene in njihovo večjo učinkovitost. Tudi predvideno krčenje investicij bo, ob morebitnem tveganju, da na tem področju pride še do dodatnih rezov, vplivalo na počasnejše okrevanje gospodarstva. Zato je ključno, da se s kakovostnimi projekti dejansko zagotovi predviden obseg sofinanciranja z EU sredstvi ter uresniči predvidena krepitev javno–zasebnega partnerstva. Na področju subvencij se zmanjšujejo predvsem subvencije zasebnim podjetjem, čeprav so z razvojnega vidika bolj problematične subvencije, ki so usmerjene v že leta trajajoče financiranje nekaterih javnih podjetij. Opredeljeni obseg zniževanja subvencij v programu je sicer smiseln, vendar ga je treba v večji meri podpreti s celovito industrijsko politiko ter sistemom spremljanja in vrednotenja učinkov subvencij. Že na srednji rok pa za vzdržnost javnih financ ostaja ključnega pomena izvedba sprememb v sistemih socialne zaščite, zlasti pokojninska reforma. Te spremembe so v Programu stabilnosti predvidene že do konca leta 2013, za kredibilno uresničitev začrtanih ciljev je ključno, da se to tudi izpelje. Kljub nujnim in pozitivnim premikom pri konsolidaciji na podlagi zakonskih sprememb tako ostajajo nekatera tveganja, da za doseganje začrtanih ciljev pride do večjega izrinjanja fleksibilnejših izdatkov, ki imajo tudi pomembno razvojno vlogo.

***Pri prihodkih so možnosti za dodatna povišanja davkov omejene.*** Ob nekaterih spremembah na davčnem področju, ki so predvidene v ZUJF, bodo prihodki po projekcijah v Programu stabilnosti v veliki meri sledili gibanju ključnih makroekonomskih agregatov, pri čemer se proti koncu programskega obdobja povečuje tveganje za njihovo realizacijo. Negotova je tudi realizacija relativno visokih načrtovanih nedavčnih

[91] IMF, 2010; EC, 1997, Alesina, Perotti, 1996, Alesina, Ardagna, 1998, McDermott, Wescott, 1996.

prihodkov. Vse to lahko vpliva na predvideni tempo konsolidacije oziroma poveča potrebo po sprejetju dodatnih ukrepov za nadaljevanje začrtane poti konsolidacije. Če upoštevamo še učinke konsolidacijskih ukrepov na gospodarsko rast (glej poglavje 8), bi bilo v tem kontekstu smiselno razmisliti tudi o morebitnem dvigu oziroma uvedbi posrednih davkov, ki imajo relativno manjše negativne učinke na gospodarsko rast. Poleg sprememb na področju okoljskih davkov je možnost povišanja javnofinančnih prihodkov tudi na področju davka na dodano vrednost, ki je v ZUJF sicer predvidena le kot »izhod v sili«. Takšna rešitev bi tudi v še večji meri nevtralizirala izpad davčnih prihodkov zaradi uvedenih davčnih razbremenitev, vendar je pri tem pomembno, da se morebitno povišanje davčne stopnje DDV ne prelije v usklajevanja plač in transferjev z inflacijo. Slednje bi namreč privedlo do ponovno hitrejše rasti javnofinančnih izdatkov, negativno pa bi vplivalo tudi na konkurenčnost in zaposlenost v celotnem gospodarstvu. Dodatni element tveganja na strani prihodkov ostaja tudi morebitno poslabšanje makroekonomskih razmer, ki bi negativno vplivalo na višino predvidenih javnofinančnih prihodkov.

***Ohranjanje dolga države na vzdržni ravni je med najpomembnejšimi izzivi fiskalne in drugih ekonomskih politik v prihodnjih letih.*** Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja so v letošnjem Programu stabilnosti višji od lani predvidenih v celotnem programskem obdobju. Odhodki za obresti, ki naraščajo hitreje od lanskih predvidevanj, se bodo, po prehodnem povišanju v prihodnjem letu, na letošnji ravni 2,5 % BDP ohranili do konca programskega obdobja, kar je posledica zaostrenih pogojev financiranja in višjega dolga. Delež odhodkov za obresti v skupnih izdatkih sektorja država se bo tako še povečeval. To pomeni, da visoki stroški financiranja preprečujejo še hitrejše zmanjševanje primanjkljaja oziroma da glede na zaveze Slovenije za odpravo presežnega primanjkljaja in srednjeročno uravnoteženje javnih financ že prihaja do relativno večjega izrinjanja drugih izdatkov. Visoka raven odhodkov za obresti povratno vpliva na višino dolga sektorja država. Letošnji program stabilnosti sicer predvideva, da se bo delež dolga v primerjavi z BDP po vrhu v letu 2013 (53,1 % BDP) nekoliko znižal (zaradi pozitivnega primarnega salda), vendar se bo ohranjal na ravni nad 50 % BDP. Poleg potrebe po financiranju primanjkljaja in refinanciranju dolžniških obveznosti v prihodnjih letih pa bodo na višino javnega dolga vplivali tudi drugi dejavniki, ki se ob uresničitvi nekaterih tveganj lahko še okrepijo. Ob naraščajočih dolžniških težavah nekaterih držav evrskega območja namreč lahko pride do povišanja donosnosti obveznic do dospetja oziroma t. i. učinka prelivanja v celotnem območju, kar bi vplivalo na višjo ceno zadolževanja Slovenije. To bi se lahko zgodilo tudi v primeru, da se bonitetna ocena Slovenije ne spremeni. Če pa bi prišlo do nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju konsolidacijskih ukrepov in stabilizacije razmer v finančnem sektorju, bi to še otežilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti. Dražje zadolževanje bi vplivalo tudi na poslabšanje kakovosti javnih financ, saj bi naraščajoči izdatki za obresti v procesu konsolidacije privedli do izrinjanja bolj fleksibilnih izdatkov, kar lahko oslabi razvojno vlogo javnih financ. Otežen dostop države do finančnih virov pa ima tudi posledice za pogoje zadolževanja zasebnega sektorja, kar nadalje negativno vpliva na konkurenčnost in potencial za nadaljnji gospodarski razvoj.

# Literatura in viri

Barrell, R., D. Holland and I. Hurst (2012). Fiscal Consolidation: Part 2. Fiscal multipliers and Fiscal Consolidations. OECD Economics Department Working Papers, No. 933. Paris: Organization for Economic Co-operation and development.

Baunsgaard, T., Mineshima, A., Poplawski-Ribeiro, M., and Weber, A., 2012. Fiscal Multipliers. forthcoming book on post crisis fiscal policy, International Monetary Fund. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Burger A. in sodelavci (2012). Učinek vladnih protikriznih ukrepov na delovanje podjetij v pogojih gospodarske recesije. CRP V5-1005. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Commission staff working paper. Autumn Update. (2011). COM(2011) 848 final. 1. 12. 2011. Bruselj: European Commission.

Corsetti G., KuesterK., MeierA., and Müller G (2012). Sovereign risk, fiscal policy and macroeconomic stability. IMF Working paper 12/33. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

D' Auria D., Pagano A., Ratto M., Varga J (2009). A comparison of structural reform scenarios across the EU member states Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth. European Commission. Economic Papers 392

Ekonomski izzivi 2011 (2011). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

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. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

Evidenca državnih pomoči za leti 2009 in 2010 (2011). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Evidenca pomoči »de minimis« za leti 2009 in 2010 (2011). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Evropski svet 1. in 2. marec 2012 – Sklepi (2012). Pridobljeno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/128564.pdf

Evropski svet 9. december 2011 – Sklepi (2011). Pridobljeno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/126744.pdf

Financial Integration in Europe (2012). Frankfurt: ECB

Fiscal Monitor 2012 (2012). Washington D. C.: International Monetary Fund. Pridobljeno na: http://www.imf.org/

Glažar M.(2012): Slovenija 2020 – ocenjevanje ukrepov strategije Evropa 2020 z DSGE modelom, Delovni zvezek UMAR, 1/2012. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Global Financial Stability Report (2012). Washington D. C.: International Monetary Fund.

Jaklič A. (2012). Evalvacija izvajanja politike podjetništva in konkurenčnosti v obdobju 2004–2009 s predlogi novih ukrepov in kazalnikov ter sprememb obstoječih ukrepov in kazalnikov. CRP. Ljubljana: Center za mednarodne odnose. Fakulteta za družbene vede.

Murn A. (2012). Pregled državnih pomoči in pomoči »de minimis« v letih 2009 in 2010, ki so bile v funkciji protikriznih ukrepov slovenske vlade. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Ministrstvo za finance – Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU. Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/neto_polozaj_drzavnega_proracuna_rs_do_proracuna_eu/

Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012 (2012). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Poročilo o razvoju 2012 (2012). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Program stabilnosti (dopolnitev 2012). (2012). Ljubljana: Vlada RS.

Program stabilnosti (dopolnitev 2011). (2011). Ljubljana: Vlada RS.

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

Proposal for a Regulation on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area - COM(2011)821 final. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

Proposal for a Regulation on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area - COM(2011)819 final. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2012 (2012). Ljubljana: Vlada RS.

Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

Roeger, S. Snudden, M. Trabandt and J. in't Veld (2010). Effects of fiscal stimulus in structural models. IMF Working Paper, No 10/73, Washington D. C.: International Monetary Fund.

Rojec M. in sodelavci (2008). Kako do večje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za povečanje konkurenčnosti gospodarstva: Analiza učinkovitosti državnih pomoči in predlogi za njeno izboljšanje. CRP št. V5-0201. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto.

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

Report from the Commission. State Aid scoreboard. Report on state aid granted by the EU Member States – Autumn 2011 Update. COM (2011) 848 final. 1. 12. 2011. Brussels: European Commission.

SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država, april 2011.

Trinajsto poročilo o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2008, 2009 in 2010) (2011): Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št 54/2010

Zakon o uravnoteženju javnih financ, Uradni list RS, št 40/2012.

# II.
# Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko

# Povzetek

***Gospodarska kriza še vedno zaznamuje stanje na trgu dela v EU.*** Padec gospodarske aktivnosti v EU je v letu 2009 na trgu dela sprožil proces prilagajanja nižji ravni gospodarske aktivnosti, ki je še prisoten. V obdobju 2008–2011 se je v povprečju EU stopnja delovne aktivnosti zmanjšala za 1,5 o. t. (na 64,3 %), stopnja brezposelnosti pa povečala na 9,6 %, kar je za 2,8 o. t. več kot leta 2008. V letu 2009 je večina držav okrepila izvajanje aktivnih posegov na trg dela, v letu 2010 pa so nekatere države izdatke za aktivne posege že zmanjšale. Skromno povpraševanje po delovni sili v letih 2010 in 2011 je pripeljalo do povečanja stopnje dolgotrajne brezposelnosti, ki je leta 2011 v EU v povprečju znašala 4,1 % (za 1,4 o. t. več kot leta 2008). Podobno kot v prejšnjih recesijah se je delovna aktivnost najbolj zmanjšala pri mladih in nizko izobraženih. Zaradi velikega padca aktivnosti v gradbeništvu pa se je v obdobju 2008–2011 bolj zmanjšala delovna aktivnost moških kot žensk. Posebnost tokratne recesije pa je povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših, ki se je v EU v obdobju 2008–2011 v povprečju povečala za 1,8 o. t.

***Tudi v Sloveniji nižja raven aktivnosti še vedno vpliva na razmere na trgu dela.*** V Sloveniji se je v obdobju 2008–2011 stopnja delovne aktivnosti (15–64 let) zmanjšala za 4,2 o. t. (na 64,4 %), stopnja brezposelnosti pa povečala na 8, 2 %, kar je za 3, 8 o. t. več kot leta 2008. Nižji ravni gospodarske aktivnosti so se z zmanjševanjem zaposlenosti prilagajala podjetja v dejavnostih zasebnega sektorja, kjer se je število delovno aktivnih zmanjšalo za 8,8 %. Najbolj se je število delovno aktivnih zmanjšalo v gradbeništvu in predelovalnih dejavnostih, kar je vplivalo na nadpovprečno zmanjšanje delovne aktivnosti mladih, nizko izobraženih in moških. V dejavnostih javnih storitev se je število delovno aktivnih kljub krizi povečalo, kar je posledica nedomišljenih linearnih omejitev zaposlovanja, ki ob naraščanju potreb po določenih javnih storitvah (storitve vrtcev, domov za starejše, zdravstvene storitve) niso bile realizirane. Zakon o uravnoteženju javnih financ, sprejet sredi leta 2012, sicer predvideva omejevanje zaposlovanja, vendar je že v prvih mesecih leta 2012 prišlo do precejšnjega povečanja števila zaposlenih v dejavnostih javnih storitev.

***Nizka stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki je že dalj časa prisoten problem v Sloveniji, se je v obdobju 2008–2011 še znižala.*** Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki je v Sloveniji že vrsto let ena najnižjih v EU, je bila leta 2011 (kljub povečanju v letih 2009 in 2010) nižja kot leta 2008. Veliko zmanjšanje te stopnje v letu 2011 bi lahko povezali z velikim povečanjem starejših brezposelnih ob koncu leta 2010 (na kar so verjetno vplivale tudi spremembe v regulaciji trga dela in napovedana pokojninska reforma) in z zmanjšanim obsegom neformalne aktivnosti starejših. Za povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših bi morala biti čim prej sprejeta pokojninska reforma, ki bi prispevala tudi k izboljšanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Oblikovanje in čimprejšnji sprejem pokojninske reforme pa bi morala spremljati tudi strategija aktivnega staranja, ki bi poleg strategije spodbujanja zdravega življenja in spodbujanja vseživljenjskega učenja morala vključevati tudi ukrepe za prilagajanje delovnih mest starejši populaciji.

***Kljub okrepljenemu izvajanju aktivne politike trga dela v letih 2009 in 2010 so se strukturna neskladja v Sloveniji povečala.*** Na slabšanje razmer na trgu dela se je država v letu 2009 odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ), ki jih je nadalje okrepila še v letu 2010, a že v letu 2011 močno zmanjšala. Na povečanje strukturnih neskladij na trgu dela kaže stopnja dolgotrajne brezposelnosti, ki se je v obdobju 2008–2011 skoraj podvojila, in povečevanje števila brezposelnih na prosto delovno mesto. Ocenjujemo, da dolgotrajno brezposelni in nizko izobraženi niso bili v zadostni meri vključeni v programe aktivne politike zaposlovanja, kar bi lahko prispevalo k zmanjšanju strukturnih neskladij. Prav tako je bilo zmanjšanje izdatkov za aktivne programe že v letu 2011 z vidika zmanjševanja naraščajočih neskladij neustrezno. Programe APZ bi bilo treba bolj usmeriti v zmanjševanje strukturnih neskladij. Zato bi bilo treba programe usposabljanja in izobraževanja čim bolj prilagoditi potrebam delodajalcev ter oblikovati sisteme spremljanja in napovedovanja povpraševanja po delovni sili, ki bi lahko pomagali pri oblikovanju APZ programov in politike izobraževanja. Slednje bi lahko prispevalo tudi k lažjemu prehodu mladih iz izobraževanja v delovno aktivnost in izboljšanju položaja mladih na trgu dela, ki se je v krizi nadpovprečno poslabšal.

***Na položaj mladih na trgu dela, ki se je v obdobju 2008–2011 močno poslabšal, v Sloveniji pomembno vpliva visoka vključenost mladih v izobraževanje in pogosto združevanje šolanja z delovno aktivnostjo.*** Stopnja delovne aktivnosti mladih v starosti 15–24 let se je v obdobju 2008–2011 znižala za 6,9 o. t., v starostni skupini 25–29 let pa za 8,1 o. t., kar je bistveno več kot v drugih starostnih skupinah. Močno so se zmanjšale predvsem zaposlitvene možnosti mladih s terciarno izobrazbo, na kar kaže relativno največje povečanje števila registrirano brezposelnih mladih s terciarno izobrazbo in povečanje deleža mladih v starosti 25–29 let, ki niso vključeni niti v zaposlitev niti v izobraževanje ali usposabljanje. Visoka vključenost mladih v izobraževanje, ki je pri nas bistveno nad povprečjem EU, zmanjšuje aktivnost mladih. Vendar Slovenija hkrati spada med države z visokim deležem mladih, ki združujejo izobraževanje in delovno aktivnost. Pomemben del aktivnosti mladih v Sloveniji predstavlja študentsko delo, ki je zaradi proceduralne enostavnosti in cenovne ugodnosti zelo privlačno za delodajalce. Slovenija tako že vrsto let izstopa po deležu začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah mladih, ki je najvišji v EU. Močna segmentacija trga dela tudi v krizi ostaja osrednji problem trga dela

v Sloveniji in je posledica sistemske regulative trga dela. Zaradi velikega deleža začasnih zaposlitev med mladimi se je delovna aktivnost mladih močno zmanjšala. Za zaposlovanje mladih v Sloveniji pa obstajajo podobne ovire kot v drugih državah, ki izhajajo tako iz ponudbe kot povpraševanja po delu.

***Ocenjujemo, da so najbolj pomembne ovire za zaposlovanje mladih v Sloveniji: neskladje med ponudbo in povpraševanjem, relativno močno varovanje zaposlitve in relativno visoki stroški dela.*** V Sloveniji na težave mladih pri zaposlovanju v veliki meri vplivajo neskladja med ponudbo in povpraševanjem, ki so povezane s strukturo vpisa mladih v izobraževalne programe in premajhnim vplivom delodajalcev na vsebino programov. Neskladja so prisotna tako pri mladih s srednješolsko izobrazbo kot tudi mladih, ki so končali terciarno raven izobraževanja. Reševati bi jih bilo treba z večjo prilagoditvijo sistema izobraževanja in usposabljanja potrebam trga dela. Zaradi velike razširjenosti študentskega dela, ki je proceduralno in cenovno privlačno za delodajalce, bi lahko sklepali, da zaposlitvene možnosti mladih zmanjšujeta tudi relativno močno varovanje redne zaposlitve in relativno visoka obdavčitev dela oz. visoki stroški dela (vključno s stroški povračil v zvezi z delom).

***Zaradi omejene fleksibilnosti plač in povišanja minimalne plače je prilagajanje trga dela v manjši meri potekalo preko stroškov dela, kar je vplivalo na poslabšanje stroškovne konkurenčnosti.*** Fleksibilnost plač v zasebnem sektorju je v veliki meri omejena na plačila za nadure, izredna izplačila, ki so odvisna od uspešnosti poslovanja in usklajevanja plač z rastjo cen in produktivnosti. Rast povprečne bruto plače so v obdobju 2008–2011 močno zaznamovali gospodarska kriza, dvig minimalne plače in prenovljeni sistem plač v javnem sektorju ter varčevalni ukrepi vlade. Zaradi slednjih je zvišanje povprečne bruto plače na zaposlenega v državi v letih 2010 in 2011 izviralo le iz dejavnosti zasebnega sektorja. Po upočasnjeni rasti plač zaradi odziva na padec aktivnosti v letu 2009 (zmanjšanje števila opravljenih nadur in krajšanje delovnega časa) je na rast plač v zasebnem sektorju (v pogojih nizke gospodarske aktivnosti in spremenjene strukture zaposlenih) v zadnjih dveh letih vplival predvsem dvig minimalne plače. V dejavnostih javnih storitev pa je uvedba novega plačnega sistema sovpadla z začetkom krize in povzročila visoko rast povprečne bruto plače v letih 2008 in 2009. Varčevalni ukrepi, ki so se zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja z dopolnitvami sprejemali vse od leta 2009, pa so v zadnjih dveh letih povsem ustavili rast povprečne bruto plače v dejavnostih javnih storitev. V okviru dosedanjih ukrepov na področju plač v dejavnostih javnih storitev ostaja problematično predvsem zamrzovanje vseh stimulativnih elementov plačnega sistema (delovna uspešnost, napredovanje), ki predstavljajo motivacijo za delo vsem zaposlenim, še posebej pa mlajšim uslužbencem. Za to je izziv oblikovanje rešitev, ki bodo predstavljale stabilnejšo in bolj motivacijsko naravnano plačno politiko v dejavnostih javnih storitev. Rast plač je vplivala na poslabšanje konkurenčnosti gospodarstva, saj so se stroški dela na enoto proizvodnje v obdobju 2008–2010 povečali za 9,1 %. Stroškovno konkurenčnost pa je še dodatno poslabševalo dejstvo, da je bila rast stroškov dela na enoto proizvoda tudi precej manj ugodna kot v EU.

***Osrednja izziva ekonomske politike na trgu dela sta povečanje obsega delovne aktivnosti in oblikovanje celovite reforme trga dela, ki bo usmerjena k zmanjšanju segmentacije.*** Ob padcu stopnje delovne aktivnosti v obdobju 2008–2011 se je Slovenija močno oddaljila od cilja 75-odstotne stopnje delovne aktivnosti (v starostni skupini 20–64 let) v letu 2020 (cilj EU 2020). V letu 2011 je omenjena stopnja znašala 68,4 %. Za doseganje omenjenega cilja bi Slovenija morala oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, in zagotavljati večjo skladnost posameznih politik, ki vplivajo na razmere na trgu dela in niso omejene zgolj na politike trga dela. Za zmanjšanje starostne segmentacije, ki izvira iz sistemske regulative trga dela, pa bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas in (ii) drugače urediti študentsko delo. Povečanje koncesije na študentsko delo, ki jo uvaja Zakon o uravnoteženju javnih financ, bo sicer zmanjšalo cenovno privlačnost študentskega dela, vendar ne bo vplivalo na druge vzroke za njegovo privlačnost za delodajalce. Poleg tega mladim ne bo omogočilo, da se čim prej vključijo v sisteme socialnih zavarovanj. Ker je analiza študentskega dela (velik del delovne aktivnosti mladih) pokazala, da večino opravljenih del predstavljajo fizična in manj zahtevna dela, bi bilo smiselno študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivale na karierno pot študenta/dijaka, in s tem olajšati prehod iz izobraževanja v zaposlitev. Izolirane in delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela, zato bi bilo treba oblikovati konsenz o nadaljevanju in vsebini reform trga dela ter oblikovati ukrepe, ki se bodo lotevali ključnih problemov trga dela. Ponovno se napovedujejo spremembe Zakona o delovnih razmerjih, ki bi morale potekati v smeri varne prožnosti in biti del celovite reforme trga dela.

# Uvod

***Gospodarska kriza še vedno zaznamuje stanje na trgu dela.*** Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je sprožil proces prilagajanja trga dela nižji ravni aktivnosti. Analiza dinamike plač v krizi v EU je pokazala, da je do prilagajanja prišlo, vendar ne v zadostni meri, da ne bi prišlo do povečanja stroškov dela na enoto proizvodnje (Arpaia, A., in Curci, N., 2010).[1.] Podobno velja tudi za Slovenijo, kjer je bilo povečanje stroškov dela na enoto proizvodnje v obdobju krize celo največje v EU. Večji del prilagajanja je zato potekal v obliki zmanjševanja števila opravljenih ur in števila delovno aktivnih. Večina držav EU je v letih 2009 in 2010 okrepila izvajanje ukrepov politike trga dela in zanjo namenila tudi več sredstev. Kljub temu se je v obdobju 2008–2011 število delovno aktivnih v povprečju EU zmanjšalo za 2 %, stopnja delovne aktivnosti pa na 64,3 % (za 1,5 o. t. manj kot leta 2008). Stopnja brezposelnosti se je povečala na 9,6 % v letu 2011 (za 2,8 o. t. več kot leta 2008). V Sloveniji se je v obdobju 2008–2011 stopnja delovne aktivnosti (15–64 let) zmanjšala na 64,4 %, kar je za 4,2 o. t. manj kot leta 2008, stopnja brezposelnosti pa povečala na 8,2 % (za 3,8 o. t. več kot leta 2008). Podobno kot v preteklih recesijah se je položaj na trgu dela močno poslabšal mladim in nizko izobraženim. Zaradi velikega padca aktivnosti v gradbeništvu pa se je zaposlenost moških zmanjšala bolj kot žensk.

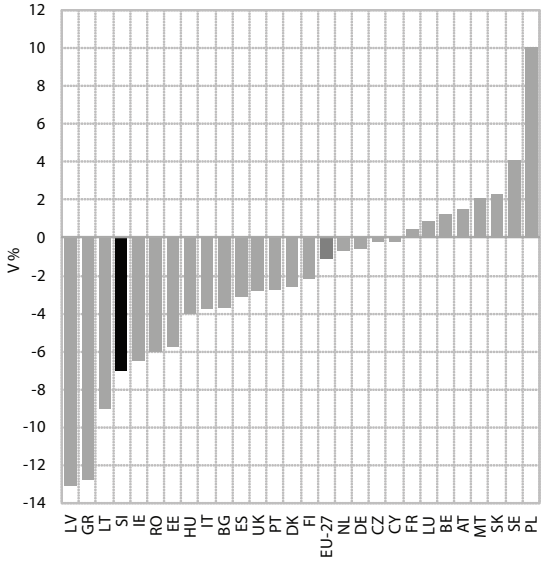
***V prispevku prikazujemo analizo gibanj na trgu dela v času gospodarske krize in odziv države s politiko trga dela v Sloveniji.*** Analiza je predstavljena v treh poglavjih. V prvem poglavju prikazujemo vpliv gospodarske krize in politiko trga dela v EU. V drugem poglavju podrobno prikazujemo gibanja na trgu dela v Sloveniji v času gospodarske krize, pri čemer se posebej posvetimo analizi položaja mladih na trgu dela in dejavnikov, ki vplivajo na položaj mladih na trgu dela (vključenost v izobraževanje, ovire in spodbude za zaposlovanje mladih). V tretjem poglavju predstavljamo gibanje in politiko plač v dejavnostih zasebnega in javnega sektorja, kjer izpostavljamo tudi izzive za politiko plač in obvladovanje stroškov dela v javnem sektorju, ter oceno vpliva minimalne plače na zaposlenost. V zadnjem poglavju pa skušamo izpostaviti ključne izzive za politiko trga dela.

[1] Možnosti za prilagajanje že izpogajanih plač so omejene (variabilni deli plač), ukrepi za spodbujanje skrajševanja delovnih ur pa so spodbujali zadrževanje delovne sile v podjetjih (padec produktivnosti).spodbujali zadrževanje delovne sile v podjetjih (padec produktivnosti).

# 1. Trg dela in politika trga dela v EU v obdobju 2008–2011

***Gospodarska aktivnost v večini držav EU je bila leta 2011 še nižja kot leta 2008, kar še vedno zaznamuje gibanja na trgu dela.*** V drugi polovici leta 2008 se je v EU začela recesija, ki je dno dosegla v letu 2009, ko se je v večini razvitih držav gospodarska aktivnost močno skrčila. Bruto domači proizvod EU se je v letu 2009 zmanjšal za 4,2 %, največji padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 so zabeležile baltiške države (Latvija: 18 %, Litva: 14,7 % in Estonija: 13,9 %), ki jim sledita Finska in Slovenija z okoli 8-odstotnim padcem bruto domačega proizvoda. V letih 2010 in 2011 je večina držav EU beležila skromno rast BDP in še ni povsem nadoknadila padca gospodarske aktivnosti. Gospodarska kriza tako že vedno zaznamuje stanje na trgu dela v EU.

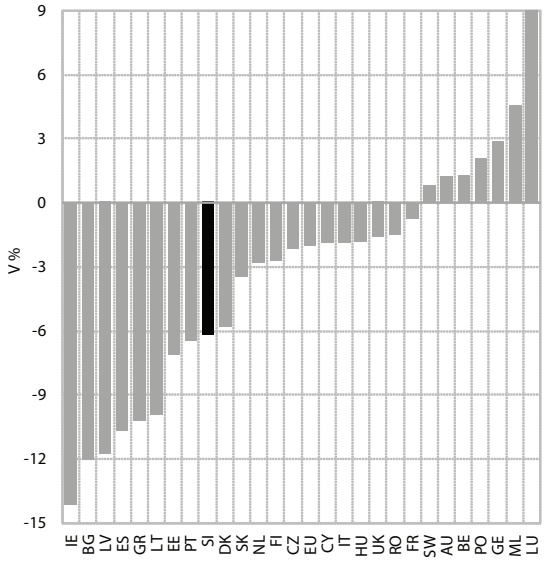
*Slika 1:* **Sprememba realnega BDP v obdobju 2008–2011**




Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

***Padec gospodarske aktivnosti je povzročil zmanjšanje zaposlenosti, ki je bilo večje za moške kot ženske.*** Trg dela je na padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 odreagiral s procesom zmanjševanja zaposlenosti, ki se je nadaljeval tudi v letu 2010. Čeprav se je v povprečju EU v letu 2011 število delovno aktivnih povečalo za 0,3 %, je bilo še vedno za 2,0 % manjše kot leta 2008. Največje zmanjšanje števila delovno aktivnih, zabeleženo v obdobju 2008–2011, je bilo zabeleženo na Irskem, kjer se je močno zmanjšala gospodarska aktivnosti in je fleksibilen trg dela omogočil hitro prilagoditev na nižjo raven aktivnosti (glej slika 2). Število delovno aktivnih moških v EU se je zmanjšalo bolj kot število delovno aktivnih žensk[2], kar lahko povežemo z zmanjšanjem aktivnosti gradbeništva v številnih državah EU. V obdobju 2008–2011 se je tako stopnja delovne aktivnosti moških (v starosti 15–64 let) v povprečju EU zmanjšala za 2,6 o. t., žensk pa za 0,4 o. t. Glede na izobrazbo se je v povprečju EU najbolj znižala stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih.[3]

*Slika 2:* **Sprememba števila delovno aktivnih v obdobju 2008–2011, v %**

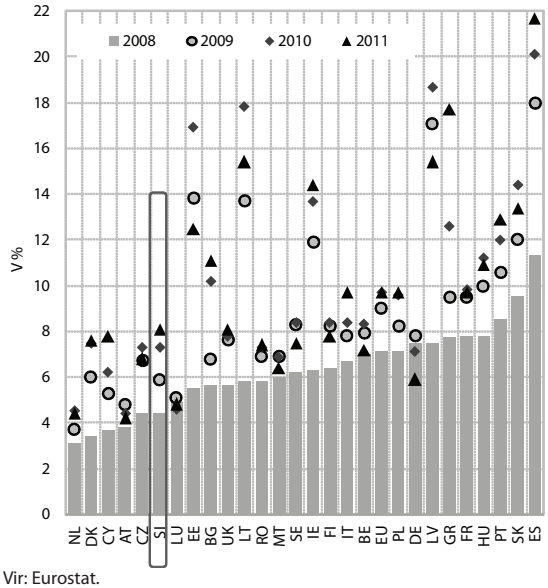



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

**Ob *zmanjševanju zaposlenosti se je v letu 2009 začela povečevati brezposelnost.*** Stopnja brezposelnosti je v EU začela naraščati v drugi polovici leta 2009 in je v povprečju leta znašala 9 %. Zaradi odloženega vpliva krize na trg dela in počasnega gospodarskega okrevanja se je nadaljevalo naraščanje brezposelnosti tudi v letih 2010 in 2011, ko je dosegla 9,7 % (za 2,6 o. t. več kot leta 2008). V letu 2011 se je zaradi oživljanja gospodarske aktivnosti naraščanje stopnje brezposelnosti v številnih državah ustavilo, v nekaterih pa se je že znižala. Stopnja brezposelnosti se je najbolj povečala v Latviji, Grčiji in Španiji,[4] kjer je bila v obdobju 2008–2011 najvišja (glej slika 3). Več kot podvojila pa se je stopnja brezposelnosti tudi v ostalih baltiških državah in na Irskem, kjer so bili zabeleženi tudi največji padci gospodarske aktivnosti. Nasprotno je bila v Nemčiji zaradi okrevanja gospodarstva in politike trga dela stopnja brezposelnosti že leta 2010 nekoliko nižja kot v letu 2008.

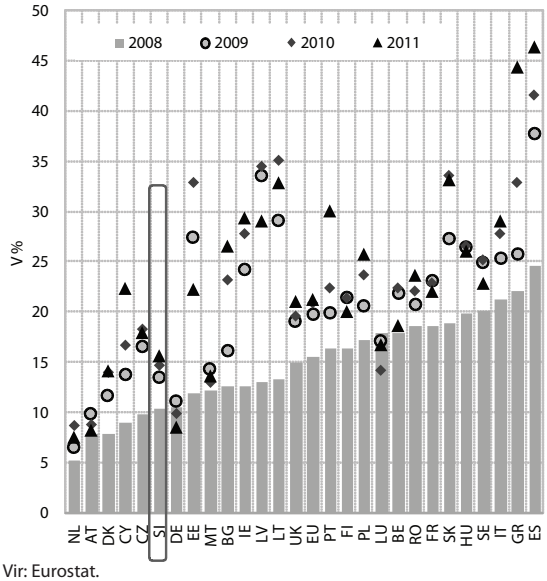
[2] V obdobju 2008–2011 se je v povprečju EU število delovno aktivnih moških zmanjšalo 3,3 %, žensk pa za 0,4 %.
[3] V povprečju EU je bila stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih leta 2011 za 3,3 o. t. nižja kot leta 2008, za srednje izobražene je bila nižja za 2,1 o. t. in za terciarno izobražene 1,7 o. t.
[4] V omenjenih državah je stopnja brezposelnosti v letu 2011 za okoli 10 o. t. višja kot v letu 2008.

*Slika 3:* **Stopnje brezposelnosti v EU 2008–2011**




Vir: Eurostat.

*Slika 4:* **Stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let) v EU v obdobju 2008–2011, v %**




Vir: Eurostat.

***Stopnja brezposelnosti mladih v EU se je v obdobju 2008–2011 povečala bolj kot brezposelnost drugih starostnih skupin.*** Kot je razvidno iz tabele 1, se je stopnja brezposelnosti v obdobju 2008–2011 v mlajših starostnih skupinah povečala bolj kot v drugih starostnih skupinah. V obdobju 2008–2011 je bilo razmerje med stopnjo brezposelnosti mladih in celoto stopnjo brezposelnosti višje kot pred krizo[5]. Stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let) se je v povprečju EU povečala tudi v letu 2011 (za 0,4 o. t.), ko se je naraščanje stopnje za druge starostne skupine že ustavilo. V Grčiji in Španiji je v začetku leta 2012 presegla 50 %. Mednarodna organizacija dela opozarja na nevarnost trajno prizadete (izgubljene) generacije mladih, ki so vstopale na trg dela v času gospodarske krize v obdobju 2008–2011.

***Na večjo prizadetost mladih v krizi kaže tudi večje zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti v mlajših starostnih skupinah.*** V povprečju EU se je stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini 15–64 let v obdobju 2008–2011 znižala na 64,3 % (za 1,5 o. t.), pri čemer se je za mlade v starosti 15–24 let znižala za 3,8 o. t. (na 33,6 %), v starostni skupini 25–54 let pa je bila leta 2011 nižja za 1,9 o. t. Mladi so nadpovprečno prizadeti v vseh dosedanjih recesijah predvsem zaradi velike izpostavljenosti začasnim zaposlitvam. Povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki je v povprečju EU v obdobju 2008–2011 znašalo 1,8 o. t., pa je posebnost te krize in ni značilno za prejšnje (OECD, Employment Outlook 2010).

***V obdobju 2008–2011 so se v EU povečala strukturna neskladja.*** Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU je leta 2011 znašala 4,1 %, kar je za 1,4 o. t. več kot leta 2008. Ker se po drugem četrtletju 2009 priliv v brezposelnost ni več povečeval, ohranjanje visoke brezposelnosti in njenega trajanja lahko pojasnimo

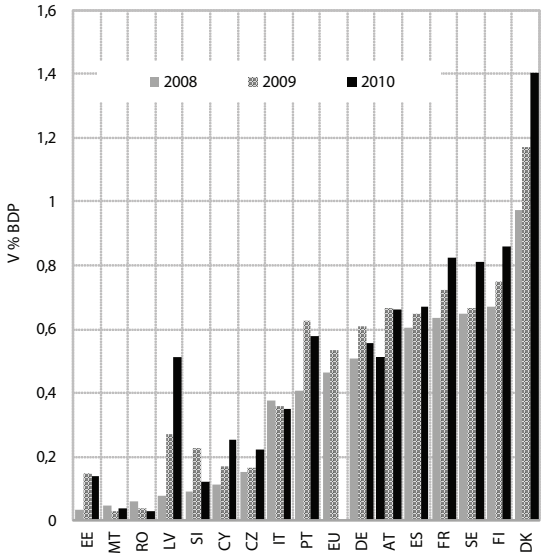
*Tabela 1:* **Stopnje brezposelnosti v EU po starostnih skupinah, v %**

| | 15-24 let | 25-29 let | 25-49 let | 50-74 let | 15-74 let |
|---|---|---|---|---|---|
| 2005 | 18,5 | 11,1 | 8,1 | 6,6 | *9,0* |
| 2006 | 17,1 | 9,9 | 7,4 | 6,1 | *8,2* |
| 2007 | 15,5 | 8,7 | 6,4 | 5,2 | *7,1* |
| 2008 | 15,6 | 8,6 | 6,3 | 5,0 | *7,0* |
| 2009 | 19,9 | 11,5 | 8,2 | 6,1 | *8,9* |
| 2010 | 20,9 | 12,6 | 8,9 | 6,6 | *9,6* |
| 2011 | 21,3 | 12,6 | 9,0 | 6,6 | *9,6* |
| razlika 2011-2008 v o. t. | 5,7 | 4,0 | 2,7 | 1,6 | *2,6* |

Vir:Eurostat.

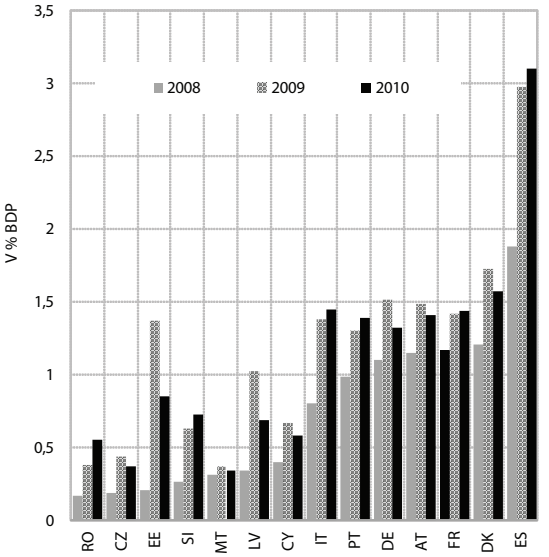
[5] V obdobju 2008−2011 to razmerje znašalo 2,22, v obdobju pred krizo 2,11.

*Slika 5:* **Obseg izdatkov za aktivne posege (aktivna politika trga dela) v nekaterih državah EU*, v % BDP**




Vir: Eurostat.
Opomba: * vključene so države, za katere so bili podatki za leto 2010 objavljeni sredi maja 2012

*Slika 6:* **Izdatki za podporne politike v nekaterih državah EU* v letih 2008–2010, v % BDP**




Vir: Eurostat.
Opomba: * vključene so države, za katere so bili podatki za leto 2010 objavljeni v začetku maja 2012

predvsem s skromnim zaposlovanjem oziroma skromnimi odlivi iz brezposelnosti. Ujemanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela v evrskem območju se je poslabšalo, saj je naraščalo število brezposelnih ob relativno nespremenjenem številu prostih delovnih mest (EC. Labour market developments in EU;.2011). Trajanje brezposelnosti se je zato povečalo, kar zmanjšuje človeški kapital in možnosti za bistveno zmanjšanje brezposelnosti na kratek rok.

***Leta 2009 je večina držav v EU povečala izdatke za aktivne posege na trgu dela[6], leta 2010 pa so jih nekatere že znižale.*** V povprečju EU so se izdatki za aktivne posege v letu 2009 nominalno povečali za 8,6 %. Najbolj jih je povečala Estonija (za 393 %), vendar so v primerjavi z BDP še vedno med najnižjimi v EU (glej slika 5). V letu 2010 (zadnji razpoložljivi podatki) so nekatere države obseg teh izdatkov že znižale, vendar so v vseh državah še nad obsegom pred krizo. Cazes in drugi (2009) na osnovi pregleda ukrepov v 79 državah OECD ugotavljajo, da so razvite države največkrat posegle po usposabljanju brezposelnih in oseb, ki jim je grozilo odpuščanje.[7] Na področju pasivnih ukrepov pa je 17 razvitih držav spremenilo sistem zavarovanja za primer brezposelnosti v smeri povečanja dostopa do nadomestil in njihovega trajanja. Številne države v EU so se odločile za subvencioniranje krajšanja delovnega časa, kar naj bi doprineslo k ohranjanju delovnih mest.

***Kriza je močno povečala tudi izdatke za podporne politike (pasivno politiko trga dela).*** S povečanjem brezposelnosti se je povečalo tudi število upravičencev do nadomestil za brezposelnost. V nekaterih državah pa so tudi povečali dostopnost do nadomestil za primer brezposelnosti. V povprečju EU so se tako izdatki za pasivno politiko v letu 2009 povečali za 37,2 %. Največje nominalno povečanje teh izdatkov so v letu 2009zabeležile baltiške države,[8] največje tovrstne izdatke v primerjavi z BDP v času krize pa ima Španija, kjer je tudi najvišja brezposelnost.

[6] Po metodologiji Eurostat med aktivne posege sodijo naslednje aktivnosti: izobraževanje in usposabljanje, rotacija in delitev delovnih mest, spodbude za zaposlovanje, podporna zaposlitev in rehabilitacija, neposredno ustvarjanje delovnih mest in začetne spodbude.
[7] Ukrep je uporabilo 27 držav.

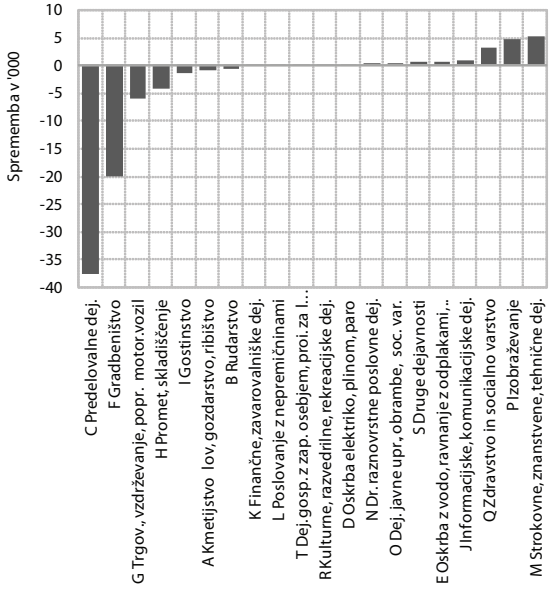
[8] V Estoniji je povečanje teh izdatkov po podatkih Eurostat znašalo 454 %, v Latviji 327 % in v Litvi 227 %.

# 2. Trg dela in politika trga dela v Sloveniji v obdobju 2008–2011

***Trg dela se je v Sloveniji krizi prilagodil predvsem z zmanjšanjem števila zaposlenih.*** Trg dela se sicer lahko na krizo 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. V Sloveniji se je v krizi prilagajal predvsem z zmanjšanjem števila zaposlenih, le delno pa tudi s prilagajanjem plač. Ob padcu povpraševanja so podjetja najprej zmanjšala število nadur, leta 2009 pa so se odločala tudi za krajšanje delovnega časa, kar je spodbujal in podpiral tudi Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki je do neke mere povzročil kopičenje delovne sile (labour hoarding). Fleksibilnost plač v zasebnem sektorju je bila v veliki meri omejena na plačila za nadure, izredna izplačila, ki so odvisna od uspešnosti poslovanja, ter usklajevanja plač z rastjo cen in produktivnosti. Vsi trije elementi so vplivali na umiritev rasti plač, v podjetjih s skrajšanim delovnim časom pa so se plače praviloma znižale. Rast povprečne bruto plače v zasebnem sektorju se je zato leta 2009 močno upočasnila, leta 2010 je prilagajanje plač prekinilo povišanje minimalne plače, leta 2011 pa je bila rast najnižja v zadnjih dvajsetih letih (glej poglavje 2.3). Prilagajanje plač zaradi omejenih možnosti na področju fleksibilnosti in povišanja minimalne plače ni bilo zadostno, da ne bi prišlo do velikega povišanja stroškov dela na enoto proizvodnje v obdobju 2008–2011. Podobno kot v drugih državah so se tudi pri nas v krizi možnosti za zaposlitev močno zmanjšale mladim, ki so še posebej izpostavljeni začasnim zaposlitvam. Zato posebno poglavje posvečamo položaju mladih na trgu dela in dejavnikom, ki vplivajo na položaj mladih na trgu dela.

***Nižji ravni gospodarske aktivnosti so se zmanjševanjem zaposlenosti prilagajala predvsem podjetja v dejavnostih zasebnega sektorja.*** V obdobju 2008–2011 se je najbolj zmanjšalo število delovno aktivnih v gradbeništvu (22,9 %) in predelovalnih dejavnostih (16,9 %). V dejavnostih zasebnega sektorja se je tako število delovno aktivnih v tem obdobju zmanjšalo za 8,8 %, v dejavnostih javnih storitev pa povečalo za 5 %. Za omejevanje zaposlovanja v dejavnostih javnega sektorja je zato v letošnjem letu Zakon o uravnoteženju javnih financ predvidel možnost zaposlovanja le na podlagi soglasja in prenehanje pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki imajo polno delovno dobo in izpolnjujejo pogoje za upokojitev. Slednje bi lahko prispevalo k zmanjšanju že tako nizke stopnje delovne aktivnosti starejših (glej slika 9 ).

*Slika 7:* **Sprememba števila delovno aktivnih v obdobju 2008–2011 po dejavnostih**




Vir: SURS, preračuni UMAR.

## 2.1. Vpliv krize na trg dela v Sloveniji

***Zaradi manjše gospodarske aktivnosti se je v Sloveniji v obdobju 2008–2011 povečala brezposelnost.*** V Sloveniji se je gospodarska aktivnost leta 2009 zmanjšala (merjeno z BDP za 8 %), leta 2010 in prvi polovici leta 2011 je prišlo do postopnega okrevanja gospodarske aktivnosti, ki se je leta 2010 povečala za 1,4 %, leta 2011 pa smo beležili ponovno zmanjšanje za 0,2 %. Zmanjševanje gospodarske aktivnosti se je leta 2010 in 2011 nadaljevalo predvsem v gradbeništvu. Padec gospodarske aktivnosti leta 2009 je sprožil proces prilagajanja na trgu dela, ki je pripeljal do zmanjšanja zaposlenosti in povečanja brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili se je v obdobju 2008–2011 povečala za 3,8 o. t. in leta 2011 dosegla 8,2 %. Močan padec aktivnosti v gradbeništvu je pomemben vzrok za večje povečanje stopnje brezposelnosti moških kot stopnje brezposelnosti žensk v obdobju 2008–2011.[9] Nadpovprečno se je povečala stopnja brezposelnosti mladih (več o tem glej poglavje 2.2). Število registriranih brezposelnih je bilo konec decembra 2011 za 90 % večje kot septembra 2008, ko je bilo najnižje doslej. Število brezposelnih po anketi o delovni sili (ADS) pa se je od zadnjega četrtletja 2008 do zadnjega četrtletja 2011 skoraj podvojilo, kar se je odrazilo tudi v povečanju stopnje brezposelnosti po ADS za 3,8 o. t.

[9] V obdobju 2008–2011 se je stopnja brezposelnosti žensk povečala za 3,1 o. t. (na 7,9 % leta 2011), moških pa za 4,2 o. t. (na 8,2 % v letu 2011).

*Tabela 2:* **Stopnje brezposelnosti po starostnih skupinah, v %**

| | 15–24 let | 25–49 let | 50–74 let | 15–74 let |
|---|---|---|---|---|
| 2000 | 16,4 | 5,6 | 6,5u | *6,9* |
| 2001 | 15,7 | 4,7 | 3,8u | *5,7* |
| 2002 | 14,8 | 5,1 | 3,9u | *6* |
| 2003 | 15,3 | 5,9 | 3,9u | *6,5* |
| 2004 | 14 | 5,3 | 4,2u | *6* |
| 2005 | 15,9 | 5,8 | 3,9u | *6,5* |
| 2006 | 13,9 | 5,5 | 3,5u | *6* |
| 2007 | 10,1 | 4,4 | 3,7u | *4,9* |
| 2008 | 10,4 | 3,8 | 3,3u | *4,4* |
| 2009 | 13,6 | 5,5 | 3,9u | *5,9* |
| 2010 | 14,7 | 7,3 | 4,4 | *7,3* |
| 2011 | 15,7 | 7,8 | 6,5 | *8,2* |

Vir: Eurostat, u-nezanesljiv podatek.

*Tabela 3:* **Stopnje delovne aktivnosti po starostnih skupinah, v %**

| | 15-24 let | 25-54 let | 55-64 let | 15-64 let | 20-64 let |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 31,2 | 82,6 | 22,3 | 62,7 | *68,5* |
| 2001 | 30,3 | 83,8 | 23,4 | 63,6 | *69,4* |
| 2002 | 31,1 | 84,1 | 25,9 | 64,3 | *70,0* |
| 2003 | 28,6 | 82,6 | 22,7 | 62,5 | *68,1* |
| 2004 | 33,8 | 84,0 | 30,1 | 65,6 | *71,0* |
| 2005 | 34,1 | 83,8 | 30,7 | 66,0 | *7,1* |
| 2006 | 35,0 | 84,2 | 32,6 | 66,6 | *71,5* |
| 2007 | 37,6 | 85,3 | 33,5 | 67,8 | *72,4* |
| 2008 | 38,4 | 86,8 | 32,8 | 68,6 | *73,0* |
| 2009 | 35,3 | 84,8 | 35,6 | 67,5 | *71,9* |
| 2010 | 34,1 | 83,7 | 35,0 | 66,2 | *70,3* |
| 2011 | 31,5 | 83,1 | 31,2 | 64,4 | *68,4* |

Vir: Eurostat.

***Kriza je močno znižala delovno aktivnost nizko izobraženih.*** Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je z zamikom povzročil zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti, ki je bila v starostni skupini 15–64 let leta 2010 za 2,4 o. t. manjša kot leta 2008. V obdobju 2008–2011 se je močno znižala predvsem stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, ki je leta 2011 znašala 35,3 % (za 7,6 o. t. manj kot leta 2008), velik padec je bil zabeležen tudi pri stopnji delovne aktivnosti srednje izobraženih (za 5,6 o. t.), bistveno manjši pa pri visoko izobraženih (za 2 o. t.).

***V obdobju 2008–2011 se je delovna aktivnost moških znižala bolj kot delovna aktivnost žensk.*** Podobno kot v EU se je tudi v Sloveniji v obdobju 2008–2011 število delovno aktivnih moških znižalo bolj kot žensk. Po anketi o delovni sili je število delovno aktivnih žensk leta 2011 za 5,2 % manjše kot leta 2008, število delovno aktivnih moških pa je manjše za 7 %.[10] Stopnja delovne aktivnosti moških v starosti 15–64 let je leta 2011 znašala 67,7 %, kar je za 5 o. t. manj kot leta 2008, omenjena stopnja za ženske pa je leta 2011 znašla 60,8 %(za 3,4 o. t. manj kot leta 2008). Velik padec aktivnosti v gradbeništvu je pomemben vzrok za večje zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti moških kot žensk v obdobju 2008–2011.

**V obdobju 2009–2011 so se povečala strukturna neskladja na trgu dela.** Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v Sloveniji je leta 2011 znašala 3,6 % in se je v primerjavi z letom 2008 skoraj podvojila, povečala se je tudi stopnja zelo dolgotrajne brezposelnosti, ki je leta

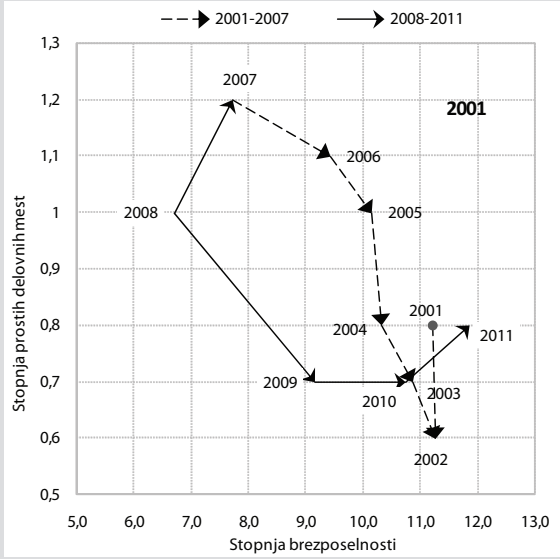
[10] V povprečju EU se je število delovno aktivnih moških znižalo za 3,3 %, žensk pa za 0,3 %.

Okvir 1: **Beveridge krivulja**

***Beveridge krivulja predstavlja povezavo med stopnjo prostih delovnih mest in stopnjo brezposelnosti.*** Krivulja je ponavadi padajoče oblike, njena dinamika pa razkriva strukturne premike na trgu dela. Premiki Beveridge krivulje proti izhodišču nakazujejo učinkovito zapolnjevanje prostih delovnih mest z brezposelnimi, kadar pa se krivulja odmika od izhodišča, je to znak strukturnih problemov na trgu dela, saj vedno več brezposelnih ne zapolnjuje naraščajočo število prostih delovnih mest. Takšno neučinkovito zapolnjevanje prostih delovnih mest je lahko posledica neskladja med potrebami podjetij po delovni sili z določenimi veščinami in veščinami, ki jih imajo brezposelni.

***V obdobju 2008–2011 Beveridge krivulja kaže na povečanje neskladij na trgu dela.*** Kot je razvidno iz slike 8, se je obdobju 2001–2007 povečala stopnja prostih delovnih mest in zmanjševala stopnja brezposelnosti. Beveridge krivulja se je tako približevala izhodišču, kar kaže na zmanjševanje strukturnih neskladij na trgu dela. V obdobju 2008–2011 se je stopnja prostih delovnih mest zmanjšala, stopnja brezposelnost pa povečala, kar je premaknilo Beveridgevo krivuljo še bolj navzdol in v desno, stran od izhodišča. Takšno gibanje krivulje je znak povečanega neskladja med potrebami podjetij po določenem kadru in veščinami brezposelnih.

*Slika 8:* **Beveridge krivulja v obdobju 2001–2011**




Vir:SURS.

2011 znašla 1,7 % (za 0,7 o. t. več kot leta 2008). Število registriranih dolgotrajno brezposelnih[11] je bilo konec leta 2011 za 84,2 % višje kot konec leta 2008, njihov delež v skupnem številu brezposelnih pa se je povišal za 3,8 o. t. in konec leta 2011 znašal 50,2 %. Število brezposelnih oseb, starejših od 50 let, ki imajo pogosto večje težave pri iskanju zaposlitve, pa je bilo konec decembra 2011 za 75 % višje kot decembra 2008. Na povečanje strukturnih neskladij kaže tudi gibanje Beveridge krivulje (glej okvir 1).

***Nizka stopnja delovne aktivnosti starejših je dalj časa prisoten problem v Sloveniji.*** Slovenija ima že vrsto let eno najnižjih stopenj delovne aktivnosti starejših v starosti 55–64 let. V letih 2009 in 2010 se je povečala (glej tabela 3), vendar je bila še vedno med najnižjimi v EU. V letu 2011 se je močno zmanjšala, na 31,2 %, kar je za 1,6 o. t. manj kot leta 2008. Velik padec (za 3,8 o. t.) v letu 2011 bi lahko povezali z velikim povečanjem starejših brezposelnih ob koncu leta 2010, ki je verjetno povezan s spremembami v regulaciji trga dela in napovedano pokojninsko reformo, in z zmanjšanim obsegom neformalne aktivnosti starejših. Nizka stopnja je posledica zgodnjega izstopa iz trga dela (upokojevanja) in strukturne brezposelnosti, ki pogosteje prizadene prav starejše. Nizka stopnja negativno vpliva tudi na dolgoročno vzdržnost javnih financ (glej poglavje Fiskalna gibanja in politika). Za povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših bi morala biti čim prej sprejeta pokojninska reforma. Oblikovanje in čimprejšnji sprejem pokojninske reforme bi morala spremljati tudi strategija za aktivno staranje, ki bi med drugim vključevala prilagajanje delovnih mest starejši populaciji, saj po raziskavi o delovnih pogojih[12] le okoli ena četrtina vprašanih pri nas ocenjuje, da bo lahko opravljala enako delo kot sedaj pri starosti 60 let (Parent–Thirion, A. 2010).[13]

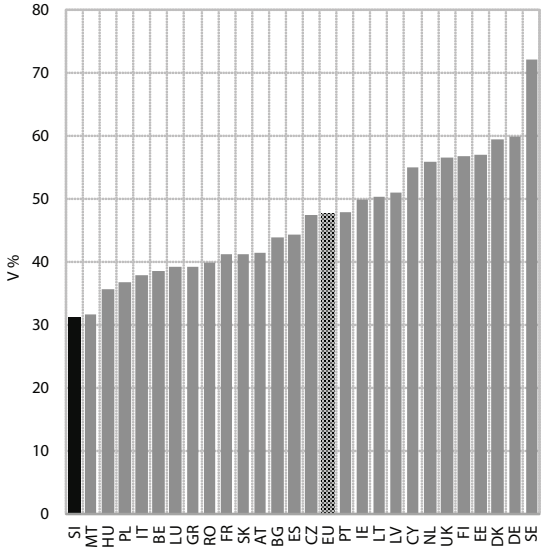
***Velik problem trga dela v Sloveniji predstavlja segmentacija trga dela.*** Delež začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah (starostna skupina 15–64 let) je v Sloveniji nad povprečjem EU že od leta 2002, še posebej pa izstopa najvišji delež začasnih zaposlitev med mladimi (15–24 let). Leta 2000 je delež začasnih zaposlitev med vsem zaposlitvami v starostni skupini 15–64 let znašal 12,8 %( EU:13,6 %), leta 2011 pa že 18 % (EU: 14 %). Močno nadpovprečen delež mladih v začasnih zaposlitvah je povezan z obstojem študentskega dela, ki je davčno in proceduralno privlačno za delodajalce za hitro prilagajanje povpraševanje po delu (več glej poglavje 2.2.3).

[11] Dolgotrajno brezposelne so osebe, ki so brezposelne eno leto in več.

[12] Gre za preliminarne rezultate 5. Evropske razikave o delovnih pogojih, ki jo izvaja European foundation for teh imprevemnet of living and working conditions.

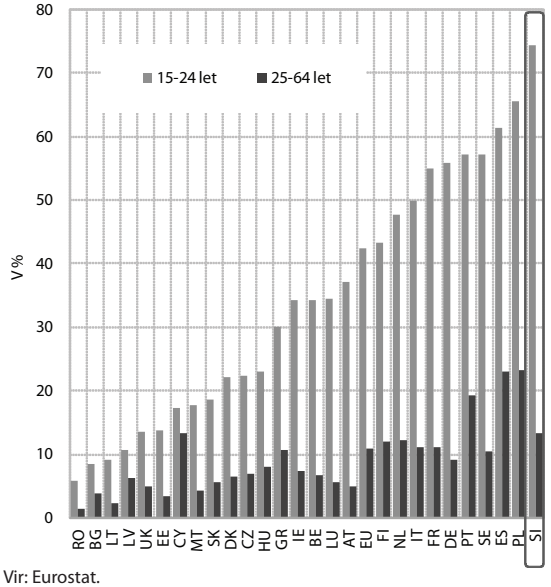
[13] V povprečju EU je takšnih zaposlenih okoli 60 %.

*Slika 9:* **Stopnje delovne aktivnosti starejših v starosti 55–64 let v EU v letu 2011**




Vir: Eurostat.

*Slika 10:* **Delež začasnih zaposlitev med zaposlenimi v starosti 15–24 let in 25–64 let**




Vir: Eurostat.

## 2.2. Mladi na trgu dela v Sloveniji

***Na položaj mladih na trgu dela v Sloveniji pomembno vpliva visoka vključenost mladih v izobraževanje in pogosto združevanje šolanja z delovno aktivnostjo.*** Vključenost mladih, starih 15–19 let, v srednješolsko izobraževanje, je bila leta 2009 najvišja med državami EU in je presegala povprečje EU (Slovenija: 77,7 %; EU: 58,6 %). Prav tako je v Sloveniji visoka vključenost mladih (20–24 let) v terciarno izobraževanje, ki je bila leta 2009 (zadnji razpoložljiv mednarodni podatek) najvišja v EU (več glej poglavje 2.2.1). Strokovnjaki OECD opozarjajo, da je pri analizi delovne aktivnosti mladih treba upoštevati razlike med državami glede vključenosti v izobraževanje in možnosti za kombiniranje šolanja in različnih oblik delovne aktivnosti. Z analizo povprečne starosti ob izstopu iz šolanja in deleža šolajočih v starosti 15–29 let, ki so delovno aktivni, so države OECD razdelili v štiri skupine držav. Slovenija sodi v skupino držav[14], ki ima nadpovprečno starost ob izstopu iz šolanja in več kot tretjino šolajočih, ki so tudi delovno aktivnih (OECD, 2010, str. 55). Velik delež šolajočih v Sloveniji, ki so tudi delovno aktivni, je v veliki meri posledica dela prek študentskih servisov. Predvsem v starostni skupini 25–29 let pa narašča delež mladih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje.

***Na položaj mladih na trgu dela dolgoročno vplivajo tudi demografska gibanja.*** Kljub neprekinjeni rasti števila prebivalcev (do leta 2009 predvsem kot posledica povečanega selitvenega prirasta, od leta 2006 dalje pa tudi kot posledica ponovnega pozitivnega naravnega prirasta) se število mladih v Sloveniji zmanjšuje že dobrih 10 let. Vzrok je neprekinjeno zmanjševanje števila rojstev v obdobju 1980–2003 (z izjemo leta 2000), ponovni porast števila rojstev od leta 2004 dalje pa bo na ponovno povečevanje kontingenta mladega prebivalstva vplival šele po letu 2020. Leta 2011 je bilo v Sloveniji 375.365 mladih, v starosti 15–29 let, kar je skoraj 14 % manj kot leta 2000, njihov delež v celotnem prebivalstvu pa se je zmanjšal za dobre 3 o. t. Do leta 2020 naj bi po projekcijah prebivalstva EUROPOP2010[15] število mladih še naprej upadalo. V primerjavi z letom 2011 naj bi jih bilo za 16 %, tj. okrog 60 tisoč, manj, od tega več kot 34 tisoč manj v starosti 15–24 let in dobrih 25 tisoč manj v starosti 25–29 let, tako da bi mladi v starosti 15 do 24 let predstavljali manj kot desetino, mladi v starosti 25 do 29 let pa 5,6 % prebivalstva. Ob stalnem podaljševanju pričakovanega trajanja življenja se med prebivalstvom neprekinjeno povečujeta število in delež starejših, delež delovno sposobnega prebivalstva v starosti 20–64 let, ki se že od leta 2005 let dalje giblje na ravni nekaj čez 64 % (predvsem zaradi visokega selitvenega prirasta delovno sposobnega prebivalstva v letih 2005-2009), pa se bo po omenjeni projekciji do leta 2020 zmanjšal na dobrih 60 % in to kljub predpostavki projekcij o relativno visokem selitvenem prirastu, ki verjetno ne bo dosežena.

***Strokovnjaki OECD menijo, da bi teoretično morala manjša populacija mlajše delovne sile in zmanjševanje delovno sposobnega prebivalstva dolgoročno pozitivno vplivati na položaj mladih na trgu dela.*** Čeprav mladi običajno ne zasedajo delovnih mest, ki jih pri upokojevanju izpraznijo starejši, pa upokojevanje lahko do določene mere vpliva na povpraševanje po novi delovni sili. V Sloveniji je v preteklosti število mladih,

[14] V to skupino se poleg Slovenije uvrščajo še Finska, Danska, Norveška in Nizozemska.

[15] Projekcije prebivalstva do leta 2060 EUROPOP2010 je Eurostat objavil sredi leta 2011. Za začetno vrednost upoštevajo število prebivalcev na stanje 1. januarja 2010, od tod njihovo ime.

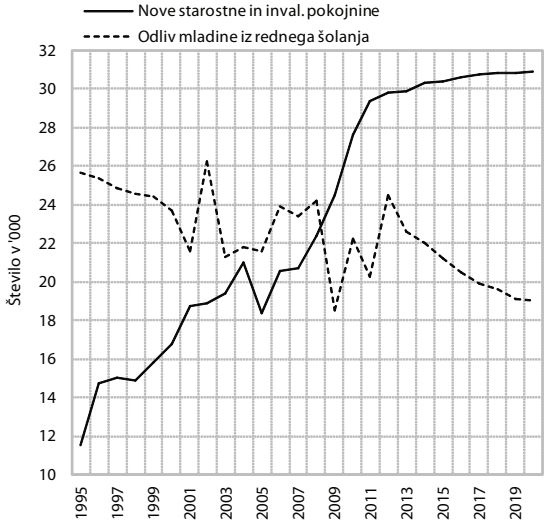
*Tabela 4*: **Mladi in delovno sposobni, Slovenija, 2000–2020**

| | število | | | delež, v % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2000** | **2011** | **2020** | **2000** | **2011** | **2020** |
| Mladi 15–24 let | 292.101 | 229.830 | 195.709 | 14,7 | 11,2 | 9,1 |
| Mladi 25–29 let | 143.700 | 145.535 | 119.982 | 7,2 | 7,1 | 5,6 |
| Mladi SKUPAJ | 435.801 | 375.365 | 315.691 | 21,9 | 18,3 | 14,7 |
| Delovno sposobni 15–64 let | 1.391.981 | 1.420.392 | 1.393.402 | 70,0 | 69,3 | 65,0 |
| Prebivalstvo | 2,046.976 | 2,050.189 | 2,142.217 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Vir: SURS, 2020: Eurostat; preračuni UMAR.

ki so po zaključenem rednem izobraževanju vstopali na trg dela, presegalo število novih upokojencev, ki so ta trg zapuščali. Od leta 2008 dalje pa odliv starejših (novih upokojencev) s trga dela presega priliv mladih na ta trg[16]. Podobno bo tudi v prihodnjih letih: generacije mladih, ki bodo vstopale na trg dela, se bodo stalno zmanjševale, generacije, ki se bodo upokojevale, pa bodo ostale visoke.

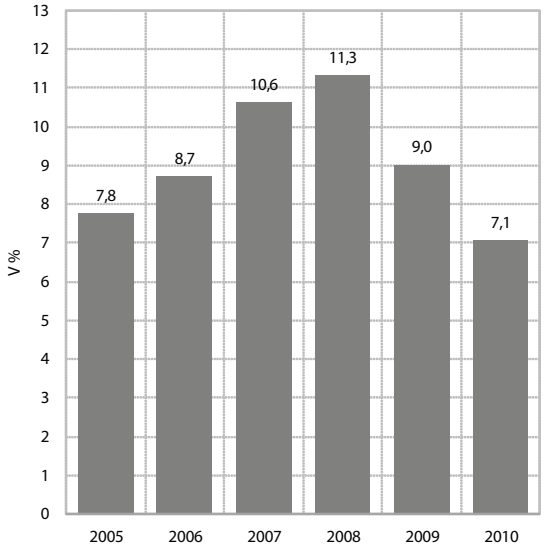
*Slika 11:* **Odliv mladine iz šol ter nove starostne in invalidske upokojitve v obdobju 2000–2010 in projekcija do leta 2020**




Vir: Ocena in projekcija UMAR na osnovni podatkov SURS in ZPIZ ter projekcije prebivalstva Europop 2010.

***Stopnja delovne aktivnosti mladih (15–24 let) je v obdobju 2000–2008 v Sloveniji hitro naraščala, s krizo pa se je močno zmanjšala.*** Stopnja delovne aktivnosti mladih (v starosti 15–24 let) se je v obdobju 2000–2008 povečala za 7,2[17] o. t., v obdobju 2008–2011 pa se je zmanjšala za 6,9 o. t. Stopnja delovne aktivnosti mladih (v starosti 15–24 let) v Sloveniji je vse do leta 2004 močno zaostajala za povprečjem EU, kar lahko povežemo tudi z nadpovprečno visoko vključenostjo mladih v izobraževanje (glej poglavje 2.2.1). V obdobju 2005–2008 pa je zaradi naraščanja obsega študentskega dela in zaposlovanja mladih v hitro rastočem gradbeništvu hitro naraščala in presegla povprečje EU. Naraščanje obsega študentskega dela v obdobju 2000–2008 pa je pomembno prispevalo k izjemno velikemu deležu začasnih zaposlitev med mladimi.[18] Delež začasnih zaposlitev v starostni skupini 15–24 let je v Sloveniji že vrsto let najvišji v EU (glej sliko 10). Poleg študentskega dela, ki je davčno in proceduralno privlačno za delodajalce, je vzrok za močno segmentacijo trga dela tudi velika razlika v varovanju zaposlitve med

*Slika 12:* **Delež delovno aktivnih mladih (15–24 let) v skupnem številu delovno aktivnih v gradbeništvu**




Vir: SURS; preračuni UMAR.

[16] Izrazito zmanjšan odliv mladih iz rednega šolanja v letu 2009 si lahko razložimo s težnjo po odlaganju vstopa mladih na trg dela, ki ga je kriza še povečala. V tem letu se je namreč relativno več osnovnošolcev vpisalo v srednje šole in več srednješolcev v redni študij, ta povečan vpis pa se pozna čez pet let s povišanim odlivom diplomantov in srednješolcev. Ponovni porast odliva iz šol po letu 2009 pa je predvsem posledica povišanega števila diplomantov kot rezultat predhodno povišanega vpisa v redni študij v predhodnih letih. Podobno je bilo tudi v letu 2002, ko se je pomembneje povečalo število rednih diplomantov.

[17] Po podatkih Eurostata.

[18] Delež začasnih zaposlitev v starostni skupini 15–24 let je v letu 2008 znašal 69,8 % (za 26,6 o. t. več kot leta 2000) in se do leta 2011 povečal 74,5 %.

pogodbami za določen čas in pogodbami za nedoločen čas. Stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini 25–29 let se je v obdobju 2000–2011 spreminjala bistveno manj kot v starostni skupini 15–24 let, kar lahko povežemo z manjšim pomenom študentskega dela za delovno aktivnost te starostne skupine. Stopnja delovne aktivnosti mladih (v starosti 15–24 let in v starosti 25–29 let) se je v času krize v Sloveniji znižala bolj kot v povprečju EU.

***Na nadpovprečno znižanje delovne aktivnosti mladih v obdobju 2008–2011 je vplivala močna izpostavljenost mladih začasnim zaposlitvam.*** V obdobju 2008–2011 se je stopnja delovne aktivnosti mladih v starosti 15–24 let znižala za 6,9 o. t., v starostni skupini 25–29 let pa za 5,9 o. t. (glej tabelo 6). Veliko zmanjšanje obsega študentskega dela, velika razširjenost začasnih zaposlitev (vključno s študentskim delom) med mladimi in visok delež delovno aktivnih mladih v gradbeništvu in predelovalnih dejavnostih, ki ju je kriza naj bolj prizadela, so glavni dejavniki nadpovprečnega zmanjšanja delovne aktivnosti mladih. Leta 2011 je bil obseg študentskega dela za 20,8 % manjši kot leta 2008, število vseh začasno delovno aktivnih mladih pa je bilo nižje za 26,4 %. Glede na izobrazbo se je v obdobju 2008–2011 v starostni skupini 15–24 let in 25–29 let močno znižala stopnja delovne aktivnosti srednje izobraženih.

***V gospodarski krizi se je stopnja delovne aktivnosti mladih (25–29 let) najbolj znižala tistim s srednjo izobrazbo.*** Dosežena izobrazba praviloma povečuje možnosti za zaposlitev, na kar kaže dejstvo, da so stopnje delovne aktivnosti bolj izobraženih višje v primerjavi s stopnjami delovne aktivnosti manj izobraženih. Slednje velja tako za celotno populacijo kot tudi v mlajših starostnih skupinah. Ob tem ko se je v obdobju 2008–2011 v starostni skupini 25–64 let najbolj zmanjšala stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, se je pri mladih v starosti 25–29 let najbolj zmanjšala za tiste s srednjo izobrazbo.

***Tudi pri mladi generaciji je kriza moške prizadela nekoliko bolj kot ženske, stopnja delovne aktivnosti moških pa je še vedno večja kot pri ženskah.*** Stopnja delovne aktivnosti se je v obdobju 2008–2011 v obeh starostnih skupinah (15–24 in 25–29) znižala bolj med moškimi kot med ženskami.[19] Podobno kot pri celotni

*Tabela 5:* **Delovna aktivnost mladih v starostni skupini 15–24 let v obdobju 2002-2011, v tisočih**

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| število delovno aktivnih | 88 | 83 | 94 | 91 | 91 | 96 | 98 | 87 | 88 | *73,5* |
| zaposleni | 80 | 77 | 83 | 79 | 81 | 86 | 87,8 | 75,6 | 68,6 | *62,3* |
| začasno delovni aktivni | 44 | 42 | 54 | 50 | 52 | 58 | 61,3 | 50,3 | 47,8 | *45,1* |
| študentsko delo | 15 | 17 | 25 | 24 | 27 | 32 | 36 | 32 | 38 | *28,5* |
| delež študentskega dela v delovni aktivnosti v % | 17,0 | 20,5 | 26,6 | 26,4 | 29,7 | 33,3 | 36,7 | 36,8 | 43,2 | *38,8* |

Vir: SURS; anketa o delovni sili.

*Tabela 6:* **Stopnje delovne aktivnosti po starostnih in izobrazbenih skupinah v Sloveniji, v %**

| | SKUPAJ | | Nizka izobrazba | | Srednja izobrazba | | Visoka izobrazba | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 15-24 let | 25-29 let | 15-24 | 25-29 | 15-24 | 25-29 | 15-24 | 25-29 |
| 2000 | 31,2 | 81 | 10,8 | 65,9 | 48,5 | 81,3 | 73,0u | 88,8 |
| 2001 | 30,3 | 82,3 | 11,3 | 72,3 | 46,2 | 81,9 | 64,5u | 89,5 |
| 2002 | 31,1 | 82 | 9,3 | 68,5 | 47,2 | 82,6 | 61,0u | 86,7 |
| 2003 | 28,6 | 78,7 | 7,7 | 67,6 | 43,4 | 78,2 | 69,6u | 84,3 |
| 2004 | 33,8 | 80,6 | 13,2 | 62,4 | 50,2 | 80,4 | 68,4u | 86,9 |
| 2005 | 34,1 | 79,8 | 14,0 | 62 | 48,1 | 78,8 | 68,1u | 87,1 |
| 2006 | 35,0 | 77,5 | 14,9 | 60,4 | 48,9 | 76,4 | 69,0u | 84,6 |
| 2007 | 37,6 | 80,6 | 16,4 | 62,2 | 51,2 | 80,3 | 79,4u | 84,8 |
| 2008 | 38,4 | 82,9 | 17,9 | 63,3 | 51,3 | 82,3 | 68,6u | 87,4 |
| 2009 | 35,3 | 77,6 | 16,4 | 56,1 | 47,3 | 76,4 | 71,8u | 84,9 |
| 2010 | 34,1 | 75,7 | 17,1 | 54,8 | 45,4 | 75,4 | 60,0u | 81,4 |
| 2011 | 31,5 | 74,8 | 13,3 | 61,3 | 43,5 | 73,2 | 53,9u | 81 |

Vir: SURS; anketa o delovni sili.

[19] V odbobju 2008–2011 se je za v starostni skupini 15–24 let za ženske znižala za 6,3 o. t., za moške pa 7,3 o. t. v storostni skupini 25–29 let pa se je za ženske znižala 6,4o. t., za moške pa 9,5 o. t.

*Tabela 7:* **Stopnje delovne aktivnosti po starostnih skupinah in spolu, v %**

| | 15–24 let | | 25–29 let | |
|---|---|---|---|---|
| | Ženske | Moški | Ženske | Moški |
| 2000 | 27,4 | 34,7 | 81 | 80,9 |
| 2001 | 26,4 | 34,1 | 77,9 | 86,3 |
| 2002 | 27,2 | 34,8 | 78 | 85,9 |
| 2003 | 23,6 | 33,3 | 75,8 | 81,5 |
| 2004 | 29,1 | 38,3 | 76,9 | 84 |
| 2005 | 29,8 | 38,1 | 77,2 | 82,2 |
| 2006 | 30,3 | 39,2 | 72,3 | 82,8 |
| 2007 | 31,4 | 43,2 | 75,3 | 85,8 |
| 2008 | 33,2 | 43 | 78,8 | 86,7 |
| 2009 | 31 | 39,1 | 73,6 | 81,5 |
| 2010 | 30 | 37,6 | 73,1 | 78,3 |
| 2011 | 26,9 | 35,7 | 72,4 | 77,2 |

Vir: Eurostat.

populaciji lahko večje znižanje delovne aktivnosti mladih moških povežemo z velikim padcem aktivnosti in zaposlenosti v dejavnostih, v katerih so zaposleni pretežno moški (npr. gradbeništvo in predelovalne dejavnosti). Manjša razlika med spoloma v prvi starostni skupini je verjetno posledica tega, da je zmanjšanje obsega študentskega dela enako prizadelo oba spola.

***Po daljšem obdobju zniževanja stopnje brezposelnosti mladih se je s krizo stopnja brezposelnosti mladih močno povečala.*** Stopnja brezposelnosti (po anketi o delovni sili) med mladimi v starostni skupini 15–24 let se je v obdobju 2000–2007 znižala na 10,1 % v letu 2007 (za 6,3 o. t. manj kot leta 2000). Z upočasnitvijo gospodarske rasti v letu 2008 in padcem v letu 2009 je začela naraščati in se v obdobju 2007–2011 povečala za 5,6 o. t., in leta 2011 znašala 15,7 %, kar je sicer manj kot v povprečju EU (21,3 %). V drugi starostni skupini mladih (25–29 let) pa se je povečala za 7,7 o. t. in v letu 2011 znašala na 14,2 %, kar je več kot v povprečju EU (12, 6 %).

***V krizi se je relativno najbolj povečalo število tistih registriranih brezposelnih mladih oseb, ki so visoko izobraženi.*** Število registriranih brezposelnih mladih oseb v starostni skupini 15–29 let se je v obdobju med decembrom 2008 in decembrom 2011 povečalo za 48,9

*Tabela 8:* **Stopnja anketne brezposelnosti za starostni skupini 15–24 in 25–29 let in po spolu, v %**

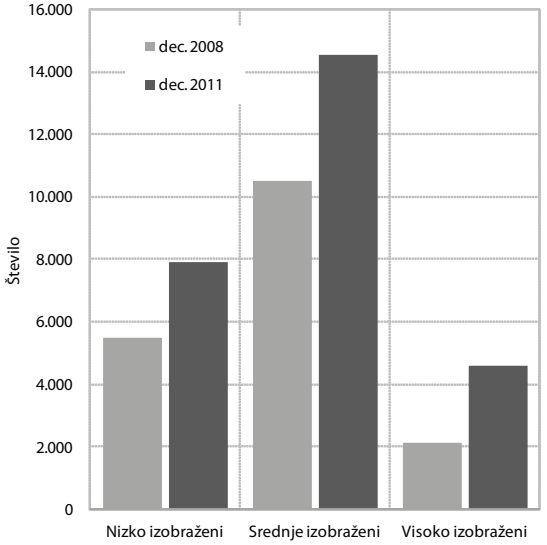
| | 15–24 | | | 25–29 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | skupaj | moški | ženske | skupaj | moški | ženske |
| 2000 | 16,4 | 14,8u | 18,5u | 7,5 | 7,3u | 7,8u |
| 2001 | 15,7 | 15,0u | 16,6u | 6,2 | 5,3u | 7,1u |
| 2002 | 14,8 | 13,5u | 16,7u | 6,6 | 4,5u | 8,9u |
| 2003 | 15,3 | 13,1u | 18,4u | 10 | 8,7u | 11,6u |
| 2004 | 14,0 | 11,2u | 17,7u | 8,6 | 7,0u | 10,4u |
| 2005 | 15,9 | 14,5u | 17,8u | 9,3 | 8,3u | 10,5u |
| 2006 | 13,9 | 11,6u | 16,8u | 10,4 | 7,5u | 13,5u |
| 2007 | 10,1 | 9,4u | 11,2u | 8,1 | 5,4u | 11,2u |
| 2008 | 10,4 | 9,9u | 11,3u | 6,5 | 4,8u | 8,5u |
| 2009 | 13,6 | 13,8u | 13,4u | 10,1 | 8,9u | 11,3u |
| 2010 | 14,7 | 15,2u | 13,8u | 13,0 | 12,8u | 13,3u |
| 2011 | 15,7 | 15,0u | 16,8u | 14,2 | 13,0u | 15,4u |

Vir: Eurostat.

Opomba: u-nezanesljiva ocena.

%. V tem obdobju se je število registriranih mladih z visoko izobrazbo povečalo za 112 %, mladih s srednjo šolo za 38,4 % in z nizko izobrazbo za 43 %. Na veliko povečanje brezposelnih mladih z visoko izobrazbo je vplivalo manjše povpraševanje po izobraženi delovni sili, veliko povečanje števila diplomantov v obdobju 2008–2010 in strukturna neskladja med ponudbo in povpraševanjem po tako izobraženih kadrih (več o tem v poglavju 2.2.3).

*Slika 13:* **Število registrirano brezposelnih v starosti do 29 let glede na izobrazbo konec leta 2008 in 2011**




Vir: ZRZS.

***Gospodarska kriza je podaljšala tudi čas, ki ga mladi preživijo v brezposelnosti.*** Manjše število prostih delovnih mest[20] v povezavi z odpuščanji in nepodaljševanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki prevladujejo predvsem med mladimi[21], se je zrcalilo v podaljšanju časa, ki ga mladi preživijo v brezposelnosti. Med mladimi v starostni skupini 15–29 let je bila povprečna dolžina trajanja brezposelnosti leta 20011 za 2 meseca in 4 dni daljša kot leta 2009. Mladi z nizko izobrazbo so leta 2011 v brezposelnosti preživeli v povprečju 1 leto in 25 dni in so tako že izpostavljeni dolgotrajni brezposelnosti.

## 2.2.1. Vključenost mladih v izobraževanje v obdobju 2000–2010

***Število mladih, vpisanih v srednje šole, se je v obdobju 2000–2010 močno zmanjšalo zaradi demografskih razlogov, vključenost pa je zelo visoka.*** Vključenost mladih, starih 15–19 let, v srednješolsko izobraževanje, je bila leta 2009 najvišja med državami EU in presegala povprečje EU (Slovenija: 77,7 %; EU: 58,6 %). V obdobju 2000–2009 se je vključenost nekoliko povečala, vendar se je zaradi demografskih razlogov (manjšanje velikosti generacij za vpis v srednjo šolo) število mladih, vpisanih v srednjo šolo, v obdobju 2000/2001–2010/2011 močno zmanjšalo (za 21,5 %)[22].

***Število mladih, vpisanih v srednje šole, se je v obdobju 2000–2010 zmanjšalo na vseh programih, razen na poklicnem in maturitetnem tečaju.*** Število vpisanih se je najbolj zmanjšalo v dveletnih nizkih in triletnih srednjih poklicnih programih (glej tabelo 10). Zmanjševanje števila mladih v poklicnih programih povzroča probleme na trgu dela, kjer primanjkuje določenih kadrov s to izobrazbo. Ob tem se je v obdobju 2000/2001–2010/2011 močno zmanjšalo tudi število vpisanih v poklicno-tehniške programe, ki mladim s končano 3-letno poklicno šolo omogočajo nadaljevanje izobraževanja na terciarni ravni. Zmanjšalo se je tudi število mladih, vpisanih v štiri- in petletne tehniške in druge strokovne programe ter v gimnazije, vendar za bistveno manj kot v poklicne šole. Močno pa se je povečalo število vpisanih v maturitetni tečaj. Ob takšnih gibanjih se je spremenila tudi struktura vpisanih po vrstah programov. Močno se je zmanjšal delež, vpisanih v nižje in srednje poklicne programe (s 27,7 % v letu 2000/2001 na 15,5 % v letu 2010/2011), precej pa sta se povečala deleža vpisanih na gimnazije in v štiriletne in petletne tehniške in druge strokovne programe[23]. Zmanjšanje deleža vpisanih v nižje in srednje poklicne programe, ki ne omogočajo neposrednega nadaljevanja izobraževanja na terciarni

*Tabela 9:* **Povprečno trajanje brezposelnosti v starostni skupini 15–29 let po različnih izobrazbenih skupinah.**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Skupaj | 11m29d | 12m22d | 12m6d | 10m25d | 8m3d | 9m8d | 10m7d |
| - nizka izobrazba | 14m10d | 15m29d | 16m5d | 14m10d | 10m9d | 11m24d | 12m25d |
| - srednja izobrazba | 11m3d | 11m23d | 11m1d | 9m22d | 7m10d | 8m15d | 9m14d |
| - visoka izobrazba | 8m16d | 8m25d | 8m21d | 7m26d | 6m7d | 7m4d | 8m5d |

Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

[20] V obdobju 2008–2011 se je število prostih delovnih mest zmanjšalo za 22,3 %.

[21] Delež začasnih zaposlitev med vsemi zaposlitvami mladih (15–24) je bil v letu 2011 74,5 % (Eurostat).

[22] Po podatkih za začetek šolskega leta je v šolskem letu 2010/2011 znašalo 82.267.

[23] Delež vpisanih na gimnazije je v letu 2010/2011 znašal 39,4 % in se je v primerjavi z letom 2000/2001 povečal za 7,1 o. t. Delež vpisanih na 4-letne in 5-letne tehniške in druge strokovne programe pa je v letu 2010/2011 znašal 39,4 % in se je v primerjavi z letom 2000/2001 povečal za 5,3 o. t.

*Tabela 10:* **Mladi, vpisani v srednje šole, glede na vrsto izobraževalnega programa, 2000– 2010* skupinah.**

| | Število | Rast števila, v % | Razlika v številu | Struktura mladih v srednjih šolah, v % | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2000 - 2010 | 2000 - 2010 | 2000 | 2010 |
| Skupaj | 82.267 | -21,5 | -22.573 | 100,0 | 100,0 |
| 2-letni in 3-letni nižji in srednji poklicni programi | 12.775 | -56 | -16.288 | 27,7 | 15,5 |
| 4-letni in 5-letni tehniški in drugi strokovni programi | 30.715 | -8,7 | -2.909 | 32,1 | 37,3 |
| Gimnazije | 32.432 | -4,4 | -1.485 | 32,4 | 39,4 |
| 3+2 in diferencialni programi (+2 in PTI programi) | 4.839 | -37,7 | -2.924 | 7,4 | 5,9 |
| Poklicni tečaj | 429 | 351,6 | 334 | 0,1 | 0,5 |
| Maturitetni tečaj | 1.077 | 184,9 | 699 | 0,4 | 1,3 |

Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

Opomba: *Prikazani so podatki za začetek šolskega leta.

ravni, je povezan tudi z nizkim ugledom poklicev z nizko in srednjo poklicno izobrazbo[24].

***Zmanjševanje vpisa v poklicne in tehniške ter druge strokovne šole je z vidika potreb trga dela in zaposlovanja mladih problematično.*** Rezultati ankete, ki jo je izvedel ZRZS med delodajalci, kažejo, da za nekatere profile poklicne izobrazbe delodajalci težko dobijo ustrezne kadre[25]. Podobno kažejo tudi podatki ZRZS o številu prijavljenih potreb in brezposelnih oseb za nekatere nazive poklicne izobrazbe.[26] S tega vidika je problematično zmanjševanje števila vpisanih v srednje tehniško in drugo strokovno izobraževanje, kjer je za nekatere profile strokovne izobrazbe število prostih del veliko, število brezposelnih na prosto delovno mesto pa majhno (na primer strojni tehnik, elektrotehnik elektronik, elektrotehnik, računalniški tehnik, zdravstveni tehnik). Problematično pa je tudi zmanjšanje števila vpisanih v srednje šole, predvsem na področju tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo, kjer za veliko nazivov poklicne in strokovne izobrazbe delodajalci težko dobijo osebe za zaposlitev,[27] pa tudi število mladih brezposelnih s takšno izobrazbo je skromno (strojni tehniki[28]).

***Tudi število vpisanih in vključenost mladih v terciarno izobraževanje sta se v obdobju 2000–2010 precej povečali.*** V šolskem letu 2010/2011 je bilo v terciarno izobraževanje vključenih 47,6 % mladih, starih 20–24 let, v primerjavi z letom 2000/2001 pa se je vključenost močno povečala (za 12,9 o. t.). V obdobju 2008–2010 se je vključenost mladih v terciarno izobraževanje ohranjala na približno enaki visoki ravni. V letu 2009 (zadnji razpoložljiv mednarodni podatek) je bila najvišja med državami EU in je presegala povprečje EU (Slovenija: 47,7 %; EU: 29,3 %). V šolskem letu 2010/2011 je bilo vpisanih 107.134, njihovo število pa se je v primerjavi z letom 2000/2001 povečalo za 17,1 %.

***Z vidika potreb trga dela je pozitivno povečevanje deleža vpisanih na področju zdravstvo in sociala, na področju znanost, matematika in računalništvo ter na področju tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo, čeprav teh kadrov še vedno primanjkuje.*** V strukturi vpisanih je bil v letu 2010/2011 najvišji delež vpisanih na področju družbene vede, poslovne vede in pravo (2010/2011: 34,7 %), čeprav se je v primerjavi z letom 2000/2001 močno zmanjšal (za 8,3 o. t.). Zmanjšal se je tudi delež vpisanih na področju izobraževanja. Na teh področjih se je zmanjšalo tudi število vpisanih, na drugi področjih pa se je število vpisanih povečalo (glej tabela 11). Najbolj se je povečalo število vpisanih na področju zdravstva in sociale (za 74,1 %), kar je povezano z ustanavljanjem visokošolskih zavodov[29] na področju zdravstva po letu 2000. Ob tem je bilo leta 2011[30] število prostih del za doktorje medicine in diplomirane medicinske sestre veliko, število brezposelnih pa skromno, kar kaže na potrebe po diplomantih na tem področju izobraževanja. V obdobju 2000–2010 se je povečalo tudi število vpisanih na področju tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo, precej pa se je povečalo tudi na področju znanost, matematika in računalništvo. Povečanje vpisa na ti dve področji izobraževanja je

[24] To so pokazali tudi izsledki raziskave Special Eurobarometer Attitudes towards vocational education and training (2011).

[25] Po Rezultatih ankete LPZAP Napoved zaposlovanja za leto 2011 (ZZRS) delodajalci najtežje pridobijo za zaposlitev kuharje, natakarje, varilce, ključavničarje, zidarje, mizarje, tesarje ipd.

[26] V letu 2011) je bilo na Zavodu RS za zaposlovanje prijavljenih 2.457 prostih del za kuharje, 2.745 za natakarje, 2.989 za varilce, 4.225 za ključavničarje, 1.122 za mizarje, 4.918 za zidarje, 2.772 za tesarje. Število brezposelnih na prosto delo kuharja pa je znašalo 0,5, za natakarja 0,4, za varilca 0,0, ključavničarja 0,3, mizarja 0,9, zidarja 0,2, tesarja 0,2.

[27] Strojni tehnik, kuhar, zidar, avtomehanik, mizar, oblikovalec kovin, orodjar, tesar (Rezultati ankete LPZAP Napoved zaposlovanja za leto 2011, 2011).

[28] Namere osnovnošolcev za vpis v srednjo šolo za šolsko leto 2012/2013, 2012.

[29] Medicinska fakulteta v Mariboru (ustanovljena je bila leta 2003, prvi študenti so bili vpisani v študijskem letu 2004/2005) in visoke strokovne šole oziroma fakultete za zdravstvo.

[30] Po podatkih Zavoda RS za zaposlovanje (za obdobje od 1. januarja do 31. decembra 2011).

*Tabela 11:* **Vpisani v terciarno izobraževanje, po področjih izobraževanja[1], 2000–2010**

| | Število | Rast števila, v % | Razlika v številu | Struktura vpisanih, v % | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2000–2010 | 2000–2010 | 2000 | 2010 |
| Skupaj | 107.134 | 17,1 | 15.640 | 100,0 | 100,0 |
| Izobraževanje | 8.234 | -12,9 | -1.221 | 10,3 | 7,7 |
| Umetnost in humanistika | 9.078 | 44,2 | 2.782 | 6,9 | 8,5 |
| Družbene vede, poslovne vede in pravo | 37.134 | -5,5 | -2.169 | 43,0 | 34,7 |
| Znanost, matematika in računalništvo | 7.530 | 64,1 | 2.942 | 5,0 | 7,0 |
| Tehnika, proizvodne in predelovalne tehnologije in gradbeništvo | 20.915 | 30,5 | 4.889 | 17,5 | 19,5 |
| Kmetijstvo in veterina | 3.435 | 22,4 | 628 | 3,1 | 3,2 |
| Zdravstvo in sociala | 10.664 | 74,1 | 4.540 | 6,7 | 10,0 |
| Storitve | 10.144 | 47,1 | 3.249 | 7,5 | 9,5 |

Vir: SURS; preračuni UMAR.

Opombe: [1] Mednarodna standardna klasifikacija izobraževanja ISCED 97 in priročnik Eurostat (Fields od Education and Training Manual, 1999).

povezano tudi s politiko na tem področju. Vendar pa bi bilo lahko povečanje števila vpisanih še večje, saj je bila v letu 2011 po različnih profilih diplomantov na omenjenih področjih (strojništvo, elektrotehnika, računalništvo in informatika) ponudba prostih del velika, število brezposelnih s takšno izobrazbo na prosto delovno mesto pa nizko.

### *2.2.1.1. Projekcija vključenosti mladih v izobraževanje do leta 2020*

***Število otrok, ki bodo končali osnovno šolo, bo začelo naraščati šele po letu 2018.*** Zaradi dolgoletnega zmanjševanja števila rojstev v obdobju 1980–2003 sta se šoloobvezna generacija in število otrok, vpisanih v osnovne šole v Sloveniji, stalno zmanjševala (in to tudi v času prehoda na devetletno osnovno šolo v obdobju 1999–2003). S tem se je zmanjševalo tudi število otrok, ki so vsako leto zaključili osnovno šolo (okrog 95 % demografske generacije). To število se bo (z izjemo leta 2015 zaradi povečanega števila rojstev v letu 2000) zmanjševalo še vse do leta 2018, oživitev rodnosti in naraščanje števila rojstev od leta 2004 dalje pa bosta vplivala na ponovno rast števila otrok s končano osnovno šolo šele od leta 2019 dalje[31].

***Z upadanjem števila otrok, ki so oziroma bodo končali osnovno šolo, bo upadalo tudi število srednješolcev in rednih študentov.*** Število vpisanih v srednje šole se zmanjšuje že od leta 1999 dalje, od leta 2002 dalje pa se zmanjšuje tudi število tistih, ki so v posameznem koledarskem letu uspešno zaključili različne stopnje srednješolskega izobraževanja. Delež mladih, ki je po končani osnovni šoli uspešno zaključil vsaj eno stopnjo srednješolskega izobraževanja, je takrat dosegel okrog 90 % in se le počasi povečuje[32]. Zato se bosta tako število vpisanih v srednje šole za mladino kot število mladine, ki bo te šole uspešno zaključila, iz demografskih razlogov še naprej zmanjševali (po naši projekciji prvo vse do leta 2020, drugo pa do leta 2023). S tem se je že v letu 2011 začelo zmanjševati tudi število rednih študentov, ki naj bi se zmanjševalo še naprej, vse do sredine prihodnjega desetletja, že v kratkem pa se bo začelo zmanjševati tudi število rednih diplomantov, kljub temu da naj bi se delež mladine, ki bo po končani srednji šoli uspešno diplomirala v okviru rednega študija, po naši projekciji še nekoliko povečal[33] (glej tabelo 12).

***Obseg generacij mladih, ki bodo v prihodnjih letih (do leta 2020) zapuščale izobraževalni sistem, se bo tako počasi manjšal.*** Od sedanjih 23 tisoč se bo zmanjšal na le 19 tisoč leta 2020. Skupno bo v obdobju 2012–2020 izobraževalni sistem zapustilo okrog 185 tisoč mladih, od tega skoraj polovica z visokošolsko, tretjina pa s srednješolsko izobrazbo (glej tabelo 13).

[31] Povečevanje števila rojstev od leta 2004 dalje je že v letu 2012 vplivalo na ponovno rast šoloobvezne generacije in s tem števila vpisanih v osnovno šolo. Po projekciji prebivalstva bo zaradi vse manjših generacij žensk v rodni dobi število rojstev začelo kmalu spet upadati, kljub še nekoliko povišani predvideni stopnji celotne rodnosti, kar pa bo imelo vpliv na zmanjševanje obsega šoloobvezne generacije in števila vpisanih v osnovno šolo šele po letu 2020. Pri tem tako pri projekciji števila vpisanih v osnovno šolo kot pri projekciji števila otrok, ki bodo uspešno zaključili osnovno šolo, izhajamo iz dosedanjih povprečnih razmerij do šoloobvezne generacije (okrog 97 %) oziroma do generacije, ki je v koledarskem letu, ko je zaključila osnovno šolo, dopolnila 15 let (okrog 95 %). Podrobneje o predpostavkah in metodologiji projekcije glej poglavje X v dodatku).

[32] V projekciji predpostavljamo, da naj bi se do leta 2020 povečal na 91 %. Delež generacije, ki ji po končani osnovni šoli ne uspe zaključiti vsaj ene stopnje srednjih šol za mladino, naj bi se tako zmanjšal na 9 % (z okrog 11 % v letih 2000–2003 oziroma z okrog 15 % in več v obdobju pred letom 1999).

[33] Po projekciji naj bi delež generacije z zaključeno gimnazijo, tehnično ali drugo srednjo strokovno šolo, ki v rednem študiju diplomira na višji stopnji terciarnega izobraževanja, ostal na sedanji ravni okrog 5 %, delež, ki diplomira na visoki stopnji v rednem študiju, pa naj bi se povečal s sedanjih skoraj 60 % na 65 %.

*Tabela 12:* **Vključenost otrok, mladine in študentov v izobraževanja v obdobju 2000–2010 ter projekcija do leta 2020**

| | Povprečje 2000-2004 | Povprečje 2005-2009 | 2010 | 2015 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| **ŠOLOOBVEZNI OTROCI, 6-14 let, 1.1.** (1000) | **189,1** | **172,9** | **166,5** | **175,9** | **197,9** |
| **- v osnovnih šolah** | 181,7 | 167,4 | 161,6 | 170,5 | 191,9 |
| **v % od šoloobvezne generacije** | 96,1 | 96,8 | 97,1 | 96,9 | 97,0 |
| **MLADINA V SREDNJIH ŠOLAH, 1.1.** (1000) | **100,7** | **92,3** | **82,2** | **74,3** | **73,9** |
| **v % od generacije 15-18 let:** | 95,4 | 99,5 | 99,2 | 98,0 | 98,8 |
| **- v nižjih poklicnih programih** (1000) | 2,7 | 1,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| **- v srednjih poklicnih šolah in v poklicnem tečaju** | 23,1 | 15,6 | 12,0 | 10,9 | 11,0 |
| **- v tehničnih in drugih strokovnih srednjih šolah** | 32,3 | 31,0 | 30,0 | 26,4 | 26,1 |
| **- v gimnazijah in v maturitetnem tečaju** | 35,3 | 37,9 | 34,4 | 32,4 | 32,3 |
| **- v poklicnih tehničnih programih** | 7,3 | 6,3 | 4,8 | 3,6 | 3,5 |
| **ŠTUDENTI, 1.1.** (1000) | **96,1** | **114,6** | **114,9** | **112,1** | **109,0** |
| - v % od prebivalstva v starosti 20-29 let | 32,2 | 39,7 | 40,8 | 44,1 | 49,2 |
| **- redni študenti do 3. stopnje** (1000) | **61,3** | **73,4** | **79,2** | **67,9** | **63,0** |
| - v % od generacije 19-23let | 41,6 | 55,2 | 62,2 | 62,7 | 63,4 |
| - višje stopnje (1000) | 2,5 | 5,4 | 7,5 | 3,5 | 2,7 |
| - 1. in 2. stopnje, visokošolski in stari univerzitetni (1000) | 58,8 | 67,9 | 71,7 | 64,4 | 60,2 |
| **- izredni študenti do 3. stopnje** (1000) | **29,9** | **34,0** | **28,2** | **28,4** | **26,3** |
| - v % od prebivalstva v starosti 25-64 let s srednjo izobrazbo | 8,5 | 9,2 | 7,1 | 7,4 | 7,4 |
| - višje stopnje (1000) | 4,4 | 9,7 | 9,1 | 8,7 | 7,9 |
| - 1. in 2. stopnje, visokošolski in stari univerzitetni (1000) | 25,5 | 24,3 | 19,1 | 19,7 | 18,3 |
| **- študenti 3. stopnje** (1000) | **4,9** | **7,2** | **7,5** | **15,7** | **19,7** |

Vir: Podatki SURS in lastna projekcija na osnovni projekcije prebivalstva Europop 2010.

*Tabela 13:* **Zaključevanje šolanja mladine in študentov ter odliv mladine iz šol v obdobju 2000–2010 in projekcija do leta 2020** (v 1000)

| | Skupaj 2001-2005 | Skupaj 2006-2010 | Skupaj 2011-2015 | Skupaj 2016-2020 | Skupaj 2012-2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| **ZAKLJUČILI ŠOLANJE: MLADINA** | | | | | |
| **Končali osnovno šolo in šolo s prilagojenim programom** | **115,9** | **96,8** | **89,3** | **89,0** | **159,9** |
| Niso končali osnovne šole ali šole s prilagojenim programom | 6,0 | 5,0 | 5,0 | 4,7 | 8,7 |
| **Končali srednje šole** | **121,8** | **110,1** | **91,8** | **86,6** | **159,5** |
| - nižji poklicni program | 4,1 | 2,4 | 2,0 | 1,8 | 3,3 |
| - srednjo poklicno šolo in poklicni tečaj | 30,9 | 21,4 | 16,6 | 15,8 | 29,0 |
| - opravili zaključni izpit | 33,9 | 32,4 | 28,0 | 26,2 | 48,4 |
| - opravili maturo | 41,5 | 45,2 | 39,2 | 37,2 | 68,4 |
| - opravili diferencialni zaključni izpit | 13,2 | 10,1 | 6,7 | 6,2 | 11,4 |
| **Redni diplomanti do 3. stopnje** | **39,3** | **48,3** | **58,3** | **51,0** | **97,3** |
| - višje stopnje (1000) | 2,4 | 4,0 | 4,1 | 3,6 | 6,8 |
| - 1. in 2. stopnje, visokošolski in stari univerzitetni | 36,9 | 44,3 | 54,3 | 47,4 | 90,6 |
| **Izredni diplomanti do 3. stopnje** | **24,6** | **31,6** | **33,1** | **31,0** | **57,5** |
| - višje stopnje (1000) | 6,4 | 12,0 | 12,9 | 11,8 | 22,0 |
| - 1. in 2. stopnje, visokošolski in stari univerzitetni | 18,1 | 19,6 | 20,2 | 19,3 | 35,4 |
| **Zaključili 3. stopnjo študija (staro in novo)** | **7,0** | **8,9** | **16,8** | **27,4** | **42,1** |
| **ODLIV MLADINE IZ REDNEGA ŠOLANJA** | **112,6** | **113,0** | **111,8** | **96,9** | **184,5** |
| **Izobrazbena sestava (v %)** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| - brez izobrazbe | 5,3 | 4,4 | 4,5 | 4,9 | 4,7 |
| - s končano osnovno šolo | 11,8 | 12,6 | 8,5 | 9,2 | 8,9 |
| - z nižjo izobrazbo | 3,6 | 2,1 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| - s končano srednjo poklicno izobrazbo | 16,1 | 12,6 | 9,3 | 10,1 | 9,7 |
| - s končano strok.ali splošno sr.šolo | 28,2 | 25,5 | 23,8 | 21,4 | 22,1 |
| - s končano višjo izobrazbo | 2,2 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 3,7 |
| - s končano visoko izobrazbo | 32,8 | 39,2 | 48,6 | 48,9 | 49,1 |
| **Število let šolanja** | **12,4** | **12,9** | **13,4** | **13,4** | **13,4** |

Vir: Lastna ocena in projekcija na osnovni podatkov SURS ter projekcije prebivalstva Europop 2010.

## *2.2.2. Neaktivnost in zgodnje opuščanje šolanja med mladimi*

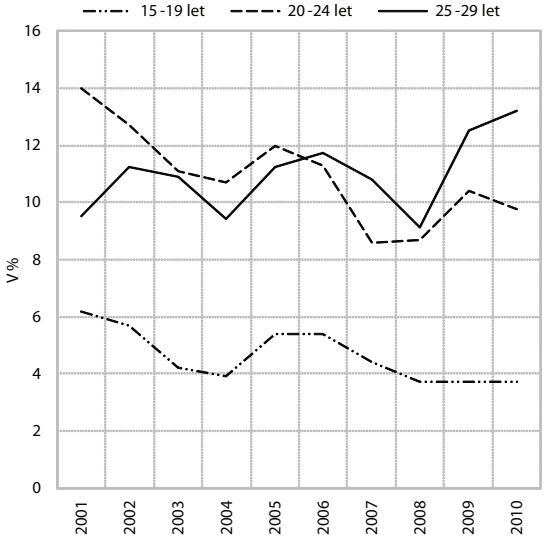
***Vključenost v izobraževanje in pridobljena formalna izobrazba vplivata na položaj mladih na trgu dela.*** Kot smo pokazali v poglavju 2.2.1, je vključenost mladih v izobraževanje v Sloveniji visoko, vendar obstaja tudi del mladih, ki se ne odločijo za vstop na trg dela ali opustijo šolanje. Mladi, ki opustijo izobraževanje in imajo končano največ osnovno šolo, so pogosteje izpostavljeni brezposelnosti ter posledično socialni izključenosti in tveganju revščine (EC; 2011). Zato je pomembno, da spremljamo tudi delež mladih, ki ni vključen niti v zaposlitev niti v izobraževanje in usposabljanje (NEET kazalnik), in delež mladih osipnikov.[34]

***Delež mladih, ki niso zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, se je v Sloveniji v obdobju 2008–2010 močno povečal v starostni skupini 25–29 let, v mlajših starostnih skupinah pa je ostal nizek.*** Delež mladih, ki niso zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje (kazalnik NEET), je v Sloveniji v mlajših starostnih skupinah (15–19 let in 20–24 let) razmeroma nizek. V starostni skupini 15–19 let je v letu 2010 znašal 3,7 %, kar je bistveno manj kot v povprečju EU (7,0 %), v starostni skupini 20–24 let pa je znašal 9,8 %, kar je manj kot v povprečju EU (18,0 %). Nizka deleža sta povezana z visoko vključenostjo mladih, starih 15–19 let, v srednješolsko izobraževanje in mladih, starih 20–24 let, v terciarno izobraževanje. Delež omenjenih mladih v starostni skupini 25–29 let pa je višji kot v mlajših starostnih skupinah: v letu 2010 je znašal 13,2 % (povprečje EU 19,7 %). V obdobju 2008–2010 se je delež v tej starostni skupini povečal za 4,1 o. t. Višji delež in večje povečanje v starostni skupini

[34] Kazalnik delež mladih osipnikov meri delež mladih, starih 18–24 let, s končano ali nedokončano osnovno šolo ali brez šolske izobrazbe, ki niso vključeni v izobraževanje ali usposabljanje.

25–29 let v primerjavi s starostno skupino 20–24 let[35] kaže na probleme mladih diplomantov pri stopanju na trg dela. V starostni skupini 15–19 let je delež ostal skoraj nespremenjen zaradi visoke vključenosti v srednješolsko izobraževanje in velikega deleža mladih, ki z vpisom na terciarno raven odložijo vstop na trg dela.

*Slika 14:* **Delež oseb, ki niso zaposlene niti vključene v izobraževanje ali usposabljanje po starostnih skupinah**




Vir: Eurostat.

***Delež mladih osipnikov je v Sloveniji nizek in se tudi v krizi ni povečal.*** Ob visoki vključenosti mladih v izobraževanje in visoki stopnji dokončanja srednješolskega izobraževanja je delež mladih osipnikov nizek. V letu 2010 je znašal 5,2 % in bil bistveno nižji kot na ravni povprečja EU (15,2 %). V obdobju krize se je ob visoki vključenosti mladih v izobraževanje ohranil na približno enaki ravni. Vendar pa so pri deležu mladih osipnikov velike razlike med spoloma, delež je pri ženskah (3,3 %) veliko nižji kot pri moških (6,9 %). V Sloveniji se je kot učinkovit ukrep pri spodbujanju osipnikov k nadaljevanju izobraževanja izkazal program Projektno učenje za mlajše odrasle – PUM[36].

## 2.2.3. Ovire in spodbude za zaposlovanje mladih

***Študija OECD kot najbolj pomembni oviri za zaposlovanje mladih pri ponudbi dela izpostavlja: zgodnje opuščanje šolanja in pomanjkanje znanj, ki so relevantna za trg dela.*** Z vidika ponudbe dela se največkrat kot ovira navaja zgodnje opuščanje šolanja, pomanjkanje ustreznih znanj in veščin, ki jih mladi pridobijo v izobraževanju, in pomanjkanje delovnih izkušenj. Obsežna študija OECD o zaposlovanju mladih (OECD 2010) posebej izpostavlja pomen kakovostnega izobraževanja in usposabljanja za izboljšanje prehoda iz izobraževanja v zaposlitev in relevantnost znanj in veščin z vidika potreb trga dela. Politike držav naj bi za to bile usmerjene v (i) zmanjševanje zgodnjega opuščanja šolanja, (ii) spodbujanje kombinacije usposabljanja in dela,(iii) omogočanje mladim še druge možnosti za pridobitev poklica (OECD, 2010).

***Pri povpraševanju po delu pa se navajajo predvsem tri glavne ovire oziroma priložnosti za zaposlovanje mladih.*** Prva ovira v študiji OECD je struktura gospodarstva, ki v veliki meri določa tudi možnosti za zaposlovanje mladih, saj določeni sektorji gospodarstva v večji meri zaposlujejo mlajšo delovno silo. Večja zastopanost mladih v določenem sektorju, ki je v krizi bolj prizadet, lahko tako pripelje tudi do nadpovprečnega poslabšanja položaja mladih na trgu dela. Druga ovira so plače in stroški dela, kar je problem, ki ga številne države rešujejo s posebnimi predpisi glede določanja plač za mlade, s čimer vplivajo na lažje vstopanje mladih na trg dela. Številne mednarodne empirične raziskave kažejo, da ima lahko previsoka raven minimalne plače negativen vpliv na zaposlenost mladih, še posebej če jih spremljajo tudi visoki ostali stroški dela. Za zmanjšanje tega probleme je slaba polovica držav, ki imajo zakonsko določeno minimalno plačo, uvedla nekoliko znižano minimalno plačo za mlade. Hkrati pa se zaradi spodbujanja zaposlovanja mladih odločajo za zniževanje socialnih prispevkov v primeru zaposlovanja mladih in prejemnikov minimalnih plač. Tretji dejavnik v študiji pa je varovanje zaposlitve, ki zajema predvsem sklop predpisov o odpuščanju in najemanju zaposlenih z redno zaposlitvijo in predpise o uporabi začasnih zaposlitev. Rigidnost predpisov o varovanju zaposlitve, ki jih OECD meri z indeksom varovanja zaposlitve, praviloma spodbuja uporabo začasnih zaposlitev, ki so med mladimi še posebej pogoste.

***Ocenjujemo, da tudi v Sloveniji ovire za zaposlovanje mladih izhajajo tako s strani ponudbe kot tudi povpraševanja.*** Za razliko od mnogih evropskih držav težave večinoma ne izvirajo iz zgodnjega opuščanja šolanja, saj je delež mladih osipnikov v Sloveniji relativno nizek[37] (kljub temu ne bi smeli zanemariti uspešnih programov, ki mladim omogočajo drugo možnost za pridobitev izobrazbe). V Sloveniji na težave mladih pri zaposlovanju v veliki meri vplivajo neskladja med ponudbo in povpraševanjem, ki so povezane s strukturo vpisa mladih v izobraževalne programe in premajhnim vplivom delodajalcev na vsebino programov. Neskladja so prisotna tako pri mladih s srednješolsko izobrazbo kot

[35] Delež mladih ki niso zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, v starostni skupini 20–24 let, se je ob visoki vjključenosti te skupine v tercarno izobraževanje povečal za za 1,1 o. t.

[36] Program PUM je program neformalnega izobraževanja, ki je namenjen mladim, starim 15–25 let, ki so brezposelni in niso vključeni v formalno izobraževanje in niso pridobili poklicne izobrazbe. Program je bil zasnovan z namenom, da mladim, ki so brez izobrazbe, poklica in zaposlitve, pomaga pri preseganju socialne osamelosti in jih spodbudi k nadaljevanju šolanja, kjer pa to ni mogoče, spodbuja pridobivanje veščin, ki olajšajo pot do zaposlitve.

[37] V letu 2010 jev Sloveniji znašal 5,2 %, v povprečju EU 15,2 %.

*Tabela 14:* **Število prostih delovnih mesti in brezposelnih glede na doseženo izobrazbo**

| | Število prostih del[1] | | | Število brezposelnih[2] | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2008 | 2011 | 2000 | 2008 | 2011 |
| Skupaj | 155.503 | 240.532 | 194.468 | 104.583 | 66.239 | 112.754 |
| Osnovnošolska | 48.280 | 73.583 | 56.752 | 49.386 | 26.945 | 39.911 |
| Nižja in srednja poklicna | 55.151 | 85.267 | 71.229 | 28.145 | 15.949 | 28.173 |
| Srednja tehnična in druga strokovna ter splošna | 27.599 | 45.031 | 33.798 | 22.389 | 16.895 | 29.736 |
| Terciarna | 24.473 | 36.074 | 31.126 | 4.663 | 6.435 | 14.708 |
| Neznan naziv | - | 577 | 1.563 | - | 15 | 226 |

Vir: Zavod RS za zaposlovanje.

Opomba: [1] Podatki o številu prostih del so za obdobje 1. 1.–31.12.. [2]Podatki o številu brezposelnih so za konec obdobja.

tudi mladih, ki so končali terciarno raven izobraževanja. Reševati bi jih bilo treba z večjo prilagoditvijo sistema izobraževanja in usposabljanja potrebam trga dela. Ker ima Slovenija med državami EU nadpovprečno starost ob izstopu iz šolanja in več kot tretjino šolajočih, ki so tudi delovno aktivni (ob tem pa je analiza študentskega dela (Šušteršič in drugi, 2010) pokazala, da večino opravljenih del predstavljajo fizična in manj zahtevna dela), bi bilo smiselno tudi študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivale na karierno pot mladih s terciarno izobrazbo. Na strani povpraševanja pa v Sloveniji zaposlitvene možnosti mladih zmanjšujeta relativno močno varovanje zaposlitve in relativno visoka obdavčitev dela oz visoki stroški dela. V nadaljevanju podrobneje predstavljamo omenjene ovire za zaposlovanje mladih, ki so po naši oceni relevantne tudi za Slovenijo.

***V Sloveniji neusklajena struktura diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov v obdobju 2008–2011 povečujeta probleme mladih diplomantov pri zaposlovanju.*** Z vidika zaposlovanja mladih diplomantov terciarnega izobraževanja so bila gibanja števila diplomantov po področjih izobraževanja v obdobju 2000–2011 neugodna. Po rezultatih ankete, ki jo je leta 2011 ZRZS izvedel med delodajalci[38], delodajalci težko dobijo za zaposlitev nekatere profile terciarno izobraženih s področij znanost, matematika in računalništvo, tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo[39] ter zdravstvo. Podobno tudi podatki ZRSZ o številu prostih delovnih mest in številu brezposelnih po nazivih izobrazbe kažejo, da je za različne profile izobrazbe s teh področij izobraževanja število prostih delovnih mest veliko, število brezposelnih pa razmeroma nizko. Nasprotno pa za različne profile na področju humanistike in družbenih, poslovnih ved in prava število brezposelnih močno presega število prostih delovnih mest. Neusklajena ponudba delovnih mest za posamezne profile s številom brezposelnih je tudi posledica precej neugodnih gibanj števila diplomantov po področjih izobraževanja. V obdobju 2008–2010 se je število diplomantov terciarnega izobraževanja (starih do 29 let) povečalo za 24,9 %. Obenem pa se je zaradi krize v letu 2009 število prostih del za terciarno izobražene močno zmanjšalo[40].

***Tudi na ravni srednješolskega in poklicnega izobraževanja obstaja neskladje med ponudbo in povpraševanjem.*** Zmanjševanje števila mladih, vpisanih v poklicne šole in tehniške ter druge strokovne šole, je z vidika možnosti za zaposlovanja mladih neugodno. Pri vpisu mladih v srednje šole po vrstah izobraževalnih programov so prisotna neskladja (prenizek vpis v poklicne programe) glede na potrebe trga dela, kar otežuje prehod mladih v zaposlitev. Drug problem na ravni srednješolskega izobraževanja je povezan s številom mladih, vpisanih po področjih izobraževanja in znotraj tega po nazivih poklicne in strokovne izobrazbe, ki ni skladno s potrebami trga dela. Tako bi bilo lahko v nekaterih programih število vpisanih večje (na primer področje tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo, področje zdravstva). Nasprotno velja za nekatere profile na področju družbene, poslovne, upravne in pravne vede (ekonomski tehnik, prodajalec), kjer je bilo leta 2012/2013 število razpisanih vpisnih mest v srednjih poklicnih in strokovnih šolah največje med vsemi programi. Prav število mladih s tema nazivoma, ki so brezposelni, pa je med vsemi nazivi poklicne in strokovne izobrazbe najvišje.[41]

[38] Gre za anketo LPZAP (Napoved zaposlovanja za leto 2011).

[39] Po rezultatih ankete LPZAP delodajalci težko dobijo za zaposlitev diplomante strojništva, računalništva in informatike, elektrotehnike, gradbeništva.

[40] Leta 2009 se je po podatkih ZRSZ število prostih del za terciarno izobražene zmanjšalo za 20,7 %, leta 2011 pa je bilo kljub povečanju še vedno za 13,7 % nižje kot leta 2008.

[41] Konec leta 2011 je bilo na Zavodu RS za zaposlovanje med mladimi s srednjo tehniško in drugo strokovno izobrazbo poleg gimnazijskih maturantov največ ekonomskih tehnikov (2.348), med mladimi s srednjo poklicno izobrazbo pa največ prodajalcev (1.241).

***Težave zaradi neskladja med ponudbo in povpraševanjem številne države rešujejo z okrepitvijo poklicnega in izobrazbenega svetovanja mladim in z oblikovanjem posebnih programov za zaposlovanje mladih.*** V Avstriji so tako okrepili poklicno in izobrazbeno svetovanje. Mladim, ki so zaključili šolanje ali to še bodo, je zagotovljeno prvo svetovanje zavoda za zaposlovanje, kjer jim svetujejo o odločitvah glede njihove poklicne poti. Mlade, ki so zainteresirani za opravljanje vajeništva v organizacijah po končanju šolanja, registrirajo kot iskalce vajeništva ali pa jim, v primeru odprtih mest, nemudoma omogočijo opravljanje vajeništva v določeni organizaciji.[42] Na Danskem so v oblikovanje poklicnega izobraževanja vključeni tudi socialni partnerji – sodelujejo pri splošnem odločanju in vsakodnevnem izvajanju sistema poklicnega izobraževanja. Na Nizozemskem morajo tisti mladi med 18. in 27. letom, ki še niso zaključili srednje šole, to obvezno storiti ali pa se zaposliti, v nasprotnem primeru se jih lahko oglobi ali odvzame del socialne pomoči. Prehod mladih diplomantov iz šolanja v zaposlitev pa številne države spodbujajo s programi spodbujanja zaposlovanja s subvencijami za zaposlitve in s programi usposabljanja na delovnem mestu, v katerih mladi pridobljeno znanje uporabijo na realnih problemih v podjetjih pod okriljem mentorja. Takšne programe so uvedli med drugim na Cipru in v Estoniji, kjer sta programa uspešna. Na Irskem program zagotavljanja delovnih izkušenj izvajajo s prakso v podjetjih v javnem in zasebnem sektorju. V Veliki Britaniji pa vlada subvencionira opravljanje pripravništva pri delodajalcih v določenih gospodarskih panogah.

***Na raven zaposlenosti vpliva tudi varovanje zaposlitve, ki je v Sloveniji relativno močno.*** Za mednarodne primerjave ureditve trga dela in razvrščanje držav po tem merilu so strokovnjaki OECD razvili »indeks varovanja zaposlitve« (OECD,1999).[43] Bassanini in Duval (2004) sta ocenila, da zmanjšanje Indeksa varovanja zaposlitve za 2 standardna odklona lahko poveča stopnjo delovne aktivnosti mladih za 4 odstotne točke. Za Slovenijo omenjeni indeks kaže, da spada med države z manj fleksibilno delovno zakonodajo, saj se z vrednostjo indeksa 2,76 uvršča na 16. mesto med 21 članicami EU, ki so tudi članice OECD. Skupna vrednost indeksa za Slovenijo je primerljiva z vrednostjo za Belgijo, Italijo, Nemčijo in Norveško. Večina držav ima nekoliko bolj fleksibilno ureditev kot Slovenija. Manj fleksibilno je v Sloveniji urejeno varovanje redno zaposlenega zoper individualno odpoved, kjer bi lahko na osnovi podrobnejše analize podkomponent indeksa trdili, da imamo v Sloveniji bolj rigidno ureditev pri odpuščanju redno zaposlenih na področjih: (i) postopkov pri odpuščanju, (ii) možnosti vrnitve na delovno mesto po neupravičenem odpustu in (iii) opredelitve neupravičenega (un-fair) odpusta. Podrobna primerjava odpovednih rokov in odpravnin pa pokaže, da Slovenija ne odstopa od drugih držav po dolžini odpovednih rokov, nekoliko pa odstopa z višjimi odpravninami za zaposlene z daljšo delovno dobo. Glede na to, da je torej v Sloveniji manj fleksibilno urejeno varovanje zaposlitve za nedoločen čas, to zagotovo povečuje pogostost uporabe začasnih zaposlitev, ki so še posebej pogoste med mladimi (glej poglavje 2.2).

***Poleg varovanja zaposlitve v Sloveniji tudi relativno visoki stroški dela verjetno zmanjšujejo možnosti za zaposlovanje mladih.*** Kot smo že omenjali na veliko razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi v Sloveniji vpliva tudi študentsko delo, ki je za delodajalce proceduralno in cenovno (nižja obdavčitev) bolj privlačno. Poleg velike fleksibilnosti pri najemanju študentov in nižje davčne obremenitve kot v primeru redne zaposlitve privlačnost študentskega dela za delodajalce povečuje še dejstvo, da v primeru študentskega dela ni predpisanega minimalnega plačila kot v primeru rednega dela (minimalna plača), delodajalec pa tudi nima obveznosti za povračila stroškov v zvezi z delom (prehrana, prevoz, regres za letni dopust …). Kot je razvidno iz slike 15, so bile že zgolj davčne obveznosti delodajalca v primeru dohodka v višini minimalne plače v letu 2011 v primeru študentskega dela za okoli 10 % nižje kot pri redni zaposlitvi delavca z minimalno plačo. Ker predstavlja študentsko delo velik del delovne aktivnosti mladih, bi lahko sklepali, da kombinacija relativno močnega varovanja zaposlitve in nižjih stroškov dela (do sedaj nižje obdavčitve študentskega dela, brez obveznosti za plačilo povračil v zvezi z delom) zmanjšujeta interes delodajalcev po rednem zaposlovanju mladih, ki so praviloma tudi brez delovnih izkušenj. Povečanje koncesije na študentsko delo, ki jo uvaja Zakon o uravnoteženju javnih financ,[44] bo sicer zmanjšalo cenovno privlačnost študentskega dela, ne bo pa vplivalo na druge vzroke za njegovo uporabo. Poleg tega mladim ne bo omogočilo, da se čim prej vključijo v sisteme socialnih zavarovanj (uvedba prispevkov za socialno zavarovanje bi bila zato po naši oceni primernejša rešitev kot povišanje koncesijske dajatve). Starostna segmentacija zato še naprej ostaja eden večjih nerešenih problemov trga dela.

***Probleme mladih pri zaposlovanju v Sloveniji bi kratkoročno lahko zmanjšali z okrepitvijo programov aktivne politike zaposlovanja, ki bi mladim omogočili pridobivanje izkušenj, dolgoročno pa s sistemom spremljanja in napovedovanja potreb po poklicnih profilih.*** Nekatere države OECD[45] redno pripravljajo projekcije sprememb v zaposlenosti po poklicih za naslednjih pet do deset let. Čeprav so projekcije večinoma narejene na agregatni ravni, se pogosto uporabljajo

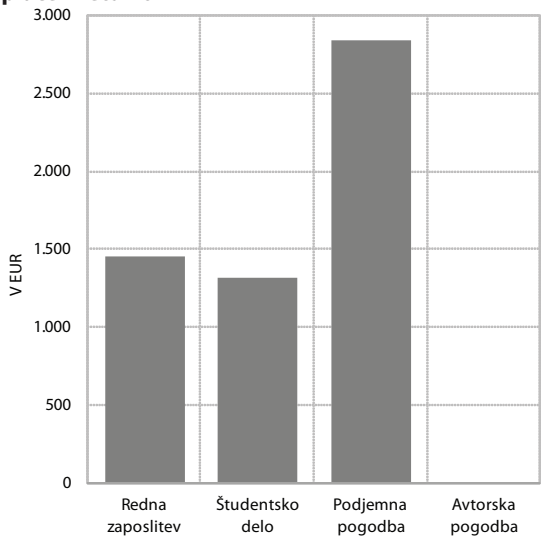
[42] Zagotovljeno opravljanje vajeništva naj bi pripomoglo k boljši integraciji mladih v primarni trg dela, podjetja pa so za zagotavljanje prostih mest vajencem deležna subvencij

[43] Indeks vsebuje opis 22 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih lahko združimo v tri področja oz. dele indeksa: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved; (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti in (iii) specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju. Indeks ima lahko vrednost od 0 do 6, pri čemer višja vrednost indeksa označuje bolj togo ureditev in večje varovanje zaposlitve.

[44] Koncesijska dajatev se v skladu z zakonom povečuje na 23 % (prej 12%).

[45] Avstralija, Kanada, Koreja in ZDA.

*Slika 15:* **Davčne obveznosti delodajalca pri različnih oblikah pogodbe pri dohodku v višini minimalne plače v letu 2011**




Vir: MF, MDSZ, preračuni UMAR.

za oblikovanje podrobnejših kratkoročnih strategij za zmanjševanje pomanjkanja kadrov na določenih poklicnih področjih. Tako priprava agregatnih projekcij kot tudi podrobnejših strategij odprave strukturnih neskladij na trgu dela predstavlja dobro prakso, ki bi jo bilo smiselno vpeljati v tudi v Sloveniji. Strukturna neskladja na trgu dela namreč v Sloveniji predstavljajo pomembno oviro pri zaposlovanju mladih. Vključenost mladih v terciarno izobraževanje je v Sloveniji zelo visoka. Ob naraščajoči brezposelnosti oseb s terciarno izobrazbo nadaljnje povečevanje vključenosti mladih v terciarno izobraževanja ni smiselno. Ocenjujemo, da je del težav pri zaposlovanju mladih povezan tudi z visoko izobraženostjo mladih. Z visoko vključenostjo mladih v terciarno izobraževanje mladi namreč odlagajo vstop na trg dela in povečujejo individualno donosnost izobraževanja, ob tem pa primanjkuje določenih poklicnih profilov. Na kratek rok bi morala aktivna politika zaposlovanja mlade bolj vključevati v programe izobraževanja in usposabljanja, ki dajejo mladim znanja, ki jih potrebujejo podjetja. Tako bi bilo smiselno oblikovati in okrepiti programe delitve delovnih mest (job–rotation) in usposabljanja na delovnem mestu, subvencioniranje zaposlovanja pa bolj kot doslej uporabljati tudi za mlado populacijo. Za zmanjšanje starostne segmentacije, ki izvira iz sistemske regulative trga dela, pa bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas, in (ii) drugače urediti študentsko delo.

## 2.3. Politika trga dela v Sloveniji

***Na slabšanje razmer na trgu dela se je država odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ). V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest, ki sta ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji.*** Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa.[46] Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«.[47] Največ delovno aktivnih je bilo v obe omenjeni shemi vključenih sredi leta 2009, ko je bilo vključenih okoli 4,8 % vseh delovno aktivnih po statističnem registru (več glej Ekonomski izzivi 2011). Število vključenih v programe APZ se je v letih 2009 in 2010 močno povečalo.[48]

***Okrepljeno izvajanje programov APZ in izvajanje intervencijskih zakonov je močno povečalo izdatke za aktivno politiko v letih 2009 in 2010.*** V letu 2009 so se izdatki za programe APZ več kot podvojili, kar je v veliki meri posledica sprejetja intervencijskih zakonov za o ohranjanje delovnih mest,[49] v letu 2010 pa so se izdatki še nekoliko povečali (za 19,4 % glede na leto 2009). V letih 2009 in 2010 se je delež izdatkov za aktivno politiko v skupnih izdatkih za politiko trga dela močno povečal (na okoli 38 %). Večji delež izdatkov za aktivne posege kot pasivne podpore je z vidika odpravljanja neskladij na trgu dela prava usmeritev.

***V letu 2011 so se izdatki za politiko trga dela še nekoliko povečali, vendar je pri tem prišlo do močnega zmanjšanja izdatkov za aktivno politiko zaposlovanja.*** Po podatki ZRZS so se izdatki za politiko trga dela v letu 2011 v primerjavi z letom 2010 povečali za 7,6 %, pri čemer so se izdatki za aktivno politiko zmanjšali za 36,7 %, izdatki za pasivno politiko pa so se povečali za 35,1 %. Naraščanje teh izdatkov je posledica večjega števila prejemnikov nadomestil za brezposelnost in višjih odmernih stopenj v skladu z novim Zakonom o urejanju trga dela, ki je začel veljati v letu 2011. Delež izdatkov za aktivno politiko v skupnih izdatkih se je v letu 2011 znižal na 22,5 %. Zmanjšanje izdatkov za aktivne programe je z vidika zmanjševanja naraščajočih neskladij neustrezno in dolgoročno lahko prispeva k ohranjanju visoke brezposelnosti.

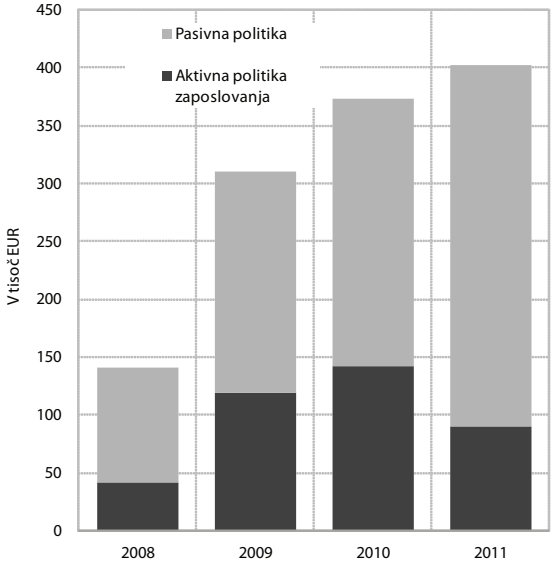
[46] Po tem zakonu so podjetja lahko pridobila subvencijo v višini 60–120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšanega delovnega časa (skrajšanje za 4–8 ur).

[47] V skladu z omenjenim zakonom je delodajalec je lahko napotil na čakanje največ 50 % svojih delavcev. Delodajalec je izplačeval delavcu nadomestilo plače v višini 85 % njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih. Država pa je povrnila 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.

[48] Število vključenih v programe APZ se je v letu 2009 povečalo za 77 % v primerjavi z letom 2008, v letu 2010 pa še za nadaljnjih 38 %.

[49] Za obe shemi za ohranjenje delovnih mest je bilo v letu 2009 porabljenih okoli 32 mio EUR.

*Slika 16:* **Izdatki za politiko trga dela v Sloveniji 2008–2011**




Vir: ZRZS, letna poročila za leto 2008, 2009, 2010 in 2011.

***Vključenost brezposelnih v programe APZ se je leta 2011 močno zmanjšala.*** Po velikem povečanju vključenosti v programe APZ v letih 2009 in 2010 se je vključenost v letu 2011 močno zmanjšala. V letu 2011 se je število vključenih oseb v programe APZ zmanjšalo za 46,3 %. Najbolj se je zmanjšalo vključevanje v programe za povečanje socialne vključenosti in programe usposabljanja in izobraževanja. To je z vidika zmanjševanje strukturnih neskladij neustrezno.

***V letu 2011 se je močno zmanjšal delež vključenih dolgotrajno brezposelnih in starejših, kar je problematično z vidika odpravlja strukturnih problemov.*** Za analizo obsega in ciljanosti programov APZ smo izračunali razmerje med številom vključenih v APZ iz določene skupine brezposelnih in celotnim številom brezposelnih te skupine in ga poimenovali stopnja vključenosti, ki nam služi kot približno merilo vključenosti posamezne skupine. Na osnovi teh razmerij bi lahko sklepali, da vključevanje brezposelnih oseb ni bilo v zadostni meri usmerjeno k zmanjševanju strukturnih neskladij. ampak je bila v ospredju politika vključevanja prejemnikov nadomestil za brezposelnost. Delež vključenih dolgotrajno brezposelnih, starejših od 50 let, in brezposelnih brez izobrazbe, se je v letu 2011 močno zmanjšal in bil celo nižji kot v letu 2011. Smotrno bi bilo povečati vključenost omenjenih skupin brezposelnih in s tem povečati njihovo zaposljivost in socialno vključenost. Ker so javna dela lahko pogosto primerna oblika aktivacije za omenjene skupine brezposelnih, je smiselno okrepiti izvajanje javnih del. Empirična evalvacija ukrepa »usposabljanje in izobraževanje zaposlenih« kaže, da tudi vključenost zaposlenih v programe izobraževanja in usposabljanja zmanjšuje možnost za izgubo zaposlitve za okoli 10 % (Volčjak, Kavkler, 2012). Programe upodabljanja in izobraževanja bi bilo smiselno čim bolj prilagoditi potrebam delodajalcev. Na ravni države bi bilo smiselno oblikovati sisteme spremljanja in napovedovanja povpraševanja po delovni sili, ki bi lahko pomagali pri oblikovanju APZ programov in politike izobraževanja.

## 2.4. Gibanje in politika plač

***Rast plač so zadnja tri leta močno zaznamovali gospodarska kriza, dvig minimalne plače, prenovljeni sistem plač v javnem sektorju in varčevalni ukrepi vlade.*** Posledično je zvišanje povprečne bruto plače na zaposlenega v državi v letih 2010 (3,9 % nominalno) in 2011 (2,0 %) izviralo le iz dejavnosti zasebnega sektorja (Tabela 5). Po upočasnjeni rasti zaradi odziva na krizo v

*Tabela 15:* **Število in stopnja vključenosti posamezne skupine brezposelnih**

| Leto | brezposelne osebe | iskalci prve zaposlitve | dolgotrajno brezposelni | brez strokovne izobrazbe | stari 50 let in več |
|---|---|---|---|---|---|
| **Število brezposelnih oseb vključenih v programe APZ** | | | | | |
| 2008 | 27.593 | 4.712 | 4.121 | 4.464 | 3.201 |
| 2009 | 49.275 | 6.099 | 4.316 | 8.719 | 4.654 |
| 2010 | 68.827 | 7.898 | 8.116 | 10.341 | 5.555 |
| 2011 | 36.940 | 5.889 | 5.389 | 6.754 | 4.617 |
| **Stopnja vključenosti brezposelnih v programe APZ (v %)** | | | | | |
| 2008 | 43,6 | 44,1 | 12,7 | 17,6 | 14,6 |
| 2009 | 57,1 | 49,5 | 13,7 | 25,6 | 17,8 |
| 2010 | 68,5 | 54,4 | 19 | 27,6 | 17,7 |
| 2011 | 33,4 | 40,9 | 10,7 | 17,1 | 11,8 |

Vir: ZRZS, lastni izračuni.

letu 2009[50] je na rast plač v zasebnem sektorju v pogojih nizke gospodarske aktivnosti in spremenjene strukture zaposlenih[51] v zadnjih dveh letih vplival predvsem dvig minimalne plače.[52] Ob tem pa le rahla krepitev gospodarske aktivnosti in težnje podjetij po ohranjanju konkurenčnega položaja nista omogočali vidnejše rasti plač, večjih pritiskov na rast pa ni bilo tudi zaradi naraščajoče brezposelnosti in relativno nizke inflacije. V dejavnostih javnih storitev so varčevalni ukrepi, ki so se zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja z dopolnitvami sprejemali vse od leta 2009, v zadnjih dveh letih povsem ustavili rast plač. Niso pa ustavili zaposlovanja, ampak ga le upočasnili, medtem ko je bilo zmanjšanje zaposlenosti v zasebnem sektorju eden prvih odzivov na krizo in je skupaj z upočasnjeno rastjo plač močno znižalo rast mase plač v tem sektorju (Slika 21).

***Rast plač je vplivala na poslabšanje konkurenčnosti gospodarstva v obdobju 2008–2010, pritiski nanjo pa so popustili šele leta 2011, kar pa še ni bistveno izboljšalo konkurenčnega položaja gospodarstva.*** Povečevanje realnih stroškov dela na enoto proizvoda je bilo značilno za triletno obdobje od 2008 do 2010, v katerem so se skupaj povečali za 9,1 %. Stroškovno konkurenčnost je dodatno poslabševalo dejstvo, da je bilo gibanje stroškov dela na enoto proizvoda v vseh treh letih tudi precej manj ugodno kot v EU, kjer je bilo kumulativno povečanje v enakem obdobju 2,2-odstotno. Z izjemo leta 2009, ko je bil glavni dejavnik poslabšanja padec produktivnosti zaradi znižanja gospodarske aktivnosti, ki se mu število zaposlenih še ni prilagodilo v tolikšni meri[53], smo bili v preostalih dveh letih (2008 in 2010) priča predvsem pritiskom naraščajočih stroškov dela.[54] Leta 2011 so se z nadaljnjim povečevanjem produktivnosti[55] in umiritvijo rasti plač prvič po treh letih zviševanja stroški dela na enoto bruto domačega proizvoda znižali (za 0,4 %), njihova raven pa je bila še vedno precej višja kot leta 2007 (za približno 8 %).[56]

## *2.4.1. Gibanje plač v dejavnostih zasebnega sektorja*

***Če izvzamemo dvig minimalne plače in spremembe v strukturi zaposlenosti, se je rast plač v dejavnostih zasebnega sektorja v času krize zelo upočasnila, v letu 2011 pa je bila sploh najnižja v zadnjih dvajsetih letih.***

*Tabela 16:* **Rast bruto plače na zaposlenega, 2000–2011**

| Leto | Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, v % | | | Realna rast bruto plače na zaposlenega, v % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Skupaj | Dejavnosti zasebnega sektorja | Dejavnosti javnih storitev | Skupaj | Dejavnosti zasebnega sektorja | Dejavnosti javnih storitev |
| 2000 | 10,6 | 10,3 | 11,2 | 1,6 | 1,3 | 2,1 |
| 2001 | 11,9 | 10,9 | 13,9 | 3,2 | 2,3 | 5,1 |
| 2002 | 9,7 | 10,0 | 8,7 | 2,0 | 2,3 | 1,1 |
| 2003 | 7,5 | 7,7 | 6,7 | 1,8 | 2,0 | 1,0 |
| 2004 | 5,7 | 6,8 | 2,8 | 2,0 | 3,1 | -0,8 |
| 2005 | 4,8 | 5,4 | 3,4 | 2,2 | 2,8 | 0,9 |
| 2006 | 4,8 | 5,4 | 3,5 | 2,2 | 2,8 | 1,0 |
| 2007 | 5,9 | 6,9 | 4,1 | 2,2 | 3,2 | 0,4 |
| 2008 | 8,3 | 7,8 | 9,7 | 2,5 | 2,0 | 3,8 |
| 2009 | 3,4 | 1,8 | 6,7 | 2,5 | 1,0 | 5,8 |
| 2010 | 3,9 | 5,1 | -0,1 | 2,1 | 3,2 | -1,8 |
| 2011 | 2,0 | 2,6 | 0,0 | 0,2 | 0,8 | -1,8 |

Vir: SURS, preračuni UMAR.

Opomba: Preračun bruto plače na zaposlenega za dejavnosti zasebnega sektorja vključuje do vključno leta 2008 dejavnosti A–K (SKD 2002), od leta 2009 dalje pa A–N; R–S (SKD 2008). Preračun bruto plače na zaposlenega za dejavnosti javnih storitev vključuje do vključno leta 2008 dejavnosti L–O (SKD 2002), od leta 2009 dalje pa O–Q (SKD 2008).

[50] Dejavnosti zasebnega sektorja so se na krizo odzvale že ob koncu leta 2008 (z manj opravljenimi nadurami, skrajšanjem delovnega časa in nižjimi izrednimi izplačili), leta 2009 pa se je odziv še nadaljeval.

[51] Do te je prišlo zaradi odpuščanj zaposlenih, pretežno z nizkimi plačami, kar je statistično zvišalo raven povprečne plače. Po naši oceni je 0,9 o. t. rasti povprečne plače v dejavnostih zasebnega sektorja leta 2009 posledica tega učinka, v naslednjih dveh letih pa 0,5 oz. 0,2 o. t.

[52] Po naši oceni je k zvišanju bruto plače dejavnosti zasebnega sektorja v letu 2010 (5,1 %) prispeval okrog 3 o. t. V letu 2011 je imela postopnost dviga minimalne plače manjši vpliv (po naši oceni pod 1 o. t.) na rast povprečne plače zasebnega sektorja.

[53] Predvsem zaradi interventnih zakonov za ohranjanje delovnih mest in delno zaradi običajnega odloga v prilagajanju zaposlenosti.

[54] Njihova rast je leta 2008 izvirala iz uskladitve plač z visoko preteklo inflacijo in gospodarsko aktivnostjo ter iz odprave dela plačnih nesorazmerij v javnem sektorju. Leta 2010 pa je prišlo do zvišanja minimalne plače, kar je pospešilo predvsem rast plač v dejavnostih zasebnega sektorja.

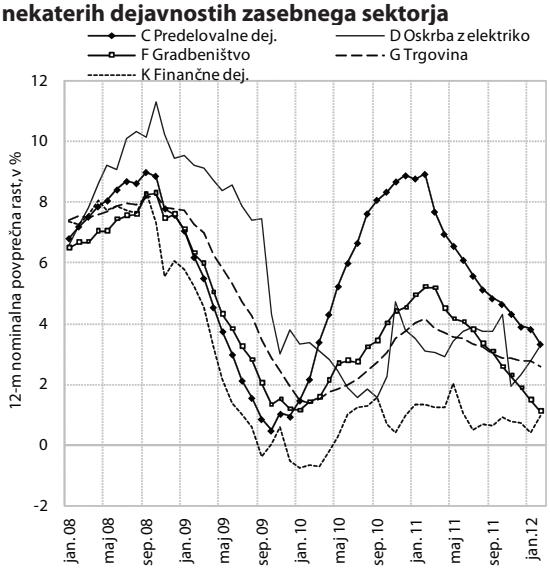
[55] Povečevanje produktivnosti je v letih 2010 in 2011 za razliko od EU v večji meri izhajalo iz znižanja zaposlenosti, gospodarska rast pa je bila šibkejša kot v EU.

[56] Več glej v UMAR, Poročilo o razvoju 2012, poglavje 1.2.

Zvišanje povprečne bruto plače zasebnega sektorja v letu 2011 (2,6 %) je bilo bistveno manjše kot v letu 2010 (5,1 %), ko je ob uveljavitvi novega zakona o minimalni plači[57] večina delodajalcev znesek te takoj prilagodila zakonski višini, deloma pa je izviralo tudi še iz sprememb v strukturi zaposlenosti in rahle krepitve nadurnih, izrednih in zaostalih izplačil.[58] Zaradi dviga minimalne plače je bila rast plač v obdobju 2010–2011 precej višja kot v letu 2009, ko se je zaradi gospodarske krize v vseh dejavnostih sektorja izrazito upočasnila, na le 1,8 % v povprečju leta (s 7,8 % v 2008). Podjetja so se na krizo namreč takoj odzvala z manjšim obsegom opravljenih nadur in skrajševanjem delovnega časa, temu pa so sledila tudi odpuščanja in prilagoditve plač, ki pa so bila izrazitejša in hitrejša v industriji[59] kot tržno–storitvenih dejavnostih.[60] Z začetkom leta 2010 se je rast plač začela ponovno krepiti v vseh dejavnostih sektorja, a različno intenzivno. Z dvigom minimalne plače se je hitreje okrepila v industriji, tudi zaradi nizke primerjalne osnove (Slika 12). Finančno-zavarovalniška in predelovalna dejavnost, kjer sta bili umiritvi rasti plač kot odziv na krizo najizrazitejši,[61] po treh letih beležita povsem različno zvišanje plač. Bruto plača v predelovalni dejavnosti je bila v povprečju leta 2011 glede na obdobje tik pred krizo[62] višja za 15,8 %,[63] v finančno–zavarovalniški dejavnosti pa le za 0,5 %. Stagnacija plač v tej dejavnosti je predvsem posledica precej nižjih izrednih izplačil, ki so se v času krize najbolj znižala prav v tej dejavnosti.[64]

***Izredna izplačila, ki odražajo uspešnost poslovanja podjetij in so element plač v funkciji spodbud zaposlenim, so se v obdobju krize znižala.*** Ob koncu leta 2011[65] so bila najnižja v zadnjih šestih letih. V ta namen je bilo v dejavnostih zasebnega sektorja izplačanih 75 mio EUR, kar je desetina manj kot v letu 2010, glede na predkrizno leto 2007 pa so bila nižja za skoraj 40 % (Slika 17). V primerjavi z letom 2010 sta bila nižja delež zaposlenih, ki so jih prejeli in povprečni znesek izplačila, oba pa sta bila nižja v večini dejavnosti. Kljub znižanju je delež zaposlenih, ki prejmejo izredna izplačila, tudi

*Slika 17:* **Rast povprečne bruto plače na zaposlenega v nekaterih dejavnostih zasebnega sektorja**




Vir: SURS.

lani ostal najvišji v dejavnostih z najvišjimi povprečnimi plačami in hkrati z velikim deležem državnega lastništva t. j. oskrbi z elektriko in plinom, rudarstvu, oskrbi z vodo ter finančnih in zavarovalniških dejavnostih. Delež prejemnikov izrednih izplačil se je zadnje leto sicer najbolj znižal prav v oskrbi z električno energijo, kljub temu pa je še vedno nadpovprečno visok delež zaposlenih (61,5 %) prejel izredno izplačilo višje od tisoč evrov bruto. V vseh ostalih dejavnostih je bilo povprečno izplačilo nižje in v večini dejavnosti tudi nižje kot v predhodnem letu. Vlada je sicer z namenom varčevanja že v letu 2010 (za obdobje 2011–2012) sprejela priporočila,[66] da se prejemki iz naslova poslovne uspešnosti v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, ki so v večinski lasti države, ne izplačujejo, vendar so bila ta neobvezujoča in zato nezadostna. Vzpostavitev učinkovitejših mehanizmov, ki bodo zagotavljali skladnost izplačil plač in nagrad s poslovnimi rezultati tudi v teh podjetjih, je zato eden izmed izzivov učinkovitega upravljanja z državnimi podjetji.

***Obseg nadurnega dela, čigar krčenje je bil eden prvih odzivov podjetij na gospodarsko krizo in razlogov za upočasnitev rasti plač, je dosegel dno v začetku leta 2009, od takrat pa se le počasi krepi in še ne dosega predkrizne ravni.*** V povprečju leta 2009 se je obseg plačanih nadur v dejavnostih zasebnega sektorja močno znižal,[67] v naslednjih dveh letih pa se

[57] Marca 2010 uveljavljeni zakon je zvišal znesek minimalne plače za 22,9 %.

[58] Prispevek dviga minimalne plače okoli 3 o. t., sprememb v strukturi zaposlenosti okoli 0,5 o. t., nadurnih izplačil 0,2 o. t., izrednih in zaostalih izplačil pa 0,3 o. t.

[59] Vključuje predelovalne dejavnosti, gradbeništvo ter dejavnosti rudarstva, oskrbe z električno energijo in oskrbe z vodo.

[60] Vključujejo trgovino, gostinstvo, promet in skladiščenje, poslovanje z nepremičninami ter informacijsko–komunikacijske, finančno–zavarovalniške, strokovno–znanstveno–tehnične, kulturno–rekreacijske in druge raznovrstne dejavnosti.

[61] Poleg gradbeništva in gostinstva.

[62] Povprečje leta 2011 glede na drugo četrtletje 2008.

[63] Nadpovprečno zvišanje je poleg dviga minimalne plače izhajalo tudi iz krepitve obsega industrijske proizvodnje in produktivnosti dela, sprememb v strukturi zaposlenosti ter nizke primerjalne osnove, saj je bila rast plač v tej dejavnosti v letu 2009 blizu stagnacije.

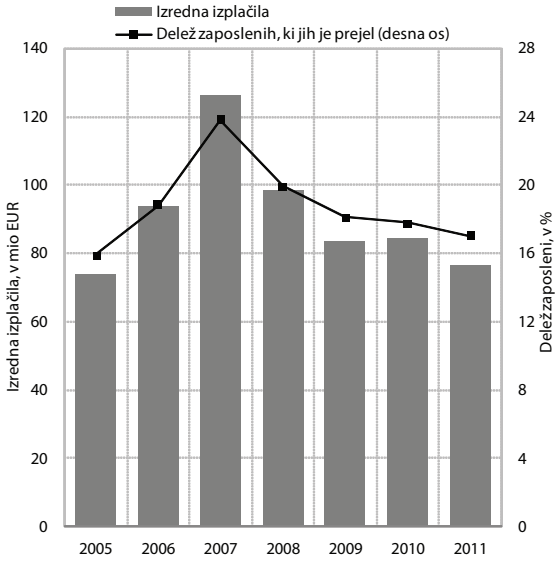
[64] Znesek izrednih izplačil je v tej dejavnosti še vedno med višjimi, a se je glede na leto 2007 skoraj prepolovil, zato se je tudi masa izrednih izplačil najobčutneje znižala prav v tej dejavnosti (s 24,6 mio EUR v letu 2007 na 7,2 mio EUR).

[65] Novembrska izredna izplačila, ki predstavljajo okrog 80 % vseh izplačil ob koncu leta.

[66] Priporočila Vlade upravam in nadzornim svetom oziroma upravnim odborom gospodarskih družb za omejitev plač in osebnih prejemkov zaposlenih v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, ki opravljajo gospodarske javne službe, ki so v neposredni večinski lasti države ali samoupravnih lokalnih skupnosti, za njihove odvisne družbe (hčerinske družbe) ter vse nadaljne odvisne družbe (družbe vnukinje, pravnukinje itd.) z 22. 7. 2010.

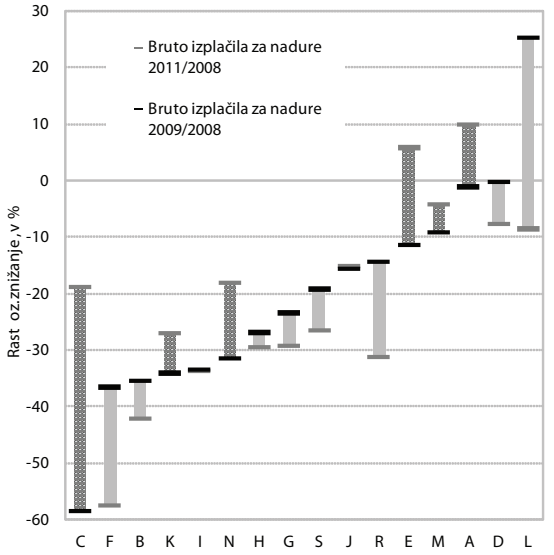
[67] Za 44 % glede na predhodno leto.

*Slika 18:* **Izredna izplačila, dejavnosti zasebnega sektorja, novembri 2005–2011**




Vir: SURS, preračuni UMAR.

*Slika 19:* **Izplačila za nadurno delo v času krize, dejavnosti zasebnega sektorja**




Vir: SURS, preračuni UMAR.

je zviševal[68] in lani dosegel 64 % ravni iz predkriznega leta 2008. Obseg nadurnega dela se je z nastopom krize zmanjšal v vseh dejavnostih,[69] najbolj v predelovalnih in finančno–zavarovalniških dejavnostih ter gostinstvu. Lani se je drugo leto zapored zvišal le v treh dejavnostih (najbolj v predelovalnih). Od začetka krize se ves čas znižuje v šestih dejavnostih, pri tem najbolj v gradbeništvu, kjer je lani dosegel manj kot 40 % ravni iz leta 2008. Skladno z obsegom nadurnega dela se gibljejo tudi izplačila za nadure, ki se po prvem četrtletju 2009, ko so dosegla dno, zelo počasi krepijo. Najizrazitejši padec izplačil za nadure je bil od začetka krize zabeležen v gradbeništvu, gostinstvu in rudarstvu (Slika 14). V predelovalni dejavnosti, kjer sta se obseg nadurnega dela in nadurnih izplačil kot odziv na krizo najbolj in najhitreje znižala, se že od sredine leta 2009 počasi, a vztrajno zvišujeta. V lanskem letu sta dosegla 69,7 % oz. 81,2 % ravni iz leta 2008.

***Z januarjem 2012 se je zaključilo postopno dvigovanje[70] minimalne plače, ki je v preteklih dveh letih pomembno vplivalo na zvišanje plač v dejavnostih zasebnega sektorja in zgostitev plač v spodnjem delu plačne lestvice, pa tudi na poslabšanje konkurenčnosti gospodarstva in izgubo delovnih mest.*** Zvišanje minimalne plače v letu 2011 (5,7 %) je bilo manjše kot v letu prej (14,6 %), ko je z marcem stopil v veljavo nov zakon o minimalni plači. Kot v povprečju obdobja po letu 2000 je bila rast minimalne plače tudi lani višja od rasti povprečne plače na zaposlenega, ki je bila skromna zaradi krčenja gospodarstva in varčevalnih ukrepov v javnem sektorju. Posledično se je razmerje med povprečno minimalno bruto plačo in povprečno bruto plačo lani še zvišalo (po naših izračunih za 1,7 o. t. na 47,1 %). Število prejemnikov minimalne plače[71] in njihov delež glede na vse zaposlene sta se lani (7,1 %) v primerjavi z letom 2010 (6,2 %) tudi še nekoliko zvišala, v primerjavi z letom 2009 (3 %) pa več kot podvojila. Dvig minimalne plače in relativno hiter prehod večine delodajalcev na njen zakonski znesek[72] sta prispevala k zgostitvi zaposlenih v spodnjem delu plačne lestvice, saj ob tem ni prišlo tudi do povečanja osnovnih plač in izhodiščnih plač po kolektivnih pogodbah. Hkrati je dvig minimalne plače vplival tudi na poslabšanje konkurenčnosti,[73] zlasti pri podjetjih z visokim deležem zaposlenih z nizko izobrazbo, ki ustvarjajo pretežno proizvode z nizko dodano vrednostjo. Oblikovanje sklopa ukrepov, ki bodo spodbudili strukturne spremembe v smeri proizvodnje z višjo dodano vrednostjo in omogočili drugačno porazdelitev in višino plač, predstavlja pomemben izziv ekonomske politike.

[68] Za 14,8 % oz. 0,9 %.

[69] Z izjemo dejavnosti poslovanja z nepremičninami.

[70] Ker je bil odstotek povečanja minimalne bruto plače visok, so bile k zakonu dodane prehodne določbe, ki so omogočale postopno prilagajanje zakonsko določeni višini bruto plače v obdobju do konca leta 2011. Možnost postopnega usklajevanja višine minimalne plače je bila dana delodajalcem, pri katerih bi izplačevanje minimalne plače v zakonski višini povzročilo velike izgube in ogrozilo obstoj podjetja ali imelo za posledico odpovedi pogodb o zaposlitvi iz poslovnih razlogov večjemu številu delavcev.

[71] V povprečju leta 2011 jih je bilo 43.565 (2010 38.588, 2009 19.047). Največ jih še naprej ostaja v predelovalnih dejavnostih (30,2 %), trgovini (16,1 %) in drugih raznovrstnih poslovnih dejavnostih (13,5 %). V slednjih prejema minimalno plačo že skoraj 30 % zaposlenih, med višjimi pa je delež še v gostinstvu, drugih dejavnostih in gradbeništvu, kjer se giblje med desetimi in dvajsetimi odstotki.

[72] Že marca 2010 je okoli 60 % prejemnikov minimalne plače prejelo to v najvišjem razredu, delež pa se je nato zviševal in v povprečju leta 2011 dosegel 80 %. AJPES je zaradi možnosti različnih višin izplačil minimalne plače sprva ločil tri razrede zneskov, na osnovi katerih je zbiral podatke: najnižji razred je bil leta 2010 do 654 EUR, srednji od 655 do 685 EUR in najvišji od 686 do 734 EUR. V letu 2011 sta po uskladitvi ostala le še dva razreda, do 698 EUR in od 699 do 748 EUR.

[73] Glej poglavje 3.1.

Okvir 2: **Vpliv dviga minimalne plače v letu 2010 na izgubo delovnih mest – Ažurirana ocena funkcije povpraševanja po delu in ocena vpliva dviga minimalne plače ali stroškov dela na zaposlenost**

Ekonomska teorija pozna štiri skupine učinkov minimalne plače (Lemos, 2004, str. 4): na plače (njen dvig zmanjšuje neenakost v porazdelitvi plač), na dobiček (njen dvig zmanjšuje dobiček podjetja), na cene (njen dvig dejavnosti prevalijo v cene) in na zaposlenost (dvig minimalne plače povzroča večjo brezposelnost). Učinke slednjega prikazujemo v nadaljevanju.

Ocene posledic dviga minimalne plače smo dobili z upoštevanjem ocen kratkoročnih in dolgoročnih elastičnosti zaposlenosti na stroške dela in ob predpostavkah, da se porazdelitev zaposlenih od leta 2009 do uvedbe dviga minimalne plače v marcu 2010 ni bistveno spremenila in da je prišlo do takojšnjega dviga minimalne plače na zakonsko višino (734 EUR). Pri analizi smo uporabili bazo podatkov gospodarskih družb v Sloveniji,[1] iz katere smo izločili podjetja z nepopolnimi ali slabimi podatki ter tista z manj kot šestimi zaposlenimi.

Ocenjevana dinamična funkcija povpraševanja po delu, ki sledi iz Hamermeshevega dinamičnega modela povpraševanja po delu, kaže sposobnosti in možnosti delodajalcev za hitro spreminjanje ravni zaposlenosti v podjetjih in predvsem ključne dejavnike njihovih odločitev (stroški dela, prihodki od prodaje, stroški kapitala…) in v kolikšni meri. Za ocenjevanje smo uporabili posplošeno metodo momentov (GMM metodo) oziroma Blundell-Bond cenilko:

$$\ln EMP_{i,t} = \sum_{j=1}^{n} \alpha_j EMP_{i,t-j} + \sum_{j=1}^{n} \beta_j \ln LCEMP_{i,t-j} + \sum_{j=1}^{n} \gamma_j \ln S_{i,t-j} + \sum_{j=1}^{n} \lambda_j (\ln LCEMP_{i,t-j} \times D_{i,t-j}) +$$
$$\sum_{j=1}^{n} \eta_j (\ln S_{i,t-j} \times D_{i,t-j}) + \sum_{j=1}^{n} \delta_j \ln R_{i,t-j} + \pi D_{i,t} + u_i + \sigma_t + \varepsilon_{i,t},$$
$$i = 1, ..., N\,;\, t = 1, ..., T_i$$

kjer $i$ označuje podjetje, $t$ pa leto. $EMP$ pomeni povprečno število zaposlenih na podlagi delovnih ur v obračunskem obdobju, $LCEMP$ so realni stroški dela na zaposlenega (bruto bruto plača), $S$ so realni čisti prihodki od prodaje, $R$ so realni stroški najema kapitala, $D$ pa je slamnata spremenljivka za velikost podjetja, izvoz, dobiček, regije, dejavnosti in cikel.

V Tabeli 16 so predstavljene ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo, za obdobje 1995–2010. Ocene so primerljive z ocenami za obdobje 1995–2007 in z ocenami dinamičnih funkcij povpraševanja po delu za različne evropske države,[2] avtorjev Checchi, Navaretti in Turrini (2003).

Glavni spremenljivki, ki določata povpraševanje po delu, sta stroški dela (w) in prihodki od prodaje (s). V tabeli16 so podani koeficienti kratkoročne in dolgoročne elastičnosti zaposlenosti glede na ti dve spremenljivki. Za oceno vpliva dviga minimalne plače pa sta nas najbolj zanimala koeficienta kratkoročne in dolgoročne elastičnosti zaposlenosti na stroške dela.

*Tabela 17:* **Ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo, odvisna spremenljivka je logaritem števila zaposlenih**

| | l(t-1) | l(t-2) | w(t) | w(t-1) | d-r w | s(t) | s(t-1) | d-r s |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| koef. | 0,95*** | -0,06*** | -0,58*** | 0,43*** | -1,42*** | 0,63*** | -0,53*** | 0,93*** |
| std. napaka | (0,03) | (0,01) | (0,10) | (0,10) | (0,30) | (0,03) | (0,04) | (0,09) |
| | **št. enot opazovanj=**83.217 | **N=**12.179 | Sargan $\chi^2$ (87)= 103,709 | **P=**0,1069 | **M1=**-17,02 | **M2=**1,19 | | |

Opomba: WC-robustna dvostopenjska cenilka. Vse spremenljivke so v logaritmih. Regresija vključuje časovne slamnate spremenljivke. Robustne standardne napake v oklepajih. *** pomeni statistično značilne koeficiente pri eno odstotni stopnji tveganja. Konstanta ni poročana.

Legenda: l–zaposlenost (število zaposlenih glede na delovne ure), w - stroški dela, s-prihodki od prodaje, d–r w - dolgoročni stroški dela, d–r s - dolgoročni prihodki od prodaje, P - verjetnost. Stroški dela in prodaja sta deflacionirana z indeksom cen proizvajalcev.

Kratkoročna elastičnost zaposlenosti na stroške dela znaša -0,58 %, kar pomeni, da se zaposlenost ob 1-odstotnem povečanju stroškov dela v povprečju zmanjša za 0,58 %. Dolgoročna elastičnost oz. vrednost, h kateri konvergirajo vrednosti kratkoročnih elastičnosti, pa znaša -1,42 %, kar pomeni, da se podjetja na 1-odstotno zvišanje stroškov dela dolgoročno v povprečju odzovejo z 1,42-odstotnim znižanjem zaposlenosti. Ocenjeni elastičnosti sta skladni z ocenami v drugih državah.

Okvir 2: **Vpliv dviga minimalne plače v letu 2010 na izgubo delovnih mest – Ažurirana ocena funkcije povpraševanja po delu in ocena vpliva dviga minimalne plače ali stroškov dela na zaposlenost** *(nadaljevanje)*

Kratkoročna elastičnost zaposlenosti na prihodke od prodaje je pozitivna in značilna ter nam pove, da se je zaposlenost v proučevanem obdobju zaradi povečanja prihodkov za 1 % v povprečju povečala za 0,63 %. Dolgoročna elastičnost je prav tako pozitivna in značilna ter znaša 0,93 %.

Upoštevaje ocenjene elastičnosti zaposlenosti na stroške dela in predpostavki nespremenjene porazdelitve zaposlenih ter takojšnjega dviga minimalne plače na zakonsko višino se je približno tretjini novih prejemnikov minimalne plače bruto plača povečala za 25 %, ostalima tretjinama pa za 13,4 % oz. 3,8 %.

Ocenjujemo, da se je število zaposlenih zaradi dviga minimalne plače na kratek rok zmanjšalo za okoli 7 tisoč oseb (različno po plačnih razredih; za 14,5 %, 7,8 % oz. 2,2 %). Na dolgi rok pa se bi se lahko glede na rezultate ekonometrične analize zaposlenost po posameznih plačnih razredih zmanjšala za 35,5 %, 19 % in 5,4 % oz. skupaj za 17.679 zaposlenih (Tabela 17). Dolgoročno bo zaradi prilagoditev v gospodarstvu najverjetneje prihajalo do še nadaljne izgube delovnih mest[3], kar pa v tej analizi ni bilo upoštevano.

*Tabela 18:* **Ocena posledic dviga minimalne plače za celotno gospodarstvo**

| Plačni razred, v EUR | Delež prejemnikov MP – struktura (v %) | % povečanja MP na 734 EUR | Prejemniki MP | Zmanjšanje zaposlenih zaradi dviga MP (v %) – na kratek rok | Zmanjšanje števila zaposlenih – na kratek rok | Zmanjšanje zaposlenih zaradi dviga MP (v %) – na dolgi rok | Zmanjšanje števila zaposlenih – na dolgi rok |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 560-614 | 4,9 | 25,0 | 29.232 | 14,5 | 4.239 | 35,5 | 10.377 |
| 615–678 | 5,1 | 13,4 | 30.425 | 7,8 | 2.365 | 19,0 | 5.789 |
| 679–734 | 4,7 | 3,8 | 28.039 | 2,2 | 618 | 5,4 | 1.513 |
| SKUPAJ | | | 87.696 | | 7.222 | | 17.679 |

Vir: SURS, preračuni UMAR.

Po navedenih ocenah, ki temeljijo na dejanskem stanju v gospodarstvu v času uveljavitve interventnega ukrepa dviga minimalne plače marca 2010 za 22,9 % (na 734,15 EUR; ocenjene elastičnosti zaposlenosti na stroške dela do leta 2010 in porazdelitev plač v letu 2009), naj bi kratkoročno zaposlitev izgubilo okoli 2.000 in dolgoročno 500 več zaposlenih kot po predhodnih ocenah.[4]

[1] Niso zajeti samostojni podjetniki in zadruge.
[2] Glej Delovni zvezek UMAR: U. Lušina, A. Brezigar-Masten: Fleksibilnost trga dela v Sloveniji in povpraševanje slovenskih podjetij po delu, 3/2011. Checchi, Navaretti in Turrini (2003) so primerjali ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za enajst različnih evropskih držav, za obdobje od 1993 do 2000. Vrednosti kratkoročnih koeficientov elastičnosti stroškov dela se po posameznih državah spreminjajo med -0,31 in -1,06, dolgoročnih pa med -0,53 in -5,77. Vrednosti kratkoročnih koeficientov elastičnosti kapitala (prodaje) pa se gibljejo v intervalu med 0,20 in 0,68, dolgoročnih pa v intervalu med 0,44 in 4,01.
[3] Za podrobnosti glej DZ UMAR: U. Lušina, A. Brezigar-Masten: Fleksibilnost trga dela v Sloveniji in povpraševanje slovenskih podjetij po delu, 3/2011 (str. 64–65) ter DZ UMAR: A. Brezigar-Masten in druge: Ocena posledic dviga minimalne plače v Sloveniji, 3/2010.
[4] Zaradi stečajev podjetij, ki jim ne bo uspelo zvišati dodane vrednosti in že sedaj zaposlujejo predvsem nizkokvalificirano delovno silo; zaradi koriščenja kratkoročnih rezerv podjetij; zaradi dodatnih pritiskov na druge plače.

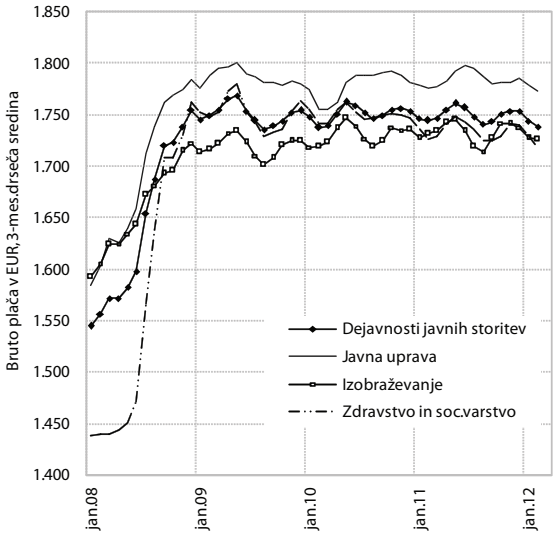
## *2.4.2. Gibanje plač v dejavnostih javnih storitev*

***Gibanje plač v dejavnostih javnih storitev sta v zadnjih treh letih zaznamovala prenovljeni sistem plač ter interventni varčevalni ukrepi, ki so se zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja z dopolnitvami sprejemali vse od leta 2009.*** Po visoki rasti plač v letu 2008 (9,7 %), ki je bila posledica več let načrtovane plačne reforme s ciljem odprave plačnih nesorazmerij med posameznimi poklicnimi skupinami javnega sektorja, je začetek krize terjal sprejetje ukrepov, ki so uspeli nekoliko zmanjšati rast plač v dejavnostih javnih storitev že v letu 2009[74] (6,7 %), v letih 2010 in 2011 pa jo povsem ustaviti (-0,1 %, 0,0 %, nominalno). Dosedanje[75] zvišanje bruto plače na zaposlenega glede na obdobje tik pred dejansko uvedbo novega plačnega sistema je po dejavnostih različno (Slika 15), skladno z višino nesorazmerij, ki so se z novim plačnim sistemom odpravljala. Najvišje je v zdravstvu in socialnem varstvu (19,6-odstotno), sledita pa dejavnosti javne uprave (8,8 %)

[74] Brez sprejetja ukrepov bi bila rast tudi v letih 2009 in 2010 okrog 10-odstotna (glej UMAR, Ekonomski Izzivi 2010, poglavje 2.5.2.).
[75] Povprečje leta 2011 glede na drugo četrtletje 2008.

in izobraževanja (6,1 %). Povprečna plača v zdravstvu se je lani zaradi nižjih nadurnih izplačil (dežurstev) sicer znižala (tudi predlani), v ostalih dveh dejavnostih pa zaradi zvišanj osnovnih plač (ki so najverjetneje posledica premestitev javnih uslužbencev na zahtevnejša delovna mesta) nekoliko zvišala.

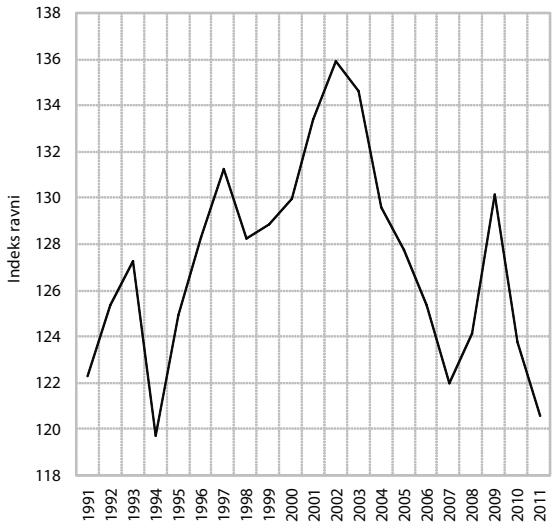
*Slika 20:* **Bruto plača na zaposlenega v dejavnostih javnih storitev, v EUR, 2008–2012**




Vir: SURS, preračuni UMAR.

***Po treh dogovorih[76] med vlado in sindikati javnega sektorja, sklenjenih v obdobju 2009–2011, je bil maja letos sklenjen nov dogovor o ukrepih na področju plač, ki skupaj z Zakonom za uravnoteženje javnih financ podpira uresničevanje rebalansa za letošnje leto.*** Zadnji dogovor[77] določa še bolj restriktivno plačno politiko javnega sektorja tako za letošnje kot prihodnje leto. Za letos je s 1. junijem predvideno izplačilo preostalih dveh četrtin odprave plačnih nesorazmerij, hkrati pa se bodo za 8 % znižale osnovne plače vsem javnim uslužbencem. Skupni neto učinek (prihranek) obeh ukrepov je ocenjen na 3 % letne mase plač javnih uslužbencev, v povprečju letošnjega leta pa bo zato po naši oceni nominalna rast bruto plače v dejavnostih javnih storitev za okrog 2 o. t. nižja, kot bi bila brez ukrepov. Hkrati se bodo ukinile varovane plače in znižala nekatera ostala povračila in nadomestila javnim uslužbencem, ki niso del plač (selektivno izplačilo regresa za letni dopust, prevoz na delo in z dela, regres za prehrano, jubilejne nagrade, odpravnine ob upokojitvi, dnevnice za službene poti doma in v tujini, plačilo za delo v tujini, kilometrina za uporabo lastnega vozila v službene namene ipd.). Za drugo leto je (v juniju) predvideno izplačilo zaostalih napredovanj v plačne nazive (v letih 2011 in 2012) in napredovanj v plačni razred v letu 2012, neizplačevanje redne delovne uspešnosti in omejitev izplačil uspešnosti zaradi večjega obsega dela javnim uslužbencem pa je podaljšano vse do konca leta 2013. Dogovorjeno je, da se plače do takrat tudi ne bodo usklajevale za rast cen.

*Slika 21:* **Razmerje med povprečno bruto plačo dejavnosti javnih storitev in zasebnega sektorja*, v %, 1991–2011, dejavnosti zasebnega sektorja=100**




Vir: SURS, preračuni UMAR.
Opomba: *Do vključno leta 2008 so dejavnosti javnih storitev opredeljene kot dejavnosti L-O, zasebni sektor vse ostale dejavnosti (A-K), SKD 2002. Od leta 2009 dalje so dejavnosti javnih storitev opredeljene kot dejavnosti O-Q, zasebni sektor vse ostale dejavnosti (A-N; R-S), po SKD 2008. Vir: SURS, preračuni UMAR.

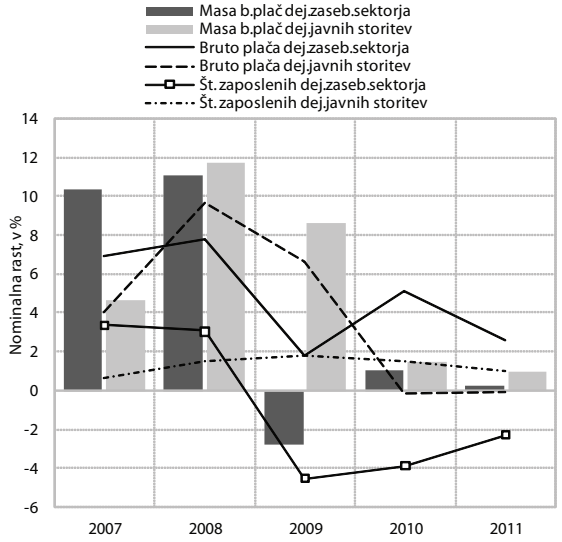
***Razmerje med bruto plačo dejavnosti javnih storitev in dejavnosti zasebnega sektorja se je zadnji dve leti opazno znižalo, letos pa se bo z napovedanimi posegi v plače javnega sektorja še bolj.*** Doseženo razmerje med bruto plačo dejavnosti javnih storitev in bruto plačo dejavnosti zasebnega sektorja je vedno posledica gibanja plač obeh skupin dejavnosti. Tako je bilo znižanje razmerja v letu 2010 posledica varčevalnih ukrepov na področju plač javnega sektorja, kot tudi okrepljene rasti plač zasebnega sektorja zaradi dviga minimalne plače in sprememb v strukturi zaposlenih. V letu 2011 doseženo razmerje (20,6 % višja povprečna bruto plača kot v dejavnostih zasebnega sektorja, Slika 16) se bo letos še znižalo zaradi še ostrejših ukrepov na področju plač javnega sektorja, tako da bo bruto plača v dejavnostih javnih storitev še za okoli 15 % višja od bruto plače v

[76] Vlada in socialni partnerji so v obdobju 2009–2011 podpisali tri dogovore, ki so bili realizirani s pripadajočimi aneksi h Kolektivni pogodbi za javni sektor ter s sprejemom treh interventnih zakonov (zadnji od njih kot rezultat dogovora socialnih partnerjev in parlamentarnih strank). Na tej podlagi je bilo premaknjeno izplačilo tretje in četrte četrtine sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij (na obdobje po preseganju 2,5-odstotne gospodarske rasti), v letu 2011 so bila zamrznjena napredovanja na delovnem mestu v višji plačni razred, zaostril se je mehanizem usklajevanja plač z inflacijo, višina regresa za letni dopust je ostala na ravni iz leta 2008, začasno je ukinjeno izplačevanje redne delovne uspešnosti, omejen pa je tudi obseg sredstev za izplačilo povečanega obsega dela. Ukrepi so veljali do konca junija 2012 oz. ponekod do konca letošnjega leta.

[77] Dogovor o ukrepih na področju plač, povračil in drugih prejemkov v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ za obdobje od 1. junija 2012 do 1. januarja 2014 (Uradni list RS št. 38/12) skupaj z Aneksom št. 5 h kolektivni pogodbi za javni sektor (Uradni list RS, št. 40/12).

dejavnostih zasebnega sektorja. Razmerje je tudi sicer v obdobju zadnjih dvajset let precej nihalo, na kar so vplivale tudi sistemske spremembe ureditve plač javnega sektorja. V letu 1996 je bil sprejet Zakon o razmerjih plač v javnem sektorju s ciljem poenotenja plač, kasneje pa so bili uvedeni dodatki k plačam, ki so ponovno zvišali razmerje (1998–2002). Zakon o sistemu plač javnega sektorja je bil sprejet leta 2001 in temu je sledilo obdobje umirjanja razmerja vse do leta 2008, ko so se začele plače v javnem sektorju dejansko izplačevati po tem zakonu. Od leta 2009 se razmerje zopet umirja zaradi kriznih ukrepov.

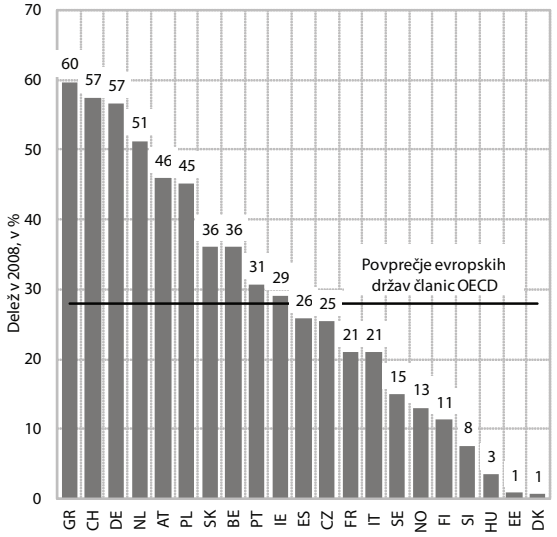
*Slika 22:* **Rast bruto plače, števila zaposlenih in mase plač v dejavnostih zasebnega sektorja in dejavnostih javnih storitev, v %**




Vir: SURS, preračuni UMAR.
Opomba: Razmejitev na dejavnosti zasebnega sektorja in dejavnosti javnih storitev je (zaradi lažje in konsistentne primerjave rasti plač in produktivnosti dela) prilagojena SURS-ovi razmejitvi dejavnosti ob četrtletni objavi bruto domačega proizvoda. Javne storitve vključujejo dejavnosti O-Q, zasebni sektor pa vse ostale (A-N, R-S).

***Ukrepi za javnofinančno konsolidacijo so že četrto leto zapored usmerjeni predvsem v omejevanje rasti plač zaposlenih v javnem sektorju, neučinkovito pa je bilo omejevanje zaposlovanja, ki prav tako pomembno zaznamuje višino stroškov dela v javnem sektorju.*** Za učinkovito nadzorovanje mase plač (Slika 17) je poleg gibanja povprečne bruto plače na zaposlenega namreč pomembno tudi gibanje števila zaposlenih. Dosedanja rast zaposlenosti v dejavnostih javnih storitev se ni umirjala toliko, kot je bilo predvideno, saj je bilo v letu 2011 število zaposlenih[78] za 4,4 % višje kot leta 2008 (v dejavnostih zasebnega sektorja pa v enakem obdobju za 10,3 % nižje). Rast zaposlovanja je posledica nedomišljenih linearnih omejitev zaposlovanja, ki ob naraščanju potreb po določenih javnih storitvah (storitve vrtcev, domov za starejše, zdravstvene storitve) niso bile realizirane. Zgolj zamrznitev elementov plač javnega sektorja in dosedanji neučinkovit način omejevanja zaposlovanja zato ne moreta omogočiti dolgoročne zdržnosti izdatkov za plače javnega sektorja v okviru javnofinančne konsolidacije in dolgoročno tudi ne moreta biti primeren ukrep za obvladovanje izdatkov za plače. V okviru dosedanjih ukrepov postaja problematično predvsem zamrzovanje vseh stimulativnih elementov plačnega sistema (delovna uspešnost, napredovanje), ki predstavljajo motivacijo za delo vsem zaposlenim, še posebej mlajšim uslužbencem. Zato bi bilo treba najti rešitve, ki bodo predstavljale stabilnejšo in motivacijsko naravnano plačno politiko. Ob tem bo nujno bolj selektivno in ambiciozno omejevati zaposlovanje pri izvajalcih, ki sodijo v sektor država (oz. izvajanje teh storitev financirati iz zasebnih virov). Kjer je le mogoče in demografske spremembe ne zahtevajo nujno potrebnih novih zaposlitev, bi se smelo dopuščati le delno nadomeščanje odhajajočih javnih uslužbencev, kot so to v času krize že storile številne članice EU.[79] Ob tem pa bo treba nujno odpreti tudi razpravo o strukturi zaposlenih v javnih storitvah, saj pri nas v bistveno višjem deležu kot v povprečju evropskih držav prevladujejo izvajalci, ki sodijo v sektor država, bistveno manj pa je zasebnikov (Slika 22).[80]

*Slika 23:* **Delež zaposlenih pri zasebnih izvajalcih dejavnosti javnih storitev (O–Q)**




Vir: Eurostat, OECD, preračuni UMAR.

[78] Zaposlene osebe, ki so prejele plačo pri pravnih osebah (vir SURS, obrazec ZAP/M).

[79] Glej UMAR, Poročilo o razvoju 2012, str. 18–19.

[80] Več glej v UMAR, Poročilo o razvoju 2012, str. 66–67.

# 3. Izzivi

***Zaradi povečanja strukturnih problemov na trgu dela, ki lahko povzročijo visoko brezposelnost, je oblikovanje sklopa ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, osrednji izziv ekonomske politike.*** Povečanje strukturnih problemov na trgu dela lahko v prihodnjih letih ob odsotnosti boljše regulacije in politike trga dela ter večje usklajenosti posameznih politik, ki vplivajo na trg dela, pripelje do tega, da bomo v pogojih skromne gospodarske rasti soočeni s stagnacijo zaposlovanja in trdovratno visoko brezposelnostjo. Ob padcu stopnje delovne aktivnosti v obdobju 2008–2011 se je Slovenija močno oddaljila od cilja 75-odstotne stopnje delovne aktivnosti (v starostni skupini 20–64 let) v letu 2020 (cilj EU 2020). Za doseganje tega cilja bi Slovenija morala oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, in zagotavljati večjo skladnost posameznih politik, ki pa niso omejene zgolj na politike trga dela. Do sedaj Slovenija na trgu dela še ni uspela uveljaviti reform v smeri koncepta varne prožnosti. Nov zakon o urejanju trga dela je sicer predvidel določene spremembe za večjo dohodkovno varnost v času brezposelnosti, ni pa bilo sprememb, ki bi povečeval fleksibilnost. Izolirane in delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela, zato bo po treba oblikovati konsenz o nadaljevanju in vsebini reform trg dela ter oblikovati ukrepe, ki se bodo lotevali ključnih problemov trga dela.

***Močna segmentacija trga dela je pomemben izziv za politiko trga dela.*** Začasne zaposlitve so v Sloveniji bolj razširjene kot v povprečju EU, na kar vpliva zlasti večja delovnopravna varnost zaposlitve za nedoločen čas, kjer po togosti izstopa ureditev pri odpuščanju redno zaposlenih na področjih: (i) postopkov pri odpuščanju, (ii) možnosti vrnitve na delovno mesto po neupravičenem odpustu in (iii) opredelitve neupravičenega (un-fair) odpusta. Močno od povprečja odstopa razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi, na kar še posebej vpliva študentsko delo. Za zmanjšanje starostne segmentacije, ki izvira iz sistemske regulative trga dela, pa bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas in (ii) drugače urediti študentsko delo. Povečanje koncesije na študentsko delo, ki jo uvaja Zakon o uravnoteženju javnih financ,[81] bo sicer zmanjšalo cenovno privlačnost študentskega dela, vendar ne bo vplivalo na druge vzroke za njegovo privlačnost za delodajalce. Poleg tega mladim ne bo omogočilo,da se čim prej vključijo v sisteme socialnih zavarovanj. Ker je analiza študentskega dela (velik del delovne aktivnosti mladih) pokazala, da večino opravljenih del predstavljajo fizična in manj zahtevna dela (Šušteršič in drugi, 2010), bi bilo smiselno študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivali na karierno pot študenta/dijaka in s tem olajšati prehod iz izobraževanja v zaposlitev.

[81] Koncesijska dajatev se v skladu z zakonom povečuje na 23 % ( prej 12 %).

***Izziv predstavlja tudi zmanjšanje neskladij med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela, ki je posledica strukture vpisa mladih po programih na terciarni in srednješolski ravni.*** Neusklajena struktura diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov v obdobju 2008–2011 sta povečala probleme mladih diplomantov pri zaposlovanju. Omenjeno neskladje obstaja tudi na ravni srednješolskega in poklicnega izobraževanja. Pogosto se soočamo s preveliko ponudbo diplomantov določenih profilov in hkrati s pomanjkanjem kadrov v določenih poklicih. Zato zagotavljanje ustreznega razmerja med spodbujanjem vključenosti v poklicno izobraževanje in terciarno izobraževanje ter spodbujanjem vključenosti v programe, kjer kadrov primanjkuje, predstavlja izziv. Za zmanjšanje strukturnih neskladij bi bilo kratkoročno smiselno okrepiti vlogo programov APZ na področju izobraževanja in usposabljanja, ki morajo biti bolj povezani s potrebami delodajalcev, in vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanja potreb delodajalcev po veščinah in znanjih.

***Še vedno pa ostaja izziv tudi oblikovanje celovite reforme trga dela v Sloveniji.*** Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji so bile v zadnjih letih parcialne, zamujeno je bilo kar nekaj priložnosti za paketno sprejemanje reform, ki bi lažje pripeljalo do dogovora med socialnimi partnerji (Ekonomski izzivi 2011). Ponovno se napovedujejo spremembe Zakona o delovnih razmerij, ki bi morale potekati v smeri varne prožnosti in biti del celovite reforme trga dela, predvsem pa bi morale prispevati k zmanjšanju segmentacije trga dela.

# Literatura in viri

Arpaia A. in Curci N.(2010). »EU labour market behaviour during the Great Recession«, European Economy Economic Papers, no. 405, European Commission, Directorate General of Economic and Financial Affairs

Bassanini, A., in Duval, R. (2006): Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions. OECD Economics Department Working Paper: 486.

Cazes in drugi (2009). Labour market policies in times of crisis. Geneva : ILO Employment Working Paper No. 35.

Eurostat portal page – Education and training. (2012). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu.
Eurostat portal page – Population. (2012). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu.
Eurostat portal page –Labour market. (2012). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

EC(2011). Labour market developments in EU;2011 European Economy. 2. August 2011. Dosegljivo na spletni strani http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/ee2_en.htm

Jobs for Youth – Australia (2009). Paris: OECD.

Jobs for Youth – Norway (2008). Paris: OECD.

Jobs for Youth – Denmark (2009). Paris: OECD.

Youth and Work in Austria (2010). Vienna: Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Prot

Lušina,U, . Brezigar-Masten, A: Fleksibilnost trga dela v Sloveniji in povpraševanje slovenskih podjetij po delu, Delovni zvezek UMAR 3/2011.

OECD (2010) OECD Employment Outlook – moving beyond the jobs crisis.Paris: OECD

OECD (2010), Off to a Good Start? Jobs for Youth, OECD Publishing. Dosegljivo na spletni strani: http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en

Parent-Thirion, A.(2010): What workers say: 20 years of working conditions- preliminary results Launch of the first findings of Eurofound's 5th European Working Conditions Survey, 16-17 November 2010. Dosegljivo v decembru 2011 na spletni strani: http://www.eurofound.europa.eu/events/2010/ewcs1110/documentation.htm

Prosta dela, zaposlitve in brezposelni po nazivih poklicne oziroma strokovne izobrazbe, obdobje 2000 – 2011. (različna leta 2001 – 2012). Ljubljana: Zavod RS za zaposlovanje.

Rezultati ankete LPZAP Napoved zaposlovanja za leto 2011. (2011). Ljubljana: Zavod RS za zaposlovanje. Pridobljeno na http://www.ess.gov.si/_files/2484/Rezultati_ankete_LPZAP_2010-11.pdf

Special Eurobarometer Attitudes towards vocational education and training. (2011). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_369_en.pdf

Šušteršič in drugi (2010). Ekonomski vidiki študentskega dela. Dosegljivo na spletni strani: http://www.sizad.si/podrocja-delovanja

UMAR (2011) Ekonomski izzivi 2011- Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko.

UMAR (2012): Poročilo o razvoju 2012.

Youth Employment Measures 2010 (2011). Brussels: European Commission.

# Priloga

## Predpostavke in metodološka pojasnila k projekciji vključenosti mladih v izobraževanje do leta 2020

***Projekcija vključenosti mladih v izobraževanje metodološko temelji na projekciji tranzicijskih koeficientov, to je verjetnosti prehoda iz posameznih zaključenih nižjih stopenj izobraževanja v višje stopnje.*** Te verjetnosti za mladino v srednjih šolah za preteklo obdobje ocenjujemo tako, da podatke o številu učencev in dijakov, ki so zaključili posamezne stopnje srednjega izobraževanja, primerjamo s številom učencev, ki so pred ustreznim številom let zaključili osnovno šolo, za redne študente pa tako, da število rednih diplomantov primerjamo s številom dijakov, ki so pred ustreznim številom let zaključili štiri ali petletno srednješolsko izobraževanje[82]. Projekcijo izrednega in podiplomskega študija pa vežemo na izobrazbeno sestavo prebivalstva po podatkih anket o delovni sili[83]. Pri projekciji upoštevamo smiselne trende ali smiselna povprečja zadnjih let oziroma v različnih dokumentih izražene cilje, če obstajajo. Ocenjene verjetnosti prehoda za obdobje 2000–2010 in projekcijo do leta 2020 prikazujemo v tabeli P1.

***Povečuje se verjetnost, da bo generacija zaključila višje stopnje izobraževanja, kar upoštevamo tudi pri projekciji.*** Po ocenah, opisanih v prejšnjem odstavku, konča osnovno šolo vključno s šolo s prilagojenim programom okrog 95 % generacije. Od tega okrog 90 % (ali okrog 85 % demografske generacije) konča vsaj eno stopnjo srednješolskega izobraževanja. Znotraj tega se je v obdobju 1995–2005 relativno hitro povečeval delež generacije, ki je zaključila gimnazijo ali tehniško in drugo strokovno izobraževanje (zadnja leta se je ustalil na ravni okrog 78 % generacije s končano osnovno šolo), zniževal pa se je delež generacije s končano nižjo ali srednjo poklicno izobrazbo. V istem obdobju se je hitro povečevalo tudi število diplomantov terciarnega izobraževanja, ki je do leta 2010 doseglo že skoraj 65 % generacije, ki je opravila maturo ali zaključni izpit. Pri projekciji predvidevamo:

- da se bo delež generacije, ki bo uspešno zaključila nižji poklicni program, še nekoliko znižal (s sedanjih 2,4 % generacije s končano osnovno šolo). Delež generacije, ki bo uspešno zaključila srednje poklicno izobraževanje (v preteklosti se je gibal okrog 30 % generacije s končano osnovno šolo, do leta 2010 pa se je znižal na dobrih 17 %), naj bi, glede na pomanjkanje nekaterih poklicev s to izobrazbo na trgu dela, ostal na približno sedanji ravni. Brez večjih sprememb (to je okrog 30 %) naj bi ostal tudi delež generacije, ki po končani osnovni šoli opravi zaključni izpit, delež generacije, ki opravi maturo (oba deleža sta imela v preteklosti tendenco počasnega naraščanja) pa bi se od sedanjih skoraj 40 % še nekoliko povečal.
- Del generacije po končani srednji šoli nadaljuje šolanje na srednji stopnji in opravi še poklicni ali maturitetni tečaj ali poklicno tehnično izobraževanje. Poklicni tečaj opravi po končani splošni ali strokovni srednji šoli okrog 0,6 % generacije s končano osnovno šolo, kar smo upoštevali tudi v projekciji. Delež generacije, ki opravi maturitetni tečaj, se počasi znižuje. V projekciji predvidevamo znižanje še za eno petino glede ne leto 2010, to je do 0,6 % generacije s končano osnovno šolo. V projekciji smo upoštevali še, da okrog 40 % generacije, ki konča srednje poklicno izobraževanje, zaključi še dvoletno poklicno tehnično izobraževanje.
- Delež generacije z zaključeno gimnazijo, tehnično ali drugo srednjo strokovno šolo, ki v rednem študiju diplomira na višji stopnji terciarnega izobraževanja, naj bi ostal okrog 5-odstoten, delež, ki diplomira na visoki stopnji v rednem študiju, pa naj bi se povečal od sedanjih skoraj 60 % na 65 %.
- Pri projekciji izrednih in podiplomskih študentov, ki jo, kot smo že omenili, vežemo na izobrazbeno sestavo odraslega prebivalstva, ostajamo na ravni verjetnosti, doseženih v povprečju zadnjih petih let, le verjetnost uspešno opravljenega podiplomskega študija smo povečali, glede na sedanji trend povečanega vpisa na ta študij.

***Tudi projekcijo vključenosti mladih in odraslih v srednje in terciarno izobraževanje vežemo na generacijske koeficiente.*** Za preteklo obdobje jih ocenjujemo tako, da podatke o številu učencev in dijakov v srednjih šolah za mladino primerjamo z vsoto števila učencev, ki so končali osnovno šolo v tolikšnem številu predhodnih let, kot normalno traja šolanje na posamezni stopnji srednjega izobraževanja, število rednih študentov pa s številom dijakov, ki so končali 4–5-letno srednje izobraževanje v ustreznem predhodnem številu let. Projekcijo računamo nato na podlagi razmerij med verjetnostjo, da bo

[82] Npr.: število učencev, ki so zaključili nižji poklicni program primerjamo s številom učencev, ki so zaključili osnovno šolo pred dvemi leti, število učencev, ki so zaključili srednjo poklicno šolo, s številom učencev, ki so zaključili osnovno šolo pred tremi leti, število učencev, ki so zaključili splošne, strokovne in tehnične srednje šole, s številom učencev, ki so zaključili osnovno šolo pred štirimi leti, ter število učencev, ki so zaključili poklicni ali maturitetni tečaj ali program poklicnega tehničnega izobraževanja šolo, s številom učencev, ki so zaključili osnovno šolo pred petimi leti. Število rednih diplomantov višje stopnje primerjamo s številom dijakov, ki so zaključili 4-5-letno srednješolsko izobraževanje pred tremi, in število rednih diplomantov visokošolskega študija s številom dijakov, ki so zaključili 4-5-letno srednješolsko izobraževanje pred petimi leti. (Pri tem smo zaradi prekratke serije podatkov zanemarili ločevanje različnih vrst diplomantov visokošolskega študija glede na stopnje bolonjskega študija.) Verjetnost, da demografska generacija ne konča osnovne šole, smo ocenili s primerjavo podatkov o številu otrok, ki so končali osnovno šolo s številom prebivalcev, ki so v istem koledarskem letu dopolnili 15 let.

[83] Izredne diplomante primerjamo s številom prebivalcev v starosti 25-64 let s končano 4-5-letno srednjo šolo, osebe, ki so zaključile podiplomski študij pa s številom prebivalcev v starosti 25-64 let z visoko izobrazbo.

*Tabela P1:* **Verjetnosti prehoda posameznih stopenj zaključenega izobraževanja: ocena za obdobje 2000–2010 in projekcija do leta 2020**

| | 2000-2004 | 2005-2009 | 2010 | 2015 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Verjetnost, da šoloobvezna generacija** | | | | | |
| - konča osnovno šolo | **94,5** | **95,4** | **94,3** | **94,9** | **95,0** |
| od tega OŠ s prilagojenim programom | 1,7 | 1,3 | 1,1 | 1,2 | 1,2 |
| - zapusti šolanje brez končane osnovne šole | **5,5** | **4,6** | **5,7** | **5,1** | **5,0** |
| **Verjetnost, da generacija ki je končala osnovno šolo** | | | | | |
| **- zaključi vsaj eno stopnjo srednješolskega izobraževanja za mladino** | **88,0** | **88,9** | **89,6** | **90,8** | **91,0** |
| od tega: - nižji poklicni program | 3,8 | 2,4 | 2,4 | 2,1 | 2,0 |
| - srednjo poklicno šolo | 26,4 | 20,5 | 17,3 | 17,5 | 17,5 |
| - opravi zaključni izpit | 26,7 | 28,7 | 30,3 | 30,0 | 30,0 |
| - opravi gimnazijo | 31,2 | 37,3 | 39,6 | 41,2 | 41,5 |
| **- opravi poklicni ali maturitetni tečaj** | **1,3** | **2,1** | **1,5** | **1,3** | **1,2** |
| **- zaključi program poklicnega tehničnega izobraževanja** | **10,3** | **9,5** | **7,7** | **7,0** | **7,0** |
| **- zapusti šolanje brez končane srednje šole** | 10,3 | 9,2 | 10,4 | 9,2 | 9,0 |
| **Verjetnost, da generacija, ki je končala 4–5 letno SŠ:** | | | | | |
| - redno diplomira na višji stopnji | **3,6** | **4,1** | **5,1** | **5,0** | **5,0** |
| - redno diplomira na visoki stopnji*) | **48,6** | **48,5** | **59,2** | **64,2** | **64,9** |
| - zapusti šolanje brez diplome v rednem študiju | **44,5** | **48,4** | **35,6** | **30,7** | **30,1** |
| **Verjetnost (v %), da odrasla oseba (v starosti 25–64 let)** | | | | | |
| - s končano 4–5 letno SŠ izredno diplomira na višji stopnji | **0,3** | **0,6** | **0,7** | **0,6** | **0,6** |
| - s končano 4–5 letno SŠ izredno diplomira na visoki stopnji*) | **1,0** | **1,1** | **1,0** | **1,0** | **1,0** |
| - z visoko izobrazbo opravi magisterij ali doktorat | **1,2** | **1,1** | **0,8** | **1,8** | **2,1** |

Vir: Lastna ocena in projekcija na podlagi podatkov SURS.

Opomba: * Vključeni so tudi magisteriji na II. stopnji bolonjskega študija.

generacija vpisana v posamezne vrste izobraževanja in verjetnostjo, da bo to izobraževanje tudi uspešno zaključila. Ta razmerja so običajno večja od 1 zaradi ponavljavcev, prepisov iz posameznih vrst šol na drugo vrsto, počasnega zaključevanja šol in/ali osipa. Obratno razmerje pa nam lahko da tudi grobo oceno uspešnosti vpisa generacij v posamezne stopnje izobraževanja. To oceno prikazujemo v tabeli P2. Pri projekciji smo večinoma upoštevali povprečno doseženo razmerje v zadnjih nekaj letih, nekoliko smo ga izboljšali le pri poklicnem in maturitetnem tečaju, pomembneje pa pri uspešnosti višješolskega izobraževanja.

***Če tako predpostavljene koeficiente verjetnosti prehoda in uspešnosti zaključevanja posameznih stopenj izobraževanja apliciramo na projekcijo prebivalstva, nam to omogoča projekcijo vključenosti in zaključevanja šolanja mladine v srednjih šolah ter študentov.*** Upoštevali smo zadnjo projekcijo prebivalstva Slovenije Europop 2010, ki jo je pripravil Eurostat. Iz števila vključenih v posamezne stopnje izobraževanja v posameznem koledarskem letu ter števila oseb, ki so v istem letu to izobraževanje uspešno zaključile.

*Tabela P2:* **Verjetnosti uspešnosti zaključevanja posameznih stopenj izobraževanja[1] : ocena za obdobje 2000–2010 in projekcija do leta 2020**

| | 2000-2004 | 2005-2009 | 2010 | 2015 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Generacija, ki je končala NPP v % od vpisane generacije | 66,2 | 66,7 | 92,0 | 75,0 | 75,0 |
| Generacija, ki je končala SPŠ v % od vpisane generacije | 83,2 | 86,0 | 84,1 | 85,0 | 85,0 |
| Gen., ki je opravila zaključni izpit v % od gen.,vpisane v strokovne in tehnične .SŠ | 80,1 | 79,9 | 78,0 | 80,0 | 80,0 |
| Gen., ki je opravila maturo v % od gen.,vpisane v gimnazije | 86,8 | 87,5 | 91,6 | 90,5 | 90,5 |
| Gen., ki je opravila poklicni tečaj, v % od vpisane generacije | 53,7 | 44,1 | 49,1 | 51,9 | 52,4 |
| Gen., ki je opravila maturitetni tečaj, v % od vpisane generacije | 37,5 | 32,7 | 17,2 | 26,6 | 28,6 |
| Gen., ki je končala PTI v % od vpisane generacije | 71,3 | 69,6 | 67,4 | 70,0 | 70,0 |
| Gen.,ki je redno diplomirala na višji stopnji v % od vpisane generacije | 53,0 | 26,5 | 23,1 | 42,2 | 50,7 |
| Gen.,ki je redno diplomirala na visoki stopnji v % od vpisane generacije | 64,8 | 62,7 | 72,5 | 74,9 | 75,0 |

Vir: Lastna ocena in projekcija na podlagi podatkov SURS.

Opomba: Te verjetnosti so ocenjene kot razmerje med deležem generacije, ki je uspešno zaključila posamezno stopnjo izobraževanja, in deležem iste generacije, ki je bila vpisana v isto stopnjo izobraževanja.

# III.
# Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji

# Povzetek

***Razmere v slovenskem finančnem sektorju so se v letu 2011 še zaostrile.*** Obseg kreditov slovenskih bank nebančnim sektorjem je beležil največje zmanjšanje doslej. To je posledica močno omejene kreditne ponudbe, pa tudi manjšega povpraševanja po kreditiranju, ki je najpomembnejši vir financiranja slovenskega gospodarstva. Vsi ti dejavniki predstavljajo tudi tveganje za prihodnjo kreditno aktivnost v Sloveniji. Ocenjujemo, da je stanje v slovenskem finančnem sistemu pomembno prispevalo k ponovnemu nadpovprečnemu umirjanju gospodarske aktivnosti v Sloveniji[1].

***Zunanji dejavniki še naprej ostajajo pomembna omejitev kreditiranja v Sloveniji.*** Razmere na medbančnih trgih so se tako konec preteklega leta močno zaostrile, saj je bilo zaupanje med bankami zaradi poglabljanja dolžniške krize zelo nizko. Ponudba medbančnih sredstev se je močno skrčila, tako da je ECB ob koncu leta ponovno sprejela sveženj nestandardnih ukrepov, s katerimi je omilila pritiske na medbančnih trgih. Vpliv omejene ponudbe medbančnih finančnih virov so naše banke še posebej močno občutile, saj se Slovenija uvršča v tisto skupino držav članic evrskega območja, ki se jim je bonitetna ocena občutneje znižala, vzporedno s tem pa so se zniževale tudi bonitetne ocene slovenskih bank, kar je še dodatno omejilo njihov dostop do svežih virov financiranja.

***Poleg zunanjih dejavnikov pa so k nižji ponudbi bančnih virov močno prispevala tudi notranja neravnovesja, ki izhajajo iz obdobja ugodnih gospodarskih gibanj.*** Slovenske banke se zaradi slabih odločitev v preteklosti, ko so financirale tudi projekte, ki niso bili ekonomsko upravičeni, soočajo z močnim prirastom deleža nedonosnih terjatev, ki je bil med najvišjimi v evrskem območju[2]. Banke so zaradi vse slabše kakovosti njihove aktive tako še okrepile oblikovanje dodatnih rezervacij in oslabitev, ki je bilo na najvišji ravni doslej. To je poslabšalo tudi poslovne rezultate bank in še dodatno zavrlo kreditno aktivnost. Banke pa so zaradi nizke kapitalske ustreznosti precej omejene pri pridobivanju virov financiranja in prevzemanju dodatnih tveganj. Na slabo kapitalsko ustreznost slovenskih bank kažejo tudi stresni testi, kjer sta dve slovenski banki kljub dokapitalizaciji dosegli podpovprečne rezultate. Samo dokapitalizacija bank pa ni dovolj za izboljšanje razmer v slovenskem bančnem sistemu, saj že obe lani dokapitalizirani banki ponovno potrebujeta svež kapital[3]. Ocenjujemo, da je treba za večjo učinkovitosti slovenskega gospodarstva izboljšati upravljanje bank in tudi drugih gospodarskih družb.

***Omejitveni dejavniki na strani povpraševanja po kreditiranju so se v preteklem letu okrepili.*** Slovenska podjetja in nedenarne finančne institucije (v nadaljevanju NFI) so močno odvisna od dolžniških virov financiranja in so med najbolj zadolženimi v evrskem območju. Zadolženost pa se kljub močnemu naporu podjetij za njeno zmanjšanje do leta 2010 ni bistveno znižala, v letu 2011 pa se je še povečala in se močno približala rekordnim ravnem iz leta 2008. Prirast je tako v prvi vrsti posledica nadaljnjega krčenja kapitala slovenskih podjetij in NFI zaradi negativnih gibanj na kapitalskih trgih, na drugi strani pa se je obseg kreditov podjetij in NFI kljub občutnemu zmanjševanju obveznosti do bank povišal, kar je po naši oceni tudi posledica večjega medpodjetniškega financiranja. Ta deloma nadomešča izpad bančnega financiranja, s tem pa se tveganje slabšanja bilanc zaradi prevelike izpostavljenosti prenaša tudi na podjetja in NFI. Slabši poslovni rezultati pa ob nezmožnosti ustvarjanja lastnih virov financiranja in večji obremenjenosti prostega denarnega toka še poglabljajo problem prezadolženosti slovenskega gospodarstva. Gospodarska aktivnost se je v drugi polovici preteklega leta skrčila, kar je prav tako vplivalo na nižji obseg povpraševanja po kreditih. Močno pa se je umirilo tudi zadolževanje gospodinjstev, ki je bilo še leta 2010 na razmeroma visoki ravni, kar pa je po naši oceni posledica slabih razmer na trgu dela, manjše kreditne sposobnosti in velike negotovosti na nepremičninskem trgu.

***Banke tako kljub ukrepom ECB še naprej ostajajo nenaklonjene prevzemanju dodatnih tveganj.*** Prosta denarna sredstva v veliki meri vlagajo predvsem v financiranje države, ki za pokrivanje velikega javnofinančnega primanjkljaja sredstva nujno potrebuje in se zaradi omejenega dostopa do virov financiranja na evrskem trgu obveznic od druge polovice lanskega leta zadolžuje le na domačem trgu s kratkoročnimi zakladnimi menicami. Obseg dolžniških vrednostnih papirjev domačih nebančnih sektorjev, kjer po naši oceni pretežen del predstavljajo državni vrednostni papirji, se je v zadnjih šestih mesecih[4] (kljub zapadlosti državne obveznice v višini 1 mrd EUR[5]) okrepil za 1,1 mrd EUR. Banke lahko namreč državne vrednostne papirje zastavijo za refinanciranje pri ECB, tako da takšno kreditiranje nima večjega vpliva na likvidnost bančnega sistema. Takšne operacije pa niso brez tveganja, saj se lahko zgodi, da ob morebitnem nadaljnjem zniževanju bonitetne ocene Slovenije slovenski državni vrednostni papirji ne bodo več primerni za zavarovanje posojil, prejetih od ECB. Poleg tega nestandardni ukrepi, ki jih je sprejela ECB, veljajo le omejen čas.

[1] V primerjavi s Slovenijo sta leta 2011 večji realni upad BDP-ja beležili le še Grčija in Portugalska.
[2] Nekoliko višji prirast od Slovenije sta beležili le še Grčija in Irska.
[3] Za NLB zahtevajo dodatno dokapitalizacijo tudi regulatorji.
[4] V zadnjem četrtletju lani in prvem četrtletju letos.
[5] Na osnovi podatkov iz plačilne bilance ocenjujemo, da so slovenske banke imele v lasti za približno 300 mio EUR zapadlih obveznic.

***Ena izmed pomembnejših težav v slovenskem finančnem sistemu je po naši oceni tudi upravljanje naložb.*** Ugotavljamo, da po treh letih hitrega poslabševanja kakovosti naložb še ni prišlo do čiščenja portfelja naložb slabše kakovosti. To je po naši oceni posledica neučinkovitosti slovenskega pravnega sistema, kjer so stečajni postopki dolgotrajni in ob tem dopuščajo še dodatno izčrpavanje podjetij. Poleg tega se še vedno čuti močna vloga države v gospodarstvu, kar onemogoča, da bi upravljanje z naložbami potekalo po ekonomskih kriterijih. Ena izmed pomanjkljivosti pa je po naši oceni tudi neažurno spremljanje dolžnikov, saj ocenjujemo, da se banke njihovih težav zavedo šele, ko pride do zamud pri poravnavanju zapadlih obveznosti do bank. Takrat so upniki običajno že v precej velikih težavah, saj so banke v večini primerov med zadnjimi v vrsti subjektov, ki jim podjetja v težavah ne poravnavajo zapadlih obveznosti.

# Uvod

***Kreditna aktivnost se je v evrskem območju pretežen del leta 2011 krepila, v Sloveniji pa se je še naprej zmanjševala.*** Odstopanja so precej velika na strani bančnega financiranja podjetij in NFI, kjer se je v EMU njihovo kreditiranje do vključno oktobra pretežno krepilo, medtem ko je v Sloveniji kreditna aktivnost izraziteje upadla. To je posledica tega, da so viri financiranja za slovenske banke še vedno močno omejeni, obenem pa banke ob hitrem slabšanju kakovosti njihovih naložb niso pripravljene sprejemati novih tveganj, umirjalo pa se je tudi povpraševanje po kreditih. Ob koncu leta, ko so se razmere na finančnih trgih evrskega območja močno zaostrile, kreditna aktivnost bank pa se je občutno skrčila, je ECB ponovno sprejela nestandardne ukrepe za blažitev finančne krize. Osrednji ukrep sta bili dve operaciji dolgoročnejšega refinanciranja, s katerimi je ECB bankam zagotovila dobrih 1000 mrd EUR dolgoročnih sredstev. S tem so se sicer omilili pritiski na likvidnost bančnega sistema in na trg obveznic držav članic evrskega območja, kreditna aktivnost pa je ostala skromna.

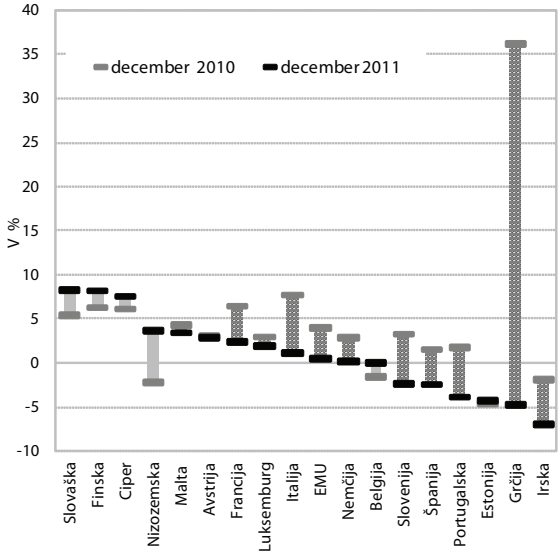
***V tem delu Ekonomskih izzivov smo se osredotočili predvsem na gibanja, povezana s financiranjem slovenskega gospodarstva.*** V prvem poglavju se osredotočamo na gibanja na kreditnih trgih v evrskem območju in v Sloveniji. V drugem poglavju analiziramo gibanje zadolževanja in zadolženosti slovenskih podjetij, ki je eden izmed pomembnejših dejavnikov omejene kreditne aktivnosti v Sloveniji. Na to pa pomembno vplivajo tudi močno omejeni bančni viri in visoka odvisnost slovenskih bank od tujih dolžniških virov, kar bomo podrobneje opredelili v tretjem poglavju. V četrtem poglavju izpostavljamo največja tveganja za nadaljnje zaostrovanje razmer v slovenskem bančnem sistemu in še izrazitejše umirjanje kreditne aktivnosti, v zadnjem poglavju pa podajamo izzive.

# 1. Kreditni trgi

## 1.1. Kreditni trgi v evrskem območju

***Primerjava medletnih stopenj rasti kreditov nebančnim sektorjem kaže, da se je kreditna aktivnost v letu 2011 umirjala v večini držav članic EMU.*** Večji upad od Slovenije pa so beležile le še Estonija in države, ki jih je finančna kriza najbolj prizadela, z izjemo Italije. Po podatkih ECB je najvišjo rast med vsemi državami članicami evrskega območja beležila Slovaška, ki je že v preteklih letih beležila nadpovprečno rast kreditov domačim nebančnim sektorjem.

*Slika 1:* **Medletne stopnje rasti kreditov nebančnim sektorjem v državah članicah EMU**



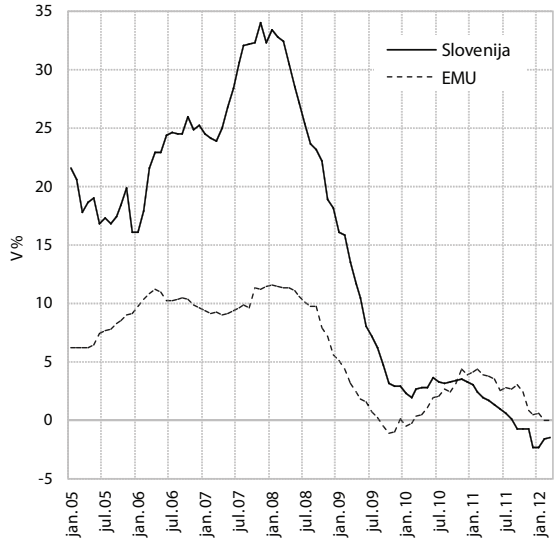

Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

***Prirast kreditov v evrskem območju je lani dosegel le dobro desetino ravni iz leta 2010.*** Glavni razlog za umirjanje lahko iščemo predvsem v umirjanju zadolževanja gospodinjstev in odplačevanju kreditov države. Financiranje podjetij in NFI se je povečalo in je predstavljalo pretežen del neto tokov zadolževanja nebančnih sektorjev, a je bilo kljub temu še vedno precej pod ravnjo pred izbruhom finančne krize. Glede na prirast obsega kreditov podjetij in NFI ocenjujemo, da so bile banke lani pretežen del leta manj zadržane pri prevzemanju tveganj. S ponovnim zaostrovanjem razmer na finančnih trgih ob kocu leta pa se je tudi kreditiranje podjetij in NFI močno umirilo in ga tudi ukrepi ECB niso okrepili.

## 1.2. Gibanja na kreditnem trgu v Sloveniji

***V letu 2011 se je kreditna aktivnost v Sloveniji glede na leto prej precej umirila, kar je posledica manjšega kreditiranja in večjega razdolževanja nebančnih sektorjev.*** Obseg kreditov je prvič, odkar imamo primerljive podatke, beležil upad[6], ki je znašal slabih 800 mio EUR. Odplačila so bila izrazita predvsem v drugi polovici leta.

*Slika 2:* **Medletne stopnje rasti kreditov bank nebančnim sektorjem v Sloveniji in v EMU**




Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

### *1.2.1. Zadolževanje podjetij in NFI*

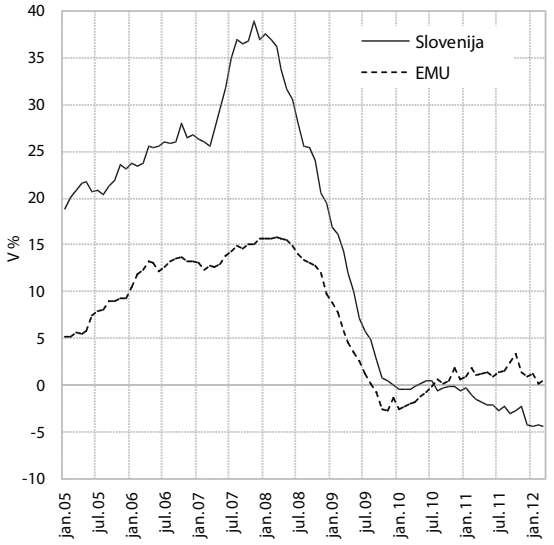
***Znižanje kreditov podjetij in NFI se je v letu 2011 še okrepilo, medtem ko so ta na drugi strani okrepila zadolževanje v tujini. Upad kreditov*** podjetij in NFI pri domačih bankah je dosegel skoraj 1 mrd EUR. Približno tri četrtine znižanja je posledica nižjega obsega kreditov podjetij, ki so še leto pred tem beležila skromen prirast kreditov pri domačih bankah. Občutnejši kot leto pred tem pa je bil tudi upad obsega kreditov NFI. Obseg kreditov podjetij in NFI se je leta 2011 postopoma zniževal, decembra pa so se razmere močno zaostrile, tako da je samo zniževanje v tem mesecu predstavljalo dobrih 60 % letnega zmanjšanja obsega kreditov podjetij in NFI.

***Večja in finančno stabilnejša podjetja so lani v večji meri izkoristila možnost financiranja v tujini.*** S tem so po naši oceni izkoristila tudi boljšo dostopnost tujega financiranja in ugodnejše pogoje financiranja, saj so tuje obrestne mere v povprečju še vedno občutno

[6] Od leta 2005 dalje.

nižje. Neto tokovi tujih kreditov podjetij in NFI so tako v letu 2011 znašali 185,3 mio EUR, medtem ko so bila neto odplačila v letu 2010 na ravni 261,3 mio EUR. Kljub okrepljenemu zadolževanju v tujini pa ostaja ročnostna struktura najetih kreditov precej neugodna, kar lahko kaže na nizko stopnjo zaupanja tujih bank do slovenskih posojilojemalcev. Dolgoročni krediti so tako predstavljali le četrtino vseh neto najetih tujih kreditov. V prvem četrtletju letos pa so se podjetja in NFI v tujini neto razdolževala v višini dobrih 10 mio EUR, kar je posledica neto odplačil dolgoročnih kreditov, medtem ko so se neto prilivi kratkoročnih kreditov glede na isto obdobje lani celo nekoliko okrepili.

*Slika 3:* **Medletne stopnje rasti kreditov bank podjetjem in NFI v Sloveniji in v EMU**

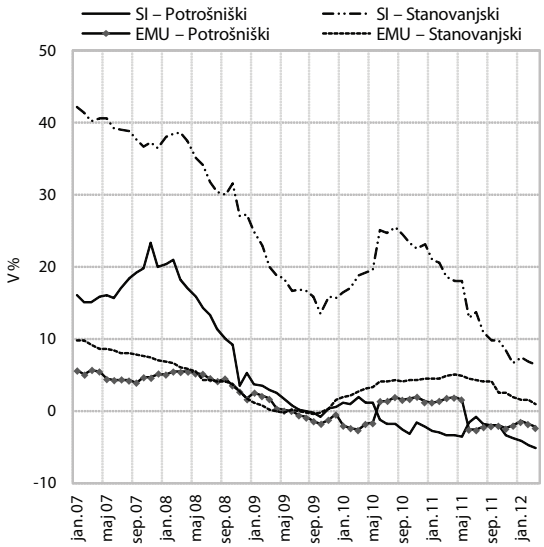



Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

## 1.2.2. Zadolževanje gospodinjstev pri domačih bankah

***Obseg kreditov gospodinjstvom se je leta 2011 le skromno povečal.*** Še leto prej se je obseg kreditov gospodinjstvom in NPISG povečal za dobro desetino, leta 2011 pa je bila rast najnižja (1,9 %), odkar imamo na voljo podatke (2005). Tako kot že prejšnji dve leti, je tudi lani rast izhajala izključno iz stanovanjskih kreditov, zaradi njih pa obseg vseh kreditov gospodinjstvom v Sloveniji še vedno raste nekoliko hitreje kot v EMU. Precej se je zmanjšal (-10,3 %) obseg kreditov v tuji valuti[7], kar je po naši oceni tudi posledica zamenjave deviznih kreditov v evrske. Upad pa je bil nekoliko manjši zaradi visoke vrednosti švicarskega franka, ki je bila konec leta kljub intervenciji švicarske centralne banke še vedno za slabe 3 % višja kot leto pred tem. Zaradi večje volatilnosti na valutnih trgih je v dobrih treh letih delež teh kreditov upadel za več kot tretjino, na 12,3 %.

*Slika 4:* **Medletne stopnje rasti kreditov gospodinjstev v Sloveniji in EU**




Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

***Obseg stanovanjskih posojil se je leta 2011 povečal, vendar za manj kot v predhodnih letih.*** Višji je bil za 6,8 % oz. za 327 mio EUR (december 2011 glede na december 2010). Na to kažejo tudi zadnji podatki GURS-a, po katerih je bilo število prodanih stanovanj in hiš leta 2011 nižje kot leta 2010, ko smo beležili razmeroma visoko rast in se je tudi obseg tovrstnih kreditov povečal za največ doslej (za dobrih 900 mio EUR[8]). Delež stanovanjskih posojil se je tako v zadnjih letih precej povečal, a je še za slabih 18 o. t. nižji kot v EMU (december 2011: 72,3 %). Tudi v prvih mesecih leta 2012 se je obseg stanovanjskih posojil še naprej povečeval, vendar še za nekoliko manj kot v predhodnem letu.

***V razmerah šibke potrošnje se je leta 2011 že drugo leto zapored zmanjšal obseg potrošniških kreditov.*** Povpraševanje po potrošniških kreditih se zmanjšuje že od leta 2008. Obseg teh kreditov se je prvič zmanjšal leta 2010 (-2,3 %), zmanjševanje pa se je nadaljevalo tudi lani (-3,9 %), tako da se je njihov obseg znižal za 110 mio EUR (2010: za 67 mio EUR). Ocenjujemo, da se krediti najemajo pretežno za trajne dobrine, za katere se je potrošnja v teh dveh letih nominalno zmanjšala za skoraj 6 %, realno pa je leta 2011 ostala na ravni 2009. Tudi v prvih mesecih letošnjega leta se obseg potrošniških kreditov zmanjšuje. Vključno z marcem se je v primerjavi s koncem lanskega leta zmanjšal za 67 mio EUR, kar je večje zmanjšanje kot v enakem obdobju lani. Tudi letos se namreč nadaljuje trend padanja potrošnje za večje nakupe, prihodek v trgovini na drobno s pohištvom, gospodinjskimi napravami, gradbenim materialom, avdio in video zapisi v specializiranih prodajalnah se je v prvih treh mesecih medletno zmanjšal za 3,1 %.

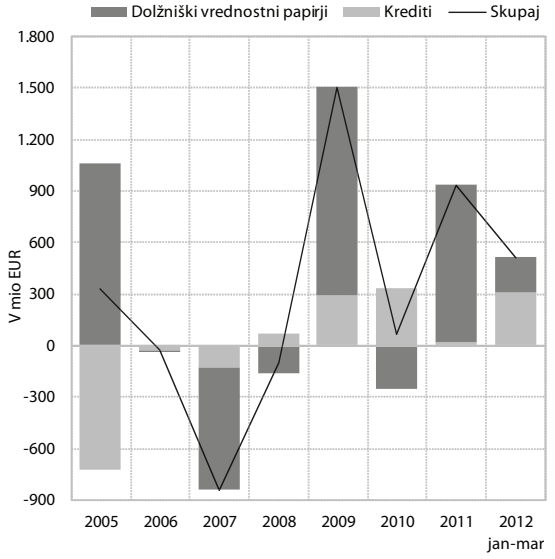
[7] Med njimi prevladujejo krediti, najeti v CHF.

[8] V manjši meri pa je k temu prispevala tudi krepitev švicarskega franka.

### *1.2.3. Zadolževanje države pri domačih bankah*

***Zadolževanje države pri domačih bankah se je v letu 2011 precej okrepilo.*** Obseg terjatev bank do države[9] se je okrepil za skoraj 940 mio EUR. Zadolževanje države je pretežen del leta zaostajalo za ravnjo iz leta 2010, saj se je ta v prvem četrtletju 2011 na mednarodnih finančnih trgih zadolžila za 3 mrd EUR, kar je začasno zadostilo potrebam za tekoče financiranje. Ob koncu leta so se razmere na mednarodnih finančnih trgih, zaradi poglabljanja dolžniške krize, močno zaostrile, dostop Slovenije do mednarodnih finančnih trgov pa je bil prekinjen. Tako se je država decembra zadolžila z izdajo 18-mesečnih zakladnih menic v višini 907,0 mio EUR, zbrana sredstva pa je porabila za poplačilo obveznice RS64, ki ja zapadla v plačilo v začetku februarja 2012.

*Slika 5:* **Ocena povečanja obsega terjatev do države v slovenskem bančnem sistemu**




Vir: BS; preračuni UMAR.

***Slovenija tudi v letu 2012 nima dostopa do mednarodnih finančnih virov, tako da financiranje proračunskega primanjkljaja še vedno temelji na zadolževanju pri domačih bankah.*** Samo v prvih treh mesecih letos se je obseg terjatev do države okrepil za dobrih 500 mio EUR. Približno 60-odstotni prirast je posledica večjega obsega kreditov. Okrepil se je tudi obseg dolžniških vrednostnih papirjev in to kljub poplačilom zapadle obveznice[10].

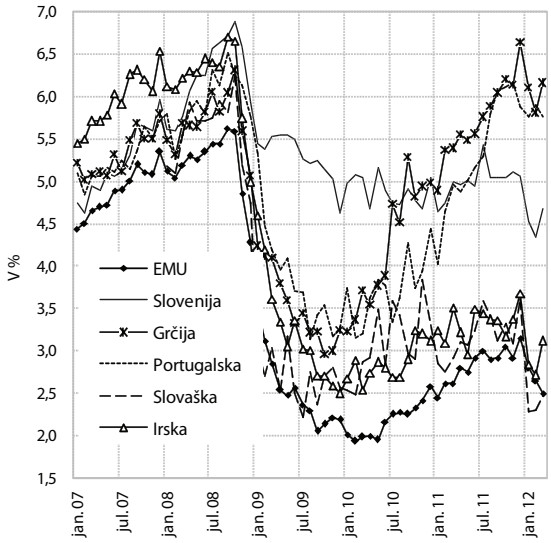
[9] Upoštevali smo državne kredite in dolžniške vrednostne papirje nedenarnih sektorjev, ki jih po naši oceni v veliki meri predstavljajo dolžniški vrednostni papirji republike Slovenije.

[10] Država je v petih mesecih letos izdala že za 961 mio EUR zakladnih menic (glej poglavje o Javnih financah).

## 1.3. Obrestne mere

***Razlike pri aktivnih obrestnih merah za slovenska podjetja so se v preteklem letu gledena evrsko povprečje znižale na raven pod 200 b.t.*** Takšno gibanje pa je precej nepričakovano, saj se je bonitetna ocena Slovenije od konca tretjega četrtletja lani že dvakrat znižala. Zato bi lahko pričakovali, da se bo ob višjih obrestnih merah za zadolževanje države podražilo tudi zadolževanje bank in posledično tudi gospodarstva. Vendar pa do tega ni prišlo, kar je po naši oceni predvsem posledica zelo restriktivne kreditne politike bank v Sloveniji, ki tako odobravajo kredite le še komitentom s prvovrstno bonitetno oceno, medtem ko je komitentom z nekoliko nižjo bonitetno oceno dostop do kreditov praktično onemogočen. Zniževanje razlik med slovenskimi in tujimi obrestnimi merami se je nadaljevalo tudi v začetku letošnjega leta. Ob koncu prvega četrtletja pa so razlike precej poskočile in presegle mejo 200 b.t.

*Slika 6:* **Gibanje obrestnih mer za kredite podjetjem v Sloveniji in nekaterih državah članicah EMU**

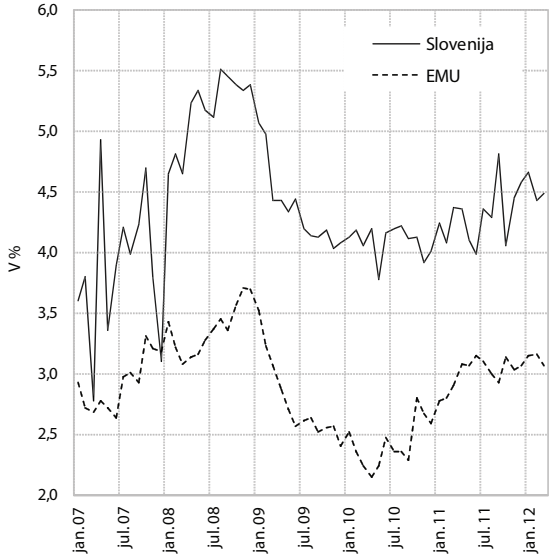



Vir: BS, ECB.

***Precej manjše razlike do evrskega povprečja so medtem pri obrestnih merah za kreditirane gospodinjstev, posebej pri stanovanjskih kreditih, ki se še naprej znižujejo na najnižje ravni vse od uvedbe evra.*** To je še vedno deloma posledica tega, da banke poskušajo prevaliti breme dolga iz prezadolženih podjetij, ki so se ukvarjala s stanovanjsko gradnjo, k manj zadolženim gospodinjstvom. Vendar pa se je tudi stanovanjsko financiranje gospodinjstev močno umirilo, kar je po naši oceni posledica večje previdnosti bank, prav tako pa tudi omejenega povpraševanja po stanovanjskih kreditih zaradi neugodnih razmer na trgu dela, manjše kreditne sposobnosti in velike negotovosti na nepremičninskem trgu.

***Tudi razlike v obrestnih merah za dolgoročne depozite so se v preteklem letu nekoliko znižale, a kljub temu ostajajo visoke.*** Ob manjši dostopnosti dolgoročnih finančnih virov na mednarodnih finančnih trgih banke nadomeščajo del izpada tovrstnih virov z domačimi dolgoročnimi viri, ki so se v kriznih časih pokazali za stabilnejše od tujih. Zato so obrestne mere za tovrstne depozite še vedno občutno višje od povprečja v evrskem območju. Banke posebno pozornost posvečajo depozitom z zapadlostjo, daljšo od dveh let, kjer so razlike največje in se tudi v prvem četrtletju letos niso opazneje znižale. Po drugi strani pa slovenske banke še naprej ponujajo nižje obrestne mere za kratkoročne depozite, s čimer so še dodatno spodbujale prenos kratkoročnih depozitov med dolgoročne.

*Slika 7:* **Obrestne mere za dolgoročne vloge, vezane nad dve leti, v Sloveniji in EMU**




Vir: BS, ECB.

# 2. Zadolženost in finančna struktura podjetij v Sloveniji

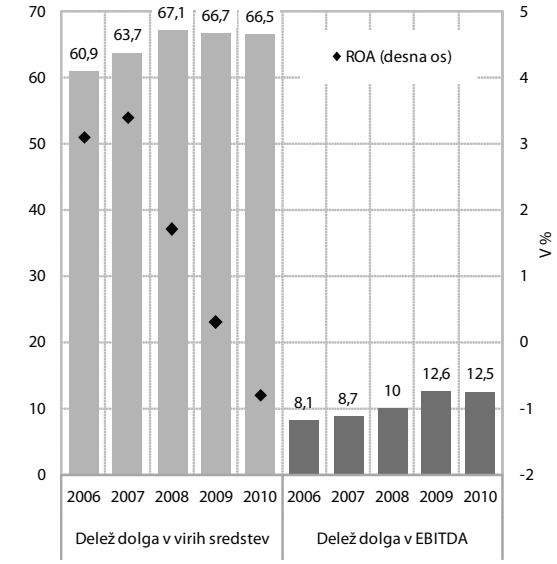
***Osrednji temi tega poglavja sta zadolženost in finančna struktura slovenskih podjetij.*** Preučevali smo ju na podlagi individualnih podatkov iz bilance stanja in izkaza poslovnega izida gospodarskih družb v Sloveniji, ki jih zbira Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju AJPES), za obdobje od 2006 do 2010.[11]

***Obseg poslovanja podjetij zasebnega sektorja se je z nastopom krize precej skrčil.*** To je vplivalo tudi na donosnost poslovanja (ROA), ki se je v obdobju 2008–2010 znižala za 2,5 o. t. V letu 2010 je bila donosnost sredstev celo negativna (-0,8 %).

***Zadolženost slovenskega gospodarstva se v času krize ni bistveno znižala.*** Delež dolga v virih sredstev podjetij zasebnega sektorja se je v obdobju pred krizo[12] (2006–2008) v povprečju stalno povečeval. V obdobju krize (2009–2010) pa se je v obeh letih malenkost znižal (za 0,6 o. t.). Razmerje med dolgom in EBITDA, ki kaže na sposobnost za odplačevanje dolgov, se je v celotnem opazovanem obdobju (2006–2010) povečevalo. Najvišjo rast je beležilo v prvem letu krize (letu 2009), ko se je povečalo z 10 v letu 2008 na 12,6 v letu 2009. Prirast je bil v prvi vrsti posledica občutnega upada EBITDA (za dobrih 20 %), obseg dolga pa je v tem obdobju ostal nespremenjen. V letu 2010 se je to razmerje ohranilo na ravni iz preteklega leta.

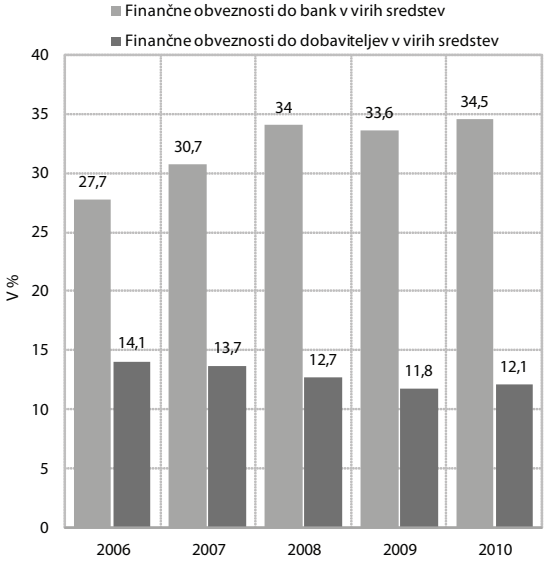
***Del dinamike dolga lahko pojasnimo z zadolževanjem prek bank in zadolževanjem prek dobaviteljev, ki ju podjetja uporabljajo za financiranje lastne dejavnosti (glej Sliko 9).*** Zadolževanje prek dobaviteljev predstavlja dodaten vir financiranja in je bilo v obdobju 2006–2010 precej stabilno (okoli 13 %). Delež finančnih obveznosti do bank v celotnih virih sredstev podjetij pa je v celotnem obdobju konstantno naraščal vse do leta 2008, nato se je v letu 2009 ohranil na ravni iz leta 2008 (33,6 %), v letu 2010 pa se je zvišal za okoli 1 o. t. (34,5 %). Prirast deleža finančnih obveznosti do bank v virih sredstev je tako posledica 4,3-odstotnega upada obsega virov sredstev, saj se je tudi obseg finančnih obveznosti do bank znižal skoraj za 2 %.

*Slika 8:* **Delež dolga v virih sredstev (v %), razmerje med dolgom in EBITDA ter donosnost sredstev (ROA) podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2006–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

*Slika 9:* **Delež finančnih obveznosti do bank in dobaviteljev v virih sredstev podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2006–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

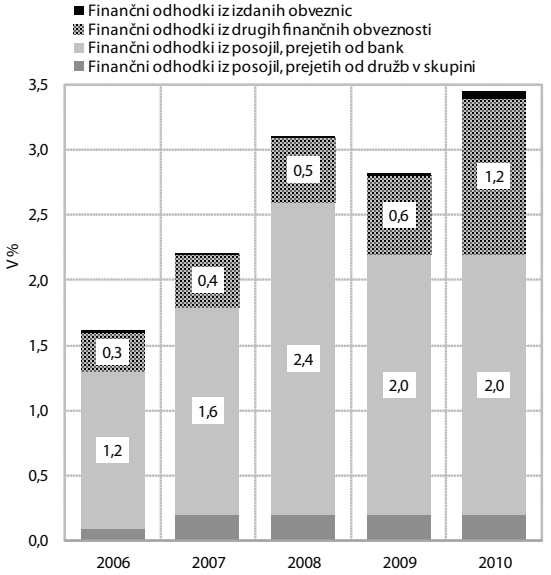
***Razmerje med finančnimi odhodki iz finančnih obveznosti in prihodki od prodaje podjetij zasebnega***

[11] Ta baza vključuje vse gospodarske družbe v Sloveniji. Iz baze smo izločili ekstremne vrednosti, katerih rast finančnih obveznosti podjetij do bank (kratkoročnih in dolgoročnih skupaj) je bila več kot 50.000-odstotna, saj bi nam lahko ta podjetja popačila sliko dejanskega stanja na področju kreditiranja slovenskih podjetij. Končni vzorec za celotno bazo vsebuje 25.232 podjetij s povprečnim štiriletnim časovnim horizontom (kar pomeni 100.928 enot), ki so v obdobju 2006–2010 v povprečju predstavljali 89,4 % finančnih obveznosti do bank vseh gospodarskih družb, ki so v bazi podatkov.

[12] Zaradi letnega zajema podatkov v predkrizno obdobje štejemo tudi leto 2008, kljub temu da se je kriza dejansko začela v zadnjem četrtletju leta 2008. V tem letu smo še vedno beležili solidno gospodarsko rast, prav tako je bila tudi kreditna aktivnost slovenskih bank še vedno na razmeroma visoki ravni. Tuje povpraševanje je sicer ob koncu leta precej padlo, kar je vplivalo na padec obsega naročil predvsem v izvozno usmerjenih dejavnostih. Glavni šok so izvozna podjetja doživela v prvi polovici leta 2009, medtem ko so se ostala podjetja s krizo soočila nekoliko pozneje.

***sektorja je v obdobju pred krizo (2006–2008) konstantno naraščalo.*** V prvem letu krize se je znižalo za 0,4 o. t., nato pa se je v letu 2010 povišalo za kar 0,7 o. t., na 3,5 %, in je bilo tako za malenkost višje od predkrizne ravni. To je rezultat občutnega porasta finančnih odhodkov iz drugih finančnih obveznosti, kjer so se enemu podjetju tovrstni odhodki močno okrepili. Razmerje med finančnimi odhodki iz posojil, prejetih od bank, in prihodki od prodaje se je že v letu 2009 znižalo za 0,4 o. t. in se ohranilo na tej nižji ravni tudi v letu 2010.

*Slika 10:* **Razmerje finančnih odhodkov iz finančnih obveznosti in prihodkov od prodaje v podjetjih zasebnega sektorja, v obdobju 2008–2010**



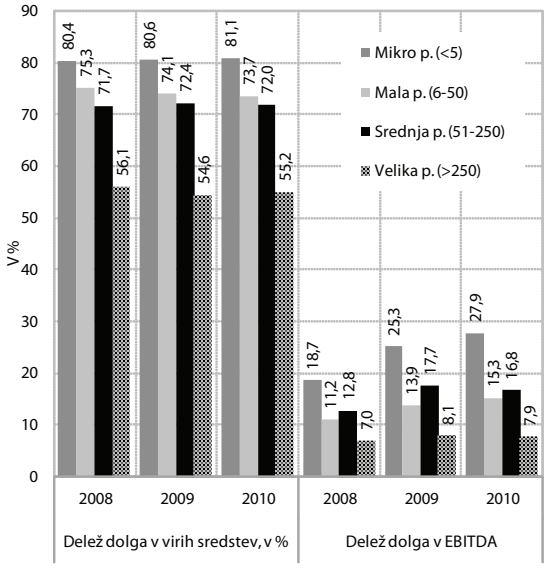

Vir: AJPES, preračuni UMAR.

***Struktura finančnih odhodkov iz finančnih obveznosti kaže na velik pomen bančnega financiranja v slovenskem gospodarstvu.*** Vidimo, da pri finančnih odhodkih prevladujejo odhodki iz posojil, prejetih od bank (v letu 2010 so imela 2-odstoten delež teh odhodkov v prihodkih), precej manj pa je odhodkov, povezanih z drugimi viri financiranja (posojila, ki jih prejmejo od družb v skupini in z izdajanjem obveznic). Delež odhodkov od posojil, prejetih od bank, se je sicer v času krize nekoliko znižal, a je bilo znižanje precej skromno. Tako se obremenjenost prihodkov z odhodki, povezanimi z zadolževanjem pri bankah, ni bistveno znižala, kljub izdatnemu ukrepanju ECB, ki je v času krize za 325 b. t. znižala osrednjo obrestno mero, saj so na drugi strani tudi prihodki zasebnega sektorja beležili upad, in sicer za skoraj 15 %. Kljub zvišanju v letu 2010 so bile obrestne mere še vedno nizke. Problem bo, ko bodo te začele hitreje naraščati in bodo pritiski na odhodke še večji kot sicer. Poleg celotne zadolženosti zasebnega sektorja smo nekoliko podrobneje analizirali tudi zadolženost podjetij po velikosti, izvozni usmerjenosti in dejavnostih.

## 2.1. Analiza zadolženosti podjetij po velikosti[13]

***V strukturi podjetij po velikosti so najbolj zadolžena mikro, najmanj pa velika podjetja.*** Pri mikro podjetjih se je zadolženost (delež dolga v sredstvih presega 80 %) od začetka krize še nekoliko okrepila. Mala in srednja podjetja so nekoliko manj zadolžena (delež dolga v sredstvih presega 70 %), vendar se je tudi pri srednjih podjetij delež dolga v virih sredstev okrepil. Daleč najmanj pa so zadolžena velika podjetja, pri katerih delež dolga dosega le dobro polovico njihovih sredstev in je v času krize tudi nekoliko upadel. Največji del dolga predstavljajo finančne obveznosti do bank, ki pri mikro, malih in srednjih podjetjih dosegajo približno 40 % virov sredstev,[14] medtem ko je pri velikih podjetjih ta delež nižji od 30 %. Z zaostrovanjem krize se je z nižjimi prihodki od prodaje sposobnost podjetij (predvsem mikro, malih in srednjih) za odplačevanje njihovega dolga precej skrčila. Tako bi mikro podjetja za poplačilo svojih obveznosti do bank ob enaki ravni prostega denarnega toka (EBITDA) kot v letu 2010 potrebovala skoraj 28 let (kar je skoraj 10 let več kot leta 2008), medtem ko bi velika podjetja potrebovala 20 let manj, obdobje pa se je za njih povečalo le za eno leto. Zanimivo je, da so srednja

*Slika 11:* **Delež dolga v virih sredstev (v %) in razmerje med dolgom in EBITDA po velikostnih razredih v podjetjih zasebnega sektorja, v obdobju 2008–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

[13] V nadaljevanju prikazujemo rezultate analize zadolženosti slovenskih podjetij po velikosti, kjer imajo mikro podjetja do pet zaposlenih, mala od šest do 50, srednja od 51 do 250 in velika podjetja nad 250 zaposlenih. V celotni bazi imamo 57 % mikro, 35 % malih, 6 % srednjih in 2 % velikih podjetij. Vseh zaposlenih je v povprečju okoli 321.632 in sicer v mikro podjetjih jih je v povprečju okoli 13.720 (4 %), v malih podjetjih okoli 68.451 (21 %) v srednjih podjetjih okoli 82.450 (26 %) in v velikih okoli 157.011 (49 %).

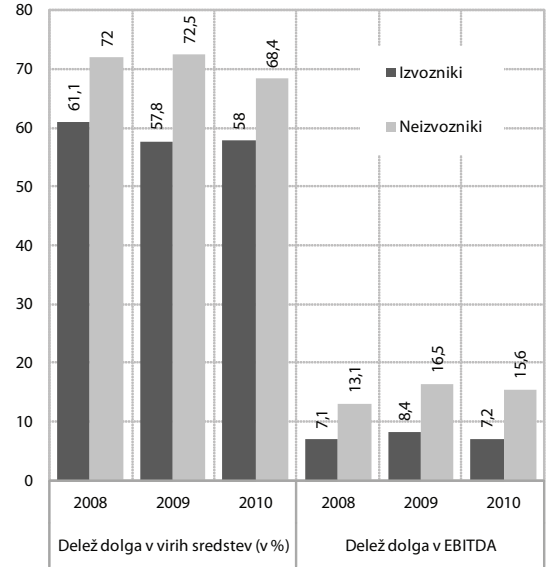
[14] Najbolj odstopajo mala podjetja, kjer je delež konec leta 2010 znašal 35,7 %.

in velika podjetja v času krize kljub razdolževanju delež obveznosti do bank v sredstvih celo okrepila, kar je tudi posledica upada vrednosti sredstev, ki je bil večji od upada finančnih obveznosti do bank. Še naprej prihaja tudi do spreminjanja ročnostne strukture obveznosti do bank. Obseg dolgoročnih posojil je naraščal tudi v krizi (mikro in velika podjetja) oziroma je bilo njegovo zmanjšanje manjše kot pri kratkoročnih posojilih (mala in srednja podjetja).

## 2.2. Analiza zadolženosti podjetij po izvozni usmerjenosti[15]

***Analiza zadolženosti podjetij glede na njihovo izvozno usmerjenost je pokazala, da so podjetja, ki so usmerjena na domači trg, bolj zadolžena.*** V obdobju krize se je sicer znižala zadolženost tako neizvoznim kot tudi izvoznim podjetjem, vendar je bila dinamika različna. V letu 2009 se je tako znižala zadolženost izvoznikov, v letu 2010 pa tudi neizvoznikov, medtem ko je zadolženost izvoznih podjetij v tem letu že nekoliko porasla, kar povezujemo predvsem z oživljanjem izvoznih trgov. Rast zadolženosti je v veliki meri posledica prirasta obveznosti do dobaviteljev, medtem ko so podjetja tudi v letu 2010 zmanjševala obseg bančnih posojil. Delež obveznosti do bank je pri neizvoznikih precej višji kot pri izvoznikih in je v letu 2010 dosegel 38 %, kar je več kot pred krizo. Čeprav je delež bančnega financiranja neizvoznih podjetij le za dobro tretjino višji kot pri izvoznikih, pa je razmerje med finančnimi odhodki iz posojil, prejetih od bank, in prihodki od prodaje za približno polovico višje kot pri izvoznikih in se je v letu 2010 že dvignilo na približno isto raven, kot je bil pred krizo. Tako izvozno kot neizvozno usmerjena podjetja so v času krize okrepila delež dolgoročnih bančnih posojil, vendar je ročnostna struktura pri neizvoznih podjetjih precej bolj uravnovešena, medtem ko pri neizvoznih podjetjih dobrih 60 % predstavljajo dolgoročna posojila. Zadolženost, merjena kot razmerje med dolgom in EBITDA, se je leta 2010 pri izvoznikih že znižala na predkrizno raven, medtem ko je bila pri neizvoznikih še vedno za približno petino višja kot leta 2008.

*Slika 12:* **Delež dolga v virih sredstev (v %) in razmerje med dolgom in EBITDA po izvozni usmerjenosti podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2008–2010**

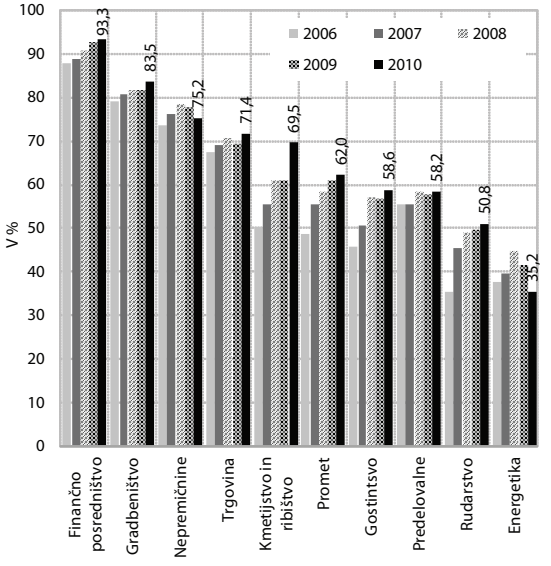



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

## 2.3. Analiza zadolženosti podjetij po dejavnostih[16]

***Analiza zadolževanja zasebnega sektorja po dejavnostih kaže, da so bila v obdobju 2006–2010 najbolj zadolžena podjetja v dejavnostih finančnega posredništva, gradbeništva, nepremičnin in trgovine.*** Delež dolga v virih sredstev se je v obdobju pred krizo (2006–2008) v vseh omenjenih panogah povečeval, v letih (2009–2010) pa so se prirasti močno umirili, v nekaterih dejavnostih so se vrednosti kazalnika celo nekoliko znižale[17].

*Slika 13:* **Delež dolga v virih sredstev po različnih panogah zasebnega sektorja, v obdobju 2006–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

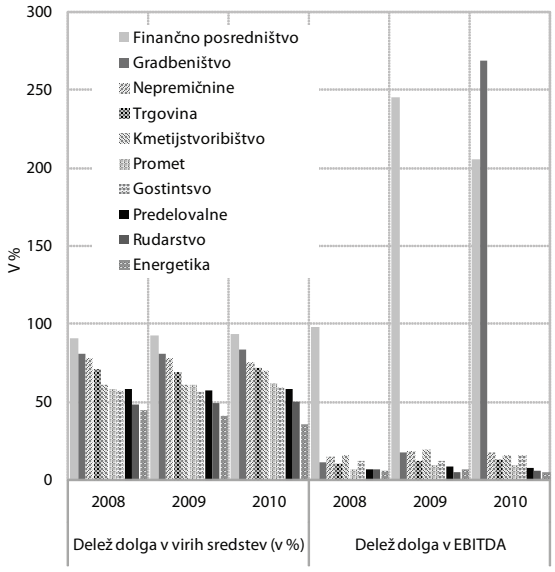
[15] Izvozno usmerjene so družbe, katerih prihodki od prodaje na tujih trgih presegajo prihodke od prodaje na domačem trgu. V celotni bazi imamo 10 % izvozno usmerjenih in 90 % na domači trg usmerjenih družb, slednje pa predstavljajo 66,9 % dodane vrednosti vseh gospodarskih družb.

[16] Z namenom večje konsistentnosti vzorca so podatki razvrščeni po SKD 2002.

[17] Gibanje deleža dolga v kapitalu je bilo v celotnem opazovanem obdobju skladno z gibanji deleža dolga v celotnih sredstvih. V letu 2010 so imela podjetja predelovalnih dejavnosti 1,4-krat več, gradbeništva 5-krat več in trgovine 2,5-krat več dolga kot kapitala.

***Razmerje med dolgom in EBITDA, ki posredno kaže na sposobnost podjetij za odplačevanje dolgov, se je v času krize predvsem v najbolj zadolženih dejavnostih močno povečalo, kar kaže na njihove povečane težave z odplačevanjem zapadlih obveznosti.*** Krepitev je posledica tega, da se je v letih 2009 in 2010 obseg prostega denarnega toka znižal skoraj za četrtino. Največje povečanje je bilo značilno za gradbeništvo, ki je imelo v letu 2010 tudi največje razmerje med dolgom in EBITDA, in sicer kar 268. To pomeni, da bi ta dejavnost ob obsegu prostega denarnega toka iz leta 2010 potrebovala 268 let za poplačilo svojega dolga[18]. Tako veliko povečanje deleža lahko pripišemo najdaljnjemu hitremu krčenju prihodkov od prodaje (za -14,6 %) in s tem povezanim močnim upadom prostega denarnega toka[19]. Podjetja predelovalnih dejavnosti in trgovine svoje poslovanje večinoma financirajo z bančnim zadolževanjem, medtem ko se gradbena podjetja močneje zadolžujejo tudi prek dobaviteljev.

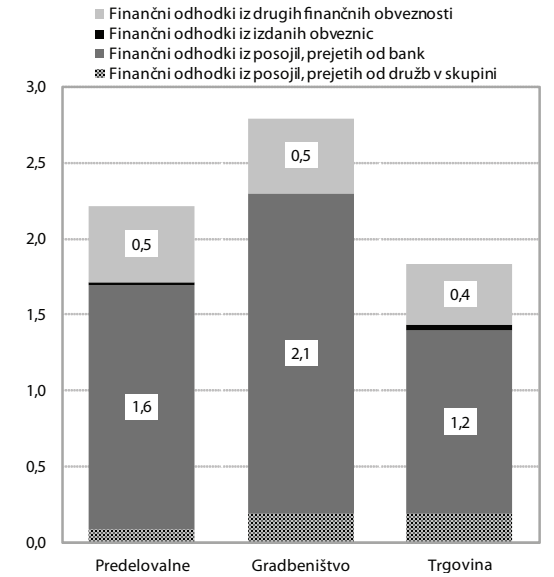
*Slika 14:* **Dolg v virih sredstev (v %) in razmerje med dolgom in EBITDA po različnih panogah zasebnega sektorja, v obdobju 2008–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

***Na osnovi podatkov o finančnih odhodkih iz finančnih obveznosti glede na prihodke ugotavljamo, da je njihova struktura precej podobna (glej Slika 15).*** Vidimo, da se vsa podjetja podrobneje analiziranih dejavnosti zadolžujejo pretežno preko bank oziroma imajo zelo velike odhodke za plačevanje obresti. Zelo malo se zadolžujejo preko posojil, ki jih prejemajo od družb v skupini in skoraj nič z izdajanjem obveznic. Podjetjem so se v letu 2009 močno skrčili finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank. Konec leta 2010 so se obrestne mere poleg zadolženosti začele povečevati, kar se je odrazilo na ponovni rasti finančnih odhodkov iz posojil, prejetih od bank (Tabela 1).

*Slika 15:* **Razmerje med finančnimi odhodki iz finančnih obveznosti in prihodki od prodaje po različnih dejavnostih podjetij zasebnega sektorja, v letu 2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

[18] Brez upoštevanja obresti.
[19] EBITDA je v tem obdobju upadel kar za 94 %.

*Tabela 1:* **Nekateri kazalniki po različnih dejavnostih podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2006–2010**

| | | Glede na prihodke podjetij (v %) | | Dinamika (v %) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Fin. odhodki iz fin. obveznosti** | **Fin. odhodki iz posojil, prejetih od bank** | **Fin. odhodki iz posojil, prejetih od bank** | **Prihodki od prodaje** |
| **Predelovalne dejavnosti** | 2006 | 1,3 | 1 | | 11,8 |
| | 2007 | 1,6 | 1,3 | 42,3 | 14 |
| | 2008 | 2,3 | 1,8 | 47,2 | 1 |
| | 2009 | 2,3 | 1,8 | -24,4 | -21 |
| | 2010 | 2,2 | 1,6 | 1 | 10,4 |
| **Gradbeništvo** | 2006 | 1,2 | 1 | | 15 |
| | 2007 | 1,3 | 1,1 | 51,1 | 43,9 |
| | 2008 | 2 | 1,5 | 61,3 | 12,4 |
| | 2009 | 2,4 | 1,8 | -5,9 | -20,5 |
| | 2010 | 2,8 | 2,1 | 2,9 | -14,6 |
| **Trgovina** | 2006 | 1,1 | 0,8 | | 7 |
| | 2007 | 1,3 | 1 | 35,3 | 8,9 |
| | 2008 | 1,8 | 1,4 | 51,5 | 12,3 |
| | 2009 | 1,6 | 1,2 | -25 | -14,9 |
| | 2010 | 1,8 | 1,2 | -2,6 | -2,3 |
| **Finančno posredništvo** | 2006 | 69,8 | 47 | | 31,5 |
| | 2007 | 101,8 | 78,5 | 129,3 | 37,4 |
| | 2008 | 145,7 | 113,3 | 82,2 | 26,2 |
| | 2009 | 87,6 | 63,2 | -55,3 | -19,8 |
| | 2010 | 98,3 | 77,5 | 29,7 | 5,6 |

Vir: AJPES, preračuni UMAR.

*Tabela 2:* **Nekateri kazalniki po različnih dejavnostih podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2007–2010**

| | | A&B | C | D | E | F | G | H | I | J | K |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2007 | **Prihodki od prodaje** | 14,2 | 12,1 | 14 | 45,1 | 43,9 | 8,9 | 28,8 | 14,5 | 37,4 | 29,5 |
| | **Dodana vrednosti** | -1,8 | 4,9 | 12,2 | 2,8 | 25,9 | 10,3 | 16,9 | 13,5 | 69,6 | 27 |
| | **ROA** | 2,3 | 2,2 | 4,0 | 1,7 | 3,3 | 4,1 | 1,4 | 4,8 | 3,0 | 3,7 |
| | **Finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 29,2 | 16,5 | 24,9 | 10,2 | 26,5 | 30,6 | 28,4 | 22,6 | 73,8 | 39,2 |
| | **DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 16,5 | 7,5 | 11,3 | 7,7 | 8,5 | 15,5 | 22,1 | 14,8 | 58,9 | 19,6 |
| | **KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 12,7 | 9 | 13,6 | 2,5 | 18 | 15,1 | 6,3 | 7,8 | 14,9 | 19,6 |
| 2008 | **Prihodki od prodaje** | 16,7 | 13,1 | 1 | 8,7 | 12,4 | 12,3 | 10,3 | 3,7 | 26,2 | 15,9 |
| | **Dodana vrednosti** | 4 | 1,3 | 1,4 | 0,5 | 17,7 | 8,6 | 5,8 | 1,8 | 4,5 | 16,1 |
| | **ROA** | -1,8 | -1 | 2,3 | 1,4 | 2,3 | 1,6 | -1,5 | 2,7 | 0,5 | 1,6 |
| | **Finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 32,6 | 19,9 | 28,2 | 12,3 | 27,8 | 33,4 | 33 | 26,2 | 73,8 | 40,9 |
| | **DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 19,6 | 9,1 | 12,1 | 9,4 | 7,1 | 14,7 | 23,4 | 15,8 | 57,9 | 19,6 |
| | **KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 13 | 10,8 | 16,1 | 2,9 | 20,7 | 18,8 | 9,6 | 10,3 | 15,9 | 21,3 |
| 2009 | **Prihodki od prodaje** | -5,3 | -6,4 | -21 | 12 | -20,5 | -14,9 | -1,5 | -14,5 | -19,8 | -10,4 |
| | **Dodana vrednosti** | 7,2 | 2,7 | -15,3 | -3,1 | -15 | -4,5 | 0,4 | -13,2 | -21,9 | 10 |
| | **ROA** | -4 | 0,2 | 0,2 | 0,9 | -0,2 | 1,6 | -1,4 | -1 | -0,7 | 0,9 |
| | **Finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 33,9 | 23,1 | 28,8 | 12,6 | 29,8 | 31,6 | 33,9 | 25,6 | 73,9 | 38,8 |
| | **DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 20,1 | 12,4 | 13,3 | 9,6 | 9,6 | 13,9 | 23,8 | 17,6 | 53,5 | 19,2 |
| | **KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 13,8 | 10,7 | 15,5 | 3 | 20,2 | 17,7 | 10,1 | 8 | 20,4 | 19,6 |
| 2010 | **Prihodki od prodaje** | -4,7 | 6,6 | 10,4 | 3,3 | -14,6 | -2,3 | -3,4 | 4,1 | 5,6 | 5,7 |
| | **Dodana vrednosti** | 3,2 | -2,5 | 4,3 | 9,1 | -23,7 | -5,6 | -4,3 | 1,4 | 1,7 | -10,2 |
| | **ROA** | -9,4 | 0,7 | 0,9 | 1,7 | -4,3 | 0,04 | -2,2 | -5,8 | -1,4 | 0,2 |
| | **Finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 39,9 | 23 | 29 | 15,7 | 34,3 | 33 | 35 | 27,1 | 74,8 | 37,8 |
| | **DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 18,8 | 12,8 | 14,3 | 11,7 | 11,2 | 14,9 | 24,6 | 17,8 | 56 | 21,6 |
| | **KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev** | 21,1 | 10,2 | 14,7 | 4 | 23,1 | 18,1 | 10,4 | 9,3 | 18,8 | 16,3 |

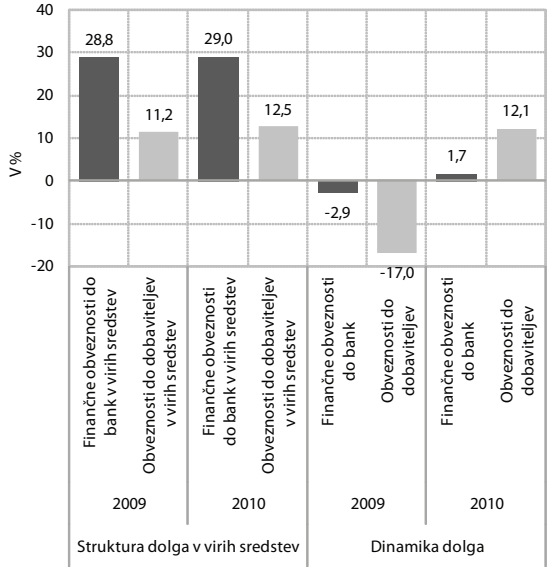
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Opomba: SKD 2002: A&B: Kmetijsko–ribiška dejavnost; C: Rudarstvo; D: Predelovalne dejavnosti; E: Energetika; F: Gradbeništvo; G: Trgovina, popravila motornih vozil in izdelkov široke porabe; H: Gostinstvo; I: Promet, skladiščenje in zveze; J: Finančno posredništvo in K: Poslovanje z nepremičninami, najem in poslovne storitve; DR: dolgi rok; KR: kratki rok

## 2.3.1. Predelovalne dejavnosti

***V predelovalnih dejavnostih je delež zadolževanja prek bank v celotnem obdobju konstantno naraščal, vendar se je rast v zadnjih letih močno umirila.*** Bančno zadolževanje oziroma finančne obveznosti podjetij predelovalnih dejavnosti do bank so se v obdobju pred krizo še krepile, z nastopom krize leta 2009 so padle za 3 % in se nato v letu 2010 ponovno okrepile za 2 %. Delež zadolževanja prek dobaviteljev pa je bil za več kot polovico manjši in se je v celotnem obdobju gibal okoli 13 %. Kriza je najprej prizadela predelovalne dejavnosti, ki so med vsemi dejavnostmi najbolj izvozno orientirane, obseg prihodkov od prodaje pa se je v letu 2009 znižal za dobro petino. Skromna proizvodna aktivnost in omejen denarni tok podjetij predelovalnih dejavnosti sta tako po naši oceni na strani povpraševanja ob kapitalski podhranjenosti podjetij pomembnejša razloga za umirjanje zadolževanja teh podjetij prek bank.

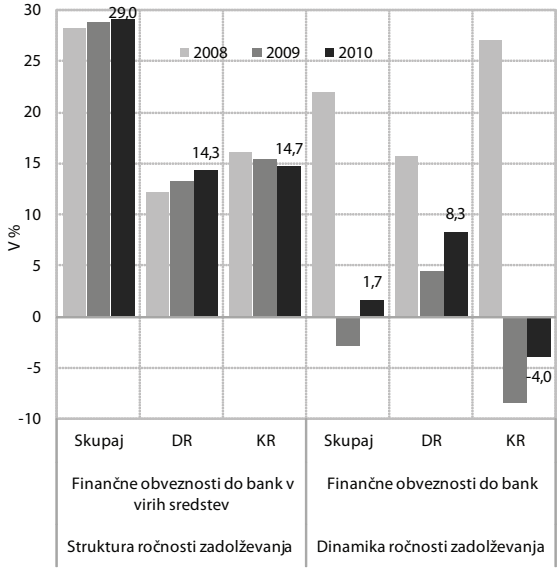
*Slika 16:* **Struktura dolga v virih sredstev in dinamika dolga podjetij predelovalnih dejavnostih, v obdobju 2009–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

***Struktura ročnosti zadolževanja se je s krizo začela spreminjati.*** Za podjetja predelovalnih dejavnosti je bil v celotnem obdobju značilen višji delež kratkoročnega zadolževanja, kar je po naši oceni tudi posledica tega, da so se v tem sektorju podjetja v veliki meri zadoževala za financiranje tekočega poslovanja. To se je z letom 2009 začelo spreminjati, saj se je obseg kratkoročnega zadolževanja tudi zaradi manjšega obsega poslovanja zmanjšal, to pa se je nadaljevalo tudi v letu 2010, ko sta se deleža dolgoročnega in kratkoročnega zadolževanja skoraj izenačila.

*Slika 17:* **Struktura in dinamika ročnosti zadolževanja podjetij predelovalnih dejavnostih, v obdobju 2008–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

## 2.3.2. Gradbeništvo

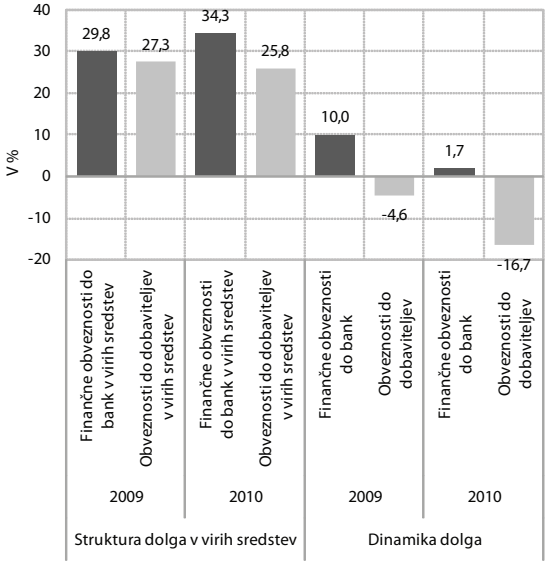
***Delež bančnega zadolževanja v gradbeništvu se je v obdobju 2006–2010 povečeval in je leta 2010 dosegal približno tretjino virov sredstev.*** Z nastopom krize je postalo zadolževanje prek bank pomembnejše od zadolževanja prek dobaviteljev, kar je po naši oceni tudi posledica skromne aktivnosti v tej dejavnosti. Gradbena podjetja se v primerjavi z ostalimi dejavnostmi precej več zadolžujejo tudi prek dobaviteljev[20].

***Skladno z rastjo deleža bančnega zadolževanja je tudi razmerje med deležem finančnih odhodkov iz posojil, prejetih od bank, in prihodki podjetij v celotnem opazovanem obdobju (2006–2010) naraščalo.*** Do največjega porasta je prišlo v letu 2008, ko so finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank, beležili kar 61-odstotno rast. V času krize so se ti sprva znižali (za skoraj 6 %), v letu 2010 pa so se ponovno nekoliko okrepili (za 3 %).

***Gradbeništvo je edina izmed izpostavljenih dejavnosti, ki se ji je v obdobju krize obseg finančnih obveznosti do bank povečal, in sicer za več kot desetino.*** Ocenjujemo, da je to posledica nadaljnjega refinanciranja kreditov podjetij v gradbeništvu, čeprav je postajalo vedno bolj očitno, v kako slabi poslovni kondiciji so se znašla. Struktura ročnosti zadolževanja se s krizo ni bistveno spremenila, tako da še naprej prevladujejo kratkoročni krediti, kljub temu da so se v zadnjih letih tudi v tej dejavnosti krepili dolgoročni krediti.

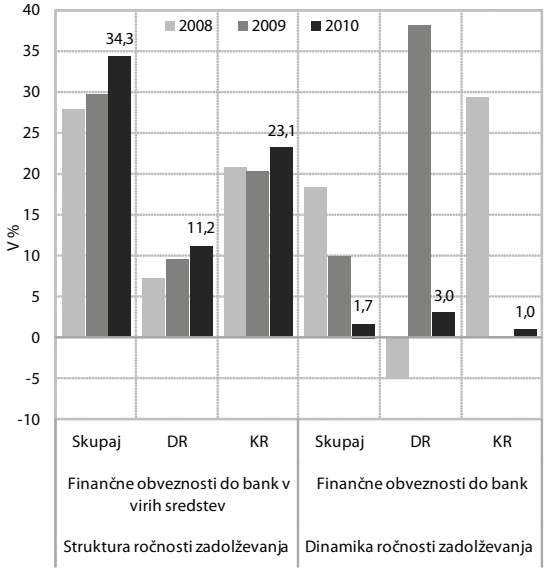
[20] K temu je po naši oceni delno prispevala tudi plačilna nedisciplina, ki je v tej dejavnosti zelo visoka.

*Slika 18:* **Struktura dolga v virih sredstev in dinamika dolga podjetij v gradbeništvu, v obdobju 2009–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

*Slika 19:* **Struktura in dinamika ročnosti zadolževanja podjetij v gradbeništvu, v obdobju 2008–2010**

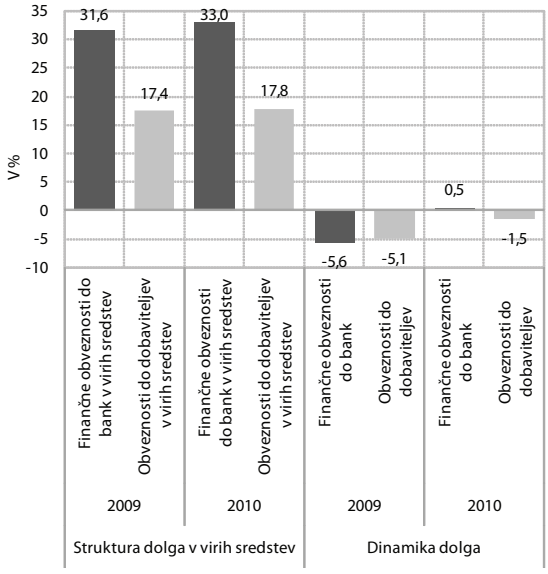



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

## 2.3.3. Trgovina in popravila motornih vozil

***Delež finančnih obveznosti do bank se je v obdobju krize med vsemi izpostavljenimi panogami nekoliko znižal le v dejavnosti trgovina in popravila motornih vozil (v nadaljevanju trgovina).*** Padec obsega finančnih obveznosti do bank je bil v letu 2009 v primerjavi z ostalimi panogami največji (skoraj 6 %), medtem ko je bila v letu 2010 rast precej skromna. Delež zadolževanja prek dobaviteljev je bil v povprečju celotnega obdobja 19-odstoten in se je v obdobju krize zmanjšal.

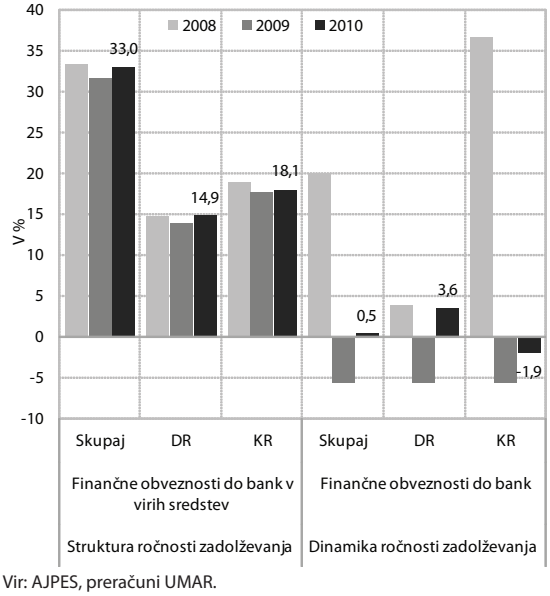
*Slika 20:* **Struktura dolga v virih sredstev in dinamika dolga v podjetjih dejavnosti trgovina in popravila motornih vozil, v obdobju 2009–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

***Razmerje med finančnimi odhodki iz finančnih obveznosti in prihodki od prodaje se v obdobju krize ni znižalo, po tem ko je pred krizo (2006–2008) stalno naraščalo.*** To je posledica večjega deleža finančnih odhodkov za posojila, prejetih od družb v skupini, in finančnih odhodkov od drugih obveznosti, medtem ko se je delež finančnih odhodkov od posojil, prejetih od

*Slika 21:* **Struktura in dinamika ročnosti zadolževanja v podjetjih dejavnosti trgovina in popravila motornih vozil, v obdobju 2008–2010**




Vir: AJPES, preračuni UMAR.

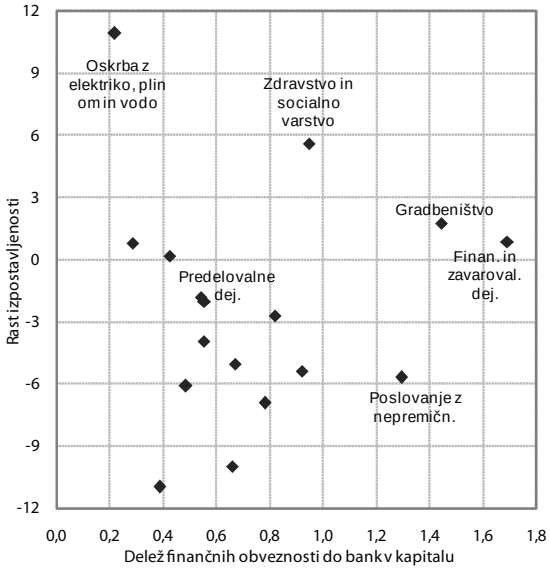
bank, le nekoliko znižal. Tudi v trgovini se je spreminjala struktura ročnosti zadolževanja, vendar je bila glede na druge dejavnosti drugačna. V obdobju pred krizo sta bila deleža kratkoročnega in dolgoročnega zadolževanja podobna (glej Tabelo 2), nato pa se je v letu 2008 struktura spremenila v prid kratkoročnega zadolževanja.

### 2.3.4. Zadolževanje po dejavnostih pri bankah v letu 2011[21]

***Izpostavljenost slovenskega bančnega sistema do slovenskega gospodarstva se je krepila tudi v letu 2011, a je bil prirast za skoraj štiri petine nižji kot v letu 2010.*** Obseg izpostavljenosti do vseh gospodarskih dejavnosti skupaj se je tako povečal za 250 mio EUR. Banke so še vedno naklonjene financiranju predvsem najmanj tveganih dejavnosti. Tako je prirast celotne izpostavljenosti v veliki meri posledica okrepljenega zadolževanja dejavnosti javne uprave, obrambe in obvezne socialne varnosti. Ministrstvo za finance je namreč zaradi omejenega dostopa do finančnih virov na mednarodnih finančnih trgih doma izdalo zakladne menice v višini dobrih 900 mio EUR. Ocenjujemo, da so te zakladne menice pretežno kupile slovenske banke, saj se je v tem mescu obseg dolžniških vrednostnih papirjev, izdanih s strani domačih nebančnih sektorjev, okrepil kar za dobrih 850 mio EUR.Brez zadolževanja državnega sektorja bi se tako izpostavljenost do ostalih gospodarskih dejavnosti zmanjšala za skoraj 540 mio EUR. Banke so zmanjševale izpostavljenost do večine ostalih gospodarskih dejavnosti, nekoliko se je povečala le izpostavljenost do dejavnosti oskrbe z elektriko, plinom in vodo ter finančnega posredništva[22]. Precej presenetljivo pa je, da se še vedno krepi tudi obseg izpostavljenosti do gradbeništva. Ta se je v letu 2011 povečala za dobrih 60 mio EUR, kar sicer dosega manj kot četrtino krepitve iz leta 2010. To je po naši oceni lahko tudi posledica tega, da predvsem največji dolžniki iz te dejavnosti še povečujejo zamude, saj delež zamud, daljših od 90 dni, v gradbeništvu dosega skoraj 50-odstotno raven, medtem ko je kreditiranje gradbeništva po naši oceni kljub temu izredno skromno.

***V večini gospodarskih dejavnosti pa so banke še naprej zmanjševale obseg izpostavljenosti.*** Že tretje leto zapored se je zniževala izpostavljenost do trgovine, ki je bila lani za dobrih 240 mio EUR manjša kot leto pred tem[23]. Tokrat pa se je občutno (za 132,9 mio EUR) znižala tudi izpostavljenost do dejavnosti transporta in skladiščenja. Že drugo leto zapored se zmanjšuje izpostavljenost do predelovalnih dejavnosti, ki je bila

*Slika 22:* **Delež finančnih obveznosti do bank in rast izpostavljenosti slovenskega bančnega sistema do posameznih gospodarskih dejavnosti**




Vir: BS, AJPES, preračuni UMAR.

nižja za dobrih 120 mio EUR, kar je za okoli 35 % večje zmanjšanje kot leta 2010. Zniževanje izpostavljenosti pa je bilo tudi lani v veliki meri posledica zmanjševanja izpostavljenosti do tehnološko zahtevnejših panog, kot sta kemična industrija in proizvodnja računalniških, elektronskih, optičnih izdelkov in električnih naprav, med ostalimi skupinami v predelovalnih dejavnosti pa se je močneje znižala tudi izpostavljenost do proizvodnje tekstilij, oblačil, usnja in usnjenih izdelkov.

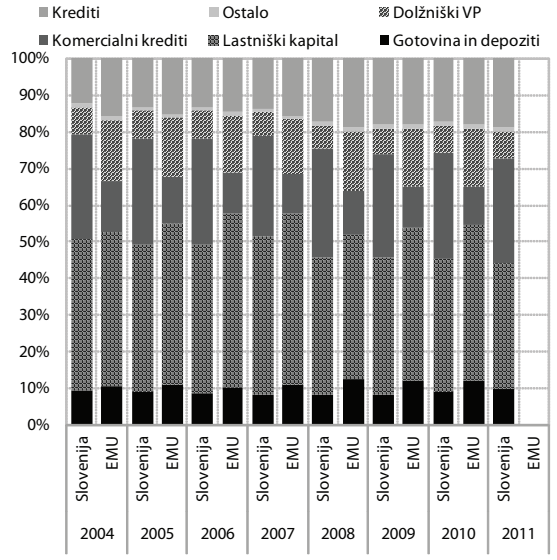
## 2.4. Finančna struktura podjetij

***Slovenska podjetja in NFI v primerjavi s povprečjem evrskega območja ostajajo finančno podhranjena.*** Obseg finančnih sredstev podjetij in NFI v Sloveniji dosega le slabih 60 % finančnih obveznosti, medtem ko je v EMU ta 80-odstoten. Slovensko gospodarstvo ima nadpovprečen delež manj likvidnih finančnih sredstev, kot so npr. komercialni krediti, kar ob visoki plačilni nedisciplini še dodatno duši njegovo likvidnost. Po drugi strani je delež gotovine in dolžniških vrednostnih papirjev, ki so ob delujočem trgu kapitala ena izmed bolj likvidnih naložb, precej nižji kot v povprečju v državah članicah EMU.

***Obseg finančnih sredstev podjetij in NFI v Sloveniji se je v letu 2011 skrčil za dobre 3 %.*** K upadu je največ prispevala za 8,4 % nižja vrednost lastniškega kapitala, kar je po naši oceni predvsem posledica negativnih gibanj na kapitalskem trgu. Občutneje pa so se znižale tudi druge terjatve, kamor spadajo trgovinski krediti in avansi. To pa je po naši oceni deloma posledica umirjanja proizvodne aktivnosti slovenskega gospodarstva. Lahko

[21] Za opis gibanj po dejavnostih v letu 2011 so podatki razvrščeni po SKD 2008 in niso v celoti primerljivi s podatki, uporabljenimi v analizi na prejšnjih straneh.
[22] Predvsem zavarovalništva, ki je med najmanj zadolženimi panogami v slovenskem gospodarstvu.
[23] Od konca leta 2008 pa se je izpostavljenost te dejavnosti znižala za več kot 530 mio EUR.

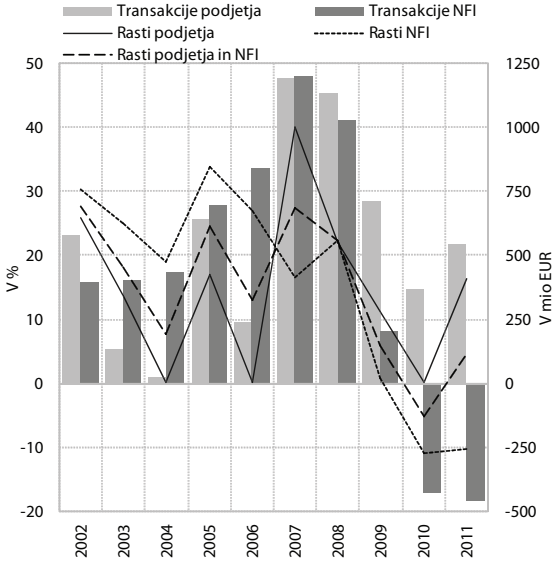
*Slika 23:* **Struktura finančnih sredstev podjetij in NFI v Sloveniji in evrskem območju, v obdobju 2004–2011**




Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

je tudi posledica tega, da so podjetja del terjatev zaradi slabe likvidnosti slovenskega gospodarstva uvrstila med kredite in pretvorila v lastniške deleže, saj sta se ti dve vrsti finančnih sredstev v preteklem letu okrepili.

*Slika 24:* **Medletne stopnje rasti kreditov podjetij in NFI med finančnimi sredstvi**



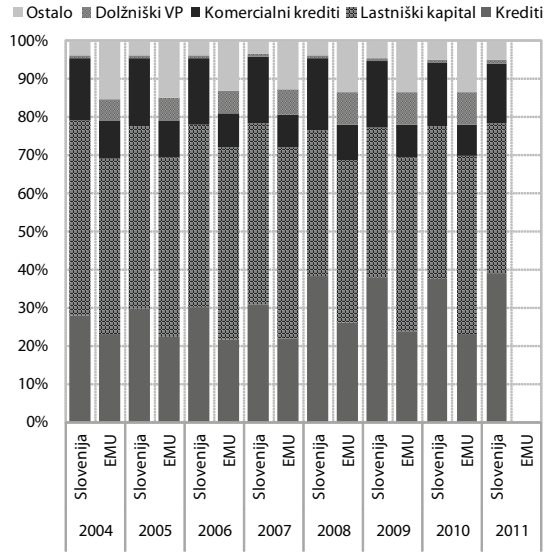

Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

***Med finančnimi sredstvi podjetij in NFI se je najmočneje okrepil obseg posojil, in sicer po naši oceni predvsem na račun večjega izposojanja med podjetij.*** Podjetja so ob omejenem bančnem financiranju nekoliko okrepila medsebojno financiranje. Obseg stanja kreditov podjetij se je tako okrepil za dobrih 15 %. Dobra polovica prirasta je posledica kreditnih transakcij oziroma dejanskega večjega zadolževanja, medtem ko je ostalo posledica vrednostnih sprememb[24].

## *2.4.1. Struktura virov financiranja*

***Struktura virov financiranja slovenskih podjetij se je v letu 2011 precej poslabšala.*** Obseg finančnih obveznosti slovenskih podjetij in NFI je tako upadel za 3,1 % oziroma za 3,3 mrd EUR. Skoraj tri četrtine upada gre pripisati upadu vrednosti delnic[25], medtem ko se je drug lastniški kapital sicer nekoliko okrepil (za dobrih 370 mio EUR), kar pa še zdaleč ni bilo dovolj, da bi nadomestilo upad delniškega kapitala. Tako se je v veliki meri zmanjševal le obseg dolgoročnejših virov financiranja, medtem ko je bil upad kratkoročnejših virov nižji in v veliki meri posledica nižjega obsega drugih obveznosti, in sicer predvsem trgovinskih kreditov in avansov. Precej presenetljivo pa je, da se je obseg posojil podjetij in NFI v preteklem letu povečal za približno 370 mio EUR, saj podatki Banke Slovenije kažejo, da se je obseg bančnih kreditov podjetij in NFI v tem obdobju skrčil za skoraj eno mrd EUR. Kot smo omenili v prejšnjem podpoglavju, pa ocenjujemo, da se je v preteklem letu poleg tujega okrepilo tudi medpodjetniško financiranje, ki tako vsaj deloma nadomešča izpad domačega bančnega financiranja in s tem blaži likvidnostne težave slovenskih podjetij.

*Slika 25:* **Struktura finančnih obveznosti podjetij in NFI v Sloveniji in evrskem območju v obdobju 2004–2011**




Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

[24] Slovenske železnice so se razdelile na potniški promet, infrastrukturo in tovorni promet, posojila, ki so jih imele Slovenske železnice do bank, so se potem razdelila med ta podjetja kot posojila Slovenskih železnic do hčerinskih družb, kar je bilo prikazano med vrednostnimi spremembami.

[25] Tistih, ki kotirajo, in tistih, ki ne kotirajo na borzi.

## 2.4.2. Tuji viri financiranja podjetij

***Z vidika financiranja podjetij so v bilanci stanja mednarodnih naložb pomembne obveznosti 'ostalih sektorjev', kamor spadajo podjetja in tiste obveznosti bank do tujine, ki so potencialno vir kreditiranja podjetij; to so dolžniški vrednostni papirji (obveznice in zadolžnice), posojila, gotovina in vloge ter ostale obveznosti (Tabela 3).*** Obseg in trende tujih virov financiranja podjetij analiziramo s pomočjo analize obveznosti Stanja mednarodnih naložb Slovenije v razdobju 2002 do 2011.

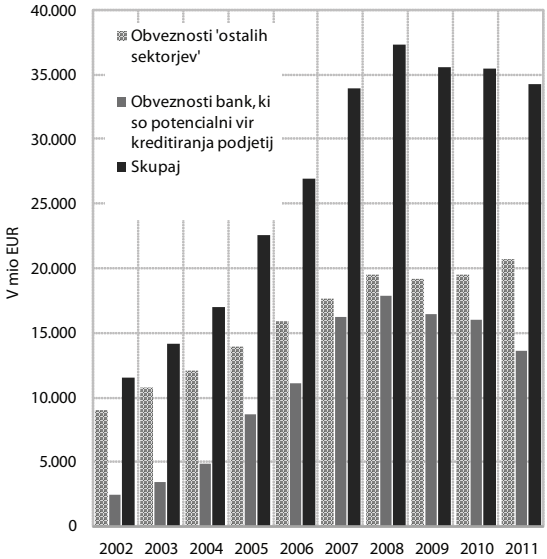
***Skupen, dejanski in potencialni (preko bank) obseg tujih virov financiranja podjetij se je do leta 2008 izrazito hitro povečeval (v razdobju 2002–2008 se povečal za skoraj 3,3-krat), potem pa se je zmanjšal.*** Do zmanjšanja je prišlo izključno zaradi zmanjšanja kreditiranja bank iz naslova tujih virov financiranja, medtem ko so se neposredni tuji viri financiranja podjetij še naprej povečevali, seveda ob močno zmanjšani dinamiki. Skupen znesek neposrednih tujih virov financiranja podjetij, ki se odraža v obveznostih 'ostalih sektorjev' do tujine, je v obdobju 2002 do 2008 stalno rastel, v letu 2009 sicer rahlo padel in potem spet narasel, kar kaže na to, da podjetja še vedno pridobivajo vire financiranja tudi iz tujine. Drugačna je slika tistih obveznosti bank do tujine, ki predstavljajo potencialni vir kreditov za podjetja. Te obveznosti so se po hitri rasti do leta 2008 začele zmanjševati, kar pomeni, da se ta potencialni vir financiranja podjetij zmanjšuje. Do drastičnega zmanjšanja je prišlo tudi v letu 2011, ko so se tuji viri financiranja podjetij že precej okrepili. Torej skupen, dejanski in potencialni obseg tujih virov financiranja podjetij se je po letu 2008 zmanjšal izključno zaradi zmanjšanja tistega dela tujih virov financiranja, ki prihaja v podjetja s posredovanjem bank, medtem ko se je neposredno tuje financiranje podjetij še naprej povečevalo, še posebej v letu 2011 (Slika 26).

*Tabela 3:* **Obveznosti 'ostalih sektorjev' in tiste obveznosti bank, ki so vir kreditiranja podjetij v bilanci Stanja mednarodnih naložb Slovenije – obveznosti po spremenljivkah v 2002–2011, v mio EUR**

| V mio EUR | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **OBVEZNOSTI 'OSTALIH SEKTORJEV' - Skupaj** | 9.052,6 | 10.731,9 | 12.101,5 | 13.974,8 | 15.902,7 | 17.707,6 | 19.489,4 | 19.159,6 | 19.498,5 | 20.730,5 |
| **NEPOSREDNE INVESTICIJE V SLOVENIJI** | 3.308,6 | 4.367,5 | 4.871 | 5.427,9 | 5.795,8 | 8.547,1 | 9.787,2 | 9.053,5 | 9.342,5 | 10.172,1 |
| **Lastniški kapital in reinvestirani dobički** | 2.974,2 | 3.917,7 | 4.301,6 | 4.901,7 | 5.256,7 | 5.558 | 6.023,7 | 5.955,9 | 6.068,9 | 6.230 |
| **Neto obveznosti do povezanih družb** | 334,4 | 449,8 | 569,4 | 526,2 | 539,1 | 2.989,1 | 3.763,5 | 3.097,6 | 3.273,6 | 3.942,1 |
| **INVESTICIJE V VREDNOSTNE PAPIRJE** | 96,4 | 233,7 | 185,9 | 274,6 | 620,8 | 1.215,6 | 544,3 | 849,4 | 894 | 869 |
| **Lastniški vrednostni papirji** | 74,8 | 205,4 | 176,2 | 261,3 | 604,1 | 1.209,4 | 540,5 | 578,3 | 643,9 | 628,4 |
| **Dolžniški vrednostni papirji - Obveznice in zadolžnice** | 21,6 | 28,3 | 9,7 | 13,3 | 16,7 | 6,2 | 3,8 | 271,1 | 250,1 | 240,6 |
| **KOMERCIALNI KREDITI** | 1.730,3 | 1.693,5 | 1.878,9 | 2.855,2 | 3.337 | 3.855,5 | 4.018,7 | 3.429,4 | 3.748,3 | 3.931,1 |
| **POSOJILA** | 3.831,7 | 4.346,8 | 5.063,8 | 5.319,5 | 5.980,9 | 4.057,9 | 5.102,5 | 5.693,7 | 5.379,6 | 5.610,2 |
| **OSTALE OBVEZNOSTI** | 85,6 | 90,4 | 101,9 | 97,6 | 168,2 | 31,5 | 36,7 | 133,6 | 134,1 | 148,1 |
| **OBVEZNOSTI BANK, KI SO POTENCIALNI VIR KREDITIRANJA PODJETIJ - Skupaj** | 2.425 | 3.445,4 | 4.854,4 | 8.643 | 11.019,1 | 16.216,4 | 17.886,5 | 16.414,2 | 16.013,2 | 13.557,7 |
| **Dolžniški vrednostni papirji - Obveznice in zadolžnice** | 19,6 | 33,4 | 221,4 | 336,3 | 331,8 | 352,7 | 436,9 | 2033 | 2.771,7 | 2.567,8 |
| **Posojila** | 1.633 | 2.284,3 | 3.255,5 | 5.929,6 | 7.354,6 | 11.374,9 | 12.704,7 | 9.740,2 | 9.127 | 7.678,2 |
| **Gotovina in vloge** | 662,3 | 1.063,6 | 1.286,8 | 2.312,6 | 3.286,5 | 4.450 | 4.701,3 | 4.621,8 | 4.106,4 | 3.307,5 |
| **Ostale obveznosti** | 110,1 | 64,1 | 90,7 | 64,5 | 46,2 | 38,8 | 43,6 | 19,2 | 8,1 | 4,2 |
| **SKUPAJ** | 11.477,6 | 14.177,3 | 16.955,9 | 22.617,8 | 26.921,8 | 33.924 | 37.375,9 | 35.573,8 | 35.511,7 | 34.288,2 |

Vir: BS.

*Slika 26:* **Obveznosti 'ostalih sektorjev' in tiste obveznosti bank, ki so potencialni vir kreditiranja podjetij v bilanci Stanja mednarodnih naložb Slovenije v 2002–2011 – skupaj**




Vir: BS.

***Med neposrednimi tujimi viri financiranja podjetij so najpomembnejše neposredne investicije iz tujine (NTI), ki jim sledijo posojila.*** Konec leta 2011 so NTI predstavljale 49,1 % vseh tujih virov financiranja 'ostalih sektorjev', pri čemer je 30,1 % odpadlo na lastniški kapital in reinvestirane dobičke, preostalih 19,0 % pa na neto obveznosti slovenskih podružnic do svojih matičnih podjetij iz naslova medsebojnega kreditiranja povezanih družb. Naslednjih 27,1 % je odpadlo na posojila in 19,0 % na komercialne kredite. Le skromnih 4,2 % tujega financiranja se nanaša na investicije v vrednostne papirje, 3,0 % na lastniške, 1,2 % pa na dolžniške vrednostne papirje (Tabela 4). Če bi podatkom o neposrednih tujih virih financiranja podjetij prišteli še tiste, ki prihajajo v podjetja s posredovanjem domačih bank, potem so posojila seveda dominantna oblika prilivov tujih virov financiranja v podjetja.

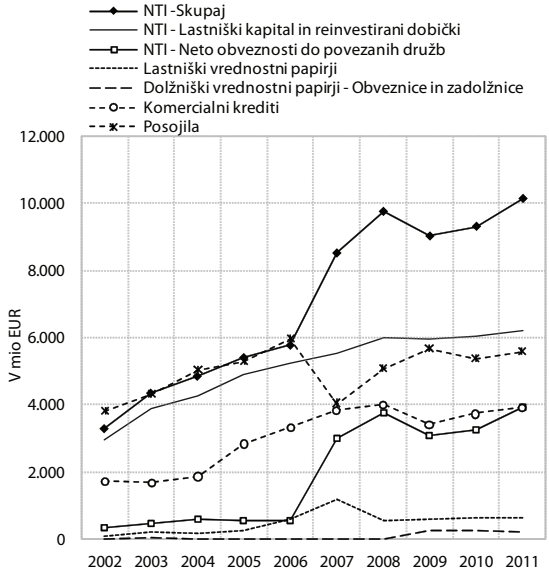
***V času krize se je med vsemi oblikami tujih virov financiranja 'ostalih sektorjev' najbolje obnesel lastniški kapital v NTI, tudi neto obveznosti do povezanih družb in komercialni krediti so po padcu že presegle predkrizno raven.*** Vrednost dolžniških vrednostnih papirjev se je v letu 2009, torej v obdobju krize, izrazito povečala, vendar je bilo to povečanje enkratno in ostaja skromno. Najslabše so se v krizi obnesla posojila in lastniški vrednostni papirji. Po zelo hitrem in drastičnem padcu – posojila v letu 2007 in lastniški vrednostni papirji v letu 2008 – se še do danes niso opomogli in ostajajo pod predkrizno ravnjo. Sliki 27 in 28 prikazujeta trende v vrednosti in strukturi obveznosti 'ostalih sektorjev' do tujine. Najočitnejša značilnost vrednosti tokov v Sliki 27 je izrazito povečanje stanja obveznosti iz naslova NTI po letu 2006. To povečanje, ki gre le v zelo majhni meri na račun povečanja vrednosti lastniškega kapitala in reinvestiranih dobičkov, je predvsem posledica povečanja neto obveznosti slovenskih podružnic do povezanih družb oziroma povečanja znotraj podjetniškega kreditiranja slovenskih podružnic. Do tega povečanja ja prišlo v prvi vrsti zaradi metodološke spremembe, ki je statistično spremljanje tega medsebojnega kreditiranja od matične družbe razširila na vsa podjetja znotraj sistema matične družbe. Vrednost posojil je z letom 2007 izrazito padla in se še do danes ni vrnila na predkrizno raven. Obseg komercialnih kreditov in neto obveznosti do povezanih družb sta se zmanjšala šele v letu 2009 in sta se do danes že vrnila na predkrizne ravni. Vrednosti lastniških in dolžniških vrednostnih papirjev vseskozi ostajata na skromnih ravneh, pri čemer pa se je vrednost lastniških papirjev z letom 2008 drastično znižala in ostaja nekje na ravni polovice vrednosti iz leta 2007, vrednost dolžniških vrednostnih papirjev pa se je precej povečala v letu 2009, po tistem pa ostaja nespremenjena (Slika 27).

*Tabela 4:* **Stanje mednarodnih naložb 'ostalih sektorjev' Slovenije – obveznosti po spremenljivkah konec leta 2011**

| | Mio EUR | % |
|---|---|---|
| **OBVEZNOSTI 'OSTALIH SEKTORJEV' – Skupaj** | 20.730,5 | 100,0% |
| **NEPOSREDNE INVESTICIJE V SLOVENIJI** | 10.172,1 | 49,1% |
| **Lastniški kapital in reinvestirani dobički** | 6.230 | 30,1% |
| **Neto obveznosti do povezanih družb** | 3.942,1 | 19,0% |
| **INVESTICIJE V VREDNOSTNE PAPIRJE** | 869 | 4,2% |
| **Lastniški vrednostni papirji** | 628,4 | 3,0% |
| **Dolžniški vrednostni papirji - Obveznice in zadolžnice** | 240,6 | 1,2% |
| **KOMERCIALNI KREDITI** | 3.931,1 | 19,0% |
| **POSOJILA** | 5.610,2 | 27,1% |
| **OSTALE OBVEZNOSTI** | 148,1 | 0,7% |

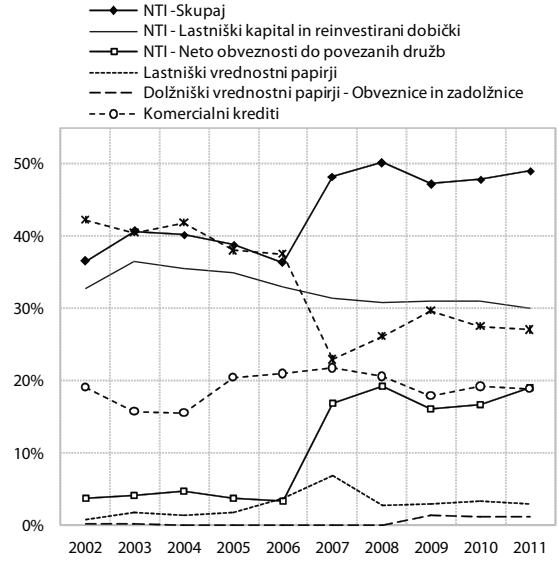
Vir: BS.

*Slika 27:* **Vrednost obveznosti 'ostalih sektorjev' v bilanci Stanja mednarodnih naložb Slovenije – obveznosti po spremenljivkah v 2002–2011**




Vir: BS.

*Slika 28:* **Struktura obveznosti 'ostalih sektorjev' v bilanci Stanja mednarodnih naložb Slovenije – obveznosti po spremenljivkah v 2002–2011**




Vir: BS.

***Osnovna značilnost tujih virov financiranja podjetij v Sloveniji je, da je obseg neposrednega tujega financiranja podjetij v letu 2011 že precej presegel predkrizno raven, za njo zaostajajo le še tuja posojila.*** Nasprotno pa so še daleč za predkrizno ravnjo tiste obveznosti bank do tujine, ki predstavljajo potencialni vir kreditiranja podjetij – to so predvsem tisti tuji viri financiranja, ki so jih podjetja dobivala s posredovanjem domačih bank. Kljub tako divergentnemu gibanju vrednosti posameznih oblik tujih virov financiranja podjetij pa – ob upoštevanju vpliva metodološke spremembe v spremljanju medsebojnega kreditiranja povezanih družb v okviru NTI, ki ne le povečuje delež te komponente temveč tudi zmanjšuje deleže ostalih komponent – struktura teh virov ves čas ostaja relativno stabilna (Slika 28).

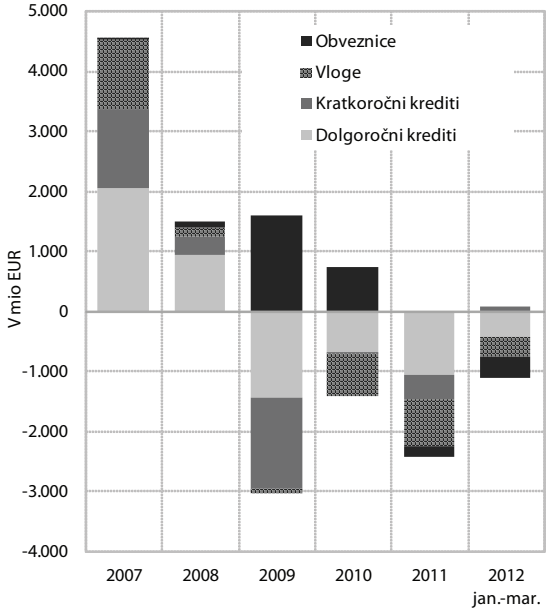
# 3. Bančni viri

***Ponudba bančnih virov se je z zaostrovanjem dolžniške in finančne krize krčila tudi v letu 2011.*** Bilančna vsota slovenskega bančnega sistema se je že drugo leto zapored skrčila, in sicer tokrat za 1,5 mrd EUR, na 48,8 mrd EUR, kar je bil največji upad doslej. Še večji upad pa je preprečila ECB, ki je ob koncu leta ponovno sprejela sveženj nestandardnih ukrepov, med katerimi sta bili najpomembnejši dve operaciji dolgoročnejšega refinanciranja s triletno ročnostjo. Slovenske banke so si tako že na prvi avkciji zagotovile za skoraj 900 mio EUR sredstev. Na drugi strani pa so se leta 2011, ko ni bilo več v veljavi državnih jamstev za zadolževanje bank v tujini, močno okrepila neto odplačila tujih obveznosti. Vloge države so lani sicer beležile neto prilive, a so bili ti precej skromni, umirjali pa so se tudi prilivi vlog gospodinjstev v banke.

## 3.1. Tuji viri

***Domače banke so lani močno okrepile neto odplačevanje tujih obveznosti[26].*** Neto odplačila so znašala 2,4 mrd EUR in so bila višja kot v letih 2009 in 2010 skupaj. Pretežen del neto odplačil predstavljajo odplačila tujih kreditov, ki so bila na ravni 1,5 mrd EUR, kar je skoraj dvakrat toliko kot leta 2010, skoraj tri četrtine tega pa so predstavljala neto odplačila dolgoročnih kreditov. Manjša neto odplačila kot v letu 2010 so beležile le tuje bančne vloge.

*Slika 29:* **Neto tokovi tujih virov financiranja v slovenskem bančnem sistemu v obdobju od leta 2007 do prvega četrtletja 2012**



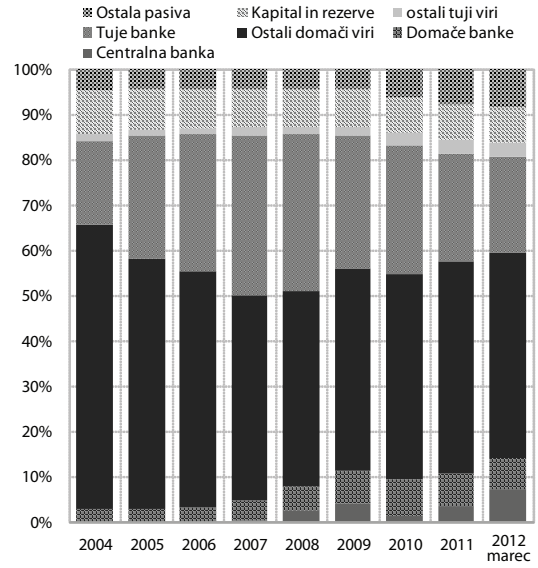

Vir: BS.

[26] Tuji krediti, vloge in obveznice.

***Po tem ko se je v letih 2009 in 2010 del zapadlih tujih obveznosti refinanciral z izdajo obveznic z državnim jamstvom, tovrstnega zadolževanja lani ni bilo več.*** Z izdajo obveznic se je zadolžila le še SID banka, in sicer v višini 350 mio EUR, za katero država jamči po Zakonu o slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB, Ur. l. RS, št. 56/2008), medtem ko so banke lani zadolženost z obveznicami zmanjševale. Celotna neto odplačila so tako znašala 162,1 mio EUR.

***Banke so v prvem četrtletju letos še okrepile neto odplačevanje tujih obveznosti.*** Neto odplačila so tako znašala 1,1 mrd EUR in so bila precej enakomerno porazdeljena med kredite, vloge ter obveznice, gibala pa so se med 330 in 380 mio EUR. Do nekoliko večjih razlik je prišlo znotraj neto odplačil kreditov, saj se je letos krepilo kratkoročno zadolževanje, neto tokovi so bili pozitivni in znašali slabih 60 mio EUR, medtem ko so se tako kot pri ostalih bančnih obveznostih krepila neto odplačila dolgoročnih kreditov.

*Slika 30:* **Struktura bančnih virov sredstev v obdobju od leta 2004 do leta 2012**




Vir: BS, preračuni UMAR.

***Odvisnost slovenskega bančnega sistema od tujih virov financiranja se je lani sicer precej znižala, a je še naprej visoka.*** Delež obveznosti do tujih bank se je tako samo v letu 2011 ob upadu bilančne vsote znižal skoraj za 5 odstotnih točk, na 23,8 %. Njihov obseg pa je v tem obdobju upadel za 17,0 %, na raven dobrih 12 mrd EUR. Kljub temu pa likvidnostni pritiski še naprej ostajajo visoki. Samo letos bankam zapade približno tretjina vseh obveznosti do tujine. Visoka negotovost na finančnih trgih je osrednji razlog, da banke pomemben del zapadlih obveznosti financirajo le na kratek rok, kar vpliva na zgoščevanje zapadanja obveznosti do tujih bank in krepi likvidnostne pritiske na slovenski bančni

sistem. Zaradi visokih neto odplačil tujih obveznosti v prvem četrtletju letos se je po podatkih Banke Slovenije delež obveznosti do tujih bank, ki zapadejo v plačilo v roku enega leta do konca marca znižal na 28,4 %. V obdobju od enega do treh let po podatkih Banke Slovenije zapade dobra petina obveznosti. Preostanek, približno polovica vseh obveznosti do tujih bank pa zapade v roku daljšem od treh let. Torej po izteku triletnih operacij dolgoročnejšega refinanciranja s strani ECB, kar bo ponovno okrepilo pritiske na refinanciranje slovenskega bančnega sistema.

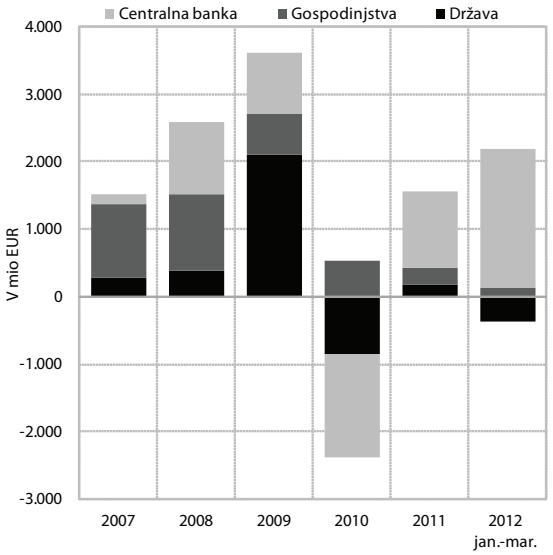
## 3.2. Domači viri in viri evrosistema

***Tudi domači viri financiranja bank ostajajo precej omejeni.*** Prilivi vlog gospodinjstev so zaradi slabih razmer na trgu dela in velike negotovosti še naprej skromni. Država je zaradi zaostrene javnofinančne situacije precej omejena pri likvidnostni podpori bančnega sistema. Pritiske na likvidnost slovenskega bančnega sistema je ob koncu preteklega leta in v začetku letošnjega leta močno omejila le ECB, ki je slovenskim bankam zagotovila dolgoročna sredstva, ki bodo bankam omogočila lažje poplačilo zapadlih obveznosti, kar bo po naši oceni tudi nekoliko omililo nadaljnji upad kreditne aktivnosti slovenskih bank.

***Vloge gospodinjstev v bankah so se v letu 2011 okrepile za najmanj, odkar imamo primerljive podatke[27].*** Njihov prirast je tako znašal 257,6 mio EUR in je bil za dobro polovico nižji kot leto pred tem. Ročnostna struktura vlog se je sicer še nekoliko izboljšala, a se je prirast dolgoročnih vlog močno umiril in je dosegel le slabih 30 % najvišje ravni, dosežene leto pred tem. Za dobro polovico pa je upadel tudi prirast vlog čez noč. Že tretje leto zapored se je zniževal obseg kratkoročnih vlog. Razmere na trgu dela se bistveno ne izboljšujejo, zato tudi ni pričakovati, da se bodo prilivi vlog gospodinjstev v bančni sistem močneje okrepili[28]. Tako bodo banke še naprej odvisne predvsem od drugih virov financiranja. Neto prilivi vlog gospodinjstev so se v prvem četrtletju letos sicer nekoliko okrepili, a ostajajo razmeroma skromni.

***Obseg vlog države v slovenskih bankah se je v letu 2011 povečal, a je bila rast precej skromna.*** Država je ob izbruhu krize okrepila zadolževanje v tujini, tako pridobljena bančna sredstva pa je nato naložila v banke in s tem blažila likvidnostne pritiske na slovenski bančni sistem. Z zaostrovanjem krize so se okrepili tudi pritiski na javne finance, tako da se država v zadnjem času zadolžuje predvsem za svoje potrebe. Leta 2011 se je tako na novo zadolžila za približno 4 mrd EUR, vendar so se državne vloge v bankah okrepile le za nekoliko

*Slika 31:* **Prirasti vlog države, gospodinjstev in obveznosti do centralne banke v slovenskem bančnem sistemu, v obdobju 2007 do 2012**




Vir: BS, preračuni UMAR.

več kot 170 mio EUR. Krepitev je posledica prirasta kratkoročnih vlog in vlog čez noč. Ročnostna struktura vlog države se je tako lani nekoliko poslabšala. V prvem četrtletju letos se je obseg vlog države znižal, in sicer za dobrih 350 mio EUR, kljub temu da je se država v tem obdobju z izdajo zakladnih menic zadolžila za skoraj 700 mio EUR[29].

***ECB je zaradi poglabljanja dolžniške krize in zaostrenih razmer na finančnih trgih ob koncu preteklega leta ponovno sprejela nestandardne ukrepe.*** Osrednji ukrep sta bili dve operaciji dolgoročnejšega refinanciranja s triletno ročnostjo, s čimer je bil bankam ob primernem zavarovanju zagotovljen dostop do dolgoročnejših virov financiranja. Ponudba sredstev na medbančnih trgih se je namreč zaradi visoke stopnje nezaupanja močno skrčila, kar je okrepilo pritiske na banke, povezane s refinanciranjem zapadlih obveznosti, močno pa se je umirila tudi kreditna aktivnost v evrskem območju. Bankam v evrskem območju je zagotovila za dobrih 1000 mrd EUR triletnih sredstev. Slovenske banke so si na teh dveh avkcijah zagotovile za približno 3 mrd EUR dolgoročnih sredstev. Kljub temu pa ni pričakovati, da bi ta sredstva močneje okrepila kreditno aktivnost slovenskih bank. Sredstva so banke deloma že porabile za poplačilo zapadlih obveznosti do tujih bank, preostanek pa so naložile na račune pri centralni banki in poslovnih bankah v tujini ter jih po naši oceni hranijo za poplačilo prihodnjih zapadlih obveznosti. Del sredstev je bil tudi naložen v kratkoročne državne vrednostne papirjev, ki jih banke v primeru likvidnostnih potreb lahko tudi zastavijo za refinanciranje pri ECB.

[27] Od leta 2005.

[28] Visoka negotovost v nekaterih državah članicah evrskega območje je v zadnjih mesecih že privedla do znatnega odliva vlog iz bank.

[29] Februarja je odplačala zapadlo obveznico v višini ene mrd EUR.

# 4. Tveganja za kreditno aktivnost

***V preteklem letu so se nekatera tveganja, ki so zavrla kreditno aktivnost, že uresničila, vendar še naprej ostajajo potencialni dejavnik tveganja za kreditno aktivnost v Sloveniji.*** Tveganja so tako na strani ponudbe kot tudi na strani povpraševanja, kjer so se ta s ponovnim poslabševanjem razmer v gospodarstvu še okrepila. Na strani ponudbe so: (i) poslabševanje možnosti refinanciranja zapadlih obveznosti, (ii) nadaljnje poslabševanje kakovosti bančnih naložb in s tem povezano močno oblikovanje bančnih oslabitev in rezervacij, (iii) nizka kapitalska ustreznost bank, ki bankam omejuje pridobivanje svežih virov financiranja in onemogoča prevzemanje dodatnih tveganj. Na strani povpraševanja pa lahko izpostavimo predvsem (i) prezadolženost slovenskih podjetij, (ii) nizko gospodarsko aktivnost in (iii) negotove razmere na trgu dela in trgu nepremičnin.

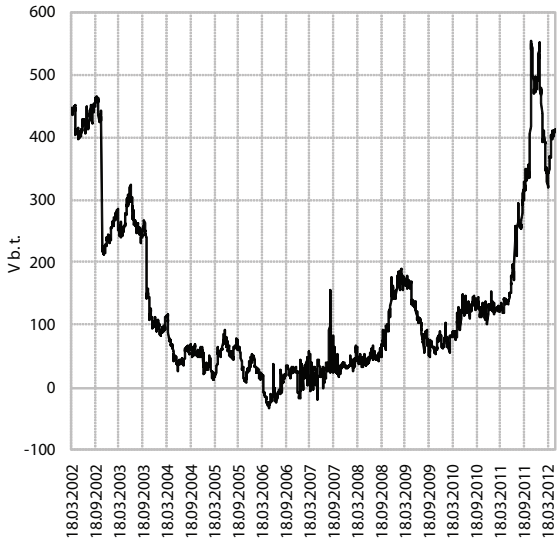
## 4.1. Poslabševanje možnosti refinanciranja zapadlih obveznosti

***ECB je z zagotavljanjem dolgoročnih finančnih sredstev močno omejila tveganje refinanciranja.*** Bankam v Sloveniji tako v naslednjih treh letih zapade še za nekaj več kot 3 mrd EUR obveznosti do tujih bank. Na osnovi podatkov Banke Slovenije (bilance drugih monetarnih finančnih institucij) ocenjujemo, da imajo banke dovolj rezerv za poplačilo zapadlih obveznosti v tem obdobju. Tveganja za ponovno večje likvidnostne pritiske pa obstaja od leta 2015 dalje, če se do takrat razmere na mednarodnih finančnih trgih in slovenskem bančnem sistemu ne bodo stabilizirale.

***V trenutnih razmerah je dostop slovenskih bank do tržnih virov financiranja močno omejen.*** Razmere so se še dodatno pričele zaostrovati ob koncu lanskega tretjega četrtletja, ko so se pričele zniževati bonitetne ocene Slovenije[30] in tudi nekaterih slovenskih bank. To se je odrazilo na gibanju donosnosti do dospetja slovenskih državnih obveznic, ki se je v naslednjih mesecih tudi ob splošnem zaostrovanju dolžniške krize močno okrepila. To pa je tudi zaostrilo pogoje za zadolževanje slovenskih bank.

***Poglabljanje dolžniške krize posameznih držav članic je močno okrepilo negotovost na mednarodnih finančnih trgih.*** Tako so bila tudi nihanja razponov

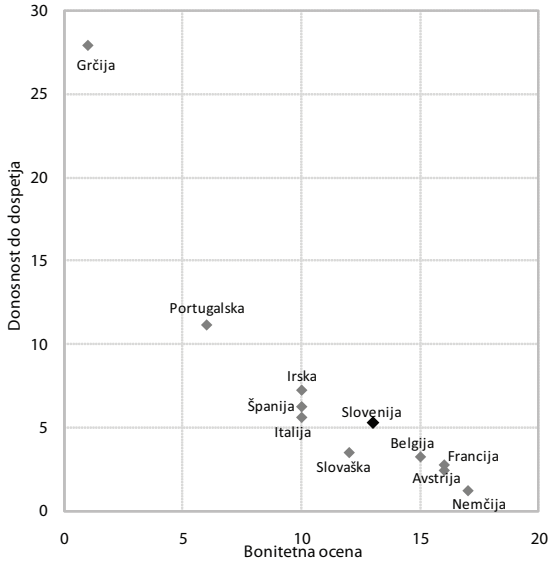
*Slika 32:* **Razlike v donosnosti do dospetja za slovenske in nemške desetletne državne obveznice**




Vir: EUROSTAT, Bloomberg.

slovenskih obveznic do nemških precej visoka. V prvi polovici letošnjega leta so se razmiki do nemških obveznic gibali med 320 in 550 b. t. in so bili približno desetkrat višji kot pred izbruhom finančne krize. To je v veliki meri posledica precej višjih zahtevanih donosov do dospetja za slovenske obveznice, na drugi strani pa je negotovost na finančnih trgih okrepila povpraševanje po najmanj tveganih vrednostnih papirjih, tako da se je donosnost do dospetja za nemške obveznice gibala na zgodovinsko nizkih ravneh.

*Slika 33:* **Povezava med bonitetnimi ocenami S&P in donosnostjo do dospetja za državne obveznice na dan 15. 5. 2012**




Vir: S&P, Bloomberg.
Opomba: Vrednost 17 pomeni najboljšo bonitetno oceno AAA in vrednost 1 pomeni bonitetno oceno CCC, ki jo je v maju imela Grčija.

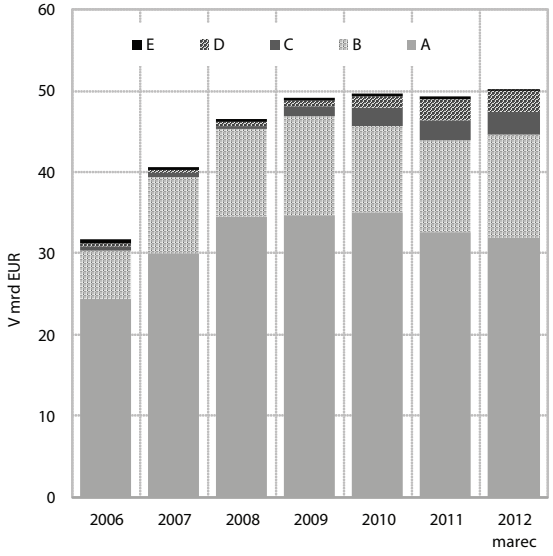
[30] Eden izmed osrednjih razlogov za zniževanje bonitetne ocene države je bilo stanje v slovenskem bančnem sistemu. Drugi razlogi so tudi slaba javnofinančna situacija, prepočasna vpeljava strukturnih reform in vpliv razdolževanja podjetij na bančni sektor (Caprirolo, 2012, str. 19).

***Finančni trgi slovenijo uvrščajo med bolj tvegane države evrskega območja.*** Trenutna bonitetna ocena je A+[31], kar je za eno stopnjo bolje od Slovaške, donosnost do dospetja slovenskih obveznic pa je bila kljub temu za več kot 180 b. t. višja in je bila primerljiva z donosnostjo do dospetja Italije in Španije, ki imata za tri stopnje slabšo bonitetno oceno od Slovenije. Ob manjši likvidnosti slovenskih državnih obveznic lahko razloge za visoko donosnost do dospetja slovenskih obveznic pripišemo tudi neverodostojnosti fiskalne politike, blokadam pri sprejemanju strukturnih reform, politični neusklajenosti in pogosto nepreprečljivi komunikaciji nosilcev ekonomske politike (Jesenko in drugi, 2012).

## 4.2. Poslabševanje kakovosti bančnih naložb

***Slabšanje kakovosti bančne aktive je bilo lani na podobni ravni kot v letu 2010.*** Obseg slabih terjatev je porasel za slabi dve petini, kar je sicer za skoraj polovico manj kot v letu 2010, a je upad rasti v veliki meri posledica višje osnove, saj so neto prilivi slabih terjatev (skupaj C, D in E bonitetni razredi) z dobre 1,5 mrd EUR le malo zaostali za neto prilivi v letu 2010. Delež slabih terjatev je konec decembra dosegel že 11,2 % vseh terjatev v bančnem sektorju. Pretežen del prirasta pripisujemo slabšanju kakovosti bančnih terjatev, v manjši meri pa je po naši oceni tudi posledica razdolževanja kreditno sposobnih posojilojemalcev, medtem ko je novo kreditiranje precej skromno. Obseg terjatev, razvrščenih v A bonitetni razred, se je lani skrčil kar za 2,5 mrd EUR, medtem ko se je celotna izpostavljenost znižala za 300 mio EUR.

*Slika 34:* **Obseg terjatev po posameznih bonitetnih razredih v obdobju od leta 2006 do 2012**

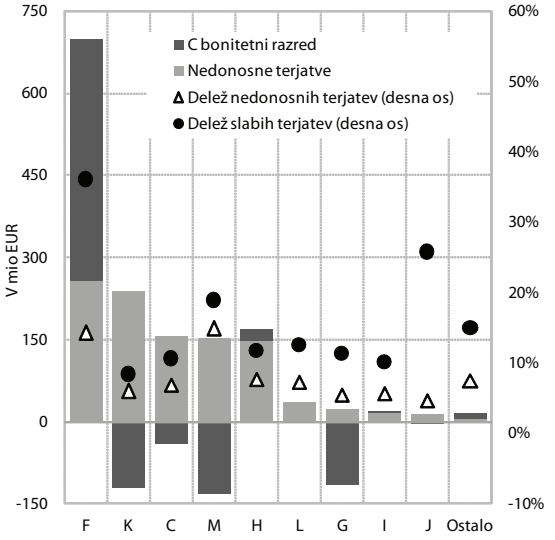



Vir: BS, preračuni UMAR.

[31] Bonitetna ocena S&P.

***Skoraj 85 % prirasta slabih terjatev je bilo posledica slabšanja kakovosti terjatev v gradbeništvu, do tujcev ter dejavnosti prometa in skladiščenja.*** V teh treh segmentih so se razmere v primerjavi s preteklim letom precej poslabšale, medtem ko se je slabšanje kakovosti terjatev do finančnih in zavarovalniških storitev, ki so tudi beležile razmeroma visoke priraste slabih terjatev, v primerjavi s predhodnim letom nekoliko umirilo. Slabšanje kakovosti terjatev v predelovalnih dejavnostih pa je bilo približno na ravni iz leta 2010. Vse slabe terjatve so konec leta 2011 znašale že 5,5 mrd EUR, več kot polovico tega pa predstavljajo nedonosne terjatve (D in E), medtem ko so se prilivi med terjatve, razvrščene v C bonitetni razred, lani predvsem zaradi visokih odlivov v nižje bonitetne razrede pretežni del leta umirjali.

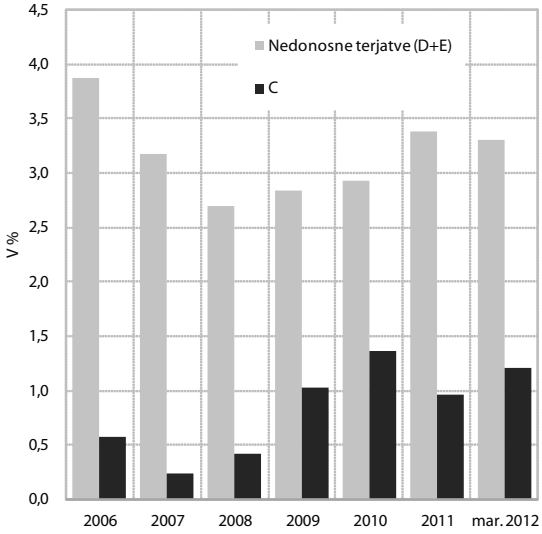
*Slika 35:* **Prirast nedonosnih terjatev in terjatev, razvrščenih v C bonitetni razred, ter njihov delež v celotni izpostavljenosti bank do posameznih dejavnosti v letu 2011**




Vir: BS, preračuni UMAR.
Opombe: F – gradbeništvo, K – finančno posredništvo, C – predelovalne dejavnosti, M – strokovne znanstvene in tehnične dejavnosti, H – promet in skladiščenje, L – poslovanje z nepremičninami, G – trgovina in popravila motornih vozil, I – gostinstvo, J – informacijske in komunikacijske dejavnosti.

***V zadnjem letu se je kakovost terjatev gospodinjstev nekoliko poslabšala. Ta sicer še vedno spadajo med najmanj tvegane subjekte, s katerimi banke poslujejo.*** V bonitetni razred A in B je razvrščenih okoli 96 % terjatev, s tem da se je med njimi precej povečal delež bonitetnega razreda B (z 1,7 % na 10,4 %), med nedonosne terjatve pa 3,4 % vseh terjatev. Delež nedonosnih terjatev do gospodinjstev je nižji kot leta 2006, a se je ta v zadnjem letu okrepil nekoliko bolj kot v preteklosti, kljub temu pa je ta prirast še vedno na precej nižji ravni kot v gospodarskih dejavnostih (Slika 36). Precej se je povečal delež bonitetnega razreda D, zmanjšal pa E. Delež slabih terjatev pa ostaja na ravni 2010 in podobni ravni kot leta 2006.

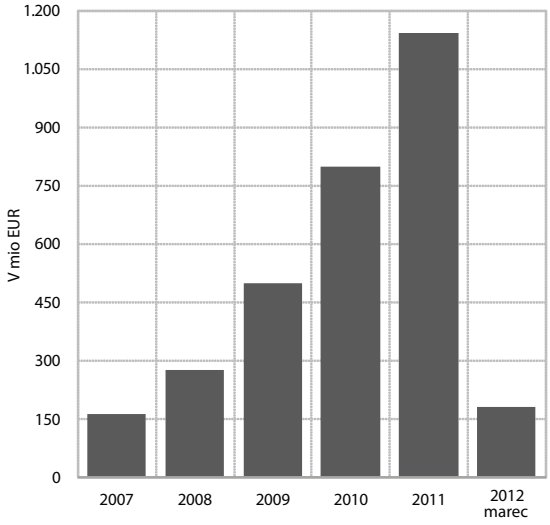
*Slika 36:* **Delež nedonosnih terjatev in terjatev s C bonitetno oceno gospodinjstev, v %, 2006–2012, stanje konec obdobja**




Vir: BS.

***Ob hitrem poslabševanju kakovosti bančne aktive so tako banke v letu 2011 še okrepile oblikovanje dodatnih rezervacij in oslabitev, ki je znašalo že 1,1 mrd EUR in je bilo za dobri dve petini višje kot leto pred tem.*** Okrepljeno oblikovanje rezervacij in oslabitev pa je tudi pomemben razlog za najslabše poslovne rezultate slovenskega bančnega sistema doslej, ki je v letu 2011 beležil izgubo v višini skoraj 440 mio EUR. Obseg oslabitev se je tako do konca preteklega leta povzpel že na 3,2 mrd EUR, kar je za dobro tretjino več kot leto pred tem, do konca prvega četrtletja pa se je po naši oceni okrepil na 3,4 mrd EUR.

*Slika 37:* **Oblikovanje dodatnih oslabitev in rezervacij v slovenskem bančnem sistemu v obdobju od leta 2006 do 31. 3. 2012**

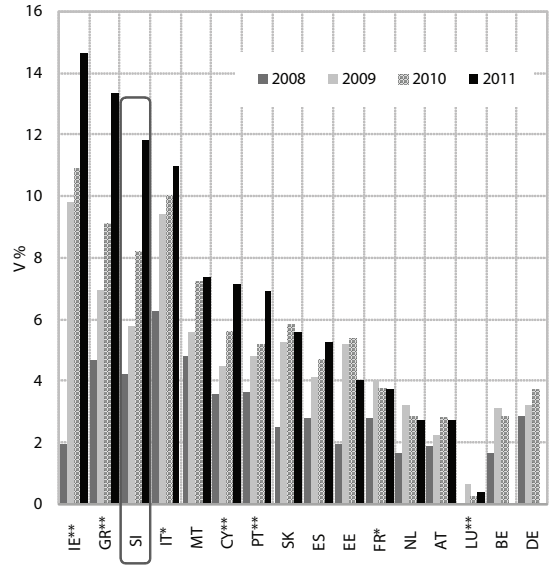



Vir: BS, preračuni UMAR.

***Slabšanje kakovosti bančnih terjatev se je v prvem četrtletju letos še okrepilo.*** Celotni obseg slabih terjatev se je okrepil za 8,5 % in je dosegel že skoraj 6 mrd EUR ter tako predstavljal 11,8 % celotne izpostavljenosti slovenskega bančnega sektorja, kar je najvišji delež od leta 1995 dalje, odkar imamo podatke. Več kot polovico prirasta je posledica krepitve nedonosnih terjatev, ki še naprej pospešeno naraščajo, medtem ko je bil prirast terjatev, razvrščenih v C bonitetni razred, na približno enaki ravni kot v letu 2010. Kakovost bančne aktive se še naprej nadpovprečno hitro poslabšuje v gradbeništvu in dejavnostih, povezanih s prevzemnimi aktivnostmi, tokrat pa so nadpovprečno rast beležile tudi predelovalne dejavnosti predvsem zaradi močnega prirasta slabih terjatev v proizvodnji vozil in plovil v višini 66,9 mio EUR[32]. Ob pospešenem slabšanju kakovosti bančne aktive pa so banke letos okrepile oblikovanje dodatnih oslabitev in rezervacij, ki je bilo na ravni 181,7 mio EUR, kar je za polovico več kot v istem obdobju lani.

***Na precej zaostrene razmere v slovenskem bančnem sistemu kaže tudi mednarodna primerjava deležev nedonosnih kreditov[33], ki je v Sloveniji med najvišjimi v državah evrskega območja[34].*** Prirast deleža nedonosnih kreditov pa se je v letu 2011 še okrepil, medtem ko je bil prirast v državah, ki imajo nižji delež nedonosnih kreditov kot v Sloveniji, precej manjši, v nekaterih državah pa je delež nedonosnih kreditov že pričel upadati.

*Slika 38:* **Delež nedonosnih kreditov v posameznih državah članicah evrskega območja v obdobju od 2008 do 2011 (v %)**




Vir: BS, IMF – financial soundness indicators.
Opombe: *Podatek za q2 2011, **Podatek za q3 2011.

[32] Nekoliko močneje (na ravni okrog 15-30 mio EUR) pa se je okrepil tudi obseg slabih terjatev v trgovini in popravilu motornih vozil, poslovanju z nepremičninami, ter strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih.

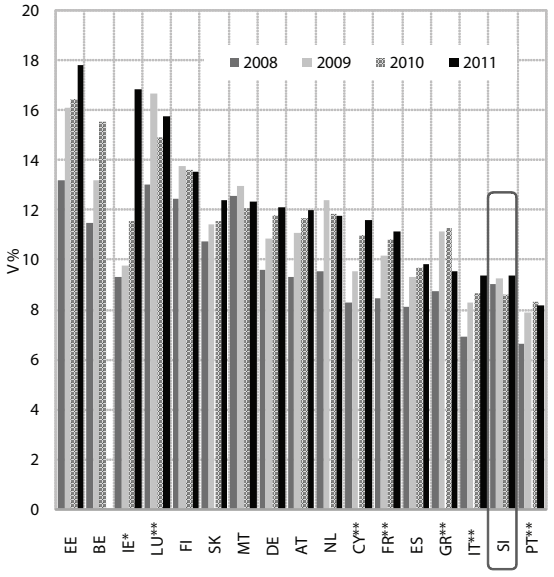
[33] Po mednarodno primerljiv podatkih po metodologiji IMF se med nedonosne terjatve uvrščajo terjatve z zamudo, večjo od 90 dni, medtem ko Banka Slovenije med nedonosne terjatve uvršča terjatve, pri katerih delež oslabitev in rezervacij presega 40-odstotno raven.

[34] Manjkajo podatki za Finsko.

## 4.3. Kapitalska ustreznost bank

***Raziskave kažejo[35], da se v času finančne krize precej poveča vpliv kapitalske ustreznosti bank na njihovo kreditno aktivnost.*** V negotovih razmerah so tako ponudniki finančnih sredstev precej bolj pozorni na kapitalsko ustreznost bank in njihovo sposobnost absorbiranja morebitnih izgub. Banke, ki imajo nizek obseg temeljnega kapitala glede na tveganju prilagojeno aktivo, imajo precej bolj omejene možnosti pridobivanja svežih finančnih virov in pod slabšimi pogoji od tistih, ki so kapitalsko močne, kar zavira njihovo kreditno aktivnost.

*Slika 39:* **Kapitalska ustreznost prvega reda (Tier 1) v posameznih državah članicah evrskega območja v obdobju od 2008 do 2011 (v %)**




Vir: BS, IMF – financial soundness indicators.
Opombe: *Podatek za q2 2011, **Podatek za q3 2011.

***Nizka kapitalska ustreznost slovenskega bančnega sistema je tako eden izmed pomembnejših razlogov za omejen dostop slovenskih bank do tržnih virov financiranja.*** Slovenski bančni sistem se po vrednosti količnika kapitalske ustreznosti prvega reda uvršča med najslabše kapitalizirane bančne sisteme v evrskem območju. Od zaostrovanja krize v letu 2008 se kapitalska ustreznost v nasprotju z večino drugih držav članic EMU ni bistveno okrepila[36], kar kaže na zelo slabo odzivnost lastnikov slovenskih bank, ki s svojo pasivnostjo le še poglabljajo težave slovenskega bančnega sistema in posredno tudi slovenskega gospodarstva.

***Na nizko kapitalsko ustreznost slovenskega bančnega sistema pa kažejo tudi rezultati stresnih testov, ki jih je julija lani objavil evropski bančni organ (EBA).*** Slovenski banki, ki sta bili vključeni v stresne teste, sta se po obsegu najkakovostnejšega temeljnega kapitala konec leta 2010 uvrstili v spodnjo tretjino testiranih bank. NLB pa je imela celo peto najnižjo vrednost. Obe banki sta bili do konca lanskega aprila sicer dokapitalizirani v skupni višini dobrih 350 mio EUR[37], kar je izboljšalo njihovo kapitalsko pozicijo in posledično tudi rezultate stresnih testov, ki sta jih obe uspešno prestali, vendar pa mora NLB kljub temu še dodatno okrepiti svoj kapitalski položaj. Dokapitalizacijo pa so napovedale tudi NKBM in nekatere manjše banke. S težjim dostopom do svežega kapitala in s tem tudi nižjo kapitalsko ustreznostjo se soočajo predvsem tiste banke v Sloveniji, ki niso strateško povezane z velikimi tujimi bančnimi skupinami, da bi jih te lahko podprle z zadostnim obsegom kapitala, potrebnim za financiranje njihove poslovne dejavnosti. V kolikor se bo ob nizki kapitalski ustreznosti nadaljevalo zniževanje bonitetnih ocen bank v slovenskem bančnem sistemu, lahko pričakujemo, da se bo kreditiranje slovenskega gospodarstva še bolj skrčilo, ob enem pa se bodo zvišale že tako visoke aktivne obrestne mere.

## 4.4. Upočasnjena gospodarska aktivnost in prezadolženost slovenskega gospodarstva

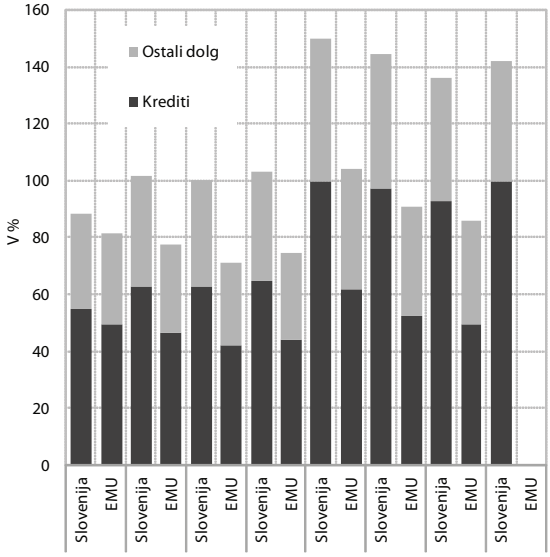
***Gospodarska aktivnost se je v preteklem letu znižala, s čimer so se tveganja, povezana s kreditno aktivnostjo, okrepila.*** Poslovni rezultati podjetij so namreč pod močnim pritiskom, denarni tok se jim krči, kar še dodatno krepi tveganje neplačila zapadlih obveznosti do bank. Sočasno z gospodarsko aktivnostjo je po ocenah bank v Sloveniji upadalo tudi povpraševanje po kreditih. Upad povpraševanja je bil po podatkih Banke Slovenije večji kot v evrskem območju. Slovenske banke pa so tudi bolj zaostrile kreditne pogoje, vendar vseeno precej manj kot v letih 2008 in 2009. Upad je bil v veliki meri posledica manjšega povpraševanja po investicijskem kreditiranju. V letu 2012 pa pričakujemo ponovno umirjanje gospodarske aktivnosti in s tem tudi nadaljnje umirjanje povpraševanja podjetij za financiranje investicij in tekoče proizvodnje.

***Slovenska podjetja in NFI so med najbolj zadolženimi v EMU, kar jim dodatno otežuje dostop do virov financiranja.*** Visoka zadolženost je med drugim tudi posledica neodgovornega upravljanja s podjetij, ko zadolževanje ni bilo namenjeno financiranju razvojnih projektov, ki bi zagotavljali višjo dodano vrednost, temveč za financiranje lastniške konsolidacije brez kakršnikoli sinergij. Zadolženost se je v letu 2011 pričela ponovno krepiti in se je močno približala najvišji ravni iz leta 2008. Obseg kreditov podjetij in NFI je tako dosegal

[35] Glej npr. Gambacorta in Marques-Ibanez, 2011.
[36] V obdobju od leta 2008 do 2011 se je kapitalska ustreznost nekoliko znižala le v Malti, ki pa ima kljub temu enega izmed bolj kapitaliziranih bančnih sistemov v EMU.
[37] NLB je bila dokapitalizirana v višini 250 mio EUR, NKBM pa v višini dobrih 100 mio EUR.

99,8 % njihovega kapitala, kar je ena izmed najvišjih ravni v evrskem območju. Prirast zadolženosti podjetij in NFI pa je tokrat v prvi vrsti posledica občutnega upada kapitala, ki se je znižal za dobrih 5 % in je v veliki meri odraz negativnih gibanj na kapitalskih trgih. Na drugi stran pa se je tudi obseg kreditov lani okrepil, in sicer za skoraj odstotek, kar je še dodatno povečalo vrednost kazalnika zadolženosti podjetij in NFI.

*Slika 40:* **Obseg dolga podjetij in NFI glede na obseg kapitala v Sloveniji in v evrskem območju v obdobju od 2004 do 2011**



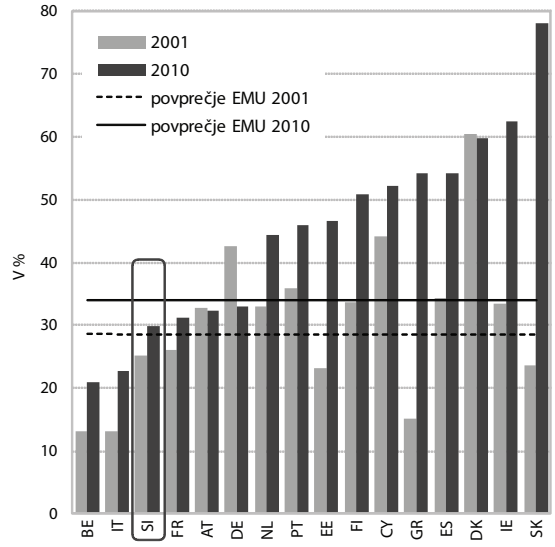

Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

***Ocenjujemo, da je nihanje obsega kapitala v preteklih letih pomembno vplivalo na gibanje zadolženosti slovenskega gospodarstva.*** Za kapital je značilno, da se giba prociklično, kar vpliva na precej popačeno sliko zadolženosti gospodarstva. Tako v času konjunkture (v letih 2006 in 2007) kljub močnemu zadolževanju slovenskega gospodarstva ni bilo zaznati občutnejšega prirasta zadolženosti podjetij in NFI[38], saj je v tem obdobju hitro naraščal tudi obseg kapitala. Zadolženost je močno poskočila šele v letu 2008, ko je sicer bila kreditna aktivnost še razmeroma visoka, a se je ta umirjala, na drugi strani pa so vrednosti delnic na kapitalskih trgih že beležile občuten upad. Podobno, le v nekoliko manjšem obsegu, se je slovenskim podjetjem in NFI zgodilo tudi v letu 2011, kar kaže na to, da tudi z močnim naporom za odplačevanje zapadlih obveznosti ne bo možno v kratkem času znižati zadolženosti slovenskega gospodarstva. Zato bodo podjetja za sprostitev kreditnega potenciala v prvi vrsti primorana zagotoviti dodaten kapital, kar bi jim zagotovilo nova sredstva in hkrati znižalo finančni vzvod ter s tem olajšalo pridobivanje dolžniških virov financiranja. Ocenjujemo, da je ta možnost precej omejena, saj ostalih načinov pridobivanja finančnih virov razen bančnega dolžniškega financiranja v Sloveniji skoraj ni. Zato je treba zagotoviti večji pomen tujega lastniškega kapitala in tudi vzpostaviti ugodne razmere za rast podjetij, kar bi pomembno prispevalo k izboljšanju poslovnih rezultatov, saj ti trenutno ne omogočajo krepitve kapitala podjetij in ne prispevajo k procesu razdolževanja slovenskega gospodarstva, temveč zadolženost še povečujejo.

## 4.5. Slabe razmere na trgu dela in nelikviden nepremičninski trg

***Leta 2011 se je zadolženost gospodinjstev na agregatni ravni malenkost povečala, a v primerjavi z ostalimi državami ostaja še naprej razmeroma nizka.*** Po podatkih četrtletnih finančnih računov je obseg obveznosti gospodinjstev (-0,1 %) ostal približno na ravni s konca leta 2010, pri čemer se je obseg kratkoročnih posojil drugo leto zapored zmanjšal, obseg dolgoročnih pa je dosegel najnižjo rast doslej (0,9 %; od leta 2002 do 2010 se je v povprečju na leto povečal za okoli 15 %). Obseg finančnih sredstev[39] se je znižal za 1,7 %. Ker so se sredstva gospodinjstev zmanjšala bolj kot obveznosti, se je zadolženost, merjena kot razmerje med obveznostmi in finančnimi sredstvi, v primerjavi z letom 2010 nekoliko povečala (za 0,4 o. t. na 30,4 %), merjeno glede na BDP pa za 0,3 o. t. zmanjšala (na 35,1 %).

*Slika 41:* **Delež obveznosti v finančnih sredstvih, v %, gospodinjstva in NPISG, 2010 in 2001, EMU**




Vir: EUROSTAT – Finančni računi.
Opombe: Prikazane so države EMU, za katere so bili na voljo podatki (tj. z izjemo Luksemburga). Prikazano je tehtano povprečje teh držav.

[38] Merjena kot razmerje med vsoto kreditov ter ostalega dolga in kapitalom.

[39] Gotovina in vloge, vrednostni papirji, lastniški kapital, zavarovalno tehnične rezervacije, dana posojila, drugo.

***Slabe razmere na trgu dela (glej poglavje o trgu dela) omejujejo povpraševanje po kreditih.*** Večja negotovost je tako znižala povpraševanje gospodinjstev po trajnih dobrinah, na drugi strani pa se je zaradi nižjega razpoložljivega dohodka ob hkratnem zvišanju minimalne plače precej znižala tudi kreditna sposobnost gospodinjstev. Na povpraševanje po kreditih gospodinjstev pa po naši oceni pomembno vplivajo tudi razmere na nepremičninskem trgu, kjer se kopiči število neprodanih stanovanj, ob tem, da se cene nepremičnin v Sloveniji še niso občutneje znižale[40] in se še naprej ohranjajo na visoki ravni. Gospodinjstva tako v pričakovanju občutnega prihodnjega upada cen na nepremičninskem trgu odlagajo morebitni nakup nepremičnin v prihodnost.

[40] To je tudi ena izmed ugotovitev evropske komisije v prvem poročilo o mehanizmu zgodnjega obveščanja, ki je bil objavljen v začetku letošnjega leta.

# 5. Izzivi

***Slabe razmere v slovenskem finančnem sistemu imajo negativne učinke na javne finance in ostalo gospodarstvo v Sloveniji.*** *To se v prvi vrsti kaže v tem, da je stanje v slovenskem finančnem sistemu eden izmed osrednjih razlogov za zniževanje bonitetnih ocen Sloveniji. Padec gospodarske aktivnosti, ki smo ga beležili v preteklem letu, je bil med najvišjimi v evrskem območju, kar je tudi posledica tega, da so prezadolžena podjetja močno obremenjena z odplačevanjem bančnih kreditov, tista podjetja, ki niso prezadolžena, pa imajo močno omejen dostop do bančnih virov, tako da ne morejo v celoti izkoristiti vseh ponujenih poslovnih priložnosti, medtem ko drugih virov financiranja v Sloveniji praktično ni.*

***Osrednji izziv v slovenskem finančnem sistemu je zagotoviti njegovo normalnejše delovanje in večjo podporo slovenskemu gospodarstvu za izhod iz krize.*** *Pogoje za to morajo v prvi vrsti ustvariti lastniki in tudi nosilci ekonomskih politik. Zagotoviti je treba predvsem (i) kapitalsko močan bančni sistem, ki bo ponovno sposoben prevzemati tveganja, (ii) aktivnejše upravljanje vseh in še posebno slabih naložb v slovenskem bančnem sistemu na osnovi ekonomskih argumentov, (iii) večjo odgovornost pri upravljanju slovenskih podjetij in učinkovitejše stečajne postopke ter (iv) umik države iz aktivnega upravljanja gospodarstva. Pri tem je treba nujno zagotoviti takšno lastniško strukturo, ki bi tudi kapitalsko podprla slovenska podjetja, saj so ta kapitalsko podhranjena. Podjetja bi s tem dobila sredstva za nadaljnji hitrejši razvoj, kar bi predstavljalo dobro osnovo za gospodarsko rast, na drugi strani pa bi se tudi njihova zadolženost znižala, to pa bi olajšalo tudi dostop do dolžniških virov financiranja.*

# Literatura in viri

Alert Mechanism Report (2012) Brussels: European Commission

Arellano, M., in Bond, S. R. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. Review of Economic Studies, 58(2), 277–297.

Arellano, M., in Bover, O. (1995). Another look at the Instrumental Variable estimation of Error-Component Models. Journal of Econometrics, 68(1), 29–51.

Blundell, R., in Bond, S. R. (1998a). Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models. Jurnal of Econometrics, (87), 115–143.

Blundell, R., in Bond, S. R. (1998b). GMM Estimation with Persistent Panel Data: An Application to Production Functions. Working Papers No. W99/4. Najdeno 27. januarja 2010 na spletnem naslovu http://www.ifs.org.uk/wps/wp9904.pdf

Borensztein, E. in Jong-Wha, L. (2002). Financial Crisis and Credit Crunch in Korea: Evidence from Firm-level Data. Journal of Monetary Economics, 49 (4), 853-875.

Bilten BS (različne številke). Ljubljana: Banka Slovenije

Caprirolo, G. (2012-osnutek). Slovenia: Government`s bond yield spread evolution, drivers and policiy implications. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

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

Ekonomski odnosi s tujino (različne številke). Ljubljana: Banka Slovenije.

Fianancial soundness indicators. Pridobljeno aprila 2011 na strani http://fsi.imf.org/

Gambacorta, Leonardo, Marqués-Ibáñez, David (2011). The bank lending channel: lessons from the crisis. Frankfurt am Mein: European Central Bank

Global financial stability report (april 2012). Washington: Internatinal monetary found

Jesenko, M., Roter, M., Žakelj, L. (2011). Ali so zahtevane donosnosti na slovenske obveznice previsoke? Prikazi in analize 6/2011. Ljubljana: Banka Slovenije.

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

Poročilo o povprečnih cenah nepremičnin na slovenskem trgu za 1. četrtletje 201. Kvartalno. (2012). Ljubljana: Geodetska uprava Republike Slovenije.

Poročilo o razvoju 2011 (2012). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

Stabilnost slovenskega bančnega sistema (različni letniki). Ljubljana: Banka Slovenije

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

Tabele četrtletnih finančnih računov Slovenije (2004Q1-2011Q4). Banka Slovenije. Pridobljeno maja 2012 na http://www.bsi.si/publikacije-in-raziskave.asp?MapaId=922.

Zakon o slovenski izvozni in razvojni banki. Uradni list RS. Št. 56/2008.

# Priloga - opredelitev kazalnikov uporabljenih v analizi zadolženosti in finančne strukture podjetij v Sloveniji

**Delež dolga v virih sredstev=** $\sum_{i=1}^{n}$(Rezervacije in dolgoročne pasivne časovne razmejitve (aop72) +Dolgoročne obveznosti (aop75)+Kratkoročne obveznosti (aop85)+Kratkoročne pasivne časovne razmejitve (aop95)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Obveznosti do virov sredstev (aop55)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež dolga v kapitalu=** $\sum_{i=1}^{n}$(Rezervacije in dolgoročne pasivne časovne razmejitve (aop72)+Dolgoročne obveznosti (aop75)+Kratkoročne obveznosti (aop85)+Kratkoročne pasivne časovne razmejitve (aop95)) / $\sum_{i=1}^{n}$ Kapital (aop56), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež dolga v EBITDA=** $\sum_{i=1}^{n}$(Rezervacije in dolgoročne pasivne časovne razmejitve (aop72)+Dolgoročne obveznosti (aop75)+Kratkoročne obveznosti (aop85)+Kratkoročne pasivne časovne razmejitve (aop95)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Dobiček iz poslovanja (aop151)-Izguba iz poslovanja (aop152)+Amortizacija (aop145)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Prihodki od prodaje na domačem trgu=** $\sum_{i=1}^{n}$(aop110), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Finančne obveznosti do bank=** $\sum_{i=1}^{n}$(Dolgoročne finančne obveznosti do bank (aop78)+Kratkoročne finančne obveznosti do bank (aop89)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Obveznosti do dobaviteljev=** $\sum_{i=1}^{n}$(Dolgoročne poslovne obveznosti do dobaviteljev (aop82)+Kratkoročne poslovne obveznosti do dobaviteljev (aop93)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež finančnih obveznosti do bank v virih sredstev=** $\sum_{i=1}^{n}$(Dolgoročne finančne obveznosti do bank (aop78)+Kratkoročne finančne obveznosti do bank (aop89)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Obveznosti do virov sredstev (aop55)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež obveznosti do dobaviteljev v virih sredstev=** $\sum_{i=1}^{n}$(Dolgoročne poslovne obveznosti do dobaviteljev (aop82)+Kratkoročne poslovne obveznosti do dobaviteljev (aop93)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Obveznosti do virov sredstev (aop55)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Donosnost sredstev (ROA)=** $\sum_{i=1}^{n}$(Čisti dobiček obračunskega obdobja (aop186)-Čista izguba obračunskega obdobja (aop187)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Obveznosti do virov sredstev (aop55)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Dodana vrednost=** $\sum_{i=1}^{n}$(Kosmati donos od poslovanja (aop126)-Stroški blaga, materiala in storitev (aop128) – Drugi poslovni odhodki (aop148)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež finančnih odhodkov iz finančnih obveznosti glede na prihodke=** $\sum_{i=1}^{n}$(Finančni odhodki iz finančnih obveznosti (aop169)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Čisti prihodki od prodaje (aop110)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež finančnih odhodkov iz posojil, prejetih od bank glede na prihodke=** $\sum_{i=1}^{n}$(Finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank (aop171)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Čisti prihodki od prodaje (aop110)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež finančnih odhodkov iz posojil, prejetih od družb v skupini glede na prihodke=** $\sum_{i=1}^{n}$(Finančni odhodki iz posojil, prejetih od družb v skupini(aop170)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Čisti prihodki od prodaje (aop110)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež finančnih odhodkov iz izdanih obveznic glede na prihodke=** $\sum_{i=1}^{n}$(Finančni odhodki iz izdanih obveznic (aop172)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Čisti prihodki od prodaje (aop110)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež finančnih odhodkov iz drugih finančnih obveznosti glede na prihodke=** $\sum_{i=1}^{n}$(Finančni odhodki iz drugih finančnih obveznosti (aop173)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Čisti prihodki od prodaje (aop110)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank=** $\sum_{i=1}^{n}$(aop171), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež dolgoročnih finančnih obveznosti do bank v virih sredstev=** $\sum_{i=1}^{n}$(Dolgoročne finančne obveznosti do bank (aop78)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Obveznosti do virov sredstev (aop55)); kjer gre i=1,2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Delež kratkoročnih finančnih obveznosti do bank v virih sredstev=** $\sum_{i=1}^{n}$(Kratkoročne finančne obveznosti do bank (aop89)) / $\sum_{i=1}^{n}$(Obveznosti do virov sredstev (aop55)); kjer gre i=1,2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

**Prihodki od prodaje na tujih trgih=** $\sum_{i=1}^{n}$(Čisti prihodki od prodaje na trgu EU (aop115)+Čisti prihodki od prodaje na trgu izven EU (aop118)), kjer gre i=1, 2,…n in n predstavlja število vseh podjetij v vzorcu.

ekonomski izzivi 2012

ISSN 1855-0118