UMAR

ekonomski izzivi 2014

ISSN 1855-0118

Ekonomski izzivi 2014
ISSN 1581-6567
Ljubljana, junij 2014

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27
Odgovarja: mag. Boštjan Vasle, direktor
Odgovorni uredniki: Lejla Fajić, dr. Alenka Kajzer, dr. Arjana Brezigar Masten

Avtorice in avtorji Ekonomskih izzivov 2014 so:

I. Fiskalna gibanja in politika: Lejla Fajić (odgovorna urednica, Povzetek, Javne finance v Sloveniji, Ocena konsolidacijskih načrtov Programa stabilnosti 2014, Izzivi fiskalne politike); **mag. Marijana Bednaš** (sourednica, Vloga strukturnega salda v mehanizmu nadzora fiskalnih politik); **Urška Brodar** (Fiskalna gibanja in politika v EU, Postopek presežnega primanjkljaja in izvajanje nadzora v okviru okrepljene koordinacije fiskalnih politik EU v Sloveniji); **mag. Gonzalo Caprirolo** (Javne finance v Sloveniji, Ocena konsolidacijskih načrtov Programa stabilnosti 2014, Dolg sektorja država); **mag. Barbara Ferk** (Dolgoročna vzdržnost javnih financ); **mag. Marko Glažar** (Ocena ciklično prilagojenega salda); **Matevž Hribernik** (Fiskalna gibanja in politika v EU, Postopek presežnega primanjkljaja in izvajanje nadzora v okviru okrepljene koordinacije fiskalnih politik EU v Sloveniji); **dr. Tanja Kosi Antolič** (Mednarodna primerjava davčne obremenitve dela); **dr. Matija Rojec** (Dolg sektorja država); **Dragica Šuc, Msc** (Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU); **mag. Eva Zver** (Dolgoročna vzdržnost javnih financ)

II. Spremembe stanja in izzivi na trgu dela v obdobju krize: dr. Alenka Kajzer (odgovorna urednica, Povzetek, Uvod, Politika trga dela v obdobju 2008-2013, Spremembe v regulaciji trga dela v letu 2013 in njihovi učinki, Izzivi); **dr. Arjana Brezigar Masten** (Spremembe v regulaciji trga dela v letu 2013 in njihovi učinki); **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: Zadolženost in razdolževanje slovenskih podjetij: **dr. Arjana Brezigar Masten** (odgovorna urednica, Povzetek, Zadolženost podjetniškega sektorja, Vpliv razdolževanja na gospodarsko rast in implikacije za ekonomsko politiko,Izzivi); **mag.Gonzalo Caprirolo** (razdolževanje); **mag. Marjan Hafner** (Kreditni trgi v Sloveniji in mednarodna primerjava, Sanacija bančnega sistema); **Janez Kušar** (Investicijska aktivnost podjetij); **Gašper Ploj** (Ocenjevanje vpliva kreditnih šokov z metodo vektorske avtoregresije z gladkimi prehodi); **Miha Trošt** (obdelava mikro podatkov)

Uredniški odbor: mag. Marijana Bednaš, Lejla Fajić, 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

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 15
2.1 Javne finance v Sloveniji od začetka gospodarske krize 15
2.2 Javne finance v Sloveniji v letu 2013 22
3 Ocena konsolidacijskih načrtov Programa stabilnosti 2014 24
3.1. Postopek presežnega primanjkljaja in izvajanje nadzora v okviru okrepljene koordinacije fiskalnih politik EU v Sloveniji 24
3.2 Povzetek usmeritev in ciljev Programa stabilnosti 2014 25
3.3 Makroekonomski okviri, v katerih bo potekala konsolidacija javnih financ 25
3.4 Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2014 26
4 Dolg sektorja država 33
4.1 Dolg sektorja država v letu 2013 33
4.2 Projekcije dolga sektorja država v Programu stabilnosti 2014 34
5 Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izzivi povezani s staranjem prebivalstva 35
6 Izzivi fiskalne politike 41

Literatura in viri 44

Spremembe stanja in izzivi na trgu dela v obdobju krize 47

Povzetek 49
Uvod 51
1 Spremembe stanja na trgu dela v obdobju 2008–2013 52
1.1 Spremembe na trgu dela v EU 52
1.2 Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obobju 2008-2013 53
2 Politika trga dela v Sloveniji v obdobju 2008–2013 59
3 Spremembe v regulaciji trga dela v letu 2013 in njihovi učinki 62
3.1. Učinki spremembe v regulaciji trga dela na segmentacijo trga dela 63
3.2 Učinki sprememb v regulaciji trga dela na fleksibilnost 64
4 Izzivi 69

Literatura in viri 71

Zadolženost in razdolževanje slovenskih podjetij 73

Povzetek 75
Uvod 77
1 Kreditni trgi v Sloveniji in mednarodna primerjava 78
2 Sanacija bančnega sistema 80
3 Zadolženost podjetniškega sektorja 83
3.1 Zadolženost celotnega podjetniškega sektorja 83
3.2 Holdingi, lizingi, Dars in podjetja z nič zaposlenimi 84
3.3 Zadolženost in poslovanje običajnih gospodarskih družb 84
3.3.1 Analiza običajnih podjetij, ki so prenehala poslovati 85
3.3.2 Poslovanje in razdolževanje običajnih podjetij 86
3.3.3 Investicijska aktivnost podjetij 89
3.4 Prezadolžena običajna podjetja 91
3.4.1 Analiza prezadolženih podjetij po dejavnostih 92
3.4.2 Analiza prezadolženih podjetij po njihovi velikosti 92
3.4.3 Analiza prezadolženih podjetij po izvozni usmerjenosti 93
3.4.4 Koncentracija dolga prezadolženih podjetij 94
4 Vpliv razdolževanja na gospodarsko rast in implikacije za ekonomsko politiko 95
5 Izzivi 99

Literatura in viri 100

Priloga: Investicijska dejavnost podjetij 101

I.
Fiskalna gibanja in politika

Povzetek

Slovenija je v obdobju 2005–2008 dosegala visoke stopnje gospodarske rasti, v času krize pa se je soočila z enim najvišjih padcev gospodarske aktivnosti med državami EU, pa tudi z enim največjih poslabšanj razmer v javnih financah. Togost javnofinančnih izdatkov in visok strukturni primanjkljaj v obdobju visoke gospodarske rasti sta v času krize povečala izpostavljenost javnih financ. Javnofinančni primanjkljaj se je v letih pred krizo zmanjševal, v letu 2007 pa je imela Slovenija izravnan saldo sektorja država. Vendar pa so bila takšna gibanja pod vplivom delovanja konjunkturnih dejavnikov, saj je imela Slovenija vsa leta pred začetkom gospodarske krize strukturni primanjkljaj, ki se je v letih 2006 do 2008 še povečeval. V letih 2006 in 2007 je bila namreč v okviru davčne reforme, sprejeta vrsta sprememb davčnih predpisov, ki so imele v naslednjih letih pomemben in trajen učinek na prihodke sektorja država, obenem pa na strani izdatkov ni prišlo do njihovega (trajnega) znižanja, temveč so se ti še v letu 2011 povečevali.

Prepočasen in nezadosten odziv na krizo v njenem začetnem obdobju sedaj povečuje pritiske na fiskalno politiko, ki zasleduje cilj znižanja primanjkljaja pod 3 % do leta 2015. Po močnem povečanju primanjkljaja v letu 2009 zaradi povečanja izdatkov ter upada prihodkov, je bilo delovanje na področju javnih financ v naslednjih nekaj letih osredotočeno predvsem na omejevanje rasti izdatkov, kar pa je ob skromnejši rasti prihodkov le ohranjalo primanjkljaj na visoki ravni okoli 6 % BDP. Šele v letu 2012 so se ob znižanju skoraj vseh kategorij izdatkov skupni izdatki sektorja država znižali ter prvič od začetka krize znatno tudi primanjkljaj. Že v letih 2011 in 2012, ko je prišlo do znižanja obdavčitve dohodka od pravnih oseb so bili sprejeti tudi nekateri ukrepi za povečanje prihodkov. V letu 2013 pa se je z dodatnimi zvišanji davčnih stopenj in z ukrepi za omejevanje sive ekonomije pomen ukrepov na strani prihodkov za konsolidacijo javnih financ še povečal. Prihodki so tako prvič presegli raven iz leta 2008. Vrzel med prihodki in izdatki se kljub temu zapira počasi, na kar znatno vplivajo tudi enkratni dejavniki v povezavi z dokapitalizacijo bank in nekaterih podjetij v državni lasti. Z visokimi primanjkljaji in enkratnimi dejavniki povezana rast dolga in s tem izdatkov za obresti, skupaj še z rastjo nekaterih izdatkov za socialno zaščito (pokojnine, zdravstvo), ki v obdobju 2008–2012 predstavljajo največje povečanje med skupnimi izdatki, tako vse bolj omejuje manevrski prostor fiskalne politike, saj za dvige davkov glede na mednarodne primerjave ravni obdavčitev ostaja bolj malo možnosti.

Konsolidacija javnih financ je lani zastala. Po znatnem znižanju primanjkljaja v letu 2012 na 4,0 % BDP se je ta v letu 2013 povečal na 14,7 % BDP, kar je največ doslej. Večji del primanjkljaja (10,3 BDP) je bil povezan z izdatki za krepitev kapitalske ustreznosti bančnega sistema. Primanjkljaj, ki enkratnih izdatkov ne upošteva (-3,7 %), pa je bil na podobni ravni kot leta 2012. Manjše kot leta 2012 je bilo tudi izboljšanje strukturnega salda javnih financ. Konsolidacija je tako lani zastala pod vplivom povečanja obresti in izdatkov za pokojnine, zaradi pospešenega upokojevanja pred uveljavitvijo pokojninske reforme, saj sprejeti ukrepi niso zadostovali za znatnejše znižanje primanjkljaja. Med temi ukrepi so imeli največji prispevek povišanje stopenj davka na dodano vrednost in ukrepi za omejevanje sive ekonomije ter dogovor za dodatno znižanje plač in drugih stroškov dela. Nadaljevalo se je tudi zniževanje izdatkov za blago in storitve ter nekaterih socialnih transferjev, zastalo pa je zniževanje subvencij. V povezavi s povečanimi sredstvi iz EU so se po dveh letih zniževanja povečale tudi investicije države.

Lansko povečanje dolga sektorja država je bilo najvišje doslej, Slovenija pa se je v relativno hitrem obdobju od začetka krize, premaknila iz skupine nizko zadolženih držav EU v skupino srednje zadolženih. Dolg sektorja država je v letu 2013 dosegel 25,3 mrd EUR oz. 71,7 % BDP, od tega se je samo v tem letu povečal za 6,1 mrd EUR oz. 17,3 o. t. Več kot polovica lanskega povečanja dolga je posledica dokapitalizacij bank ter izdaje obveznice za Družbo za upravljanje terjatev bank. Povečanje dolga v Sloveniji v zadnjih petih letih, ko je delež glede na BDP narasel za skoraj 50 o. t. je bilo šesto največje med državami EU. Hitrost povečevanja dolga in s tem odplačil obresti je v relativno kratkem času ustvarila močan pritisk na strukturo javnofinančnih izdatkov v kombinaciji s potrebnim fiskalnim naporom za znižanje primanjkljaja.

Konsolidacija javnih financ se je lani v večini držav EU nadaljevala. Potem ko je v letih 2009 in 2010 primanjkljaj sektorja država v evrskem območju in EU presegal 6 % BDP, je bil leta 2013 nižji že za več kot polovico: v evrskem območju je znašal 3,0 %, v EU pa 3,3 % BDP. S postopnim izboljšanjem javnofinančnih razmer so nekatere države tudi že izstopile iz EU mehanizmov finančne pomoči, ostajajo pa pod nadzorom. Ukrepi vlad za stabilizacijo javnofinančnih razmer so skupaj z izvedenimi in napovedanimi ukrepi ECB vplivali tudi na opazno zmanjšanje razlik med donosnostmi obveznic držav evrskega območja od lanske jeseni. Letos naj bi se primanjkljaj sektorja država v povprečju evrskega območja in EU po pomladanski napovedi EK znižal pod 3 % BDP. Upoštevajoč takšno

predvideno izboljšanje bo v postopku presežnega primanjkljaja po letu 2014 še dvanajst držav EU. V skladu s prenovljenimi postopki v okrepljeni koordinaciji fiskalnih politik je EK jeseni 2013 začela izvajati vsebinski nadzor nad pripravo nacionalnih proračunov nekaterih držav evrskega območja.

Slovenski Program stabilnosti – dopolnitev 2014 predvideva znižanje primanjkljaja skladno s priporočili Sveta EU. Za letos PS 2014 sledi cilju, da Slovenija doseže primanjkljaj sektorja država v višini 3,2 % BDP, v letu 2015 pa 2,4 % BDP, brez enkratnih izdatkov. Ob načrtovani dokapitalizaciji bank v višini 0,9 % BDP, pa bo primanjkljaj letos znašal 4,1 % BDP. Predvidena konsolidacija naj bi privedla tudi do znižanja strukturnega primanjkljaja, in sicer za 0,6 % v letu 2014 in 0,5 % BDP v 2015. Kombinacija politik za zniževanje primanjkljaja v PS 2014 se osredotoča na tri področja, in sicer na rast prihodkov, na srednjeročno ohranjanje izdatkov na ravni, ki je bila dosežena že leta 2013, tretji element strategije za znižanje primanjkljaja pa je znižanje dolga v letih 2016–2017 s prihodki od privatizacije, kar prispeva k stabilizaciji izdatkov za obresti proti koncu programskega obdobja.

Načrtovana rast prihodkov v PS 2014 izhaja iz relativno višje rasti davčnih prihodkov v primerjavi z ostalimi prihodki sektorja država, kar je v precejšnji meri posledica že sprejetih oz. še načrtovanih diskrecijskih ukrepov. Projekcije davčnih prihodov so sicer bistveno nižje kot v PS 2013. Na to močno vpliva izpad prihodkov davka na nepremičnine, po razveljavitvi zakonske podlage za njegovo uveljavitev na Ustavnem sodišču, in kriznega davka, ki v PS 2014 ni več predviden, delno pa na nižje davčne prihodke srednjeročno vpliva tudi predvideno počasnejše gospodarsko okrevanje. PS 2014 izpad omenjenih davčnih prihodkov v določeni meri nadomešča z drugimi prihodki. Posledično tudi konsolidacija v večji meri kot v PS 2013 temelji na višjih nedavčnih prihodkih, kar predstavlja tveganje, saj je PS 2014 v opredelitvi ukrepov za povečanje dela teh prihodkov relativno najbolj pomanjkljiv. Del predvidenih ukrepov za povečanje prihodkov (nekaterih prav tako še za leto 2014) zahteva tudi spremembe zakonskih podlag, kar se zaradi predčasnih volitev lahko zamakne. PS 2014 za razliko od PS 2013 po opustitvi nepremičninskega in kriznega davka (ne glede na oceno ustreznosti tega ukrepa) med prihodki načrtuje vire, ki niso davki, temveč drugi prihodki enkratnega značaja (prodaja koncesij, dobički podjetij, nekateri izredni nedavčni prihodki) in s tem tudi niso sistemski javnofinančni vir, s čimer bi dolgoročneje odgovorili na izzive javnih financ, hkrati pa je njihov izplen v primerjavi z davčnimi viri lahko tudi manj zanesljiv. S tega vidika je v PS 2014 izražena namera, da se po izboljšavi spornih določb zakona, uveljavitev nepremičninskega davka ponovno predlaga, ustrezen ukrep.

Izrazito povečanje izdatkov za obresti močno zaznamuje potek konsolidacije PS 2014. Strategija konsolidacije PS 2014 po letu 2014 predvideva zniževanje primarnih izdatkov, ki do leta 2018 v celoti absorbira močan preskok v ravni obresti v letu 2014. Poleg rasti obresti, je v letu 2014 predvidena tudi visoka rast investicij (delno tudi v povezavi z EU sredstvi), po tem letu pa se investicije znižujejo, tako da leta 2018 dosežejo raven iz leta 2013. Skozi celotno obdobje se povečujejo le izdatki za socialne transfere in nadomestila, kot posledica rasti izdatkov za pokojnine in zdravstvo. Povečanje izdatkov za obresti in socialna nadomestila, ki je že v obdobju 2008–2013 predstavljalo največje povečanje med skupnimi javnofinančnimi izdatki (brez izdatkov za dokapitalizacije bank in državnih podjetij), bo tako tudi v prihodnjem petletnem obdobju največje. Delovanje fiskalne politike tako ostaja relativno bolj osredotočeno na kategorije izdatkov, kjer je že doslej prišlo do največjih rezov, in sicer na subvencije, investicije, stroške dela ter vmesno potrošnjo. PS 2014 za te izdatke predvideva resktriktivnejšo politiko kot PS 2013. V velikem delu je implementacija načrtovanih ukrepov (nekaterih še za leto 2014) za doseganje ciljnih vrednosti izdatkov PS 2014 pogojena s spremembo zakonskih podlag, do katerih še ni prišlo, nekaj ukrepov pa je tudi še neopredeljenih.

Strategija fiskalne konsolidacije PS 2014 predvideva tudi zniževanje dolga, kar zmanjšuje predvidene obresti, takšna strategija, pa je povezana s privatizacijo državnih podjetij. PS 2014 letos in prihodnje leto predvideva še nadaljnjo rast dolga, ki bo v letu 2015 dosegel 81,1 % BDP. Po tem letu pa je načrtovano njegovo zmanjšanje. Zmanjšanje dolga v višini, ki je predvidena v PS 2014 (1,5 mrd EUR), implicitno nakazuje uporabo prihodkov iz privatizacije. Zmanjšanje dolga za predvideni znesek je sicer možno uresničiti, če upoštevamo, da je Državni zbor odobril prodajo petnajstih podjetij, katerih vrednost je ocenjena na okoli 1,3 mrd EUR. Izvedljivost takšnega načrta je ključno odvisna od hitrosti privatizacije teh podjetij, kjer je v preteklosti zaradi težav pri doseganju političnega soglasja že prihajalo do zamikov ali opustitev aktivnosti. Predvideva se tudi, da bo država poleg tega dobila tudi prihodke od premoženja bank, ki jih bo prodala DUTB. Za nemoten potek omenjenih procesov bo ključna tudi popolna operativnost letos ustanovljenega SDH, kot upravljalca državnih naložb, pa tudi DUTB. O morebitnem povezovanju in skupnem upravljanju deležev podjetij v SDH in DUTB še ni odločeno, bo pa tudi to nedvomno ključnega pomena, saj gre pri omenjenih institucijah za učinkovito upravljanje in odprodajo lastniških deležev istih podjetij.

S strategijo konsolidacije PS 2014 Slovenija lahko doseže zastavljene cilje, vendar bo za to treba čimprej sprejeti ukrepe, ki so načrtovani v PS 2014 in doreči nove ukrepe. Fiskalna politika ostaja zavezana cilju znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2015. Zaradi že doslej pomanjkljivega pristopa h konsolidaciji, ki ne temelji na pravočasnem sprejetju ukrepov s trajnejšimi učinki, pa je doseganje tega cilja lahko oteženo. Kratkoročno je zato najpomembnejši izziv sprejetje ukrepov, ki bodo zagotovili izvajanje načrta konsolidacije v letih 2014 in 2015. Zaradi neopredeljenosti nekaterih ukrepov na strani prihodkov in izdatkov obstaja tudi možnost, da načrtovana raven investicij v posameznih letih ne bo uresničena. Tako je npr. v letu 2014 načrtovana rast investicij višja od načrtovane rasti prilivov iz sredstev EU, kar pomeni, da projekcije investicij v določeni meri omogočajo nekaj manevrskega prostora za znižanje teh izdatkov, v primeru, da bi bilo oteženo doseganje načrtovane višine drugih izdatkov oz. prihodkov in s tem ciljnega primanjkljaja.

Izzivi fiskalne politike na kratek in dolgi rok so povezani z oblikovanjem ukrepov s trajnejšimi učinki. Zaradi počasnega gospodarskega okrevanja in majhnega manevrskega prostora za dvige davkov se fiskalna politika sooča z nujnostjo nadaljevanja konsolidacije z zniževanjem izdatkov in njihovim prilagajanjem zmožnostim gospodarstva. Pri tem se bo morala v večji meri kot doslej osredotočiti na doseganje soglasja za ukrepe s trajnejšim učinkom, ki bodo hkrati rezultat vsebinske razprave glede financiranja družbenih prioritet. Postopna odprava javnega primanjkljaja oz. srednjeročno oblikovanje presežka bo zajezila tudi naraščanje javnega dolga, velik izziv pa bo njegovo načrtovano zniževanje prek izkupička iz privatizacije državnih podjetij. To ne bi prispevalo le h konsolidaciji, vzdržnosti dolga in zmanjšanju izrivanja kategorij izdatkov, s katerimi bi lahko spodbudili gospodarsko rast, temveč bi posredno lahko vplivalo tudi na celotno ekonomsko aktivnost, preko izboljšanja korporativnega upravljanja in zmanjšanja fiskalnih tveganj. Na dolgi rok fiskalna tveganja in s tem izzivi izhajajo predvsem iz pričakovanega staranja prebivalstva in s tem povezano prilagoditvijo sistemov pokojninskega zavarovanja, zdravstva in dolgotrajne oskrbe. K visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ največ prispeva hitra rast pokojninskih izdatkov. Problem njihovega pokrivanja se pojavlja že zdaj in je v zadnjih letih zahteval vedno večji transfer iz državnega proračuna za pokojninsko blagajno, po letu 2020 pa se bo še zaostril. Študije opozarjajo tudi na nevzdržnost sedanjih politik v zdravstvu in na področju dolgotrajne oskrbe. Omejitev rasti izdatkov za zdravstvo je v zadnjih letih potekala večinoma z varčevalnimi ukrepi kot so umiritev rasti plač, cen zdravil in z odlaganjem investicij, ki pa z vidika dolgoročne vzdržnosti ne morejo biti uspešni. Zato bo tudi v zdravstvu izziv oblikovanje dolgoročnejših sistemskih sprememb, h katerim pa je treba pristopiti sočasno z ureditvijo dolgotrajne oskrbe in s spremembami pokojninskega sistema.

Uvod

Z zastojem v konsolidaciji v letu 2013 se fiskalna v kombinaciji z drugimi politikami sooča z izzivom nadaljnjega znižanja primanjkljaja in izpolnitve zaveze v okviru postopka presežnega primanjkljaja. Fiskalna politika je kratkoročno zavezana cilju znižanja javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % do leta 2015, srednjeročno in dolgoročno pa uravnoteženju javnih financ in zmanjševanju pritiska izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva. Konsolidacija javnih financ bo predvidoma še naprej potekala v okolju šibkega gospodarskega okrevanja, izziv za fiskalno politiko pa ob skromni predvideni rasti prihodkov predstavlja prestrukturiranje izdatkov in obvladovanje povečevanja javnega dolga, saj obresti vedno bolj izrinjajo druge izdatke.

V letošnjem fiskalnem poglavju Ekonomskih izzivov se osredotočamo na analizo javnofinančnega stanja in oceno načrtovane konsolidacije javnih financ iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2014. V prvem poglavju predstavljamo gibanja na področju javnih financ v EU v letu 2013, ki mu sledi poglavje z analizo javnofinančnih gibanj in odzivov fiskalne politike v Sloveniji od začetka gospodarske krize. Tretje in četrto poglavje predstavljata osrednji del fiskalnega poglavja, ki je namenjen analizi in kritični oceni načrtov za znižanje javnofinančnega primanjkljaja in dolga letošnjega Programa stabilnosti. Temu sledi poglavje, kjer predstavljamo nove demografske projekcije Eurostata in s staranjem prebivalstva povezane analize, ki opozarjajo na potrebne spremembe v sistemih socialne zaščite, da bi zmanjšali tveganja za dolgoročno nevzdržnost javnih financ. Na podlagi vseh analiz v zaključnem delu izpostavljamo ključne izzive fiskalne politike za vzdržno doseganje začrtanih ciljev na kratek in dolgi rok.

1 Fiskalna gibanja in politika v EU

Po znatnem zmanjšanju primanjkljajev po letu 2010 se konsolidacija javnih financ v večini držav EU nadaljuje. Potem ko je v letih 2009 in 2010 primanjkljaj sektorja država v evrskem območju in EU presegal 6 % BDP, je bil lani nižji že za več kot polovico: v evrskem območju je znašal 3,0 %, v EU pa 3,3 % BDP. Javnofinančni primanjkljaji so se lani znižali v večini držav EU. To izboljšanje stanja javnih financ je bilo po oceni EK predvsem posledica znatnih javnofinančnih ukrepov, saj je bila nominalna rast BDP skromna. K lanskemu zmanjšanju primanjkljaja so v evrskem območju relativno več prispevali višji prihodki (predvsem kot posledica širitve davčnih osnov in zvišanja davčnih stopenj v številnih državah), v EU pa je bil prispevek višjih prihodkov in nižjih odhodkov približno enak.

Letos naj bi se primanjkljaj sektorja država v povprečju evrskega območja in EU znižal pod 3 % BDP, v prihodnjem letu bo v postopku presežnega primanjkljaja predvidoma še 12 držav EU. EK v svoji pomladanski napovedi ob hitrejšem gospodarskem okrevanju in dodatnih javnofinančnih ukrepih držav članic za letos pričakuje nadaljnje izboljšanje stanja javnih financ v povprečju evrskega območja in EU (0,5 o. t. oziroma 0,7 o. t.). Prvič po letu 2008 naj bi se primanjkljaj znižal pod zgornjo dovoljeno mejo 3 % BDP, kar bo predvsem posledica izboljšanja

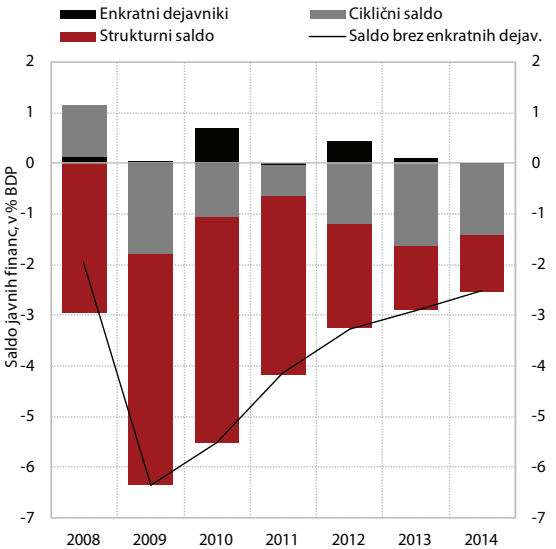
Tabela 1: **Dejanski in strukturni saldo javnih financ v državah EU**

	Dejanski saldo (v % BDP)						Strukturni saldo (v % BDP)					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Belgija	-5,6	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6	*-2,6*	-3,9	-3,4	-3,5	-3,0	-2,3	*-2,3*
Nemčija	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,0	*0,0*	-0,7	-2,2	-1,0	0,3	0,6	*0,5*
Estonija	-2,0	0,2	1,1	-0,2	-0,2	*-0,5*	-1,0	-0,8	-0,5	0,0	-0,4	*-0,5*
Irska	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,2	*-4,8*	-9,6	-9,3	-8,4	-7,9	-6,2	*-4,5*
Grčija	-15,7	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7	*-1,6*	-14,7	-9,1	-6,0	-1,0	2,0	*1,0*
Španija	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1	*-5,6*	-8,6	-7,1	-6,5	-4,1	-2,8	*-2,4*
Francija	-7,5	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3	*-3,9*	-6,2	-5,9	-4,8	-3,8	-3,0	*-2,3*
Italija	-5,5	-4,5	-3,7	-3,0	-3,0	*-2,6*	-4,2	-3,8	-3,7	-1,5	-0,9	*-0,8*
Ciper	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-5,4	*-5,8*	-6,3	-5,6	-6,4	-6,5	-3,5	*-4,0*
Latvija	-9,2	-8,2	-3,5	-1,3	-1,0	*-1,0*	-4,6	-2,9	-1,4	-0,2	-1,0	*-1,4*
Luksemb.	-0,7	-0,8	0,2	0,0	0,1	*-0,2*	1,7	0,4	1,0	1,7	1,4	*0,6*
Malta	-3,7	-3,5	-2,7	-3,3	-2,8	*-2,5*	-3,6	-4,5	-3,3	-3,9	-2,9	*-2,8*
Nizozem.	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5	*-2,8*	-4,2	-4,2	-3,8	-2,7	-1,3	*-1,3*
Avstrija	-4,1	-4,5	-2,5	-2,6	-1,5	*-2,8*	-2,7	-3,2	-2,2	-1,6	-1,1	*-1,2*
Portugal.	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9	*-4,0*	-8,5	-8,4	-6,1	-3,5	-2,6	*n.p.*
Slovenija*	-6,3	-5,9	-6,4	-4,0	-14,7	*-4,3*	-4,7	-4,9	-5,0	-2,7	-2,5	*-2,5*
Slovaška	-8,0	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8	*-2,9*	-7,8	-7,2	-4,8	-3,9	-2,0	*-2,2*
Finska	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8	-2,1	*-2,3*	0,5	-1,1	-0,6	-1,0	-0,6	*-0,9*
EMU-18	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,0	*-2,5*	-4,5	-4,4	-3,5	-2,1	-1,3	*-1,1*
Bolgarija	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	-1,5	*-1,9*	-3,6	-2,3	-1,8	-0,6	-1,1	*-1,5*
Češka	-5,8	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5	*-1,9*	-5,6	-4,6	-3,0	-1,6	-0,1	*-1,1*
Danska	-2,7	-2,5	-1,9	-3,8	-0,8	*-1,2*	0,2	-0,1	0,3	0,6	0,6	*-0,2*
Hrvaška	-5,3	-6,4	-7,8	-5,0	-4,9	*-3,8*	-4,9	-5,4	-7,2	-4,1	-3,5	*-3,1*
Litva	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2	*-2,1*	-6,9	-4,7	-4,4	-2,9	-2,1	*-1,9*
Madžar.	-4,6	-4,3	4,3	-2,1	-2,2	*-2,9*	-2,3	-3,2	-4,0	-0,8	-0,8	*-2,2*
Poljska	-7,5	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3	*5,7***	-8,5	-8,4	-5,8	-4,1	-3,8	*-2,8*
Romunija	-9,0	-6,8	-5,5	-3,0	-2,3	*-2,2*	-9,6	-6,1	-3,8	-2,5	-1,7	*-1,8*
Švedska	-0,7	0,3	0,2	-0,6	-1,1	*-1,8*	2,7	1,2	0,4	0,3	0,1	*-0,9*
Zdr. kralj.	-11,4	-10,0	-7,6	-6,1	-5,8	*-5,1*	-8,7	-8,1	-6,0	-6,2	-4,8	*-4,6*
EU-28	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3	*-2,6*	-5,0	-4,8	-3,8	-2,6	-1,8	*-1,7*

Vir: Eurostat, EC Spring Forecast 2014, Ameco.
Opomba:* Napoved dejanskega salda EK za Slovenijo za leto 2014 se razlikuje od projekcij v Programu stabilnosti – dopolnitev 2014 (glej poglavje 3.4). Razlike so tudi v projekcijah strukturnega salda in so pričakovane, saj je izračun odvisen od številnih predpostavk in napovedi (glej Okvir 1, poglavje 2.1). Posledično se razlikujejo tudi napovedi strukturnega salda med posameznimi inštitucijami.** Na letošnji presežek v Poljski močno vpliva enkratni dejavnik (skladno z metodologijo ESA) v višini 9 % BDP zaradi prenosa sredstev iz drugega v prvi pokojninski steber.

ciklične komponente, strukturni saldo[1] pa se bo letos zmanjšal znatno manj kot lani. Napovedano zmanjšanje primarnih odhodkov bo, poleg ukrepov za racionalizacijo izdatkov, deloma tudi posledica iztekanja podpore finančnemu sektorju v nekaterih državah. Upoštevajoč predvideno letošnje izboljšanje stanja javnih financ v EU bo po letu 2014 še dvanajst držav EU v postopku presežnega primanjkljaja, večina mora zmanjšati primanjkljaj do leta 2015 oz. 2016. Pomladanska napoved EK nakazuje, da bi nekatere med njimi lahko imele težave pri izpolnjevanju te zaveze.

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



Vir: Eurostat, za leto 2014 EC Spring Forecast 2014, Ameco.

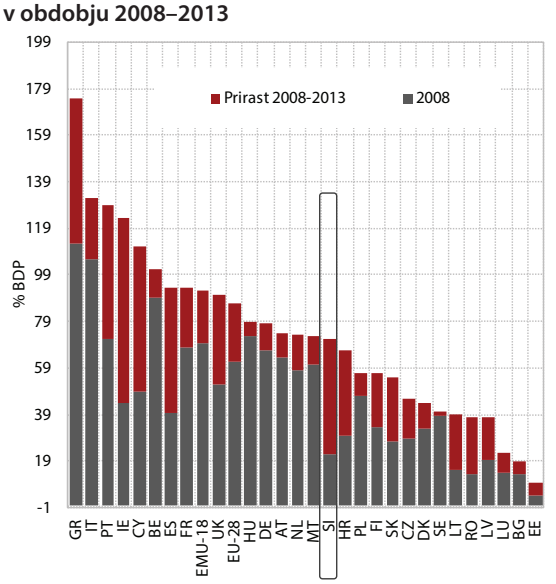
S postopnim izboljšanjem javnofinančnih razmer so nekatere najbolj izpostavljene države evrskega območja tudi že izstopile iz EU mehanizmov finančne pomoči, ostajajo pa pod nadzorom. Z izvajanjem strukturnih reform in konsolidacijo javnih financ so se razmere v nekaterih izpostavljenih državah, ki so zaprosile za pomoč iz mehanizmom EFSF in ESM[2], lani postopno izboljšale, tako da so se ob splošnem izboljšanju percepcije finančnih trgov lahko ponovno vrnile na mednarodne finančne trge in izdale državne obveznice. Irska in Španija sta decembra 2013 tudi izstopili iz mehanizmov finančne pomoči, v začetku maja letos še Portugalska. Kljub izstopu pa bodo te države še naprej ostale pod podrobnim nadzorom EK in ECB.

[1] Dejanski primanjkljaj brez upoštevanja vpliva gospodarskega cikla in enkratnih oz. začasnih ukrepov.

[2] Za pomoč so doslej zaprosile Grčija, Irska, Portugalska, Ciper in Španija (slednja le za dokapitalizacijo bank).

Rast dolga sektorja država v povprečju evrskega območja in EU se je po občutnem povečanju v letu 2009 v zadnjih letih nekoliko upočasnila. Od leta 2008 se je dolg sektorja država v povprečju evrskega območja povečal za 22,5 o. t., v povprečju EU pa za 24,9 o. t. Lani je že v 16 državah presegal 60 % BDP, kar je kot referenčna vrednost opredeljeno v Paktu za stabilnost in rast. Lani se je dolg zvišal predvsem zaradi tako imenovanega učinka snežne kepe[3], zlasti izdatkov za obresti, ki so bili sicer nekoliko nižji kot v preteklih letih, ter vpliva prilagoditve tokov in stanja[4] na rast dolga (predvsem podpora bančnemu sektorju). Po napovedih EK naj bi javni dolg v evrskem območju letos še naraščal in dosegel vrh pri 96 % BDP, saj bo višji primarni presežek skupaj z okrepljeno gospodarsko rastjo le deloma nadomestil vpliv naraščajočih izdatkov za obresti ter uskladitev stanj in obresti. Prihodnje leto pa naj bi se po napovedi EK javni dolg začel zniževati prvič po začetku finančne krize, in sicer kot posledica večjega primarnega proračunskega presežka in zviševanja gospodarske rasti.

Slika 2: **Povečanje dolga sektorja država v državah EU v obdobju 2008–2013**



Vir: Eurostat.

[3] Povečanje dolga zaradi pozitivne razlike med nominalno obrestno mero in stopnjo nominalne rasti BDP.

[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.

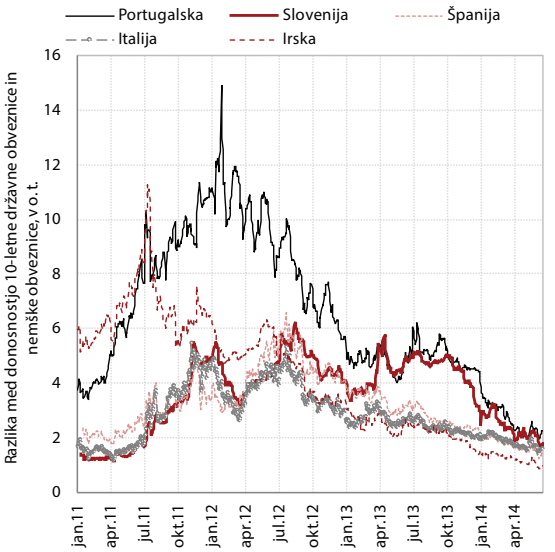
Tabela 2: **Dolg sektorja država, v % BDP**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Belgija	96,6	96,6	99,2	101,1	101,5	*101,7*
Nemčija	74,6	82,5	80,0	81,0	78,4	*76,0*
Estonija	7,1	6,7	6,1	9,8	10,1	*9,8*
Irska	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7	*121,0*
Grčija	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1	*177,2*
Španija	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9	*100,2*
Francija	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5	*95,6*
Italija	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6	*135,2*
Ciper	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7	*122,2*
Latvija	36,9	44,5	42,0	40,8	38,1	*39,5*
Luksemburg	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1	*23,4*
Malta	66,5	66,0	68,8	70,8	73,0	*72,5*
Nizozem.	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5	*73,8*
Avstrija	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5	*80,3*
Portugalska	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0	*126,7*
Slovenija	35,2	38,7	47,1	54,4	71,7	*80,4*
Slovaška	35,6	41,0	43,6	52,7	55,4	*56,3*
Finska	43,5	48,8	49,3	53,6	57,0	*59,9*
EMU-18	80,0	85,5	87,4	90,7	92,6	*96,0*
Bolgarija	14,6	16,2	16,3	18,4	18,9	*23,1*
Češka	34,6	38,4	41,4	46,2	46,0	*44,4*
Danska	40,7	42,8	46,4	45,4	44,5	*43,5*
Hrvaška	36,6	45,0	52,0	55,9	67,1	*69,0*
Litva	29,3	37,8	38,3	40,5	39,4	*41,8*
Madžar.	79,8	82,2	82,1	79,8	79,2	*80,3*
Poljska	50,9	54,9	56,2	55,6	57,0	*49,2*
Romunija	23,6	30,5	34,7	38,0	38,4	*39,9*
Švedska	42,6	39,4	38,6	38,3	40,6	*41,6*
Zdr. kralj.	67,1	78,4	84,3	89,1	90,6	*91,8*
EU-28	74,4	79,9	82,4	85,2	87,1	*89,5*

Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2014. Opomba: *napoved EK.

Razlike med donosnostmi obveznic držav evrskega območja so se od lanske jeseni opazno zmanjšale, k temu je z ukrepi precej prispevala ECB. Potem ko so bile razlike med donosnostmi obveznic med državami evrskega območja še do lanske jeseni razmeroma velike, so se novembra opazneje znižale predvsem pod vplivom sprejetih in najavljenih ukrepov ECB[5] ter tudi ukrepov domačih vlad. Do junija letos so se donosnosti še nekoliko znižale, k temu so prispevala predvsem pričakovanja vlagateljev, da bo ECB v kratkem pričela s programom nestandardnih ukrepov, s katerimi bi omejila tveganje deflacije, prav tako tudi poslabševanje obetov v nastajajočih tržnih gospodarstvih in selitev v varnejše naložbe ob geopolitičnih napetostih v Ukrajini. Zlasti v prvih letošnjih mesecih so se še nekoliko znižale tudi razlike v donosnostih v izpostavljenih državah, ki tako ostajajo precej nižje kot lani.

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



Vir: Bloomberg, preračuni UMAR.

V zadnjih treh letih so bili narejeni pomembni koraki h krepitvi koordinacije ekonomskih in fiskalnih politik v EU[6], nadaljujejo se prizadevanja za vzpostavitev »integriranega finančnega okvirja oz. razvoj bančne unije«. Za reševanje finančnih problemov držav sta bila ustanovljena sklada EFSF in ESM. Nova zakonodaja (t. i. »šesterček«)[7] je okrepila Pakt za stabilnost in rast, sprejet pa je bil tudi t.i. »fiskalni pakt«[8], ki je med drugim uvedel pravilo uravnoteženega proračuna. Fiskalno pravilo je do začetka leta 2014 sprejelo 13 od 18 držav v evrskem območju, v 11 državah so doslej tudi ustanovljene (ali so že prej obstajale) neodvisne fiskalne institucije, ki bodo spremljale uresničevanje fiskalnih pravil. Sprejeta je bila tudi odločitev za vzpostavitev in učinkovito delovanje bančne unije[9]. V drugi polovici letošnjega leta bo začel delovati operativen enotni

[5] Odkup obveznic držav evrskega območja, zagotavljanje dodatne likvidnosti z novimi operacijami dolgoročnega refinanciranja, prenehanje s sterilizacijo likvidnosti, dodeljene preko programa odkupa državnih in privatnih vrednostnih papirjev.

[6] Za več informacij glej tudi EI, 2012.

[7] Sveženj šestih zakonov (pet uredb in ena direktiva), ki uvaja strožje zahteve glede proračunskih okvirov držav članic in okrepljeni nadzor nad makroekonomskimi neravnovesji. V veljavi od decembra 2012.

[8] Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki je zavezujoča za vse države članice evrskega območja (v veljavi od januarja 2013). Njen namen je bil dodatna okrepitev fiskalne discipline v evrskem območju z vzpostavitvijo pravila o uravnoteženem proračunu, spoštovanje pravila na nacionalni ravni pa nadzorujejo neodvisne fiskalne institucije.

[9] European Council: European Council conclusions on completing EMU. Brussels, 2012. Glavni stebri bančne unije so enotni nadzorni mehanizem, enotni reševalni mehanizem, sistem zajamčenih vlog in enotna pravila nadzora.

nadzorni mehanizem finančnega sistema[10], ki ga bo v naslednjem letu dopolnil še enotni reševalni mehanizem (oz. sklad za reševanje bank v višini 55 mrd EUR[11]). Vlogo nadzornika bo prevzela ECB, ki bo v evrskem območju nadzirala približno 130 finančnih institucij, ki predstavljajo 85 % bančne aktive evrskega območja[12].

V skladu s prenovljenimi postopki v okrepljeni koordinaciji fiskalnih politik[13] je EK jeseni 2013 začela izvajati vsebinski nadzor nad pripravo nacionalnih proračunov nekaterih držav evrskega območja[14]. Pregledane so bile vse države članice, ki ne izvajajo programa makroekonomskega prilagajanja v okviru drugih postopkov. Za večino držav je EK ugotovila (Draft budgetary plans of the Euro Area, 2014), da so osnutki proračunskih načrtov skladni oz. večinoma skladni z določili »dvojčka«, čeprav pri nekaterih obstajajo določena tveganja za neizpolnjevanja. Pri treh državah (Francija, Nizozemska, Slovenija), kjer so bili osnutki sicer v okviru zakonodajnih določil, je bilo ugotovljeno, da ni manevrskega prostora za možna odstopanja od načrtov, to pa predstavlja tveganje za uspešno odpravo presežnega primanjkljaja. Te tri države, Malta in Španija so morale tudi predložiti programe ekonomskega partnerstva s predstavitvijo strukturnih reform, ki imajo vpliv na javne finance in bi morale podpreti trajno odpravo primanjkljajev. EK sicer ugotavlja, da programi ekonomskega partnerstva na splošno kažejo na napredek pri izboljšanju nacionalnih fiskalnih okvirov, mešani rezultati pa so v zvezi z reformami davčnega sistema, načrtovanimi pomembnimi reformami pokojninskega sistema in sistema zdravstvenega varstva, kljub temu pa EK na splošno opozarja, da bodo države morale konsolidacijo javnih financ podpreti z dodatnimi strukturnimi reformami.

[10] Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko.

[11] European Commission: European Parliament and Council back Commission's proposal for a Single Resolution Mechanism: a major step towards completing the banking union. Brussels, 2014.

[12] Vir: ECB; Banking supervision; http://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.en.html.

[13] Implementacijo »šesterčka« sta za države evrskega območja podrobneje določili dve uredbi (t. i. »dvojček«), sprejeti v prvi polovici leta 2013, ki sta med drugim tudi omogočile vsebinski nadzor EK nad pripravo proračunov.

[14] Prenovljeni postopki določajo, da zaveze glede predhodnega vsebinskega nadzora nad nacionalnimi proračuni veljajo le za države članice evrskega območja. Od držav članic evrskega območja v okviru tega postopka ni bil opravljavljen nadzor v Grčiji, na Irskem, Portugalskem in na Cipru, saj so te države vključene v druge postopke podrobnega nadzora (v okviru EFSF in ESM).

2 Javne finance v Sloveniji

2.1 Javne finance v Sloveniji od začetka gospodarske krize

Zaradi strukturnih slabosti je gospodarska kriza močno prizadela slovensko gospodarstvo ter porušila ravnotežja v javnih financah. Slovenski model razvoja v razmerah relativno lažjega dostopa do finančnih virov ni zagotavljal njihove učinkovite alokacije v krepitev dolgoročnih dejavnikov konkurenčnosti in izboljšanja slovenske ekonomije na šoke. Togost javnofinančnih izdatkov in visok strukturni primanjkljaj v obdobju visoke gospodarske rasti pa sta v času krize povečala izpostavljenost javnih financ. Javnofinančni primanjkljaj se je v letih pred krizo sicer zmanjševal, v letu 2007 pa je imela Slovenija izravnan saldo sektorja država. Vendar pa so bila takšna gibanja pod vplivom delovanja konjunkturnih dejavnikov in ne ustreznih strukturnih sprememb. V letih 2006 in 2007 je bila namreč v okviru davčne reforme sprejeta vrsta sprememb davčnih predpisov (povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, postopna ukinitev davka na izplačane plače in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek pravnih oseb), ki so imele v naslednjih letih pomemben in trajen učinek na prihodke sektorja država, saj hkrati niso bili sprejeti drugi ukrepi, ki bi nadomeščali izpad davčnih prihodkov (npr. razširitev davčnih osnov). Obenem tudi na strani izdatkov, ki so v velikem obsegu zakonsko določeni, ob omenjenih davčnih spremembah ni prišlo do njihovega (trajnega) znižanja, temveč so se izdatki še povečevali. Tako so v letih pred krizo naraščale investicije, sredstva za socialne transferje, v letih 2008 in 2009 pa je z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob nadaljnjem naraščanju števila zaposlenih močno narasel tudi obseg sredstev za zaposlene, v povezavi z indeksacijo na rast plač v teh letih pa tudi nekateri transferji (pokojnine).

Takšne strukturne pomanjkljivosti so ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev, pa tudi zaradi reševanja bančnega sektorja in nekaterih podjetij v državni lasti z dokapitalizacijami, privedle do izrazitega poslabšanja javnofinančnih razmer v času krize. Močno poslabšanje gospodarskih razmer v letu 2009 (7,8-odstotni realni padec BDP) je ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev že v tem letu močno poslabšalo stanje javnih financ (-6,3 % BDP), sprejeti pa so bili tudi ukrepi za blažitev posledic krize. Ti so vključevali ukrepe z namenom krepitve povečanja

Tabela 3: **Prihodki, izdatki in saldo sektorja država po metodologiji ESA 95, v % BDP, Slovenija**

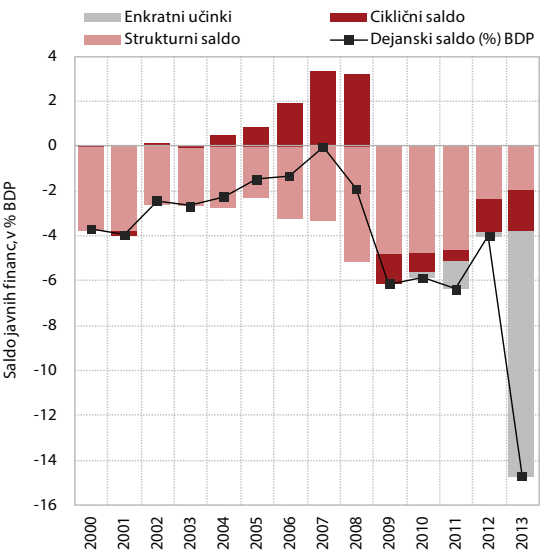
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prihodki	42,2	42,3	43,6	43,5	44,4	44,7
Izdatki	44,1	48,7	49,5	49,9	48,4	59,4
Primanjkljaj sektorja država	-1,9	-6,3	-5,9	-6,4	-4,0	-14,7
Centralna država	-1,3	-5,4	-5,3	-6,4	-3,8	-14,5
Lokalna država	-0,6	-0,6	-0,3	0,1	0,1	-0,2
Skladi socialnega zavarovanja	0,0	-0,4	-0,4	0,0	-0,3	0,0

Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, april 2014.
Opomba: SURS je z objavo podatkov za leto 2013 revidiral podatke za obdobje 2008–2012. Za leti 2008 in 2009 so bili objavljeni le revidirani podatki za primanjkljaj, ostali agregati sektorja država pa bodo objavljeni jeseni 2014, skupaj z revizijo podatkov glede na novo metodologijo ESA 2010. V tabeli so zato za leti 2008–2009 navedeni podatki (prihodki, odhodki in primanjkljaj za vse ravni države), kakršni so bili pred revizijo, objavljeni v podatkovni bazi SI-STAT (marec 2014). Primanjkljaj za leto 2008 po reviziji je enak kot pred revizijo, za leto 2009 pa znaša -6,1 %.

zaupanja v finančne institucije[15] ter fiskalne spodbude za upočasnitev upadanja gospodarske rasti (ukrepi za ohranjanje delovnih mest, povečanje izdatkov za R&R; za podrobneje glej Poročilo o razvoju 2009, poglavje 1.1). Zaradi povišanja primanjkljaja nad dovoljeno mejo 3 % BDP, ki jo določa Pakt za stabilnost in rast, je Evropska komisija proti Sloveniji decembra 2009 sprožila postopek presežnega primanjkljaja, v okviru katerega je bil postavljen tudi rok, da mora Slovenija znižati primanjkljaj pod referenčno vrednost do leta 2013 (rok za odpravo je bil lani podaljšan do leta 2015). Primanjkljaj se je vse do leta 2011 ohranjal na visoki ravni okoli 6 %, konsolidacija pa se je začela šele v letu 2012, ko se je primanjkljaj prvič od začetka krize znatno znižal. Poleg ukrepov za blažitev posledic krize, ki so zvišali javnofinančni primanjkljaj v začetnih letih krize (v višini približno 2 % BDP), se je primanjkljaj v zadnjih letih povečal tudi zaradi dokapitalizacije nekaterih podjetij v državni lasti in bank ter prevzema dolga nekaterih podjetij, ti izdatki pa so v obdobju 2010–2013 dosegli 12 % BDP.

Tudi strukturni primanjkljaj javnih financ se je do leta 2012 ohranjal na visoki ravni. Kljub spremenljivosti ocen strukturnega salda (glej Okvir 1) vse ocene, narejene v zadnjem času, kažejo, da je do njegovega znatnega poslabšanja prišlo že v predkriznem letu 2008. Po nekajletnem vztrajanju na visoki ravni okrog 5 % BDP se je strukturni primanjkljaj šele leta 2012 znatno znižal, njegovo povprečno letno zmanjšanje v obdobju 2009–2013 pa je po naši oceni znašalo 0,6 o. t. Ciklično prilagojeni saldo, ki vključuje tudi enkratne izdatke po metodologiji ESA 95, se je prav tako znatno znižal leta 2012. Lani pa se je ponovno močno povečal zaradi izrednih izdatkov za dokapitalizacijo bank (10,3 o. t.) in metodološke vključitve neto izdatkov za izplačilo tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij v javnem sektorju ter izplačila odškodnin osebam, izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva (skupaj 0,7 o. t.).

Slika 4: **Saldo sektorja država, Slovenija**



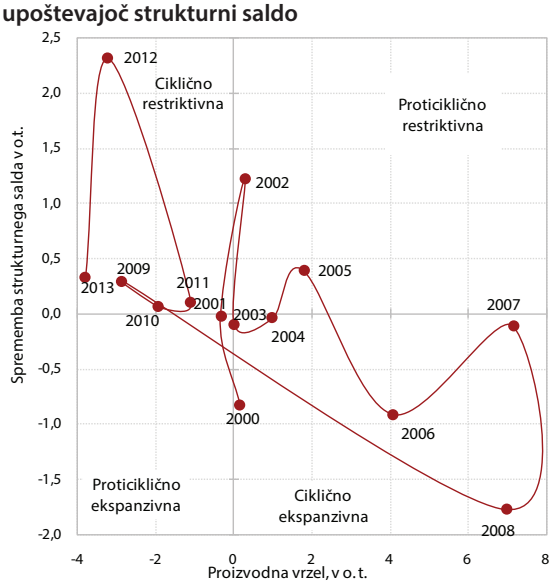
Vir: dejanski saldo SURS, preračuni strukturnega salda UMAR.

Naravnanost fiskalne politike od začetka krize je bila večinoma nevtralna oziroma ciklično restriktivna, determinirale pa so jo javnofinančne omejitve, povezane z zavezami Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja, in oteženo financiranje. Po močnem poslabšanju fiskalnega položaja leta 2008, ko je bilo delovanje fiskalne politike izrazito ciklično in ekspanzivno, je bilo njeno delovanje v naslednjih treh letih precej nevtralno. V letu 2012 se je z znatnim zmanjšanjem primanjkljaja močno okrepila restriktivna naravnanost fiskalne politike, ki je ob nekoliko večji negativni proizvodni

[15] Sprejeti so bili naslednji ukrepi: (i) popolna garancija za vloge malih vlagateljev; ii) zakladnične operacije, ki so zagotovile likvidnost sistema v času najhujšega mednarodnega kreditnega krča, ko je bil dostop do finančnih trgov omejen; iii) državne garancije finančnim institucijam (garancije dvema poslovnima bankama v višini 2 mrd EUR) in državne garancijske sheme za podjetniški sektor za povečanje kreditiranja gospodarstva. Leta 2009 so bile izdane garancije bankam za delni prevzem tveganja kreditiranja realnega sektorja v višini 459 mio EUR. S tem namenom je bila dokapitalizirana tudi Slovenska razvojna banka. Ukrepi politik za stabilizacijo finančnega sektorja in ponovno vzpostavitev kreditnih tokov v gospodarstvu so bili postopno ukinjeni do konca leta 2010.

vrzeli delovala ciklično. Takšno naravnanost fiskalne politike so determinirale javnofinančne omejitve, povezane z zavezami Slovenije v okviru postopka presežnega primanjkljaja, in oteženo financiranje, zato bistveno drugačna naravnanost v tem obdobju praktično ni bila možna.

Slika 5: **Ciklična naravnanost fiskalne politike, upoštevajoč strukturni saldo**

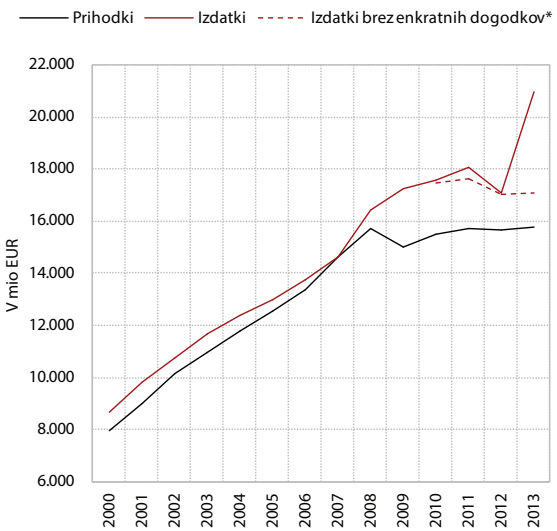


Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2014; Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2014 (UMAR); ciklične komponente – preračun UMAR.

Obdobje od začetka gospodarske krize na področju javnih financ tako zaznamuje izziv, kako prekiniti upadanje prihodkov, znižati izdatke in obenem ohraniti kakovost javnih financ. Kljub znižanju gospodarske aktivnosti so bili zaradi sprejetih ukrepov za povečanje davčnih prihodkov in ob najuspešnejšem črpanju sredstev EU doslej, skupni prihodki sektorja država v letu 2013 nekoliko višji kot leto pred tem, prvič od začetka krize pa so presegli tudi prihodke iz leta 2008. Davčni prihodki pa še vedno ostajajo bistveno nižji kot leta 2008. Po drugi strani se je zniževanje primarnih izdatkov (izdatkov brez obresti, ki so se v letu 2013 močno povečale) brez enkratnih dogodkov, ki se je začelo šele v letu 2012, v letu 2013 precej upočasnilo pod vplivom povečanja izdatkov za pokojnine in investicije. Izdatki ostajajo nad ravnijo leta 2008 in znatno višji od prihodkov. Vrzel med prihodki in izdatki sektorja država, ki se je močno povečala v letu 2009, se tako le počasi zmanjšuje.

Kombinacija ukrepov za konsolidacijo javnih financ se od začetka krize spreminja, na pomenu pridobivajo ukrepi za povečevanje prihodkov. Po močnem povečanju javnofinančnega primanjkljaja v letu 2009 zaradi povečanja izdatkov ter upada

Slika 6: **Prihodki in izdatki sektorja država, Slovenija**



Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, april 2014; enkratni dogodki MF.
Opomba: *Izredni izdatki države za dokapitalizacije bank in nefinančnih družb; v letu 2013 tudi poračun plač zaradi odprave plačnih nesorazmerij in odškodnine izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva.

prihodkov, je bilo delovanje ekonomske politike na področju javnih financ v naslednjih nekaj letih osredotočeno predvsem na omejevanje rasti javnih izdatkov, kar pa je ob skromnejši rasti prihodkov ohranjalo primanjkljaj na visoki ravni okoli 6 % BDP. Umirjanje rasti izdatkov sektorja država do leta 2011 je bilo doseženo z nesistemskim zniževanjem fleksibilnega dela izdatkov (predvsem investicij) ter z interventnimi ukrepi, ki so omejili rast socialnih transferjev (znižana valorizacija) in stroškov dela v javnem sektorju (predvsem plač in drugih stroškov dela). Upadanje prihodkov sektorja država pa so v letu 2011 in tudi v letu 2012, ko je prišlo do znižanja obdavčitve dohodka pravnih oseb, blažila zvišanja trošarin ter dvig oziroma uvedba nekaterih drugih dajatev. V letu 2012 so se izdatki sektorja država prvič od začetka krize znižali in znatno tudi primanjkljaj (-4,0 % BDP). Znižanje je zajelo vse kategorije izdatkov, razen obresti. Več kot polovica znižanja primanjkljaja je bila še vedno dosežena z znižanjem fleksibilnega dela izdatkov (investicije, subvencije, izdatki za blago in storitve), vendar pa so ukrepi za razliko od preteklih let v nekoliko večji meri vključevali strukturne spremembe s trajnejšim učinkom. V letu 2013 je konsolidacija zastala. Primanjkljaj očiščen enkratnih dejavnikov je dosegel -3,7 % BDP in je bil le za 0,1 o. t. nižji kot leto prej. Pomen ukrepov za povečanje prihodkov se je v tem letu še povečal, sprejeti pa so bili tudi dodatni ukrepi za omejevanje izdatkov, vendar pa to ni zadoščalo za večje znižanje primanjkljaja (glej poglavje 2.2). Skupni izdatki so se namreč povečali pod vplivom povečanja izdatkov za obresti zaradi izrazitega povečanja

Okvir 1: **Vloga strukturnega salda v EU mehanizmu nadzora fiskalnih politik**

Ocena strukturnega salda nakazuje naravnanost in ustreznost fiskalne politike in ima v okrepljenem mehanizmu nadzora fiskalnih politik v evrskem območju vedno večji pomen. Analiza ciklično prilagojenega in strukturnega salda[1] daje dodaten vpogled v delovanje preteklih ukrepov fiskalne politike. S tem 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 za stabilnost in rast. S sprejetjem zakonodaje in dogovorov za tesnejše usklajevanje fiskalnih politik v evrskem območju (glej poglavje 1), ki so dopolnile Pakt za stabilnost in rast 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 presežku) prav s strukturnim saldom kot srednjeročnim ciljem, ki ne sme biti slabši od -0,5 % BDP (časovni okvir za približevanje temu cilju določi Evropska komisija ob upoštevanju tveganj za vzdržnost posamezne države).

Tabela 4: **Ocene strukturnega stanja javnih financ iz leta 2014 in leta 2013**

	Dejanski saldo (% BDP)	Ciklični saldo	Ciklično prilagojeni saldo	Strukturni saldo	Enkratni dejavniki	Proizvodna vrzel	Rast potencialneg BDP
Ocene iz leta 2014							
2000	-3,7	0,1	-3,8	-3,8	0,0	0,2	4,1
2001	-4,0	-0,2	-3,8	-3,8	0,0	-0,3	3,8
2002	-2,4	0,1	-2,6	-2,6	0,0	0,3	3,3
2003	-2,7	0,0	-2,7	-2,7	0,0	0,0	3,3
2004	-2,3	0,5	-2,7	-2,7	0,0	1,0	3,9
2005	-1,5	0,8	-2,3	-2,3	0,0	1,8	3,6
2006	-1,4	1,9	-3,2	-3,2	0,0	4,1	4,1
2007	0,0	3,3	-3,3	-3,3	0,0	7,2	4,1
2008	-1,9	3,2	-5,1	-5,1	0,0	7,0	3,7
2009	-6,1	-1,3	-4,8	-4,8	0,0	-2,9	1,1
2010	-5,9	-0,9	-5,0	-4,8	-0,2	-1,9	-0,1
2011	-6,4	-0,5	-5,9	-4,7	-1,2	-1,1	-0,7
2012	-4,0	-1,5	-2,5	-2,3	-0,2	-3,2	-1,0
2013	-14,7	-1,8	-13,0	-2,0	-10,9	-3,8	-1,2
Ocene iz leta 2013							
2000	-3,7	0,3	-4,0	-4,0	0,0	0,7	4,1
2001	-4,0	0,0	-4,0	-4,0	0,0	0,0	3,6
2002	-2,4	0,1	-2,6	-2,6	0,0	0,3	3,5
2003	-2,7	-0,1	-2,5	-2,5	0,0	-0,3	3,5
2004	-2,3	0,1	-2,3	-2,3	0,0	0,1	3,9
2005	-1,5	0,4	-1,8	-1,8	0,0	0,8	3,3
2006	-1,4	1,3	-2,7	-2,7	0,0	3,0	3,5
2007	0,0	2,7	-2,8	-2,8	0,0	6,2	3,7
2008	-1,9	2,7	-4,5	-4,5	0,0	6,0	3,5
2009	-6,2	-1,6	-4,6	-4,6	0,0	-3,6	1,4
2010	-5,9	-1,2	-4,7	-4,5	-0,3	-2,7	0,3
2011	-6,4	-0,7	-5,7	-4,4	-1,3	-1,5	-0,6
2012	-4,0	-1,2	-2,8	-2,4	-0,4	-2,8	-1,0
2013	-7,9	-1,5	-6,4	-2,7	-3,7	-3,5	-1,1

Vir: dejanski saldo SURS, Ekonomski izzivi 2013 (UMAR), preračuni UMAR.

[1] 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).

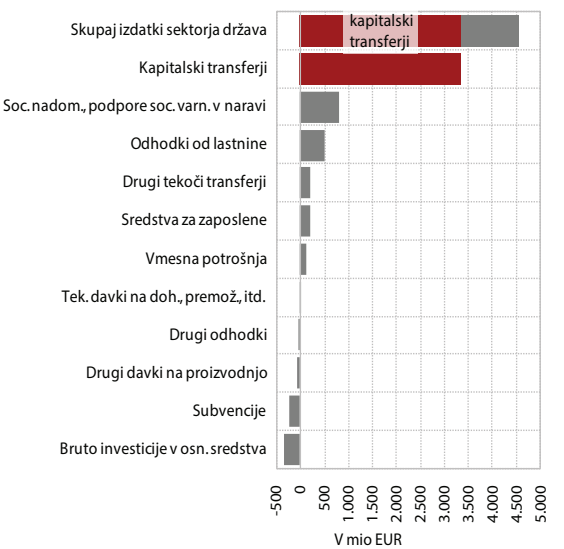
Strukturni primanjkljaj je vsebinsko primernejši pokazatelj javnofinančnega položaja od dejanskega salda, zaradi velike spremenljivosti ocen pa je pri njegovi interpretaciji potrebna previdnost; dodaten pristop k njegovemu ocenjevanju, ki je bil uveden novembra lani, je zato dobrodošel. Strukturni primanjkljaj 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[2], 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 (glej tabelo 4). To je posledica metodoloških sprememb[3] 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. Tudi zato je dobrodošla dodatna ocena strukturnega salda javnih financ, ki ne temelji na oceni proizvodne vrzeli. Gre za t. i. imenovano »od spodaj navzgor« (bottom-up) oceno javnofinančnih učinkov posameznih ukrepov, EK pa jo je za Slovenijo prvič objavila v Mnenju o Osnutku proračunskega načrta novembra 2013 (glej poglavji 3.1 in 3.4).

[2] 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).
[3] V lanskih izračunih smo tako spremenili metodologijo izračuna produkcijske funkcije (glej EI 2013), letos pa je do spremembe prišlo pri izračunih NAWRU (stopnja brezposelnosti, ki ne pritiska na povečanje plač oz. naravna stopnja brezposelnosti). To smo v EI 2013 ocenjevali s tradicionalno Philipsovo krivuljo, v letošnjih izračunih pa z novo-keynezianskо Philipsovo krivuljo. NAWRU je letos ocenjena z uporabo serije rasti realnih stroškov dela na enoto proizvoda v bivariatnem modelu neopazljivih komponent. To naj bi zagotavljalo, da sta tako izračunana NAWRU in posledično rast potencialnega BDP manj prociklična.

dolga in izdatkov za pokojnine, zaradi pospešenega upokojevanja ob uveljavitvi pokojninske reforme. Po znižanju v letih 2011 in 2012 so se lani povečale tudi investicije, kar pa je bilo povezano predvsem s povečanimi prilivi sredstev iz EU. Povečanje izdatkov za obresti in socialno zaščito (pokojnine), ki v obdobju 2008–2013 predstavljajo največje povečanje med skupnimi javnofinančnimi izdatki (brez izdatkov za dokapitalizacije bank in podjetij v državni lasti), tako vse bolj omejuje manevrski prostor fiskalne politike v zadnjem obdobju, saj za dvige davkov glede na mednarodne primerjave ravni obdavčitev ostaja bolj malo možnosti.

Kljub premiku v smeri trajnejših sprememb v zadnjih dveh letih je velik del veljavnih ukrepov za konsolidacijo javnih financ še vedno interventne narave. To velja zlasti za ukrepe na strani izdatkov sektorja država. V letu 2012 sprejeti ukrepi so zlasti na področju socialnih transferov uvedli spremembe, ki so trajno omejili rast nekaterih izdatkov[16], del ukrepov na področju socialnih transferov pa je še vedno začasne narave[17], z veljavo večinoma do konca leta 2015. Prav tako je na področju stroškov dela v javnem sektorju trajne narave le peščica ukrepov[18], z relativno majhnim finančnim učinkom v primerjavi z ukrepi, ki so začasne narave z veljavo do konca leta 2014. Na strani prihodkov pa so sprejeti ukrepi v večji meri trajne narave.

Slika 7: **Sprememba posameznih kategorij izdatkov sektorja država v obdobju 2008–2013, Slovenija**

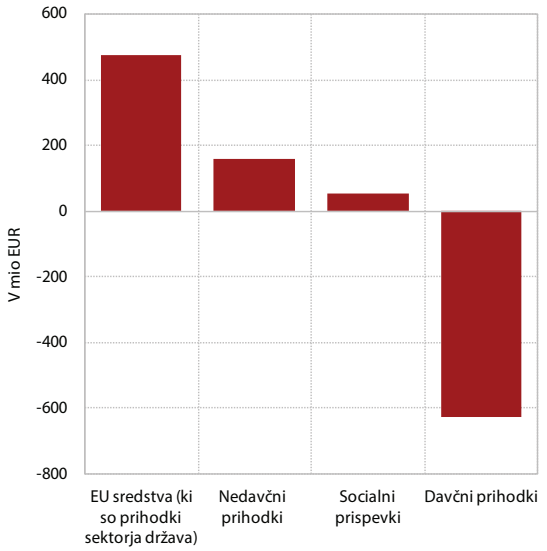


Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, april 2014.

[16] Npr. spremembe kriterijev upravičenosti na področju socialnih prejemkov, zmanjšanje nadomestil za brezposelnost, zmanjšanje odstotka zdravstvenih storitev, ki se krijejo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.
[17] Zamrznitev usklajevanja socialnih transferov, zmanjšanje letnih dodatkov za upokojence glede na višino pokojnine.
[18] Ukinitev povečanega dodatka za ženske za delovno dobo nad 25 let, prepolovitev dodatka za specializacijo, magisterij in doktorat, znižanje nadomestila za čas odsotnosti zaradi bolezni in poškodbe izven dela (iz 90% na 80%).

Upadanje oz. nizka rast gospodarske aktivnosti in sprememba v njeni strukturi močno zaznamujejo gibanje javnofinančnih prihodkov v času od začetka gospodarske krize. V obdobju pred začetkom gospodarske krize je gospodarska rast izhajala iz rasti domačega in zunanjega povpraševanja. Od začetka krize pa gospodarsko rast spodbuja zunanje povpraševanje, vrzel med ravnijo domačega povpraševanja in bruto domačim proizvodom pa se povečuje. Padec domačega povpraševanja za 20 % med vrhom leta 2008 in letom 2013, se kaže na znižani ravni davčnih prihodkov. To je delno posledica tudi nekaterih davčnih reform že pred krizo, ki niso bile narejene na fiskalno nevtralen način, v letu 2012 pa je bila znižana tudi stopnja davka od dohodka pravnih oseb (in povečane olajšave). Izpad prihodkov zaradi teh dejavnikov so zvišanja nekaterih drugih davkov (zlasti trošarin in DDV) ter novi davki, le delno kompenzirala. Davčni prihodki sektorja država tako ostajajo nižje kot leta 2008 (za 626 mio EUR oz. 1,8 % BDP). Prihodki sektorja država so leta 2013 sicer prvič rahlo presegli raven iz leta 2008, kar pa je posledica višjih nedavčnih prihodkov ter prejetih sredstev iz EU, v manjši meri tudi socialnih prispevkov, ki pa so se v zadnjih dveh letih znižali.

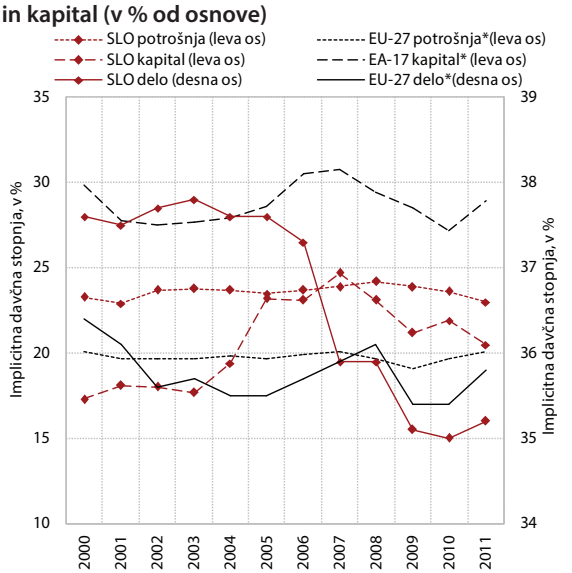
Slika 8: **Sprememba prihodkov sektorja država v obdobju 2008–2013**



Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, april 2014.

Spremembe na področju davkov v zadnjih letih premikajo obdavčitev z dela in kapitala na potrošnjo. V času najvišje gospodarske rasti (2005–2008) se delež davčnih prihodkov ni povečeval kot v drugih državah EU, temveč znižal. Davčne reforme v tem obdobju niso bile narejene na način, ki bi bil fiskalno nevtralen, to je z razširitvijo davčnih osnov ali uvedbo alternativnih davčnih virov (in tudi ne s sočasnim in trajnim znižanjem izdatkov). Od začetka krize je bila zaradi znatnega padca prihodkov večina davčnih sprememb usmerjena v dvigovanje davčnih prihodkov, z izjemo davka na dohodek pravnih oseb. Spremembe v davčnem sistemu v obdobju 2005–2013 tako premikajo obremenitev obdavčitve z dela in kapitala na potrošnjo. Implicitna davčna stopnja na delo je bile leta 2012 nižja kot leta 2005, Slovenija pa se je glede na njeno višino uvrščala v sredino držav EU (višjo je imelo enajst držav). V okviru obdavčitve dela so v Sloveniji sicer pomembne razlike v mednarodni primerjavi obdavčitve nizkih in visokih plač. Davčni primež, ki ga za različne tipe družin izračunava OECD, za leto 2013 kaže na relativno ugodno obdavčitev plač v Sloveniji za osebe ali pare z dvema otrokoma, ki imajo plačo (v povprečju) nižjo od državnega povprečja. Z vidika finančnih spodbud za zaposlene (zlasti visoko izobražene delavce) pa ostajajo problematične visoke mejne davčne stopnje za ravni plač, ki presegajo državno povprečje[19]. Pri nominalno enakih neto plačah, ki so višje od slovenskega državnega povprečja (25.000 / 50.000 / 75.000 EUR na letni ravni), so bili delodajalci v Sloveniji v letu 2013 v splošnem deležni višjih stroškov dela kot delodajalci v Avstriji in v vseh štirih Višegrajskih državah[20]. Slednje je povezano zlasti z odsotnostjo zgornje meje za plačevanje socialnih prispevkov. Še bolj kot pri delu, se je v obdobju 2005–2012 z znižanjem davka na dohodek pravnih oseb znižala implicitna davčna stopnja na kapital, ki je bila že leta 2008 nižja kot v povprečju EU, vendar je bilo tudi v povprečju EU v času krize znižanje implicitne davčne stopnje na kapital največje. Implicitna davčna stopnja na potrošnjo je bila po zadnjih podatkih v letu 2012 na ravni leta 2005, vendar ocenjujemo, da se je v letu 2013 po dvigu DDV povišala, že leta 2011 pa je bila med višjimi v EU-27 (še višjo je imelo sedem držav).

Slika 9: **Implicitna davčna stopnja na potrošnjo, delo in kapital (v % od osnove)**



Vir: Eurostat: Taxation trends in the European Union 2013, Government finance statistics, Implicit tax rates by economic function 2013.
Opomba: Podatki za EU in EA so tehtano povprečje.

[19] OECD Taxing wages 2014, str. 67 in 77.
[20] Izračun UMAR, junij 2014.

Okvir 2: **Prihodki sektorja država iz sredstev EU**

V programskem obdobju 2007–2013 se nepovratna sredstva EU, z izjemo sredstev Kohezijskega sklada, uspešno črpajo, namenjena pa so zlasti financiranju investicij in subvencij. Slovenija je v tem programskem obdobju razpolagala s 4,2 mrd EUR pravic porabe sredstev kohezijske politike, od tega 4,1 mrd EUR za tri operativne programe (OP). Do konca leta 2013 (podatki MGRT) so bila dodeljena vsa razpoložljiva sredstva, skupaj z dodatnimi pravicami porabe. V celotnem obdobju so bile podpisane pogodbe v vrednosti 3,8 mrd EUR (92,5 % pravic porabe), upravičencem je bilo iz proračuna RS izplačano 2,5 mrd EUR (62,4 % razpoložljivih pravic porabe), v proračun pa povrnjeno 2,4 mrd EUR (59,4 % pravic porabe, 95,1 % izplačanih sredstev). Do konca leta 2013 je bilo precej manj zaostankov (124,9 mio EUR) kot v prejšnjih letih[1], kar je posledica poenostavljenih postopkov za pripravljanje zahtevkov za povračilo ter boljšega sodelovanja med ministrstvi. V obdobju 2007 do 2013 so se najuspešneje črpala sredstva OP krepitve regionalnih razvojnih potencialov, najslabšo realizacijo glede na razpoložljive pravice porabe pa so imela sredstva Kohezijskega sklada, ki so namenjena financiranju projektov okoljske in prometne infrastrukture. Črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada se je leta 2013 sicer izboljšalo, črpanje sredstev iz strukturnih skladov (ESRR in ESS) pa je bilo v letu 2013 enako kot leta 2012.

Slovenija ima še vedno težave na instucionalnem področju pri črpanju EU sredstev, zaradi gospodarske krize pa so omejeni tudi viri za sofinanciranje. Da ne bi izgubila nepovratnih sredstev (pravilo n+2/3)[2], je Slovenija sprejela nekatere ukrepe, med drugim ukrep, s katerim so bile odobrene dodatne pravice porabe vsem OP-jem za rezervne projekte, katerih izvedba je nizko tvegana. Največ dodatnih pravic je bilo odobreno projektom razvoja okoljske in prometne infrastrukture (307,3 mio EUR). V izogib morebitni izgubi sredstev je prišlo tudi do prerazporejanja sredstev med OP (ta možnost poteče konec leta 2015) in do fazne delitve večjih projektov brez ustrezne časovne izvedbe ter morebitni prenos posameznih faz v programsko obdobje 2014–2020. Tako kot druge članice EU se tudi Slovenija v času krize sooča s težavami pri črpanju zaradi omejenih virov za sofinanciranje na strani upravičencev in države, težave pa so tudi pri zagotavljanju okoljskih dovoljenj, pripravi projektne in investicijske dokumentacije, pogoste pritožbe in dolgi revizijski postopki. Zaradi domnevnih nepravilnosti pri koriščenju sredstev je Evropska komisija marca 2014 začasno zaustavila plačila za sredstva kohezijske politike (OP RR in OP ROPI), nepravilnosti pa naj bi bile povezane z izvedbo nekaterih javnih naročil. Prav tako ima Slovenija še vedno institucionalne težave na področju črpanja. V začetku leta 2014 je bila zato z namenom povečanja učinkovitosti črpanja ustanovljena Služba vlade za razvoj in kohezijsko politiko. Po podatkih Evropske komisije Slovenija po realizaciji glede na pravice porabe zavzema 10. mesto med članicami EU (50,58 %, povprečje EU 48,04 %) in 5. mesto med novimi članicami (brez Hrvaške; DG Budget, Absorption Rate of Structural and Cohesion Funds, 2007–2013, na dan 1. 11. 2013).

Tabela 5: **Črpanje sredstev EU v obdobju 2007–2013 po operativnih programih, v mio EUR, stanje na dan 31. 12. 2013**

Operativni program	Pravice porabe 2007–2013	Dodeljena sredstva	Podpisane pogodbe	Izplačana sredstva	Povračila v proračun RS	Zaostanki	% realizacije
OPRR	1,783.3	2,232.9	1,719.7	1,397.9	1,335.9	62.0	74,9
OPRČV	755.7	803.6	726.9	545.9	502.7	43.2	66,5
OP ROPI	1,562.0	1,831.3	1,348.1	617.8	598.2	19.6	38,3
Skupaj Kohezijska politika	**4,101.0**	**4,867.8**	**3,794.7**	**2,561.6**	**2,436.8**	**124.8**	**59,4**

Vir: MGRT.

Opomba: OPRR – Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, OPRČV – Operativni program razvoja človeških virov, OP ROPI – Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture.

Tabela 6: **Letno črpanje evropskih sredstev po skladih v obdobju 2007–2013, v mio EUR, stanje na dan 31. 12. 2013**

Skladi/politike	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Evropski sklad za regionalni razvoj	0,0	0,0	78,8	308,2	382,3	326,0	277,5
Evropski socialni sklad	0,0	0,0	6,4	104,7	134,3	107,4	155,5
Kohezijski sklad	0,0	0,0	104,9	99,4	60,2	107,0	193,3
Kmetijska in ribiška politika	0,1	208,3	220,3	217,9	220,2	267,5	271,7
Drugo	0,0	15,8	35,9	20,3	15,1	33,7	35,7
Skupaj	**0,0**	**224,1**	**446,3**	**750,5**	**812,1**	**841,6**	**933,7**

Vir: MF.

[1] Do konca leta 2012 je bilo zaostankov 249,7 mio EUR.
[2] Sredstva dodeljena v določenem letu se morajo počrpati v naslednjih dveh do treh letih.

2.2 Javne finance v Sloveniji v letu 2013

V letu 2013 je konsolidacija javnih financ zastala, primanjkljaj sektorja država je bil ob izrednih izdatkih zaradi dokapitalizacij bank v letu 2013 najvišji doslej. Po znatnem znižanju javnofinančnega primanjkljaja prvič od začetka gospodarske krize v letu 2012 na 4,0 % BDP (1.414 mio EUR) se je ta v letu 2013 povečal na 14,7 % BDP (5.178 mio EUR). Večji del primanjkljaja (3.633 mio EUR) je povezan z izdatki za krepitev kapitalske ustreznosti bančnega sistema, enkratni dejavniki pa po metodologiji zajemajo tudi neto izdatke za izplačilo tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij v javnem sektorju (104 mio EUR) in izplačila odškodnin osebam izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva (126 mio EUR)[21]. Primanjkljaj, ki enkratnih dejavnikov v letih 2013 in 2012 ne upošteva, se je rahlo znižal (z -3,8 % BDP na -3,7 % BDP), prav tako tudi primarni primanjkljaj brez enkratnih izdatkov (z -1,5 % BDP na -1,1 % BDP). Strukturni primanjkljaj se je lani zmanjšal za 0,3 o. t., kar je precej manj kot leta 2012 (glej poglavje 2.1).

Gospodarska kriza in strukturne pomanjkljivosti slovenskih javnih financ so privedle do visoke rasti obresti, kar je bilo lani še posebej izrazito. V letu 2013 so se med javnofinančnimi izdatki najbolj znižala sredstva za zaposlene (-3,7 %), znižanje pa je bilo še večje kot v predhodnem letu, na kar je poleg učinka leta 2012 uveljavljenih zakonskih sprememb vplivalo sprejetje dodatnega dogovora za znižanje plač in drugih stroškov dela[22], prvič od začetka krize pa se je znižala tudi zaposlenost (-1,5 %). Učinek ukrepov za znižanje sredstev za zaposlene je bil skoraj enak povišanju izdatkov za obresti. Poglobilo se je tudi znižanje izdatkov za vmesno potrošnjo, ki so se v letu 2012 znižali prvič od začetka krize. Pri ostalih kategorijah izdatkov, ki so v predhodnem letu upadli, je lani prišlo do stagnacije oz. povišanja, kar je bilo tudi pod vplivom enkratnih dejavnikov. Po dokapitalizacijah bank in nekaterih javnih podjetij v letu 2011 so se kapitalski transferji v letu 2012 znižali, v letu 2013 pa zaradi dokapitalizacij bank (v višini 10,3 % BDP) ponovno močno povišali. Povečale so se tudi bruto investicije v osnovna sredstva, ki so se zniževale vsa leta od začetka gospodarske krize, predvsem pa v letih 2011 in 2012. Socialna nadomestila in podpore v denarju in naravi, ki so v letu 2012 beležila prvo znižanje v krizi, so se v letu 2013 ohranila na podobni ravni kot leto prej. Njihovo znižanje v letu 2012 je bilo predvsem posledica sprememb v kriterijih upravičenosti, ki so zaostrili pogoje pri uveljavljanju socialnih pravic. Nekatera socialna nadomestila (starševska nadomestila in nekateri drugi družinski prejemki) so se zlasti pod vplivom v letu 2012 uveljavljenih sprememb[23] v letu 2013 še nadalje znižala. Po drugi strani pa so se

Tabela 7: **Izdatki sektorja država, Slovenija**

V mio EUR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vmesna potrošnja	1.939	2.245	2.301	2.418	2.511	2.451	2.363
Sredstva za zaposlene	3.641	4.112	4.399	4.500	4.616	4.492	4.324
Drugi davki na proizvodnjo	114	71	9	9	9	11	9
Subvencije	541	582	682	704	390	352	352
Obresti	438	416	479	583	697	760	917
Tekoči davki na dohodke, premoženje, itd.	15	14	4	4	8	3	3
Socialna nadomestila in podpore	5.624	6.189	6.629	6.877	7.158	6.992	7.006
Drugi tekoči transferji	549	725	780	711	790	720	940
Kapitalski transferji	282	368	283	233	562	137	3.705
Bruto investicije v osnovna sredstva	1.461	1.640	1.632	1.581	1.267	1.164	1.312
Drugi odhodki	22	46	37	-66	26	5	15
Skupaj izdatki sektorja država	14.625	16.410	17.235	17.553	18.034	17.086	20.945

Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, marec 2014.

[21] Pri poračunu plač in izplačilu odškodnin gre za obveznosti, ki so nastale v letu 2013 na podlagi sodnih sklepov in zakonskih predpisov, ki jih je v letu 2013 sprejela država.
[22] Plače v sektorju država so se lani znižale za 2,5 %. Dodatni dogovorjeni ukrepi v letu 2013 so zajemali: znižanje osnovnih plač (delno linearno, delno progresivno, v povprečju za okoli 1,3 %), ukinitev povečanega dodatka za ženske za delovno dobo nad 25 let in prepolovitev dodatka za specializacijo, magisterij in doktorat.
[23] S sprejetjem Zakona o uravnoteženju javnih financ so bila znižana starševska nadomestila in otroški dodatek, postavljen premoženjski cenzus za dodelitev pomoči ob rojstvu otroka ter za dodatek za veliko družino, povišal pa se je starševski dodatek. Zakon o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva, ki je začel veljati s 1. 8. 2013, pa je znižal zgornjo mejo starševskega nadomestila.

Tabela 8: **Prihodki sektorja država, Slovenija**

V mio EUR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Proizvodnja za trg, lastno končno porabo in druga netržna proizvodnja	901	996	999	1.046	1.157	1.172	1.125
Davki na proizvodnjo in uvoz	5.016	5.225	4.862	4.979	5.043	5.067	5.312
Prihodki od lastnine	247	331	194	309	263	395	447
Tekoči davki na dohodke, premoženje, itd.	3.168	3.320	2.931	2.908	2.884	2.717	2.591
Socialni prispevki	4.814	5.326	5.388	5.495	5.523	5.480	5.377
Drugi tekoči transferji	344	485	563	715	841	797	788
Kapitalski transferji	120	25	52	18	16	43	127
Skupaj prihodki sektorja država	14.609	15.707	14.988	15.471	15.727	15.672	15.767

Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, marec 2014.

izdatki za pokojnine, ki predstavljajo več kot polovico izdatkov v okviru socialnih nadomestil in podpor, in so v letu 2012 stagnirali, lani precej povečali. To je bilo povezano z močnim povečanjem števila starostnih upokojencev pred uveljavitvijo novega pokojninskega zakona (glej poglavje 5). Izdatki za subvencije so se po dveh letih zniževanja lani ohranili na ravni leta 2012. Vključitev poračuna plač (tretje četrtine odprave nesorazmerij plač v javnem sektorju) ter odškodnin osebam izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva med izdatke v letu 2013 na osnovi sodnih sklepov in zakonskih predpisov, ki jih je lani sprejela država, pa je vplivala na močno povečanje izdatkov v okviru kategorije drugih tekočih transferjev[24] (glej tabelo 7).

Prihodki sektorja država so se v letu 2013 povišali pod vplivom sprejetja ukrepov za zvišanje davčnih prihodkov in najvišjega črpanja sredstev EU doslej. V letu 2013 je zaradi zvišanih stopenj davka na dodano vrednost in tudi učinkovitejše izterjave (z izvajanjem ukrepov programa za obvladovanje sive ekonomije) prišlo do povečanja prihodkov iz tega davčnega vira. Močno so se povečali tudi prilivi iz naslova sredi leta 2012 uvedene okoljske dajatve za onesnaževanje zraka z emisijo CO2, ki je v letu 2013 veljala celo leto, dodatne prihodke v letu 2013 pa je zagotovil tudi nov davek na igre na srečo. To je vplivalo na precejšnje povečanje davkov na proizvodnjo in uvoz, ki so še v letu 2012 stagnirali. Rahlo so se povečali tudi prihodki davkov na kapital, na kar so vplivali povišani prilivi iz naslova v letu 2012 uvedenih davkov, vendar pa imajo v strukturi ti davki le neznaten delež. Pod vplivom zaostrenih razmer na trgu dela in pospešenega upokojevanja pred sprejetjem pokojninske reforme konec leta 2012 se je lani nadalje zmanjšalo število zaposlenih in s tem zavarovancev, kar se je odrazilo na znatnem zmanjšanju prihodkov od dohodnine[25] in že drugo leto zapored tudi prispevkov za socialno varnost. Znižale so se tudi plače. Zaradi izboljšanja črpanja sredstev iz Kohezijskega sklada pa so bili precej višji tudi prihodki iz proračuna EU (glej okvir 2). Po znatnem povišanju v letu 2012 so se nedavčni prihodki v letu 2013 znižali.

[24] V skladu z metodologijo so bili ti izdatki v celoti zajeti v letu 2013, dejansko pa so bili konec leta 2013 oz. v začetku leta 2014 delno izplačana le sredstva za odpravo tretje četrtine plačnih nesorazmerij v javnem sektorju.

[25] Na znižanje prihodkov od dohodnine je vplivala tudi sprememba davčnih razredov z letom 2013 (ZUJF). Vpeljan je bil četrti razred z davčno stopnjo v višini 50 %, za dohodke nad pet povprečnih plač (davčna osnova nad 70.000 EUR), meja med drugim in tretjim razredom pa se je povišala s 15.000 EUR na 18.000 EUR. Učinek na znižanje prihodkov od dohodnine je bil pred uveljavitvijo sprememb ocenjen na 37 mio EUR.

3 Ocena konsolidacijskih načrtov Programa stabilnosti 2014

3.1 Postopek presežnega primanjkljaja in izvajanje nadzora v okviru okrepljene koordinacije fiskalnih politik EU v Sloveniji

Za leto 2013 je Evropska komisija v okviru nadzora zniževanja javnofinančnega primanjkljaja ocenila, da je Slovenija ukrepala ustrezno. Svet EU je decembra 2009 na podlagi mnenja EK sprožil postopek presežnega primanjkljaja za Slovenijo in kot skrajni rok za njegovo odpravo postavil leto 2013. Zaradi bistveno spremenjenih makroekonomskih okoliščin glede na leto 2009, ki so vplivale na počasnejše izboljševanje razmer v javnih financah, je Svet EU v juniju 2013 izdal nova priporočila[26] in podaljšal obstoječi rok za odpravo presežnega primanjkljaja do leta 2015. Slovenija je morala skladno s tem pripraviti Program ekonomskega partnerstva[27], kjer je predstavila ukrepe za izpolnitev zaveze. Hkrati je v skladu z določili okrepljenega mehanizma nadzora javnih financ v evrskem območju pripravila tudi Osnutek proračunskega načrta za leto 2014. Na podlagi obeh dokumentov, ki jih je Slovenija EK posredovala oktobra 2013, in svoje jesenske napovedi je EK v novembru 2013 ocenila, da je Slovenija v letu 2013 ustrezno ukrepala in da v tem letu niso potrebni dodatni ukrepi v zvezi z odpravo presežnega primanjkljaja. EK je namreč upoštevajoč prilagojeni strukturni primanjkljaj[28], ki upošteva nekatere spremembe v gospodarskih gibanjih od časa, ko je bilo priporočilo dano (junij 2013), ocenila, da je Slovenija v tem letu naredila zadosten fiskalni napor, saj se je prilagojeni strukturni primanjkljaj zmanjšal za 0,6 % BDP. To mnenje je bilo podprto tudi z analizo učinka vseh sprejetih diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in izdatkov sektorja država (začasnih in trajnih), ki je po oceni EK znašal 1,1 % BDP in je bilo v skladu s priporočili Sveta EU iz junija 2013.

Marca 2014 je EK Slovenijo opozorila, da obstajajo tveganja glede pravočasne odprave presežnega primanjkljaja. Že novembra 2013 je EK glede Osnutka proračunskega načrta za leto 2014 ocenila, da kljub temu, da je skladen s pravili Pakta za stabilnost in rast, v njem ni manevrskega prostora za možna odstopanja od načrtov. Marca letos pa je na podlagi svoje zimske napovedi (januar 2014), kjer je za letos predvidela primanjkljaj v višini 3,9 % BDP, za naslednje leto pa 3,3 % BDP, ocenila, da obstajajo tveganja za trajno odpravo presežnega primanjkljaja do leta 2015. Zato je v posebnem priporočilu Slovenijo pozvala k izpolnitvi priporočil Sveta EU iz junija 2013 in sprejetju potrebnih ukrepov, da bo dosežen zahtevan fiskalni napor (zmanjšanje strukturnega primanjkljaja).[29]

Junija 2014 je EK na podlagi predlaganih ukrepov v PS 2014 ocenila, da obstajajo tveganja, da Slovenija ne bo uresničila priporočenih ciljev glede višine primanjkljaja v letih 2014 in 2015. V mnenju k predlogu priporočil za odpravo presežnega primanjkljaja[30], kjer je upoštevala tudi svoje pomladanske napovedi[31], je EK junija 2014 ocenila, da obstaja tveganje, da predlagani ukrepi ne bodo zagotovili zadostnega fiskalnega napora in bo izboljšanje strukturnega salda manjše od napovedi v programu. Na podlagi tega je podala priporočilo, da mora Slovenija za odpravo presežnega primanjkljaja v letu 2015 okrepiti proračunsko strategijo s podrobnejšo opredelitvijo strukturnih ukrepov. Za večjo verodostojnost fiskalne politike je priporočila še, da se čimprej zaključi priprava pravnih podlag za uveljavitev fiskalnega pravila in delovanje fiskalnega sveta. Nadalje je EK priporočila celovit pregled izdatkov na področju zdravstva na vseh ravneh, na podlagi javnih posvetovanj pa dogovor o ukrepih za zagotavljanje vzdržnosti pokojninskega sistema in omejitev izdatkov za dolgotrajno oskrbo. V mnenju je EK tudi posebej opozorila, da je treba številne ukrepe, upoštevane v projekcijah PS 2014, še sprejeti.

[26] Council of the European Union: Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Slovenia (18. junij 2013).
[27] Skladno z uredbo (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja presežnega primanjkljaja držav članic v evrskem območju.
[28] Strukturni primanjkljaj, prilagojen za: a) spremembe potencialne gospodarske rasti glede na prvotne ocene iz časa, ko je bilo dano priporočilo, b) vpliv revizij strukture gospodarske rasti ali izpad prihodkov sektorja država in c) druge enkratne dogodke z vplivom na položaj sektorja država.

[29] Evropska komisija: Priporočilo Komisije z dne 5. 3. 2014 v zvezi z ukrepi, ki jih mora sprejeti Slovenija, da bi zagotovila pravočasno odpravo čezmernega primanjkljaja.
[30] Evropska komisija: Commission staff working document: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Slovenia (2. 6. 2014).
[31] Pomladanska napoved EK za leto 2014 predvideva primanjkljaj v višini 4,3 % (vključno z dokapitalizacijo bank v višini 0,9 % BDP), v letu 2015 pa 3,1 % BDP, kar je nad priporočenimi cilji v okviru postopka presežnega primanjkljaja (3,3 % v letu 2014 in 2,5 % v letu 2015). Tudi izboljšanje strukturnega salda (izračun na podlagi proizvodne vrzeli) naj bi bilo po pomladanski napovedi EK (0,0 o. t. v letu 2014 in 0,2 o. t. v letu 2015) manjše od zahtevanega (po 0,5 o. t. v obeh letih).

3.2 Povzetek usmeritev in ciljev Programa stabilnosti 2014

Program stabilnosti 2014 kot osrednji cilj ekonomske politike navaja vzpostavitev pogojev za spodbujanje gospodarske rasti in krepitev blaginje prebivalstva. Za doseganje teh ciljev kot ključne prioritete izpostavlja stabilnost javnih financ, s ciljem strukturno izravnanega salda do leta 2017 ter povečanje zaposlenosti na raven 850 tisoč delovno aktivnih prebivalcev.

Za oživitev gospodarske rasti PS 2014 izpostavlja prednostno delovanje v okviru treh ključnih stebrov, ki so opisani v Nacionalnem reformnem programu 2014:

1. Finančni steber (sanacija bančnega sistema, razdolžitev in prestrukturiranje podjetij, insolventnost)
2. Korporativno upravljanje in privatizacija (Slovenski državni holding, privatizacija)
3. Fiskalni steber (fiskalno pravilo, srednjeročnost fiskalnega načrtovanja, dolgoročna vzdržnost dolga in konsolidacija)

Na področju fiskalnega stebra se PS 2014 osredotoča predvsem na oblikovanje politik za znižanje primanjkljaja in stabilizacijo javnega dolga. PS 2014 navaja, da cilji javnofinančne politike RS za leti 2014 in 2015 sledijo zahtevam in priporočilom Sveta EU v okviru zavez Pakta stabilnosti in rasti ter so v skladu s postopkom presežnega primanjkljaja. Ti narekujejo znižanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2015. Na preostalih področjih fiskalnega stebra, ki so v PS 2014 sicer izpostavljena kot prednostna (izvedbeni zakon za fiskalno pravilo, srednjeročnost fiskalnega načrtovanja) pa PS 2014 ne načrtuje nadaljnih aktivnosti oz. ne navaja rokov za uveljavitev sprememb na teh področjih.

3.3 Makroekonomski okviri, v katerih bo potekala konsolidacija javnih financ

Makroekonomski scenarij Programa stabilnosti 2014 predvideva nadaljevanje postopnega okrevanja gospodarske aktivnosti. Padec bruto domačega proizvoda je bil že lani (-1,1 %), predvsem zaradi rasti v zadnjem četrtletju, občutno manjši kot leta 2012. Ob okrepljeni rasti izvoza je k temu prispeval tudi manjši padec domače potrošnje. Pomladanska napoved 2014 (UMAR), ki predstavlja makroekonomske okvire v PS 2014 začrtane konsolidacije javnih financ predvideva, da se bo okrevanje gospodarstva letos začelo in v prihodnjih letih nadaljevalo. Gospodarska rast bo sicer ostala šibka in bo še naprej temeljila predvsem na rasti izvoza, prvič po začetku krize pa je v letu 2015 pričakovan tudi skromen pozitivni prispevek domače potrošnje, kar predstavlja spodbuden obrat z vidika zagotavljanja javnofinančnih prihodkov. Za leto 2014 je letošnja napoved gospodarske rasti višja, v naslednjih letih pa nižja, kot je izhajalo iz Pomladanske napovedi 2013, ki je predstavljala podlago lanskega Programa stabilnosti.

Lani so bili narejeni tudi prvi koraki pri sanaciji bančnega sistema. Po izvedbi obremenitvenih testov in dokapitalizacijah bank ob koncu lanskega leta se je percepcija Slovenije na mednarodnih finančnih trgih močno izboljšala in posledično tudi dostopnost države do virov financiranja v tujini. Donosnosti slovenskih državnih obveznic so se močno znižale, Slovenija pa se je v začetku letošnjega leta tako prvič po letu 2011 ponovno zadolžila na trgu evrskih obveznic. Nadaljuje se tudi prenos slabih terjatev bank na Družbo za upravljanje terjatev bank in proces prestrukturiranja slovenskih podjetij, ki so visoko zadolžena (gl. poglavje Zadolženost in razdolževanje

Tabela 9: **Makroekonomske predpostavke za konsolidacijo javnih financ v PS 2013 in PS 2014**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BDP v mio EUR (PS 2013)	35.252	35.735	36.810	38.110		
BDP v mio EUR (PS 2014)	35.275	35.634	36.255	37.219	38.414	39.662
Nominalna rast BDP, v % (PS 2013)	-0,6	1,4	3,0	3,5		
Nominalna rast BDP, v % (PS 2014)	-0,1	1,0	1,7	2,7	3,2	3,2
Realna rast BDP, v % (PS 2013)	-1,9	0,2	1,2	1,6		
Realna rast BDP, v % (PS 2014)	-1,1	0,5	0,7	1,3	1,7	1,7

Vir: SURS; Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2013, UMAR, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2014, UMAR.

slovenskih podjetij). Zmanjšanje zadolženosti podjetniškega sektorja po začetku sanacije bančnega sistema predstavlja glavni izziv za njeno uspešno nadaljevanje in s tem prekinitev prelivanja tveganj med zasebnim in javnim sektorjem. Učinkovita izvedba teh procesov bo omogočila tudi hitrejše gospodarsko okrevanje in s tem tudi lažje doseganje ciljev konsolidacije javnih financ.

3.4 Ocena Programa stabilnosti – dopolnitev 2014

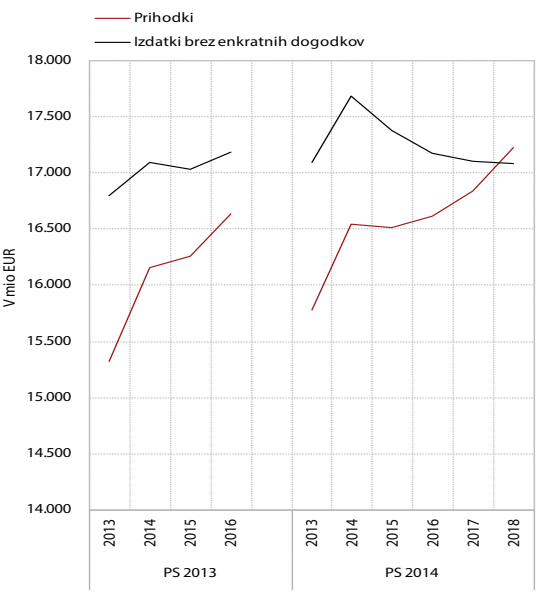
PS 2014 predvideva znižanje primanjkljaja skladno s priporočili Sveta EU glede odprave presežnega primanjkljaja. Tako v letu 2014 sledi cilju, da Slovenija doseže primanjkljaj sektorja država v višini 3,2 % BDP, v letu 2015 pa 2,4 % BDP, brez upoštevanja morebitnih enkratnih izdatkov. Dokapitalizacija bank v letu 2014 je načrtovana v višini 0,9 % BDP. Z upoštevanjem teh izdatkov je primanjkljaj v letu 2014 predviden v višini 4,1 % BDP. Načrtovano je tudi znižanje strukturnega salda v letih 2014 in 2015 v višini 0,6 % oz. 0,5 % BDP.

Kombinacija politik za zniževanje primanjkljaja PS 2014 se osredotoča na delovanje na treh področjih. Načrtovana konsolidacija temelji na rasti prihodkov in po letu 2015 na zniževanju izdatkov, po njihovem povečanju v letu 2014, s čimer je ob koncu programskega obdobja predvidena raven izdatkov, ki je bila dosežena že leta 2013. Del strategije za znižanje primanjkljaja na strani izdatkov je tudi zniževanje dolga v letih 2016–2017 s prihodki od privatizacije, kar pomembno prispeva k stabilizaciji izdatkov za obresti proti koncu programskega obdobja.

Takšna strategija se razlikuje od predvidene v PS 2013, ki je predvideval še višjo rast prihodkov, razen v letu 2015, pa zniževanje izdatkov ni bilo načrtovano, temveč je bila predvidena njihova rast. PS 2013 je predvidel zniževanje primanjkljaja, ki je še v veliko večji meri kot PS 2014 temeljilo na ukrepih za povečanje rasti prihodkov, zlasti davčnih, kar je izhajalo iz predvidene uvedbe davka na nepremičnine in kriznega davka (ter dviga DDV). Ti ukrepi v PS 2014 niso predvideni in tako znižujejo predviden prispevek davkov h konsolidaciji na strani prihodkov. Na strani primarnih izdatkov je PS 2013 le za leto 2015 predvidel njihovo skromno znižanje, v ostalih letih pa rast. Takšne projekcije izdatkov so bile možne zaradi načrtovane višje rasti prihodkov ter bistveno drugačne predvidene dinamike dolga in obresti v PS 2013. Z močnim povečanjem dolga v letu 2013 in s tem povezanim preskokom v ravni obresti v letu 2014 pa sedaj strategija konsolidacije PS 2014 po letu 2014 predvideva zniževanje primarnih izdatkov, ki do leta 2018 ta preskok v ravni obresti v letu 2014 v celoti absorbira.

Poleg spremembe v kombinaciji ukrepov za znižanje primanjkljaja letošnji Program stabilnosti predvideva tudi počasnejši tempo konsolidacije kot lanski, predvsem v letu 2014. V PS 2014 so glede na PS 2013 višje načrtovani tako prihodki kot izdatki, vendar pa je pri izdatkih ta razlika še večja, kar nekoliko upočasnjuje predvideno konsolidacijo iz PS 2013. Odstopanje je največje v letu 2014, k čemur pomembno prispevajo enkratni izdatki zaradi drugačnega poteka dokapitalizacij bank, kot je bilo predvideno lani. Vendar pa je tudi povečanje izdatkov, ki enkratnih dogodkov ne upoštevajo, večje od predvidenega povečanja prihodkov (glej sliko 10). V PS 2014 je tako primanjkljaj (brez dokapitalizacij bank) pod 3 % načrtovan eno leto kasneje (leta 2015, v PS 2013 leta 2014; glej tabelo 10). Takšen odlog je omogočila tudi odločitev Sveta EU, ki je rok za odpravo presežnega primanjkljaja junija lani premaknil z leta 2013 na leto 2015. Višje projekcije prihodkov v PS 2014 temeljijo na povišanju prihodkov, ki niso davki, davčni viri pa so precej nižji kot v predhodnih projekcijah. Višje projekcije izdatkov (brez enkratnih dogodkov) pa izhajajo predvsem iz višjih obresti in investicij države, kar je deloma povezano s projekcijami sredstev iz EU.

Slika 10: **Projekcije prihodkov in izdatkov (brez enkratnih dogodkov) sektorja država v PS 2013 in PS 2014**



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2014.

Okvir 3: **Metodološke spremembe v prihodkih in izdatkih sektorja država na področju zajetja sredstev EU, ki vplivajo na primerljivost PS 2014 in PS 2013**

Prihodki in izdatki sektorja država so v skladu z veljavno metodologijo v času priprave Programa stabilnosti 2013 vsebovali vsa sredstva EU, ne glede na to, ali njihovi prejemniki (prihodki) oz. koristniki (izdatki) sodijo v sektor država. Jeseni 2013 pa je s statistično objavo podatkov o temeljnih agregatih sektorja država za leto 2012 prišlo do revizije prihodkov in izdatkov sektorja država za obdobje 2004–2011, s katero so bili iz agregatov sektorja država izločena sredstva EU, katerih prejemniki oz. koristniki so pravne osebe izven sektorja država. Delež celotnih prihodkov/izdatkov sektorja država v razmerju do BDP po tej reviziji se je zmanjšal, z vidika primanjkljaja, pa je bila ta metodološka sprememba nevtralna.

Da bi bili podatki primerljivi, smo pri projekcijah prihodkov in izdatkov PS 2013 izločili sredstva, katerih prejemniki oz. koristniki so izven sektorja država, tudi na njihovih nižjih ravneh. Na strani prihodkov so tako ta sredstva izločena iz kategorije drugi prihodki, tako da so ti podatki v celoti primerljivi s PS 2014. Na strani izdatkov pa so bila sredstva EU (vsa sredstva EU in posledično tudi tista, katerih koristniki so izven sektorja država) v PS 2013 načrtovana v manjšem številu kategorij izdatkov kot letos. Zaradi tega letošnje in lanske projekcije subvencij, ter v manjši meri tudi raznovrstnih tekočih transferjev (drugi odhodki), niso popolnoma primerljive. Razlike, ki izhajajo iz teh metodoloških razlik v načrtovanju, pa ne spreminjajo bistveno ključnih ugotovitev, ki izhajajo iz primerjave teh postavk.

V nadaljevanju poglavja se tako vsi podatki in primerjave prihodkov in izdatkov sektorja država v tekstu, tabelah in grafih nanašajo na podatke, iz katerih so bila v PS 2013 izločena sredstva EU, katerih prejemniki/koristniki so izven sektorja država.

Tabela 10: **Primerjava prihodkov, odhodkov in primanjkljaja v PS 2013 in PS 2014, v % BDP**

	PS 2013				PS 2014					
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prihodki	43,4	45,2	44,1	43,6	44,7	46,4	45,5	44,6	43,8	43,4
Izdatki	51,4	47,8	46,3	45,1	59,4	50,5	47,9	46,1	44,5	43,1
Neto posojanje/izposojanje	-7,9	-2,6	-2,1	-1,4	-14,7	-4,1	-2,4	-1,5	-0,7	0,3
Izredni izdatki države/ dokapitalizacije bank	3,7				10,3	0,9				
Neto posojanje/ izposojanje brez izdatkov za dokapitalizacijo	-4,2	-2,6	-2,1	-1,4	-4,4	-3,2	-2,4	-1,5	-0,7	0,3

Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2014.

Načrtovana rast prihodkov v PS 2014 izhaja iz relativno višje rasti davčnih prihodkov v primerjavi z ostalimi prihodki sektorja država. V letu 2014 je načrtovana 5,8-odstotna rast davčnih prihodkov, za leto 2015 pa je predviden njihov padec ter v letu 2016 rast, ki je nižja od nominalne rasti BDP. Visoka rast davkov v letu 2014 izhaja iz rasti vseh davčnih kategorij (davkov na proizvodnjo in uvoz, davkov na dohodek in premoženje in davkov na kapital; glej tabelo 11). Takšno izboljšanje le delno odraža predvideno rast gospodarske aktivnosti in je v precejšnji meri posledica že sprejetih diskrecijskih ukrepov v lanskem letu (npr. celoletni učinek lanskega povišanja stopenj DDV, nadaljnje ukrepanje za omejevanje sive ekonomije), poleg tega pa je PS 2014 za realizacijo načrtovanih davčnih prihodkov predvidel še nekatere nove ukrepe, ki v PS 2013 niso bili načrtovani. Tako je že v letu 2014 predvideno a) povečanje trošarin za določene energente, alkohol in alkoholne pijače in na tobačne izdelke ter ukinitev vračila dela trošarine za biogoriva[32]. Med ukrepi za povečevanje davčnih prihodkov od leta 2015 naprej pa PS 2014 predvideva b) povečanje učinkovitosti izterjave javnih dajatev dolga v povezavi s prestrukturiranjem podjetij, c) zvišanje stopnje davka na finančne storitve v letu 2015, ko bo ukinjen davek na bilančno vsoto bank, d) zvišanje stopnje davka na zavarovalne posle in e) podaljšanje veljavnosti 4. razreda pri dohodnini za dohodke nad zneskom petih povprečnih plač, ki je bil uveden kot začasen ukrep za leti 2013 in 2014 (ZUJF). Pomemben enkratni (davčni) prihodek v letu 2014 predstavlja tudi prodaja koncesij radiofrekvenčnega spektra, kar se je že realiziralo.

[32] Ta povečanja so bila sprejeta v okviru sklopa ukrepov, ki jih je Vlada sprejela aprila 2014, z namenom nadomestitve izpada prihodkov iz davka na nepremičnine v sprejetem proračunu za leto 2014 (Informacija o ukrepih za uravnoteženje državnega proračuna v letu 2014).

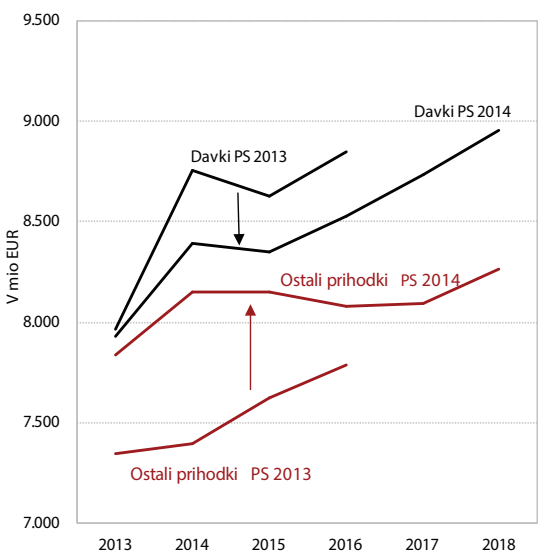
Tabela 11: **Projekcije prihodkov sektorja država v PS 2014**

	Nominalna rast prihodkov v PS 2014, v %				
	2014	2015	2016	2017	2018
Skupaj prihodki sektorja država	4,9	-0,2	0,7	1,3	2,3
Davki na proizvodnjo in uvoz	6,9	-0,8	2,1	2,2	2,3
Tekoči davki na dohodke, premoženje	3,2	1,2	2,3	2,8	2,9
Davki na kapital	45,2	-73,5	-16,3	1,6	1,7
Socialni prispevki	1,3	1,2	2,3	2,8	2,9
Prihodki od lastnine	-12,5	-28,3	-14,1	0,1	0,1
Drugi prihodki	14,6	2,2	-6,7	-6,4	0,0
v tem EU sredstva	39,7	-3,7	-19,0	-34,6	-12,4

Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2014.

Takšne projekcije davčnih prihodkov so kljub načrtovanim novim diskrecijskim ukrepom bistveno nižje kot v PS 2013. Na nižjo raven davčnih prihodkov v primerjavi z lanskim Programom stabilnosti v celotnem obdobju močno vpliva izpad prihodkov davka na nepremičnine, po razveljavitvi zakonske podlage za njegovo uveljavitev na Ustavnem sodišču, in prihodkov kriznega davka[33], delno pa tudi predvideno počasnejše gospodarsko okrevanje (glej poglavje 3.3). V PS 2013 je bila predvidena tudi uvedba davka na nekatere sladke pijače, kar ni bilo sprejeto, ne bi pa pomenilo izdatnega novega vira prihodkov. Med vsemi skupinami davčnih prihodkov so v celotnem programskem obdobju 2014–2016 višje od lanskih le projekcije prihodkov davkov na proizvodnjo in uvoz (DDV, trošarine, v letu 2014 tudi enkratni vpliv prodaje koncesijske dajatve radiofrekvenčnega spektra).

Slika 11: **Projekcije davčnih in ostalih prihodkov sektorja država v PS 2013 in PS 2014**



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2014.
Opomba: Ostali prihodki: socialni prispevki, prihodki iz lastnine, drugi prihodki (EU sredstva in drugi raznovrstni transferji in kapitalski prihodki).

Po projekcijah PS 2014 je raven prihodkov, ki ne izhajajo iz davkov, v celotnem programskem obdobju bistveno višja kot v PS 2013, ti prihodki pa v celoti niso sistemski javnofinančni vir, zato je njihov izplen lahko manj zanesljiv. Na višje projekcije prihodkov, ki niso davčni (socialni prispevki, prihodki od lastnine, sredstva EU in drugi nedavčni prihodki) močno vpliva že realizacija prilivov v letu 2013, ki je presegla načrte PS 2013, poleg tega pa je bistveno višje načrtovana tudi rast v letu 2014 (4 % glede na 0,7 % v PS 2013). Po načrtovani visoki rasti za leto 2014 in tudi po povišanju glede na projekcije PS 2013 izstopajo zlasti sredstva EU, saj je v primerjavi z letom 2013 načrtovana 40-odstotna rast, pa tudi nekateri nedavčni prihodki (npr. izredni nedavčni prihodki, takse in kazni). Povečanje prispevnih stopenj in širitev prispevnih osnov za prispevke za zdravstveno zavarovanje za nekatere kategorije zavarovancev, kar je bilo sprejeto lani, vpliva na projekcijo rasti socialnih prispevkov v letu 2014, ki je višja kot v PS 2013. V prihodnjih letih pa so zaradi počasnejšega gospodarskega okrevanja projekcije rasti socialnih prispevkov nižje kot v PS 2013. PS 2014 je za letos predvidel tudi višje prihodke iz naslova udeležbe na dobičku državnih podjetij in finančnih institucij kot PS 2013.

Opisane projekcije prihodkov PS 2014 so povezane s številnimi tveganji. Konsolidacija namreč že v letu 2014 temelji na povišanju ravni raznih nedavčnih prihodkov (izredni nedavčni prihodki, takse in kazni), za katero je težko ugotoviti ali jo je mogoče vzdrževati tudi v naslednjih letih, kot je predvideno, saj ukrepi za njihovo povečanje v PS 2014 niso opredeljeni. Naslednje tveganje je povezano z realizacijo načrtovanih prilivov sredstev EU. Zaradi začasne zaustavitve izplačil sredstev kohezijske politike s strani EK marca 2014[34], je črpanje sredstev

[33] PS 2013 je izpostavljal možnost uvedbe začasnega kriznega davka, ki bi začel učinkovati v začetku leta 2014, kot pogojni ukrep, če ne bi bilo doseženo soglasje o dodatnih trajnih ukrepih na strani javnofinančnih odhodkov, kar pa ni bilo uvedeno.
[34] EK je zaradi ugotovljenih nepravilnosti pri koriščenju sredstev v okviru OPRR in OP ROPI marca 2014 začasno zaustavila plačila sredstev kohezijske politike. Postopek zaustavitve lahko traja največ 6 mesecev.

letos že nekoliko upočasnjeno. V primeru, da bodo ugotovljene nepravilnosti s strani EK tudi potrjene, pa zaradi t. i. sistema zalaganja evropskih sredstev iz proračuna RS, takšen izpad sredstev tudi ne bo nevtralen z vidika primanjkljaja (kot običajno), saj se plačila iz državnega proračuna načeloma izvršujejo nemoteno, EK pa jih ne bo povrnila[35]. Morebitna nižja realizacija sredstev EU bi lahko vplivala tudi na gospodarsko aktivnost. Manjše tveganje izhaja iz načrtovane realizacije nekaterih davkov (davek od dohodka pravnih oseb, delno tudi DDV), kjer pričakovan izplen v posameznih letih presega rast napovedanih davčnih osnov, iz katerih so obračunani. Na nižjo realizacijo davčnih prihodkov nasploh pa bi lahko vplivalo tudi morebitno odstopanje v predvidenem gospodarskem okrevanju do konca programskega obdobja. Do uresničitve takšnih tveganj je v zadnjih letih že prihajalo in tudi PS 2014 glede na PS 2013 temelji na slabših makroekonomskih okvirih na srednji rok. Nenazadnje, del predvidenih ukrepov za povečanje prihodkov zahteva spremembe zakonskih podlag, kar se zaradi predčasnih volitev lahko časovno zamakne. PS 2014 za razliko od PS 2013 po opustitvi nepremičninskega in kriznega davka (ne glede na oceno ustreznosti tega ukrepa) med prihodki načrtuje vire, ki niso davki, temveč drugi prihodki enkratnega značaja (prodaja koncesij, dobički podjetij, drugi izredni nedavčni prihodki) in s tem tudi niso sistemski javnofinančni vir, s čimer bi dolgoročneje odgovorili na izzive javnih financ, hkrati pa je njihov izplen v primerjavi z davčnimi viri tudi manj zanesljiv. S tega vidika je v PS 2014 izražena namera, da se po izboljšavi spornih določb zakona ponovno predlaga uveljavitev nepremičninskega davka, ustrezen ukrep. Ureditev tega področja bi imela pozitiven vpliv tudi z vidika prostorske politike in delovanja nepremičninskega trga.

Iz načrtovane konsolidacije PS 2014 na strani izdatkov izhajajo štiri glavne usmeritve fiskalne politike:

- Izdatki brez enkratnih dogodkov so načrtovani tako, da se na srednji rok ohranja njihova konstantna raven. Po rasti v letu 2014 se namreč vsa nadaljnja leta do konca programskega obdobja znižujejo, s čimer se njihova raven leta 2018 izenači z ravnijo, ki je bila dosežena leta 2013.
- Na kratek rok se z rastjo državnih investicij (tudi v povezavi z EU sredstvi) pospešuje gospodarska aktivnost, podobno kot že v letu 2013.
- Skozi celotno obdobje se na strani primarnih izdatkov povečujejo le izdatki za socialna nadomestila in transferje, izključno kot posledica povečanih izdatkov za pokojnine in zdravstvo.
- Zniževanje izdatkov po letu 2016 se naslanja na zniževanje dolga prek vključitve prihodkov iz naslova privatizacije, ki omogoča zniževanje izdatkov za obresti v tem obdobju (glej tabelo 12).

Izrazito povečanje izdatkov za obresti močno zaznamuje potek konsolidacije do konca programskega obdobja. Za leto 2014 predvidena rast izdatkov, ki enkratnih dogodkov ne upoštevajo (3,4 %), je posledica močnega povečanja izdatkov za obresti (34 %) in investicije (25,1 %) ter v manjši meri še za socialna nadomestila in nekatere druge odhodke (0,7 %), ostali izdatki pa se v tem letu že znižujejo (glej tabelo 12). Od leta 2015 naprej je do konca programskega obdobja predvidena le rast izdatkov za socialne transferje in nadomestila, vse ostale kategorije izdatkov se znižujejo. Zaradi izrazitega povečanja dolga v obdobju krize bodo obresti že v letu 2014 predvidoma dosegle 1,2 mrd EUR in se na podobni ravni ohranjale do konca programskega

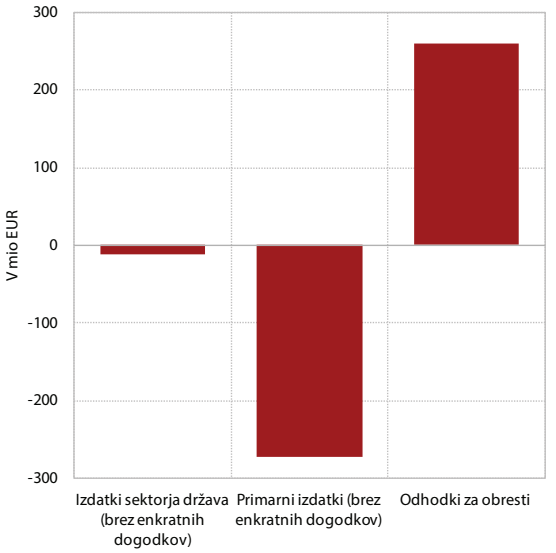
Tabela 12: **Projekcije rasti izdatkov sektorja država v PS 2014**

	Nominalna rast izdatkov v PS 2014, v %				
	2014	2015	2016	2017	2018
Skupaj izdatki sektorja država	-14,1	-3,5	-1,2	-0,4	-0,1
Izdatki sektorja država brez enkratnih dogodkov*	3,4	-1,7	-1,2	-0,4	-0,1
Izdatki sektorja država brez enkratnih dogodkov*, brez obresti	1,7	-1,6	-1,4	-0,2	-0,1
Sredstva za zaposlene	-0,8	-2,3	-1,0	-0,7	-0,6
Vmesna potrošnja	-2,1	1,9	-6,1	-1,3	0,9
Skupaj socialna nadomestila	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Odhodki za obresti	34,1	-2,9	2,3	-3,3	-0,3
Subvencije	-10,2	-29,2	-4,0	-1,4	-1,1
Bruto investicije v osnovna sredstva	25,8	-4,6	-6,8	-6,8	-5,9
Drugi odhodki**	-75,5	-36,7	0,8	9,4	1,1
Drugi odhodki **, brez enkratnih dogodkov	0,7	-12,1	0,8	9,4	1,1

Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2014.
Opomba: * V letu 2013 in 2014 dokapitalizacije bank, v letu 2013 še poračun 3/4 plač za odpravo plačnih nesorazmerij in plačilo izbrisanim, po sodnih odločbah.
** Drugi odhodki so: Drugi davki na proizvodnjo (odhodki), tekoči davki na dohodke, premoženje (odhodki), drugi tekoči transferji, kapitalski transferji.

[35] Višina ustavljenih plačil na strani EK predstavlja 185 mio EUR, ki jih je Slovenija predložila v decembru 2013, in 75,6 mio EUR, ki jih je Slovenija predložila v maju 2014. Zaradi principa zalaganja so bili ti izdatki v preteklem in letošnjem letu že izplačani upravičencem.

Slika 12: **Izrinjanje primarnih izdatkov s strani obresti v obdobju 2013–2018 (razlika med načrtovanimi izdatki v letu 2018 glede na leto 2013)**



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2014.

obdobja. Predvideno povišanje obresti je tako že v sedanjih načrtih PS 2014 zelo visoko, v primeru, da bi prišlo do zamika pri privatizaciji, ki je del strategije za znižanje dolga v letih 2016 in 2017 (glej poglavje 4) pa bi višji dolg te izdatke še zvišal. Tveganja za povečanje dolga izhajajo tudi iz morebitnega nastopa enkratnih dogodkov. Predvideno povečanje socialnih transferjev in nadomestil v celotnem programskem obdobju izhaja iz načrtovanega povečanja izdatkov za zdravstvo in za pokojnine. V kolikšni meri projekcije teh izdatkov odražajo morebitne sistemske spremembe, ki jih PS 2014 eksplicitno ne načrtuje[36], vendar bo do konca programskega obdobja verjetno do njih prišlo, je težko oceniti. Pred uveljavitvijo morebitnih sprememb pokojninske zakonodaje bi poleg tega verjetno prišlo do večjega predčasnega upokojevanja (podobno kot v letih 2010 in 2012), povezanega z negovotostjo pred sprejetjem, s tem pa bi bila rast izdatkov za pokojnine do konca programskega obdobja lahko še večja od načrtovane v PS 2014. Predpostavka projekcij socialnih transferjev in nadomestil je tudi, da bodo ukrepi na področju socialne politike (transferov) podaljšani, dokler ne bo dosežen cilj 850 tisoč delovno aktivnega prebivalstva, kar pa še ni bilo uzakonjeno[37].

V PS 2014 začrtana konsolidacija na izdatkovni strani tako poteka prek zniževanja sredstev za zaposlene, vmesno potrošnjo ter subvencije, ukrepi, s katerimi bi to dosegli, pa niso v celoti dorečeni, zaradi česar ocenjujemo, da tudi projekcije teh izdatkov spremljajo številna tveganja. Omenjeni izdatki se v celotnem obdobju večinoma znižujejo. PS 2014 predvideva, da bo za zniževanje stroškov dela v sektorju država podaljšana veljavnost ukrepov na področju plač iz let 2013 in 2014[38] (dokler ne bo dosežen cilj 850 tisoč delovno aktivnih prebivalcev). Zniževanje stroškov dela je smiseln ukrep v procesu konsolidacije, vendar pa ti ukrepi v veliki meri ohranjajo prevladujoč pristop v zadnjih letih, ki je temeljil na linearnem ali progresivnem omejevanju plač in drugih dodatkov, kar ne zagotavlja stimulativnega okolja za zaposlene. Ker podaljšanje ukrepov lahko le stabilizira doseženo raven izdatkov, PS 2014 pa predvideva vsakoletno zniževanje sredstev za zaposlene do leta 2018, je tako predvideno še zniževanje števila zaposlenih ter sprejetje dodatnih ukrepov za realizacijo ciljev, ki pa v PS 2014 prav tako niso predstavljeni. Zniževanje števila zaposlenih je bilo od začetka krize doseženo le v lanskem letu, že letošnja gibanja pa kažejo na popuščanje pri dosedanji zavezi (-1 % letno, linearno), ki je posledica odsotnosti ukrepov, ki bi to zagotovili. Tudi PS 2014 v povezavi z zniževanjem zaposlenosti ne ponuja možnih načinov za realizacijo. Poleg nedorečenosti ukrepov je tveganje za doseganje ciljev za znižanje stroškov dela povezano tudi z doseganjem soglasja s socialnimi partnerji, s katerimi pogajanja še potekajo. Pomembno težo pri konsolidaciji zlasti v letih 2014 in 2015 ima tudi predvideno zniževanje subvencij. To naj bi zagotovila sprememba v sistemu subvencioniranja, ki že za leto 2014 predvideva povečanje deleža povratnih sredstev in s tem večji delež finančnih mehanizmov (posojila, garancije, kapitalski vložki, tvegani kapital). Zakonske podlage takih sprememb še niso bile sprejete. Zniževanje izdatkov bo potekalo tudi preko zniževanja vmesne potrošnje države. Dosedanje zniževanje teh izdatkov je podobno kot pri stroških dela temeljilo na linearnem pristopu, ki ne upošteva neenakosti med inštitucijami, njihovo nadaljnje zniževanje pa bi po naši oceni zahteval odmik od takšnega pristopa. Dinamika načrtovanega zniževanja v PS 2014, ki predvideva znižanje vmesne potrošnje v letu 2014, rast v 2015 in v letu 2016

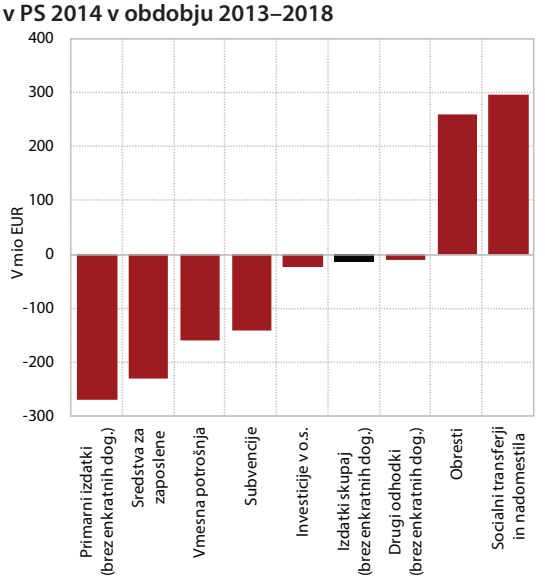
[36] PS 2014 navaja, da se upoštevajoč različne študije preučujejo spremembe pravic iz naslova zdravstvenega zavarovanja, premik iz bolnišničnega v ambulantno zdravljenje, krepitev vloge primarne zdravstvene dejavnosti, racionalizacija sheme financiranja, širitev prispevnih osnov na študente, ki delajo, uskladitev zavarovanja za upokojence, financiranje za dolgotrajno oskrbo. PS 2014 še navaja, da sta ključna ukrepa v prihodnjem obdobju racionalizacija in optimizacija izvajalcev javne zdravstvene dejavnosti.

[37] V skladu z Zakonom o izvrševanju proračunov za leti 2014 in 2015 se pokojnine in socialni transferi (razen znesek minimalnega dohodka) ne usklajujejo do 31. 12. 2015.

[38] Iz Zakona o uravnoteženju javnih financ in Zakona o izvrševanju proračuna RS za leti 2013 in 2014. Z januarjem 2015 prenehajo veljati ukrepi: znižanje plač, znižanje premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence, zamrznitev napredovanja in redne delovne uspešnosti. Določeni elementi pa še niso dogovorjeni (redni letni dopust, eskalacija).

ponovno njihovo močno znižanje kažejo, da v ozadju racionalizacije poslovanja države niso predvideni ukrepi, s trajnim učinkom, temveč se ti izdatki v veliki meri prilagajajo načrtovani dinamiki drugih izdatkov in z namenom, da se doseže ciljna višina primanjkljaja v posameznem letu.

Slika 13: **Spremembe posameznih kategorij izdatkov v PS 2014 v obdobju 2013–2018**



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2014.

Tveganja so povezana tudi s projekcijami nekaterih socialnih transferjev in raznih tekočih transferjev, ki so načrtovani na nizki ravni. Transferi posameznikom in gospodinjstvom (transferi brezposelnim, družinski prejemki, idr.) se za obdobje 2014–2018 načrtujejo pod ravnijo leta 2012. PS 2014 navaja, da takšne ocene temeljijo na podlagi dosedanjih gibanj, napovedi za gospodarski cikel ter sprejetih zakonskih ureditvah, predvidevajo pa tudi obsežnejše izvajanje aktivne politike zaposlovanja. Odstopanje od predvidenega gospodarskega okrevanja ter morebitne težave pri zagotavljanju povečanih sredstev za APZ bi tako ogrozila izpolnjevanje teh ciljev. V letu 2015 h konsolidaciji na strani izdatkov prispeva tudi relativno močno znižanje (-12 %) pri kategoriji drugih odhodkov (zlasti raznovrstnih tekočih transferjev), ki v PS 2014 ni podprto z načrtovanimi ukrepi. V določenem delu je znižanje teh transferjev povezano z manjšimi načrtovanimi transferji državnega proračuna javnim zavodom zaradi uporabe njihovih presežkov iz preteklih let, vendar pa je Državni zbor že zavrnil zakonsko določilo (v okviru spremembe Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2014 in 2015), ki bi to omogočilo.

S strategijo konsolidacije PS 2014 Slovenija lahko doseže zastavljene cilje, vendar bo za to treba čimprej sprejeti ukrepe, ki so načrtovani v PS 2014 in doreči nove ukrepe. Fiskalna politika ostaja zavezana cilju znižanja primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2015. Zaradi že doslej pomanjkljivega pristopa h konsolidaciji, ki ne temelji na pravočasnem sprejetju ukrepov s trajnejšimi učinki, pa je doseganje tega cilja lahko oteženo. Kratkoročno je zato najpomembnejši izziv sprejetje ukrepov, ki bodo zagotovili izvajanje načrta konsolidacije v letih 2014 in 2015. Zaradi neopredeljenosti nekaterih ukrepov na strani prihodkov in izdatkov obstaja tudi možnost, da načrtovana raven investicij v posameznih letih ne bo uresničena. Tako je npr. v letu 2014 načrtovana rast investicij višja od načrtovane rasti prilivov iz sredstev EU, kar pomeni, da projekcije investicij v določeni meri omogočajo nekaj manevrskega prostora za znižanje teh izdatkov, v primeru, da bi bilo oteženo doseganje načrtovane višine drugih izdatkov oz. prihodkov in s tem ciljnega primanjkljaja. Bi pa to okrnilo potencialno vlogo, ki bi jo državne investicije lahko imele pri spodbujanju gospodarske rasti.

Projekcije strukturnega primanjkljaja, ki temeljijo na oceni proizvodne vrzeli, predvidevajo fiskalni napor, ki je skladen s priporočili EK. PS 2014 za vsa leta predvideva enakomeren fiskalni napor (glej tabelo 13). V letih 2014 in 2015 je predviden v višini 0,6 o. t. oz. 0,5 o. t., kar je skladno s priporočilom EK, da naj se strukturni primanjkljaj v teh dveh letih zniža za 0,5 o. t. letno (glej poglavje 3.1).

Dodatna ocena strukturnega salda javnih financ, ki temelji na oceni vseh sprejetih diskrecijskih ukrepov, kaže na relativno večji fiskalni napor, kot izhaja iz

Tabela 13: **Primerjava projekcij strukturnega primanjkljaja na osnovi ocene proizvodne vrzeli v PS 2013 in PS 2014**

	2014	2015	2016	2017	2018
	PS 2013				
Strukturni primanjkljaj, v % BDP	-0,7	-0,8	-0,8	-0,4	
- sprememba, v o. t.	1,2	-0,1	0,0	0,4	
	PS 2014				
Strukturni primanjkljaj, v % BDP	-2,0	-1,5	-1,0	-0,7	-0,1
- sprememba, v o. t.	0,6	0,5	0,5	0,3	0,6

Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2013, Program stabilnosti – dopolnitev 2014.

ocene proizvodne vrzeli. Gre za t. i. imenovano »od spodaj navzgor« (bottom-up) oceno javnofinančnih učinkov posameznih ukrepov na strani prihodkov in izdatkov. Iz Osnutka proračunskega načrta za leto 2014 (Ministrstvo za finance), ki je bil v oceno EK posredovan oktobra lani, izhaja, da predvidena višina sprejetih diskrecijskih ukrepov za leto 2014 znaša 2,1 % BDP. Čeprav se ukrepi, ki jih vključuje PS 2014 nekoliko razlikujejo, pa je mogoče oceniti, da tudi ti v letu 2014 zagotavljajo fiskalni napor, ki je višji od spremembe strukturnega primanjkljaja izračunanega na podlagi proizvodne vrzeli. Tako npr. že samo nekateri ukrepi na strani prihodkov, ki so že sprejeti (dvig DDV, trošarine in prispevnih osnov v zdravstvu) zagotavljajo okoli 0,6 % BDP. Za zagotovitev zahtevanega fiskalnega napora je zato ključno, da pride do implementacije vseh predvidenih ukrepov, izpolnjevanje zahtev glede višine nominalnega primanjkljaja pa bo odvisno tudi od dejanskega gibanja gospodarske aktivnosti.

Sloveniji v zadnjih letih ni uspelo okrepiti institucionalnega okvira, v katerem deluje javnofinančna politika. Maja 2013 je Državni zbor RS potrdil spremembo ustave, ki je bila dopolnjena z vključitvijo pravila o uravnoteženih javnih financah, čemur bi v roku šestih mesecev moral slediti tudi izvedbeni zakon. V povezavi s tem bi moral biti spremenjen tudi Zakon o javnih financah, ki bi prilagodil postopek sprejemanja oziroma spreminjanja proračuna države. Do takšnih sprememb še ni prišlo. PS 2014 kot razlog za zaostanek navaja iskanje širokega soglasja za pripravo zakona o fiskalnem pravilu ter prikaza možnih scenarijev javnofinančnih projekcij, ki so zelo občutljive na makroekonomske napovedi. Zaradi kredibilnosti države bo izvedbeni zakon čimprej potrebno sprejeti, pomembno pa je, da ta zakon upošteva nastop sedanjih izjemnih gospodarskih okoliščin. Glede na to, da se je priprava izvedbenega zakona glede fiskalnega pravila zamaknila, prav tako ni rešeno prihodnje delovanje Fiskalnega sveta, tj. neodvisne inštitucije, ki bi podajala oceno izvajanja načrtov fiskalne politike. Trenutno Fiskalni svet, kot ga opredeljuje Zakon o javnih financah, ne deluje (njegovo zadnje poročilo je bilo izdano aprila 2012). Poleg te, bo v prihodnjih letih potrebno okrepiti tudi delovanje drugih obstoječih inštitucij (javne uprave), katerih delovanje je bilo v zadnjih letih oslabljeno. Le tako bodo lahko postale kredibilen sogovornik v širšem evropskem prostoru (v okviru institucij EU), ki pridobiva vse večjo vlogo pri oblikovanju in sprejemanju politik, ki so sicer v nacionalni pristojnosti.

4 Dolg sektorja država

4.1 Dolg sektorja država v letu 2013

Lansko povečanje dolga sektorja država je bilo najvišje doslej, Slovenija pa se je v relativno kratkem obdobju od začetka gospodarske krize, premaknila iz skupine nizko zadolženih držav EU v skupino srednje zadolženih. Povečanje dolga v Sloveniji v zadnjih petih letih, ko je delež glede na BDP narasel za 50 o. t. je bilo šesto največje med državami EU. Čeprav višina dolga kljub temu povečanju še ni med najvišjimi, pa hitrost povečevanja dolga in s tem odplačil obresti na dolg v Sloveniji v relativno kratkem času, v kombinaciji s potrebnim fiskalnim naporom za znižanje primanjkljaja sektorja država, ustvarja močan pritisk na strukturo javnofinančnih izdatkov in na njihovo prilagajanje.

Slika 14: **Sprememba deleža obresti v skupnih izdatkih sektorja država v obdobju 2008–2013**

Vir: Eurostat.

Dolg sektorja država je v letu 2013 dosegel 25,3 mrd EUR oz. 71,7 % BDP, od tega se je samo v tem letu povečal za 6,1 mrd EUR oz. 17,3 o. t. Povečanje deleža glede na BDP v primerjavi s predhodnim letom je v celoti posledica nominalnega povečanja dolga, saj je nominalni BDP v primerjavi z letom 2012 ostal nespremenjen (-0,1 %). Več kot polovica lanskega povečanja dolga je posledica dokapitalizacij bank (10,3 % BDP) ter izdaje obveznice za Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB). Dolg se je

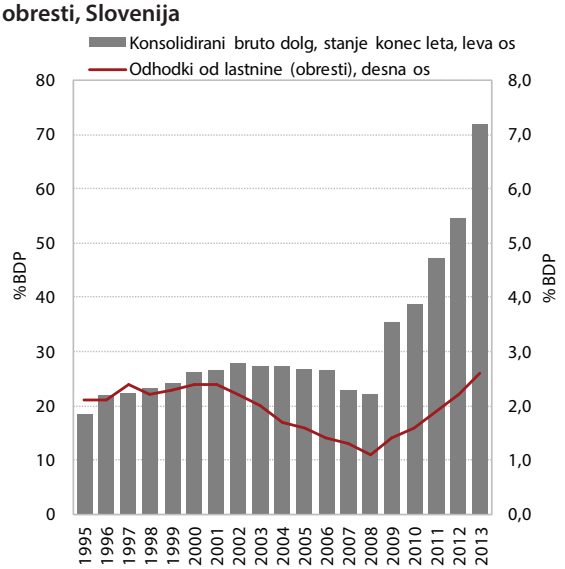
Tabela 14: **Stanje konsolidiranega dolga sektorja država po podsektorjih v Sloveniji, 2008–2013**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			V mrd EUR			
Sektor država skupaj	**8,2**	**12,5**	**13,7**	**17,0**	**19,2**	**25,3**
Centralna raven države	8,1	12,1	13,2	16,4	18,6	24,8
Lokalna raven države	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7
Skladi socialnega zavarovanja	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Konsolidirani dolg med podsektorji	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
			V % BDP			
Sektor država skupaj	**22,1**	**35,2**	**38,7**	**47,1**	**54,4**	**71,7**
Centralna raven države	21,8	34,2	37,2	45,4	52,7	70,2
Lokalna raven države	0,9	1,5	1,8	1,9	2,0	2,1
Skladi socialnega zavarovanja	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Konsolidirani dolg med podsektorji	-0,7	-0,5	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5

Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, april 2014.

povečal tudi zaradi financiranja primanjkljaja. Primanjkljaj brez enkratnih transakcij je k povečanju skupnega dolga prispeval 3,7 % BDP. V manjši meri je na povečanje dolga v letu 2013 vplivalo še predfinanciranje predvidenih potreb v letu 2014, vključno z obnovitvijo gotovinskih rezerv države, ki so bile konec leta 2012 močno zmanjšane (za 0,6 mrd EUR). Zadolževanje je v pretežni meri temeljilo na izdaji dolgoročnih instrumentov (5- letna in 15-letna dolarska obveznica ter 3-letna evro obveznica in 18-mesečna zakladna menica) in le v manjši meri na kratkoročnem domačem zadolževanju na podlagi zakladnih menic in posojil.

Slika 15: **Bruto dolg sektorja država in izdatki za obresti, Slovenija**



Vir: SI – Stat podatkovni portal – Nacionalni računi – Računi države – Temeljni agregati nacionalnih računov, marec 2014.

Največji delež dolga je dolg centralne države (97 % celotnega dolga sektorja država konec leta 2013), ki je dolgoročen (97,4 %) in večinoma nominiran v evrih. V letu 2012 se je delež kratkoročnega dolga sicer povečal (na 2,1 % BDP), v letu 2013 pa ponovno rahlo zmanjšal (1,8 % BDP). Dolg je večinoma nominiran v evrih, vendar pa se je povečal tudi delež dolga, ki je nominiran v ameriških dolarjih in pretvorjen v evre. Konec leta 2013 je bilo približno 71,5 % dolga proračuna RS nominiranega v evrih, 28,4 % pa v USD. Dinamika zadolževanja na lokalni ravni se je po hitrem povečanju v obdobju od 2008 do 2011 (za okoli 100 mio letno) v zadnjih dveh letih upočasnila. Povečanje je bilo leta 2013 podobno (26,2 mio EUR) kot leta 2012 (22,4 mio EUR), konec leta 2013 pa je dolg na lokalni ravni znašal 2,1 % BDP. Zapadanje dolgov v prihodnjih letih bo relativno enakomerno, s povprečnim letnim bremenom refinanciranja v višini 1,7 mrd EUR[39].

Zadolževanje države je lani potekalo v pogojih zaostrenih razmer, ki so se izboljšale šele ob koncu leta. Potem ko so se v prvem četrtletju 2013 donosnosti gibale okoli 5 %, so se pogoji zadolževanja v aprilu močno zaostrili. Na to je vplivalo dogajanje v najbolj izpostavljenih državah evrskega območja, poleg tega pa so se za Slovenijo zahtevane donosnosti tudi zaradi dvoma mednarodnih trgov v zmožnost, da bo Slovenija sama financirala težave v bančnem sistemu, povišale na 6,63 %, kar je bila najvišja raven v letu 2013. V obdobju od junija do oktobra so bile donosnosti stabilne, vendar na relativno visoki ravni (v povprečju 6,1 %), saj se je zaradi zamud pri prenosu slabih terjatev in dvoma v velikost kapitalskih potreb bančnega sistema negotovost glede reševanja teh težav nadaljevala.

[39] Ministrstvo za finance.

Tabela 15: **Bonitetne ocene (junij 2014) in spremembe med letoma 2008 in 2014**

Država	Agencija	Stanje junij 2014	Razlika 2013/2008
Grčija	Fitch	B	↓9*
	Moody's	Caa3	↓14
	S&P	B-	↓10*
Ciper	Fitch	B-	↓12**
	Moody's	Caa3 (poz)	↓15**
	S&P	B (poz)	↓10**
Irska	Fitch	BBB+	↓7
	Moody's	Baa1	↓7
	S&P	A- (poz)	↓6
Portugalska	Fitch	BB+ (poz)	↓8
	Moody's	Ba2	↓9
	S&P	BB	↓8
Španija	Fitch	BBB+	↓8
	Moody's	Baa2 (poz)	↓11
	S&P	BBB	↓7
Italija	Fitch	BBB+	↓4
	Moody's	Baa2	↓6
	S&P	BBB (neg)	↓4
Slovenija	**Fitch**	**BBB+**	**↓5**
	Moody's	**Ba1**	**↓7**
	S&P	**A- (neg)**	**↓4**

Vir: Standard&Poor's, Moody's, Fitch, 2014.
Opombe: * Grčija je bila v decembru 2012 najprej znižana na SD (»selective default«), nato pa je bila v tekom 2013 njena bonitetna ocena zvišana na B-; ** Ciper je bil v juniju 2013 znižan na SD, nato pa so vse bonitetne agencije nekoliko izboljšale ocene; neg – negativni obeti; poz – pozitivni obeti; razlika – gre za velikost znižanja bonitetne ocene v obdobju.

Šele po dokapitalizacijah bank, ki so sledile objavam rezultatov pregleda kakovosti aktive bank in stresnih testov bank, so se zahtevane donosnosti znatno znižale. Konec leta je tako donosnost dosegla 4,39 %, do konca junija 2014 pa je upadla na okoli 3 %, kar je najnižja vrednost, odkar Slovenija izdaja obveznice na evrskem trgu. Na zmanjšanje napetosti na finančnih trgih pa je že vse od druge polovice leta 2012 naprej pomembno vplivala tudi izražena pripravljenost ECB, da posreduje na trgu državnih obveznic evrskega območja. Med letom 2013 so vse tri večje agencije nadalje znižale bonitetno oceno Slovenije (Moody´s iz investicijske v špekulativno), vendar to ni imelo znatnega oz. trajnejšega vpliva na zahtevane donosnosti. Vse agencije so tudi opozorile na visoko povišanje javnega dolga v letu 2013 v povezavi z dokapitalizacijami bank. V začetku leta 2014 je Moody´s že izboljšal obete v stabilne, v začetku maja 2014 tudi Fitch, S&P pa je junija zaradi povečanih političnih tveganj za izvedbo zastavljenih ukrepov ekonomske in javnofinančne politike po odstopu vlade spremenil obete iz stabilnih v negativne.

4.2 Projekcije dolga sektorja država v Programu stabilnosti 2014

Zaradi specifičnih transakcij, povezanih s sanacijo bančnega sistema, je dolg lani skokovito narasel. Zaradi negotovosti v zvezi s časom in dinamiko teh transakcij PS 2013 še ni upošteval povečanja dolga v vrednosti 4 mrd EUR, ki omogoča prenos slabih terjatev iz bank na DUTB, temveč so bila sredstva v povezavi z dokapitalizacijami bank načrtovana v bistveno manjšem obsegu (1,3 mrd EUR).

Po projekcijah PS 2014 bo skupni dolg najvišji v letu 2015, nato pa je predvideno njegovo zniževanje. Leta 2015 bo dosegel 29,4 mrd EUR oz. 81,1 % BDP, v letu 2018 pa je načrtovan v višini 28 mrd EUR oz. 70,4 % BDP. Od leta 2016 naprej gibanje razmerja dolga glede na BDP odraža tudi višjo rast BDP od rasti dolga zaradi predvidenega zmanjšanja dolga in nižjega primanjkljaja. Če ne bi prišlo do znižanja dolga, bi se delež dolga glede na BDP stabiliziral v letu 2017 (na višji ravni), ko bo tudi rast BDP presegla povečanje dolga zaradi primanjkljaja. Brez upoštevanja zmanjšanja dolga bi se dolg leta 2017 stabiliziral tudi nominalno.

Tabela 16: **Primerjava dolga sektorja država in odhodkov za obresti v PS 2013 in 2014, v % BDP**

	PS – dopolnitev 2013 (maj 2013)					PS – dopolnitev 2014 (april 2014)				
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dolg sektorja država	61,8	63,2	63,2	61,8	71,7	80,9	81,1	76,0	72,5	70,4
Obresti	2,7	2,9	2,8	3,0	2,6	3,4	3,3	3,3	3,1	3,0

Vir: Program stabilnosti dopolnitev 2013, Program stabilnosti dopolnitev 2014.
Opomba: Projekcije iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2013 ne upoštevajo učinka sanacije bančnega sektorja preko DUBT v višini do 4 mrd EUR.

Močno povečanje dolga sektorja država je predvideno zlasti v letu 2014. V tem letu se bo dolg povečal za 3,5 mrd EUR oz. 9,2 % BDP, kar bo posledica predvidenega primanjkljaja v letu 2014, pa tudi predfinanciranja prihodnjih obveznosti, saj se bo leta 2014 dolg nominalno povečal bolj kot znaša primanjkljaj v letih 2014 in 2015 skupaj. Posledično je za leto 2015 predvideno le manjše povečanje dolga (za 0,6 mrd EUR), ki je manjše od primanjkljaja v tem letu. V letih 2016 in 2017 se bo nominalni dolg zmanjšal, v letu 2018 pa spet povečal, vendar bo povečanje majhno.

Na zmanjšanju dolga v letih 2016 in 2017 temelji tudi strategija fiskalne konsolidacije PS 2014, kar zmanjšuje predvidene obresti za obstoječi dolg. Zmanjšanje dolga v višini, ki je predvidena v PS 2014 (1,5 mrd EUR), implicitno nakazuje zmanjševanje zadolženosti s pomočjo prihodkov iz privatizacije. Zmanjšanje dolga za predvideni znesek je sicer možno uresničiti, če upoštevamo, da je Državni zbor RS odobril prodajo petnajstih podjetij, katerih vrednost je ocenjena na okoli 1,3 mrd EUR[40]. Izvedljivost zmanjšanja zadolženosti je ključno odvisna od hitrosti privatizacije teh podjetij, kjer je v preteklosti zaradi težav pri doseganju političnega soglasja že prihajalo do zamikov ali opustitev aktivnosti. Predvideva se tudi, da bo država poleg tega dobila tudi prihodke od premoženja bank, ki ga bo prodala DUTB[41]. Za nemoten potek omenjenih procesov pa bo potrebno okrepiti tudi institucionalni okvir. Pri tem je ključna popolna operativnost nedavno ustanovljenega Slovenskega državnega holdinga, kot upravljalca državnih naložb. Pomembno vlogo pri privatizaciji pa bosta imela tudi DUTB in Sklad za stabilnost bank. O morebitnem povezovanju in skupnem upravljanju deležev podjetij v SDH in DUTB še ni odločeno, bo pa tudi to nedvomno ključnega pomena, saj gre pri obeh institucijah za učinkovito upravljanje in odprodajo lastniških deležev istih podjetij (gl. tudi Poročilo o razvoju 2014, poglavje 3.2).

Posredno bi privatizacija lahko vplivala tudi na celotno ekonomsko aktivnost. Uporaba prihodkov od privatizacije kot ene od komponent politike konsolidacije, ne bo imela neposrednega vpliva le na javni dolg, temveč bodo na daljši rok njeni učinki še precej pomembnejši za celotno ekonomsko aktivnost, še zlasti na področju uspešnosti in razvoja podjetij. Delež kapitala podjetij, v katerih ima država večinske deleže, se je v celotnem kapitalu slovenskega podjetniškega sektorja med krizo še povečal, in sicer s 16,4 % na 23,2 % v letu 2012, vključno s podjetji, v katerih ima država več kot četrtinski lastniški delež, pa na 30 % (gl. Poročilo o razvoju 2014, poglavje 3.2). S tem se Slovenija uvršča med tiste države OECD, ki imajo najvišji delež podjetij v državni lasti (OECD, 2013).[42] Podatki kažejo, da v Sloveniji podjetja v večinski državni lasti praviloma izkazujejo nižjo uspešnost poslovanja kakor druga podjetja v enakih področjih dejavnosti, merjeno s produktivnostjo, dobičkonosnostjo in EBITDA[43]. Njihovi rezultati so še posebej slabi glede dobička iz poslovanja, kar kaže, da imajo težave že s svojo osnovno dejavnostjo. To potrjujejo tudi tuje in domače empirične raziskave[44], ki v pretežni meri ugotavljajo večjo uspešnost privatiziranih podjetij v državah v tranziciji, še posebej podjetij, ki so jih privatizirali strateški tuji investitorji. Privatizacija podjetij bi tako lahko privedla do boljšega upravljanja podjetij, povečevanja njihove konkurenčnosti in pospeševanja nadaljnjega razvoja in posledično tudi na večje fiskalne prihodke. Močno bi zmanjšala tudi možnosti za škodljivo neposredno vpletanje politike v delovanje državnih podjetij, ki je v preteklosti rezultiralo v slabem korporativnem upravljanju in podoptimalnem razvoju podjetij.

[40] Ocena UMAR; za podjetja, ki kotirajo na borzi, ocena temelji na njihovi vrednosti delnic sredi maja 2014, za ostala podjetja pa na knjižni vrednosti kapitala iz zaključnih računov 2013; za NKBM je upoštevana vrednost delniškega kapitala iz letnega poročila banke za leto 2013. Glede na relativno veliko skupno vrednost državnega kapitala v podjetjih, v katerih ima država več kot 50-odstotni oz. več kot 25-odstotni delež, bi lahko bilo zmanjšanje dolga še večje.

[41] Zakon o javnih financah predvideva, da se vsi prihodki od privatizacije uporabijo za zniževanje javnega dolga.

[42] Med državami, ki so bile vključene v raziskavo, so pred Slovenijo (3,60) le Kitajska (6,00), Rusija (5,40), Indija (5,17), Turčija (4,45), Francija (4,20), Norveška (4,15) in Italija (3,93)

[43] Dobiček iz poslovanja pred obrestmi, davki in amortizacijo, ki je eno od meril učinkovitosti podjetij.

[44] Med tujimi raziskavami za tranzicijske države so npr. Mueller, 2003: 373-380; Djankov and Murrell, 2002; Brown, Earle and Telegdy, 2004, 2010; Kočenda and Hanousek, 2009; Jelić, Briston and Aussenegg, 2003; Estrin, Hanousek, Kočenda and Svejnar, 2009; med domačimi raziskavami pa: Simoneti et al., 2004; Šušteršič and Rojec, 2010; Rojec and Kušar, 2005.

5 Dolgoročna vzdržnost javnih financ – izzivi povezani s staranjem prebivalstva

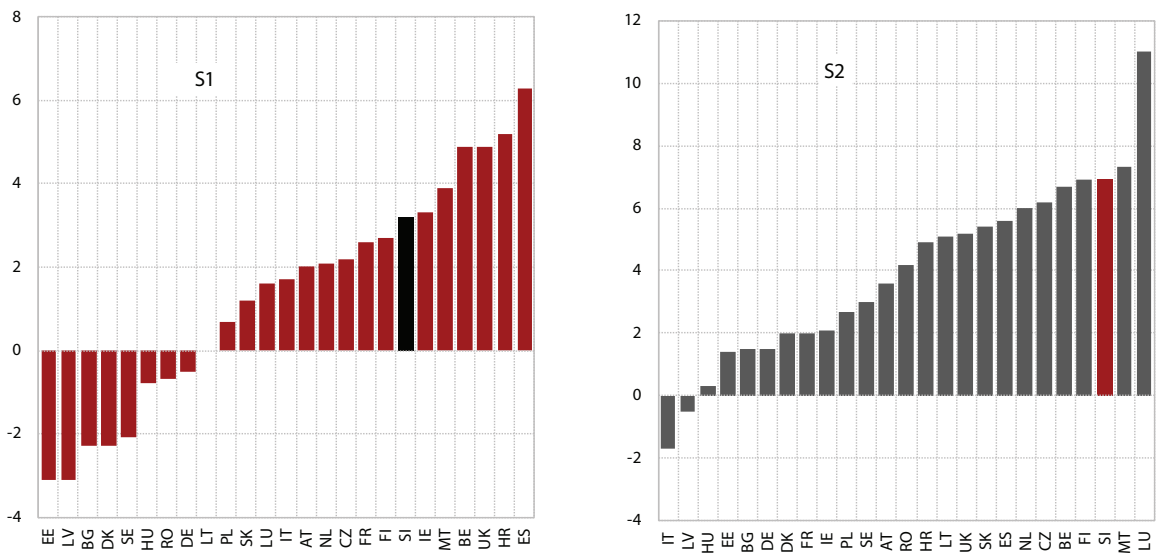
Slovenija ostaja med državami EU, kjer se bosta število starejših in starostna odvisnost starejših do leta 2060 povečala bolj od povprečja. Eurostat je konec marca 2014 objavil nove projekcije prebivalstva[45], po katerih Slovenija ostaja med državami, kjer se bosta število starejših in starostna odvisnost starejših do leta 2060 povečala bolj od povprečja EU. Število starejših od 65 let se bo glede na število delovno sposobnih (20–64 let) do leta 2060 več kot podvojilo[46]. Tudi število najstarejših prebivalcev (nad 85 let), ki v zadnjih trinajstih letih hitro narašča[47], se bo še naprej povečevalo (njihov delež se bo povečal z 2 % na 7 % prebivalstva). Po projekcijah bo do hitrejše rasti deleža starejših prišlo že v obdobju 2020–2030. S tem se bo povečeval tudi pritisk na javnofinančne izdatke povezane s staranjem prebivalstva, saj bodo potrebe po zagotavljanju pokojnin in storitev zdravstva ter dolgotrajne oskrbe vse večje, zaradi zmanjšanja deleža delovno sposobnega prebivalstva pa to pomeni težave pri zagotavljanju javnofinančnih sredstev.

Kazalnika za spremljanje fiskalne vzdržnosti v okviru proračunskega nadzora držav EU kažeta na visoko tveganje za vzdržnost javnih financ v Sloveniji na srednji in na dolgi rok. Izzivi, povezani s staranjem prebivalstva, so skupaj s poslabšanjem javnofinančnega položaja in povečanjem javnega dolga zaradi gospodarske krize, med glavne cilje ekonomskih politik EU postavili zagotavljanje vzdržnosti javnih financ na dolgi rok[48]. Osnovna kazalnika za spremljanje fiskalne vzdržnosti, ki se uporabljata v okviru nadzora proračunov držav članic EU sta:

(1) S1 – kazalnik srednjeročne fiskalne vzdržnosti, ki kaže na to, kolikšen napor (izražen kot primarni saldo) je potreben, da bi država do leta 2030 znižala javni dolg na 60 % BDP, kot določa maastrichtska pogodba. V izračunu kazalnika je upoštevana rast izdatkov povezanih s staranjem (pokojnine, zdravstvo, dolgotrajna oskrba) do leta 2030 v skladu z zadnjimi dolgoročnimi projekcijami pripravljenimi v okviru Skupine za staranje pri Evropski komisiji (2012 Ageing report, 2013).

(2) S2 – kazalnik dolgoročne fiskalne vzdržnosti, ki kaže na potrebno trajno izboljšanje primarnega salda, da se javni dolg, relativno glede na BDP, na dolgi rok ne poveča glede na izhodiščno leto (2010). V izračunu kazalnika se upošteva rast javnih izdatkov povezanih s staranjem do leta 2060.

Slika 16: **Kazalniki srednjeročne in dolgoročne fiskalne vzdržnosti – S1 in S2, Slovenija in države EU**



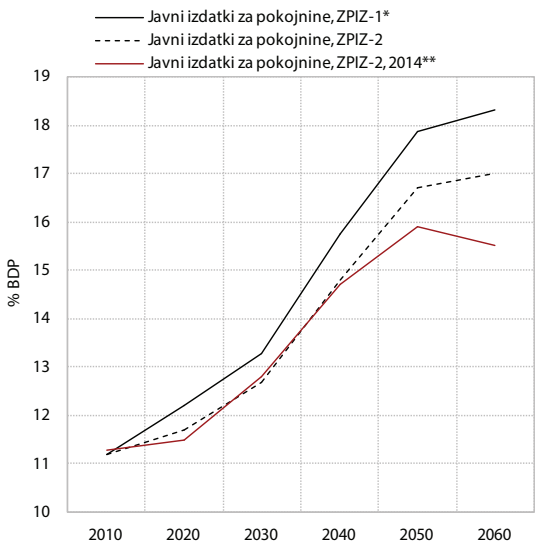
Vir: A Thematic Assessment Framework for Structural-Fiscal Reforms, January 2014.

[45] Gl. tudi Ekonomsko ogledalo, april 2014, Izbrane teme – Projekcija prebivalstva EUROPOP2013.
[46] Na začetku leta 2013 je bilo od 100 delovno sposobnih prebivalcev odvisnih 26,9 starejših od 65 let, leta 2060 jih bo 58,3 (EUROPOP2010: 63,4).
[47] V začetku leta 2013 jih je bilo v Sloveniji več kot 60 % več kot leta 2000.
[48] Pojem vzdržnosti javnih financ se nanaša na zmožnost, da država nespremenjene politike glede davkov in zagotavljanja javnih storitev nadaljuje tudi v prihodnosti in s tem ne povečuje javnega dolga kot deleža v BDP (EK, 2014).

Januarja 2014 je Evropska komisija objavila nove vrednosti indikatorjev S1 in S2 na podlagi deloma ažuriranih dolgoročnih projekcij iz leta 2012 (A Thematic Assessment Framework for Structural-Fiscal Reforms, TAF, 2014). Tudi ob upoštevanju učinkov pokojninske reforme[49] se Slovenija še vedno po obeh kazalnikih uvršča med države z visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ (S1: potreben fiskalni napor je 3,2 % BDP; S2: 6,9 % BDP). Poleg Slovenije je v skupini z visokim tveganjem na srednji rok še 8 držav EU (S1 večji od 2,5), z visokim tveganjem na dolgi rok pa še 6 držav (S2 večji od 6,0).

K visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ v Sloveniji največ prispeva hitra rast pokojninskih izdatkov; problem njihovega pokrivanja se bo zaostril že po letu 2020, pri tem je lanska pokojninska reforma le nekoliko ublažila pritisk na javne finance. Izdatki za pokojnine[50] so se v obdobju 2010–2013 hitro povečevali (2,5 % povprečno letno, za starostne pokojnine 4,1 %). Še pred sprejetjem novega pokojninskega zakona je Poročilo o staranju (EC, 2012) predvidelo, da bi delež izdatkov za pokojnine v BDP začel hitro naraščati že pred letom 2020, v primerjavi z državami EU bi se nadpovprečno povečal do leta 2030, v drugi polovici obdobja do leta 2060 pa bi se problem še poglobil. Novi zakon je to povečevanje le malo odložil in znižal delež izdatkov v BDP za dobro odstotno točko. Tudi ob upoštevanju novih projekcij EUROPOP2013, ki so z vidika števila starejših nekoliko ugodnejše od prejšnjih (EUROPOP2010), ocene izdatkov za pokojnine v Programu stabilnosti 2014 namreč še vedno opozarjajo na problem financiranja izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva[51] že na srednji rok.

Slika 17: **Primerjava izdatkov za pokojnine v obdobju 2010–2060 ZPIZ-1 in ZPIZ-2**



Vir: Country fiche, april 2013; Program stabilnosti 2014. Opomba: * Ob upoštevanju novih demografskih projekcij Europop2013 bi bile verjetno nižje tudi projekcije javnih izdatkov za pokojnine po ZPIZ-1. ** ZPIZ-2 ob upoštevanju novih demografskih projekcij Europop2013.

Reforma v prvem letu izvajanja, zaradi močnega upokojevanja pred začetkom veljave in prehodnih obdobij, še ni mogla prinesti vidnejših (finančnih) učinkov, povečal pa se je pritisk na financiranje iz državnega proračuna. Z začetkom veljavnosti reforme v začetku leta 2013 se je v tem letu znatno zmanjšalo število zahtevkov za pokojnino (za starostno pokojnino skoraj 40 % manj). Ob ostrejših pogojih upokojevanja je bila to tudi posledica velikega števila zahtevkov za upokojitev po prejšnjem zakonu (ZPIZ-1) v letu 2012. Močno upokojevanje ob koncu leta 2012 pa je kljub temu vplivalo na visoko povečanje števila upokojencev tudi v začetku leta 2013 (posameznik se formalno prišteje med upokojence, ko prejme prvo pokojnino). Vpliv pokojninske reforme na upokojitveno starost[52] bo postopnejši, saj ZPIZ-2 določa številna prehodna obdobja, poleg tega ob povečanju brezposelnosti v preteklih letih tudi ocenjujemo, da se bo precejšnje število starejših brezposelnih v letu 2014 upokojilo še po ZPIZ-1 in s tem ob nižji starosti.[53] Visoka rast števila upokojencev ob sprejetju ZPIZ-2 je lani (2,8 %) precej presegala načrtovano rast v Finančnem načrtu ZPIZ[54], kar je tudi povečalo pritisk na financiranje iz državnega proračuna. Proračunski transfer v blagajno ZPIZ se je sicer nominalno povečal za 11,9 % in je znašal 1.584,8 mio EUR (32 % prihodkov ZPIZ). Spremembe finančnega načrta za 2014 in načrt za 2015 pa predvidevata proračunski transfer v višini 1.511,6 oz. 1.481,5 mio EUR ter v vsakem letu po 190 mio prejetih sredstev iz Kapitalske družbe[55].

[49] Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uradni list RS, št. 96/2012. Zakon je bil sprejet 4. 12. 2012, uporabljati pa se je začel z letom 2013.

[50] Po podatkih bilance ZPIZ Ministrstva za finance, ki zajemajo te 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.

[51] Novo Poročilo o staranju z upoštevanjem nove projekcije prebivalstva, bo EK objavila v začetku leta 2015.

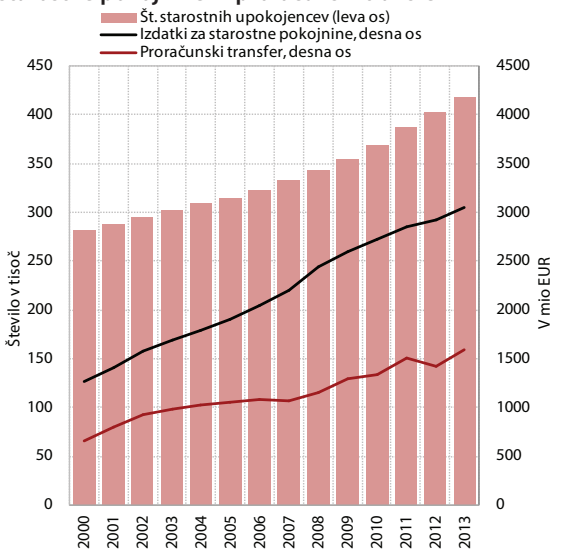
[52] Glej Ekonomski izzivi 2013, str. 35.

[53] Po ZPIZ-2 (394. člen) se lahko posamezniki, ki so bili prejemniki nadomestila za brezposelnost ali vključeni v javna dela na dan 31. 12. 2012 upokojijo po pogojih, ki so veljali takrat. Posameznik, ki mu pripada najdaljši čas prejemanja nadomestila (25 mesecev – starejši od 55 let in za zavarovanje nad 25 let) in je prešel v brezposelnost decembra 2012, se bo verjetno upokojil do januarja 2015.

[54] Skupni izdatki za pokojnine so bili višji od predvidenih v finančnem načrtu ZPIZ za 49,1 mio EUR.

[55] Finančni načrt je že za leto 2013 predvidel 120 mio EUR sredstev iz KD (v prejšnjih letih 50 mio EUR), vendar niso bili izpolnjeni pogoji za to; namreč po Zakonu o izvrševanju proračunov za leti 2013 in 2014 Kapitalski družbi pokojninskega in invalidskega zavarovanja pripada 10 % kupnine od prodaj kapitalskih naložb v državni lasti, predvideno pa je bilo, da bodo kapitalske naložbe RS prodane vrednosti v vsaj 700 mio EUR (Vlada RS, 2013; UL104/2012).

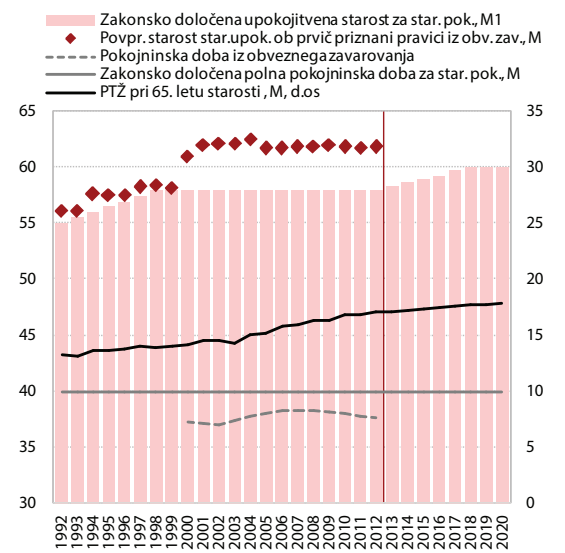
Slika 18: **Število starostnih upokojencev, izdatki za starostne pokojnine in proračunski transfer**

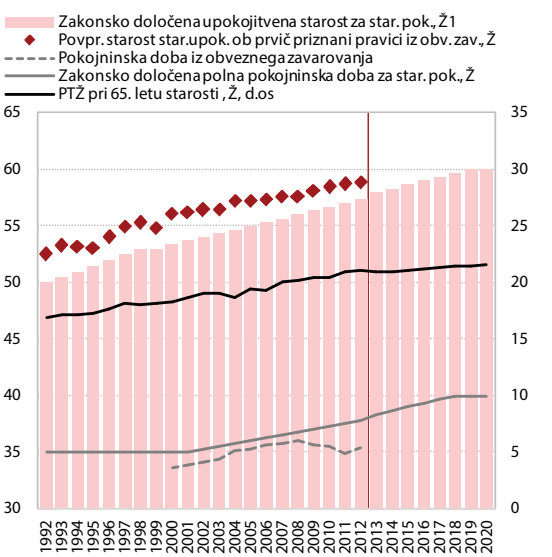


Vir: MF, ZPIZ.

Zaradi podaljševanja pričakovanega trajanja življenja (PTŽ) in posledično daljšanja časa preživetega v upokojitvi na ravni EU postaja aktualen predlog o vezavi upokojitvene starosti na spremembe PTŽ. Zaradi podaljševanja PTŽ in staranja prebivalstva številne države zvišujejo upokojitveno starost. Skoraj polovica držav EU že ima uzakonjeno upokojitveno starost na 65 let ali več za oba spola[56]. Aktualni pa postajajo predlogi o vezavi upokojitvene starosti na PTŽ, saj bi tako uskladili podaljševanje časa preživetega v upokojitvi, s tem pa nadaljnjo rast izdatkov. Mehanizem predstavlja učinkovit način za povečanje vzdržnosti pokojninskih sistemov, ki pa ima tudi, ker posameznik dela dlje in tako dobi višjo pokojnino, pozitiven vpliv na zagotavljanje primernih pokojnin (EC, 2012). Trenutno se ta mehanizem že uporablja v Italiji (od leta 2013 [57]); Slovaška (2017), Ciper (2018[58]), Grčija (2021[59]), Nizozemska (2024[60]) in Španija (2027[61]) pa so mehanizem uzakonile, uporabljati pa se bo začel kasneje.

Slika 19: **Zakonsko določena in povprečna upokojitvena starost ter pokojininska doba in PTŽ ob upokojitvi za moške (levo) in ženske (desno)**





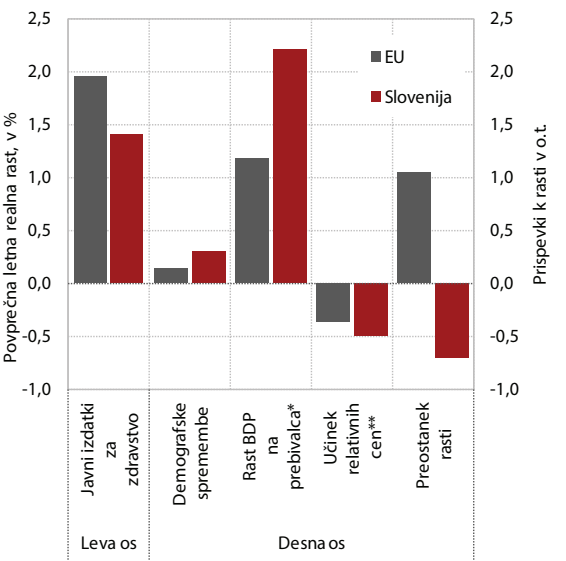
Vir: ZPIZ, Eurostat, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS 12/92, 106/1999, 109/2006, 96/12).
Opomba: Povprečna starost ob upokojitvi je višja od zakonsko določene starosti, saj se zaradi nižje pokojninske dobe od predpisane posamezniki niso mogli polno upokojiti pri zakonski starosti; M1/Ž1 1997-1999: podatek za dec., 2000-2002: podatek za starostne upokojence (po splošnih in posebnih zakonih), od 2003 naprej podatek za starostne upokojence upokojene po splošnih predpisih ZPIZ-1; M2/Ž2 zakonsko določena upokojitvena starost ob polni pokojninski dobi (ki je v različnih zakonih in tudi v letih različna); M3/Ž3 podatek od leta 2003 naprej za starostne upokojence upokojene po splošnih predpisih ZPIZ-1.

[56] Podatki MISSOC. Ker gre za uzakonjeno in ne efektivno upokojitveno starost med te šteje tudi Slovenija, hkrati pa je lahko potrebna starost za upokojitev v določenem letu zaradi različnih pokojninskih sistemov in v našem primeru npr. prehodnih obdobij drugačna.
[57] Upokojitvena starost se postopoma zvišuje glede na povečevanje PTŽ. Prvič se je mehanizem uporabil leta 2013, upokojitvena starost pa se bo usklajevala s PTŽ na vsake tri leta (EC, 2012). Januarja 2021 upokojitvena starost ne bo smela biti manjša od 67 let, leta 2050 pa naj bi dosegla 69 let in 9 mesecev (MISOCC).
[58] Na vsakih 5 let se bo zakonsko določena upokojitvena starost prilagodila spremembi v PTŽ (Country Fiche, 2013).
[59] Od leta 2021 naprej se bo upokojitvena starost prilagodila za spremembe v PTŽ, ob prvi prilagoditvi bo upoštevana sprememba v obdobju 2010–2020 (EC, 2012).
[60] Leta 2023 naj bi upokojitvena starost dosegla 67 let, nato pa se bo vezala na podaljševanje PTŽ (MISOCC).
[61] Na vsakih 5 let se bo upokojitvena starost prilagodila spremembi v PTŽ, z izhodiščno starostjo 67 let (EC, 2012).

EK je že pripravila analize vpliva tega mehanizma, tudi za Slovenijo. Te predvidevajo, da bi se lahko upokojitvena starost vezala na pričakovano trajanje življenja po različnih scenarijih: (i) trenutna zakonsko določena upokojitvena starost bi se povečevala s celotnim povečanjem PTŽ, (ii) trenutna zakonsko določena upokojitvena starost bi se povečevala za 66 % povečanja PTŽ, (iii) efektivna upokojitvena starost bi se povečevala tako, da bi ostal delež življenja preživet v upokojitvi v obdobju 2010–2060 enak ali (iv) do leta 2060 bi se delež življenja preživet v upokojitvi približeval povprečju EU-27 v letu 2010 (23 % za moške in 27 % za ženske) (Schwan and Sail, 2013). Izračuni EK za Slovenijo kažejo, da bi naj do leta 2060 PTŽ po 65. letu v Sloveniji za moške znašal 21,9 let, za ženske pa 25,3 leta (The 2012 Ageing Report, 2012). To pomeni, da bi se v obdobju 2020–2060 povečal za 4,3 oz. 4,0 leta, če predpostavimo, da bodo do takrat vsa prehodna obdobja ZPIZ-2 potekla in bi veljala upokojitvena starost 65 let. Ob polnem prenosu podaljšanja PTŽ v upokojitveno starost, preprost izračun pokaže, da bi ta leta 2060 morala znašati 69 let, če upoštevamo 2/3 prenosa pa blizu 68 let. Podobni rezultati so navedeni tudi v poročilu EK (Schwan and Sail, 2013), kjer je preračun narejen na efektivni upokojitveni starosti, ki je leta 2011 v Sloveniji znašala 60,9 let, ob popolnem prenosu dviga PTŽ v upokojitveno starost pa bi leta 2060 znašala 4 leta več.

Pomemben prispevek k tveganju za dolgoročno vzdržnost javnih financ ima tudi rast izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo, na katere vplivajo demografski in nedemografski dejavniki. Demografski dejavniki vplivajo tudi na rast izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo, vendar je zlasti v zdravstvu še močnejši vpliv nedemografskih dejavnikov[62]. Ob upoštevanju ocenjenega učinka teh dejavnikov na rast izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo so mednarodne inštitucije v zadnjih letih pripravile več scenarijev povečanja teh izdatkov do leta 2060, ki države opozarjajo na nujnost povečanja učinkovitosti sistema zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe, če bomo želeli ohraniti sedanjo dostopnost in kakovost javnega zdravstva ter slediti potrebam starajoče populacije po dolgotrajni oskrbi (Medeiros J. et al., 2013; Maisonneuve C., et al., 2013; Clements B., et al., 2012). V Sloveniji je bil v preteklosti prispevek »preostanka rasti«[63] nedemografskih dejavnikov celo negativen. To lahko pomeni učinkovito obvladovanje rasti javnih izdatkov za zdravstvo (stroge proračunske omejitve, kontrola rasti cen zdravil, nizka rast zaposlenosti), vendar pa je tudi posledica prepočasnega uvajanja novih tehnologij, slabše opremljenosti ter večanja zaostankov v zmogljivostih javnega zdravstvenega varstva. Poleg tega je v Sloveniji negativen prispevek teh dejavnikov omogočilo tudi prenašanje financiranja rastočih zdravstvenih potreb prebivalstva na dopolnilno zdravstveno zavarovanje.

Slika 20: **Prispevek demografskih in nedemografskih dejavnikov k rasti javnih izdatkov za zdravstvo na prebivalca v obdobju 1995–2010, Slovenija in povprečje EU**

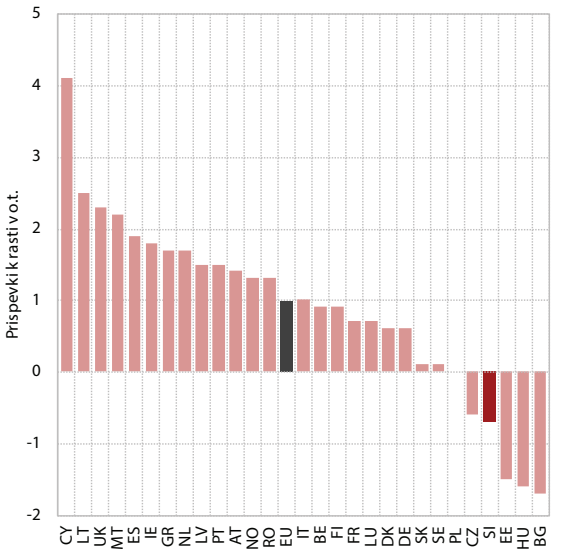


Vir: Medeiros J., Schiwierz C. (2013).
Opomba: *ob predpostavki dohodkovne elastičnosti 0,7; **ob predpostavki cenovne neelastičnosti povpraševanja po zdravstvenih storitvah -0,4.

[62] Nedemografski dejavniki na področju zdravstva so poleg rasti BDP na prebivalca in rasti relativnih cen, ki je v zdravstvu višja zaradi specifičnosti dejavnosti (uvajanje tehnoloških rešitev ne zniža potrebe po delu, pogosto jo celo poveča), predvsem tehnološki napredek, institucionalne značilnosti zdravstvenih sistemov, zdravstvena politika, rast zaposlenosti, izobrazbena struktura, družbeno okolje in vrednote. Nedemografski dejavniki na področju dolgotrajne oskrbe so poleg rasti BDP na prebivalca in sprememb relativnih cen za storitve dolgotrajne oskrbe, še predpostavke glede prehoda iz neformalne v formalno oskrbo ter povečanja obsega izdatkov na prejemnika dolgotrajne oskrbe.

[63] Evropska komisija v svojih študijah uporablja izraz preostanek rasti (ang. residual growth) izdatkov za zdravstvo na prebivalca nad rastjo BDP na prebivalca, potem ko je že upoštevan učinek sprememb v demografski strukturi in učinek relativnih cen. Pri OECD in IMF to definirajo kot presežek rasti stroškov (ang. excess cost growth).

Slika 21: **Prispevek »preostanka rasti« k povprečni rasti javnih izdatkov za zdravstvo na prebivalca v obdobju 1995–2010, Slovenija in države EU**



Vir: Medeiros J., Schiwierz C. (2013).

Dolgoročni scenariji mednarodnih inštitucij opozarjajo, da bo morala Slovenija dolgoročno za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo nameniti večji delež ustvarjenega BDP, pritisk na vzdržnost javnih financ v Sloveniji pa bi se močneje povečal ob ohranjanju sedanjih politik. EK in OECD sta pripravila dva scenarija rasti izdatkov (OECD za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo, EK samo za zdravstvo): (i) scenarij obvladovanja stroškov, ki temelji na predpostavki, da bo zdravstvena politika z ustreznimi ukrepi uspela obvladovati pritiske na rast izdatkov in (ii) scenarij pritiska na stroške, ki temelji na predpostavki nadaljevanja sedanjih politik. Projekcije EK kažejo, da bi se po prvem scenariju delež izdatkov za zdravstvo glede na BDP kljub sprejetim ukrepom do leta 2060 povečal za skoraj tretjino (v Sloveniji za 3,3 o. t. oziroma na 9,9 % BDP; v povprečju EU za 2,8 o. t. na 9,3 % BDP), po drugem scenariju pa bi se skoraj podvojili (v Sloveniji za 5,9 o. t. oziroma na 12,5 % BDP; v povprečju EU 5,2 o. t. na 11,7 % BDP). Projekcije OECD predvidevajo še hitrejšo rast izdatkov za zdravstvo ob nespremenjenih politikah. Poleg tega pa kažejo, da bi se javni izdatki za dolgotrajno oskrbo že po scenariju obvladovanja stroškov[64] do leta 2060 več kot podvojili, po scenariju nespremenjenih politik[65] pa bi znašali trikrat toliko kot danes.

EK in OECD opozarjata tudi na tveganje zaradi »stop and go«[66] politike. Ne le v Sloveniji, tudi v večini drugih držav so bili v zadnjih letih za omejitev rasti izdatkov za zdravstvo sprejeti zgolj varčevalni ukrepi kot so umiritev rasti plač, kontrola rasti cen zdravil in odlaganje z investicijami, ti pa z vidika dolgoročne vzdržnosti ne morejo biti uspešni. Obdobjem varčevanja je v preteklosti namreč vedno sledilo obdobje hitre rasti izdatkov (rast plač mora v poklic pritegniti mlade zdravnike, zniževanje cen zdravil in novih tehnologij je zaradi hitrega napredka velik izziv, investicije v opremo so nujne). EK tako za povečanje fiskalne vzdržnosti in učinkovitosti zdravstvenih sistemov priporoča (Report on public finances in EMU 2013): (i) zagotovitev vzdržnega sistema financiranja, ki mora biti prilagodljiv in predvidljiv tudi v razmerah gospodarske krize (širitev prispevnih osnov in povišanje prispevnih stopenj, povečanje proračunskega financiranja tudi z uvedbo novih davkov/trošarin, krepitev avtomatičnih stabilizatorjev, izboljšanje pobiranja prispevkov in davkov), (ii) spremembe v obsegu pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in v obsegu doplačil za storitve in zdravila, ob upoštevanju kriterijev dostopnosti, učinkovitosti in stroškovne uspešnosti[67] (iii) krepitev primarne ravni in »sistema vratarjev«[68], da se prepreči nepotrebno koriščenje dražjih specialističnih ambulantnih obravnav in bolnišničnega zdravljenja; (iv) regulacija cen zdravil in medicinskih pripomočkov; (v) večja vlaganja v preventivo in promocijo zdravja ter povišanje trošarin na tobak, alkohol in hrano/pijačo z visoko vsebnostjo sladkorja[69]; (vi) uvedba metode »vrednotenja zdravstvenih tehnologij« (HTA), da bi preprečili investicije v stroškovno neuspešne postopke zdravljenja ter vlaganje v e-zdravje.

Na problem dolgoročno vzdržnega financiranja sistema zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe v Sloveniji je opozorila tudi študija Inštituta za ekonomske raziskave. Na IER so marca 2014 predstavili celovito oceno možnih

[64] Predpostavlja, da bi izdatki na prejemnika povečajo le za polovico rasti produktivnosti dela.

[65] Predpostavlja, da bi izdatki na prejemnika v prihodnosti naraščali skladno z agregatno produktivnostjo dela.

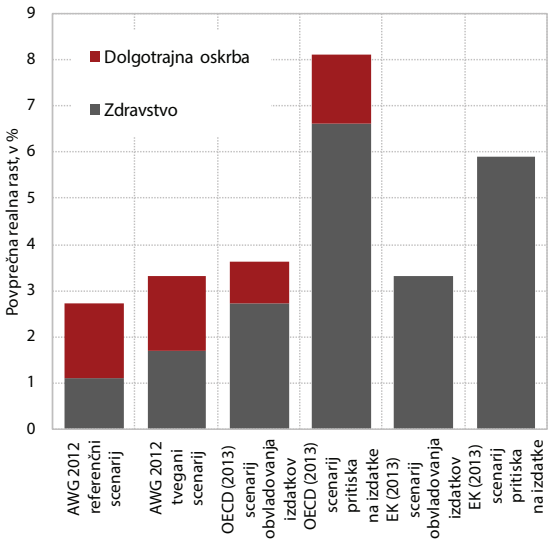
[66] Pristop k javnofinančni konsolidaciji z interventimi ukrepi (namesto s strukturnimi), ki so na daljši rok običajno nevzdržni in povzročijo neravnovesja, zato jih je nato treba odpraviti.

[67] Ob tem EK opozarja, da lahko zmanjševanje pravic in povečanje doplačil vodi tudi do višjih izdatkov za zdravstvo na dolgi rok, če ti ukrepi povzročijo odlaganje zdravljenja in s tem poslabšujejo zdravstveno stanje ter vodijo do urgentnih stanj ali do prelaganja zdravljenja na višje (dražje) ravni zdravstvene oskrbe.

[68] Na primarni ravni opravljajo splošni zdravniki tudi vlogo vratarjev (angl. gatekeepers), kar pomeni, da zmanjšujejo obseg obravnav v stroškovno bolj zahtevnih specialističnih ambulantah.

[69] Ti ukrepi znižujejo breme kroničnih bolezni in so zato med ključnimi politikami za dolgoročno znižanje rasti izdatkov za zdravstvo.

Slika 22: **Dolgoročne projekcije rasti izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo v obdobju 2010–2060; primerjava različnih scenarijev**



Vir: The 2012 Ageing Report (2012), Maisonneuve C. and Martins O. (2013), Medeiros J. and Schwierz C. (2013).

virov financiranja sistema zdravstvenega varstva, pripravljeno s prilagojeno različico pokojninskega mikrosimulacijskega modela. V študiji (Majcen B., Čok M., 2014) ugotavljajo, da bo že ob upoštevanju rasti zdravstvenih izdatkov po referenčnem AWG scenariju (The 2012 Ageing Report, 2012)[70] in ob projekciji sedanjih javnofinančnih virov za zdravstvo, nastajal dolgoročni primanjkljaj, ki bo leta 2025 dosegel 0,43 % BDP in leta 2060 1,43 % BDP. Že za pokritje primanjkljaja v letu 2025 bi morali prispevno stopnjo za obvezno zdravstveno zavarovanje dvigniti za 1,2 o. t. (s tem da se Slovenija glede obremenitve s prispevki za socialno varnost že danes uvršča v sam vrh med državami EU, delojemalčeva stopnja 22,1 % pa je najvišja med državami OECD) ali poiskati druge vire financiranja. V študiji IER tudi opozori, da bo z vidika vzdržnega financiranja sistema zdravstvenega varstva in ohranitve dostopnosti potrebno upoštevati, da aktivni del populacije, ki v sedanji ureditvi pokriva skoraj celotne prispevke za socialno varnost, dolgoročno ne bo zmogel finančnega bremena, zato reforma ne more potekati samo na strani virov. Poleg tega bi morali k zdravstveni reformi pristopiti sočasno z ureditvijo dolgotrajne oskrbe in s spremembami pokojninskega sistema.

[70] V okviru Skupine za staranje (Ageing Working Group) pri Evropski komisiji je osnovni namen referenčnih scenarijev, da se opozori na rast izdatkov povezanih s staranjem, zato ta scenarij le deloma upošteva vpliv ne-demografskih dejavnikov (upoštevana je predpostavka dohodkovne elastičnosti v višini 1,1, ki zajema tudi vpliv vseh drugih nedemografskih dejavnikov).

6 Izzivi fiskalne politike

Slovenija je že pred začetkom gospodarske krize vodila fiskalno politiko, ki je bila strukturno neuravnotežena in nevzdržna že na srednji rok. Javnofinančni primanjkljaj se je v letih pred krizo sicer zmanjševal, v letu 2007 pa je imela Slovenija izravnan saldo sektorja država. Vendar pa so bila takšna gibanja pod vplivom delovanja konjunkturnih dejavnikov in ne zaradi ustreznih strukturnih sprememb. V letih 2006 in 2007 so bile v okviru davčne reforme sprejete spremembe davčnih predpisov, ki so imele v naslednjih letih pomemben in trajen učinek na znižanje ravni prihodkov sektorja država, saj hkrati niso bili sprejeti drugi ukrepi, ki bi nadomeščali ta izpad (npr. razširitev davčnih osnov). Te spremembe so bile pozitivne z vidika premika obdavčitve z dela in kapitala na potrošnjo, kljub temu pa Slovenija ostaja med državami z visokimi mejnimi davčnimi stopnjami za ravni plač, ki presegajo državno povprečje, kar je problematično z vidika finančnih spodbud za zaposlene (zlasti visoko izobražene delavce). Ob znižanju davčnih obremenitev v teh letih pa na strani izdatkov ni bilo sprejetih ukrepov za njihovo (trajno) znižanje, še več, do leta 2011 so se še povečevali. V strukturi izdatkov so se po letu 2007 zlasti močno povečali izdatki za pokojnine in hkrati transfer iz državnega proračuna, ki je potreben za zagotavljanje pravic iz pokojninskega zavarovanja.

Strukturne pomanjkljivosti so ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev, pa tudi zaradi reševanja bančnega sektorja in nekaterih podjetij v državni lasti z dokapitalizacijami, privedle do izrazitega poslabšanja javnofinančnih razmer v času krize. Močno poslabšanje gospodarskih razmer v letu 2009 je ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev že v tem letu močno poslabšalo stanje javnih financ (-6,3 % BDP). Sprejeti so bili tudi fiskalni ukrepi za blažitev posledic krize, ki so v začetnih letih krize dosegli približno 2 % BDP. Primanjkljaj se je vse do leta 2011 ohranjal na visoki ravni okoli 6 %, konsolidacija pa se je začela šele v letu 2012, ko se je primanjkljaj prvič od začetka krize znatno znižal. Na rast izdatkov so v zadnjih letih vplivale tudi dokapitalizacije nekaterih podjetij v državni lasti in bank ter prevzem dolga nekaterih podjetij, v obdobju 2010–2013 so dosegli 12 % BDP. Pozen in nezadosten odziv na krizo v njenem začetnem obdobju sedaj povečuje fiskalni napor, ki je potreben za znižanje primanjkljaja pod 3 % do leta 2015 in uravnoteženje javnih financ v letih 2017/2018.

Javnofinančna konsolidacija je tako eden izmed najpomembnejših izzivov ekonomskih politik v prihodnjih letih, ki bi jo bilo treba izvesti z ukrepi, ki

bodo izboljšali vzdržnost javnih financ tudi na daljši rok in povečali njihovo odpornost ob morebitnih novih šokih. Izpolnjevanje zavez na evropski ravni narekuje nadaljevanje javnofinančne konsolidacije, ki se je začela v letu 2012. Poleg nadaljevanja sanacije bančnega sistema in zmanjšanja visoke zadolženosti slovenskih podjetij, je to ključni izziv ekonomske politike, ki bo slovenskemu gospodarstvu omogočil makroekonomsko stabilnejše okolje kot nujno podlago za ponovno rast in razvoj. V nasprotnem primeru bi se Slovenija ponovno lahko soočila z močno oteženim dostopom do virov financiranja na mednarodnih finančnih trgih in zaostritvijo gospodarskih razmer. Izzivi fiskalne politike so povezani z oblikovanjem ukrepov s trajnejšimi učinki, saj je le s takšnimi ukrepi možno doseči vzdržnost javnih financ na daljši rok.

Zaradi počasnega gospodarskega okrevanja in majhnega manevrskega prostora za dvige davkov se fiskalna politika sooča z izzivom nadaljevanja konsolidacije z zniževanjem izdatkov in njihovim prilagajanjem zmožnostim gospodarstva. Pri tem se bo morala v večji meri kot doslej osredotočiti na doseganje soglasja za ukrepe s trajnejšim učinkom, ki bodo hkrati rezultat vsebinske razprave glede financiranja družbenih prioritet. Mednarodna primerjava davčnih obremenitev dela in potrošnje kaže na relativno malo možnosti za dvige teh davkov, obstajajo pa možnosti za nadaljnje povečanje prihodkov na podlagi boljšega zajema in širitve osnov ter za spremembe pri obdavčitvi premoženja (nepremičnine). Ureditev področja obdavčitve nepremičnin bi imela pozitiven vpliv tudi z vidika prostorske politike in delovanja nepremičninskega trga. Ukrepi na strani prihodkov pa so smiselni le kot podporni ukrep v kombinaciji ekonomskih politik, kjer morajo imeti ključno vlogo ukrepi za zmanjšanje odhodkov. Pri tem je pomembno, da se omejevanje odhodkov doseže s strukturnimi spremembami, in v manjši meri s krčenjem investicij ter interventnimi in linearnimi ukrepi, ki so dolgoročno nevzdržni. S tega vidika bi bil potreben podroben pregled odhodkov in večje načrtovanje v skladu s programsko klasifikacijo, takšen programski pristop k načrtovanju državnega proračuna pa bi omogočil tudi bolj vsebinsko razpravo o usmerjanju omejenih javnih sredstev k prioritetnim porabam. Nadaljnje linearno krčenje izdatkov na nekaterih področjih brez resnejših strukturnih prilagoditev lahko že v nekaj letih privede tudi do poslabšanja kakovosti javnih storitev (slednje velja zlasti za področja izobraževanja, raziskovalne dejavnosti in zdravstva), zato je v določenem delu smiselno razmisliti tudi o prenosu dela storitev, ki jih zdaj zagotavlja javni sektor, v zasebnega.

Fiskalna politika, kot je začrtana v Programu stabilnosti 2014, ne daje celovitega in v celoti ustreznega odgovora na te izzive. Strategija konsolidacije PS 2014 sicer lahko zagotovi cilje, ki jih Slovenija zasleduje v okviru postopka presežnega primanjkljaja, tj. znižanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2015, vendar pa je zaradi že doslej pomanjkljivega pristopa h konsolidaciji, ki ne temelji na pravočasnem sprejetju ukrepov s trajnejšimi učinki, doseganje teh ciljev že na kratek rok lahko oteženo. PS 2014 namreč za zagotovitev ciljnih prihodkov oz. izdatkov predstavlja nekatere ukrepe, za katere bodo potrebne še spremembe zakonskih podlag, kar se zaradi predčasnih volitev lahko zamakne, za doseganje nekaterih ciljev pa ukrepi še niso opredeljeni. Tveganja za zagotovitev ciljnih prihodkov izhajajo iz nedorečenosti pa tudi morebitne nevzdržnosti ravni povečanja raznih prihodkov, ki ne izhajajo iz davkov, s katerimi se nadomešča izpad prihodkov, ki je nastal po opustitvi nepremičninskega in kriznega davka, takšni viri prihodkov pa niso sistemski javnofinančni vir in so zato lahko manj zanesljivi. V prihodnjih letih so tveganja za izpolnitev ciljnih prihodkov PS 2014 povezana tudi z morebitnimi odstopanji od predvidenega gospodarskega okrevanja, kar bi lahko vplivalo na raven davčnih prihodkov. Na strani izdatkov so kratkoročno izzivi povezani predvsem z zagotavljanjem zniževanja stroškov dela v javnem sektorju, subvencij in vmesne potrošnje. V letih 2014–2016 je konsolidacija namreč močno osredotočena na znižanje teh izdatkov, za kar pa bo v določenem delu potrebno zagotoviti spremembe zakonskih podlag. Poleg tega je ciljno zmanjšanje sredstev za zaposlene odvisno tudi od rezultata pogajanj s socialnimi partnerji, ki so še v teku. Trenutno predvideni ukrepi za zajezitev omenjenih kategorij izdatkov prav tako v preveliki meri ohranjajo doslej prevladujoč linearni pristop pri krčenju. Takšen pristop sicer lahko zagotovi načrtovane cilje, vendar pa ima hkrati veliko negativnih posledic (slabitev kakovosti delovanja javnih inštitucij, zagotavljanja javnih storitev, nestimulativen plačni sistem), za katere pa ni nakazanih rešitev. Na strani izdatkov so tveganja povezana tudi z možnostjo stabilizacije obresti na ravni, ki je načrtovana v PS 2014. Za stabilizacijo obresti do leta 2018 bo namreč ključno, da se konsolidacijska strategija v vseh letih izvaja v skladu z načrti in da ne pride do primanjkljajev, ki bi bili višji od predvidenih. Poleg tega pa je srednjeročno pomemben element konsolidacije privatizacija državnih podjetij, ki po letu 2016 prispeva k znižanju javnega dolga in s tem izdatkov za obresti. V kolikor bi tu prišlo do zastojev, bi bilo izrinjanje drugih izdatkov zaradi obresti še višje, kot je predvideno sedaj. Zaradi neopredeljenosti nekaterih ukrepov na

strani prihodkov in izdatkov obstaja tudi možnost, da načrtovana raven investicij v posameznih letih ne bo uresničena. Projekcije investicij v določeni meri namreč omogočajo nekaj manevrskega prostora za znižanje teh izdatkov, v primeru, da bi bilo oteženo doseganje načrtovane višine drugih izdatkov oz. prihodkov in s tem ciljnega primanjkljaja. Bi pa to okrnilo potencialno vlogo, ki bi jo državne investicije lahko imele pri spodbujanju gospodarske rasti.

Postopna odprava javnofinančnega primanjkljaja oz. srednjeročno oblikovanje presežka bo zajezila tudi naraščanje javnega dolga, velik izziv pa predstavlja njegovo načrtovano zniževanje prek izkupička iz privatizacije državnih podjetij. Povečanje dolga v zadnjih petih letih, ko je njegov delež glede na BDP narasel za 50 o. t. (na 71,7 % BDP) je Slovenijo v relativno kratkem obdobju od začetka gospodarske krize premaknilo iz skupine nizko zadolženih držav EU v skupino srednje zadolženih. Hitrost povečevanja dolga in s tem odplačil obresti na dolg v Sloveniji v relativno kratkem času, v kombinaciji s potrebnim fiskalnim naporom za znižanje primanjkljaja sektorja država, ustvarja močan pritisk na strukturo javnofinančnih izdatkov in na njihovo hitro prilagajanje. Zajezitev nadaljnje rasti dolga bo možna le z oblikovanjem javnofinančnih presežkov, PS 2014 pa poleg tega že po letu 2016 predvideva njegovo znižanje z uporabo prihodkov od privatizacije. Ocenjujemo, da to ne bi prispevalo le h konsolidaciji, vzdržnosti dolga in zmanjšanju izrivanja kategorij izdatkov, s katerimi bi lahko spodbudili gospodarsko rast, temveč bi posredno lahko vplivalo tudi na celotno ekonomsko aktivnost, preko izboljšanja korporativnega upravljanja in zmanjšanja fiskalnih tveganj, zato predstavlja eno od pomembnih komponent prihodnje ekonomske politike.

Na dolgi rok fiskalna tveganja in s tem izzivi izhajajo predvsem iz pričakovanega staranja prebivalstva in s tem povezano prilagoditvijo sistemov pokojninskega zavarovanja, zdravstva in dolgotrajne oskrbe. K visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ največ prispeva hitra rast pokojninskih izdatkov. Problem njihovega pokrivanja se pojavlja že zdaj in je v zadnjih letih zahteval vedno večji transfer iz državnega proračuna za pokojninsko blagajno, po letu 2020 pa se bo še zaostril. Zadnja pokojninska reforma je predvideno povečevanje izdatkov za pokojnine le malo odložila in znižala delež izdatkov v BDP za dobro odstotno točko. Študije opozarjajo tudi na nevzdržnost sedanjih politik v zdravstvu in na področju dolgotrajne oskrbe. Omejitev rasti izdatkov za zdravstvo je v zadnjih letih potekala večinoma z varčevalnimi ukrepi kot so umiritev rasti plač, cen zdravil in z odlaganjem investicij, ki pa z vidika dolgoročne vzdržnosti ne morejo biti uspešni. Zato bo tudi v zdravstvu izziv oblikovanje dolgoročnejših sistemskih sprememb, h katerim pa je treba pristopiti sočasno z ureditvijo dolgotrajne oskrbe in s spremembami pokojninskega sistema.

Pri uresničevanju zavez fiskalni politiki lahko pomaga tudi bolj robusten in kredibilen institucionalni okvir. Sloveniji v zadnjih letih ni uspelo izvesti okrepitve institucionalnega okvira, v katerem deluje javnofinančna politika. Maja 2013 je Državni zbor RS potrdil spremembo ustave, ki je bila dopolnjena z vključitvijo pravila o uravnoteženih javnih financah, čemur bi v roku šestih mesecev moral slediti tudi izvedbeni zakon. V povezavi s tem bi moral biti spremenjen tudi Zakon o javnih financah, ki bi prilagodil postopek sprejemanja oziroma spreminjanja proračuna države. Do takšnih sprememb še ni prišlo. Zaradi kredibilnosti države bo izvedbeni zakon čimprej potrebno sprejeti, pomembno pa je, da ta zakon upošteva nastop sedanjih izjemnih gospodarskih okoliščin. Glede na to, da se je priprava izvedbenega zakona glede fiskalnega pravila zamaknila, prav tako ni rešeno prihodnje delovanje Fiskalnega sveta, tj. neodvisne inštitucije, ki bi podajala oceno izvajanja načrtov fiskalne politike. Poleg te bo v prihodnjih letih potrebno okrepiti tudi delovanje drugih obstoječih inštitucij (javne uprave), katerih delovanje je bilo v zadnjih letih oslabljeno. Le tako bodo lahko postale kredibilen sogovornik v širšem evropskem prostoru (v okviru institucij EU), ki pridobiva vse večjo vlogo pri oblikovanju in sprejemanju politik, ki so sicer v nacionalni pristojnosti.

Literatura in viri

AMECO Database. (2014). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.

A Thematic Assessment Framework for Structural-Fiscal Reforms, January 2014. (2014). Bruselj: Evropska komisija.

Brown, J.D., J.S. Earle and A. Telegdy. (2004). Does Privatization Raise Productivity? Evidence from comprehensive panel data on manufacturing firms in Hungary, Romania, Russia and Ukraine. Discussion Papers MT-DP. 2004/25. Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

Clements B., Coady D., Gupta S. (2012). The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies. Washington: IMF. Pridobljeno na: https://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2012/health/healthcare.pdf
Commission staff working document: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Slovenia. (2014). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm.

Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Slovenia. (2013). Bruselj: Svet Evropske unije. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/slovenia_en.htm.

Country Fiche for the Ageing Working Group of the EPC. (September 2013). Ministry of finance Cyprus, Ministry of labour and social insurance Cyprus.

Donosnosti 10-letnih državnih obveznic. (2014). Pridobljeno na: http://www.bloomberg.com/.

Djankov, S. and P. Murrell. (2002). Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey. Journal of Economic Literature, 40 (3): 739–792.

2014 Draft budgetary plans of the Euro Area: Overal Assessment of the budgetary situation and prospects. (2013). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/communication_to_euro_area_member_states_2013_dbp_en.pdf

Estrin, S., J. Hanousek, E. Kočenda and J. Svejnar. (2009). The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies. Journal of Economic Literature, 47(3): 699-728.

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

Ekonomski izzivi 2013. (2013). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

European Council conclusions on completing EMU. (2012). Bruselj: Evropski svet. Pridobljeno na http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.

European Economic Forecast Spring 2014. (2014). European economy 3/2014. Bruselj: Evropska komisija.

European Parliament and Council back Commission's proposal for a Single Resolution Mechanism: a major step towards completing the banking union. (2014). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-77_en.htm.

Eurostat Portal Page. (2014). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/.

Evropska centralna banka. (2014). Frankfurt: Evropska centralna banka. Pridobljeno na: http://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.en.html.

Finančni načrt zavoda za leto 2013 in finančni načrt zavoda za leto 2014. (december 2012). Ljubljana: ZPIZ.

Jelić, R., R. Briston and W. Aussenegg. (2003). The choice of privatization method and the financial performance of newly privatized firms in transition economies. Journal of Business Finance and Accounting, 30(7-8): 905-940.

Kočenda, E. and J. Hanousek. (2009). State Ownership and Control in the Czech Republic. CESIFO Working Paper No. 2801. Center for Economic Studies (CES) at the University of Munich, Munich.

Letno poročilo 2013. (2014). Ljubljana: ZPIZ. Pridobljeno na: http://www.zpiz.si/wps/wcm/connect/8ab906004314b70e8aadce50c8f7103e/Letno+poro%C4%8Dilo+2013.pdf?MOD=AJPERES.

Majcen B., Čok M. (2014). Ocena dolgoročne javnofinančne vzdržnosti zdravstvenega sistema in možnih virov financiranja. Inštitut za ekonomska raziskovanja. Pridobljeno na: http://www.zav-zdruzenje.si/wp-content/uploads/2014/04/Studija.pdf.

Maisonneuve C., Martins O. (2013). A projection method for public health and long-term care expenditures. OECD Economic Department Working Papers No. 1048. OECD

Medeiros J. , Schwierz C. (2013). Estimating the drivers and projection long-term public health expenditure in the European Union: Baumol cost-disease revisited. European Economy. Economic Papers 507. October 2013. Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp507_en.htm.
MISSOC Comparative Tables Database. Stanje na dan 1.7.2013. Pridobljeno na: http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp.

Mueller, D. C. (2003). Public Choice III. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2014. (2014). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

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

Program stabilnosti (dopolnitev 2014). (2014). Ljubljana: Vlada RS.

Priporočilo Komisije z dne 5. 3. 2014 v zvezi z ukrepi, ki jih mora sprejeti Slovenija, da bi zagotovila pravočasno odpravo čezmernega primanjkljaja. (2014). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/slovenia_en.htm.

Report on public finances in EMU 2013. European Economy 4/2013. Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf.

Rojec, M. and J. Kušar. (2005). Tuja in državna lastnina ter kontrola podjetij v državah OECD (EU) in Sloveniji (Foreign and state ownership and control of enterprises in OECD (EU) countries). IB revija, 39(1-2): 101-106.

Rojec, M. (2014). A snapshot of the main ownership features of the slovenian corporate sector. IB Revija, 48(1): 43-59.

Schwan A. and Sail E. (2013). Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement ages and pension benefits to increases in longevity. European Commission, European economy Economic Papers 512, December 2013.

Simoneti, M., M. Rojec and A. Gregorič. (2004). Privatization, Restructuring, and Corporate Governance of the Corporate Sector. In M. Mrak, M. Rojec and C. Silva-Jauregui (eds.). Slovenia: From Yugoslavia to the European Union. Washington, D.C.: The World Bank. Str. 224-243.

SI-STAT podatkovni portal. (2014).Ljubljana: Statistični urad RS. Pridobljeno na: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp.
Sporočilo za javnost, Vlada prerazporedila sredstva splošne proračunske rezervacije. Vlada RS (23. 12. 2013). Pridobljeno na: http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/vlada_prerazporedila_sredstva_splosne_proracunske_rezervacije_43696/.
Spremembe finančnega načrta zavoda za leto 2014 in finančni načrt zavoda za leto 2015. (december 2013). Ljubljana: ZPIZ.

Stability Programme. Slovenia. Europe2020. Country-specific Recommendations. European Semester 2014: first documents. (April 2014). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_slovenia_sl.pdf .

Šušteršič, J. and M. Rojec. 2010. Nacionalni interes kot omejevanje ekonomske svobode (Constraining Economic Freedom in 'National Interest'). Naše gospodarstvo, 56(3-4): 61-73.

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

Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko. (2013). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/internal_market/finances/banking-union/single-supervisory-mechanism/index_en.htm.

Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2013 in 2014. Ljubljana: Uradni list RS, št. 104/2012.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1). Ljubljana: Uradni list RS, št. 109/06.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Ljubljana: Uradni list RS, št. 96/2012.

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

Povzetek

Razmere na trgu dela v EU in Sloveniji so še vedno precej slabše kot pred krizo. Padec gospodarske aktivnosti je sprožil prilagajanje evropskega trga dela, ki je v veliki meri potekalo z zmanjševanjem zaposlenosti. V letu 2013 je bila v povprečju EU stopnja delovne aktivnosti (prebivalstva v starosti 15-64 let) nižja za 1,6 o. t. kot v letu 2008. V Sloveniji je v tem obdobju je prišlo do bistveno večjega zmanjšanja stopnje delovne aktivnosti (za 5,3 o. t.) zaradi večjega padca gospodarske aktivnosti in strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva. V obdobju 2008-2013 so se številne države EU, med njimi tudi Slovenija, oddaljile od nacionalnih zaposlitvenih ciljev v okviru strategije EU-2020.

Na slabšanje razmer na trgu dela so se države odzvale z okrepitvijo aktivnih posegov in reformami inštitucij. Leta 2009 so vse države v EU 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. 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 blaženja razmer postala boj pasivna. Po zmanjšanju števila brezposelnih, vključenih v programe APZ, v letih 2011 in 2012, se je njihovo število v letu 2013 povečalo. Ker je s krizo sposobnost prilagajanja trga dela, na katero pomembno vplivajo inštitucije trga dela, postala zelo pomembna, so številne države izvedle tudi reforme institucij trga dela. V obdobju krize se je v EU povečalo število reform na področju varovanja zaposlitve, zavarovanja za primer brezposelnosti in aktivne politike zaposlovanja. Slovenija je v tem obdobju naredila več sprememb v zavarovanju za primer brezposelnosti. Spremembe v varovanju zaposlitve, ki so pomembne za prilagajanje zaposlenosti gospodarski aktivnosti, pa so bile uveljavljene v aprilu 2013.

V obdobju 2008–2013 so se v EU in pri nas močno poslabšale zaposlitvene možnosti predvsem mladih, moških in nizko izobraženih. Tako v Sloveniji kot v povprečju EU so se v obdobju krize nadpovprečno poslabšale zaposlitvene možnosti mladih in moških, na kar je vplival velik padec aktivnosti v gradbeništvu in predelovalnih dejavnostih. Slednje je vplivalo tudi na precejšnje zmanjšanje zaposlitvenih možnosti nizko izobraženih. Na veliko poslabšanje položaja mladih na trgu dela v EU je na eni strani vplivala nadpovprečna razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi (nepodaljševanje pogodb kot pogost način zmanjševanja števila zaposlenih v podjetjih). Na drugi strani pa imajo mladi zaradi pomanjkanja izkušenj v zaostrenih razmerah na trgu dela in ob skromnem povpraševanju pogosto manjše možnosti za zaposlitev. V Sloveniji je k temu prispevalo tudi zmanjšanje obsega študentskega dela, ki se je v obdobju 2008–2013 zmanjšalo za dobro tretjino, na kar je poleg manjšega povpraševanje po delu deloma vplivalo tudi povišanje koncesijske dajatve, precejšnje povečanje števila diplomantov v zadnjih letih in neusklajena sestava diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela.

Med glavnimi problemi trga dela v Sloveniji izstopata naraščanje dolgotrajne brezposelnosti in problemov mladih pri zaposlovanju. Zaradi nizke gospodarske aktivnosti in posledično manjših možnosti za zaposlitev vedno večji delež aktivnega prebivalstva dlje časa ostaja v brezposelnosti. V obdobju 2008–2013 se je stopnja dolgotrajne brezposelnosti več kot podvojila, zelo dolgotrajna brezposelnost pa skoraj potrojila, kar kaže na povečanje strukturnih problemov. Zaskrbljujoča je relativno visoka rast števila zelo dolgotrajno brezposelnih (več kot 24 mesecev) v zadnjih dveh letih, kar zmanjšuje možnosti za zmanjšanje brezposelnosti v prihodnjih letih, povečuje pa se tudi verjetnost prehoda brezposelnih v neaktivnost in migracij. Povečujejo se tudi problemi mladih pri zaposlovanju. Kljub visoki vključenosti mladih v izobraževanje sta se v obdobju 2008–2013 povečala delež brezposelnih mladih v celotni populaciji mladih (15–24 let) s 4,5 % v letu 2008 na 7,3 % v letu 2013 in delež mladih (15–24 let), ki niso niti v zaposlitvi niti v izobraževanju (t. i. NEET stopnja) s 6,5 % v letu 2008 na 9,3 % v letu 2012.

Pereč problem v Sloveniji ostajata tudi segmentacija trga dela in nizka stopnja delovne aktivnosti starejših. Na eni strani se segmentacija kaže kot visok delež začasnih zaposlitev med mladimi, ki je najvišji v EU. Večji del zaposlitev mladih predstavljajo zaposlitve za določen čas in druge oblike fleksibilnega zaposlovanja, pri čemer izstopa študentsko delo. Poleg segmentacije glede na tip zaposlitve je pri nas trg segmentiran tudi glede na starost zaposlenih. Tako kot stopnja delovne aktivnosti mladih (15–24 let) je nizka tudi stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki je najnižja v EU. K temu poleg učinkov zgodnjega upokojevanja v preteklosti prispevajo tudi nekatere ovire za zaposlovanje starejših, ki so lahko tudi posledica sistemskih razlogov. V letu 2013 uveljavljena pokojninska reforma bo prispevala k postopnem povišanju delovne aktivnosti starejših v prihodnjih letih. Na področju davčnih olajšav v primeru zaposlovanja oz. ohranjanja zaposlenosti starejših pa je potreben razmislek o njihovi višini, saj so v različnih zakonih različno opredeljene, in tudi smiselnost nekaterih izmed njih.

Spremembe regulacije trga dela v letu 2013 so bile usmerjene k zmanjšanju segmentacije in povečanju varne prožnosti. Aprila leta 2013 so stopili v veljavo novi Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) in spremembe Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A. Osrednji cilji sprememb so bili naslednji: (i) zmanjšanje segmentacije trga dela, (ii) povečanje fleksibilnosti in (iii) povečanje delovnopravnega varstva zaposlenih. Glavnina sprememb za zmanjšanje segmentacije se je nanašala na: (i) zmanjšanje razlike med stroški odpuščanja v primeru delavca z zaposlitvijo za določen in delavca z zaposlitvijo za nedoločen čas, (ii) poenostavljanje postopkov pri odpovedi zaposlitve za nedoločen čas in (iii) omejevanje možnosti veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas. S ciljem povečanja fleksibilnosti trga so bile sprejete spremembe v smeri zmanjšanja varovanja zaposlitve, ki zajemajo predvsem zmanjšanje odpravnin, skrajšanje odpovednih rokov in poenostavitve postopkov odpovedi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas. Uvedena je bila tudi možnosti začasnega in občasnega dela upokojencev, ki so jo delodajalci v začetnem obdobju uporabljali v skromnem obsegu, čeprav daje možnosti za večjo fleksibilnost.

Analiza kazalnikov trga dela kaže, da so lanske spremembe v regulaciji delovale v smeri zastavljenih ciljev. Spremembe na področju varovanja rednih zaposlitev, ki se je precej zmanjšala (pod povprečje OECD), so bile narejene v smeri zagotavljanja možnosti za večjo fleksibilnost. Nekoliko se je povečala stopnja realokacije brezposelnih, ki je kazalnik fleksibilnosti. Nove zaposlitve za nedoločen čas so po uveljavitvi sprememb naraščale hitreje kot nove zaposlitve za določen čas. Delež novih zaposlitev za nedoločen čas v skupnem številu novih zaposlitev se je v obdobju po uveljavitvi sprememb povečal, kar kaže spremembe v smeri zmanjševanja segmentacije. Lanske spremembe regulacije trga dela so bile narejene v pravi smeri, vendar je nujno potrebno nadaljnje spremljanje učinkov že izvedenih sprememb v regulaciji trga dela, saj je v relativno kratkem obdobju od uveljavitve težko natančno identificirati učinke sprememb. Povečanje deleža samozaposlenih in drugih oblik del po uveljavitvi spremembe ob zmanjšanju deleža oseb v delovnem razmerju kaže na potrebo po urejanju vprašanja ekonomsko odvisnih oseb in zahteva razmislek o smiselnosti in učinkovitosti različnih oblik davčnih spodbud za samozaposlovanje.

Za zmanjšanje segmentacije bo potrebna tudi drugačna ureditve študentskega dela. Lanske spremembe v regulaciji niso posegle na področje študentskega dela, čeprav je drugačna ureditev potrebna za zmanjšanje segmentacije. Smiselno bi bilo študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivali na poklicno pot študenta/dijaka, s čimer bi olajšali prehod iz izobraževanja v zaposlitev. Nujno potrebna pa je tudi vključitev študentskega dela v sistem socialnih zavarovanj. Hkrati pa je izziv iskanje rešitve, ki ne bo preveč omejila študentskega dela, saj bi to lahko močno poslabšalo kazalnike položaja mladih na trgu dela in hkrati omejilo možnosti za fleksibilnost delodajalcev.

Zaradi velikih strukturnih problemov na trgu dela je izziv tudi okrepitev in povečanje učinkovitosti programov APZ. Slovenija spada med države, ki imajo najmanjše izdatke za aktivno politiko zaposlovanja v primerjavi z BDP. Zato bi bilo ob naraščanju strukturnih problemov in stopnje tveganje revščine med brezposelnimi smiselno okrepiti izvajanje programov APZ in povečati njihovo učinkovitost. V letu 2013 se je sicer najbolj povečala stopnja vključenosti brezposelnih, starejših od 50 let, in nizko izobraženih v programe APZ. Vendar sta omenjeni stopnji še vedno relativno nizki. Ob naraščajoči zelo dolgotrani brezposlenosti bi bilo smiselno oblikovati in razširiti programe za preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost in programe usposabljanja na delovnem mestu, ki se v evalvacijah v drugih državah kažejo kot najbolj učinkoviti. Vsekakor je potrebno oblikovati sistem neodvisnih evalvacij učinkov posameznih programov APZ tudi pri nas in jih upoštevati pri izvajanju programov. 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 treba vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanja potreb delodajalcev po veščinah in znanjih na kratek in na daljši rok. Ker so spodbude za zaposlovanje mladih v različnih zakonih in programih APZ urejene drugače, je potreben razmislek o obliki in višini teh spodbud z vidika učinkovitosti. Za povečanje zaposlitvenih možnosti mladih je potrebno učinkovito izvajanje sheme Jamstvo za mlade v Sloveniji, ki je financirano z sredstvi za zaposlovanje mladih na ravni EU (Youth Garantee).

Pomembna izziva ekonomske politike na področju trga dela sta povečanje obsega delovne aktivnosti in zagotovitev večje sposobnosti prilagajanja spremenjenim gospodarskim razmeram. Za izboljšanje razmer na trgu dela je ključno okrevanje gospodarstva. Zato je poleg nadaljnjih strukturnih reform treba napore usmeriti v konsolidacijo javnih financ, učinkovito sanacijo bančnega sistema, ustvarjanje spodbudnega poslovnega okolja in privabljanje tujih investicij. Za izboljšanje konkurenčnosti pa bodo potrebne spremembe ne samo na področju delovnih razmerij, kamor so posegle lanske spremembe, ampak tudi na področju oblikovanja plač, vključno z minimalno plačo, in na področju obdavčitve dela, vključno z oblikovanjem ustreznih spodbud za delo.

Uvod

V Sloveniji se trg dela postopno prilagaja razmeram, ki jih je povzročila gospodarska kriza, in lanskim spremembam v regulaciji trga dela. Padec gospodarske aktivnosti je sprožil prilagajanje trga dela nižji ravni aktivnosti. Slovenija spada med države, kjer je bil padec gospodarske aktivnosti v obdobju 2008–2013 med največjimi. Temu se je trg dela v Sloveniji prilagodil predvsem z velikim zmanjšanjem zaposlenosti, ki je presegalo povprečje EU, a kljub temu ni bilo med največjimi v EU. Na to je po naši oceni vplival tudi sprejem ukrepov za ohranjanje delovnih mest, ki so bili v veljavi letu 2009 in 2010, in relativno močno varovanje zaposlitve, ki je bilo v veljavi vse do aprila 2013. V letu 2013 je Slovenija sprejela spremembe v regulaciji trga dela, ki zmanjšujejo varovanje zaposlitve in po uveljavitvi aprila 2013 vplivajo tudi na gibanja na trgu dela.

Na način in intenzivnost prilagajanja trga dela krizi vplivajo inštitucije trga dela. Med njimi se največkrat izpostavlja pomen varovanja zaposlitve oziroma različnih oblik fleksibilnosti, ukrepov aktivne politike trga dela, zavarovanja za primer brezposelnosti in načina določanja plač. Slovenija se je na slabšanje razmer na trgu dela v letih 2009 in 2010 odzvala z okrepljenim izvajanjem aktivne politike zaposlovanja. Aktivna politika zaposlovanja lahko tudi v obdobju gospodarske krize vpliva na povpraševanje po delovni sili s programi kreiranja delovnih mest in spodbud za zaposlovanje. Na drugi strani pa so programi izobraževanja in usposabljanja pomembni za pridobivanje novih znanj, ki lahko zmanjšajo neskladja na trgu dela in povečajo zaposljivost brezposelnih oseb. Zato lahko izvajanje aktivne politike zaposlovanja pozitivno vpliva na zaposlovanje brezposelnih oseb. Prilagajanje trga dela preko plač se je v Sloveniji začelo z zamudo, na kar je pomembno vplivala in uveljavitev novega plačnega sistema v javnem sektorju v letu 2008 in dvig minimalne plače v letu 2010. Za slovenski trg dela pa je bilo v obdobju krize značilno tudi relativno močno varovanje zaposlitve, ki je bilo zmanjšano še le s spremembami v regulaciji trga dela v aprilu 2013. Na trgu dela se po uveljavitvi sprememb v regulaciji kažejo nekatere spremembe, ki smo jih identificirali s pomočjo izbranih kazalnikov na trgu dela. Vendar je za natančno identifikacijo učinkov potrebno daljše obdobje od uveljavite (daljša časovna vrsta), ki bi omogočilo uporabo ekonometričnih metod, s katerimi bi lahko izločili druge vplive na spremembe na trgu dela.

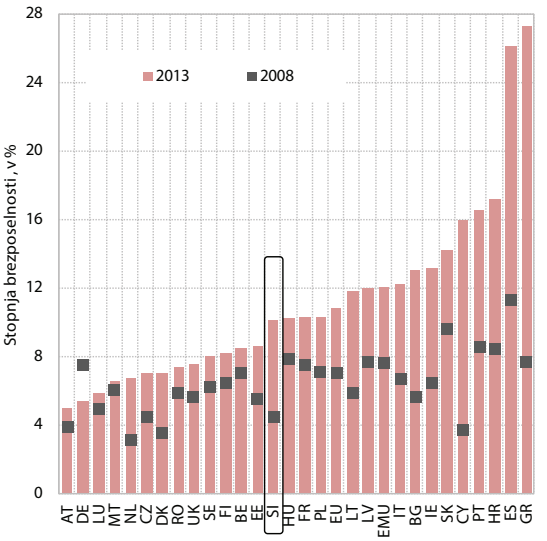
V prispevku prikazujemo spremembe stanja na trgu dela v obdobju krize in odziv politike trga dela v EU in v Sloveniji. V prvem poglavju prikazujemo spremembe na trgu dela v EU in Sloveniji. V drugem poglavju analiziramo politiko trga dela v Sloveniji in ocenjujemo njen neposreden prispevek k zmanjšanju registrirane brezposelnosti. V tretjem poglavju se osredotočamo na analizo gibanj na trgu dela letu 2013 z vidika učinkov sprememb v regulaciji trga dela na fleksibilnost in segmentacijo trga dela. Prispevek pa zaključujemo z izzivi, s katerimi se bo morala politika soočiti za izboljšanje razmer na trgu dela.

1 Spremembe stanja na trgu dela v obdobju 2008–2013

1.1 Spremembe na trgu dela v EU

Zaradi gospodarske krize so se razmere na trgu dela v EU po letu 2008 močno zaostrile. Po začetku krize v letu 2008 je do prve večje prilagoditve na trgu dela prišlo v začetku leta 2009. Ob znižanju gospodarske aktivnosti je večina držav članic sprejela ukrepe, s katerimi je začasno blažila 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). Po umiritvi v letu 2011 so se v letih 2012 in 2013 razmere na trgu dela v povprečju EU ponovno poslabšale zaradi upadanja oz. stagnacije gospodarske aktivnosti. V obdobju od 2008–2013 je bilo izgubljenih že 6,5 mio delovnih mest (EMU 5,3 mio.). V letu 2013 je stopnja brezposelnosti v povprečju EU znašala 10,8 %, kar je za 3,8 o. t. več kot leta 2008. V letu 2013 se je povečala za 0,4 o.t., a se je povečanje dogodilo predvsem v prvi polovici leta, medtem ko so se v drugi polovici leta razmere na trgu dela nekoliko umirile. Razlike v stopnji brezposelnosti med članicami pa so se v letu 2013 še povečale in odražajo različne hitrosti gospodarskega okrevanja in odzivanje trga dela na krizo. Stopnja delovne aktivnosti (starostna skupina 20–64 let) je leta 2013 v povprečju EU znašala 68,3 %, kar je za 2,0 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 v obdobju 2008–2013 precej povečale, še posebej znotraj evrskega območja, in odražajo različne učinke krize na posamezne države in razlike v mehanizmih prilagajanja (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).

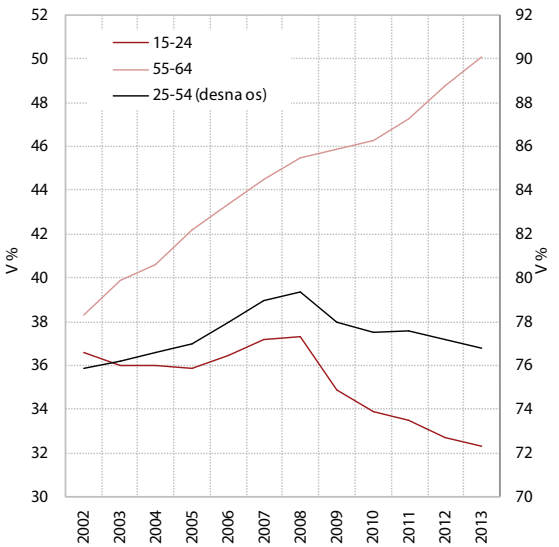
Slika 1: **Stopnje brezposelnosti v državah EU v letu 2008 in 2013**



Vir: Eurostat.

V obdobju 2008–2013 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 2013 znašala 23,4 % (EMU 24,0 %), kar je za 7,8 o. t więč kot leta 2008. V večini držav, ki jih je bančna in dolžniška kriza močno prizadela, in na Hrvaškem se je stopnja brezposelnosti mladih več kot podvojila, v Grčiji in Španiji pa je presegla 55,0 %. Problem zaposlovanja mladih 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, 2012). V nasprotju z drugimi starostnimi skupinami se je v celotnem obdobju stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) povečala za 4,6 o. t. na 50,1 %. Samo v zadnjih treh letih se je stopnja povečala za 3,8 o. t., kar je v predvsem posledica delovanja pokojninskih reform. Ob tem pa še naprej ostajajo velike razlike med posameznimi državami, predvsem med skandinavskimi (Švedska, Danska, Finska) in nekaterimi sredozemskimi državami (Grčija, Hrvaška, Malta) ter Slovenijo, ki ima najnižjo stopnjo med državami EU.

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



Vir: Eurostat.

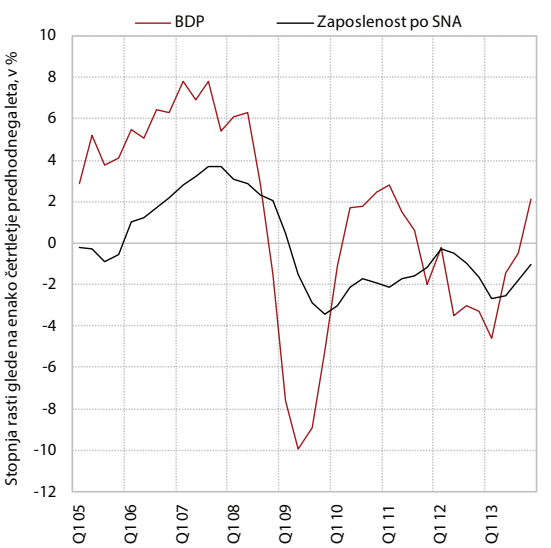
Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU se je v obdobju 2008–2013 povečala, pri čemer se je še posebej močno povečala zelo dolgotrajna brezposelnost[1]. Od začetka krize se je povečala raven dolgotrajne brezposelnosti v vseh državah EU, razen v Nemčiji, še posebej izrazito pa je bilo povečanje v državah, ki jih je kriza najbolj prizadela. V letu 2013 je bilo v EU brez zaposlitve več kot 12 mesecev 5,1 % (EMU 6,0 %) aktivnega prebivalstva, najbolj pa se je povečala med mladimi in tistimi z nizko izobrazbo. V celotnem obdobju se je stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU povečala za 2,5 o. t., kljub umirjanju razmer na trgu dela pa se je njeno povečevanje nadaljevalo tudi v drugi polovici leta 2013. Delež dolgotrajno brezposelnih v skupnem številu brezposelnih v EU je leta 2013 znašal 47,5 %, kar je 10,3 o. t. več kot leta 2008, od tega je povečanje v letu 2013 znašalo 2,9 o. t. Na naraščanje strukturnih problemov v več državah kaže tudi povečevanje stopnje zelo dolgotrajne brezposelnosti, ki se še naprej povečuje in se je v povprečju EU skoraj podvojila.[2]

[1] O zelo dolgotrajni brezposelnosti govorimo, ko je oseba brezposelna dve leti in več.
[2] V letu 2013 je znašala 2,9 %, kar je za 1,4 o. t. več kot leta 2008.
[3] Do tega pojava je prišlo zlasti v storitvenih dejavnostih, kjer je odpuščanje in kasnejše zaposlovanje in uvajanje zaposlenih zaradi višjega in specifičnega človeškega kapitala za podjetja dražje.

1.2 Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obobju 2008-2013

Zaradi gospodarske krize se je zaposlenost v Sloveniji v obdobju 2008–2013 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 močno zmanjšalo. Leta 2013 je bilo njihovo število (po statističnem registru) za okoli 85 tisoč oseb ali 9,7 % manjše kot leta 2008. Do zmanjševanja števila delovno aktivnih je prišlo le v dejavnostih zasebnega sektorja, kjer je bilo leta 2013 delovno aktivnih 93 tisoč oz. 13,1 % manj oseb kot v letu 2008. V tem obdobju se je njihovo število relativno najbolj zmanjšalo v gradbeništvu (za 38,3 %) in predelovalnih dejavnostih (za 20,1 %), kjer je bil padec aktivnosti tudi največji. V drugih dejavnostih je bilo zmanjševanje zaposlenosti glede na padec aktivnosti nekoliko manjše, pri čemer je prišlo do pojava kopičenja delovne sile[3] (ang. Labour hoarding). Na drugi strani pa se zaposlenost v dejavnostih javnih storitev večino obdobja 2008-2013 ni prilagajala gospodarskim razmeram, saj se je povečala. Zmanjševati se je sicer nekoliko začela šele v lanskem letu (2013), zlasti zaradi ukrepov javnofinančne konsolidacije, v celotnem obdobju pa se je število delovno aktivnih povečalo za okoli 8 tisoč oseb oz. za 5,0 %. Na to je vplivalo tudi usmerjenost ukrepov za obvladovanje mase plač v sektorju države na višino plač in ne tudi na zmanjševanje zaposlenosti.

Slika 3: **Gospodarska rast in zaposlenost**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

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

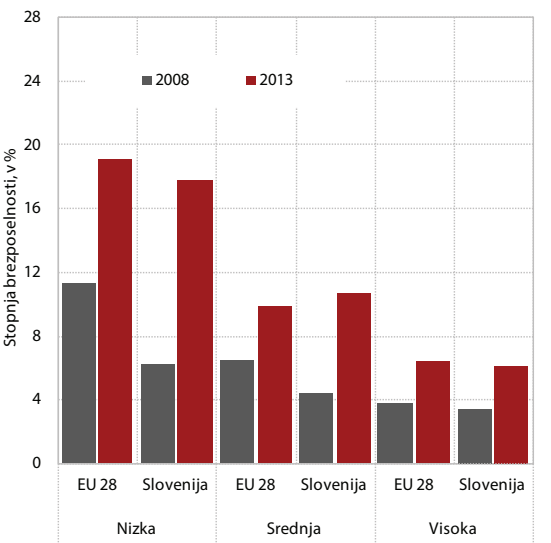
	Slovenija				EU			
	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-64 let	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-64 let
2008	38,4	86,8	32,8	68,6	37,3	79,4	45,5	65,7
2009	35,3	84,8	35,6	67,5	34,9	78	45,9	64,5
2010	34,1	83,7	35,0	66,2	33,9	77,5	46,3	64,0
2011	31,5	83,1	31,2	64,4	33,5	77,6	47,3	64,1
2012	27,3	83,3	32,9	64,1	32,7	77,2	48,8	64,1
2013	26,5	81,9	33,5	63,3	32,3	76,8	50,1	64,1

Vir: Eurostat.

Padec delovne aktivnosti je bil v Sloveniji večji kot v povprečju EU, kar je posledica večjega padca gospodarske aktivnosti in strukturnih slabosti gospodarstva. Stopnja delovne aktivnosti se je v obdobju 2009–2011 zniževala hitreje kot v povprečju EU. Medtem ko stopnja delovne aktivnosti v EU od leta 2011 ostaja nespremenjena, se je v Sloveniji nadalje zmanjševala. Od leta 2008, ko je dosegla svojo najvišjo raven (68,6 % v starostni skupini 15-64 let) in precej presegala povprečje EU, se je do leta 2013 znižala na 63,3 %, kar je nekoliko manj kot v povprečju EU (64,1 %). Podobno kot v EU je bilo tudi v Sloveniji zaradi velike prizadetosti gradbeništva in predelovalnih dejavnosti zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti večje za moške kot za ženske.[4] Tudi stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji povečala bolj kot v povprečju EU.[5] Večje poslabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji v primerjavi z EU je povezano z večjim padcem gospodarske aktivnosti zaradi strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva.

Stopnja delovne aktivnosti se je v obdobju 2008–2013 močno znižala med nizko izobraženimi. Stopnja delovne aktivnost nizko izobraženih, ki je bila v letu 2008 42,9-odstotna, se je do leta 2013 znižala na 33,7 %, kar je v veliki meri posledica padca aktivnosti v predelovalnih dejavnostih[6] in gradbeništvu, kjer je zaposlena skoraj polovica nizko izobražene delovne sile. Podobno veliko je bilo znižanje stopnje delovne aktivnosti srednje izobraženih.[7] Stopnja delovne aktivnosti visoko izobraženih se je v omenjenem obdobju znižala najmanj, deloma tudi zaradi manjšega padca aktivnosti v panogah, ki zaposlujejo visoko izobraženo delovno silo (javne storitve, strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti) in zaradi večje verjetnosti »kopičenja delovne sile« oz. ohranjanja zaposlitev (ang. labor hoarding) v teh panogah. Njihova stopnja delovne aktivnosti se je od leta 2008 s 87,5 % do leta 2013 znižala na 82,4 %. Kot je razvidno iz slike 4, se je stopnja brezposelnosti visoko izobraženih v obdobju 2008–2013 povečala precej manj kot stopnja brezposelnosti nizko izobraženih.

Slika 4: **Stopnja anketne brezposelnosti po izobrazbenih skupinah, v Sloveniji in EU**



Vir: Eurostat.

Poslabšanje položaja na trgu dela je bilo tudi pri nas najbolj izrazito pri mladih. Stopnja delovne aktivnosti mladih (15–24 let) v Sloveniji v obdobju 2008–2013 zmanjšala za 11,9 o. t (glej tabelo 1). Na drugi strani se je stopnja brezposelnosti mladih podvojila in bila dvakrat višja kot med odraslimi. Delež mladih v starosti 15–24 let, ki so brezposelni, se je povečal s 4,5 % v letu 2008 na 7,3 % v letu 2013 (glej tabelo 2). Ob padcu gospodarske aktivnosti so mladi velikokrat tisti, ki se jim položaj na trgu dela poslabša bolj kot ostalim starostnim skupinam. V Sloveniji se je položaj mladih poslabšal bistveno bolj kot v povprečju EU. To

[4] Stopnja delovne aktivnosti moških (15-64 let) se je od leta 2008, ko je dosegla 72,7 % (blizu povprečja EU), znižala na 67,1 % (pod povprečje EU). Stopnja delovne aktivnosti žensk pa je leta 2013 znašala 59,2 %, kar je za 5 o. t. manj kot leta 2008.

[5] V Sloveniji je stopnja brezposelnosti leta 2013 znašala 10,1 %, kar je za za 5,7 o. t. več kot leta 2008, v povprečju EU pa se je povečala s 7,0 % v letu 2008 na 10,8 % v letu 2013.

[6] Do velikega padca aktivnosti in zaposlenosti je prišlo v nizko tehnoloških predelovalnih dejavnosti.

[7] Ta je bila v letu 2008, ko je bila tudi nad povprečjem EU, 72,0-odstotna, do leta 2013 pa se je znižala na 64,6 % in padla pod evropsko povprečje.

Tabela 2: **Delež populacije mladih (v starosti 15–24 let), ki so brezposleni, in NEET stopnje v Sloveniji in EU, v %**

	delež mladih brezposelnih v populaciji v starosti 15–24 let		NEET stopnja (15–24 let)	
	Slovenija	EU	Slovenija	EU
2008	4,5	6,9	6,5	10,9
2009	5,6	8,7	7,5	12,4
2010	5,8	9,0	7,1	12,8
2011	5,9	9,1	7,1	12,9
2012	7,1	9,7	9,3	13,1
2013	7,3	9,8	n.p.	n.p

Vir: Eurosta, preračuni UMAR.
Opomba: n.p- ni podatka

je posledica strukturnih težav slovenskega trga dela, kot je velika razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi, ki jih podjetja v času krize niso podaljševala. Na poslabšanje položaja mladih je vplivalo tudi splošno skromno povpraševanje po delu in majhno število prostih delovnih mest, kjer imajo mladi zaradi pomanjkanja delovnih izkušenj pogosto tudi manjše možnosti za zaposlitev. Zmanjšal se je tudi obseg študentskega dela, ki predstavlja pomemben del delovne aktivnosti mladih (a zelo fleksibilno in manj varno obliko dela).[8]

Na poslabšanje položaja mladih na trgu dela kaže tudi povečanje deleža mladih, ki niso , ki niso niti zaposleni niti niso vključeni v izobraževanje ali usposabljanje ***(t. i. stopnje NEET stopnja***). Poleg brezposelnosti se je v Sloveniji v obdobju 2008–2013 povečal tudi delež mladih, ki niso niti , ki niso niti zaposleni niti niso vključeni v izobraževanje ali usposabljanje (t.i. NEET stopnja). Kljub visoki vključenosti mladih v izobraževanje se je delež mladih v starosti 15–24 let, ki niso niti zaposleni niti niso vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, v obdobju 2008–2013 povečal s 6,5 % na 9,3 %.

Na povečanje brezposelnosti mladih je poleg krize vplivalo tudi pomanjkanje povezave med vpisom v šolanje in potrebami delodajalcev. Z vidika potreb trga dela je neustrezna tudi struktura diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja, saj ni usklajena s potrebami trga dela, kar je skupaj z velikim povečanjem števila diplomantov vplivalo na poslabšanje položaja mladih na trgu dela. V razmerah skromnega povpraševanja in povečanja obsega vstopanja diplomantov bolonjskega programa na trg dela se je v obdobju 2008–2013 skoraj podvojila stopnja brezposelnosti terciarno izobraženih, ki je v letu 2013 znašala 6,1%. Vstopanje mladih na trg dela v času visoke brezposelnosti lahko izrazito negativno vpliva na njihove možnosti za zaposlitev tudi ob kasnejšem okrevanju gospodarstva. Mladi z dlje časa trajajočo brezposelnostjo so tudi negativno zaznamovani v očeh potencialnih delodajalcev, na poslabšanje kasnejših možnosti za zaposlitev pa vpliva še pomanjkanje izkušenj, ki bi jih mladi pridobili, če bi bili v tem času zaposleni. Zaradi naštetih dejavnikov se povečuje verjetnost in obseg bega možganov. To zahteva učinkovito izvajanje sheme Jamstvo za mlade (Youth Garantee), ki bi morala zmanjševati težave mladih pri zaposlovanju. Ker so spodbude za zaposlovanje mladih v različnih zakonih in programih APZ urejene drugače, je potreben razmislek tudi o obliki in višini teh spodbud. Hkrati pa je treba spremljati tudi njihovo učinkovitost.

Tabela 3: **Stopnja brezposelnosti v Sloveniji in EU glede na starost, v %**

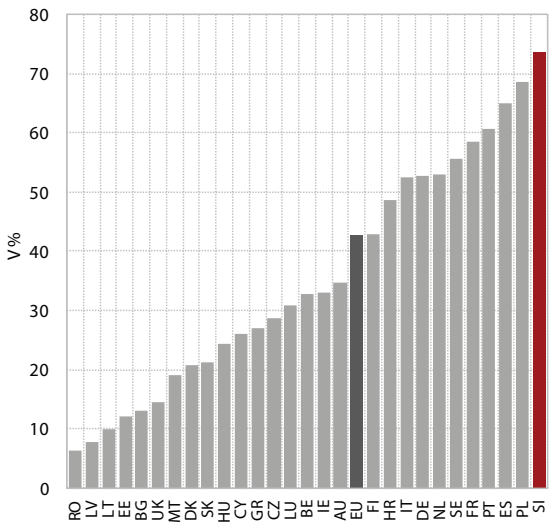
	Slovenija				EU			
	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-74 let	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-74 let
2008	10,4	3,7	4,0	4,4	15,6	6,1	5,1	7,0
2009	13,6	5,3	3,6	5,9	19,9	7,9	6,3	8,9
2010	14,7	7,0	4,0	7,3	21,0	8,6	6,9	9,6
2011	15,7	7,8	6,3	8,2	21,4	8,7	6,8	9,6
2012	20,6	8,3	6,2	8,9	22,9	9,5	7,3	10,5
2013	21,6	9,7	7,0	10,1	23,3	10,0	7,6	10,8

Vir: Eurostat.

[8] Obseg študenstkega dela je bil leta 2013 za 36,4 % manjši kot leta 2008.

Starostna segmentacija trga dela je v Sloveniji vrsto let pereč problem. Mladi so v večini držav nadpovprečno izpostavljeni začasnim zaposlitvam, vendar je v Sloveniji ta problem še posebej močno prisoten. Slovenija ima najvišji delež začasno zaposlenih mladih (15–24 let) v EU. V letu 2013 je delež začasnih zaposlitev v skupni zaposlenosti mladih v starosti 15–24 let v Sloveniji znašal 73,2 %, v povprečju EU pa 42,7 %. To je posledica obstoja študentskega dela, ki je davčno in proceduralno privlačno za delodajalce, saj omogoča hitro prilagajanje povpraševanju po delu. Poleg tega smo imeli do leta 2013 relativno močno varovanje redne zaposlitve, kar lahko med državami primerjamo s pomočjo indeksa varovanja zaposlitve, ki so ga razvili strokovnjaki OECD (več glej poglavje 3.2). Študentsko delo v Sloveniji predstavlja pomemben del delovne aktivnosti mladih[9] in povzroča segmentacijo trga dela, saj predstavlja skoraj 80 % začasnih zaposlitev mladih. Podobno tudi močno varovanje rednih zaposlitev, ki je bilo v Sloveniji zmanjšano v letu 2013, praviloma povečuje uporabo začasnih zaposlitev in povzroča segmentacijo trga dela (več glej poglavje 3.1).

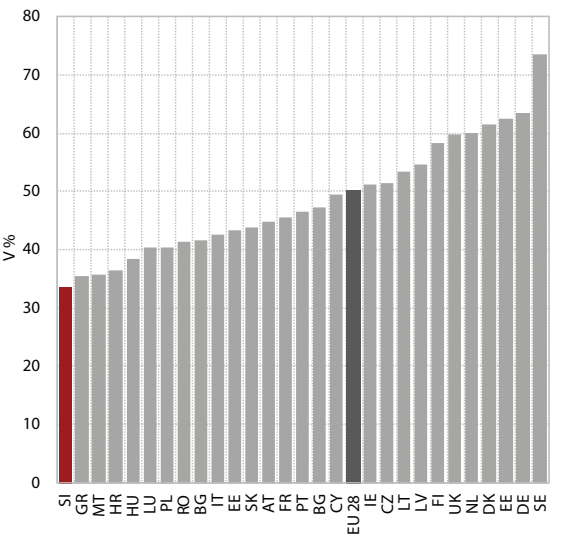
Slika 5: **Delež začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah mladih (15–24 let) v državah EU v letu 2013, v %**



Vir: Eurostat.

Slovenija ima najnižjo stopnjo delovne aktivnosti starejših, ki jo bo v prihodnjih letih povišala sprejeta pokojninska reforma, ki je začela veljati v začetku leta 2013. 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 % kot posledica strukturnega demografskega učinka in pokojninske reforme iz leta 2000 (predvsem pri ženskah). Stopnja delovne aktivnosti starejših se je v letu 2011 precej znižala (na 31,2 %), kar bi lahko bilo povezano z velikimi zmanjšanjem zaposlenosti starejših konec leta 2010 zaradi pokojninske reforme, ki je bila sprejeta leta 2010 in potem razveljavljena na referendumu. V zadnjih dveh letih se je stopnja ponovno povišala in tako leta 2013 (33,5 %) presegla raven pred krizo (glej tabelo 1). V letu 2013, ko je prvo leto veljala nova pokojninska reforma, se je stopnja povečala za 0,6 o. t., vendar je še vedno najnižja v EU. Pokojninska reforma, ki je začela veljati v začetku 2013, bo s podaljševanjem obdobja delovne aktivnosti (prek povišanja in izenačenja upokojitvene starosti med moškimi in ženskami) nadalje povišala stopnjo delovne aktivnosti starejših v prihodnjih letih.

Slika 6: **Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) v letu 2013 v državah EU**



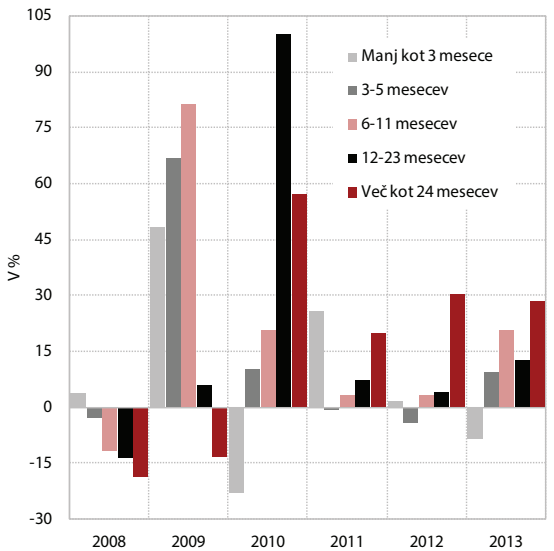
Vir: Eurostat.

Strukturna brezposelnost se po letu 2009 povečuje, več kot polovica brezposelnih je že dolgotrajno brezposelnih. Zaradi nizke gospodarske aktivnosti in posledično manjših možnosti za zaposlitev vedno večji delež aktivnega prebivalstva dlje časa ostaja v brezposelnosti. Naraščanje stopnje dolgotrajne in zelo dolgotrajne brezposelnosti kaže na povečanje strukturnih problemov na trgu dela. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je v obdobju 2008–2013 več kot podvojila in v letu 2013 znašala 5,2 %. Tudi stopnja zelo dolgotrajne brezposelnosti se je v tem času več kot podvojila in bila lani 2,9-odstotna in se izenačila s povprečjem EU, za katerim je pred krizo precej zaostajala. Delež dolgotrajno brezposelnih po letu 2009 hitro narašča in je v letu 2013 po podatkih ankete o delovni sili znašal 51,0 % (za 20,9 o. t. več

[9] Delež delovne aktivnosti mladih preko študentskih servisov v skupni delovni aktivnosti mladih je leta 2013 znašal 46,2 %

kot leta 2009). Zaskrbljujoča pa je relativno visoka rast števila zelo dolgotrajno brezposelnih (več kot 24 mesecev) v zadnjih dveh letih, kar zmanjšuje možnosti za zmanjšanje brezposelnosti v prihodnjih letih, povečuje pa se tudi verjetnost prehoda brezposelnih v neaktivnost. To kaže tudi na pomembnost reševanje problema dolgotrajne brezposelnosti za izboljšanje razmer na trgu dela.

Slika 7: **Rast števila brezposelnih po trajanju brezposelnosti v Sloveniji**



Vir: Eurostat.

Rast plač v zasebnem sektorju se je v obdobju krize upočasnila, kljub temu pa so se plače krizi prilagodile manj kot zaposlenost (vpliv minimalne plače). 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.[10] 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[11] in spremenjena sestava zaposlenih zaradi odpuščanj zaposlenih s pretežno nizkimi plačami.[12] Brez dviga minimalne plače in ob nespremenjeni sestavi zaposlenosti bi bila rast plač zasebnega sektorja v obdobju 2009–2012 več kot prepolovljena oz. povprečno letno nižja za okrog 1,5 o. t.[13] Če opustimo ta dva dejavnika, je bila odzivnost plačne politike zasebnega sektorja na krizo precejšnja. V skladu s teorijo pa bi lahko bila odzivnost še večja, če bi bil sistem oblikovanja plač urejen pretežno na ravni podjetniških in ne ravni panožnih kolektivnih pogodb. V letu 2012 in prvi polovici leta 2013 je bruto plača v zasebnem sektorju, ob ponovnem zastoju gospodarske aktivnosti in težnjah podjetij po ohranjanju konkurenčnega položaja, ostala nominalno skoraj nespremenjena, od sredine lanskega leta pa se znova krepi, še zlasti v industriji.

Tabela 4: **Rast povprečne bruto plače na zaposlenega, 2006–2013**

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
2013	-0,2	0,6	-1,3	-2,5	-2,0	-1,2	-3,0	-4,3

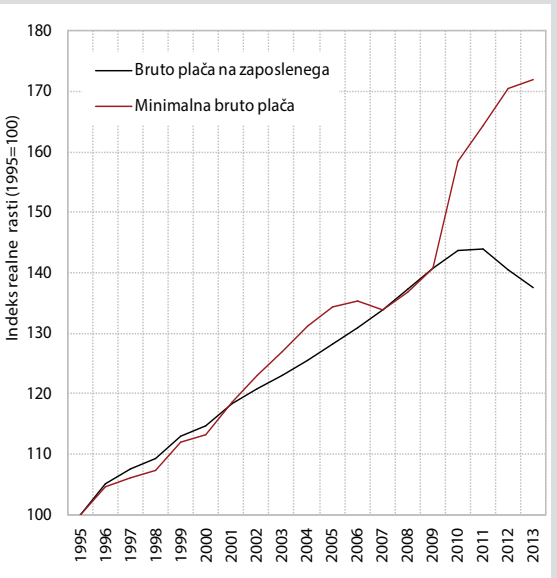
Vir: SURS.

[10] Rast plač v zasebnem sektorju je v obdobju 2009–2013 izhajala le iz rasti osnovne plače, prispevka k rasti iz nadurnih in izrednih izplačil pa sta bila negativna.
[11] 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.
[12] 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.
[13] V letih 2009, 2011 in 2012 bi bila po naši oceni nižja za okrog 0,9 o. t., v letu 2010 (dvig minimalne plače) pa za 3,5 o. t.

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

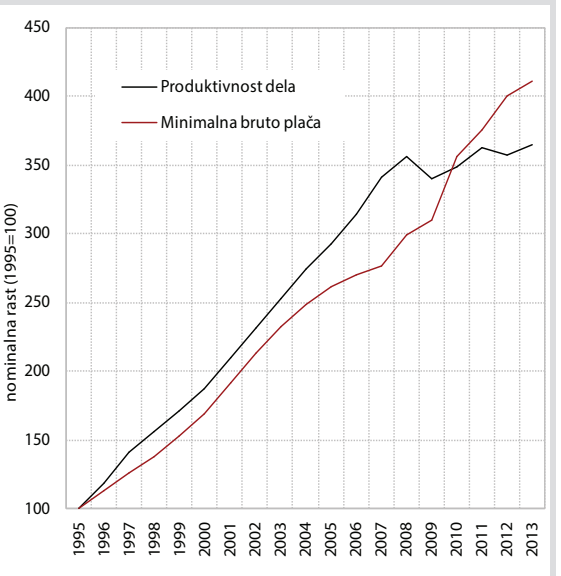
Po razmerju med minimalno in povprečno bruto plačo, ki se je v Sloveniji v zadnjih štirih letih močno povečalo, se uvrščamo v sam vrh članic EU. Rasti minimalne in povprečne bruto plače sta bili v povprečju obdobja 1996–2009 povsem izenačeni, dvig minimalne plače v letu 2010 (nov Zakon o minimalni plači) in kriza pa sta privedla do občutnega razkoraka v njuni rasti. Posledično se je razmerje med njima povečalo z 41,2 % v letu 2009 na 51,4 % v letu 2013. Podobno visoko razmerje ima poleg nas le še Grčija (2011; 50,1 %), v drugih članicah pa se giblje med 31 % in 48 %. Po zadnji zakonski spremembi minimalne plače se je močno povečal tudi delež prejemnikov minimalne plače med vsemi zaposlenimi (s 3,0 % v 2009 na 8,6 % v 2013), hkrati pa je rast minimalne bruto plače celotno obdobje krize presegala rast produktivnosti dela dejavnosti zasebnega sektorja, merjeno z dodano vrednostjo na zaposlenega.

Slika 8: **Rast minimalne in povprečne bruto plače**



Vir: SURS, MDDSZ, preračuni UMAR.

Slika 9: **Rast minimalne plače in produktivnosti dela v dejavnostih zasebnega sektorja**



Vir: SURS, MDDSZ, preračuni UMAR.

Ob enem največjih znižanj gospodarske aktivnosti v EU v času krize je Slovenija beležila največje zvišanje minimalne plače, kar je ustvarjalo pritiske na stroškovno konkurenčnost gospodarstva in izgubo delovnih mest. V obdobju od začetka krize je minimalna plača v nekaterih članicah ostala nespremenjena tudi več let (v Belgiji, Bolgariji, Estoniji, Litvi, Latviji, Španiji, na Irskem in Portugalskem), v sedmih pa se je v posameznih letih celo znižala (na Hrvaškem, Češkem, Poljskem, v Grčiji, Romuniji, Madžarski in Združenem Kraljestvu). V približno polovici članic se je minimalna plača v času krize (2008–2013) ob znižanju gospodarske aktivnosti realno znižala. V Sloveniji je bilo njeno realno zvišanje v tem obdobju največje, 28,7-odstotno, kar je sicer 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 (več glej Brezigar in drugi (2010) in UMAR (2012)).

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. Začetek krize je sovpadel z začetkom izvajanja več let načrtovane plačne reforme, ki naj bi odpravila plačna nesorazmerja med posameznimi poklicnimi skupinami v sektorju. Posledično je bila rast plač razmeroma visoka prav na začetku krize. 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. Z uvedbo še ostrejših varčevalnih ukrepov, ki so bili potrebni zaradi poslabšanja javnofinančnega položaja, se je povprečna bruto plača v državnem sektorju v letih 2012 in 2013 nominalno znižala. Na 2,2-odstotno znižanje v letu 2012 je odločilno vplivalo znižanje plač javnim uslužbencem sredi leta zaradi uveljavitve ZUJF,[14] do lanskega nadaljnega znižanja (-2,5 %) pa je privedla celoletna veljava ZUJF in novo dogovorjeni ukrepi iz sredine leta 2013.[15] Poleg znižanja plač v državnem

[14] Plače so se junija vsem javnim uslužbencem znižale za 8 %, obenem sta se jim izplačali zadnji dve četrtini odprave plačnih nesorazmerij. Neto učinek obeh ukrepov je bilo približno 3-odstotno znižanje bruto plače na zaposlenega.

[15] Ukrepi so zajemali znižanje osnovnih plač (delno linearno, delno progresivno, v povprečju za okoli 1,3 %), ukinitev povečanega dodatka za ženske za delovno dobo nad 25 let in prepolovitev dodatka za specializacijo, magisterij in doktorat.

sektorju se je v zadnjih dveh letih nekoliko umirila tudi rast plač v javnih družbah. Podobno kot pri prilagajanju zaposlenosti je tudi na področju prilagajanja plač kriznim razmeram javni sektor s prilagajanjem začel kasneje kot zasebni sektor.

Varčevalni ukrepi plačne politike državnega sektorja so bili v času krize usmerjeni predvsem na višino plač in manj na omejevanje zaposlovanja, kar deluje delmotivacijsko in povzroča težave pri zagotavljanju kakovostnih storitev. Zmanjševenje zaposlovanja je prav tako kot višina plač pomemben dejavnik pri določanju mase plač, kar kaže njeno gibanje v zasebnem sektorju. Zmanjšanje zaposlenosti v zasebnem sektorju v času krize je skupaj z upočasnjeno rastjo plač privedlo do znižanja mase bruto plač, ki je bila v letu 2013 nominalno za 3,6 % nižja kot v letu 2008. V enakem obdobju je bila v sektorju država za 8 % večja, kar je v veliki meri posledica naraščanja zaposlenosti, saj so bili varčevalni ukrepi usmerjeni predvsem na višino plač. Tako je od aprila 2009 ukinjeno 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 v letu 2013 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 zmanjšujejo motivacijo. Hkrati pa se je tudi zaradi linearnosti ukrepov na področju plač začel pojavljati poblem zagotavljanja kakovostnih storitev.

2 Politika trga dela v Sloveniji v obdobju 2008–2013

Na slabšanje razmer na trgu dela se je Slovenija na začetku krize 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.[16] Največ delovno aktivnih je bilo vključenih v obe omenjeni shemi (skrajševanja delovnega časa in čakanja na delo) sredi leta 2009 (okoli 4,8 % vseh delovno aktivnih) (več glej UMAR, 2011). Obe shemi sta se iztekli konec leta 2010. Število vključenih v programe APZ se je v letu 2009 in 2010 povečalo in bllo za 145 % večje kot leta 2008. Po zmanjšanju števila vključenih v programe APZ v letih 2011 in 2012 se je število v letu 2013 ponovno povečalo.

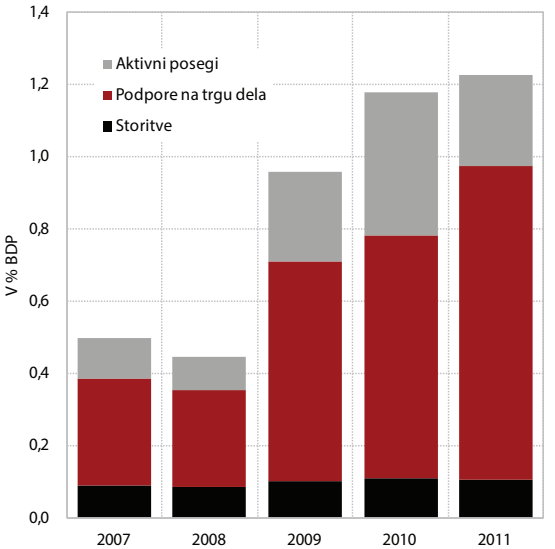
Slovenija podpira politiko trga dela, predvsem aktivne posege s precej manj finančnimi sredstvi kot v povprečju EU. V letu 2011 (zadnji mednarodno primerljivi podatki) so v Sloveniji skupni izdatki za politiko trga dela znašali 1,2 % BDP, v povprečju EU pa za okoli polovico več kot (1, 9 % BDP). Zaostanek Slovenije za povprečjem EU se je v obdobju 2008–2011 znižal zaradi stalnega povečevanja izdatkov v Sloveniji in zmanjšanja v povprečju EU. Zaostanek Slovenije za povprečjem EU je bil v letu 2011 pri izdatkih za aktivne posege[17] večji kot zaostanek pri izdatkih za podpore na trgu dela.[18] Kljub povečanju izdatkov za aktivne posege v obdobju 2008–2011 Slovenija še vedno sodi med tretjino držav z najnižjimi izdatki za aktive posege. V strukturi izdatkov za aktivne posege Slovenija najbolj zastaja za povprečjem EU po izdatkih za izobraževanje in usposabljanje, presega pa povprečje EU na področju izdatkov za neposredno ustvarjanje delovnih mest in za začetne spodbude, kar z vidika potrebnega povečanja zaposljivosti dolgotrajno brezposelnih ni ustrezno.

[16] 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«.

[17] V letu 2011 je Slovenija za aktivne posege namenila 0,25 % BDP, v povpreju EU pa 0,49 % BDP.

[18] V letu 2011 je Slovenija za podpore na trgu dela namenila 0,87 % BDP, v povprečju EU pa je bilo namenjenih 1,2 % BDP.

Slika 10: **Celotni izdatki za politiko trga dela* v Sloveniji, v % BDP**



Vir: Eurostat.
Opomba*: Po definiciji Eurostata izdatke za politiko trga dela predstavljajo: (i) **storitve na trgu dela,** ki obsegajo vse aktivnosti uradov za zaposlovanje, skupaj s katerimi koli drugimi javno financiranimi storitvami za iskalce zaposlitve; (ii) **aktivni posegi** ***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.

Po zmanjšanju števila vključenih v aktivne posege na trgu dela v letih 2011 in 2012 se je njihovo število v letu 2013 povečalo. Število vključenih v ukrepe aktivne politike zaposlovanja (APZ) oz. za aktivne posege na trgu dela 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 povečali, je število brezposelnih oseb, vključenih v programe APZ, močno upadlo. To se kaže tudi v zmanjšanju deleža brezposelnih, vključenih v aktivne programe politike zaposlovanja, ki se je v letu 2013 po zmanjšanju ponovno poveča (glej tabela 5). Kljub povečanju vključenosti brezposelnih v programe izobraževanja in usposabljanja je bil delež vključenih v te programe relativno nizek (nižji kot v pred kriznih letih), kar ni ustrezno z vidika strukturnih neskladij in potrebnega povečevanja zaposljivosti brezposelnih v obdobju postopnega okrevanja gospodarstva. Predvsem krajši programi izobraževanja in usposabljanja (na primer programi usposabljanja na delovnem mesti) pa sodijo med najučinkovitejše posege na trgu dela (Martin in Grubb (2001).

V letu 2013 se je najbolj povečal delež vključenih starejših in nizko izobraženih, kar je lahko ugodno 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

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Usposabljanje in izobraževanje	19,4	20,5	24,9	28,7	15,6	11,2	15,7
Spodbude za zaposlovanje	0,6	1,6	5,2	4,3	2,5	1,7	4,1
Kreiranje delovnih mest	5,0	7,2	5,6	6,7	2,8	6,0	4,9
Spodbujanje samozaposlovanja	0,6	7,7	12,6	19,4	14,2	7,5	9,3
Skupaj	25,7	37,1	48,3	59,2	35,0	26,5	33,9
Vseživljenjska karierna orientacija	8,2	8,9	11,4	11,8	9,2	8,2	14,3

Vir: ZRZS, preračuni UMAR.
Opomba:*Stopnja vključenosti predstavlja razmerje me število vključenih brezposelnih in povprečnim številom brezposelnih.

Tabela 6: **Stopnja vključenosti brezposelnih v programe APZ, v %**

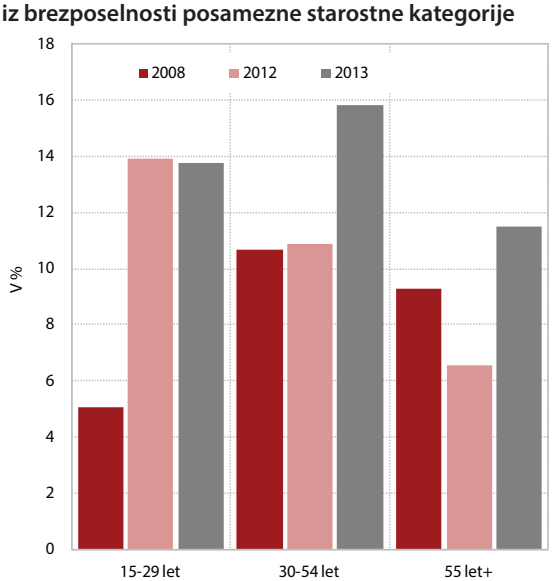
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skupaj brezposelni (BO)	25,7	37,1	48,3	59,2	35,0	26,5	33,9
BO, starejši od 50 let	10,2	17,4	20,2	22,3	13,9	13,6	18,0
BO, eno leto in več	29,7	30,7	29,4	40,7	21,9	19,6	22,0
BO, mlajši od 25 let	34,1	38,1	50,7	65,3	43,0	26,7	29,4
BO, z nizko izobrazbo	21,3	22,0	30,3	35,6	20,9	15,4	19,6
BO, prejemniki DN	7,2	14,4	25,4	29,3	21,3	14,9	16,7

Vir: ZRZS, preračuni UMAR.

stopnja vključenosti, ki nam služi kot približno merilo vključenosti posamezne skupine. V letu 2013 se je najbolj povečala stopnja vključenosti starejših od 50 let in nizko izobraženih, ki se soočajo z velikimi problemi pri iskanju zaposlitve v primeru brezposelnosti. To je sicer ugodno z vidika odpravljanja strukturnih neskladij in povečevanja možnosti za zaposlitve teh brezposelnih, vendar je kljub povečanju stopnja vključenosti starejših in nizko izobraženih še vedno relativno nizka. Ob naraščanju težav mladih pri vstopanju na trg dela je ustrezno tudi povečanje vključenosti mladih in iskalcev prve zaposlitve.

Vpliv aktivnih posegov na trgu dela na gibanje brezposelnosti se je v obdobju 2008–2013 okrepil. Z večjim vključevanje brezposelnih oseb v programe APZ, ki predstavljajo neposredno zaposlitev brezposelne osebe, se je povečal tudi delež t. i. »subvencioniranih zaposlitev« v skupnem odlivu iz brezposelnosti, s katerim ocenjujemo vpliv APZ na gibanje registrirane brezposelnosti. V obdobju 2008–2013 se je ta delež skoraj podvojil in v letu 20013 znašal 14,6 %. V omenjenem obdobju se je naj bolj povečal v starostni skupini 15–29 let, kar je ustrezen odziv politike na slabšanje zaposlitvenih možnosti mladih v obdobju krize.[19] Kot je razvidno iz slike 9, pa se je v letu 2013 delež najbolj povečal v starejših starostnih skupinah.

Slika 11: **Delež »subvencioniranih zaposlitev« v odlivu iz brezposelnosti posamezne starostne kategorije**



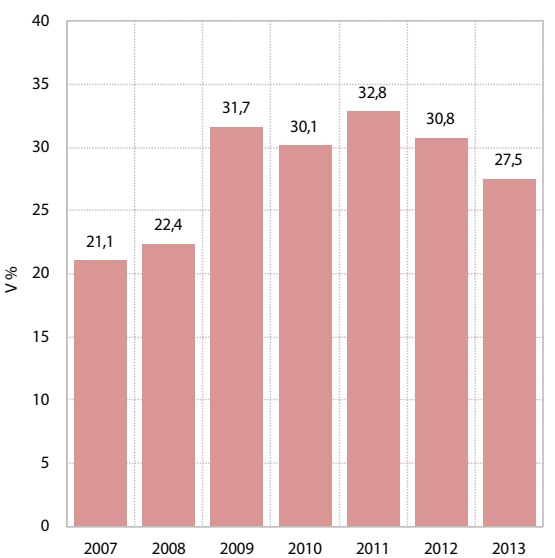
Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

[19] Delež »subvencioniranih zaposlitev« v skupnem odlivu starostne skupine 15-29 let je v letu 2013 znašal 13,8 %, kar je 8,7 o. t. več kot v letu 2008.

Za oblikovanje varne prožnosti je pomembna tudi dohodkovna varnost brezposelnih, ki naj bi jo zagotavljale podpore na trgu dela (nadomestila za brezposelnost). Po deležu prejemnikov nadomestil za brezposelnost v skupnem številu registriranih brezposelnih se Slovenija uvršča med države z nizkim deležem, kar nakazuje problem dostopnosti do nadomestil. Hkrati pa je sistem nadomestil za brezposelnost nizko izobraženih pri nas oblikovan tako, da so spodbude za delo v začetni fazi brezposelnosti prejemanja nadomestila skromne (visoka past brezposelnosti). Oblikovanje sistema zavarovanja za primer brezposelnosti, ki zagotavlja dohodkovno varnost brezposelnih in ohranja primerne spodbude za delo, predstavlja izziv za politiko trga dela.

Delež prejemnikov nadomestil za brezposelnost med brezposelnimi se je po naraščanju v obdobju 2008–2011, v zadnjih dveh letih zmanjšal. Povprečno število registriranih brezposelnih je bilo v Sloveniji leta 2013 za 68 % večje kot leta 2008, število prejemnikov denarnih nadomestil za brezposelnost pa za 119,2 %. Na gibanje števila prejemnikov nadomestil za brezposelnost je pomembno vplivala struktura priliva in odliva iz brezposelnosti ter naraščanje dolgotrajne brezposelnosti, ko se obdobje prejemanja za večino že izteče. Do zmanjšanja deleža prejemnikov v skupnem številu brezposelnih v letih 2012 in 2013 je prišlo zaradi povečanega priliva iskalcev prve zaposlitve, ki niso upravičeni do nadomestil za brezposelnost, in povečanega odliva starejših brezposelnih. V obdobju 2008–2011 se je delež izdatkov za pasivne posege v strukturi izdatkov za politiko trga dela povečal (glej sliko 10). V letih 2012 in 2013 pa so se izdatki za nadomestila za brezposelnost zmanjšali.

Slika 12: **Delež prejemnikov denarnih nadomestil za primer brezposelnosti med registriranimi brezposelnimi v Sloveniji, 2007–2013**



Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

3 Spremembe v regulaciji trga dela v letu 2013 in njihovi učinki

V okviru sprememb regulacije trga dela v letu 2013 je bilo sprejetih več zakonskih sprememb s ciljem zmanjšati segmetacijo in povečati fleksibilnost. Aprila leta 2013 so stopili v veljavo novi Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) in spremembe Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A), ki predstavljajo zakonsko podlago za spremembe na trgu dela. Osrednji cilji sprememb so bili naslednji: (i) zmanjšanje segmentacije trga dela, (ii) povečanje fleksibilnosti, in (iii) povečanje delovnopravnega varstva zaposlenih. V nadaljevanju se bomo omejili na analizo gibanj na trgu dela v obodbju po uveljavitvi sprememb (april 2013–marec 2014) z vidika učinkov sprememb v regulaciji trga dela na segmentacijo in fleksibilnost.

Del sprememb v regulacije trga dela v letu 2013 je bil usmerjen k zmanjšanju segmentacijo glede na tip pogodbe o zaposlitvi in tudi starostne segmnetacijo na trgu dela. 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. Poleg sprememb v ZDR-1 so bile v letu 2013 sprejete še naslednje zakonske rešitve v drugih zakonih, ki bi lahko delovale v smeri manjše segmentacije trga dela: (i) oprostitev plačila prispevka za primer brezposelnosti za dve leti v primeru zaposlitve za nedoločen čas oziroma povišanje prispevka za primer brezposelnosti v primeru zaposlitve za določen čas, (ii) delna oprostitev plačila prispevkov delodajalcev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za starejše delavce in vračilo prispevkov delodajalcev za prvo zaposlitev za nedoločen čas. ZPIZ-2 je z namenom znižanja stroškov dela za posamezne kategorije delavcev določil možnost uveljavitve delne oprostitve plačila prispevkov oziroma vračila prispevkov delodajalca za prvo leto zaposlitve za starejše delavce[20] in mlade,[21] (iii) oprostitve prispevkov delodajalca za socialno varnost za 2 leti v primeru sklenitve pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas z osebo mlajšo od 30 let, ki je 3 mesece prej brezposelna[22].

S ciljem povečanja fleksibilnosti trga so bile sprejete spremembe v smeri zmanjšanja varovanja zaposlitve. V smeri povečanja fleksibilnosti so bile z ZDR-1 poleg zmanjšanja odpravnin, skrajšanja odpovednih rokov in poenostavitve postopkov odpovedi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, ki lahko delujejo tudi v smeri manjše segmentacije, uveljavljene še naslednje spremembe: (i) možnost opravljanja drugega dela[23], (ii) Institut začasnega čakanja na delo[24], (iii) možnost začasnega in občasnega dela upokojencev, (iv) vključevanje delavcev v ustrezne ukrepe aktivne politike na trgu dela že v času odpovednega roka[25], (v) denarno povračilo namesto reintegracije.[26]

Pri analizi učinkov sprememb v regulaciji na osnovi kazalnikov so se pokazali nekateri učinki, ki pa jih zaradi relativno kratkega obdobja od uveljavitve sprememb v regulaciji trga dela težko z gotovostjo pripišemo zgolj spremembam v regulaciji trga dela. Ocena učinkov sprememb zaradi kratkosti obdobja od uveljavitve temelji na izbranih kazalnikih gibanj na trgu dela. Učinke pa smo poskušali oceniti tudi z oceno funkcije povpraševanja po delovni sili in

[20] V 156. členu ZPIZ-2 določa oprostitev dela prispevkov za starejše delavce, ki izpolnjujejo starostni pogoj za pridobitev predčasne pokojnine iz drugega odstavka 29. člena ZPIZ-2 (delodajalec je oproščen polovice svojega prispevka za te delavce), in tiste, ki so dopolnili 60 let (delodajalec je zanje oproščen 30 % svojega prispevka).

[21] Na podlagi 157. člena ZPIZ-2 pa lahko delodajalec uveljavi oprostitev dela prispevkov za zavarovance, ki niso dopolnili 26 let starosti, in matere, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, ko se prvič zaposlijo za nedoločen čas in ostanejo pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti (za prvo leto zaposlenosti v višini 50 %, za drugo leto pa v višini 30 % prispevkov delodajalca).

[22] Zakon o interventnih ukrepih na trgu dela in starševskega varstva določa, da je delodajalec, ki v obdobju od 1. novembra 2013 do 31. decembra 2014 sklene pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas z brezposelno osebo, mlajšo od 30 let, ki je bila najmanj tri mesece pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas prijavljena v evidenci brezposelnih oseb, za prvih 24 mesecev zaposlitve te osebe oproščen plačila prispevkov delodajalca za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za starševsko varstvo in zavarovanje za primer brezposelnosti.

[23] ZDR-1 (33. člen) je uvedel možnost, da se delavcem v času trajanja delovnega razmerja naloži tudi opravljanje drugega dela, če ta možnost ni drugače urejena s posebnim zakonom ali s kolektivno pogodbo.

[24] ZDR-1 (138. člen) je uvedel institut »začasnega čakanja na delo«. V času čakanja na delo doma ima delavec pravico do 80-odstotnega nadomestila plače. Delodajalec lahko pisno napoti delavca na čakanje na delo doma najdalj za šest mesecev v posameznem koledarskem letu.

[25] V skladu z 97. členom ZDR-1 mora delodajalec delavcu omogočiti odsotnost z dela najmanj en dan na teden, da se v času odpovednega roka vključi v ukrepe na področju trga dela v skladu s predpisi o urejanju trga dela. Za čas odsotnosti z dela v ta namen mora delodajalec delavcu izplačati 70-odstotno nadomestilo plače, ki mu ga povrne Zavod RS za zaposlovanje (13. člen ZUTD-A).

[26] V skladu s 118. členom ZDR-1 lahko delovno sodišče ne zgolj na predlog delavca, ampak tudi na predlog delodajalca, odloči o denarnem povračilu namesto reintegracije (vrnitve na delo) po ugotovitvi, da je prenehanje pogodbe o zaposlitvi nezakonito, vendar glede na vse okoliščine in interes pogodbenih strank nadaljevanje delovnega razmerja ne bi bilo več mogoče.

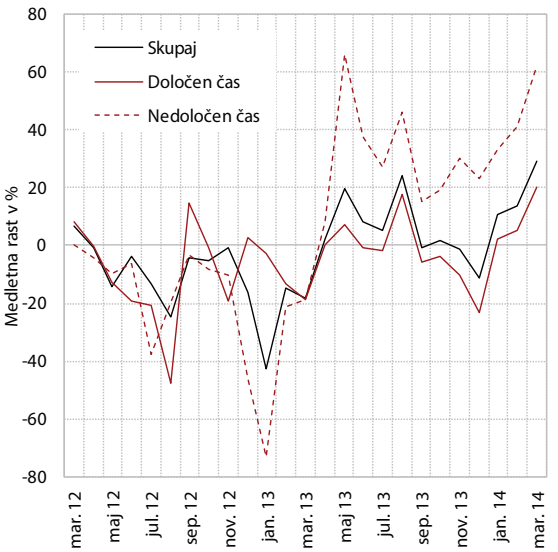
modelsko simulacijo. Poleg kratkosti obdobja oceno otežujejo spremembe v gospodarski aktivnosti. Tako se bodo na primer spremembe v fleksibilnosti lahko bolj odrazile v ugodnih gospodarskih razmerah. Učinki sprememb v smeri manjšega varovanja zaposlitve so namreč odvisni od gospodarskih razmer. Kadar manj toga 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 takšnih sprememb varovanja zaposlitev ob slabih gospodarskih razmerah pa lahko vpliva na povečan odliv iz zaposlenosti v brezposelnost (Bouis in drugi, 2012). Hkrati se je treba zavedati, da nekatere spremembe, ki so bile sprejete za zmanjšanje segmentacije, delujejo v smeri manjše fleksibilnosti. Tako sta postavljena cilja v določenem konfliktu oz. ju ne moremo dosegati hkrati. Tako se bodo predvsem spremembe v fleksibilnosti bolj odrazile v ugodnih gospodarskih razmerah, ko povpraševanje po delovni sili ne bo več skromno.

3.1 Učinki spremembe v regulaciji trga dela na segmentacijo trga dela

Segmentacija trga dela je v Sloveniji že vrsto let pereč problem. Segmentacija trga dela se pri nas kaže predvsem kot visok delež začasnih zaposlitev med mladimi, ki je najvišji v EU. V prvem obdobju po začetku krize je sicer najprej prišlo do večanja deleža zaposlenih za nedoločen čas v skupnem številu zaposlenih v delovnem razmerju, saj so se delodajalci na znižanje gospodarske aktivnosti najprej odzvali tako, da niso podaljševali pogodb za določen čas. Delež zaposlitev za nedoločen čas se je začel zmanjševati šele proti koncu leta 2009, ko so bila ob nadaljevanju upadanja gospodarske aktivnosti podjetja prisiljena začenjati procese prestrukturiranja in so zaradi negotovosti začela pogosteje zaposlovati za določen čas. Hkrati je ob relativno visoki stopnji varovanja zaposlitve za nedoločen čas začel postopno naraščati delež zaposlitev za določen čas, med drugim zato, ker je pogodba o zaposlitvi za določen čas za delodajalce predstavljala fleksibilnejšo obliko zaposlovanja. Tovrstnim zaposlitvam so bili izpostavljeni predvsem novi iskalci zaposlitve, večinoma mladi. Trg dela je zato postajal vse bolj segmentiran: na eni strani zaposleni z varnejšo zaposlitvijo za nedoločen čas, katerih delež se je z leti začel zmanjševati, na drugi strani pa naraščajoč delež zaposlenih s fleksibilnejšo in cenejšo obliko dela, a za zaposlene manj varno obliko zaposlitve. Fleksibilnim oblikam je bil izpostavljen pretežen del iskalcev prve ali nove zaposlitve. Poleg segmentacije glede na tip zaposlitve se je trg segmetiral tudi glede na starost zaposlenih. Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) je zelo nizka, najnižja v EU, poleg učinkov zgodnjega upokojevanja v preteklosti na to vplivajo tudi manjše možnosti za zaposlovanje starejših. Na drugi strani pa so v krizi močno zmanjšale zaposlitvene možnosti mladih.

Število novih zaposlitev za nedoločen čas je po uveljavitvi sprememb naraščalo hitreje kot nove zaposlitve za določen čas. To kažejo podatki statističnega registra (SRDAP) o novih zaposlitvah glede na tip pogodbe (določen/nedoločen čas) (glej sliko 13). Hitrejša rast je značilna za celotno opazovano obdobje od uveljavitve zakonskih sprememb dalje (od aprila 2013 do marca 2014), pri čemer je število novih zaposlitev za nedoločen čas med mladimi (15–29 let) medletno višje, za določen čas pa nižje. Takšna gibanja lahko postopno pripeljejo do manjše starostne segmentacije trga dela.

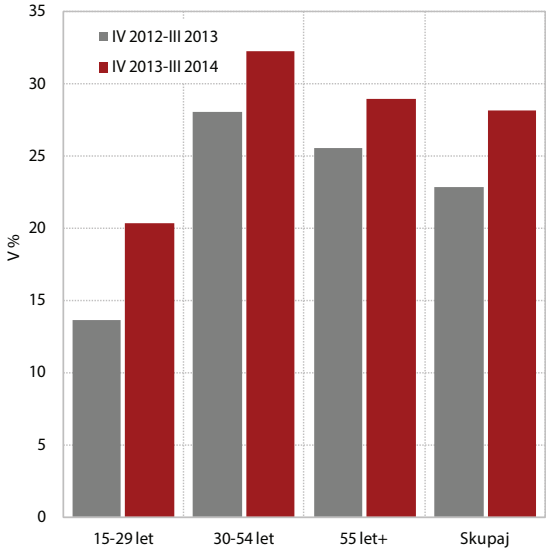
Slika 13: **Medletna rast števila novih zaposlitev glede na tip pogodbe o zaposlitvi, v %**



Vir: SURS, SRDAP, preračuni UMAR.

Delež novih zaposlitev za nedoločen čas v skupnem številu novih zaposlitev se je v obdobju po uveljavitvi sprememb povečal, kar kaže spremembe v smeri zmanjševanja segmentacije. V obdobju od aprila 2013 do marca 2014 (obdobje po uveljavitvi) je bil delež novih zaposlitev za nedoločen čas višji kot v obdobju od aprila 2012 do marca 2013. Zlasti je to značilno pri zaposlitvah v mlajših starostnih skupinah. Kljub temu so v vseh starostnih skupinah tudi po uveljavitvi sprememb veliko večino predstavljale nove zaposlitve za določen čas, v skupnih novih zaposlitvah jih je namreč bilo za določen čas 71,8 % (v enakem obdobju v letu 2012 pa 77,1 %).

Slika 14: **Delež zaposlitev za nedoločen čas v novih zaposlitvah, v %**



Vir:SURS, SRDAP, preračuni UMAR.

Po uveljavitvi zakonskih sprememb pa se je v strukturi delovno aktivnega prebivalstva znižal delež zaposlenih v delovnem razmerju in povečal delež delovno aktivnih v drugih oblikah dela. V letu 2013 je delež delovno aktivnih v delovnem razmerju v skupnem številu delovno aktivnih znašal 82,6 %, kar je za 0,4 o. t. manj kot v letu 2012. Podatki ankete o delovni sili tako kažejo, da je bilo v prvem letu po uveljavitvi (april 2013-marec 2014) delež za 1,2 o.t. nižji kot v letu pred uveljavitvijo. Na drugi strani pa se je v strukturi zaposlenih po ADS povečal delež samozaposlenih in drugih oblik dela. Povečanje deleža drugih oblik dela bi lahko kazalo, da so delodajalci pogodbe o zaposlitvi deloma nadomestili z drugimi oblikami dela (zlasti s samozaposlenimi[27] in deloma tudi z drugimi oblikami dela). Slednje je v razmerah skromne gospodarske aktivnosti lahko posledica zakonskih sprememb pri pogodbah o zaposlitvi za določen čas, lahko pa so na to vplivali tudi spodbude za samo zaposlovanje.

Spremembe v ureditvi trga dela v letu 2013 niso posegle na področje študentskega dela, ki je pomemben vzrok za močno segmentacijo trga dela pri nas. Študentsko delo predstavlja pomemben del delovne aktivnosti in močno vpliva na starostno segmentacijo, saj je leta 2013 predstavljalo skoraj 80 % začasnih zaposlitev mladih (15-24 let), kjer ima Slovenija največji delež v EU (glej sliko 5). Po deležu zaposlitev za določen čas v skupnih zaposlitvah v delovnem razmerju, ki je v letu 2013 znašal 47,4%, bi se Slovenija uvrstila le nekoliko nad povprečje EU (42,7 %). S tega vidika še vedno ostaja izziv tudi drugačna ureditev študentskega dela, ki je potrebna tudi za zmanjšanje segmentacije. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da je študentsko delo pomemben del delovne aktivnosti mladih in lahko morebitno večje omejevanje tega dela močno poslabša kazalnike položaja mladih na trgu dela in omeji fleksibilnost delodajalcev. Ker je analiza študentskega dela (Šušteršič in drugi, 2010) pokazala, da večino opravljenih del predstavljajo fizična in manj zahtevna dela, bi bilo smiselno študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivali na poklicno pot študenta/dijaka, s čimer bi olajšali prehod iz izobraževanja v zaposlitev. Vsekakor pa je treba pri oblikovanju sprememb v ureditvi trga dela najprej opredeliti cilje in načine za njihovo doseganje.

3.2 Učinki sprememb v regulaciji trga dela na fleksibilnost

S ciljem povečanja fleksibilnosti trga dela so bile sprejete spremembe v smeri zmanjšanja varovanja zaposlitve. Fleksibilnost trga dela, ki jo lahko opredelimo kot splet dejavnikov, ki določajo možnosti za prilagajanje delodajalcev spremembam v povpraševanju, je v obdobju gospodarske krize postala večja ovira za konkurenčnost gospodarstva, kar se je pokazalo tudi v poslabšanju Slovenije na lestvicah mednarodne konkurenčnosti na tem področju.[28] To lahko na eni strani kaže, da je Slovenija v primerjavi z drugimi državami kasneje pristopila k ukrepom za povečanje fleksibilnosti. Učinkovitost in fleksibilnost trga dela pa se na teh lestvicah ne ocenjuje zgolj preko elementov, ki so bili spremenjeni lani.[29] Na nizko uvrstitev na področju trga dela v primerjavi z drugimi državami tako še vedno vpliva pomanjkanje davčnih spodbud za delo in visoka obdavčitev dela. Na precejšnjo rigidnost delovne zakonodaje v primerjavi z drugimi državami pa je pred spremembami v letu 2013 kazal tudi indeks varovanja zaposlitve, ki ga je razvil OECD.

[27] V letu po uveljaviti je delež samozaposlenih višji za 0,8 o.t kot v letu pred uveljavitvijo.

[28] Po oceni fleksibilnosti trga dela trga dela, kot ga ocenjuje WEF (Svetovni gospodarski forum), se je Slovenija v obdobju 2008–2013 poslabšala za 13 mest, pri oceni učinkovitosti trga dela na lestvici svetovne konkurenčnosti, ki jo pripravlja IMD (Mednarodni inštitut za razvoj managementa), pa je zdrknila za 15 mest.

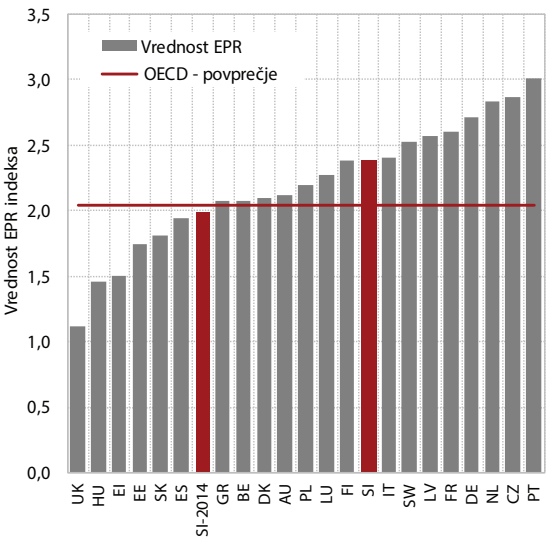
[29] Tako so npr. lanske spremembe v regulaciji prinesle spremembe le na treh od sedmih ocenjevanih elementov pri WEF oceni učinkovitosti trga dela, pri čemer so bile za eno izmed kategorij upoštevane vrednosti iz leta 2012.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) je prinesel spremembe, ki so znižale indeks varovanja zaposlitve. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) je poenostavil postopke odpovedi, ki so bili ocenjeni kot zelo rigidni.[30] Spremenil je tudi odpovedne roke, ki pa že pred reformo niso presegali povprečja OECD. Najdaljši odpovedni rok se je znižal s 120 dni na 60 oz. 80 dni.[31] Z novo zakonsko ureditvijo (ZDR-1) so bile nekoliko zmanjšane tudi odpravnine. Navedene spremembe so znižale indeks varovanja zaposlitve. S tem so bili vzpostavljeni pogoji za večjo fleksibilnost na trgu dela in manjšo previdnosti delodajalcev pri zaposlovanju. Vendar so bile hkrati uvedene odpravnine v primeru odpovedi pogodbe za določen čas, kar bi lahko delovalo v nasprotni smeri.

V letu 2013 je OECD spremenil način izračunavanja indeksa varovanja zaposlitve, tako da ni več celotnega indeksa. Vse objave indeksa varovanja zaposlitve do leta 2013 so vsebovale celotni indeks varovanja zaposlitve (total EPL), ki so ga sestavljali trije podindeksi: (i) podindeks varovanja redno zaposlenega zoper individualno odpoved, (ii) Podindeks urejenosti začasnih oblik zaposlenosti, (ii) podindeks dodatnih zahtev v primeru kolektivnega odpuščanja. V letu 2013 je OECD spremenil metodologijo, po kateri se še vedno se ocenjujejo isti elementi delovne zakonodaje in na enak način, vendar nova metodologija ne pripelje več do skupnega indeksa, ampak do štirih indeksov, ki so prikazani v tabeli 6. V lanskih Ekonomskih izzivih smo objavili oceno indeksa varovanja zaposlitev, ki smo jo pripravili na UMAR po stari metodologiji, ki je prav tako kazala na zmanjšanje varovanja zaposlitve[32] (UMAR, 2013) in smo jo uporabili v ekonometrični analizi povpraševanja po delovni sili (Okvir 2). V nadaljevanju pa predstavljamo nove ocene OECD po novi metodologiji pred in po spremembi regulative.

Največja sprememba je bila narejena na področju varovanja redno zaposlenega v primeru individualne odpovedi, če merimo z indeksom varovanja zaposlitve. Po ocenah OECD je bilo s spremembo zakonodaje v letu 2013 od 22 elementov, ki jih vsebuje indeks varovanja zaposlitve, sedem ocenjenih kot manj restriktivnih (znižanje vrednosti) in dva kot bolj restriktivna (povečanje vrednosti ocene). To je pripeljalo do znižanja indeksa varovanja zaposlitve redno zaposlenega zoper individualno odpoved (EPR) in indeksa ureditve začasnih zaposlitev (EPT). Ureditev v primeru individualne odpovedi je po spremembah v letu 2013 postala bolj fleksibilna kot v povprečju OECD, ureditev začasnih zaposlitev pa je še nekoliko nad povprečjem OECD. Ureditev kolektivnega odpuščanja se z ZDR-1 ni spremenila.

Slika 15: **Vrednosti indeksa varovanja redne zaposlitve v primeru individualne odpovedi (EPR) v državah OECD, ki so hkrati tudi članice EU**



Vir: OECD.
Opomba: SI- 2014 označuje vrednost indeksa za Slovenijo po uveljavitvi sprememb.

Tabela 7: **Indeksi varovanja zaposlitve v Sloveniji pred in po spremembi v letu 2013**

	Varovanje redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved (EPRC)	Varovanje redne zaposlitve v primeru individualne odpovedi (EPR)	Dodatne zahteve v primeru kolektivne odpovedi (EPC)	Ureditev začasnih oblik zaposlenosti (EPT)
Slovenija – 2013 (pred spremembo)	2,67	2,39	3,38	2,50
Slovenija – maj 2013 (po spremembi)	2,39	1,99	3,38	2,13
Ne tehtano povprečje OECD	2,29	2,04	2,91	2,08

Vir: OECD (2014).

[30] ZDR-1 je poenostavil tudi ureditev izvedbe zagovora, opušča se zakonsko predpisano obliko (pisno) 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. Skrajšana pa je tudi zamuda pri učinkovanju odpovedi.
[31] Odpovedni rok 80 dni je le v primeru delavca z več kot 25 leti delovne dobe.
[32] Skupni indeks varovanja zaposloitve se je po ocenah UMAR z uveljavitvijo sprememb znižal z 2,76 na 2,19.

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 ocenjevali s pomočjo dinamične funkcije povpraševanja po delu. Ocenjevana 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 ocenjevanje smo uporabili posplošeno metodo momentov (GMM metodo) oziroma Blundell-Bond cenilko,

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

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 Tabeli 8 so predstavljene ocene dinamičnih funkcij povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo, za obdobje 1995–2011. Funkcija je zaradi preverjenosti robustnosti rezultatov ocenjena 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 8: **Ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo, odvisna spremenljivka je logaritem števila zaposlenih**

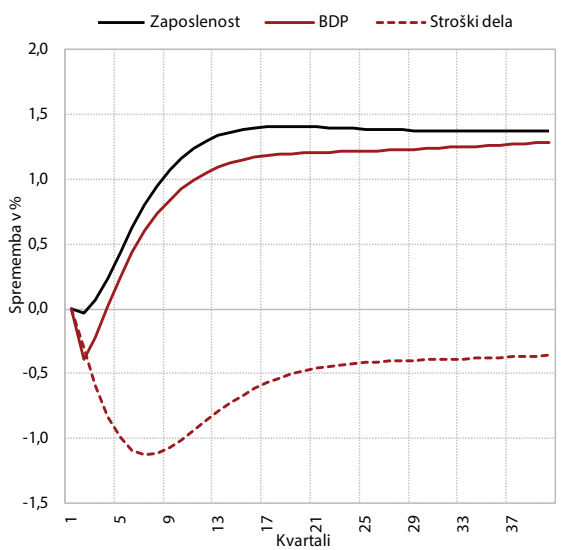
	Celoten indeks varovanja zaposlitve – EPL		**Varovanje redne zaposlitve**	
	koef.	**stand. nap.**	**koef.**	**stand. nap.**
EMP(T-1)	0,99*	0,02	0,98*	0,02
EMP(T-2)	-0,12*	0,01	-0,11*	0,01
LCEMP	-0,84*	0,12	-0,46*	0,08
LCEMP(T-1)	0,59*	0,09	0,53*	0,08
LCEMP(T-2)	-0,3*	0,06	-0,21*	0,07
*LCEMP*EPL*	0,18*	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.

Ekonometrične ocene funkcije povpraševanja po delovni sili kažejo, da bi sprejete spremembe regulacije lahko imele pozitivne, čeprav skromne učinke na zaposlenost in bi povečale elastičnost zaposlenosti na stroške dela. 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, ki smo jo 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 najpomembnejšega podindeksa varovanja redne zaposlitve po stari metodologiji in z našo oceno za celotni indeks varovanja zaposlitve.[33] Ocene obeh modelov so zelo podobne (glej okvir 2). Zmanjšanje varovanja zaposlitve lahko ima pozitivne, čeprav skromne učinke na zaposlenost. Hkrati pa bi lahko spremembe povečale prilagodljivost zaposlenosti na spremembe stroškov dela in prispevale k povečanju zaposlenosti ob ponovnem zagonu gospodarske rasti. V takšnih razmerah bi se bolje odrazila tudi fleksibilnost na trgu dela, ki jo zmanjšanje varovanje zaposlitve omogoča.

Možne pozitivne učinke na zaposlenost kaže tudi modelska simulacija z DSGE modelom. Odziv gospodarske aktivnosti in zaposlenosti na večjo elastičnost zaposlenosti na stroške dela smo simulirali z DSGE modelom Slika 16 prikazuje odzive bruto domačega proizvoda (BDP) in zaposlenosti na povečanje elastičnosti zaposlenosti glede na stroške dela, ki v prvih osmih kvartalih zniža stroške dela v povprečju za 1 odstotek, na dolgi rok pa poveča zaposlenost za 1,4 % in BDP za 1,3 %.

Slika 16: **Impulzni odzivi zaposlenosti in BDP na spremembo elastičnosti zaposlenosti na stroške dela**



Vir. DSGE model, izračuni UMAR.

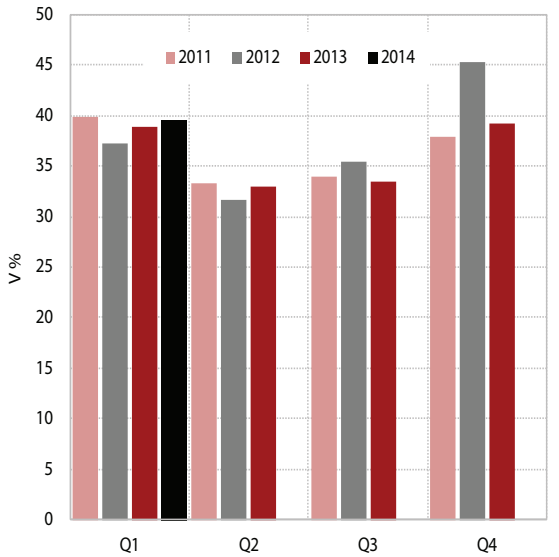
Zmanjšanje varovanja zaposlitve praviloma povečuje mobilnost na trgu dela, ki je eden izmed kazalnikov fleksibilnosti. V splošnem rezultati empiričnih analiz vpliva varovanja zaposlitve na stanje na trgu dela kažejo, da manjše varovanje praviloma povečuje tokove v brezposelnost in iz nje ter zmanjšuje brezposelnost ranljivih skupin, dolgotrajno brezposelnost in segmentacijo trga dela. Učinki sprememb v smeri manjšega varovanja zaposlitve pa so odvisni od gospodarskih razmer. Kadar manj toga 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 takšnih sprememb varovanja zaposlitev ob slabih gospodarskih razmerah pa lahko vpliva na povečan odliv iz zaposlenosti v brezposelnost (Bouis in drugi, 2012). Za merjenje mobilnosti smo uporabili stopnjo realokacije brezposelnih in stopnjo realokacije zaposlenih, ki predstavljata merilo dinamike na trgu dela in s tem posredno kažeta večjo ali manjšo fleksibilnost. Stopnja realokacije brezposelnih je izračunana kot razmerje med vsoto priliva v brezposelnost in odliva brezposelnih v zaposlitev v primerjavi s povprečnim številom brezposelnih v četrtletju. Stopnjo realokacije zaposlenih pa izračunamo kot razmerje med seštevkom novih zaposlitev in odjav iz zaposlitve[34] v primerjavi s povprečnim številom zaposlenih v četrtletju.

Realokacija brezposelnih se je nekoliko povečala po uveljavitvi sprememb. Merjeno s stopnjo realokacije brezposelnih, ki smo jo opredelili kot vsoto prilivov v brezposelnost in odlivov iz brezposelnosti v zaposlitve, je bila realokacija v letu 2013 manjša kot v drugi polovici leta 2012, na kar je vplival velik priliv starejših, ki je povezan z uveljavitvijo ZPIZ-2. Tako izračunana stopnja realokacije brezposelnih za drugo polovico leta 2012 po naši oceni ne daje prave slike dinamike na trgu dela. Če zato primerjamo obdobje po uveljavitvi sprememb (april 2013–marec 2014) z obdobjem od drugega četrtletja 2011 do drugega četrtletja 2012 (q2–2011 do q1–12), vidimo, da je bila v obdobju po uveljavitvi stopnja višja za 0,7 o. t. Na povečevanje stopnje realokacije brezposelnih pa kažejo tudi stopnje realokacije za prvo četrtletje v letih 2012 do 2014.

[33] Po oceni UMAR se je skupni indeks varovanja zaposlitve s spremembo regulacije znižal z 2,76 na 1,99.

[34] Zaradi administrativnih sprememb v registru delovno aktivnega prebivalstva so na medletni aravni primerljivi samo podatki za prvo četrtletje 2014.

Slika 17: **Stopnja relaokacije brezposelnih**



Vir: ZRZS, preračuni UMAR.

Na drugi strani realokacija zaposlenih ne kaže bistvene spremembe, na kar vpliva predvsem manjši odliv iz zaposlitve zaradi postopnega okrevanja gospodarske aktivnosti. Če kot merilo fleksibilnosti in dinamike na trgu dela uporabimo še stopnjo realokacije zaposlenih, ki je izračunana kot razmerje med seštevkom novo zaposlenih in odjavljenih iz zaposlitve v primerjavi s številom zaposlenih, vidimo, da je bila realokacija v prvem četrtletju 2014 podobna kot v prvem četrtletju 2013, pri čemer je število novo zaposlenih na medletni ravni precej večje, odliv iz zaposlitev pa bistveno manjši, na kar vpliva postopno okrevanje gospodarske aktivnosti.

***Po uveljavitvi sprememb v regulaciji trga dela je bilo* novo zaposlovanje večje kot v enakem obdobju lani.** Po uveljavitvi sprememb (od aprila 2013 do marca 2014) je bilo sklenjenih za 5,6 % več novih zaposlitev kot v enakem obdobju pred uveljavitvijo. Takšno gibanje je mogoče povezati z rahlim povečevanjem gospodarske aktivnosti proti koncu leta 2013 in tudi s spremembami v regulaciji trga dela. Kot je razvidno iz tabele 9, je bilo v tem obdobju število sklenjenih pogodb za določen čas podobno kot v letu pred uveljavitvijo, število pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas pa večje. Slednje lahko kaže, da je na večjo pripravljenost delodajalcev za zaposlovanje vplivalo tudi manjše varovanje zaposlitev za nedoločen čas oziroma nekoliko fleksibilnejša delovnopravna ureditev, kar je delovalo tudi v smeri manjše segmentacije. Kot je razvidno iz tabele 9, je bilo število novih zaposlitev po uveljavitvi sprememb manjše v starostni skupini 15–29 let, kar je predvsem posledica zmanjšanja zaposlovanja mladih za določen čas, ki so ga morda delodajalci deloma nadomeščali z angažiranjem samozaposlenih.

Lani sprejete spremembe so dodatno razširile pravne podlage za možnosti vključevanja presežnih delavcev v storitve in ukrepe trga dela že v času odpovednega roka. Delodajalec mora delavcem, ki jim je odpovedal pogodbo o zaposlitvi zaradi poslovnih razlogov ali razloga nesposobnosti, omogočiti odsotnost z dela vsaj en dan v tednu še v času trajanja odpovednega roka. Posredni plačnik povračila je delavec sam, saj se mu ob prehodu v odkrito brezposelnost čas trajanja denarnega nadomestila skrajša za dneve odsotnosti, oz. za dneve,

Tabela 9: **Novo sklenjene pogodbe po starostnih skupinah**

	Število	Število	Sprememba v %
	IV 12-III 13	IV 13 - III 14	
SKUPAJ			
15-29 let	46.855	46.902	0,1
30-54 let	79.203	88.675	12,0
55 let+	6.378	7.005	9,8
Skupaj	132.436	142.582	7,7
DOLOČEN ČAS			
15-29 let	40.464	37.371	-7,6
30-54 let	56.935	60.062	5,5
55 let+	4.745	4.974	4,8
Skupaj	102.144	102.407	0,3
NEDOLOČEN ČAS			
15-29 let	6.391	9.531	49,1
30-54 let	22.268	28.613	28,5
55 let+	1.633	2.031	24,4
Skupaj	30.292	40.175	32,6

Vir: SURS, SRDAP, preračuni UMAR.

za katere delodajalec uveljavlja povračilo njegovega nadomestila plače. V obdobju od aprila do konca decembra 2013 je bilo v sistem povračil nadomestila plač zaradi iskanja zaposlitve vključenih 211 delavcev, v programe aktivne politike zaposlovanja pa le pet delavcev z ogroženo zaposlitvijo (Poročilo DS, 2014). To kaže na to, da spodbude za hitrejše prehajanje delavcev v času odpovednega roka v nove zaposlitve v praksi niso zaživele. Ocenjujemo, da so razlogi za to nenavadnost rešitve (posredni plačnik je delavec), pomanjkanje kadrovskih resursov za izvajanje in administrativna zapletenost izvajanja.

Z zmanjšanjem varovanja zaposlitve so bili vzpostavljeni pogoji za povečanje fleksibilnosti, ki pa se lahko pokaže šele na daljši rok. Pri ocenjevanju učinkov sprememb na povečanje fleksibilnosti se je treba zavedati, da se ti ne pokažejo na kratek rok in jih zato tudi v obobju enaga leta težko identificiramo s enostavnimi kazalniki, ki so nam služili za analizo. Za bolj poglobljeno analizo učinkov je potrebno daljše časovno obdobje od uveljavitve, ki bi omogočilo uporabo ekonometričnih metod, s katerimi se lahko izločijo drugi dejavniki in identificira zgolj vpliv spremenjene regulacije. Vsekakor pa so bili z zmanjšanjem varovanja zaposlitve vzpostavljeni pogoji za povečanje fleksibilnosti trga dela v Sloveniji.

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.* Za izboljšanje razmer na trgu dela je potrebna oživitev gospodarske aktivnosti, ki bo povečala povpraševanje po delovni sili. Za to sta pomembni tako ustvarjanje spodbudnega okolja za podjetništvo in privabljanje tujih investicij kot tudi nadaljnje strukturne reforme. Poleg tega je treba napore usmeriti tudi v konsolidacijo javnih financ in učinkovito sanacijo bančnega sistema. Analiza učinkov sprememb v regulaciji na izbranih kazalnikih je pokazala, da so lanske spremembe v regulaciji trga dela večinoma delovale v smeri zastavljenih ciljev, vendar predstavljajo le del sprememb, potrebnih za večjo sposobnost trga dela, da se odziva na spremembe v povpraševanju. Za izboljšanje konkurenčnosti bodo potrebne spremembe ne samo na področju delovnih razmerij, kamor so posegle lanske spremembe, ampak tudi na področju oblikovanja plač in obdavčitve dela.

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 zagotavljanja možnosti za večjo fleksibilnost. Ker pa je bil namen sprememb tudi zmanjšanje segmentacije 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 za zaposlovanje agencijskih delavcev). Sprejete spremembe so tako posledica zasledovanja dveh različnih temeljnih ciljev (povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije) in hkrati kompromisov na pogajanjih socialnih partnerjev. Čeprav nekateri kazalniki kažejo na gibanja v smeri zastavljenih ciljev, problema segmentacije in fleksibilnosti še nista odpravljena. 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 dejstvo, da je študentsko delo pomemben del delovne aktivnosti mladih in lahko morebitno večje omejevanje tega dela močno poslabša kazalnike položaja mladih na trgu dela in na drugi strani tudi omeji možnosti za fleksibilnost delodajalcev. Vsekakor pa bi bilo smiselno študentsko delo čim bolj povezati s pridobivanjem delovnih izkušenj, ki bodo pozitivno vplivale na poklicno pot dijaka/študenta in olajšale njegov prehod v zaposlitev. Ker se je v letu po reformi zmanjšal delež zaposlenih v delovnem razmerju in povečal delež samozaposlenih, je treba urediti

problem ekonomsko odvisnih oseb in razmisliti o spodbudah za samozaposlovanje. 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 in povečanje učinkovitosti programov APZ. Lani uvedena možnosti vključevanja delavcev z ogroženo zaposlitvijo v programe vseživljenjskega kariernega svetovanja povečuje pomen programov za preprečevanje prehoda v brezposelnost, vendar zamišljene spodbude za hitrejše prehajanje v nove zaposlitve še v času odpovednega roka v praksi niso zaživele. Zaradi nenavadnosti rešitve (posredni plačnik je delavec) in administrativne zapletenosti izvajanja je smiselno razmisliti o spremembi te ureditve. V letu 2013 se je najbolj povečala stopnja vključenosti starejših od 50 let in nizko izobraženih, ki se soočajo z velikimi problemi pri iskanju zaposlitve v primeru brezposelnosti. To je sicer ugodno z vidika odpravljanja strukturnih neskladij in povečevanja možnosti za zaposlitve teh brezposelnih, vendar je kljub povečanju stopnja vključenosti starejših in nizko izobraženih še vedno relativno nizka. Ob naraščajoči zelo dolgotrajni brezposelnosti je izziv 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 treba vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanja potreb delodajalcev po veščinah in znanjih na kratek in na daljši rok.

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 treba omejiti beg možganov in uporabiti znanje in sposobnosti mladih. 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 kakovostno poklicno in strokovno izobraževanje ter prehajanje v zaposlitve preko pripravniških in podobnih shem praktičnega uvajanja v poklicno delo. Za zmanjšanje brezposelnosti mladih je potrebno učinkovito izvajanje sheme Jamstvo za mlade v Sloveniji (Youth Garantee). Ker so spodbude za zaposlovanje mladih v različnih zakonih urejene drugače, je potreben razmislek o obliki in višini teh spodbud.

Za povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših je poleg pokojninske reforme smiselno oblikovati tudi druge ukrepe. Stopnja delovne aktivnosti starejših je pri nas najnižja v EU, čeprav se je v letu po uveljavitvi reforme že nekoliko povečala. Poleg sprejete pokojninske reforme je za povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših spodbujati tudi oblikovanje delovnih pogojev za zaposlovanje starejših in povezovanje delovne aktivnosti starejših z zaposlovanjem mladih. Julija 2013 so stopile v veljavo spremembe Zakona o urejanju trga dela ki so omogočile začasno in občasno delo upokojencev, ki pa so se v prvem letu izvajanja uporabljale v skromnem obsegu. Za povečanje delovne aktivnosti starejših bi bilo smiselno razmisliti o povezovanju zaposlovanja mladih tudi z delovno aktivnimi starejšimi v obliki začasnega in občasnega dela upokojencev za prenašanje izkušenj. Novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju možnosti delne upokojitve postavlja nekoliko bolj fleksibilno kot ZPIZ-1, vendar bo za povečanje uporabe te ureditve potreben tako interes starejših delavcev kot delodajalcev. Delno upokojevanje namreč daje možnosti za povezovanje zaposlovanja mladih in medgeneracijskega prenosa znanja s starejših na mlajše. S povezovanjem zaposlovanja mladih in spodbujanja postopne izstopa iz delovne aktivnosti starejših bi v Sloveniji lahko pristopili k hkratnemu reševanju dveh problemov (brezposelnosti mladih in nizke stopnje delovne aktivnosti starejših). Tudi na področju davčnih olajšav v primeru zaposlovanja/ohranjanja zaposlenosti starejših je potreben razmislek o višini in smiselnosti teh spodbud.

Literatura in viri

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

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

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

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

Martin, J, P. and Grubb, D. (2001): What works and for whom: a review of OECD countries experiences wrtih aciv labour market policies, WOekinkg paper IFAU No. 2001:14

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.

OECD (2014): OECD Indicators of Employment Protection. Dosegljivo na http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm

Poročilo DS (2014) Poročilo Delovne skupine za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013. Dosegljivo junija 2014 na spletni strani:
http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT13%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F74754c5472139832c1257cc40026954e%3FOpenDocument&cHash=93105c36d70e7179c15b4c494db8b8d6

SURS (2014), Podatki o novih zaposlitvah po tipu pogodbein starosti na osnovi SRDAP

Šušteršič, J. in drugi (2010). Ekonomski vidiki študentskega dela. Dosegljivo na spletni strani junija 2012: http://www.sizad.si/podrocja-delovanja

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

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju trga dela(ZUTD-A). Ur.l. RS, št. 21/2013.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) Uradni list RS, št. 96/2012.

ZRZS (2014) Podatki o številu registriranih brezposelnih.

ZRZS (2014) Podatki o prilivih v evidenco registriranih brezposelnih oseb.

ZRZS (2014) Podatki o odlivih iz evidence registriranih brezposelnih oseb.

III.
Zadolženost in razdolževanje slovenskih podjetij

Povzetek

V predkriznem obdobju je bila, tako kot ostala evropska gospodarstva, tudi Slovenija priča najobsežnejši akumulaciji dolga pred krizo, pri čemer je imela višjo rast kreditov od držav PIIGS. Rast kreditov je tik pred krizo dosegla skoraj 35 % na letni ravni. Posledično je Slovenija v času finančne krize beležila nadpovprečen padec kreditne aktivnosti, ki je bila v zadnjih letih primerljiva z ostalimi bolj izpostavljenimi članicami EMU. Glavni razlogi za večjo rast kreditov so bili, tako kot v ostalih evrskih državah, napihnjene cene nepremičnin, podcenjevanje negotovosti in ohlapni pogoji zadolževanja. Poleg tega pa še pretekle neustrezne razvojne politike, ki so temeljile na razvoju s pomočjo domačega kapitala, ki ga je bilo za hitrejše zmanjševanje razvojnega zaostanka občutno premalo, zato je gospodarstvo bolj kot tujemu lastništvu dajalo prednost tujim dolžniškim virom financiranja. Njihova ponudba se je namreč z vstopom Slovenije v EU in ob splošnih ugodnih gospodarskih razmerah močno razmahnila. V tem obdobju je postal zelo aktualen tudi koncept nacionalnega interesa, ki je preko holdingov, s pomočjo domačih bank, omogočal managerske prevzeme slovenskih podjetij in povzročil njihovo dodatno zadolženost. Visoka odvisnost slovenskega gospodarstva od dolžniških virov financiranja je pomembno prispevala k slabim splošnim gospodarskim razmeram, saj se podjetja v veliki meri ukvarjajo le s finančnimi težavami, njihova osnovna dejavnost pa je potisnjena v ozadje.

K velikemu padcu kreditne aktivnosti po krizi so prispevale tudi slabe razmere v bančnem sistemu, zaradi česar je bila v letu 2013 na priporočilo sveta EU izpeljana sanacija bank. Po izvedenih dokapitalizacijah se je kapitalska pozicija slovenskega bančnega sistema prvič po zaostrovanju finančne krize izboljšala, kar pozitivno vpliva na zmanjšanje finančnih omejitev, s katerimi se srečujejo slovenska podjetja. V letošnjem letu so se pozitivni vplivi bančne sanacije pokazali tudi v boljših poslovnih rezultatih bančnega sistema in v večjem zaupanju varčevalcev. Banke so v prvem četrtletju ustvarile za 56,6 mio EUR dobička. Poleg tega se banke še naprej razdolžujejo v tujini, v zadnjem obdobju pa zmanjšujejo tudi izpostavljenost do ECB.

Zadolženost in razdolževanje smo podrobneje pogledali na osnovi AJPES-ove baze finančnih izkazov vseh gospodarskih družb v Sloveniji za obdobje 2006–2013. Prednost te baze so zelo podrobne letne informacije o poslovanju podjetij, slabost pa je, da so to računovodski podatki, ki ne podajajo nujno popolnoma realne slike dejanskih gibanj v gospodarstvu. V tem prispevku najprej predstavimo t.i. »neobičajna podjetja«, kot so holdingi, lizingi in podjetja z nič zaposlenimi. To so podjetja, ki sicer prispevajo k večjemu finančnemu dolgu, vendar ne predstavljajo potencialno zdravega jedra gospodarstva, ki bi Slovenijo lahko potegnil iz krize. V nadaljevanju smo se tako osredotočili na t. i. »običajna podjetja«, in sicer na njihovo prezadolženost in koncentracijo dolga.

»Neobičajna« podjetja se od začetka krize razdolžujejo in predstavljajo skoraj 40 % finančnega dolga. Vendar pa ta podjetja ustvarijo manj kot 5 % dodane vrednosti in zaposlujejo manj kot odstotek vseh zaposlenih. Ta podjetja predstavljajo veliko breme v bančnih bilancah, vendar pravkar izvršena dokapitalizacija bank omogoča lažje prestrukturiranje njihovih dolgov, poleg tega so nekatera prenesena na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), kar še dodatno zmanjšuje pritiske teh podjetij na bančne slabe terjatve.

Prezadolžena običajna podjetja so imela v letu 2013 okoli tri četrtine bančnega in finančnega ter nekaj več kot polovico celotnega dolga običajnih podjetji; predstavljala so tretjino števila podjetij in zaposlenih. Ustvarila so četrtino dodane vrednosti in imela slabo desetino celotnega EBITDA. Med prezadolžena podjetja smo vključili vsa podjetja, ki imajo finančni dolg petkrat večji od EBITDA, in tista podjetja, ki imajo dolg in negativen EBITDA. V letu 2013 je bila več kot polovica finančnih obveznosti prezadolženih podjetij koncentrirana v dejavnostih trgovine, vzdrževanja in popravil motornih vozil, predelovalnih dejavnostih ter strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih. Te tri dejavnosti imajo kar 13 milijard finančnega dolga. Večji delež imajo še gradbeništvo, poslovanje z nepremičninami ter oskrba z električno energijo, plinom in paro. Med njimi prevladujejo mikro podjetja (80%) ter na domači trg usmerjena podjetja (90%). Dolg je zelo koncentriran, saj trideset najbolj zadolženih podjetij predstavlja tretjino finančnega in celotnega dolga prezadolženih podjetij.

Slovenija pa ima tudi zdravo jedro običajnih podjetij, ki se v krizi niso prezadolžila in so kmalu po padcu povpraševanja v letu 2009 že uspela normalizirati in celo izboljšati poslovanje. Nekatera so v zadnjem obdobju povečevala tako zaposlenost kot maso plač. Med temi je več izvoznih podjetij.

Razdolževanje običajnih podjetij poteka vse od leta 2010; sprva je bilo predvsem posledica prenehanja poslovanja podjetij, v letih 2012 in 2013 pa tudi dejanskega razdolževanja. Finančne obveznosti so se začele zmanjševati leta 2010, vendar predvsem zaradi prenehanja poslovanja podjetij. Šele v letu 2012 so se prvič znižale

finančne obveznosti obstoječih podjetij, in sicer za 0,4 mrd, v letu 2013 pa še za 0,5 mrd. Dinamika razdolževanja finančnih obveznosti do bank je podobna, in sicer se podjetja razdolžujejo zadnja tri leta, v prvih dveh letih pa je ostal bančni dolg običajnih podjetij nespremenjen. Empirična analiza je pokazala, da ima nepričakovano in eksogeno inducirano razdolževanje podjetij med recesijo negativen učinek na gospodarsko aktivnost. Splošen padec povpraševanja in težave v bančnem sistemu namreč povečajo finančne omejitve podjetij. V takšnih razmerah je razdolževanje lahko povezano predvsem z zmanjšanjem investicijske aktivnosti. To potrjuje tudi analiza gibanja investicij ter različnih finančnih kazalnikov. Podjetja z visokimi plačili obresti in visoko finančno zadolženostjo imajo nižje stopnje investiranja kot manj zadolžena podjetja. Leta 2009 se je investicijska aktivnost znižala po vseh velikostnih razredih, najbolj pa pri mikro in malih podjetjih.

Mednarodne primerjave kažejo, da so slovenska podjetja glede na BDP bolj zadolžena od podjetij v ekonomsko stabilnih državah EMU. Ob tem velja, da imajo izrazito malo lastniškega kapitala med viri sredstev in s tem prekomeren obseg dolga. Oba podatka nakazujeta na potrebo po nadaljevanju procesa razdolževanja, ki se je pričel v finančni krizi. Vendar je slovensko gospodarstvo še vedno v recesijski fazi, za katero naša ekonometrična analiza kaže, da pospešeno finančno razdolževanje negativno vpliva na investicijsko aktivnost in gospodarsko rast. Minimizacija negativnih kratkoročnih učinkov razdolževanja na ekonomsko aktivnost tako zahteva uporabo instrumentov razdolževanja, ki niso pretežno usmerjeni v neposredno poplačilo posojil, temveč v istočasno zagotavljanje dodatnega lastniškega kapitala. V obdobju, ko je zagotavljanje tega prek trga kapitala oteženo, to pomeni intenzivnejšo uporabo instrumentov konverzije dolga v kapital podjetij oziroma delen odpis dolga, ki mu sledi privatizacija. Aktivno vlogo pri tem naj bi imela DUTB.

Dodaten kapital naj bi zagotovili predvsem privatni viri, tako tuji kot domači, medtem ko je lastniško vlogo države treba zmanjševati 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 pa se po naši oceni v preteklosti ni izkazalo za optimalno.

K lažji pridobitvi svežega kapitala na trgu in poglabljanju finančnih trgov bi pripomogle tudi dodatne finančne spodbude za finančne investitorje, kot so dodatne davčne olajšave za pokojninske sklade ter spodbujanje dodatnega varčevanja za starost. Za boljšo finančno strukturo podjetij je treba zagotoviti tudi delovanje ostalih segmentov finančnih storitev, ki temeljijo predvsem na dolgoročnejših virih financiranja. Lahko bi se uporabil instrument listinjenja, ki bi večjim in finančno stabilnejšim podjetjem omogočil pridobivanje finančnih virov tudi na drugih finančnih trgih pod ugodnejšimi pogoji.

Uvod

V tem delu analiziramo zadolženost in finančno strukturo podjetij v Sloveniji ter njihovo soodvisnost z makroekonomskim dogajanjem. Finančna kriza, ki je Slovenijo prizadela leta 2008, je preko finančnih in kreditnih kanalov negativno vplivala na investicijsko dejavnost ter s tem povezano gospodarsko (ne) aktivnost slovenskih podjetij. Kljub razdolževanju, ki poteka vse od začetka krize, so naša podjetja še vedno relativno visoko zadolžena, kar predstavlja glavno oviro razvoja. Z rešitvijo tega problema se je država začela aktivno ukvarjati šele v letu 2013, ko je začela s sanacijo bančnega sistema. V tem prispevku na mikro kot makro ravni poskušamo analizirati naslednja vprašanja: (i) kakšne so posledice finančne krize za Slovenijo v primerjavi z ostalimi evropskimi državami (ii) vprašanje sanacije bank (iii) kakšna je struktura zadolženosti podjetij in vpliv zadolženosti na investicije (v) katera so najbolj zadolžena podjetja in koncentracija dolga (iv) ter kakšne so makroekonomske posledice zadolženosti in razdolževanja podjetij.

Struktura tega prispevka Ekonomskih izzivov je sledeča. V prvem poglavju predstavljamo primerjavo kreditnih trgov v Sloveniji in članicah EU. Drugo poglavje opisuje sanacijo bančnega sistema. Tretje poglavje analizira zadolženost in razdolževanje podjetij na osnovi finančnih izkazov posameznih podjetij. V četrtem poglavju empirično ocenimo vpliv razdolževanja na investicije in gospodarsko rast ter v zadnjem poglavju zaključimo z izzivi za naprej.

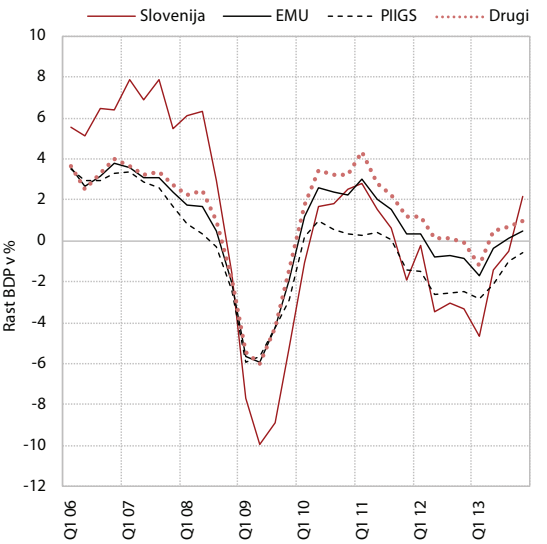
1 Kreditni trgi v Sloveniji in mednarodna primerjava

V predkriznih letih so bila evropska gospodarstva priča eni najobsežnejših akumulacij dolga nefinančnih podjetij v bližnji zgodovini. Ekonomski razlogi za tako visoke stopnje rasti so bile napihnjene cene nepremičnin, podcenjevanje negotovosti ter s tem povezani ohlapni finančni pogoji zadolževanja. Velikost dolga in poslabšanje kapitalske strukture podjetij so poleg drugih dejavnikov pomembno vplivali na razvoj finančne krize, padec gospodarske aktivnosti in hitrost okrevanja gospodarstva. Čeprav dolg v zmernih mejah pozitivno vpliva na gospodarsko rast in ekonomsko blaginjo, to ne drži pri visokih stopnjah dolga, saj slednje ustvarjajo pogoje za finančno nestabilnost in ovirajo investicije ter posledično znižujejo gospodarsko rast. Dinamika zadolževanja in gibanje BDP v evrskem območju potrjujeta teorijo, da prekomerno kopičenje dolga povečuje verjetnost finančne krize.

Poleg tega podatki kažejo, da je bilo v državah z manjšo akumulacijo dolga pred krizo tudi razdolževanje v času krize manjše, kar pomeni manjšo volatilnost zadolževanja in bolj stabilne pogoje za investicije in rast. Pri tem je treba poudariti, da je bilo znižanje finančnega vzvoda v času krize povezano tudi s padcem gospodarske aktivnosti in posledično nižjim kapitalom v podjetjih. To tezo potrjujejo tudi mikro podatki, ki kažejo, da podjetja z večjim dolgom znižujejo investicije na račun poplačila stroškov financiranja, kar pomeni, da ima prihodnje zmanjšanje finančnih tokov zaradi poplačila dolga negativen vpliv na podjetniško tekočo porabo in investicijske odločitve v primeru padca gospodarske aktivnosti. Nižja likvidnost, visoke obrestne marže v povezavi z visoko zadolženostjo tako pomenijo velik padec investicij v času krize ter posledično počasnejše gospodarsko okrevanje države.

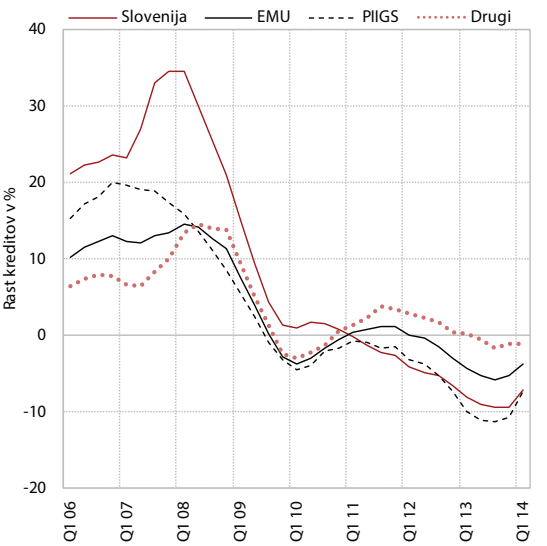
Slovenija je v času finančne krize beležila nadpovprečen padec kreditne aktivnosti, ki je bila v zadnjih treh letih sicer primerljiva z ostalimi bolj izpostavljenimi državami članicami EMU. To je povezano s tem, da je imela Slovenija pred krizo rast kreditov višjo od povprečja držav PIIGS in je tik pred krizo dosegla skoraj 35 % na letni ravni. Ob podobnih razlogih kot v celotni EU so pri nas k obsežni akumulaciji dolga pred krizo botrovali tudi razni managerski prevzemi podjetij (MBOs), ko so interni lastniki s pomočjo državnih bank ter v imenu nacionalnega interesa konsolidirali lastništva in finančno popolnoma izčrpali podjetja. Banke že nekaj časa pred začetkom sanacije bančnega sistema niso bile več sposobne sprejemati dodatnih tveganj, zato so predvsem zmanjševale izpostavljenost do svojih komitentov, kar je povzročalo visoke likvidnostne pritiske na slovensko gospodarstvo, ki je bilo v veliki meri odvisno od bančnega dolžniškega financiranja.

Slika 1: **Rast BDP v Sloveniji, EMU, državah PIIGS[1] in drugih državah[2]**



Vir: Eurostat.

Slika 2: **Medletne stopnje rasti kreditov nefinančnim podjetjem v Sloveniji, EMU, državah PIIGS in drugih državah**

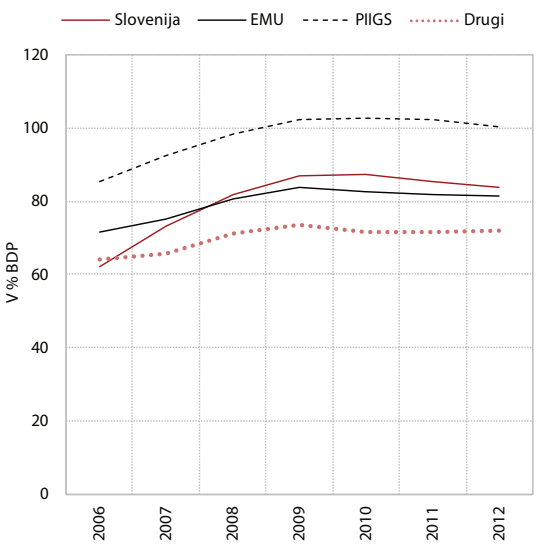


Vir: ECB, preračuni UMAR.

[1] Med države PIIGS uvrščamo Portugalsko, Italijo, Irsko, Grčijo in Španijo.
[2] V skupino drugih držav pa so uvrščene vse ostale države članice EMU z izjemo držav PIIGS.

Zadolženost nefinančnih družb glede na BDP, kjer se kot dolg upoštevajo dolžniški vrednostni papirji in posojila,[3] Slovenija ne odstopa bistveno od povprečja EMU. Raven zadolženosti slovenskih nefinančnih družb je nekoliko nižja kot v bolj izpostavljenih državah EMU. V kolikor bi dolg nefinančnih družb razširili še z ostalimi obveznostmi (trgovinski krediti, avansi in drugo), bi se raven zadolženosti že precej približala ravnem držav PIIGS (za njimi bi zaostajala manj kot 5 o. t.). V letu 2013 se je zaradi sanacije bančnega sistema zadolženost podjetij precej znižala, tako da so bila v EMU[4] glede na BDP že podpovprečno zadolžena, raven njihove zadolženosti pa je le nekoliko presegala povprečje držav iz skupine drugih držav.

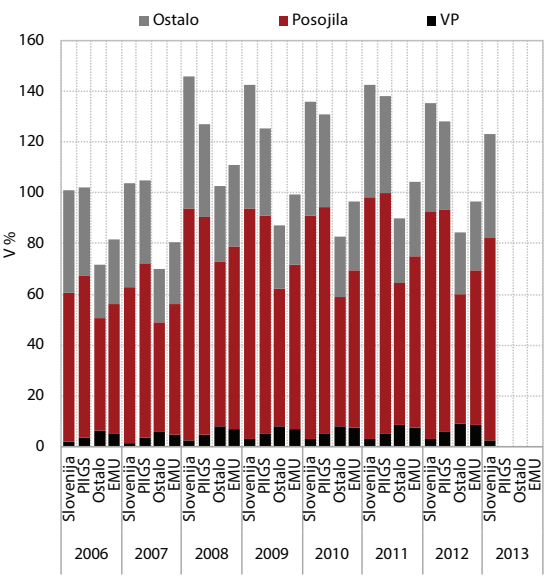
Slika 3: **Zadolženost nefinančnih družb glede na BDP v obdobju od leta 2006 do leta 2012**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Po razmerju med dolgom[5] in kapitalom se slovenske nefinančne družbe uvrščajo med najbolj zadolžene v evrskem območju. Čeprav se je obseg kreditov, najetih pri domačih bankah, v zadnjih štirih letih precej znižal (za približno tretjino) in je že za približno petino nižji od ravni iz leta 2007, pa je zadolženost slovenskega gospodarstva še vedno precej nad predkrizno ravnjo. To je predvsem posledica občutnejšega krčenja kapitala v podjetjih zaradi negativnih gibanj na kapitalskih trgih, poleg tega pa poslovni rezultati podjetij niso dopuščali krepitve kapitalske osnove gospodarstva. Bolj zadolžena od slovenskih so bila leta 2012 le še podjetja na Malti, v Latviji in Grčiji. Celotna zadolženost podjetij, merjena kot razmerje med dolgom in kapitalom, se je lani v Sloveniji nekoliko močneje znižala in bila na ravni 123,1 %, kar je sicer za 12,6 o. t. manj kot leta 2012. Velik del zmanjševanja zadolženosti v letu 2013 je bil predvsem posledica nadaljnjega razdolževanja nefinančnih družb, saj se je obseg kapitala povečal za manj kot odstotek. Pri hitrejšem razdolževanju slovenskega gospodarstva bi po naši oceni ključno pripomogla tudi večja kapitalizacija. Če bi bil obseg kapitala v slovenskih nefinančnih družbah na ravni iz konca leta 2007, ko je bil najvišji, bi bilo razmerje med dolgom in kapitalom v nefinančnih družbah približno uravnoteženo, kar bi sicer še vedno za približno desetino presegalo povprečno zadolženost nefinančnih družb v EMU[6].

Slika 4: **Zadolženost nefinančnih družb glede na obseg kapitala v obdobju od leta 2006 do leta 2013**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

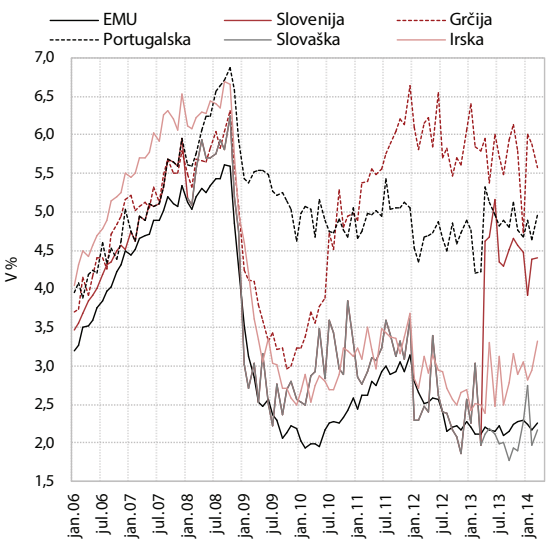
Struktura finančnih obveznosti in sredstev podjetij se je leta 2013 nekoliko izboljšala, a v primerjavi z državami EMU ostaja precej neugodna. Delež dolgoročnih finančnih obveznosti[7] dosega približno 70 % vseh finančnih obveznosti, kar je približno desetino manj kot v povprečju v EMU. Primanjkljaj dolgoročnih finančnih obveznosti je najbolj izrazit pri kapitalu in dolgoročnih dolžniških vrednostnih papirjih, torej pri tistih instrumentih, ki so izrazito dolgoročne narave in povezani tudi z razmerami na kapitalskem trgu. Ta je v Sloveniji precej plitek in

[3] Vir podatkov so konsolidirani finančni računi.
[4] Podatek za EMU se nanaša na leto 2012.
[5] V dolg so zajete naslednje postavke v nekonsolidiranih finančnih računih: vrednostni papirji razen delnic, posojila in ostale obveznosti.
[6] Podatek za EMU se nanaša na leto 2012.
[7] Med dolgoročne finančne obveznosti smo uvrstili dolgoročne dolžniške vrednostne papirje, dolgoročna posojila in kapital.

nelikviden, kar poleg strukture podjetij po velikosti[8] vpliva tudi na manjšo dostopnost podjetij do tovrstnih virov financiranja. Ta imajo v svoji strukturi nadpovprečen delež dolgoročnih kreditov. Njihov delež pa se je izraziteje povečal v obdobju finančne krize, ko so banke del kratkoročnih posojil podjetjem prestrukturirale v dolgoročna posojila. Na drugi strani pa imajo podjetja nadpovprečen delež kratkoročnih finančnih obveznosti, kar pomeni večje pritiske na likvidnost podjetij. Ob tempa sta tudi njihov obseg in delež najbolj likvidnih finančnih sredstev (gotovina, depoziti in dolžniški vrednostni papirji) nižja kot v povprečju EMU. Podjetja so tako izpostavljena večjemu tveganju likvidnostnih pritiskov, zaradi manjšega deleža najbolj likvidnih finančnih sredstev pa je manjša tudi njihova odpornost na morebitne pritiske.

Razlike med domačimi in tujimi posojilnimi obrestnimi merami so še vedno med najvišjimi v evrskem območju. To še naprej ohranja velike pritiske na podjetja, ki so prezadolžena, slabi pa tudi celotno konkurenčnost slovenskega gospodarstva in odvrača od zadolževanja tudi kreditno sposobna podjetja. 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. Aktivne obrestne mere v Sloveniji so v zadnjih letih precej manj odzivne na kakršnekoli zunanje vplive v primerjavi z ostalimi državami EMU.

Slika 5: **Gibanje aktivnih obrestnih mer v Sloveniji in nekaterih drugih državah članicah EMU**



Vir: BS, ECB.

[8] V Sloveniji prevladujejo mala in srednja podjetja.

2 Sanacija bančnega sistema

Slabe razmere v slovenskem bančnem sistemu so pomembno prispevale k temu, da so v zadnjih letih gospodarski rezultati Slovenije med slabšimi v EMU, za prekinitev takšnih gibanj pa je bila nujna sanacija bančnega sistema. Na problem hitrega poslabševanja stanja v bankah, zlasti v luči njegove negativne prepletenosti s šibko gospodarsko situacijo, zadolženostjo podjetij in stanjem v javnih financah, je spomladi 2013 pokazala tudi t. i. poglobljena analiza Evropske komisije, ki je Slovenijo uvrstila med države s presežnimi makroekonomskimi neravnotežji, Svet EU pa ji je izdal priporočila za čimprejšnjo stabilizacijo razmer.

Z namenom stabilizacije razmer so bili v drugi polovici leta 2013 izpeljani stresni testi bank, pregled kakovosti bančne aktive in dokapitalizacija največjih bank. Stresni testi so bili opravljeni za osem bank[9], ki predstavljajo reprezentativen vzorec slovenskega bančnega sistema. Rezultati so pokazali, da bi kapitalski primanjkljaj pregledanih bank v primeru neugodnega makroekonomskega scenarija[10] lahko dosegel 4.778 mio EUR (13,7 % BDP). Država je na osnovi teh rezultatov konec leta 2013 dokapitalizirala tri največje banke v višini 2,8[11] mrd EUR (7,9 % BDP), opravljeni pa so bili tudi prvi prenosi premoženja na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB). Poleg tega je država lani v višini 445 mio EUR dokapitalizirala tudi dve banki, ki sta v postopku nadzorovanega prenehanja poslovanja. Od leta 2008 je bilo tako za dokapitalizacije slovenskega bančnega sistema namenjenih že za približno 4 mrd EUR javnofinančnih sredstev (11,3 % BDP).

Preostalim bankam, ki so po stresnih testih izkazovale primanjkljaj kapitala, pa sta bila naložena 30-dnevni rok za pripravo načrta kapitalske krepitve in dokapitalizacija do konca prve polovice leta. V kolikor pri pridobivanju kapitala

[9] Prvotno je bilo v stresne teste vključenih deset bank, a sta bili dve zaradi uvedbe postopka nadzorovanega prenehanja poslovanja izključeni.

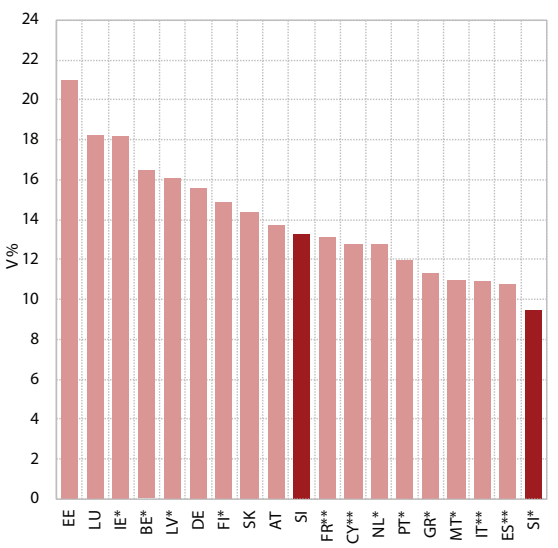
[10] Neugodni scenarij predvideva 9,5-odstotno znižanje gospodarske aktivnosti v obdobju 2013–2015, 18-odstotno znižanje zasebne potrošnje, 25-odstotno znižanje bruto investicij in vrednosti delnic ter 27-odstotno znižanje cen stanovanjskih hiš. Javni dolg naj bi se v tem obdobju povečal na 84,4 % BDP, brezposelnost pa na 14 %.

[11] Primanjkljaj kapitala je v teh bankah znašal 3,7 mrd EUR, a se je potreba po kapitalu zaradi prenosa terjatev na DUTB in razvrednotenja terjatev imetnikov podrejenega dolga zmanjšala na 3 mrd EUR, država pa ni v celoti dokapitalizirala ene izmed bank, ki še nima dokončnega pozitivnega mnenja Evropske komisije.

ne bodo uspešne, pa bodo lahko v skladu s pravili Evropske komisije zaprosile za državno pomoč. Glede na majhno zanimanje zasebnih vlagateljev za dokapitalizacijo preostalih bank v domači lasti je vlada že konec prvega četrtletja letos na podlagi pobude Banke Celje in mnenja Banke Slovenije odločila, da je Banka Celje primerna za začetek postopka za izvedbo ukrepov na podlagi Zakona o ukrepih za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB). V zvezi z Gorenjsko banko je vlada po predhodni odločitvi Banke Slovenije določila, da se rok za odpravo kapitalskega primanjkljaja podaljša do konca leta 2014. Upoštevajoč izvršene aktivnosti in stanje kapitalske ustreznosti Raiffeisen bank in Hypo Alpe Adria Bank pa dokapitalizacija teh dveh bank ni več potrebna (Poročilo o učinkovanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank).

Glavni namen bančne sanacije je bil stabilizirati bančni sistem in zajeziti širitev negativnih posledic slabih razmer v gospodarstvo in javne finance. Nekateri pozitivni učinki bančne sanacije so bili vidni že razmeroma kmalu po njenem začetku (večja stabilnost bančnega sistema, izboljšan položaj Slovenije na mednarodnih finančnih trgih), za pomemben del pozitivnih učinkov (večjo dostopnost in učinkovitost pri financiranju slovenskega gospodarstva in boljšo dostopnost do bančnih virov financiranja na grosističnih trgih) pa pričakujemo, da bodo vidni šele v nekoliko daljšem časovnem obdobju in ob uspešni izpeljavi tudi ostalih strukturnih reform, kot so razdolževanje slovenskega gospodarstva, privatizacija in boljše korporativno upravljanje.

Slika 6: **Kapitalska ustreznost prvega reda (TIER 1) v posameznih državah članicah evrskega območja konec leta 2013**

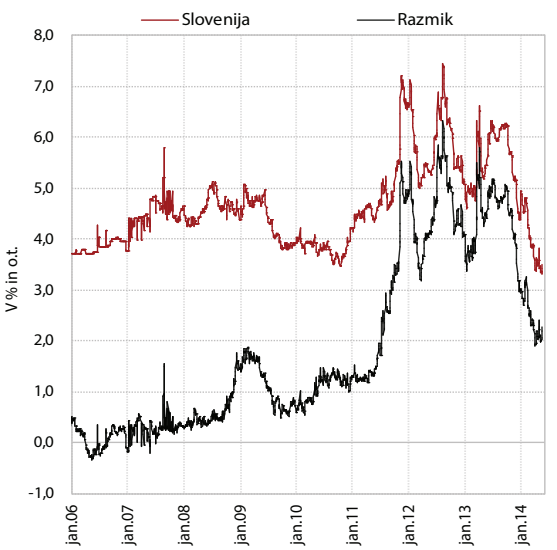


Vir: IMF-FinancialSoundnessIndicators.
Opomba: *Podatek se nanaša na q3 2013. **Podatek se nanaša na q2 2013.

Po izvedenih dokapitalizacijah se je kapitalska pozicija bančnega sistema prvič po zaostrovanju finančne krize opazneje izboljšala. Po tem ko je bil bančni sistem še ob koncu tretjega četrtletja lani najslabše kapitaliziran med vsemi državami EMU, se je po vrednosti kazalnika temeljnega kapitala TIER 1 konec leta 2013 uvrščal v sredino. Banke so tako kapitalsko razmeroma dobro podprte, kar jim omogoča, da bi ponovno lahko financirale tisti del gospodarstva, ki ni prezadolžen in ima perspektivne razvojne projekte.

Takoj po začetku sanacije se je položaj Slovenije na mednarodnih finančnih trgih precej izboljšal. Donosnost do dospetja slovenske desetletne obveznice se je po objavi rezultatov stresnih testov ter ukrepih BS in vlade začela zniževati in je bila do sredine maja nižja že za okoli 200 b. t. oz. na ravni približno 3,5 %. To je omogočilo, da je Slovenija izboljšala svoj položaj na mednarodnih finančnih trgih in prvič po marcu 2011 izdala tudi evrsko obveznico. Več o tem glej v Fiskalnih gibanjih in politiki.

Slika 7: **Donosnosti do dospetja slovenske 10-letne obveznice in razmik do nemške obveznice**

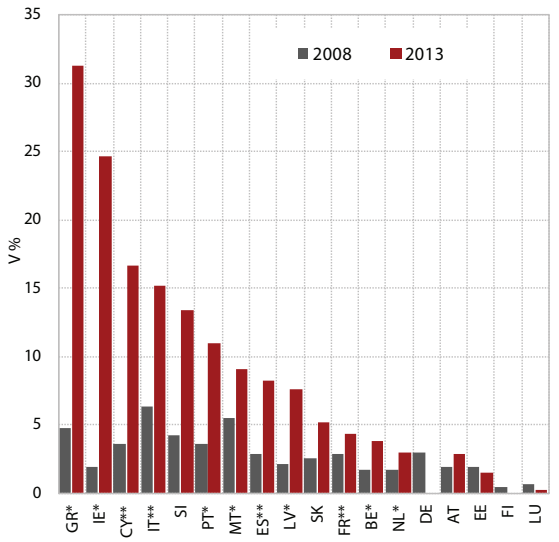


Vir: Bloomberg, preračuni UMAR.

S pričetkom sanacije bančnega sistema se je precej znižal tudi delež zamud nad 90 dni, a je še vedno precej višji kot pred izbruhom krize. Delež terjatev z zamudo nad 90 dni se je konec leta znižal s 17,3 % na 13,4 %. Njihov obseg pa se je z najvišje ravni novembra 2013 do konca leta znižal za 2,2 mrd EUR na 5,5 mrd EUR. Banke so na DUTB prenesle za 3,3 mrd EUR terjatev. Skladno s pričakovanji se je delež slabih terjatev najmočneje znižal v večini bolj izpostavljenih dejavnosti (gradbeništvo, trgovina in predelovalne dejavnosti), z izjemo finančnega

posredništva, kjer pa se je celo nekoliko povečal. Kakovost bančne aktive se je občutneje izboljšala tudi v nekaterih drugih dejavnostih (gostinstvo, informacijske in komunikacijske dejavnosti), ki pa so bile po obsegu slabih terjatev manj pomembne.

Slika 8: **Deleži zamud nad 90 dni v državah članicah EMU**

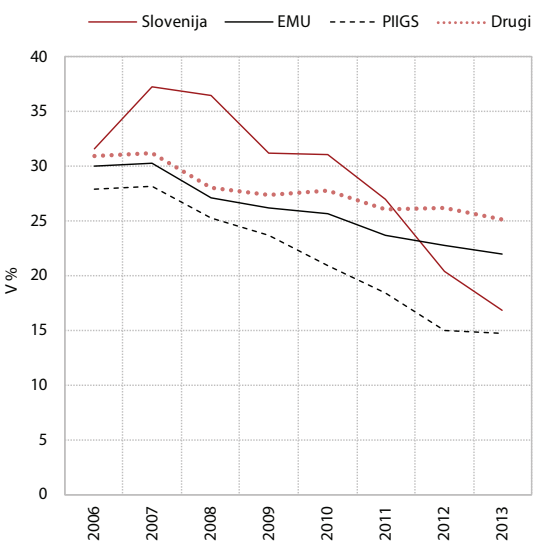


Vir: IMF-Financial Soundness Indicators.
Opomba: *Podatek se nanaša na q3 2013. **Podatek se nanaša na q2 2013.

V letošnjem letu so se pozitivni vplivi bančne sanacije pokazali tudi v boljših poslovnih rezultatih bančnega sistema in v večjem zaupanju varčevalcev. Banke so v prvem četrtletju ustvarile za 56,6 mio EUR dobička. Povečali so se tudi neto obrestni prihodki, za dobrih 5 %. K boljšim poslovnim rezultatom je poleg začetka sanacije bančnega sistema prispevalo tudi občutnejše zniževanje pasivnih obrestnih mer, do vidnejšega znižanja aktivnih obrestnih mer pa še ni prišlo. Zaupanje v banke je bilo zaradi slabega stanja v slovenskem bančnem sistemu in tudi zaostrenih finančnih razmer na Cipru močno omajano, kar je vplivalo na hitro zniževanje obsega vlog gospodinjstev v letu 2013. V prvem četrtletju letos pa se je njihov obseg ponovno pričel povečevati. Prav vloge gospodinjstev bodo po naši oceni v prihodnje predstavljale precej pomemben vir financiranja bančnega sistema, saj so se v začetku zaostrovanja razmer na mednarodnih finančnih trgih pokazale kot najbolj stabilne, medtem ko so viri iz medbančnih finančnih trgov zelo nestabilni, kar ohranja likvidnostne pritiske na slovenski bančni sistem.

Banke se še naprej razdolžujejo v tujini, v zadnjem obdobju pa zmanjšujejo tudi izpostavljenost do ECB. Ta se je s pričetkom sanacije bančnega sistema do konca marca zmanjšala za približno 850 mio EUR. Odplačevanje obveznosti bank do tujine se je v letu 2013 sicer nekoliko upočasnilo, a je bilo z 2,1 mrd EUR še naprej razmeroma visoko. Obseg vseh tujih obveznosti pa je konec leta predstavljal približno 17 % bilančne vsote bančnega sistema. Tudi v prvem četrtletju so se banke razdolževale v tujini, neto odplačila pa so znašala nekaj več kot 200 mio EUR. Slovenski bančni sistem je že podpovprečno odvisen od tujih virov financiranja, kar bo ob njegovi uspešni sanaciji postopno privedlo do izboljšanja dostopnosti do tujih virov financiranja, tako da se njihov delež ne bi še naprej krčil in zaviral kreditne aktivnosti bank. Ta je namreč še vedno na izredno nizki ravni, kar je posledica več dejavnikov: (i) pomemben del slovenskega gospodarstva je prezadolžen, (ii) posojilne obrestne mere so še vedno med višjimi v evrskem območju, (iii) banke so še vedno pod razmeroma močnimi likvidnostnimi pritiski in (iv) banke se soočajo s tveganjem nadaljnjega slabšanja kakovosti naložb. Za bančni sistem predstavljajo tveganja posojila pri tistih komitentih, ki zaradi šibke gospodarske aktivnosti niso več sposobni tekoče poravnavati svojih obveznosti, kar lahko ponovno privede do višje rasti slabih terjatev. Nadaljnje slabšanje kakovosti bančne aktive bi ponovno poslabšalo razmere v bančnem sistemu, to pa bi negativno vplivalo tudi na razmere v gospodarstvu. V nadaljevanju zato analiziramo zadolženost slovenskega gospodarstva, strukturo dolga in njegovo razdolževanje, vključno z vplivom na investicije in gospodarsko rast.

Slika 9: **Delež obveznosti do tujine v bančnih sistemih v Sloveniji in nekaterih skupinah držav članic EMU**



Vir: Svetovna banka, Banka Slovenije, preračuni UMAR.

3 Zadolženost podjetniškega sektorja

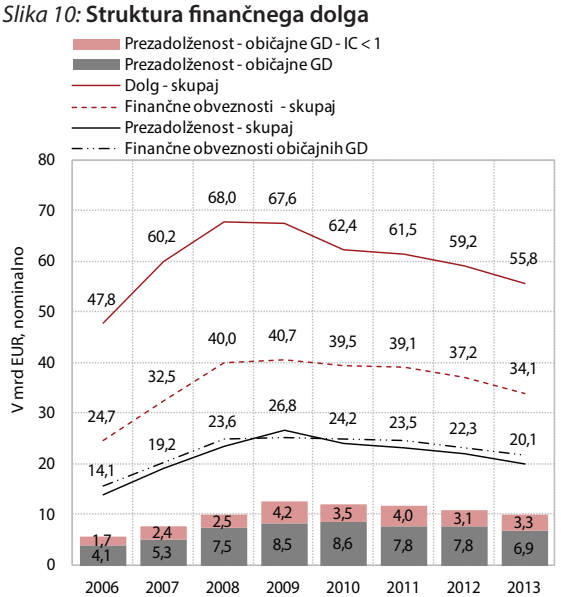
Različni kazalniki v veliki meri kažejo na prezadolženost slovenskega gospodarstva, kar je po naši oceni eno izmed pomembnejših tveganj za nadaljnjo oživljanje gospodarstva. Prezadolženost je posledica preteklih neustreznih razvojnih politik, ki so temeljile na razvoju s pomočjo domačega kapitala, ki pa ga je bilo za hitrejše zmanjševanje razvojnega zaostanka občutno premalo, zato je gospodarstvo bolj kot tujemu lastništvu dajalo prednost tujim dolžniškim virom financiranja. Njihova ponudba se je namreč z vstopom Slovenije v EU in ob splošnih ugodnih gospodarskih razmerah močno razmahnila. V tem obdobju je postal zelo aktualen koncept nacionalnega interesa, ki je preko raznih holdingov s pomočjo domačih bank omogočal managerske prevzeme slovenskih podjetij in povzročil še dodatno zadolženost podjetij. Visoka odvisnost slovenskega gospodarstva od dolžniških virov financiranja pa je pomembno prispevala k slabim splošnim gospodarskim razmeram, saj se podjetja v veliki meri ukvarjajo le s finančnimi težavami, njihova osnovna dejavnost pa je potisnjena v ozadje.

Zadolženost smo analizirali na osnovi individualnih podjetniških podatkov (bilance stanja in izkazi poslovnega izida) vseh gospodarskih družb v Sloveniji, ki jih je zbrala Agencija RS za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju AJPES), za obdobje od 2006 do 2013[12]. Prednost te baze je, da vsebuje zelo podrobne letne informacije o poslovanju podjetij, slabost pa, da so to računovodski podatki ter kot taki ne podajajo nujno popolnoma realne slike dejanskih gibanj v gospodarstvu. Glede na to, da z nastopom krize zadolženost podjetij postaja vedno bolj aktualen problem, saj je zdravo finančno stanje podjetij ključno za vzdržen zagon gospodarstva, je bilo v tej luči do zdaj že narejenih nekaj analiz za Slovenijo. Naša analiza prva analizira podatke za leto 2013 ter transparentno prikazuje rezultate glede na različna »čiščenja«baze. Najprej bomo pogledali zadolženost vseh gospodarskih družb (v nadaljevanju podjetij), ki so zajeta v AJPES-ovo bazo. V drugem koraku bomo prikazali zadolženost in poslovanje holdingov, lizingov inpodjetij z nič zaposlenimi. To so podjetja, ki sicer prispevajo k večjemu finančnemu dolgu, vendar pa ne predstavljajo potencialno zdravega jedra gospodarstva, ki bi Slovenijo lahko potegnil iz krize. V nadaljevanju se bomo tako osredotočili na t. i. običajna podjetja, in sicer nas bo zanimala struktura dolga ter osnovni pokazatelji dobičkonosnosti, likvidnosti in poslovanja. Med temi podjetji bomo identificirali najbolj zadolžena podjetja in koncentracijo finančnega dolga.

3.1 Zadolženost celotnega podjetniškega sektorja

Prezadolženost[13] je vrh dosegla leta 2009, ko je znašala skoraj dvakratnik prezadolženosti iz leta 2006, od takrat naprej pa se podjetja vztrajno razdolžujejo in so že dosegla raven zadolženosti iz leta 2007. Celotni[14] in finančni dolg sta se v predkriznem obdobju prav tako povečevala, in sicer se je leta 2008 glede na leto 2006 celotni dolg povečal za 42 %, finančni dolg pa za 62 %. Dinamika prezadolženih običajnih podjetij se ne razlikuje od gibanja prezadolženosti za vsa podjetja, je pa velika razlika v velikosti, saj je prezadolženost običajnih podjetij za polovico manjša od celotne prezadolženosti in je v letu 2013 znašala 10,2

Slika 10: **Struktura finančnega dolga**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.
*Prezadolžena so tista podjetja, kjer je finančni dolg večji od petkratnika EBITDA. +Prezadolženost-običajne GD, so vsa podjetja brez holdingov, lizingov, DARSA in nič zaposlenih. #Prezadolženost-običajne GD-IC<1, finančni dolg podjetij, ki so prezadolžena in imajo kazalec obrestne pokritosti (EBITDA/obresti) manjši od 1.

[12] 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. V bazi smo ločili t. i. običajne gospodarske družbe, to so vsa podjetja brez holdingov, lizingov, nič zaposlenih in DARSA (običajna podjetja), saj bi nam lahko ta podjetja popačila sliko dejanskega stanja na področju kreditiranja slovenskih podjetij. V letu 2013 je tako v vzorec zajetih 38.209 običajnih GD in 61.312 vseh podjetij.

[13] Prezadolženost je merjena kot vsota vseh finančnih obveznosti, ki so višje od petkratnika EBITDA.

[14] Celotni dolg zajema finančne, poslovne in ostale obveznosti podjetij.

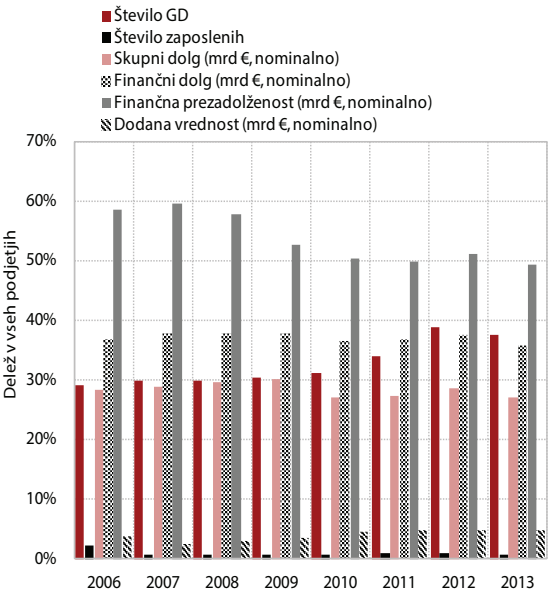
milijarde evrov. Od tega je 3,3 milijarde takšnega dolga, kjer je obrestna pokritost (EBITDA/obresti) manjša od 1, kar pomeni, da tega dolga podjetja tekoče sploh ne morejo financirati. 70 % (2,3 mrd) tega dolga pa je takšnega, kjer imajo podjetja poleg dolgov še negativen EBITDA. Glede na to, da skoraj polovico prezadolženosti predstavljajo podjetja, kot so holdingi, lizingi in mikro podjetja z nič zaposlenimi, si bomo najprej pogledali, kakšna je vloga teh podjetij v gospodarstvu, nato pa bomo analizo nadaljevali na bazi običajnih podjetij, torej tistih, ki jih vidimo kot ključni generator gospodarske aktivnosti.

3.2. Holdingi, lizingi, Dars in podjetja z nič zaposlenimi

Glede na to, da holding, lizingi, Dars in podjetja z nič zaposlenimi v letu 2013 predstavljajo kar 35,8 % finančnega dolga (približno 12 milijard), predstavlja ta kategorija podjetij nezanemarljivo breme v bilancah poslovnih bank[15]. Vendar pa pravkar izvršena dokapitalizacija bank omogoča lažje prestrukturiranje njihovih dolgov, poleg tega so nekatera prenesena na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), kar še dodatno zmanjšuje pritiske teh podjetij na bančne slabe terjatve. Od tega so 4,1 milijarde dolga ustvarila podjetja z nič zaposlenimi, ki predstavljajo kar 37 % števila vseh podjetij, holdingi in lizingi, ki predstavljajo manj kot odstotek vseh podjetij, pa so pridelali kar 5,3 milijarde finančnega dolga. Po drugi strani pa vsa zgoraj našteta podjetja ustvarijo manj kot 5 % dodane vrednosti in zaposlujejo manj kot odstotek vseh zaposlenih v podjetjih.

Glede na posebno vlogo in lastniško strukturo ter zanemarljivi del pri gospodarski rasti smo ta podjetja izključili iz nadaljnje analize. Finančni holdingi so bili v predkriznem obdobju, preko številnih managerskih prevzemov podjetij (MBOs), aktivno vključeni v drugi privatizacijski val v Slovenji. S pomočjo državnih bank in podjetij, ki jih holdingi lastniško obvladujejo, so interni lastniki konsolidirali lastništva v posameznih dejavnostih ter pogosto finančno popolnoma izčrpali podjetja v svoji skupini. Posledično je veliko holdingov nesolventnih ali pa so v postopku prestrukturiranja dolga. Glede na njihovo specifično vlogo in lastniško strukturo ter njihov zanemarljivi del pri gospodarski rasti ta podjetja zahtevajo posebno obravnavo, zato smo jih iz nadaljnje analize izključili. Iz podobnih razlogov smo izključili tudi lizinge, saj se njihov način poslovanja razlikuje od poslovanja običajnih družb. Podjetja z nič zaposlenimi pa so tudi specifična kategorija, saj so to podjetja brez kapitala, podjetja, ustanovljena v posebne namene oz. za namene prestrukturiranja, podjetja v stečaju itd. V povprečju imajo »neobičajna« podjetja 59-krat večji finančni vzvod[16], 7-krat nižjo pokritost obresti in negativno donosnost sredstev.

Slika 11: **Deleži holdingov in lizingov v skupnem in finančnem dolgu, v številu zaposlenih in dodani vrednosti ter v celotnem številu podjetij**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

3.3 Zadolženost in poslovanje običajnih gospodarskih družb

Razdolževanje običajnih podjetij poteka vse od leta 2010, sprva je bilo predvsem posledica prenehanja poslovanja podjetij, v letih 2012 in 2013 pa tudi dejanskega razdolževanja. Finančni dolg[17] se je začel zmanjševati že leta 2010, vendar predvsem zaradi prenehanja poslovanja podjetij[18]. Šele v letu 2012 se je prvič znižal finančni dolg obstoječih podjetij, in sicer za 0,4 mrd, v letu 2013 pa še za 0,5 mrd. V zadnjih dveh letih so nova podjetja letno povečala dolg za 0,1 mrd, kar je kar za 0,4 mrd manj kot leta 2011. Dinamika razdolževanja bančnega dolga je podobna, in sicer se podjetja razdolžujejo zadnja tri leta, v prvih

[15] Podatki nam ne omogočajo ločitve med dolgom domačih in tujih bank.

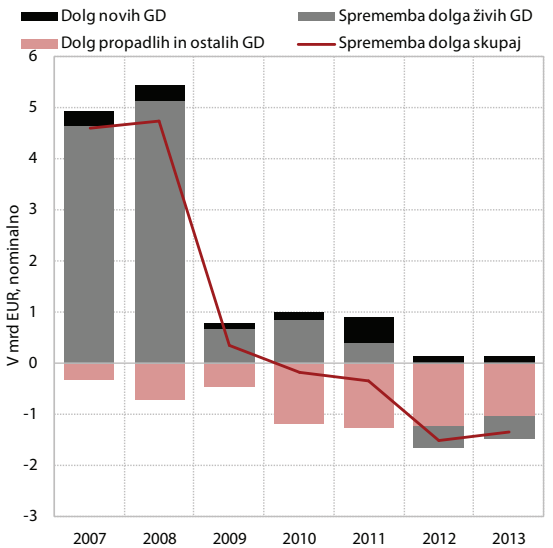
[16] Finančni vzvod je merjen kot razmerje med finančnim dolgom in EBITDA

[17] Finančni dolg predstavljajo vse finančne obveznosti podjetij.

[18] V bazi ne moremo točno določiti, katera podjetja so šla v stečaj in katera so prenehala poslovati iz drugih razlogov. Podjetja, ki so prenehala poslovati, so tista, ki jih od določenega leta ni več v AJPESovi bazi.

dveh letih pa je ostal bančni dolg običajnih podjetij nespremenjen. Finančni dolg podjetij do bank se je kumulativno v zadnjih treh letih znižal za 3,7 mrd, od tega je dolg novih podjetij pomenil samo 0,2 mrd, 2,6 mrd bančnega dolga je šlo na račun prenehanja poslovanja podjetij, za 1,4 mrd pa so se obstoječa podjetja dejansko razdolžila.

Slika 12: **Struktura razdolževanja finančnega dolga običajnih podjetjih**



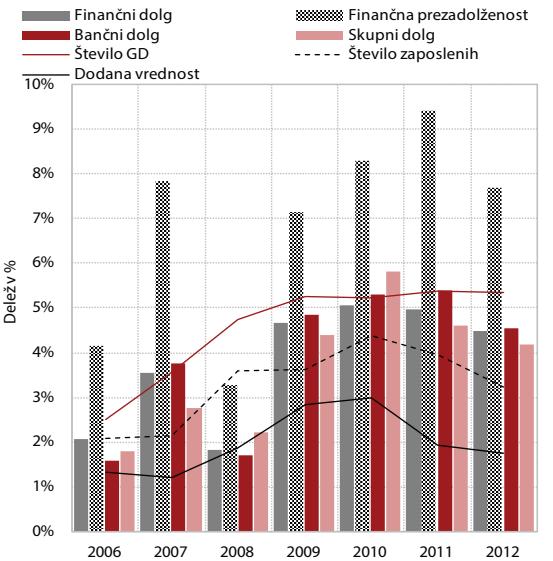
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

3.3.1 Analiza običajnih podjetij, ki so prenehala poslovati

Število običajnih podjetij, ki so prenehala poslovati, je od leta 2009 skoraj nespremenjeno in je predstavljalo okoli 5 % vseh običajnih podjetij ter 3 % vseh zaposlenih v običajnih podjetjih. Ta podjetja so imela leta 2012 okoli 4,5 % tako bančnega in finančnega kot celotnega dolga. Zanimivo je, da se njihov delež v bančnem dolgu povečuje, delež v finančnem dolgu je skoraj nespremenjen, v celotnem dolgu pa se celo zmanjšuje. To je skladno s tem, da so se ta podjetja srečevala s šokom povpraševanja, ki je negativno vplival tudi na njihove poslovne obveznosti, ki so se v tem obdobju zmanjševale. Med podjetji, ki so prenehala poslovati, je bilo največ mikro[19] podjetij, vendar se je njihovo število v letu 2012 zmanjšalo, prav tako se zmanjšuje število srednjih in velikih podjetij, nasprotno pa se je število malih podjetij povečalo.

[19] Mikro podjetja imajo od 1 do 5 zaposlenih.

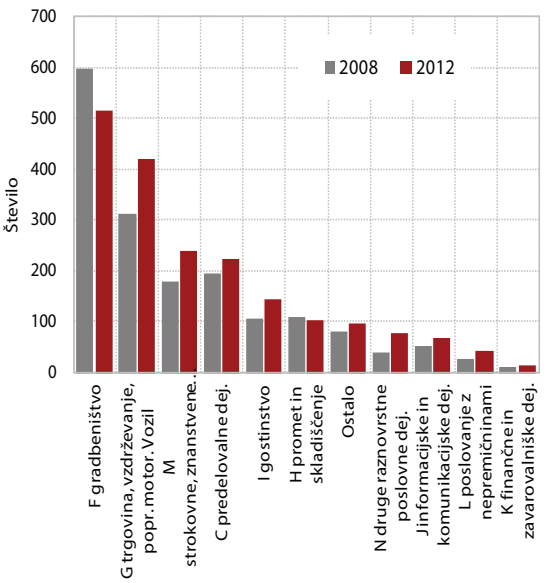
Slika 13: **Delež dolga, njegovih komponent, dodane vrednosti in število zaposlenih v celotnem dolgu in njegovih komponentah, dodani vrednosti in številu zaposlenih, običajnih podjetij v obdobju 2008–2012**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Razdolževanje zaradi prenehanja poslovanja podjetij je bilo največje v dejavnosti gradbeništva ter trgovine, vzdrževanja in popravil motornih vozil. Izstopajo še strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti ter predelovalne dejavnosti. Vse zgoraj naštete dejavnosti imajo tudi največ prezadolženih podjetij. V vseh letih krize je bilo največ podjetij,

Slika 14: **Število običajnih podjetij, ki so prenehala poslovati po dejavnostih**



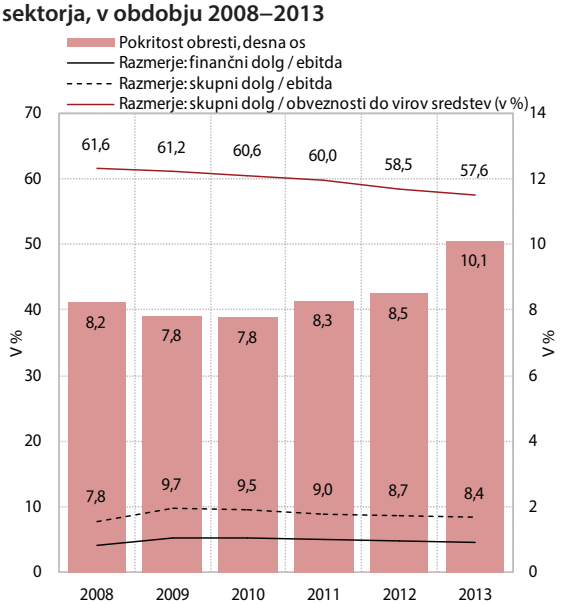
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

ki so prenehala poslovati ravno v zgoraj naštetih dejavnostih, kar je v skladu s tem, da so to največje dejavnosti, saj po številu predstavljajo kar 69 % vseh zaposlenih in so v letu 2013 ustvarile 68 % dodane vrednosti.

3.3.2 Poslovanje in razdolževanje običajnih podjetij

Kazalniki sposobnosti podjetij odplačevanja dolgov v zadnjih treh letih kažejo izboljšanje. Razmerje med celotnim dolgom in EBITDA[20] se od leta 2011 izboljšuje in je bilo leta 2013 na ravni 8,4, pokritost obresti[21], ki meri sposobnost odplačevanja dolga, pa se tudi že tretje leto zapored izboljšuje in je leta 2013 znašala 10**.** Razdolževanje kaže tudi razmerje med finančnim dolgom in EBITDA (finančni vzvod-FV[22]), in sicer od leta 2010 naprej, vrednost FV je leta 2013 znašala 4,5. Ker je zadolženost relativna mera, je pri razlagi zadolževanja pomembno tudi gibanje EBITDA. S prvim letom krize je ta padel za skoraj 21 %, kar je takoj negativno vplivalo na zadolženost podjetij, merjeno s FV. Ta šok je prizadel vsa podjetja, še posebej tista, ki so manj zadolžena (FV<5) in generirajo večino EBITDA. Ta podjetja od leta 2011 počasi povečujejo EBITDA, kar tudi izboljšuje njihovo finančno stanje, po drugi strani pa se EBITDA prezadolženih podjetij (FV>5) znižuje, kar negativno vpliva na njihovo zadolženost.

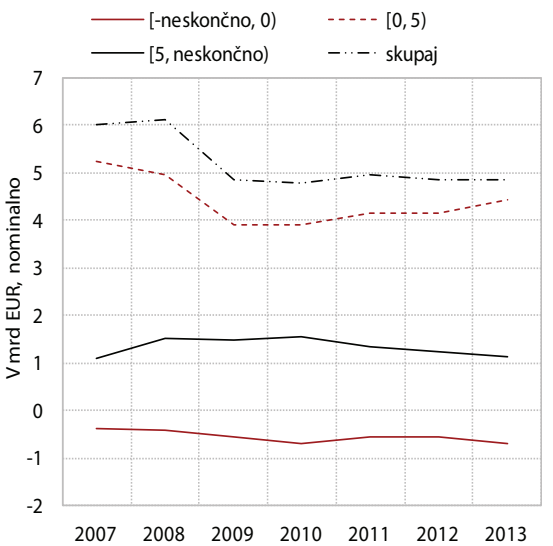
Slika 15: **Delež dolga v virih sredstev (v %), finančni vzvod in pokritost obresti običajnih podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2008–2013**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Razdolževanje poteka predvsem v bolj zadolženih podjetjih, kar pomeni, da so najbolj problematična podjetja prenehala poslovati ali pa so dejansko odplačevala dolgove. Poleg tega obstaja kar nekaj podjetij, ki so zadolžena in imajo negativen EBITDA, iz česar lahko sklepamo, da jih nad vodo držijo predvsem državne pomoči ali reprogrami dolga. Med manj zadolženimi podjetji (FV<5) obstaja jasna negativna povezava med finančnim dolgom in EBITDA. Po drugi strani pa med prezadolženimi podjetji (FV>5) ni jasne povezave med obema spremenljivkama, lahko pa opazimo, da EBITDA najbolj zadolženih podjetij (FV>10) še vedno pada, kar pomeni, da se najbolj razdolžujejo najbolj zadolžena podjetja, ki se hkrati srečujejo tudi z manjšim povpraševanjem, kar še otežuje njihovo okrevanje. Med podjetji z negativnim EBITDA pa imajo podjetja z najnižjo zadolženostjo največji del v celotnem negativnem EBITDA, kar pomeni, da njihova največja ovira ni prezadolženost, temveč so njihovi problemi bolj operativne narave in so vezani na njihovo poslovanje. Gibanja dodane vrednosti so podobna gibanjem EBITDA. Manj zadolžena podjetja (FV<5) generirajo največ dodane vrednosti, ki se s časom povečuje, medtem ko je padec dodane vrednosti najvišji pri najbolj zadolženih podjetjih.

Slika 16: **Primerjava EBITDA in zadolženosti v obdobju 2007–2013**

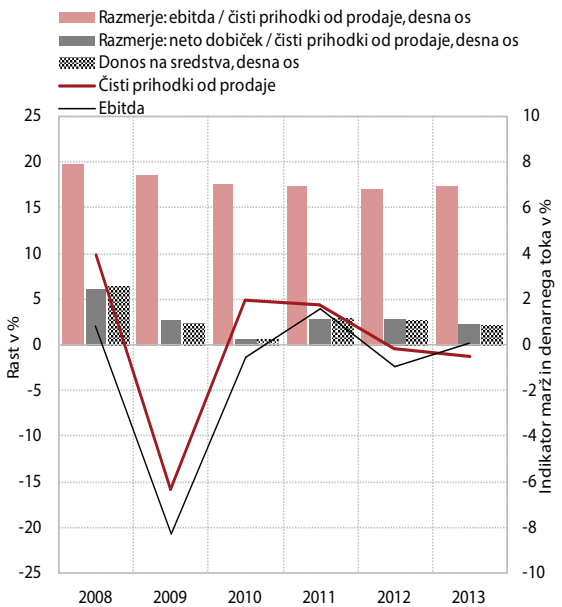


Vir: AJPES, preračuni UMAR.

[20] EBITDA je dobiček pred davki, obrestmi, depreciacijo in amortizacijo.
[21] Pokritost obresti je merjena kot delež EBITDA v stroških obresti.
[22] Finančni vzvod ima dva pragova, in sicer so podjetja razdeljena v skupino, kjer je EBITDA negativen in posledično je FV<0, podjetja, ki imajo 5>FV>= 0 ter na prezadolžena podjetja, ki imajo FV>5.

Poleg EBITDA so se v prvem letu krize občutno znižali tudi prihodki od prodaje in dobičkonosnost podjetij. V letu 2011 so se donosnost in prihodki iz prodaje izboljšali, nato pa je v letih 2012 in 2013 ponovno prišlo do zaostrovanja razmer v gospodarstvu in njunega znižanja. Prihodki od prodaje so v letu 2013 padli za 1,3 %, EBITDA pa se je za malenkost povečal (0,1%).

Slika 17: **Mere dobičkonosnosti običajnih podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2008–2013**

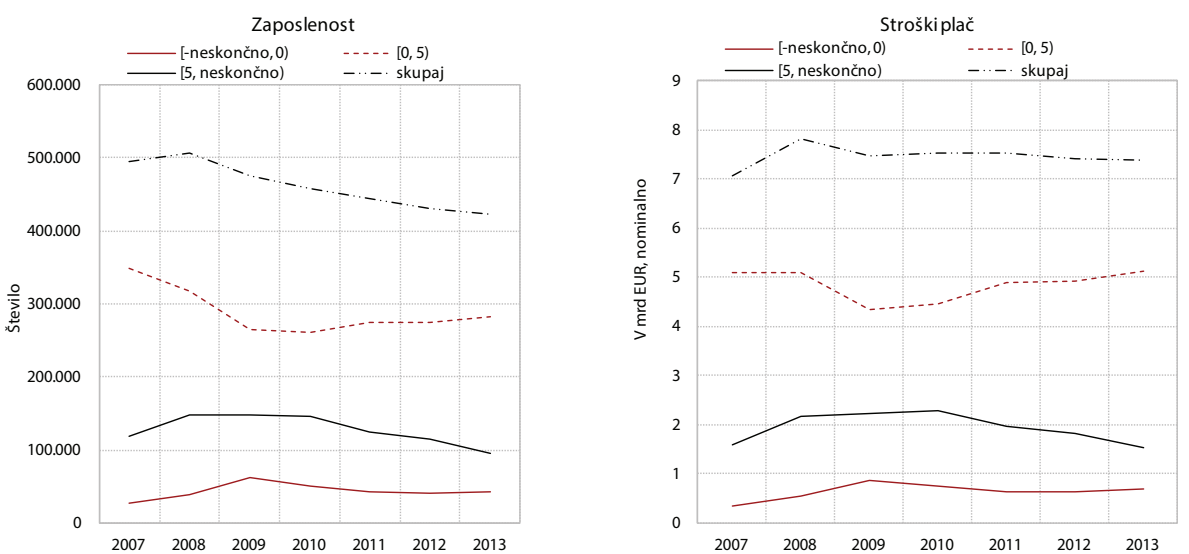


Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Prilagoditev podjetij na prvoten padec dodane vrednost, EBITDA in zadolženosti ter postopno okrevanje dodane vrednosti in EBITDA ter nadaljnje razdolževanje podjetij poteka tudi preko prilagoditev na trgu dela. Celotna masa plač običajnih podjetij po padcu v letu 2009 in začasnem povečanju leta 2010 zaradi zakonskega dviga minimalne plače zadnja tri leta počasi pada. Prispevek k padanju je bil večji iz znižanja zaposlenosti kot iz znižanja plač. Prilagoditve na trgu dela med različnimi skupinami podjetij po zadolženosti so podobne in kažejo gibanja stroškov mase plač in zaposlenosti v isto smer. Manj zadolžena podjetja (FV<5) kažejo povečevanje tako stroškov plač kot zadolženosti v zadnjih treh letih, kar kaže na to, da obstaja zdravo jedro podjetij, ki bo sposobno nadaljnjega okrevanja, po drugi strani pa so bila bolj zadolžena podjetja (FV>5) soočena z večjimi odpuščanji in padcem mase plač v zadnjem triletnem obdobju. Več o tem glej v Izzivih na trgu dela.

Glede na število podjetij je prisotna realokacija virov v izvozne dejavnosti, saj se je število podjetij, usmerjenih na domači trg, znižalo, število zmerno izvoznih in pretežno izvoznih podjetij pa se je povečalo. Število neizvoznih podjetij se je najbolj zmanjšalo v letu 2012 in to predvsem na račun najbolj zadolženih podjetij. Število zmerno zadolženih podjetij (FV<5)je ostalo skoraj nespremenjeno. Po drugi strani pa število izvoznih podjetij narašča že četrto leto; število pretežno izvoznih podjetij se je

Slika 18: **Gibanje mase stroškov plač in zaposlenosti v obdobju 2007–2013**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

tako od leta 2008 povečalo kar za 56 %. Pri tem je pomembno, da je povečanje zmerno in pretežno izvoznih podjetij največje med malo zadolženimi podjetji (FV<5). Število prezadolženih podjetij z negativnim EBITDA se je v letih 2011 in 2012 stabiliziralo in v letu 2013 ponovno naraslo.

V letu 2013 več kot polovico celotnega dolga podjetniškega sektorja predstavljajo finančne obveznosti, med njimi prevladujejo finančne obveznosti do bank (65 %), ki so se v proučevanem obdobju kot delež finančnega dolga zmanjšale za 12 o. t. Upad je bil zlasti opazen v zadnjih dveh letih, saj se je bančni dolg znižal za 4 milijarde. Zmanjšanje bančnega dolga je bilo največje pri prezadolženih podjetjih, saj je bančni dolg zmerno zadolženih podjetij (FV<5) v celotnem obdobju ostal skoraj nespremenjen. Med prezadolženimi podjetji pa so se najbolj razdolževala podjetja, ki so imela finančni vzvod višji od 10. Glede na ročnost v letu 2013 prevladujejo dolgoročne bančne obveznosti (58 %), ki so se od začetka krize na račun kratkoročnih bančnih obveznosti v bančni strukturi povečale za 9 o. t., kar kaže na to, da so banke zelo verjetno nadomeščale slaba kratkoročna posojila z dolgoročnimi, da bi ublažile likvidnostne pritiske na podjetja. Deleža finančnih obveznosti do družb v skupini ter drugih finančnih obveznosti sta relativno majhna, a sta se v krizi okrepila, in sicer finančne obveznosti družb v skupini za 3 o. t. in druge za 7 o. t. Pomembne so tudi poslovne obveznosti, ki predstavljajo 38 % celotnega dolga in imajo podobno dinamiko kot bančne obveznosti ter so se v preučevanem obdobju znižale za 9 o. t. Njihov padec je zelo verjetno posledica padca obsega povpraševanja v krizi. V okviru poslovnih obveznosti pa prevladujejo obveznosti do dobaviteljev (59 % poslovnih obveznosti). Njihov delež je skozi celotno obdobje približno konstanten in niha za 2 o. t.

Likvidnost podjetniškega sektorja se od začetka krize izboljšuje, večji skok je bil predvsem v letu 2011, saj se je obseg tekočih sredstev znižal manj, kot so se znižale tekoče obveznosti. Koeficient absolutne likvidnosti[23] se je v krizi povečal za 2 o. t., koeficient pospešene likvidnosti[24] za 6 o. t. in koeficient splošne likvidnosti[25] pa za 8 o. t. Obsega tekočih sredstev in obveznosti sta se od leta 2010 do 2012 zniževala, vendar obseg obveznosti bolj kot sredstev, v letu 2013 pa smo ponovno zabeležili tako rast obveznosti in sredstev. Največjo rast pa so imela denarna sredstva in kratkoročne finančne naložbe.

Tabela 1: **Struktura celotnega dolga običajnih podjetij**

Obveznosti običajnih podjetij (mrd €, nominalno)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Finančne obveznosti (1 + 2 + 3)	15,6	20,2	24,9	25,3	25,1	24,7	23,2	21,9
1. do bank (A + B)	11,6	15,3	18,0	18,0	18,0	17,1	15,2	14,2
A. dolgoročne	5,8	7,2	8,1	8,8	9,2	9,2	8,6	8,2
B. kratkoročne	5,8	8,0	9,9	9,2	8,8	7,9	6,6	6,0
2. do družb v skupini (A + B)	1,6	1,8	2,3	2,1	2,2	2,7	3,0	2,8
A. dolgoročne	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	1,1	1,2	1,1
B. kratkoročne	1,0	1,1	1,5	1,4	1,5	1,6	1,8	1,7
3. druge	2,4	3,1	4,6	5,1	4,9	4,9	5,0	5,0
Poslovne obveznosti (4 + 5 + 6)	16,1	19,5	19,7	18,7	17,2	16,6	15,8	15,4
4. do dobaviteljev (A + B)	9,3	10,9	11,2	10,6	10,5	9,8	9,5	9,1
A. dolgoročne	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
B. kratkoročne	9,0	10,7	11,0	10,4	10,4	9,7	9,4	8,9
5. do družb v skupini	1,7	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1	1,9	2,0
A. dolgoročne	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
B. kratkoročne	1,6	2,0	2,1	2,0	2,1	2,0	1,8	1,9
6. druge	5,2	6,6	6,3	6,1	4,6	4,8	4,3	4,3
Ostalo	2,5	3,0	3,2	3,2	3,1	3,3	3,4	3,4
Skupni dolg	34,2	42,8	47,8	47,2	45,5	44,7	42,3	40,7

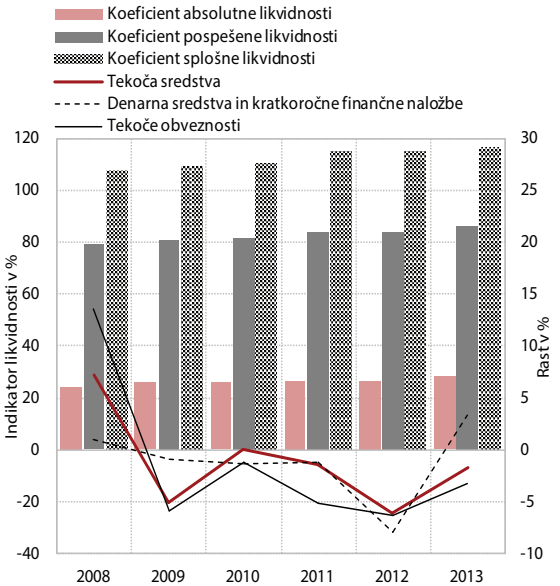
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

[23] Koeficient absolutne likvidnosti poskuša normirati minimalno potreben znesek denarja za vsakodnevno poravnavanje zapadlih dolgov. Prevelika likvidnost bi bila lahko namreč dosežena na račun slabše rentabilnosti.
koefAbsLikvSirsi = denSredInKratFinNal / tekObv * 100

[24] Koficient pospešene likvidnosti nam pove, ali bi podjetje lahko pokrilo svoje trenutne kratkoročne obveznosti, če ne bi moglo uporabiti (prodati) zalog za pokrivanje teh obveznosti.
koefPospLikv = tekSredBrezZal / tekObv * 100

[25] Koeficient splošne likvidnosti nam pokaže, ali bi podjetje lahko pokrilo vse trenutne kratkoročne obveznosti s kratkoročnimi sredstvi, ki jih ima na razpolago.
koefSplosneLikv = tekSred / tekObv * 100

Slika 19: **Koeficient kratkoročne, pospešene, gotovinske (širše) likvidnosti in rasti tekočih sredstev, tekočih obveznosti ter »širše« gotovine, običajnih podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2008–2013**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

3.3.3 Investicijska aktivnost podjetij

Glede na to, da so investicije ključne za gospodarsko rast in zelo občutljive na finančno kondicijo podjetja, predstavljajo ključni člen med zadolženostjo oziroma razdolževanjem podjetij in gospodarsko rastjo. S pomočjo povezave med finančnimi indikatorji in investicijsko aktivnostjo podjetij bomo poskusili odgovoriti na vprašanje, ali so podjetja v Sloveniji finančno omejena. Konkretno nas zanima, kakšna je povezava med denarnim tokom, zadolženostjo, likvidnostjo, obrestno pokritostjo in investicijami, ločeno glede na velikost podjetij[26]. S pojavom krize je ponovno postal aktualen problem asimetričnosti informacij na kapitalskih trgih, ki povzroča razkorak med stroškom kapitala, ki ga podjetje pridobi interno (zadržani dobički) in eksterno (zadolževanje oziroma dodaten lastniški kapital). Ta razkorak (»external finance premium«) je odvisen od finančnega stanja podjetja, ki tako pomembno vpliva na investicijsko aktivnost. Višja zadolženost ali nižji denarni tok imata tako negativni vpliv na boniteto (»creditworthiness«), kar povečuje zgoraj omenjeni razkorak (»external finance premium«) in znižuje povpraševanje po zunanjem financiranju.

Povezava med investicijami in finančnimi indikatorji je še posebej zanimiva z vidika velikosti podjetij. Iz teorije namreč izhaja, da naj bi bila premija zunanjega financiranja negativno povezana z velikostjo podjetij in da naj bi imeli finančni indikatorji pomemben vpliv na investicijske odločitve podjetij. Majhna podjetja naj bi bila bolj izpostavljena tveganju, da bodo propadla, kot večja podjetja. Mala podjetja so pogosteje tudi mlajša podjetja s krajšo zgodovino in tako še niso uspela vzpostaviti primernih referenc in ugleda pri bankah. Stroški bank pri spremljanju malih podjetij so pogosto relativno visoki. Vse to nakazuje, da se obseg financiranja ob krčenju gospodarske aktivnosti lahko pri manjših podjetjih hitreje zniža kot pri večjih podjetjih in tako močneje omejuje investicijsko aktivnost manjših podjetij. Ta vidik je posebej pomemben za Slovenijo, saj mikro in mala podjetja predstavljajo 60 % vseh obstoječih podjetij, proizvedejo 33 % celotne dodane vrednosti in zaposlujejo 39 % zaposlenih.

Podjetja z višjim denarnim tokom in višjo likvidnostjo več investirajo. Podjetja z visokimi plačili obresti imajo nižje stopnje investiranja, podjetja z visoko finančno zadolženostjo pa prav tako. V slikah 20 in 21 prikazujemo različne skupine podjetij in njihovo stopnjo investiranja[27]. Skupine podjetij so oblikovane glede na posamezne finančne indikatorje, na slikah pa predstavljamo mediano stopnje investiranja tako oblikovanih skupin podjetij. Da bi omilili problem endogenosti, so oblikovane skupine glede na vrednost finančnih kazalnikov v predhodnem obdobju[28].

[26] V tem okvirju sledimo analizi, ki jo je za podjetja v evrskem območju pripravila ECB (ECB Occasional Paper 151: Corporate finance and economic activity in the euro area, by Task Force of the Monetary Policy Committee of the ESCB, August 2013). Analiziramo izključno podjetja v Sloveniji, ob tem pa je treba opozoriti, da gre za drugačno bazo, ki pa nam omogoča analizo do vključno leta 2013.

[27] Stopnja investiranja je definirana kot sprememba osnovnih sredstev, povečanih za amortizacijo, deljeno z osnovnimi sredstvi. Podatkovna osnova za analizo investicij je sicer podobna osnovni bazi podatkov običajnih podjetij, a je še bolj skrčena, saj za stopnjo investiranja v osnovni bazi pogosto niso na voljo vsi podatki.

[28] Tako kot v zgoraj omenjenemu prispevku ECB.

Slika 20: **Stopnje investiranja glede na različne finančne kazalnike**

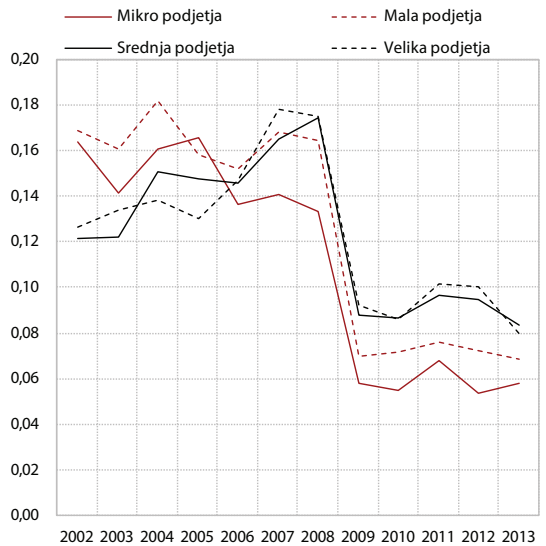
Vir: AJPES, preračuni UMAR.
Opomba: Na slikah so predstavljene mediane stopenj investiranja posameznih skupin podjetij. Na sliki a in b so podjetja razvrščena v najvišji, najnižji in osrednji decil (od 45. do 55.centila) po denarnem toku in likvidnosti. Na sliki c je posebej prikazana skupina brez finančnih obveznosti, z nizkimi finančnimi obveznostmi (pod 20 centilom deleža finančnih obveznosti v celotnih obveznostih) in visokimi finančnimi obveznostmi (nad 80 centilom deleža finančnih obveznosti v celotnih obveznostih.). Na sliki d je posebej prikazana skupina podjetij, kjer obresti presegajo EBITDA, skupina podjetij, kjer je ta kazalnik med 40 in 60 centilom, in skupina podjetij, kjer je ta kazalnik pod 20 centilom.

Glede na gibanje stopnje investiranja osrednje skupine podjetij pri denarnem toku in pokritosti obresti (slika 20) lahko sklepamo, da se je prag, kjer finančni indikator postane pomemben pri investicijskih odločitvah podjetij, po letu 2009 znižal oziroma da so se po tem letu finančne omejitve okrepile. Do leta 2009 je bila mediana stopnje investiranja teh osrednjih skupin relativno bližje skupini podjetij z višjim denarnim tokom in z visoko pokritostjo obresti, po letu 2009 pa je bližje skupini podjetij z nizkim denarnim tokom oziroma skupini z nizko pokritostjo obresti. Iz slike 20 je razvidno tudi močno znižanje investicijske aktivnosti v letu 2009.

Podatki kažejo, da so v času krize finančno bolj omejena manjša podjetja. Leta 2009 se je investicijska aktivnost znižala po vseh velikostnih razredih (Slika 21), dinamika znižanja pa je različna glede na velikost podjetij. Pred letom 2009 je bila stopnja investiranja mikro in malih podjetij pogosto višja kot srednje in velikih podjetij, po letu 2009 pa je stopnja investiranja teh dveh skupin vztrajno nižja (Slika 21). Iz slik v prilogi 1 je razvidno tudi, da se je stopnja investiranja velikih in srednjih podjetij v vseh treh skupinah, definiranih glede na denarni tok (visok, srednji, nizek denarni tok; zgornji decil, decil med 45. in 55. centilom in spodnji decil), po nastopu finančne

krize le nekoliko znižala. Znižanje je bilo višje pri malih in mikro podjetjih, kjer pa je po letu 2009 prišlo do postopne krepitve investicijske aktivnosti podjetij z najvišjim denarnim tokom.

Slika 21: **Stopnje investiranja podjetij po velikosti (mediane skupin)**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

3.4 Prezadolžena običajna podjetja

Analiza prezadolženosti je zelo pomembna pri izbiri ukrepov zmanjševanja dolga z namenom izboljšati poslovanje podjetij in posledično gospodarsko rast. Kljub temu da se prezadolženost zmanjšuje že vse od leta 2009, je bila v letu 2013 še zmeraj relativno visoka (10,2 mrd). Relativna velikost prezadolženosti ima na podjetja negativen vpliv zaradi otežene dostopnosti bančnih kreditov. Razdolževanje je bilo največje v podjetjih z največjim dolgom (finančni dolg je bil več kot 10-kratnik EBITDA).

Prezadolžena podjetja so imela v letu 2013 okoli tri četrtine bančnega in finančnega ter nekaj več kot polovico celotnega dolga običajnih podjetji; predstavljala so tretjino v številu podjetij in zaposlenih. Ustvarila so samo 25,9 % dodane vrednosti in imela 9 % celotnega EBITDA. Med prezadolžena podjetja smo vključili vsa podjetja, ki imajo finančni dolg petkrat večji od EBITDA, in tista podjetja, ki imajo dolg in negativen EBITDA. V letu 2013 je bilo prezadolženih 32 % podjetij, od tega je bila polovica takšnih, ki so imela negativen EBITDA. Število teh podjetij se je v prvih dveh letih krize nekoliko povečalo, nato pa ostalo stabilno. Število vseh prezadolženih podjetij se je v deležu

Tabela 2: **Osnovne značilnosti običajnih podjetij glede na stopnjo zadolženosti**

običajna podjetja	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Število GD	32168,0	34225,0	36501,0	37561,0	38332,0	38144,0	36604,0	38209,0
Zmerne finan. obv.	73,8%	73,8%	70,9%	65,0%	64,6%	65,3%	65,7%	67,5%
Prezadolženost	26,2%	26,2%	29,1%	35,0%	35,4%	34,7%	34,3%	32,5%
Število zaposlenih	467619,3	496137,3	507349,4	476574,1	458703,0	444828,5	431000,8	422460,2
Zmerne finan. obv.	71,9%	70,5%	62,8%	55,7%	56,9%	62,0%	63,6%	66,8%
Prezadolženost	28,1%	29,5%	37,2%	44,3%	43,1%	38,0%	36,4%	33,2%
Skupni dolg (mrd €)	34,2	42,8	47,8	47,2	45,5	44,7	42,3	40,7
Zmerne finan. obv.	56,2%	50,7%	43,7%	35,9%	34,5%	38,1%	39,8%	42,2%
Prezadolženost	43,8%	49,3%	56,3%	64,1%	65,5%	61,9%	60,2%	57,8%
Finančni dolg (mrd €)	15,6	20,2	24,9	25,3	25,1	24,7	23,2	21,9
Zmerne finan. obv.	37,5%	34,1%	29,0%	20,2%	20,9%	24,7%	26,3%	27,6%
Prezadolženost	62,5%	65,9%	71,0%	79,8%	79,1%	75,3%	73,7%	72,4%
Bančni dolg (mrd €)	11,6	15,3	18,0	18,0	18,0	17,1	15,2	14,2
Zmerne finan. obv.	39,8%	35,3%	28,9%	20,7%	21,0%	24,8%	26,2%	27,1%
Prezadolženost	60,2%	64,7%	71,1%	79,3%	79,0%	75,2%	72,9%	72,9%
Dodana vrednost (mrd €)	14,4	16,3	17,5	15,8	15,9	16,0	15,7	15,8
Zmerne finan. obv.	79,7%	77,5%	70,3%	64,7%	64,6%	69,7%	71,0%	74,1%
Prezadolženost	20,3%	22,5%	29,7%	35,3%	35,4%	30,3%	29,0%	25,9%
EBITDA (mrd €)	5,1	6,0	6,1	4,8	4,8	5,0	4,9	4,9
Zmerne finan. obv.	90,2%	87,5%	81,4%	80,6%	82,0%	83,8%	85,9%	91,0%
Prezadolženost	9,8%	12,5%	18,6%	19,4%	18,0%	16,2%	14,1%	9,0%

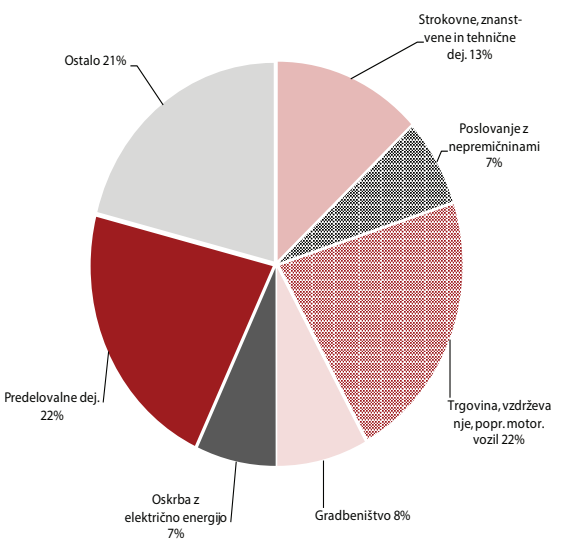
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

običajnih podjetij povečevalo do 2010, nato pa se je postopoma zmanjševalo na raven, ki je nižja od prvega kriznega leta. Število zaposlenih se je gibalo skladno s številom podjetij. Podjetja, ki so imela negativen EBITDA, so v letu 2013 zaposlovala 10,4 % zaposlenih vseh običajnih družb. Celoten dolg prezadolženih podjetij se je najbolj povečal v prvem letu krize ter se nato povečeval do 2010, ko je dosegel skoraj 66 %, v letih 2012 in 2013 pa se je ta delež zmanjševal in skoraj dosegel predkrizno raven. Dinamika deležev v finančnem in bančnem dolgu je podobna in je v letu 2010 dosegla vrh ter se leta 2013 spustila na predkrizno raven. Tako so imela prezadolžena podjetja leta 2013 72 % finančnega in 73 % bančnega dolga.

3.4.1 Analiza prezadolženih podjetij po dejavnostih

V letu 2013 je kar 57 % finančnih obveznosti prezadolženih podjetij koncentrirano v dejavnostih trgovine, vzdrževanja in popravila motornih vozil, predelovalnih dejavnostih in strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih. Te tri dejavnosti imajo kar 13 milijard finančnega dolga. Velik delež (8 % in 7 %) imajo še gradbeništvo, poslovanje z nepremičninami ter oskrba z električno energijo, plinom in paro. Z izjemo zadnje dejavnosti so deleži dejavnosti v prezadolženosti pred krizo podobni. Oskrba z električno energijo, plinom in paro povečuje svoj delež zadnja ti leta (predvsem račun enega podjetja) in predstavlja le 0,8 % podjetij. Brez omenjenega podjetja bi bila zadolženost te panoge kar za tri četrtine nižja. Največ prezadolženih podjetij

Slika 22: **Delež dejavnosti v finančnem dolgu prezadolženih običajnih podjetij v 2013**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

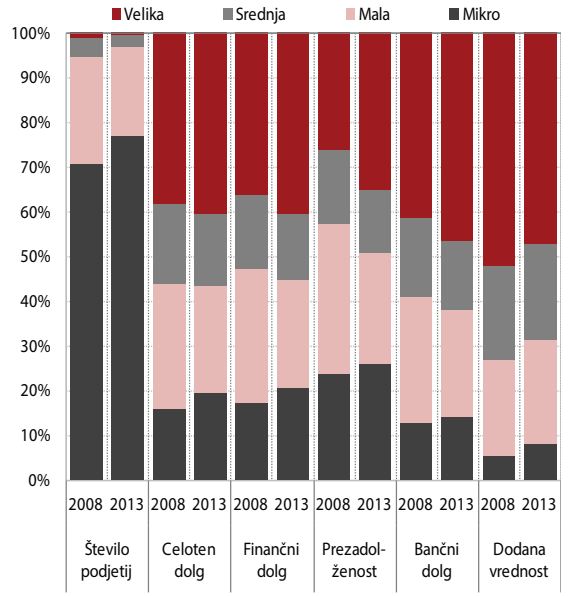
je v panogi trgovine (24 %) ter strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih (19 %).

Najbolj prezadolžene (FV>5) dejavnosti so strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti ter oskrba z električno energijo, plinom in paro. Prvim FV narašča vse od leta 2006 in je v letu 2013 znašal 18,3, vendar je povečanje v zadnjem obdobju precej nižje kot takoj po krizi. Ta dejavnost ima tudi največjo razliko v vrednosti tega kazalca med prezadolženimi in manj zadolženimi (FV<5) podjetji, saj imajo slednja vrednost kazalca pod 1. To kaže, da je dolg koncentriran v nekaj podjetjih, ki so zelo zadolžena, ostala podjetja pa s tem nimajo tako velikih težav. Po kazalcu FV je enako zadolžena tudi druga zgoraj omenjena dejavnost, vendar pa to drži samo za zadnje leto, ko se je vrednost kazalca več kot podvojila. Zelo zadolžena panoga je tudi poslovanje z nepremičninami, kjer znaša FV 13,6, vendar pa se ta panoga po tem kazalcu razdolžuje, saj se je njegova vrednost znižala za 3,3. Po zadolženosti izstopa še gradbeništvo (FV=8,2), vendar pa se FV zadnji dve leti znižuje in je že pod ravnijo iz leta 2009. Med prezadolženimi podjetji, ki imajo negativen EBITDA, sta najbolj zadolženi gradbeništvo in strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti. Med manj zadolženimi podjetji (FV<5) imajo največjo vrednost kazalca predelovalne dejavnosti (1,4), ki pa se od leta 2010 znižuje in je že skoraj na ravni 2009.

3.4.2 Analiza prezadolženih podjetij po njihovi velikosti

Delež velikih podjetij je med prezadolženimi podjetij v letu 2013 minimalen (0,6%), imajo pa največji delež v skupnem in finančnem (41 %) ter bančnem dolgu (47 %), ustvarijo pa tudi največ dodane vrednosti (47 %). Primerjava sedanjega stanja s tistim pred krizo pokaže, da se je delež velikih podjetij sicer znižal, prav tako se je znižal tudi delež ustvarjene dodane vrednosti, vendar se je delež v celotnem, finančnem in bančnem dolgu povečal. Med prezadolženimi podjetji je največ mikro podjetij (77 %), ki pa imajo samo petino skupnega in finančnega dolga ter ustvarijo 8 % dodane vrednosti med prezadolženimi podjetji. Mikro podjetja so v tem obdobju povečala tako delež v številu podjetij kot v dodani vrednosti ter celotnem, finančnem ter bančnem dolgu. Drugi največji delež med prezadolženimi podjetji leta 2013 so imela mala podjetja (19,8%), ki so imela v skupnem dolgu 23,9-odstotni delež, v (podobno v finančnem in bančnem dolgu), ustvarila pa so 23,2 % dodane vrednosti. Srednja podjetja, ki jih je bilo v letu 2013 samo 2,5% vseh prezadolženih podjetij, pa so svoj skupni, finančni in bančni dolg v proučevanem obdobju zniževala, dodana vrednost pa je ostala na skoraj isti ravni.

Slika 23: **Osnovne značilnosti prezadolženih podjetij po velikosti, v deležu vseh prezadolženih podjetij**



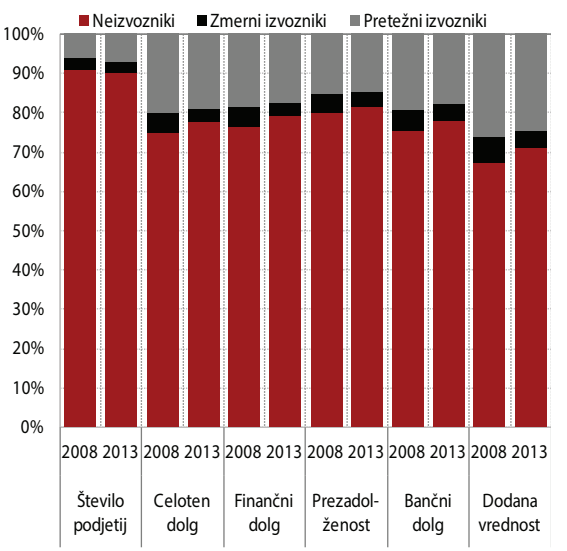
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Po velikosti podjetij[29] so glede na finančni kazalec finančni dolg v EBITDA med prezadolženimi podjetji[30] najbolj zadolžena mikro, najmanj pa srednja podjetja. Pri mikro podjetjih je zadolženost v letu 2013 za podjetja s pozitivnim EBITDA in FV, večjim od pet, dosegla vrednost 14,8 in se je v primerjavi z letoma 2011 in 2012 znižala na predkrizno raven. Mala in velika podjetja so bila nekoliko manj zadolžena, saj se je vrednost kazalca gibala okoli 10,5. Prva so svojo zadolženost v času krize konstantno zniževala, velika podjetja pa povečevala. Srednja podjetja, ki imajo najnižjo zadolženost med prezadolženimi podjetji (9,5), so svojo zadolženost prav tako konstantno zniževala. Med zadolženimi podjetji z negativnim EBITDA so ponovno najbolj zadolžena mikro podjetja (-9,0), katerih zadolženost ostaja na ravni leta 2010, najmanj pa so zadolžena velika podjetja (-3,9), ki se po tem kazalcu razdolžujejo vse od leta 2010. Malim podjetjem se je vrednost kazalca v zadnjih treh letih zmanjševala in padla na -4,5, srednjim podjetjem pa se je vrednost kazalca v zadnjih štirih letih povzpela na -5,6. Podjetja, ki so manj zadolžena (FV<5), pa po drugi strani kažejo precej nižja in stabilna razmerja v času, in sicer se za vse velikostne skupine vrednost kazalca giblje med 1 in 1,5 in so na ravni leta 2007. V primerjavi z bolj zadolženimi podjetji (FV>5) so mikro podjetja najmanj zadolžena, srednja pa najbolj, razlike pa so minimalne. To ponovno nakazuje, da je v gospodarstvu zdravo jedro podjetij, ki normalno posluje.

3.4.3 Analiza prezadolženih podjetij po izvozni usmerjenosti

V letu 2013 je med prezadolženimi podjetji kar 90 % podjetij usmerjenih na domači trg. Ta podjetja imajo skoraj 80 % skupnega, finančnega in bančnega dolga ter proizvedejo 71 % dodane vrednosti med prezadolženimi podjetji. V primerjavi z letom 2008 je število teh podjetij ostalo skoraj isto, celotni, finančni in bančni dolg pa so se povečali za 2 do 4 o. t. Delež vseh izvoznikov[31] med prezadolženimi podjetji se je sicer v tem obdobju za malenkost zvišal (na 10 %), prav tako so se za približno 3 o. t. znižali skupni, finančni in bančni dolg in se ustalili med 23 in 21 %. Med prezadolženimi podjetji imajo tako izvozniki v letu 2013 dobro petino celotnega, finančnega in bančnega dolga. Dodana vrednost se jim je znižala za skoraj 4 o. t.

Slika 24: **Osnovne značilnosti prezadolženih podjetij po izvozni usmerjenosti**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

[29] Mikro podjetja imajo od 1 do 5 zaposlenih, mala od 6 do 50, srednja od 51 do 250, velika pa nad 250 zaposlenih. V celotni bazi imamo v letu 2013 61.312 podjetij, in sicer 37,4 % podjeij z nič zaposlenimi, 46,9 % mikro, 13,6 % malih, 1,7 % srednjih in 0,3 % velikih podjetij. Vseh zaposlenih je v letu 2013 425.833, in sicer jih je v mikro podjetjih 11,4 %, v malih podjetjih 27,4 %, v srednjih podjetjih 25,4 %, v velikih podjetjih pa 35,7 %.

[30] Prezadolžena podjetja imajo FV>5.

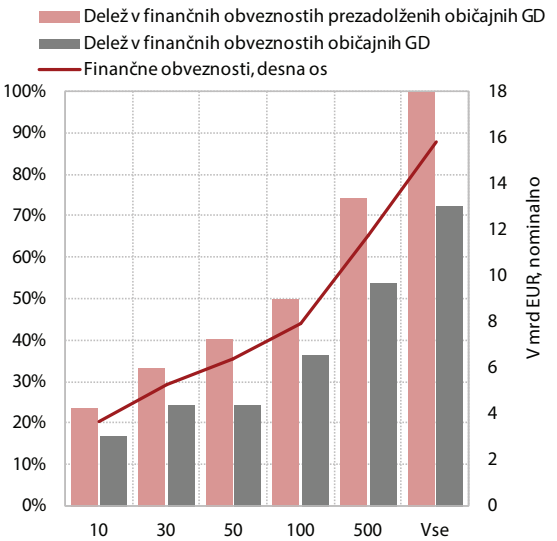
[31] Izvozno usmerjene so družbe, v katerih prihodki od prodaje na tujih trgih presegajo prihodke od prodaje na domačem trgu. V celotni bazi imamo v letu 2013 10 % izvozno (srednje in pretežno) usmerjenih in 74,6 % na domači trg usmerjenih družb, slednje pa predstavljajo okoli 65 % dodane vrednosti vseh gospodarskih družb. Nekaj gospodarskih družb (15,4 %) nima podatkov za izračun izvozne usmerjenosti, njihov delež v dodani vrednosti je zanemarljiv.

Analiza prezadolženih podjetij glede na njihovo izvozno usmerjenost, merjena kot razmerje med finančnim dolgom in EBITDA, je pokazala, da so podjetja, ki so usmerjena na domači trg, bolj zadolžena kot izvozna podjetja. Kriza je najprej prizadela izvozno usmerjena podjetja in šele kasneje na domači trg usmerjena podjetja, tako da je bila dinamika gibanja deleža vse do leta 2013 različna. Pri izvoznikih se je prezadolženost v letih 2010 najprej znižala, nato pa se je v naslednjih letih ponovno okrepila na 9,1 pri pretežnih izvoznikih in na 9,8 pri zmernih izvoznikih. Slednje povezujemo predvsem z oživljanjem izvoznih trgov. Padec zadolženosti pri izvoznikih je posledica precejšnjega krčenja obsega bančnih posojil. Prezadolženost neizvoznikov se je vse od nastopa krize do leta 2012 povečevala, v letu 2013 pa se je znižala pod raven iz leta 2011 na 11,1.

3.4.4 Koncentracija dolga prezadolženih podjetij

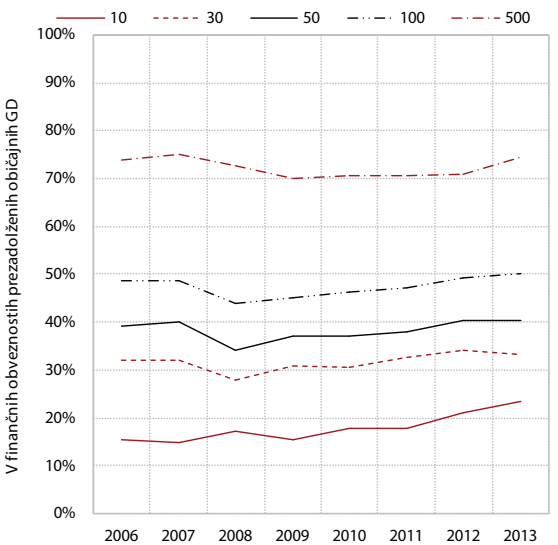
Deset najbolj zadolženih običajnih podjetij ima skoraj četrtino (4 mrd) finančnega in petino (5 mrd) celotnega dolga prezadolženih podjetij. Trideset najbolj zadolženih podjetij pa ima kar četrtino (5,3 mrd) finančnega in tretjino celotnega dolga (7,1 mrd). Slednje imajo skoraj 30.000 zaposlenih, kar predstavlja 7 % vseh zaposlenih, ustvarijo pa 4 % dodane vrednosti običajnih podjetij. Najbolj zadolžena podjetja imajo zelo visok finančni vzvod in težko financirajo tekoče obresti. Med 30 najbolj zadolženimi podjetji je kar 17 takšnih, ki so prezadolžena še iz predkriznega obdobja, in 13 % takšnih, ki imajo poleg zelo visokega dolga tudi nizko obrestno pokritost (IC< 1). 10 podjetij izmed 30 najbolj zadolženih v letu 2013 pa je med 30-imi najbolj zadolženimi podjetji v celotnem preučevanem obdobju.

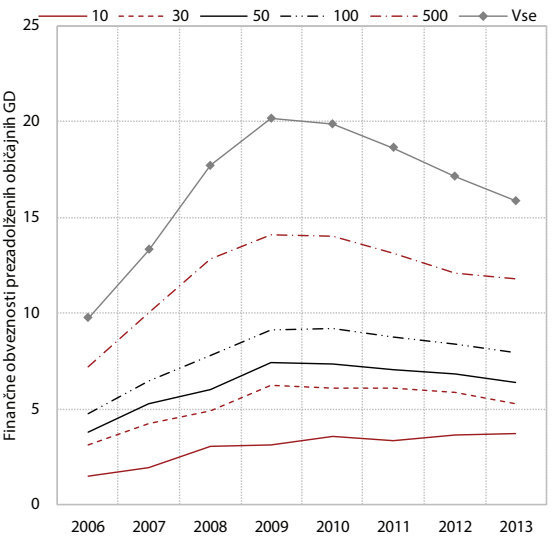
Slika 25: **Koncentracija finančnega dolga prezadolženih podjetij v letu 2013**



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 26: **Delež najbolj zadolženih podjetij v celotnem finančnem dolgu prezadolženih podjetij**





Vir: AJPES, preračuni UMAR.

4 Vpliv razdolževanja na gospodarsko rast in implikacije za ekonomsko politiko

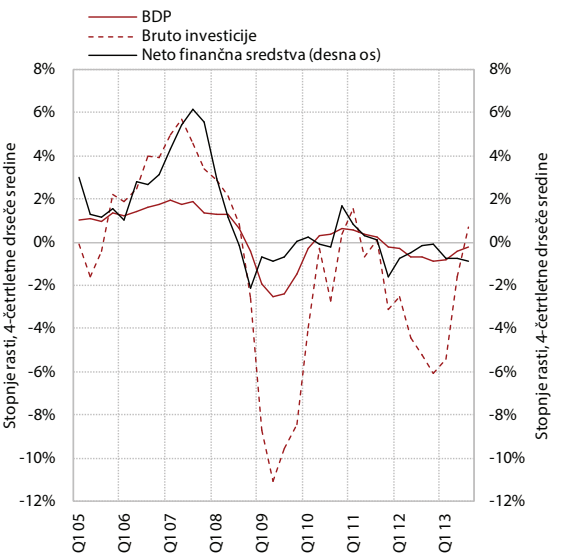
Prva od treh značilnost zadolženosti slovenskega gospodarstva in spremljajočega procesa razdolževanja je dejstvo, da je slovenski dolg nefinančnih podjetij v BDP (Slika 3) blizu povprečja evrskega območja. Pri tem je med državami evrskega območja precejšnja stopnja heterogenosti, saj imajo PIIGS države znatno večjo zadolženost podjetij glede na BDP kot ostale države. Slovenija se uvršča nekje na sredino. V primerjavi s stabilnimi državavami evrskega območja so naša podjetja prekomerno zadolžena glede na dodano vrednost, ki jo ustvarijo, kljub temo pa smo v boljši poziciji kot PIIGS države v povprečju.

Druga značilnost je, da je delež celotnega dolga slovenskih nefinančnih podjetij glede na kapital (Slika 4) v vrhu zadolženosti vseh držav evrskega območja. To nakazuje, da imajo podjetja poleg prekomerne zadolženosti v absolutnem smislu velike težave tudi z neustrezno strukturo financiranja v smislu razmerja med dolžniškim in lastniškim financiranjem.

Tretja značilnost je dinamika rasti zadolženosti. Slika 27 prikazuje 4-četrtletne drseče sredine stopenj rasti BDP, investicij in neto zadolženosti nefinančnih podjetij. Iz slike je razvidno, da lahko analizirano obdobje razdelimo na tri podobdobja. Med letoma 2005 in 2009 imamo obdobje visoke rasti BDP in bruto investicij ter tudi obdobje visoke rasti neto zadolženosti nefinančnih podjetij. Z zaostrovanjem razmer na mednarodnih finančnih trgih zaradi pričetka krize na ameriškem nepremičninskem trgu v letu 2007 se je že v začetku leta 2008 pričelo precejšnje ohlajanje slovenskega gospodarstva, ki je vrhunec doseglo v letu 2009 z izjemnim upadom bruto investicij in BDP ter prvim valom razdolževanja. Leti 2010 in 2011 sta bili leti delne korekcije, saj se je gospodarski upad ustavil in delno spremenil v rast. Vendar pa se je nato že v drugi polovici leta 2011 gospodarska situacija začela ponovno zaostrovati, kar je ponovno povzročilo velik upad bruto investicij, relativno zmernejši upad BDP in pričetek drugega vala neto razdolževanja, ki še vedno poteka. Neto zadolženost nefinančnih podjetij se je tako od tretjega četrtletja 2011 (do tretjega četrtletja 2013) realno zmanjšala za približno 5 % oz. 1,3 milijarde EUR (realno, ref. leto 2000). Zgoraj predstavljeno terminsko razčlenitev potrjujejo tudi povprečne četrtletne stopnje rasti spremenljivk, ki jih prikazuje Tabela 3.

Proces razdolževanja podjetij v krizi je naravna posledica nakopičene prekomerne zadolženosti pred krizo. Ključno vprašanje je, kakšen vpliv je imelo razdolževanje na ekonomsko aktivnost. Na podlagi tega lahko tudi sklepamo, kakšen bi bil zaželen način in pripadajoča dinamika tega procesa v prihodnosti.

Slika 27: **Stopnje rasti BDP, BI in NFS, 2005 Q1–2013 Q3, 4-četrtletne drseče sredine, realne cene (ref. leto 2000)**



Vir: Eurostat, ECB
Opomba: pozitivna rast NFS predstavlja povečevanje neto zadolženosti, negativne rasti pa neto razdolževanje.

Tabela 3: **Povprečne četrtletne stopnje rasti BDP, BI in NFS, 2004 Q2 – 2013 Q3, realne cene (ref. leto 2000)**

	BDP	BI	NFS
2004	0,9%	0,0%	3,2%
2005	1,4%	2,2%	1,6%
2006	1,7%	4,0%	3,2%
2007	1,4%	3,4%	5,6%
2008	-0,4%	-2,6%	-2,1%
2009	-1,5%	-8,4%	0,1%
2010	0,6%	0,4%	1,7%
2011	-0,2%	-3,1%	-1,6%
2012	-0,9%	-6,1%	-0,1%
2013	0,2%	4,0%	-1,2%

Vir: Eurostat, ECB.

Okvir 1: **Ocenjevanje vpliva kreditnih šokov z metodo vektorske avtoregeresije z gladkimi prehodi**

Metodološko osnovo empirične analize nelinearnih učinkov razdolževanja podjetij predstavlja model vektorske avtoregresije z gladkimi prehodi (Auerbach & Gorodnichenko, 2012). Model je predstavljen z relacijami (1) do (4), kjer Π_E (L) in Π_R (L) predstavljata polinoma regresijskih koeficientov, ki se razlikujejo za recesijo in ekspanzijo. Cenilka VAR modela je tako enaka tehtanemu povprečju cenilk za oba režima, pri čemer tranzicijska spremenljivka F(zt) predstavlja utež.

$$\mathbf{X}_t = (1 - F(z_{t-1}))\Pi_E(L)\mathbf{X}_{t-1} + F(z_{t-1})\Pi_R(L)\mathbf{X}_{t-1} + \mathbf{u}_t \quad (1)$$

$$\mathbf{u}_t \sim N(0, \Omega_t) \quad (2)$$

$$\Omega_t = \Omega_E(1 - F(t_{t-1}) + \Omega_R F(z_{t-1}) \quad (3)$$

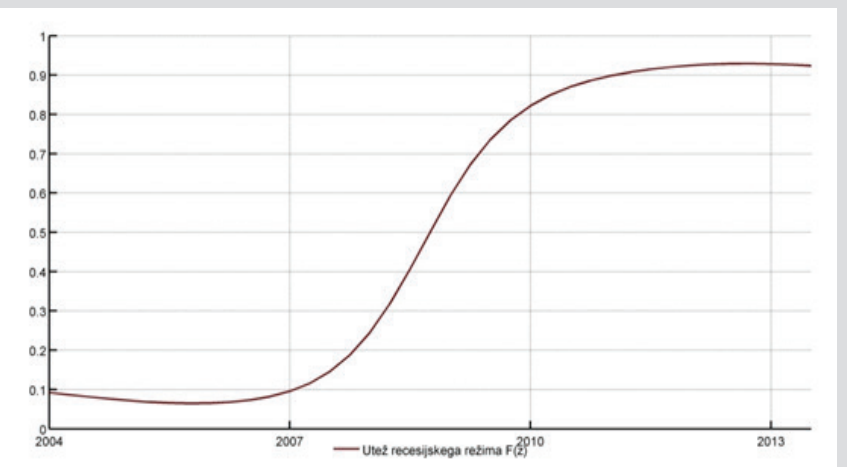
$$F(z_t) = \frac{\exp(-\gamma z_t)}{1 + \exp(-\gamma z_t)}, \ \gamma > 0 \quad (4)$$

Tranzicijska spremenljivka F(zt), ki omogoča prehajanje med režimi, je določena v odvisnosti od spremenljivke zt, ki določa, v kakšnem stanju jegospodarstvo. Kot dober indikator tega stanja smo uporabili HP trend četrtletnih stopenj gospodarske rasti, kar nam je omogočilo razdelitev vzorca na obdobje visoke in nizke rasti. Kot je razvidno iz slike, je gospodarstvo v ekspanziji, ko se vrednost F(zt) približa 0, in v recesiji, ko se F(zt) približa 1.

Vektor endogenih spremenljivk modela Xt je sestavljen iz bruto domačega proizvoda, bruto investicij in neto finančnih sredstev podjetij, pri čemer so vse spremenljivke na četrtletni osnovi in v realnih vrednostih (ref. leto 2000). Vir podatkov sta Eurostat in ECB. Neto finančna sredstva smo deflacionirali z BDP deflatorjem. Vse spremenljivke vstopajo v model v logaritmirani obliki.

Parametre modela smo ocenili z Bayesiansko simulacijsko metodo (Monte Carlo markovske verige) z uporabo 100.000 simulacij Metropolis-Hastingsovega algoritma. Identifikacijska shema za strukturne šoke temelji na razcepu Choleskega, pri katerem predpostavljamo hierarhično strukturo istočasnih odnosov med endogenimi spremenljivkami. Neto finančna sredstva podjetij so pri tem postavljena zadnja, kar pomeni, da jih obravnavamo kot najbolj endogeno spremenljivko sistema, ki se hitro prilagaja ostalim eksogenim motnjam v gospodarstvu. Ta predpostavka je smiselna zaradi predetermininranosti investicij in časovnih odlogov pri izvedbi investicijskih planov. Hkrati to pomeni, da lahko pozitivne eksogene motnje v neto finančnih sredstvih intepretiramo kot eksogene šoke razdolževanja. Učinek pride prek zmanjšanja investicij za približno 2 %.

Slika 28: **Vrednosti tranzicijske spremenljivke F(z)**

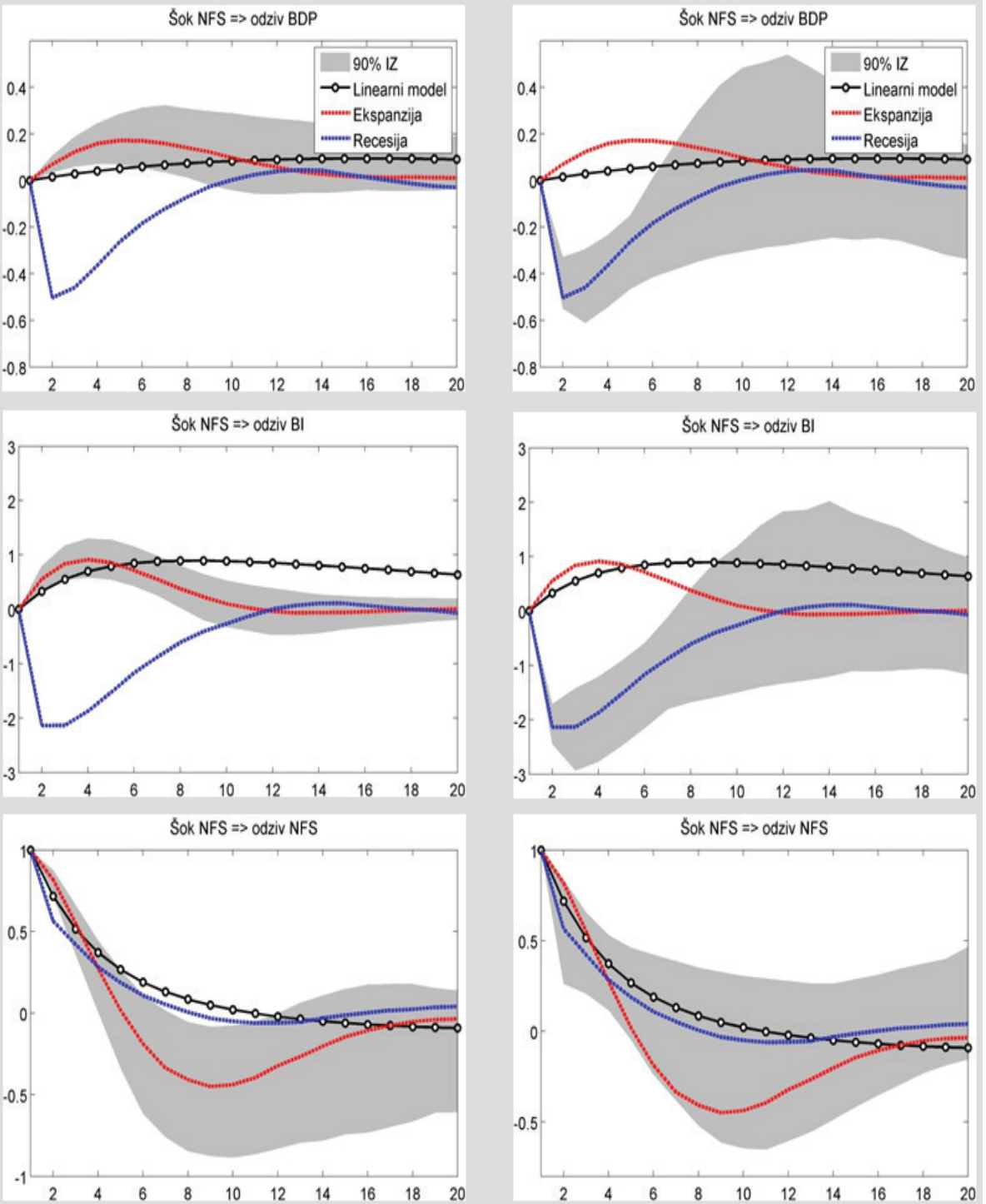


Vir: Lastni izračuni.

Rezultati modela potrjujejo naše izhodiščne hipoteze, saj se funkcije impulznih odzivov za oba režima med seboj značilno razlikujejo. Pozitiven odziv investicij in BDP na eksogen pozitiven šok v neto finančna sredstva, ki ga lahko interpretiramo kot učinek nižje ponudbe kreditov, je značilen za obdobje 2004–2008. To obdobje je zaznamovala izjemno visoka rast kreditov, za katero je bila značilna slaba alokacija, ki zato ni imela pozitivnega učinka na ekonomsko

aktivnost. V recesiji, v obdobju analize 2009–2013, je odziv obeh spremenljivk drugačen. Obe namreč ob povečanju neto finančnih sredstev oz. zmanjšanju neto zadolženosti izrazito in sunkovito upadeta, iz česar bi lahko sklepali, da je ima nepričakovano in eksogeno inducirano razdolževanje nefinančnih podjetij med recesijo izrazito negativen učinek na gospodarsko aktivnost. V absolutnem smislu je odziv v recesiji za obe spremenljivki tudi večji in hitrejši. Največji negativen učinek v recesiji je za obe spremenljivki približno dvakratnih pozitivnega učinka v ekspanziji. O hitrosti pa sklepamo na podlagi rezultata, da se največji učinek v recesiji doseže že po pol leta, medtem ko je odlog v ekspanziji eno leto. Rezultati kažejo, da zmanjšanje neto zadolženosti za 1% v recesiji zmanjša BDP na horizontu pol leta za približno 0,5 %. Do tega učinka pride prek zmanjšanja investicij za približno 2 %.

Slika 29: **Funkcije impulznih odzivov**



Vir: SURS, MDDSZ, preračuni UMAR.

Vpliv neto zadolženosti nefinančnih podjetij na bruto investicije in BDP smo analizirali z metodo strukturne vektorske avtoregresije z gladkimi prehodi. S to metodo lahko ločimo učinke eksogenih sprememb zadolženosti glede na fazo poslovnega cikla, torej ločeno v obdobju ekspanzije od obdobja recesije. Ta ločitev je *a priori* smiselna, saj smo iz podatkov v Sliki 2 lahko jasno identificirali razlike v dinamiki neto finančne zadolženosti pred krizo in po njej. Opis metode in ključnih rezultatov je podan v Okvirju 1.

V običajnih časih, ko podjetja niso likvidnostno omejena zaradi stanja v bančnem sektorju, bi namreč ceteris paribus moralo veljati, da je povečanje neto finančnih sredstev (zmanjšanje neto finančnih obveznosti) podjetij osnova za povečanje investicij in s tem obsega njihovega poslovanja. Pri tem je treba poudariti, da gre za prilagajanje v neto finančnih sredstvih okoli trenda finančnega poglabljanja, pri katerem velja, da se z gospodarskim razvojem povečuje tudi delež finančnih sredstev v bruto domačem proizvodu.

V času recesije so mogoči nasprotni učinki. Splošen padec povpraševanja in težave v finančnem sistemu povečajo moč finančnih omejitev podjetij. V takšnih razmerah je nenadno povečanje neto finančnih sredstev oz. zmanjšanje finančnih obveznosti (razdolževanje) sredstev lahko povezano z zmanjšanjem investicijske aktivnosti. Potreba podjetij po razdolževanju namreč zmanjšuje investicijsko sposobnost podjetij, ker ta presežna likvidna sredstva namenijo za odplačevanje dolga in ne za investicije. Med procesom razdolževanja podjetij v krizi lahko torej pričakujemo, da je zmanjševanje neto zadolženosti povezano s padcem investicijske aktivnosti.

Rezultati empirične analize, predstavljeni v Okvirju 1, potrjujejo predhodna predvidevanja. V recesiji, v obdobju analize 2009–2013, eksogenemu povečanju neto finančnih sredstev oz. zmanjšanju neto zadolženosti sledita padca investicijske aktivnosti in bruto domačega proizvoda. Nepričakovano in eksogeno inducirano razdolževanje nefinančnih podjetij ima tako med recesijo izrazito negativen učinek na gospodarsko aktivnost. Največji negativen učinek v recesiji je za obe spremenljivki približno dvakratnik pozitivnega učinka v ekspanziji. V recesiji je vpliv tudi hitrejši, saj se največji učinek v recesiji doseže že po pol leta, medtem ko je odlog v ekspanziji eno leto. Rezultati kažejo, da zmanjšanje neto zadolženosti za 1% v recesiji zmanjša BDP na horizontu pol leta za približno 0,5%. Do tega učinka pride prek zmanjšanja investicij za približno 2 %.

Upoštevaje povprečno spremembo neto finančnih sredstev v zadnjem letu razpoložljivih podatkov (2012 Q4–2013 Q3) v višini -0,9 % lahko ob predpostavki, da je mogoče celotno spremembo interpretirati kot strukturni šok, ugotovimo, da je razdolževanje podjetij v tem obdobju na BDP vplivalo v višini med -0,2 in -0,5 % ter vpliv na bruto investicije med -1 % in -2 %.

5 Izzivi

Razdolževanje visoko zadolženih slovenskih podjetij negativno vpliva na gospodarsko rast. Mednarodne primerjave kažejo, da so slovenska podjetja glede na BDP bolj zadolžena od podjetij v ekonomsko stabilnih državah EMU. Ob tem velja, da imajo izrazito malo lastniškega kapitala med viri sredstev in s tem prekomeren obseg dolga. Oba podatka nakazujeta potrebo po nadaljevanju procesa razdolževanja, ki se je pričel v finančni krizi. Ob tem je treba upoštevati, da je slovensko gospodarstvo še v recesiji. Naša ekonometrična analiza namreč kaže, da pospešeno finančno razdolževanje v recesiji negativno vpliva na investicijsko aktivnost in gospodarsko rast.

Minimizacija negativnih kratkoročnih učinkov razdolževanja na ekonomsko aktivnost zahteva uporabo instrumentov razdolževanja, ki niso pretežno usmerjeni v neposredno poplačilo posojil, temveč v hkratno zagotavljanje dodatnega lastniškega kapitala. V obdobju, ko je zagotavljanje dodatnega lastniškega kapitala prek trga kapitala oteženo, to pomeni intenzivnejšo uporabo instrumentov konverzije dolga v kapital podjetij oziroma delni odpis dolga, ki mu sledi privatizacija. Aktivno vlogo pri tem naj bi imela DUTB.

Dodaten kapital naj bi zagotovili predvsem zasebni viri, tako tuji kot domači, medtem ko je lastniško vlogo države treba zmanjševati 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 pa 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.

K lažji pridobitvi svežega kapitala na trgu in poglabljanju finančnih trgov bi pripomogle tudi dodatne finančne spodbude za finančne investitorje, kot so dodatne davčne olajšave za pokojninske sklade ter spodbujanje dodatnega varčevanja za starost. Za boljšo finančno strukturo podjetij je treba zagotoviti tudi delovanje ostalih segmentov finančnih storitev, ki temeljijo predvsem na dolgoročnejših virih financiranja. Ena izmed možnosti bi lahko bil instrument listinjenja, ki bi večjim in finančno stabilnejšim podjetjem omogočil pridobivanje finančnih virov tudi na drugih finančnih trgih pod ugodnejšimi pogoji.

Literatura in viri

Auerbach, A., & Gorodnichenko, Y. (2012). Measuring the output responses to fiscal policy. American Economic Journal: Economic Policy, 4(2), 1–27.

Banka Slovenije (različne številke). Bilten BS. 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 (2004Q1-2013Q4).. Pridobljeno maja 2014 na http://www.bsi.si/publikacije-in-raziskave.asp?MapaId=922.

ECB (2013), Corporate finance and economic activity in the euro area, Structural issues report 2013. Occasional Paper No. 151. Frankfurt.

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

Eurostat Portal Page: Eurostat. Dostopno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu

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

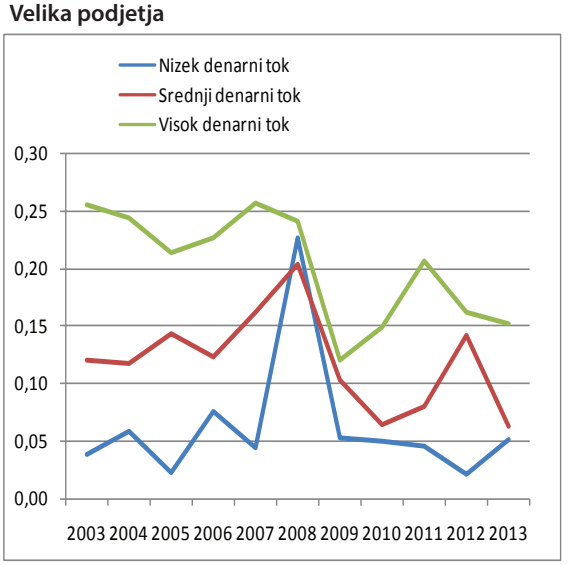
Statistični podatkovni portal. Statistični urad RS. Dostopno na http://www.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp

Vlada RS (2014). Poročilo o učinkovanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank. Ljubljana.

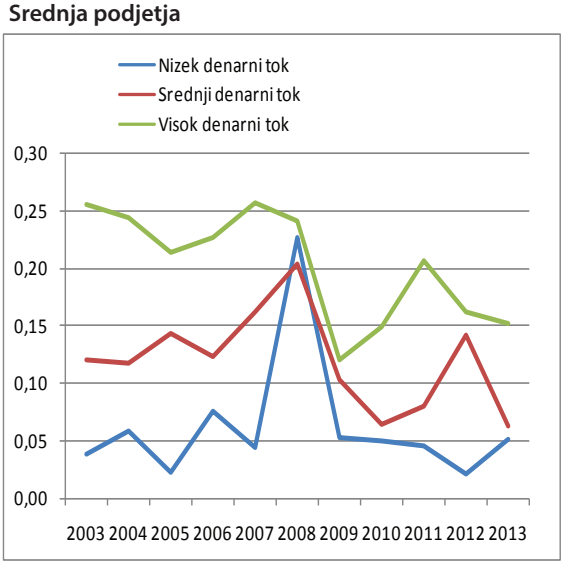
Priloga – Investicijska dejavnost podjetij

Slika 1: **Stopnje investiranja po velikosti podjetij in glede na denarni tok (visok, srednji, nizek denarni tok; zgornji decil, decil med 45 in 55 centilom in spodnji decil)**

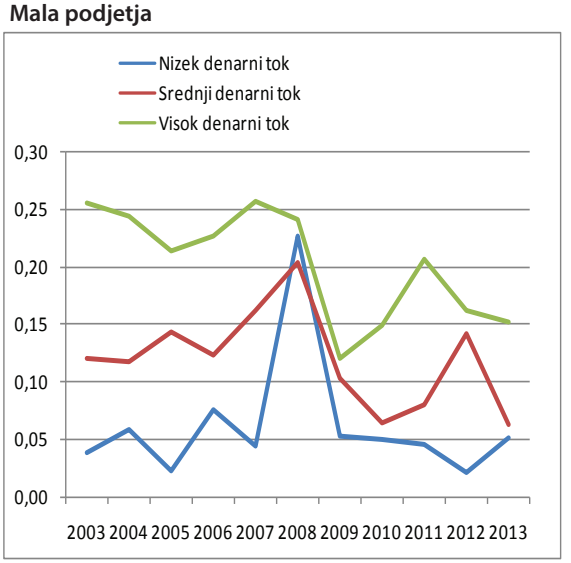
Velika podjetja



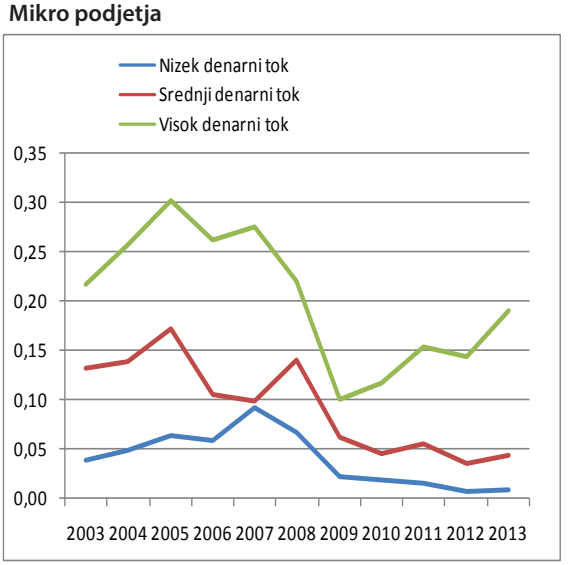
Srednja podjetja



Mala podjetja



Mikro podjetja



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

ekonomski izzivi 2014

ISSN 1855-0118