UMAR

ekonomski izzivi 2013

Ekonomski izzivi 2013
ISSN 1581-6567
Ljubljana, junij 2013

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

Avtorice in avtorji Ekonomskih izzivov 2013 so:

I. Fiskalna gibanja in politika: mag. Marijana Bednaš (odgovorna urednica, Povzetek, Fiskalna gibanja in politika v EU, Analiza ciklično prilagojenega salda, Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti - dopolnitev 2013, Izzivi fiskalne politike); **mag. Gonzalo Caprirolo** (Javne finance v Sloveniji v letu 2012, Dolg sektorja država, Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013); **mag. Barbara Ferk** (Dolgoročna vzdržnost javnih financ); **mag. Marko Glažar** (Ocena ciklično prilagojenega salda, Modelska ocena različnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ); **Jasna Kondža** (Spremembe na področju davkov v EU in Sloveniji, Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013); **Janez Kušar** (Simulacije fiskalnega pravila); **dr. Ana Murn** (Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013); **Dragica Šuc, Msc** (Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU)

II. Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize: dr. Alenka Kajzer (odgovorna urednica, Povzetek, Uvod, Ukrepi politike trga dela v obdobju 2008-2012, Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji, Izzivi), **Lidija Apohal Vučković** (Povzetek, Izzivi), **dr. Arjana Brezigar Masten** (Ocena letošnjih sprememb v regulaciji trga dela), **Matevž Hribernik** (Spremembe stanja na trgu dela v EU), **Mitja Perko, mag**. (Spremembe stanja na trgu dela v Sloveniji, reforme na trgu dela v EU), **mag. Ana Tršelič Selan (**Spremembe stanja na trgu dela v Sloveniji)

III. Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji: mag. Marjan Hafner (odgovorni urednik, Povzetek, Kreditni trgi, Tveganja pri kreditni aktivnosti, Omejitveni dejavniki na strani ponudbe, Izpostavljenost po dejavnostih pri bankah v letu 2012, Mednarodna primerjava zadolženosti slovenskega gospodarstva, Pričakovana skromna gospodarska aktivnost, Struktura finančnih sredstev, Struktura virov financiranja, Prelivanje tveganj med bančnim sistemom in javnimi financami, Izzivi), **Urška Lušina, mag.** (Zadolženost in finančna struktura podjetij, ki so imela finančne obveznosti do bank, Dolžniška vrzel zasebnega sektorja), **Helena Mervic** (Zadolževanje gospodinjstev pri domačih bankah, Skromno povpraševanje gospodinjstev), **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: Bibijana Cirman Naglič (Fiskalna gibanja in politika), Ema Bertina Kopitar (Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize, Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji)

Tisk: SURS
Naklada: 115 izvodov

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

Kazalo

Fiskalna gibanja in politika 5

Povzetek 7
Uvod 11
1. Fiskalna gibanja in politika v EU 12
2. Javne finance v Sloveniji v letu 2012 16
2.1 Ciklično prilagojeni in strukturni saldo javnih financ 20
2.2 Simulacije fiskalnega pravila in vpliv spremenjenih okoliščin na njegov izračun 24
3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU 27
4. Dolg sektorja država 29
5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izzivi povezani s staranjem prebivalstva 32
6. Spremembe na področju davkov v EU in Sloveniji 36
7. Ocena konsolidacije javnih financ 39
7.1 Postopek presežnega primanjkljaja 39
7.2 Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013 42
7.2.1 Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ 42
7.2.2 Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2013 42
8. Izzivi fiskalne politike 51

Literatura in viri 53

Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize 55

Povzetek 57
Uvod 59
1. Spremembe stanja na trgu dela v obdobju 2008–2012 60
1.1 Spremembe stanja na trgu dela v EU 60
1.2 Spremembe na trgu dela v Sloveniji 61
2. Ukrepi politike trga dela v obdobju 2008–2012 66
2.1 Ukrepi politike trga dela v EU 66
2.2 Politika trga dela v Sloveniji 68
3. Spremembe v regulaciji trga dela v obdobju 2008–2013 72
3.1. Reforme na trgu dela v EU 72
3.2 Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji 74
3.2.1 Spremembe v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti 74
3.2.2 Spremembe v varovanju zaposlitve 75
3.2.2.1 Ocena letošnjih sprememb v regulaciji trga dela 76
4. Izzivi 81

Priloga 84

Literatura in viri 86

Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji 87

Povzetek **89**
Uvod **91**
1. Kreditni trgi **91**
1.1 Kreditni trgi v evrskem območju **91**
1.2 Gibanja na kreditnem trgu v Sloveniji **92**
1.2.1 Zadolževanje podjetij in NFI ***92***
1.2.2 Zadolževanje gospodinjstev pri domačih bankah ***93***
1.2.3 Zadolževanje države pri domačih bankah ***94***
1.3 Obrestne mere **94**
2. Tveganja pri kreditni aktivnosti **95**
2.1 Omejitveni dejavniki na strani ponudbe **95**
2.1.1 Odvisnost bank od tujih virov financiranja in njihova dostopnost ***95***
2.1.2 Dostopnost domačih virov financiranja ***96***
2.1.3 Nadaljnje poslabševanje kakovosti bančnih naložb ***97***
2.1.4 Neustrezna kapitaliziranost slovenskega bančnega sistema ***99***
2.2 Omejitveni dejavniki na strani povpraševanja **100**
2.2.1 Zadolženost in finančna struktura podjetij, ki so imela finančne obveznosti do bank ***100***
2.2.1.1 Analiza zadolženosti podjetij po velikosti *101*
2.2.1.2 Analiza zadolženosti po izvozni usmerjenosti *102*
2.2.1.3 Analiza zadolženosti podjetij po dejavnostih *102*
2.2.1.4 zpostavljenost po dejavnostih pri bankah v letu 2012 ..... *105*
2.2.1.5 Mednarodna primerjava zadolženosti slovenskega gospodarstva *106*
2.2.2 Pričakovana skromna gospodarska aktivnost ***107***
2.2.3 Skromno povpraševanje gospodinjstev ***107***
3. Finančna struktura podjetij **108**
3.1 Struktura finančnih sredstev **108**
3.2 Struktura virov financiranja **109**
3.3 Tuji viri financiranja podjetij **109**
4. Prelivanje tveganj med bančnim sistemom in javnimi financami **112**
4.1 Vpliv bančnega sektorja na javne finance **112**
4.2 Pomen sanacije bank za slovensko gospodarstvo **114**
5. Izzivi **115**

Literatura in viri **116**

Priloge: Opredelitev kazalnikov, uporabljenih v analizi zadolženosti in finančne strukture podjetij v Sloveniji in vrednosti nekaterih kazalnikov **118**

I.
Fiskalna gibanja in politika

Povzetek

Prvič po letu 2009 so se primanjkljaji v državah EU leta 2011 znatno zmanjšali, proces konsolidacije pa se je v letu 2012 nekoliko upočasnjeno nadaljeval. Zaradi gospodarske krize je večina držav EU še vedno v postopku presežnega primanjkljaja, odlog za njegovo odpravo je doslej dobilo osem držav, za štiri države pa je bila letos predlagana ukinitev postopka, saj so znižale primanjkljaj pod 3 % BDP. Zaradi močnega poslabšanja razmer in zaprtega dostopa na finančne trge je doslej pet držav iz evrskega območja zaprosilo za finančno pomoč. Rast dolga sektorja država v povprečju EU in evrskega območja se je po občutnem povečanju v letu 2009 v zadnjih letih nekoliko upočasnila, na rast deleža dolga glede na BDP v vedno večji meri vplivajo izdatki za obresti, izdatki, ki niso povezani s pokrivanjem primarnega primanjkljaja, ter spremembe nominalne višine BDP. Poleg dejavnikov, ki so neposredno vplivali na rast dolga, so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh v zadnjih letih izdajale obsežna jamstva, kar povečuje njihove potencialne obveznosti, ki se bodo realizirale, če pride do dejanske vnovčitve jamstev. Zahtevane donosnosti državnih obveznic v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja so s ciprsko krizo marca letos ponovno zanihale navzgor in ostajajo na razmeroma visokih ravneh. Občutne pa so tudi razlike v primerjavi z nemško referenčno obveznico, ki so se izraziteje povečale že sredi lanskega leta, predvsem zaradi nakazovanja možnosti za razpad evrskega območja oziroma oblikovanje evrskega območja dveh hitrosti.

V zadnjih dveh letih so bili narejeni pomembni koraki v krepitvi gospodarskega upravljanja, nadzora in koordinacije fiskalnih politik v EU. Po uveljavitvi svežnja šestih zakonov, ki so zavezujoči za celotno EU, in Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t. i. »fiskalni pakt«), ki je zavezujoča za države evrskega območja ter uvaja pravilo uravnoteženega proračuna, sta bili marca 2013 sprejeti še dve uredbi (t.i. »dvojček«), ki podrobneje določata implementacijo fiskalnih določil predhodno sprejete zakonodaje.

V Sloveniji se je primanjkljaj sektorja država lani z ukrepi za javnofinančno konsolidacijo opazneje zmanjšal in bil najnižji od začetka krize leta 2008 (4 % BDP). Lanska javnofinančna konsolidacija je v veliki meri temeljila na zniževanju javnofinančnih odhodkov, kjer je bil, za razliko od prejšnjih let, narejen znaten fiskalni napor, saj so se prvič znižali nominalno, upadel je tudi njihov delež v BDP. Prvič po letu 2009 pa so se nominalno zmanjšali tudi javnofinančni prihodki. Na gibanje prihodkov je v veliki meri vplivalo poslabšanje gospodarskih razmer, delno pa tudi sprejete spremembe na davčnem področju. Z vidika kakovosti lahko ocenimo, da so bili v letu 2012 doseženi premiki v smeri trajnejšega prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ so, za razliko od preteklih let, namreč v večji meri vključevali strukturne spremembe, podprte s spremembami zakonodaje. To se je odrazilo tudi na opazno nižji strukturni komponenti javnofinančnega primanjkljaja, ki je upadla prvič po letu 2005. Pri interpretaciji strukturnega salda je zaradi velike spremenljivosti njegovih ocen sicer potrebna izjemna previdnost, vendar pa vse ocene, narejene v zadnjem času, kažejo, da je leta 2008 prišlo do znatnega poslabšanja in leta 2012 do opaznega izboljšanje strukturnega stanja javnih financ. Nekoliko višji primanjkljaj v letu 2012 glede na pričakovanega v Programu stabilnosti – dopolnitev 2012 (PS 2012) je bil predvsem posledica nenačrtovanih specifičnih transakcij v višini 0,4 % BDP, od predvidene pa je odstopala tudi struktura odhodkov. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države so bila tako precej višja od načrtovanih v PS 2012, nižji od predvidenih pa so bili odhodki za socialna nadomestila, obresti, subvencije in investicije. Zmanjšanje primanjkljaja sektorja država je bilo v Sloveniji leta 2012 med večjimi v EU, glede na leto 2009 pa še vedno pod povprečjem EU in evrskega območja. To je še posebej problematično, če upoštevamo, da se Slovenija sooča z upadajočimi prihodki zaradi enega največjih poslabšanj gospodarske slike med državami EU, hkrati pa je tudi v skupini držav, kjer bodo posledice staranja prebivalstva na javne finance med največjimi v EU.

Dolg sektorja država v Sloveniji narašča hitreje kot v večini drugih držav EU; tudi lansko povečanje je bilo, podobno kot v preteklih letih, namenjeno pokritju primanjkljaja in obveznosti refinanciranja zapadlih obveznosti. Dolg sektorja država, izražen v deležu BDP, je bil konec leta 2012 ocenjen na 54,1 % BDP, kar je 32.1 o. t. več kot leta 2008. Čeprav se Slovenija po deležu dolga države glede na BDP še vedno uvršča v spodnjo polovico držav EU, pa je bilo njegovo povečanje v zadnjih štirih letih sedmo največje v EU. Na rast dolga je v praktično celotnem obdobju poleg financiranja primanjkljaja vplivalo tudi zadolževanje za refinanciranje zapadlih dolžniških obveznosti. Na relativno izražen dolg glede na BDP pa je leta 2009 in leta 2012 precej vplivalo tudi nominalno zmanjšanje bruto domačega proizvoda.

Ob nadaljnjem povečevanju obsega dolga in slabšanjem makroekonomskih razmer so se tudi lani stroški zadolževanja opazneje povišali. K temu je poleg domačih dejavnikov prispevalo tudi splošno poslabšanje razmer na trgu evrskih obveznic sredi leta. Septembra so predvsem ukrepi ECB vplivali na ponovno izboljšanje razpoloženja na evropskih finančnih trgih, kar je prispevalo k znižanju zahtevane donosnosti slovenskih 10-letnih državnih obveznic na raven okoli 5 % ob koncu leta. Ponovno se je donosnost izraziteje povečala proti koncu marca 2013, ko so se ob povečani negotovosti glede reševanja dolžniške in bančne krize na Cipru začeli poviševati stroški zadolževanja v vseh bolj izpostavljenih državah evrskega območja, v Sloveniji še nekoliko bolj izrazito. V prvi polovici aprila se je donosnost gibala na ravni nad 6,5 %, od tedaj pa je nekoliko zanihala navzdol, a ostaja na razmeroma visoki ravni. Bonitetne agencije so letos ponovno znižale ocene slovenskega državnega dolga: S&P februarja in Fitch maja za eno stopnjo, Moody's konec aprila pa za dve stopnji (v območje naložbe visoke tveganosti). Vse agencije kot ključna razloga za poslabšanje navajajo težave v bančnem sistemu in naraščajoči dolg, opozarjajo pa tudi na negotove obete za gospodarsko rast.

Konsolidacija javnih financ, predvidena v Programu stabilnosti - dopolnitev 2013 (PS 2013) je počasnejša od lani predvidene. Odstopanje od lanskih projekcij je največje v letu 2013, ko je projekcija dejanskega primanjkljaja 7,9 % BDP. K temu enkratni izdatki, povezani z dokapitalizacijo bank in sanacijo bančnega sistema, prispevajo 3,7 % BDP. Vendar pa se tudi brez upoštevanja teh specifičnih transakcij primanjkljaj sektorja država letos ne bi znižal. Ob višjih odhodkih za obresti in socialna nadomestila je precej višja predvsem vmesna potrošnja države. Zato kljub sprejetim dodatnim ukrepom za omejevanje sredstev za zaposlene v sektorju država in precej nižjim odhodkom za investicije in subvencije letos ne bo uresničeno lani načrtovano nominalno znižanje odhodkov deloma tudi zato, ker ni bilo podprto z opredeljenimi ukrepi. Na drugi strani so tudi projekcije prihodkov v poslabšanih gospodarskih razmerah za letos nižje, kljub dodatnim diskrecijskim ukrepom, ki bodo v veljavo stopili sredi leta. Tudi v prihodnjih letih je konsolidacija počasnejša od lani predvidene, predvsem zaradi višjih odhodkov za obresti, večji pa je tudi načrtovani obseg investicij ter izdatkov za blago in storitve.

V letošnjem programu stabilnosti je pomemben element konsolidacije povečana davčna obremenitev, ki pa je smiselna le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo strukturni ukrepi za zmanjšanje odhodkov s trajnim učinkom. Letošnji program stabilnosti daje dosti večji poudarek ukrepom na prihodkovni strani, ki predvsem povečujejo obremenitev potrošnje, ob nepopolnem prenosu v cene pa lahko vplivajo tudi na povišanje stroškov podjetij. Čeprav bo povečana davčna obremenitev na področju posrednih davkov prispevala h konsolidaciji javnih financ, pa je smiselna le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo ukrepi za zmanjšanje odhodkov. Pri tem je pomembno, da se omejevanje rasti oziroma znižanje izdatkov doseže s strukturnimi spremembami, in v manjši meri s krčenjem investicij in interventnimi ukrepi, ki so dolgoročno nevzdržni.

PS 2013 ne daje celovitega odgovora na ta izziv, zato bo že letos in predvsem v prihodnjih letih treba oblikovati takšne ukrepe, ki bodo imeli trajni učinek in ne bodo povzročali dodatnih neravnovesij. Že opredeljeni diskrecijski ukrepi na odhodkovni strani v PS 2013 so osredotočeni na omejevanje sredstev za zaposlene in socialne transfere in so v določenem delu začasne narave. V tem kontekstu je zato kratkoročno najpomembnejši izziv ekonomske politike opredelitev ukrepov trajne narave na odhodkovni strani, ki bodo preprečili uvedbo kriznega davka v letu 2014. Njegova uveljavitev bi namreč kombinacijo ekonomskih politik za zmanjšanje primanjkljaja močno prevesila na prihodkovno stran, kar je znatno odstopanje od začrtanih ciljev, hkrati pa je tudi vprašljivo, kakšen bi bil dejansko njegov učinek v zaostrenih gospodarskih razmerah in ob močnemu krčenju zasebne potrošnje. Dodaten izziv pri konsolidaciji javnih financ je smiselna implementacija fiskalnega pravila o uravnoteženem proračunu, ki bo natančno opredeljeno v izvedbenem zakonu. Glede na zadnje simulacije fiskalnega pravila, ki ne predvidevajo nastopa izjemnih okoliščin, bo to v prihodnjih dveh letih zahtevalo še dodaten fiskalni napor.

Glede na visoko rast dolga sektorja država v preteklih in letošnjem letu, ki je povezana tudi z dokapitalizacijami bank in državnih podjetij, je uspešna izvedba sanacije bančnega sistema poleg konsolidacije javnih financ ključnega pomena za njegovo ohranjanje na vzdržni ravni. Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja naraščajo, s tem pa odhodki za obresti v vedno večji meri izrinjajo druge izdatke in imajo tudi vedno večji povratni vpliv na rast dolga. Poleg teh odhodkov in financiranja primarnega salda, ki bo po projekcijah letošnjega programa stabilnosti uravnotežen po letu 2014, bo na enkratno povečanje dolga že letos vplivalo financiranje ukrepov za sanacijo bančnega sistema, ki je sicer nujno za oblikovanje stabilnejšega makroekonomskega okolja in zagon gospodarske rasti ter izboljšanje percepcije vlagateljev na finančnih trgih. Predvideni obseg poroštev države za izdajo obveznic Družbe za upravljanje terjatev bank (DUTB) bo povišalo dolg za 11,4 % BDP, v prihodnjih letih pa je predvideno zmanjševanje tega vpliva z odprodajo oz. likvidacijo pridobljene aktive. Tudi ob uspešni izvedbi

celotnega projekta bi se dolg države do konca programskega obdobja povečal nad 60 %, ob manjših prilivih od odprodaje prenesenih terjatev na DUTB, pa bi se že približal 70 % BDP. Tudi druga tveganja za še hitrejšo rast dolga ostajajo visoka. Ob naraščajočih razlikah med bolj in manj izpostavljenimi državami 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. Če pa bi prišlo do nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju konsolidacijskih ukrepov in sanacije bančnega sistema, bi to še otežilo ali celo onemogočilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti, kar bi pod vprašaj postavilo tudi uresničevanje drugih zastavljenih ciljev v letošnjem programu stabilnosti. 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

Po znatnem zmanjšanju primanjkljaja sektorja država v letu 2012 se fiskalna in druge ekonomske politike soočajo z izzivom nadaljevanja konsolidacije in izpolnitve zaveze v okviru postopka presežnega primanjkljaja. Evropska komisija je maja letos za Slovenijo predlagala odlog za znižanje primanjkljaja sektorja pod 3 % BDP z leta 2013 na leto 2015. Vendar pa te ne pomeni, da lahko Slovenija upočasni izvajanje konsolidacijskih ukrepov. Poslabšane gospodarske razmere in visoki stroški financiranja sanacije bančnega sistema namreč postavljajo pred nosilce fiskalne in drugih ekonomskih politik še večji izziv, kako izpeljati konsolidacijo javnih financ na vzdržen način s čim manj negativnimi vplivi na gospodarsko aktivnost ter še naprej zagotavljati dovolj visoko kakovostno raven javnih storitev. Uspešna konsolidacija bo skupaj z učinkovito sanacijo bančnega sistema prispevala k stabilnejšemu makroekonomskemu okolju in državi ter podjetjem omogočila lažji dostop do finančnih trgov.

V letošnjem fiskalnem poglavju se osredotočamo na analizo javnofinančnega stanja in oceno predvidene konsolidacije javnih financ iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2013. 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 pregled sprememb na področju davkov v Sloveniji in EU v zadnjih letih. Temu pregledu nato sledi poglavje, ki kritično ocenjuje konsolidacijo javnih financ v letošnjem programu stabilnosti, na koncu pa na podlagi vseh analiz podajamo izzive fiskalne politike za doseganje začrtanih ciljev na način, ki bo javnim financam pomagal okrepiti tudi njihovo razvojno vlogo.

1. Fiskalna gibanja in politika v EU

V večini držav EU so se javnofinančni primanjkljaji intenzivneje zmanjšali že v letu 2011, proces konsolidacije pa se je v letu 2012 nekoliko upočasnjeno nadaljeval. Potem ko so se leta 2009 primanjkljaji v državah EU naglo povečali zaradi vplivov gospodarske in finančne krize in sprejetih ukrepov za njeno blaženje, in se na podobni ravni v povprečju ohranili tudi v letu 2010, je leta 2011 prišlo do njihovega znatnega zmanjšanja: v evrskem območju za 2 o.t., v EU pa za 2,1 o.t.. K temu so prispevali predvsem ukrepi, usmerjeni v racionalizacijo izdatkov, v več državah pa so bili sprejeti tudi ukrepi na prihodkovni strani. Ukrepi za zmanjšanje javnofinančnih odhodkov zajemajo spremembe na področju racionalizacije javnega sektorja ter socialnih in pokojninskih transferov. Večina držav je tako zamrznila oz. zmanjšala zaposlenost v javnem sektorju, v državah s slabšim javnofinančnim položajem je prišlo tudi do znižanja plač javnih uslužbencev. Na prihodkovni strani je več držav uvedlo spremembe davčne zakonodaje, in sicer v smeri povečanja obdavčitve potrošnje[1] in

Tabela 1: **Dejanski in ciklično prilagojeni saldo javnih financ v državah EU[2]**

	Dejanski saldo (v % BDP)						Strukturni saldo (v % BDP)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgija	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7	*-3,9*	*-2,9*	-2,1	-3,9	-3,4	-3,5	*-3,0*	*-2,3*
Nemčija	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8	*0,2*	*-0,2*	-0,9	-0,8	-2,3	-0,9	*0,3*	*0,4*
Estonija	-2,9	-2,0	0,2	1,2	*-0,3*	*-0,3*	-4,5	-1,1	-1,1	-0,6	*0,2*	*-0,2*
Irska	-7,4	-13,9	-30,8	-13,4	*-7,6*	*-7,5*	-7,6	-9,8	-9,1	-7,7	*-7,4*	*-6,9*
Grčija	-9,8	-15,6	-10,7	-9,5	*-10,0*	*-3,8*	-9,6	-14,8	-8,8	-5,4	*-1,0*	*2,0*
Španija	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	*-10,6*	*-6,5*	-4,5	-8,5	-7,4	-7,2	*-5,5*	*-4,4*
Francija	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	*-4,8*	*-3,9*	-4,2	-6,1	-5,8	-4,7	*-3,6*	*-2,2*
Italija	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	*-3,0*	*-2,9*	-3,8	-4,2	-3,7	-3,6	*-1,4*	*-0,5*
Ciper	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	*-6,3*	*-6,5*	-0,8	-6,5	-5,7	-6,6	*-6,7*	*-5,4*
Luksemb.	3,2	-0,8	-0,9	-0,2	*-0,8*	*-0,2*	2,7	1,0	-0,1	0,3	*0,1*	*0,7*
Malta	-4,6	-3,7	-3,6	-2,8	*-3,3*	*-3,7*	-6,2	-3,9	-4,6	-3,6	*-4,1*	*-3,8*
Nizozem.	0,5	-5,6	-5,1	-4,5	*-4,1*	*-3,6*	-0,7	-4,1	-4,0	-3,7	*-2,6*	*-2,0*
Avstrija	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	*-2,5*	*-2,2*	-1,9	-2,7	-3,3	-2,2	*-1,5*	*-1,6*
Portugal.	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	*-6,4*	*-5,5*	-4,5	-8,7	-8,8	-6,6	*-4,2*	*-3,6*
Slovenija*	-1,9	-6,2	-5,9	-6,4	*-4,0*	*-5,3*	-4,4	-4,4	-4,7	-4,7	*-2,7*	*-2,4*
Slovaška	-2,1	-8,0	-7,7	-5,1	*-4,3*	*-3,0*	-4,1	-7,2	-7,1	-5,2	*-4,1*	*-3,0*
Finska	4,4	-2,5	-2,5	-0,8	*-1,9*	*-1,8*	2,5	0,6	-0,7	-0,1	*-0,7*	*-0,6*
EMU-17	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	*-3,7*	*-2,9*	-3,0	-4,5	-4,5	-3,6	*-2,1*	*-1,4*
Bolgarija	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	*-0,8*	*-1,3*	-0,2	-3,5	-2,1	-1,6	*-0,4*	*-0,8*
Češka	-2,2	-5,8	-4,8	-3,3	*-4,4*	*-2,9*	-4,3	-5,4	-4,5	-3,0	*-1,7*	*-1,6*
Danska	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	*-4,0*	*-1,7*	2,3	0,2	-0,2	0,3	*0,3*	*0,0*
Latvija	-4,2	-9,8	-8,1	-3,6	*-1,2*	*-1,2*	-5,6	-5,5	-2,9	-1,6	*-0,3*	*-1,4*
Litva	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	*-3,2*	*-2,9*	-5,3	-6,6	-4,7	-4,9	*-3,2*	*-2,8*
Madžar.	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	*-1,9*	*-3,0*	-4,6	-2,3	-3,3	-4,1	*-0,7*	*-1,1*
Poljska	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	*-3,9*	*-3,9*	-5,0	-8,2	-8,3	-5,4	*-3,8*	*-3,3*
Romunija	-5,7	-9,0	-6,8	-5,6	*-2,9*	*-2,6*	-7,9	-9,5	-6,2	-4,0	*-2,7*	*-1,7*
Švedska	2,2	-0,7	0,3	0,2	*-0,5*	*-1,1*	1,5	2,7	1,3	0,2	*0,2*	*-0,1*
Zdr. kralj.	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8	*-6,3*	*-6,8*	-5,0	-9,4	-8,9	-6,8	*-7,0*	*-5,7*
EU-27	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	*-4,0*	*-3,4*	-3,2	-5,0	-4,9	-3,9	*-2,8*	*-2,0*

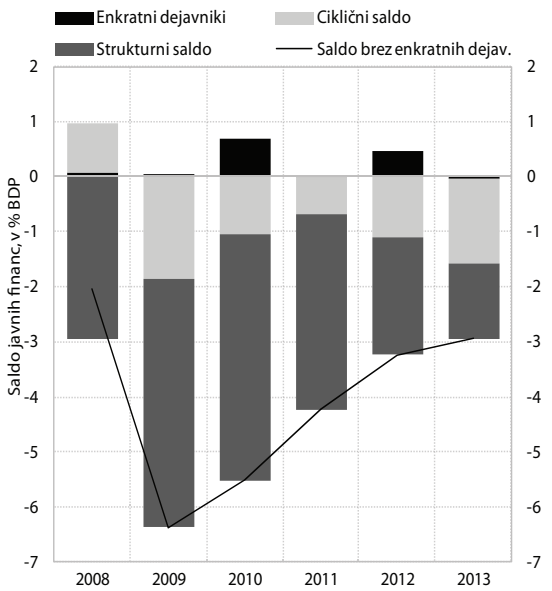
Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2013. Opomba: * napoved EK.

[1] Od začetka krize leta 2008 je 17 držav EU je povišalo davčno stopnjo pri DDV (glej poglavje 6); precej držav 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).

[2] Ocena dejanskega salda EK za Slovenijo za leto 2013 se razlikuje od projekcij v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013, in sicer zaradi različno ocenjenih enkratnih dejavnikov. Prav tako so razlike med ocenami EK in UMAR glede strukturnega primanjkljaja (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).

premoženja ter razbremenitve gospodarstva. V večini držav kratkoročne ukrepe spremljajo tudi sistemske spremembe, zlasti na področju zagotavljanja vzdržne ravni izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva. V letu 2012 se je proces konsolidacije v evrskem območju in EU nadaljeval, vendar je bilo zmanjšanje primanjkljajev relativno manjše kot leto pred tem (0,5 o.t. v evrskem območju, 0,4 o.t. v EU). Ocene strukturnih in cikličnih elementov (EC Spring Forecast 2013) kažejo, da je k upočasnjeni konsolidaciji v letu 2012 prispevalo predvsem ponovno poslabšanje gospodarskih razmer (večja negativna ciklična komponenta), nekoliko manjši kot leta 2011 pa je bil tudi pozitivni prispevek ukrepov fiskalne politike. K lanski upočasnitvi tempa konsolidacije v znatni meri prispevalo poslabšanje javnofinančnega položaja v nekaterih državah EU, ki so imele sicer presežke ali zelo nizke primanjkljaje. Evropska komisija v svoji pomladanski napovedi (EC Spring Forecast 2013) za letos pričakuje nadaljnje izboljšanje stanja javnih financ v povprečju evrskega območja in EU 0,8 oziroma 0,6 o. t.). Za razliko od preteklih let naj bi zmanjševanje primanjkljajev po oceni EK v povprečju v večji meri temeljilo na diskrecijskih ukrepih na strani odhodkov in manj na strani prihodkov.

Slika 1: **Saldo sektorja država v evrskem območju, v % BDP**



Vir: Eurostat, za leto 2013 EC Spring Economic Forecast 2013, Ameco.

Zaradi gospodarske krize je večina držav EU še vedno v postopku presežnega primanjkljaja[3], odlog za njegovo odpravo je doslej dobilo osem držav. V letih 2009 in 2010 je bil sprožen postopek presežnega primanjkljaja za 18 držav EU, leta 2010 jih je bilo v postopku skupaj tako že dvajset. V večini držav članic so bili roki za odpravo presežnega primanjkljaja določeni za leti 2012 oziroma 2013. Doslej je bil postopek zaključen v štirih državah, ki so že leta 2011 znižale primanjkljaj pod 3 % BDP (Bolgarija, Finska, Malta in Nemčija). Med državami z rokom v letu 2012 je le polovica držav izpolnila zavezo tj. zmanjšala primanjkljaj pod 3 % BDP, pomladanska napoved EK pa nakazuje, da tudi letos nekatere države najverjetneje ne bodo izpolnile zaveze. Svet EU je v preteklih letih že podaljšal rok za odpravo presežnega primanjkljaja štirim državam, kjer je prišlo do znatnih sprememb gospodarskih okoliščin glede na prvotne ocene v pozivu k odpravi primanjkljaja, in sicer Portugalski, Španiji, Irski in Grčiji. Letos so odlog za izpolnitev zavez dobile tudi Francija, Nizozemska, Poljska in Slovenija, Španiji in Portugalski pa je bil rok za odpravo primanjkljaja še podaljšan. Hkrati je bila predlagana tudi ukinitev postopka presežnega primanjkljaja za Italijo, Latvijo, Litvo, Madžarsko in Romunijo.

Zaradi zaostrenih razmer je doslej pet držav iz evrskega območja zaprosilo za finančno pomoč EK, ki se izvaja preko različnih mehanizmov, tri države izven evrskega območja pa so zaprosile za plačilno-bilančno pomoč. Dostop do finančne pomoči iz evropskih finančnih mehanizmov je zagotovljen na podlagi strogega pogojevanja politike v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev in temeljite analize vzdržnosti javnega zadolževanja, ki jo izvede Komisija skupaj z MDS in v povezavi z ECB. Doslej je zaradi zaostrenih razmer za finančno pomoč iz EFSF/ESM[4] zaprosilo pet držav iz evrskega območja (Grčija, Irska, Portugalska, Ciper in Španija, slednja le za dokapitalizacijo bank). Pogoj za odobritev prve posojilne tranše je podpis memoranduma (Memorandum of Understanding), ki vsebuje pogoje iz programa ekonomskih politik, za katere se država prejemnica pomoči zaveže, da jih bo izpolnila. Za odobritev kasnejših obrokov pa je potrebna potrditev držav članic dajalk poroštva, da se strinjajo oziroma potrjujejo, da država prejemnica pomoči izpolnjuje pogoje iz programa ekonomskih politik, kar preverja

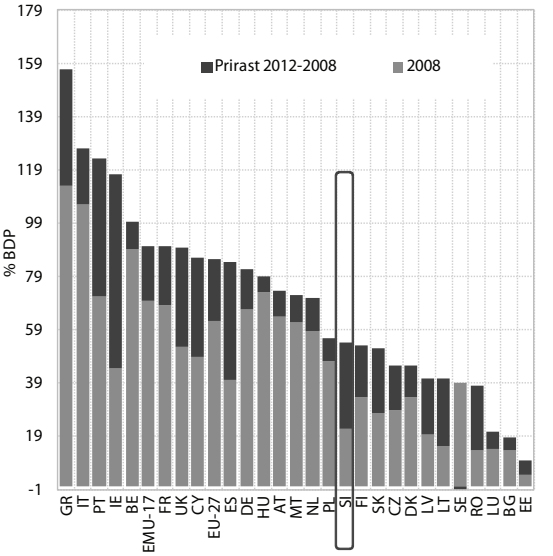
[3] Države, ki so v postopku, morajo redno poročati EK o doseženem napredku pri izvajanju ukrepov za konsolidacijo javnih financ. V primeru nepredvidenih gospodarskih okoliščin, ki znatno odstopajo od ocene v pozivu za odpravo presežnega primanjkljaja, se rok za odpravo primanjkljaja lahko tudi podaljša. 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.

[4] EFSF: začasni Mehanizem poroštev držav članic območja evra (European Financial Stability Mechanism; predvidoma bo prenehal delovati sredi leta 2013), ESM: stalni Evropski mehanizem za stabilnost (European Stability Mechanism; deluje od oktobra 2012). Več o finančnih mehanizmih glej tudi EI 2012, poglavje 1.

Evropska komisija v sodelovanju z Evropsko centralno banko. V okviru mehanizma za plačilno-bilančno pomoč so za pomoč doslej zaprosile tudi tri države izven evrskega območja (Romunija, Madžarska in Latvija) zaradi resnih težav pri zagotavljanju finančnih virov iz tujine za pokrivanje primanjkljaja na tekočih računih plačilnih bilanc.

Rast dolga sektorja država v povprečju EU in evrskega območja se je po občutnem povečanju v letu 2009 v zadnjih letih nekoliko upočasnila, na rast deleža dolga glede na BDP v vedno večji meri vplivajo izdatki za obresti, prilagoditve tokov in stanja ter spremembe nominalne višine BDP. Od leta 2008 se je dolg sektorja država v povprečju EU povečal za 23,1 v povprečju evrskega območja pa za 20,5 o.t.. Rast je bila največja leta 2009 (12,4 o.t.), nato pa se je nekoliko upočasnila, vendar ostala precej višja kot v obdobju pred krizo. Zlasti v letih 2009 in 2010 je bilo povečano zadolževanje predvsem posledica visokih primarnih primanjkljajev in izvenproračunskih izdatkov, ki so jih države v okviru protikriznih ukrepov usmerjale v zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema. V zadnjih dveh letih se krepi prispevek izdatkov za obresti, predlani je bil izrazitejši tudi prispevek prilagoditve tokov in stanja[5], lani pa je na povečanje deleža ponovno vplival tudi nominalni upad BDP. Nasprotno je bil lani primarni saldo javnih financ v povprečju evrskega območja prvič po letu 2008 pozitiven in ni več prispeval k povišanju dolga. Poleg dejavnikov, ki so neposredno vplivali na rast dolga, so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh v zadnjih letih izdajale obsežna jamstva, kar povečuje njihove potencialne obveznosti, ki se bodo realizirale, če pride do dejanske vnovčitve jamstev. Relativno izražena zadolženost znotraj evrskega območja se je v celotnem obdobju najbolj povečala na Irskem, na Portugalskem, v Grčiji, Španiji, Cipru in Sloveniji. EK za letos napoveduje ponovno nekoliko višjo rast dolga v povprečju evrskega območja in EU. K temu naj bi prispevali predvsem naraščajoči izdatki za obresti, deloma tudi 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. Računsko bo relativno izražen dolg višji tudi zaradi predvidenega letošnjega upada BDP.

Slika 2: **Povečanje dolga sektorja država v državah EU v obdobju 2008–2012**



Vir: Eurostat.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Belgija	89,2	95,7	95,5	97,8	*99,6*	*101,4*
Nemčija	66,8	74,5	82,4	80,4	*81,9*	*81,1*
Estonija	4,5	7,2	6,7	6,2	*10,1*	*10,2*
Irska	44,5	64,8	92,1	106,4	*117,6*	*123,3*
Grčija	112,9	129,7	148,3	170,3	*156,9*	*175,2*
Španija	40,2	53,9	61,5	69,3	*84,2*	*91,3*
Francija	68,2	79,2	82,4	85,8	*90,2*	*94,0*
Italija	106,1	116,4	119,3	120,8	*127,0*	*131,4*
Ciper	48,9	58,5	61,3	71,1	*85,8*	*109,5*
Luksemb.	14,4	15,3	19,2	18,3	*20,8*	*23,4*
Malta	62,0	66,4	67,4	70,3	*72,1*	*73,9*
Nizozem.	58,5	60,8	63,1	65,5	*71,2*	*74,6*
Avstrija	63,8	69,2	72,0	72,5	*73,4*	*73,8*
Portugalska	71,7	83,7	94,0	108,3	*123,6*	*123,0*
Slovenija	22,0	35,0	38,6	46,9	*54,1*	*61,0*
Slovaška	27,9	35,6	41,0	43,3	*52,1*	*54,6*
Finska	33,9	43,5	48,6	49,0	*53,0*	*56,2*
EMU-17	70,1	80,0	85,4	87,3	*90,6*	*95,5*
Bolgarija	13,7	14,6	16,2	16,3	*18,5*	*17,9*
Češka	28,7	34,2	37,8	40,8	*45,8*	*48,3*
Danska	33,4	40,7	42,7	46,4	*45,8*	*45,0*
Latvija	19,8	36,9	44,4	41,9	*40,7*	*43,2*
Litva	15,5	29,3	37,9	38,5	*40,7*	*40,1*
Madžar.	73,0	79,8	81,8	81,4	*79,2*	*79,7*
Poljska	47,1	50,9	54,8	56,2	*55,6*	*57,5*
Romunija	13,4	23,6	30,5	34,7	*37,8*	*38,6*
Švedska	38,8	42,6	39,4	38,4	*38,2*	*40,7*
Zdr. kralj.	52,3	67,8	79,4	85,5	*90,0*	*95,5*
EU-27	62,2	74,6	80,0	82,5	*85,3*	*89,8*

Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2013. Opomba: * napoved EK.

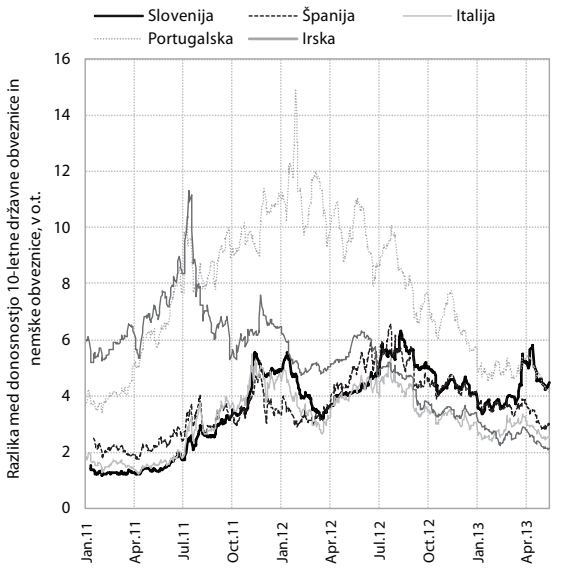
[4] Prilagoditve tokov in stanja zajemajo razlike med izkazanimi izdatki po denarnem toku in obračunskem principu ter finančne transakcije in vrednostne spremembe. Na razlike v zadnjih letih izraziteje vplivajo predvsem neto pridobitve finančnih sredstev, ki so presegale primanjkljaje sektorja država, v veliki meri so bile povezane z dokapitalizacijami in operacijami za podporo finančnemu sektorju in podjetjem v državni lasti.

Tabela 3: **Dolg sektorja države v evrskem območju**

	2009	2010	2011	2012	2013
Raven bruto dolga (v % BDP)	80,0	85,6	88,0	92,7	95,5
Spremembe bruto dolga (v o.t)	9,8	5,6	2,4	4,7	2,8
Dejavniki, ki prispevajo k spremembi bruto dolga (v o.t.)					
Primarni saldo	*3,5*	*3,4*	*1,1*	*0,6*	*-0,2*
Obresti	*2,9*	*2,8*	*3,0*	*3,1*	*3,1*
Učinek rasti BDP	*3,2*	*-1,5*	*-1,2*	*0,5*	*0,4*
Inflacija	*-0,7*	*-0,6*	*-1,1*	*-1,1*	*-1,4*
Prilagoditve	*0,9*	*1,6*	*0,5*	*1,5*	*0,9*

Vir: EC, Spring Economic Forecast 2013.

Slika 3: **Razlika med donosnostjo 10-letne državne obveznice in nemške obveznice, v o.t.**



Vir: Bloomberg.

Zahtevane donosnosti državnih obveznic v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja so se s ciprsko krizo marca letos ponovno povišale in ostajajo visoke. Na percepcijo finančnih vlagateljev in gibanje zahtevanih donosnosti dolgoročnih državnih obveznic v državah evrskega območja od začetka krize vplivajo različni dejavniki. Ti so načeloma povezani z dolgoročnimi fiskalnimi in makroekonomskimi kazalniki, zlasti od leta 2011 pa na razlike v percepciji vlagateljev in gibanjih donosnosti med najbolj izpostavljenimi državami in drugimi državami poleg gospodarskih razmer in dolžniških obveznosti v vedno večji meri vplivajo tudi politični dejavniki, nekateri enkratni dogodki in kazalniki razpoloženja. V letu 2012 je na povečevanje razlik v donosnostih izraziteje vplivalo tudi nakazovanje možnosti za razpad evrskega območja oziroma oblikovanje evrskega območja dveh hitrosti. V času visokih ravni donosnosti v izpostavljenih državah sredi lanskega leta se je donosnost v Nemčiji tako znižala že pod 1 %, zelo nizka je bila tudi na Nizozemskem, v Avstriji in Franciji. Naraščajoče razlike med državami znotraj enotnega denarnega območja tako opozarjajo na problem nezadostne koordinacije med skupno denarno in fiskalnimi politikami, ki so ostale v pristojnosti posameznih držav, to pa se odraža v velikih razlikah v percepciji in odločitvah finančnih vlagateljev. Donosnosti v izpostavljenih državah in razlike do donosnosti referenčnih nemških obveznic so se sicer opazneje znižale oktobra 2012, predvsem zaradi odločitve ECB, da bo pod strogimi pogoji na sekundarnem trgu odkupovala državne obveznice držav, ki bi zaprosile pomoč v okviru ESM. Na pomiritev finančnih trgov so vplivale tudi septembra lani sprejete odločitve na ravni EU glede nadaljnjega povezovanja ekonomske in monetarne unije ter enotnega bančnega nadzora kot predpogoja za vzpostavitev in učinkovito delovanje bančne unije[6]. Razmere so se ponovno zaostrile marca letos, ko je za finančno pomoč zaprosil Ciper, saj se je zaradi prvotnih vsebinskih nejasnosti glede oblikovanja programa pomoči povečala negotovost tudi glede morebitnega reševanja finančnih težav v drugih izpostavljenih državah. Zaradi povečanega povpraševanja po varnih naložbah pa so se ponovno nekoliko znižale donosnosti državnih obveznic z najboljšo oceno AAA.

ECB je tudi lani omogočila pridobivanje likvidnih sredstev bankam z oteženim dostopom do virov financiranja ter tako prispevale k zmanjšanju napetosti na finančnih trgih. ECB se je v reševanje zaostrenih razmer na finančnih trgih evrskega območja z nestandardnimi ukrepi sicer aktivneje vključila konec leta 2011. V letu 2012 je zagotavljala podporo financiranju bankam v evrskem območju z operacijami dolgoročnejšega refinanciranja[7], sprejela je ukrepe za večjo razpoložljivost finančnega premoženja, ki se lahko uporabi kot zavarovanje, Evrosistem pa je bankam zagotavljal likvidnost z rednimi avkcijami. Ti ukrepi so bankam z oteženim dostopom na finančne trge, zlasti v najbolj izpostavljenih državah, omogočili zagotavljanje potrebne likvidnosti in prispevali k zmanjšanju napetosti na finančnih trgih.

[6] Poglavitni stebri bančne unije so enotni nadzor, sklad za reševanje bank, jamstvena shema za bančne vloge. Vlogo nadzornika bo prevzela ECB, kar naj bi zagotovilo oziroma povrnilo zaupanje vlagateljev Sklad za reševanje bank zagotavlja mehanizem za ohranitev stabilnosti finančnega sistema v primeru bankrota kakšne izmed bank, zlasti ko bi ta imel negativen vpliv na stabilnost celotnega evrskega območja. Namen jamstvene sheme za depozite do 100.000 EUR pa ohranjanje zaupanja varčevalcev in preprečitev množičnega dviga prihrankov v primeru negotovosti. Oblikovanje bančne unije bi zmanjšalo negativen odziv finančnih trgov v primeru reševanja bank (sedaj je državno reševanje bank povezano z močnimi poslabšanjem stanja javnih financ držav, v katerih imajo banke v težavah sedež, to pa poviša njihove stroške zadolževanja in še dodatno zaostri javnofinančne razmere).

[7] Izvedene sta bili dve operaciji: s prvo operacijo, (21. december 2011) je bilo bankam zagotovljeno 489,2 mrd EUR, z drugo (29. februar 2012) pa 529,5 mrd EUR.

V zadnjih dveh letih so bili narejeni pomembni koraki v krepitvi gospodarskega upravljanja in koordinacije fiskalnih politik v EU. Po uveljavitvi svežnja šestih zakonov[8], ki so zavezujoči za celotno EU, in Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (t. i. »fiskalni pakt«)[9], ki je zavezujoča za države evrskega območja, sta bili marca 2013 sprejeti še dve uredbi (t.i. »dvojček«)[10], ki podrobneje določata implementacijo fiskalnih določil predhodno sprejete zakonodaje. Med drugim je okrepljen vsebinski nadzor nad pripravo nacionalnih proračunov. Osnutki proračunov vseh držav v evrskem območju morajo biti tako pripravljeni najkasneje do 15. oktobra, nato pa jih EK pregleda in do 30. novembra poda mnenje. Če pri tem ugotovi, da prihaja do odstopanja glede na načrte, predstavljene v Programu stabilnosti, od države članice zahteva popravke. Če odstopanja niso odpravljena ali utemeljeno argumentirana in to predstavlja resnejše tveganje za finančno stabilnost evrskega območja, lahko to tudi pomembno vpliva na mnenje EK o izpolnjevanju zavez posamezne države v okviru postopka presežnega primanjkljaja. V skladu z določili uredb morajo osnutki proračunov temeljiti na neodvisnih makroekonomskih napovedi, spremljanje uresničevanja nacionalnih fiskalnih pravil pa mora izvajati neodvisna inštitucija.

2. Javne finance v Sloveniji v letu 2012

Po treh letih ohranjanja na ravni okrog 6 % se je primanjkljaj sektorja država lani z ukrepi za javnofinančno konsolidacijo opazneje zmanjšal in bil najnižji od začetka krize leta 2008 (4 % BDP). Po močnem povečanju leta 2009 se je primanjkljaj sektorja država ohranjal približno na doseženi ravni, k čemur so, zlasti leta 2011, precej prispevali visoki enkratni dejavniki. Ob njihovi izločitvi je do manjšega zmanjšanja primanjkljaja prišlo že leta 2010 in 2011, leta 2012 pa se je tempo konsolidacije z ukrepi zlasti na odhodkovni strani opazno pospešil[11]. V primerjavi z letom 2011 je bil primanjkljaj nižji za 2,4 o. t., brez upoštevanja enkratnega dviga izdatkov v obeh letih[12] pa za 1.5 o. t. Primanjkljaj se je večinoma generiral na centralni ravni države (3,8 % BDP). Na lokalni ravni je bil zabeležen majhen presežek (0,1 % BDP), primanjkljaj skladov socialnega zavarovanja (0,3 % BDP) pa se je v primerjavi s prejšnjim letom precej povečal[13]. Sprejeti ukrepi so lani prvič od začetka gospodarske krize privedli tudi do znatnega zmanjšanja ciklično prilagojenega primanjkljaja z -5,7 % BDP v letu 2011 na -2,8 % BDP v letu 2012 (strukturnega primanjkljaja[14] z -4,4 % BDP na -2,4 % BDP; več glej poglavje 2.1).

Lanska javnofinančna konsolidacija je v veliki meri temeljila na zniževanju javnofinančnih odhodkov, kjer je bil, za razliko od prejšnjih let, narejen znaten fiskalni napor, saj so se prvič znižali nominalno, upadel je tudi njihov delež v BDP. Izdatki sektorja država so se lani zmanjšali za 5,4 % oz okoli 1,0 mrd EUR, glede na BDP pa je njihov delež upadel za 1,8 o. t. na 49,0 % (brez enkratnih transakcij v letih 2011 in

[8] Sestavlja ga pet uredb in ena direktiva, v veljavo je stopil decembra 2012. Vsebinsko dopolnjuje Pakt stabilnosti in rasti ter uvaja strožje zahteve glede proračunskih okvirov držav članic in okrepljeni nadzor na makroekonomskimi neravnovesji (glej EI 2012, poglavje 1).

[9] Pogodba uvaja pravilo uravnoteženega proračuna, v veljavo je stopil 1. januarja 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 (za podrobnosti o določilih »fiskalnega pakta glej EI 2012, poglavje 1.).

[10] Uredba o intenzivnejšem spremljanju in ocenjevanju predlogov proračunskih načrtov držav članic euroobmočja, zlasti tistih, za katere je bil uveden postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem (6726/13) in Uredba o okrepljenem nadzoru držav članic euroobmočja, ki so jih prizadele resne finančne težave ali so zaprosile za finančno pomoč (6727/13).

[11] Leta 2010 in 2011 je zmanjšanje primanjkljaja (brez enkratnih dejavnikov) v relativno večji meri temeljilo na povečanju prihodkov, deloma pa tudi na krčenju fleksibilnega dela izdatkov ter interventnih ukrepih na področju usklajevanja plač v sektorju država in socialnih transferov.

[12] Leta 2011: dokapitalizacija banke in nekaterih podjetij v večinski lasti države ter prevzem dolga nekaterih podjetij (1,3 % BDP), leta 2012: pokrivanje izgub državnih podjetij z dokapitalizacijo, zapadla državna poroštva, prepoznanje terjatev državnih podjetij in super dividende (0,4 % BDP). V podatkih za leto 2012 pa ni upoštevana dokapitalizacija NLB s pomočjo izdaje t.i. pogojno zamenljive obveznice (Co Co) v višini 320 mio EUR (izdane junija 2012), ki so bile letos zaradi lanske izgube banke pretvorjene v kapital.

[13] Primanjkljaj skladov socialnega zavarovanja je predvsem posledica primanjkljaja v blagajni Zavoda za zdravstveno zavarovanje; v to kategorijo sicer sodita še Zavod za pokojninsko zavarovanje in Kapitalska družba (KAD). Na prehodno znižanje primanjkljaja leta 2011 pa je vplivalo 90 mio EUR, ki jih je KAD prenesel na Pokojninski sklad.

[14] Strukturni primanjkljaj je ciklično prilagojeni primanjkljaj, očiščen vpliva specifičnih enkratnih transakcij.

Okvir 1: **Modelske ocene vpliva konsolidacijskih ukrepov na gospodarsko aktivnost z DSGE modelom**

Modelske ocene ukrepov za konsolidacijo javnih financ z dinamičnim stohastičnim modelom splošnega ravnotežja (DSGE) kažejo na njihov neposredni vpliv na gibanje gospodarske aktivnosti in največji negativni vpliv v primeru nekonsolidacije. Približna ocena neposrednih učinkov za konsolidacijo javnih financ je možna na podlagi modelske simulacije z obsežnim dinamičnim stohastičnim modelom splošnega ravnotežja (DSGE), ki relativno dobro pojasnjuje specifike slovenske ekonomije. Izračuni kažejo, da ima nekonsolidacija največji negativni vpliv na gospodarsko aktivnost. V takšnih razmerah ne bi prišlo do zmanjšanja primanjkljaja sektorja država oz. bi se ta povečal, kar bi še otežilo ali povsem onemogočilo že sedaj zelo omejen dostop do virov na mednarodnih finančnih trgih, to pa bi zelo kmalu zahtevalo še večje in ostrejše reze, prizadelo pa bi tudi financiranje zasebnega sektorja. Modelska ocena temelji na primerjavi učinkov permanentnih konsolidacijskih ukrepov z učinki ob permanentnem povišanju stroškov zadolževanja za 100 b. p. (kar bi v sedanjih razmerah bilo že blizu meje nevzdržnosti), 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 povišanja stroškov kapitala na raven BDP največji in trajen, vpliva pa tudi na stopnjo rasti BDP (glej tudi EI 2012, poglavje 8).

Simulacije ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja kažejo, da imajo relativno močnejši neposredni učinek na zmanjšanje gospodarske aktivnosti v prvih treh četrtletjih po uveljavitvi. Simulacija na podlagi podatkov za leto 2011 kaže da je zmanjšanje različnih kategorij izdatkov (vmesna potrošnja države, socialni transferi in investicije) za 1,8 % BDP imelo neposredno negativen vpliv na gospodarsko rast v razponu okoli ene o. t. (v odvisnosti od predpostavke deleža likvidnostno omejenih gospodinjstev), učinek pa je relativno močnejši v prvih treh četrtletjih po uveljavitvi ukrepov. Znižanje izdatkov sektorja država v letu 2012 se je odrazilo na zmanjšanem domačem povpraševanju, kar je neposredno vplivalo na gospodarsko aktivnost. Natančna ocena vpliva konsolidacije na gospodarsko rast je otežena, saj je gospodarstvo izpostavljeno tudi drugim šokom iz domačega in mednarodnega okolja, vsi učinki pa so medsebojno prepleteni in pogosto povratno vplivajo drug na drugega Večletno krčenje kreditne aktivnosti zaradi težav v bančnem sistemu (glej Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji, Ekonomski izzivi 2013) močno otežuje financiranje investicij in tudi tekočega poslovanja, oslabljeno tuje povpraševanje upočasnjuje rast izvoza, javnofinančne spodbude za povečanje povpraševanja pa niso možne, saj bi zahtevale dodatno zadolževanje, ki ga ne bi bilo možno izvesti ob poslabšani percepciji finančnih trgov zaradi neizpolnjevanja zavez glede zmanjšanja primanjkljaja. Dodaten dejavnik, ki vpliva na upad povpraševanja je povečanje negotovosti potrošnikov, na katerega so delno vplivali ukrepi za zmanjšanje odhodkov, vendar je tudi posledica splošnega poslabšanja razmer na trgu dela v zadnjih letih (glej Izzivi trga dela, Ekonomski izzivi 2013). Glede ocene neposrednega učinka ukrepov v letu 2012 je treba upoštevati tudi, da so v veliki meri v veljavo stopili v začetku maja in je bil učinek na lansko letno rast BDP zato ustrezno manjši, hkrati pa se njihov relativno močan vpliv ohranja tudi še v začetku leta 2013.

Tabela 4: **Prihodki, izdatki in primanjkljaj sektorja država, v % BDP**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj prihodki države	43,2	42,4	42,4	43,1	44,5	44,4	45,0
Skupaj izdatki države	44,6	42,4	44,3	49,3	50,4	50,8	49,0
Primanjkljaj sektorja država	**-1,4**	**0,0**	**-1,9**	**-6,2**	**-5,9**	**-6,4**	**-4,0**
Primanjkljaj sektorja država brez enkratnih dejavnikov	*-1,4*	*0,0*	*-1,9*	*-6,2*	*-5,7*	*-5,1*	*-3,6*

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

2012 za 3,7 % oz. 0,6 mrd EUR, kar pomeni zmanjšanje za 0,9 o. t. BDP)[15]. Lani se je nadaljevalo zmanjševanje odhodkov, kjer za zmanjšanje niso potrebne zakonske spremembe (investicije, subvencije, materialni stroški), pomembno pa je h konsolidaciji prispevalo zmanjšanje odhodkov na podlagi uveljavitve sprememb iz treh zakonov (Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev[16], Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012[17] in Zakon o uravnoteženju javnih financ - ZUJF)[18]. Zmanjšale so se vse kategorije odhodkov, razen plačil obresti, ki so se povečala (54 mio EUR). Najbolj so se zmanjšale investicije (-257 mio EUR), ki so upadle že tretje leto zapored, samo v zadnjih dveh letih za skoraj 550 mio EUR. Znižanje izdatkov za

[15] Gl. opombo 1.
[16] Uradni list, št. 62/2010.
[17] Uradni list RS, št. 110/2011.
[18] Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona za uravnoteženje javnih financ, ki posega v 39 področnih zakonov, je bil v Državnem zboru sprejet 12. maja 2012.

Tabela 5: **Rast skupnih odhodkov sektorja država in prispevki posameznih odhodkov k rasti, v obdobju 2006–2012 v o. t.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj odhodki sektorja država, rast v %	6,7	6,1	12,5	6,3	2,4	2,2	-5,4
Vmesna potrošnja, prispevek v o.t.	1,2	0,0	2,1	0,3	0,7	0,5	-0,4
Sredstva za zaposlene, prispevek v o.t.	1,4	1,2	3,2	1,7	0,6	0,6	-0,8
Socialna nadomestila in podpore, prispevek v o.t.	2,2	1,8	3,9	2,7	1,6	1,4	-0,9
Bruto investicije in kapitalski transferi, prispevek v o.t.*	1,7	2,6	2,2	0,3	-0,6	-0,1	-3,4
Subvencije, prispevek v o.t.	0,4	0,4	0,2	0,9	0,4	-1,8	-0,1
Obresti, prispevek v o.t.	-0,1	0,0	-0,1	0,4	0,6	0,6	0,3
Drugi odhodki, prispevek v o.t.	0,0	0,0	1,0	-0,1	-0,8	1,0	-0,1

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2013, preračuni UMAR. Opomba: * Zaradi dokapitalizacij javnih podjetij in bančnega sektorja so se kapitalski transferi v letu 2011 občutno povečali (270,4 mio EUR), v letu 2012 pa močno znižali. Brez upoštevanja dokapitalizacije je skupna rasti odhodkov 0,2 % leta 2011 in 3,7 % leta 2012 (prispevka postavke Bruto investicije in kapitalski transferi -2,7 o.t. leta 2011 in -1,6 o.t leta 2012).

socialna nadomestila in podpore v denarju in naravi (-171 mio EUR) je bilo predvsem posledica sprememb v kriterijih upravičenosti, ki so zaostrile pogoje za pridobitev socialnih pravic. Na manjši obseg sredstev za zaposlene v sektorju država (-151 mio EUR) pa je vplivalo znižanje plač in drugih stroškov dela ter restriktivna politika zaposlovanja. Z omejevanjem izdatkov za blago in storitve se je zmanjšala tudi vmesna potrošnja države (-67 mio EUR), nekoliko so upadle tudi subvencije (-13 mio EUR). Občutno so se lani zmanjšali tudi kapitalski transferi (-359 mio EUR), ki pa so se leta 2011 močno povečali zaradi dokapitalizacije javnih podjetij in bančnega sektorja.

Lani so se prvič po letu 2009 nominalno zmanjšali tudi javnofinančni prihodki, njihov delež v BDP pa se malenkost povečal. Prihodki sektorja država so se lani zmanjšali za 105 mio EUR (-0,7 %). Kljub nominalnemu padcu se je delež prihodkov v BDP zaradi padca gospodarske aktivnosti povečal na 45,0 % (za 0,6 o. t.). Na gibanje javnofinančnih prihodkov je v veliki meri vplivalo poslabšanje gospodarskih razmer, delno pa tudi sprejete spremembe na davčnem področju. Kljub znatnemu povečanju nekaterih davčnih obremenitev[19], je bil njihov pozitivni učinek v precejšnji meri izničen z zmanjšanjem prihodka od davka na dohodek pravnih oseb[20], na področju trošarin na tekoča goriva pa je zaradi relativno visoke cenovne elastičnosti povpraševanja proti koncu leta prišlo tudi do upada količin. Skupni prihodki iz davkov in prispevkov za socialno varnost so se zmanjšali (za 0,9 oz 0,8 %), nedavčni prihodki pa so se malenkost povečali. Zmanjšanje davčnih prihodkov je bilo predvsem posledica zmanjšanja prihodkov od davka na dohodek pravnih oseb (165 mio EUR oz. 27,1 %). Kljub zmanjšanju dohodkov od dela (-0,4 %) so se prihodki od dohodnine povečali za 0,6 %, prispevki za socialno varnost pa so se zmanjšali za 0,8 %. Višji so bili tudi prihodki od davka na proizvodnjo in uvoz (za 1,3 %) predvsem zaradi večjih prihodkov od trošarin ob povečanih trošarinskih dajatvah na vse trošarinske izdelke, saj so se prihodki od davka na dodano vrednost predvsem zaradi manjšega trošenja zmanjšali za 108 mio EUR oz. 3,6 %. Nedavčni prihodki, vključno s transfernimi prihodki (sredstva iz proračuna EU) so se povečali za 14 mio EUR, pri čemer so sredstva EU dosegla doslej najvišjo raven (842 mio EUR).

Tabela 6: **Rast skupnih prihodkov sektorja država in prispevki posameznih prihodkov k rasti, v obdobju 2006–2012 v o. t.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj prihodki sektorja država, rast v %	6,6	9,3	7,8	-3,0	3,4	1,4	-0,7
Davki na proizvodnjo in uvoz, prispevek v o.t.	1,5	2,8	1,4	-1,4	0,6	0,0	0,4
Tekoči davki na dohodke, premoženje, itd., prispevek v o.t.	2,6	2,5	1,0	-2,5	-0,1	-0,2	-0,9
Socialni prispevki, prispevek v o.t.	2,1	2,9	3,5	0,4	0,7	0,2	-0,3
Drugi nedavčni in transferni prihodki, prispevek v o.t.	0,4	1,1	1,8	0,4	2,2	1,4	0,1

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2013, preračuni UMAR.

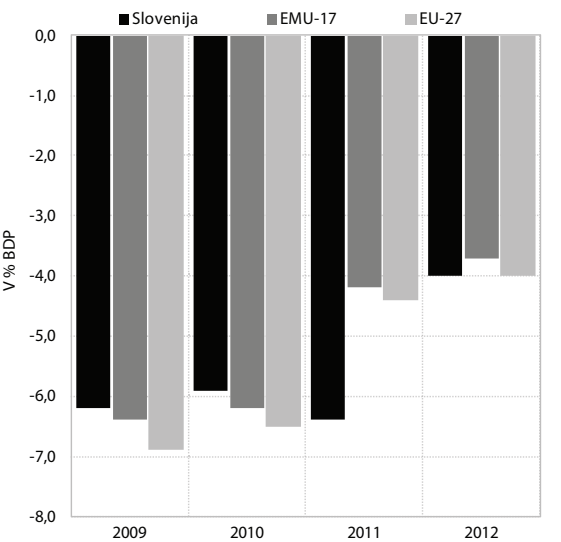
[19] Višje trošarine na tobak in pivo, prilagajanje trošarin na pogonska goriva, dodatni davek na motorna vozila za vozila s prostornino motorja 2.500 ccm ali več, protikrizni davek na nepremično premoženje večje vrednosti, davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč, okoljska dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo CO2, povečanje letne dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu.

[20] K temu je v znatno slabših makroekonomskih razmerah prispevalo tudi znižanje davčne stopnje z 20 % na 18 % in višje davčne olajšave za vlaganja v raziskave in razvoj ter investicije.

Z vidika kakovosti lahko ocenimo, da so bili v letu 2012 doseženi premiki v smeri trajnejšega prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov. Z ukrepi na podlagi sistemskih sprememb je bil narejen odmik od dotlej prevladujočega pristopa zgolj z začasnimi posegi v fleksibilni del proračuna. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ so, za razliko od preteklih let, namreč v večji meri vključevali strukturne spremembe, podprte s spremembami zakonodaje, ki bodo imele trajnejši učinek (npr. spremembe kriterijev upravičenosti na področju socialnih prejemkov, zmanjšanje nadomestil za brezposelnost, zmanjšanje odstotka vrednosti zdravstvenih storitev, ki se krijejo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja). Del ukrepov na področju socialnih transferov pa je bil začasne narave (npr. zamrznitev usklajevanja socialnih transferov, zmanjšanje letnih dodatkov za upokojence glede na višino pokojnine). Na področju plač je bilo na podlagi dogovora s socialnimi partnerji doseženo zmanjšanje plač v sektorju država, kar je skupaj z omejitvami na področju zaposlovanja in omejitvami sklepanja avtorskih in podjemnih pogodb prispevalo k relativno nižji ravni sredstev za zaposlene. Kljub premiku v smeri trajnejših sprememb je bil del lanskih ukrepov še vedno interventne narave, kar pomeni, da ob prenehanju njihovega delovanja lahko ponovno pride do povečevanja izdatkov (t. i. »stop-and-go policies«). Poleg tega je bila več kot polovica zmanjšanja primanjkljaja še vedno dosežena z zniževanjem fleksibilnega dela izdatkov (investicije, subvencije, izdatki za blago in storitve; glede na leto 2011 so se skupaj zmanjšali za 7,8 %), kar zmanjšuje manevrski prostor za nadaljnje zniževanje v prihodnjih letih in je na dolgi rok nevzdržno, hkrati pa ima tudi relativno večji negativni vpliv na gospodarsko aktivnost (glej Okvir 1 in EI 2012, poglavje 8). Del ukrepov na prihodkovni strani je povišal predvsem prilive od posrednih davkov (trošarine in okoljske dajatve), hkrati pa so drugi ukrepi kratkoročno vplivali na manjši obseg prihodkov (znižanje davčne stopnje na davek od dohodka pravnih oseb; slednje naj bi imelo srednjeročno spodbudni učinek na gospodarsko rast, vendar bo učinkovitost tega ukrepa možno oceniti šele po preteku nekaj let). Vpliv sprejetih konsolidacijskih ukrepov na dohodkovni položaj prebivalcev je možno okvirno oceniti predvsem skozi oceno vpliva zmanjšanja socialnih transferov. Namen sprejetih sprememb, ki so znižale izdatke za ta namen, je bila tudi uvedba bolj ciljane pomoči prebivalstvu v najslabšem gmotnem položaju, kar bi za posledico imelo tudi spremembe socialno ekonomskega položaja dela prebivalcev. Po predhodnih simulacijah[21] naj bi se razpoložljivi dohodek praviloma izboljšal prebivalcem v nižjih in poslabšal prebivalcem v višjih dohodkovnih skupinah, vendar naj bi do poslabšanja prišlo tudi pri določenem deležu v nižjih dohodkovnih skupinah. Podobno kaže tudi ocena učinkov nove zakonodaje, pripravljena na podlagi podatkov o njenem izvajanju v prvem letu uporabe[22] (več glej Poročilo o razvoju 2013, poglavje 4). Znižanje izdatkov za transfere posameznikom in gospodinjstvom je skupaj s plačnimi in kadrovskimi ukrepi v sektorju država agregatno vplivalo na padec razpoložljivega dohodka, kar je bil eden izmed ključnih dejavnikov zmanjšanja zasebne potrošnje.

Konsolidacija javnih financ je le eden izmed dejavnikov, ki vpliva na gibanje zahtevanih donosnosti državnih obveznic. Na podlagi odzivov lahko sklepamo, da je imela konsolidacija pozitiven vpliv na percepcijo finančnih vlagateljev oziroma bi se ta v primeru nekonsolidacije poslabšala, vendar pa neposrednega učinka sprejetih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja na pogoje zadolževanja ni možno oceniti. Pozitiven je bil tudi vpliv sprejetja pokojninske reforme, ki sicer ni imela vpliva na lanske izdatke, bo pa vplivala na nekoliko vzdržnejše stanje javnih financ na srednji rok (glej poglavje 5). Sicer pa so v letu 2012 na gibanje donosnosti izrazito vplivali nekateri drugi domači dejavniki, povezani z zaostrenimi razmerami v bančnem sektorju, nakazovanjem potrebe po zaprosilu za tujo finančno pomoč, poslabševanjem obetov za gospodarsko rast in politično nestabilnostjo, ter zunanji dejavniki, ki so vplivali na gibanje donosnosti v vseh izpostavljenih državah evrskega območja (glej poglavje 4).

Slika 4: **Primanjkljaj sektorja država v Sloveniji in EU, v % BDP**



Vir: Eurostat.

[21] Inštitut za ekonomska raziskovanja, Mikrosimulacijski model.

[22] Inštitut RS za socialno varstvo, Ocena učinkov nove socialne zakonodaje, 2013.

Zmanjšanje primanjkljaja sektorja država je bilo v Sloveniji leta 2012 med večjimi v EU, glede na leto 2009 pa še vedno pod povprečjem EU in evrskega območja. Potem ko je bila Slovenija v letih 2010 in 2011 med redkimi državami EU, ki je poslabšala fiskalni položaj, je bilo lansko zmanjšanje med večjimi v EU (večje izboljšanje le na Irskem in v Romuniji). Primerjava z letom 2009, ko so je stanje javnih financ močno poslabšalo v vseh državah članicah in je bil primanjkljaj v Sloveniji le malo manjši od povprečja evrskega območja, pa pokaže, da je bil konsolidacijski napor v Sloveniji v celotnem obdobju (2,2 o. t) manjši kot v povprečju EU in evrskega območja (2,9 oz. 2,7 o. t.). To je še posebej problematično, če upoštevamo, da se Slovenija sooča z upadajočimi prihodki zaradi enega največjih poslabšanj gospodarske slike med državami EU, hkrati pa je tudi v skupini držav, kjer bodo posledice staranja prebivalstva na javne finance med največjimi v EU (glej poglavje 4).

2.1. Ciklično prilagojeni in strukturni saldo javnih financ

Ocena strukturnega salda nakazuje naravnanost in ustreznost fiskalne politike; njegov pomen v mehanizmu spremljanja fiskalnih politik v evrskem območja pa dobiva osrednjo vlogo. Analiza ciklično prilagojenega salda in strukturnega salda[23] 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. Strukturni primanjkljaj je kot srednjeročni fiskalni cilj opredeljen že v Paktu stabilnosti in rasti. S sprejetjem zakonodaje in dogovorov za tesnejše usklajevanje fiskalnih politik v evrskem območju (glej poglavje 1), ki so dopolnile Pakt stabilnosti in rasti iz leta 2005, pa je dobil osrednjo vlogo pri sprejemanju podlag za vodenje in nadzor ukrepov na javnofinančnem področju. Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (fiskalni pakt) opredeljuje določilo o uravnoteženem proračunskem položaju sektorja države pogodbenice (ali v presežku) prav s strukturnim saldom kot srednjeročnim ciljem, ki ne sme preseči 0,5 % BDP (časovni okvir za približevanje temu cilju določi Evropska komisija ob upoštevanju tveganj za vzdržnost posamezne države, v Sloveniji bo po projekcijah Programa stabilnosti – dopolnitev 2013 strukturni saldo nižji od 0,5 % leta 2017 – glej tudi poglavje 7).

Zaradi velike spremenljivosti ocen strukturnega salda je pri njegovi interpretaciji potrebna izjemna previdnost. Strukturni primanjkljaj je vsebinsko primernejši pokazatelj javnofinančnega položaja od dejanskega salda sektorja država, na katerega lahko močno vplivajo konjunkturni in dejavniki enkratnega značaja. Vendar pa je vloga strukturnega salda kot osrednjega kazalnika, ki kaže naravnanost fiskalne politike in konsolidacijske napore, lahko problematična, še zlasti pri odločitvah za tekoče in prihodnja leta in v povezavi z določili fiskalnega pakta o uravnoteženem proračunu. Slednje še zlasti zato, ker lahko morebitna kršitev tega določila, ki ga morajo države podpisnice prenesti v notranje pravne sisteme z določbami zavezujoče, trajne in po možnosti ustavne narave[24], v končni fazi sproži postopek uvajanja sankcij. Uporaba strukturnega salda je problematična, ker na njegovo oceno poleg sprememb, povezanih z ukrepi fiskalne politike, močno vplivajo ocene potencialne rasti in proizvodne vrzeli, za katere je značilna velika spremenljivost (Tabela 7). To je posledica metodoloških sprememb[25] in revizij ocen pretekle gospodarske rasti, prav tako pa tudi sprememb v napovedih, ki so pogojene s spremenjenimi razmerami in obeti v domačem in mednarodnem okolju. Na oceno strukturnega salda vplivajo tudi revizije ocen primanjkljaja sektorja država za nazaj. Vse to lahko močno spremeni oceno fiskalnega stanja, ne le za tekoče in prihodnja leta, temveč tudi za nazaj. S tem lahko pride do situacije, da je npr. strukturni saldo v preteklem letu ocenjen kot previsok glede na določilo o uravnoteženem proračunu, kasnejši izračuni pa to oceno spremenijo in pokažejo, da določilo ni bilo kršeno (in obratno). Podobno je lahko v posameznem letu fiskalna politika ex-post ocenjena kot proticiklična, naslednji izračun za isto leto pa pokaže, da je bila ciklična. Pri analizi ciklično prilagojenega salda in strukturnega salda je zato potrebna izjemna previdnost pri interpretaciji ocene fiskalnega položaja kot podlagi za vodenje ekonomskih politik.

[23] Ciklično prilagojeni saldo javnih financ nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunkturnih dejavnikov Strukturni primanjkljaj je ciklično prilagojeni saldo javnih financ, ki ne upošteva t. i. enkratnih transakcij (v skladu z metodologijo ESA 95).

[24] Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, 3. čl, 2. odst. (Ur.l EU C113/1, 18.4.2012; Ur. L. RS Uradni list RS, št. 35/2012, 14. 5. 2012).

[25] 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 7: **Dejanski, ciklični in ciklično prilagojeni saldo sektorja država, v % BDP**

	Dejanski saldo 1	Ciklični saldo 2	Ciklično prilagojeni saldo 3=(1-2)	Sprememba ciklično prilagojenega salda	Strukturni saldo*	Sprememba strukturnega salda
2000	-3,7	0,3	-4,0	-0,7	-4,0	-0,7
2001	-4,0	0,0	-4,0	0,1	-4,0	0,1
2002	-2,4	0,1	-2,6	1,4	-2,6	1,4
2003	-2,7	-0,1	-2,5	0,0	-2,5	0,0
2004	-2,3	0,1	-2,3	0,2	-2,3	0,2
2005	-1,5	0,4	-1,8	0,5	-1,8	0,5
2006	-1,4	1,3	-2,7	-0,8	-2,7	-0,8
2007	0,0	2,7	-2,8	-0,1	-2,8	-0,1
2008	-1,9	2,7	-4,5	-1,8	-4,5	-1,8
2009	-6,2	-1,6	-4,6	-0,1	-4,6	-0,1
2010	-5,9	-1,2	-4,7	-0,1	-4,5	0,2
2011	-6,4	-0,7	-5,7	-1,0	-4,4	0,1
2012	-4,0	-1,2	-2,8	2,9	-2,4	2,0
2013	-7,9	-1,5	-6,4	-3,6	-2,7	-0,3

Vir:SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2013 za dejanski saldo; ciklične komponente – preračun UMAR.
Opomba: [1] Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih transakcij [2] Pozitivna sprememba pomeni izboljšanje salda. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

Tabela 8: **Ocene strukturnega stanja javnih financ iz leta 2013 in leta 2012**

	Ocene iz leta 2013						Ocene iz leta 2012					
	Dejanski saldo (% BDP)	Ciklični saldo	Ciklični prilagojeni saldo	Strukturni saldo	Proiz-vodna vrzel	Rast poten-cialnega BDP	Dejanski saldo (% BDP)	Ciklični saldo	Ciklični prilagojeni saldo	Strukturni saldo	Proiz-vodna vrzel	Rast poten-cialnega BDP
2000	-3,7	0,3	-4,0	-4,0	*-0,7*	*4,1*	-3,7	0,4	-4,2	-4,2	*1,0*	*4,0*
2001	-4,0	0,0	-4,0	-4,0	*0,0*	*3,6*	-4,0	0,2	-4,2	-4,2	*0,5*	*3,4*
2002	-2,4	0,1	-2,6	-2,6	*0,3*	*3,5*	-2,4	0,6	-3,0	-3,0	*1,3*	*3,1*
2003	-2,7	-0,1	-2,5	-2,5	*-0,3*	*3,5*	-2,7	0,4	-3,1	-3,1	*0,9*	*3,3*
2004	-2,3	0,1	-2,3	-2,3	*0,1*	*3,9*	-2,3	0,7	-3,0	-3,0	*1,6*	*3,7*
2005	-1,5	0,4	-1,8	-1,8	*0,8*	*3,3*	-1,5	1,0	-2,5	-2,5	*2,2*	*3,4*
2006	-1,4	1,3	-2,7	-2,7	*3,0*	*3,5*	-1,4	1,9	-3,2	-3,2	*4,3*	*3,8*
2007	0,0	2,7	-2,8	-2,8	*6,2*	*3,7*	0,0	3,1	-3,1	-3,1	*7,0*	*4,1*
2008	-1,9	2,7	-4,5	-4,5	*6,0*	*3,5*	-1,9	3,2	-5,1	-5,1	*7,3*	*3,3*
2009	-6,2	-1,6	-4,6	-4,6	*-3,6*	*1,4*	-6,1	-1,1	-4,9	-4,9	*-2,6*	*1,4*
2010	-5,9	-1,2	-4,7	-4,5	*-2,7*	*0,3*	-6,0	-1,0	-5,0	-5,0	*-2,2*	*1,0*
2011	-6,4	-0,7	-5,7	-4,4	*-1,5*	*-0,6*	-5,1	-1,2	-5,2	-3,9	*-2,8*	*0,4*
2012	-4,0	-1,2	-2,8	-2,4	*-2,8*	*-1,0*	-3,5	-1,7	-1,8	-1,8	*-3,9*	*0,3*
2013	-7,9	-1,5	-6,4	-2,7	*-3,5*	*-1,1*	-2,5	-1,4	-1,1	-1,1	*-3,3*	*0,5*

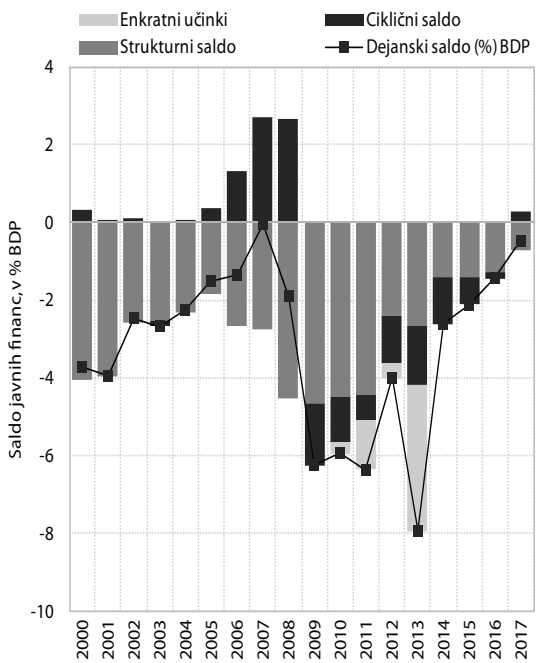
Vir: Surs, Ekonomski izzivi 2012 (UMAR), Program stabilnosti – dopolnitev 2013, preračuni UMAR.

Strukturna komponenta javnofinančnega primanjkljaja se je lani prvič po letu 2005 opazno znižala. Lanski ukrepi za konsolidacijo javnih financ so privedli tudi do znatnega zmanjšanja ciklično prilagojenega primanjkljaja z -5,7 % BDP v letu 2011 na -2,7 % BDP v letu 2012 (strukturnega primanjkljaja[26] z -4,4 % BDP na -2,4 % BDP). V zadnjih treh letih se je strukturni primanjkljaj tako zmanjšal za 2,2 o. t ali 0,73 o. t povprečno letno. To je približno na ravni zahteve EK v okviru postopka presežnega primanjkljaja po povprečnem letnem zmanjšanju za ¾ o. t, praktično celotno zmanjšanje pa je bilo doseženo v letu 2012.

[26] Strukturni primanjkljaj je ciklično prilagojeni primanjkljaj, očiščen vpliva specifičnih enkratnih transakcij.

V primerjavi z lanskimi izračuni je ciklično prilagojeni primanjkljaj za leti 2012 in 2013 višji. Razlike med lanskimi in letošnjimi ocenami ciklično prilagojenega (in strukturnega) salda so posledica treh dejavnikov: (i) močnega poslabšanja gospodarskih razmer, (ii) počasnejše konsolidacije od lani predvidene in (iii) nekaterih enkratnih dogodkov, ki so povezani z lanskimi ukrepi za zagotavljanje kapitalske ustreznosti domačih bank. Pri izračunu za leto 2012 je poslabšanje gospodarskih razmer in obetov ob uporabljeni metodologiji vplivalo na močnejši padec potencialnega BDP in manjšo proizvodno vrzel, kar je zmanjšalo ciklično in povečalo strukturno komponento. Na lanski ciklično prilagojeni primanjkljaj je v manjši meri vplivala tudi razlika v dejanskem saldu, ki pa je bila v veliki meri posledica enkratnih dejavnikov in ni imela vpliva na strukturni saldo. Pri izračunu za leto 2013 pa je razlika med ocenami ciklično prilagojenega salda v celoti posledica znatno višjega dejanskega salda (glej poglavje 7). Vsebinsko so k temu več kot 70 % prispevali enkratni dejavniki (dokapitalizacija bank v skupni višini 3,7 % BDP, od tega 0,9 o. t. iz leta 2012, kar pa mora biti v skladu z metodologijo ESA95 v primanjkljaju upoštevano v letu 2013). Do določenih popravkov 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 manjši od predhodno ocenjenega.

Slika 5: **Saldo sektorja država, Slovenija**

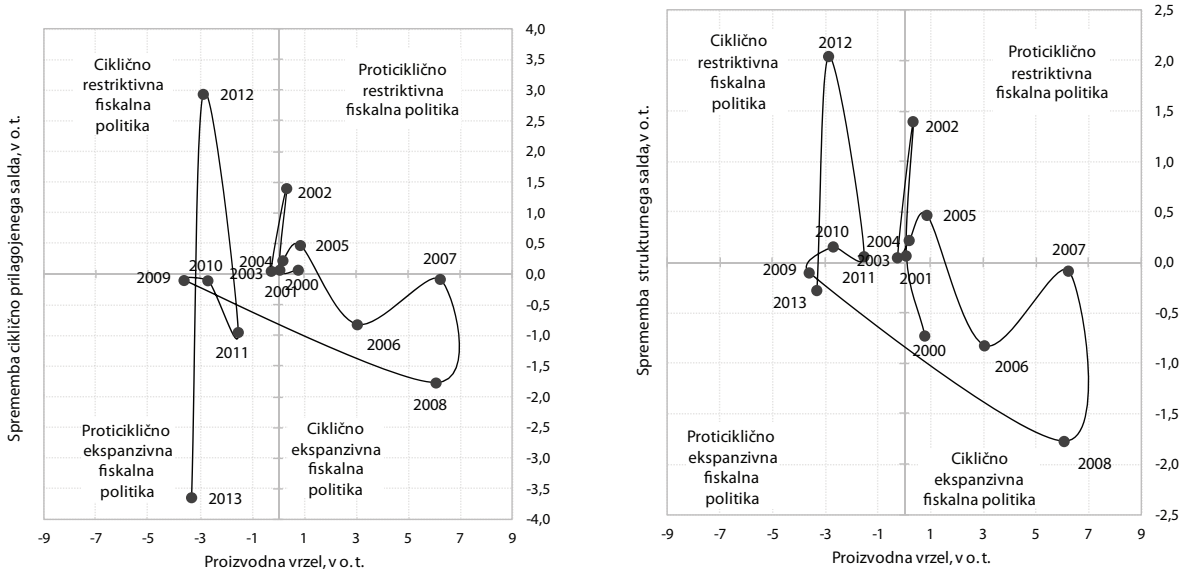


Vir: SURS, preračuni UMAR.

Kljub spremenljivosti ocen strukturnega salda vse ocene, narejene v zadnjem času, kažejo, da je leta 2008 prišlo do znatnega poslabšanja in leta 2012 do opaznega izboljšanje strukturnega stanja javnih financ. V letu 2008 se je strukturni primanjkljaj po naši oceni povečal za 1,8 o. t. na 4,6 % BDP in se na tej 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 transferov z interventnimi ukrepi, sta se ciklična in strukturna komponenta salda javnih financ na podobni ravni ohranili tudi v letih 2010 in 2011 (ciklično prilagojeni saldo se je zaradi močnega vpliva enkratnih dejavnikov leta 2011 povečal). Strukturni primanjkljaj je bil tako tri leta ključni element javnofinančnega neravnovesja, predstavljeni izračuni pa 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. Šele v letu 2012 je prišlo do opaznega pozitivnega premika, saj se je strukturni primanjkljaj z ukrepi za uravnoteženje javnih financ (glej poglavje 2) zmanjšal za dobri 2 o.t.

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 6 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v prvem ali tretjem kvadrantu, je fiskalna politika proticiklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa restriktivno. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v drugem ali četrtem kvadrantu, je fiskalna politika ciklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa je tudi fiskalna politika ekspanzivna. Ciklična

Slika 6: **Ciklična naravnanost fiskalne politike, upoštevajoč ciklično prilagojeni (levo) in strukturni saldo (desno)**



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.

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.

Izračuni kažejo, da je bila naravnanost fiskalne politike v obdobju 2009-2011 precej nevtralna, lani je bilo njeno delovanje izrazito restriktivno in ciklično, letos pa je ponovno rahlo proticiklično ekspanzivna (tudi neupoštevajoč enkratne izdatke za dokapitalizacijo). Podobno kot v preteklih letih, tudi letošnji izračuni (z majhnimi spremembami) kažejo, da je do poslabšanja fiskalnega položaja prišlo leta 2008, ko je bilo delovanje fiskalne politike izrazito ciklično in ekspanzivno. Poleg nekaterih vplivov, ki so po svoji naravi sicer bolj cikličnega kot strukturnega značaja[27] se je v tem letu povečala strukturna komponenta primanjkljaja kot posledica ukrepov, sprejetih v letih 2007 in 2008. Ocenjujemo, da gre pri tem predvsem za povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transfere[28] in povišanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih, kar je vplivalo na višje izdatke. Na drugi strani so se izvajale tudi davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke: povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, ukinitev 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, pri čemer ocenjujemo, da ni delovala ekspanzivno. Podobna naravnanost fiskalne politike se je ohranila tudi v letih 2010 in 2011. V letu 2012 se je ob znatnem zmanjšanju primanjkljaja okrepila restriktivna naravnanost fiskalne politike, ki je ob večji negativni proizvodni vrzeli delovala proticiklično. Ob pridržkih glede izračunov sprememb ciklično prilagojenega salda ocenjujemo, da je bila naravnanost fiskalne politike v zadnjih štirih letih, izraziteje v letu 2012, predvsem posledica javnofinančnih omejitev, povezanih z zavezami Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja in oteženim financiranjem. V letu 2013 ta zaveza še ne bo uresničena (glej poglavje 7), ob upoštevanju projekcij Programa stabilnosti – dopolnitev 2013 pa naj bi v naravnanosti fiskalne politike prišlo do rahlega premika v smeri ekspanzivne proticiklične politike (tudi brez upoštevanja izdatkov za dokapitalizacijo bank).

[27] 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.

[28] 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).

2.2. Simulacije fiskalnega pravila in vpliv spremenjenih okoliščin na njegov izračun

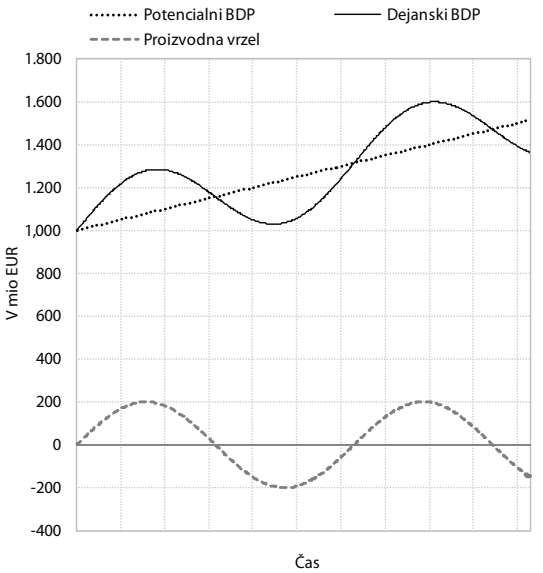
S spremembo 148. člena ustave ter izvedbenim zakonom za ustavno fiskalno pravilo bo zagotovljena izpolnitev določila o uravnoteženosti proračuna iz »fiskalnega pakta«. Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (»fiskalni pakt«) določa pravilo uravnoteženega proračuna, opredeljeno s strukturnim saldom. Slovenija je pogodbo ratificirala maja 2012, določilo o uravnoteženem proračuna (glej poglavje 1) pa namerava izpolniti z vpisom fiskalnega pravila v ustavo. V nadaljevanju predstavljamo simulacije pravila, kot ga določata spremenjeni 148. člen Ustave RS ter lanski osnutek izvedbenega zakona za ustavno fiskalno pravilo. Uravnoteženost proračuna sektorja država (po ESA 95) se zagotavlja tako, da se predvideni obseg izdatkov proračunov navzgor omejuje s predvidenim obsegom prihodkov proračunov, pomnoženim s količnikom trendne in napovedane ravni bruto domačega proizvoda (količnik k) [29].

Fiskalno pravilo je opredeljeno tako, da nanj pomembno vpliva ocena stanja poslovnega cikla. Trendni BDP je BDP, ki ustreza dolgoročni stabilni gospodarski rasti preko obdobja gospodarskega cikla in je enak obsegu proizvodnje, ki ga dosežemo s polno zaposlenostjo proizvodnih faktorjev ob stabilni inflaciji, in ga lahko enačimo s potencialnim bruto domačim proizvodom (Slika 7). Razlika med dejanskim in potencialnim BDP je proizvodna vrzel. Kadar dejanski BDP presega potencialnega, je proizvodna vrzel pozitivna; če je manjši, je proizvodna vrzel negativna. Povedano drugače, proizvodna vrzel nam kaže stanje poslovnega cikla, v fiskalno pravilo ga pripeljemo s količnikom k (k=1/(1 + {proizvodna vrzel}/100)).

Namen fiskalnega pravila je, da v ugodnih časih deluje na izdatke zaviralno, v slabih pa spodbudno. Fiskalno pravilo omejuje izdatke tako, da upošteva predvidene prihodke, »popravljene« za vpliv poslovnega cikla (količnik k). Pravilo tako poskuša izdatke omejiti neodvisno od poslovnega cikla. V »ugodnih« časih (pozitivna proizvodna vrzel) »popravek« deluje zaviralno in omogoča presežke, v »neugodnih« časih (negativna proizvodna vrzel) pa »popravek« deluje spodbudno in dovoljuje primanjkljaje (Slika 8).

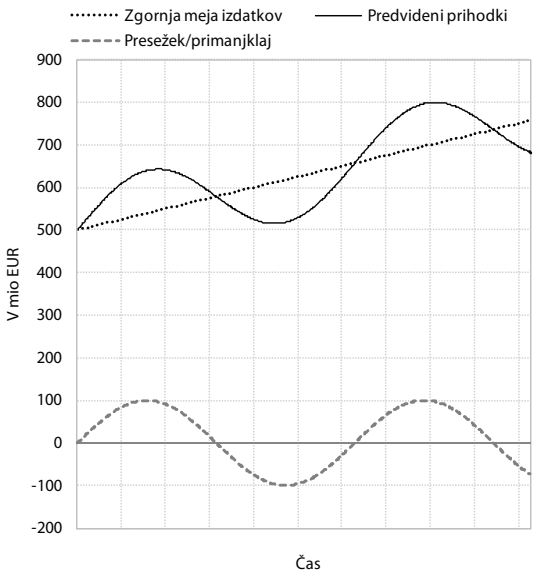
[29] Pri uporabi količnika oziroma izračunih je se upoštevajo zahteve Pakta stabilnosti in rasti iz Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o krepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik št. 1455/97.

Slika 7: **Stiliziran prikaz poslovnega cikla: dejanski in potencialni BDP ter proizvodna vrzel**



Vir: preračuni UMAR.

Slika 8: **Stilizirano delovanje fiskalnega pravila**



Vir: preračuni UMAR.

Simulacija fiskalnega pravila je ocena dovoljenih zgornjih mej izdatkov za prihodnja leta skladno z metodologijo ESA 95. Skladno z dobrimi praksami mednarodnih inštitucij pri tovrstnih simulacijah so uporabljene nekatere predpostavke glede metod ocenjevanja (posebej pomembna se nanaša na oceno proizvodne vrzeli, kjer se ocene v času spreminjajo). To pomeni, da bi z uporabo nekoliko drugačnih predpostavk ali metod ocen posameznih spremenljivk, ki so uporabljene, dobili tudi drugačne rezultate. Zaradi primerljivosti rezultatov smo v simulaciji uporabili metodologijo, ki jo uporablja tudi Evropska komisija.

Tabela 9: **Simulacija fiskalnega pravila, april 2012**

		2012	2013	2014	2015
BDP	mio EUR	35.641	36.589	38.059	39.634
proizvodna vrzel	v % pot.BDP	-3,9	-3,3	-2,0	-0,8
količnik k		1,041	1,034	1,021	1,009
projekcija prihodkov	mio EUR	15.922	16.146	16.682	17.321
zgornja meja izdatkov	mio EUR	16.573	16.692	17.028	17.469
projekcija prihodkov	% BDP	44,7	44,1	43,8	43,7
zgornja meja izdatkov	% BDP	46,5	45,6	44,7	44,1
presežek/primanjkljaj	**mio EUR**	**-651**	**-546**	**-346**	-148
presežek/primanjkljaj	**% BDP**	**-1,8**	**-1,5**	**-0,9**	-0,4
projekcija izdatkov MF	mio EUR	17.188	17.070	17.260	17.479
razlika	mio EUR	-615	-378	-232	-10
razlika	% BDP	-1,7	-1,0	-0,6	0,0

Vir: SURS, MF, UMAR; preračuni UMAR.

Tabela 10: **Simulacija fiskalnega pravila, oktober 2012**

		2012	2013	2014	2015
BDP	mio EUR	35.700	35.495	36.129	37.324
proizvodna vrzel	v % pot.BDP	-2,8	-3,9	-3,1	-1,9
količnik k		1,029	1,040	1,032	1,019
projekcija prihodkov	mio EUR	15.983	16.807	16.670	17.098
zgornja meja izdatkov	mio EUR	16.441	17.485	17.207	17.426
projekcija prihodkov	% BDP	44,8	47,3	46,1	45,8
zgornja meja izdatkov	% BDP	46,1	49,3	47,6	46,7
presežek/primanjkljaj	**mio EUR**	**-458**	**-678**	**-537**	-329
presežek/primanjkljaj	**% BDP**	**-1,3**	**-1,9**	**-1,5**	-0,9
projekcija izdatkov MF	mio EUR	17.482	17.923	17.682	17.567
razlika	mio EUR	-1.040	-438	-475	-140
razlika	% BDP	-2,9	-1,2	-1,3	-0,4

Vir: SURS, MF, UMAR; preračuni UMAR.

Tabela 11: **Simulacija fiskalnega pravila, maj 2013**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
BDP	mio EUR	35.466	35.252	35.735	36.810	38.110	39.457
proizvodna vrzel	v % pot.BDP	-2,8	-3,5	-2,8	-1,6	-0,4	0,6
količnik k		1,029	1,036	1,029	1,016	1,004	0,994
projekcija prihodkov	mio EUR	15.895	16.037	16.727	16.850	17.263	17.698
zgornja meja izdatkov	mio EUR	16.351	16.612	17.204	17.120	17.327	17.590
projekcija prihodkov	% BDP	44,8	45,5	46,8	45,8	45,3	44,9
zgornja meja izdatkov	% BDP	46,1	47,1	48,1	46,5	45,5	44,6
presežek/primanjkljaj	**mio EUR**	**-456**	**-575**	**-477**	**-270**	**-64**	**108**
presežek/primanjkljaj	**% BDP**	**-1,3**	**-1,6**	**-1,3**	**-0,7**	**-0,2**	**0,3**
projekcija izdatkov MF	mio EUR	17.313	18.835	17.661	17.630	17.809	17.881
razlika	mio EUR	-962	-2.224	-456	-510	-482	-291
razlika	% BDP	-2,7	-6,3	-1,3	-1,4	-1,3	-0,7

Vir: SURS, MF, UMAR; preračuni UMAR.
Opomba: v izračunih so med izdatke vključeni tudi enkratni izdatki.

Pravilo smo simulirali na ravni »sektorja država«, ki skladno z metodologijo ESA-95 zajema državni proračun, občinske proračune, ZPIZ in ZZZS (blagajne javnega financiranja), neposredne in posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov in pravne osebe, ki se več kakor 50-odstotno financirajo iz javnofinančnih sredstev. Med enote sektorja država sodijo tudi Slovenska odškodninska družba, Kapitalska družba v delu, ki pokriva obveznosti do ZPIZ, in D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d.o.o.. S tem smo zajeli celotni krog pravnih subjektov, katerih ravnanja vplivajo na obseg in dinamiko primanjkljaja in dolga sektorja države na način, kot ga spremlja tudi Evropska komisija.

Med simulacijami fiskalnega pravila je v obdobju enega leta prišlo do precejšnjih sprememb, na katere so močno vplivali dejavniki, ključni tudi za izračun strukturnega salda. V nadaljevanju predstavljamo simulacije fiskalnega pravila narejene aprila 2012, oktobra 2012 in aprila 2013, v katerih so bile vsakokrat upoštevane zadnje razpoložljive makroekonomske napovedi UMAR in projekcije MF. Primerjava pokaže na veliko spremenljivost izračunov. Na rezultate simulacij fiskalnega pravila močno vplivajo dejavniki, ključni tudi za izračun strukturnega salda, kar vpliva tudi na spremenljivost ocene dopustnega primanjkljaja. Poleg spremenjenih ocen makroekonomskih in javnofinančnih agregatov za nazaj (revizije) in morebitnih metodoloških prilagoditev imajo spremembe napovedi teh agregatov ključen vpliv. Na spremembe napovedi vplivajo različni dejavniki, predvsem spremenjene razmere v domačem in mednarodnem okolju ter učinki ukrepov ekonomskih politik, ki se sprejemajo v vmesnem času med pripravo ene in druge napovedi. Primerjava spremenjenih makroekonomskih napovedi in ocen prihodkov tudi kaže, da prihaja do razhajanj, ki jih ni možno pojasniti samo z morebitnimi spremembami davčne politike[30]. Zaradi vseh naštetih razlogov tudi ocena višine dopustnega primanjkljaja ni »nespremenljiva«. Spremembe v napovedih, pa tudi spremembe v podatkih za pretekla obdobja, tako povzročijo spremembe v ocenah dopustnih primanjkljajev. Simulacija na podlagi lanske pomladanske napovedi UMAR je za leto 2015 tako dovoljevala primanjkljaj v višini 0,4 % BDP, simulacija na podlagi jesenske napovedi primanjkljaj v višini 0,9 % BDP, simulacija na podlagi letošnjih pomladanskih projekcij pa za leto 2015 dovoljuje primanjkljaj v višini 0,7 % BDP. To pomeni, da bodo tudi v prihodnjih letih spremenjene napovedi zelo verjetno spreminjale oceno dovoljenega primanjkljaja. Nespremenjena ocena dovoljenega primanjkljaja ob novejših napovedih bi bila tako prej izjema kot pravilo. Vendar: spremenjene ocene so inherentne praktično vsem metodam, ki omogočajo prilagajanje primanjkljaja/presežka fazi gospodarskega cikla.

Simulacije fiskalnega pravila do leta 2017 (Tabela 11) na podlagi letošnjih makroekonomskih in javnofinančnih projekcij nakazujejo, da bodo za njegovo uveljavitev potrebni dodatni ukrepi za uravnoteženje javnih financ (ob drugih nespremenjenih okoliščinah)[31]. S simulacijami fiskalnega pravila smo za posamezna leta ocenili obseg dovoljenih primanjkljajev, ki so vezani na fazo gospodarskega cikla. V tabelah 9-11 je v projekciji prihodkov sektorja države upoštevan veljavni sistem javnih dajatev, kar pomeni, da so v projekcijah posameznih kategorij davkov, prispevkov za socialno varnost, nedavčnih prihodkov in ostalih kategorij prihodkov države upoštevane sedaj veljavne osnove in stopnje brez sprememb predpisov. Ob upoštevanju teh izhodišč simulacije kažejo (spodnji del Tabele 9), da bodo v letu 2013 celotni izdatki države presegli zgornjo mejo izdatkov po fiskalnem pravilu za 2,2 mrd EUR oz. 6,3 % BDP, v letih 2014-2016 za 0,5 mrd EUR oz. med 1,3 in 1,4 % BDP, v letu 2017 pa za 0,4 mrd EUR oz. 1 % BDP.

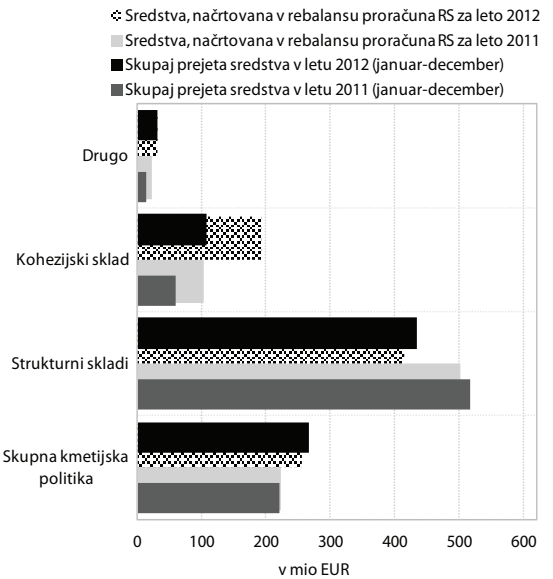
[30] Na problem razhajanja v napovedih BDP in davčnih prihodkov je opozorilo tudi računsko sodišče v Revizijskem poročilu Učinkovitost priprave proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (Računsko sodišče, 2012).

[31] Odstopanja od fiskalnega pravila so možna v primeru izjemnih okoliščin. Te so opredeljene kot » neobičajni dogodek, na katerega pogodbenica ne more vplivati in ki ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja države, ali obdobja resnega gospodarskega upada, kot je določeno v spremenjenem Paktu za stabilnost in rast, pod pogojem, da začasni odklon zadevne pogodbenice srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti.« (Pogodba o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji, 3. člen, 3. odstavek, točka b). Z izvedbenim zakonom bodo določena tudi merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu.

3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

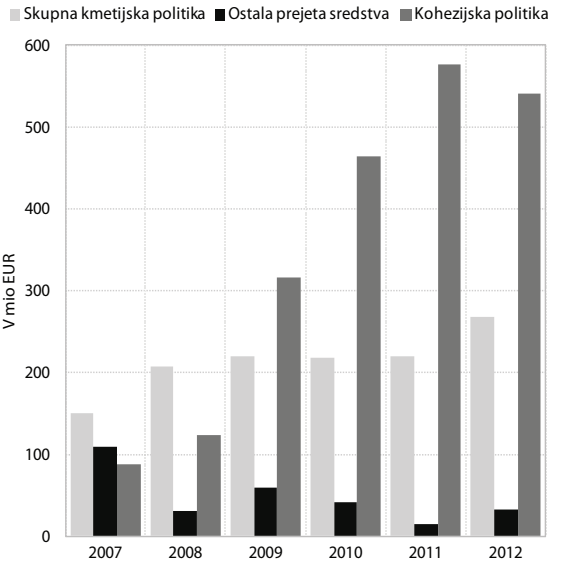
Leta 2012 je bil neto položaj proračuna RS do proračuna EU najvišji od leta 2004. Po podatkih Ministrstva za finance (MF) so bili prihodki iz evropskega proračuna v proračun RS v letu 2012 (841,6 mio EUR) najvišji od leta 2004 (tako kot leta 2011 so predstavljali 95-odstotno realizacijo načrtovanih prihodkov za leto 2012[32]) Ob odhodkih iz proračuna RS v evropski proračun v višini 390,3 mio EUR je neto položaj nacionalnega proračuna do proračuna EU znašal 451,3 mio EUR, kar je največ od vstopa Slovenije v EU. Največji delež so med prejetimi prihodki predstavljala sredstva iz naslova strukturnih skladov (434,8 mio EUR), od tega dve tretjini iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (326,3 mio EUR) in ena tretjina iz Evropskega socialnega sklada (107,4 mio EUR). Realizacija prihodkov iz naslova Strukturnih skladov ter Skupne kmetijske in ribiške politike je bila 105-odstotna, črpanje sredstev Kohezijskega sklada, ki so bila sicer v celoti namenjena projektom okoljske in prometne infrastrukture, pa je doseglo le 56 % predvidenih prihodkov.

Slika 9: **Načrtovana in počrpana sredstva iz proračuna EU za leti 2011 in 2012**



Vir: MF, preračuni UMAR

Slika 10: **Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v proračun RS v tekočem finančnem obdobju 2007–2012**



Vir: MF Oddelek za sodelovanje s proračunom EU.

Tabela 12: **Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki v proračun RS iz proračuna EU v obdobju 2004–2012**

	Prihodki			Odhodki			Neto položaj
	Načrtovani prihodki	Realizirani prihodki	% realizacije	Načrtovani odhodki	Realizirani odhodki	% 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
2012	888,6	841,6	94,7	403,3	390,3	96,7	451,3

Vir: MF Oddelek za sodelovanje s proračunom EU.

[32] Rebalans proračuna RS za leto 2012.

Največ sredstev (pravic porabe) je bilo Sloveniji v okviru finančnega obdobja 2007-2013 dodeljenih za izvajanje Kohezijske politike. V okviru finančnega obdobja 2007-2013 je bilo Sloveniji iz naslova kohezijske politike[33] dodeljenih 4,2 mrd EUR, za izvajanje kmetijske in ribiške politike 1,8 mrd EUR, delež sredstev iz naslova ostalih evropskih politik pa je bil precej manjši. Slovenija je sredstva Kohezijske politike intenzivneje začela črpati leta 2009 (v letih 2007 in 2008 je še večinoma črpala sredstva iz prejšnje finančne perspektive), sredstva Skupne kmetijske in ribiške politike pa je v celotnem obdobju črpala precej enakomerno.

Po črpanju sredstev Kohezijske politike glede na pravice porabe je Slovenija na robu zgornje tretjine vseh članic EU in med najbolj uspešnimi novimi članicami; kljub temu so bili ob izteku sedanje finančne perspektive lani sprejeti nekateri ukrepi za izboljšanje črpanja sredstev iz tega naslova. V okviru sredstev iz naslova Kohezijske politike je bilo 98 % (4,1 mrd EUR) dodeljenih za izvajanje treh vodilnih operativnih programov (OP) kohezijske politike: OP RR[35] , OP ROPI[36] in OP RČV[37], 104 mio EUR pa za evropsko teritorialno sodelovanje. Do konca leta 2012 je Slovenija iz naslova Kohezijske politike črpala 43,7 % skupnih pravic porabe za obdobje 2007-2013, na višino prejetih sredstev pa je, podobno kot v drugih državah EU, v veliki meri vplivalo poslabšanje gospodarskih razmer po letu 2008. Po podatkih EK[38], ki vključujejo največje in najpomembnejše projekte Kohezijske politike držav članic, se je Slovenija po črpanju glede na pravice porabe 2007-2011 uvrstila na deveto mesto (leta 2011 sedmo), glede na pravice 2007-2013 pa na enajsto (leta 2011 deveto). Med novimi članicami EU je bila Slovenija po črpanju glede na pravice porabe 2007-2011 na petem mestu, glede na pravice porabe 2007-2013 pa na četrtem. Najvišji delež črpanja pravic porabe je bil v Sloveniji dosežen pri projektih OP RR (60,8 % pravic porabe 2007-2013), najnižji pa pri OP ROPI (23,7 %). Zaradi razmeroma nizkega odstotka črpanja sredstev Kohezijskega sklada glede na pravice porabe bi Slovenija v tekočem finančnem obdobju lahko izgubila precejšen del nepovratnih sredstev (pravilo N+3/2)[39]. Zato je bil del odobrenih sredstev lani prerazporejen na programe, kjer je bilo črpanje lažje izvedljivo[40], poleg tega pa so bile dodeljene še dodatne, t.i. presežne pravice

Tabela 13: **Črpanje sredstev kohezijske politike glede na pravice porabe za obdobje 2007-2012 (stanje na dan 4.1.2013)**

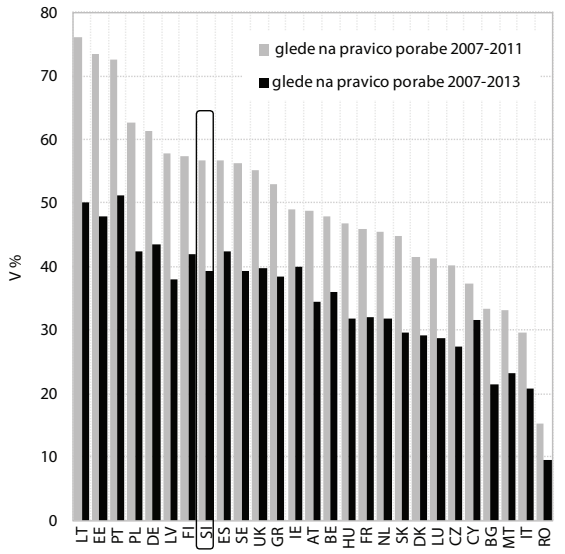
	v mio EUR				% glede na pravice porabe 2007–2011[34]				% glede na pravice porabe 2007–2013			
	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP
Pravice porabe 2007–2013 evropska sredstva)	**1.577,1**	**1.768,2**	**755,7**	**4.101,0**								
Pravice porabe 2007–2011	883,2	1.257,7	530,9	2.671,8								
Dodeljena sredstva	1.188,9	1.534,2	696,2	3.419,3	134,6	122,0	131,1	128,0	75,4	86,8	92,1	83,4
Vrednost podpisanih pogodb	723,5	1.529,3	677,6	2.930,4	81,9	121,6	127,6	109,7	45,9	86,5	89,7	71,5
Izplačana sredstva	425,1	1.212,1	410,6	2.047,8	48,1	96,4	77,3	27,0	27,0	68,5	54,3	49,9
Povračila v proračun RS	373,0	1.074,6	345,8	1.793,4	42,2	85,4	65,1	67,1	23,7	60,8	45,8	43,7

Vir: MGRT.

[33] Sredstva kohezijske politike se v finančni perspektivi 2007-2013 črpajo iz naslova strukturnih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad) in iz Kohezijskega sklada.
[34] Uspešnost črpanja sredstev kohezijske politike ocenjujemo glede na pravice porabe za celotno obdobje tekoče finančne perspektive (2007-2013), kot tudi glede na pravice porabe za obdobje 2007-2011, saj se sredstva, dodeljena v tem obdobju, črpajo do konca leta 2013/14 (pravilo N+2/3).
[35] Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov.
[36] Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture.
[37] Operativni program razvoja človeških virov.
[38] Poleg plačil, ki so registrirana v državnem proračunu RS, zajema tudi plačila, ki so na osnovi centraliziranih razpisov EK izplačana neposredno končnim upravičencem v RS in ne postanejo prihodek državnega proračuna.
[39] Sredstva dodeljena v letu N se morajo počrpati najkasneje v roku dveh oziroma treh let.
[40] 58,5 mio EUR je bilo prerazporejenih iz OP ROPI (prometna infrastruktura) v OP RR (konkurenčnost podjetij in razvojna odličnost).

porabe posameznim OP-jem, kar bo omogočilo, da se v čim večji meri izkoristijo razpoložljive pravice porabe iz naslova Kohezijske politike[41]: OP ROPI-ju dodatnih 16,56 %, OP RR 5 % in OP RČV 5 % že obstoječih pravic porabe. Skupaj s pospešenim potrjevanjem projektov naj bi ti ukrepi omogočili nadomeščanje tveganih z izvedljivimi projekti.

Slika 11: **Črpanje kohezijskih sredstev držav članic EU glede na pravice porabe 2007–2011 in 2007–2013 (stanje na dan 01.12.2012)**



Vir: EK (European Commission-EU Budget).

4. Dolg sektorja država

Lansko povečanje dolga sektorja država za 2,2 mrd EUR je bilo, podobno kot v preteklih letih namenjeno pokritju primanjkljaja in obveznosti refinanciranja zapadlih obveznosti, ponovno so se povečala tudi odplačila obresti. Dolg sektorja država, izražen v deležu BDP, je bil konec leta 2012 ocenjen na 19,2 mrd EUR oz. 54,1 % BDP. Povečanje v višini 2,2 mrd EUR glede na leto 2011 je bilo namenjeno pokritju primanjkljaja in obveznosti refinanciranja v letih 2012 in 2013. V primerjavi s koncem leta 2008 je bil dolg konec lanskega leta tako višji že za 11 mrd EUR oz. 34,1 o. t., povečanje pa je bilo najizrazitejše leta 2009 (več kot 4,3 mrd EUR oz. 13 o. t.) in 2011 (3,2 mrd EUR oz. 8,3 o. Na rast dolga je v praktično celotnem obdobju poleg financiranja primanjkljaja vplivalo tudi zadolževanje za refinanciranje zapadlih dolžniških obveznosti. Na relativno izražen dolg glede na BDP pa je leta 2009 in leta 2012 precej vplivalo tudi nominalno zmanjšanje bruto domačega proizvoda (-4,5 % oz. -2,0 %). Največji delež dolga predstavlja dolg centralne države (52,5 % BDP oz. 97,0 % celotnega dolga sektorja država konec leta 2012), ki je večinoma dolgoročen. Nekonsolidirani dolg na lokalni ravni je konec leta 2012 znašal 2 % BDP, v primerjavi s preteklimi leti se je njegova rast lani nekoliko upočasnila[42], dolg skladov socialnega zavarovanja pa je zanemarljiv in ne presega 0,1 % BDP. Z rastjo javnega dolga naraščajo tudi stroški njegovega financiranja. Odhodki za obresti so lani znašali 748 mio EUR[43], kar je 2,1 % BDP ali 0,2 o. t. več kot leta 2011 in 0,5 o. t. več kot leta 2010. To pomeni, da v zadnjih dveh letih višji odhodki za obresti že izraziteje izrinjajo druge izdatke.

Leta 2012 so največji delež zadolževanja centralne države (76 %) predstavljali dolgoročni vrednostni papirji (2,2 mrd EUR), podobno je tudi v prvi polovici leta 2013. Na strukturo zadolževanja v letu 2012 so vplivale predvsem razmere na evropskem dolžniškem trgu oziroma otežen dostop do evrskih finančnih virov za Slovenijo, država je tako izdala obveznice na ameriškem trgu, zadolževala pa se je tudi pri domačih bankah. Država je večino sredstev, namenjenih za financiranje proračuna v letu 2013 (1,7 mrd EUR), lani tako zagotovila z izdajo 10-letne obveznice v ameriških dolarjih na trgu ZDA (2,25 mrd USD), preostanek pa z zakladnimi menicami in domačimi posojili. Zadolževanje z zakladnimi menicami se je sicer začelo močneje krepiti že leta 2011, ko je postal dostop na evrskih dolžniški trg otežen. V veliki meri so

[41] Zaradi razlik med prvotno ocenjenimi in kasnejšimi pogodbenimi vrednostmi bi bile dejanske izkoriščene pravice porabe lahko nižje od razpoložljivih Na podlagi pregleda odstopanja med ocenjenimi in pogodbenimi vrednostmi od leta 2008 do 2010 je bilo namreč ugotovljeno, da so pogodbene vrednosti za 20 % nižje od ocenjenih.

[42] Zadolženost občin se je občutneje povečala po letu 2009 z okrepitvijo investicijske aktivnosti, predvsem zaradi večjega obsega sofinanciranja z evropskimi sredstvi.

[43] Po metodologiji ESA95.

Tabela 14: **Stanje konsolidiranega dolga sektorja država po podsektorjih in odplačila obresti v Sloveniji, 2008–2012**

		2008	2009	2010	2011	2012
				v mio EUR		
1	**Dolg sektorja država – skupaj**	**8.180**	**12.449**	**13.767**	**16.954**	**19.189**
1.1	Centralna raven države	8.091	12.110	13.204	16.347	18.606
1.2	Lokalna raven države	354	523	626	685	702
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	3	2	52	52	52
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	-268	-187	-146	-130	-172
	Odplačila obresti – skupaj	**416**	**479**	**581**	**693**	**748**
				v % BDP		
1	**Dolg sektorja država – skupaj**	**22,0**	**35,0**	**38,6**	**46,9**	**54,1**
1.1	Centralna raven države	21,7	34,1	37,1	45,2	52,5
1.2	Lokalna raven države	0,9	1,5	1,8	1,9	2,0
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	22,0	35,0	38,6	46,9	54,1
	Odplačila obresti – skupaj	**1,1**	**1,3**	**1,6**	**1,9**	**2,1**

Vir: Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2013. Opomba: Podatki o dolgu so konsolidirani (zmanjšani za zneske dolga med enotami sektorja država).

menice kupovale domače banke, zlasti tiste v državni lasti, ki so na ta način dobile vrednostni papir ustrezne kakovosti za zadolževanje pri ECB (glej Marjan). Celotni znesek izdanih zakladnih menic je znašal 0,7 mrd EUR, najetih posojil pa 0,5 mrd EUR, večinoma pa so jih kupile domače banke v državni lasti. Zadolževanje z zakladnimi menicami se je nadaljevalo tudi v letu 2013 (do maja skupaj 1,5 mrd EUR, ponovno so bili kupci pretežno domače banke), maja 2013 pa je izdala še 5- letne in 10-letne obveznice v ameriških dolarjih (v skupni vrednosti 3,5 mrd USD).

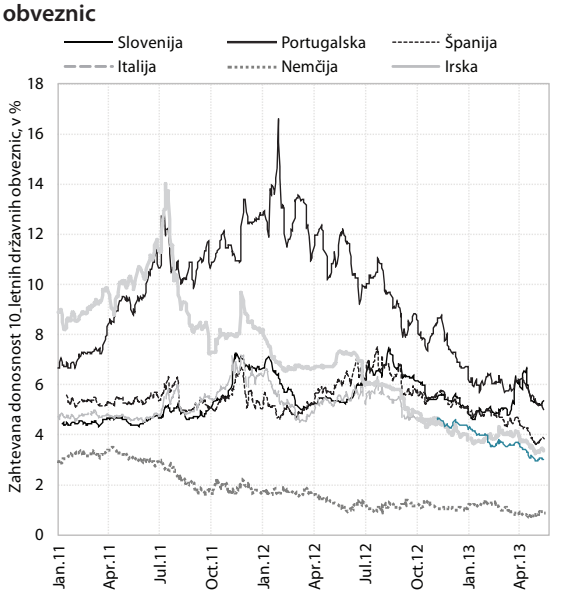
Ob nadaljnjem povečevanju obsega dolga in slabšanjem makroekonomskih razmer so se lani povišali tudi stroški zadolževanja, k temu pa je poleg domačih dejavnikov prispevalo tudi splošno poslabšanje razmer na trgu evrskih obveznic sredi leta. Od marca 2012 so se zahtevane donosnosti slovenskih državnih obveznic gibale na relativno visoki ravni in podobno kot v skupini ranljivih držav evrskega območja, na njihovo dinamiko pa so poleg specifičnih domačih dejavnikov vplivali tudi skupni dejavniki v evrskem območju. Na zahtevane donosnosti za slovenske desetletne državne obveznice so tako sredi leta močno vplivale zaostrene domače bančne razmere, večkratno nakazovanje potrebe po zaprosilu za tujo finančno pomoč, proti koncu leta pa v večji meri tudi dejavniki, povezani s politično nestabilnostjo. Avgusta so tudi vse večje agencije znižale bonitetno oceno Slovenije in ohranile negativne obete za nadaljnje ocene. Na gibanje zahtevane donosnosti pa so močno vplivale tudi splošne razmere na mednarodnih finančnih trgih. Do jeseni so se te poslabševale, zaupanje v večino držav evrskega območja pa je upadalo. Tako je zaostritev razmer v Španiji in vedno večja verjetnost njene prošnje za finančno pomoč v juniju močno pospešila tudi rast zahtevanih donosnosti v drugih bolj izpostavljenih državah evrskega območja, med drugim tudi v Sloveniji. Septembra so ukrepi ECB in ukrepi na ravni EU glede nadaljnjega povezovanja ekonomske in monetarne unije ter enotnega bančnega nadzora (glej tudi poglavje 1) vplivali na ponovno izboljšanje razpoloženja na evropskih finančnih trgih, kar je prispevalo k znižanju zahtevane donosnosti slovenskih državnih obveznic na raven okoli 5 % ob koncu leta. Donosnost do dospetja slovenskih evrskih obveznic se je ponovno izraziteje povečala proti koncu marca 2013, ko so se ob povečani negotovosti glede reševanja dolžniške in bančne krize na Cipru začele poviševati donosnosti v vseh bolj izpostavljenih državah evrskega območja, v Sloveniji še nekoliko bolj izrazito, saj so se ponovno pojavila ugibanja o morebitni prošnji za finančno pomoč EU, EK pa je Slovenijo tudi uvrstila med države s presežnimi makroekonomskimi neravnovesji. V prvi polovici aprila se je donosnost gibala na ravni nad 6,5 %, od tedaj pa je nekoliko zanihala navzdol, a ostaja na razmeroma visoki ravni. Bonitetne agencije so letos ponovno znižale ocene slovenskega državnega dolga: S&P februarja za eno stopnjo z A na A-, obete pa je iz negativnih spremenila v stabilne; Moody's konec aprila za dve stopnji z Baa2 na Ba1 (v območje naložbe visoke tveganosti), Fitch sredi maja pa za eno stopnjo na BBB+ z negativnimi obeti. Vse agencije kot ključna razloga za poslabšanje navajajo težave v bančnem sistemu in naraščajoči dolg, opozarjajo pa tudi na negotove obete za gospodarsko rast.

Tabela 15: **Bonitetne ocene (maj 2013) in spremembe med letoma 2008 in 2013**

Država	Agencija	Stanje maj 2013	Razlika 2013/2008	Zadnja sprememba ratinga
Grčija	Fitch	B-	↓10*	Maj 2013
	Moody's	C	↓16	Mar 2012
	S&P	B-	↓10*	Dec 2012
Irska	Fitch	BBB+	↓7	Jan 2012
	Moody's	Ba1 (neg)	↓10	Jul 2011
	S&P	BBB+	↓7	Apr 2011
Portugalska	Fitch	BB+ (neg)	↓8	Nov 2011
	Moody's	Ba3 (neg)	↓10	Feb 2012
	S&P	BB	↓8	Jan 2012
Ciper	Fitch	B (neg)	↓11	Feb 2013
	Moody's	Caa3	↓18	Jan 2013
	S&P	CCC	↓16	Mar 2013
Španija	Fitch	BBB (neg)	↓9	Jun 2012
	Moody's	Baa3 (neg)	↓12	Okt 2012
	S&P	BBB- (neg)	↓8	Jun 2012
Italija	Fitch	BBB+ (neg)	↓4	Jan 2012
	Moody's	Baa2 (neg)	↓6	Jul 2012
	S&P	BBB+ (neg)	↓3	Jan 2012
Slovenija	**Fitch**	**BBB+ (neg)**	**↓5**	**Maj 2013**
	Moody's	**Ba1 (neg)**	**↓8**	**Apr 2013**
	S&P	**A-**	**↓4**	**Feb 2013**

Vir: Standard&Poor's, Moody's, Fitch, 2013.
Opombe: * Grčija je bila v decembru 2012 najprej znižana na SD (»selective default«), kasneje pa je bila njena bonitetna ocena zvišana na B-; neg – negativni obeti; razlika – gre za velikost znižanja bonitetne ocene v obdobju.

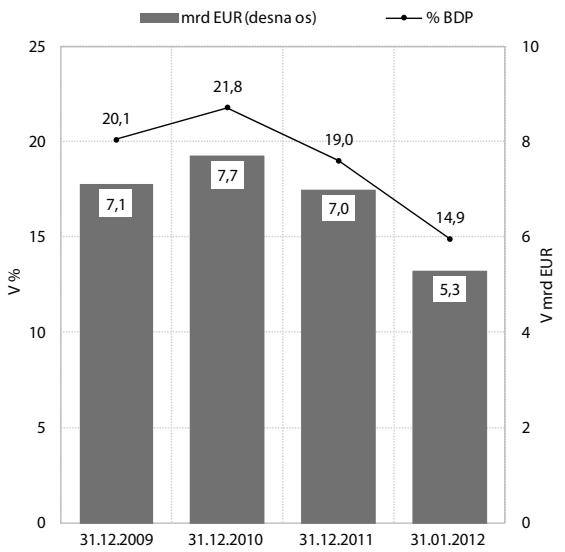
Slika 12: **Zahtevana donosnost 10-letnih državnih obveznic**



Vir: Bloomberg, preračuni UMAR.

Na srednji in dolgi rok je eden od dejavnikov tveganja za povečanje obsega javnega dolga tudi javnogarantirani dolg. Po znatnem povečanju v predhodnih treh letih zaradi jamstev in poroštev države za blaženje posledic finančne krize se je javnogarantirani dolg lani zmanjšal za 1,6 mrd EUR in je konec leta 2012 tako znašal 5,3 mrd EUR oz. 14,9 % BDP (leta 2011 19,0 % BDP). Zmanjšanje je bilo v veliki meri (1,4 mrd EUR) posledica zaključka jamstvene sheme za domače finančne inštitucije, ki je bila uvedena leta 2009 z državnimi jamstvi v višini 2 mrd EUR za zadolževanje domačih bank v tujini. Obseg vnovčenih jamstev se je zlasti v zadnjih dveh letih nekoliko povečal, skoraj v celoti zaradi vnovčitve jamstev, danih pravnim osebam za omejitev učinkov finančne krize (brez finančnih inštitucij), vendar pa ostaja relativno nizek (konec leta 2012 je znašal 23,5 mio EUR). Kljub temu pa višina in ocena verjetnosti vnovčitve poroštev in jamstev države predstavljata pomemben dejavnik pri oblikovanju percepcije finančnih vlagateljev in lahko tudi vplivata na višino stroškov zadolževanja.

Slika 13: **Javnogarantirani dolg RS (v % BDP in v mrd EUR)**



Vir: MF.

Tabela 16: **Plačana poroštva in jamstva Republike Slovenije**

	2009	2010	2011	2012
Plačana poroštva in jamstva Republike Slovenije (v mio EUR)	1,1	8,3	20,8	23,5

Vir: MF.

Po višini dolga sektorja država glede na BDP se Slovenija še vedno uvršča v spodnjo polovico držav EU, vendar pa je bilo povečevanje dolga od začetka krize v Sloveniji precej hitrejše kot v večini drugih držav. Od leta 2008 se je delež dolga glede na BDP tako bolj povečal le v članicah EU, ki se soočajo z velikimi javnofinančnimi težavami in/ali recesijo (Irska, Portugalska, Grčija, Španija, Ciper, Združeno kraljestvo; glej poglavje 1).

5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izzivi 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 ter ob vztrajni gospodarski krizi brez prilagoditev v naslednjih letih ne bo mogoče doseči uravnoteženosti javnih financ.

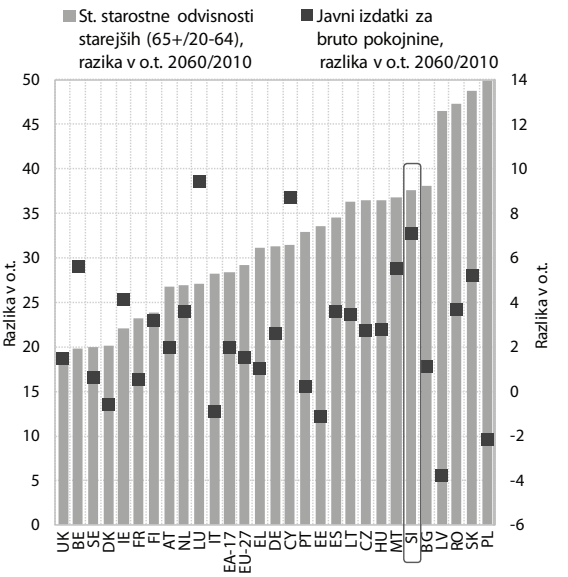
Najpomembnejši dolgoročni izziv fiskalne politike je ohranjanje vzdržnosti javnih financ zaradi staranja prebivalstva. Eurostatove projekcije prebivalstva EUROPOP2010 kažejo, da se bo število starejših od 65 let do leta 2060 skoraj podvojilo. Stopnja starostne odvisnosti starejših[44], ki je leta 2010 znašala 25,6, pa naj bi se do leta 2060 povečala kar na 63,2 (Slika 15). Ob tem moramo opozoriti, da projekcija EUROPOP2010 za Slovenijo predvideva visoke selitvene tokove, tako je npr. za leto 2010, ko smo beležili manjši negativen selitveni prirast[45] predvidela, da bo selitveni prirast znašal 11 tisoč prebivalcev, povprečje projekcije do leta 2060 pa znaša približno 6 tisoč neto priselitev letno. Dejansko je selitveni prirast od začetnega leta projekcije 2010 do leta 2012 v povprečju znašal manj kot 800 prebivalcev letno. Ker se v Slovenijo priseljuje predvsem delovno sposobno prebivalstvo to pomeni, da bo problem staranja ob neuresničitvi predpostavke o tako visokih priselitvenih tokovih še večji, saj bo zaradi manj priseljenih (ob ostalem nespremenjenem) med prebivalstvom Slovenije manj tudi delovno sposobnih, stopnja starostne odvisnosti pa tako še višja. Tveganje za višjo stopnjo starostne odvisnosti predstavlja tudi izseljevanje, predvsem mladih, državljanov Slovenije v tujino (po predhodnih podatkih SURS se je lani v tujino izselilo skupaj skoraj dvakrat več državljanov kot leto prej).

Zaradi hitrega naraščanja starega prebivalstva se bo rast odhodkov povezanih s staranjem, predvsem pokojnin, v prihodnjih letih pospešila, nov pokojninski zakon pa še ne omogoča dolgoročne vzdržnosti. Zadnje dolgoročne projekcije starostno

[44] Število starejših (65+ let) glede na število delovno sposobnih starih (20–64 let).
[45] Priseljeni minus odseljeni.

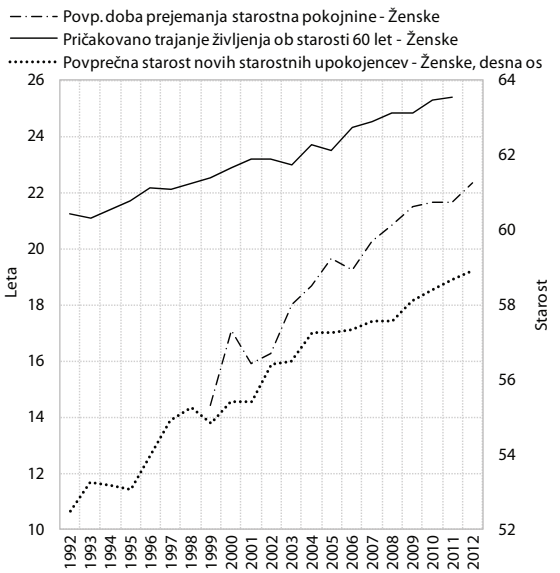
pogojenih javnofinančnih izdatkov[46] za obdobje 2010–2060, ki jih je EK objavila maja 2012[47] so pokazale, da Slovenija še naprej ostaja na vrhu držav EU po višini povečanja izdatkov za pokojnine (ki predstavljajo največji delež izdatkov za staranje) do leta 2060 (poleg Cipra in Luksemburga, Slika 15). Slovenija je sicer decembra 2012 (po izdaji omenjenega poročila), sprejela pokojninsko reformo (Okvir 2), ki pa ne bo dovolj za dolgoročnejšo rešitev problema izdatkov. Izdatki za pokojnine kot delež BDP so ocenjeni za približno 1 o. t. nižje v primerjavi s tem, če bi ostal v veljavi stari zakon. Leta 2060 naj bi izdatki za pokojnine znašali 17,0 % BDP, po prejšnji oceni pa 18,3 % (Slika 16). Do leta 2020 bodo izdatki še nižji od 12 % BDP, po tem letu pa bodo naraščali hitreje.[48] Nova pokojninska ureditev tako ne zagotavlja dolgoročne javnofinančne vzdržnost, saj bodo imele nedavne spremembe v pokojninski ureditvi le kratko- do srednjeročne pozitivne učinke na vzdržnost javnih financ. Zato bodo potrebne dodatne spremembe pokojninske ureditve v smeri večje povezanosti pokojninskih parametrov s podaljševanjem trajanja življenja (Slika 15 prikazuje primerjavo med izbranimi pokojninskimi parametri za moške in ženske v preteklosti), na kar je ponovno opozorila tudi EK v priporočilih v zvezi z Nacionalnim reformnim programom 2013[49].

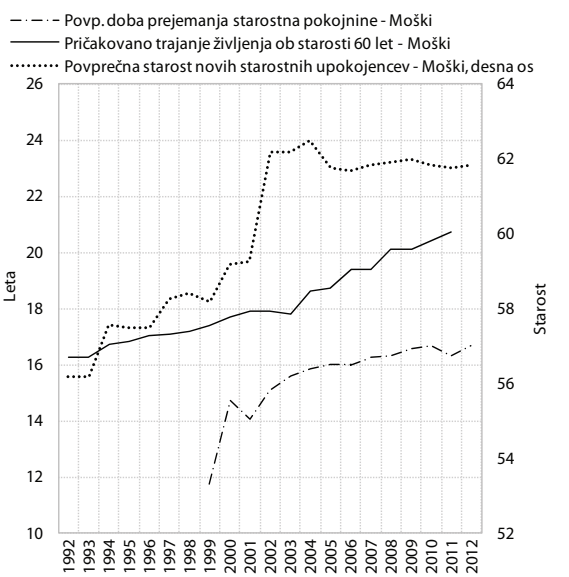
Slika 14: **Sprememba v stopnji starostne odvisnosti in javnih izdatkih za pokojnine med leti 2010 in 2060**



Vir: Ageing report 2012.

Slika 15: **Izbrani pokojninski parametri, razlike med moškimi in ženskami**



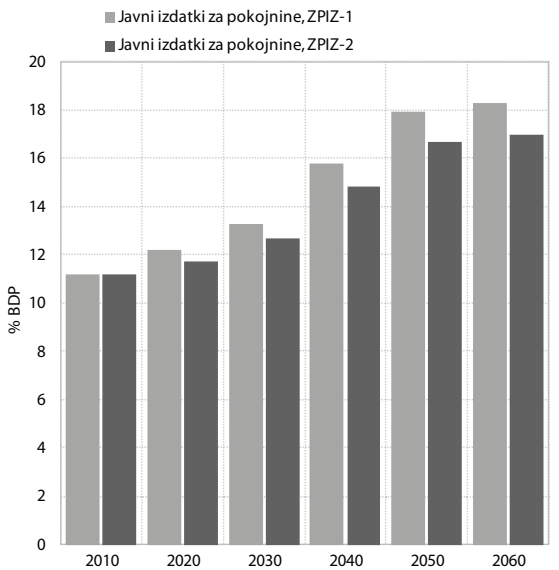


Vir: Eurostat, ZPIZ.

[46] Izdatkov za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestila brezposelnim.
[47] The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060), Evropska komisija, 2012. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm.
[48] Country Fiche on Pension Projections. Update for the Peer Review, April 2013.
[49] Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Slovenia's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Slovenia's stability programme for 2012-2016, European Commission, May 2012.

Da ima Slovenija težave predvsem pri zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ, je pokazalo tudi zadnje Poročilo o stabilnosti[50]. Evropska komisija v njem za Slovenijo ugotavlja, da javnofinančna gibanja v Sloveniji na kratki rok niso kritična, visoka tveganja glede vzdržnosti javnih financ pa obstajajo na srednji in dolgi rok, kjer bo potreben večji fiskalni napor, predvsem zaradi odhodkov povezanih s staranjem. To kažeta vrednosti indikatorjev fiskalne stabilnosti S1[51] in S2[52], ki merita velikost potrebne proračunske prilagoditve za zagotovitev vzdržnosti javnih financ. Že leta 2014 naj bi po njihovih ocenah ob nespremenjenih politikah slovenski javni dolg narasel čez mejo 60 %, do leta 2020 na 75,5 %, do leta 2030 pa že kar na 105,5 %. Slovenija bi tako morala sprejeti dolgoročne ukrepe za uravnoteženje javnih financ v višini 7,5 o. t. BDP v strukturnem primarnem saldu, da bi zaprla fiskalno vrzel po indikatorju S2 (povprečje EU-27 2,6 o. t.). Vrzel nastaja predvsem zaradi dolgoročnih izdatkov za staranje, predvsem pokojnin (4,6 o. t.). Ker so te ocene narejene pred pokojninsko reformo ocenjujemo, da ta nekoliko izboljšuje vrednosti indikatorjev, vendar to izboljšanje po naši oceni ni zadostno, da se Slovenija ne bi več uvrstila v tvegano skupino.

Slika 16: **Javni izdatki za pokojnine po starem (ZPIZ-1) in novem zakonu (ZPIZ-2)**



Vir: Country fiche, april 2013; Ageing report 2012..

Vztrajajoča gospodarska kriza še poslabšuje obete za obvladovanje vzdržnosti javnih financ zaradi staranja prebivalstva. Slabe razmere na trgu dela namreč zmanjšujejo število zavarovancev, ki vplačujejo prispevke za pokojninsko zavarovanje, na drugi strani se povečuje število upokojencev. Hkrati še vedno prenizek delež prebivalstva varčuje za dodatno pokojnino, privarčevane povprečne premije pa so razmeroma nizke. Tako število varčevalcev kot povprečen znesek premije se v času trajanja gospodarske krize verjetno ne bo povečal. Poleg tega obstaja možnost podaljšanja oz. poglabljanja krize, kar pomeni nižji BDP od upoštevanega pri oceni izdatkov in s tem še višje izdatke v primerjavi z BDP, kar pa bo zahtevalo še dodatne potrebne ukrepe za zagotovitev financiranja pokojnin[53].S tem se še močneje povečuje potreba po večjih sistemskih prilagoditvah na področju pokojnin, zdravstva, dolgotrajne oskrbe in trga dela.

[50] Fiscal Sustainability Report, 2012, European Economy 8/2012, European Commission, 2012. Pridobljeno na:. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.

[51] Potrebna fiskalna prilagoditev, ki zagotavlja doseganje kriterija za dolg iz Pakta stabilnosti in rasti (60 % BDP) do leta 2030.

[52] Izpolnjevanje medčasovne proračunske omejitve v nedoločenem času, tj. ujemanje tekočih in prihodnjih javnofinančnih prihodkov s tekočimi odhodki, odplačili dolga in prihodnjimi odhodki.

[53] Preračuni MF na podlagi podatkov o dejanskem BDP do leta 2012 že nakazujejo na višjo relativno raven izdatkov za pokojnine v primerjavi s projekcijami EK (Program stabilnosti 2013).

Okvir 2: **Spremembe pokojninskega zakona* in gibanja izdatkov v prvih mesecih 2013**

Novi pokojninski zakon je izenačil upokojitvene pogoje za moške in ženske. Zakon je za oba spola izenačil dopolnjeno starost in pokojninsko dobo za pridobitev starostne pokojnine. To je v skladu z daljšim življenjskim pričakovanjem žensk in s tem daljšim časom prejemanja pokojnin. Ženske, ki jim je leta 2012 prenehala pravica do starostne pokojnine, so to namreč dobivale 22 let in 4 mesece, moški pa 5 let in 8 mesecev manj (Slika 15). Hkrati so ženske v povprečju prejemale za okoli desetino nižjo pokojnino, saj je bila njihova povprečna pokojninska doba za okoli 4 leta nižja od pokojninske dobe moških. Posameznik/ca bo po novem zakonu dobil/a pravico do starostne pokojnine ob starosti 65 let in najmanj 15 letih zavarovalne dobe oz. ob starosti 60 let in 40. letih pokojninske dobe brez dokupa.** Starostno mejo za pridobitev pravice do starostne pokojnine je mogoče znižati zaradi skrbi za otroke, služenja obveznega vojaškega roka in vstopa v zavarovanje pred 18. letom starosti.

Obdobje za izračun pokojninske osnove se postopoma podaljšuje, spremenil pa se je tudi način valorizacije pokojnin. Z novim zakonom se podaljšuje obračunsko obdobje za izračun pokojninske osnove z 18 let na 24 let, kar bo doseženo leta 2018 (za eno leto na leto). Starostna pokojnina se odmeri od pokojninske osnove v odstotku, odvisnem od dolžine pokojninske dobe, in sicer za 15 let zavarovalne dobe v višini 26 % za moškega in 29 % za žensko, za vsako nadaljnje leto pa se prišteje 1,25 % brez zgornje omejitve. Tako bo pokojnina moškega za 40 let pokojninske dobe znašala 57,25 % pokojninske osnove, ženske pa 60,25 %.

Bonusi za ostajanje v aktivnosti tudi po izpolnitvi pogojev za predčasno in starostno upokojitev so bolj stimulativni, prav tako pa je tudi znižanje pokojnine za predčasno zapustitev trga dela nekoliko večje kot prej. Pravico do predčasne pokojnine bo posameznik dobil pri 40 letih pokojninske dobe (lahko z dokupom) in 60. letih starosti, za kar pa zakon predvideva trajno znižanje pokojnine v višini 0,3 % za vsak mesec do izpolnitve pogojev za starostno upokojitev. Po zakonu je možna tudi delna upokojitev (za najmanj polovični delovni čas), ki se bo (v sorazmernem delu) odmerila od predčasne ali starostne pokojnine in bo do dopolnitve 65 let starosti povečana za 5 %. Za ostajanje v aktivnosti po izpolnitvi pogojev za pokojnino bodo posamezniki nagrajeni z bonusi v višini 1 % za vsake 3 mesece dela dlje po dopolnjenih starostnih pogojih, določenih v 27. členu (4) (60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa) oz. 27. členu (5) (prehodno obdobje, omenjeno v opombi **), za največ obdobje treh let (tj. maksimalno 12 %). Posamezniku, ki bo po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do predčasne ali starostne pokojnine ostal v zavarovanju v nespremenjenem obsegu, se bo do najdlje 65. leta starosti mesečno izplačevalo 20 % predčasne ali starostne pokojnine.

Uskladitev pokojnin se po zakonu izvaja na osnovi t. i. švicarske formule. Uskladitev pokojnin se izvaja pri izplačilu pokojnin za mesec februar, in sicer v višini 60 % rasti povprečne bruto plače in 40 % povprečne rasti cen življenjskih potrebščin v preteklem letu, uskladitev pa ne more biti nižja od polovične rasti cen življenjskih potrebščin.

Izdatki za pokojnine so se letos v prvih štirih mesecih povečali nekoliko bolj kot lani v tem obdobju, kar je posledica povečanja števila starostnih upokojencev ob uveljavitvi novega pokojninskega zakona v začetku leta. Nominalno so bili večji za 2,3 %, realno pa za 0,2 %. Zaradi začetka uporabe novega pokojninskega zakona se je v začetku leta povečalo predvsem število starostnih upokojencev (medletno v prvih štirih mesecih za 4,9 %), ki so do konca lanskega leta izpolnili pogoje za upokojitev. Letos do aprila je bilo starostnih upokojencev za skoraj 19.500 več kot v enakem obdobju lani (lani do aprila 14 tisoč več kot predlani). V prihodnjih mesecih pa iz istega razloga ne pričakujemo večjega upokojevanja in rasti izdatkov. Izdatki za vse vrste pokojnin*** so v prvih štirih mesecih znašali 1.381,9 mio EUR, tj. 31,7 mio več kot lani v enakem obdobju.

---

* Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uradni list RS, št. 96/2012; MDDSZ – Modernizacija pokojninskega sistema (ZPIZ-2), dostopno na http://www.mddsz.gov.si/. Zakon se je začel izvajati 1. 1. 2013.

** Za prehod na te pogoje pa so določena prehodna obdobja. Za upokojitev z najmanj 15 leti zavarovalne dobe se bo za ženske starost iz izhodiščne 63,5 leta letos dvigovala po pol leta, tako da bo starost 65 let dosežena leta 2016. Za upokojitev s 40 leti pokojninske dobe brez dokupa (27. čl. (5)) je prehodno obdobje do leta 2018 za moške oz. do leta 2019 za ženske, kjer se bo upokojitvena starost vsako naslednje leto dvignila za 4 mesece; leta 2013 bo upokojitev možna ob izpolnjevanju pogoja starosti 58 let in 4 mesece ter 40 let pokojninske dobe brez dokupa za moške oz. 58 let starosti in 38 let in 4 mesece za ženske.

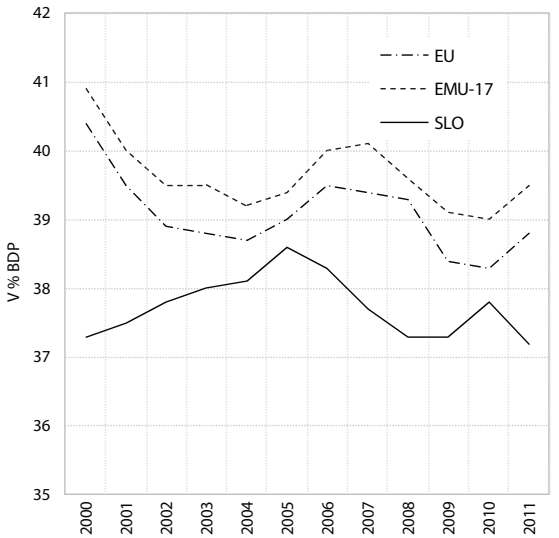
*** Po podatkih bilance ZPIZ, ki zajemajo naslednje vrste pokojnin: starostne, invalidske, družinske, kmečke, vojaške, pokojnine, uveljavljene v drugih republikah bivše SFRJ, pokojnine, nakazane v druge republike bivše SFRJ, pokojnine, nakazane v tujino, dodatek za rekreacijo upokojencem, druge pokojnine.

6. Spremembe na področju davkov v EU in Sloveniji

Trend zniževanja deleža celotnih davkov in prispevkov v BDP v povprečju EU se je leta 2011 ustavil. Delež celotnih davkov in prispevkov v BDP, ki se je v povprečju EU po letu 2008 zaradi gospodarske in finančne krize začel zmanjševati, se je leta 2011 prvič ponovno povečal, rast se je po prvih ocenah nadaljevala tudi v letu 2012. Večina držav je upadanje davčnih prihodkov zaradi slabših makroekonomskih razmer v tem času blažila z uvajanjem pro-aktivnih davčnih instrumentov ter s tem prispevala k zmanjševanju proračunskih primanjkljajev.

V Sloveniji je delež davkov in prispevkov v BDP začel upadati že pred začetkom gospodarske in finančne krize in tri leta prej kot v povprečju evropskih držav. Po konvergenci davčnega sistema pred vstopom v EU se je Slovenija v letu 2005 po deležu davkov in prispevkov v BDP zelo približala povprečju evropskih držav. Po letu 2005 pa se je delež davkov in prispevkov začel zmanjševati in se je spustil precej pod evropsko povprečje. Upadanje deleža je bilo v sicer ugodnem makroekonomskem okolju predvsem posledica davčnih reform, ki so bile uvedene v predkriznem obdobju. Vse davčne spremembe so bile usmerjene v zmanjševanje davkov, kar je bilo ugodno z vidika davčne razbremenitve gospodarstva, vendar hkrati niso bili izvedeni ukrepi za prestrukturiranje in vzdržno zmanjšanje odhodkov. V času gospodarske krize se je stanje javnih financ močno poslabšalo. V preteklih letih je Slovenija negativne posledice na davčno kapaciteto blažila predvsem s spremembami na področju trošarin in okoljskih dajatev, relativno manj kot v drugih državah EU pa je bilo drugih pro-aktivnih sprememb na področju davkov. Na določenih segmentih pa so bile sprejete še nekatere dodatne davčne razbremenitve (zniževanje davka na dohodek pravnih oseb, povečevanje olajšav), kar je neposredno negativno prispevalo h konsolidaciji javnih financ.

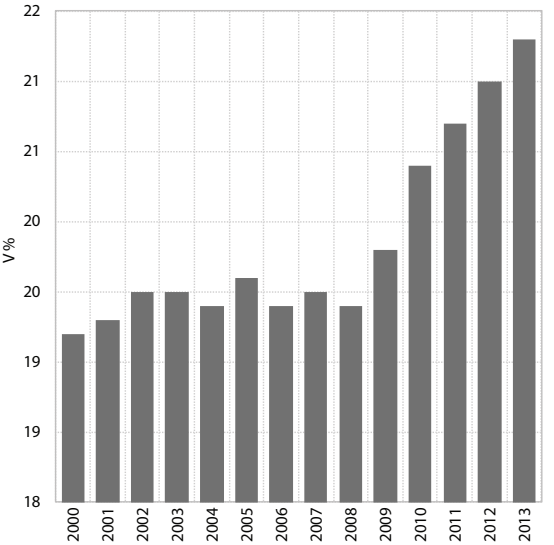
Slika 17: **Celotni davki in prispevki za socialno varnost, v % BDP**



Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition.

V okviru davčnih sprememb v času ekonomske in finančne krize so države posegale predvsem po ukrepih za povečevanje davkov na potrošnjo[54], ki imajo v primerjavi z drugimi davki relativno manjši vpliv na gospodarsko rast. V povprečju EU je po letu 2008 opazen trend poviševanja standardnih davčnih stopenj davka na dodano vrednost. Od leta 2008 do leta 2013 so stopnje davka na dodano vrednost povečali v več kot polovici držav EU, povprečna standardna stopnja DDV pa se je v tem obdobju povečala za 1,8 o. t. in bo v letu 2013 po oceni Evropske komisije znašala 21,3 %.

Slika 18: **Povprečna standardna stopnja DDV v EU**



Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition.
Opomba: aritmetično povprečje.

V letu 2013 je do povišanja stopnje DDV prišlo tudi v Sloveniji. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (junij 2013) se julija 2013 standardna stopnja DDV povečala za 2 o. t. na 22 %, posebna stopnja DDV pa za eno o. t. na 9,5 %. Doslej je standardne stopnje DDV povišalo 17 držav EU.

Tabela 17: **Stopnje davka na dodano vrednost države EU, v %**

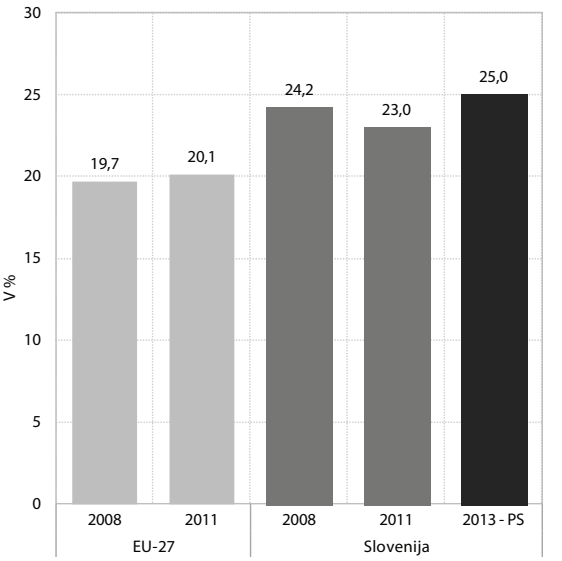
	Standardna stopnja		Znižana stopnja	
	2008	**2013**	**2008**	**2013**
Belgija	21	*21*	6 in 12	*6 in 12*
Bolgarija	20	*20*	7	*9*
Češka	19	*21*	9	*15*
Danska	25	*25*		*-6,9*
Nemčija	19	*19*	7	*7*
Estonija	18	*20*	5	*9*
Irska	21	*23*	13,5 in 4,8	*13,5 in 4,8 in 9*
Grčija	19	*23*	9 in 4,5	*6,5 in 13*
Španija	16	*21*	7 in 4	*10 in 4*
Francija	19,6	*19,6*	5,5 in 2,1	*5,5 in 7 in 2,1*
Italija	20	*21*	10 in 4	*10 in 4*
Ciper	15	*18*	5 in 8	*5 in 8*
Litva	18	*21*	5 in 9	*5 in 9*
Latvija	18	*21*	5	*12*
Luksemburg	15	*15*	6 in 12 in 3	*6 in 12 in 3*
Madžarska	20	*27*	5	*5 in 18*
Malta	18	*18*	5	*5 in 7*
Nizozemska	19	*21*	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	*24*	8 in 17	*10 in 14*
Švedska	25	*25*	6 in 12	*6 in 12*
Zdr. kraljestvo	17,5	*20*	5	*5*

Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition.

Poseben izziv ekonomskih politiki ostaja sprejetje ustreznih ukrepov za razširitev davčne osnove za obračun davka na dodano vrednost. Evropske države zaradi oprostitev, znižanih davčnih stopenj ter davčnih utaj po oceni EK dejansko poberejo le okoli polovico teoretičnega davka na dodano vrednost. Primerjava dejansko pobranega davka na dodano vrednost in teoretično izračunanega sicer ne upošteva nižjih prilivov, povezanih z znižanimi stopnjami DDV[55], vendar nakazuje, da bi bilo možno z omejitvijo sive ekonomije in z drugimi ukrepi za preprečevanje davčnih utaj doseči boljši davčni izplen. Podobne ugotovitve veljajo tudi za Slovenijo (za leto 2009 je SURS na račun davčnih utaj ugotovil davčno vrzel v višini 314 mio EUR, dejanski priliv od DDV v tem letu pa je bil 2.838 mio EUR). Nekatere države EU so v zadnjih letih že začele uvajajti ukrepe za zmanjševanje davčnih utaj, tudi v Sloveniji se sredi letošnjega leta predvideva obvezno programsko spremljanje prometa, ki bo preprečevalo utaje davka na dodano vrednost.

V kriznem obdobju so se v državah EU povečevali tudi drugi davki na potrošnjo, predvsem trošarine in okoljski davki. Politiko povečevanja trošarin z namenom povečanja proračunskih prihodkov izvaja tudi Slovenija. Povečevale so se dajatve vseh trošarinskih proizvodov, kar je rezultiralo v povečanju deleža trošarin v BDP od predkriznih 3,2 % BDP na 4,4 % BDP v letu 2012, s čimer Slovenija presega evropsko povprečje (2,7 % BDP v letu 2011).

Slika 19: **Implicitna davčna stopnja na potrošnjo, v % od osnove**



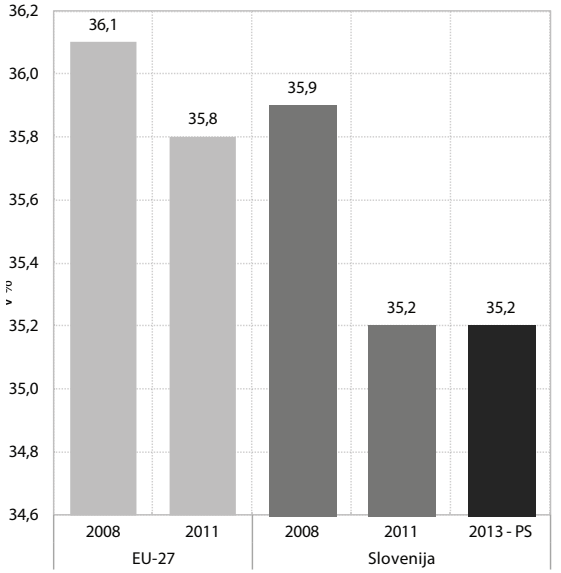
Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition, za Slovenijo v 2013: preračun UMAR.

Izračun in primerjava implicitnih davčnih stopenj na potrošnjo kaže, da se je v obdobju 2008-2011 v povprečju evropskih držav obdavčitev potrošnje povečala, v Sloveniji pa malenkost zmanjšala, vendar je ostala nad evropskim povprečjem. V Sloveniji je potrošnja v primerjavi s povprečjem evropskih držav bolj obdavčena, po povečanju stopenj davka na dodano vrednost sredi leta 2013 se bo obdavčitev potrošnje še povečala, po naši oceni na okoli 25 % .

[55] Evropska komisija v tem kazalcu teoretični DDV oceni po standardni stopnji DDV (brez znižanih stopenj) glede na celotno končno potrošnjo.

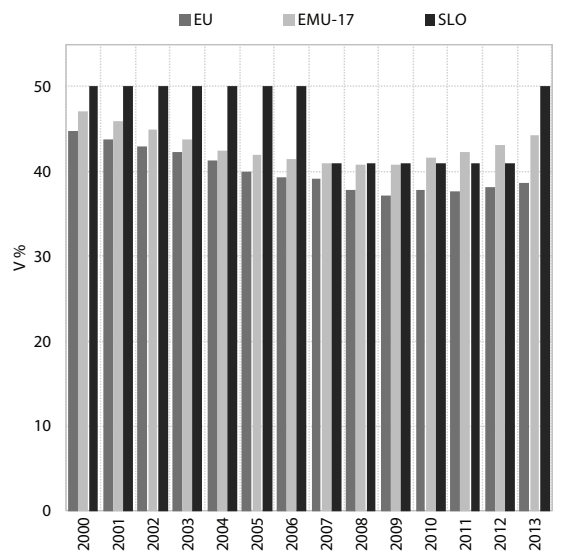
Leta 2011 se je trend zniževanja obremenitve dela v povprečju EU obrnil navzgor. Izračun implicitne davčne stopnje na delo kaže na zniževanje obremenitve dela v povprečju EU v letih 2009 in 2010, leta 2011 pa se je malenkost povečala. Podobna so bila tudi gibanja v Sloveniji, kjer se je davčna obremenitev dela zniževala predvsem kot posledica postopne ukinitve davka na izplačane plače po letu 2007. V začetku krize so številne države EU z ukrepi davčne politike namreč skušale omiliti efekte krize z razbremenjevanjem dela z namenom olajšati položaj davčnim zavezancem in hkrati povečevati konkurenčnost gospodarstva. Ukrepi so bili večinoma usmerjeni v povečevanje davčnih olajšav za najnižje dohodkovne razrede, hkrati pa so se zniževale tudi zgornje davčne stopnje dohodnine. Kasneje pa so zaradi potrebe po konsolidaciji javnih financ nekatere države ponovno začele zviševati zgornje davčne stopnje dohodnine ter s tem v relativno večji meri razporejati breme krize na tiste z višjimi dohodki. Rahel trend povečevanja zgornje davčne stopnje je v povprečju EU prisoten po letu 2011, v povprečju evrskega območja pa že po letu 2009. Po ZUJF je v letu 2013 zgornjo mejno davčno stopnjo v novem četrtem razredu povišala tudi Slovenija.

Slika 20: **Implicitna davčna stopnja na delo, v % od osnove**



Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition, za Slovenijo v 2013: preračun UMAR.

Slika 21: **Zgornje davčne stopnje dohodnine, v %**

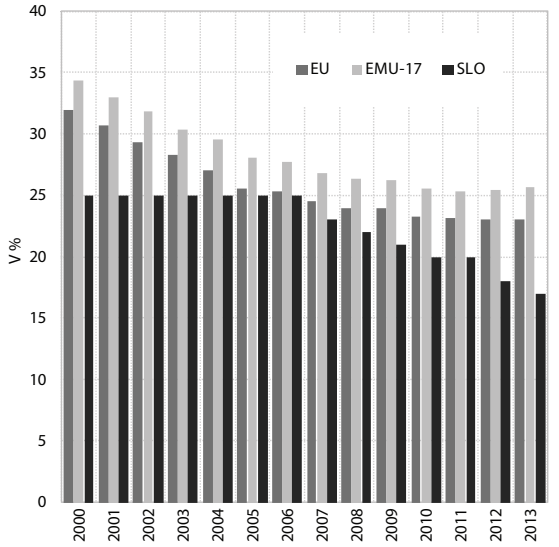


Vir: Taxation trends in the European Union, 2013 Edition.
Opomba: za EU in EMU aritmetično povprečje.

V letu 2011 se je v povprečju EU zaustavil tudi trend hitrega zniževanja zakonskih davčnih stopenj davka na dohodek. Hitro upadanje zakonskih davčnih stopenj davka na dohodek, ki je bilo značilno za obdobje po letu 1995, se je po letu 2005 upočasnilo, po letu 2010 pa praktično zaustavilo. V povprečju evrskega območja so se v zadnjih dveh letih celo rahlo povišale. Davčne stopnje so najprej zniževale relativno manj razvite države, da bi privabile tuje investitorje, kasneje pa predvsem zaradi konvergence tudi druge evropske države. Povprečna davčna stopnja se je v povprečju EU zmanjšala od 31,9 % v letu 2000 na 23 % v letu 2012. Poleg spreminjanja zakonskih davčnih stopenj in politike do olajšav se v številnih državah EU posebna pozornost namenja tudi ugotavljanju davčnih osnov z namenom njihove širitve, predvsem preko ugotavljanja in omejevanja priznanih davčnih odhodkov.

Slovenija od evropskih držav odstopa po nižji zakonski stopnji davka na dohodek pravnih oseb, na dejansko pobrane davke pa vplivajo izjeme, ki so prisotne v vseh državah. Zakonska davčna stopnja je bila v vseh letih opazovanega obdobja (1995-2011) precej pod povprečjem EU in je v zadnjih letih celo med najnižjimi med evropskimi državami. Zaradi številnih davčnih olajšav pa je efektivna stopnja tega davka lahko občutno nižja, kar velja za celotno EU, razlike med državami pa so precejšnje (Taxation trends in the EU 2013). Davčna stopnja davka od dohodka pravnih oseb v Sloveniji bi se morala po lani sprejeti zakonodaji v naslednjih dveh letih sicer še znižati, vendar Program stabilnosti - dopolnitev 2013 predvideva, da bo davčna stopnja ostala na ravni leta 2013 (17 %).

Slika 22: **Povprečna zakonska stopnja davka na dohodek, v % od osnove**



Taxation trends in the EU, 2013 Edition;
Opomba: za EU in EMU aritmetično povprečje.

V zadnjem času je v EU precej napora za konsolidacijo javnih financ na prihodkovni strani namenjenega tudi povečevanju drugih, predvsem premoženjskih davkov, ki imajo, podobno kot davki na potrošnjo, relativno manjši vpliv na gospodarsko rast. Povečanje premoženjskih davkov praviloma nima velikega finančnega učinka, vendar je v času krize pomemben tudi njihov demonstracijski učinek, ki se kaže z obremenitvijo premožnejšega sloja prebivalstva. Premoženjske davke je v letu 2012 z določili ZUJF povečala tudi Slovenija, ko je uvedla dodatni davek na plovila, na motorna vozila večje prostornine motorja ter na nepremičnine večje vrednosti, Program stabilnosti – dopolnitev 2013 pa predvideva uveljavitev novega davka na nepremičnine od leta 2014 dalje.

Nekatere države so za konsolidacijo javnih financ uvedle tudi posebni krizni davek (Portugalska, Hrvaška), s katerim so za določeno krajše obdobje obdavčile po progresivni stopnji vse prihodke davčnih zavezancev. Program stabilnosti - dopolnitev 2013 navaja uvedbo kriznega davka v Sloveniji kot začasen pogojni ukrep, če v letu 2013 s posegi na odhodkovni strani ne bo dosežen zadosten učinek za konsolidacijo javnih financ.

7. Ocena konsolidacije javnih financ

7.1. Postopek presežnega primanjkljaja

Evropska komisija je decembra 2009 sprožila postopek presežnega primanjkljaja za Slovenijo in kot skrajni rok za njegovo odpravo določila leto 2013, letos pa je ta rok podaljšala do leta 2015. 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[56]. Na podlage ocene javnofinančnega stanja in dejavnikov za nastanek presežnega primanjkljaja (EK)[57] 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. EK je posebej opozorila tudi na to, da mora Slovenija izboljšati izvedbeno učinkovitost večletnega proračunskega načrtovanja in učinkovitost javnofinančnih izdatkov s ciljem povečevanja izdatkov za raziskave, inovacije

[56] 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.

[57] 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.

in človeški kapital. Hkrati mora zagotoviti večjo vključenosti mladih in starih na trg dela ter izboljšati njegovo delovanje. V osnutku priporočil Sveta EU[58] za odpravo presežnega javnofinančnega primanjkljaja v Sloveniji je EK predlagala podaljšanje roka za odpravo primanjkljaja do leta 2015 (Okvir 4).

Slovenija je v Programu stabilnosti – dopolnitev 2012 (PS 2012) iz aprila 2012, skladno s priporočili EK, predstavila dopolnjene ukrepe za odpravo presežnega primanjkljaja. Potem ko v letu 2011 ponovno ni prišlo do načrtovanega zmanjšanja primanjkljaja predvsem zaradi slabših gospodarskih razmer in visokih izdatkov za dokapitalizacije (glej tudi EI 2012, poglavje 9.1), je lanski program stabilnosti predstavil ambicioznejše ukrepe, ki bi omogočili za izpolnitev zaveze v postopku presežnega primanjkljaja v letu 2013. Predvidena javnofinančna konsolidacija je temeljila predvsem na zniževanju javnofinančnih odhodkov, predvideni pa so bili tudi ukrepi za izboljšanje učinkovitosti pobiranja in kakovosti javnofinančnih prihodkov ter uvedene davčne olajšave za raziskave in razvoj ter investicije z namenom spodbujanja rasti gospodarske aktivnosti Za razliko do preteklih let je del ukrepov v PS 2012 temeljil na sprejetih zakonskih podlagah in sprejetih dogovorih[59] in je v relativno manjši meri izhajal le iz posegov v fleksibilni del proračuna. Še vedno pa so ukrepi vključevali linearno znižanje odhodkov na nekaterih segmentih, prav tako ni bil v zadostni meri upoštevan strukturni pristop k racionalizaciji izdatkov (glej tudi EI 2012, poglavje 9.2.2). V lanskem PS je bilo za leto 2012 tako predvideno zmanjšanje primanjkljaja sektorja za okoli 1 mrd EUR na raven 3,5 % BDP (2,9 o. t. manj kot leta 2011).

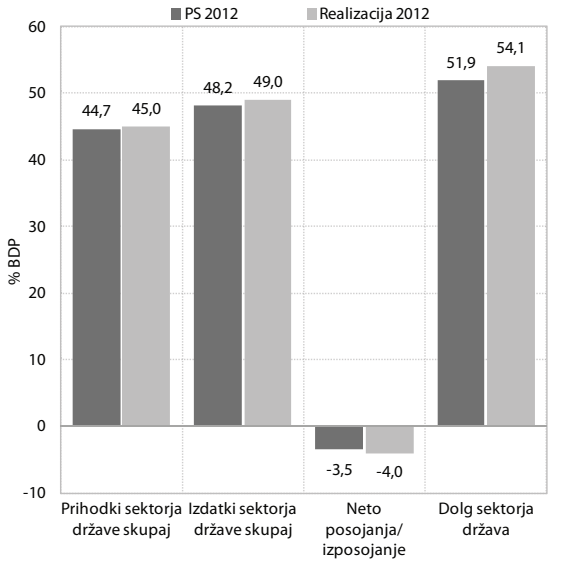
Okvir 3: **Mnenje Sveta EU o Programa stabilnosti – dopolnitev 2012 in priporočila[60]**

Mnenje Sveta EU o posodobljenem Programu stabilnosti Slovenije za obdobje 2012–2015 (24. julij 2011), ki temelji na oceni EK, navaja, da je v programu načrtovani potek prilagoditve v smeri srednjeročnega cilja na splošno primeren, predvidena hitrost letnega približevanja srednjeročnemu cilju leta 2015 pa v skladu z 0,5-odstotnim merilom iz Pakta stabilnosti in rasti, stopnja rasti javnofinančnih odhodkov, ob upoštevanju diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, pa je v skladu z referenčno vrednostjo za odhodke iz Pakta stabilnosti in rasti. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v programu, je v primerjavi z napovedjo EK iz pomladi 2012 ocenjen kot optimističen. V mnenju je poudarjeno, da bodo za doseganje priporočene konsolidacije skozi celotno obdobje v letu 2013 potrebna dodatna prizadevanja. Srednjeročni cilj ob upoštevanju veljavnih politik in projekcij naj še ne bi zagotavljal dovolj hitrega napredka v smeri dolgoročne vzdržnosti. V mnenju opozarjajo tudi na tveganje, da bodo proračunski rezultati slabši od ciljnih zaradi (i) pomanjkanja natančne opredelitve ukrepov, ki so predvideni za obdobje 2013–15; (ii) preteklih prekoračitev primarnih tekočih odhodkov; (iii) nižjih prihodkov v luči razmeroma optimističnega makroekonomskega scenarija in negotovosti v zvezi z učinkom nedavno odločenih davčnih ukrepov; in (iv) možnih dodatnih operacij kapitalske podpore ter unovčitve jamstev. Po mnenju Sveta EU sta srednjeročni proračunski okvir in izdatkovno fiskalno pravilo Slovenije, opredeljena v lanskem programu stabilnosti, premalo zavezujoča ter premalo osredotočena na doseganje srednjeročnega cilja in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti.

Na podlagi tega mnenja je Svet EU Sloveniji priporočil naj izvrši proračun za leto 2012 in okrepi proračunsko strategijo za leto 2013 z zadostno opredeljenimi strukturnimi ukrepi ter naj bo pripravljena sprejeti dodatne ukrepe, da bo zagotovila pravočasno odpravo čezmernega primanjkljaja na vzdržen način in doseganje strukturnega fiskalnega napora, določenega v priporočilih Sveta v skladu s postopkom o čezmernem primanjkljaju. Nato naj zagotovi ustrezen strukturni fiskalni napor, da bo v zadostni meri napredovala pri doseganju primernega srednjeročnega cilja za proračunski položaj, med drugim z doseganjem referenčne vrednosti za odhodke. Okrepi naj srednjeročni proračunski okvir, vključno z izdatkovnim fiskalnim pravilom, tako da zagotovi, da bo bolj zavezujoč in pregleden. Svet EU nadalje priporoča, naj Slovenija sprejme nujne ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema ob hkratnem ohranjanju primerne ravni pokojnin, tako da (i) uskladi zakonsko določeno upokojitveno starost za moške in ženske; (ii) poviša zakonsko določeno upokojitveno starost v skladu s povečanjem pričakovane življenjske dobe; (iii) zmanjša možnosti za zgodnjo upokojitev; in (iv) opravi revizijo sistema indeksacije za pokojnine. Stopnjo zaposlenosti starejših delavcev naj zviša tudi z nadaljnjim razvojem aktivnih politik trga dela in ukrepov vseživljenjskega učenja.

[58] ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/edp2013_slovenia_sl.pdf
[59] 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.
[60] Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2012 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2015, Uradni list Evropske unije 2012/C 219/23; 24. 7. 2012.

Slika 23: **Realizacija primanjkljaja in dolga sektorja država v letu 2012 glede na napovedi v PS 2012**

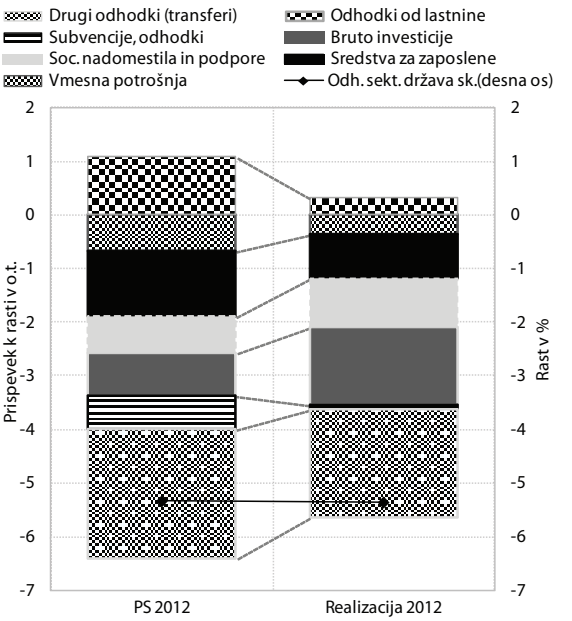


Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

Nekoliko višji primanjkljaj v letu 2012 glede na pričakovanega v PS 2012 je bil predvsem posledica nenačrtovanih specifičnih transakcij v višini 0,4 % BDP, od predvidene pa je odstopala tudi struktura odhodkov. V letu 2012 sta bila realizirana primanjkljaj in dolg sektorja država (1,42 oz. 19,2 mrd EUR) nekoliko višja od pričakovanih v PS 2012 (1,25 oz. 18,5 mrd EUR) in približno na ravni iz notifikacije iz septembra 2012. Primanjkljaj sektorja država je bil lani za 171 mio EUR oz. 0,5 o. t. BDP višji od predvidenega v lanskem programu stabilnosti in približno na ravni jesenske ocene SURS v okviru postopka presežnega primanjkljaja (glej Tabelo 15). Na razliko so ključno vplivale specifične transakcije (t. i. enkratni dejavniki) v višini 134 mio EUR (0,4 o.t. BDP), ki so v izračunu primanjkljaja države prikazane kot tekoči transfer kapitala. Vsebinsko je šlo za pokrivanje izgub nekaterih državnih podjetij z dokapitalizacijo, prepoznanje terjatev državnih podjetij, super dividende[61] in plačila zapadlih državnih poroštev. Brez teh specifičnih enkratnih transakcij bi primanjkljaj sektorja država v letu 2012 znašal 3,6 % BDP. Prihodki so bili lani le malenkost nižji od predvidenih v PS 2012 (za 27 mio EUR[62], kar zajema tudi znižano oceno davkov zaradi višjih obračunanih davkov, predvsem davka na dohodek pravnih oseb).

Odstopanja od začrtanih ciljev so bila nekoliko večja na strani izdatkov (višji za 126 mio EUR), kjer je prišlo tudi do razlik med načrtovano in realizirano strukturo. Sredstva za zaposlene in vmesno potrošnjo države so bila tako precej višja od načrtovanih (skupaj za 380 mio EUR). Nižji od predvidenih pa so bili odhodki za socialna nadomestila (za 70 EUR), obresti (za 144 mio EUR)[63], subvencije (za 106 mio EUR) in investicije (za 90 mio EUR). Večji realni padec gospodarske aktivnosti (-2,3 %) glede na predvidenega v PS 2012 (-0,9 %) lani ni bistveno prispeval k večjemu primanjkljaju, izraženemu kot delež BDP, saj je bil bruto domači proizvod v tekočih cenah nižji le za 175 mio oz. za 0,5 %. Relativno izraženi dolg države je bil višji za 2,2 o. t BDP glede na projekcijo v PS 2012, in sicer zaradi večjega primarnega primanjkljaj (obresti so bile namreč za 0,4 o.t. BDP manjše od predvidenih) in dodatnega zadolževanja za namene predfinanciranja odplačil glavnic v letošnjem letu (glej poglavje 4).

Slika 24: **Nominalna rast odhodkov (v %) in prispevek po posameznih kategorijah (v o. t.)**



Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2012.

[61] Dividenda, ki presega tekoči dobiček javnih podjetij, in je prikazana kot enkratni dogodek (lani 51 mio EUR).

[62] Zaradi nižjega dejanskega BDP v tekočih cenah glede na projekcije v PS 2012, je bil delež prihodkov višji za 0,1 o. t.

[63] Obresti so vključene v postavko odhodki od lastnine, glede na projekcije v PS 2012 pa so bile znižane že z Rebalansom državnega proračuna za leto 2012, sprejetim maja 2012.

Tabela 18: **Primerjava notifikacij v okviru presežnega primanjkljaja septembra 2012 in aprila 2013 (v mio EUR)**

	september 2012		april 2013	
	2011	2012	2011	2012
Primanjkljaj po denarnem toku	**-1.564,1**	**-1.217,9**	**-1.564,1**	**-1.122,8**
Popravki za finančne transakcije	4,8	*15,9*	4,8	*42,2*
Obračunski popravki	-247,8	*-103,6*	-238,2	*-144,1*
Prihodki	-12,6	*-120,8*	-3,1	*-145,3*
Odhodki	-235,2	*17,1*	-235,2	*1,2*
Primanjkljaj/presežek ostalih enot sektorja država	-143,4	*-93,1*	-143,5	*-74,0*
Drugi popravki	-356,9	*-99,6*	-356,9	*-119,0*
Primanjkljaj sektorja država	**-2.307,4**	**-1.498,3**	**-2.297,9**	**-1.417,7**
BDP, v mio. EUR	36.172,0	*35.700,4*	36.172,0	*35.466,4*
Delež primanjkljaja v % BDP	**-6,4**	**-4,2**	**-6,4**	**-4,0**

Vir: Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (oktober 2012 in april 2013).

7.2 Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013

7.2.1 Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ

Napoved gospodarske rasti za celo programsko obdobje do leta 2016 je precej nižja kot v lanskem programu stabilnosti. Med poglavitnimi razlogi so predvsem relativno manj ugodni pogoji v domačem gospodarskem okolju (relativno večja omejenost virov financiranja, razdolževanje podjetij in bank, slabše razmere na trgu dela), kar vpliva na precej slabša gibanja investicijske in zasebne potrošnje. Slabše od lani pričakovanih pa so tudi razmere v mednarodnem okolju, tako za letos kot tudi za prihodnja leta. Že v letu 2012 je bil BDP za 0,2 mrd EUR nižji od napovedanega ob pripravi lanskega programa stabilnosti. Ob manjšem obsegu BDP v izhodiščnem letu in predvsem poslabšanih obetih bo BDP že letos za 1,3 mrd EUR nižji od predvidenega v lanskem programu stabilnosti, leta 2015 pa ta razlika znaša že 2,8 mrd EUR.

7.2.2 Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2013

Program stabilnosti – dopolnitev 2013 (PS 2013) predvideva enoletni zamik pri izpolnjevanju zaveze v postopku presežnega primanjkljaja. Projekcije v PS 2013 predvidevajo, da bo primanjkljaj sektorja država leta 2013 znašal 7,9 % BDP, od tega je 3,7 % BDP povezanih z enkratnimi dejavniki

Tabela 19: **Spremembe makroekonomskih predpostavk za konsolidacijo javnih financ v PS 2012 in PS 2013**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BDP v mrd EUR (PS 2012)	35,4	35,6	35,6	36,6	38,1	*39,6*	
BDP v mrd EUR (PS 2013)	35,6	36,2	35,5	35,3	35,7	*36,8*	*38,1*
Razlika PS 2013–PS 2012 (v mrd EUR)	0,2	0,5	-0,2	-1,3	-2,3	*-2,8*	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2012)	0,3	0,6	0,0	2,7	4,0	*4,1*	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2013)	0,1	1,6	-2,0	-0,6	1,4	*3,0*	*3,5*
Razlika PS 2013–PS 2012 v o. t.	-0,2	1,0	-2,0	-3,3	-2,6	*-1,1*	
Realna rast BDP, v % (PS 2012)	1,4	-0,2	-0,9	1,2	2,2	*2,2*	
Realna rast BDP, v % (PS 2013)	1,3	0,6	-2,3	-1,9	0,2	*1,2*	*1,6*
Razlika PS 2013–PS 2012 v o. t.	-0,1	0,8	-1,4	-3,1	-2,0	*-1,0*	

Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012, UMAR, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2013, UMAR.
Opomba: Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

(dokapitalizacija bank), leta 2014 se bo znižal na 2,6 % BDP in nato postopno približeval skoraj izravnanemu saldu (-0,5 % BDP leta 2017). To pomeni, da bo prišlo do enoletnega zamika pri izpolnjevanju zaveze o znižanju primanjkljaja sektorja država pod 3 % BDP, kar je utemeljeno z bistveno spremenjenimi makroekonomskimi razmerami. Znižanje strukturnega primanjkljaja v obdobju do izpolnitve zaveze bo znašalo 0,7 o. t. povprečno letno, kar je blizu zahtevi EK v postopku presežnega primanjkljaja (3/4 o. t. povprečno letno). PS 2013 tudi napoveduje vključitev pravila o uravnoteženih javnih financah v ustavo ter s tem izpolnitev zahteve iz Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju ter upravljanju v ekonomski in denarni uniji (glej tudi poglavje 1), kar je državni zbor potrdil maja 2013. Fiskalno pravilo, zapisano v ustavi, bo nadgrajeno z izvedbenim zakonom in prenovljenim Zakonom o javnih financah, ki bo prilagodil postopek sprejemanja oziroma spreminjanja proračuna države.

Med ukrepi za konsolidacijo javnih financ je v letošnjem programu stabilnosti predvideno nadaljnje izvajanje nekaterih lani sprejetih ukrepov ter dodatni ukrepi na odhodkovni in zlasti prihodkovni strani. PS 2013 na *odhodkovni strani* predvideva dodatno omejevanje izdatkov za plače v javnem sektorju (poleg učinkov lani sprejetega ZUJF), kar je bilo doseženo z dogovorom s sindikati javnega sektorja[64] (maj 2013) in bo vplivalo na raven odhodkov za sredstva za zaposlene že v letošnjem letu. Predvideno je tudi nadaljevanje ukrepov za omejevanje izdatkov za pokojnine (že uveljavljeno znižanje dodatka za rekreacijo, zamrznitev usklajevanja pokojnin) ter na področju socialnih transferov, ki bo zajemalo znižanje in omejevanje višine nekaterih denarnih nadomestil. Prav tako se do konca programskega obdobja postopno znižujejo subvencije. PS tudi predvideva, da bodo z rebalansom državnega proračuna za leto 2013 (predvidoma v juliju 2013) znižani izdatki za blago in storitve ter investicije (glede na sprejeti proračun). Že v prihodnjem letu pa je predvidena ponovna visoka rast investicij, v celotnem programskem obdobju se povečujejo tudi odhodki za obresti. Na *prihodkovni strani* je predvideno povišanje davčnih stopenj DDV in uvedba nekaterih novih davkov in dajatev. Splošna stopnja DDV se bo 1. julija 2013 povišala za 2 o. t., znižana stopnja pa za 1 o. t. V letu 2014 bo uveden davek na nepremičnine, ki bo nadomestil sedanji sistem obdavčitve nepremičnin (nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in davek od premoženja) in bo predvidoma prispeval k učinkovitejšemu zajemu predmetov obdavčitve. Sredi letošnjega leta bosta uvedena še davek na prodajo loterijskih srečk ter trošarine na nekatere sladke pijače, predvideno je tudi povišanje sodnih taks. Poleg tega je predvidena tudi zaustavitev lani sprejetega postopnega zniževanja davčne stopnje davka na dohodke pravnih oseb pri 17 %. Na področju javnega zdravstva so predvideni dodatni interventni ukrepi z razširitvijo osnov za obračun prispevkov od dohodkov različnih kategorij zavarovancev po načelu "vsak prihodek šteje" in določitev najnižje prispevne stopnje za samozaposlene. Poleg teh ukrepov trajne narave, PS 2013 kot pogojni in začasni ukrep predvideva tudi uvedbo kriznega davka na prejemke fizičnih oseb, ki bi pričel veljati s 1. 1.2014, če do konca letošnjega leta ne bodo dogovorjeni dodatni ukrepi za znižanje javnofinančnih odhodkov v primerljivi višini. Skupni učinek dodatnih diskrecijskih ukrepov na prihodkovni strani bo najizrazitejši v letu 2014, ob uvedbi kriznega davka bi dosegel že blizu 2 % BDP. Vlada namerava prioritetno pozornost nameniti tudi boljšemu in bolj učinkovitemu pobiranju obstoječih javnih dajatev in ukrepom za zmanjšanje sive ekonomije.

Za uresničenje cilja glede strukture konsolidacije, ki bi v relativno večji meri temeljila na trajnem znižanju odhodkov, bodo potrebni dodatni ukrepi. V PS 2013 je ocenjeno, da predstavljeni nabor ukrepov pomeni, da je fiskalni napor za zmanjšanje primanjkljaja v programskem obdobju približno enakomerno razporejen med ukrepe na prihodkovni in odhodkovni strani, kar odstopa od cilja vlade, da znižanje odhodkov h konsolidaciji prispeva dve tretjini, povišanje prihodkov z diskrecijskimi ukrepi pa eno tretjino. Zato PS navaja, da so na odhodkovni strani potrebni novi ukrepi.

PS 2013 navaja tudi ukrepe za spodbujanje gospodarske rasti, ki bodo ob uspešni izvedbi imeli srednjeročno pozitiven vpliv na stanje javnih financ. Med ključnimi področji sta krepitev stabilnosti bank ter razdolževanje in prestrukturiranje podjetij. S financiranjem teh ukrepov, predvsem na bančnem področju, se bodo izdatki letos enkratno povišali za 3,7 % BDP (že izvedene dokapitalizacije s konverzijo hibridnih obveznic v kapital v višini 420 mio EUR ter neposredna dokapitalizacija bank po prenosu slabe aktive na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), ocenjena na 900 mio EUR), v prihodnjih letih pa naj bi ti ukrepi neposredno vplivali na javnofinančne izdatke predvsem preko višjih odhodkov za obresti. Predvidena sanacija bančnega sistema preko DUTB bo namreč vplivala na povečanje dolga sektorja država, saj je za odkup slabih terjatev bank predvidena izdaja obveznic DUTB s poroštvom države, pri čemer je celotni predvideni znesek poroštev opredeljen v višini do 4 mrd EUR. S tem se bo dolg države povečal za do 11,4 % BDP, zmanjšanje tega enkratnega vpliva v prihodnjih letih pa bo odvisno od dinamike odprodaje oz. likvidacije pridobljene aktive. Drugi ukrepi za

[64] Dogovor o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 1. junija 2013 do 31.12.2014.

spodbujanje gospodarske rasti, ki jih navaja PS 2013, so osredotočeni na sistematičen pristop k razdolževanju podjetij. Ta naj bi temeljil na treh elementih: (i) izboljšavah stečajnega okvira, zakonodajnega okvira za finančno prestrukturiranje podjetij (insolvenčna zakonodaja, prisilne poravnave) ter nov izvensodni postopek o razdolžitvi gospodarskih družb, ki ga bo urejal poseben zakon; (ii) selektivnih ukrepih prek DUTB in države v podporo posameznim podjetjem z uspešnim poslovnim modelom in ekonomsko upravičenostjo; (iii) zagotavljanju svežega kapitala s strani zasebnega sektorja s postopki privatizacije. Poleg navedenega se predvidevajo še ukrepi za izboljšanje upravljanja podjetij v državni lasti, še pred poletjem pa je predviden začetek nekaterih konkretnih postopkov privatizacije. Učinki sklopa ukrepov za prestrukturiranje in razdolževanje podjetij v projekcijah PS 2013 niso eksplicitno ovrednoteni, vendar je njihova izvedba ključna za splošno percepcijo Slovenije na mednarodnih finančnih trgih in ponovni zagon gospodarstva v prihodnjih letih ter s tem za izboljšanje pogojev financiranja. V nasprotnem primeru bi bilo zadolževanje za potrebe financiranja primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti namreč močno oteženo, kar bi lahko pod vprašaj postavilo tudi uresničevanje drugih v PS 2013 zastavljenih ciljev.

Okvir 4: **Osnutek Priporočila Sveta EU za odpravo presežnega javnofinančnega primanjkljaja 2013 v Sloveniji**

Evropska komisija je 29. maja 2013 objavila osnutek Priporočila Sveta za odpravo presežnega javnofinančnega primanjkljaja 2013 v Sloveniji, v katerem je na podlagi analize javnofinančnih gibanj in projekcij iz pomladanske napovedi EK predlagala naslednja priporočila, ki jih mora še potrditi Svet EU:

(1) Slovenija bi morala do leta 2015 odpraviti sedanji presežni primanjkljaj.
(2) Slovenija bi morala glede na dopolnjeno napoved služb EK iz pomladi 2013 doseči nominalni javnofinančni primanjkljaj v višini 4,9 % BDP v letu 2013 (3,7 % BDP brez enkratnih odhodkov za dokapitalizacijo dveh največjih bank, ki skupaj predstavljajo 1,2 % BDP), 3,3 % BDP v letu 2014 in 2,5 % BDP v letu 2015, kar je skladno z letnim izboljšanjem strukturnega salda v višini 0,7 % BDP v letu 2013, 0,5 % BDP v letu 2014 in 0,5 % BDP v letu 2015, da se bo nominalni javnofinančni primanjkljaj znižal pod prag 3 % BDP do leta 2015.
(3) Slovenija bi morala dosledno izvajati že sprejete ukrepe za povečanje prihodkov iz večinoma posrednih davkov in zmanjšanje plačne mase v javnem sektorju ter socialnih transferov, hkrati pa bi morala biti pripravljena, da jih dopolni z dodatnimi ukrepi, če bi se izkazali za manj učinkovite, kot je predvideno, ali če bi katerega koli od teh ukrepov razveljavil sodni sistem.
(4) Poleg tega bi morala Slovenija poleg ukrepov, ki so že vključeni v dopolnjeno napoved služb EK iz pomladi 2013, opredeliti, sprejeti in izvesti nove ukrepe za strukturno konsolidacijo, ki so potrebni za odpravo presežnega primanjkljaja do leta 2015.
(5) Svet je določil [1. oktober 2013] za rok, do katerega mora Slovenija sprejeti učinkovite ukrepe ter v skladu s členom 3(4a) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 podrobno poročati o konsolidacijski strategiji, ki je predvidena za dosego ciljev.
Poleg tega bi morali slovenski organi (i) pospešiti zmanjševanje nominalnega primanjkljaja v letih 2014 in 2015, če bi se izkazalo, da bodo gospodarski in proračunski pogoji boljši od trenutno pričakovanih, (ii) opredeliti, sprejeti in izvesti ukrepe za strukturno konsolidacijo, ki postopoma zmanjšujejo delež tekočih odhodkov v odnosu do BDP, zagotoviti trajno izboljšanje javnofinančnega strukturnega salda, podpirati potencial za rast gospodarstva, vključno z izogibanjem nadaljnjemu krčenju javnih naložb, ter postopoma zagotoviti zmanjševanje deleža javnega dolga. Da bo zagotovila uspešnost strategije za fiskalno konsolidacijo, bo pomembno tudi, da Slovenija fiskalno konsolidacijo podpre s celovitimi strukturnimi reformami v skladu s priporočilom Sveta, ki je bilo na Slovenijo naslovljeno v okviru evropskega semestra in postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.
Poleg poročila, predvidenega v priporočilu (5), bi morali slovenski organi poročati o napredku, doseženem pri izvajanju teh priporočil, vsaj vsakih [šest mesecev], pa tudi v ločenem poglavju v programih stabilnosti, dokler ne bo presežni primanjkljaj v celoti odpravljen.

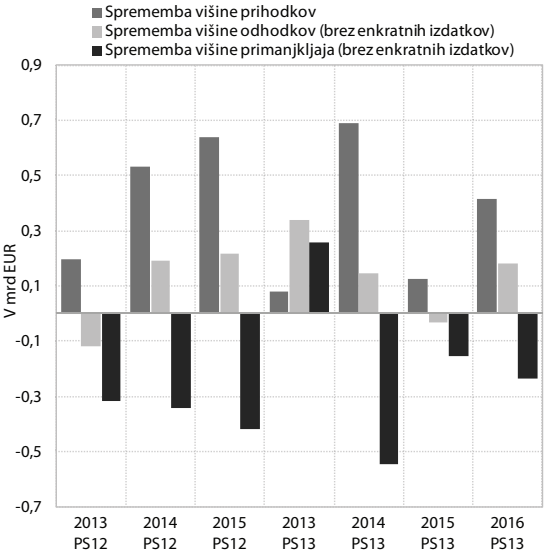
Tabela 20: **Primerjava prihodkov, odhodkov in primanjkljaja v PS 2012 in PS 2013, v % BDP**

	Realizacija		Napoved								
			PS – dopolnitev 2012 (april 2012)				PS – dopolnitev 2013 (maj 2013)				
	2011	2012	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016
Prihodki sektorja država skupaj	***44,4***	***45,0***	***44,7***	***44,1***	***43,8***	***43,7***	***44,8***	***45,5***	***46,8***	***45,8***	***45,3***
Davki na proizvodnjo in uvoz	14,1	14,6	14,3	14,4	*14,6*	*14,7*	14,4	15,0	*15,6*	*14,7*	*14,6*
Tekoči davki na dohodke, premoženje	8,0	7,7	8,0	7,6	*7,5*	*7,4*	7,7	7,6	*8,8*	*8,7*	*8,6*
Prispevki za socialno varnost	15,3	15,4	15,4	15,1	*15,0*	*15,0*	15,5	15,4	*15,2*	*15,0*	*14,9*
Drugi prihodki	7,1	7,3	7,0	7,0	*6,7*	*6,6*	7,2	7,5	*7,1*	*7,3*	*7,2*
Davčno breme	**37,3**	**37,7**	**37,8**	**37,3**	**37,1**	**37,2**	**37,6**	**38,0**	**39,7**	**38,5**	**38,1**
Odhodki sektorja država skupaj	***50,8***	***49,0***	***48,2***	***46,7***	***45,3***	***44,1***	***48,8***	***53,4***	***49,4***	***47,9***	***46,7***
Vmesna potrošnja	6,9	6,9	6,2	6,0	*5,6*	*5,3*	6,9	6,8	*6,7*	*6,5*	*6,3*
Sredstva za zaposlene	12,8	12,6	12,1	11,5	*11,3*	*11,1*	12,6	12,0	*11,8*	*11,5*	*11,1*
Socialna nadomestila in podpore	19,8	19,7	19,8	19,3	*18,7*	*18,3*	19,7	20,2	*20,0*	*19,6*	*19,0*
Bruto investicije	3,7	3,0	3,2	3,2	*3,1*	*3,1*	2,9	3,2	*4,1*	*3,7*	*3,6*
Subvencije, odhodki	1,3	1,3	1,6	1,3	*1,4*	*1,3*	1,3	1,3	*1,1*	*1,0*	*0,9*
Odhodki od lastnine	1,9	2,1	2,5	2,6	*2,5*	*2,5*	2,1	2,7	*2,9*	*2,8*	*3,0*
Drugi odhodki	4,3	3,4	2,8	2,7	*2,6*	*2,6*	3,2	7,2	*2,8*	*2,9*	*2,8*
Neto posojanja/izposojanje	***-6,4***	***-4,0***	***-3,5***	***-2,5***	***-1,5***	***-0,4***	***-4,0***	***-7,9***	***-2,6***	***-2,1***	***-1,4***

Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti- dopolnitev 2012, Program stabilnosti- dopolnitev 2013.

Predvidena konsolidacija javnih financ v PS 2013 je glede na prejšnji program stabilnosti počasnejša, odstopanje je največje v letu 2013, k čemur pomembno prispevajo enkratni izdatki. Kljub sprejetju dodatnih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja je zaradi poslabšanja gospodarskih razmer in nedefiniranosti oz. začasne narave nekaterih lani predvidenih ukrepov tempo konsolidacije v PS 2013 počasnejši, kot je bilo predvideno v PS 2012. Odstopanje je največje v letu 2013 ko je, zaradi enkratnih ukrepov za dokapitalizacijo bank v višini 3,7 % BDP, ki v prejšnjem programu stabilnosti niso bili vključeni, predvideni primanjkljaj sektorja država ocenjen na 7,9 % BDP. To je kar za 5,4 o. t. BDP več kot je bilo predvideno v lanskem programu stabilnosti. Brez upoštevanja ukrepov za sanacijo bančnega sistema bi se primanjkljaj približno ohranil na ravni predhodnega leta (-4,2 % BDP), po projekcijah PS 2012 pa je bilo za leto 2013 predvideno znižanje primanjkljaja za 1,0 o. t. BDP. Zmanjšanje primanjkljaja za po 1 o. t. je bilo v lanskem programu predvideno tudi za leti 2014 in 2015, ko bi dosegli uravnoteženje. Po letošnjem programu stabilnosti pa se bo v letu 2014 primanjkljaj zmanjšal skupaj z ukinitvijo ukrepa sanacije bank za 4,5 o. t., brez tega ukrepa pa za 0,8 o.t. BDP. Znižanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP bo tako doseženo leto kasneje kot je bilo predvideno v PS 2012, srednjeročni cilj izravnane bilance pa dve leti kasneje, leta 2017.

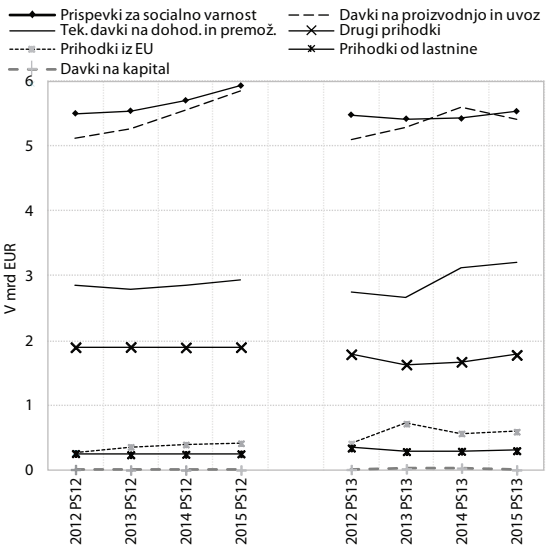
Slika 25: **Konsolidacija javnih financ v PS 2012 in PS 2013 – spremembe višine prihodkov, odhodkov in primanjkljaja glede na preteklo leto**



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.

Po letošnjem programu stabilnosti je v kombinaciji ekonomskih politik za leto 2013 dosti večji poudarek kot v predhodnem programu stabilnosti namenjen povečanju prihodkov sektorja države, počasnejše zmanjševanje odhodkov pa je ključni razlog za višji primanjkljaj. PS 2012 ni vseboval ukrepov na prihodkovni strani, ki bi pomembneje prispevali h konsolidaciji javnih financ. Vključene so bile samo manjše spremembe, ki hkrati z neugodnim makroekonomskim okoljem niso prispevale k zmanjšanju primanjkljaja. Prihodki sektorja države bi po predvidevanjih lanskega programa stabilnosti v vsem obdobju rasli počasneje od bruto domačega proizvoda, kar bi posledično postopoma zmanjševalo njihove deleže v BDP. PS 2013 pa predvideva v začetku obdobja znaten napor za konsolidacijo tudi na prihodkovni strani, zlasti v letih 2013 in 2014, ko se bo po spremembah v davčnem sistemu delež prihodkov sektorja država povečal v letu 2013 za 0,7 in v letu 2014 pa še za 1,3 o. t. BDP. Za leti 2014 in 2015 je sicer tudi PS 2012 predvidel nominalno povišanje prihodkov, ki naj bi izhajalo iz hitrejše rasti BDP[66], nasprotno pa je letos povišanje prihodkov v teh letih v relativno večji meri povezano z diskrecijskimi ukrepi. Ob padcu gospodarske aktivnosti se bo davčne breme letos tako povečalo na 38 % BDP, na tej ravni bo predvidoma tudi ob koncu programskega obdobja (po lanskih projekcijah naj bi leta 2015 znašalo 37,2 % BDP). Drugačna od lani predvidene sta tudi dinamika in obseg zniževanja odhodkov. Do nominalnega zmanjšanja odhodkov (brez upoštevanja enkratnih izdatkov) tako še ne bo prišlo niti letos niti v letu 2014, temveč šele leta 2015 in še to v relativno manjši meri, tako da bo skupno zmanjšanje odhodkov v programskem obdobju manjše, kot je bilo predvideno lani. Znižanje deleža odhodkov glede na BDP od leta 2012 do leta 2015, ki naj bi po lanskih projekcijah znašalo 4,1 o. t, bo tako le še 0,9 o. t.. Do konca programskega obdobja se bo delež odhodkov države tako znižal na 46,7 % BDP, kar je bila po PS 2012 raven odhodkov predvidena za leto 2013.

Slika 26: **Prihodki sektorja država v PS 2012 in PS 2013**



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.

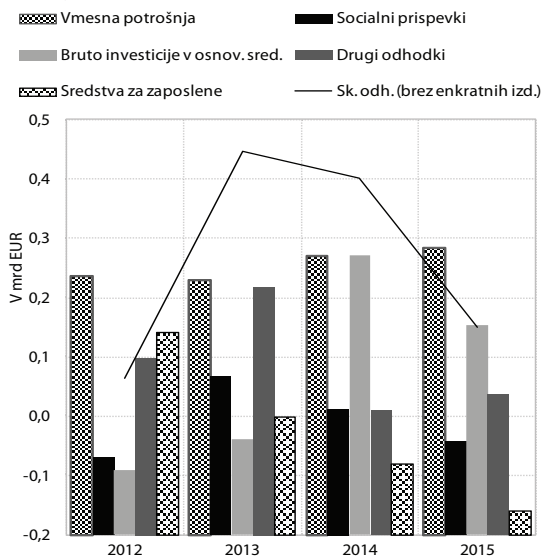
[66] V EI 2012 smo ocenili, da je predviden priliv od DDV ocenjen razmeroma optimistično (poglavje 9.2.2).

Višji odhodki od lani predvidenih, kot ključen razlog za počasnejše zmanjševanje primanjkljaja v celotnem programskem obdobju, so posledica poslabšanih gospodarskih razmer in večjega vpliva avtomatskih stabilizatorjev, višjih odhodkov za obresti, od leta 2014 naprej pa tudi višjih izdatkov za investicije. Odhodki so v letošnjih projekcijah višji od lani predvidenih, podobno kot lani pa v določenem delu ukrepi za njihovo realizacijo niso dorečeni ali natančno opredeljeni, zato lanskih in letošnjih predvidevanj ni možno v celoti primerjati. V določenem delu pa je možno oceniti, da na višjo rast odhodkov vpliva poslabšanje gospodarskih razmer, višji stroški zadolževanja in enkratni dejavniki. Po projekcijah PS 2013 je raven izdatkov v letu 2013 bistveno višja od lani predvidene zaradi 1,32 mrd sredstev, namenjenih dokapitalizaciji bank. S tem tudi ne bo uresničen lanski cilj o nadaljnjem nominalnem zmanjšanju odhodkov v letošnjem letu. Tudi ob izločitvi teh enkratnih dejavnikov je raven odhodkov letos precej višja od lani predvidene, in sicer za okoli 450 mio EUR. Ob višjih obrestih in socialnih nadomestilih od lani predvidenih (največje odstopanje je pri transferih brezposelnim in drugih transferih posameznikom ter pri regresiranju dijaške hrane in prevoza) je precej višja tudi vmesna potrošnja države. Sredstva za zaposlene so ostala nominalno na ravni lanskih projekcij za leto 2013, malenkost nižje pa so investicije v osnovna sredstva. Tudi za prihodnja leta letošnji program stabilnosti ohranja lanske usmeritve glede restriktivne politike plač v javnem sektorju in restriktivne politike pri vseh vrstah transferov. Ob tem pa bi bilo ob slabšanju materialnega položaja prebivalstva smiselno ponovno preveriti ustreznost sistema socialnih transferov in popraviti tiste rešitve, ki niso v skladu z osnovnim namenom sprememb in so poslabšale položaj socialno ogroženih upravičencev (glej Poročilo o razvoju 2013, poglavje 4.2.). V letih 2014 in 2015 so odhodki tako relativno višji od predvidenih v PS 2012 predvsem zaradi višjih investicij (izrazito povišanje v letu 2014) in izdatkov za vmesno potrošnjo države. Čeprav ima lahko povišanje investicij načeloma pozitiven vpliv na gospodarsko rast, je njihovo načrtovano izrazito povišanje v letu 2014, ko naj bi bil dosežen cilj znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP, vprašljivo in povezano s precejšnjim

tveganjem, da na tem področju pride še do dodatnih rezov. Zato je ključno, da se s kakovostnimi projekti dejansko zagotovi predviden obseg sofinanciranja z EU sredstvi ter tudi okrepi javno–zasebno partnerstvo. Pri odhodkih za vmesno potrošnjo pa obstaja verjetnost, da bo prišlo v določeni meri prišlo do prerazporejanja sredstev s konta izdatkov za blago in storitve na konto mase plač v višini do 2 % sprejetega proračuna na plačnih kontih. kar omogoča novela zakona o izvrševanju proračuna za leti 2013 in 2014 (sprejeta maja 2013). Sredstva za zaposlene v projekcijah 2013 sicer ostajajo nominalno nespremenjena do konca programskega obdobja in so še nižja od lani predvidenih. Zniževanje stroškov dela je smiseln ukrep v procesu konsolidacije, vendar pa prevladujoč pristop v zadnjih letih, ki v veliki meri temelji na linearnem ali progresivnem zmanjševanju in omejevanju različnih dodatkov ne zagotavlja stimulativnega okolja za zaposlene. Oblikovanje trajnejših rešitev na področju zaposlovanja in stimulativnejša plačna politika v javnem sektorju zato ostajata izziva, njuna uresničitev pa bi lahko prispevala k večji učinkovitosti.

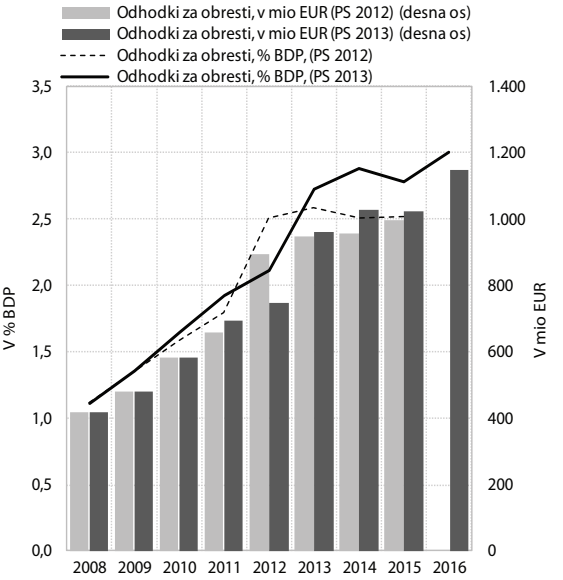
V celotnem obdobju so od predhodno načrtovanih precej višji tudi odhodki za obresti, ki bodo leta 2016 znašali že 3 % BDP. S tem se še pospešuje izrinjanje drugih izdatkov in poslabšuje struktura javnofinančnih izdatkov. Povečanje izdatkov za obresti v obdobju 2011-2016 bo tako preseglo 560 mio EUR, kar je precej več kot so se v istem obdobju skupaj zmanjšala sredstva za zaposlene ter izdatki blago in storitve (512 mio EUR). Ob tem obstaja tveganje, da

Slika 27: **Razlika v višini nekaterih kategorij odhodkov sektorja država v PS 2012 in PS 2013**



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.
Opomba: Prikazane so kategorija odhodkov, kjer so razlike največje oz. je primerjava smiselna. Primerjava prihodkov od obresti je prikazana posebej v sliki 28.

Slika 28: **Odhodki za obresti v PS 2012 in PS 2013**

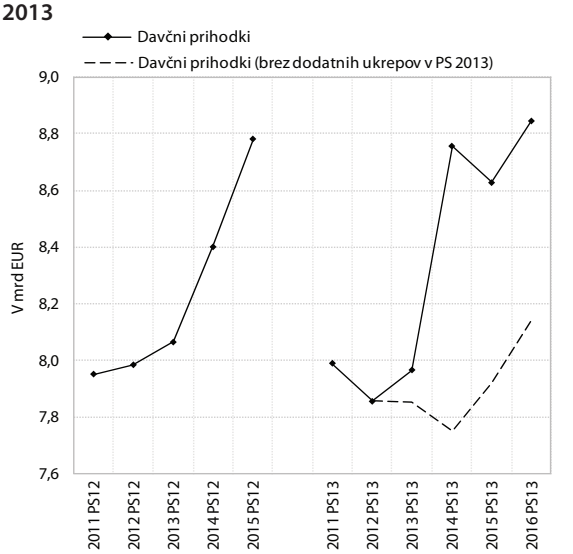


Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.

bodo odhodki za obresti ob koncu tega obdobja še višji, saj je za zdaj za leto 2015 predvideno njihovo nominalno zmanjšanje, kar pa bo ob predvidenem gibanju dolga sektorja država težko uresničljivo.

Projekcije prihodkov v PS 2013 so ob dodatnih diskrecijskih ukrepih, vendar v poslabšanih gospodarskih razmerah, letos nižji, v naslednjem letu pa bližje ravni iz lanskega programa stabilnosti. Za leto 2013 so v letošnjem programu stabilnosti kljub dodatnim sprejetim ukrepom na prihodkovni strani tudi skoraj vse kategorije prilivov ocenjene nižje kot

Slika 29: **Projekcije davčnih prihodkov v PS 2012 in PS 2013**



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.

Okvir 5: **Ocena predvidenega gibanja subvencij v Programu stabilnosti – dopolnitev 2013**

Zniževanje deleža subvencij v BDP, ki ga predvideva PS 2013, je skladno z teoretičnimi in empiričnimi ugotovitvami o njihovi učinkovitosti za gospodarsko rast in z gibanji subvencij v Evropski uniji. Teoretične in empirične analize kažejo, da so subvencije pri pospeševanju gospodarske rasti[67] učinkovite le v redkih primerih, zato so opredelitve o njihovem postopnem zniževanju v PS 2013 povsem ustrezne. Že državni proračun za leti 2013 in 2014, kjer so opredeljene v nekoliko višjem obsegu, pa je razpoložljiva sredstva bolj ciljno usmeril v povečanje sredstev za tehnološki razvoj in za odpiranje delovnih mest v zasebnih podjetjih. Ugodnejša razporeditev subvencij pa za njihovo učinkovitost ne bo dovolj, saj analiza Burgerja in sodelavcev (2012) kaže, da je bila dosedanja učinkovitost tudi subvencij za tehnološki razvoj in zaposlovanje v Sloveniji nizka zaradi neustreznega sistema njihovega dodeljevanja (prejemniki subvencij, višina dodeljenih sredstev, spremljanje porabe sredstev in njihovih učinkov). Znižanje subvencij je tudi v skladu s trendi v EU. Predvidene subvencije v deležu BDP za leto 2013 so po PS 2013 na ravni povprečja članic Evropske unije, njihov delež v obdobju 2014–2016 pa pade nekoliko pod povprečje, vendar je imela v letu 2011 dobra tretjina članic subvencije še na nižji relativni ravni. Delež subvencij v BDP se v državah članicah po povečanju zaradi sprejetja protikriznih ukrepov v obdobju 2009–2010 (2005–2008: 1,1 %; 2009–2010: 1,3 % BDP), od leta 2011 znižuje, zato je predvideno zniževanje deleža v Sloveniji skladna s temi trendi.

Primerjava načrtovanih subvencij v PS 2012 in PS 2013 ni smiselna, saj dopolnitev 2012 že v izhodišču (leto 2011) ni upoštevala statusnih sprememb Slovenskih železnic, ki plačil ne izkazujejo več med subvencijami. Z upoštevanjem teh statusnih sprememb pa je bilo predvideno zniževanje subvencij v letih 2012 in 2013 po PS 2012 precej večje kot v letošnji dopolnitvi. Usmeritev tega programa se kasneje pri pripravi in sprejemu državnega proračuna za leto 2013 ni upoštevala, subvencije so se samo na centralni (državni) ravni povečale za 42 mio evrov ali za 0,12 o. t. BDP.

Tabela 21: **Subvencije po PS 2012 in PS 2013, v % BDP**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subvencije sektorja država – SURS	1,3	1,3				
Subvencije - PS 2012	1,9	1,6	1,3	1,4	1,5	
Subvencije - PS 2013		1,3	1,3	1,1	1,0	0,9
Razlika		-0,3	0,0	-0,3	-0,5	

Viri: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti, dopolnitev 2012 in Program stabilnosti, dopolnitev 2013.

Čeprav se bodo subvencije postopno zniževale, bodo državne pomoči predvsem v letih 2013 in 2014 skokovito naraščale. Nacionalni reformni program 2013–2014 predvideva med ključnimi nalogami sanacijo bančnega sektorja z dokapitaliziranjem in prenosom slabe aktive na DUTB ter razdolževanje in prestrukturiranje podjetij. Pri izvajanju navedenih ukrepov, ki se izvajajo z različnimi instrumenti, obstaja velika nevarnost za neposredno ali neposredno dodeljevanje državnih pomoči prek dokapitalizacije bančnega sektorja, prenosa in čiščenja slabe aktive na DUTB in privatizacije. Zelo selektivni pristop bo potreben tudi pri predvidenem razdolževanju in prestrukturiranju podjetij, saj empirične analize kažejo, da so pomoči za prestrukturiranje praviloma visoke, rezultati učinkovitosti z vidika preživetja podjetij pa razmeroma nizki (za EU npr. London Economics, 2004; Nitsche in Heidhues, 2006, za Slovenijo pa Rojec in sodelavci, 2008). Ob zelo omejenih finančnih virih je smiselno prestrukturirati le podjetja, ki so zašla v finančne težave in dosegajo primerjalno z drugimi podjetji v panogi višje dodane vrednosti na zaposlenega.

[67] To so predvsem tiste, ki imajo učinke prelivanja na širše gospodarstvo in družbo (raziskave in razvoj, usposabljanje), pospešujejo podjetništvo, predvsem mlado industrijo, ter subvencije za zaposlovanje poslovnim subjektom na območjih, kjer je stopnja brezposelnosti visoka, ker dajejo boljše učinke od socialnih transferjev za brezposelne.

Okvir 6: **Vplivi nekaterih ukrepov za konsolidacijo javnih financ na gospodarsko rast in inflacijo**

Pri vseh povečanjih davčnih obremenitev je zmanjšanje zasebne potrošnje pričakovano najmočnejši kanal znižanja BDP, učinki so največji v prvem letu in relativno močnejši pri trajnih ukrepih. Simulacije učinkov različnih kombinacij ekonomskih politik za konsolidacijo javnih financ na gospodarsko rast kažejo, da morajo biti ukrepi povečanja davčnega bremena kombinirani z drugimi ukrepi, saj sami po sebi ne privedejo do odprave primanjkljaja. Negativni učinek na gospodarsko rast je na področju davkov relativno manjši pri začasnem kot stalnem ukrepanju. To velja tudi za ključne ukrepe v PS 2013. Rezultati simulacij teh ukrepov kažejo, da je pri vseh povečanjih davčnih obremenitev zmanjšanje zasebne potrošnje pričakovano najmočnejši kanal znižanja BDP. Učinek stalnega dviga DDV na rast BDP ob predpostavki dviga davčne stopnje, ki privede do dviga prihodkov za 1 o.t. BDP (kar ustreza 2. o.t. višji splošni stopnji DDV) znaša -0,26, v primeru predlaganih davčnih sprememb je torej multiplikator nekoliko večji (bolj negativen) od -0,26. To pomeni, da se bo rast BDP zaradi uvedbe tega ukrepa zmanjšala za okoli 0,2 do 0,3 o. t.. Ob nepopolnem prenosu višjih davčnih bremen v cene je učinek na zasebno potrošnjo lahko manjši, vendar bi se v tem primeru del negativnega učinka skozi višje stroške prenesel na podjetja. Stalna uvedba davka na nepremičnine prav tako prizadene vsa gospodinjstva – upoštevajoč predvidene prilive v proračun je multiplikator največji v prvem letu in znaša -0,29. Glede na hkratno povišanje davčnih bremen za gospodinjstva obstaja precejšnja verjetnost, da bodo negativni učinki na gospodarsko rast večji od seštevka posameznih učinkov. Dodatno bo k temu prispevala tudi morebitna začasna uvedba progresivnega kriznega davka na prejemke fizičnih oseb, kjer je učinek na rasti BDP v prvem letu po uveljavitvi ocenjen na -0,08. Učinki ukrepov za oživitev gospodarstva so na dolgi rok pozitivni, vendar je predpogoj za doseganje teh učinkov učinkovita konsolidacija javnih financ. Največji negativni učinki na gospodarsko aktivnost so namreč v primeru nekonsolidacije (glej tudi Okvir 1). V primeru, da bi zaradi nekonsolidacije javnih financ prišlo do zaprtja dostopa do mednarodnih finančnih trgov, bi bili negativni učinki povišanja stroškov kapitala na raven BDP bistveno večji in trajnejše narave kot katerakoli kombinacija ukrepov za konsolidacijo, kar bi imelo tudi močnejši negativen učinek na stopnjo rasti BDP[68].

Predlagani ukrepi na prihodkovni strani bodo vplivali tudi na zvišanje cen življenjskih potrebščin, učinek pa bo odvisen od dejanskega prenosa v maloprodajne cene. Najizrazitejši bo vpliv povišanja obeh davčnih stopenj DDV, kjer bo dejanski vpliv na inflacijo odvisen od prenosa povišanja davčnih stopenj v maloprodajne cene. Ob popolnem prenosu in predpostavljeni nespremenjeni potrošnji bo medletna inflacija višja za 1,2 o. t, ob nižjem prenosu, ki je nekoliko bolj verjeten glede na zaostrene ekonomske razmere in večletno upadanje razpoložljivega dohodka, pa bo prispevek ustrezno nižji, tako da bi npr. pri polovičnem prenosu dviga davka v cene znašal 0,6 o. t. Precej manjši bo vpliv uvedbe davka na sladke pijače, ki bi ob nespremenjeni potrošnji k medletni inflaciji v letu 2013 prispevala okoli 0,1 o. t.

[68] Modeli so ocenjeni oziroma kalibrirani za normalne razmere in simulirajo ekonomsko aktivnost v »normalnih« časih. V trenutni situaciji v Evrskem območju in predvsem v Sloveniji pa so razmere močno zaostrene in je lahko povišanje obrestnih mer še večje kot v stabilnih razmerah.

Tabela 22: **Primerjava dolga sektorja država in odhodkov za obresti v PS 2012 in 2013, v % BDP**

	Realizacija		Napoved								
			PS dopolnitev 2012 (april 2012)				PS dopolnitev 2013 (maj 2013)				
	2011	2012	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016
Dolg sektorja država	***46,9***	***54,1***	***51,9***	***53,1***	***52,6***	***50,9***	***54,1***	***61,8***	***63,2***	***63,2***	***61,8***
Odhodki za obresti	1,9	2,1	2,5	2,6	2,5	*2,5*	2,1	2,7	*2,9*	*2,8*	*3,0*

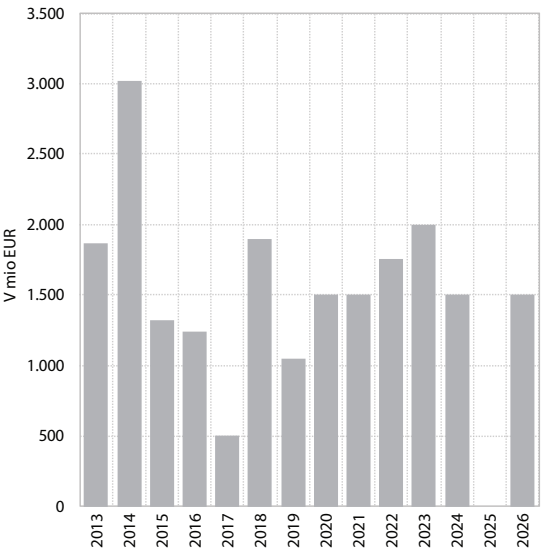
Vir: SURS: Temeljni agregati sektorja država, april 2013, Program stabilnosti dopolnitev 2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2013.
Opomba: Projekcije iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2013 ne upoštevajo učinka sanacije bančnega sektorja preko DUBT v višini do 4 mrd evrov.

lanskem dokumentu, tako da so skupni prihodki za 84 mio EUR nižji. Glede na lanske projekcije so predvsem nižji prilivi od dohodnine iz zaposlitve, od socialnih prispevkov in davka od dohodkov pravnih oseb, brez povišanja davčnih stopenj DDV julija letos bi bil priliv iz tega naslova nižji za 200 mio EUR od lani predvidenega. V letu 2014 so ob predvidenih diskrecijskih ukrepih prihodki nominalno na podobni ravni kot v lanskem programu stabilnosti, pri čemer bi bili prilivi v primeru večje odzivnosti potrošnje na višje davčne stopnje lahko tudi manjši. Ob sprejetih davčnih spremembah na področju DDV in davka na nepremičnine pa je nekoliko drugačna predvidena struktura davkov, saj se povečuje davčna obremenitev potrošnje in premoženja. V PS 2013 so nekoliko višja od lani predvidenih tudi EU sredstva.

Z vidika zmanjševanja strukturnega primanjkljaja je letošnji program stabilnosti manj ambiciozen od lanskega. Upoštevajoč projekcije in izračune proizvodne vrzeli v PS 2013 bo letošnje zmanjšanje strukturnega primanjkljaja manjše od lani predvidenega. Če pa upoštevamo nekoliko manjšo proizvodno vrzel, kot jo nakazujejo preračuni UMAR (glej poglavje 2.1.), pa se letos strukturni primanjkljaj celo nekoliko povečal.

Dolga sektorja država raste hitreje kot je bilo predvideno lani, prisotna pa so tudi precejšnja tveganja, da bo ob koncu programskega obdobja višji kot v projekcijah PS 2013. Dolg sektorja država je v letošnjem programu stabilnosti višji od lani predvidenega. Že v letu 2012 je bil višji zaradi izdaje obveznice za predhodno financiranje obveznice v letu 2013, hitreje pa narašča tudi letos (tudi neupoštevajoč učinek izdaje obveznic DUTB s poroštvom države) in v prihodnjih letih. To je povezano predvsem z višjim primarnim primanjkljajem in hitrejšim naraščanjem odhodkov za obresti, zlasti v prihodnjem letu pa so visoka tudi odplačila glavnic. Čeprav bi bila raven dolga ob koncu programskega obdobja lahko še vedno nižja od sedanjega povprečja EU, pa bo njegova rast v tem obdobju še precej hitrejša, kar lahko pomembno vpliva na percepcijo finančnih vlagateljev, hkrati pa še dodatno zmanjšuje manevrski prostor fiskalne politike v prihodnjih letih. Pri tem je še dodatno tveganje, da bo dejansko povečanje dolga precej večje, in sicer v primeru, da se delno ali v celote ne realizirajo predvidena odprodaja pridobljene aktive v DUTB in postopki privatizacije, ali v primeru, da pride do obsežnejše vnovčitve poroštev in jamstev države (glej poglavje 4). Uspešna izvedba ukrepov za krepitev stabilnosti bank je zato ključnega pomena za nadaljnjo percepcijo in ocene mednarodnih inštitucij. Pomembna je transparentna in hitra izvedba skladno s predvideno časovnico v PS 2013, kar bo tudi zmanjšalo pritisk na rast dolga sektorja države.

Slika 30: **Odplačila glavnic dolga sektorja država**



Vir: MF. Opomba: (stanje na dan 23. maj 2013).

8. Izzivi fiskalne politike

Javnofinančna konsolidacija je eden izmed najpomembnejših izzivov ekonomskih politik, še zlasti zato, ker v zaostrenih gospodarskih razmerah zmanjšanje primanjkljaja zahteva dodatne ukrepe, ki pomembno vplivajo na celotno gospodarstvo. Zaostrene gospodarske razmere, močno otežen dostop do virov financiranja na finančnih trgih ter izpolnjevanje zavez na evropski ravni narekujejo nadaljevanje javnofinančne konsolidacije, ki se je začela v letu 2012. Poleg sanacije bančnega sistema in zmanjšanja visoke zadolženosti podjetij je to ključni izziv ekonomske politike, ki bo slovenskemu gospodarstvu omogočil makroekonomsko stabilnejše okolje kot nujno podlago za ponovno rast in razvoj. Po občutnem zmanjšanju primanjkljaja sektorja država v preteklem letu je predvidena konsolidacija javnih financ v PS 2013 glede na predhodni program počasnejša. Odstopanje je največje v letu 2013, k čemur pomembno prispevajo enkratni izdatki, povezani z dokapitalizacijo bank in sanacijo bančnega sistema. Vendar pa bo tudi brez upoštevanja teh specifičnih transakcij primanjkljaj sektorja država na podobni ravni kot lani, kar je odstopanje od lani začrtanih ciljev fiskalne politike. Ob višjih odhodkih za obresti in socialna nadomestila je precej višja predvsem vmesna potrošnja države. Zato kljub sprejetim dodatnim ukrepom za omejevanje sredstev za zaposlene v sektorju država in precej nižjim odhodkom za investicije in subvencije letos ne bo uresničeno lani načrtovano nominalno znižanje odhodkov, deloma tudi zato, ker ni bilo podprto z opredeljenimi ukrepi. Na drugi strani so tudi projekcije prihodkov v poslabšanih gospodarskih razmerah za letos nižje kljub dodatnim diskrecijskim ukrepom, ki bodo v veljavo stopili sredi leta. Tudi v prihodnjih letih je konsolidacija počasnejša od lani predvidene, predvsem zaradi višjih odhodkov za obresti, večji pa je tudi načrtovani obseg investicij.

V letošnjem programu stabilnosti je pomemben element konsolidacije povečana davčna obremenitev, ki pa je smiselna le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo strukturni ukrepi za zmanjšanje odhodkov s trajnim učinkom. Ukrepi za zmanjšanje primanjkljaja neposredno vplivajo na gospodarsko aktivnost, vendar bi bili učinki nekonsolidacije na gospodarstvo že v kratkem času znatno bolj negativni, saj bi se močno povišali stroški zadolževanja, zelo verjetno bi bil dostop do virov financiranja na finančnih trgih celo popolnoma onemogočen. Zato je v procesu konsolidacije pomembna kombinacija ekonomskih politik, ki ima relativno manj škodljive posledice za gospodarsko rast, hkrati pa zagotavlja tudi vzdržno znižanje primanjkljaja. Letošnji program stabilnosti daje dosti večji poudarek ukrepom na prihodkovni strani, ki predvsem povečujejo obremenitev potrošnje, ob nepopolnem prenosu v cene pa lahko vplivajo tudi na povišanje stroškov podjetij. Ob tem obstaja tveganje za manjše prilive od predvidenih zaradi morebitnega drugačnega odziva potrošnikov v zaostrenih gospodarskih razmerah, razmeroma visoki so tudi ocenjeni prilivi od davka na nepremičnine, ki bodo sicer vplivali na razpoložljivi dohodek in trošenje gospodinjstev. Čeprav bo povečana davčna obremenitev na področju posrednih davkov prispevala h konsolidaciji javnih financ, pa je smiselna le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo ukrepi za zmanjšanje odhodkov. Pri tem je pomembno, da se omejevanje rasti oziroma znižanje izdatkov doseže s strukturnimi spremembami, in v manjši meri s krčenjem investicij ter interventnimi ukrepi, ki so dolgoročno nevzdržni.

PS 2013 ne daje celovitega odgovora na ta izziv, zato bo že letos in predvsem v prihodnjih letih treba oblikovati takšne ukrepe, ki bodo imeli trajni učinek in ne bodo povzročali dodatnih neravnovesij. Že opredeljeni diskrecijski ukrepi na odhodkovni strani v PS 2013 so osredotočeni na omejevanje sredstev za zaposlene in socialne transfere in so v določenem delu začasne narave. Zniževanje stroškov dela je smiseln ukrep v procesu konsolidacije, vendar pa prevladujoč pristop v zadnjih letih, ki v veliki meri temelji na linearnem ali progresivnem zmanjševanju in omejevanju različnih dodatkov ne zagotavlja stimulativnega okolja za zaposlene. Zato oblikovanje trajnejših rešitev na področju zaposlovanja in stimulativnejše plačne politike v javnem sektorju ostaja izziv, ki bi lahko prispeval k večji učinkovitosti. Na področju socialnih transferov bi bilo treba čimprej popraviti tiste lani sprejete rešitve, ki ne sledijo siceršnjemu osnovnemu namenu sprememb, to je zagotovitev večje ciljanosti, transparentnosti in učinkovitosti sistema (glej tudi Poročilo o razvoju 2013, poglavje 4). Kratkoročno je najpomembnejši izziv ekonomske politike opredelitev ukrepov trajne narave na odhodkovni strani, ki bodo preprečili uvedbo kriznega davka v letu 2014. Njegova uveljavitev bi namreč kombinacijo ekonomskih politik za zmanjšanje primanjkljaja močno prevesila na prihodkovno stran, kar je znatno odstopanje od začrtanih ciljev, hkrati pa je tudi vprašljivo, kakšen bi bil dejansko njegov učinek v zaostrenih gospodarskih razmerah in ob močnemu krčenju zasebne potrošnje. Možnosti za povečanje davkov so po zadnjih sprejetih ukrepih močno omejene. Kot navaja tudi PS 2013, je prostor za to predvsem še na področju boljšega in bolj učinkovitega pobiranja obstoječih javnih dajatev in ukrepih za zmanjšanje sive ekonomije. Investicije naj bi se po projekcijah v prihodnjem letu celo povečale, kar ima načeloma pozitiven vpliv na

gospodarsko rast. Vendar pa je njihovo načrtovano izrazito povišanje v letu 2014, ko naj bi bil dosežen cilj znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP, vprašljivo in povezano s precejšnjim tveganjem, da na tem področju pride še do dodatnih rezov. Še zlasti zato, ker gre za fleksibilen del proračuna, kjer so posegi možni brez zakonskih sprememb in so zato najlažji. Glede na znaten upad državnih investicij v zadnjih letih in njihovo potencialno vlogo v spodbujanju gospodarske rasti, bi to pomenilo dodatne negativne vplive na gospodarsko aktivnost. Zato je ključno, da se s kakovostnimi projekti dejansko zagotovi predviden obseg sofinanciranja z EU sredstvi ter tudi okrepi javno–zasebno partnerstvo. Predvideno znižanje subvencij, ki so bolj ciljno usmerjene v povečanje sredstev za tehnološki razvoj in za odpiranje delovnih mest v zasebnih podjetjih, je smiselno, vendar samo njihova ugodnejša razporeditev ne bo zagotovila tudi večje učinkovitosti. Na področju odhodkov so torej potrebni korenitejši strukturni posegi, ki morajo zajeti nadaljnjo racionalizacijo delovanja javnega sektorja s strukturnimi ukrepi za povečanje učinkovitosti. Prestrukturiranje odhodkov mora biti usmerjeno v krepitev vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite, kar je še posebej pomembno v letih, ko bodo naraščajoči odhodki za obresti v procesu konsolidacije izrinjali najbolj fleksibilne izdatke. Nadaljnje linearno krčenje izdatkov na nekaterih področjih brez resnejših strukturnih prilagoditev lahko že v nekaj letih privede do poslabšanja kakovosti javnih storitev (slednje velja zlasti za področja izobraževanja, raziskovalne dejavnosti in zdravstva), zato je v določenem delu smiselno razmisliti o prenosu dela storitev, ki jih zdaj zagotavlja javni sektor, v zasebnega.

Dodaten izziv pri konsolidaciji javnih financ je smiselna implementacija fiskalnega pravila o uravnoteženem proračunu. S spremembo 148. člena ustave je Slovenija maja 2013 izpolnila določilo Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji glede vnosa pravila o uravnoteženem proračunu v ustavo ali enakovreden zakonodajni dokument. Pravilo bo natančno opredeljeno v izvedbenem zakonu, zagotovilo pa naj bi uravnotežen proračun, opredeljen s strukturnim saldom do 0,5 % BDP, do leta 2015, razen v primeru izjemnih okoliščin. Glede na zadnje simulacije fiskalnega pravila, ki ne predvidevajo nastopa izjemnih okoliščin, bo to v prihodnjih dveh letih zahtevalo še dodaten fiskalni napor.

Glede na visoko rast dolga sektorja država v preteklih in letošnjem letu, ki je povezana tudi z dokapitalizacijami bank in državnih podjetij, je uspešna izvedba sanacije bančnega sistema poleg konsolidacije javnih financ ključnega pomena za ohranjanje dolga na vzdržni ravni. Dolg sektorja država in stroški njegovega financiranja naraščajo, s tem pa odhodki za obresti v vedno večji meri izrinjajo druge izdatke in imajo tudi vedno večji povratni vpliv na rast dolga. Poleg teh odhodkov in financiranja primarnega salda, ki bo po projekcijah letošnjega programa stabilnosti uravnotežen po letu 2014, bo na enkratno povečanje dolga letos vplivalo financiranje ukrepov za sanacijo bančnega sistema, ki je sicer nujno za oblikovanje stabilnejšega makroekonomskega okolja in zagon gospodarske rasti ter izboljšanje percepcije vlagateljev na finančnih trgih (glej Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji, Ekonomski izzivi 2013). Predvideni obseg poroštev države za izdajo obveznic DUTB bo povišalo dolg za 11,4 % BDP, v prihodnjih letih pa je predvideno zmanjševanje tega vpliva z odprodajo oz. likvidacijo pridobljene aktive. Tudi ob uspešni izvedbi celotnega projekta bi se dolg države do konca programskega obdobja povečal nad 60 %, ob manjših prilivih od odprodaje prenesenih terjatev na DUTB, pa bi se že približal 70 % BDP. Tudi druga tveganja za še hitrejšo rast dolga ostajajo visoka. Ob naraščajočih razlikah med bolj in manj izpostavljenimi državami 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. Če pa bi prišlo do nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju konsolidacijskih ukrepov in sanacije bančnega sistema, bi to še otežilo ali celo onemogočilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti, kar bi pod vprašaj postavilo tudi uresničevanje drugih zastavljenih ciljev v letošnjem programu stabilnosti. 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.

Literatura in viri

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

Caprirolo G.C., Glažar M.(2013): Fiscal multipliers and policy mix during fiscal consolidation process: minimizing the impact of fiscal adjustment on economic activity (GDP), Delovni zvezek UMAR, 2/2013. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

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

Country Fiche on Pension Projections. Update for the Peer Review on AWG, April 2013. Delovno gradivo.

Ekonomski izzivi 2012 (2012). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

European Commission, DG Ecfin, AMECO Database. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm

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.

Fiscal Sustainability Report, 2012, European Economy 8/2012, European Commission, 2012. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.

London Economics. (2004). *Ex–post Evaluating of the Impact of Rescue Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Afected by Such Aid*. Final Report to The European Commission – Enterprise Directorate–General. Bruxelles : European Communities.

Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve Modernizacija pokojninskega sistema. Pridobljeno na: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/pokojninsko_in_invalidsko_zavarovanje/modernizacija_pokojninskega_sistema_2012/.

Ministrstvo za finance – Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU za leto 2013. Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/neto_polozaj_drzavnega_proracuna_rs_do_proracuna_eu/

Nitsche, R., in Heidhues, P. (2006). *Study on Methods to Analyse the Impact of State Aid on Competition*. Brussels : European Community. DG Economic and Financial Affairs.

Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. (Ur.l EU C113/1, 18.4.2012; Ur. L. RS Uradni list RS, št. 35/2012, 14. 5. 2012).

Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2013 (2013). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu sektorja država 2013 (2013). Ljubljana. Ministrstvo za finance, Statistični urad RS.

Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2012 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2015. Uradni list EU 2012/C 219/23, (30.5.2012).

Program stabilnosti (dopolnitev 2013). (2013). Ljubljana: Vlada RS.

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

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

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

Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 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. Pridobljeno na http http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/

Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability. Pridobljeno na http http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/

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

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.

SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja

Taxation trends in the European Union 2013 (2013). European Commission, 2013. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm.

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

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

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, Uradni list RS, št. 46/2013.

II.
Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize

Povzetek

Na razmere na trgu dela v EU in v Sloveniji še vedno vpliva gospodarska kriza. Padec gospodarske aktivnosti je sprožil proces prilagajanja evropskega trga dela nižji ravni aktivnosti. V povprečju EU je bila leta 2012 stopnja delovne aktivnosti prebivalstva (20–64 let) za 1,8 o. t. nižja kot leta 2008, stopnja brezposelnosti pa je leta 2012 znašala 10,4 %, kar je za 3,4 o. t. več kot leta 2008. V Sloveniji se je stopnja delovne aktivnosti (starostna skupina 20–64 let) znižala na 68,3 %, kar je za 4,7 o. t. manj kot leta 2008, stopnja brezposelnosti pa se je podvojila in je znašala 8,9 % leta 2012.[1] Večje poslabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji v primerjavi z EU je med drugim posledica večjega padca gospodarske aktivnosti, ki je posledica strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva, delno pa tudi vpliva velikega povečanja minimalne plače na zmanjšanje konkurenčnosti v obdobju krize v Sloveniji. S trajanjem krize se povečujejo strukturni problemi na trgu dela. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je v letu 2012 v povprečju EU povečala na 4,6 %, kar je za 2 o. t. več kot leta 2008. V Sloveniji pa je dolgotrajna brezposelnost naraščala še hitreje in se je v obdobju 2008–2012 več kot podvojila.

Na slabšanje razmer na trgu dela so se države odzvale z okrepitvijo aktivnih posegov na trgu dela in reformami trga dela. Leta 2009 so vse države povečale izdatke za aktivne posege na trgu dela, v letu 2010 in 2011 pa so jih pod vplivom fiskalne konsolidacije kljub nadaljnjemu slabšanju razmer na trgu dela nekatere že zmanjšale. Večina držav je v krizi okrepila programe izobraževanja in usposabljanja, na začetku krize pa so številne države povečevale dostopnost do nadomestil za brezposelnost. Ker je s krizo sposobnost prilagajanja trga dela, na katero pomembno vplivajo inštitucije trga dela, postala zelo pomembna, so številne države začele izvajati tudi reforme trga dela. V obdobju krize so bile najbolj pogoste reforme aktivne politike zaposlovanja, močno pa se je povečalo tudi število reform na področju varovanja zaposlitve in zavarovanja za primer brezposelnosti.

Tudi Slovenija se je na slabšanje razmer na trgu dela na začetku krize odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ), nato pa je politika postala bolj pasivna. V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest, ki sta začasno ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji. Število vključenih brezposelnih v programe APZ se je v letih 2009 in 2010 močno povečalo. Po letu 2010 pa se je ob nadaljnjem naraščanju števila brezposelnih in nekoliko ugodnejšem sistemu nadomestil za brezposelne začel krepiti predvsem obseg pasivne finančne podpore brezposelnim. V letih 2011 in 2012 se je močno zmanjšala vključenost dolgotrajno brezposelnih, starejših in nizko izobraženih brezposelnih v programe APZ, močno se je znižala tudi vključenost brezposelnih v programe usposabljanja in izobraževanja, kar je z vidika naraščajočih neskladij na trgu dela neustrezna politika. Slovenija spada v skupino držav, ki za politiko trga dela (merjeno z % BDP) namenjajo relativno malo sredstev, povečuje pa se predvsem obseg pasivnih podpor. Ob naraščajočih strukturnih problemih na trgu dela bi bilo smiselno okrepiti izvajanje programov APZ, še posebej tistih, ki odgovarjajo na potrebe delodajalcev, in povečati učinkovitost programov APZ.

Od začetka krize je Slovenija pogosto spreminjala sistem zavarovanja za primer brezposelnosti in v letu 2013 uveljavila tudi spremembe na področju varovanja zaposlitve, a je s spremembami zamujala. S sprejetjem Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) v letu 2010 je Slovenija nekoliko povečala dostopnost in višino nadomestil za primer brezposelnosti. Omenjeni zakon, ki je izboljšal dohodkovno varnost brezposelnih, je stopil v veljavo v letu 2011, ko v drugih državah politika ni bila več usmerjena v krepitev dohodkovne varnosti brezposelnosti, ampak že v reforme, s katerimi so povečevali spodbude za delo. Povečana dohodkovna varnost brezposelnih v Sloveniji je bila v veljavi relativno kratko obdobje, saj se je zaradi javnofinančne konsolidacije že sredi leta 2012 višina nadomestil znižala. Šele v aprilu 2013 so bile sprejete spremembe na področju varovanja zaposlitve s spremembo Zakona o delovnih razmerjih. Spremembe delovno pravne ureditve so bile narejene v smeri povečanja fleksibilnosti, saj so zmanjšale stroške odpuščanja za nekatere kategorije delavcev in poenostavile postopek odpuščanja. Čeprav ne gre za korenitejše spremembe, so pripeljale do znižanja indeksa varovanja zaposlitve, ki ga je za mednarodne primerjave regulacije trga dela razvil OECD, in sicer pod povprečje držav OECD, kar kaže na to, da slovenske delovno pravne zakonodaje ni več mogoče šteti za rigidno. Ker pa je bil namen sprememb tudi zmanjšanje segmentacije na trgu dela, so bile sprejete tudi nekatere spremembe, ki jih indeks varovanja zaposlitve ne zajema, in lahko delujejo v smeri zmanjševanja fleksibilnosti (npr. uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas). Sprejete spremembe so tako posledica zasledovanja dveh različnih temeljnih ciljev (povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije) in hkrati kompromisov na

[1] Vir vseh navedenih podatkov je Eurostat; temeljijo na anketi o delovni sili.

pogajanjih socialnih partnerjev. Kljub temu pa so spremembe narejene v pravi smeri, saj ekonometrične ocene učinkov sprejetih sprememb kažejo na možne pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost. S spremembo v smeri večje fleksibilnosti pogodbenih razmerij pa je Slovenija zamujala, saj smo leta 2010 ob spremembi določanja minimalne plače in s sprejemom ZUTD zamudili priložnost za oblikovanje celovite reforme.

Plače so se padcu gospodarske aktivnosti prilagajale manj kot zaposlenost. Na manjše prilagajanje je izrazito vplivalo povišanje minimalne plače pa tudi način oblikovanja plač (večinoma na ravni dejavnosti). Ob enem največjih znižanj gospodarske aktivnosti v EU v času krize je Slovenija beležila največje zvišanje minimalne plače, ki se je v obdobju 2008–2012 realno povečala skoraj za 30 %. Različne študije[2] kažejo, da v Sloveniji na določanje (in s tem tudi gibanje) plač vpliva ureditev v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti, kar je zmanjševalo odzivnost plač na spremenjene gospodarske razmere. Varčevalni ukrepi plačne politike državnega sektorja pa so v času krize ob zamrznitvi oz. znižanju osnovnih plač javnim uslužbencem ukinili večino stimulativnih elementov plač, kar povzroča vse manjše razlike v plačah med zaposlenimi in deluje precej demotivacijsko.

Osrednja izziva ekonomske politike sta povečati obseg delovne aktivnosti in zagotoviti večjo sposobnost prilagajanja spremenjenim gospodarskim razmeram. Zaradi velikega poslabšanja razmer na trgu dela in velikih strukturnih neskladij je slovenski cilj v okviru strategije EU 2020, da bi do leta 2020 dosegli 75-odstotno stopnjo delovne aktivnosti prebivalstva v starostni skupini 20–64 let, postal nedosegljiv, saj je stopnja delovne aktivnosti v obdobju 2008–2012 močno upadla. Za zaobrnitev trenda in vsaj postopno približevanje zastavljenemu cilju bi Slovenija morala čim prej 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. Poleg nadaljnjih strukturnih reform je treba napore usmeriti v konsolidacijo javnih financ, učinkovito sanacijo bančnega sistema, ustvarjanje spodbudnega poslovnega okolja (podrobneje glej Poročilo o razvoju 2013). Letošnje spremembe regulacije trga dela so bile narejene v pravi smeri, vendar je nujno potrebno spremljanje učinkov že izvedenih sprememb v regulaciji trga dela, njihove korekcije in nadaljnje reforme inštitucij trga dela, pri čemer bi posebej izpostavili še povečanje učinkovitosti APZ in delovanja zavoda za zaposlovanje. Ker je študentsko delo pomemben vzrok za močno segmentacijo trga dela pri nas, je izziv tudi drugačna ureditev študentskega dela. Izziv predstavlja tudi zagotavljanje večje sposobnost prilagajanja spremenjenim gospodarskim razmeram, ne samo s fleksibilnejšo regulacijo zaposlitvenih razmerij, ampak tudi preko večje vloge APZ in s sistemom plač, ki omogoča hitrejšo odzivnost na spremembe gospodarske aktivnosti, predvsem preko podjetniških koletkivnih dogodb. Obenem pa bi bilo smiselno proučiti tudi sistem določanja minimalne plače. V pogojih nadaljne konsolidacije je izziv tudi oblikovanje ukrepov na področju plač ali sprememb v sistemu plač v javnem sektorju tako, da bi bil ta sistem bolj stimulativen in ne bi vodil v uravnilovko.

[2] Analize in ankete v okviru projekta Wage dynamic network.

Uvod

Evropski trg dela je še vedno v procesu prilagajanja razmeram, ki jih je povzročila gospodarska kriza. Padec gospodarske aktivnosti je sprožil proces prilagajanja evropskega trga dela nižji ravni aktivnosti. Na začetku krize je bilo zmanjšanje zaposlenosti v primerjavi z zmanjšanjem gospodarske aktivnosti razmeroma skromno, saj so bili v večini držav prvi odzivi na krizo usmerjeni v skrajševanje delovnega časa. Zato in zaradi sicer običajnega zamika v posledicah znižanja gospodarske aktivnosti na trgu dela je prišlo do pojava kopičenja delovne sile in kasnejšega zniževanja zaposlenosti v letih, ko je gospodarstvo že rahlo okrevalo. Prilagajanje zaposlenosti se še nadaljuje, saj je v letu 2012 (ob ponovnem znižanju) raven gospodarske aktivnosti v povprečju EU še vedno zaostajala za ravnijo iz leta 2008. V povprečju EU je bilo leta 2012 zaposlenost za 2,6 % nižja kot leta 2008, medtem ko je bila stopnja brezposelnosti v povprečju EU v letu 2012 za 3,4 o. t. višja kot leta 2008 (znašala je 10,4 %). Na drugi strani je bilo prilagajanje plač relativno skromno (ECB, 2012).

Na način in intenzivnost prilagajanja trga dela krizi vplivajo inštitucije trga dela, kjer poteka intenziven proces reform. Med inštrumenti inštitucij trga dela se največkrat izpostavlja pomen varovanja zaposlitve oziroma različnih oblik fleksibilnosti, ukrepov aktivne politike trga dela, zavarovanja za primer brezposelnosti in načina določanja plač. Lesche, J. in Watt, A. (2010) ugotavljata, da so bili rezultati na trgu dela (vsaj na začetku krize) boljši v državah, za katere sta značilna visoka raven interne fleksibilnosti v podjetju in dobro razvita in odzivna politika trga dela. Na drugi strani pa je kombinacija visoke zunanje fleksibilnosti,[3] šibkih inštitucij trga dela in močnega dualizma vodila do velikega povečanja brezposelnosti. Strokovnjaki ECB ugotavljajo, da so bile zelo pogoste večletne kolektivne pogodbe, ki določajo plače, pomemben razlog za zamudo pri prilagajanju plač na začetku krize. To je pripeljalo do tega, da so v nekaterih državah plače v javnem sektorju, kjer je prišlo do ukrepov zaradi fiskalne konsolidacije, hitreje odreagirale na krizo kot v zasebnem (ECB, 2012). Številne študije dokazujejo, da je prilagodljivost zaposlenosti bolj izrazita v državah z manj reguliranim trgom dela oz. z manjšim varovanjem zaposlitve (npr. v ZDA in Veliki Britaniji) kot v centralni Evropi (npr. v Nemčiji in Franciji). Ob skromnih obetih za okrevanje gospodarstva, velikih makroekonomskih neravnovesjih in naraščajočih problemih na trgu dela so reforme postale nujne. Evropska komisija ocenjuje, da se je zaradi omenjenega v EU v obdobju krize okrepil proces reform na trgu dela. V okviru Evropskega semestra so številne države dobile priporočila glede sprememb na področju varovanja zaposlitve, oblikovanja plač, obdavčitve dela, aktivne politike trga dela, zgodnjega upokojevanja in pokojninskih sistemov ter izobraževanja.

V prispevku prikazujemo spremembe stanja na trgu dela v obdobju krize in odziv politike trga dela v EU in v Sloveniji. V prvem poglavju prikazujemo spremembe na trgu dela v EU in v Sloveniji. V drugem poglavju predstavljamo ukrepe aktivne politike trga dela v EU. Podajamo pa tudi analizo aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji, ki naj bi prispevala k zmanjševanju strukturnih neskladij, lajšanju prehodov iz obdobja šolanja v obdobjezaposlitve in povečanju zaposljivosti brezposelnih in zaposlenih. V tretjem poglavju pa se posvečamo reformam trga dela, pri čemer izpostavljamo spremembe v sistemu nadomestil za primer brezposelnosti in spremembe v varovanju zaposlitev, ki so jih v državah EU izvedli v zadnjih štirih letih. Podrobno predstavljamo spremembe v varovanju zaposlitve, ki odgovarjajo na priporočilo Evropske komisije o zmanjšanju razlik v pravicah in obveznostih, ki jih daje zaposlitev za določen čas in zaposlitev za nedoločen čas v Sloveniji. Podajamo tudi oceno letos sprejetih sprememb v regulaciji trga dela in zaključujemo z izzivi.

[3] Pojem zunanja fleksibilnost označuje razmeroma skromno varovanje zaposlitve, ki pomogoča hitro prilagajanje števila zaposlenih.

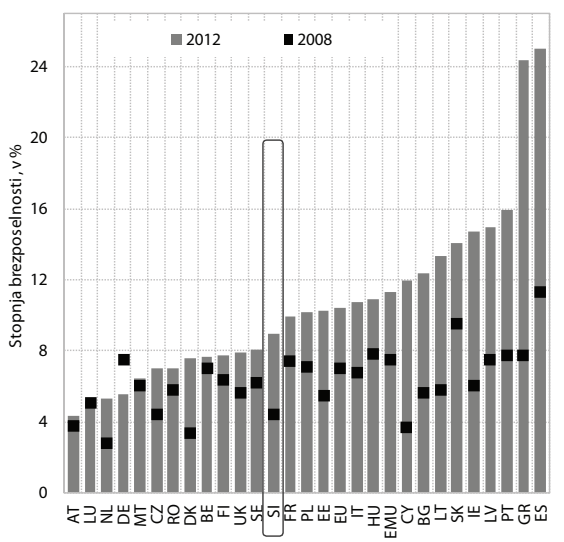
1. Spremembe stanja na trgu dela v obdobju 2008–2012

1.1. Spremembe stanja na trgu dela v EU

Mednarodna gospodarska kriza in nadaljevanje nizke gospodarske aktivnosti so po letu 2008 močno zaostrile razmere na trgu dela. Po začetku krize v letu 2008 je do prve večje prilagoditve na trgu dela prišlo v začetku leta 2009, v celotnem letu pa je bilo v EU izgubljenih okoli 3,9 mio. delovnih mest (EMU 2,7 mio.). Ob znižanju gospodarske aktivnosti je večina držav članic sprejela ukrepe, s katerimi so začasno blažile posledice krize na trgu dela, kar je upočasnilo zaostrovanje razmer. Veliko povečanje brezposelnosti v letu 2010 je bilo tako značilno predvsem za države, ki jih je kriza najbolj prizadela in so imele omejen prostor za ukrepanje na ravni države (Grčija), oz. imajo fleksibilen trg dela, ki je omogočil hitro prilagajanje (Irska, baltske države). V letu 2011 so se razmere na trgu dela v povprečju EU nekoliko umirile, saj se je število delovno aktivnih povečalo za 0,2 %, stopnja brezposelnosti pa je ostala na podobni ravni kot leto prej. Razmere na trgu dela v EU so se v letu 2012 ponovno poslabšale. Zaradi padca gospodarske aktivnosti je bilo v letu 2012 v EU dodatno izgubljenih okoli 1 mio. delovnih mest, skupaj od leta 2008 pa že 5,8 mio. (EMU 4,2 mio.). Stopnja brezposelnosti je v povprečju EU v letu 2012 znašala 10,4 %, kar je za 3,4 o. t. več kot leta 2008. Razlike v stopnji brezposelnosti med članicami so se precej povečale in odražajo različno odzivanje trga dela na krizo. Stopnja delovne aktivnosti (starostna skupina 20–64 let) je leta 2012 v povprečju EU znašala 68,5 % , kar je za 1,8 o. t. manj kot leta 2008. Število zaposlenih z začasnimi oblikami zaposlitev se je zaradi manjših stroškov prilagajanja zmanjševalo bolj kot število zaposlenih s stalnimi pogodbami o zaposlitvah. Razlike v stopnji brezposelnosti med članicami so se precej povečale in odražajo različne učinke krize na posamezne države in razlike v odpornosti trgov dela na zmanjšanje gospodarske aktivnosti. Povprečno število opravljenih delovnih ur na teden v celotnem obdobju v večini držav EU se je zmanjšalo (sheme za spodbujanje skrajševanja delovnega časa), kar je vplivalo na povečanje deleža zaposlitev s krajšim delovnim časom (delne zaposlitve).

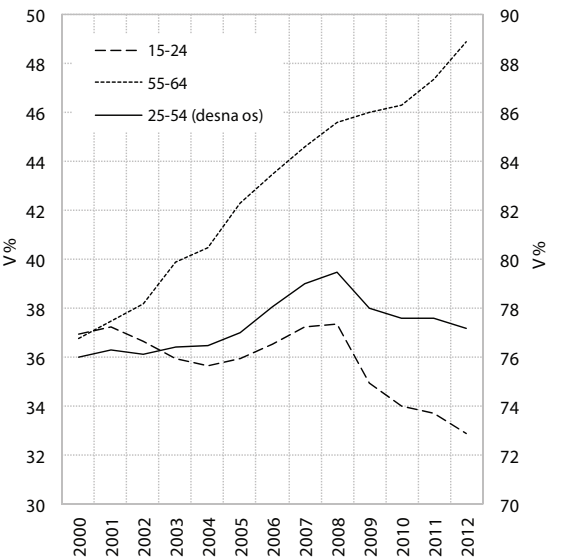
V obdobju 2008–2012 so se najbolj poslabšale zaposlitvene možnosti moških in mladih. Število delovno aktivnih moških se je zmanjšalo bolj kot število delovno aktivnih žensk. To je bilo v veliki meri povezano z zmanjšanjem obsega v dejavnostih, ki pretežno zaposlujejo moške z nižjo izobrazbo (npr. gradbeništvo). Med starostnimi skupinami je upad gospodarske aktivnosti v celotnem obdobju močno zmanjšal zlasti zaposlitvene možnosti mladih, povečala se je tudi stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let), ki je v EU v letu 2012 znašala 22,8 % (EMU 23,0 %), kar je za 7,2 o. t več kot leta 2008. V Grčiji in Španiji je stopnja brezposelnosti mladih presegla 53 %, v obeh državah pa se je med letoma 2008 in 2012 več kot podvojila. Problem zaposlovanja mladih

Slika 1: **Stopnje brezposelnosti v državah EU v letu 2008 in 2012**



Vir: Eurostat.

Slika 2: **Stopnje delovne aktivnosti glede na starost v EU**



Vir: Eurostat.

je praviloma večji pri manj izobraženih, vendar tudi zmanjševanje stopnje delovne aktivnosti mladih z zaključeno najmanj srednjo izobrazbo kaže na vse večje težave pri prehodu iz obdobja izobraževanja v obdobje zaposlitve (EC, 2012b). V nasprotju z drugimi starostnimi skupinami se je v celotnem obdobju zaposlenost starejših (55–64 let) povečala za 3,3 o. t. na 48,9 %, kar je posledica delovanja pokojninskih reform. Ob tem pa še naprej ostajajo velike razlike med posameznimi državami.

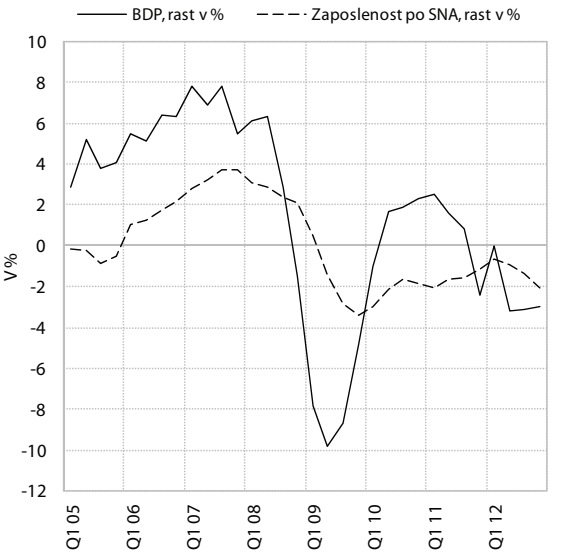
Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU se je v obdobju 2008–2012 povečala, močno pa se je povečal tudi delež dolgotrajno brezposelnih. V času od začetka krize se je povečala raven dolgotrajne brezposelnosti v vseh državah EU, razen v Nemčiji, še posebno izrazito pa je bilo povečanje v državah, ki jih je kriza najbolj prizadela. V letu 2012 je bilo v EU brez zaposlitve več kot 12 mesecev 4,6 % (EMU 5,3 %) aktivnega prebivalstva, najbolj pa se je povečala med mladimi in tistimi z nizko izobrazbo. Delež dolgotrajno brezposelnih v skupnem številu brezposelnih v EU je leta 2012 znašal 44,4 %, kar je 7,5 o. t več kot leta 2008. Na naraščanje strukturnih problemov v več državah kaže tudi povečevanje stopnje zelo dolgotrajne brezposelnosti,[4] ki je v letu 2012 znašala 2,5 %, kar je za 1 o. t. več kot v letu 2008.

Zaradi načina oblikovanja plač se je gibanje plač razmeroma skromno odzvalo na krizo. Strokovnjaki ECB ugotavljajo, da so zelo pogoste večletne kolektivne pogodbe, ki določajo plače, bile pomemben razlog za zamudo pri prilagajanju plač na začetku krize. To je pripeljalo do tega, da so v nekaterih državah plače v javnem sektorju zaradi fiskalne konsolidacije hitreje odreagirale na krizo kot v zasebnem (ECB, 2012). Po oceni Evropske komisije so bile plače še v letu 2010 razmeroma neodzivne na poslabšanje na trgu dela (EC, 2011). Šele v letu 2011 je na gibanje nominalnih sredstev za zaposlene vplivala potreba po znižanju brezposelnosti, ki se je zaradi prilagajanja z zmanjševanjem zaposlenosti močno povečala (EC, 2012a).

1.2. Spremembe na trgu dela v Sloveniji

Zaradi gospodarske krize se je zaposlenost v Sloveniji v obdobju 2008–2012 zmanjšala, predvsem v zasebnem sektorju. Zaradi padca gospodarske aktivnosti v letu 2009 in posledičnega prilagajanja trga dela nižji gospodarski aktivnosti v nadaljnjih letih se je število delovno aktivnih v Sloveniji zmanjšalo. Njihovo število (po statističnem registru) je bilo leta 2012 za okoli 69 tisoč oseb ali 8,0 % manjše kot leta 2008. Število delovno aktivnih se je zmanjševalo le v dejavnostih zasebnega sektorja, kjer je bilo leta 2012 78 tisoč oz. 11 % manj oseb kot v letu 2008; v tem obodbju je bilo razmeroma največje zmanjšanje v gradbeništvu (za 32%). V javnih storitvah pa se je število delovno aktivnih v obdobju 2008–2012 povečalo za okoli 9 tisoč oseb oz. 5,2 %:

Slika 3: **Gospodarska rast in zaposlenost**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Padec delovne aktivnosti je bil v Sloveniji večji kot v povprečju EU, kar je posledica večjega padca gospodarske aktivnosti. Stopnja delovne aktivnosti se od padca gospodarske aktivnosti v letu 2009 znižala hitreje kot v povprečju EU. V obdobju od leta 2008, ko je dosegla svojo najvišjo raven (68,6 %) in precej presegala povprečje EU, se je do leta 2012 znižala na 64,1 % in bila nekoliko nižja od povprečja EU. Stopnja delovne aktivnosti (15–64 let) se je v Sloveniji v obdobju 2008–2012 zmanjšala za 4,5 o.t., v povprečju EU pa za 1,6 o.t. Podobno kot v EU je bilo tudi v Sloveniji zaradi velike prizadetosti gradbeništva zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti večje za moške kot za ženske.[5] Tudi stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji povečala bolj kot v povprečju EU.[6] Večje poslabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji v primerjavi z EU je

[4] O zelo dolgotrajni brezposelnosti govorimo, ko je oseba brezposelna dve leti in več.

[5] Stopnja delovne aktivnosti moških se je od leta 2008, ko je dosegla 72,7% in je bila izenačena z evropskim povprečjem, znižala pod povprečje EU in bila v letu 2012 67,4-odstotna. Stopnja delovne aktivnosti žensk je leta 2012 znašala 60,5%, kar je za 4 o. t manj kot leta 2008.

[6] V Sloveniji je stopnja brezposelnosti leta 2012 znašala 8,9%, kar je za 4,5 o. t. več kot leta 2008, v povprečju EU pa se je povečala z 7 % v letu 2008 na 10,4 % v letu 2012.

Tabela 1: **Stopnja delovne aktivnosti po starostnih skupinahv Sloveniji in EU, v %**

	Slovenija				EU27			
	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-64 let	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-64 let
2008	38,4	86,8	32,8	68,6	37,4	79,5	45,6	65,8
2009	35,3	84,8	35,6	67,5	35,0	78,0	46,0	64,5
2010	34,1	83,7	35	66,2	34,0	77,6	46,3	64,1
2011	31,5	83,1	31,2	64,4	33,7	77,6	47,4	64,3
2012	27,3	83,3	32,9	64,1	32,9	77,2	48,9	64,2

Vir: Eurostat.

Tabela 2: **Stopnje brezposelnosti v Sloveniji in EU glede na starost, v %**

	Slovenija				EU27			
	15-24 let	25-49 let	50-74 let	15-74 let	15-24 let	25-49 let	50-74 let	15-74 let
2008	10,4	3,8	3,3	4,4	15,6	6,3	5,0	7,0
2009	13,6	5,5	3,9	5,9	19,9	8,2	6,1	8,9
2010	14,7	7,3	4,4	7,3	20,9	8,9	6,6	9,6
2011	15,7	7,8	6,5	8,2	21,3	9,0	6,6	9,6
2012	20,6	8,5	6,3	8,9	22,8	9,9	7,1	10,4

Vir: Eurostat.

povezano z večjim padcem gospodarske aktivnosti zaradi strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva in tudi z vplivom precejšnjega povečanja minimalne plače na znižanje konkurenčnosti.

Poslabšanje položaja na trgu dela je bilo tudi pri nas najbolj izrazito pri mladih. Kot je razvidno iz Tabele 1 se je stopnja delovne aktivnosti mladih (15–24 let) v obdobju 2008–2012 zmanjšala za 11,1 o.t. Na drugi strani se je stopnja brezposelnosti mladih skoraj podvojila. Na veliko poslabšanje položaja mladih na trgu dela so vpilvali naslednji dejavniki: (i) velika razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi (nepodaljševanje pogodb kot način zmanjševanja števila zaposlenih v podjetjih); (ii) skromno povpraševanje po delu oz. število prostih delovnih mest, kjer imajo mladi zaradi pomanjkanja delovnih izkušenj pogosto manjše možnosti za zaposlitve; (iii) zmanjševanje obsega študentskega dela, ki je bilo še bolj izrazito v drugi polovici leta 2012:[7] (iv) neusklajena struktura diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov. V razmerah skromnega povpraševanja in ob povečanem obsegu vstopanja diplomantov bolonjskega programa na trg dela se je v obobju 2008–2012 skoraj podvojila stopnja brezposelnosti terciarno izobraženih, ki je v letu 2012 znašala 6,1%. Slabšanje zaposlitvenih možnosti mladih povečuje verjetnost in obseg bega možganov ter zahteva oblikovanje inovativnih in učinkovitih programov in pristopov za izvajanje jamstva za mlade.[8]

Stopnja delovne aktivnosti se je v obdobju 2008–2012 močno znižala med nizko izobraženimi. Stopnja delovne aktivnost nizko izobraženih, ki je bila v letu 2008 42,9-odstotna, se je do leta 2012 znižala na 34,6%, v veliki meri zaradi padca aktivnosti v gradbeništvu. Podobno je bilo znižanje stopnje delovne aktivnosti srednje izobraženih. Ta je bila v letu 2008, ko je bila tudi nad povprečjem EU, 72,0-odstotna, do leta 2012 pa se je znižala na 65,8% in padla pod evropsko povprečje. Stopnja delovne aktivnosti visoko izobraženih se je od leta 2008 s 87,5% do leta 2011 znižala na 85,5%, močneje pa se je znižala v letu 2012, ko je bila 84,2%, vendar še vedno nad povprečjem EU (81,8%).

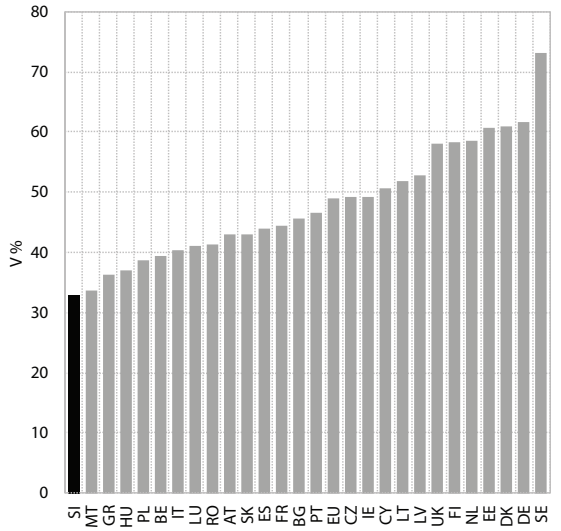
Slovenija ima najnižjo stopnjo delovne aktivnosti starejših, ki se bo v prihodnjih letih povišala zaradi sprejete pokojninske reforme. Stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini 55–64 let je bila leta 2008 32,8-odstotna, do leta 2010 pa se je povišala na 35,0 % zaradi strukturnega demografskega učinka

[7] Ocenjujemo, da je na zmanjšanje obsega študentskega dela vplivalo tudi povišanje koncesijske dajatve na 23 %, ki je bila uveljavljena 1. 6 .2012 oz. z Zakonom o uravnoteženju javnih financ.

[8] Mladi so postali prva prioritetna skupina v evropski politiki zaposlovanja. V okviru programa t. i. Jamstva za mlade (Youth Guarantee) so razpoložljiva sredstva za oblikovanje programov, namenjenih zaposlovanju mladih.

in pokojninske reforme iz leta 2000 (predvsem pri ženskah). Stopnja delovne aktivnosti starejših se je v letu 2011 precej znižala (na 31,2 %), v lanskem letu pa rahlo povišala (na 32,9 %); kljub temu pa ostaja najnižja v EU. Pokojninska reforma, ki je bila sprejeta konec lanskega leta, bi lahko s podaljševanjem obdobja delovne aktivnosti čez upokojitveno starost in z izenačenjem upokojitvenih pogojev povišala stopnjo delovne aktivnosti starejših v prihodnjih letih.

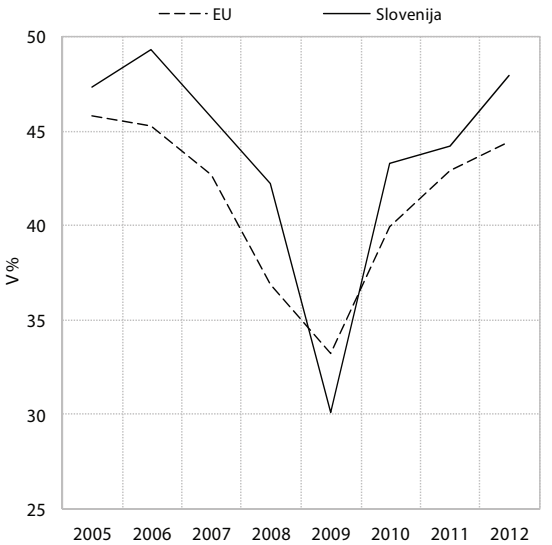
Slika 4: **Stopnje delovne aktivnsoti starejših (55–64 let) v letu 2012 v državah EU**



Vir: Eurostat.

Strukturna brezposelnost se je po letu 2009 povečala, skoraj polovica brezposelnih je postala dolgotrajno brezposelnih. Naraščanje stopnje dolgotrajne in zelo dolgotrajne brezposelnosti kaže na povečanje strukturnih problemov na trgu dela. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je v obdobju 2008–2012 več kot podvojila in je v letu 2012 znašala 3,9 %. Tudi stopnja zelo dolgotrajne brezposelnosti se je v obdobju 2008–2012 več kot podvojila in je v letu 2012 znašala 2,3 %, tako da se je močno približala povprečju EU. Kot je razvidno iz Slike 5, je delež dolgotrajno brezposelnih po letu 2009 hitro naraščal in je v letu 2012 po podatkih ankete o delovni sili znašal 47,9 % (za 17,8 o. t. več kot leta 2009). Dolgotrajna brezposelnost zmanjšuje možnosti za ponovno zaposlitev brezposelnih in možnosti za bistveno zmanjšanje brezposelnosti v prihodnjih letih. Raziskava OECD (2012) ugotavlja, da imajo dolgotrajno brezposelne osebe 50-odstotno verjetnost, da bodo dobile zaposlitev, medtem ko je ta verjetnost med kratkotrajno brezposelnimi približno 80-odstotna. To kaže na pomembnost tega problema za izboljšanje razmer na trgu dela.

Slika 5: **Delež dolgotrajno brezposelnih v skupni brezposelnosti v Sloveniji in EU, v %**



Vir: Eurostat.

Rast plač v zasebnem sektorju se je v obdobju krize postopoma upočasnjevala, kljub temu pa so se doslej plače krizi manj prilagajale kot zaposlenost. Zasebni sektor se je na krizo najprej odzval z manjšim obsegom opravljenih nadur in s skrajševanjem delovnega časa, temu je sledilo občutno zmanjševanje zaposlenosti, v letu 2009 pa tudi upočasnitev rasti plač, ki je bila izrazitejša in hitrejša v industriji kot tržno-storitvenih dejavnostih. V zadnjih letih so se občutno zmanjšala tudi izredna izplačila plač, ki odražajo uspešnost poslovanja podjetij. Kljub temu sta na precejšnjo okrepitev rasti plač v zasebnem sektorju v letih 2010 in 2011 v pogojih nizke gospodarske aktivnosti, naraščajoče brezposelnosti in sorazmerno nizke inflacije vplivala predvsem dvig minimalne plače[9] in spremenjena struktura zaposlenih zaradi odpuščanj zaposlenih s pretežno nizkimi plačami.[10] Rast plač v zasebnem sektorju je tako v obdobju 2009–2012 izhajala le iz rasti osnovne plače, prispevka k rasti le-te iz nadurnih in izrednih izplačil pa sta bila negativna. Brez dviga minimalne plače in ob nespremenjeni sestavi zaposlenosti bi bila rast plač zasebnega sektorja v tem obdobju več kot prepolovljena oz. povprečno letno nižja za okrog 1,5 o. t.[11] Če opustimo ta dva dejavnika,

[9] Po naši oceni je k zvišanju bruto plače v dejavnostih zasebnega sektorja v letu 2010 (5,1 %) prispeval okrog 3 o. t. V letih 2011–2012 je imela postopnost dviga minimalne plače manjši vpliv (po naši oceni pod 1 o. t.) na rast povprečne plače zasebnega sektorja.

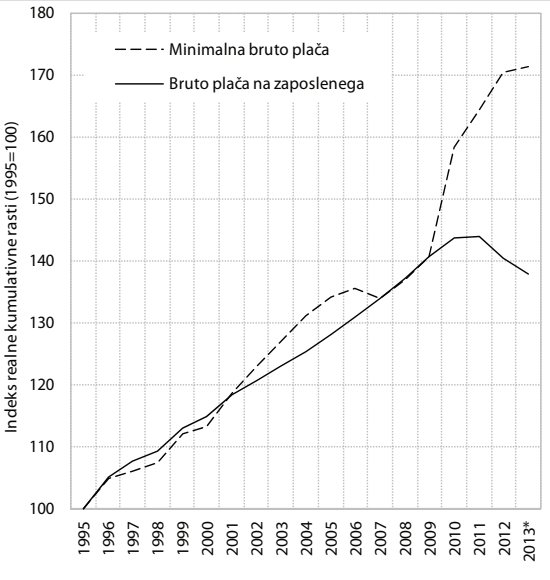
[10] Do te je prišlo zaradi odpuščanj zaposlenih, pretežno z nizkimi plačami, kar je statistično zvišalo raven povprečne plače. Po naši oceni je 0,9 o. t. rasti povprečne plače v dejavnostih zasebnega sektorja leta 2009 posledica tega učinka, v naslednjih dveh letih pa 0,5 oz. 0,2 o. t.

[11] V letih 2009, 2011 in 2012 za okrog 0,9 o. t., v letu 2010 pa kar za 3,5 o. t.

Okvir 1: **Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize**

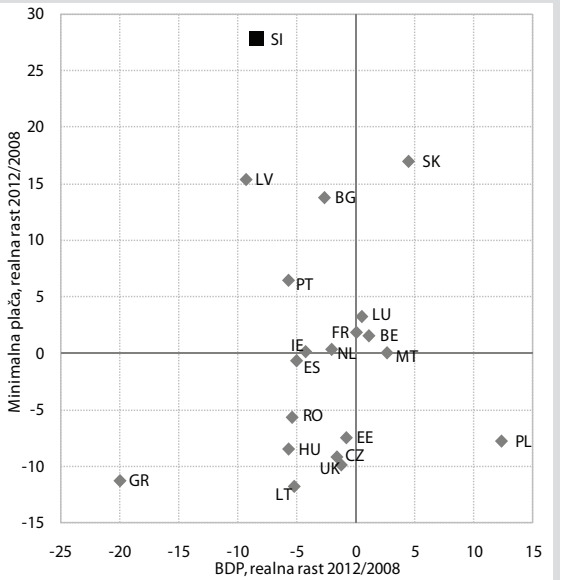
Po razmerju med minimalno in povprečno bruto plačo, ki se je v Sloveniji v zadnjih treh letih močno povečalo, se uvrščamo v sam vrh članic EU. Rasti minimalne in povprečne bruto plače sta bili v povprečju obdobja 1996–2009 povsem izenačeni, dvig minimalne plače v letu 2010 in kriza pa sta privedla do občutnega razkoraka v njuni rasti. se je razmerje med njima povečalo z 41,2 % v letu 2009 na 50,0 % v letu 2012, letos pa naj bi se še zvišalo. Podobno visoko razmerje imata poleg nas le še Malta (2012; 50,4 %) in Grčija (2011; 50,1 %), v drugih članicah pa se giblje med 33 % in 47 %. Po zadnji zakonski spremembi minimalne plače se je močno povečal tudi delež prejemnikov minimalne plače med vsemi zaposlenimi (s 3,0 % v 2009 na 7,5 % v 2012).

Slika 6: **Rast minimalne in povprečne bruto plače**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Slika 7: **Rast minimalne plače in BDP v času krize**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Ob enem največjih znižanj gospodarske aktivnosti v EU v času krize je Slovenija beležila največje zvišanje minimalne plače, kar je ustvarjalo velike pritiske na stroškovno konkurenčnost gospodarstva in izgubo delovnih mest. Realno zvišanje minimalne plače v Sloveniji v obdobju 2008–2012 je bilo skoraj 30-odstotno. Po tem gibanju Slovenija bistveno odstopa od drugih držav. V obdobju od začetka krize je minimalna plača v nekaterih članicah ostala nespremenjena tudi več let (v Belgiji, Bolgariji, Estoniji, Litvi, na Irskem in Portugalskem), v sedmih pa se je v posameznih letih celo znižala (na Češkem, Poljskem, v Grčiji, Romuniji, na Madžarskem, v Združenem kraljestvu in Latviji). Realno zvišanje minimalne plače v Sloveniji v obdobju 2008–2012 je sicer pozitivno vplivalo na znižanje plačne neenakosti in deleža zaposlenih z nizkimi plačami, predvsem pa je ustvarjalo velike pritiske na stroškovno konkurenčnost gospodarstva in izgubo delovnih mest.[2] Rast minimalne plače lahko ustvarja nadaljnje pritiske v tej smeri, saj je njeno letošnje zvišanje bistveno višje kot napoved letošnje rasti povprečne plače.

[1] Več glej UMAR (2013). Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize. Dosegljivo na http://www.umar.gov.si/informacije_za_javnost/posebne_teme/

[2] Več glej v Delovni zvezek UMAR 3/2010 (Brezigar et al.: Ocena posledic dviga minimalne plače) in Ekonomski izzivi 2012 (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).

je bila odzivnost plačne politike zasebnega sektorja na krizo precejšnja; bila pa bi še večja, če bi bil sistem oblikovanja plač urejen pretežno na ravni podjetniških in ne panožnih kolektivnih pogodb. Po zaključku obdobja, ko sta na gibanje plač pretežno vplivala dvig minimalne plače in učinek spremenjene strukture zaposlenosti ob zastoju gospodarske aktivnosti in težnjah podjetij po ohranjanju konkurenčnega položaja, povprečna plača v zasebnem sektorju že vse od konca leta 2011 ostaja na doseženi ravni.

Tabela 3: **Rast povprečne bruto plače na zaposlenega, 2006–2012**

Leto	Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, v %				Realna rast bruto plače na zaposlenega, v %			
	Skupaj	Zasebni sektor	Javni sektor	v tem sektor država	Skupaj	Zasebni sektor	Javni sektor	v tem sektor država
2006	4,8	5,8	4,1	3,7	2,2	3,2	1,6	1,2
2007	5,9	6,0	6,9	4,1	2,2	2,3	3,2	0,5
2008	8,3	7,8	9,7	10,2	2,5	2,0	3,8	4,3
2009	3,4	1,6	5,3	7,0	2,5	0,7	4,4	6,1
2010	3,9	5,6	0,8	0,0	2,1	3,7	-0,9	-1,8
2011	2,0	2,6	1,0	0,0	0,2	0,8	-0,8	-1,8
2012	0,1	0,5	-0,9	-2,2	-2,4	-2,0	-3,4	-4,7

Vir: SURS.

Gibanje plač v državnem sektorju, ki tvori glavnino javnega sektorja, je v obdobju od začetka krize sprva zaznamoval prenovljeni sistem plač, nato pa predvsem varčevalni ukrepi vlade, ki so se doslej osredotočali predvsem na višino plač, ne pa tudi na omejevanje zaposlovanja. Slednje je prav tako pomemben dejavnik pri določanju mase plač, kar kaže gibanje le-te v zasebnem sektorju. Zmanjšanje zaposlenosti v zasebnem sektorju je skupaj z upočasnjeno rastjo plač privedlo do znižanja mase plač. V letu 2012 je bila tako nominalno za 2,3 % nižja kot v letu 2008, medtem ko je bila v sektorju država v istem obdobju za 10,7 % večja. Državni sektor zaposlovanja v času krize ni ustavil, ampak ga je le upočasnil. Prav tako je bila bolj počasna prilagoditev plač v državnem sektorju kot v zasebnem. Začetek krize je namreč sovpadel z začetkom izvajanja več let načrtovane plačne reforme, da bi odpravili plačna nesorazmerja med posameznimi poklicnimi skupinami v sektorju. To je imelo za posledico razmeromano visoko rast plač prav v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju že pričele umirjati. V letu 2009 je bila rast plač sicer že nekoliko nižja, saj so bili med letom sprejeti prvi varčevalni ukrepi, ki so rast deloma zajezili, v letih 2010 in 2011 pa povsem ustavili. V lanskem letu je bila bruto plača v državnem sektorju za 2,2 % nižja kot v prejšnjem letu, na kar je odločilno vplivalo 3-odstotno znižanje plač z junijsko uveljavitvijo ZUJF. Plače so se junija vsem javnim uslužbencem znižale za 8 %, obenem so jim izplačali zadnji dve četrtini odprave plačnih nesorazmerij. Poleg znižanja plač v državnem sektorju, ki predstavlja glavnino javnega sektorja, se je lani nekoliko umirila tudi rast plač v javnih družbah. Bistveno manjša izredna izplačila plač teh družb ob koncu leta v primerjavi s predhodnim letom so nekoliko upočasnila njihovo rast plač, ki pa je kljub temu ostala nadpovprečno visoka (2,0 %).

Varčevalni ukrepi plačne politike državnega sektorja so v času krize ob zamrznitvi oz. znižanju osnovnih plač javnim uslužbencem ukinili večino stimulativnih elementov plač, kar deluje precej demotivacijsko. Od aprila 2009 je ukinjeno tudi izplačevanje redne delovne uspešnosti, vse od takrat pa se omejuje tudi obseg sredstev za izplačilo povečanega obsega dela. Od leta 2011 javni uslužbenci niso več napredovali. Z zadnjim dogovorom med vlado in sindikati javnega sektorja je bila dosežena tudi kompresija plačne lestvice, ki pomeni večje znižanje višjih kot nižjih plač. Vsi navedeni ukrepi povzročajo vse manjše razlike v plačah med zaposlenimi in delujejo demotivacijsko.

2. Ukrepi politike trga dela v obdobju 2008–2012

Večina držav se je na slabšanje razmer na trgu dela odzvala z okrepitvijo aktivnih posegov na trgu dela in s spremembami v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti. Leta 2009 so vse države povečale izdatke za aktivne posege na trgu dela, v letu 2010 in 2011 pa so jih pod vplivom fiskalne konsolidacije kljub nadaljnjemu slabšanju razmer na trgu dela nekatere že zmanjšale. Na začetku krize so številne države z reformami sistema zavarovanja za primer brezposelnosti povečevale dostopnost do nadomestil, kasneje pa so izvajale predvsem reforme omenjenega zavarovanja,v smeri,da da so spodbujale vrnitve brezposelnih nazaj v zaposlitev.

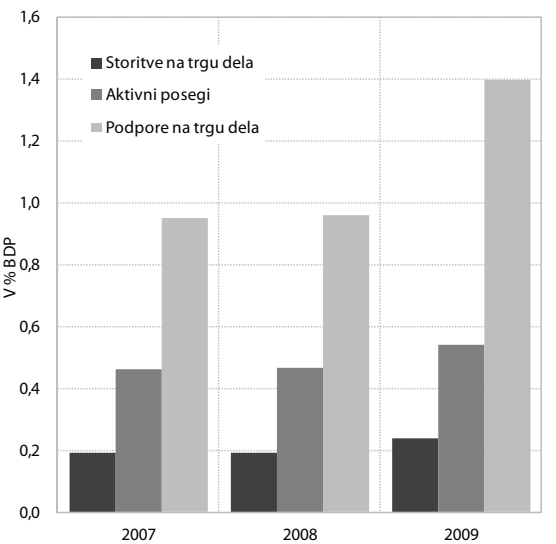
Slovenija se je na slabšanje razmer na trgu dela najprej odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ), nato pa je politika blaženja razmer postala bolj pasivna. V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest, ki sta začasno ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji. Število vključenih brezposelnih v programe APZ se je v letih 2009 in 2010 močno povečalo. Po letu 2010 pa se je ob nadaljnjem naraščanju števila brezposelnih in nekoliko ugodnejšem sistemu nadomestil za brezposelne začel krepiti obseg pasivne finančne podpore brezposelnim. Slovenija spada v skupino držav, ki za politiko trga dela (merjeno z % BDP) namenjajo razmeroma malo sredstev. V nadaljevanju na kratko predstavljamo spremembe v izvajanju aktivnih in pasivnih posegov na trgu dela v EU in Sloveniji.

2.1 Ukrepi politike trga dela v EU

Na začetku krize so številne države uvedle začasne ukrepe na trgu dela, predvsem v obliki spodbujanja krajšega delovnega časa. Začasni ukrepi reševanja krize na trgu dela predstavljajo ukrepe za spodbujanje skrajševanja delovnega časa, krepitev programov aktivne politike zaposlovanja in povečanje dostopnosti do nadomestil za brezposelnost. Večina držav EU (20 od 27 držav) je uvedla različne sheme za spodbujanje uporabe krajšega delovnega časa. Sheme so se izvajale v obliki izplačevanja subvencij delodajalcu ali delojemalcu iz javnih sredstev ali posebnega sklada, ki ga sofinancirajo tudi delodajalci, ali kot delno nadomestilo za primer brezposelnosti. Ob uvajanju tega ukrepa so nekatere države spodbujale in pogosto subvencionirale tudi dodatno usposabljanje za delavce s skrajšanim delovnim časom. Sheme so bile zasnovane kot ukrep, ki ohranja zaposlitev in spodbuja interno fleksibilnost.

V številnih državah so za okrepitev programov aktivacije in pomoči brezposelnim reorganizirali javne zavode za zaposlovanje. Za povečanje učinkovitosti storitev, ki jih nudijo javni zavodi za zaposlovanje, so v Litvi in Luksemburgu in na Irskem že v letih 2009 in 2010 reorganizirali javne zavode za zaposlovanje, decentralizirali programe aktivacije (Litva, Luksemburg) in povečali število zaposlenih na javnih zavodih za zaposlovanje (Švedska, Španija, Francija). Oblikovali so nove strategije za izboljšanje ujemanja in nudenja kakovostnih storitev brezposelnim osebam, pri čemer so pogosto oblikovali posebne programe za posamezne skupine brezposelnih oseb. Francija, Španija, Danska, Irska, Švedska, Portugalska in Luksemburg so oblikovali programe zgodnje aktivacije, še posebej za mlade in dolgotrajno brezposelne. To se je odrazilo tudi v povečanju izdatkov za storitve na trgu dela, ki so se v povprečju EU v letu 2009 povečali za 16,8 %, v letu 2010 pa za 7,6 %.

Slika 8: **Izdatki za politiko trga dela v EU*, v % BDP**

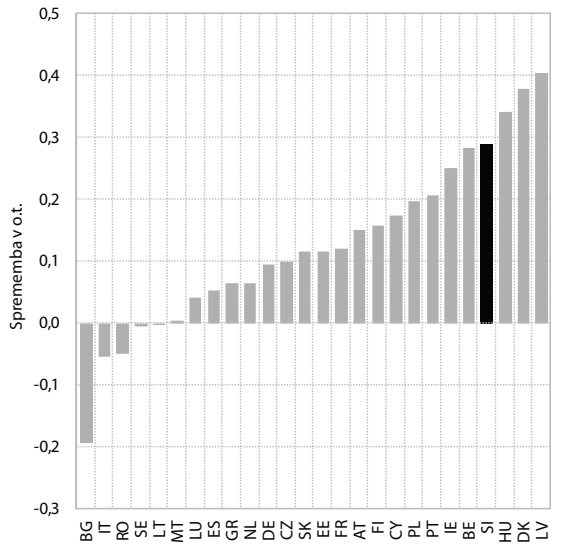


Vir: Eurostat.
Opomba: *Po definiciji Eurostata posegi politike trga dela predstavljajo: (i) s**toritve na trgu dela**, ki obsegajo vse aktivnosti uradov za zaposlovanje, skupaj s katerimi koli drugimi javno financiranimi storitvami za iskalce zaposlitve; (ii) **aktivne ukrepe na trgu dela**, *ki zajemajo* posege, ki zagotavljajo začasno podporo prikrajšanim skupinam na trgu dela in spodbujajo "aktiviranje" brezposelnosti, zajemajo programe usposabljanja, rotacije in delitve dela, spodbud za zaposlovanje, podpornih zaposlitev in rehabilitacije, neposrednega ustvarjanje delovnih mest in začetnih spodbud in (iii) **podpore na trgu dela**, kjer gre za finančno pomoč, ki naj bi posameznikom nadomestila izpad dohodka zaradi izgube mezde ali plače in bi jim služila kot podpora pri iskanju novega delovnega mesta ali pa bi pospešila predčasno upokojitev.

Obseg skupnih izdatkov za politiko trga dela se je povečal, najbolj izdatki za podpore na trgu dela. Skupni obseg izdatkov za politiko trga dela je leta 2009 v EU znašal 2,2 % BDP (za 0,57 o. t. več kot leta 2007). Kot je razvidno iz Slike 8 so se najbolj povečali izdatki za podpore na trgu dela, ki zajemajo finančno podporo, ki naj bi posameznikom nadomestila izpad dohodka zaradi izgube plače in podpirala iskanje nove zaposlitve (nadomestila za primer brezposelnosti) ali pa bi pospešila predčasno upokojitev. Obseg izdatkov za podpore na trgu dela je v EU v letu 2009 znašal 1,4 % BDP, kar je za 0,45 o. t. več kot leta 2007.

Večina držav je v obdobju krize povečala izdatke za aktivne posege na trgu dela. V letu 2009 so države v povprečju EU za te posege porabile 0,54 % BDP, kar je za 0,08 o. t. več kot leta 2007. Omenjeni izdatki so se povečali za 9,5 % v letu 2009 in bili po naših ocenah[12] leta 2010 za 18,4 % večji kot leta 2007. V letu 2010 so manj kot v letu 2007 za aktivne posege na trgu dela 2007 namenjale Romunija, Bolgarija in Italija.

Slika 9: **Sprememba izdatkov za aktivne posege na trgu dela (v primerjavi z BDP) v obdobju 2007–2010, v o. t.**

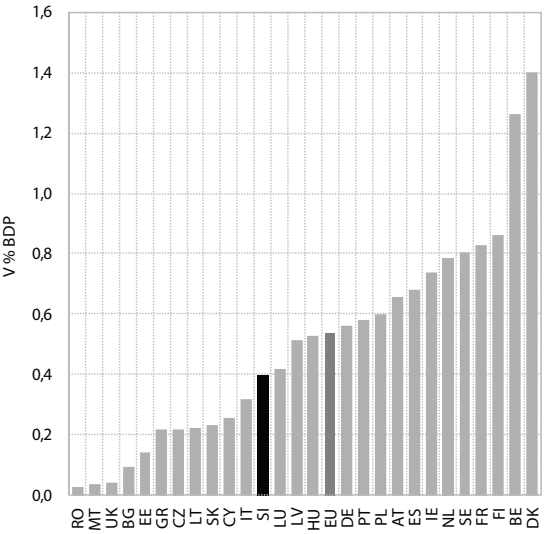


Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

V obsegu aktivnih izdatkov so se razlike med državami v letu 2009 povečale. Največje izdatke za aktivne posege je imela v krizi in pred krizo Danska, ki sodi med države, ki so najbolj povečale omenjene izdatke. Na drugi strani imajo Romunija, Bolgarija in Malta najmanjše tovrstne izdatke in jih tudi v krizi niso povečale.

[12] Ocena predpostavlja, da so bili v Združenem kraljestvu (ni podatkov) izdatki za aktivne posege v letu 2010 enaki izdatkom v letu 2009.

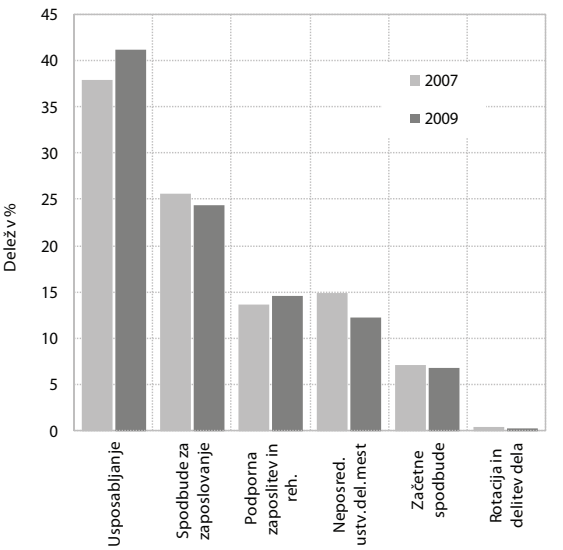
Slika 10: **Izdatki za aktivne posege na trgu dela v letu 2010 v državah EU; v % BDP**



Vir: Eurostat.

Večina držav je v okviru aktivnih posegov politike trga dela povečevala možnosti usposabljanja. Ukrepi so bili usmerjeni k ohranjanju zaposljivosti, izboljšanju ujemanja na trgu dela in povečevanju znanj. Države so z ukrepi skušale lajšati prehod iz obdobja izobraževanja v obdobje zaposlitve, za kar so številne med njimi uporabljale sheme za zaposlovanje pripravnikov in okrepile programe usposabljanja. Kot je razvidno iz Slike 11, je bil v povprečju EU v letu 2009 največji del izdatkov porabljen za usposabljanje (41,2 %) in se tudi najbolj povečal v primerjavi z letom 2007.

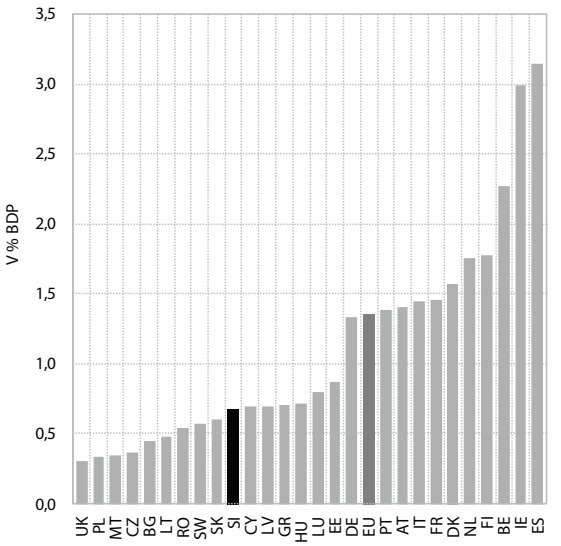
Slika 11: **Struktura izdatkov za aktivne ukrepe po namenih v letih 2007 in 2009 v EU, v %**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

V krizi so številne države reformirale sistem zavarovanja za primer brezposelnosti. Sistem zavarovanja za primer brezposelnosti ima pomembno vlogo pri zagotavljanju dohodkovne varnosti brezposelnih. Tako so številne države reformirale sisteme zavarovanja, da bi okrepile avtomatične stabilizatorje in podpirale agregatno povpraševanje. Nadomestila za brezposelnost na začetku brezposelnosti so povečale Belgija, Nizozemska, Finska, Grčija, Bolgarija, Češka in Poljska. Trajanje nadomestil so v zadnjih letih povečale Romunija, Latvija in Finska, zmanjšale pa Irska, Češka, Švedska in Nizozemska. S spremembami pa so povečevale tudi dostopnost do nadomestil (Več o tem glej poglavje 3.1.).

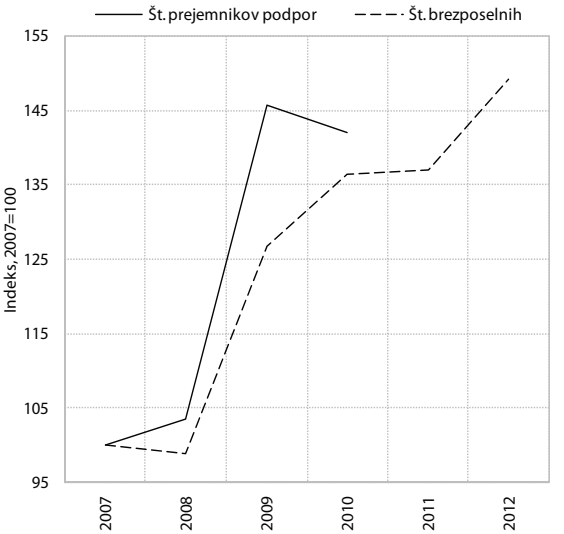
Slika 12: **Obseg izdatkov za podpore na trgu dela v EU v letu 2010, v % BDP**



Vir: Eurostat.

Zaradi sprememb v sistemih in zaradi naraščanja števila brezposelnih so izdatki za podpore na trgu naraščali hitreje kot drugi izdatki. V povprečju EU so države za podpore na trgu dela (nadomestila za brezposelnost in druge oblike finančne pomoči) leta 2007 porabile 0,96 % BDP, v letu 2010 pa 1,37 % BDP. Kot je razvidno iz Slike 12, je bilo leta 2010 število prejemnikov podpor za 42 % večje kot leta 2007, število brezposelnih pa je bilo večje za 36,2 %. Hitrejša rast števila prejemnikov podpor od števila brezposelnih kaže na politiko povečevanja dostopnosti brezposelnih do nadomestil. Delež brezposelnih po anketi o delovni sili, ki prejema podporo, se je tako leta 2009 v EU povečal na 80 % (za 10 o. t. več kot leta 2007); na to je vplival tudi velik priliv brezposelnih, ki so bili upravičeni do nadomestil za brezposelnost. V letu 2010 pa se je omenjen delež brezposelnih oseb ponovno znižal na raven iz leta 2008 (okoli 73 %). Izdatki za podpore na trgu dela so se bolj povečali kot ostali izdatki za politiko trga dela. Najvišje izdatke za podpore je imela v letu 2010 Španija, ki beleži tudi najvišjo stopnjo brezposelnosti v EU (3,14 % BDP), najnižje pa Združeno kraljestvo (0,31 % BDP). V obdobju 2007-2010 se je obseg izdatkov za podpore najbolj povečal v Estoniji (za skoraj 7-krat).

Slika 13: **Gibanje števila brezposelnih in števila prejemnikov podpor v EU**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

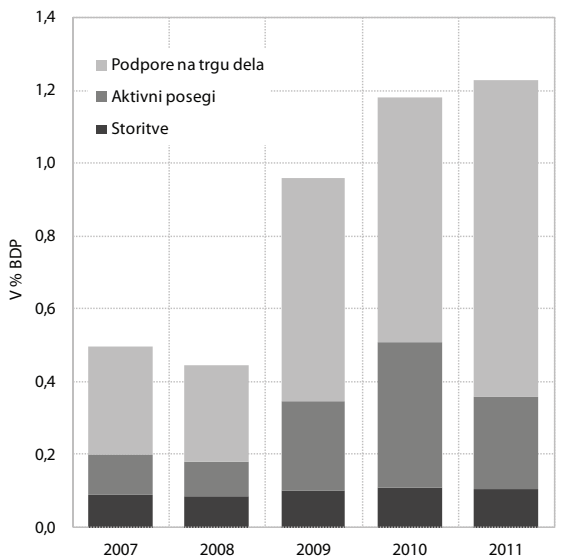
2.2 Politika trga dela v Sloveniji

Na slabšanje razmer na trgu dela se je država najprej odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ), nato pa je politika blaženja razmer postala boj pasivna. V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, da bi ohranila delovna mesta, ki sta začasno ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji.[13] Največ delovno aktivnih je bilo vključenih v obe omenjeni shemi sredi leta 2009 (okoli 4,8 % vseh delovno aktivnih po statističnem registru (več glej UMAR, Ekonomski izzivi 2011). Obe shemi za ohranjanje delovnih mest sta se iztekli konec leta 2010. Število vključenih v programe APZ se je v letu 2009 povečalo za 77 % glede na leto 2008, v letu 2010 pa še za 38 %. Po letu 2010 pa se je z naraščanjem števila brezposelnih in nekoliko ugodnejšim sistemom nadomestil za brezposelne začel krepiti obseg pasivne finančne podpore brezposelnim.

[13] Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. 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«.

Slovenija sicer podpira politiko trga dela z bistveno manj finančnimi sredstvi, kot to velja za povprečje držav EU. V letu 2009 so v Sloveniji skupni izdatki za politiko trga dela znašali 0,96 % BDP, v povprečju EU pa več kot dvakrat toliko (2,18 % BDP). So razmerno največji zaostanek je Slovenija leta 2009 beležila pri izdatkih za storitve trga dela. Iz izsledkov mednarodnih raziskav o učinkovitosti politike trga dela bi lahko sklepali, da lahko skromnost teh izdatkov zmanjšuje možnosti, da bi s politiko zaposlovanja pomembneje vplivali na stanje na trgu dela. Kluve (2006) namreč ugotavlja, da so najbolj učinkoviti različni programi intenzivnega svetovanja in nudenja pomoči brezposelnim v času iskanja zaposlitve oziroma da verjetnost, da se udeleženec zaposli, najbolj povečujejo t. i. programi »pomoči in kazni«. Le-ti vključujejo vse aktivnosti, ki povečujejo učinkovitost in intenzivnost iskanja zaposlitve ter svetovanja brezposelnim osebam, vključno s sankcioniranjem za neizpolnjevanje naloženih obveznosti ali neaktivnost.

Slika 14: **Celotni izdatki za politiko trga dela v Sloveniji, v % BDP**



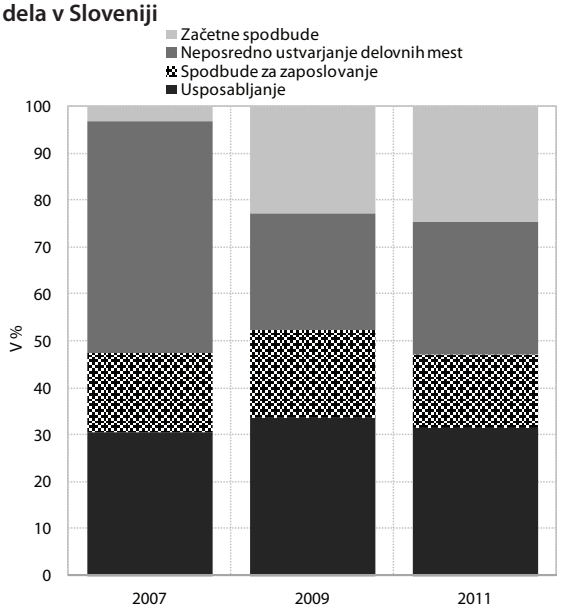
Vir: Eurostat.

V skupnih izdatkih za politiko trga dela se je v krizi močno povečal delež izdatkov za podpore na trgu dela. Leta 2011 so bili skupni izdatki za politiko trga dela za 167 % večji kot leta 2008, pri čemer so se najbolj povečali izdatki za podpore (za 215 %). Delež izdatkov za podpore v celotnih izdatkih se je v letu 2011 povečal na 70,1 %, kar je za 11 o. t. več kot leta 2008. V letu 2009 (zadnji razpoložljivi podatki za EU) je znašal delež izdatkov za podpore v Sloveniji 63,8 %, kar je nekoliko manj kot v povprečju EU (64,1%). Zaradi povečevanja izdatkov za podpore na trgu dela se skupni izdatki za politiko dela tudi v letu 2011 niso zmanjšali in so v primerjavi z BDP znašali 1,23 % (za 0,78 o. t. več kot leta 2008), izdatki za podpore pa so znašali 0,87 % BDP (za 0,6 o. t. več kot leta 2008). Kljub temu Slovenija za podpore na trgu dela namenja bistveno manj, kot je povprečje EU[14]

Okrepljeno izvajanje programov APZ in izvajanje intervencijskih zakonov je sicer močno povečalo izdatke za aktivne posege na trgu dela v letih 2009 in 2010, ki so se po letu 2010 zmanjšali. V letu 2009 so se izdatki za aktivne posege več kot podvojili, kar je predvsem posledica sprejetja intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest.[15] Hitra rast teh izdatkov se je v letu 2010 nadaljevala, saj so se po podatkih Eurostat povečali za 41,8 %. V letih 2009 in 2010 se je tako delež izdatkov za aktivne posege na trgu dela v skupnih izdatkih povečal, v nadaljnjih letih pa zmanjšal. V letu 2011 se je namreč obseg izdatkov za aktivne posege zmanjšal za 35,8 %, zmanjševanje izdatkov pa se je po naši oceni nadaljevalo tudi v letu 2012.

Med izdatki za aktivne posege se je v letu 2009 pri nas podobno kot v EU okrepil delež izdatkov za programe usposabljanja, izstopamo pa pri povečanju izdatkov za začetne spodbude. Močno pa se je pri nas povečal delež sredstev za začetne spodbude, in sicer zaradi uvedbe in širitve programa subvencioniranja samozaposlovanja brezposelnih. Druge države EU v krizi niso povečevale deleža

Slika 15: **Struktura sredstev za aktivne posege na trgu dela v Sloveniji**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

[14] V letu 2009 so v povrečju EU izdatki za podpore na trgu dela znašali 1,4 % BDP; v Sloveniji pa 0,61 % BDP.
[15] Za obe shemi za ohranjenje delovnih mest je bilo v letu 2009 porabljenih okoli 32 mio. EUR.

sredstev za začetne spodbude (glej Sliko 11). Čeprav ZRSZ ukrep spodbujanja samozaposlovanja (ZRZS; 2011) ocenjuje kot zelo uspešen, bi bilo smiselno izvesti tudi raziskovalno evalvacijo programa, ki bi pokazala uspešnost in dejavnike uspešnosti brezposelnih pri samozaposlovanju.

Po velikem povečanju števila vključenih v aktivne posege na trgu dela v letih 2009 in 2010 se je njihovo število v letih 2011 in 2012 močno zmanjšalo. Število vključenih v ukrepe APZ se je v letih 2009 in 2010 v primerjavi z letom 2008 več kot podvojilo. Čeprav so se strukturni problemi na trgu dela v letih 2011 in 2012 še povečali, je število brezposelnih oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja, močno upadlo. To se kaže tudi v zmanjšanju deleža brezposelnih, vključenih v aktivne programe politike zaposlovanja, ki se je po povečanju v letih 2009 in 2010 v letih 2011 in 2012 močno znižal. Delež vključenih brezposelnih je v letu 2010 znašal okoli 60 %, kar je glede na leto 2007 še enkrat toliko. V letu 2012 pa je bil omenjeni delež (26,5 %) celo nižji kot pred krizo, čeprav so se strukturna neskladja v krizi povečala.

Močno se je v letih 2011 in 2012 zmanjšal zlasti delež vključenih dolgotrajno brezposelnih starejših in nizko izobraženih, kar problematično z vidika odpravljanja 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. Kot je razvidno iz tabele 4 se je stopnja vključenosti v obdobju 2010-2012 močno zmanjšala pri brezposelnih, ki so mlajši od 26 let, pri brezposelnih, ki so starejši od 50 let, pri nizko izobraženih in pri dolgotrajno brezposelnih.[16]

Brezposleni so bili v krizi najbolj pogosto vključeni v programe izobraževanja in usposabljanja. Delež brezposelnih, ki so vkjučeni v programe APZ, je bil največji leta 2010. Glede na vrsto programa je bila najvišja stopnja vključenost brezposelnih v programe usposabljanja in izobraževanja (28,7-odstotna) v letu 2010, a se je v zadnjih dveh letih močno zmanjšala. Slednje je z vidika naraščajočih neskaldij na trgu dela neustrezno. Analize učinkovitosti programov APZ (Kluve, 2006) kažejo, da imajo programi praktičnega usposabljanja in ostali kratkotrajnejši programi usposabljanja, ki omogočajo pridobivanje »tržno« relevantnih dodatnih znanj in veščin, pozitivne učinke na zaposlijivost in izhod iz brezposelnosti.

Podobno kot v drugih državah je tudi pri nas število prejemnikov nadomestil za brezposelnost naraščalo hitreje kot število brezposelnih. Povprečno število registriranih brezposelnih je bilo v Sloveniji leta 2012 za 74, 3% večje kot leta 2008, število prejemnikov denarnih nadomestil za brezposelnost pa za 139 %.

Tabela 4: **Stopnja vključenosti brezposelnih v programe APZ, v %**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj brezposelni (BO)	25,7	37,1	48,3	59,2	35,0	26,5
BO, starejše od 50 let	9,2	15,9	18,5	20,5	12,9	12,6
BO, eno leto in več	30,7	33,2	33,5	45,6	25,4	22,4
BO, z nizko izobrazbo	21,3	22,0	30,3	35,6	21,0	15,5
BO, mlajše od 26 let	34,9	42,9	53,3	63,6	37,6	28,9
BO, prejemniki denarnih nadomestil	7,2	14,4	25,4	29,3	21,3	14,9
BO, prejemniki DSP	31,5	35,5	71,3	48,3	25,2	17,3

Vir: ZRZS, preračuni UMAR.

Tabela 5: **Stopnje vključenosti brezposelnih po posameznih vrstah programov, v %**

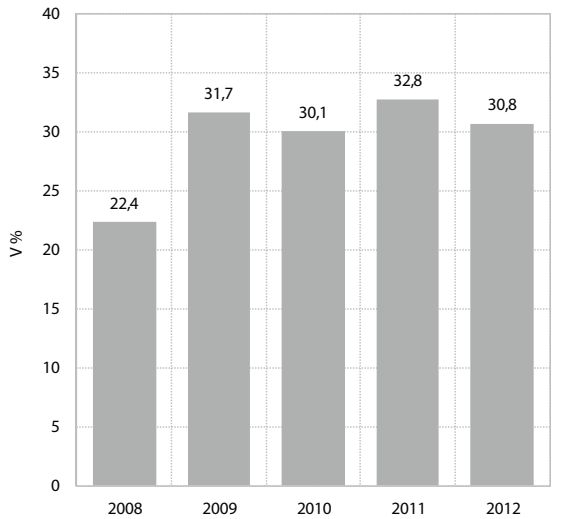
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Usposabljanje in izobraževanje	19,4	20,5	24,9	28,7	15,6	11,2
Spodbude za zaposlovanje	0,6	1,6	5,2	4,3	2,5	1,7
Kreiranje delovnih mest	5,0	7,2	5,6	6,7	2,8	6,0
Spodbujanje samozaposlovanja	0,6	7,7	12,6	19,4	14,2	7,5
Skupaj	25,7	37,1	48,3	59,2	35,0	26,5
Vseživljenjska karierna orientacija	8,2	8,9	11,4	11,8	9,2	8,2

Vir. ZRZS, preračuni UMAR.

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

Na gibanje števila prejemnikov nadomestil je poleg strukture brezposelnih (velik del starejših) vplivalo tudi povečevanje dostopnosti do nadomestil (več glej poglavje 3.2.1.).

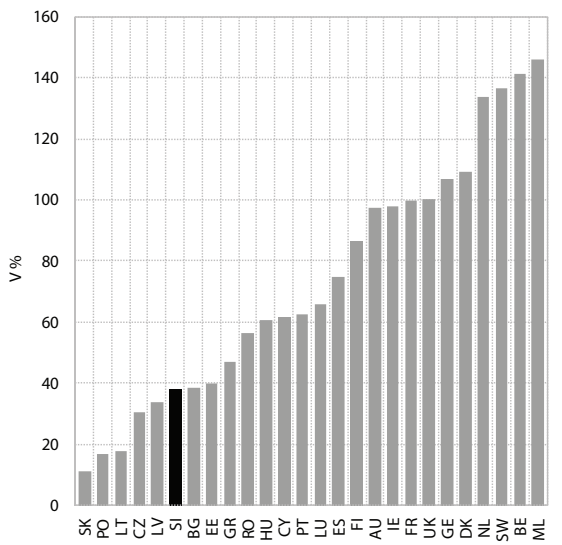
Slika 16: **Delež prejemnikov nadomestil za brezposelnost med brezposelnimi, v %**



Vir: ZRZS, preračuni UMAR.

Delež brezposelnih, ki prejemajo nadomestilo za brezposelnost, se je v Sloveniji v krizi povečal, vendar še vedno precej zaostaja za povprečjem EU. Delež registriranih brezposelnih, ki v Sloveniji prejema nadomestilo, je največjo vrednost beležil leta 2011, ko je znašal 32,8 % in bil za 10 o. t. večji kot leta 2008. Če države EU primerjamo po t. i. stopnji pokritosti brezposelnih z nadomestili (ang. unemployment benefit coverage), ki jo izračunamo kot razmerje med številom prejemnikov in številom registriranih brezposelnih, ugotavljamo, da se Slovenija uvršča med države z nižjimi stopnjami pokritosti.

Slika 17: **Stopnja pokritosti registriranih brezposelnih z nadomestili, v %**



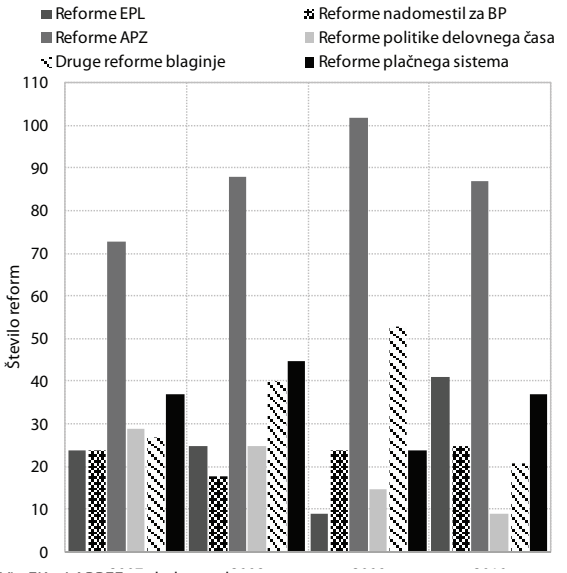
Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Opomba: Stopnja pokritosti brezposelnih z nadomestili (ang. unemployment benefit coverage) se izračuna kot razmerje med številom prejemnikov podpor in številom registriranih brezposelnih. Vrednost stopnje lahko presega 100, ker lahko v nekaterih državah tudi delno zaposleni še vedno prejemajo nadomestilo, čeprav niso več registrirani kot brezposelne osebe.

3. Spremembe v regulaciji trga dela v obdobju 2008–2013

Vpliv regulacije trga dela za njegovo delovanje je s krizo ponovno pridobil na pomenu. Učinki inštitucij, ki jih oblikuje regulacija trga dela, so pogosto predmet empiričnih in teoretičnih razprav. Z naraščanjem problemov na trgu dela so se spremembe inštitucij trga dela intenzivno vrnile tudi na dnevni red nosilcev ekonomske politike. V tem delu se bomo osredotočili na spremembe na področju varovanja zaposlitve in zavarovanja za primer brezposelnosti, saj sta bili omenjena inštituta v obdobju krize zelo pogosto reformirana. Najprej bomo na kratko predstavili reforme na teh dveh področjih v EU, potem pa v Sloveniji, pri kateri bomo podali tudi oceno učinkov letošnjih sprememb.

Slika 18: **Število sprejetih pomembnejših reform na trgu dela držav članic EU**



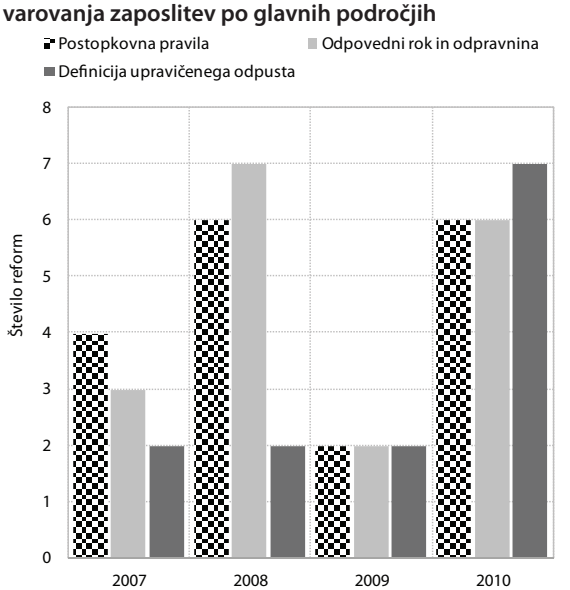
Vir: EK – LABREF podatkovna baza.

3.1 Reforme na trgu dela v EU

V EU se je število reform trga dela v času gospodarske krize povečalo. Gospodarska kriza in nato poslabšanje situacije na trgu dela je države članice EU spodbudil k sprejemanju številnih reform. Razmere v gospodarstvih držav EU so se zaostrile proti koncu leta 2008, države pa so se na zaostrene razmere odzvale predvsem z reformami na področju aktivne politike zaposlovanja (pomoč pri iskanju zaposlitve, dodatno izobraževanje in usposabljanje, subvencije za ustvarjanje delovnih mest …), s posegi v plačne sisteme (zamrznitev ali znižanje plač v javnem sektorju, prilagoditev minimalne plače) in drugimi reformami, osredotočenimi na blaginjo (upravičenost do socialne pomoči in drugih subvencij). Med prvimi fiskalnimi stimulacijami, ki so bile namenjene blaženju učinkov upadanja ekonomske aktivnosti na trgu dela, so bile spodbude povpraševanja po delovni sili, podpora iskalcem zaposlitve in finančna pomoč podjetjem, ki so se spopadala z manjšim povpraševanjem. Kot smo prikazali v poglavju 2.1, so bile poleg okrepljenega izvajanja aktivnih posegov na trgu dela, pomemben del protikriznih ukrepov tudi spremembe v sistemu nadomestil za brezposelnost. V letu 2010 in v luči naraščajoče potrebe po fiskalni konsolidaciji mnogih držav se je število reform, namenjenih dohodkovnemu položaju brezposelnih in ohranjanju blaginje, začelo zmanjševati. V ospredje so prišle strukturne reforme, ki urejajo dolgoročne pomanjkljivosti in neravnovesja na trgu dela, kot so reforme zaposlitvenih razmerij, zlasti varovanja zaposlitve, pri čemer se je njihovo število glede na obdobje pred krizo precej povečalo.

Države poskušajo strukturna neskladja na trgu dela zmanjšati z reformami na področju zakonodaje varovanja zaposlitev. Zakonodaja varovanja zaposlitev je sestavljena iz pravil in postopkov, ki določajo odpuščanje posameznikov in skupin posameznikov ter njihovo zaposlovanje za določen ali nedoločen čas. Reforme na tem področju so namenjene zmanjševanju strukturnih neskladij na trgu dela. Zato ne preseneča, da so se reform varovanja zaposlitve lotile predvsem države s tradicionalno velikimi strukturnimi neskladji na trgu dela. Manj stroga pravila pri odpuščanju so uvedle Italija, Portugalska in Španija,

Slika 19: **Število sprejetih reform na področju varovanja zaposlitev po glavnih področjih**



Vir: EK-–LABREF, podatkovna baza.

nabor razlogov za upravičeno odpustitev so razširili v Španiji in na Portugalskem, podaljšano obdobje poskusnega dela pa je bilo uvedeno v Romuniji in na Slovaškem. Na Portugalskem in v Španiji ter v Grčiji, na Slovaškem, Češkem in v Združenem kraljestvu so bili prav tako znižani stroški in bolj jasno določeni kriteriji upravičenih in neupravičenih odpustitev. Upravičenost za sklepanje pogodb za določen čas so razširili v Romuniji in Litvi, čas dovoljenega trajanja v Romuniji, na Slovaškem in Češkem, število zaporednih sklenitev pogodb pa na Češkem in Slovaškem.

Uvedene reforme urejajo področje individualnih in kolektivnih odpuščanj ter regulacijo pogodb za začasno zaposlitev. Empirične raziskave v splošnem potrjujejo (OECD 2004, EK 2012), da zmanjšanje rigidnosti postopkov in pravil odpuščanja povečuje sposobnost prilagajanja trga dela različnim gospodarskim razmeram, zmanjšuje segmentacijo in pojav dolgotrajne brezposelnosti. Številne države so izvedle reforme na področju varovanja zaposlitve:

1. Španija, ki velja za državo z eno najvišjih stopenj brezposelnosti in segmentiranim trgom dela, je v letu 2012 uvedla obsežno reformo trga dela, ki je vključevala tudi spremembe v zakonodaji varovanja zaposlitve. Postavili so jasne kriterije o upravičeni odpustitvi, podjetjem so ukinili dolžnost izplačila plač posameznikom, ki so bili s podjetjem v sodnem postopku glede upravičenosti odpustitve, znižali so tudi odpravnine pri takšnih odpustitvah, medtem ko so odpravnine pri pogodbah za določen čas nekoliko povišali. Uvedli so novo obliko pogodbe za nedoločen čas, ki vključuje poskusno dobo enega leta in je namenjena zaposlitvam na podlagi državnih subvencij za zaposlitev ranljivih skupin. Za kolektivna odpuščanja tudi ne bo več potrebno imeti administrativnega dovoljenja.

2. Italija, ki se prav tako sooča s segmentiranim trgom dela, je sprejela paket reform, ki vzpostavlja fleksibilnost na strani zaposlovanja in odpuščanja. Na strani fleksibilnosti zaposlovanja so povečali dovoljeno število pripravništev v podjetjih, na drugi strani pa so povečali socialne prispevke za začasne zaposlitve, ki takšni obliki zaposlitve odvzamejo del privlačnosti in jih približajo rednim oblikam zaposlitve. Na strani fleksibilnosti odpuščanja je Italija zaostrila pogoje ponovne zaposlitve ob neupravičeni odpustitvi iz poslovnih ali disciplinskih razlogov, pri čemer bo posameznik v več primerih upravičen do kompenzacije.

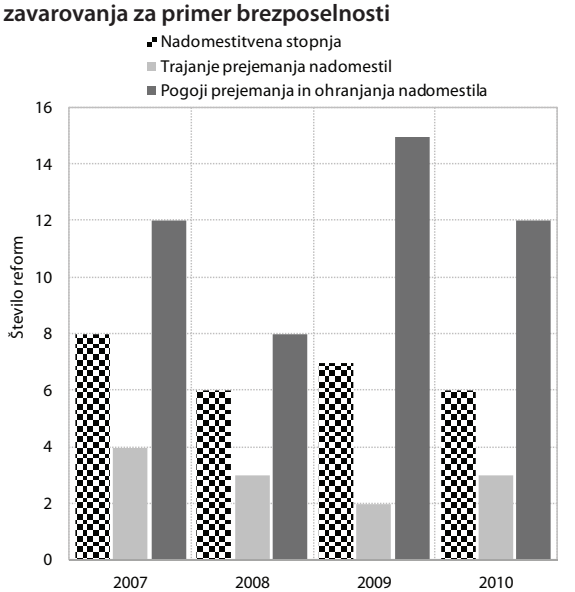
3. Poljska, ki sicer ne izstopa po rigidnosti (merjeno z indeksom varovanja zaposlitve), se sooča z enim izmed najvišjih deležev začasnih zaposlitev v EU. To je posledica pogostega sklepanja pogodb po civilnem in ne delovnem pravu. Poljska je, da bi zmanjšala privlačnost teh pogodb, uvedla spremembe zakonodaje, ki podrobneje urejajo pogoje, pod katerimi se lahko sklene določena oblika pogodbe.

4. ***Francija*** je sprejela reformo, da bi povečala varstvo tako podjetij kot zaposlenih ter zmanjšala segmentacijo na trgu dela; poseben poudarek reform pa je njihova proračunska nevtralnost. Uvedli so možnost dogovora znotraj podjetja o začasnem znižanju plač in delovnega časa v zameno za zagotovitev ohranitve delovnega mesta, pri čemer je lahko zaposleni ob zavrnitvi takšnega dogovora odpuščen iz poslovnega razloga.

5. Na ***Nizozemskem*** so sprejeli dogovor med vlado in socialnimi partnerji o reformi, ki uvaja odpravnine pri vseh odpustitvah, vendar se višina odpravnin zniža in je pogojena z delovno dobo posameznika in ne z njegovo starostjo. Znižali so tudi največje trajanje veriženja pogodb za določen čas in ukinili poskusno delo pri pogodbah z zelo kratko začasno zaposlitvijo.

Število reform na področju denarnih nadomestil za brezposelnost se v obdobju 2008–2010 v državah EU ni bistveno spreminjalo. Njihovo število se je v letu 2008 glede na leto 2007 celo nekoliko zmanjšalo, saj se je gospodarska aktivnost v mnogih državah zmanjšala šele v drugi polovici leta, države pa so reforme začele uveljavljati šele v letu 2009, zato se je število reform na področju nadomestil za brezposelnost v letu 2009 in 2010 rahlo povečalo. Reforme nadomestila za brezposelnost praviloma zajemajo višino nadomestitvene stopnje, čas dolžine prejemanja denarnega nadomestila ter pogoje prejemanja in ohranjanja nadomestila. Empirične raziskave (OECD

Slika 20: **Število sprejetih reform na področju zavarovanja za primer brezposelnosti**



Vir: EK-–LABREF, podatkovna baza.

2011) nakazujejo, da zmanjševanje višine denarnega nadomestila znižuje raven brezposelnosti, skrajšanje trajanja prejemanja nadomestila pa zmanjšuje njeno vztrajnost. Države so reforme na področju nadomestil za brezposelnost uvedle, da bi povečale spodbude brezposelnih pri iskanju zaposlitve, ali podpirale fiskalno konsolidacijo ali stabilizacije dohodkovne varnosti tistih, ki so izgubili zaposlitev. Ukrepe, ki povečujejo spodbudo iskanja zaposlitve z znižanjem višine denarnega nadomestila, so sprejele: Irska, Latvija, Romunija, Portugalska, Slovenija, povišanje nadomestila pa je bilo sprejeto v Belgiji, Bolgariji, Estoniji, na Poljskem in v Italiji. Na Švedskem je so uvedli zmanjševanje odmernega odstotka s trajanjem brezposelnosti (Hemstrom, 2011). Skrajšanje dolžine prejemanja nadomestila so uvedli na Portugalskem, Madžarskem, Slovaškem, Finskem, Češkem in Irskem, podaljšanje trajanja pa na Danskem, v Latviji in Romuniji.

3.2 Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji

Od začetka krize je Slovenija pogosto spreminjala sistem zavarovanja za primer brezposelnosti, v letu 2013 pa so bile uveljavljene tudi spremembe na področju varovanja zaposlitve. S sprejetjem Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) v letu 2010 je Slovenija nekoliko povečala dostopnost in višino nadomestil za primer brezposelnosti. Omenjeni zakon, ki je izboljšal dohodkovno varnost brezposelnih, je stopil v veljavo v letu 2011, ko so v drugih državah že sprejemali reforme, s katerimi so povečevali spodbude za delo. Povečana dohodkovna varnost brezposelnih je bila v veljavi relativno kratko obdobje, saj se je zaradi javnofinančne konsolidacije že sredi leta 2012 višina nadomestil znižala.

3.2.1 Spremembe v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti

V obdobju 2008–2013 je v Sloveniji večkrat prišlo do sprememb v zavarovanju za primer brezposelnosti. Glavno spremembo je prinesel ZUTD, ki se je začel uporabljati s 1. januarjem 2011. Poglavitni namen ZUTD je bilo povečati varnost iskalcev zaposlitve v okviru uvajanja koncepta varne prožnosti, prinesel pa je tudi nove rešitve na področju aktivne politike zaposlovanja. Na področju zavarovanja za primer brezposelnosti se je širil krog obveznih zavarovancev in oseb, ki se lahko prostovoljno zavarujejo za primer brezposelnosti, zaradi tega pa tudi krog upravičencev do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti.

ZUTD je odpravil nekatere pomanjkljivosti v zavarovanju za primer brezposelnosti. Zakon je nekoliko povečal dostop mladih do nadomestil za primer brezposelnosti in dohodkovno varnost brezposelnih. Ena glavnih sprememb ZUTD je širjenje kroga upravičencev do denarnega nadomestila za brezposelnost.[17] Poleg tega je bila povišana vrednost denarnega nadomestila za prve tri mesece prejemanja (povišanje z 70 na 80 odstotkov osnove), kjer je osnova za odmero nadomestila povprečna mesečna plača, ki jo je oseba prejela v obdobju osmih mesecev pred nastankom brezposelnosti. Z zakonom se je tudi podaljšal čas prejemanja nadomestil za starejše brezposelne za 1 mesec.

ZUTD je torej skušal povečati dohodkovno varnost brezposelnih (višino in dostopnost nadomestil), vendar se je sredi leta 2012 višina znova znižala. Dolenc in drugi (2012) ugotavljajo, da se je z novim zakonom povišala nadomestitvena stopnja, verjetnost prejemanja nadomestila (dostopnost) pa se je le malenkostno povečala. Kot smo pokazali v poglavju 2.2, so se izdatki za podpore v Sloveniji v letu 2011 močno povečali, na kar je vplival tudi ZUTD. Kot je razvidno iz tabele 6, je Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) zmanjšal višino odmernega odstotka, ki določa višino nadomestila za obdobje po 3 mesecih brezposelnosti. Zmanjšal je tudi višino maksimalnega in minimalnega nadomestila.

Tabela 6: **Odmerni odstotki nadomestila za brezposelnost**

Trajanje nadomestila	Višina nadomestila v % prejšnje plače			
	ZZZPB (1998–2010)	ZUTD 2011 do ZUJF–junij 2012	ZUJF-junij 2012	Sprememba ZUTD-april 2013
Prve tri mesece trajanja	70	80	80	80
Po treh mesecih	60	60		
Od 4–12 meseca			60	60
Po 12 mesecih			50	50

Vir: ZZZPB, ZUTD, ZUJF, Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUTD, april 2013.

Letošnja sprememba nadomestil skuša ponovno povečati dostopnost za mlade. Sprememba Zakona o urejanju trga dela, ki je stopila v veljavo sredi aprila 2013, uvaja dodatne možnosti za pridobitev nadomestila za brezposelnost za mlajše od 30 le v trajanju 2 mesecev, če imajo 6 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 12 mesecih.

[17] Do nadomestila za brezposelnost je po novem zakonu upravičena brezposelna oseba, ki je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana vsaj devet mesecev v zadnjih dveh letih; po starem zakonu vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih.

Tabela 7: **Potrebno trajanje zavarovanja kot pogoj za pravico do denarnega nadomestila**

Zavarovalna doba	Trajanje pravice DN v mesecih		
	ZZZPB (1998–2010)	ZUTD 2011	Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUTD – april 2013
6 mesecev			2(c)
9 mesecev do 5 let		3(a)	3
1–5 let	3(b)		
5–15 let	6	6	6
15–25 let	9	9	9
Nad 25 let	12	12	12
Starejši od 50 let in več kot 25 let zavarovalne dobe	18	19	19
starejši od 55 let in več kot 25 let zavarovalne dobe	24	25	25

Vir: ZZZPB, ZUTD, ZUJF, Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUTD.
Opombe: (a) 9 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 24 mesecih; (b) 12 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 18 mesecih; (c) 6 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 12 mesecih.

Pomembna novost ZUTD je možnost vključiti delavce z ogroženo zaposlitvijo v vseživljenjsko karierno svetovanje. Za preprečevanje prehoda v brezposelnost oz. hitrega prehoda v novo zaposlitev je bilo z ZUTD (2011) omogočeno, da se na ZRZS kot iskalci zaposlitev prijavijo tudi delavci, pri katerih je zaposlitev ogrožena.[18] Omenjeni delavci so na ZRZS upravičeni do poglobljenega kariernega svetovanja. Po naši oceni ta oblika zgodnje intervencije v praksi žal ni zaživela zaradi omejenih kadrovskih resursov ZRZS. S spremembami ZUTD in novim ZDR v letu 2013 pa mora delodajalec delavcu, ki mu teče odpovedni rok po odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali iz razloga nesposobnosti, omogočiti odsotnost z dela najmanj en dan na teden za vključevanje v ukrepe na področju trga dela. Rešitev je pozitivna z vidika večanja možnosti za čimprejšnjo ponovno zaposlitev. Dokaj neobičajna pa je rešitev, da omenjeno odsotnost z dela posredno plača delavec sam, saj se mu nadomestilo za brezposelnost zniža za čas omenjene odsotnosti z dela. Uzakonjeno novost bi bilo smiselno opredeliti s podzakonskimi akti na način, ki bi onemogočal zlorabe tega inštituta in zagotovil njegovo čim širšo in učinkovito uporabo.

[18] Iskalec zaposlitve, pri katerem je zaposlitev ogrožena, je delavec, ki je v odpovednem roku v primeru odpovedi redne zazposlitve ali pa je iz dokumentacije delodajlaca razvidno, da bo njegovo delo postalo nepotrebno, ali oseba, pri katerem pogodba o zaposlitvi za določen čas preneha velajti najkasneje čez 3 mesece.

3.2.2. Spremembe v varovanju zaposlitve

Najnovejše spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji prinašata Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) in spremembe Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A). Omenjena zakona sta začela veljati sredi aprila 2013 in posegata na področje varovanja zaposlitve. Osrednji cilji sprememb so bili: (i) zmanjšanje segmentacije trga dela; (ii) uveljavitev koncepta varne prožnosti in (iii) povečanje učinkovitosti delovno pravnega varstva ter preprečevanja zlorab. ZDR-1 poenostavlja postopek odpuščanja v primeru individualne odpovedi zaposlenega za nedoločen čas, zmanjšuje stroške odpuščanja redno zaposlenih (odpovedne roke in odpravnine) in uvaja nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. S spremembo ZUTD je bila uvedena možnost začasnega in občasnega dela upokojencev, povečana dostopnost do nadomestil za brezposelnost za mlade do 30 let.

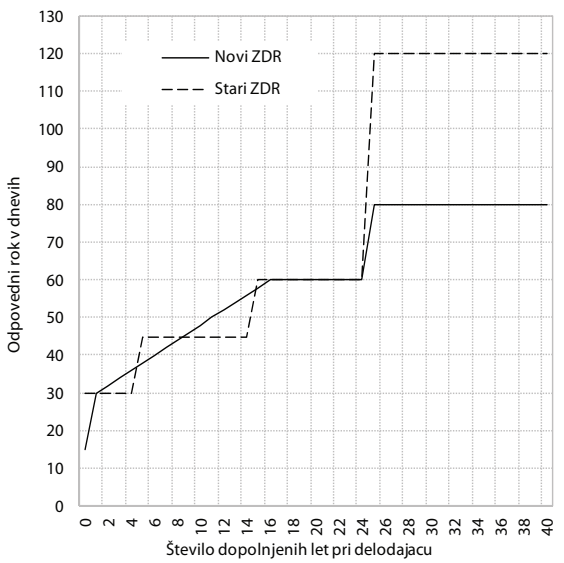
S ciljem zmanjšati segmentacijo trga dela so zmanjšani stroške odpuščanja redno zaposlenih in uvedli nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. Za zmanjšanje razlik med zaposlenimi za določen in zaposlenimi za nedoločen čas novi ZDR: (i) uvaja odpravnino v primeru prenehanja pogodbe za določen čas, ki je sklenjena za eno leto ali manj, v višini 1/5 povprečne mesečne plače;[19] (ii) uvaja dodatne omejitve pri veriženju pogodb za isto delo z zakonsko opredelitvijo istega dela;[20] (iii) uvaja omejitve pri pogodbah za določen čas v primeru agencijskih delavcev;[21] (iv) zmanjšuje najdaljši odpovedni rok v primeru redne zaposlitve in (v) zmanjšuje odpravnine za delavce s 5–10 in 15–20 let delovne dobe.

Novi ZDR poenostavlja postopke odpovedi. Novi zakon poenostavlja ureditev izvedbe zagovora, opušča se zakonsko predpisan oblika (pisna) vabljenja na zagovor s predpisano vsebino in predpisano osebnim vročanjem. Pri poslovnem razlogu opušča obveznost predhodnega obveščanja delavcev o nameravani odpovedi. Po novem je možnost zadržanja učinkovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi na podlagi negativnega mnenja predstavnikov delavcev omejena le na te delavce, prej je veljala za vse. Skrajšuje pa se tudi zumuda pri učinkovanju odpovedi. Vse to vpliva na zmanjšanje ocene varovanja zaposlitve, merjene z OECD indeksom varovanja zaposlitve (glej poglavje 3.2.2.1).

[19] 79. člen ZDR-1.
[20] 51 člen ZDR-1.
[21] ZDR uvaja omejitev števila napotenih delavcev pri uporabniku, ki ne sme presegati 25 % števila zaposlenih delavcev pri uporabniku (59. člen).

Novi ZDR je spremenil odpovedne roke, ki pa že pred reformo niso presegali povprečja OECD. Višina odpravnine in dolžina odpovednih rokov predstavlja pomemben strošek prilagajanja podjetij, ki vpliva na prilagajanje podjetij optimalni ravni zaposlenosti, zmanjšuje odpuščanje, vendar tudi zavira novo zaposlovanje (Mortensen in Pisarides, 1994). Najdaljši odpovedni rok se je znižal s 120 dni na 60 oz. 80 dni.[22] Kot je razvidno iz Slike 20, so se odpovedni roki močno znižali pri delavcih z manj kot 1 leto delovne dobe (skrajšanje s 30 na 15 dni) in pri delavcih z več kot 25 let delovne dobe pri delodajalcu (s 120 na 80 dni), delavcem z 2–4 in 9–14 let delovne dobe pa so se odpovedni roki podaljšali. Ker so podatki o porazdelitvi delavcev po dolžini delovne dobe dosegljivi samo za javni sektor, smo na osnovi podatkov MNZJU izračunali, da so se odpovedni roki skrajšali za več kot polovico javnih uslužbencev, povečali pa za 23 % javnih uslužbencev.

Slika 21: **Primerjava odpovednih rokov v primeru odpovedi iz poslovnega razloga po starem in po novem ZDR**



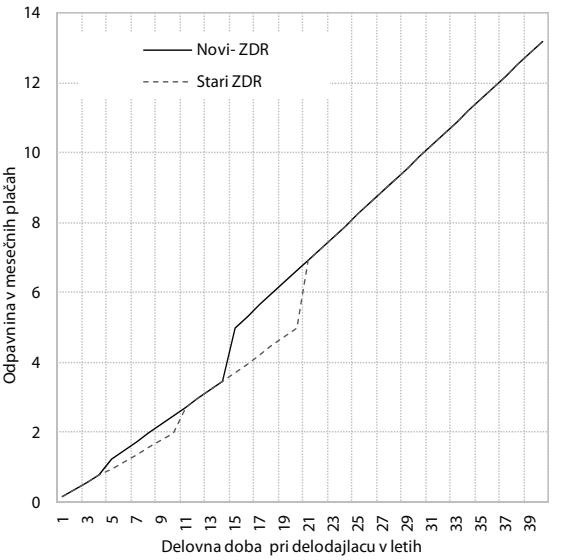
Vir: ZDR, ZDR-1.

Odpovedni roki v Sloveniji so nižji kot v povprečju OECD. Mednarodno primerjavo odpovednih rokov omogoča OECD-jeva baza podatkov o varovanju zaposlitve, ki spremlja odpovedne roke in odpravnine za 3 kategorije delavcev: delavce z 9 meseci, 4 leti in 20 leti delovne dobe. Če primerjamo dolžino odpovednih rokov za omenjene kategorije delavcev za članice OECD, ugotavljamo, da je bila dolžina odpovednih rokov v Sloveniji po starem in novem ZDR (ZDR-1) pod povprečjem OECD, (podrobno glej tabelo P1 v prilogi).

[22] Nad 25 let zaposlitve pri delodajalcu je odpovedni rok 80 dni.

Novi ZDR nekoliko zmanjšuje tudi odpravnine. Najvišja odpravnina sicer ostaja v višini 1/3 plače za vsako leto dela pri delodajalcu, vendar se ta višina uveljavi šele pri več kot 25 letih delovne dobe. Kot je razvidno iz Slike 21, so se odpravnine zmanjšale za delavce z delovno dobo od 5–10 let in 15–20 let. Podatki o porazdelitvi zaposlenih po delovni sobi v javnem sektorju kažejo, da je novi zakon zmanjšal odpravnine za 31,6 % javnih uslužbencev.

Slika 22: **Višina odpravnine glede na delovno dobo delavca po starem in novem ZDR**



Vir: ZDR, ZDR-1.

Slovenija po višini odpravnin odstopa le pri starejših delavcih. Podrobnejša primerjava odpravnin v primeru odpovedi zaposlitve delavcu z 9 meseci, 4 leti in 20 leti delovne dobe kaže, da je po višini odpravnin Slovenija med državami z nadpovprečno visokimi odpravninami le v primeru odpuščanja delavca z 20 leti delovne dobe, ki mu je po starem ZDR pripadalo 6,7 mesečnih plač (po novem ZDR 5 mesečnih plač). V primeru odpuščanja delavca z 20 leti delovne dobe ostaja Slovenija po višini odpravnine nad povprečjem OECD tudi po uveljavitvi novega ZDR (več glej tabelo P1 v Prilogi).

3.2.2.1 Ocena letošnjih sprememb v regulaciji trga dela

Letošnje spremembe v regulaciji trga dela so bile narejene v pravi smeri in bi lahko imele pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost. Spremembe na področju varovanja rednih zaposlitev so bile narejene v smeri povečanja fleksibilnosti, saj so zmanjšale stroške odpuščanja za nekatere kategorije delavcev in poenostavile postopek odpuščanja. Ker pa

je bil namen sprememb tudi zmanjšati segmentacijo na trgu dela, so bile sprejete tudi nekatere spremembe, ki lahko delujejo v smeri zmanjševanja fleksibilnosti (npr. uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas). Sprejete spremembe so tako posledica zasledovanja dveh različnih temeljnih ciljev (povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije) in hkrati kompromisov na pogajanjih socialnih partnerjev. Kljub temu so spremembe narejene v pravi smeri, saj ekonometrične ocene učinkov sprejetih sprememb kažejo na možne pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost.

Indeks varovanja zaposlitve omogoča primerjavo urejenosti trga dela med državami. Za mednarodne primerjave ureditve trga dela in razvrščanje držav po merilu varovanja zaposlitve so strokovnjaki OECD razvili »indeks varovanja zaposlitve« (OECD,1999). Indeks vsebuje opis 21 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih lahko združimo v tri področja oz. podindekse: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved;[23] (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti[24] in (iii) specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju.[25] S ponderiranjem 25 informacij o urejenosti trga dela, ki jih ocenimo z vrednostmi od 0 do 6, dobimo skupni indeks varovanja zaposlitve (OECD,1999). Indeks varovanja zaposlitve ima lahko vrednosti od 0 do 6, pri čemer višje vrednosti indeksa označujejo bolj togo ureditev trga dela oz. večje varovanje zaposlitve.

Z novo ureditvijo se po naši oceni spreminja dobra tretjina posameznih kazalnikov indeksa varovanja zaposlitve. Vrednosti posameznih kazalnikov so se z aprilsko spremembo ZDR in ZUTD spremenile pri 9 od 25 kazalnikov, in sicer pri naslednjih: (i) pri postopku obveščanja pri odpuščanju; (ii) pri številu dni za postopke pred redno odpovedjo; (iii) pri dolžini odpovednega roka pri 9 mesecih delovne dobe; (iv) pri dolžini odpovednega roka pri 4 letih delovne dobe; (v) pri odpravnini pri 20 letih delovne dobe; (vi) pri definiciji neupravičene odpovedi; (vii) pri možnostih vrnitve delavca na delovno mesto po neupravičenem odpustu; (viii) pri maksimalnem skupnem trajanju zaporednih pogodb o zaposlitvi preko agencij za posredovanje dela in (ix) pri zahtevah za registracijo in poročanje agencij za posredovanje dela (glej tabela P2 v Prilogi). Tako pride do spremembe dveh od treh podindeksov indeksa varovanja zaposlitve, saj na področju urejenosti kolektivnega odpuščanja ni bilo sprememb.

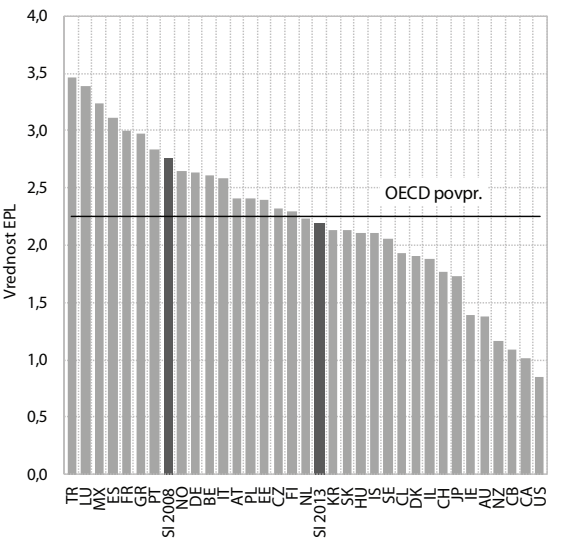
Tabela 8: **Vrednosti indeksa varovanja zaposlitve in njenih podindeksov v letu 2008 in 2013**

	2008 – prejšnja ureditev	2013 – nova ureditev
1. varovanje redne zaposlitve	2,98	1,99
2. ureditev začasnih zaposlitev	2,50	2,13
3. urejenost kolektivnega odpuščanja	2,88	2,88
Skupni indeks varovanja zaposlitve	2,76	2,19

Vir: Za prejšnjo ureditev OECD, za novo ureditev UMAR.

Vrednost indeksa varovanja zaposlitve, ki je po novem pod povprečjem OECD, kaže, da slovenske delovno pravne zakonodaje ni več mogoče šteti za rigidno. S spremembami zakonodaje je prišlo do zmanjšanja togosti ureditve, predvsem pri varovanju redne zaposlitve zoper individualno odpoved. Za sposobnost prilagajanja podjetij je pomembno predvsem znižanje vrednosti podindeksa varovanja redne zaposlitve zoper individualno odpoved, ki se je z vrednosti 2,98 znižal na vrednost 1,99. Nižja pa je tudi vrednost podindeksa ureditve začasnih zaposlitev. To Slovenijo uvršča pod povprečje OECD (2,26). Pred spremembo se je Slovenija uvrščala med države z bolj rigidno ureditvijo odpuščanja redno zaposlenih delavcev in nasploh bolj rigidno delovno

Slika 23: **Indeks varovanja zaposlitve v državah OECD v letu 2008 in v Sloveniji v letu 2013**



Vir: OECD, za Slovenijo za leto 2013 UMAR.

[23] Pri tem se ocenjuje 12 kazalnikov: postopek odpuščanja, odpovedni rok in odpravnina v primeru odpovedi pogodbe zaposlenemu, ki ima 9 mesecev, 4 leta in 20 let delovne dobe, težavnost odpuščanja, dolžina preiskusnega obdobja, opredelitev neupravičenega odpusta in možnost vrenitve nazaj na delovno mesto v primeru neupravičenga odpusta.

[24] Pri tem se ocenjuje: zakonska urejenost zaposlovanja za določen čas in delovanja agencij za posredovanje delovne sile, predvsem število ponovitev pogodb o začasnem delu in omejitve glede trajanja začasnega dela oz. dela za določen čas.

[25] Pri tem se ocenjuje: opredelitev skupinskega odpuščanja, obveščanje sindikatov in pristojnih javnih inštitucij, zahtevano obliko pogajanj, merila za odpuščanje zaposlenih in višino odpravnine.

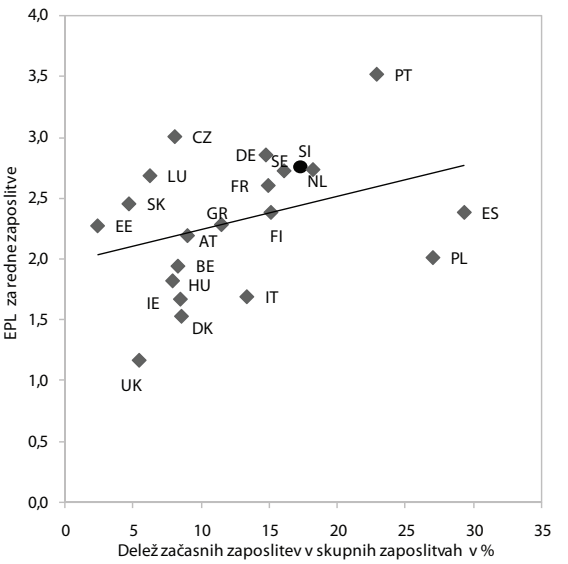
pravno ureditvijo. Po spremembi se je po vrednosti skupnega indeksa Slovenija približala Nizozemski, Slovaški in Madžarski.

Nekatere letošnje spremembe v regulaciji trga dela, ki jih z metodologijo indeksa varovanja zaposlitve ne moremo ovrednotiti, bi lahko zmanjševale fleksibilnost. Čeprav indeks varovanja zaposlitve po letošnji spremembi kaže na precejšnje zmanjšanje rigidnosti, se moramo pri ocenjevanju zavedati, da omenjeni indeks ne zajema vseh sprememb, ki jih je prinesla nova zakonodaja. V zvezi z začasnimi zaposlitvami s pomočjo indeksa varovanja zaposlitve ni možno oceniti vseh predvidenih sprememb zakonske ureditve. Med spremembami namreč najdemo tudi takšne, ki lahko fleksibilnost trga dela zmanjšujejo. Med njimi je pomembno izpostaviti uvedbo odpravnin v primeru pogodb za določen čas; ki sicer zmanjšujejo razliko med varovanjem zaposlitve za določen čas in nedoločen čas ter imajo zato lahko pozitiven učinek na zmanjšanje dualizma oziroma segmentacije. V pogojih velike negotovosti bi lahko ta sprememba zmanjšala interes delodajalcev po zaposlovanju za določen čas in s tem zmanjšala že tako skromno zaposlovanje. Tudi uvedba kvote pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas lahko za nekatera podjetja predstavlja omejitev; s tem se za njih lahko zmanjša fleksibilnost pri prilagajanju zaposlenosti povečanju ali zmanjšanju poslovnih priložnosti.

Spremembe so prinesle tudi ukinitev obveznega letnega poročanja agencij za posredovanje dela, ki znižuje indeks varovanja zaposlitve, vendar se opušča osnova za nadzor in spremljanje delovanja teh agencij. V okviru urejenosti delovanja agencij za posredovanje delavcev se ocenjuje tudi obvezno poročanje teh agencij, ki pa po naši presoji na sposobnost prilagajanja podjetij ne vpliva. Z letošnjo spremembo ZUTD je bila obveznost letnega poročanja ukinjena. Menimo, da ta sprememba ni povečala fleksibilnosti trga dela, ampak se je s tem opustila osnova za nadzor nad poslovanjem teh agencij in spremljanje obsega tako zaposlenih delavcev pri nas, ki se je v krizi več kot podvojil.

Spremembe vrednosti podindeksov nakazujejo možnost znižanja segmentacije trga dela, vendar lahko takšen učinek zmanjšujejo nekatere druge ureditve. Močno varovanje rednih zaposlitev praviloma povečuje uporabo začasnih zaposlitev in povroča segmentacijo trga dela. Nekatere empirične analize kažejo, da rigidnost podindeksa varovanja redne zaposlitve povečuje pogostost uporabe začasnih oblik zaposlovanja. Kot je razvidno iz Slike 23, imajo v državah, kjer je varovanje redne zaposlitve močnejše, praviloma večji delež začasnih zaposlitev. Spremembe smo zato presodili tudi glede na to, ali lahko dosežejo cilj zmanjšanja segmentacije. Na podlagi večjega znižanja pdindeksa varovanja redne zaposlitve kot podindeksa urejenosti začasnih zaposlitev, ugotavljamo, da bodo razlike v položaju delavcev, zaposlenih za določen čas in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, manjše, kar bi lahko vodilo k zmanjšanju segmentacije trga dela. Na obstoj segmentacije bo še vedno vplivalo študentsko delo. Kljub povečanju koncesijske dajatve ostaja študentsko delo namreč cenovno in proceduralno še vedno privlačno ter bo še naprej oteževalo zmanjševanje segmentacije. Poleg tega nova zakonska ureditev uvaja še dodatno konkurenco novim zaposlitvam, tj. začasno in občasno delo upokojencev. Zaradi tega je vprašljivo, ali lahko pričakujemo, da bi spremembe pomembneje vplivale na večji obseg sklepanja pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas in s tem na zmanjšanje segmentacije.

Slika 24: **Indeks varovanja redne zaposlitve in razširjenost začasnih zaposlitev v letu 2008**



Vir: OECD, Eurostat.

Indeks varovanja zaposlitve smo uporabili tudi pri kvantitativni oceni učinkov sprememb. Kljub svojim metodološkim pomanjkljivostim indeks varovanja zaposlitve predstavlja sintezni indeks, ki omogoča primerjave urejenosti trga dela med državami in v določenih časovnih obdobjih. Kot je razvidno iz tabele 9, se je indeks varovanja zaposlitve v Sloveniji po osamosvojitvi zniževal. Do prvega bistvenega znižanja po osamosvojitvi je prišlo leta 1998, ko je Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti uredil in dovolil delovanje agencij za posredovanje delovne sile. Drugemu večjemu zmanjšanju pa smo bili priča letos, ko sta se spremenila tako urejenost začasnih zaposlitev in zmanjšalo varovanje redne

Okvir 2: **Ocena funkcije povpraševanja po delovni sili**

Vpliv sprejetih sprememb v regulaciji trga dela, merjenih skozi indeks varovanja zaposlitve (EPL), na zaposlenost in fleksibilnost dela v Sloveniji smo vrednotili s pomočjo dinamične funkcije povpraševanja po delu. Vrednotena dinamična funkcija povpraševanja po delu, ki sledi iz Hamermeshevega dinamičnega modela povpraševanja po delu, kaže na to, kakšne so sposobnosti in možnosti delodajalcev za hitro spreminjanje ravni zaposlenosti v podjetjih in predvsem, kaj je tisto, kar najbolj vpliva na njihove odločitve (stroški dela, prihodki od prodaje, stroški kapitala, …) in v kolikšni meri. Za samo ocenjevanje le-te smo uporabili posplošeno metodo renutkov (GMM metodo) oziroma Blundell-Bond cenilko,

$$\ln EMP_{i,t} = \sum_{j=1}^{n} \alpha_j \ln EMP_{i,t-j} + \sum_{j=1}^{n} \beta_j \ln LCEMP_{i,t-j} + \sum_{j=1}^{n} \gamma_j \ln S_{i,t-j} + \sum_{j=1}^{n} \lambda_j (\ln LCEMP_{i,t-j} \times EPL_{t-j}) +$$
$$\sum_{j=1}^{n} \eta_j (\ln LCEMP_{i,t-j} \times EPL_{t-j} \times Dkriza_t) + \tau Dkriza_t + \sigma EPL_t + u_i + \varepsilon_{i,t},$$
$$i = 1,\ldots, N; t = 1,\ldots, T_i \qquad (y)$$

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 plača), S so realni čisti prihodki od prodaje, $Dkriza$ je slamnata spremenljivka, ki zavzema vrednost ena po letu 2008, *EPL* pa je indeks varovanja zaposlitve.

V Preglednici 10 so predstavljene ocene dinamičnih funkcij povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo za obdobje 1995–2011. Funkcija je zaradi preverjenosti robustnosti rezultatov ovrednotenana z dvema različnima indeksoma reform. V drugem stolpcu je za oceno reforminih ukrepov uporabljen celoten indeks EPL, v tretjem stolpcu pa samo njegova najpomembnejša komponenta – regular contract.

Tabela 10: **Ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo, odvisna spremenljivka je logaritem števila zaposlenih**

	Celoten indeks varovanja zaposlitve – EPL		Varovanje redne zaposlitve	
	koef.	stand. nap.	koef.	stand. nap.
EMP(T-1)	0,99*	0,02	0,98*	0,02
EMP(T-2)	-0,12*	0,01	-0,11*	0,01
LCEMP	-0,84*	0,12	-0,46*	0,08
LCEMP(T-1)	0,59*	0,09	0,53*	0,08
LCEMP(T-2)	-0,3*	0,06	-0,21*	0,07
*LCEMP*EPL*	0,18*	0,04	0,02	0,02
*LCEMP*EPL(T-1)*	-0,01*	0,003	-0,003*	0,00
*LCEMP*EPL(T-2)*	0,02*	0,003	0,01*	0,00
*LCEMP*EPL*Dkriza*	-0,02*	0,01	-0,01**	0,006
*LCEMP*EPL*Dkriza(T-1)*	0,002*	0,001	0,002*	0,00
*LCEMP*EPL*Dkriza(T-2)*	-0,05*	0,001	-0,005*	0,00
S	0,47*	0,04	0,50*	0,03
S(T-1)	-0,37*	0,03	-0,39*	0,03
Dkriza	0,12*	0,07	0,15**	0,06
EPL	-0,57*	0,13	-0,07	0,08
	χ^2 Sargan (124) = 152 P=(0.06), M1=-20 M2 = 0.03		χ^2 Sargan(124)=142 P=(0.12,) M1=-19 M2 = 0.73	
Število enot = 95.276 in N = 13.775				

Opomba: WC – robustna dvostopenjska cenilka. Vse spremenljivke so v logaritmih. Robustne standardne napake. */**pomeni statistično značilne koeficiente pri eno/petodstotni stopnji tveganja. Konstanta ni poročana.
Legenda: MP – zaposlenost (število zaposlenih glede na delovne ure), LCEMP – stroški dela, EPL – indeks varovanja zaposlitve,Dkriza – slamnata spremenljivka za krizo, S – prihodki od prodaje, P – verjetnost. Stroški dela in prodaja so deflacionirani z indeksom cen proizvajalcev.

Tabela 9: **Indeks varovanja zaposlitve v Sloveniji v obdobju 1991–2013**

	1991–1992	1993	1994–1997	1998-2003	2003–2007	2008-2012	2013
Indeks varovanja zaposlitve –-skupaj	4,2	4,0	4,1	3,1	2,7	2.8	2,2
a) Redne zaposlitve	3,8	3,8	4,0	4,0	2,7	3,0	2,0
b) Začasne zaposlitve	4,4	3,9	3,8	1,3	2,0	2,5	2,1
(c) Kolektivno odpuščanje	4,7	4,9	5,3	5,3	4,8	2,9	2,9

Vir: Vodopivec, M. et al. (2012) ocene do leta 2012, za leto 2013 ocena UMAR.

zaposlitve. S pomočjo indeksa smo skušali ugotoviti, ali je sprememba varovanja zaposlitve v Sloveniji vplivala na zaposlenost.

Kvantitativno smo učinke letošnjih sprememb v regulaciji ocenili s pomočjo funkcije povpraševanja po delovni sili (glej Okvir 2). Vpliv sprejetih sprememb v regulaciji trga dela, merjenih z indeksom varovanja zaposlitve (EPL), na zaposlenost in fleksibilnost dela v Sloveniji smo ocenjevali z uporabo dinamične funkcije povpraševanja po delu, le-to pa smo ocenjevali na osnovi podatkov gospodarskih družb v Sloveniji.Učinke sprejetih sprememb v regulaciji trga dela na zaposlenost smo analizirali s pomočjo celotnega indeksa varovanja zaposlitve ter s pomočjo njegove najpomebnejšega podindeksa varovanja redne zaposlitve. Ocene obeh modelov so zelo podobne, kar potrjuje osnovne rezultate. Kot je razvidno iz zapisa ocenjevane funkcije in ocen iz tabele 10, gre za nelinearen vpliv sprejetih sprememb na zaposlenost, ki je odvisen od ravni stroškov dela. Ob upoštevanju celotnega indeksa varovanja zaposlitev so vsi koeficienti statistično značilno različni od nič, kar pa ne drži v celoti v drugem modelu, ko celoten indeks varovanja zaposlitve nadomestimo s podindeksom varovanja redne zaposlitve. S pomočjo porazdelitve stroškov dela smo poskušali ovrednotiti celoten vpliv varovanja zapolitve na zaposlenost in ugotovili, da je celoten učinek pozitiven, čeprav skromen. Podoben rezultat dobimo tudi z oceno osnovnega modela

Okvir 3: **Kratek pregled rezultatov analiz učinkov reform varovanja zaposlitve**

Empirične študije, ki proučujejo učinke varovanja zaposlitev na trg dela, pogosto uporabljajo indeks varovanja zaposlitve. Za namen mednarodnih primerjav elastičnostit zakonodaje varovanja zaposlitev je OECD razvil indeks varovanja zaposlitve (EPL index – employment protection legislation index). EPL indeks kvantificira informacije o urejenosti trga dela in omogoča lažjo primerjavo fleksibilnosti zakonodaje varovanja zaposlitev med različnimi državami.

Večja elastičnost zakonodaje varovanja zaposlitev praviloma povečuje tokove v in iz brezposelnosti, zmanjšuje brezposelnost ranljivih skupin, dolgotrajno brezposelnost in segmentacijo trga dela. Bolj elastična zakonodaja varovanja zaposlitve omogoča podjetjem lažje zaposlovanje in tudi odpuščanje. Kadar lahko podjetja lažje zaposlujejo, ne da bi bila ob odpustitvi deležna večjih stroškov, se bodo povečali tokovi iz brezposelnosti. Po drugi strani pa lažje odpuščanje povečuje tokove v brezposelnost. Empirične raziskave nakazujejo (npr. OECD 2004, Bassanini in Duval, 2006, EC 2012, Bouis et al., 2012), da je končni učinek reform varovanja zaposlitev na agregatno raven zaposlenosti ali brezposelnosti zaradi izravnanih tokov v in iz brezposelnosti nejasen. Nekoliko več konsenza pa je po raziskavah pri učinku reform na brezposelnost med ranljivimi skupinami na trgu dela, kot so mladi in ženske, saj bolj elastična zakonodaja zmanjšuje ovire pri njihovem vstopanju na trg dela, zaradi česar znižuje njihovo brezposelnost (Bouis et al., 2012). Bolj elastična zakonodaja tudi zmanjšuje dolgotrajno brezposelnost, saj brezposelne osebe zaradi povečanih tokov v in iz brezposelnosti tam ostanejo krajši čas. Tudi manj rigidna zakonodaja na področju varovanja zaposlitev za nedoločen čas zmanjšuje segmentacijo na trgu s spodbujanjem ustvarjanja takšnih zaposlitev, pri čemer se zmanjšuje delež začasnih zaposlitev.

Učinki reform zakonodaje varovanja zaposlitev se razlikujejo glede na gospodarske razmere. Čeprav tokovi v in iz brezposelnosti ne vplivajo bistveno na agregatno zaposlenost ali brezposelnost, so lahko kratkoročni učinki reform varovanja zaposlitev na brezposelnost pozitivni ali negativni, v odvisnosti od gospodarskih razmer ob uveljavitvi reform. Kadar bolj elastična zakonodaja podjetjem dopušča lažje prilagajanje različnim gospodarskim razmeram, imajo reforme v ugodnih gospodarskih razmerah pozitiven učinek na zmanjševanje brezposelnosti, saj podjetja lažje in hitreje zaposlujejo. Uveljavitev bolj elastičnihreform varovanja zaposlitev ob slabih gospodarskih razmerah pa lahko vpliva na povečan odliv iz zaposlenosti v brezposelnost (Bouis et al., 2012).

(celoten indeks varovanja zaposlitve), iz katerega izključimo vse interakcijske člene.

Ekonometrične ocene funkcije povpraševanja kažejo, da bi sprejete spremembe lahko imele pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost, hkrati pa bi lahko povečale prilagodljivost zaposlenosti na spremembe stroškov dela. Sprejete spremembe bi lahko pozitivno vplivale na povečanje elastičnosti zaposlenosti na stroške dela, in sicer je zmanjšanje indeksa (kar pomeni bolj fleksibilen trg dela) povezano s povečanjem elastičnosti zaposlenosti na stroške dela, tako na kratek kot na dolgi rok. V krizi je to povečanje elastičnosti za malenkost nižje. Pri tem je potrebno poudariti, da je zaradi krize, ki sovpada s povečanjem vrednosti indeksa varovanja zaposlitve ter pomembno vpliva tudi na druge komponente povpraševanja po delu, predvsem na padec prodaje, zelo težko ovrednotiti dejanski vpliv varovanja zaposlitve na celotno zaposlenost. Kljub temu lahko rečemo, da bi sprejete spremembe, ki se odražajo skozi spremembe indeksa varovanja zaposlitve, lahko imele pozitiven, čeprav majhen, vpliv na zaposlenost. Le-ta se pozna predvsem skozi povečano fleksibilnost trga dela, kar je dober temelj za pospešeno povečevanje zaposlenosti po ponovnem zagonu gospodarske rasti.

Z vidika koncepta varne prožnosti letošnje spremembe nekoliko krepijo komponento fleksibilnosti pogodbenih razmerij, a se od koncepta vendarle oddaljujejo. Z letošnjimi spremembami ureditve je končno prišlo tudi do spremembe na področju fleksibilnosti pogodbenih razmerij. Po drugi strani je Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) znižal višino nadomestil (znižani so bili odmerni odstotki in najvišja mogoča višina nadomestila), kar je po našem mnenju sicer povečalo spodbude za delo, vendar hkrati zmanjšalo dohodkovno varnost brezposelnih. V letu 2012 se je ponovno zmanjšalo število oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja, ki še ne odigrava ustrezne vloge za varno prožnost. Tudi vključenost odraslih v vseživljenjsko učenje, ki je eden izmed stebrov varne prožnosti, je v zadnjem letu močno upadla, nizki pa sta predvsem stopnji vključenosti starejših in nizko izobraženih.

4. Izzivi

Zaradi poslabšanja razmer in povečanja *strukturnih problemov na trgu dela je oblikovanje sklopa ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, eden izmed glavnih izzivov ekonomske politike.* V obdobju 2008–2012 je stopnja delovne aktivnosti v Sloveniji upadla bolj kot v večini drugih držav EU, kar je povezano z večjim padcem gospodarske aktivnosti zaradi strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva, delno pa tudi z vplivom precejšnjega povečanja minimalne plače na znižanje konkurenčnosti. Strukturni problemi trga dela so se v tem obdobju povečali, uvrščamo se tudi med države, kjer se je dolgotrajna brezposelnost v zadnjih letih najbolj povečala. Slovenski cilj v okviru strategije EU 2020, da bi do leta 2020 dosegli 75-odstotno stopnjo delovne aktivnosti (prebivalstva v starostni skupini 20–64 let) je postal nedosegljiv, saj bi bila za za dosego le-tega potrebna povprečna letna 1-odstotna rast v obdobju 2013–2020. Za obrnitev trenda in vsaj postopno približevanje zastavljenemu cilju bi Slovenija morala čim prej 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. Poleg drugih strukturnih reform je treba napore usmeriti v konsolidacijo javnih financ, učinkovito sanacijo bančnega sistema, ustvarjanje spodbudnega poslovnega okolja (podrobneje glej UMAR, Poročilo o razvoju 2013).

Zaradi problema segmentacije trga dela in potrebnega povečanja odzivnosti trga dela na krizne razmere je treba oblikovati manjkajoče sklope reforme trga dela in spremembe nekaterih inštitucij trga dela. Spremembe na področju varovanja rednih zaposlitev so bile narejene v smeri povečanja fleksibilnosti, saj so zmanjšale stroške odpuščanja za nekatere kategorije delavcev in poenostavile postopek odpuščanja. Ker pa je bil namen sprememb tudi zmanjšanje segmentacije na trgu dela, so bile sprejete tudi nekatere spremembe, ki jih indeks varovanja zaposlitve ne zajema, in lahko delujejo v smeri zmanjševanja fleksibilnosti (npr. uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas). Sprejete spremembe so tako posledica zasledovanja dveh različnih temeljnih ciljev (povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije) in hkrati kompromisov na pogajanjih socialnih partnerjev. Kljub temu pa so spremembe usmerjene v pravo smer, saj ekonometrične ocene učinkov sprejetih sprememb kažejo na možne pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost. Kljub vsemu je nujno potrebno spremljanje učinkov že izvedenih

sprememb v regulaciji trga dela in njihova korekcija v delu, ki bi lahko v prihodnje povečal fleksibilnost trga dela. Ker je študentsko delo pomemben vzrok za močno segmentacijo trga dela pri nas, je izziv tudi drugačna ureditev študentskega dela. Pri tem je treba upoštevati vse posledice morebitnega zakonskega urejanja študentskega dela, ki bi jih lahko imelo na kazalce položaja mladih na trgu dela in na njihov ekonomsko socialni položaj med izobraževanjem. Hkrati pa je treba za povečanje odzivnosti trga dela na krizne razmere izpostaviti tudi potrebo po reformi drugih inštitucij trga dela, zlasti povečanje učinkovitosti APZ in delovanja zavoda za zaposlovanje ter bolj odzivnega sistema plač.

Zaradi velikih strukturnih problemov na trgu dela je izziv tudi okrepitev programov APZ. Z možnostjo vključevanja delavcev z ogroženo zaposlitvijo v programe vseživljenjskega kariernega svetovanja se povečuje pomen teh programov za preprečevanje prehoda v brezposelnost in s tem tudi potreba po okrepitvi sredstev za t. i. storitve na trgu dela. V letih 2011 in 2012 se je močno zmanjšala vključenost dolgotrajno brezposelnih, starejših in nizko izobraženih brezposelnih v programe APZ, močno se je znižala vključenost brezposelnih v programe usposabljanja in izobraževanja, kar je z vidika naraščajočih neskladij na trgu dela neustrezna politika. Izziv predstavlja oblikovanje in razširitev programov za preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost in programov usposabljanja na delovnem mestu v sodelovanju z delodajalci. Za zmanjšanje strukturnih neskladij bi bilo na kratek rok smiselno okrepiti vlogo programov APZ na področju izobraževanja in usposabljanja, ki morajo biti bolj povezani s potrebami delodajalcev. Za bolj sistematično rešitev pa bi bilo potrebno vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanja potreb delodajalcev po veščinah in znanjih. Z uveljavitvijo sprememb Zakona o urejanju trga dela, ki ukinja obvezno prijavo prostega delovnega mesta na ZRZS, se je namreč izgubila osnova za sistem spremljanja povpraševanja po poklicnih profilih. Leta pa predstavlja pomemben vir javnih informacij o možnostih zaposlovanja za šolajoče, ki se odločajo za nadaljnje šolanje in informacij za vodenje politike izobraževanja ter oblikovanje programov aktivne politike zaposlovanja.

Močno poslabšanje položaja mladih na trgu dela v krizi zahteva oblikovanje ukrepov za izboljšanje zaposlitvenih možnosti mladih. Slovenija sodi med države, kjer se je stopnja brezposelnosti med mladimi v krizi najbolj povečala. 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. Omenjena neskladja obstajajo tudi na ravni srednješolskega in poklicnega izobraževanja. Zaradi staranja prebivalstva in vlaganj v izobraževanje je potrebno omejiti beg možganov in uporabiti znanje in sposobnosti mladih. Ker so mladi postali prva prioritetna skupina v evropski politiki zaposlovanja, so na ravni EU v okviru programa t. i. Jamstva za mlade (Youth Guarantee) razpoložljiva sredstva za oblikovanje programov, namenjenih zaposlovanju mladih.[26] V nekaterih državah posebne sheme za mlade že izvajajo, v Sloveniji pa moramo inovativne in učinkovite programe ter pristope za izvajanje jamstva za mlade čim prej oblikovati in pričeti izvajati tudi s pomočjo razpoložljivih evropskih sredstev. Analize brezposelnosti mladih že vrsto let opozarjajo na neusklajenost mreže izobraževalnih programov na srednješolskem in terciarnem nivoju s potrebami trga dela. Vpis mladih na poklicne in strokovne programe, po katerih trg dela stabilno povprašuje, je vse manjši, na drugi strani pa se je vključenost v terciarno izobraževanje močno povečala. S tem so mladi svoj vstop na trg dela bolj odlagali kot povečevali učinkovitost vstopanja. Slednje predstavlja ključni problem našega izobraževalnega sistema, za katerega bi morali skupaj iskati rešitve tako nosilci politike izobraževanja in zaposlovanja kot socialni partnerji, zlasti delodajalci. Samo z vključenostjo delodajalcev v pripravo in izvedbo izobraževalnih programov lahko mladim zagotovimo kvalitetno poklicno in strokovno izobraževanje ter prehajanje v zaposlitve preko pripravniških in podobnih shem praktičnega uvajanja v poklicno delo.

Za večjo odzivnost plač na krizne razmere bi bilo smiselno razmisliti tudi o drugačnem sistemu določanja plač. Plače so se padcu gospodarske aktivnosti manj prilagajale kot zaposlenost. Na manjše prilagajanje je izrazito vplivalo povišanje minimalne plače in način določanja plač (večinoma na ravni dejavnosti). Ekonomska teorija ugotavlja, da oblikovanje plač na ravni dejavnosti praviloma daje manj možnosti za prilagajanje plač kot pogajanja na ravni podjetij. Različne študije[27] kažejo, da v Sloveniji na določanje (in s tem tudi gibanje) plač odločilno vpliva ureditev v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti. Zato je izziv, kako zagotoviti večjo odzivnost plač preko podjetniških koletkivnih dogodb. Obenem pa bi bilo smiselno proučiti tudi sistem določanja minimalne plače. Ob enem največjih znižanj gospodarske aktivnosti v EU v času krize je Slovenija

[26] Konec februarja 2013 so se namreč vse članice EU zavezale, da bodo najkasneje z letom 2014 vsakemu mlademu do 25. leta starosti ponudile kvalitetno zaposlitev, vključitev v izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo v obdobju do 4 mesecev po zaključku izobraževanja ali po nastanku brezposelnosti.

[27] Analize in ankete v okviru projekta ECB, Wage dynamic network.

beležila največje zvišanje minimalne plače, ki se je v obdobju 2008–2012 realno povečala skoraj za 30 %. V razmerah precejšnjega padca gospodarske aktivnosti, znižanja zaposlenosti, stagnacije plač v zasebnem in znižanju plač v državnem sektorju ter negotovih obetih za prihodnje bi bilo smiselno dopustiti zakonsko možnost manjšega povišanja oziroma neusklajevanja minimalne plače, kot imajo to urejeno ponekod v EU. V javnem sektorju pa postopoma postaja problematičen način prilagajanja mase plač ciljem fiskalne konsolidacije. Pri tem so namreč v zadnji letih prevladovali ukrepi, ki so onemogočali stimulativno politiko nagrajevanja zaposlenih. S tega vidika je v pogojih nadaljne konsolidacije izziv oblikovanje ukrepov na področju plač ali sprememb v sistemu plač, ki bi bili bolj stimulativen in ne bi vodili v uravnilovko.

Priloga

Tabela P1: **Odpovedni roki in odpravnine v tednih za zaposlene po treh skupinah dolžine delovne dobe nekaterih OECD držav za leto 2008**

država		Odpovedni rok 1)			Odpravnina 2)		
		za delavca z delovno dobo			za delavca z delovno dobo		
		9 mesecev	4 leta	20 let	9 mesecev	4 leta	20 let
Avstrija	Modri ovratniki	2	2	2	0	0	0
	Beli ovratniki	6	8	16	0	0	0
Belgija	Modri ovratniki	5	5	16	0	0	0
	Beli ovratniki	12	12	60	0	0	0
Češka	Vsi zaposleni	8	8	8	0	0	0
	Nepotrebni zaposleni				12	12	12
Danska	Modri ovratniki	3	8	10	0	0	0
	Beli ovratniki	12	16	24	0	0	12
Estonija	Likvidacija podjetja	8	8	8	8	8	16
	Odvečni/nepotrebni zaposleni	8	8	16	8	8	16
	Neustreznost zaposlenega	4	4	4	4	4	4
Finska	Vsi zaposleni	2	4	24	0	0	0
Francija	Vsi zaposleni	4	8	8	0	3,2	26,8
Grčija	Modri ovratniki	0	0	0	0,7	2,14	16
	Beli ovratniki	4	12	64	2,14	6	32
Irska	Vsi zaposleni	1	2	8	0	0	0
	Odvečni zaposleni	2	2	8	0	3,6	16,4
Italija	Modri ovratniki	0,86	1,29	1,7	0	0	0
	Beli ovratniki	2,1	8	16			
Luksemburg	Vsi zaposleni	8	8	24	0	0	24
Madžarska	Vsi zaposleni	4	5	12,8	0	4	20
Nemčija	Osebni razlogi	4	4	28	0	0	0
	Poslovni razlogi				1,6	8	40
Nizozemska	Odpoved s strani zavoda za zaposlovanje	4	4	12	0	0	0
	Odpoved s strani sodišča	0	0	0	0	24	72
Norveška	Vsi zaposleni	4	4	12	0	0	0
Poljska	Vsi zaposleni	4	12	12	0	0	0
Portugalska	Vsi zaposleni	2,1	4,2	10,7	12	16	80
Slovaška	Vsi zaposleni	8	8	12	8	8	12
Slovenija	Poslovni razlogi	4	4	10,7	0	3,2	46,9
	Krivdni razlog	4	4	8,5			
Slovenija (ZDR-1)	Poslovni razlogi	2	5,1	8,5	0	3,2	35
Španija	Vsi zaposleni	4	4	4	2,8	14	68
Švedska	Vsi zaposleni	4	12	24	0	0	0
Švica	Vsi zaposleni	4	8	12	0	0	10
Velika Britanija	Vsi zaposleni	1	4	12	0	0	0
	Nepotrebni zaposleni				0	4	20

Vir: OECD detailed description of emplyoment protection in OECD and selected countries.
Opombi: 1- odpovedni roki so izraženi v tednih, 2- odpravnine so izražene v številu tedenskih plač

Tabela P2: **Podrobni kazalniki indeksa varovanja zaposlitve**

	Ime kazalca	**2008-prejšnja ureditev**	**2013-nova ureditev**
REG1	Postopki obveščanja	6	4
REG2	Število dni za postopke pred odpovedjo redne zapolitve	2	1
REG3A	Dolžina odpovednega roka pri 9 mesecih delovne dobe	3	2
REG3B	Dolžina odpovednega roka pri 4 letih delovne dobe	3	2
REG3C	Dolžina odpovednega roka pri 20 letih delovne dobe	1	1
REG4A	Višina odpravnine pri 9 mesecih delovne dobe	0	0
REG4B	Višina odpravnine pri 4 letih delovne dobe	2	2
REG4C	Višina odpravnine pri 20 letih delovne dobe	3	2
REG5	Opredelitev neupravičene odpovedi	4	2
REG6	Trajanje poskusnega obdobja	3	3
REG7	Odškodnina v primeru neupravičene odpovedi	3	2
REG8	Možnost vrnitve na delovno mesto po neupravičeni odpovedi	4	4
REG9	Maksimalni rok za zahtevo po ugotovitvi nezakonitosti odpovedi	1	1
FTC1	Upravičeni razlogi za pogodobo o zaposlitvi za določen čas	2	2
FTC2	Največje število zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas	0	0
FTC3	Največje skupno trajanje zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas	2	3
TWA1	Vrste del za katere se lahko uporablja agencije za posredovanje dela	1,5	2
TWA2	Omejitve števila ponovljenih pogodb sklenjenih preko agencij za posredovanje dela	2	2
TWA3	Maksimalno skupno trajanje zaporednih pogodb o zaposlitvi preko agencij za posredovanje dela	4	2
TWA4	Zahteve za registracijo in poročanje agencij za posredovanje dela	6	2
TWA5	Zahteve glede enake obravnave delavcev zaposlenih preko agencij in odatlih delavcv v podjetju	6	6
CD1	Opredelitev kolektivnega odpuščanja	4,5	5
CD2	Zahteve po dodatnem obveščanju pri kolektivnem odpuščanju	3	3
CD3	Dodatno število dni za postopke pred odpovedjo pri kolektivnem odpuščanju	1	1
CD4	Drugi dodatni stroški delodajalca pri kolektivnem odpuščanju	3	3

Vir: Za prejšnjo ureditev OECD, za novo ureditev UMAR.

Literatura in viri

EC (2012a). *Labour market developments in Europe 2012*. European economy 5/2012.

EC (2012b*). Draft joint employment report*. Dosegljivo maja 2013 na spletni strani: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_emplr_en.pdf.

ECB (2012). *Euro area labour markets and the crisis. Occasional Paper No. 138, October 2012.*

Eurostat. Labour market statistics.

Bassanini, A. in Duval, R. (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 35.

Bouis, R., Causa, O., Demmou, L., Duval, R., Zdzienicka, A. (2012). The Short-Term Effects of Structural Reforms. OECD Economics Department Working Paper No. 949.

Dolenc in drugi (2012). Učinki uvedbe zakona o urejanju trga dela, končno poročilo.

Leschke,J. and Watt, A. (2010). How labour market institutions affect tha labour marker adjustment to the economic crisis in different EU countries? ETUI working paper 2010/4.

Mortensen D.T. in C.A: Pissarides (1994). Job creation and Job destruction in the theory of Unemployment. Review of Economic studies, Vol. 61., No.3.

Kluve, J. (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy.* IZA Discussion, Paper No. 2018.

OECD (1999). Employment Outlook 1999. Paris: OECD.

OECD (2004). Employment Outlook 2004. Paris: OECD.

Vodopivec, M. et al. (2012). *Teoretični vidiki in empirična analiza učinkov prožne varnosti na trgu dela,* delovno gradivo.

SURS, Izdatki za politiko trga dela.

ZRZS (2011). Poročilo *o izvajanju aktivnsoti spodbujanje samozaposlovanja v letu 2010*. Dostopno aprila 2013 na spletni strani http://www.ess.gov.si/trg_dela/publicistika/analize.

ZRZS (2013). Mladi in trg dela, delovno gradivo.

Zakon o delovnih razmerjih. Uradni list RS, št. 42/2002

Zakon o delovnih razmerjih. Uradni list RS 21/2013-ZDR-1

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

Zakon o urejanju trga dela. Uradni list RS št. 80/2010

Zakon o spremememabah in dopolnitvah zakona o urejanju trga dela. Ur.l. RS, št. 21/2013

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Uradni list RS,št. 69/1998

III.
Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji

Povzetek

Razmere na kreditnih trgih se poslabšujejo že peto leto zapored. Obseg kreditne aktivnosti bank se zmanjšuje, kar je tako posledica precej manjše ponudbe kot tudi precej skromnejšega povpraševanja po kreditih. V letu 2012 se je tako prvič od izbruha krize zmanjšal obseg kreditov gospodinjstvom, razdolževanje podjetij in NFI pa se je precej okrepilo. Na drugi strani pa se je še vedno krepil obseg kreditov državi, ki ima omejen dostop do mednarodnih finančnih trgov. Ocenjujemo, da so državo financirale predvsem banke v državni lasti. Učinek finančne krize na slovensko gospodarstvo je nadpovprečen, saj so podjetja v Sloveniji v razmeroma večji meri odvisna od bančnih kreditov. Močno omejen dostop do glavnega vira financiranja je tako med pomembnejšimi razlogi za eno izmed skromnejših gospodarskih aktivnosti med državami članicami EMU.

Skromna ponudba kreditov s strani slovenskih bank je tako posledica močno omejenih virov financiranja bank zaradi slabega stanja v slovenskem bančnem sistemu kot tudi slabih razmer na mednarodnih finančnih trgih. Neprestano poslabševanje razmer v slovenskih bankah je po naši presoji močno zamajalo zaupanje tujih vlagateljev v slovenske banke, zato se te že vse od izbruha krize soočajo z odlivom tujih virov financiranja, pritiski pa so se v zadnjih letih precej okrepili. Tuje vire so banke v preteklosti deloma nadomeščale z izposojanjem pri ECB, vlogami države in gospodinjstev, vendar so tudi domači viri pričeli postopoma usihati. V letu 2012 se je razpoložljivost domačih virov še zmanjšala, saj je imela država pretežen del leta precej omejen dostop do mednarodnih finančnih trgov; zaradi slabih razmer na trgu dela in tudi splošnega slabega stanja v slovenskem bančnem sistemu pa se je pričel zniževati tudi obseg vlog gospodinjstev. To je še posebej zaskrbljujoče, saj so se ravno gospodinjstva vse od izbruha finančne krize izkazala kot eden izmed najbolj zanesljivih virov financiranja slovenskega bančnega sistema. Zaostrovanje razmer ob mednarodni pomoči Cipru pa je tovrstne likvidnostne pritiske na slovenski bančni sistem močno okrepilo.

Pomemben del težav slovenskega bančnega sistema predstavljajo notranji dejavniki, ki niso povezani z razmerami na mednarodnih finančnih trgih. Banke so v predkriznem obdobju pomembno kreditirale tudi projekte, ki so bili ekonomsko neupravičeni, zato se je kakovost bančne aktive v zadnjih letih močno poslabšala. Obseg slabih kreditov je tako konec leta 2012 znašal že skoraj 7 mrd. EUR oziroma okoli 15 % celotne izpostavljenosti bank, zato so morale oblikovati dodatne rezervacije in oslabitve, kar je močno poslabšalo njihove poslovne rezultate. Vse večji obseg slabih terjatev pa je tudi močno kapitalsko oslabil slovenski bančni sistem, ki je med najslabše kapitaliziranimi v EMU, stresni testi pa tudi kažejo na veliko ranljivost slovenskega bančnega sistema na kakršnekoli šoke v gospodarstvu.

Kljub temu da so bile banke v času krize večkrat dokapitalizirane, se kapitalska ustreznost bančnega sistema ni pomembneje izboljšala. Dokapitalizirane so namreč bile le toliko, da so izpolnile minimalne zahteve regulatorja po kapitalu. Banke tako kljub dokapitalizacijam niso bile sposobne prevzemati novih tveganj, tako da se je delež komitentov z najvišjo bonitetno oceno precej nižal, kar je še dodatno poslabšalo delež slabih naložb v slovenskem bančnem sistemu. Banke v času krize niso izboljšale upravljanja, kar je še dodatno prispevalo k zaostrovanju razmer v slovenskem bančnem sistemu.

Na strani povpraševanja po kreditih je najpomembnejša omejitev zadolženosti podjetij in NFI, prav tako je to tudi eden izmed pomembnejših razlogov za skromno gospodarsko aktivnost. Finančna struktura podjetij v Sloveniji je precej neugodna. Le-ta so namreč nadpovprečno odvisna od kratkoročnih virov financiranja, kot so posojila in komercialni krediti, medtem ko je delež dolgoročnejših virov financiranja (kapitala in dolžniških dolgoročnih vrednostnih papirjev) precej skromen. Zadolženost podjetij in NFI, merjena kot razmerje med dolgom in kapitalom, se v času kreditne ekspanzije ni opazneje povečala, kar je bilo posledica hitre rasti obsega kapitala zaradi pozitivnih gibanj na slovenskem trgu kapitala. Do skoka zadolženosti je prišlo šele v letu 2008, ko se je sicer kreditna aktivnost že nekoliko umirjala, a se je občutneje skrčil obseg kapitala. Kljub izrazitemu odplačevanju bančnih kreditov v zadnjih letih pa se zadolženost ni pomembneje znižala, kar je posledica precej nižje kapitaliziranosti podjetij in NFI v Sloveniji. Podjetja z visokim finančnim vzvodom pa imajo močno omejen dostop do svežih virov financiranja.

Tudi skromna gospodarska aktivnost v Sloveniji postaja vse pomembnejši dejavnik omejenega povpraševanja po kreditih. Zaradi zmanjševanja obsega proizvodnje je izkoriščenost proizvodnih kapacitet skromna, zato so potrebe podjetij po investiranju majhne, kar ohranja povpraševanje po kreditih za investicije na skromni ravni; prav tako se na nizki ravni ohranja povpraševanje podjetij po kreditih za financiranje tekoče proizvodnje. Podjetja zaradi finančnih težav tako veliko povprašujejo le po kreditih za restrukturiranje.

Zaradi močne odvisnosti slovenskega gospodarstva od bančnih virov financiranja in ob pomembnem državnem lastništvu v slovenskih bankah prihaja do velikega obojestranskega prelivanja tveganj med bančnim sistemom in javnimi financami. Stanje v slovenskem bančnem sistemu je ob pomanjkanju strukturnih reform eden izmed osrednjih razlogov za nadaljnje zniževanje bonitetnih ocen Slovenije, kar še dodatno omeji bančne vire financiranja. Zaradi tega se kreditna aktivnost še močneje krči, krči se tudi gospodarska aktivnost, kar na eni strani zmanjšuje javne finančne prihodke in na drugi strani krepi javne finančne izdatke. Ob enem se še naprej krepi delež slabih terjatev v bančnem sistemu, kar stanje v njem še dodatno poslabšuje. Zaradi državnega lastništva v pomembnem delu bančnega sistema in odlašanja sanacije bank ima države tudi vse večje odhodke, ki so povezani z dokapitalizacijami bank.

Sanacija bančnega sistema in manjša lastniška vloga države sta ob ostalih strukturnih reformah pomembna dejavnika za ponovno oživljanje gospodarstva v Sloveniji. Konec leta 2012 je tako bil sprejet Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, ki predvideva dokapitalizacijo slovenskega bančnega sistema in prenos slabih terjatev na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB). Ocenjujemo, da bi se s tem omejilo prelivanje tveganj med bančnim sistemom in javnimi financami ter zagotovili boljši pogoji za gospodarsko okrevanje. Z umikom države iz lastništva pomembnega dela podjetij pa bi še izboljšalo upravljanje podjetij. Glede na slabo finančno strukturo gospodarstva v Sloveniji bi po naši oceni bilo potrebno spodbujati tudi tiste segmente finančnih storitev, ki zagotavljajo dolgoročne vire financiranja.

Uvod

Zaradi slabo razvitih nebančnih segmentov finančnega sistema je slovensko gospodarstvo nadpovprečno odvisno od dolžniških (v veliki meri bančnih) virov financiranja, kar ob slabem stanju v slovenskem bančnem sistemu še dodatno duši gospodarsko aktivnost. To je eden od razlogov za nadpovprečno krčenje gospodarske aktivnosti med državami EMU. Visoka odvisnost gospodarstva od kratkoročnejših virov financiranja v času negodnih razmer na finančnih trgih namreč še krepi likvidnostne pritiske na gospodarstvo. Podjetja so se tako prisiljena več ukvarjati z njihovimi finančnimi razmerami, medtem ko je njihova osnovna dejavnost potisnjena v ozadje.

V tem delu Ekonomskih izzivov smo se osredotočili predvsem na gibanja, povezana s financiranjem slovenskega gospodarstva.[1] V prvem poglavju se osredotočamo na gibanja na kreditnih trgih v evrskem območju in v Sloveniji. V drugem poglavju pa nekoliko podrobneje analiziramo vzroke za nizko kreditno aktivnost. V tretjem poglavju se osredotočamo na finančno strukturo in vire financiranja podjetij in NFI. V četrtem poglavju podajamo oceno prelivanja tveganj med javnimi financami in finančnim sistemom, v zadnjem poglavju pa podajamo izzive.

[1] V analizo so vključeni podatki, ki so bili objavljeni do vključno 17. 5. 2013.

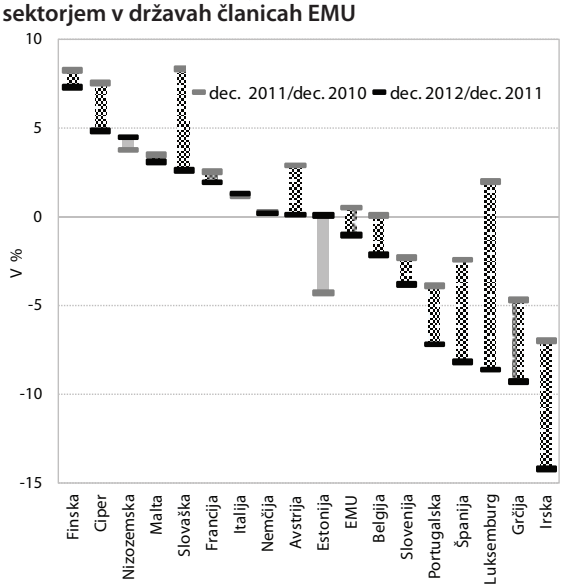
1. Kreditni trgi

Razmere na kreditnih trgih EMU so se po prekinitvi v letih 2010 in 2011 leta 2012 poslabšale, medtem ko se te v Sloveniji nepretrgano zaostrujejo že od leta 2009. Obseg kreditov v EMU se je povečal le gospodinjstvom, a se je tudi njihovo zadolževanje precej umirilo. Na drugi strani pa so bila odplačila kreditov podjetij in NFI na najvišji ravni vse od izbruha mednarodne finančne krize. Banke v Sloveniji v veliki meri financirajo le še najmanj tvegane gospodarske subjekte, ki so povezani z državo, medtem ko so se drugi subjekti pri slovenskih bankah pretežno razdolževali. To je tako posledica slabega stanja v slovenskem bančnem sistemu, ki zaradi nizke kapitalske ustreznosti in onemogočenega pridobivanja svežih virov financiranja ni več sposoben prevzemati novih tveganj, kot tudi prezadolženosti slovenskega gospodarstva in slabih splošnih gospodarskih razmer. Omejeni dolžniški viri financiranja, ki so bili v preteklosti temelj financiranja slovenskega gospodarstva, so tudi eden izmed osrednjih razlogov, da so v zadnjih letih gospodarski rezultati Slovenije med slabšimi v EMU.

1.1 Kreditni trgi v evrskem območju

Tudi leta 2012 se je kreditna aktivnost umirjala v večini držav članic EMU. Slovenija se ponovno uvršča v skupino držav članic EMU, v kateri so zabeležili nadpovprečen upad kreditov domačih nebančnih

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



Vir: ECB, BS, preračuni UMAR.

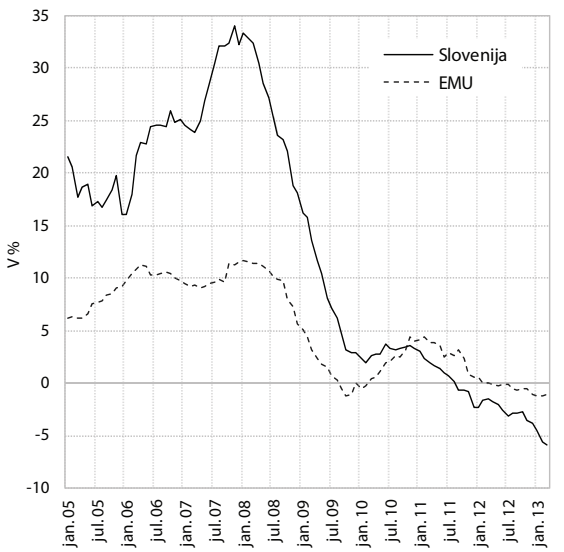
sektorjev. Večji upad od Slovenije so beležile le še države PIIGS (z izjemo Italije), ki jih je finančna kriza najbolj prizadela, in Luksemburg.

Obseg kreditov domačih nebančnih sektorjev v EMU se je v letu 2012 znižal prvič od izbruha mednarodne finančne krize. Znižanje je bilo na ravni 1 %, znašalo je dobrih 125 mrd. EUR in je večinoma nastalo zaradi občutnega upada obsega kreditov v zadnjem mesecu leta. Medtem ko je bil obseg kreditov nebančnih sektorjev še konec novembra nekoliko večji kot konec leta 2011, je bilo že pretežen del leta zaznati, da se kreditna aktivnost v evrskem območju umirja. K zmanjševanju obsega kreditov je najbolj prispeval manjši obseg kreditov podjetij in NFI, manj se je znižal tudi obseg kreditov države, a je bil upad na nižji ravni kot v letu 2011. Še naprej pa se je krepil obseg kreditov gospodinjstvom, ki se še vedno zadolžujejo v obliki stanovanjskih kreditov, medtem ko se je obseg kreditov za potrošnjo in ostale namene zniževal.

1.2 Gibanja na kreditnem trgu v Sloveniji

V Sloveniji se je v letu 2012 obseg kreditov domačih nebančnih sektorjev že drugo leto zapored znižal. Znižanje pa je bilo z 1,3 mrd. EUR za dobrih 60 % večje kot v letu 2011. Tokrat so se razdolževala tudi gospodinjstva, medtem ko se je na drugi strani okrepilo zadolževanje države. Stopnje rasti obsega kreditov nebančnih sektorjev so tako že vse od druge polovice leta 2011 negativne in se še naprej postopoma znižujejo, tako da so v zadnjih mesecih za okoli štiri do pet odstotnih točk nižje kot v povprečju v EMU.

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



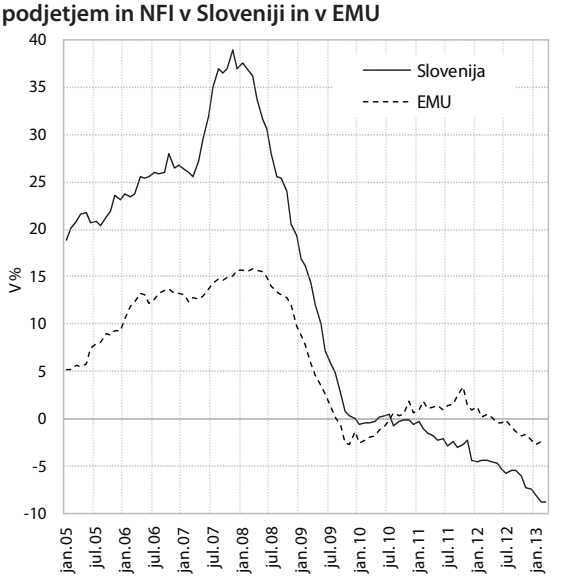
Vir: ECB, BS, preračuni UMAR.

V letošnjem prvem četrtletju se je razdolževanje domačih nebančnih sektorjev nadaljevalo. Obseg kreditov se je znižal za približno 450 mio. EUR, kar je eno izmed največjih znižanj doslej, večje znižanje je bilo zabeleženo le v zadnjem četrtletju v letih 2011 in 2012. Skoraj tri četrtine znižanja je posledica nadaljnjega razdolževanja podjetij in NFI, preostanek pa je posledica razdolževanja gospodinjstev, medtem ko je bilo znižanje obsega kreditov države zanemarljivo.

1.2.1 Zadolževanje podjetij in NFI

Zniževanje kreditov podjetij in NFI se je v letu 2012 še okrepilo in je znašalo 1,6 mrd. EUR. Približno 90 % znižanja je posledica nižjega obsega kreditov podjetij, ki se je v primerjavi z letom 2011 skoraj podvojilo, medtem ko je bilo zniževanje obsega kreditov NFI za približno tretjino manjše kot leto pred tem. Tudi v letu 2012 je bilo razdolževanje podjetij in NFI najizrazitejše v decembru (skoraj 600 mio. EUR). Po naši presoji je to posledica tega, da velik del kreditov zapade ob koncu koledarskega leta, banke pa zaradi zaostrenih razmer niso sposobne za njihovo refinanciranje; tako so ob koncu leta likvidnosti pritiski na slovenska podjetja največji.

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



Vir: ECB, BS, preračuni UMAR.

Podjetja in NFI so v letu 2012 odplačevala kredite, najete v tujini, vendar so bila neto odplačila na

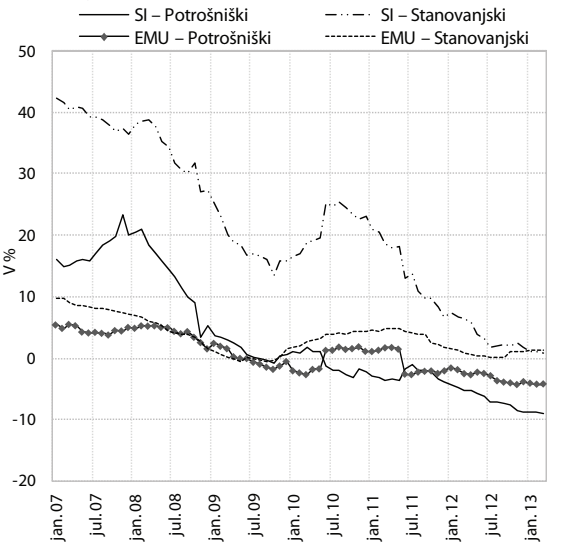
bistveno nižji ravni kot pri domačih bankah.[2] Znašala so slabih 50 mio. EUR in so bila v celoti posledica neto odplačevanja kratkoročnih kreditov, medtem ko so dolgoročni tuji krediti še vedno beležili neto prilive v višini 30 mio. EUR, kar je celo nekoliko več kot leto pred tem. Razlog za manjše krčenje kreditov kot doma bi lahko iskali tako v boljšem stanju bančnih sistemov v tujini kot tudi boljšem finančnem položaju podjetij, ki se zadolžujejo v tujini. Na takšen način se financirajo le finančno stabilna podjetja, ki s tem tudi izkoristijo ugodnejše pogoje financiranja, saj so tuje obrestne mere v povprečju še vedno občutno nižje. Zadolževanje podjetij in NFI v tujini se je v letošnjem prvem četrtletju precej okrepilo. Neto prilivi so znašali kar okoli 580 mio. EUR,[3] približno 90 % tega zneska pa predstavlja dolgoročno neto zadolževanje.

1.2.2 Zadolževanje gospodinjstev pri domačih bankah

Obseg kreditov gospodinjstev se je v letu 2012 zmanjšal prvič od izbruha mednarodne finančne krize. Gospodinjstva so še okrepila odplačevanje potrošniških kreditov, medtem ko je bilo odplačevanje kreditov za ostale namene na približno enaki ravni kot v letu 2011; močno pa se je zmanjšalo zadolževanje za stanovanjske namene. Gospodinjstva so v letu 2012 še rahlo okrepila odplačevanje kreditov v tuji valuti, prvič od izbruha finančne krize se je znižal obseg kreditov v domači valuti, in sicer za 40 mio. EUR.

Obseg potrošniških kreditov se na medletni ravni zmanjšuje že od sredine leta 2010, zmanjševanje pa se je v letu 2012 še okrepilo. Znašalo je 240 mio. EUR (leta 2011 111 mio. EUR). Zmanjšanje potrošniških kreditov je skladno z znižanjem izdatkov za končno potrošnjo gospodinjstev in negotovostjo v razpoloženju gospodinjstev, ki zmanjšujejo vrednost potrošnje za trajne in tudi netrajne proizvode. Potrošnja trajnih dobrin se je namreč v povprečju lanskega leta medletno zmanjšala kar za 5,1 %, potrošnja netrajnih dobrin pa se je lani znižala za 5,0 %. Ocenjujemo, da pri netrajnih proizvodih prihaja tudi do preusmerjanja k proizvodom nižjega cenovnega razreda. Tudi v evro območju se zaradi šibke potrošnje potrošniški krediti še naprej zmanjšujejo. Konec leta 2012 so bili na medletni ravni nižji za 3,9 %, marca letos pa že za 4,2 %.

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



Vir: ECB, BS, preračuni UMAR.

Lani se je močno upočasnila rast stanovanjskih posojil, ki je bila na najnižji ravni doslej. Obseg stanovanjskih kreditov se je v letu 2012 povečal za 1,8 % (95,3 mio. EUR), kar je za slabih 5 o. t. manj kot v letu 2011. Delež stanovanjskih kreditov v Sloveniji se je tako v zadnjih letih precej povečal, a je bil konec leta 2012 še vedno za 16 o. t. nižji kot v EMU (73 %). Potem ko je bila rast stanovanjskih kreditov v evrskem območju v letu 2010 in prvih treh četrtletjih 2011 na nekoliko višji ravni (okoli 4 %), se je lani pričela zniževati in je bila precej skromna (1,2 %).

Čeprav se je vrednost evra v primerjavi s švicarskim frankom lani stabilizirala, se, zaradi še vedno trajajoče negotovosti, povezane z gibanjem deviznih tečajev in še manj ugodnih pogojev zadolževanja, kreditiranje gospodinjstev v obliki kreditov v tuji valuti še naprej hitreje zmanjšuje. Leta 2012 je znižanje znašalo skoraj 150 mio. EUR (-12,6 %). Pretežen del tega znižanja (skoraj tri četrtine) je posledica nižjega obsega stanovanjskih posojil, ki se je znižal za desetino, v manjši meri pa so k znižanju prispevala tudi potrošniška posojila, ki so se znižala za skoraj 30 %. Delež kreditov v tuji valuti je v dobrih 4 letih upadel za 7,5 o. t. na 11 %.

V prvem četrtletju letos se obseg kreditov gospodinjstvom še naprej zmanjšuje. Zmanjšanje

[2] Na osnovi podatkov BS ugotavljamo, da se je obseg kreditov podjetjem v tujini znižal za približno 0,5 %, pri domačih bankah pa je bilo znižanje 7,3-odstotno.

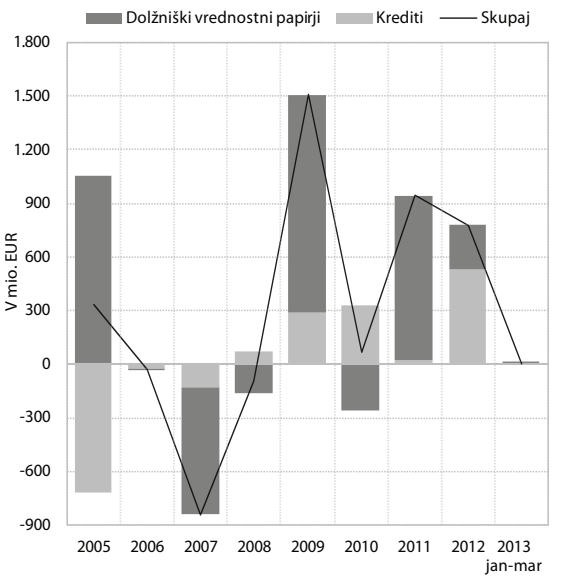
[3] To je posledica visokega neto zadolževanja v marcu, ki je znašalo kar 545,1 mio. EUR; večino tega zneska (440 mio. EUR) je v tujini najelo eno izmed energetskih podjetij. Tudi brez upoštevanja tega enkratnega dogodka bi bilo zadolževanje podjetij in NFI v tujini v letošnjem letu na razmeroma visoki ravni, kar kaže na to, da se podjetja, ki so kreditno sposobna, v večji meri zadolžujejo v tujini, čeprav je tudi tam kreditna aktivnost razmeroma skromna. To kaže na odliv najboljših komitentov iz slovenskega bančnega sistema.

je znašalo 107 mio. EUR, kar je 2,6-krat več kot v istem obdobju leta 2012. K manjšem obsegu je največ prispevalo nadaljnje razdolževanje v obliki potrošniških kreditov, poleg tega se je tokrat na četrtletni ravni, to je prvič, od kar imamo primerljive podatke, znižal tudi obseg stanovanjskih kreditov.

1.2.3 Zadolževanje države pri domačih bankah

Po umirjanju v letu 2010 je država kasneje ponovno precej okrepila zadolževanje pri domačih bankah, kjer so bile pomemben kreditodajalec predvsem banke v državni lasti, saj je bil dostop države do drugih virov financiranja precej omejen. Obseg terjatev bank do države[4] se je leta 2012 okrepil za okoli 770 mio. EUR, kar je sicer za slabo petino manj kot v letu 2011. Tokrat se je država v večji meri zadolževala v obliki kreditov, medtem ko je bil obseg zadolževanja z vrednostnimi papirji pri domačih bankah na nižji ravni.

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



Vir: BS, preračuni UMAR.

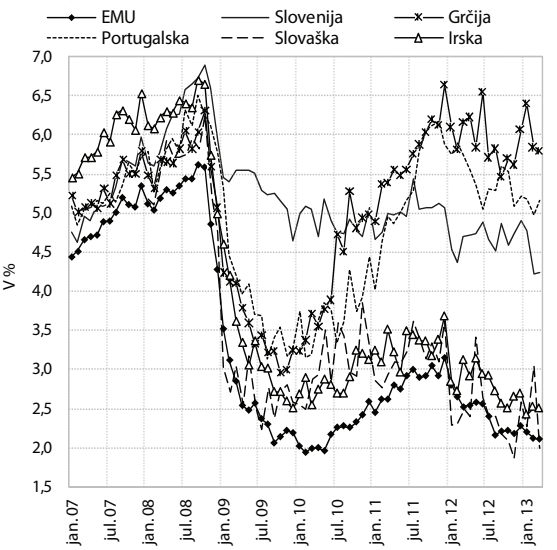
V letošnjem prvem četrtletju se je zadolževanje države pri domačih bankah precej umirilo. Obseg kreditov države se je znižal za manj kot 10 mio. EUR, v podobni meri pa se je okrepil obseg vrednostnih papirjev. Država se je sicer v letošnjem prvem četrtletju z izdajo kratkoročnih vrednostnih papirjev zadolžila za približno 400 mio. EUR, kar pa je po naši presoji porabila za poplačilo zapadlih vrednostnih papirjev, tako da se izpostavljenost bank do države ni okrepila.

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

1.3 Obrestne mere

Razlike med domačimi in tujimi obrestnimi merami so se v letu 2012 ponovno pričele krepiti. To pa še povečuje pritiske na podjetja, ki so prezadolžena, prav tako slabi celotno konkurenčnost slovenskega gospodarstva. Višje obrestne mere za kredite nad 1 mio. EUR imajo le še podjetja v Grčiji, na Cipru in Portugalskem. Na drugi strani pa nižje obrestne mere dosegata npr. Italija in Španija, ki imata slabšo bonitetno oceno od Slovenije, ampak imata tako nižje obrestne mere za kredite podjetjem kot tudi nižje donosnosti do dospetja za državne obveznice. V Sloveniji se v zadnjih letih aktivne obrestne mere precej manj odzivajo na kakršnekoli zunanje vplive.

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

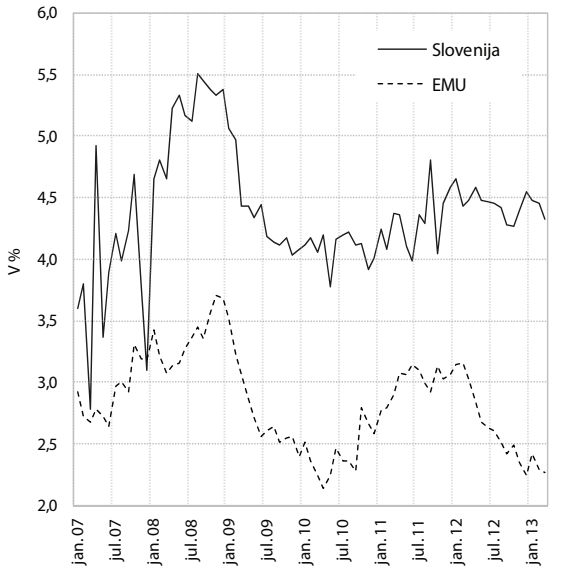


Vir: BS, ECB.

Tudi razlike pri obrestnih merah za dolgoročne depozite so se v preteklem letu nekoliko povišale. To se je v prvi vrsti zgodilo zaradi nižjih obrestnih mer v evrskem območju, ki so v večji meri sledile zniževanju medbančnih obrestnih mer, medtem ko v Sloveniji upad depozitnih obrestnih mer ni bil tako izrazit. Ob vse težji 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. Zaradi tega 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 so konec leta že presegale 200 b. t. Gibajo se okoli najvišjih ravni, doseženih v času krize. Po drugi strani pa slovenske banke še naprej ponujajo nižje obrestne mere za kratkoročne depozite, s čimer še dodatno spodbujajo prenos kratkoročnih depozitov med dolgoročne.

Slika 7: **Obrestne mere za dolgoročne vloge, vezane nad 2 leti, v Sloveniji in EMU**



Vir: BS, ECB.

2. Tveganja pri kreditni aktivnosti

Tveganja pri kreditni aktivnosti v slovenskem bančnem sistemu ostajajo tako na strani ponudbe kot tudi na strani povpraševanja. Banke pa so omejene s skromno razpoložljivostjo virov financiranja, obenem se še naprej poslabšuje kakovost njihove aktive. Zaradi tega še naprej močno oblikujejo dodatne rezervacije in oslabitve, kar še dodatno pritiska na zniževanje kreditne aktivnosti. Na drugi strani pa nizka gospodarska aktivnost in prezadolženost slovenskega gospodarstva ohranja kakovostno povpraševanje po kreditih na nizki ravni.

2.1 Omejitveni dejavniki na strani ponudbe

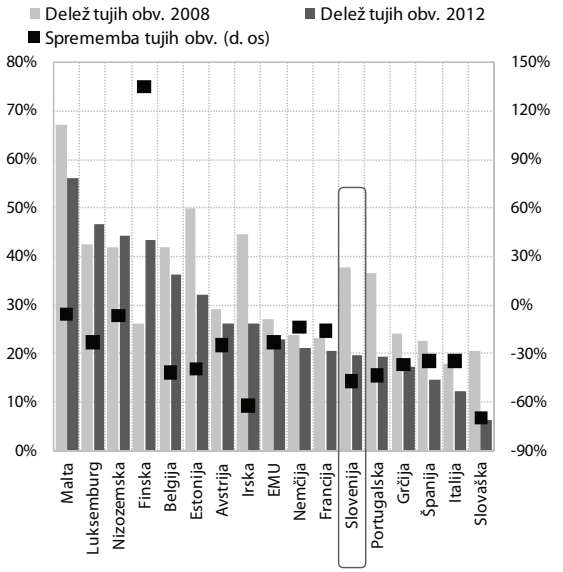
Tudi omejitve na strani ponudbe so zelo pomemben dejavnik ohranjanja kreditne aktivnosti na nizki ravni, kar ima še posebno negativne učinke na gospodarsko aktivnost. Zaradi omejene ponudbe imajo težji dostop do virov financiranja tudi tista podjetja, ki niso prezadolžena in imajo tudi v kriznih razmerah poslovne priložnosti, ki pa jih zaradi omejenega dostopa do virov financiranje ne morejo v celoti izkoristiti. Zaradi tega je njihova gospodarska aktivnost na nižji ravni, kar pa še poglablja težave v slovenskem gospodarstvu.

2.1.1 Odvisnost bank od tujih virov financiranja in njihova dostopnost

Z vstopom Slovenije v EU in EMU se je odvisnost slovenskega bančnega sistema od tujih virov močno povečala. Najpomembnejši vir financiranja okrepljene gospodarske aktivnosti je bilo zadolževanje pri domačih bankah. Ker domači viri niso zadoščali za pokrivanje potreb po kreditiranju, obenem pa se je zaradi vstopa v EU in kasneje tudi EMU dostopnost tujih virov financiranja precej povečala, so tako najpomembnejši vir kreditne aktivnosti slovenskih bank predstavljala finančna sredstva, pridobljena na mednarodnih medbančnih trgih.

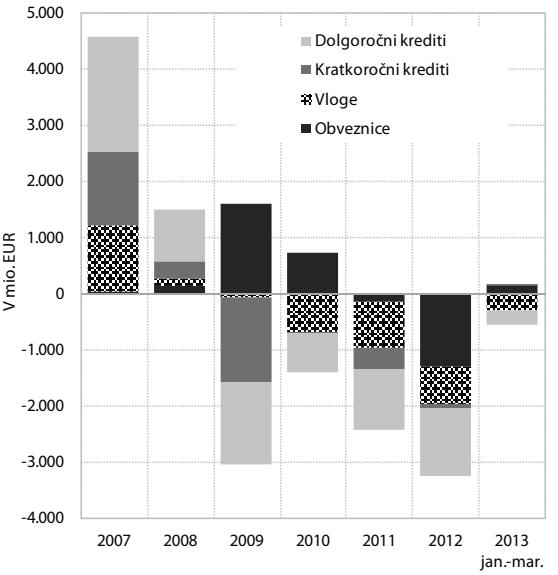
Odvisnost slovenskih bank od tujih virov financiranja se je v zadnjih letih močno znižala. Delež tujih virov financiranja v njihovi bilančni vsoti je bil konec leta 2012 tako kot v večini drugih izpostavljenih držav nižji od povprečja v EMU. Njihov obseg pa se je nadpovprečno znižal, kar je po naši presoji tudi zaradi manjšega zaupanja vlagateljev v

Slika 8: **Delež obveznosti do tujine v bilančni vsoti bank v Sloveniji in EMU ter sprememba stanja tujih obveznosti v obdobju od septembra 2008 do decembra 2012**



Vir: Svetovna banka, ECB, BS, preračuni UMAR.

Slika 9: **Neto tokovi tujih virov financiranja v slovenskem bančnem sistemu v obdobju od leta 2007 do prvega četrtletja 2013**



Vir: BS, preračuni UMAR.

slovenske banke. Med državami članicami EMU sta večje znižanje obveznosti do tujine beležila le bančna sistema na Slovaškem in Irskem, kjer so se obveznosti do tujih bank znižale za 70 oziroma 60 %. Obseg bančnih obveznosti do tujine se je tako v obdobju od oktobra 2008 do konca leta 2012 skrčil že za približno polovico oz. 9 mrd. EUR. Delež obveznosti do tujine v bilančni vsoti pa se je v tem času skrčil za okoli 20 o. t., na 15,7 %.

Slovenske banke so v letu 2012 neto odplačale za 3,3 mrd. EUR obveznosti do tujih bank. Neto odplačila so bila tako najvišja doslej in so za skoraj 30 % presegla raven iz leta 2011**.** Banke so neto odplačevale tako kredite, kot tudi vloge, v letu 2012 pa je zapadel tudi pomemben del obveznic z državnim jamstvom. V letu 2013 bodo likvidnostni pritiski povezani z zapadanjem nekoliko nižji, a bodo ostali še naprej visoki. Več kot dve tretjini vseh zapadlih obveznosti zapade bankam v večinski tuji lasti, ki bi lahko po naši oceni v večji meri refinancirale zapadle obveznosti. Po podatkih Banke Slovenije pa lahko pričakujemo, da se bodo pritiski ponovno močneje okrepili leta 2015, ko zapade 25,9 % vseh tujih obveznosti. Takrat pa se bodo ponovno precej povečali tudi pritiski na domače banke, ob enem pa bodo v tem obdobju zapadale tudi triletne operacije refinanciranja ECB, tako da bodo pritiski na slovenski bančni sistem še precej večji kot so bili v letu 2012.

Razdolževanje slovenskih bank v tujini se je nadaljevalo tudi v prvem četrtletju leta 2013, a je bilo to precej manj izrazito kot v letu 2012. Banke so v tem obdobju neto odplačale zapadle obveznosti v višini skoraj 400 mio. EUR, kar dosega manj kot 40 % ravni razdolževanja v istem obdobju leta 2012. Banke so ohranile odplačevanje tujih bančnih vlog na ravni okoli 320 mio. EUR, neto odplačila kreditov (230 mio. EUR) pa so se znižala za dobro tretjino. Skromen neto priliv (okoli 10 mio. EUR) so beležili kratkoročni krediti. Prilive v višini slabih 160 mio. EUR so beležile obveznice, ki jih je v marcu izdala ena izmed slovenskih bank, za katere jamči država.

2.1.2 Dostopnost domačih virov financiranja

Likvidnostne pritiske na slovenske banke je nekoliko umilila le ECB, ki je z operacijami dolgoročnejšega refinanciranja močno podprla banke v Sloveniji. Obveznosti slovenskih bank do ECB so se samo v lanskem letu povečale za približno 2,2 mrd. EUR, kar je največji prirast od zaostrovanja krize. Slovenske banke so si na obeh operacijah dolgoročnejšega refinanciranja izposodile za približno 3 mrd EUR dolgoročnih finančnih sredstev, kar je 0,3 % celotnega obsega dolgoročnejših operacij refinanciranja oziroma dvakrat toliko, kot je delež slovenskih bank v bančnem sistemu EMU.

Vloge gospodinjstev so se znižale prvič, od kar imamo primerljive podatke.[5] Njihov obseg se je znižal za okoli 45 mio. EUR, medtem ko se je še v

[5] Od leta 2005.

letu 2011 povečal za skoraj 260 mio. EUR. Zniževanje kratkoročnih vlog se je sicer močno umirilo, a so se na drugi strani močno znižali prilivi vlog čez noč, še posebej dolgoročnih vlog, ki so se povečale za 34,2 mio. EUR, kar ne dosega niti desetine prirasta iz leta 2011. Takšno gibanje je po naši presoji nastalo kot posledica nadaljnjega poslabševanja razmer tako na trgu dela kot tudi v finančnem sistemu in restriktivnejše politike socialnih transferjev.

Potem ko je država v začetku finančne krize z zadolževanjem likvidnostno izdatneje podprla bančni sistem, se je obseg njenih vlog v letu 2012 znižal. Zaradi vse večjih tveganj, povezanih s stanjem javnih financ in bančnega sistema, se je že konec leta 2011 dostopnost države do mednarodnih virov financiranja precej skrčila. Država tako pridobljena sredstva naloži pri bankah le kratkoročno in s temi depoziti pokriva predvsem lastne likvidnostne potrebe. Obseg vlog države se je tako v letu 2012 znižal za okoli 290 mio. EUR. Celotno znižanje je posledica za okoli 450 mio. EUR nižjega obsega dolgoročnih vlog, zaradi česar se je poslabšala tudi ročnostna struktura vlog v slovenskem bančnem sistemu.

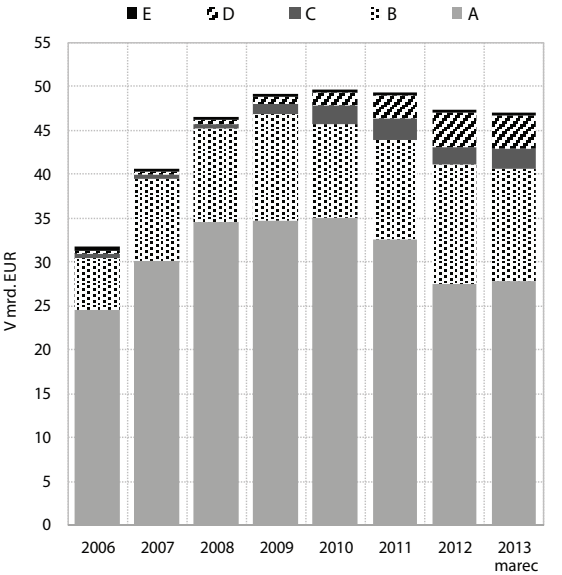
Tudi v letošnjem prvem četrtletju ostajajo domači viri financiranja še vedno precej omejeni. Najbolj, za dobrih 50 mio. EUR, se je povečal obseg vlog države, kar je predvsem posledica februarskega prenosa sredstev z računa, odprtega pri centralni banki, na račune pri poslovnih bankah. Vloge gospodinjstev so se povečale le za okoli 35 mio. EUR, kar je najnižji prirast v prvih četrtletjih doslej. Z zaostrovanjem razmer na mednarodnih finančnih trgih v drugi polovici marca se je obseg vlog gospodinjstev občutneje znižal. Za približno 35 mio. EUR pa so se znižale obveznosti bank do Evrosistema.

2.1.3 Nadaljnje poslabševanje kakovosti bančnih naložb

Slabšanje kakovosti bančne aktive je bilo lani za skoraj četrtino nižje kot v letu 2011. To je v veliki meri posledica precej manjšega slabšanja kakovosti terjatev do tujcev, pri katerih je prišlo do večjega prelivanja med C in D bonitetnim razredom, medtem ko je bilo slabšanje kakovosti terjatev do domačih subjektov na približno enaki ravni kot leto pred tem (1,1 mrd. EUR). Celotni obseg slabih terjatev se je povečal za 1,2 mrd. EUR in je bil za dobro petino večji kot leto pred tem. Delež slabih terjatev[6] se je leta 2012 povečal za skoraj 3 o. t. in dosegel že 14,0 % vseh terjatev v bančnem sektorju. K njegovem

[6] Med slabe terjatve so v tem primeru uvrščene vse terjatve, ki so razvrščene v C, D in E bonitetni razred.

Slika 10: **Obseg terjatev po posameznih bonitetnih razredih v obdobju od leta 2006 do 2013**



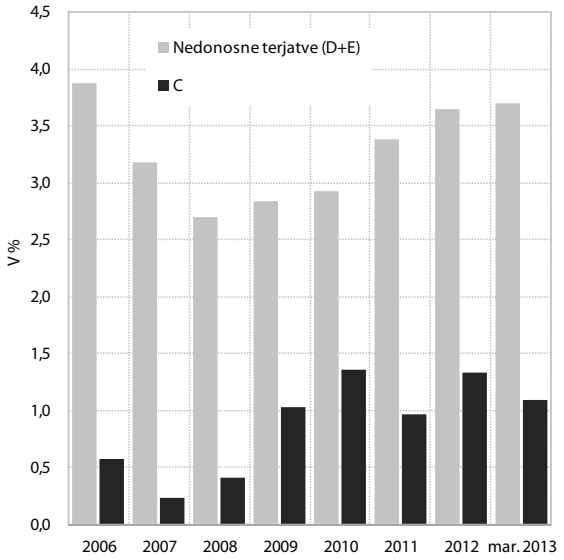
Vir: BS, preračuni UMAR.

prirastu vse pomembneje prispeva tudi zniževanje obsega najkakovostnejših terjatev, ki so razvrščene v A bonitetni razred. To je posledica tekočega odplačevanja zapadlih obveznosti in deloma tudi slabšanja kakovosti teh terjatev. K temu pomembno prispeva tudi slabo stanje v slovenskem bančnem sistemu, ki bankam ne omogoča niti kreditiranja komitentov z dobro bonitetno oceno. Obseg terjatev, razvrščenih v A bonitetni razred, se je lani skrčil kar za 5,1 mrd. EUR, kar je dvakrat toliko kot leto pred tem, od najvišje ravni iz sredine leta 2009 pa je bil nižji že za 9,3 mrd. EUR.

Približno 80 % prirasta slabih terjatev je bilo posledica slabšanja kakovosti terjatev v gradbeništvu, finančnih storitvah, predelovalnih dejavnostih in trgovini. Med temi dejavnostmi je manjši prirast obsega slabih terjatev kot v letu 2011 beležilo le gradbeništvo (-63,3 %), medtem ko se je v ostalih omenjenih dejavnostih ta vsaj podvojil, kar kaže na hitro slabšanje razmer tudi v nekaterih do sedaj manj izpostavljenih dejavnostih. Pri obsegu prirasta slabih terjatev v predelovalnih dejavnosti (220 mio. EUR) skoraj dve tretjini predstavlja prirast slabih terjatev v tehnološko zahtevnejših dejavnostih.[7] Vse slabe terjatve so konec leta 2012 znašale že 6,7 mrd. EUR, skoraj dve tretjini tega pa predstavljajo nedonosne terjatve (D in E), medtem ko se je obseg terjatev, razvrščenih v C bonitetni razred, lani celo nekoliko znižal.

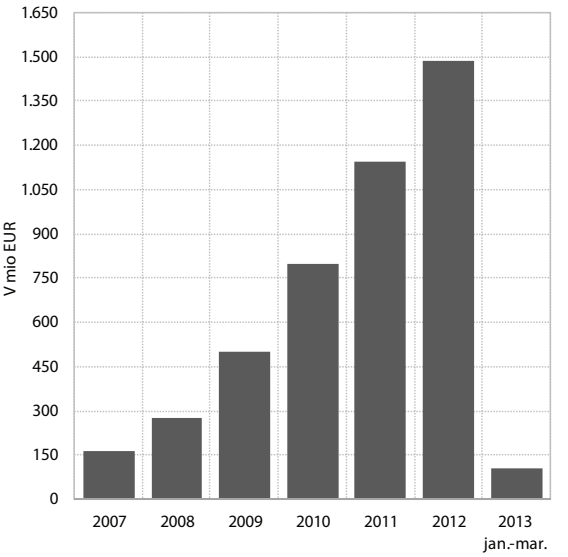
[7] Kemična industrija, proizvodnja računalniških, elektronskih, optičnih izdelkov ter električnih naprav in proizvodnja vozil ter plovil.

Slika 11: **Delež nedonosnih terjatev in terjatev s C bonitetno oceno gospodinjstev, v %, 2006–2013**



Vir: BS.

Slika 12: **Oblikovanje dodatnih oslabitev in rezervacij v slovenskem bančnem sistemu v obdobju od leta 2006 do 31. 3. 2013**



Vir: BS, preračuni UMAR.

Tudi kakovost terjatev do gospodinjstev se še naprej poslabšuje, a so prirasti na bistveno nižji ravni kot pri podjetjih. To je po naši oceni tudi posledica nizke zadolženosti gospodinjstev in preudarnejše kreditne politike do gospodinjstev s strani slovenskih bank.[8] Ta spadajo med najmanj tvegane subjekte, s katerimi banke poslujejo. V bonitetni razred A in B je še vedno razvrščenih okoli 95 % terjatev, s tem da se je tudi v letu 2012 med njimi precej povečal delež bonitetnega razreda B (z 10 % na 18 %), med nedonosne terjatve pa je bilo razvrščenih 3,6 % vseh terjatev; njihov delež se je v primerjavi z letom 2011 okrepil le za 0,2 o. t. Podobno se je okrepil tudi obseg terjatev, razvrščenih v C bonitetni razred, na 1,3 %.

Ob hitrem poslabševanju kakovosti bančne aktive so banke v letu 2012 še okrepile oblikovanje dodatnih rezervacij in oslabitev, kar je znašalo že 1,5 mrd EUR in je bilo za okoli 30 % višje kot leto pred tem. Okrepljeno oblikovanje rezervacij in oslabitev je tudi pomemben razlog za najslabše poslovne rezultate slovenskega bančnega sistema doslej, ki je v letu 2012 beležil izgubo v višini okrog 770 mio. EUR. Obseg oslabitev se je tako do konca preteklega leta povzpel že na 4,2 mrd. EUR, kar je za okoli 30 % več kot leto pred tem.

Slabšanje kakovosti bančnih terjatev se je v letošnjem prvem četrtletju približno prepolovilo, a je še vedno na razmeroma visoki ravni. Celotni obseg slabih terjatev se je okrepil za 226,7 mio. EUR in je dosegel že 6,9 mrd. EUR ter tako predstavljal 14,5 % celotne izpostavljenosti slovenskega bančnega sektorja. Prirast slabih terjatev se najizraziteje umirja v gradbeništvu, ki je bil v preteklih letih med najbolj izpostavljenimi in predelovalnih dejavnostih. V primerjavi s preteklim letom pa se precej okrepilo slabšanje kakovosti terjatev do finančnih storitev. Ob nekoliko bolj umirjenem slabšanju kakovosti bančne aktive so banke letos s 104,2 mio. EUR oblikovale za približno 45 % manj rezervacij in oslabitev.

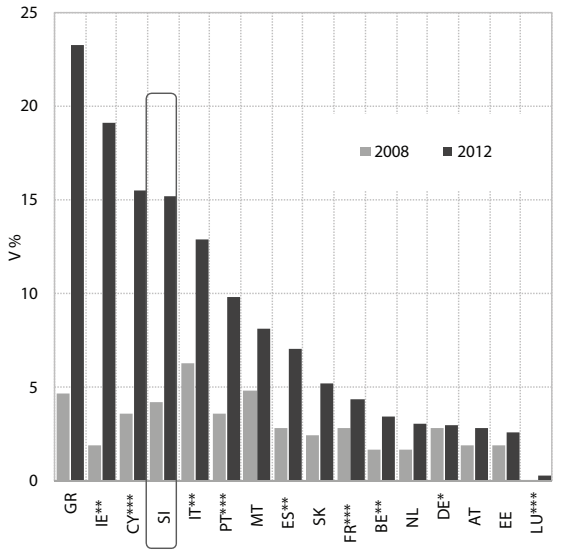
Na precej zaostrene razmere v slovenskem bančnem sistemu kaže tudi mednarodna primerjava deležev nedonosnih kreditov[9], ki je v Sloveniji med najvišjimi v državah evrskega območja.[10] Delež nedonosnih kreditov glede na celotno izpostavljenost je bil na ravni okoli 15 %, tako da je bil za okoli 3,5 o. t. višji kot leto pred tem. Občutno večji prirast nedonosnih kreditov kot v Sloveniji sta beležili le Grčija in Ciper, medtem ko je bil na Irskem prirast za malenkost nižji. V vseh ostalih državah članicah EMU pa so bili prirasti na precej nižji ravni ali pa se je delež nedonosnih kreditov zmanjševal (npr. Estonija, Slovaška). Obseg terjatev v slovenskem bančnem sistemu, ki zamujajo več kot 90 dni, je konec leta 2012 znašal že 6,9 mrd. EUR, za katere je bilo oblikovanih že za 2,9 mrd. EUR oslabitev in rezervacij. Po podatkih Banke Slovenije so imele banke konec leta 2012 za te terjatve zavarovanja v višini 6,3 mrd EUR, skoraj dve tretjini zavarovanj pa je bilo v obliki nepremičnin. V prvem četrtletju letos pa se je obseg nedonosnih terjatev povzpel na 7,0 mrd. EUR.

[8] Ocenjujemo, da so krediti gospodinjstev bolje zavarovani kot krediti podjetij.

[9] Po mednarodno primerljivih 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.

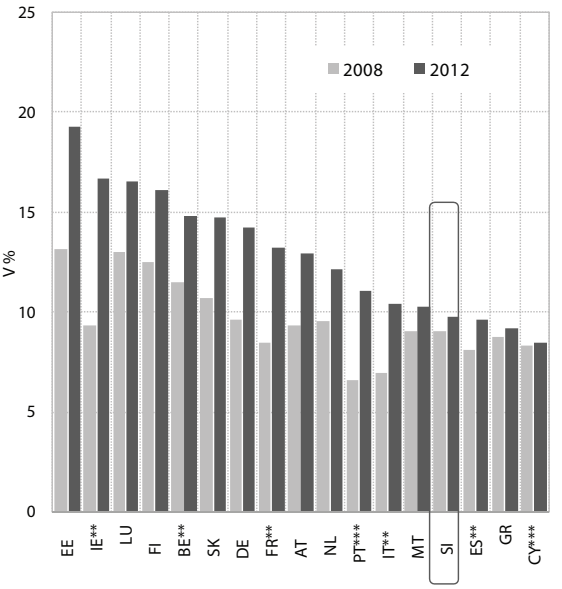
[10] Manjkajo podatki za Finsko.

Slika 13: **Delež nedonosnih kreditov v posameznih državah članicah evrskega območja v obdobju od 2008 do 2012 (v %)**



Vir: BS, IMF – Financial Soundness Indicators.
Opombe: *Podatek za q2 2011, **Podatek za q3 2011.

Slika 14: **Kapitalska ustreznost prvega reda (Tier 1) v posameznih državah članicah evrskega območja v obdobju od 2008 do 2012 (v %)**



Vir: BS, IMF – Financial Soundness Indicators.
Opombe: **Podatek za q2 2012, ***Podatek za q3 2012.

2.1.4 Neustrezna kapitaliziranost slovenskega bančnega sistema

Hitro slabšanje razmer v slovenskem bančnem sistemu povzroča pritiske na njegovo kapitalsko ustreznost, ki je med najnižjimi v evrskem območju. Banke imajo zaradi nizke kapitalske ustreznosti močno omejene zmožnosti absorbiranja morebitnih izgub, zato niso sposobne prevzemati dodatnih tveganj. To duši njihovo kreditno aktivnost, prav tako je tudi njihov dostop do svežih virov financiranja, zaradi večje stopnje tveganja, precej omejen.

Medtem ko se je kapitalska ustreznost bank v evrskem območju v obdobju od leta 2008 precej okrepila, se vrednost kazalnika v Sloveniji ni bistveno izboljšala. Samo država je iz proračuna do konca prvega četrtletja 2013 za dokapitalizacije bank namenila približno 2 % BDP, a se je kapitalska ustreznost slovenskega bančnega sistema okrepila za manj kot eno o. t., na 9,8 % (aritmetično povprečje za EMU je 12,9 %). Kljub razmeroma visoki intervenciji države so bile te dokapitalizacije namenjene le za doseganje minimalne zahtevane kapitalske ustreznosti bank v državni lasti in ne za kakršnokoli oživljanje kreditne aktivnosti. Medtem ko na drugi strani do konca leta 2012, ko je bil sprejet Zakon o ukrepih RS za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/2012), še ni bilo storjenih konkretnejših korakov za učinkovitejše obvladovanje in upravljanje tveganj v teh bankah. Posledica tega je bila nadaljnja hitra rast slabih terjatev, banke pa so zato že v razmeroma kratkem času po dokapitalizaciji ponovno potrebovale svež kapital samo za zagotavljanje minimalne kapitalske ustreznosti. Ena izmed osnovnih rešitev sprejetega zakona je prenos slabih terjatev iz bank na družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) in dokapitalizacija bank, vključenih v sanacijo. Prve ocene kažejo, da naj bi bilo na DUTB prenesenih za 3,3 mrd. EUR po prenosni vrednosti 1,1 mrd. EUR, banke pa bi bilo potrebno dokapitalizirati v višini 900 EUR (več glej Nacionalni reformni program 2013-2014).

Na nizko kapitalsko ustreznost slovenskega bančnega sistema pa kažejo tudi rezultati stresnih testov, ki sta jih objavila evropski bančni organ (EBA) in tudi Banka Slovenije. Stresni testi EBA kažejo, da se slovenski banki, ki sta bili vključeni v stresne teste in sta obenem v pomembni lasti države, uvrščata med slabše kapitalizirane banke v evrskem območju. Na splošno pomanjkanje kapitala v slovenskem bančnem sistemu kažejo tudi stresni testi Banke Slovenije, ki ugotavlja, da ob koncu leta 2012 minimalne zahteve količnika najbolj kvalitetnega temeljnega kapitala ni dosegalo 10 bank. Primanjkljaj pa je znašal 274 mio. EUR, ki pa bi ob upoštevanju predpostavk osnovnega scenarija[11] v letu 2014 narasel že na skoraj eno mrd. EUR; ob upoštevanju predpostavk iz neugodnega scenarija,[12] pa bi se okrepil že na 2,4 mrd. EUR (Banka Slovenije, 2013).

[11] Osnovni scenarij predvideva zadnje napovedi Banke Slovenije rasti BDP, gibanje referenčnih obrestnih mer pa je določeno na osnovi terminskih pogodb.

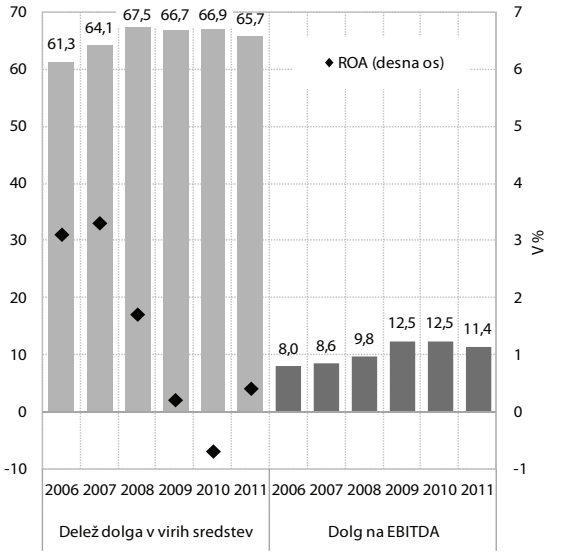
2.2 Omejitveni dejavniki na strani povpraševanja

Največjo omejitev na strani povpraševanja predstavlja visoka zadolženost slovenskega gospodarstva. Le-to je zato izpostavljeno velikim likvidnostnim pritiskom, povezanim s poplačilom zapadlih obveznosti. Podjetja se tako v veliki meri ukvarjajo le s finančnimi težavami, medtem ko je njihova osnovna dejavnost potisnjena v ozadje.

2.2.1 Zadolženost in finančna struktura podjetij,[13] ki so imela finančne obveznosti do bank

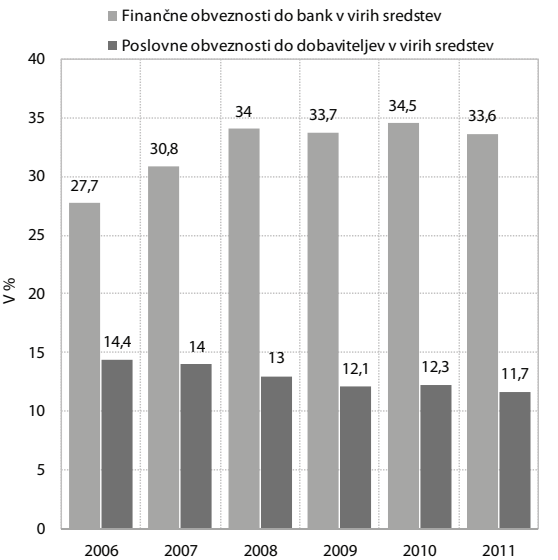
Zadolženost podjetniškega sektorja v Sloveniji, ki ima finančne obveznosti do bank, merjena kot razmerje med dolgom in obveznostmi do virov sredstev, se v času krize ni bistveno znižala. Dolg je tako predstavljal okoli dve tretjini vseh obveznosti do virov sredstev. Več kot polovico celotnega dolga podjetniškega sektorja pa so predstavljale finančne obveznosti do bank, ki so v času krize predstavljale okoli 34 % vseh obveznosti do virov sredstev. Pomembne so tudi obveznosti do dobaviteljev, a se je njihov delež v zadnjih letih nekoliko znižal, kar je po naši presoji posledica manjšega obsega poslovanja. V strukturi finančnih odhodkov podjetij, ki imajo finančne obveznosti do bank, prevladujejo odhodki iz posojil, prejetih od bank (v letu 2011 so imela podjetja 1,9-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 in bi po naši presoji lahko bilo večje glede na intenzivnost zniževanja osrednje obrestne mere ECB. Finančni odhodki od posojil, prejetih od bank, so tako dosegali okoli 2 % prihodkov od podjetij, kar je za približno 0,5 o. t. manj od najvišje ravni iz leta 2008. Visoko ostaja tudi razmerje med dolgom in EBITDA,[14]

Slika 15: **Delež dolga v virih sredstev (v %), razmerje med dolgom in EBITDA ter donosnost sredstev (ROA) podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2006–2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 16: **Delež finančnih obveznosti do bank in poslovne obveznosti do dobaviteljev v virih sredstev podjetij zasebnega sektorja v obdobju 2006–2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

[12] Neugodni scenarij za leto 2013 predvideva za dva standardna odklona nižjo rast v letu 2013 (-8,7 %) in v letu 2014 rast iz osnovnega scenarija, nadaljnje zniževanje bonitetnih ocen Slovenije in za 2 odstotni točki višje obrestne mere, ki se v celoti ne prenesejo na komitente, kar pomeni nižjo obrestno maržo.

[13] Osrednji temi tega dela poglavja sta zadolženost in finančna struktura slovenskih podjetij, ki so v preučevanem obdobju od leta 2006 do leta 2011 imela finančne obveznosti do bank. Samo ta podjetja predstavljajo tveganje za slabšanje kakovosti bančne aktive. Proučevali 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 2011. Ta baza vključuje vse gospodarske družbe v Sloveniji, pri čemer so od leta prijave stečajnega postopka dalje iz baze izključene vse gospodarske družbe, ki so v stečajnem postopku, saj niso več zavezane k oddaji zaključnih računov. Iz baze smo izločili ekstremne vrednosti, pri katerih je bila rast finančnih obveznosti podjetij do bank več kot 50.000-odstotna, in holdinge, saj bi nam lahko ta podjetja popačila sliko dejanskega stanja na področju kreditiranja slovenskih podjetij. Končni vzorec za celotno bazo vsebuje 28.014 podjetij s povprečnim štiriletnim časovnim horizontom (kar pomeni 112.056 enot), ki so v obdobju 2006-2011 v povprečju predstavljali 85,6 % finančnih obveznosti do bank vseh gospodarskih družb, ki so v bazi podatkov.

[14] EBITDA je določen kot dobiček/izguba iz poslovanja, povečan za amortizacijo.

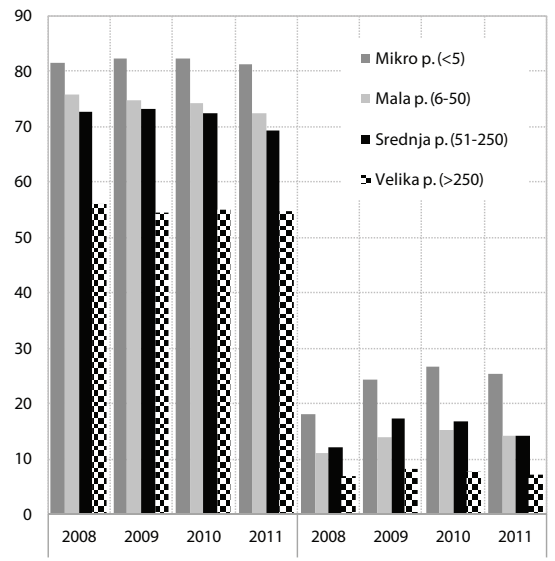
ki kaže na (ne)sposobnost podjetij za odplačevanje dolgov, ki je bilo v letu 2011 na ravni 11,4.

2.2.1.1 Analiza zadolženosti podjetij po velikosti[15]

Najbolj so zadolžena mikro, najmanj pa velika podjetja. Pri mikro podjetjih zadolženost, merjena kot delež dolga v virih sredstev, presega 80 % in se v času krize ni občutneje znižala. Mala in srednja podjetja so nekoliko manj zadolžena (delež dolga v virih sredstev se giblje okoli 70 %), svojo zadolženost so v času krize najbolj znižala. Mala podjetja so svojo zadolženost v času krize konstantno zniževala. Ta je bila leta 2011 za 3,3 o. t. nižja kot pred krizo. Srednja podjetja pa so zadolženost v prvem letu krize najprej povišala, nato pa so jo pričela zmanjševati. Njihova zadolženost je bila leta 2011 za 3,5 o. t. nižja kot pred krizo. Daleč najmanj so zadolžena velika podjetja, pri katerih delež dolga dosega le dobro polovico njihovih virov sredstev in je v času krize upadel za 1,3 o. t.

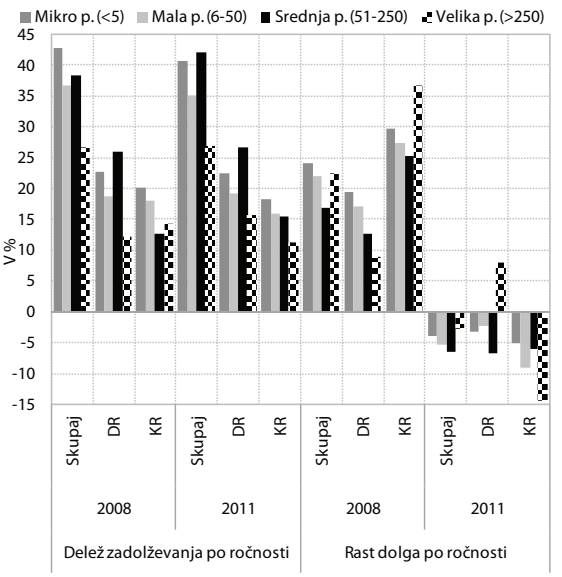
Mikro, mala in srednja podjetja so v največji meri odvisna od bančnih kreditov in ravno te skupine imajo močno omejen dostop do tovrstnega načina financiranja. V teh treh skupinah finančne obveznosti do bank predstavljajo v povprečju 38 % virov sredstev, medtem ko je pri velikih podjetjih ta delež v povprečju 25-odstoten. V času krize pa so mikro, mala in srednja podjetja znižala delež zadolževanja preko bank, medtem ko se je le-ta pri velikih podjetjih še celo za malenkost okrepil (za 0,4 o. t.). Slednje je posledica upada obsega virov sredstev, ki je bil leta 2011 malenkost višji od upada finančnih obveznosti do bank (ta je bil skoraj pol nižji kot pri ostalih podjetjih). Še naprej se krepi delež dolgoročnih finančnih obveznosti[16] do bank. Po letu 2008 je v vseh skupinah podjetij prišlo do krepitve dolgoročnih finančnih obveznosti do bank. To je po naši presoji predvsem posledica prestrukturiranja kratkoročnega dolga v dolgoročnega. Banke so s tem blažile likvidnostne pritiske na podjetja.

Slika 17: **Delež dolga v virih sredstev (v %) in razmerje med dolgom in EBITDA po velikostnih razredih v podjetjih zasebnega sektorja v obdobju 2008–2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 18: **Delež finančnih obveznosti do bank v virih sredstev po ročnosti in njihova rast po velikostnih razredih v podjetjih zasebnega sektorja v letu 2008 in 2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

V prvih dveh letih krize se je z zniževanjem prihodkov od prodaje sposobnost podjetij (predvsem mikro, malih in srednjih) za odplačevanje dolga precej skrčila. V letu 2011 pa se je sposobnost za odplačevanje dolgov pri vseh podjetjih nekoliko izboljšala, a je še vedno problematična. Glede na razmerje med dolgom in EBITDA so bila najbolj zadolžena mikro podjetja, ki so imela vrednost kazalnika 26, najmanj pa velika podjetja, ki so imela vrednost kazalnika na ravni okoli 7.

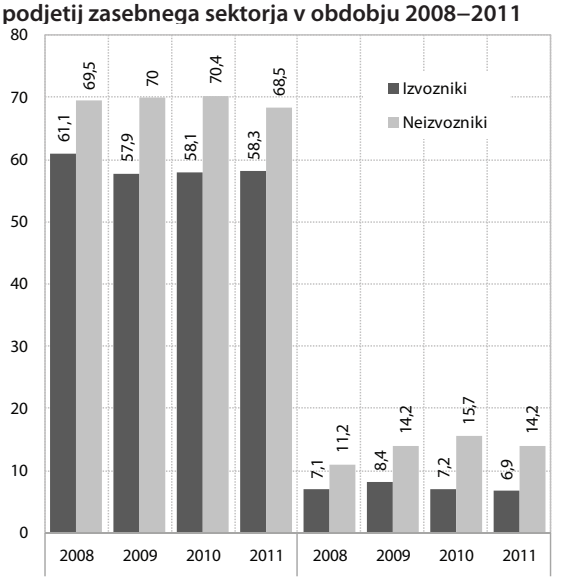
[15] V nadaljevanju prikazujemo rezultate analize zadolženosti slovenskih podjetij, ki so imela finančne obveznosti do bank po velikosti. Mikro podjetja imajo do 5 zaposlenih, mala od 6 do 50, srednja od 51 do 250, velika pa nad 250 zaposlenih. V celotni bazi imamo 58 % mikro, 34 % malih, 6 % srednjih in 2 % velikih podjetij. Vseh zaposlenih je v povprečju 316.276, in sicer jih je v mikro podjetjih v povprečju 13.815 (4 %), v malih podjetjih okoli 68.456 (22 %), v srednjih podjetjih okoli 81.440 (26 %), v velikih podjetjihpa 152.565 (48 %).

[16] Obseg dolgoročnih finančnih obveznosti do bank se je sicer v letu 2011 zniževal, a je bilo znižanje manjše kot pri kratkoročnih obveznostih.

2.2.1.2 Analiza zadolženosti podjetij po izvozni usmerjenosti[17]

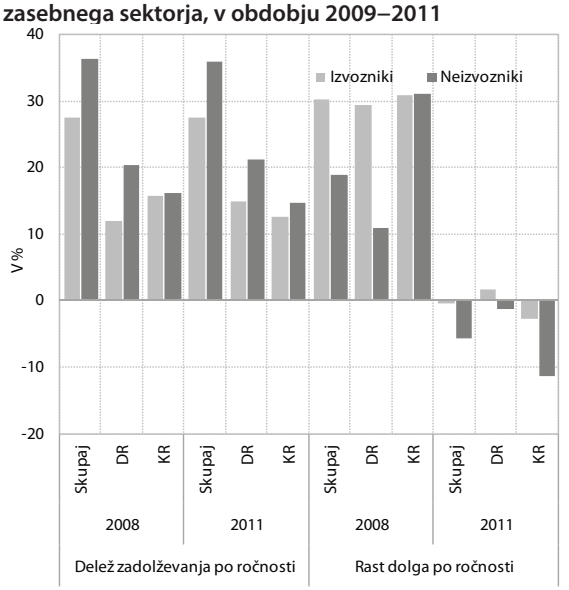
Analiza zadolženosti podjetij, merjena kot razmerje med dolgom in obveznostmi do virov sredstev, glede na njihovo izvozno usmerjenost, je pokazala, da so podjetja, ki so usmerjena na domači trg, bolj zadolžena. V obdobju krize se je sicer znižala zadolženost tako neizvoznim (za 1 o. t.) kot tudi izvoznim podjetjem (za 2,8 o. t.), vendar je bila dinamika različna. Pri neizvoznikih se je zadolženost v letih 2010 in 2011 že nekoliko okrepila, kar povezujemo predvsem z oživljanjem izvoznih trgov. Rast zadolženosti pri izvoznikih je v veliki meri posledica prirasta obveznosti do dobaviteljev, medtem ko so podjetja v celotnem obdobju krize zmanjševala obseg bančnih posojil. Zadolženost neizvoznikov se je v prvih dveh letih krize najprej krepila (za skoraj 1 o. t.) in se šele v letu 2011 znižala (za skoraj 2 o. t.). Zniževanje zadolženosti pri neizvoznikih je tako posledica manjšega obsega bančnih posojil kot tudi manjšega obsega obveznosti do dobaviteljev. Zadolženost, merjena kot razmerje med dolgom in EBITDA, se je pri izvoznikih že leta 2010 znižala na predkrizno raven, leta 2011 pa se je še za malenkost znižala. Pri neizvoznikih je še vedno za dobro četrtino višja kot leta 2008.

Slika 19: **Delež dolga v virih sredstev (v %) in razmerje med dolgom in EBITDA po izvozni usmerjenosti podjetij zasebnega sektorja v obdobju 2008–2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 20: **Delež finančnih obveznosti do bank v virih sredstev in rast dolga po izvozni usmerjenosti podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2009–2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Neizvozniki so tudi bolj odvisni od bančnega financiranja. Delež finančnih obveznosti do bank je tako za dobrih 8 o. t. višji kot pri neizvoznikih. V letu 2011 se je zaustavilo tudi dolgoročno kreditiranje neizvoznikov, medtem ko so pri izvoznikih dolgoročne finančne obveznosti do bank še vedno naraščale, a je bil njihov delež kljub temu precej nižji kot pri neizvoznikih.

2.2.1.3 Analiza zadolženosti podjetij po dejavnostih[18]

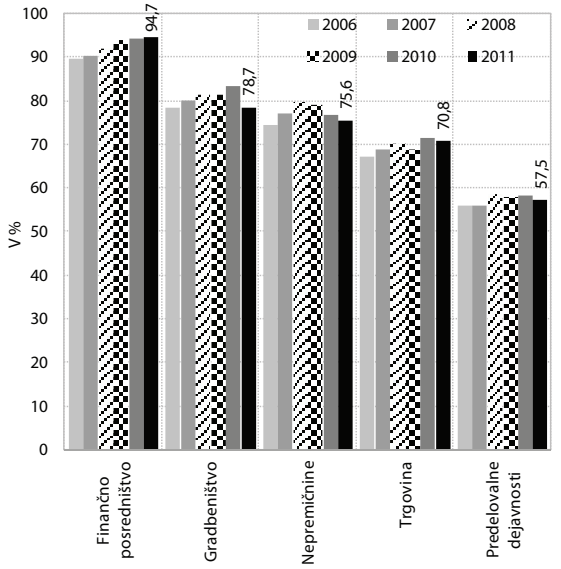
Analiza zadolževanja zasebnega sektorja po dejavnostih kaže, da so bila v obdobju 2006–2011 najbolj zadolžena podjetja v dejavnostih finančnega posredništva, gradbeništva, trgovine in poslovanja z nepremičninami, najemom in poslovnimi storitvami (v nadaljevanju nepremičnine).[19] Delež dolga v virih sredstev se je v obdobju pred krizo (2006–2008) povečeval v vseh panogah, v letih 2009–2011 pa je bilo gibanje zadolženosti precej neenotno. Znižala se je v dejavnostih nepremičnin, gradbeništva, predelovalnih dejavnostih, medtem ko so se v drugih dejavnostih prirasti zadolženosti precej umirili. Eden izmed razlogov za zniževanje zadolženosti v najbolj

[17] Izvozno usmerjene so družbe, v 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 okoli 65 % dodane vrednosti vseh gospodarskih družb, ki so imele finančne obveznosti do bank.

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

[19] Poleg teh bolj zadolženih dejavnosti smo nekoliko podrobneje analizirali tudi predelovalne dejavnosti, ki predstavljajo pomemben del slovenskega gospodarstva. Delež zajema v finančnem posredništvu je izredno skromen, saj v bazi ni podatkov za banke niti za zavarovalnice, ki predstavljajo pretežen del dejavnosti. Zaradi tega finančnega posredništva nismo podrobneje analizirali.

Slika 21: **Delež dolga v virih sredstev po različnih panogah zasebnega sektorja v obdobju 2008–2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

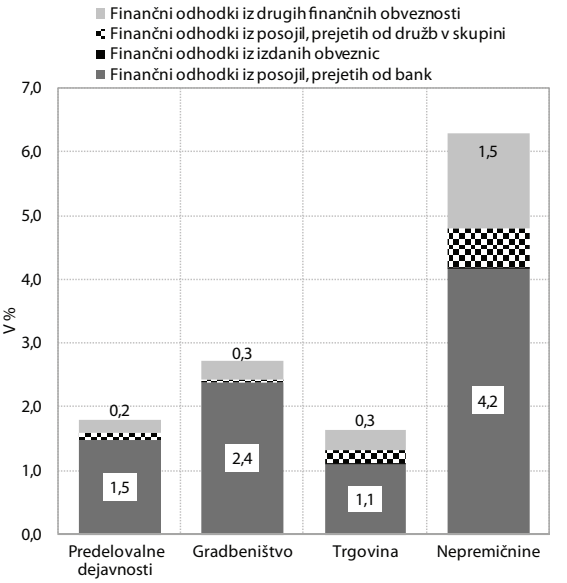
zadolženih dejavnostih je tudi propadanje podjetij iz teh dejavnosti (prijava stečajnega postopka), zaradi česar ta podjetja od začetka stečajnega postopka niso več oddala zaključnih računov in od tega leta dalje niso zajeta v bazi podatkov. To ne pomeni manjšega pritiska s strani teh podjetij do bank, saj terjatve do teh podjetij ostajajo v bančnih bilancah, obenem pa banke za njih okrepljeno oblikujejo dodatne oslabitve in rezervacije. Banka Slovenije tako v Poročilu o finančni stabilnosti (2013) ugotavlja, da med nedonosnimi terjatvami bank z velikim in naraščajočim deležem izstopajo nedonosne terjatve do podjetij v stečajnih postopkih. Teh terjatev je bilo marca za 2,6 mrd. EUR oziroma 48 % vseh nedonosnih terjatev do nefinančnih podjetij v primerjavi z 38 % v decembru 2011. V vseh razvrščenih terjatvah do nefinančnih podjetij predstavljajo podjetja v stečaju 11,7 %.

Razmerje med dolgom in EBITDA, ki 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 obdobju 2009–2011 obseg prostega denarnega toka znižal skoraj za petino.[20] Leta 2011 se je razmerje med dolgom in EBITDA v nekoliko podrobneje analiziranih dejavnostih gibalo na ravni med 7 (predelovalne dejavnosti) in 56 (gradbeništvo).

Struktura finančnih odhodkov iz finančnih obveznosti je med dejavnostmi precej podobna,

[20] Obseg EBITDA se je v prvih dveh letih krize zniževal (predvsem leta 2009), v letu 2011 pa se je zvišal za skoraj 6 %.

Slika 22: **Razmerje med finančnimi odhodki iz finančnih obveznosti in prihodki od prodaje po različnih dejavnostih podjetij zasebnega sektorja v letu 2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

razen pri nepremičninah (glej Sliko 22). Iz slike lahko razberemo, da se vsa podjetja podrobneje analiziranih dejavnosti zadolžujejo pretežno preko bank, zato imajo velike odhodke za odplačevanje 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, a so le-ti leta 2010 ponovno začeli rasti (razen v trgovini in nepremičninah), saj so se konec leta 2010 poleg zadolženosti[21] začele povečevati tudi medbančne obrestne mere, a so se konec leta 2011 ponovno pričele zniževati in se trenutno ohranjajo na zgodovinsko najnižjih ravneh. Tako so se znižali tudi finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank, v gradbeništvu (za 12,8 %)[22] in trgovini (za 5,4 %), medtem ko so porasli v predelovalnih dejavnostih (za 4,8 %) ter v dejavnosti nepremičnin (za 1,9 %).

Med izpostavljenimi dejavnostmi imata največji delež finančnih obveznosti do bank v virih sredstev dejavnosti gradbeništva in nepremičnin. V gradbeništvu se je še celo nekoliko povečal, medtem ko se je celotna izpostavljenost v tej dejavnosti zaradi manjšega deleža obveznosti do dobaviteljev[23] znižala. Večji delež finančnih obveznosti do bank pa je predvsem posledica močnega krčenja virov

[21] Ta se je leta 2010 povečala po vseh izpostavljenih dejavnostih, razen v dejavnosti nepremičnin, kjer se je znižala za 2,3 o. t.

[22] To je po naši oceni tudi posledica stečajev nekaterih večjih gradbenih podjetij, ki tako niso več vključena v bazo podatkov.

[23] Njihov pomen je v primerjavi z drugimi dejavnostmi še vedno razmeroma velik.

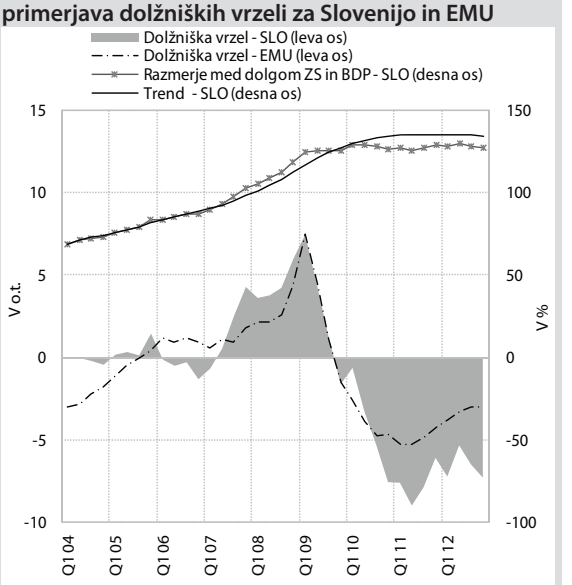
Okvir 1: **Dolžniška vrzel zasebnega sektorja**

Dolžniška vrzel zasebnega sektorja (angl. credit-to-GDP gap) je inštrument makrobonitetnega nadzora[1] nad finančnim sistemom posamezne države ali skupine držav. Prikazuje spreminjanje sistemskega tveganja skozi čas (angl. time-varying systemic risk) in je pomemben z dveh vidikov. Prvi je zgodnje odkrivanje morebitnih kopičenj neravnovesij in ranljivosti, tako da bi lahko že v obdobju gospodarske in finančne ekspanzije vzpostavili mehanizme in sprejeli določene ukrepe, ki bi preprečili pretirano krčenje v času finančnih in gospodarskih kriz. Drugi vidik pa je povezan z nakazovanjem, kdaj naj bi se kriza končala in se bo tako v gospodarstvo kot tudi na finančne trge vrnila neka vzdržna rast ter ne bo več potrebe po različnih preventivnih mehanizmih in ukrepih.

Raziskave kažejo,[2] da so kazalci, ki prikazujejo prekomerno rast dolga, dober pokazatelj prihodnjega tveganja nezmožnosti poplačila kredita s strani posojilojemalcev. Bank of England (2011) v svoji študiji sicer opozarja, da se ti kazalci izkažejo kot dober pokazatelj prihodnjih gibanj v času konjunkture, medtem ko se nagibajo k zaostajanju v času krize, tako da je potrebno biti previden pri njihovi uporabi. Kljub temu pa je Baselski odbor za bančni nadzor predlagal uvedbo rednega spremljanja dolžniške vrzeli zasebnega sektorja kot osnovnega vodila za kalibracijo in uvedbo proticikličnih kapitalskih blažilnikov v skladu s sporazumom Basel III.

Dolžniška vrzel zasebnega sektorja je razlika, izražena v odstotnih točkah, in sicer med kazalcem, ki meri razmerje med dolgom zasebnega sektorja in BDP, ter njegovim dolgoročnim trendom. Za izračun slednjega je Baselski odbor za bančni nadzor priporočil uporabo enostranskega Hodrick-Prescottovega filtra[3] s parametrom za glajenje v višini 400.000[4] (za podrobnosti glede izračuna glej Basel Committe on Banking Supervision, 2010). Na EU ravni pa je pričel izračunavati dolžniško vrzel tudi Evropski odbor za sistemska tveganja (angl. European Systemic Risk Board, ESRB),[5] ki jo uporablja kot enega izmed kazalcev pri ocenjevanju makroekonomskih tveganj. Njihovi rezultati se razlikujejo od naših zaradi razlik pri opredelitvi mere za dolg, kjer oni uporabljajo ožjo opredelitev (tj. dolžniške vrednostne papirje in posojila nefinančnih družb) ter zaradi uporabe različnega filtra za izračun dolgoročnega trenda (za podrobnejšo razlago uporabljenega filtra glej Alessi in Detken, 2011). Kljub temu pa tudi rezultati ESRB kažejo na pozitivno dolžniško vrzel v Sloveniji, a je ta manjša.

Slika 23: **Razmerje med dolgom zasebnega sektorja in BDP in njegov trend za Slovenijo (levo) ter primerjava dolžniških vrzeli za Slovenijo in EMU**



Vir: BS, ECB, SURS, preračuni UMAR.
Opomba: ZS - zasebni sektor.

[1] Makrobonitetni nadzor (angl. macroprudential supervision) preprečuje finančno nestabilnost kot posledico makroekonomskega razvoja in razvoja v celotnem finančnem sistemu.

[2] Borio in Lowe, 2002 in 2004; Derehmann, M., Borio, C., Gambacorta, L., Jiménez, G., Trucharte, C., 2010; Schularick in Taylor, 2012.

[3] Enostranski Hodrick-Prescottov filter za izračun enostranskega dolgoročnega trenda uporablja samo podatke, ki so na voljo do določene točke v času, ko se odločimo za izračun samega trenda.

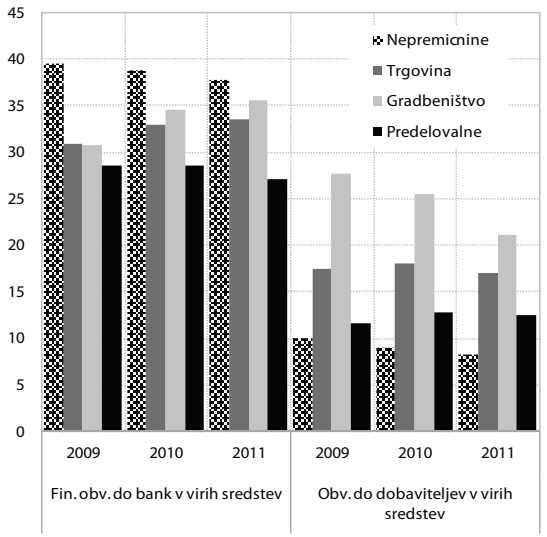
[4] Cotis in Coppel, 2005 sta na podlagi empiričnih študij ugotovila, da traja poslovni cikel v državah OECD od štiri do osem let. Za analize poslovnih ciklov na četrtletnih podatkih se že standardno in tudi po priporočilu Hodricka in Prescotta uporablja parameter za glajenje v višini 1.600, s čimer se ob uporabi frekvenčne analize implicitno predpostavlja 7,5 letno obdobje trajanja poslovnega cikla. Veliko manj je znanega o trajanju kreditnega cikla. Za indikator se lahko vzame obdobje med dvema sistemskima krizama, ki lahko traja od pet do okoli dvajset let. Mediana naj bi bila okoli petnajst let, iz česar potem izhaja, da naj bi bil kreditni cikel od trikrat do štirikrat daljši kot poslovni cikel (Drehmann, Borio, Gambacorta, Jiménez, Trucharte, 2010). Tako so tudi Drehmann et al. v svojem delovnem zvezku poskušali z različnimi parametri za glajenje: 1.600 (implicitno se predpostavlja, da je dolžina kreditnega cikla enaka dolžini poslovnega cikla); 25.000 (implicitno se predpostavlja, da je dolžina kreditnega cikla dvakrat daljša od dolžine poslovnega cikla); 125.000 (implicitno se predpostavlja, da je dolžina kreditnega cikla trikrat daljša od dolžine poslovnega cikla) in 400.000 (implicitno se predpostavlja, da je dolžina kreditnega cikla štirikrat daljša od dolžine poslovnega cikla).

[5] ESRB je neodvisen organ EU, ki je pristojen za makrobonitetni nadzor nad finančnim sistemom EU. Te naloge vključujejo analizo tveganj, izdajanje opozoril in priporočil (ki so lahko javna ali zaupna) ter spremljanje, ali se opozorila in priporočila upoštevajo. V ESRB (2013) so pokazali na potencialno ogroženost finančnega sistema na podlagi nabora kvantitativnih kazalnikov za 6 področij (prepletenost in sistemsko tveganje, makroekonomsko tveganje, kreditno tveganje, likvidnostno tveganje, tržno tveganje, dobičkonosnost in solventnost).

Ocenjujemo, da je v Sloveniji prišlo do prekomernega kopičenja dolga predvsem v obdobju od drugega četrtletja leta 2007 do vključno tretjega četrtletja leta 2009. Razmerje med dolgom zasebnega sektorja in BDP je bilo v povprečju za približno 3,8 o. t. nad dolgoročno trendno oziroma »vzdržno« ravnijo. K pozitivni dolžniški vrzeli v letu 2009 je največ prispevalo izrazito realno krčenje gospodarske aktivnosti (-7,8 %), saj je bil kreditni tok v tem letu že precej skromen. Prekomerna kreditna aktivnost je bila značilna predvsem za leti 2007 in 2008, ko smo tudi presegli, s strani Evropske komisije določeno, mejno vrednost za kazalec zadolževanja zasebnega sektorja (15 % BDP), ki jo le-ta uporablja za ugotavljanje makroekonomskih neravnovesij. V omenjenih letih je prihajalo predvsem do prekomernega kreditiranja nefinančnih podjetij, za katera se je kasneje izkazalo, da niso bila sposobna servisirati takega obsega dolga, ki je bil predvsem v primeru na domači trg orientiranih podjetij marsikdaj ekonomsko neutemeljen. Za slovenska gospodinjstva pa je bilo značilno, da so le zmerno sodelovala pri napihovanju kreditnega balona (največ leta 2007, pa še to le za okoli 5 %).Ugotavljamo, da se je v letu 2012 negativna dolžniška vrzel ohranila na visoki ravni, kar je posledica še ostrejšega kreditnega krča (leta 2012 je bila rast kreditov -4,3 %) in nizke gospodarske aktivnosti. To ima močan vpliv tudi na investiranje dobro stoječih izvozno usmerjenih in tehnološko zahtevnejših podjetij ter s tem na nadaljnje poglabljanje gospodarske in finančne krize.

Naši izračuni tudi nakazujejo, da je dolžniška vrzel v Sloveniji v tem obdobju presegala povprečje EMU, kjer je prišlo do prekomernega kopičenja dolga predvsem v obdobju od tretjega četrtletja leta 2005 do vključno tretjega četrtletja leta 2009. Razmerje med dolgom zasebnega sektorja in BDP je bilo v tem obdobju v povprečju za približno 2 o. t. nad dolgoročno ravnijo. Tudi v EMU je bila v letu 2009 pozitivna dolžniška vrzel zaradi skromne kreditne aktivnosti in krčenja gospodarske aktivnosti, ki je bilo realno za skoraj polovico manjše kot v Sloveniji (-4,4 %).

Slika 24: **Delež finančnih obveznosti do bank in poslovnih obveznosti do dobaviteljev v virih sredstev v obdobju 2009–2011**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

sredstev, medtem ko je bilo znižanje obsega finančnih obveznosti do bank nižje (približno 15-odstotno).[24] V nasprotju s preteklimi leti je v letu 2011 prišlo tudi do zniževanja obsega dolgoročnih finančnih obveznosti do bank, kar je po naši presoji posledica tega, da so banke zelo omejile prestrukturiranje kratkoročnih kreditov v dolgoročne; njihovo znižanje pa je še vedno na precej nižji ravni kot pri kratkoročnih.

[24] Krčenje vseh vrst virov sredstev je po naši oceni tudi posledica propada nekaterih večjih gradbenih podjetij, ki zato niso več vključena v bazo podatkov.

2.2.1.4 Izpostavljenost[25] po dejavnostih pri bankah v letu 2012[26]

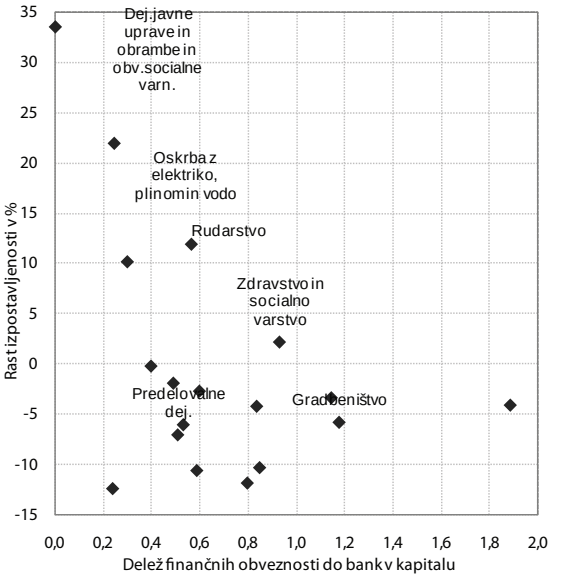
Izpostavljenost slovenskega bančnega sistema do slovenskega gospodarstva se je v letu 2012, prvič od izbruha finančne krize, znižala. To je na eni strani posledica manjšega zadolževanja sektorja javne uprave, obrambe in obvezne socialne varnosti, na drugi strani pa so ostali sektorji precej okrepili zmanjševanje obveznosti pri domačih bankah. Obseg izpostavljenosti do vseh gospodarskih dejavnosti skupaj se je tako znižal za okoli 900 mio. EUR. Banke so še naprej pretežno financirale najmanj tvegane dejavnosti, kot so dejavnosti javne uprave, obrambe in obvezne socialne varnosti,[27] kjer se je obseg izpostavljenosti okrepil za dobrih 730 mio. EUR, kar je le za okoli 7 % manj kot leto pred tem. Po naši presoji je to predvsem posledica kreditiranja države in naložb v zakladne menice s strani bank v državni lasti. Razmeroma močno (za okoli 240 mio. EUR) se je okrepila tudi izpostavljenost do dejavnosti oskrba z elektriko, plinom in vodo. Med drugimi dejavnostmi pa tako nekoliko bolj izstopajo le še informacijske in

[25] Celotna izpostavljenost poleg kreditov in vrednostnih papirjev, ki jih imajo posamezna podjetja pri bankah, zajema tudi ostale terjatve bank do podjetij, ki se merijo po odplačni vrednosti. V to skupino spadajo še izvenbilančne izpostavljenosti, kot so garancije in jamstva.

[26] Za opis gibanj po dejavnostih v letu 2012 so podatki razvrščeni po SKD 2008 in niso v celoti primerljivi s podatki, uporabljenimi v analizi na prejšnjih straneh.

[27] Delež izpostavljenosti dejavnosti javne uprave, obrambe in obvezne socialne varnosti se je tako v času krize več kot podvojil in je konec leta 2012 dosegal že 6,1 % celotne izpostavljenosti bank.

Slika 25: **Delež finančnih obveznosti do bank in rast izpostavljenosti slovenskega bančnega sistema do posameznih gospodarskih dejavnosti**



Vir: BS, AJPES, preračuni UMAR.

komunikacijske , kjer se je izpostavljenost povečala za okoli 60 mio. EUR.

Banke so v letu 2012 še okrepile zmanjševanje obsega izpostavljenosti do večine ostalih gospodarskih dejavnosti. Že četrto leto zapored se je zniževala izpostavljenost do trgovine, ki je bila lani za dobrih 480 mio. EUR manjša kot leto pred tem.[28] Za le odtenek manj (460 mio. EUR) se je zmanjšala izpostavljenost do predelovalnih dejavnosti, pomembno za (okoli 280 mio. EUR) pa se je znižala izpostavljenost do dejavnosti prometa in skladiščenja. Prvič od izbruha finančne krize se je znižala tudi izpostavljenost do gradbeništva (za okoli 210 mio. EUR). Tokrat 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 nižja za dobrih 120 mio. EUR, kar je za dobrih 35 % večji upad kot leta 2010. Zniževanje izpostavljenosti 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 izpostavljenost tudi do proizvodnje tekstilij, oblačil, usnja in usnjenih izdelkov.

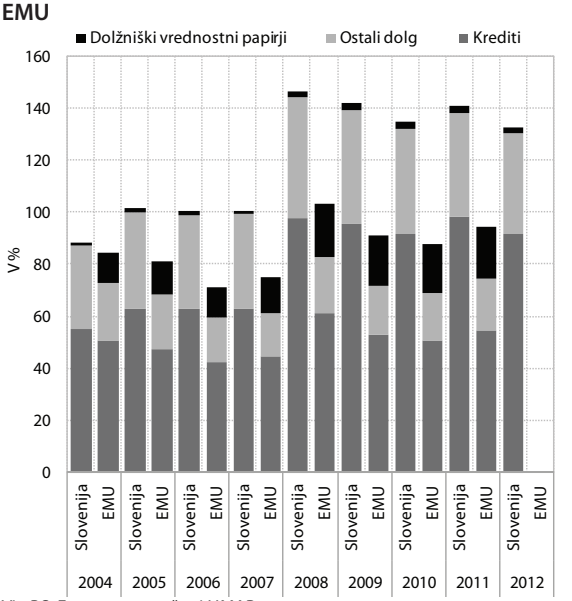
[28] Od konca leta 2008 pa se je izpostavljenost te dejavnosti znižala za približno eno mrd. EUR.

2.2.1.5 Mednarodna primerjava zadolženosti slovenskega gospodarstva

Slovenska podjetja in NFI so v primerjavi z EMU nadpovprečno zadolžena. Čeprav se je obseg kreditov, najetih pri domačih bankah, v zadnjih treh letih precej znižal (za približno 12 %) in je le še za približno 5 % nad ravnijo iz leta 2007, je zadolženost slovenskega gospodarstva še vedno precej nad predkrizno ravnijo. To je v prvi vrsti posledica občutnejšega krčenja kapitala v podjetjih in NFI, zaradi negativnih gibanj na kapitalskih trgih. Tudi poslovni rezultati podjetij niso več dopuščali krepitve kapitalske osnove slovenskega gospodarstva, kar je občutneje povečalo kazalnik zadolženosti slovenskega gospodarstva. Celotna zadolženost podjetij, merjena kot razmerje med celotnim dolgom in kapitalom, je bila tako leta 2013 na ravni okoli 130 %, kar je sicer za približno 10 o. t. manj kot leta 2011. Bolj zadolžena od slovenskih so le še podjetja in NFI v Grčiji, Italiji in Španiji.[29]

Slabo razvit trg kapitala močno vpliva na finančno strukturo slovenskega gospodarstva, ki je tako v večji meri odvisno od kratkoročnejših virov financiranja. Poleg manjšega obsega kapitala se to odraža tudi na zanemarljivem obsegu dolžniškega financiranja z izdajo vrednostnih papirjev, ki je med najnižjimi v EMU in dosega manj kot 15 % povprečja v EMU. To je sicer deloma tudi posledica majhnosti slovenskega gospodarstva, kjer pretežen del podjetij predstavljajo mala in srednja podjetja, za katera takšen način financiranja zaradi razmeroma visokih stroškov ni najučinkovitejši. Kljub temu pa ocenjujemo, da bi

Slika 26: **Zadolženost podjetij in NFI v Sloveniji in EMU**



Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

[29] Podatki za druge države članice EMU se nanašajo na leto 2011.

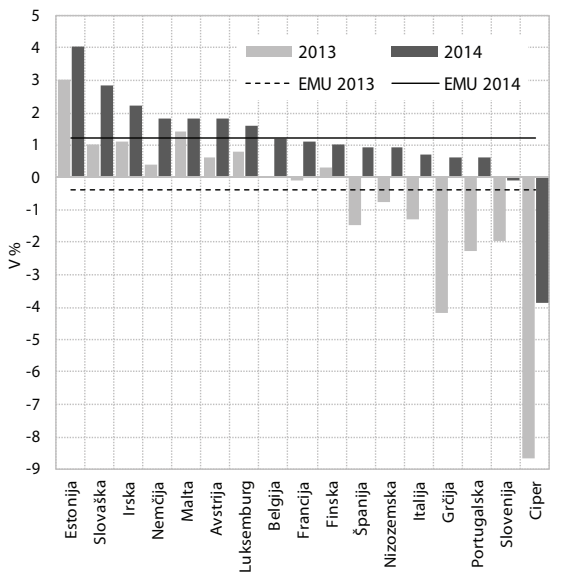
bil delež tovrstnega financiranja tudi med podjetji in NFI v Sloveniji lahko višji. Zaradi tega je potrebno zagotoviti tudi učinkovit in likviden kapitalski trg, ki bi imetnikom in izdajateljem takšnih vrednostnih papirjev znižal transakcijske stroške.

2.2.2 Pričakovana skromna gospodarska aktivnost

Sočasno s šibko gospodarsko aktivnostjo je pričakovati, da se bo tudi povpraševanje po kreditih še naprej krčilo. Skromna gospodarska aktivnost vpliva na manjši obseg povpraševanja podjetij po kreditih, tako za financiranje tekoče proizvodnje kot tudi za investiranje, saj je izkoriščenost proizvodnih kapacitet še vedno na nizki ravni. Podjetja tako v veliki meri krepijo povpraševanje le po kreditih za restrukturiranje, ker niso sposobna poravnavati vseh zapadlih obveznosti, banke pa jim z odobravanjem tovrstnih posojil do določene mere blažijo likvidnostne težave. Upad povpraševanja je bil po podatkih Banke Slovenije na višji ravni kot v evrskem območju. Slovenske banke so tudi bolj zaostrile kreditne pogoje, vendar vseeno nekoliko manj kot v letih 2008 in 2009.

Povpraševanje po kreditih bo še naprej na nizki ravni. Obeti za gospodarsko rast v Sloveniji so precej slabi. Na UMAR-ju[30] tako za leto 2013 predvidevamo 1,9-odstotno krčenje BDP-ja, v letu 2014 pa rast v višini 0,2 odstotka.[31] Napovedi rasti za obe leti precej zaostajata za povprečno ravnijo v EMU, prav tako se Slovenija uvršča v skupino držav, ki jim je Evropska komisija spomladi 2013 občutneje znižala napovedi gospodarske rasti. Predvidevanja o gospodarski rasti Slovenije so tako precej podobna tistim državam članicam EMU, ki so v tej finančni krizi med najbolj izpostavljenimi. Glavna tveganja za gospodarsko rast v Sloveniji so povezana s stanjem v slovenskem finančnem sistemu, z zadolženostjo slovenskega gospodarstva; odlašanje s strukturnimi reformami pa bi lahko pričakovanja še dodatno poslabšala (European Comission, 2013). Za izhod iz krize je tako nujno izboljšati učinkovitost inštitucionalnega okvirja v smeri izboljšanja delovanja pravne države, zagotavljanja učinkovitih regulatornih in nadzornih funkcij ter umik države iz gospodarstva, tako da ne bo več mogoče neposredno poseganje države v odločitve ekonomskih subjektov (Glej Poročilo o razvoju, 2013).

Slika 27: **Napovedi Evropske komisije za gospodarsko rast v Sloveniji in ostalih državah članicah EMU za leti 2013 in 2014**

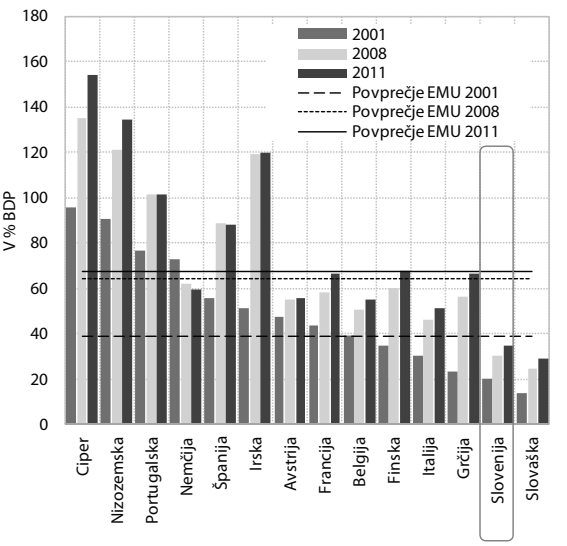


Vir: European Commission (2013).

2.2.3 Skromno povpraševanje gospodinjstev

Ob nizki gospodarski aktivnosti se vse bolj krči tudi povpraševanje gospodinjstev po kreditih. To je po naši presoji tudi zaradi nadaljnjega zaostrovanja razmer na trgu dela in ukrepov države za uravnoteženje javnih financ, kot so zniževanje mase neto plač v javnem sektorju in restriktivne politike socialnih transferjev. Razpoložljiv dohodek gospodinjstev se še vedno zmanjšuje, s tem tudi njihova kupna moč; vse to pa povečuje negotovost pri

Slika 28: **Delež obveznosti v BDP, v %, gospodinjstva in NPISG v državah članicah EMU**



Vir: Eurostat.

[30] Glej Pomladansko poročilo.

[31] Evropska komisija v letu 2013 napoveduje 2,0-odstoten, v letu 2014 pa 0,1-odstoten padec BDP-ja, Banka Slovenije za leto 2013 napoveduje 1,9-odstotno krčenje gospodarstva, za naslednje leto pa rast v višini 0,5 %.

potrošnji in naložbah gospodinjstev. Z zniževanjem razpoložljivega dohodka se zmanjšuje tudi kreditna sposobnost gospodinjstev. Med najbolj prizadetimi so gospodinjstva z nižjim razpoložljivim dohodkom. V trenutno izredno negotovih gospodarskih razmerah so gospodinjstva precej previdna pri trošenju, kar kaže tudi eno izmed večjih znižanj ravni zasebne potrošnje v letu 2012, kljub temu da so gospodinjstva med manj zadolženimi v EMU.

Gospodinjstva ostajajo izredno previdna pri stanovanjskih nakupih. Odlašajo namreč z nakupom nepremičnin, ker pričakujejo nadaljnja zniževanja cen, znižala pa se je tudi njihova kreditna sposobnost. Nižje stanovanjsko kreditiranje (glej poglavje 1.2.2) povezujemo tudi s slabšimi razmerami na strani ponudbe, saj so se pogoji zadolževanja precej zaostrili.[32] Po podatkih SURS-a je bilo leta 2012 število prodanih stanovanjskih nepremičnin za okoli 35 % nižje kot v letu 2007, ko je bilo število transakcij na najvišji ravni.

V letu 2011 se je zadolženost gospodinjstev na agregatni ravni nekoliko povečala, vendar še vedno ostaja nizka v primerjavi z državami EMU. Zadolženost v Sloveniji, merjena kot razmerje med obveznostmi in finančnimi sredstvi, se je v primerjavi z letom 2010 povečala (za 0,8 o. t. na 33,1 %) in tako dosegla najvišjo raven, odkar imamo primerljive podatke.[33] Po podatkih letnih finančnih računov so se obveznosti gospodinjstev prvič zmanjšale, in sicer za 0,4 %, a nekoliko manj kot finančna sredstva, ki so se zmanjšala kar za 3,1 %. Kljub rasti zadolženosti gospodinjstev v Sloveniji je bila ta v primerjavi z EMU še vedno malenkost nižja. Precej nižja kot v državah EMU pa je bila zadolženost, merjena s kazalnikom obveznosti glede na BDP. Zaradi zmanjšanja obveznosti in dviga BDP se je leta 2011 zmanjšala za 0,7 o. t. na 34,8 %, v EMU pa je dosegla dobrih 69 %.

V letu 2012 se je tudi zadolženost gospodinjstev zmanjšala. Razmerje med finančnimi obveznostmi in finančnimi sredstvi je bilo 32,6 %. Ob nadaljnjem zmanjševanju razpoložljivega dohodka se finančna sredstva[34] gospodinjstev še naprej krčijo, zmanjšanje pa je bilo v letu 2012 na ravni 0,7 %. Zaradi večjega razdolževanja gospodinjstev se je okrepilo zniževanje finančnih obveznosti (-2,6 %), kar je vplivalo na rahel padec zadolženosti, zadolženost gospodinjstev glede na BDP pa se je znižala na 34,5 %.

[32] Poleg večjih pribitkov, ki predstavljajo predvsem tveganje ob prihodnjem morebitnem zvišanju medbančnih obrestnih mer, so se močno okrepile tudi zahteve po dodatnem zavarovanju za najete kredite.

[33] Od leta 2001.

[34] Gotovina in vloge, vrednostni papirji, lastniški kapital, zavarovalno tehnične rezervacije, dana posojila, drugo.

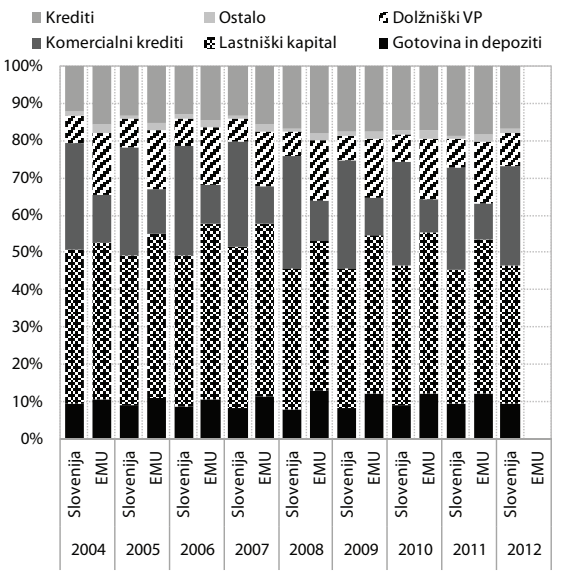
3. Finančna struktura podjetij

Ocenjujemo, da so večji učinki zadnje finančne krize na slovensko gospodarstvo tudi posledica neugodne finančne strukture podjetij in NFI. Ena izmed značilnosti podjetij in NFI v Sloveniji je razmeroma manjši obseg njihovih finančnih sredstev v primerjavi z obsegom finančnih obveznosti. Slovenske podjetja tudi razpolagajo z manjšim obsegom likvidnih finančnih sredstev, kot so gotovina, vloge in dolžniški vrednostni papirji, ki jih je ob učinkovitem trgu kapitala možno hitro in ob nizkih transakcijskih stroških pretvoriti v gotovino. Na drugi strani pa imajo slovenska podjetja nadpovprečno velik obseg kratkoročnejših finančnih obveznosti, kar jim v trenutnih razmerah, ko so viri financiranja močno omejeni, povzroča velike likvidnostne pritiske.

3.1 Struktura finančnih sredstev

Finančna struktura slovenskih podjetij in NFI se je tudi v letu 2012 še nekoliko poslabšala. Obseg finančnih sredstev podjetij in NFI v Sloveniji dosega le še 57,1 % finančnih obveznosti, medtem ko je v EMU[35] le-ta 80-odstoten. Slovensko gospodarstvo ima nadpovprečen delež manj likvidnih finančnih sredstev, kot so npr. komercialni krediti, kar ob

Slika 29: **Struktura finančnih sredstev podjetij in NFI v Sloveniji in evrskem območju v obdobju od leta 2004–2012**



Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

[35] Podatek za EMU se nanaša na leto 2011.

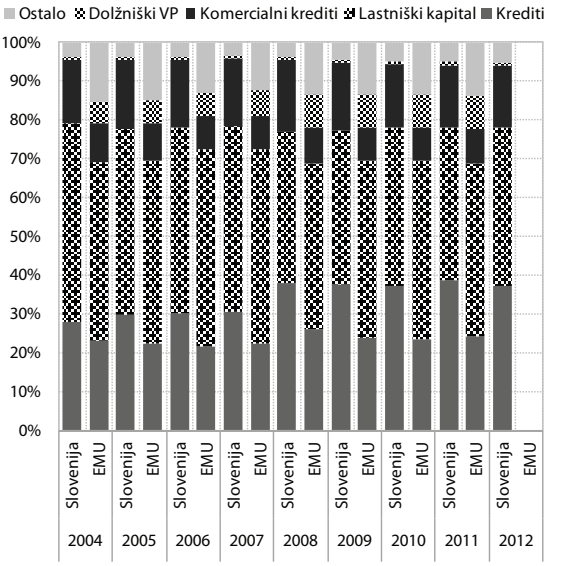
visoki plačilni nedisciplini še dodatno duši njegovo likvidnost. Po drugi strani pa je delež gotovine in dolžniških vrednostnih papirjev, ki so ob delujočem trgu kapitala ena izmed bolj likvidnih naložb, precej nižji kot v povprečju v državah članicah EMU.

Obseg finančnih sredstev podjetij in NFI v Sloveniji se je v letu 2012 zmanjšal. To se je zgodilo že tretje leto zapored, znižanje pa je z 2,7 % le nekoliko manjše kot prejšnji dve leti. Tokrat je k upadu največ (približno 2 o. t.) prispeval nižji obseg danih posojil, ki se je skrčil kar za dobro desetino, kar kaže na to, da se gospodarstvo v Sloveniji vedno bolj sooča z likvidnostnimi pritiski, zato zmanjšuje obseg svojih naložb (tudi medpodjetniška posojila), kar še dodatno krepi likvidnostne pritiske na podjetja. Za približno polovico manj kot posojila so k zniževanju finančnih sredstev podjetij in NFI prispevale druge terjatve,[36] ki se znižujejo že od leta 2009, kar je po naši presoji tudi posledica skromne gospodarske aktivnosti. Po drugi strani se je precej okrepil obseg naložb podjetij in NFI v vrednostne papirje, ki niso delnice. To je predvsem posledica večjega obsega tovrstnih naložb v zavarovalnicah, ki so prosta finančna sredstva nalagale v državne vrednostne papirje. Menimo, da so k temu pomembno prispevala tudi višja vrednotenja državnih vrednostnih papirjev zaradi nekoliko ugodnejših razmer na finančnih trgih.

3.2 Struktura virov financiranja

V letu 2012 se struktura virov financiranja ni bistveno izboljšala in je tako še vedno razmeroma neugodna. Obseg finančnih obveznosti slovenskih podjetij in NFI je upadel za približno 2 % oziroma za 2 mrd. EUR. Pretežen del upada lahko pripišemo zmanjševanju obsega posojil zaradi pospešenega razdolževanja slovenskega gospodarstva. Medtem ko se je od leta 2009 dalje v veliki meri krepil le obseg dolgoročnih posojil, kar je bilo po naši presoji tudi posledica ročnostnega prestrukturiranja najetih posojil, pa se je v letu 2012 obseg dolgoročnih posojil podjetij in NFI znižal, in sicer kar za 5,7 % oz. 1,6 mrd. EUR. Podjetja so zaradi neugodnih gospodarskih razmer še naprej zmanjševala obseg ostalih obveznosti. Na drugi strani pa se je nekoliko okrepil obseg dolžniških vrednostnih papirjev, ki je bil za 2,5 % višji kot prejšnje leto. Zaradi majhnega deleža v celotnih virih financiranja ni bistveno ublažil znižanja obsega finančnih virov, tudi ročnostna struktura je bila neugodna, saj so se najbolj okrepili kratkoročni vrednostni papirji. Obseg lastniškega kapitala se je okrepil za dober odstotek, kar pa je po naši presoji v veliki meri posledica pozitivnih gibanj na Ljubljanski borzi.

Slika 30: **Struktura finančnih obveznosti podjetij in NFI v Sloveniji in evrskem območju v obdobju od leta 2004–2012**



Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

V primerjavi s finančnimi viri podjetij in NFI v EMU ugotavljamo, da so slovenska podjetja še naprej nadpovprečno odvisna od kratkoročnejših virov financiranja, medtem ko pomen dolgoročnih virov financiranja ostaja precej skromen. Gibanje obsega kapitala v Sloveniji je bilo tako v preteklosti zaznamovano s splošnimi gibanji na kapitalskih trgih in veliko manj z aktivno vlogo lastnikov, ki bi z dokapitalizacijo podprli nadaljnji razvoj podjetja. K temu pa je precej pripomogla tudi lastniška struktura slovenskega gospodarstva, kjer je še vedno pomemben lastnik država, oziroma podjetja v njeni lasti. Ob slabo razvitem trgu kapitala pa je tudi pomen dolžniških vrednostnih papirjev skromen, tako da so podjetja in NFI v Sloveniji precej odvisna predvsem od kratkoročnejših virov financiranja, kar jim v teh kriznih časih krepi likvidnostne pritiske. Zaradi tega podjetja veliko energije usmerjajo k reševanju finančnih težav in se manj osredotočajo na opravljanje svoje osnovne dejavnosti.

3.3 Tuji viri financiranja podjetij

Osnovna značilnost tujih virov financiranja podjetij v Sloveniji je, da je obseg neposrednega tujega financiranja podjetij, ki se odraža v povečevanju obveznosti 'ostalih sektorjev' do tujine, v letu 2012 že presegel predkrizno raven; za njo zaostajajo le

[36] Približno 85 % drugih terjatev predstavljajo trgovinski krediti in avansi.

še tuja posojila. Kljub temu je priliv tuje akumulacije skozi te kanale že od leta 2008 zelo skromen; njegov prirast je bil v letu 2012 že spet bolj izrazito nižji (145,4 mio. EUR) kot leta 2011 (1.017,6 mio. EUR). Še slabša je situacija pri tistih obveznostih bank do tujine, ki predstavljajo potencialni vir kreditiranja podjetij; le-te so še daleč pod predkrizno ravnijo. Že od leta 2009 smo priča tudi velikemu odlivu (vračilu) tuje akumulacije po teh kanalih, ki se je v letu 2011 in še posebej 2012 izrazito povečal. Če povzamemo, so se viri tuje akumulacije za financiranje podjetij od leta 2009 in še posebej v letu 2012 drastično zmanjšali. Če smo še bolj natančni, smo priča ogromnim in vedno večjim odlivom tuje akumulacije z rekordno veliko vsoto, tj. 2.407,1 mio. EUR leta 2012. Podjetjem danes manjkajo predvsem tisti tuji viri financiranja, ki so jih dobivala s posredovanjem domačih bank.

Med tujimi viri financiranja so za podjetja pomembne obveznosti 'ostalih sektorjev', kamor spadajo podjetja in tiste obveznosti bank do tujine,[37] ki so potencialno vir kreditiranja podjetij (Tabela 1). Prvi so neposredni, drugi pa posredni tuji viri financiranja podjetij. Obseg in trende tujih virov financiranja podjetij analiziramo s pomočjo analize obveznosti Stanja mednarodnih naložb Slovenije v razdobju od 2002 do 2012.

Skupen, dejanski in potencialni (preko bank) obseg tujih virov financiranja podjetij se je do leta 2008 izrazito hitro povečeval (v obdobju 2002–2008 se je povečal za skoraj 3,3-krat), od takrat naprej pa se stalno zmanjšuje. Do zmanjševanja prihaja izključno zaradi zmanjševanja kreditiranja bank iz naslova tujih virov financiranja, medtem ko so se neposredni tuji viri financiranja podjetij še naprej povečevali ob močno zmanjšani dinamiki. V obdobju 2008–2012 so bila podjetja sicer deležna za 1.319,2 mio. EUR dodatne tuje akumulacije iz naslova povečanja svojih neposrednih obveznosti do tujine, vendar smo bili istočasno priča odlivu tuje akumulacije preko bank v višini kar 7.230,2 mio. EUR. Dejanski in posredni viri tuje akumulacije za financiranje podjetij so se v tem razdobju zmanjšali za 5.911,0 mio. EUR, samo v letu 2011 za 1.555,1 mio. EUR in v letu 2012 kar za 2.407,1 mio. EUR. Skupen znesek neposrednih tujih virov financiranja podjetij, ki se odraža v obveznostih 'ostalih sektorjev' do tujine je v razdobju od 2002 do 2008 stalno rastel, v letu 2009 rahlo padel in potem spet postopoma rastel, čeprav s precej skromnimi stopnjami rasti. Dejstvo, da so obveznosti 'ostalih sektorjev' do tujine rastle prav v vseh letih z izjemo 2009, kaže, da imajo podjetja konstanto pozitivne prilive financiranja iz tujine. To velja tudi za leta ekonomske krize, kar je od leta 2008 naprej. Čeprav je dejstvo, da se je v letih 2009 (-2,4 %) in 2010 (2,0 %) rast tujih virov financiranja izrazito upočasnila, se je v letu 2011 opazneje povečala (5,2 %) in se leta 2012 spet precej upočasnila (na 1,8 %). Drugačna je slika tistih obveznosti bank do tujine, ki predstavljajo

Tabela 1: **Obveznosti 'ostalih sektorjev' in tiste obveznosti bank, ki so vir kreditiranja podjetij v bilanci Stanja mednarodnih naložb Slovenije – obveznosti po spremenljivkah (2002–2012), v mio. EUR**

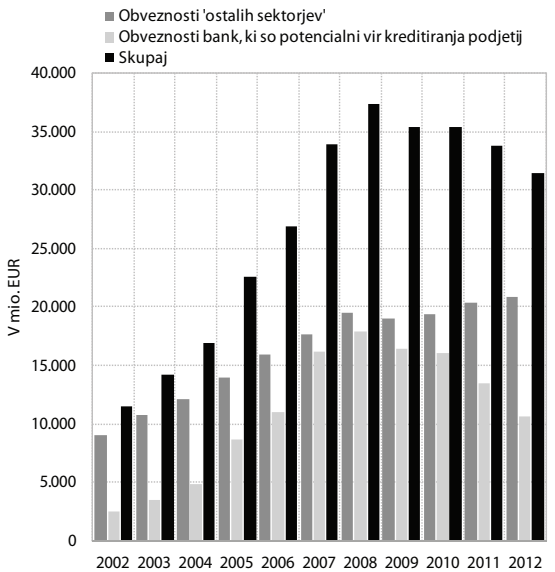
	2002	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OBVEZNOSTI 'OSTALIH SEKTORJEV' – Skupaj	9052,6	13974,8	17707,6	19489,4	19028,4	19413,9	20431,5	20808,6
NEPOSREDNE INVESTICIJE V SLOVENIJI	3308,6	5427,9	8547,1	9787,2	9055,9	9401,1	10277,6	10423
Lastniški kapital in reinvestirani dobički	2974,2	4901,7	5558	6023,7	5958,3	6094,3	6120,1	6112
Neto obveznosti do povezanih družb	334,4	526,2	2989,1	3763,5	3097,6	3306,8	4157,5	4311
INVESTICIJE V VREDNOSTNE PAPIRJE	96,4	274,6	1215,6	544,3	849,4	894,4	870,3	885,8
Lastniški vrednostni papirji	74,8	261,3	1209,4	540,5	578,3	644,3	629,9	648,3
Dolžniški vrednostni papirji - Obveznice in zadolžnice	21,6	13,3	6,2	3,8	271,1	250,1	240,4	237,5
KOMERCIALNI KREDITI	1730,3	2855,2	3855,5	4018,7	3429,4	3716,1	3868	4112,1
POSOJILA	3831,7	5319,5	4057,9	5102,5	5693,7	5402,3	5415,6	5387,7
OSTALE OBVEZNOSTI	85,6	97,6	31,5	36,7	133,6	133,8	155,9	178,2
OBVEZNOSTI BANK, KI SO POTENCIALNI VIR KREDITIRANJA PODJETIJ – skupaj	2425	8643	16216,4	17886,5	16414,2	16013,2	13440,5	10656,3
Dolžniški vrednostni papirji - Obveznice in zadolžnice	19,6	336,3	352,7	436,9	2033	2771,7	2450,5	1129,5
Posojila	1633	5929,6	11374,9	12704,7	9740,2	9127	7678,2	6717,2
Gotovina in vloge	662,3	2312,6	4450	4701,3	4621,8	4106,4	3307,6	2805,5
Ostale obveznosti	110,1	64,5	38,8	43,6	19,2	8,1	4,2	4,1
SKUPAJ	11477,6	22617,8	33924	37375,9	35442,6	35427,1	33872	31464,9

Vir: Banka Slovenije, 2013.

[37] To so dolžniški vrednostni papirji (obveznice in zadolžnice), posojila, gotovina in vloge ter ostale obveznosti.

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 (-16,1 %) in še bolj v letu 2012 (-20,7 %), ko so se neposredni tuji viri financiranja podjetij že nekoliko okrepili. Skupen, dejanski in potencialni obseg tujih virov financiranja podjetij se je tako 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, čeprav počasi (Slika 31).

Slika 31: **Obveznosti 'ostalih sektorjev' in tiste obveznosti bank, ki so potencialni vir kreditiranja podjetij v bilanci Stanja mednarodnih naložb Slovenije obdobju 2002–2012 –skupaj, v mio. EUR**



Vir: Banka Slovenije, 2013.

Med neposrednimi tujimi viri financiranja podjetij so najpomembnejše neposredne investicije iz tujine (NTI), ki jim sledijo posojila. Konec leta 2012 so NTI predstavljale 50,1 % vseh tujih virov financiranja 'ostalih sektorjev', pri čemer je 29,4 % odpadlo na lastniški kapital in reinvestirane dobičke, preostalih 20,7 % pa na neto obveznosti slovenskih podružnic do svojih matičnih podjetij iz naslova medsebojnega kreditiranja povezanih družb. Naslednjih 25,9 % je odpadlo na posojila in 19,8 % na komercialne kredite. Le skromnih 4,3 % tujega financiranja se nanaša na investicije v vrednostne papirje, 3,1 % na lastniške, 1,1 % pa na dolžniške vrednostne papirje (Tabela 2). Če bi podatkom o neposrednih tujih virih financiranja podjetij prišteli še tiste, ki prihajajo v podjetja s posredovanjem domačih bank, potem so posojila dominantna oblika prilivov tujih virov financiranja v podjetja.

Tabela 2: **Stanje mednarodnih naložb 'ostalih sektorjev' Slovenije – obveznosti po spremenljivkah konec leta 2012**

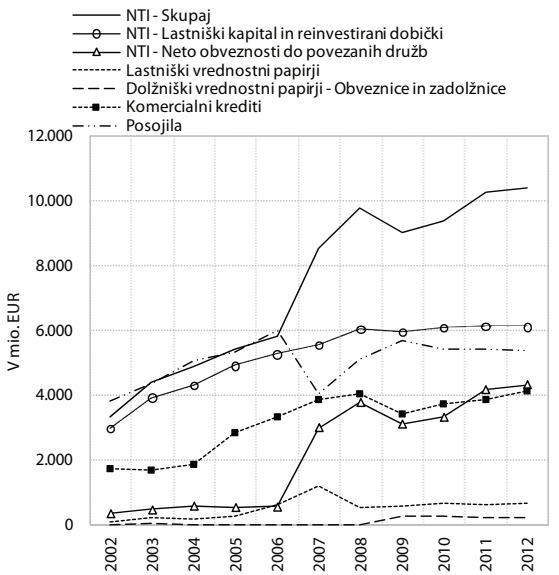
	Mio EUR	%
OBVEZNOSTI 'OSTALIH SEKTORJEV' – skupaj	20808,6	100,0
NEPOSREDNE INVESTICIJE V SLOVENIJI	10423	50,1
Lastniški kapital in reinvestirani dobički	6112	29,4
Neto obveznosti do povezanih družb	4311	20,7
INVESTICIJE V VREDNOSTNE PAPIRJE	885,8	4,3
Lastniški vrednostni papirji	648,3	3,1
Dolžniški vrednostni papirji – Obveznice in zadolžnice	237,5	1,1
KOMERCIALNI KREDITI	4112,1	19,8
POSOJILA	5387,7	25,9
OSTALE OBVEZNOSTI	178,2	0,9

Vir: Banka Slovenije, 2013.

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 presegli predkrizno raven. Obveznosti iz izdanih dolžniških vrednostnih papirjev so se v letu 2009, torej v obdobju krize, izrazito povečale, vendar je bilo to povečanje enkratno in ostaja na skromni ravni. Najslabše so se v krizi obnesla posojila in lastniški vrednostni papirji. Po zelo hitrem in drastičnem padcu – posojila že v letu 2007, lastniški vrednostni papirji pa v letu 2008 – se še do danes niso opomogli in ostajajo precej pod predkrizno ravnijo. Vrednost posojil se je zmanjšala tudi v letu 2012, kar pomeni, da je podjetniški sektor v letu 2012 neto vračal posojila tujim kreditodajalcem. Sliki 32 in 33 prikazujeta trende v vrednosti in strukturi obveznosti 'ostalih sektorjev' do tujine. Najočitnejša značilnost vrednosti tokov na Sliki 32 je izrazito povečanje stanja obveznosti iz naslova NTI po letu 2006. To povečanje 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 neto obveznosti znotraj podjetniškega kreditiranja slovenskih podružnic. Do tega povečanja je v prvi vrsti prišlo 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 že vrnila na predkrizno raven. 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,

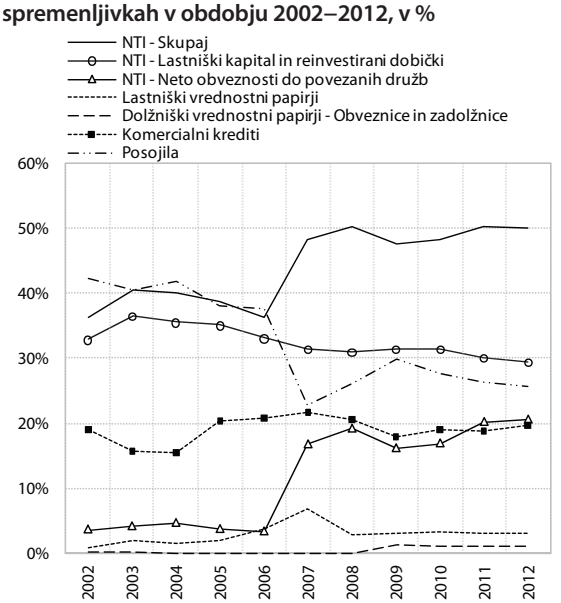
po tistem pa ostaja nespremenjena (Slika 32). Kljub tako divergentnemu gibanju vrednosti posameznih oblik tujih virov financiranja podjetij pa – ob upoštevanju vpliva metodološke spremembe v spremljanju medsebojnega kreditiranja povezanih družb v okviru NTI, ki ne le povečuje delež te komponente, temveč tudi zmanjšuje deleže ostalih komponent – ostaja struktura teh virov vseskozi relativno stabilna (Slika 33).

Slika 32: **Vrednost obveznosti 'ostalih sektorjev' v bilanci Stanja mednarodnih naložb Slovenije – obveznosti po spremenljivkah v obdobju 2002–2012, v mio EUR**



Vir: Banka Slovenije, 2013.

Slika 33: **Struktura obveznosti 'ostalih sektorjev' v bilanci Stanja mednarodnih naložb Slovenije – obveznosti po spremenljivkah v obdobju 2002–2012, v %**



Vir: Banka Slovenije, 2013.

4. Prelivanje tveganj med bančnim sistemom in javnimi financami

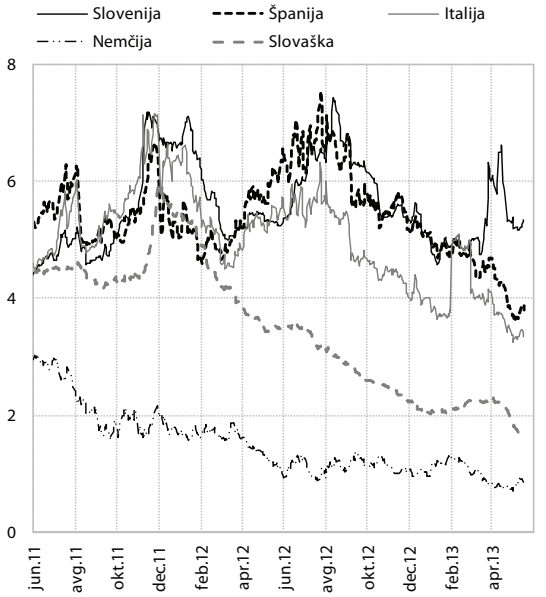
Ocenjujemo, da obstaja močno obojestransko prelivanje tveganj med bančnim sistemom in javnimi financami. Eden izmed osrednjih razlogov za zniževanje bonitetne ocene Sloveniji je v vseh primerih tudi stanje v slovenskem bančnem sistemu. Slabo stanje v bankah zavira kreditiranje slovenskega gospodarstva, zato se ohranja gospodarska aktivnost na nižji ravni, kar na eni strani zmanjšuje javno finančne prihodke, na drugi strani pa krepi javno finančne izdatke. Dokapitalizacije slovenskih bank namreč pomembno prispevajo k večjemu primanjkljaju in tudi s tem povečujejo potrebo države po dodatnem zadolževanju. Dostopnost virov financiranja države se je v zadnjih dveh letih močno skrčila. Država je v tem obdobju ponovno okrepila kratkoročnejše zadolževanje pri domačih bankah, ki lahko državne vrednostne papirje zastavijo za refinanciranje pri ECB, tako da s tem njihova likvidnost ni prizadeta. Banke pa zaradi vse slabših razmer postajajo nenaklonjene financiranju tudi komitentov z boljšo bonitetno oceno. To jim ob vse večjem obsegu nedonosnih terjatev še dodatno veča delež nedonosnih terjatev ter še dodatno poslabšuje razmere v slovenskem bančnem sistemu. Poslovni rezultati slovenskih bank so iz leta v leto slabši, kar povečuje pritisk na kapitalsko ustreznost slovenskega bančnega sistema in s tem tudi potrebe po dodatnem kapitalu. Slabše poslovanje bank je posledica okrepljenega oblikovanja dodatnih oslabitev in rezervacij ter močnejšega krčenja neto obrestnih prihodkov. Slednje je rezultat manjšega števila najkakovostnejših strank, ki ne zamujajo s plačilom zapadlih obveznost, in hitrejšega zniževanja aktivnih obrestnih mer od pasivnih.

4.1 Vpliv bančnega sektorja na javne finance

Zaradi slabih razmer v slovenskem bančnem sistemu je Slovenija še posebno ranljiva na mednarodnih finančnih trgih, ki močno reagirajo na kakršnokoli zaostrovanje razmer v evrskem območju. Tako je na primer ob koncu prvega četrtletja ob dogovoru o pomoči Cipru močno poskočila donosnost do dospetja slovenskih obveznic, in sicer največ med vsemi državami članicami EMU. To je po naši presoji poleg domačih dejavnikov tudi posledica razpoloženja tujih vlagateljev, ki so postali pozorni tudi na druge države s slabimi razmerami v bančnem sistemu, kljub temu da so razmere v slovenskem

bančnem sistemu precej drugačne od ciprskih.[38] Na močan vpliv na javne finance je pred tem pokazal tudi primer na Irskem, kjer se je stanje v javnih financah drastično poslabšalo v enem letu, kar je bila v celoti posledica slabih razmer v bančnem sistemu, saj je Irska pred tem veljala za javnofinančno zdravo državo in je imela pred izbruhom mednarodne finančne krize celo javnofinančni presežek.

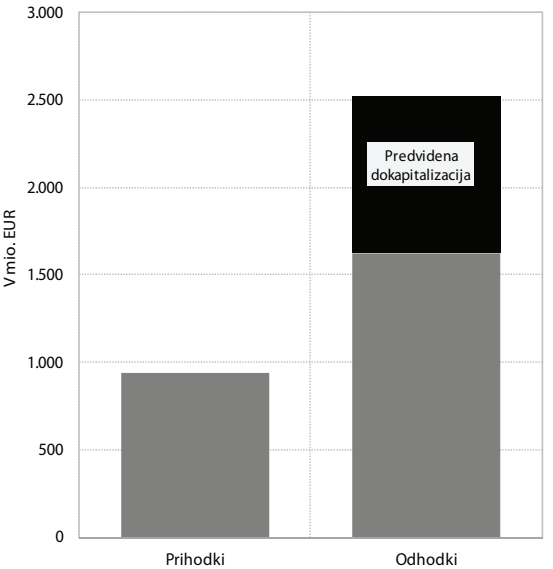
Slika 34: **Gibanje donosnosti do dospetja obveznic nekaterih držav članic EMU**



Vir: Bloomberg.

Vse večje potrebe slovenskega bančnega sistema po dodatnem kapitalu ob nedostopnosti drugih virov financiranja ustvarja pritiske na javne finance. Država je tako v obdobju po zaostrovanju finančne krize[39] neposredno iz proračuna dokapitalizirala banke v višini dobrih 700 mio. EUR ne da bi upoštevali dokapitalizacijo podjetij v državni lasti. Kljub tako visokim dokapitalizacijam pa so le-te komaj zadoščale za ohranjanje minimalnih kapitalskih zahtev regulatorjev, medtem ko se kapitalska ustreznost v tem obdobju ni bistveno okrepila. Njen prirast je bil tudi v primerjavi z drugimi državami članicami EMU podpovprečen (glej poglavje 2.1.4). Dokapitalizacije bank so v posameznih letih 2011 in 2012 povečale proračunski primanjkljaj glede na BDP za 0,7 oziroma za 0,2 o. t., za leto 2013 pa ocenjujemo, da se bo zaradi dokapitalizacij proračunski primanjkljaj povečal za 3,7 o. t. Pričakujemo lahko, da bo dokapitalizacija bank po prenosu najbolj problematičnih sredstev precej presegla znesek, ki je bil ob izbruhu finančne krize do konca prvega četrtletja letos namenjen krepitvi kapitalske ustreznosti bank v državni lasti (okoli 700 mio. EUR).

Slika 35: **Javnofinančni prihodki in odhodki, povezani z lastništvom bank od prve bančne sanacije dalje**



Vir: Ministrstvo za finance, preračuni UMAR.

Primerjava prihodkov in odhodkov, povezanih z lastništvom bank, kaže, na negativno bilanco državnega lastništva v slovenskem bančnem sistemu. V času krize se je denarni tok iz izplačanih dividend precej znižal, tako da je v obdobju od leta 2009 do leta 2011 dosegel približno 4 mio. EUR. Precej večji so bili dividendni prilivi v obdobju po zaključku prve sanacije bank[40] in pred zaostrovanjem finančne krize, ki so presegli 130 mio. EUR, kar pa je po naši oceni precej skromen donos, še posebej, če upoštevamo, da je stala prva sanacija bank približno 850 mio. EUR (1,6 mrd. DEM), kar kaže, da je bil vložek države v banke na ravni med 1,5 in 2 mrd. EUR.

Slabo stanje v slovenskem bančnem sistemu še hitreje poslabšuje razmere v slovenskem gospodarstvu, kar se pozna tudi na unovčevanju jamstev, ki so bila dana na osnovi zakonov,[41]

[38] V primerjavi s ciprskim je slovenski bančni sistem precej manjši (po absolutnem obsegu bilančne vsote, še večja razlika pa je pri kazalniku bilančne vsote v primerjavi z BDP), prav tako je precej drugačna njegova struktura.

[39] Po propadu banke Lehman Brothers.

[40] Po sprejetju statuta in vzpostavitvi organov upravljanja je Banka Slovenije 22. julija 1997 izdala ugotovitveni odločbi o uveljavitvi odločb o zaključku sanacijskega postopka v obeh bankah. Zaključek sanacije obeh bank pomeni konec posebnega statusa teh bank in njunega prednostnega obravnavanja; pomeni, da po sanaciji za obe banki veljajo enaka določila za varno in skrbno poslovanje kot za vse druge banke (Hafner, 2013).

[41] Zakona o javnih financah (ZJF-D; Uradni list RS, št. 109/2008), Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije (ZJShemRS; Uradni list RS, št. 33/09 in 42/09) in Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe (Uradni list RS, št. 59/09).

sprejetih, da bi blažili posledice finančne krize. Na osnovi teh zakonov so izdali za približno 2,5 mrd, EUR poroštev (skoraj 90 % tega so predstavljala jamstva, dana bankam), za kar je država dobila za dobrih 60 mio. EUR provizij. V obdobju od leta 2009 do leta 2012 pa je bilo unovčenih za 47 mio. EUR jamstev, kar je po naši oceni 15 % vseh jamstev.

4.2 Pomen sanacije bank za slovensko gospodarstvo

Pretežen del financiranja slovenskega gospodarstva poteka preko bančnega sistema. To je posledica značilnosti slovenskega gospodarstva, v katerem prevladujejo mala in srednja podjetja, ki nimajo dostopa do trga kapitala oziroma so stroški pridobivanja sredstev na kapitalskih trgih previsoki, da bi bil takšen način financiranja za njih ekonomsko upravičen. Zaradi tega menimo, da bodo banke še naprej eden izmed pomembnejših virov financiranja slovenskega gospodarstva. Čimprejšnja sanacija bančnega sistema je zato nujna, da se čim prej vzpostavi normalnejše financiranje slovenskega gospodarstva, s čimer se prepreči nadaljnje širjenje negativnih učinkov krize preko slabega stanja v slovenskem bančnem sistemu v gospodarstvo.

Slabo razviti so tudi ostali segmenti finančnega sektorja, kar po naši oceni vpliva tudi na razmeroma velik pomen bančnega financiranja v skupini velikih podjetij, za katere bi bilo smiselno tudi večje financiranje preko trga kapitala, a je ta zelo plitek in nelikviden. Institucije tega segmenta so tudi razmeroma majhne. Bančni sektor predstavlja kar 77,3 % finančnih sredstev slovenskega finančnega sistema,[42] medtem ko je delež finančnih sredstev ostalih finančnih posrednikov nižji od povprečja EMU.

Prenos slabih terjatev iz slovenskega bančnega sistema na slabo banko se osredotoča na dva izmed pomembnejši problemov, s katerimi se soočamo v Sloveniji; to sta velik delež slabih terjatev v bančnem sistemu in prezadolženost slovenskega gospodarstva. S tem se neposredno zmanjšata obseg in delež slabih terjatev v slovenskem bančnem sistemu, ki se krepi že od druge polovice leta 2008. S prenosom terjatev na slabo banko bi se, če bi se te terjatve pretvorile tudi v lastniški delež, znižala zadolženost podjetij, v katerih so terjatve prenesli na slabo banko. Podjetja z manjšim finančnim vzvodom bi bila manj obremenjena z likvidnostnimi pritiski in bi se lahko bolj posvetila opravljanju svoje osnovne dejavnosti ter bila tako bolj zanimiva za morebitne vlagatelje.

Bankam, ki bi bile očiščene večjih tveganj, je tudi lažje ugotoviti potrebno količino kapitala za zagotovitev primerne kapitalske ustreznosti za daljše časovno obdobje. S tem bi se omogočilo normalnejše poslovanje slovenskega bančnega sistema, ki bo tako lahko kreditiral tista podjetja, ki niso prezadolžena in imajo poslovne priložnosti. V preteklih letih se je težave v slovenskem bančnem sistemu reševalo le z dokapitalizacijami, ki so bile večinoma namenjene le doseganju minimalne kapitalske ustreznosti oziroma zahtev regulatorja. Minimalni obseg kapitala tako bankam ni omogočal prevzemanja novih tveganj, kar bi ob ekonomsko upravičenim kreditiranju prispevalo k rasti terjatev boljše kakovosti in s tem k nekoliko večji relativizaciji problema slabih terjatev. Na drugi strani pa do sprejetja Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Ur. l. RS 105/12) niso izpeljali nobenih aktivnosti za boljše upravljanje slabih terjatev v bančnem sistemu, na osnovi česar bi se zmanjšal obseg slabih terjatev. Pričakujemo, da bi bili lahko učinki zakona vidni že v drugi polovici leta, ko naj bi se slabšanje razmer v bančnem sistemu ustavilo oziroma se pričelo postopoma izboljševati.

[42] Brez centralne banke, v EMU (brez Nemčije, Irske in Slovaške) je povprečna raven 55 %.

5. Izzivi

Okrepitev bančnega sistema je poleg ostalih strukturnih reform pomemben dejavnik za ponovno oživljanje gospodarstva v Sloveniji. Z učinkovito in transparentno izvedbo sanacije bančnega sistema bi zajezili navzkrižno prelivanje tveganj med slovenskim finančnim sistemom in javnimi financami. Uspešna sanacija bank je nujna, da se prekine nadaljnje slabšanje razmer v slovenskem bančnem sistemu. S tem se odpravi tudi potreba po nenehnih dokapitalizacijah bank, kar bo sicer ob enkratnem povečanju javnofinančnih izdatkov kasneje precej ublažilo pritiske na javne finance ter podjetja v državni lasti, ki so v preteklosti sodelovala pri dokapitalizacijah. Uspešna sanacija slovenskega bančnega sistema je tudi potreben pogoj za omilitev pritiskov mednarodnih finančnih trgov na Slovenijo, kar bi olajšalo dostop do virov financiranja.

Banke, ki bodo očiščene slabih terjatev in bodo imele dovolj visoko kapitalsko ustreznost, bodo sposobne prevzemati nova tveganja. Z večjo dostopnostjo bančnih virov financiranja se bodo izboljšali pogoji poslovanja za podjetja, ki imajo zdravo finančno strukturo in dobre poslovne priložnosti. Več komitentov z boljšo bonitetno oceno bo blažilo pritiske na nadaljnje relativno slabšanje kakovosti bančne aktive.

Za večjo učinkovitost gospodarstva je potrebno zmanjšati lastniško vlogo države in podjetjem zagotoviti takšno lastniško strukturo, ki bo zagotavljala njihov razvoj in izboljšala kakovost njihovega upravljanja. V Sloveniji je namreč država še vedno pomemben lastnik domačega gospodarstva, njeno lastništvo se po naši oceni v preteklosti ni izkazalo za optimalno. Zaradi preteklega neučinkovitega upravljanje podjetji v državni lasti državno lastništvo večinoma predstavlja le dodaten pritisk na javne finance. Glede na trenutne razmere je najprimerneje poiskati strateške zasebne vlagatelje za tista podjetja, za katera obstaja dejansko povpraševanje po primerni ceni. S tem bi si država tudi okrepila kredibilnost pri nadaljnjem postopku privatizacije družb v državni lasti.

Za boljšo finančno strukturo podjetij v Sloveniji je potrebno zagotoviti tudi delovanje ostalih segmentov finančnih storitev, ki temeljijo predvsem na dolgoročnejših virih financiranja. S tem bi predvsem večjim in finančno stabilnejšim podjetjem omogočili pridobivanje finančnih virov tudi na drugih finančnih trgih pod ugodnejšimi pogoji, skrčili bi tudi izrinjanje malih in srednjih podjetij iz bančnega financiranja; v manjši meri pa bi lahko tudi le-ta izkoriščala večjo dostopnost dolgoročnejših finančnih virov.

Literatura in viri

Alessi, L., Detken, C. (2011). Quasi real time early warning indicators for costly asset price boom/bust cycles: a role for global liquidity. European Journal of Political Economy, Vol. 27, No. 3.

Banka Slovenije (2013). Stres testi banke Slovenije. Dostopno na http://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?VsebinaId=15881&MapaId=137#15881.

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

Banka Slovenije (različne številke). Ekonomski odnosi s tujino. Ljubljana.

Banka Slovenije (2013). Makroekonomska gibanja in projekcije. Ljubljana.

Banka Slovenije (različne številke). Poročilo o finančni stabilnosti. Ljubljana.

Banka Slovenije (različne številke). Stabilnost slovenskega bančnega sistema. Ljubljana.

Banka Slovenije (2013). Tabele četrtletnih finančnih računov Slovenije (2004Q1-2011Q4). Pridobljeno maja 2013 na http://www.bsi.si/publikacije-in-raziskave.asp?MapaId=922.

Bank of England (2011). Instruments of macroprudential policy. A Discussion Paper. London.

Basel Committe on Banking Supervision (2010). Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer. Basel.

Borio, C. in Lowe, P. (2002). Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus. BIS Working Paper No.114.

Borio, C. in Lowe, P. (2004). Securing sustainable price stability: should credit come back from the wilderness?. BIS Working Paper no.157.

Cotis, J.P. in Coppel, J. (2005). Business cycle dynamics in OECD countries: evidence, causes and policy implications. RBA Annual Conference Volume.

Derehmann, M., Borio, C., Gambacorta, L., Jiménez, G., Trucharte, C. (2010). Countercyclical capital buffers: exploring options. BIS Working Paper No. 317.

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

European Commission (2013). European Economic Forecast-Spring 2013.

European Systemic Risk Board (2013). ESRB Risk Dashboard. Frankfurt.

Fianancial soundness indicators. Dostopno na http://fsi.imf.org/.

Internatinal monetary found (2013). Global financial stability report. Washigton.

Hafner, M. (2013). Vpliv finančnega sistema na učinke gosodarske krize. Magistrko delo.

Geodetska uprava Republike Slovenije (2013). Poročilo o povprečnih cenah nepremičnin na slovenskem trgu za 1. četrtletje 2013. Ljubljana.

Juks, R. (2013). An application of the Basel standard method for calculation of the countercyclical capital buffer rate in Sweden. Riksbank Economic Commentaries. No. 2.

Schularick, M. Taylor, A. (2012). Credit booms gone bust: monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870–2008. American Economic Review.

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

UMAR (2012). Ekonomski izzivi 2012. Ljubljana.

UMAR (2013). Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2013. Ljubljana.

UMAR (2013). Poročilo o razvoju 2013. Ljubljana.

Vlada RS (2013). Nacionalni reformni program 2013–2014. Ljubljana.

Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 109/2008.

Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/09 in 42/09.

Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe. Uradni list RS, št. 59/09.

Zakon o slovenski izvozni in razvojni banki. Uradni list RS, št. 56/2008.

Priloge

Opredelitev kazalnikov, uporabljenih v analizi zadolženosti in finančne strukture podjetij v Sloveniji in vrednosti nekaterih kazalnikov

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.

Tabela P1: **Nekateri kazalniki po različnih dejavnostih podjetij zasebnega sektorja v obdobju 2006–2011**

		Delež v prihodkih podjetij (v %)		Rast (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		12,1
	2007	1,5	1,2	40,3	14,2
	2008	2,2	1,7	45,3	1,1
	2009	2,2	1,7	-23,4	-20,7
	2010	2,1	1,5	0,6	11,1
	2011	1,8	1,5	4,8	5,6
Gradbeništvo	2006	1,2	1		15,1
	2007	1,3	1,1	49,8	44,2
	2008	1,9	1,5	62	12,5
	2009	2,4	1,8	-3,6	-20,1
	2010	2,8	2,2	4,6	-13,6
	2011	2,7	2,4	-12,8	-19,2
Trgovina	2006	1,1	0,8		6,9
	2007	1,3	1	34,8	8,9
	2008	1,8	1,3	52,7	12,3
	2009	1,6	1,2	-23,8	-13,8
	2010	1,7	1,2	-1,3	-2,3
	2011	1,6	1,1	-5,4	1,6
Finančno posredništvo	2006	68,6	46,4		31,6
	2007	100,9	78,2	130,9	37
	2008	145,2	112,9	82,1	26,2
	2009	85,7	62	-55,7	-19,3
	2010	95,4	75,5	31,7	8,1
	2011	78,8	58,4	-23,9	-1,6
Nepremičnine	2006	3,7	2,3		7,8
	2007	5,6	3,5	95,5	30,4
	2008	7,1	4,7	56,8	15,8
	2009	7,5	4,4	-15,8	-8,8
	2010	6,2	4	-2,3	7,9
	2011	6,3	4,2	1,9	-4,6

Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Tabela P2: **Nekateri kazalniki po različnih dejavnostih podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2007–2011**

		C	D	E	F	G	H	I	J	K
2007	Prihodki od prodaje	12,1	14,2	4,5	44,2	8,9	31,3	14,5	37	30,4
	Dodana vrednost	4,9	12,2	2,8	26,1	10,4	18,2	13,5	68,9	27,3
	ROA	2,2	4,1	1,7	3,4	3,9	1,3	4,8	2,8	3,1
	Finančne obveznosti do bank v virih sredstev	16,5	24,6	10,2	27	30,3	28,2	22,6	75,4	39,9
	DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	7,5	11,1	7,7	8,5	15,2	21,9	14,8	60,6	20,3
	KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	9	13,5	2,5	18,5	15,1	6,3	7,8	14,8	19,6
2008	Prihodki od prodaje	13,1	1,1	8,7	12,5	12,3	9,3	3,6	26,2	15,8
	Dodana vrednost	1,3	1,2	0,5	18	8,7	5,4	1,7	4,2	16,5
	ROA	-1	2,3	1,4	2,3	1,5	-1,5	2,7	0,6	1,7
	Finančne obveznosti do bank v virih sredstev	19,9	27,8	12,3	28,3	33,2	33	26,3	75,4	41,6
	DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	9,1	11,9	9,4	7,1	14,4	23,5	15,9	59,5	20,2
	KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	10,8	15,9	2,9	21,2	18,8	9,5	10,4	15,8	21,4
2009	Prihodki od prodaje	-6,4	-20,7	12	-20,1	-13,8	-2,2	-14	-19,3	-8,8
	Dodana vrednost	2,7	-14,8	-3,1	-14,5	-3,9	-1,1	-12,8	-21,5	12,1
	ROA	0,2	0,02	0,9	-0,2	1,5	-1,5	-1	-0,7	0,8
	Finančne obveznosti do bank v virih sredstev	23,1	28,6	12,6	30,9	31	33,8	25,7	75,6	39,6
	DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	12,4	13,6	9,6	9,9	13,3	23,7	17,7	54,8	19,9
	KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	10,7	15	3	21	17,7	10,1	8	20,8	19,7
2010	Prihodki od prodaje	6,6	11,1	3,3	-13,6	-2,3	-2,7	5,6	8,1	7,9
	Dodana vrednost	-2,6	5,4	9,2	-22,3	-5,4	-3,8	2,2	3,1	-7,5
	ROA	0,7	1,3	1,7	-4,3	-0,3	-2,4	-5,7	-1,2	0,2
	Finančne obveznosti do bank v virih sredstev	23	28,6	15,8	34,6	33	35,1	27,1	74,9	38,8
	DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	12,8	14,2	11,8	11,4	14,6	24,9	17,8	55,9	22,2
	KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	10,2	14,4	4	23,2	18,4	10,2	9,3	19	16,6
2011	Prihodki od prodaje	0,2	5,6	4,8	-19,2	1,6	5,3	-4,1	-1,6	-4,6
	Dodana vrednost	-0,01	1,1	11,7	-13,7	-4	2,8	-8,5	2,4	-1,4
	ROA	-0,1	1,9	1,5	-3,3	1,2	-3,3	-0,6	-1,5	-0,4
	Finančne obveznosti do bank v virih sredstev	24,5	27,9	18,2	35,6	33,6	36	25,9	74,4	37,9
	DR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	15,2	13,7	14,9	12,2	18,5	22,1	15,7	55,3	21,8
	KR finančne obveznosti do bank v virih sredstev	9,3	13,5	3,3	23,4	15,1	13,9	10,2	19,1	16,1

Vir: AJPES, preračuni UMAR.
Opomba: SKD2002: 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.

ekonomski izzivi 2013

ISSN 1855-0118