

ekonomski izzivi 2011

Ekonomski izzivi 2011

ISSN 1581-6567

Ljubljana, julij 2011

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Odgovarja: mag. Boštjan Vasle, direktor

Odgovorni uredniki: mag. Marijana Bednaš, dr. Alenka Kajzer, Marjan Hafner

Avtorice in avtorji Ekonomskih izzivov 2011 so:

I. Fiskalna gibanja in politika: **mag. Marijana Bednaš** (odgovorna urednica, Povzetek, Fiskalna gibanja in politika v EU, Analiza ciklično prilagojenega salda, Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ, Izzivi fiskalne politike v procesu konsolidacije javnih financ); **mag. Gonzalo Capriolo** (Dolg sektorja država, Dolgoročna vzdržnost javnih financ, Fiskalni okvir, Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti); **mag. Marko Glažar** (Ocena ciklično prilagojenega salda); **Jasna Kondža** (Javnofinančni agregati sektorja država, Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti); **dr. Ana Murn** (Subvencije, Proračunsko načrtovanje); **Dragica Šuc** (Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU)

II. Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko: **dr. Alenka Kajzer** (odgovorna urednica, Povzetek, Stopnja delovne aktivnosti, Razširjenost fleksibilnih oblik zaposlovanja, Brezposelnost, Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest, Druge spremembe v regulaciji trga dela, Izzivi); **Lidija Apohal Vučković** (Druge spremembe v regulaciji trga dela, Izzivi); **dr. Arjana Brezigar Masten** (Naravna stopnja brezposelnosti-NAIRU, Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest); **Matevž Hribnik** (Gospodarska kriza in vpliv na trg dela v EU); **Saša Kovačič** (Gibanje plač v dejavnostih javnega sektorja, Minimalna plača); **Tomaž Kraigher** (Število delovno aktivnih); **Mojca Lindič, M. sc.** (Brezposelnost, Aktivna politika zaposlovanja, Pasivni ukrepi na trgu dela); **Urška Lušina, mag.** (Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest); **mag. Ana Tršelič Selan** (Gibanje plač v zasebnem sektorju)

III. Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji: **Marjan Hafner** (odgovorni urednik, Povzetek, Gibanje na kreditnih trgih, Struktura virov financiranja, Bančni viri, Tveganja za kreditno aktivnost); **dr. Arjana Brezigar Masten** (Zadolževanje podjetij v Sloveniji); **mag. Gonzalo Capriolo** (Poslabševanje možnosti refinanciranja zapadlih obveznosti); **mag. Barbara Ferik** (Zadolževanje gospodinjstev, Poslabševanje kakovosti bančnih naložb); **Urška Lušina, mag.** (Zadolževanje podjetij v Sloveniji); **dr. Matija Rojec** (Pomen tujih virov financiranja)

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

Lektoriranje: Sonja Primožič

Oblikovanje grafikonov: Marjeta Žigman

Oblikovanje: Katja Korinšek, Pristop

Računalniška postavitve: Bibijana Cirman Naglič

Tisk: Birografika BORI d.o.o.

Naklada: 180 izvodov

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

Kazalo

Fiskalna gibanja in politika.....	5
Povzetek	7
Uvod	11
1. Fiskalna gibanja in politika v EU.....	12
2. Javnofinančni agregati sektorja država (ESA-95) v letu 2010	16
2.1 Ciklično prilagojeni saldo javnih financ	18
3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU.....	20
4. Dolg sektorja država.....	23
5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ.....	26
6. Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi	28
6.1 Postopek presežnega primanjkljaja in prvo leto izvajanja Programa stabilnosti – dopolnitev 2009	28
6.2 Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti.....	29
6.2.1 Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ	29
6.2.2 Kombinacija ekonomskih politik za konsolidacijo javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011	30
6.2.2.1 Gibanje prihodkov sektorja država v PS 2009 in PS 2011	34
6.2.2.2 Gibanje odhodkov sektorja država v PS 2009 in PS 2011	35
6.2.2.3 Dolg sektorja država v PS 2009 in PS 2011	37
7. Fiskalni okvir	39
7.1 Priprava in sprejemanje proračuna	39
7.1.1 Makroekonomske podlage za pripravo proračuna	39
7.1.2 Proračunsko načrtovanje	40
7.2 Srednjeročni javnofinančni okvir.....	41
8. Izzivi fiskalne politike v procesu konsolidacije javnih financ	44
Literatura	47

Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko 49

Povzetek	51
Uvod	53
1. Gospodarska kriza in vpliv na trg dela v EU	54
2. Gibanja na trgu dela v Sloveniji	56
2.1 Delovna aktivnost.....	56
2.1.1 Število delovno aktivnih	56
2.1.2 Stopnja delovne aktivnosti	58
2.2 Razširjenost fleksibilnih oblik zaposlovanja.....	60
2.3 Brezposelnost	61
2.4 Gibanje in politika plač	64
2.4.1 Gibanje plač v zasebnem sektorju	65
2.4.2 Gibanje plač v dejavnostih javnega sektorja	69
3. Ukrepi politike trga dela v letih 2009 in 2010 v Sloveniji	73
3.1. Aktivna politika zaposlovanja	73
3.2 Pasivni ukrepi na trgu dela.....	75
3.3. Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest.....	77
3.4. Druge spremembe v regulaciji trga dela.....	80
4. Izzivi.....	83
Literatura	84

Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji	85
Povzetek	87
Uvod	89
1. Gibanja na kreditnih trgih	90
1.1 Gibanja na kreditnem trgu v evrskem območju	90
1.2 Gibanja na kreditnem trgu v Sloveniji	91
1.2.1 Zadolževanje podjetij in NFI	91
1.2.2 Zadolževanje gospodinjstev	92
1.3 Obrestne mere	93
2. Gibanje zadolženosti in finančna struktura podjetij v Sloveniji	95
2.1 Zadolževanje podjetij v Sloveniji	95
2.1.1 Analiza zadolženosti podjetij po velikosti	96
2.1.2 Analiza zadolženosti podjetij po izvozni usmerjenosti	97
2.1.3 Analiza zadolženosti po dejavnostih.....	99
2.1.3.1 Predelovalne dejavnosti	100
2.1.3.2 Trgovina in popravila motornih vozil	101
2.1.3.3 Finančno posredništvo	102
2.1.3.4 Gradbeništvo	102
2.1.4 Zadolževanje po dejavnostih v letu 2010	103
2.2 Finančna struktura podjetij	104
2.2.1 Struktura virov financiranja	104
2.2.2 Pomen tujih virov financiranja	106
3. Bančni viri	109
3.1 Tuji viri	109
3.2 Domači viri in viri evrosistema	109
4. Tveganja za kreditno aktivnost	111
4.1 Poslabševanje možnosti refinanciranja zapadlih obveznosti	111
4.2 Poslabševanje kakovosti bančnih naložb	112
4.3 Kapitalska ustreznost bank.....	114
5. Izzivi	116
Literatura in viri.....	117

I. Fiskalna gibanja in politika

Povzetek

Po znatnem poslabšanju v letu 2009 se je javnofinančni primanjkljaj držav v EU leta 2010 ohranil na visoki ravni, nadaljevala se je tudi rast dolga sektorja država. Velika večina držav EU je tako v postopku presežnega primanjkljaja, zato morajo v prihodnjih letih izpeljati ukrepe za konsolidacijo javnih financ. Evropska komisija v svoji pomladanski napovedi za letos pričakuje izboljšanje stanja javnih financ v povprečju evrskega območja in EU (z izjemo Estonije, Danske in Slovenije), ki se bo prihodnje leto nadaljevalo, vendar bo primanjkljaj v povprečju še vedno presegal 3 % BDP. V zadnjih dveh letih se je dolg sektorja država v povprečju EU povečal za 17,7, v povprečju evrskega območja pa za 15,2 o. t. BDP. Relativno izražena zadolženost se je znotraj evrskega območja v letih 2009 in 2010 najbolj povečala na Irskem, v Grčiji, na Portugalskem in v Španiji. Omenjene države imajo tudi najvišjo raven dolga glede na BDP (poleg njih še Belgija) in se tudi soočajo z največjimi težavami pri zagotavljanju sredstev za poravnavanje dolžniških obveznosti in pokrivanje proračunskih potreb. Poleg dejavnikov, ki so neposredno vplivali na rast dolga, so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh izdajale obsežna jamstva, kar povečuje njihove potencialne obveznosti.

Za dolgoročno zagotavljanje stabilnosti evrskega območja je letos sledilo oblikovanje stalnega evropskega mehanizma za stabilnost (EMS), potreba po tesnejši koordinaciji ekonomskih politik v EU in evrskem območju pa je narekovala uvedbo korenitejših sprememb v sistemu gospodarskega upravljanja Unije in oblikovanje Pakta »evro plus«. Potem ko je bila aprila lani Grčiji odobrena finančna pomoč v višini 110 mrd, sta bila za zagotavljanje stabilnosti evrskega območja ustanovljena začasni evropski sklad za finančno stabilizacijo (ESFS) in evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM). Doslej je bila odobrena finančna pomoč Irski v višini 85 mrd EUR in Portugalski v višini 78 mrd EUR. Zaradi zaostrovanja razmer je maja 2010 prišlo tudi do sprememb pri denarni politiki ECB, ki je povečala sredstva za poslovne banke ter ponovno začela izvajati operacije refinanciranja v dolarjih. Poleg tega se je odločila za neposredni odkup javnih in zasebnih dolžniških vrednostnih papirjev, ki je bil lani v celoti steriliziran. Za dolgoročno zagotavljanje stabilnosti evrskega območja je letos sledilo oblikovanje stalnega evropskega mehanizma za stabilnost (EMS), ki bo po juniju leta 2013 prevzel vlogo sedanjih začasnih mehanizmov. Dostop do finančne pomoči EMS bo, podobno kot pri začasnih skladih, zagotovljen na podlagi strogega pogojevanja politike v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev. Tega mora pripraviti država, ki zaprosi za pomoč. Novost, ki jo uvaja ESM, je tudi udeležba zasebnega sektorja. Potrebe po tesnejši koordinaciji ekonomskih politik pa so narekovala uvedbo korenitejših sprememb v sistemu gospodarskega upravljanja Unije in oblikovanje Pakta »evro plus«, v okviru katerega bodo vključene države v naslednjih dvanajstih mesecih izvedle sveženj konkretnih ukrepov za izboljšanje vzdržnosti javnih financ, spodbujanje konkurenčnosti, spodbujanje zaposlovanja in okrepitev finančne stabilnosti. V povezavi z uresničevanjem nove evropske strategije razvoja EU2020 in širšo koordinacijo ekonomskih politik v celotni EU pa so bile predlagane spremembe v gospodarskem upravljanju, ki uvajajo t. i. evropski semester ter tesnejše ex ante usklajevanje makroekonomskih in strukturnih politik. S tem je Svetu EU ob podpori EK dana možnost vplivanja na oblikovanje ekonomskih politik na nacionalni ravni in vključitev njunih priporočil v pripravo proračunskih dokumentov posameznih držav.

V Sloveniji se je primanjkljaj sektorja država v letu 2010 le nekoliko zmanjšal in ostal na visoki ravni (5,6 % BDP). Po močnem poslabšanju stanja javnih financ leta 2009 lani še ni prišlo do vidnejšega izboljšanja. V prvi polovici lanskega leta se je razkorak med prihodki in odhodki celo povečeval, do ključnega odstopanja navzdol je prišlo pri davku na dohodek pravnih oseb. Zato se je Vlada sredi leta z Rebalansom državnega proračuna za leto 2010 prilagodila nižjim prihodkom. Znižanje proračunske porabe je bilo največje pri investicijah na področju prometa in prometne infrastrukture, zdravstva in obrambe, manjše pa so bil prilagoditve pri tekočih izdatkih in transferih. V celem letu je bila rast prihodkov lani tako nekoliko višja od rasti izdatkov. Izračuni ciklično prilagojenega salda, ki sicer zahtevajo previdnost pri interpretaciji, kažejo, da so k močnemu poslabšanju v letu 2009 sicer v veliki meri prispevali dejavniki, povezani s poslabšanjem gospodarskih razmer, da pa so strukturni dejavniki javnofinančnega neravnovesja prisotni že iz predkriznega obdobja in še ne kažejo bistvenih znakov izboljšanja. V času uvajanja ukrepov za davčno razbremenitev leta 2007 namreč niso bili sprejeti potrebni ukrepi za prestrukturiranje in znižanje deleža javnofinančnih izdatkov. K sedanjemu zaostrenemu stanju javnih financ je tako v precejšnji meri prispevalo že delovanje fiskalne politike v predkriznem letu, finančna in gospodarska kriza pa je razmere še dodatno poslabšala. V tem obdobju pa se je izboljšal neto položaj proračuna RS do proračuna EU, kar skupaj z lanskim, doslej najvišjim prilivom sredstev EU v proračun RS kaže na izboljšanje sposobnosti črpanja evropskih sredstev.

Relativno izraženi dolg sektorja država v Slovenji narašča hitreje kot v povprečju evrskega območja. Dolg je bil lani sicer nekoliko nižji od pričakovanega in ostaja precej pod povprečjem evrskega območja, vendar v zadnjih dveh letih raste relativno hitreje, tako da se bo ob koncu letošnjega leta že več kot podvojil glede na leto 2008. S hitro rastjo dolga se povečuje tveganje, da v primeru morebitne ponovne gospodarske krize že preseže 60 % BDP, pomemben dejavnik tveganja pa so tudi poroštva države, ki že presegajo 20 % BDP.

Letošnji program stabilnosti za letos ne predvideva zmanjšanja primanjkljaja, v primerjavi s prejšnjim pa v celotnem programskem obdobju predvideva počasnejšo konsolidacijo javnih financ. Čeprav letošnji program stabilnosti predvideva podobno kombinacijo ekonomskih politik (na nekaterih segmentih so ukrepi celo relativno bolj restriktivni, kot je bilo predvideno lani), je hkrati predvideni primanjkljaj ob koncu programskega obdobja višji. Na upočasnitev konsolidacije v PS 2011 pomembno vplivajo spremenjene gospodarske razmere in makroekonomske predpostavke, kar kaže, da je ključni element konsolidacije gibanje prihodkov v odvisnosti od gospodarskih razmer, čeprav je deklarativno konsolidacija temeljila na omejevanju oziroma znižanju odhodkov. Ali drugače, kljub večjemu poudarku na postavljanju zgornjih omejitev za raven izdatkov v PS 2011 dinamiko konsolidacije še vedno značilno zaznamuje dinamika gibanja prihodkov. V letu 2011 se bo primanjkljaj sektorja država ohranil približno na ravni preteklega leta, proces konsolidacije javnih financ pa naj bi se začel šele prihodnje leto. Na takšno dinamiko konsolidacije vpliva letošnje povišanje deleža odhodkov glede na BDP, ki je deloma posledica vključitve sredstev dokapitalizacije največje državne banke NLB d. d. v višini 0,7 o. t. BDP (poleg relativno višjega deleža socialnih nadomestil in podpor ter drugih odhodkov). Povišanje izdatkov zaradi dokapitalizacije banke sicer ne bo vplivalo na trajno povišanje izdatkov sektorja država (z izjemo višjih odhodkov za obresti), vendar pa prispeva k upočasnjeni konsolidaciji. V primeru, če bi se dokapitalizacija izvedla že v letu 2009, ko je Evropska komisija v okviru ukrepov za reševanje finančne krize državam članicam dala možnost za dodeljevanje državnih pomoči finančnemu sektorju, se ta transakcija ne bi štela med izdatke sektorja država in tako ne bi vplivala na povišanje primanjkljaja, vplivala pa bi na povišanje dolga sektorja država. Do leta 2013, ko mora Slovenija odpraviti presežni primanjkljaj, se bo primanjkljaj znižal tik pod 3 % BDP, v prejšnjem programu pa je bilo predvideno njegovo zmanjšanje na 1,6 % BDP. Takšna napoved vsebuje tveganje, da primanjkljaj že v primeru majhnega poslabšanja makroekonomskih razmer preseže zgornjo dovoljeno mejo po določilih Pakta stabilnosti in rasti, saj dinamiko konsolidacije še vedno značilno zaznamuje dinamika gibanja prihodkov. Upoštevajoč še, da vsi ukrepi niso definirani, uveljavitev nekaterih predvidenih ukrepov pa je negotova, bo za uresničitev načrtovane konsolidacije potreben velik fiskalni napor.

Čeprav konsolidacija z zniževanjem odhodkov načeloma daje trajnejše rezultate, pa predvideni ukrepi odstopajo od kombinacije ekonomskih politik, ki je ocenjena kot učinkovita. Konsolidacija javnih financ temelji na ukrepih za znižanje odhodkov, ki pa se zmanjšujejo relativno počasneje (izraženo v % BDP), kot je bilo predvideno lani. Na področju omejevanja sredstev za zaposlene v javnem sektorju so ukrepi po vsebini interventne narave, niso pa predvidene sistemske spremembe na področju plačne in zaposlitvene politike, ki bi prinesle trajnejše rešitve in hkrati oblikovale bolj stimulatивно okolje za zaposlene. Dolgotrajno omejevanje zaposlovanja v javnem sektorju bi lahko občutno vplivalo na kakovost javnih storitev, zlasti v zdravstvu in socialnem varstvu, kjer se že zaradi demografskih gibanj povečujejo potrebe po dodatnih zaposlitvah. Uveljavitev sprememb v sistemih socialne zaščite, zlasti pokojninske reforme, ki bi prav tako prispevale k večji vzdržnosti javnih financ, ostaja negotova. Predvidena kombinacija ekonomskih politik tako povečuje tveganje, da v primeru neuresničevanja predvidenih ukrepov pride najprej do izrinjanja bolj fleksibilnih razvojnih izdatkov, nato pa tudi do ostrejših rezov na področju izdatkov za plače, pokojnine in socialne transfere. Predvidena rast investicij je v večji meri kot v preteklosti vezana na sofinanciranje z EU sredstvi, kar pa v primeru manjšega črpanja od predvidenega lahko privede do večjega zmanjševanja razvojno naravnanih izdatkov. Konsolidacija javnih financ sektorja država na odhodkovni strani predvideva tudi znižanje subvencij, za kar bo potreben korenit poseg v njihovo strukturo na podlagi ocene učinkovitosti obstoječih programov subvencioniranja.

Slovenija je, po oceni Evropske komisije, med državami z najvišjimi prihodnjimi stroški, povezanimi s staranjem prebivalstva. Ti izdatki bodo, ob nespremenjenih politikah, že v tem desetletju začeli hitro naraščati. Čeprav dolgoročne, te implicitne obveznosti že sedaj vplivajo na oblikovanje ukrepov fiskalne politike in stroške zadolževanja, saj jih bonitetne agencije v vedno večji meri upoštevajo pri ocenah kreditnega tveganja države. Za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ bodo potrebne sistemske prilagoditve, kjer imajo pomembno vlogo spremembe pokojninske ureditve in drugih sistemov socialne zaščite ter ukrepi za dvig potencialne rasti bruto domačega proizvoda in večje število delovnih mest. Uveljavitev pokojninske reforme bi ta fiskalni napor znatno omilila, čeprav bi ostal razmeroma velik. Ker pa pokojninska reforma prihodnje leto ne bo uveljavljena, bo javnofinančna situacija že v kratkem času izsilila dodatne spremembe, ki bodo še ostrejše od sedaj predlaganih.

Konsolidacija javnih financ in odprava postopka presežnega primanjkljaja v letu 2013, ki imata velik vpliv na percepcijo Slovenije in dostopnost finančnih virov za celotno gospodarstvo, bosta zahtevali povečanje učinkovitosti javne porabe ter korenitejše sistemske in strukturne spremembe. Ključno je, da se v procesu konsolidacije da večji poudarek strukturnim ukrepom in da se ti ukrepi čimprej sprejmejo ter pravočasno in celovito implementirajo. Del znižanja izdatkov je tako možno doseči z varčevalnimi ukrepi in racionalizacijo, vendar ne z linearnim krčenjem, temveč z oblikovanjem sistema, ki bo omogočil večjo fleksibilnost pri plačah in zaposlovanju, dosledno uresničevanje ukrepov za izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja in racionalizacijo poslovanja. Povečanje učinkovitosti javne porabe pri razvojnih izdatkih bi prispevalo k hitrejši konsolidaciji, pozitivno pa bi vplivalo tudi na konkurenčnost. Širša in konsistentna rešitev za znižanje deleža skupnih izdatkov v BDP je v izločanju neučinkovitih programov in zmanjšanju skupnega obsega subvencij ob njihovem prestrukturiranju. Pozitiven prispevek h konkurenčnosti in potencialni rasti BDP pa bi bilo možno doseči s prestrukturiranjem izdatkov, usmerjenim v krepitev njihove razvojne vloge in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Na področju prihodkov so možnosti za povečevanje davčnih obremenitev omejene, za hitrejšo konsolidacijo pa so smiselni premiki v smeri zvišanja nekaterih posrednih davkov in širjenjem davčne osnove.

Trendno znižanje dolga države je med najpomembnejšimi izzivi fiskalne in drugih ekonomskih politik v prihodnjih letih. Med dejavniki, ki vplivajo na raven dolga in na katere je možno vplivati z ukrepi ekonomskih politik, je predvsem kredibilno izvajanje načrtanih programov fiskalne konsolidacije. Pri tem je ključnega pomena izvajanje strukturnih reform za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, saj se bodo že v tem desetletju, skladno s pričakovanimi demografskimi trendi, povečali pritiski na izdatke, povezane s staranjem prebivalstva. Ob pričakovani rasti obrestnih mer in verjetnem poviševanju donosnosti obveznic v celotnem evrskem območju je zelo verjetno tudi povišanje cene zadolževanja Slovenije v prihodnjih letih, razmere pa bi se še zaostriale v primeru prepočasne konsolidacije oziroma nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju ukrepov. To bi omejilo dostop do finančnih virov ne le za državni, temveč tudi zasebni sektor, to pa bi vplivalo na zmanjšanje konkurenčnosti in potenciala za nadaljnji gospodarski razvoj. Poleg tega bi dražje zadolževanje vplivalo tudi na poslabšanje kakovosti javnih financ, saj bi naraščajoči izdatki za obresti v procesu konsolidacije privedli do izrinjanja fleksibilnejših, razvojnih izdatkov. Pozitiven vpliv na fiskalno konsolidacijo in omejevanje rasti dolga države pa bi imelo tudi boljše upravljanje premoženja države, vključno s prodajo dela njenih lastniških deležev države.

Slovenski fiskalni okvir je bil v zadnjih dveh letih v veliki meri redefiniran. Do sprememb je prišlo na več področjih. Pri pripravi proračuna je od lani namesto ene možna uporaba različnih makroekonomskih napovedi, kar lahko zmanjša transparentnost. Uvedena je bila tudi sprememba pri upoštevanju učinkov predvidenih, a še nesprejetih ukrepov ekonomskih politik v makroekonomskih predpostavkah, ki so podlaga za fiskalne projekcije v programskem obdobju. Vlada je aprila 2011 sprejela srednjeročni javnofinančni okvir (SJO) kot podlago za pripravo Programa stabilnosti – dopolnitev 2011, ki je razširil definicijo fiskalnega cilja in eksplicitno določil povezavo med ciljem ter zgornjo mejo javnofinančnih izdatkov, ki je opredeljena kot fiskalno pravilo. Uvedba fiskalnega pravila omogoča določanje globalnega okvira javnofinančnih izdatkov in omejuje morebitno povečevanje izdatkov med proračunsko razpravo v vladni ali parlamentarni proceduri. Način njegovega izračuna pa ima nekaj omejitev, povezanih s spremenljivostjo gibanja potencialne rasti BDP in kombinacijo diskrecijskih elementov. To dopušča možnost prilagajanja in arbitrarnosti pri izbiri zgornje meje ter s tem zmanjšuje učinkovitost fiskalnega pravila. Novi srednjeročni fiskalni cilj – izravnani strukturni saldo – omogoča stabilnejše javne finance in bolj prispeva k omejevanju rasti dolga sektorja država. Vendar pa naj ne bi bil dosežen v programskem obdobju (do leta 2014), temveč šele v času zaključka mandata naslednje vlade, kar zmanjšuje odgovornost ob njegovem morebitnem neuresničevanju. Z ustanovitvijo fiskalnega sveta je bila po vzoru dobrih praks iz nekaterih držav EU oblikovana inštitucija, katere naloga je neodvisno spremljanje izvajanja fiskalne politike in njene skladnosti z načrtanimi cilji. Za večjo formalno neodvisnost fiskalnega sveta bi bilo smiselno spremeniti način njegovega oblikovanja tako, da članov fiskalnega sveta ne predlaga in imenuje Vlada, temveč strokovne institucije, potrdi pa jih državni zbor, ki bi tudi sprejemal letna poročila fiskalnega sveta. S tem bi se okrepila tudi vloga državnega zbora pri nadzoru nad uresničevanjem javnofinančne politike.

Uvod

Države evrskega območja so pred izzivom, kako doseči vzdržno izboljšanje stanja javnih financ ter tako okrepiti stabilnosti skupne valute in hkrati prispevati k stabilizaciji domačih makroekonomskih razmer. Po močnem poslabšanju stanja javnih financ v evrskem območju in celotni EU v letu 2009 lani še ni prišlo do opaznejših pozitivnih premikov. Skladno z določili Pakta stabilnosti in rasti morajo države članice v prihodnjih letih izpeljati ukrepe za konsolidacijo javnih financ in tako prispevati k stabilizaciji razmer v evrskem območju. Tudi Slovenija je pred izzivom konsolidacije javnih financ, ki je nujna za zagotavljanje stabilnega makroekonomskega okvira za rast in zagotavljanje vzdržnih javnih financ na srednji in dolgi rok, ko se bodo začeli hitro povečevati izdatki, povezani s staranjem prebivalstva. Brez tega lahko pride do porušanja drugih makroekonomskih ravnovesij, predvsem se povečuje tveganje inflacije in zaostrovanja pogojev zadolževanja na mednarodnih finančnih trgih.

V letošnjem fiskalnem poglavju se osredotočamo na analizo javnofinančnega stanja in oceno predvidene konsolidacije javnih financ. V prvih poglavjih predstavljamo javnofinančna gibanja v EU ter gibanja javnofinančnih agregatov in tokov v Sloveniji, vključno z analizo cikličnih in strukturnih dejavnikov, finančnih tokov med Slovenijo in proračunom EU, javnega dolga ter elementov dolgoročne vzdržnosti javnih financ. V nadaljevanju podrobneje analiziramo načrtovano konsolidacijo javnih financ in jo primerjamo z lanskimi načrti, izpostavljam pa tudi tveganja za uspešno znižanje primanjkljaja do leta 2013. Posebej predstavljamo tudi spremembe fiskalnega okvira v Sloveniji, ki sledijo spremembam fiskalnega okvira na ravni EU, vključno z uvedbo t. i. evropskega semestra. Na podlagi vseh analiz na koncu podajamo možne usmeritve za vzdržno konsolidacijo javnih financ, s katerimi bi bilo mogoče ohraniti oziroma okrepiti tudi njihovo razvojno vlogo.

1. Fiskalna gibanja in politika v EU

Po znatnem poslabšanju v letu 2009 se je javnofinančni primanjkljaj držav v evrskem območju in EU tudi leta 2010 ohranjal na visoki ravni, za letos se pričakuje postopno izboljšanje. Lani je primanjkljaj sektorja država v povprečju evrskega območja znašal 6,0 % BDP, v EU pa 6,4 % BDP (0,3 oziroma 0,4 o. t. BDP manj kot leta 2009). Na podlagi ocen cikličnih in strukturnih elementov primanjkljaja Evropska komisija ugotavlja, da je bilo lansko rahlo izboljšanje stanja javnih financ

posledica delovanja cikličnih dejavnikov. Primanjkljaj sektorja države so imele v letu 2010 vse države članice, razen Estonije in Švedske, manj kot 3 % BDP primanjkljaja pa le Danska, Finska in Luksemburg. Le teh pet držav ni v postopku presežnega primanjkljaja. Evropska komisija v svoji pomladanski napovedi (EC Spring Forecast 2011) za letos pričakuje izboljšanje stanja javnih financ v povprečju evrskega območja in EU (4,3 oziroma 4,7 % BDP), primanjkljaj naj bi se povečal le na Danskem v Estoniji in v Sloveniji, ki je tako edina država v postopku presežnega primanjkljaja, za katero EK letos ne pričakuje izboljšanja.

Tabela 1: Dejanski in ciklično prilagojeni saldo javnih financ v državah EU¹

	Dejanski saldo (v % BDP)						Ciklično prilagojeni saldo (v % BDP)					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Belgija	0,2	-0,3	-1,3	-5,9	-4,1	-3,7	-0,6	-1,4	-1,8	-4,2	-2,8	-2,9
Nemčija	-1,6	0,3	0,1	-3,0	-3,3	-2,0	-1,6	-0,5	-0,5	-0,8	-2,2	-1,4
Estonija	2,4	2,5	-2,8	-1,7	0,1	-0,6	-0,8	-1,0	-3,8	1,7	2,5	0,3
Irska	2,9	0,1	-7,3	-14,3	-32,4	-10,5	2,0	-1,8	-7,4	-12,0	-30,3	-9,2
Grčija	-5,7	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5	-9,5	-6,1	-7,5	-10,4	-14,9	-8,2	-6,1
Španija	2,0	1,9	-4,2	-11,1	-9,2	-6,3	1,5	1,3	-4,1	-9,2	-7,0	-4,3
Francija	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,8	-3,2	-3,7	-3,4	-5,6	-5,1	-3,9
Italija	-3,4	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6	-4,0	-4,5	-3,0	-3,2	-3,2	-2,9	-2,6
Ciper	-1,2	3,4	0,9	-6,0	-5,3	-5,1	-1,2	2,7	-0,1	-5,5	-4,6	-4,5
Luksemb.	1,4	3,7	3,0	-0,9	-1,7	-1,0	0,6	1,9	2,3	1,5	0,1	0,3
Malta	-2,7	-2,4	-4,5	-3,7	-3,6	-3,0	-2,2	-2,1	-5,3	-2,8	-3,5	-3,0
Nizozem.	0,5	0,2	0,6	-5,5	-5,4	-3,7	0,6	-0,9	-0,5	-3,6	-3,8	-2,5
Avstrija	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6	-3,7	-1,9	-2,0	-2,2	-2,9	-3,7	-3,2
Portugal.	-4,1	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1	-5,9	-3,6	-3,4	-3,5	-9,1	-8,8	-4,9
Slovenija	-1,3	-0,1	-1,8	-6,0	-5,6	-5,8	-2,8	-2,9	-4,6	-3,6	-3,0	-3,5
Slovaška	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,9	-5,1	-3,6	-3,6	-4,0	-7,4	-7,4	-4,8
Finska	-1,3	-0,1	-1,8	-6,0	-5,6	-1,0	2,7	2,6	2,5	0,7	0,2	0,8
EMU-17	:	-0,7	-2,0	-6,3	-6,0	-4,3	-1,9	-1,7	-2,5	-4,3	-4,4	-3,0
Bolgarija	1,9	1,1	1,7	-4,7	-3,2	-2,7	0,7	-0,4	-0,2	-3,4	-1,4	-1,2
Češka	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7	-4,4	-4,1	-2,9	-4,5	-5,1	-4,0	-3,8
Danska	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,7	-4,1	3,1	2,8	3,0	0,9	0,0	-2,2
Latvija	-0,5	-0,3	-4,2	-9,7	-7,7	-4,5	-3,1	-4,4	-6,3	-6,6	-5,1	-3,1
Litva	-0,4	-1,0	-3,3	-9,5	-7,1	-5,5	-2,1	-3,6	-5,4	-7,1	-5,1	-4,7
Madžar.	-9,3	-5,0	-3,7	-4,5	-4,2	1,6	-10,9	-6,1	-4,5	-2,0	-2,1	2,7
Poljska	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9	-5,8	-4,1	-2,9	-4,6	-7,1	-7,4	-5,3
Romunija	-2,2	-2,6	-5,7	-8,5	-6,4	-4,7	-4,3	-4,9	-8,7	-8,3	-5,2	-3,3
Švedska	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,0	0,9	0,4	1,4	1,7	2,6	1,4	1,3
Zdr. kralj.	-2,7	-2,7	-5,0	-11,4	-10,4	-8,6	-3,6	-3,8	-5,3	-9,1	-8,2	-6,5
EU-27	-1,5	-0,9	-2,4	-6,8	-6,4	-4,7	-2,2	-2,0	-2,9	-4,8	-4,7	-3,3

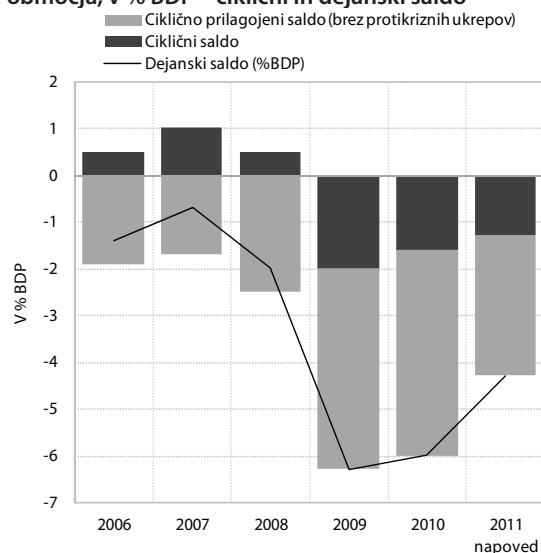
Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2011. Opomba: * napoved EK.

¹ Ocena ciklično prilagojenega salda EK za Slovenijo se razlikuje od ocen UMAR, kar je po naših ocenah predvsem zaradi različne metodologije produkcijske funkcije in posledično različne ocene proizvodne vrzeli. Evropska komisija bo namreč šele v prihodnje za Slovenijo in še nekatere nove članice EU začela uporabljati Kalmanov filter za glajenje serije skupne faktorske produktivnosti (glej poglavje 2.1), zaenkrat pa za nove članice EU uporablja še glajenje s Hodrick-Prescottovim filtrom. Razlike so tudi v vhodnih podatkih; UMAR uporablja popravek zaradi preloma v seriji zaposlenosti po statistiki nacionalnih računov, razlikujejo pa se tudi napovedi serij, uporabljenih v izračunih.

Resnejše zmanjševanje primanjkljaja naj bi se prihodnje leto nadaljevalo, vendar bo primanjkljaj še vedno presegal 3 % BDP (evrsko območje 3,5 % BDP, EU 3,8 % BDP). Podobno kot letos bo konsolidacija v povprečju v večji meri temeljila na zniževanju izdatkov kot poviševanju prihodkov. V primerjavi z jesensko napovedjo EK so se pričakovanja za letos in prihodnje leto v povprečju nekoliko izboljšala (za 0,3 o. t. BDP v evrskem območju in 0,4 o. t. BDP v EU), stanje javnih financ pa bo glede na jesenska pričakovanja nekoliko slabše na Irskem, v Nizozemski, Avstriji in Sloveniji (za 0,1 do 0,2 o. t. BDP), občutnejše pa v Grčiji (2,1 o. t. BDP).

Velika večina držav EU je v postopku presežnega primanjkljaja, zato morajo v prihodnjih letih izpeljati ukrepe za konsolidacijo javnih financ. Po močnem poslabšanju stanja javnih financ leta 2009 je že 24 držav v postopku presežnega primanjkljaja zaradi preseganja zgornje meje javnofinančnega primanjkljaja 3 % BDP, ki jo dovoljuje Pakt stabilnosti in rasti. V okviru postopkov presežnih primanjkljajev je EK za večino držav kot skrajni rok za njihovo znižanje pod dovoljeno mejo določila leto 2012 oziroma 2013². Države, ki so v postopku, morajo redno poročati EK o doseženem napredku pri izvajanju ukrepov za konsolidacijo javnih financ. V primeru nepredvidenih gospodarskih okoliščin, ki znatno odstopajo od ocene v pozivu za odpravo presežnega primanjkljaja, se rok za odpravo primanjkljaja lahko tudi podaljša. Sicer pa določila Pakta stabilnosti in rasti predvidevajo, da se proti državam, ki v določenem roku ne odpravijo presežnega primanjkljaja, uvedejo sankcije, ki se v predlogu novega svežnja evropske zakonodaje zaostrejejo³ in v večji meri upoštevajo tudi preseganje zgornje dovoljene meje zadolženosti (60 % BDP).

Slika 1: Kompozicija primanjkljaja držav evrskega območja, v % BDP – ciklični in dejanski saldo

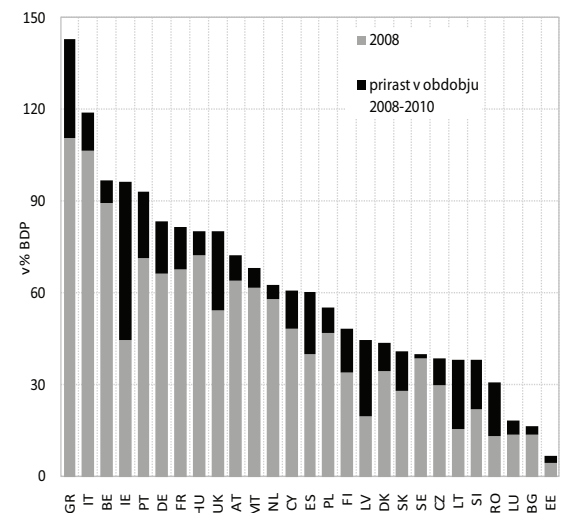


Vir: Evropska komisija.

² Za Grčijo in Združeno kraljestvo leto 2014, za Irsko let 2015, za Bolgarijo, Malto in Finsko pa leto 2011.

Po občutnem povečanju v letu 2009 se je lani v povprečju EU in evrskega območja nadaljevala rast dolga sektorja država. V zadnjih dveh letih se je dolg sektorja država v povprečju EU povečal za 17,7, v povprečju evrskega območja pa za 15,2 o. t. BDP, pri čemer se je rast lani nekoliko upočasnila, a bila še vedno bistveno višja kot v obdobju pred krizo (relativno izražena raven dolga se je v letih 2006 in 2007 celo znižala). Povečano zadolževanje v obeh letih je bilo potrebno za pokrivanje visokih primarnih primanjkljajev, naraščajočih izdatkov za obresti ter za financiranje izvenproračunskih izdatkov, ki so jih države v okviru protikriznih ukrepov usmerjale v zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema, zlasti dokapitalizacije finančnih družb. Po oceni EK so izvenproračunski izdatki v povprečju evrskega območja v zadnjih dveh letih povišali raven dolga za okoli 3 o. t. BDP. Relativno izražena zadolženost se je znotraj evrskega območja v letih 2009 in 2010 najbolj povečala na Irskem, v Grčiji, na Portugalskem in v Španiji. Omenjene države imajo tudi najvišjo raven dolga glede na BDP (poleg njih še Belgija) in se tudi soočajo z največjimi težavami pri zagotavljanju sredstev za poravnavanje dolžniških obveznosti in pokrivanje proračunskih potreb. Poleg dejavnikov, ki so neposredno vplivali na rast dolga, so mnoge države članice EU v skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh izdajale obsežna jamstva, kar povečuje njihove potencialne obveznosti, ki se bodo realizirale, če pride do dejanske vnovčitve jamstev.

Slika 2: Dolg sektorja država v državah EU konec leta 2010



Vir: Evropska komisija.

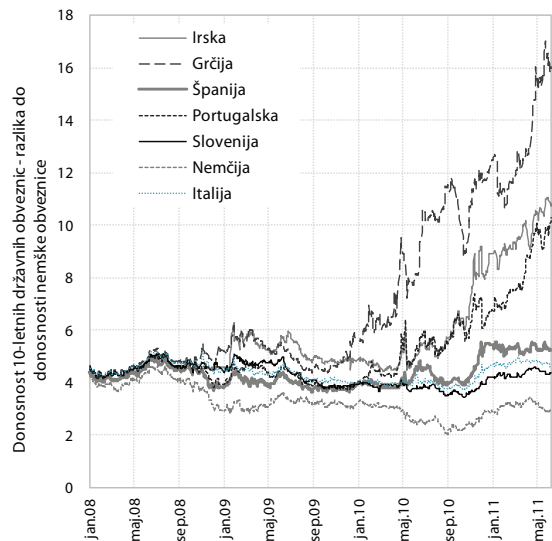
³ Po novem bo morala država, proti kateri bo uveden postopek presežnega primanjkljaja, takoj ob uvedbi postopka vplačati neobrestovani depozit v višini 0,2 % BDP. Ob neupoštevanju priporočil za zmanjšanje primanjkljaja se ta depozit spremeni v globo, sankcije pa se na podlagi sklepa Sveta EU lahko zaostrijo v obliki dodatnega depozita, ki je enak eni desetini razlike med primanjkljajem kot % BDP v prejšnjem letu in referenčno vrednostjo 3 % BDP. Posamezni depozit ne sme preseči zgornje meje 0,5 % BDP.

Tabela 2: Dolg sektorja država, v % BDP

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Belgija	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8	97,0
Nemčija	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2	82,4
Estonija	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6	6,1
Irska	24,8	25,0	44,4	65,6	96,2	112,0
Grčija	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8	157,7
Španija	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1	68,1
Francija	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7	84,7
Italija	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0	120,3
Ciper	64,6	58,3	48,3	58,0	60,8	62,3
Luksemburg	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4	17,2
Malta	63,4	62,0	61,5	67,6	68,0	68,0
Nizozemska	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7	63,9
Avstrija	62,1	60,7	63,8	69,6	72,3	73,8
Portugalska	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0	101,7
Slovenija	26,7	23,1	21,9	35,2	38,0	42,8
Slovaška	30,5	29,6	27,8	35,4	41,0	44,8
Finska	26,7	23,1	21,9	35,2	38,0	50,6
EMU-17	:	66,2	69,9	79,3	85,1	87,7
Bolgarija	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2	18,0
Češka	29,4	29,0	30,0	35,3	38,5	41,3
Danska	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6	45,3
Latvija	10,7	9,0	19,7	36,7	44,7	48,2
Litva	18,0	16,9	15,6	29,5	38,2	40,7
Madžarska	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2	75,2
Poljska	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0	55,4
Romunija	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8	33,7
Švedska	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8	36,5
Zdr. kraljestvo	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0	84,2
EU-27	61,5	59,0	62,3	74,4	80,0	82,3

Vir: Eurostat, EC Spring Economic Forecast 2011. Opomba: * napoved EK.

Za zagotavljanje stabilnosti evrskega območja sta bila v letu 2010 ustanovljena začasni evropski sklad za finančno stabilizacijo (ESFS) in evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM). Aprila lani je Grčija zaradi zaostrenih javnofinančnih razmer in naraščajočih težav pri zagotavljanju sredstev za pokritje primanjkljaja in vračilo najetih posojil uradno zaprosila za finančno pomoč EK, ECB in MDS, ki je bila odobrena v višini 110 mrd EUR in bo dodeljena v obdobju treh let, dodelitev sredstev pa je pogojena z izvajanjem grškega programa varčevalnih ukrepov, ki ga omenjene inštitucije spremljajo četrtletno. Zaradi tveganja poglabljanja dolžniške krize, zlasti v državah z visokimi primanjkljaji oziroma visoko zadolženih, sta bila že maja 2010 ustanovljena sklad in mehanizem za finančno stabilizacijo. Sklad ESFS ima možnost najema kreditov oziroma izdaje dolžniških vrednostnih papirjev z namenom zagotavljanja finančne pomoči v obliki posojil državi v evrskem območju s poroštvom drugih članic evrskega območja do skupne višine 440 mrd EUR. Mehanizem EFSM pa Evropski komisiji omogoča izposojanje na finančnih trgih v imenu Unije v skladu z implicitnim jamstvom proračuna EU.

Slika 3: Donosnost do dospelja 10-letnih državnih obveznic izbranih držav, v o. t.


Vir: Eurostat.

Komisija nato ta sredstva posodi upravičeni državi članici. Finančna podpora obeh mehanizmov, ki bosta delovala do leta 2013⁴, je vezana na stroge pogoje glede izvajanja ukrepov ekonomskih politik v državi, ki zaprosi za pomoč. Doslej je bila novembra lani odobrena še finančna pomoč Irski v višini 85 mrd EUR, ki je namenjena reševanju težav v bančnem sektorju in kritju proračunskih potreb⁵, maja letos pa še pomoč Portugalski v višini 78 mrd EUR, del katere bo prav tako namenjen sanaciji finančnega sektorja.

Zaradi zaostrovanja razmer je maja 2010 prišlo tudi do sprememb pri denarni politiki ECB. ECB je odstopila od svoje izhodne strategije postopnega umika ukrepov za povečanje likvidnosti in povečala sredstva za poslovne banke⁶ ter ponovno začela izvajati začasne zamenjave likvidnosti z ameriško centralno banko (operacije refinanciranja v dolarjih). Poleg tega se je odločila za neposredni odkup javnih in zasebnih

⁴ ESFS bo deloval tudi po juniju 2013 in skrbel za nepravilne obveznice oziroma dokler ne bodo v celoti vrnjena sredstva, ki so bila dana državam članicam ter plačane njegove obveznosti iz naslova izdanih finančnih instrumentov. Deli obstoječih posojilnih sredstev, ki še niso bili razdeljeni in financirani, pa na bi se predvidoma prenesli na evropski mehanizem za stabilizacijo (npr. obroke, ki jih bo treba izplačati in financirati šele po uveljavitvi evropskega mehanizma za stabilizacijo).

⁵ K svežnju pomoči so prispevali MDS (22,5 mrd EUR), EFSM (22,5 mrd EUR), ESFS (17,7 mrd EUR) ter dvostranska posojila Združenega kraljestva (3,8 mrd EUR), Švedske (0,6 mrd EUR) in Danske (0,4 mrd EUR); s 17,5 mrd EUR pa sodeluje tudi Irska.

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

dolžniških vrednostnih papirjev ob dodatni sterilizaciji, kar je obrazložila z zaupanjem v zavezanost držav članic spoštovanju fiskalnih ciljev in njihovo pripravljenostjo pospešiti fiskalno konsolidacijo, kjer bi se to izkazalo za potrebno. Po navedbah ECB je bila povečana likvidnost zaradi kupljenih obveznic lani v celoti nevtralizirana s posebnimi operacijami umikanja likvidnosti⁷.

Za dolgoročno zagotavljanje stabilnosti evrskega območja je letos sledilo oblikovanje trajnejših finančnih mehanizmov za stabilnost. Za krepitev mehanizmov za stabilnost evrskega območja je bila predlagana vzpostavitev stalnega evropskega mehanizma za stabilnost (EMS). Ob uspešni izpeljavi nacionalnih postopkov za spremembo Pogodbe o delovanju EU (PDEU oz. Lizbonska pogodba), ki je potrebna za uveljavitev ESM, bi ta po juniju leta 2013 prevzel vlogo sedanjih začasnih mehanizmov EFSF in EFSM. EMS naj bi se sprožil, kadar bi to bilo nujno potrebno za zaščito stabilnosti evrskega območja kot celote. Dostop do finančne pomoči EMS bo zagotovljen na podlagi strogega pogojevanja politike v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev in temeljite analize vzdržnosti javnega zadolževanja, ki jo bo izvedla Komisija skupaj z MDS in v povezavi z ECB. Stalni sklad ESM bo s 700 mrd EUR evrov celotnega vpisanega kapitala imel dejansko posojilno sposobnost 500 milijard EUR⁸. Novost, ki jo uvaja ESM je tudi udeležba zasebnega sektorja. Država prejemnica bo tako morala poskrbeti za ustrezno obliko udeležbe zasebnega sektorja ob upoštevanju specifičnih okoliščin in na način, ki bo skladen s prakso MDS. V vse nove državne vrednostne papirje evrskega območja z več kot enoletnim rokom zapadlosti naj bi bile tako po juliju 2013 vključene klavzule o skupnem ukrepanju državnega in zasebnega sektorja.

Potrebe po tesnejši koordinaciji ekonomskih politik v EU in evrskem območju pa so narekovale uvedbo korenitejših sprememb v sistemu gospodarskega upravljanja Unije in oblikovanje Pakta »evro plus«. Odzivi finančnih trgov na javnofinančne težave Grčije, Irske in Portugalske ter možnost poglobljanja dolžniške

krize v evrskem območju so opozorili na slabosti obstoječega mehanizma koordinacije ekonomskih politik v evrskem območju. Določila Pakta stabilnosti in rasti kot mehanizem koordinacije fiskalnih politik v evrskem območju so se v času krize pokazala kot preohlapna in premalo zavezujoča za ohranjanje stabilne valute. V luči vedno večje možnosti zaostrovanja dolžniške krize in destabilizacije evrskega območja je bil tako na zasedanju Evropskega sveta 25. marca 2011 sprejet sveženj ukrepov, ki predvideva okrepljeno koordinacijo ekonomskih politik v evrskem območju z oblikovanjem Pakta »evro plus«⁹, v okviru katerega so se vključene države zavezale, da bodo na podlagi kazalnikov in načel iz pakta napovedale sveženj konkretnih ukrepov, ki naj bi jih izvedle v naslednjih dvanajstih mesecih. Izboljšanje vzdržnosti javnih financ kot eden izmed štirih ciljev Pakta »evro plus«¹⁰ predvideva dosledno uveljavljanje Pakta stabilnosti in rasti in reforme za vzdržnost pokojnin, prejemkov iz zdravstvenega varstva in socialnih prejemkov. Med slednjimi Pakt »evro plus« navaja uskladitev pokojninskega sistema z demografskim stanjem v posamezni državi (npr. uskladitev dejanske upokojitvene starosti z življenjsko dobo ali povečanje deleža zaposlenih), omejevanje predčasnega upokojevanja in uporabo ciljno usmerjenih pobud za zaposlovanje starejših delavcev (predvsem v starostni skupini nad 55 let). Poleg tega Pakt »evro plus« določa, da sodelujoče države članice vključijo fiskalna pravila iz Pakta stabilnosti in rasti v nacionalno zakonodajo, in sicer tako, da so dovolj zavezujoča in trajna (npr. ustava ali okvirni zakon), posamezni državi pa je prepuščeno, da natančno formulira pot za njihovo izpolnjevanje. V povezavi z uresničevanjem nove evropske strategije razvoja EU2020 in širšo koordinacijo ekonomskih politik v celotni EU pa so bile predlagane spremembe v *gospodarskem upravljanju, ki uvajajo t. i. evropski semester* in tesnejše ex ante usklajevanje makroekonomskih ter strukturnih politik. Tudi v tem okviru sta prednostni nalogi ponovna vzpostavitev trdnih javnih financ in dolgoročna fiskalna vzdržnost, poleg tega pa še zmanjšanje brezposelnosti z reformami trga dela in prizadevanja za povečanje gospodarske rasti. Ukrepe za uresničitev teh prednostnih nalog države predstavijo v programih stabilnosti oz. konvergenčnih programih in nacionalnih programih reform, na podlagi kateri Komisija pripravi predloge mnenj in priporočil, ki naj bi jih Evropski svet sprejel dovolj zgodaj, da jih države še lahko vključijo v pripravo svojih proračunskih dokumentov. Za fiskalno področje je predvideno, da države članice v omenjenih programih predstavijo večletni načrt za konsolidacijo s specifičnimi cilji glede primanjkljajev, prihodkov in odhodkov, strategijo za uresničevanje teh ciljev in časovni načrt za njeno izvajanje. Evropski semester se je v letu 2011 že začel izvajati, tako da so države do sredine aprila Evropski komisiji posredovale svoje programe, ki bodo ocenjeni do sredine letošnjega leta.

⁷ Ob koncu leta 2010 je poseganje Evrosistema na trgih obveznic znašalo 73,5 mrd EUR, na denarnem trgu pa je bila umaknjena likvidnost v popolnoma enakem znesku.

⁸ Celotni vpisani kapital EMS bo 700 mrd EUR, od tega 80 mrd EUR v obliki vplačanega kapitala, ki ga v petih enakih letnih obrokih od julija 2013 postopno zagotovijo države članice evrskega območja. Razdelitveni ključ za prispevke posameznih držav k celotnemu vpisanemu kapitalu EMS bo temeljil na razdelitvenem ključu za vplačani kapital ECB. Slovenski prispevek v ta sklad bo 0,428-odstoten, kar pomeni, da je treba zagotoviti 342,4 mio EUR. Države članice se z ratifikacijo pogodbe o ustanovitvi EMS pravno zavežejo, da bodo zagotovile svoj prispevek k celotnemu vpisanemu kapitalu. Ustreznost posojilne sposobnosti EMS se bo redno preverjala, in sicer najmanj vsakih pet let. EMS bo svojo posojilno sposobnost skušal dopolniti tako, da bo v operacije finančne pomoči vključil MDS; priložnostno pa bodo lahko sodelovale tudi države članice EU izven evrskega območja.

⁹ Državam evrskega območja so se pridružile še Bolgarija, Danska, Latvija, Litva, Poljska in Romunija.

¹⁰ Preostali trije so spodbujanje konkurenčnosti, spodbujanje zaposlovanja in okrepitev finančne stabilnosti.

2. Javnofinančni agregati sektorja država (ESA-95) v letu 2010

Primanjkljaj sektorja država se je v letu 2010 nekoliko zmanjšal, a je ostal visok. Primanjkljaj javnih financ se je močno povečal že v letu 2009 (za 4,2 o.t. BDP na 6 % BDP), ko se je, zaradi gospodarske in finančne krize, sorazmerno visoka raven relativno izraženih izdatkov države še povečala (za 4,9 o. t. BDP). Hkrati pa so se relativno izraženi prihodki ob nominalnem upadu povečali za 0,8 o. t. BDP. Za leto 2010 je primanjkljaj sektorja država ocenjen na 5,6 % BDP in se je glede na leto 2009 zmanjšal za 0,4 o. t. BDP. Relativno izraženi prihodki države so se nekoliko povečali, relativno izraženi izdatki države pa rahlo zmanjšali. Rast izdatkov države je bila v letu 2010 (1,8 %) sicer nižja kot leto prej (5,4 %), ko je bilo povečanje izdatkov posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev, sprejete plačne reforme in protikriznih ukrepov, vendar malenkost hitrejša rast prihodkov sektorja država (2,6 %) ni mogla bistveno zmanjšati že prej nastalega primanjkljaja. Lanski primanjkljaj pa bi bil še višji, če Vlada zaradi povečevanja razkoraka med prihodki in odhodki julija 2010 ne bi intervenirala z Rebalansom državnega proračuna in prilagodila odhodke proračuna nižjim prihodkom (predvsem odhodke za investicije in investicijske transferje ter za plače¹¹).

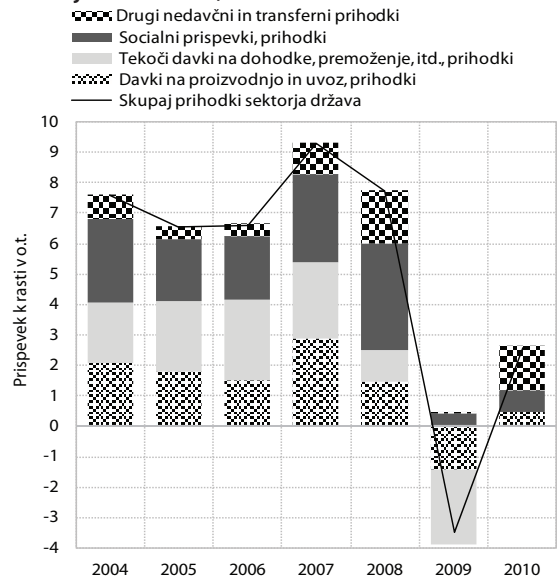
Tabela 3: Prihodki, izdatki in primanjkljaj sektorja država, v % BDP

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

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2011, preračuni UMAR.

Delež prihodkov sektorja država v primerjavi z BDP se je lani povečal za 0,3 o. t., predvsem zaradi transfernih in drugih prihodkov. Relativno manjši je bil prispevek davčnih prihodkov. Od pomembnejših davčnih kategorij so prihodki od obračunanih prispevkov za socialno varnost ohranili enak relativni delež kot leto prej, delež obračunanih davkov na proizvodnjo in uvoz pa se je malenkost zmanjšal. Med slednjimi so se nominalno nekoliko bolj povečale obračunane trošarine, zaradi povečanih trošarinskih dajatev ob sicer nekoliko zmanjšanih količinah prodanih trošarinskih proizvodov, malenkost manj pa obračunani davek na dodano vrednost. Tekoči davki na dohodke in premoženje so se po obračunu dohodnine in davka na dohodek po

Slika 4: Prispevek k rasti prihodkov sektorja država, v obdobju 2004–2010, v o. t.



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2011, preračuni UMAR.

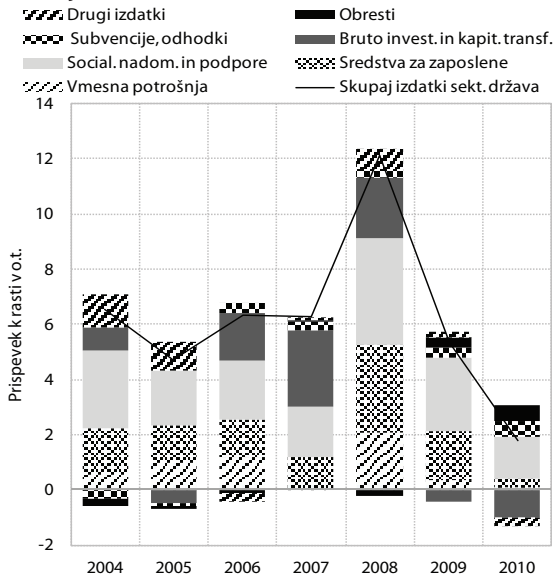
poslovnih rezultatih zmanjšali za 0,2 o. t. (ob nižji davčni stopnji pri davku na dohodek in povečanimi olajšavami pri obeh virih).

Delež izdatkov sektorja država v primerjavi z BDP se je letu 2010 ohranil na skoraj enaki ravni kot leto prej (49 % BDP). V letu 2010 so rast odhodkov države poleg socialnih nadomestil v denarju in naravi ter subvencij začeli spodbujati še odhodki za obresti, zmanjšal pa se je predvsem prispevek investicij in investicijskih transferjev. Delež socialnih nadomestil in podpor v denarju in naravi se je povečal za 0,4 o. t. predvsem kot posledica naraščanja števila brezposelnih in socialno ogroženih, v manjši meri pa zaradi uskladitve, ki je bila omejena z interventnim zakonom. Nadaljnje izvajanje protikriznih ukrepov je tudi v letu 2010 povečalo delež izdatkov za subvencije za 0,3 o. t. BDP. Zaradi povečanega zadolževanja države pa se je za 0,3 o. t. povečal tudi delež izdatkov za obresti. Relativno izražena sredstva zaposlenih so se ohranila na ravni leta 2009, k čemur je prispevala preložitve nadaljevanja izvajanja plačne reforme (izplačilo tretje in četrte četrtnine za odpravo nesorazmerij med plačami v javnem sektorju) in restriktivna plačna politika v javnem sektorju, ob povečanju števila zaposlenih v sektorju država za 1,5 %¹². Na ravni iz leta 2009 so ostali tudi relativno izraženi izdatki za vmesno potrošnjo države. Lani sta se tako zmanjšala le deleža investicij in investicijskih transferjev (za 0,6 o. t. BDP) ter drugih odhodkov (za 0,3 o. t. BDP).

¹¹ Z Dogovorom o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012 je bilo odloženo izplačilo dveh še nereliziranih četrtnin za odpravo plačnih nesorazmerij v javnem sektorju (glej poglavje Izzivi trga dela).

¹² V uradniškem delu državne uprave (t. i. civilni del organov državne uprave) se je število zaposlenih v letu 2010 znižalo (-2,5 % oziroma -2,3 % ne upoštevaje premestitve javnih uslužbencev v novoustanovljeni Agencijo za varnost prometa RS in Agencijo za upravljanje kapitalskih naložb RS).

Slika 5: Prispevek k rasti odhodkov sektorja država, v obdobju 2004 do 2010, v o. t.



Vir: Temeljni agregati sektorja država, april 2011, preračuni UMAR.

Primanjkljaj sektorja država se je tudi v letu 2010 v veliki meri general na centralni ravni države, v primerjavi s preteklim obdobjem pa sta se v zadnjih dveh letih povečala tudi primanjkljaja lokalne države in skladov socialnega zavarovanja, ki pa ostajata nizka. V letu 2010 je tako dobrih 85 % skupnega primanjkljaja odpadlo na centralno raven.

Tabela 4: **Primanjkljaj, presežek sektorja država po ravneh, v % BDP**

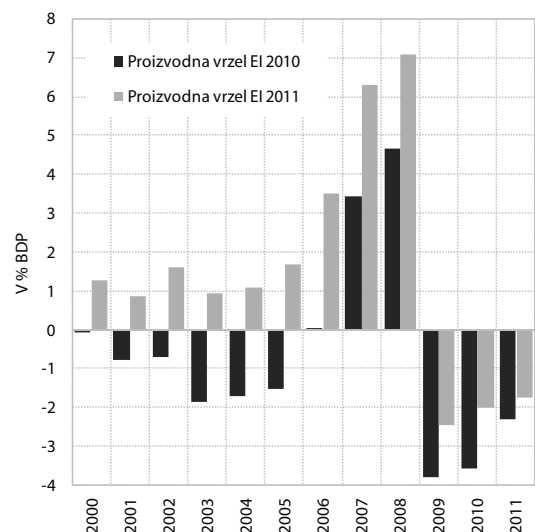
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primanjkljaj (-), presežek (+) sektorja država	-1,5	-1,4	-0,1	-1,8	-6,0	-5,6
Centralna država	-2,2	-1,4	-0,1	-1,2	-5,0	-4,8
Lokalna država	0,0	-0,1	-0,1	-0,6	-0,5	-0,4
Skladi socialnega zavarovanja	0,8	0,1	0,2	0,0	-0,4	-0,4

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država, april 2011, preračuni UMAR.

2.1. Ciklično prilagojeni saldo javnih financ

Ciklično prilagojeni saldo javnih financ¹³ se uporablja kot eno izmed orodij za oceno naravnosti in ustreznosti fiskalne politike; vendar je zaradi metodoloških sprememb, spremenljivosti ocen potencialne rasti BDP in vpliva revizij podatkov za pretekla leta pri njihovi interpretaciji kot podlagi za vodenje ekonomskih politik potrebna izjemna previdnost. Analiza ciklično prilagojenega salda daje dodaten vpogled v delovanje preteklih ukrepov fiskalne politike, s tem pa lahko pripomore k ex-post oceni naravnosti fiskalnih politik in ugotavljanju razlogov za morebitna nastala neravnovesja v preteklosti. Vendar je pri analizi ciklično prilagojenega salda potrebna izjemna previdnost pri interpretaciji ocene fiskalnega položaja kot podlagi za vodenje ekonomskih politik, predvsem zaradi velike spremenljivosti ocen potencialne rasti in proizvodne vrzeli (glej sliki 6 in 7). Spremembe v napovedih, metodološke spremembe¹⁴, revizije ocen

Slika 6: Primerjava ocen proizvodne vrzeli v letu 2010 in letu 2011



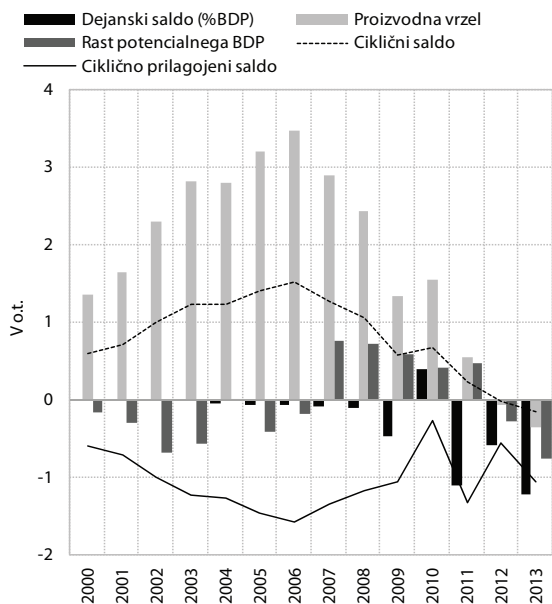
Vir: Umar.

¹³ Izračun ciklično prilagojenega salda temelji na metodi produkcijske funkcije. Upoštevani so: potencialna rast BDP, ocenjena po objavi podatkov SURS o rasti BDP v letu 2010 in upoštevajoč projekcije Pomladanske napovedi 2011 (UMAR), ter zadnja realizacija prihodkov in izdatkov sektorja država.

¹⁴ Proizvodno vrzel letos računamo s spremenjeno metodologijo v produkcijski funkciji. Namesto Hodrick-Prescottovega filtra (glej Ekonomski izzivi 2010) za glajenje skupne faktorske produktivnosti uporabljamo bivariatni Kalmanov filter. Za podrobnejši opis metodologije glej F. D'Auria, Cécile Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Röger and A. Rossi: »The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps«, Economic Papers 420, July 2010, DG ECFIN.

gospodarske rasti in temeljnih agregatov sektorja država ter posledične spremembe ocen proizvodne vrzeli namreč lahko močno spremenijo oceno fiskalnega stanja za nazaj. S tem lahko pride do situacije, da je v posameznem letu fiskalna politika ex-post ocenjena kot proticiklična, naslednji izračun za isto leto pa pokaže, da je bila ciklična. Še zlasti je to problematično, kadar je ciklično prilagojeni saldo opredeljen kot srednjeročni fiskalni cilj (glej poglavje Dolgoročna vzdržnost javnih financ in Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi).

Slika 7: Sprememba ocen cikličnega in ciklično prilagojenega salda javnih financ v letu 2011 glede na leto 2010, v o. t.



Vir: Surs, Ekonomski izzivi 2010 (Umar), Program stabilnosti - dopolnitev 2011, preračuni Umar.

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

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

Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2011 za dejanski saldo; ciklične komponente – preračun UMAR. Opomba: ¹ Pozitivna sprememba pomeni izboljšanje salda. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

Zadnji izračuni, podobno kot lani, kažejo, da je strukturna komponenta visoka že od leta 2008.

Povečanje primanjkljaja v letu 2008 je bilo izrazito strukturne narave, saj se je ciklično prilagojeni saldo¹⁵ po naši oceni poslabšal za 2,0 o. t. S poslabšanjem gospodarskih razmer v letu 2009 se je močno poslabšal ciklični saldo¹⁶ (za 4,2 o.t. BDP), kar je vplivalo na poslabšanje stanja javnih financ v istem letu, ciklično prilagojeni primanjkljaj pa se je ohranil na visoki ravni. V letu 2010, ko se je dejanski primanjkljaj znižal za 0,4 o. t. BDP, so k temu v enaki meri prispevale spremembe cikličnega in ciklično prilagojenega primanjkljaja. Slednji, ki je v letu 2010 po naši oceni znašal 4,7 % BDP, tako že tretje leto ostaja ključni element javnofinančnega neravnovesja in še ne kaže bistvenih znakov izboljšanja. Ti izračuni tako nakazujejo, da je k sedanjemu zaostrenemu stanju javnih financ v precejšnji meri prispevalo že delovanje fiskalne politike v predkriznem letu, finančna in gospodarska kriza pa je razmere še dodatno poslabšala.

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

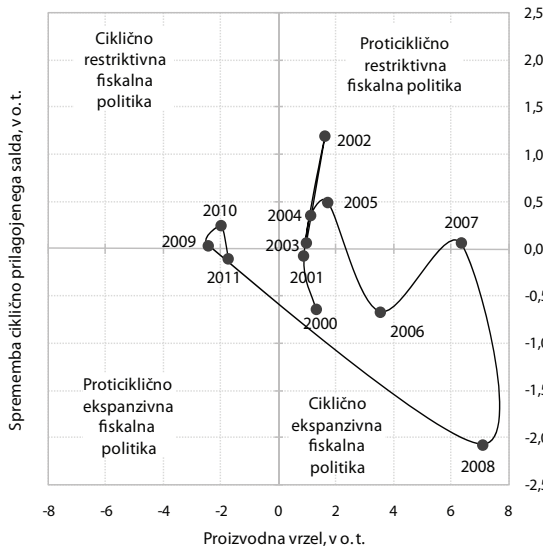
Spremembe ciklično prilagojenega salda v zaporednih letih kažejo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. S primerjavo spremembe ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli, ki kaže konjunkturalna nihanja, med posameznimi leti lahko ocenimo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni položaj. Pozitiven fiskalni impulz na primer pomeni povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v tekočem letu glede na leto pred tem. Različna oddaljenost posameznih točk od osi kaže intenzivnost delovanja fiskalne politike. Na sliki 8 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v prvem ali tretjem kvadrantu, je fiskalna politika proticiklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa restriktivno. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v drugem ali četrtem kvadrantu, je fiskalna politika ciklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa je tudi fiskalna politika ekspanzivna. Ciklična

¹⁵ Ciklično prilagojeni oziroma strukturni saldo nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunkturalnih dejavnikov.

¹⁶ Ciklični saldo nam pokaže, koliko (in v katero smer) so na javnofinančni rezultat prispevale makroekonomske razmere. Izračunan je s pomočjo metode produkcijske funkcije, pri čemer je upoštevana potencialna rast BDP, ocenjena po objavi podatkov SURS o rasti BDP v letu 2010 in upoštevajoč projekcije gospodarske rasti v Pomladanski napovedi gospodarskih gibanj 2011 (Umar), ter zadnja realizacija prihodkov in izdatkov sektorja država.

naravnost pomeni, da fiskalna politika ne dopušča delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, zaradi česar se na primer izdatki spreminjajo skladno s spremembami gospodarske rasti in ne, kot je bilo načrtovano. Na strani prihodkov to pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davčnih stopenj in povečanja izdatkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

Slika 8: Ciklična naravnost fiskalne politike



Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SUR5), 2011; Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011 (UMAR); ciklične komponente – preračun UMAR.

Letošnji izračuni kažejo, da po cikličnem delovanju v predkriznem obdobju fiskalna politika od leta 2009 deluje precej nevtrarno. Primerjava dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli¹⁷ kaže, da je bilo delovanje fiskalne politike v letu 2008 izrazito ciklično in ekspanzivno, vendar je pri tej oceni treba upoštevati, da so se gospodarske razmere in posledično stanje javnih financ začele močno poslabševati že v zadnjih mesecih leta 2008 po izbruhu gospodarske in finančne krize, kar pa se še ni ustrezno odrazilo na oceni proizvodne vrzeli. Izračunani fiskalni položaj v letu 2008 tako ne upošteva, da je do izpada prihodkov prišlo zaradi upočasnjene gospodarske rasti, kar je po vsebini že proticiklično delovanje. Poleg teh vplivov, ki so po svoji naravi torej bolj cikličnega kot strukturnega značaja, pa je najverjetneje prišlo tudi do višje strukturne komponente primanjkljaja kot posledice ukrepov, sprejetih v letih 2007 in 2008. Gre za povečanje deleža izdatkov za investicije,

¹⁷ Proizvodna vrzel je ocenjena na podlagi spremenjene metodologije v produkcijski funkciji. Namesto Hodrick-Prescottovega filtra (glej Ekonomski izzivi 2010) je za glajenje skupne faktorske produktivnosti uporabljen bivariatni Kalmanov filter.

povečanje obsega sredstev za socialne transferje¹⁸ in poviševanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih, kar je vplivalo na višje izdatke. Na drugi strani pa so se izvajale davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke: povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, zniževanje stopnje davka na izplačane plače in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek. V letu 2009, ko je prišlo do močnega zmanjšanja gospodarske aktivnosti in negativne proizvodne vrzeli, je bila fiskalna politika zaradi ohranjanja visokega strukturnega primanjkljaja proticiklična, vendar ocenjujemo, da ni delovala ekspanzivno. Podobno je bilo tudi v letu 2010. Ob pridržkih glede izračunov sprememb ciklično prilagojenega salda ocenjujemo, da je neekspanzivnost fiskalne politike v kriznem obdobju tudi posledica javnofinančnih omejitev. Povezana je tudi z relativno majhno učinkovitostjo morebitnih obsežnejših ukrepov v odprtem gospodarstvu. Poleg tega je o naravnosti fiskalne politike možno sklepati tudi na podlagi enostavne primerjave sprememb primanjkljaja in dolga. Relativno izraženi dolg sektorja država se je v Sloveniji v letih 2009 in 2010 povečal za 16,1 o. t. BDP, primanjkljaja v obeh letih pa sta znašala 6,0 in 5,6 % BDP. Relativno večji zadolževanja glede na potrebe financiranja primanjkljaja (glej poglavje 4), ob visoko negativni proizvodni vrzeli v obeh letih, tako nakazuje na določeno ekspanzivnost fiskalne politike.

¹⁸ Znatno so se povečali izdatki za socialna nadomestila in podpore gospodinjstvom zaradi ukrepov, usmerjenih v zmanjšanje negativnih posledic visoke inflacije na blaginjo prebivalstva, ki so bili sprejeti maja 2008 (regresiranje prevozov, prehrane, stanarin ipd. ter na novo uvedena prehrana dijakov in doplačila v vrtcih), kar je verjetno povezano tudi z volilnim ciklom (volitve jeseni 2008).

3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

Po podatkih Ministrstva za finance (MF) je priliv evropskih sredstev v proračun RS leta 2010 znašal 326,4 mio EUR, kar je največ od vstopa v EU. Sredstva evropskih politik se ne črpajo enakomerno med leti in tekom enega leta, temveč je intenziteta črpanja odvisna od kakovosti projektov, sposobnosti koristnikov, da zberejo lastna sredstva, in v končni fazi od priprave in izvedbe razpisov ter ažurnosti resornih ministrstev, ki po končanem projektu pripravijo dokumentacijo za povračilo sredstev v državni proračun. Kljub temu izboljšanje neto položaja proračuna RS do proračuna EU v letih 2009 in 2010 kaže na izboljšanje sposobnosti črpanja evropskih sredstev, k čemur so prispevali tudi ukrepi za pospešitev črpanja na evropski in nacionalni ravni, sprejeti konec leta 2008 in v začetku leta 2009.

Od leta 2004 je bila Slovenija neto prejemnica sredstev EU, neto položaj proračuna Republike Slovenije (RS) do proračuna EU pa je bil v petih letih pozitiven, v dveh letih pa negativen. V prvi finančni perspektivi (2000–2007) je bila Slovenija pri črpanju evropskih sredstev med najuspešnejšimi novimi članicami, saj je do konca leta 2006 črpala skoraj 70 % sredstev, do katerih je bila upravičena. V letih 2007 in 2008 je bil neto položaj proračuna RS do proračuna EU negativen. Leta 2007 je bilo to posledica skromnega črpanja evropskih sredstev (59,7 %), predvsem je bilo slabo črpanje sredstev iz naslova kohezijske politike¹⁹ (strukturni skladi 24,4 %, kohezijski sklad 31,7 %), kjer je prišlo tudi do zamikov črpanja sredstev iz nove finančne perspektive²⁰. Hkrati so bila v letu 2007 tudi vplačila v evropski proračun višja od pričakovanih, predvsem so bili višji odhodki iz

naslova tradicionalnih lastnih virov²¹. Tudi v letu 2008 bilo črpanje sredstev strukturnih skladov, ki predstavljajo najvišjo postavko, zelo skromno (12,3 %), po vstopu Slovenije v Schengensko območje se je močno zmanjšalo črpanje sredstev iz naslova notranjih politik. Boljše od pričakovanj pa je bilo črpanje sredstev kohezijskega sklada, kjer je bil večji del (55 %) iz naslova sredstev, dodeljenih v prejšnji finančni perspektivi. Vzroki za relativno slabo črpanje evropskih sredstev v teh letih so bili predvsem zapleteni postopki za odobritev sredstev ter administrativne ovire zaradi konservativnega sistema črpanja in spremljanja evropskih sredstev v Sloveniji. Ob hkratnem poteku dveh finančnih perspektiv ter časovnih omejitvah porabe sredstev prve finančne perspektive je bil razlog za slabo črpanje verjetno tudi v prilagajanju novim pogojem, kriterijem in pravilom črpanja sredstev kohezijske politike v novi finančni perspektivi (2007–2013), kar je zahtevalo določen odzivni čas. Z začetkom finančno-gospodarske krize proti koncu leta 2008 pa je postalo oteženo tudi zagotavljanje lastnih sredstev koristnikov pri financiranju projektov.

Kljub negativnemu neto položaju proračuna RS do proračuna EU v letih 2007 in 2008 je Slovenija po podatkih Evropske komisije v celotnem obdobju 2004–2009, upoštevajoč vsa plačila, beležila pozitivno bilanco do proračuna EU (Tabela 7). Poleg prihodkov proračuna RS so v teh bilancah vključena še plačila iz proračuna EU, ki so na osnovi centraliziranih razpisov EK izplačana neposredno končnim upravičencem v Republiki Sloveniji (javnim zavodom, občinam, podjetjem, zasebnikom). Do razlik med podatki o neto položaju proračuna RS do proračuna EU pa prihaja tudi zaradi zamika med porabo sredstev in povračilom sredstev v proračun RS, čeprav se povračila izvajajo po fazah projektov. Razlog za te zamike so zamude pri pripravi zahtevkov za povračilo, na podlagi katerih organ za potrjevanje odobri povračilo sredstev v proračun.

Tabela 6: Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki v proračun RS iz proračuna EU v letih 2004–2010

Leto realizacije	Prihodki v mio EUR			Odhodki v mio EUR			Neto položaj
	Načrtovani	Realizirani	Odstotek realizacije	Načrtovani	Realizirani	Odstotek realizacije	
2004	335,3	183,8	54,8	187,9	170,0	90,2	13,8
2005	483,7	302,4	62,5	305,2	285,6	93,6	16,8
2006	449,6	348,4	77,5	315,0	287,9	91,4	60,5
2007	582,1	347,2	59,7	317,1	355,9	112,2	-8,7
2008	783,0	363,2	46,4	375,3	427,9	114,0	-64,7
2009	814,0	594,9	73,1	452,0	439,3	97,2	155,6
2010	1.037,8	723,2	69,7	412,8	396,8	96,1	326,4
Skupaj	4.485,5	2.862,1	63,8	2.365,3	2.363,4	99,2	499,7

Vir: MF – Oddelek za sodelovanje s proračunom EU.

¹⁹ Sredstva kohezijske politike se v novi finančni perspektivi (2007–2013) črpajo iz naslova strukturnih skladov (evropski sklad za regionalni razvoj in evropski socialni sklad) in iz kohezijskega sklada.

²⁰ V letu 2007 je začela veljati nova (druga po vrsti) finančna perspektiva kot temeljni okvir za planiranje EU proračuna za programsko obdobje sedmih let (2007–2013). Sredstva iz druge finančne perspektive so se dejansko začela črpati šele v letu 2008.

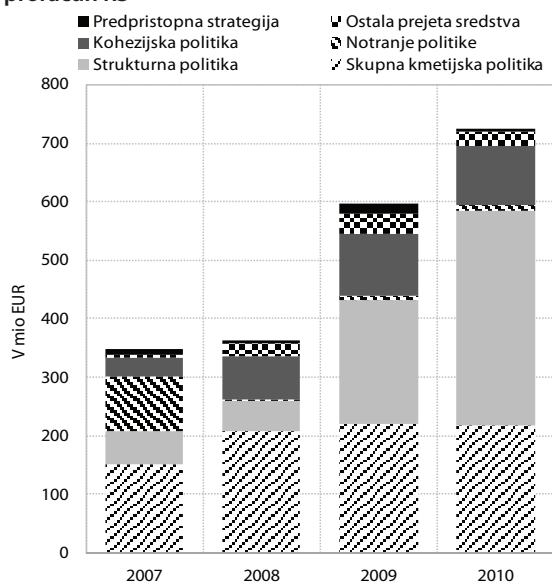
²¹ Tradicionalni lastni viri (plačila iz naslova carin, uvoznih dajatev in posebnih dajatev pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil) se uvrščajo med čiste prihodke proračuna EU, države članice ki jih pobirajo zadržijo četrtno sredstev kot nadomestilo za stroške pobiranja.

Tabela 7: Neto položaj Republike Slovenije do proračuna EU v letih 2004–2009²²

v mio EUR	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Skupaj prejeta sredstva iz proračuna EU	282,0	366,2	406,1	390,1	456,4	616,3
Skupaj vplačana sredstva v proračun EU	170,4	274,4	279,1	359,4	408,5	427,7
Neto Položaj – računovodska evidence*	111,6	91,8	127,0	30,7	47,9	188,6
Neto položaj** – (operating budgetary balance)	109,7	101,5	142,7	88,5	113,8	261,6

Vir: EU Budget 2009 Financial Report Opomba: * Neto položaj po računovodski definiciji je izračunan kot razlika med celotnimi prihodki in celotnimi odhodki. ** Neto položaj je izračunan kot razlika med dodeljenimi in vplačanimi sredstvi brez sredstev za administrativne izdatke in s prilagojenim nacionalnim prispevkom na osnovi popravka v korist Združenega kraljestva.

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



Vir: Ministrstvo za finance. Opomba: Relativno visoko črpanje sredstev notranje politike v letu 2007 je povezano z vključitvijo Slovenije v schengensko območje.

Izboljševanje neto položaja proračuna RS do proračuna EU se je v letu 2009 pospešeno nadaljevalo, v strukturi prejetih sredstev je bilo največ sredstev iz naslova strukturnih skladov, skupne kmetijske politike in kohezijskega sklada. Leta 2009 je bilo po dveh skromnih letih črpanih 73,1 % predvidenih prihodkov iz proračuna

EU, neto položaj proračuna RS do proračuna EU (155 mio EUR) pa je precej presežek do tedaj najvišji znesek iz leta 2006 (60,5 mio EUR). V letu 2009 se je predvsem močno okrepilo črpanje sredstev kohezijskega sklada (96,5 % glede na proračunske načrte), sredstva strukturnih skladov pa so se črpala s polovično uspešnostjo. V letu 2010 se je obseg prihodkov evropskih sredstev v državni proračun še povečal in dosegel doslej najvišjo raven (723,2 mio EUR), črpanje pa je doseglo slabih 70 % sredstev, predvidenih v proračunu. Velika večina povrnjenih sredstev je bila iz druge finančne perspektive, saj se je črpanje sredstev stare finančne perspektive z letom 2010 končalo. Evropska sredstva iz naslova kmetijske in ribiške politike so v letu 2010 podobno kot v preteklih letih beležila visoko uspešnost črpanja (84 %). Več kot polovica (56 %) prihodkov kmetijske politike je bilo povrnjenih v državni proračun iz programa razvoja podeželja EKJUS²³ – (jamstveni del) in EKSRP²⁴. Slovenija je bila uspešnejša v črpanju sredstev strukturnih (68,6 %) kot v črpanju sredstev kohezijskega sklada (48,7 %). Iz evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) je bilo v državni proračun povrnjenih slabih 68 % sredstev strukturnih skladov, od tega je bilo 95 % sredstev namenjenih operativnemu programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR). Sredstva evropskega socialnega sklada (ESS), ki so predstavljala dobro četrtno sredstev strukturnega sklada, so bila v celoti (94 mio EUR) porabljena za izvedbo operativnega programa razvoja človeških virov 2007–2013 (OP RČ). Sredstva kohezijske politike so bila lani v celoti namenjena izvedbi operativnega programa razvoja okoljske in prometne

Tabela 8: Črpanje sredstev kohezijske politike finančne perspektive 2007–2013 (stanje 31. 12. 2010)

	v mio EUR				% glede na pravice porabe 2007–2010			
	OP ROPI**	OP RR**	OP RČV**	skupaj vsi OP	OP ROPI	OP RR	OP RČV	skupaj vsi OP
Pravice porabe 2007–2010	605,4	1.179,0	492,0	2.341,0				
Potrjene operacije	742,4	1.067,3	484,8	2.294,5	122,6	90,5	98,5	98,0
Podpisane pogodbe	475,0	1.067,3	478,7	2.021,0	70,9	90,5	97,3	86,3
Izplačana sredstva	242,1	729,2	185,7	1.157,0	36,1	61,8	37,7	49,4
Posredovani zahtevki za plačilo	218,0	560,2	133,1	911,3	32,5	47,5	27,1	38,9
Certificirani zahtevki za povračilo	210,4	413,5	107,9	731,8	31,4	35,1	21,9	31,3

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko; preračuni UMAR.

Opomba: * Podatki se nanašajo na evropski del sredstev; **OP ROPI – operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture, OP RR – operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, OP RČV – operativni program razvoja človeških virov

²² Podatki za leto 2010 bodo objavljeni v drugi polovici leta 2011.

²³ EKJUS je evropski kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad.

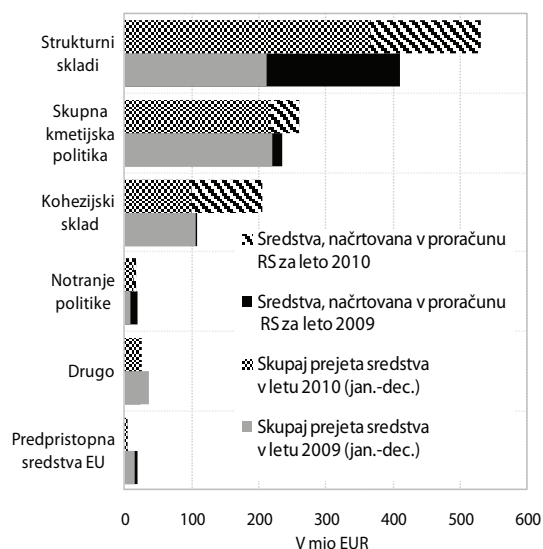
²⁴ EKSRP je evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja.

infrastrukture (OP ROPI 2007–2013). Po podatkih Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je bila za leto 2010 potrjena poraba vseh načrtovanih sredstev kohezijske politike (Tabela 4), izplačana sredstva pa so zaostajala za podpisanimi pogodbami. Oddajanje zahtevkov za povračilo se je pospešilo šele proti koncu leta, kar je prispevalo k izboljšanju neto stanja proračuna RS do proračuna EU. V celem letu so posredovani zahtevki za povračila znašali 78,8 % izplačil, od tega je bilo 80 % zahtevkov certificiranih in povrnjenih v proračun RS. Kljub velikem napredku pri posredovanju in certificiranju zahtevkov v letu 2010 v primerjavi z leto 2009 se precejšnji zaostanki pri vračanju sredstev v državni proračun pojavljajo pri operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov, nekaj manj pa pri operativnem programu razvoja človeških virov.

K izboljšanju neto položaja proračuna RS do proračuna EU v letih 2009 in 2010 so prispevali ukrepi za pospešitev črpanja na evropski na nacionalni ravni.

Konec leta 2008 in v začetku leta 2009 so bili na ravni EU in nacionalni ravni sproženi ukrepi za pospešitev črpanja sredstev kohezijske politike, kjer sicer prihaja do največjih zamud pri povračilu sredstev v državni proračun. Na ravni EU je bil v okvirju EERP²⁵ sprejet ukrep o pospeševanju dodeljevanja sredstev državam članicam v višini 6,3 mrd EUR iz socialnih in regionalnih skladov. Na nacionalni ravni pa je bilo z dopolnitvijo Zakona o javnih financah omogočeno prerazporejanje sredstev s projektov, katerih izvedba je negotova, na projekte, ki bi lahko bili izpeljani v tekočem letu. Med izboljšavami in poenostavitvami izvajanja kohezijske politike je uvedba predplačil z namenom zalaganja nepovratnih sredstev, kar je v letih 2009 in 2010, ko so se podjetja soočala z likvidnostnimi težavami, dalo pozitivne rezultate.

Slika 10: Načrtovana in počrpana sredstva iz proračuna EU za leto 2009 in 2010



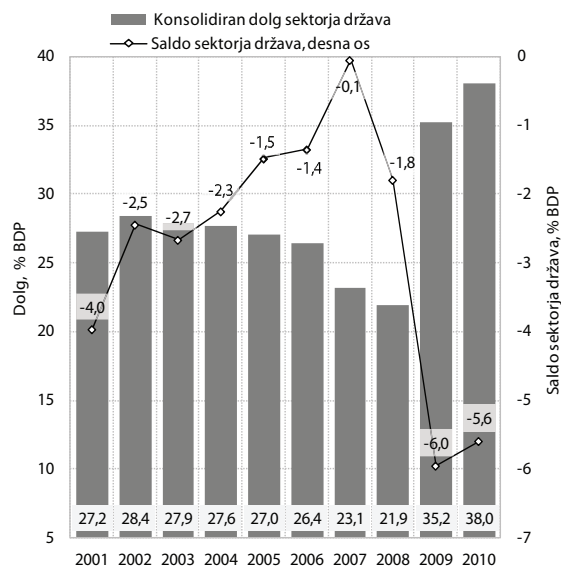
Vir: MF, preračuni UMAR.

²⁵ EERP: European Economic Recovery Plan.

4. Dolg sektorja država

Dolg sektorja država, izražen v deležu BDP, je bil konec leta 2010 ocenjen na 38,0 % BDP²⁶. Dolg sektorja država se je po letu 2002 postopno zmanjševal in leta 2008 dosegel 21,9 % BDP. Ob relativno nizkih primanjkljajih sektorja država je bilo znižanje relativno izražene dolga v tem obdobju na eni strani posledica njegovega prestrukturiranja (predvsem nadomeščanje deleža inflacijsko indeksiranih instrumentov zadolževanja) in na drugi strani relativno visoke rasti BDP. Leta 2009 pa se je dolg sektorja država povečal kar za 12,1 o. t. BDP, in sicer zaradi povečanja primanjkljaja sektorja država, refinanciranja zapadlega dolga in predhodnega zadolževanja za financiranje primanjkljaja v letu 2010 (ta sredstva je država prehodno naložila v banke v obliki depozitov). Leta 2010 se je dolg sektorja država povečal za 3,5 o. t. BDP, in sicer predvsem zaradi financiranja primanjkljaja (5,6 % BDP). Da se je dolg lani povečal manj, kot je znašal primanjkljaj, lahko pojasnimo z uporabo sredstev predhodnega zadolževanja iz leta 2009. Kljub temu pa je bilo relativno povečanje dolga v obeh letih (16,1 o.t. BDP) večje od primanjkljajev v istem obdobju (6,0 in 5,6 % BDP). Največji del dolga v celotni strukturi dolga sektorja država (neconsolidirani dolg) predstavlja dolg centralne države (96 % konec leta 2010). Delež neconsolidiranega dolga na lokalni ravni, ki se je v obdobju zadnjih treh let skoraj podvojil, pa ostaja na precej nizki ravni²⁷.

Slika 11: Dolg in primanjkljaj sektorja država



Vir: Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2011.

Slovenija se je tudi v letu 2010 zadolževala predvsem z dolgoročnimi vrednostnimi papirji. V prvem četrtletju leta 2010 je izdala 5-letno in 10-letno evroobveznico v višini 1 mrđ EUR oz. 1,5 mrđ EUR. Zadolževanje centralne države je bilo tako večinoma dolgoročno (97 % konec leta 2009)²⁸ in predvsem posledica strategije izdajanja 10-letnih kuponskih obveznic s fiksno obrestno mero in denominiranih v evrih. Za zadolževanje slovenske države na centralni ravni je značilno precej enakomerno zapadanje dolgov brez večjih koncentracij v posameznem letu.

Tabela 9: Stanje konsolidiranega dolga sektorja država po podsektorjih v Sloveniji, 2000–2010

v mio EUR		2000	2006	2007	2008	2009	2010
1	Sektor država skupaj ¹	4.886	8.204	7.981	8.180	12.449	13.704
1.1	Centralna raven države	4.804	8.118	7.904	8.091	12.110	13.171
1.2	Lokalna raven države	60	236	256	354	523	626
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	97	3	3	3	2	52
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	-74	-153	-182	-268	-187	-146
v % BDP							
1	Sektor država skupaj ¹	26,4	26,4	23,1	21,9	35,2	38,0
1.1	Centralna raven države	26	26,1	22,9	21,7	34,2	36,5
1.2	Lokalna raven države	0,3	0,8	0,7	0,9	1,5	1,7
1.3	Skladi socialnega zavarovanja	0,5	0	0	0	0	0,1
1.4	Konsolidirani dolg med podsektorji	-0,4	-0,5	-0,5	-0,7	-0,5	-0,4

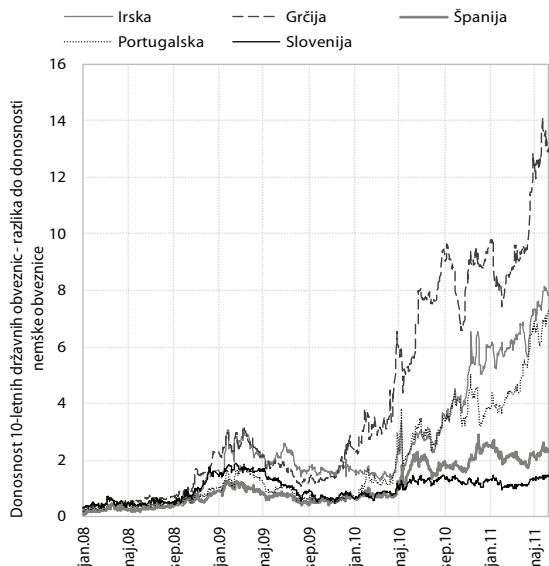
Vir: Dolg sektorja država, Slovenija, 1994–2010 (SURS), 2011.

Opomba: ¹Podatki o dolgu so konsolidirani (zmanjšani za znesek dolga med enotami sektorja države).

²⁶ SURS (Marec 2011).

²⁷ Zadolževanje na lokalni ravni države je sicer omejeno z Zakonom o financiranju občin, ki določa, da obseg dolga posamezne lokalne skupnosti v posameznem letu ne sme preseči 20 % prihodkov preteklega leta, izdatki za servisiranje dolga pa ne smejo biti višji od 5 % prihodkov preteklega leta.

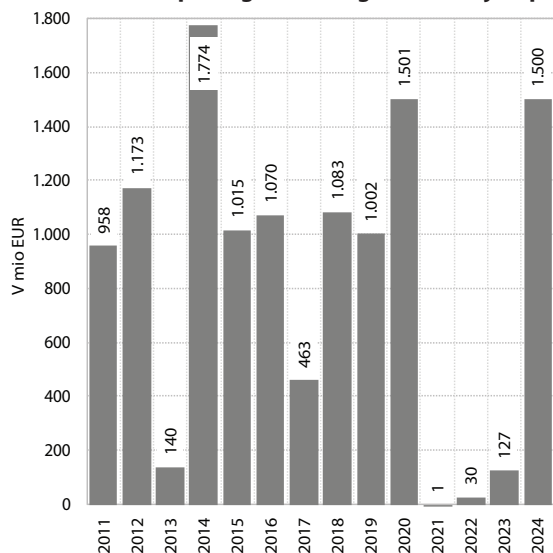
²⁸ Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009 (julij 2010).

Slika 12: Razlike v donosnosti do dospelja 10-letnih obveznic glede na referenčno nemško obveznico


Vir: Eurostat.

Lani se je nadaljevala tudi rast javnogarantiranega dolga.

Po znatnem povečanju leta 2009²⁹ se je rast javnogarantiranega dolga nadaljevala tudi lani, čeprav nekoliko počasneje; konec leta 2010 je znašal 7,7 mrd EUR oziroma 21,5 % BDP. V zadnjih dveh letih se je javnogarantirani dolg tako povečal za 9 o. t. BDP (dolg sektorja država za dobrih 16 o. t. BDP). Čeprav poročstva države do vnovčitve neposredno ne povečujejo javnega dolga, pa njihova višina in ocena verjetnosti vnovčitve lahko vplivata na poslabšanje percepcije države na finančnem trgu in posledično povečujeta pribitke ter tako dodatno dražita zadolževanje.

Slika 13: Načrt odplačil glavnice dolga v Sloveniji in potrebe po zadolževanju v EU


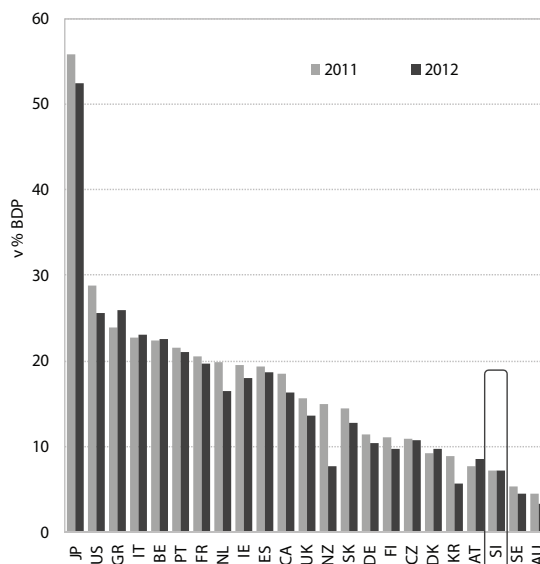
Vir: MF; Global Financial Stability Report 2011, IMF.

Razmik v donosnosti slovenskih državnih obveznic do nemške referenčne državne obveznice je višji kot pred krizo, vendar Slovenija ostaja v skupini držav, ki so ohranile relativno stabilno donosnost.

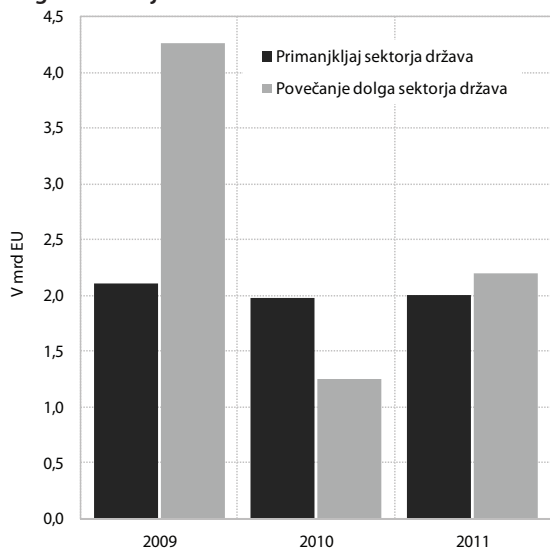
Po rahlem zmanjšanju donosnosti 10-letne slovenske državne obveznice pod 4 % konec leta 2009, kar se je ohranilo v prvih enajstih mesecih 2010, se je donosnost decembra ponovno povišala in v povprečju meseca znašala 4,11 %. Razmik donosnosti 10-letne obveznice slovenske države glede na nemške referenčne državne obveznice se je do aprila 2010 gibal pod 100 bazičnimi točkami, kar pa je bilo več kot v obdobju pred krizo. Zaradi krize v Grčiji pa se je razmik v donosnosti v drugi polovici leta 2010 v Sloveniji, podobno kot v večini drugih držav evrskega območja, povečal in se (po manjšem nihaju navzdol) okrog dosežene ravni gibal tudi maja 2011.

Dolg v Sloveniji narašča relativno hitro, potrebe po refinanciranju v prihodnjih nekaj letih pa so nizke v primerjavi z večino držav EU.

Raven dolga sektorja država v Sloveniji je še precej pod povprečjem evrskega območja, vendar pa je tempo zadolževanja v zadnjih dveh letih relativno hitrejši (glej poglavje 1). Po napovedih v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011 se bo ob koncu letošnjega leta že več kot podvojil glede na leto 2008. Kar zadeva potrebe po refinanciranju dolga, so te v Sloveniji v primerjavi z večino držav evrskega območja relativno nizke. Zapadanje dolgov je tudi relativno enakomerno, brez izrazitih koncentracij v posameznem letu, tako da je tveganje refinanciranja enakomerno razpršeno. Sredstva za pokritje potreb refinanciranja v letu 2011 je država v prvem letošnjem četrtletju že zagotovila z izdajo obveznic, kar bo vplivalo na relativno večje povečanje dolga, kot bo znašal primanjkljaj.


²⁹ Predvsem zaradi jamstev v višini 2 mrd EUR, ki jih je država podelila domačim bankam za zadolževanje.

Slika 14: Primanjkljaj sektorja država in povečanje dolga v obdobju 2009–2011



Vir: Surs, Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

S hitro rastjo dolga v nestabilnih gospodarskih razmerah, ki smo jim bili priča v zadnjih dveh letih, se povečuje tveganje, da v primeru ponovne gospodarske krize že preseže 60 % BDP, pomemben dejavnik tveganja pa so tudi poročstva države, ki že presegajo 20 % BDP. Čeprav je raven dolga sektorja država v Sloveniji še relativno nizka, hiter tempo zadolževanja v zadnjih dveh letih opozarja na tveganje, da se že ob naslednji morebitni krizi približa zgornji meji 60 % BDP, ki jo določa Pakt stabilnosti in rasti. Dodaten dejavnik, ki povečuje tveganje hitrega povečanja dolga, so tudi poročstva. V primeru njihove morebitne vnovčitve (v celotnem obsegu) bi dolg že ob sedanjih ravni presegel zgornjo dovoljeno mejo.

Ohranjanje dolga države na vzdržni ravni je med najpomembnejšimi izzivi fiskalne in drugih ekonomskih politik v prihodnjih letih. Med dejavniki, ki vplivajo na raven dolga in na katere je možno vplivati z ukrepi ekonomskih politik, je predvsem kredibilno izvajanje začrtanih programa fiskalne konsolidacije. Pri tem je ključnega pomena izvajanje strukturnih reform za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, saj se bodo že v tem desetletju, skladno s pričakovanimi demografskimi trendi, povečali pritiski na izdatke, povezane s staranjem prebivalstva (glej poglavje 5). Poleg neposrednega vpliva potreb po financiranju primanjkljaja in refinanciranju dolžniških obveznosti v prihodnjih letih bodo na rast dolga vplivali tudi drugi dejavniki. ECB je ob okrevanju gospodarske aktivnosti v evrskem območju in naraščajočih inflacijskih pritiskih aprila letos dvignila ključno obrestno mero, zelo verjetno je njeno nadaljnje poviševanje, kar bo vplivalo tudi na povečevanje obrestnih mer na mednarodnih finančnih trgih in dražje zadolževanje držav in zasebnih subjektov.

Tudi zaradi dolžniških težav nekaterih držav evrskega območja obstaja verjetnost povišanja donosnosti obveznic do dospelja oziroma t. i. učinka prelivanja v celotnem območju, kar bo vplivalo na višjo ceno zadolževanja Slovenije v prihodnjih letih. To bi se lahko zgodilo ne glede na relativno nizko raven dolga in tudi v primeru, da se bonitetna ocena Slovenije ne spremeni in ostanejo razlike v donosnosti glede na referenčne nemške obveznice nespremenjene. Če pa bi prišlo zaradi prepočasne konsolidacije oziroma nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju ukrepov za njeno izvedbo do znižanja bonitetne ocene, bi to še otežilo zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti. Dražje zadolževanje bi vplivalo tudi na poslabšanje kakovosti javnih financ, saj bi naraščajoči izdatki za obresti v procesu konsolidacije privedli do izrinjanja bolj fleksibilnih izdatkov, kar lahko oslabi razvojno vlogo javnih financ. Zato je ohranjanje sedanje bonitetne ocene ključnega pomena, saj vpliva ne le na stroške zadolževanja države, temveč ima širši vpliv na celotno gospodarstvo. Nezaustojno ukrepanje na področju konsolidacije javnih financ, ki bi vodilo do poslabšanja percepcije Slovenije na mednarodnih finančnih trgih, bi omejilo dostop do finančnih virov ne le za državni, temveč tudi za zasebni sektor, to pa bi vplivalo na zmanjšanje konkurenčnosti in potenciala za nadaljnji gospodarski razvoj.

5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ

Na dolgi rok je javnofinančni položaj v Sloveniji ključno odvisen od vpliva pričakovanih demografskih sprememb na javnofinančne izdatke, ki po projekcijah ob nespremenjenih sistemih socialne zaščite kažejo zelo neugoden trend. Prebivalstvene projekcije iz leta 2008³⁰ so potrdile, da se bodo vse članice EU – in med njimi še zlasti Slovenija, ki je med štirimi najbolj ogroženimi državami – soočale z naglim staranjem prebivalstva. Posledično to pomeni da bo imelo prebivalstvo že zaradi spremenjene starostne strukture povečane potrebe po zagotavljanju pokojnin ter zdravstvene in dolgotrajne oskrbe. Fiskalno pa to pomeni, da so implicitne obveznosti države vedno večje. Zaradi sočasnega zmanjšanja deleža in števila delovno sposobnega prebivalstva ob sedanjih ureditvi sistemov socialnega zavarovanja ni mogoče pričakovati zadostnih finančnih sredstev iz prispevkov za pokritje povečanih izdatkov.

Ob nespremenjenih politikah bodo izdatki, povezani s staranjem, že v tem desetletju začeli hitro naraščati, kar bo močno povečalo obseg potrebnega zadolževanja. Prihodnji stroški, povezani s staranjem prebivalstva, so v Sloveniji po oceni Evropske komisije³¹ med najvišjimi v EU. Upoštevač enotno metodologijo za oceno stroškov staranja se bodo izdatki za pokojnine v primerjavi z BDP v prihodnjih dvanajstih letih ob nespremenjenih politikah začeli hitro povečevati. Leta 2023 bi se izdatki za pokojnine povišali za 1 o. t. BDP s sedanjih 11,2 % BDP, nato pa bi vsakih pet let naraščali v povprečju za nadaljnjo odstotno točko BDP in leta 2060 dosegli 20,2 % BDP. Takšen trend bi pomenil strmo naraščanje zadolževanja. Čeprav dolgoročne, pa te implicitne obveznosti že sedaj vplivajo na oblikovanje ukrepov fiskalne politike in percepcijo finančnih trgov ter stroške zadolževanja, saj jih bonitetne agencije v vedno večji meri upoštevajo pri ocenah kreditnega tveganja države (Standard&Poor's je decembra 2010 poslabšal obete za Slovenijo tudi zaradi negotovosti glede uveljavitve pokojninske reforme; glej tudi Fitch Report 2010).

Države članice EU se bodo na izzive staranja odzvale z ukrepi na treh področjih, in sicer z reformami sistemov pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja, z znižanjem ravni dolga države ter s povečevanjem zaposlenosti in produktivnosti. Za operacionalizacijo tega pristopa je bil spremenjen pravilnik za pripravo Programov Stabilnosti, v katerem morajo države predstaviti tudi ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Skladno s to spremembo pravilnika Evropska komisija oceni, v kolikšni meri morajo države vnaprej zagotoviti sredstva za financiranje dolgoročnih implicitnih obveznosti, pri čemer se upošteva povezanost med srednjeročnim fiskalnim ciljem (strukturni saldo javnih financ) in pričakovano dinamiko rasti dolga države. Izračuni za Slovenijo kažejo, da mora zaradi visokih implicitnih obveznosti postaviti ambiciozen srednjeročni fiskalni cilj oz. strukturni presežek v višini 0,7 % BDP, kar je občutno več, kot znaša srednjeročni fiskalni cilj, ki je bil za Slovenijo določen prej (strukturni primanjkljaj v višini 1 % BDP). Prav tako mora natančno opredeliti ukrepe za uresničevanje tega cilja na treh omenjenih področjih. Analiza dosedanjega doseganja srednjeročnih fiskalnih ciljev kaže, da na oceno uresničevanja močno vpliva dejstvo, da temelji na ex-post podatkih. Zaradi sprememb v ocenah potencialne rasti in proizvodne vrzeli ter zaradi revizij ocen nacionalnih računov in temeljnih agregatov sektorja država namreč lahko prihaja tudi do precejšnjih sprememb ocen strukturnega salda za nazaj. To pa postavlja pod vprašaj izbiro tako izračunanega cilja kot temeljne podlage za ukrepe ekonomskih politik. Strukturni presežek, ob veliki negotovosti zaradi spremenljivosti ocen proizvodne vrzeli, ki je po izračunih potreben za kritje implicitnih obveznosti, tudi pomeni, da je za njegovo doseganje potreben praktično stalni javnofinančni presežek. Ne glede na pomisleke glede obsega vnaprejšnjega zagotavljanja sredstev za kritje implicitnih obveznosti in metodologije določanja srednjeročnega fiskalnega cilja pa ostaja dejstvo, da je Slovenija med državami, ki se bodo soočale z visokimi javnimi izdatki, povezanimi s staranjem, in pritiski na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Zato so spremembe v pokojninskem sistemu in zdravstvenem varstvu ključnega pomena. Če pokojninska reforma prihodnje leto ne bo uveljavljena, bo javnofinančna situacija že v kratkem času izsilila dodatne spremembe, ki bodo še ostrejšje od sedaj predlaganih.

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

	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2025	2030	2040	2050	2060
ZPIZ-1 – veljavna ureditev	11,2	11,2	11,4	11,6	11,7	11,9	12,1	13,0	14,4	17,5	19,7	20,2
ZPIZ-2 – prvotni predlog vlade	11,2	11,1	11,0	10,7	10,4	10,2	10,1	10,6	11,8	14,6	16,6	17,0
ZPIZ-2 – sprejeta, še neveljavna ureditev	11,2	11,1	11,2	10,9	10,7	10,6	10,6	11,3	12,7	15,6	17,7	18,2

Vir: Dodatne ocene učinkov predlagane pokojninske zakonodaje, Mitja Čok, Jože Sambt, Boris Majcen IER, november 2010.

Opomba: Podatek za leto 2009 predstavlja delež pokojnin v BDP (11,2 %) za vse pokojnine: pokojnine iz socialnega zavarovanja (starostne, invalidske družinske in vdovske), kmečke pokojnine, vojaške pokojnine, pokojnine, uveljavljene v drugih republikah bivše SFRJ, pokojnine, nakazane v druge republike bivše SFRJ, pokojnine, nakazane v tujino, letni dodatek upokojencev, druge pokojnine in državne pokojnine. Ta podatek se nekoliko razlikuje od podatka ZPIZ (10,91 % BDP za leto 2009), kjer so vključene pokojnine, kakor jih v statističnih poročilih izkazuje ZPIZ.

³⁰ Eurostat: Demografske projekcije EUROPOP2008.

³¹ Ocene so bile narejene v okviru Delovne skupine za staranje pri Odboru za ekonomsko politiko (2008).

Tabela 11: Potrebne prilagoditve javnih financ zaradi dolgoročnih implicitnih obveznosti (ob nespremenjenih politikah)

	Potrebna prilagoditev v obdobju med 2010 in 2030 vklj. z izdatki, povezanimi s starostjo
Grčija	14,0
Slovenija	7,7
Irska	14,4
Španija	10,3
Belgija	8,7
Finska	6,6
Češka	4,4
Velika Britanija	13,5
Nizozemska	9,5
Nemčija	4,4
Avstrija	6,7
Slovaška	8,9
Švedska	0,6
Francija	8,4
Portugalska	10,6
Danska	6,2
Italija	4,6
Estonija	-3,1

Vir: Fiscal Monitor 2011, IMF, 2011

Okvir 1: Predlog pokojninske reforme

Državni zbor je decembra 2010 sprejel novi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), o katerem se je naknadno odločalo na referendumu, kjer je bil zavrnjen. Ključne spremembe, ki jih je predlagal ZPIZ-2 in bi imele pozitiven učinek na javne finance, so bile: a) povišanje starosti ob upokojitvi; b) postopno podaljševanje števila let, na podlagi katerega se izračunava pokojninska osnova; c) usklajevanje rasti pokojnin z rastjo plač in inflacijo.

a) Povišanje starosti ob upokojitvi

Povišanje starosti ob upokojitvi na: (i) 65 let starosti za 15 let zavarovalne dobe za oba spola ali (ii) 60 let starosti za 43 let pokojninske dobe brez dokupa za moške oz. 58 let starost za 41 let pokojninske dobe brez dokupa za ženske. Predčasna upokojitev z malusi bi bila mogoča pri starosti 60 let in s 40 leti pokojninske dobe za moške oz. z 38 leti za ženske. Prehodna obdobja za navedene pogoje bi bila v celoti končana šele leta 2025.

b) Podaljšanje obdobja za izračun pokojninske osnove:

Obdobje za izračun pokojninske osnove po letu 2022: 30 najboljših zaporednih let, iz katerih bi bilo mogoče izločiti tri najslabša leta.

c) Novi način usklajevanja pokojnin

Pokojnine bi se usklajevale enkrat letno, in sicer do leta 2015 s 60-odstotno rastjo povprečne bruto plače in 40-odstotno rastjo inflacije, nato pa s 70 % rasti povprečne bruto plače in 30 % inflacije.

Za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ bo potreben znaten fiskalni napor, kjer imajo pomembno vlogo spremembe pokojninske ureditve in drugih sistemov socialne zaščite ter ukrepi za dvig potencialne rasti bruto domačega proizvoda in večje število delovnih mest. Na podlagi ocene potrebnega srednjeročnega fiskalnega prilagajanja za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ in sposobnost kritja implicitnih obveznosti je tudi jasnejša slika fiskalnega napora, ki je za to potreben. Po oceni MDS je tako ob nespremenjenem pokojninskem sistemu za ohranjanje ravni dolga države pod 60 % BDP potreben ciklično prilagojeni primarni presežek v višini 7,8 % BDP v obdobju 2010–2030, kar je skladno z oceno EK glede stroškov staranja v neomejenem časovnem horizontu. To pa pomeni še bistveno zahtevnejšo konsolidacijo javnih financ, kot jo predvideva letošnji Program stabilnosti, kar bi zahtevalo povišanje javnofinančnih prihodkov s povečevanjem davčnih obremenitev in znatnejše krčenje javnofinančnih izdatkov. Uveljavitev pokojninske reforme bi ta fiskalni napor znatno omilila, čeprav bi ostal razmeroma velik. Predlagana sprememba pokojninskega sistema bi tako vplivala na znižanje srednjeročnega fiskalnega cilja z 0,7 % BDP na uravnotežen strukturni saldo, približno do leta 2025 bi ustavila rast deleža izdatkov za pokojnine v BDP, nato pa prispevala k njegovemu relativno počasnejšemu naraščanju, tako da bi bili izdatki za pokojnine leta 2060 za 2 o. t. BDP nižji kot ob nespremenjenih politikah. Sprememba pokojninskega sistema, četudi je manj ambiciozna od prvotnega predloga vlade (glej tabelo 10), je tako eden pomembnih elementov za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, že sedaj pa je ključnega pomena za to, da ne pride do poslabšanja bonitetne ocene in pogojev zadolževanja države in zasebnega sektorja na mednarodnih finančnih trgih. Za trajnejšo oziroma dolgoročno vzdržno konsolidacijo javnih financ in s tem omejevanje potrebe po zadolževanju pa bo poleg čimprejšnjega sprejetja in implementacije strukturnih prilagoditev na področju socialne varnosti treba izpeljati tudi strukturne prilagoditve na drugih področjih, ki bodo zagotovile dvig konkurenčnosti gospodarstva in potencialne rasti BDP.

6. Konsolidacija javnih financ – ocena in izzivi

6.1. Postopek presežnega primanjkljaja in prvo leto izvajanja Programa stabilnosti – dopolnitev 2009

Evropska komisija je decembra 2009 sprožila postopek presežnega primanjkljaja za Slovenijo in kot skrajni rok za njegovo odpravo določila leto 2013. Potem ko je Slovenija aprila 2009 v rednem Poročilu o primanjkljaju in dolgu objavila oceno primanjkljaja sektorja država za leto 2009 v višini 3,7 % ter jo oktobra 2009 v drugem rednem poročilu povišala na 5,9 % BDP, je Evropska komisija novembra 2009, skladno s pogodbo o EU proti Sloveniji, sprožila postopek presežnega primanjkljaja, kot je opredeljen z določili dopoljenega Pakta stabilnosti in rasti iz leta 2005³². Na podlage ocene javnofinančnega stanja in dejavnikov za nastanek presežnega primanjkljaja je EK pripravila priporočila in rok za njegovo odpravo do leta 2013 ter ob tem opozorila, da je manevrski prostor slovenske fiskalne politike dodatno omejen zaradi izzivov dolgoročne vzdržnosti javnih financ in implicitnih obveznosti, povezanih z izdanimi poroštvi države. Na podlagi ocene javnofinančnega in gospodarskega stanja³³ je EK Sloveniji kot skrajni rok za odpravo presežnega primanjkljaja določila leto 2013, v obdobju 2010–2013 pa ji je priporočila postopno znižanje strukturnega javnofinančnega primanjkljaja v povprečju za ¾ % BDP letno in natančno opredelitev ukrepov za odpravo presežnega primanjkljaja. EK je v priporočilih poudarila, da mora proces konsolidacije javnih financ v Sloveniji zagotoviti trajno izboljšanje stanja javnih financ ob izboljševanju njihove kakovosti in krepitev potenciala za gospodarsko rast. Glede na to, da so javnofinančni izdatki v obdobju 2006–2008 presegli načrtovane in

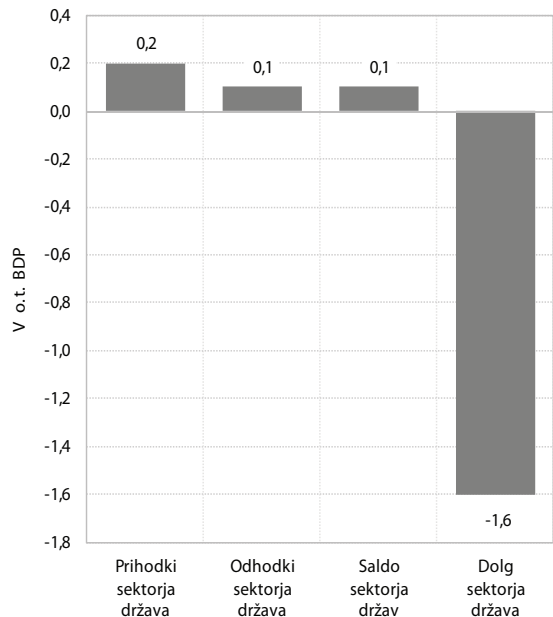
³² V skladu s členom 104(3) Pogodbe o EU mora EK vedno, ko primanjkljaj sektorja država v posamezni državi preseže referenčno mejo 3 % BDP, pripraviti poročilo o obstoju presežnega primanjkljaja za Svet EU, ki nato o tem sprejme odločitev. Kadar Svet EU odloči, da presežni primanjkljaj obstaja, hkrati v skladu s členom 104(7) Pogodbe o EU na zadevno državo članico naslovi priporočila, ki jih predlaga EK. V priporočilu Sveta se določi rok največ šestih mesecev za sprejetje učinkovitih ukrepov s strani zadevne države članice. V priporočilu se določi tudi skrajni rok za zmanjšanje presežnega primanjkljaja.

³³ V oceno so vključeni vsi dejavniki, ki vplivajo na uresničevanje ciljev fiskalne politike: raven primanjkljaja in dolga sektorja država ob začetku postopka presežnega primanjkljaja, indikatorji zunanjega ravnovesja, implicitne obveznosti države, povezane z izdanimi poroštvi, zlasti kar zadeva ukrepe za stabilizacijo finančnega sektorja v času gospodarske krize; višina obrestnih mer oziroma pribitkov na izdane obveznice države; srednjeročne spremembe javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva.

da sprejeta proračuna za leti 2010 in 2011 temeljita na omejevanju rasti izdatkov, je EK posebej opozorila na to, da mora Slovenija izboljšati izvedbeno učinkovitost večletnega proračunskega načrtovanja in učinkovitost javnofinančnih izdatkov s ciljem povečevanja izdatkov za raziskave, inovacije in človeški kapital. Hkrati mora zagotoviti večjo vključenosti mladih in starih na trg dela ter izboljšati njegovo delovanje.

Slovenija je v Programu stabilnosti – dopolnitev 2009 (PS 2009) iz januarja 2010 predstavila ukrepe za odpravo presežnega primanjkljaja skladno s priporočili EK. Skladno s priporočili EK v postopku presežnega primanjkljaja je cilj fiskalne konsolidacije znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP leta 2013. Vlada se je odločila za fiskalno konsolidacijo in odpravo presežnega primanjkljaja z ukrepi na strani odhodkov. Predvideno je bilo, da se ciljno usmerjeni in začasni ukrepi, sprejeti za blažitev posledic krize, v letu 2010 začnejo umikati, tako da bi bili prvi učinki konsolidacije vidni predvidoma v letu 2011. Za celotno programsko obdobje je bilo predvideno, da se konsolidacija izvede s postopnim zniževanjem izdatkov sektorja država ter njihovim prestrukturiranjem, predvsem z racionalizacijo in povečanjem učinkovitosti storitev, ki jih izvaja država, in boljšim obvladovanjem preko pristopa k razvojnim rezultatom usmerjenega proračuna. Program je predvidel tudi ukrepe na področju plač in zaposlovanja za blažitev rasti sredstev za zaposlene ter ukrepe za omejevanje vmesne potrošnje države. Kot pomemben element fiskalne konsolidacije, ki naj bi prispeval tudi h gospodarskemu okrevanju, je bilo predvideno maksimiranje črpanja sredstev iz proračuna EU za financiranje investicij.

Slika 15: Realizacija primanjkljaja in dolga sektorja država v letu 2010 glede na napovedi v PS 2009



Vir: Surs, Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

Okvir 2: Mnenje EK o Programu stabilnosti – dopolnitev 2009

EK v svojem mnenju o PS 2009 navaja, da je proračunska strategija za leto 2010, določena v programu kot celota, okvirno skladna s priporočilom Sveta po členu 126(7) z 2. decembra 2009. Proračunski rezultati pa bi lahko bili slabši od ciljnih rezultatov iz programa in ta možnost se skozi programsko obdobje povečuje. Za leto 2010 EK ocenjuje, da je napovedana precejšnja rast posrednih davkov le delno utemeljena z ukrepi iz programa, hkrati pa previsoka glede na umirjene obete o zasebni porabi. Rast odhodkov je v zadnjih letih preseгла načrtovane, kar bi se lahko ponovilo. Po letu 2011 je tveganje, da bodo odhodki prekoračeni, po oceni EK večje, ker osnovni ukrepi še niso bili v celoti določeni ali sprejeti, nekateri od njih pa bodo odvisni od rezultata pogajanj s socialnimi partnerji. Predvideno omejevanje je poleg tega odvisno od močne inherentne dinamike odhodkov v preteklih letih, zlasti pri odhodkih za plače in socialnih transferjih (vključno s pokojninami). Oboje naj bi veliko prispevalo k zmanjšanju primanjkljaja. Zato EK priporoča, da se načrtovane pobude za izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja in racionalizacijo javnih služb ter zagotavljanja socialnega varstva medsebojno bolje uskladijo. Opozarja na nujnost izboljšanja nadzora nad odhodki in izvršljivosti svojih večletnih proračunskih načrtov, pa tudi na izboljšanje učinkovitost in uspešnosti javne porabe. Tveganja v zvezi s prihodki EK povezuje z makroekonomskim scenarijem po letu 2011, ki ga ocenjuje za optimističnega. Po oceni EK po letu 2011 proračunska strategija ob upoštevanju navedenih tveganj morda ne bo več povsem v skladu s priporočili Sveta. Zato EK priporoča, da se v celoti določijo, sprejmejo in izvedejo obsežni konsolidacijski ukrepi, ki pa se morajo izboljšati, da bodo upoštevali tveganja zaradi manj ugodne rasti BDP in odstopanj pri odhodkih ali prihodkih. Takšno izboljšanje se zdi utemeljeno tudi zaradi navedenih tveganj za dolgoročno vzdržnost. Povprečna fiskalna prilagoditev v obdobju 2010–2013 bi bila ob upoštevanju tveganj namreč lahko nekoliko nižja od $\frac{3}{4}$ odstotne točke BDP, kot priporoča Svet. Glede na visoka tveganja v zvezi z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ v Sloveniji EK ocenjuje, da bi jih bilo mogoče obvladati z določitvijo ambicioznejšega srednjeročnega cilja, sprejetjem in izvajanjem napovedane spremenjene indeksacijske formule ter nadaljevanjem pokojninske reforme, namenjene omejevanju precejšnjega povišanja odhodkov v zvezi s staranjem prebivalstva.

V letu 2010 sta bila realizirana primanjkljaj in dolg sektorja država nekoliko nižja od pričakovanih v PS 2009, k čemur je prispevalo znižanje predvidenih izdatkov z Rebalansom državnega proračuna. V prvem letu programskega obdobja je bil doseženi primanjkljaj sektorja država malenkost nižji od predvidnega v PS 2009 (za 0,2 o. t. BDP), in sicer zaradi nižjega nominalnega primanjkljaja. Delež prihodkov glede na BDP je bil na ravni predvidenega, struktura pa je bila drugačna od pričakovane. Do ključnega odstopanja je prišlo pri prihodkih iz davka na dohodek pravnih oseb, ki so bili zaradi precej višjih dejanskih poračunov davkov iz preteklega leta dosti nižji, kar še dodatno poudarja pomen skrbnega načrtovanja prihodkov na oblikovanje politik za konsolidacijo javnih financ. Prihodki so tako v začetku leta rasli počasneje, kot je bilo predvideno. Ker se je razkorak med prihodki in odhodki v prvi polovici leta povečeval, se je Vlada sredi leta z Rebalansom državnega proračuna za leto 2010 prilagodila nižjim prihodkom (glej poglavje 2). Znižanje proračunske porabe je bilo največje pri investicijah na področju prometa in prometne infrastrukture, zdravstva in obrambe, manjše pa so bil prilagoditve pri tekočih izdatkih in transferjih, kjer so se znižali predvsem izdatki za blago in storitve. Dolg sektorja država je bil konec leta 2010 nominalno in relativno izraženo nižji od predvidenega v PS 2009 (glej tudi poglavje Dolg sektorja država).

6.2. Ocena konsolidacije javnih financ v Programu stabilnosti

V nadaljevanju podajamo oceno konsolidacije javnih financ na podlagi predstavljenih ukrepov v Programih stabilnosti, pri čemer so izpostavljene spremembe makroekonomskih predpostavk, opredelitev ciljev konsolidacije in kombinacija ekonomskih politik za njihovo doseganje, izvajanje začrtanih ukrepov ter tveganja za njihovo implementacijo.

6.2.1. Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ

Makroekonomske predpostavke konsolidacije javnih financ za programsko obdobje so se v času od priprave PS 2009 do priprave PS 2011 poslabšale. Nominalna raven BDP v letu 2013 je v novem programu nižja za 2,3 mrd EUR. Med poglavitnimi razlogi za to so predvsem relativno manj ugodni pogoji v domačem gospodarskem okolju (relativno večja omejenost virov financiranja, slabše razmere na trgu dela, večje težave s plačilno nedisciplino), kar je vplivalo na nižjo napoved rasti investicijske in zasebne potrošnje ter posledično nižjo napoved gospodarske rasti v letošnjem in prihodnjih letih. Na relativno nižjo nominalno raven BDP pa so vplivale tudi popravljene ocene SURS v objavi letnih nacionalnih računov za leto 2009, ki so znižale prvotne ocene za okoli pol mrd EUR. Počasnejše gospodarsko okrevanje od predvidenega ima pomemben vpliv na predvideno dinamiko rasti prihodkov, prav tako pa vpliva tudi na višino relativno izraženih ciljev fiskalne politike (v primerjavi z BDP).

Tabela 12: Spremembe makroekonomskih predpostavk za konsolidacijo javnih financ v PS 2009 in PS 2011

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BDP v mrd EUR (PS2009)	35,9	36,4	38,1	40,4	42,6	
BDP v mrd EUR (PS2011)	35,4	36,1	36,7	38,5	40,3	42,3
Razlika (v mrd EUR)	-0,5	-0,3	-1,3	-1,8	-2,3	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2009)	-3,4	1,4	4,6	6,0	5,7	
Nominalna rast BDP, v % (PS 2011)	-5,1	1,9	1,9	4,8	4,6	5,0
Razlika v o.t.		0,5	-2,7	-1,2	-1,0	
Realna rast BDP, v % (PS 2009)	-7,3	0,9	2,5	3,7	3,5	
Realna rast BDP, v % (PS 2011)	-8,1	1,2	1,8	2,2	2,3	2,8
Razlika v o.t.	-0,8	0,3	-0,7	-1,5	-1,2	

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

Pomembna razlika med predpostavkami v PS 2009 in PS 2011 je v stopnji upoštevanja predvidenih, vendar še ne sprejetih ukrepov ekonomskih politik. PS 2009 je temeljil na predpostavkah makroekonomskega scenarija (Jesenska napoved gospodarskih gibanj UMAR, 2009), ki je upošteval le sprejete ukrepe ekonomskih politik. PS 2011 pa temelji na makroekonomskem scenariju, ki v veliki meri upošteva tudi učinke načrtovanih ukrepov na gospodarsko rast, kar zlasti v prvih letih konsolidacije vpliva na relativno nižjo gospodarsko rast kot v scenariju, ki upošteva le sprejete ukrepe (Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011, UMAR). Predvideni ukrepi bodo v letih 2011 in 2012 zaradi omejevanja izdatkov države za investicije in potrošnjo ob manjši potrošnji gospodinjev znižali gospodarsko rast v vsakem letu za 0,4 o. t. v primerjavi s scenarijem brez upoštevanja dodatnih ukrepov. Potreben dodaten fiskalni napor za znižanje primanjkljaja pod 3 % BDP se zlasti v letu 2013 kaže v nadaljnjem padcu potrošnje države in njenih izdatkov za investicije. Uresničitev načrtane konsolidacije in z njo povezana manjša potreba po zadolževanju pa bi na drugi strani pomenila relativno manjša plačila obresti. Izrinjanje izdatkov države bi bilo tako manjše kot v primeru, da bi zaradi odlašanja konsolidacije dolg in cena zadolževanja zaradi poslabšanja percepcije kreditodajalcev naraščala. Zaradi relativno boljših pogojev financiranja bi bila v primerjavi s scenarijem zato nekoliko višja rast izvoza in investicij zasebnega sektorja. Napoved gospodarskih gibanj za programsko obdobje, ki bi upoštevala le veljavne ukrepe ekonomskih politik (brez dodatnih ukrepov), pa kaže na makroekonomsko tveganje uresničitve oziroma prepočasne konsolidacije, zlasti proti koncu programskega obdobja. Tako bi bila zaradi relativno počasnejše konsolidacije gospodarska rast na kratek rok nekoliko višja, srednjeročni obeti pa bi bili precej slabši, saj bi prišlo do slabitve potencialov za rast gospodarske aktivnosti.

6.2.2. Kombinacija ekonomskih politik za konsolidacijo javnih financ v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011

Konsolidacija javnih financ v lanskem in letošnjem Programu stabilnosti temelji na zniževanju odhodkov, za kar bo potreben velik fiskalni napor tudi zaradi nižje trendne ravni prihodkov glede na predkrizno obdobje. Projekcije v Programu stabilnosti predvidevajo ohranjanje primanjkljaja sektorja država v letu 2011 približno na ravni preteklega leta, proces konsolidacije javnih financ pa naj bi se začel šele prihodnje leto. Predvideni ukrepi za konsolidacijo javnih financ v PS 2011 temeljijo izključno na ukrepih za zniževanje oziroma omejevanje rasti izdatkov. Znižanje primanjkljaja, izraženo v absolutnih zneskih, tako izhaja iz relativno hitrejši rasti prihodkov od izdatkov. Pri tem pa je trendna raven prihodkov nižja kot v obdobju pred krizo, do opaznega upada je prišlo po letu 2007, ko je bila uveljavljena širša reforma davčnega sistema, ki je s ciljem povečanja konkurenčnosti gospodarstva in ustvarjanja stimulatívnega davčnega okolja za nadaljnjo gospodarsko rast razbremenila gospodarstvo in prebivalstvo. Ker pa v času uvajanja ukrepov za davčno razbremenitev niso bili sprejeti potrebni ukrepi za prestrukturiranje in znižanje deleža javnofinančnih izdatkov, je sedaj potreben relativno večji fiskalni napor za uravnoteženje javnih financ.

Okvir 3: Kombinacije ekonomskih politik za konsolidacijo javnih financ

Najnovjše analize kažejo, da zmanjševanje primanjkljaja z ukrepi za omejevanje oziroma znižanje izdatkov daje trdnejše rezultate. Ocene različnih pristopov h konsolidaciji javnih financ v strokovni literaturi v zadnjem času dajejo prednost zmanjševanju primanjkljaja z zniževanjem izdatkov. Analize namreč kažejo, da takšen pristop daje trajnejše rezultate od konsolidacije, ki temelji na povišanju davčnih stopenj ali kombinaciji povečevanja davčnih obremenitev in zniževanja izdatkov (IMF, 2010; EC, 1997, Alesina, Perotti, 1996, Alesina, Ardagna, 1998, McDermott, Wescott, 1996). Omejevanje oziroma zniževanje izdatkov z ukrepi ekonomskih politik namreč kaže na večjo zavezanost nosilcev ekonomske politike za doseganje načrtovanih ciljev ter s tem povečuje njihovo kredibilnost. To velja še zlasti v primeru, ko se omejevanje rasti oziroma znižanje izdatkov doseže s strukturnimi spremembami, manj pa, ko gre za krčenje investicij in subvencij ter za interventne ukrepe, ki so na daljši rok običajno nevzdržni in povzročijo neravnovesja (IMF 2011), ki jih je nato treba odpraviti (t. i. »stop-and-go policies«). Kadar pa se implementira kombinacija ukrepov za povišanje prihodkov in znižanje izdatkov, je povišanje davčnih stopenj bolj primerno v začetni fazi konsolidacije, ko ukrepi za prestrukturiranje javnofinančnih izdatkov še ne dajejo učinkov (OECD 2007). Kar 14 držav v EU je od začetka krize uporabilo takšen pristop k blaženju javnofinančnih težav in v začetni fazi konsolidacije povišalo stopnje davka na dodano vrednost, kar je bilo v razmerah nizke inflacije makroekonomsko vzdržno, poleg tega pa je povzročilo tudi relativno manj distorzijskih učinkov, saj gre za davek, ki ima visoko stopnjo enostavnosti in nevtralnosti.

Tabela 13: Primerjava prihodkov, odhodkov in primanjkljaja v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011 in Programu stabilnosti – dopolnitev 2009 (v % BDP)

	Realizacija		Napoved							
			PS dopolnitev 2009 (januar 2010)				PS dopolnitev 2011 (april 2011)			
	2009	2010	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2014
<i>Prihodki sektorja država skupaj</i>	43,1	43,4	43,2	42,9	42,7	42,5	44,2	43,5	43,0	42,3
Davki na proizvodnjo in uvoz	14,1	14,0	14,3	14,2	14,0	13,8	14,2	14,0	13,9	13,6
Tekoči davki na dohodke, premoženje	8,3	8,1	8,8	8,7	8,9	9,0	8,1	8,0	8,0	7,9
Prispevki za socialno varnost	15,2	15,2	14,9	15,0	14,9	14,9	15,1	14,9	14,7	14,6
Drugi prihodki	5,5	6,1	4,6	4,9	4,9	4,8	6,8	6,5	6,4	6,2
Davčno breme	37,6	37,4	38,0	38,0	37,8	37,7	37,4	37,0	36,6	36,1
<i>Odhodki sektorja država skupaj</i>	49,0	49,0	48,9	47,1	45,9	44,2	49,7	47,4	45,9	44,3
Vmesna potrošnja	6,5	6,5	6,3	6,0	5,7	5,5	6,5	6,3	6,0	5,8
Sredstva za zaposlene	12,4	12,4	12,4	11,8	11,4	11,0	12,0	11,5	11,0	10,5
Socialna nadomestila in podpore	18,7	19,1	16,7	18,9	18,4	18,2	19,4	18,5	18,4	18,3
Bruto investicije*	4,6	4,3	4,6	4,2	4,0	3,8	3,7	3,6	3,7	3,2
Subvencije, odhodki*	1,8	2,1	2,2	1,8	1,8	1,3	2,0	1,4	1,2	1,1
Odhodki od lastnine	1,3	1,6	1,8	1,8	2,0	2,1	1,8	2,0	1,9	1,8
Drugi odhodki	3,6	3,1	2,6	2,5	2,4	2,2	4,3	4,1	3,7	3,6
<i>Neto posojanja/izposojanje</i>	-6,0	-5,6	-5,7	-4,2	-3,1	-1,6	-5,5	-3,9	-2,9	-2,0

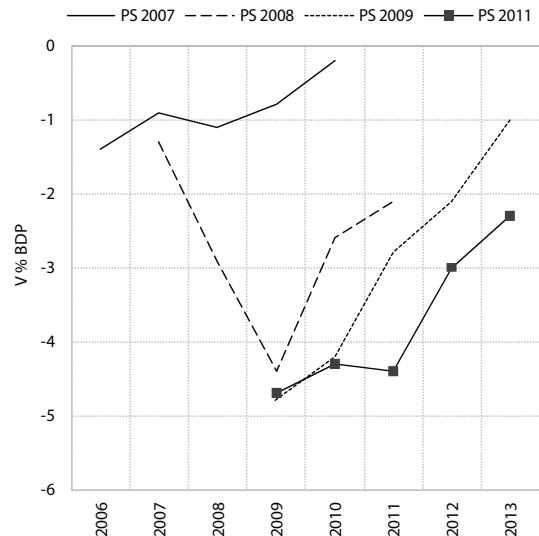
Vir: SURS, temeljni agregati sektorja država, april 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2009 in Program stabilnosti – dopolnitev 2011; Opomba: Napovedi bruto investicij in odhodkov za subvencije v PS 2011 za izhodišče upoštevajo podatke, ki se razlikujejo od uradne statistične objave, vsebinsko pa tudi od napovedi v PS 2009. Ključna razlika je, da ne vključujejo sredstev iz kohezijskega sklada EU in strukturnih skladov EU za investicije pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki (institucionalne enote izven sektorja država).

Letošnji program stabilnosti v primerjavi s prejšnjim predvideva počasnejšo konsolidacijo javnih financ.

Primanjkljaj sektorja država bo po projekcijah Programa stabilnosti – dopolnitev 2011 (PS 2011) v letih 2011 do 2013 v povprečju za dobro odstotno točko BDP višji, kot je bilo predvideno v prejšnjem Programu stabilnosti. Po letošnjih projekcijah se bo tako do leta 2013, ko mora Slovenija odpraviti presežni primanjkljaj, primanjkljaj sektorja država znižal tik pod 3 % BDP, v prejšnjem programu pa je bila predvidena zmanjšanje primanjkljaja na 1,6 % BDP. Takšna napoved pa vsebuje tveganje, da primanjkljaj že v primeru majhnega poslabšanja makroekonomskih razmer preseže zgornjo dovoljeno mejo po določilih Pakta stabilnosti in rasti. Prestavljanju cilja konsolidacije na kasnejša leta oziroma upočasnjeni konsolidaciji glede na prvotno napoved smo bili priča že v preteklih letih (slika 16), kar opozarja na nujnost večje zavezanosti in učinkovitosti pri uresničevanju predlaganih ukrepov.

Konsolidacija javnih financ v letošnjem programu stabilnosti, podobno kot v prejšnjem, temelji na ukrepih za znižanje odhodkov, ki pa se zmanjšujejo relativno počasneje (izraženo v % BDP). Konsolidacija na odhodkih temelji na omejevanju rasti plač v javnem sektorju, izdatkov za pokojnine in za socialne transferje. Ukrepi na področju omejevanja rasti sredstev za zaposlene, predvideni za čas celotnega programskega obdobja, so za letos in prihodnje leto po svoji vsebini bolj interventne narave (omejevanje zaposlovanja, znatno zmanjšanje stimulatívne dela plač), za obdobje po letu 2012 pa niso dorečeni. Predvidena rast investicij je v večji meri kot v preteklosti vezana na sofinanciranje z EU sredstvi, kar pa v primeru manjšega črpanja od predvidenega lahko privede do večjega upada razvojno naravnanih izdatkov.

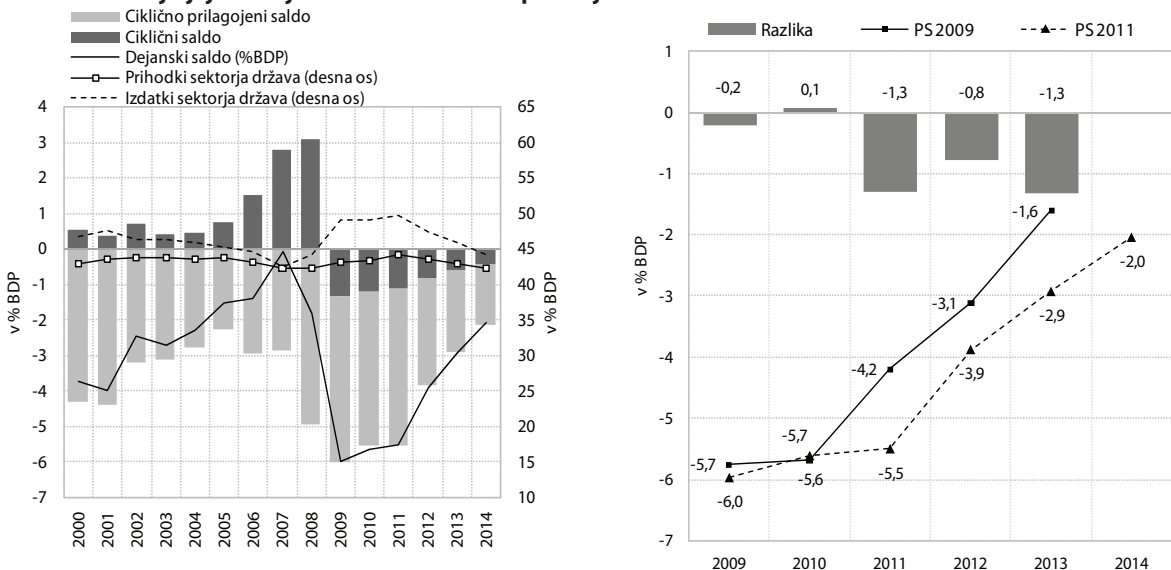
Slika 16: Ciklično prilagojeni saldo javnih financ – projekcije v Programih stabilnosti v obdobju 2007–2011



Vir: Program stabilnosti 2007, Program stabilnosti 2008, Program stabilnosti – dopolnitev 2009, Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

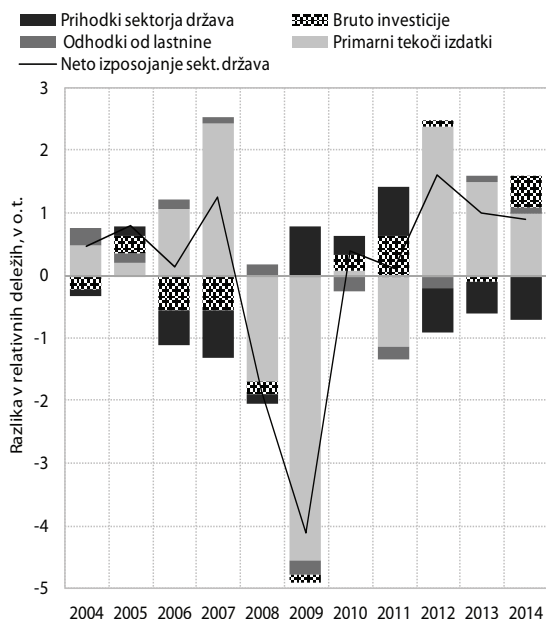
Večje spremembe v davčnem sistemu, ki bi prispevale k zmanjšanju primanjkljaja, tudi v letošnjem programu stabilnosti niso predvidene. Prihodki pa bodo ob prestrukturiranju davčnih virov v veliki meri sledili gibanju ključnih makroekonomskih agregatov, med bolj konkretnimi ukrepi so predvideni le uvedba novega sistema davka na nepremičnine, proučitev možnosti za nekoliko povečane trošarine (na tobak in tobakne izdelke) in okoljske dajatve ter posodobitev davka na dodano vrednost (poenostavitve, boj proti utajam pri pobiranju), ki pa kratkoročno nimajo finančnih učinkov.

Slika 17: Primanjkljaj sektorja država v PS 2011 in primerjava s PS 2009



Vir: SURS temeljni agregati sektorja država, april 2011, Program stabilnosti – dopolnitev 2009 in Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

Slika 18: Prispevek posameznih javnofinančnih agregatov k javnofinančni konsolidaciji po Programu stabilnosti – dopolnitev 2011 (glede na prejšnje leto), v relativnih deležih v o. t.



Vir: Program stabilnosti 2007, Program stabilnosti 2008, Program stabilnosti - dopolnitev 2009, Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

Konsolidacija javnih financ v PS 2011 temelji na ukrepih za znižanje odhodkov, kar načeloma daje trajnejše rezultate pri zmanjševanju primanjkljaja (Okvir 3), vendar pa predvideni ukrepi odstopajo od kombinacije ekonomskih politik, ki je ocenjena kot učinkovita, saj gre v precejšnji meri za še nedorečene ukrepe oziroma ukrepe, katerih uveljavitev je negotova. Na področju omejevanje sredstev za zaposlene v javnem sektorju so ukrepi po vsebini interventne narave, niso pa predvidene sistemske spremembe na področju plačne in zaposlitvene politike, ki bi prinesle trajnejše rešitve in hkrati oblikovale bolj stimulatívno okolje za zaposlene. Uveljavitev sprememb v sistemih socialne zaščite, zlasti pokojninske reforme, ki bi prav tako prispevale k večji vzdržnosti javnih financ, ostaja negotova. Predvidena kombinacija ekonomskih politik tako povečuje tveganje, da v primeru neuresničevanja predvidenih ukrepov pride najprej do izrinjanja bolj fleksibilnih razvojnih izdatkov, nato pa tudi do ostrejših rezov na področju izdatkov za plače, pokojnine in socialne transfere. Dodatni element tveganja je morebitno poslabšanje makroekonomskih razmer. Ključni element konsolidacije je namreč gibanje prihodkov v odvisnosti od gospodarskih razmer, čeprav konsolidacija deklarativno temeljna omejevanju oziroma znižanju odhodkov. Ali drugače, kljub večjemu poudarku na postavljanju zgornjih omejitev za raven izdatkov (glej poglavje Fiskalni okvir) dinamiko konsolidacije še vedno značilno zaznamuje dinamika gibanja prihodkov.

Kljub relativno počasnejši konsolidaciji PS 2011 hkrati postavlja ambicioznejši srednjeročni fiskalni cilj, ki pa naj bi se uresničil po zaključku programskega obdobja.

Ob nekoliko počasnejši predvideni konsolidaciji je tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj v PS 2011 v celotnem programskem obdobju višji od predhodno predvidenega³⁴ in je za leto 2013 za 1,3 o. t. BDP višji od lani načrtovanega³⁵. Po letošnjem programu se tako v povprečju zmanjšuje za 0,65 % BDP letno (prej 0,95 % BDP povprečno letno). Hkrati pa PS 2011 predvideva, da bi se po letu 2013 konsolidacija nadaljevala s ciljem doseganja izravnane strukturnega salda, kot je opredeljeno v dokumentu Srednjeročni javnofinančni okvir (za pripravo Programa stabilnosti), ki ga je Vlada sprejela aprila letos. S tem je bil srednjeročni fiskalni cilj letos dejansko redefiniran in postavljen bolj ambiciozno (do leta 2010 je bil ta cilj doseganje strukturnega primanjkljaja v višini 1 % BDP). Izravnani strukturni saldo kot cilj fiskalne politike omogoča stabilnejše javne finance in bolj prispeva k omejevanju rasti dolga sektorja država, zahteva pa relativno večji fiskalni napor. V luči povečanega tveganja za dolžniško krizo v evrskem območju in večje pozornosti, ki jo bonitetne agencije in udeleženci na finančnih trgih namenjajo stanju javnih financ v posameznih državah, bi imelo njegovo doseganje ugodne učinke na celotno gospodarstvo, saj bi vplivalo na relativno boljšo dostopnost virov financiranja ne le za državo, temveč tudi za zasebni sektor. Novo definirani srednjeročni fiskalni cilj kot pomemben pokazatelj strukturnega stanja javnih financ pa naj ne bi bil dosežen v programskem obdobju (do leta 2014), temveč šele v času zaključka mandata naslednje vlade. Razlaga za takšno spremembo cilja v PS 2011 ni eksplicitno podana, kar bi bilo zaželeno z vidika transparentnosti in kredibilnosti pri postavljanju srednjeročnih fiskalnih ciljev oziroma odgovornosti ob njihovem morebitnem neuresničevanju (glej tudi poglavje 7.2).

³⁴ Ciklično prilagojeni primanjkljaj vključuje tudi povišanje izdatkov za dokapitalizacijo NLB za razliko od strukturnega primanjkljaja, ki po skladno z metodologijo EK ne vključuje tovrstnih enkratnih izdatkov.

³⁵ Izračuni v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011 se nominalno nekoliko razlikujejo od UMAR (glej poglavje 2.1.), predvsem zaradi določenih razlik v produkcijski funkciji in s tem različne ocene proizvodne vrzeli, vsebinsko pa sta si izračuna zelo podobna.

6.2.2.1 Gibanje prihodkov sektorja država v PS 2009 in PS 2011

PS 2011 za programsko obdobje do leta 2014, podobno kot prejšnji program, ne predvideva sprememb v davčnem sistemu, ki bi lahko pomembneje prispevale h konsolidaciji javnih financ. PS 2011 kot cilj davčne politike v programskem obdobju navaja »ohranjanje sistema davkov, ki bo stimulatивно vplival na čim hitrejšo gospodarsko okrevanje in bo zagotavljal stabilno gospodarsko rast. Rast davčnih prihodkov pa naj bi se doseglo s prestrukturiranjem davčnih virov na način, ki ne vpliva zaviralno na gospodarsko rast.« Davčna politika je na deklarativni ravni v obeh dokumentih opredeljena podobno. Med bolj konkretnimi ukrepi je predvidena uvedba novega sistema davka na nepremičnine in proučitev možnosti za nekoliko povečane trošarine (na tobak in tobačne izdelke) in okoljske dajatve. Pri davku na dodano vrednost je predvideno le sledenje evropskim direktivam pri posodobitvi, poenostavitvi in pri boju proti utajam pri pobiranju davka na dodano vrednost, kar na krajši rok nima finančnih učinkov. Pri obdavčenju dohodkov pravnih oseb se bo sicer še naprej zasledovalo cilj postavitve konkurenčnega sistema obdavčitve, vendar v tem obdobju niso predvidene spremembe³⁶. Tako kot v prejšnjem programu tudi v PS 2011 ni predvidenih konkretnih sprememb v sistemu dohodnine (npr. glede števila in širine dohodninskih razredov, dohodninskih olajšav, dohodninske lestvice). Ugotavlja se sicer, da so davčne spremembe in lani sprejete dodatne davčne olajšave povzročile spremembe v distribuciji davčne obremenitve po dohodkovnih razredih, zato naj bi bil opravljen pregled položaja vseh skupin zavezancev in predlagane ustrezne spremembe, ki pa v dokumentu niso konkretno opredeljene. Prav tako ni predvidenih sprememb pri prispevkih za socialno varnost. Slovenija se že sedaj uvršča med države EU z najvišjimi relativno izraženi prispevki za socialno varnost. Leta 2009 je bil delež prispevkov za socialno varnost glede na BDP 15-odstoten (EU 13,1 % BDP), kar je Slovenijo uvrščalo na peto mesto v EU (za Francijo, Nemčijo, Češko in Avstrijo). Glede na večino držav EU pa so tudi precejšnje razlike v strukturi prispevkov. Slovenija zelo odstopa po deležu prispevkov delavcev, ki je s 7,8 % BDP (EU-27: 3,9 % BDP) najvišji delež med državami članicami. Na drugi strani pa je izrazito tudi odstopanje od evropskega povprečja pri deležu prispevkov za socialno varnost delodajalcev v celotnih prispevkih za socialno varnost, ki je v Sloveniji najnižji v EU (42,6 %, EU: 65,8 %). Glede na ta dejstva bi bilo vsako nadaljnje povečevanje stopenj prispevkov za socialno varnost delavcev nevzdržno. Pri sistemu socialnih prispevkov je prejšnji PS predvidel razširitev osnove za plačevanje prispevkov tudi na druge prejeme iz dela, v aktualnem PS pa politika do prispevkov za

socialno varnost ni konkretno opredeljena. Podobno kot v PS 2009 je predvideno tudi izboljšanje sistema pobiranja davkov, povečanje nadzora nad pobiranjem in obračunavanjem davkov ter sprejetje ukrepov za znižanje ravni sive ekonomije. V ta namen je predvidena uveljavitev Zakona o davčnih blagajnah, ki bo prispevala k pomembnemu zmanjšanju izpada davčnih prihodkov iz naslova davka na dodano vrednost in drugih dajatev pri zavezancih, ki poslujejo z gotovino. Uveljavitev preostalih predlaganih rešitev pa bo dala rezultate šele v daljšem časovnem obdobju oziroma je njihova uveljavitev negotova. Predvidena posodobitev davčnega informacijskega sistema bo učinkite, ocenjene na 3 % vseh javnofinančnih prihodkov, izkazala šele leta 2014. Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, ki naj bi posredno pomenil povečanje davčnih prihodkov, je bil na referendumu zavrnjen.

Relativno izraženi celotni prihodki sektorja država bodo po PS 2011 v celotnem programskem obdobju sicer višji kot v PS 2009, vendar predvsem zaradi višjega deleža prihodkov države iz drugih (nedavčnih) virov; nove projekcije za letos tako predvidevajo občutno povišanje deleža, nato pa njegovo relativno hitrejše upadanje. Realizirani delež prihodkov sektorja država v letu 2010 je bil le malenkost višji od predvidenega v PS 2009 (0,2 o. t. BDP), predvidevanja za letošnje in prihodnja leta pa so v letošnjem programu precej višja: letos bo ta delež v primerjavi s PS 2009 višji za 1,3 o. t. BDP, v naslednjih dveh letih pa za 0,8 oz. 0,5 o. t. BDP. Drugačna je tudi dinamika rasti prihodkov, saj je bilo prej predvideno vsakoletno postopno zniževanje deleža glede na BDP, nove projekcije pa za letos predvidevajo občutno povišanje deleža, nato pa njegovo relativno hitrejše upadanje. Čeprav bo ob relativno nižjih napovedih gospodarske rasti³⁷ delež davčnega bremena v BDP v celotnem programskem obdobju nižji kot v prejšnjih projekcijah (letos za 0,6 o. t., v letih 2012 in 2013 pa za 0,8 oz. 1,1 o. t.), pa letošnji program predvideva povišanje deleža prihodkov države iz drugih virov (kapitalskih, nedavčnih, evropskih), kar naj bi več kot nadomestilo relativno zmanjšanje davčnega bremena – delež teh prihodkov glede na BDP je v vseh letih višji za več kot 1,5 o. t. BDP. Nižja relativna raven davčnega bremena v letošnjem programu pa odraža tudi drugačno strukturo davkov glede na prejšnje projekcije, največje razlike so pri davkih na dohodek in premoženje, saj so bili po prejšnjem PS obračunani davki na dohodek pravnih in fizičnih oseb po letnih finančnih rezultatih občutno višji oziroma najverjetneje precenjeni. V PS 2011 ostaja predvideno povečanje priliva sredstev iz proračuna EU, ki so za obdobje 2010–2013 v povprečju za dobrih 11 % višji kot v PS 2009, predvsem v letih 2012 in 2013 so relativno višji pričakovani prilivi iz kohezijskega sklada. Glede na dosedanja gibanja so ta pričakovanja po naši oceni precej optimistična, čeprav se črpanje po podatkih za prvo četrtletje 2011 še naprej izboljšuje.

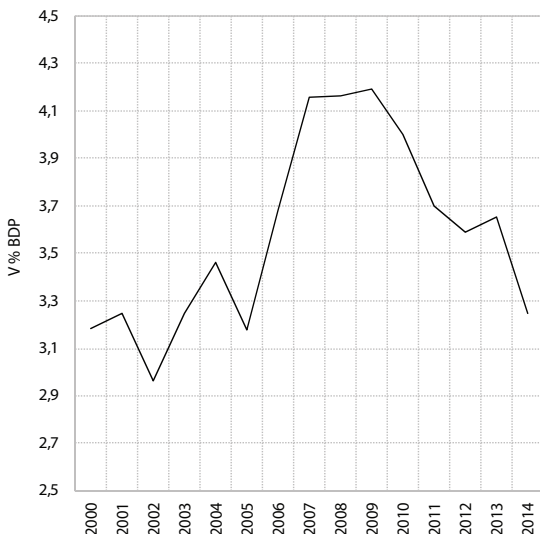
³⁶ Že z davčno reformo leta 2007 se je znižala zakonska davčna stopnja s 25 na 20 % (v letu 2010), dejanska obremenitev dohodka s tem davkom pa je še manjša in se je lani tudi zaradi povečanih davčnih olajšav še zmanjšala (leta 2009 je znašala 17,2 %, lani 16,4 %).

³⁷ Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011, scenarij z ukrepi ekonomskih politik (UMAR).

6.2.2.2 Gibanje odhodkov sektorja država v PS 2009 in PS 2011

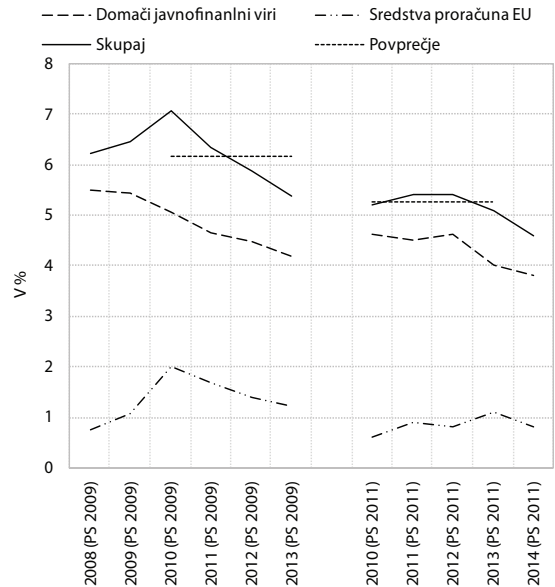
V obeh programih stabilnosti je predvideno, da bo konsolidacija na odhodkih temeljila na omejevanju rasti plač v javnem sektorju ter izdatkov za pokojnine in socialne transferje. Zmanjševanje plač ter pokojnin in socialnih transferjev je v letošnjem programu stabilnosti opredeljeno še bolj intenzivno kot v prejšnjem. Pri pokojninah in socialnih transferjih se računa na uveljavitev in učinke spremenjene zakonodaje (ZPIZ-2, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev), pri plačah pa na ohranitev nominalnega obsega plač na ravni iz leta 2010 skozi celotno programsko obdobje. Ker je bil ZPIZ-2 na referendumu zavrnjen, predlagana pa je tudi odložitve začetka uporabe zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev v naslednje leto, bodo verjetno letos in v naslednjih letih učinki konsolidacije z zmanjšanjem teh javnofinančnih odhodkov manjši od predvidenih v PS 2011. Ukrep zmanjševanja izdatkov za pokojnine in socialne transferje ter plače pa po drugi strani tudi pomeni, da se zmanjšuje končna potrošnja države in potrošnja gospodinjstev, kar oboje zmanjšuje domače trošenje in s tem tudi zmanjšuje prispevek teh dveh kategorij h gospodarski rasti. Predvidena je tudi racionalizacija vmesne porabe z racionalizacijo in boljšo organizacijo delovanja javnega sektorja (do leta 2013 za 0,7 o. t. BDP glede na leto 2010), vendar ukrepi niso natančneje definirani, zato obstaja možnost, da se bodo materialni stroški zmanjševali z linearnim zmanjševanjem, ki zaradi različnih izhodiščnih položajev porabnikov lahko ogrozi izvajanje njihove osnovne dejavnosti. Podatki namreč kažejo, da so med posameznimi proračunskimi porabniki velike razlike v obsegu porabljenih proračunskih sredstev za izdatke za blago in storitve na zaposlenega, česar ni možno vedno upravičiti z naravo dejavnosti ali obsegom fiksnih stroškov, ki so pri manjših proračunskih

Slika 19: Izdatki za investicije v PS 2011



Vir: SURS, Program stabilnosti – dopolnitev 2011

Slika 20: Primerjava izdatkov za investicije v PS 2009 in PS 2011



Vir: SURS, Program stabilnosti – dopolnitev 2009, Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

porabnikov relativno višji (na zaposlenega). Dokler ne bosta narejena natančen pregled dosedanje porabe in ocena možnosti za racionalnejšo porabo posameznih proračunskih porabnikov, tudi ni mogoče pričakovati, da bodo pri krčenju teh odhodkov upoštewane dejanske potrebe in realistične možnosti za prihranke. Prav tako se bodo relativno zmanjšali bruto izdatki za investicije v osnovna sredstva (za 0,8 o. t. BDP), njihov delež (brez EU sredstev) naj bi se tako približal ravni iz leta 2000. PS 2011 pa predvideva tudi večjo ciljno usmerjenost investicij in financiranje s čim večjim deležem sredstev iz strukturnih in kohezijskih skladov, tako da bi bil skupni delež javno financiranih investicij okoli 4,0 % BDP³⁸.

Relativno izraženi odhodki države se bodo po novem programu zmanjševali počasneje, kot je bilo predvideno v prejšnjem PS, kar je ključni razlog za počasnejšo konsolidacijo javnih financ. PS 2011 v naslednjem programskem obdobju predvideva postopno zniževanje relativno izraženih odhodkov, vendar manj ambiciozno kot v prejšnjem programu (PS 2009 je v letih 2011–2013 predvidel znižanje za 4,7 o. t. BDP, PS 2011 pa le za 3,9 o. t. BDP). Različna je tudi predvidena dinamika konsolidacije, kjer so se po prejšnjem programu stabilnosti relativno izraženi odhodki precej zmanjšali že v letu 2011, po aktualnem PS pa se letos celo povečujejo. Dinamika zniževanja odhodkov je nato podobna kot v prejšnjem programu, tako da dodatni fiskalni napor ni predviden,

³⁸ Ključna razlika glede na delež bruto investicij sektorja država je v predvidenem koriščenju sredstev strukturnih in kohezijskih skladov koristnikov izven institucionalnega sektorja država, ki se v programskem obdobju še povečuje.

Okvir 4: Subvencije v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011

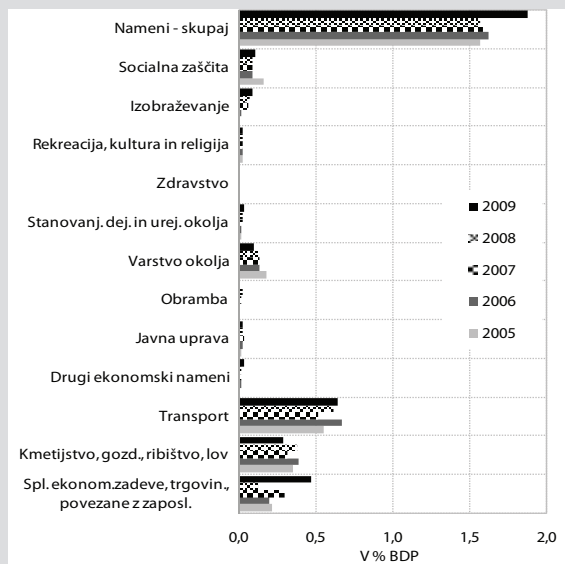
Konsolidacija javnih financ sektorja država na odhodkovni strani predvideva znižanje subvencij do leta 2014 za okoli 0,7 o. t. BDP v primerjavi z letom 2010. Tolikšno znižanje je teoretično mogoče, saj so subvencije v Sloveniji relativno visoke. Do vstopa v EU (v obdobju 2000–2004) so se gibale okoli 1,9 % BDP. Nato so se znižale, predvsem zaradi večjega financiranja dela skupne kmetijske politike (CAP) iz evropskih sredstev, in se do leta 2008 ohranjale okoli 1,6 % BDP. Povišanje na 1,9 % BDP v letu 2009 je bilo predvsem posledica ukrepov za blažjenje posledic gospodarske krize in hkrati znižanja BDP. Po zadnjih mednarodno primerljivih podatkih⁴¹ za leto 2008 so bile subvencije v Sloveniji precej višje kot v povprečju v EU (1,2 % BDP), tako pri nas kot v EU pa so bile v obdobju 2005–2008 precej stabilne. V letu 2009 so višjo raven subvencij od Slovenije izkazovale le štiri članice: Avstrija (3,8 % BDP), Danska (2,6), Belgija (2,2) in Češka (2,1). S predlaganim znižanjem subvencij na okoli 1,1 % BDP do leta 2014 (brez sredstev EU, ki pa se v primerjavi z letom 2010 znižujejo) bi verjetno ob koncu programskega obdobja subvencije v Sloveniji padle pod sedanje povprečje EU.

Znižanje subvencij bo težko doseči brez korenitega posega v njihovo strukturo, saj je večina subvencij usmerjena k sektorjema kmetijstvo in transport.

Polovico vseh subvencij je bila v letu 2009 usmerjena v kmetijstvo in transport, obe dejavnosti pa po deležu v BDP sodita med najbolj subvencionirane dejavnosti v EU. Tako neugodno strukturo subvencij ima poleg Slovenije le še Češka. Zmanjševanje subvencij bi moralo zajeti tudi ta dva sektorja, sicer bomo preveč osiromašili potencial spodbud za oživetev proizvodnje in njen prehod na višjo tehnološko raven ter povečevanje delovnih mest. Takšno usmeritev podpirajo tudi cilji PS 2011 (stran 4), ki določajo tudi »spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja prek izboljšanih pogojev za delovanje podjetij ter prek ustvarjanja primerne okolja za ustvarjanje novih delovnih mest z večjo dodano vrednostjo ter spodbujanje ponovne vrnitve na trg dela.« Podobno razvojno usmeritev določa tudi Nacionalni reformni program 2011–2012, ki posebej opredeljuje programe in projekte za pospeševanje gospodarske rasti in zaposlovanja; pomemben instrument za izvedbo teh programov pa so tudi subvencije.

V okviru zmanjševanje subvencij je treba temeljito preveriti tudi učinkovitost obstoječih programov subvencioniranja. Omejenost razpoložljivih sredstev zahteva tudi njihovo ciljno usmerjenost in visoko stopnjo učinkovitosti zadovoljevanja ciljev, zaradi katerih država subvencionira dejavnosti in posamezne aktivnosti. Takšna usmeritev izhaja tudi iz obeh sprejetih programov⁴². Celovitih ocen učinkovitosti subvencioniranja v Sloveniji ni. Doslej sta bili izdelani dve raziskavi učinkovitosti državnih pomoči⁴³, ki sta zajeli obdobje do leta 2008 in ocenili učinkovitost podjetij, ki so prejela državne pomoči, v primerjavi s tistimi, ki jih niso, v isti panožni skupini. Izsledki obeh raziskav so pokazali, da nekateri programi v Sloveniji niso bili učinkoviti ali pa niso bili dovolj učinkoviti⁴⁴, kar je povezano tudi s tem, da so vse do leta 2008 državne pomoči prejela velika, po poslovnih rezultatih slabše stoječa podjetja, veliko prejemnikov pomoči je bilo tudi v državni lasti. Izdelanih je bilo tudi nekaj študij, ki pa so pokrivalo le posamezne programe subvencioniranja. Glede na količino subvencioniranja v Sloveniji pogrešamo celovito oceno učinkovitosti subvencioniranja kmetijstva. Na podlagi sedanjih ocen učinkovitosti subvencioniranja bi bilo treba subvencije: (i) bolj ciljno usmerjati; (ii) zaradi velike razdrobljenosti (dajalcev subvencij je preveč, premalo se med seboj povezujejo) združevati in s tem znižati tudi administrativne stroške države (priprava in izvedba razpisov), kar je predvidela tudi Slovenska izhodna strategija 2010–2013, in (iii) redno preverjati učinkovitost programov subvencioniranja in uspešnost prejemnikov subvencij pri povečevanju dodane vrednosti in drugih ciljev, ki jih subvencije zasledujejo.

Slika 21: Subvencije po namenski klasifikaciji (po pomembnejših namenih) v Sloveniji v obdobju 2005–2009, v % BDP



Vir: SURS; preračuni UMAR.

Opomba: Podatki upoštevajo tudi sredstva EU.

⁴¹ Eurostat: General government by function (COFOG). Podatki, pridobljeni na spletu, dne 28. 04. 2011. Podatki upoštevajo tudi sredstva EU.

⁴² Programa stabilnosti – dopolnitev 2011 in Nacionalni reformni program 2011–2012.

⁴³ Definiciji subvencij in državnih pomoči se med seboj metodološko razlikujeta. Vse subvencije niso tudi državne pomoči, prav tako pa vse državne pomoči niso tudi subvencije. Velik del ukrepov pa sodi med subvencije in državne pomoči, zato se v praksi oba pojma uporabljata precej nedosledno.

⁴⁴ Raziskavi sta: Ciljni raziskovalni program št. V5-0201. Konkurenčnost Slovenije 2006–2013 in Ciljni raziskovalni program št. V5-0408. Kako do večje učinkovitosti razporejanja javnofinančnih sredstev: Analiza učinkov državnih pomoči na omejevanje konkurence. O izsledkih obeh raziskav smo pisali tudi v Ekonomskih izzivih 2008 in 2010.

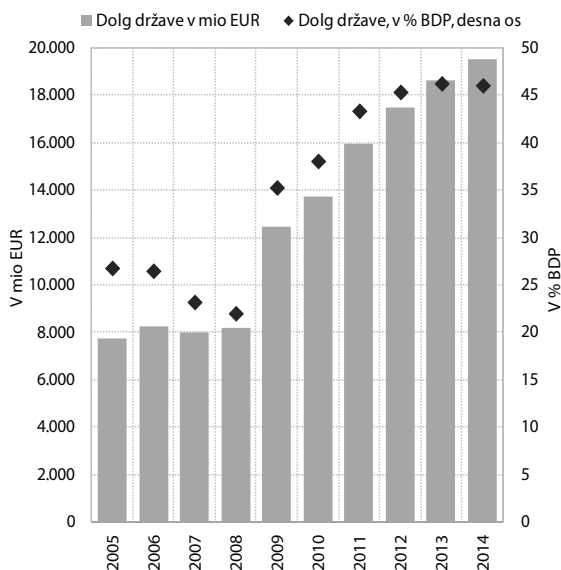
čepprav se odhodki znižujejo z relativno višje ravni. Letošnje povišanje deleža odhodkov glede na BDP je deloma posledica vključitve sredstev dokapitalizacije največje državne banke NLB d.d. v višini 243,4 mio EUR oz. 0,7 o. t. BDP, deloma pa relativno višjega deleža socialnih nadomestil in podpor ter drugih odhodkov³⁹. Povišanje izdatkov zaradi dokapitalizacije banke je metodološko sicer t. i. dogodek enkratnega značaja, ki ne bo vplival na trajno povišanje ravni izdatkov sektorja država (z izjemo višjih odhodkov za obresti), vendar pa v prejšnjem programu stabilnosti ni bil predviden, zato letos prispeva k upočasnjeni konsolidaciji. Za večjo zavezanost lani začrtanim ciljem konsolidacije bi bilo zato smiselno vsaj del sredstev za ta namen zagotoviti s prihranki pri drugih izdatkih. Javnofinančno pa bi bila bolj smiselna dokapitalizacija NLB d.d. z državnimi sredstvi že leta 2009, ko je Evropska komisija v okviru ukrepov za reševanje finančne krize državam članicam dala možnost za dodeljevanje državnih pomoči finančnemu sektorju. Sheme so bile odobrene za obdobje šestih mesecev z možnostjo podaljšanja, Komisija je 16 shem odobrila največ do 30. junija 2010. Slovenija je novembra 2008 priglasila Poroštveno shemo za kreditne institucije v

Sloveniji, v procesu priglasitve je navedla tudi morebitne ukrepe za dokapitalizacijo. Evropska komisija je Sloveniji odobrila državno pomoč pod poroštveno shemo v (bruto) višini do 12 mrd EUR, vendar je potencialno dovoljena pomoč v višini 10 mrd EUR ostala neizkoriščena⁴⁰. V primeru dokapitalizacije v letu 2009 se ta transakcija ne bi štela med izdatke sektorja država in tako ne bi vplivala na povišanje primanjkljaja, vplivala pa bi na povišanje dolga sektorja država.

6.2.2.3 Dolg sektorja država v PS 2009 in PS 2011

Po letošnjem programu bo v programskem obdobju višja od lani predvidene tudi relativna raven dolga države. Dolg sektorja države glede na BDP je v letošnjem programu višji kot v PS 2009 v celotnem programskem obdobju, predvsem zaradi počasnejše rasti nominalnega bruto domačega proizvoda od lani predvidene, delno pa tudi zaradi drugačne dinamike zniževanja primanjkljaja, zaradi česar se tudi rast relativno izraženega dolga ustavi leto kasneje kot v prejšnjem programu. Pri tem nekoliko preseneča, da so odhodki za obresti v letu 2013 nižji od lani načrtovanih, čeprav je dolg nominalno višji.

Slika 22: Dolg države in odhodki za obresti v PS 2011



Vir: Surs, Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

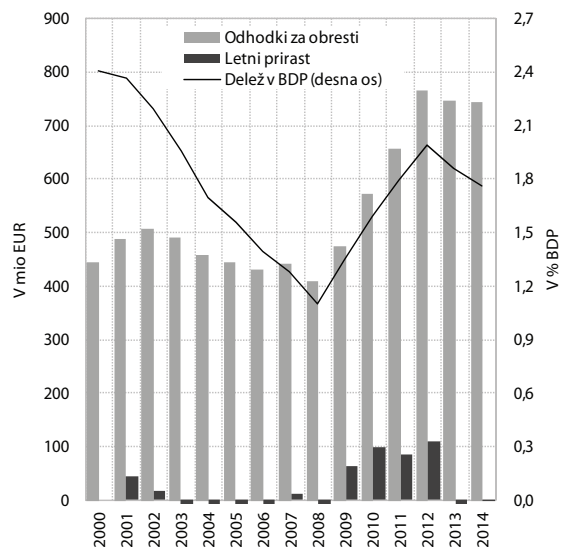


Tabela 14: Primerjava dolga sektorja država v Programu stabilnosti – dopolnitev 2011 in Programu stabilnosti – dopolnitev 2009 (v % BDP)

	Realizacija		Napoved							
			PS dopolnitev 2009 (januar 2010)				PS dopolnitev 2011 (april 2011)			
	2009	2010	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2014
Dolg sektorja država	35,2	38,0	39,6	42,0	42,7	42,1	43,3	45,3	46,2	46,0
Odhodki za obresti	1,3	1,6	1,8	1,8	2,0	2,1	1,8	2,0	1,9	1,8

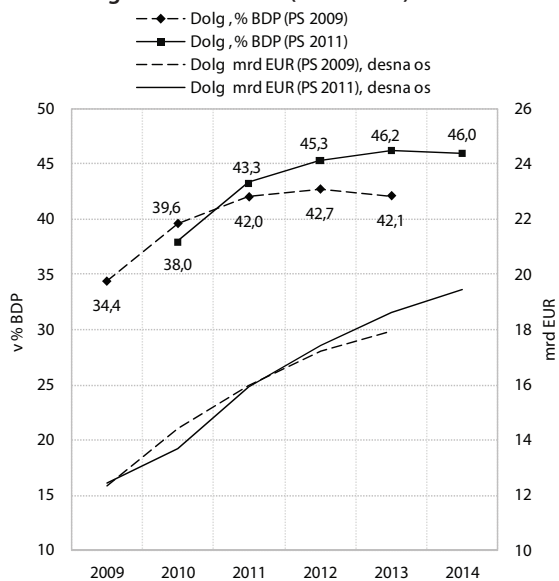
Vir: SURS temeljni agregati sektorja država, april 2011, Program stabilnosti-Dopolnitev 2009 in Program stabilnosti -dopolnitev 2011

³⁹ Zaradi metodoloških sprememb postavka »drugi odhodki« v prejšnjem in letošnjem programu stabilnosti nista primerljivi.

⁴⁰ V letu 2009 sta bili poroštvi države dodeljeni NLB d.d. v višini 1,5 mrd EUR in Abanki Vipava v višini 0,5 mrd EUR.

Hitra rast dolga povečuje tveganje, da ob morebitnih makroekonomskih šokih preseže 60 % BDP. Po projekcijah PS 2011 bo dolg sektorja država ob koncu programskega obdobja za 11,3 mrd EUR ali 24,1 o. t. BDP višji kot konec leta 2008. S hitro rastjo dolga se povečuje tveganje, da v primeru ponovne gospodarske krize že preseže 60 % BDP, pomemben dejavnik tveganja pa so tudi poročstva države, ki že presegajo 20 % BDP.

Slika 23: Sprememba v nominalni višini dolga države v PS 2011 glede na PS 2009 (v mrd EUR)



Vir: Program stabilnosti – dopolnitev 2009, Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

7. Fiskalni okvir

Slovenski fiskalni okvir je bil v zadnjih dveh letih v veliki meri redefiniran. Poglavitne spremembe se nanašajo na pripravo proračuna (uporabljene makroekonomske napovedi in to, v kolikšni meri upoštevajo ukrepe fiskalne politike in proračunsko načrtovanje), srednjeročni javnofinančni okvir (način določanja zgornje meje izdatkov), redefinicijo fiskalnih ciljev in spremljanje ter ocenjevanje fiskalne politike (ustanovitev fiskalnega sveta). Spremembe v procesu priprave proračuna in srednjeročnem javnofinančnem okviru so povezane tudi s prilagoditvijo spremembam koordinacije fiskalnih politik na ravni EU in uvedbi evropskega semestra, ki Svetu EU (ob podpori Evropske komisije) omogoča, da predhodno vpliva na pripravo proračuna v državah članicah (glej tudi poglavje 1). V nadaljevanju podajamo oceno sprememb širšega fiskalnega okvira v Sloveniji z vidika vpliva na učinkovitost, transparentnost in odgovornost fiskalne politike pri zagotavljanju javnofinančne stabilnosti ter ponotrnanjenju začrtanih ciljev (ownership).

7.1. Priprava in sprejemanje proračuna

Bistvene spremembe pri pripravi in sprejemanju proračuna se nanašajo na novosti pri makroekonomskem napovedovanju in spremembe proračunskega načrtovanja. Pri makroekonomskih podlagah za pripravo proračuna je prišlo do dveh prilagoditev, ki imata pomembne posledice za transparentnost in kredibilnost fiskalnih projekcij. Prva se nanaša na možnost uporabe različnih napovedi, ki so podlaga za pripravo fiskalnih projekcij, druga pa na upoštevanje načrtovanih, a še ne sprejetih sprememb fiskalne politike. Po uvedbi programske usmerjenega proračuna (leta 2009) je lani prišlo tudi do sprememb pri proračunskem načrtovanju, ki naslavlja nekatere probleme dosedanjega procesa priprave proračuna.

7.1.1. Makroekonomske podlage za pripravo proračuna

Ssprejetjem dopolnil Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna leta 2010 je namesto ene možna uporaba različnih makroekonomskih napovedi, kar zmanjšuje transparentnost. Pred sprejetjem dopolnil Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (v nadaljevanju Uredba o razvojnem načrtovanju) leta 2010 je bil proračun pripravljen izključno na osnovi napovedi Urada RS za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). Mednarodne institucije (OECD 2011 in Evropska komisija 2010) so te napovedi ocenile kot realistične in neodvisne, njihovo nepristranskost in uspešnost pa so pokazale tudi vsakoletne ocene uspešnosti napovedi⁴⁵.

Evropska komisija UMAR navaja tudi kot primer dobre prakse na področju priprave neodvisnih napovedi kot podlage proračunskega načrtovanja (EC 2010). V skladu z dopolnili uredbe, sprejete leta 2010, lahko Vlada pri priprav proračuna namesto ene same uporabi tudi druge napovedi, in sicer Evropske komisije, Banke Slovenije, UMAR in OECD. Te so objavljene v različnih časovnih razmikih in se tudi zato medsebojno razlikujejo. Uredba ne določa načina, kako upoštevati različne napovedi in kako zagotoviti konsistentnost in kontinuiteto uporabljenih predpostavk v procesu priprave proračuna, s čimer se močno zmanjšuje transparentnost in povečuje možnost arbitrarnega prilagajanja predpostavk. Prav zato je OECD v letošnjem Ekonomskem pregledu za Slovenijo (OECD 2011), priporočila vrnitev k prejšnji praksi uporabe izključno UMAR-jeve napovedi in krepitev njegove neodvisnosti v smeri vloge, kakršno ima Centralni urad za načrtovanje (Centraal Planbureau - CPB) na Nizozemskem.

S pripravo Programa stabilnosti – dopolnitev 2011 je bila uvedena sprememba pri upoštevanju učinkov predvidenih, a še nesprejetih ukrepov ekonomskih politik v makroekonomskih predpostavkah, ki so podlaga za fiskalne projekcije v programskem obdobju.

Do leta 2010 osnovni makroekonomski scenarij, uporabljen pri pripravi fiskalnih projekcij za poročanje EU, ni vključeval predvidenih sprememb fiskalne politike, temveč samo sprejete usmeritve in ukrepe fiskalne ter drugih ekonomskih politik. Z letom 2011 pa je podlaga za pripravo napovedi fiskalnih agregatov makroekonomska napoved, ki vključuje predvidene ukrepe fiskalnih politik, tudi tiste, ki so v pripravi in še niso bili sprejeti (glej poglavje 6.2.1). Čeprav Uredba o razvojnem načrtovanju ne definira natančno, kateri scenarij makroekonomske napovedi je podlaga za pripravo proračuna, pa ta sprememba pri pripravi letošnjega Programa stabilnosti nakazuje, da bo napoved, ki upošteva načrtovane ukrepe ekonomskih politik, tudi podlaga za druge dokumente proračunskega načrtovanja. V luči nedavne recesije je takšna sprememba pristopa do neke mere upravičena, saj bi lahko uporaba napovedi brez upoštevanja ukrepov in učinkov fiskalne konsolidacije na gospodarstvo pomenila nekonsistentno podlago za javnofinančno načrtovanje in bi vodila do srednjeročnega poslabšanja fiskalnega položaja. V tem smislu bi bilo treba za večjo kredibilnost fiskalnih projekcij jasneje definirati podlago za pripravo ciljne projekcije makroekonomskih agregatov, saj je pri tej projekciji smiselno upoštevati le tiste konkretne spremembe, o katerih je Vlada že razpravljala in se odločila, da jih bo sprejela. V nasprotnem primeru so lahko predmet projekcij tudi spremembe, o katerih ni doseženo soglasje in v praksi ne bodo realizirane, kar bi pomenilo, da so bile predpostavke ciljnega scenarija napačne. Glede učinkov še ne dogovorjenih ukrepov pa bi bilo smiselno narediti zgolj parcialne izračune, ki bi pokazali, kakšne posledice bi imelo njihovo dejansko sprejetje.

⁴⁵ Glej Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj (<http://www.umar.gov.si/napovedi/>).

7.1.2. Proračunsko načrtovanje

Okvir 5: Sprememba proračunskega načrtovanja v Sloveniji v letu 2010

Postopek priprave predloga državnega proračuna⁴⁶ je bil lani spremenjen. Lani spremenjena Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (v nadaljevanju Uredba o razvojnem načrtovanju) določa potek postopka v več fazah. Prične se s pripravo proračunskega memoranduma, v katerem se med drugim: (i) s fiskalnim pravilom določi zgornja meja javnofinančnih odhodkov za tekoče in naslednja tri leta; (ii) opredelijo prioritete po politikah⁴⁷ in potrebne strukturne spremembe ter (iii) določi globalni razrez (oceno) proračunskih odhodkov po programski klasifikaciji do ravni politik, programov in podprogramov za tekoče leto in naslednja tri leta. Na prvi proračunski seji (do 25. maja) Vlada določi: (i) zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov z navedbo ciljne višine dolga države in primanjkljaja ali presežka za obdobje naslednjih štirih let; (ii) državne razvojne prioritete za obračunsko obdobje in (iii) razrez proračunskih odhodkov do ravni politik za prihodnji dve leti ter indikativno za nadaljnji dve leti. Po končani prvi proračunski seji vlade se prične dokončno usklajevanje v okviru delovnih skupin, ki pokrivajo posamezne politike. Delovne skupine predlagajo usklajen razrez proračunskih odhodkov za tekoče in naslednje leto po programih in podprogramih. Na drugi proračunski seji (do konca junija) Vlada določi za štiriletno obdobje: razrez proračunskih odhodkov za politike, programe in podprograme in razrez po predlagateljih finančnih načrtov. Na podlagi druge proračunske seje izda minister, pristojen za finance, navodilo za pripravo predloga finančnih načrtov uporabnikov proračuna. Predlog finančnega načrta predložijo predlagatelji finančnih načrtov ministrstvu za finance do 15. avgusta. Predlagatelji finančnih načrtov se morajo pri njihovi pripravi uskladiti z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javnimi skladi, javnimi zavodi in agencijami, katerih ustanovitelj je država, in drugimi subjekti, ki se financirajo iz državnega proračuna. Proračunski memorandum in predlog proračuna minister, pristojen za finance, predloži vladi v sprejem do 20. septembra. Vlada do 1. oktobra predloži proračunski memorandum in predlog proračuna Državnemu zboru Republike Slovenije, ki je pristojen za njegov sprejem.

⁴⁶ Postopek je načelno od leta 1999 urejen v zakonu o javnih finančah, podrobneje pa ga določa Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS 54/2010). Postopek se smiselno uporablja tudi za pripravo občinskih proračunov.

⁴⁷ V programsko usmerjenem proračunu so javnofinančni izdatki razporejeni v okviru trinajstih politik ((i) spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti, (ii) visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba, (iii) trg dela, (iv) izobraževanje, kultura in šport, (v) promet in prometna infrastruktura, (vi) energetika, (vii) kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana, (viii) okoljska in prostorska politika, (ix) socialna varnost in zdravstveno varstvo, (x) institucije političnega sistema, (xi) nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve, (xii) upravljanje sistemov javne uprave, (xiii) krepitev institucij pravne države, svobode in varnosti) in treh postavk drugih izdatkov (servisiranje javnega dolga, plačila v proračun Evropske unije in rezerve). Med trinajstimi politikami je posebej opredeljenih devet razvojnih politik, ki pomembneje vplivajo na razvoj in pokrivajo ekonomski, socialni in okoljski razvoj. Sklopi politik so razdeljeni na programe in podprograme.

S spremembo načina priprave državnega proračuna in občinskih proračunov Vlada naslavlja dva problema dosedanjega procesa priprave proračuna, povezana z okvirom odhodkov in njihovo povezavo z razvojnimi prioritetami (glej tudi Ekonomski izzivi, 2010). Prva slabost je bila nespoštovanje postavljenega globalnega okvira javnofinančnih odhodkov, druga pa neupoštevanje razvojnih prioritet. Ker se po novem načinu globalni okvir javnofinančnih odhodkov določa s fiskalnim pravilom in njihova razporeditev po politikah izvede na podlagi postavljenih prioritet pred postopkom usklajevanja s finančnimi načrti javnofinančnih porabnikov, obstaja večja verjetnost, da bo proračun dejansko pripravljen tako, da bo upošteval postavljen globalni okvir javnofinančnih odhodkov in s proračunskim memorandumom postavljene razvojne prioritete. Pri postavitvi razvojnih prioritet, ki jih postavljajo dokumenti razvojnega načrtovanja in tudi proračunski memorandum, pa lahko pride do neusklajenosti, ki so posledica nepovezanosti med razvojnim in proračunskim načrtovanjem, odražajo pa se v različnih in medsebojno nepovezanih prioritetah. Do sedaj je tako pogosto prihajalo do tega, da so se sprejete prioritete razvojnega načrtovanja razlikovale od prioritet, ki so bile postavljene v proračunskem memorandumu,

predvsem ob menjavi vlad, ki so upoštevale sprejete koalicijske pogodbe, niso pa ustrezno prilagodile dokumentov razvojnega načrtovanja. Ta problem je rešljiv s sprotim preverjanjem razvojnih prioritet ter spreminjanjem in medsebojnim usklajevanjem dokumentov, ki te prioritete opredeljujejo. Še večji problem je upoštevanje postavljenih razvojnih prioritet pri spremembah proračunov. Če so se pri sprejetju proračunov upoštevale razvojne prioritete, postavljene s proračunskim memorandumom, pa vsakokratne spremembe (rebalansi) proračunov postavljenih prioritet pogosto niso upoštevali. Rebalansi proračunov so bili večinoma opravljeni linearno po proračunskih porabnikih, ki pa so prvenstveno zniževali razvojno usmerjene odhodke, ker je bilo njihovo zniževanje najlažje. Do odstopanja od postavljenih razvojnih prioritet prihaja tudi pri dejanski realizaciji proračunov. Običajno se proračuni ne realizirajo na investicijah in drugih razvojnih projektih, ker pride do zamikov pri pripravi projektov, dolgotrajni pa so tudi postopki javnega naročanja, posebno v primerih pritožb.

Z razvojno usmerjenim proračunom, oblikovanim po politikah, programih in podprogramih, so dane tudi osnove za ocenjevanje učinkovitosti javnofinančnih

odhodkov, ki pa ne bo mednarodno primerljivo. Z oblikovanjem politik ter zaokroženih programov, podprogramov in ukrepov javnofinančnih odhodkov po posameznih politikah, ki so zamenjali razdrobljene proračunske postavke, so dane osnove za ocenjevanje njihove učinkovitosti. Oblikovan je bil tudi sistem kazalnikov za merjenje uresničevanja sprejetih ciljev in kazalnikov za merjenje različnih učinkov programov, projektov in posameznih ukrepov. Tako postavljen sistem bi lahko omogočal izločanje neučinkovitih programov iz javnega financiranja ter predhodno preverjanje potencialne učinkovitosti novih programov in ukrepov. Zbirocenučinkovitosti posameznih programov, projektov in ukrepov v okviru vsake politike ter ocena razvoja na področju, ki jo posamezna politika pokriva, omogočata tudi ocenjevanje učinkovitosti politik. Vendar pa postavljeni sistem ne upošteva mednarodnih klasifikacij, v tem primeru namenske klasifikacije odhodkov sektorja države (Classification of the Functions of Government – COFOG, Združeni narodi), izkazovanje odhodkov sektorja država pa ne standardov Mednarodnega denarnega sklada (Government Finance Statistics Manual, 2001). Zato vsi podatki in iz njih izhajajoči kazalniki ne bodo mednarodno primerljivi.

7.2. Srednjeročni javnofinančni okvir

Spremembe fiskalnega okvira v Sloveniji potekajo v smeri eksplicitnega določanja ciljev javnofinančne stabilnosti v politični agendi vlade in njeni zavezi, da jih uresničuje. Na drugi strani nov fiskalni okvir EU z uvedbo evropskega semestra daje Svetu EU predhodno možnost vplivanja na oblikovanje nacionalnih fiskalnih politik. To je smiselno z vidika okrepljene koordinacije ekonomskih politik v EU (glej poglavje 1), vendar takšne spremembe hkrati narekujejo, da mora biti fiskalna politika trdno zasidrana v domačem okviru, v katerem sta jasno definirana vloga vlade (oblikovanje javnofinančnih ciljev in ukrepov fiskalne in drugih ekonomskih politik za njihovo uresničevanje) in mehanizma nadzora nad uresničevanjem začrtane fiskalne strategije.

Vlada je aprila 2011 sprejela srednjeročni javnofinančni okvir (SJO) kot podlago za pripravo Programa stabilnosti – dopolnitev 2011, ki je razširil definicijo fiskalnega cilja ter eksplicitno določil povezavo med ciljem in zgornjo mejo javnofinančnih izdatkov, ki je opredeljena kot fiskalno pravilo. Pred uveljavitvijo novega okvira za določanje zgornjih mej izdatkov je priprava proračuna temeljila na srednjeročnem proračunskem okviru, ki je določal dvoletne zgornje meje odhodkov državnega proračuna. Zgornje meje, ki niso bile fiksne in so se spreminjale glede na okoliščine, so bile določene po metodologiji plačane realizacije (denarni tok) in so dejansko predstavljale fiskalne cilje, čeprav je Slovenija od leta 2005 sledila srednjeročnemu cilju doseganja strukturnega primanjkljaja v višini 1 %

BDP (ki pa je temeljil na fakturirani in ne plačani realizaciji). Novi SJO določa: (i) da se do konca leta 2013 dejanski primanjkljaj zniža pod 3 % BDP; (ii) da se uravnoteženi strukturni javnofinančni položaj doseže v času trajanja enega gospodarskega cikla; (iii) da zgornja meja dolga v času konsolidacije (do leta 2016) ne sme preseči 45 % BDP. Ciljne vrednosti javnofinančnega dolga in javnofinančnega strukturnega salda predstavljajo mejne vrednosti, s katerimi je še vedno možno doseganje in ohranjanje dolgoročne vzdržnosti fiskalne pozicije. Poleg razširitve definicije fiskalnega cilja, ki poleg višine javnofinančnega salda sedaj vključuje tudi relativno višino javnofinančnega dolga, je pomembna novost tudi vključitev odhodkov staranja v srednjeročni fiskalni cilj (glej poglavje 5).

Novi okvir za določanje zgornjih mej izdatkov je prinesel spremembe pri upoštevanih fiskalnih agregatih, časovnem okviru in povezavi med zgornjo mejo in fiskalnimi cilji. Pri določitvi zgornje meje izdatkov je novi SJO uvedel naslednje spremembe: (i) na novo je definiral fiskalne agregate, za katere veljajo zgornje meje; (ii) spremenil je časovni okvir, za katerega veljajo zgornje meje; (iii) eksplicitno je določil povezavo med cilji, ki jih zasleduje Vlada, in zgornjimi mejami izdatkov.

Fiskalno pravilo je določeno za skupne javnofinančne izdatke, kar zahteva nadzor nad porabo vseh javnofinančnih blagajn. Leta 2009 je bila pri pripravi državnih proračunov za leti 2010 in 2011 določena zgornja meja odhodkov integralnega proračuna (brez EU sredstev; glej tudi Izhodna strategija 2010–2013). Formalna uveljavitev srednjeročnega fiskalnega okvira z dopolnili Uredbe o razvojnem načrtovanju leta 2010 pa je razširila opredelitev fiskalnih agregatov, za katere veljajo zgornje meje. Tako meje niso določene le za odhodke državnega proračuna, temveč veljajo za vse javnofinančne odhodke, vključno z odhodki, ki se financirajo iz evropskih sredstev⁴⁸. Določanje zgornjih mej na ravni skupnih javnofinančnih odhodkov je z vidika doseganja načrtovanih fiskalnih ciljev in konsolidacije bolj smiselno, vendar bi bile dobrodošle dodatne spremembe in prilagoditve. Vlada namreč pripravi in parlament sprejme državni proračun ter potrdi finančne načrte zdravstvene in pokojninske blagajne, s čimer se določi raven odhodkov teh treh blagajn, to pa ne velja za proračune lokalne ravni države. Zgornja meja javnofinančnih odhodkov tako vključuje tudi odhodke, na katere Vlada, ki določa to mejo, nima neposrednega vpliva. V primeru uvedbe pokrajn bi se ta problem še okrepil. Za učinkovito implementacijo zgornje meje (t. j. gibanje skupnih javnofinančnih izdatkov sektorja v skladu z zeleno usmeritvijo) bi bila zato potrebna prilagoditev pri določanju obsega transferjev iz državnega proračuna lokalnim ravnam države, s čimer se lahko vpliva na njihove odhodke. Poleg tega bi bilo smiselno prilagoditi tudi obstoječe pravilo glede dolga,

⁴⁸ Zgornje meje veljajo za sektor država na podlagi definicije v nacionalni metodologiji in se merijo po plačani realizaciji.

ki velja za lokalno raven države, katere zadolženost v zadnjih letih hitro narašča (glej poglavje 4)⁴⁹. Vprašljivo je tudi to, da zgornja meja odhodkov velja tudi za odhodke, ki se financirajo iz evropskih sredstev, saj bi jih bilo smiselno maksimirati in ne omejevati. Glede vključitve odhodkov za obresti v fiskalno pravilo je pomembno njihovo realistično načrtovanje. Morebitno sistematično podcenjevanje teh odhodkov bi se namreč odražalo v relativno nižjih projekcijah javnofinančnih izdatkov. Višja realizacija obrestnih odhodkov od predvidenih pa bi – zato da se zagotovi spoštovanje fiskalnega pravila – nato privedla do izrinjanja drugih odhodkov. Izločitev teh odhodkov iz fiskalnega pravila pa ne bi bila smiselna, saj potem ne bi bilo možno internalizirati učinka izrinjanja v projekcijah javnofinančnih izdatkov.

Uvedba fiskalnega pravila omogoča določanje globalnega okvira javnofinančnih izdatkov in omejuje morebitno povečevanje izdatkov med proračunsko razpravo v vladni ali parlamentarni proceduri, način njegovega izračuna pa ima nekaj omejitev. Določitev zgornje meje javnofinančnih izdatkov temelji na dveh komponentah: oceni potencialne rasti BDP in kombinaciji diskrecijskih elementov. Pri prvi komponenti lahko pride do sprememb zaradi zunanjih vplivov (izven okvira fiskalne politike). Ocena nominalne potencialne rasti BDP je spremenljiva, v odvisnosti od uporabljenih metodologij, revizij preteklih podatkov in upoštevanih napovedi (glej poglavje 2.1). Druga komponenta določanja zgornje meje izdatkov predstavlja parametre, ki določajo dinamiko izdatkov v skladu z vladnimi cilji na področju primarnih izdatkov in dolga. Čeprav je, za razliko od prve komponente, povezava zgornje meje izdatkov s cilji fiskalne politike tukaj eksplicitna, je izbira parametrov hkrati diskrecijska, zato dopušča možnost za prilagajanje in arbitrarnost pri izbiri zgornje meje ter s tem zmanjšuje učinkovitost fiskalnega pravila.

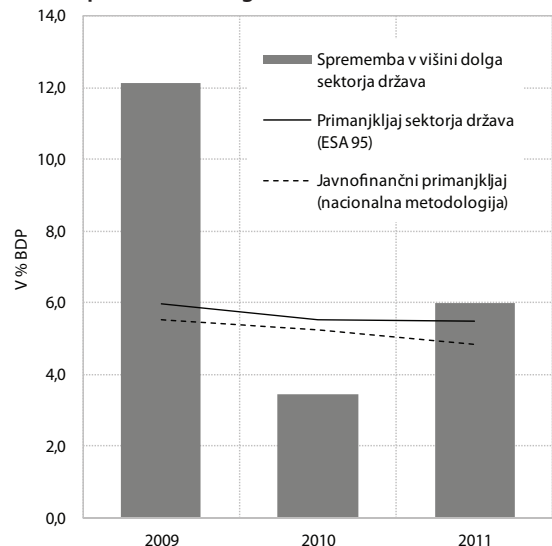
Smiselna bi bila dopolnitev opredeljenih fiskalnih ciljev in določil, ki bi povečali zavezanost uresničevanju ciljev fiskalne politike. Fiskalni cilji oziroma poti konsolidacije so v SJO definirani z dvema povezanima spremenljivkama: ciljnim dolgom in primarnim saldonom javnih financ. Glede na njuno povezanost bi bilo smiselno izbrati samo eno spremenljivko ali določiti vrstni red njihove pomembnosti na podlagi ekonomske logike, obveznosti in dolgoročnih tveganj. Ena izmed možnosti je, da se na prvo mesto postavi dolg v primerjavi z BDP, kar v okviru evrskega območja, kjer države nimajo neodvisne nacionalne monetarne politike, zasidra kreditno spodobnost države in stroške financiranja za celotno gospodarstvo. Dolg v primerjavi z BDP hkrati kaže na

⁴⁹ Osnutek zakona o javnih finančah predvideva večji nadzor nad proračunskim načrtovanjem občin, razširjen pa naj bi bil tudi na posredne proračunske uporabnike. Občine naj bi bile zavezane novim pravilom ravnanja s premoženjem in pravilom o zadolževanju. Nadzor nad proračunsko porabo pa bi naj bil olajšan z vključitvijo zbirne bilance stanja v zaključni račun občin, kar bo dalo celovitejši vpogled v stanje javnih financ na občinski ravni.

spособnost države, da absorbira makroekonomske šoke. Smiselno bi bilo, da je fiskalna politika zastavljena tako, da omogoči, da se relativni dolg stabilizira in nato trendno znižuje, kar državi poveča zmožnost odzivanja na šoke. Fiskalna politika, ki zasleduje cilj zmanjševanja dolga v primerjavi z BDP, bi ob tem morala zagotavljati zadostno varnostno rezervo za preprečevanje preseganja zgornje dovoljene meje primanjkljaja sektorja država (3% BDP) in upoštevati potencialne obveznosti, povezane s staranjem prebivalstva. Za večjo zavezanost uresničevanju ciljev fiskalne politike pa bi bilo smiselno formalno sprejeti tudi določilo o uravnoteženju javnofinančnih prihodkov in izdatkov. Konkretno bi to pomenilo, da je treba v primeru uveljavitve sistemskih ukrepov, ki bi rezultirali v znižanju javnofinančnih prihodkov (npr. znižanje davčnih stopenj), zagotoviti popolno pokritje izpada prihodkov z drugimi viri ali znižanjem izdatkov.

V spremenjenem SJO ni povsem transparentna povezava med srednjeročnim ciljem, ki ga mora Slovenija izpolnjevati v kontekstu fiskalnega okvira EU in ga predstaviti v Programu stabilnosti, ter ravnimi ciljnih spremenljivk, ki se zasledujejo v SJO. Projekcije javnofinančnega salda v SJO namreč temeljijo na nacionalni metodologiji, ki temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada GFS 1986 (denarni tok), v Programu stabilnosti pa na metodologiji ESA 95. Kot izhaja iz slike 19, je razlika med predvidenimi spremembami javnofinančnega salda za 2011, merjenim na podlagi nacionalne metodologije, in dolgom (1,2 % BDP) večja kot razlika med dolgom in primanjkljajem, merjenim na podlagi metodologije ESA 95 (0,5 %). Razlika izhaja iz drugačne definicije obsega sektorja država med nacionalno metodologijo in metodologijo ESA, prehod na metodologijo GFS 2011 pa bi ta problem rešil (glej Ekonomski izzivi 2010, okvir 6).

Slika 24: Primerjava salda javnih financ v SJO in PS 2011 s spremembo dolga

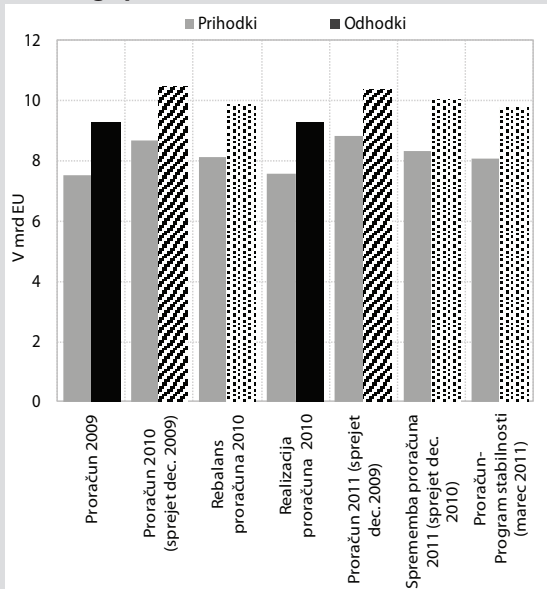


Vir: Srednjeročni javnofinančni okvir (april 2011), Program stabilnosti – dopolnitev 2011.

Okvir 6: Zgornja meja odhodkov – dosedanje izkušnje

Novi okvir za določanje zgornjih meja izdatkov je bil formaliziran leta 2010 in velja za proračune sektorja država v letih 2011 in 2012. Vendar je na podlagi analize začetne implementacije zgornjih meja porabe, določenih leta 2009 za državna proračuna 2010 in 2011, že mogoče oceniti, v kolikšni meri je bil takšen pristop učinkovit pri zasidranju ciljev fiskalne politike. Iz slike 21 je razvidno, da je bila zgornja meja odhodkov za sprejeti proračun 2010, ki izhaja iz novega okvira (10,4 mrd EUR), v rebalansu proračuna, sprejetem julija 2010, najprej popravljena navzdol (9,8 mrd EUR), dejansko realizirani odhodki pa so bili še nižji (9,2 mrd EUR)⁵⁰. Sprejet proračun za leto 2011 sledi podobni dinamiki: prvotna zgornja meja odhodkov je bila zaradi izpolnjevanja javnofinančnih ciljev že popravljena navzdol v skladu z gibanjem prihodkov.

Slika 25: Načrtovani in realizirani prihodki in odhodki državnega proračuna



Vir: MF (Zaključni račun proračuna RS za leto 2009, Državni proračun 2010, Rebalans državnega proračuna 2010, Realizacija državnega proračuna 2010, Državni proračun 2011, Sprememba državnega proračuna 2011), Srednjeročni javnofinančni okvir in Program Stabilnost – dopolnitev 2011.

⁵⁰ V proračunu za 2010 je zgornja meja izdatkov veljala samo za izdatke, financirane iz lastnih sredstev. Ne glede na to pa je bil popravek navzdol približno enakega obsega kot za celotne izdatke.

Z vidika transparentnosti in kredibilnosti pri postavljanju fiskalnih ciljev oziroma odgovornosti za njihovo morebitno neuresničevanje bi bilo smiselno, da Vlada poleg dolgoročnih jasno predstavi tudi srednjeročne cilje za obdobje svojega mandata. V Programu stabilnosti 2011 je srednjeročni cilj definiran in zastavljen kot strukturno izravnani saldo sektorja država. Cilj je zastavljen bolj ambiciozno kot prejšnji (strukturni primanjkljaj v višini 1% BDP, glej tudi poglavje 6.2.2), vendar naj ne bi bil dosežen v programskem obdobju (do leta 2014), temveč šele v času zaključka mandata naslednje vlade. Z vidika transparentnosti in kredibilnosti pri postavljanju fiskalnih ciljev oziroma odgovornosti za njihovo morebitno neuresničevanje bi bilo smiselno, da Vlada poleg dolgoročnih jasno predstavi tudi srednjeročne cilje in fiskalno pravilo za obdobje svojega mandata. Možnost je, da se pravno zavezujoče določi (npr. v Zakonu o javnih finančah), da mora novoizvoljena Vlada oblikovati fiskalno strategijo s cilji, ki naj bi jih uresničila v obdobju svojega mandata, skladno s svojimi širše opredeljenimi prioriteta in usmeritvami. To fiskalno strategijo bi predstavila državnemu zboru, ki bi jo potrdil in letno spremljal njeno uresničevanje, ob podpori obstoječih neodvisnih fiskalnih institucij. S tem bi bila ureditev časovnega okvirja podobna prejšnji, ki je veljala pred spremembo Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, vendar ob dodatni zavezi za vlado, da utemelji morebitno odstopanje od ciljev, začrtanih v fiskalni strategiji.

Vlada je leta 2010 ustanovila Fiskalni svet kot posvetovalno telo za neodvisno oceno javnofinančne politike in izvajanje strukturnih reform. S tem je po vzoru dobrih praks iz nekaterih držav EU, ki jih priporoča tudi OECD, oblikovala inštitucijo, katere naloga je neodvisno spremljanje izvajanja fiskalne politike in njene skladnosti z začrtanimi cilji. Naloge Fiskalnega sveta so trenutno opredeljene zelo široko⁵¹, osnutek Zakona o javnih finanč pa predvideva njihovo redefinicijo v smeri večjega poudarka oziroma osredotočanja na oceno implementacije fiskalnih politik. Za večjo formalno neodvisnost in nepristranost Fiskalnega sveta bi bilo smiselno spremeniti način njegovega oblikovanja, tako da članov fiskalnega sveta ne predlaga in imenuje vlada, temveč strokovne institucije, potrdi pa jih državni zbor, ki bi tudi sprejemal letna poročila fiskalnega sveta. S tem bi se okrepila tudi vloga državnega zbora pri nadzoru nad uresničevanjem javnofinančne politike.

⁵¹ Naloge fiskalnega sveta, opredeljene v veljavnem Zakonu o javnih finančah (Ur. list 11/2011):

1. Pripravi naknadno oceno o vzdržnosti in stabilnosti javnofinančne politike, določene v vsakoletnem proračunskem memorandumu in programu stabilnosti, ter usklajenosti s pravili Pakta stabilnosti in rasti. Ocena usklajenosti upošteva ciklične razmere v gospodarstvu in lahko temelji na neodvisni oceni Fiskalnega sveta o gospodarskih gibanjih.
2. Ocenjuje ustreznost postavljenih javnofinančnih ciljev glede na srednjeročni makrofiskalni okvir.
3. Na podlagi zaključnega računa letno ocenjuje učinkovitost porabe javnih sredstev, vključno s sredstvi proračuna Evropske unije.
4. Na podlagi zaključnega računa in sprejetih proračunov za prihodnja leta ocenjuje trendno gibanje posameznih kategorij prihodkov in odhodkov javnih finanč z vidika vpliva na vzdržnost javnih finanč.
5. Ocenjuje usklajenost vladne fiskalne politike z dolgoročno vzdržnostjo javnih finanč zaradi staranja prebivalstva.
6. Ocenjuje preglednost javnih finanč in kakovost gospodarskih napovedi, uporabljenih v postopku priprave državnega proračuna.
7. Ocenjuje učinkovitost izvajanja strukturnih politik z vidika zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih finanč, gospodarske rasti in zaposlenosti.
8. Ocenjuje politiko zadolževanja sektorja države in politiko jamstev z vidika vzdržnosti in stabilnosti javnih finanč.

8. Izzivi fiskalne politike v procesu konsolidacije javnih financ

Konsolidacija javnih financ in odprava postopka presežnega primanjkljaja v letu 2013, ki ima velike implikacije za percepcijo Slovenije in dostopnost finančnih virov za celotno gospodarstvo, bo zahtevala velik fiskalni napor, podvržena pa je tudi številnim tveganjem. Predvideni ukrepi za zmanjšanje izdatkov, ki naj bi prispevali k znižanju deleža izdatkov sektorja država za 4,9 o. t. BDP, v obrazložitvah PS 2011 večinoma niso definirani. Precejšen del ukrepov še ni sprejet, na nekaterih področjih, poleg sredstev za zaposlene še pri socialnih nadomestilih, pa so interventne oziroma varčevalne narave in ne temeljijo v zadostni meri na ukrepih z dolgoročnim učinkom, ki bi zagotovili vzdržnejše znižanje ravni izdatkov. Predvideno znižanje sredstev za zaposlene za celotni sektor država je v primerjavi s prejšnjim programom izrazitejše. V letu 2011 naj bi se ta sredstva nominalno znižala za 0,6 % (v PS 2009 0,1-odstotna rast). To naj bi bilo doseženo ne le z omejevanjem rasti plač v državnih organih kot v PS 2009, temveč tudi z omejevanjem zaposlovanja v institucionalnem sektorju država (v pripravi je interventni zakon, ki naj bi začel veljati že letos). Ohranjanje ravni sredstev za zaposlene približno na doseženi ravni je na podlagi Srednjeročnega fiskalnega okvira nato predvideno do leta 2016. Zamrznitev zaposlovanja v javnem sektorju bi po naši oceni občutno vplivalo na kakovost javnih storitev, zlasti v zdravstvu in socialnem varstvu, kjer se že zaradi demografskih gibanj povečujejo potrebe po dodatnih zaposlitvah. Zelo verjetno je tudi nadaljnje zmanjševanje sredstev za investicije ter subvencije, kar je relativno lažje izvedljivo kot krčenje odhodkov z uvajanjem sistemskih sprememb. Glede na to, da pokojninska reforma po referendumski zavrnitvi ne bo uveljavljena, pa bo v prihodnjih letih, ko začnejo naraščati izdatki za pokojnine, treba sprejeti dodatne ukrepe. Vse to bi imelo negativne učinke na konkurenčnost in gospodarsko rast ter skupaj z interventnim ukrepom omejevanja zaposlovanja tudi na dostopnost do vrste storitev javnega sektorja. Omejevanje izdatkov, ki imajo pomembno razvojno vlogo (investicije, subvencije), in odlaganje potrebnih davčnih sprememb za povečanje konkurenčnosti pa bi še zmanjšalo potencial gospodarstva za hitrejšo rast in dvig življenjskega standarda.

Dosedanja gibanja kažejo, da dinamiko fiskalne konsolidacije še vedno značilno zaznamuje dinamika gibanja prihodkov, zato je ključno, da se oblikuje in dosledno implementira kombinacija ekonomskih politik za vzdržno znižanje izdatkov. Čeprav letošnji program stabilnosti predvideva podobno kombinacijo ekonomskih politik – na nekaterih segmentih so ukrepi celo relativno bolj restriktivni, kot je bilo predvideno lani – je hkrati predvideni primanjkljaj ob koncu programskega

obdobja višji. Na upočasnitev konsolidacije v PS 2011 pomembno vplivajo spremenjene gospodarske razmere in makroekonomske predpostavke, ki so tudi narekovale predlog rebalansa državnega proračuna za leto 2011 (junij 2011). To kaže, da je ključni element konsolidacije gibanje prihodkov v odvisnosti od gospodarskih razmer, čeprav deklarativno konsolidacija temelji na omejevanju oziroma znižanju odhodkov. Ali drugače, kljub večjemu poudarku na postavljanju zgornjih omejitev za raven izdatkov v PS 2011 (glej poglavje Fiskalni okvir) dinamiko konsolidacije še vedno značilno zaznamuje dinamika gibanja prihodkov. Zato je treba oblikovati ukrepe oziroma kombinacijo ekonomskih politik, ki bi privedla do vzdržnejše konsolidacije javnih financ. Precej teh ukrepov je sicer predvidenih v dokumentih, ki jih je sprejela Vlada (Izhodna strategija 2010–2013, PS 2009, PS 2011, Konkurenčnost slovenskega gospodarstva – pregled stanja in ukrepi za izboljšanje, Zaveze za Pakt za evro), vendar se še ne izvajajo ali pa se izvajajo prepočasi in necelovito.

Del znižanja izdatkov je tako možno doseči z varčevalnimi ukrepi in racionalizacijo, vendar ne z linearnim krčenjem, temveč z oblikovanjem sistema, ki bo omogočil večjo fleksibilnost pri plačah in zaposlovanju, dosledno uresničevanje ukrepov za izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja in racionalizacijo poslovanja. Zlasti na področju zaposlovanja in plačne politike je treba oblikovati sistem, ki bo omogočil večjo fleksibilnost nagrajevanja in olajšal racionalizacijo števila zaposlenih zaradi poslovnih razlogov (možnost odpuščanja). S tem bi bilo možno v večji meri upoštevati dejanske potrebe in zasledovati doseganje čim večje učinkovitosti. Tudi pri materialnih stroških bi bilo možno doseči prihranke z natančnim pregledom dosedanje porabe in oceno možnosti za racionalnejšo porabo posameznih proračunskih porabnikov. S tem bi se izognili linearnemu zmanjševanju, ki zaradi različnih izhodiščnih položajev porabnikov lahko ogrozi izvajanje njihove osnovne dejavnosti. Podatki namreč kažejo, da so med posameznimi proračunskimi porabniki velike razlike v obsegu porabljenih proračunskih sredstev za izdatke za blago in storitve na zaposlenega, česar ni možno vedno upravičiti z naravo dejavnosti ali obsegom fiksnih stroškov, ki so pri manjših proračunskih porabnikih relativno višji (na zaposlenega). Precejšnje prihranke bi bilo možno doseči tudi z učinkovitejšo ureditvijo javnih naročil, prek katerih gre okoli 10 % BDP. Vendar samo na teh področjih ni dovolj prostora za trajnejšo konsolidacijo javnih financ.

Širše in konsistentne rešitve za znižanje deleža izdatkov v BDP so prestrukturiranje izdatkov z ukrepi za povečanje učinkovitosti in strukturne reforme, usmerjene v krepitve vloge razvojnih izdatkov za spodbujanje konkurenčnosti in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Prestrukturiranja izdatkov in povečanje učinkovitosti javne porabe pri razvojnih izdatkih bi prispevalo k hitrejši konsolidaciji, pozitivno pa bi vplivalo tudi na

konkurenčnost. K temu bi se lahko približali z doslednim izvajanjem priprave programske usmerjenega proračuna in izločanjem premalo učinkovitih programov. Rezerve so v izdatkih za kmetijstvo (ki so v strukturi nadpovprečno visoki) in izvajanje železniške dejavnosti ter državnih pomočeh podjetjem v težavah in starim industrijam. Večjo konkurenčnost pa bi omogočila učinkovita poraba izdatkov na področju raziskav in razvoja ter izobraževanja⁵², prilagoditve na področju upravljanja javnih institucij in javne uprave ter ukrepi v smeri večjega pospeševanja malega podjetništva. Pri financiranju javnih investicij, ki so pomembne z vidika gospodarske aktivnosti, bo treba tudi dejansko izpeljati prehod na prioritarno financiranje z EU sredstvi, ki ga predvideva PS 2011, ter razmisliti o krepitvi zasebno-javnega partnerstva. Predvsem na področju zagotavljanja individualnih javnih dobrin (izobraževanje, zdravstvo, socialno varstvo, kultura, šport) je smiselno, da se del bremen države prenese tudi v zasebni sektor z vzporednim pospeševanjem razvoja storitev dolgotrajne oskrbe, ki jih je v Sloveniji glede na sedanje in bodoče potrebe prebivalstva premalo. Ob vsem tem je treba upoštevati, da bo ključni srednje- in dolgoročni dejavnik, ki bo determiniral stanje javnih financ, spremenjena demografska struktura prebivalstva. Glede na to bo trajnejšo konsolidacijo javnih financ in s tem omejevanje potrebe po zadolževanju mogoče doseči le ob sočasnem izvajanju strukturnih prilagoditev na področju socialne varnosti. Pokojninska reforma je nujna za upočasnitev rasti izdatkov za pokojnine in daljše ostajanje v aktivnosti. Dodatno bosta pritisk na rast javnofinančnih izdatkov omilili zdravstvena reforma in reforma sistema dolgotrajne oskrbe. Večina teh ukrepov je predvidena v omenjenih vladnih dokumentih, zato je ključno, da se pravočasno ter celovito implementirajo.

Na področju prihodkov so možnosti za povečevanje davčnih obremenitev omejene⁵³, smiselno je zvišanje nekaterih posrednih davkov in širjenja davčne osnove. Morebitno poviševanje davčnih stopenj pri davkih na delo in kapital bi imelo negativen vpliv na gospodarsko aktivnost in konkurenčnost, kar bi zlasti v času še vedno počasnega in negotovega okrevanja gospodarstva delovalo zaviralno. Usmeritev davčne politike na teh področjih mora biti predvsem izboljšanje davčne kapacitete za ohranjanje davčnih stopenj in širjenje davčne osnove, ki bi odpravile sedanje distorzije (študentsko delo). Pomembna je tudi uveljavitev ukrepov za poenostavitev postopkov davčnih obveznosti, ki bi spodbudili registriranje dejavnosti in s tem zmanjšali obseg sive ekonomije, in izboljšanje informacijskega sistema, ki bi omogočil enotne evidence in boljši nadzor. Pri sistemu socialnih prispevkov bi bilo treba poiskati rešitve predvsem v razširitvi osnove za plačevanje prispevkov tudi na druge prejemke iz dela, kar je bilo v prejšnjem PS sicer predvideno, v aktualnem PS pa politika do prispevkov za socialno varnost ni konkretno

opredeljena. Pri obdavčitvi potrošnje so ob naraščajočih inflacijskih pritiskih možnosti prav tako omejene, smiselno je poviševanje trošarinskih dajatev pri tistih izdelkih, kjer je elastičnost povpraševanja relativno nizka (alkohol, tobak). Mednarodne primerjave kažejo, da je možen dodaten vir prihodkov nepremičninski davek, njegova uvedba pa je potrebna predvsem za izboljšanje delovanja nepremičninskega trga. Podobno je z vidika trajnostnega razvoja možno nadaljnje, čeprav omejeno povišanje davčnih stopenj in/ali davčne osnove pri okoljskih davkih, ki bi preko cenovnih signalov privedlo tudi do zmanjšanja pritiskov na okolje.

Trendno znižanje dolga države je med najpomembnejšimi izzivi fiskalne in drugih ekonomskih politik v prihodnjih letih. Med dejavniki, ki vplivajo na raven dolga in na katere je možno vplivati z ukrepi ekonomskih politik, je predvsem kredibilno izvajanje začrtanega programa fiskalne konsolidacije. Pri tem je ključnega pomena izvajanje strukturnih reform za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, saj se bodo že v tem desetletju, skladno s pričakovanimi demografskimi trendi, povečali pritiski na izdatke, povezane s staranjem prebivalstva. Poleg tega bodo na rast dolga vplivalo tudi verjetno povišanje obrestnih mer, zaradi dolžniških težav nekaterih držav evrskega območja pa obstaja tudi verjetnost povišanja donosnosti zaradi učinka prelivanja v celotnem območju. Oboje bo vplivalo na višjo ceno zadolževanja Slovenije v prihodnjih letih. Če pa bi prišlo zaradi prepočasne konsolidacije oziroma nezaupanja finančnih trgov v zavezanost Slovenije pri izvajanju ukrepov za njeno izvedbo do znižanja bonitetne ocene, bi to še otežilo zagotavljanje sredstev za financiranje primanjkljaja in refinanciranje dolžniških obveznosti. Dražje zadolževanje bi vplivalo tudi na poslabšanje kakovosti javnih financ, saj bi naraščajoči izdatki za obresti v procesu konsolidacije privedli do izrinjanja fleksibilnejših izdatkov, kar lahko oslabi razvojno vlogo javnih financ. Nezaustojno ukrepanje na področju konsolidacije javnih financ, ki bi vodilo do poslabšanja percepcije Slovenije na mednarodnih finančnih trgih, bi omejilo dostop do finančnih virov ne le za državni, temveč tudi za zasebni sektor, to pa bi vplivalo na zmanjšanje konkurenčnosti in potenciala za nadaljnji gospodarski razvoj. Zato je ohranjanje sedanje bonitetne ocene ključnega pomena.

Za omejevanje rasti dolga države je vzdržna konsolidacija javnih finančnih ključnega pomena, pozitiven pa bi bil lahko tudi vpliv boljšega upravljanja njenega premoženja in prodaje lastniških deležev države. Ocenjujemo⁵⁴, da lahko država preko lastniških deležev v podjetjih prispeva k stabilnejšim javnim financam predvsem z boljšim upravljanjem, ki bi tem podjetjem omogočilo razvoj in dokapitalizacijo ter s tem večje letne dohodke, ki jih to premoženje prinaša. Predpogoj za to je, da odpre lastništvo podjetij in omogoči njihovo

⁵² Glej tudi Poročilo o razvoju 2011, UMAR.

⁵³ Več o možnostih za povišanje davkov v Ekonomskih izzivih 2010.

⁵⁴ Glej Ekonomski izzivi 2010, poglavje 8.

dokapitalizacijo, kar pa se v zadnjem letu še ni zgodilo. Umik države iz neposrednega in posrednega lastništva podjetij in finančnih institucij se je v letu 2010 popolnoma zaustavil, deloma se je celo obrnil v nasprotno smer. Prvi in najpomembnejši razlog je, da Vlada nima strategije in jasne politike državnega lastništva v podjetjih in finančnih institucijah, zato ohranja in nekje celo povečuje (NLB) lastniške vloge države v gospodarstvu. Drugi razlog je institucionalna praznina na tem področju, do katere je prišlo z odločitvijo o ustanovitvi Agencije za upravljanje kapitalskih naložb RS, ki še ne deluje učinkovito (glej Poročilo o razvoju 2011). Možnosti za zmanjševanje javnega dolga s prodajo lastniških deležev države so tako omejene, po naši oceni tudi v primeru, da se omenjene slabosti odpravijo. Med podjetji, kjer ima država lastniške deleže, je precej podjetij, ki opravljajo javno gospodarsko službo in njihove privatizacije zato ni pričakovati, poleg tega pa so med temi podjetji tudi takšna, kjer ni možno pričakovati interesa investitorjev ali pa so že v fazi likvidacije. Med podjetji, ki so v neposredni lasti Republike Slovenije, pa je tudi precej takšnih, kjer bo težko doseči politično soglasje o tem, kolikšne deleže prodajati. Cilj iz lzhodne strategije o znižanju javnega dolga prek prodaje državnega premoženja za 2 o. t. BDP je tako sicer realen, vendar pa politično in ekonomsko ne nujno tudi lahko dosegljiv cilj.

Literatura

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

Alesina, A., Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustments. Pridobljeno na: www.economics.harvard.edu/.../ardagna/.../Economic_Policy_1998_b.pdf

Alesina, A., Perotti, R. (1996). Fiscal Adjustments in OECD Countries - Composition and Macroeconomic Effects. IMF Working Papers 96/70. Washington D. C.: International Monetary Fund.

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

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

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

Devries, P., Guajardo, J., Leigh, D., Pescatori, A. (2011). A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation. IMF Working Papers 11/128. Washington, IMF.

EC Economic Forecast, Spring 2011 (2011). Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/.../2011/.../ee-2011-1_en.pdf

Economic Survey of Slovenia 2011 (2011). Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development

Ekonomski izzivi 2010 (2010). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Evropski svet 24. in 25. marec 2011 – Sklepi (2011). Pridobljeno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/120312.pdf

European Commission, DG Ecfm, AMECO Database

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

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

Financial stability review 2010 (2010). Frankfurt: ECB

Fiscal Monitor 2011 (2011). Washington D. C.: International Monetary Fund. Pridobljeno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/01/fmindex.htm>

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

Global Financial Stability Report 2011 (2011). World Economic and Financial Surveys. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Letno poročilo ECB 2010 (2011). Frankfurt: European Central Bank

McDermott J., Wescott, R. (1996). An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments. IMF Staff papers, 43 (4), 723-753.

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

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

Nacionalni reformni program 2011 2012 (2011). Ljubljana: Vlada RS.

Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011 (2011). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (2011). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Poročilo o razvoju 2011 (2011). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009 (2010). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

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

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

Program stabilnosti 2008 (2008). Ljubljana: Vlada RS.

Program stabilnosti 2007 (2007). Ljubljana: Vlada RS.

Public finance in EMU 2010 (2010). Brussels: European Commission.

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

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

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

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

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

Sprejeti proračun RS za leto 2011. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS. Pridobljeno na <http://www.mf.gov.si>.

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

Srednjeročni javnofinančni okvir (2011). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

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

Zaključni račun proračuna RS za leto 2009. Pridobljeno na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/zakljucni_racun/.

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

Povzetek

Gospodarska kriza je pričakovano vplivala na trg dela v EU in Sloveniji tudi v letu 2010, v krizi pa so bile najbolj prizadete skupine mladi in nizko izobraženi, glede na spol pa moški. Zaradi dalj časa trajajočega vpliva krize na trg dela se je stopnja brezposelnosti v letu 2010 še povečala v večini držav EU, nadaljevalo pa se je tudi zmanjševanje stopnje delovne aktivnosti. Stopnja delovne aktivnosti starostne skupine 15–64 let je v Sloveniji kljub zmanjšanju v letih 2009 in 2010 še vedno nad povprečjem EU, pri starejših pa je kljub povečanju ena najnižjih v EU. Čeprav se je stopnja brezposelnosti v Sloveniji povečala bolj kot v povprečju EU, ostaja pod povprečjem EU (leta 2010 je v Sloveniji znašala 7,3 %, v povprečju EU 9,6 %). V obdobju 2008–2010 se je v Sloveniji na trgu dela podobno kot v EU najbolj poslabšal položaj moškimi, nizko izobraženim in mladim. Poslabšanje položaja moških in nizko izobraženih je v veliki meri povezano z velikim padcem aktivnosti v gradbeništvu. Kriza je podobno kot v drugih državah tudi pri nas močno poslabšala zaposlitvene možnosti mladih, kar se kaže v povečani stopnji brezposelnosti mladih v starostni skupini 15–24 let na 14,7 % v letu 2010 (4,3 o. t. več kot leta 2008). Vse izpostavljene skupine so bile v krizi bolj prizadete tudi v drugih državah EU. Zaradi povečanih strukturnih problemov in pričakovanega odloga vpliva gospodarskega cikla na trg dela ne pričakujemo, da bi se razmere na trgu dela v kratkem bistveno izboljšale.

V Sloveniji so se v letu 2010 na trgu dela povečevali strukturni problemi. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je v letu 2010 močno povečala (precej bolj kot v povprečju EU), glede na leto 2009 pa se je skoraj podvojila. V letu 2010 je v Sloveniji znašala 3,2 %, v povprečju EU pa 3,8 %. V obdobju krize se je povečala tudi naravna stopnja brezposelnosti. Naraščanje stopnje dolgotrajne in naravne brezposelnosti kaže na povečanje strukturnega značaja brezposelnosti in s tem povečanje možnosti za pojav trdovratno visoke brezposelnosti. V drugi polovici leta se je močno povečalo število starejših in nizko izobraženih brezposelnih, ki imajo skromne zaposlitvene možnosti.

V letu 2010 se je v Sloveniji povečala razširjenost začasnih in delnih zaposlitev, problem segmentacije pa se je ohranil. Zaradi počasnega okrevanja gospodarske aktivnosti in rigidne delovnopravne zakonodaje se je, po padcu v letu 2009, v letu 2010 ponovno povečal delež začasnih zaposlitev, in sicer približno na raven leta 2008. Začasne zaposlitve so v Sloveniji bolj razširjene kot v povprečju EU, močno od povprečja pa odstopa razširjenost teh zaposlitev med mladimi. Razširjenost delnih zaposlitev v Sloveniji zaostaja za povprečjem EU, vendar to ne velja za mlade. Na veliko razširjenost delnih in začasnih zaposlitev med mladimi (velika starostna segmentacija) v Sloveniji močno vpliva študentsko delo, ki bi ga bilo kljub zavrnitvi Zakona o malem delu na referendumu treba drugače urediti. Za zmanjšanje segmentacije trga dela pa bi bilo treba zmanjšati tudi veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas.

Rast plač v zasebnem sektorju je bila v obdobju 2008–2010 delno pod vplivom sprememb v strukturi zaposlenih in dviga minimalne plače, delno pa se je prilagajala spremenjenim gospodarskim razmeram. Večina dejavnosti zasebnega sektorja je v letu 2009, ki ga je zaznamoval padec bruto domačega proizvoda za 8,1 %, plače prilagodila z zmanjšanjem izplačil za nadure in izrednih izplačil, s čimer se je rast plač v zasebnem sektorju močno upočasnila. V letu 2010 se je ob skromni gospodarski aktivnosti rast plač močno povečala, kar lahko v precejšnji meri pripišemo vplivu dviga minimalne plače in tehničnemu vplivu zaradi sprememb v strukturi zaposlenih (veliko odpuščanje zaposlenih z nizko izobrazbo in nizkimi plačami). Kljub možnosti postopnega prehoda na novo višino minimalne plače je polni znesek, ki ga je določil v lanskem letu sprejeti novi zakon o minimalni plači, v prvem četrtletju letos prejemale že 80 % prejemnikov minimalne plače, razmerje minimalne plače glede na povprečno bruto plačo zasebnega sektorja pa se je s 44,2 % v letu 2009 povečalo na 50,6 % v prvem četrtletju 2011. Dvig minimalne plače je povečal uravnilovko v spodnjem delu plačne lestvice in prispeval k poslabšanju stroškovne konkurenčnosti, saj so se realni stroški dela na enoto proizvoda v letu 2010 zmanjšali precej manj kot v EU. Če izločimo navedene vplive na rast plač, so se torej plače delno prilagajale spremenjenim gospodarskim razmeram, z izjemo nekaterih dejavnosti (v katerih je precejšen delež podjetij v pretežno državni lasti). V slednjih so bila zlasti izredna izplačila kljub gospodarski krizi visoka in nesorazmerna s poslovnimi rezultati. Vzpostavitev učinkovitejših mehanizmov, ki bodo zagotavljali skladnost izplačil plač in nagrad s poslovnimi rezultati tudi v teh podjetjih, je eden izmed izzivov politike plač.

Začetek krize je sovpadel z začetkom uvajanja novega sistema plač v javnem sektorju, do prvega ukrepanja, ki je omejilo rast plač v javnem sektorju, pa je prišlo v februarju 2009. V okviru začetka uvajanja novega plačnega sistema v javnem sektorju, ki je sovpadel z začetkom krize, sta bili v avgustu 2008 in januarju 2009 izplačani prvi dve četrtini sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij. Zaradi sprejetja dogovora o ukrepih na področju plač v javnem sektorju zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer (februar 2009) je bila rast plač v javnem sektorju v letu 2009 že nižja kot v letu 2008, v letu 2010 pa so plače v javnem sektorju stagnirale. Makroekonomske razmere od

leta 2009 dalje ne omogočajo dokončanja reforme plačnega sistema v javnem sektorju, tako da sta za dokončno odpravo plačnih nesorazmerij v javnem sektorju ostali še dve nerealizirani četrtini. Ukrepi za omejitev gibanja plač v javnem sektorju so bili sprejeti zaradi nujnosti javnofinančne konsolidacije, vendar je za njihovo učinkovitost poleg gibanja povprečne bruto plače na zaposlenega pomembno tudi gibanje števila zaposlenih, ki pa je v letih 2009 in 2010 v javnem sektorju še naraščalo. Zgolj zamrznitev elementov v sistemu plač javnega sektorja zato ne more omogočiti dolgoročne zdržnosti izdatkov za plače javnega sektorja v okviru javnofinančne konsolidacije in tudi ne more biti edini ukrep za dolgoročno obvladovanje izdatkov za plače. Izziv ekonomske politike je zato skupaj s sindikati najti rešitve, ki ne bodo pomenile vsakoletnega zamrzovanja plač in odlaganja izplačil četrtin, ampak stabilnejši dogovor o plačni politiki v obdobju finančne konsolidacije.

Vlada se je na slabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji v letih 2009 in 2010 odzvala z dvema intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest, okrepljeno aktivno politiko zaposlovanja in spremembami v regulaciji trga dela. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki je spodbujal skrajšanje delovnega časa namesto odpuščanja. Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki je urejal delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. Ocenjujemo, da sta zakona na eni strani prispevala k blažitvi posledic krize (ublažila porast brezposelnosti) in spodbujala notranjo fleksibilnost v podjetjih, na drugi strani pa verjetno upočasnila proces prestrukturiranja podjetij. Zaradi povečevanja števila vključenih v programe APZ in izdatkov za njihovo izvajanje se povečuje potreba po neodvisni evalvaciji učinkov teh ukrepov. Država se je na krizo odzvala s povečanjem vključenosti brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja, vendar so bili v letih 2009 in 2010 vanje podpovprečno vključeni starejši in nizko izobraženi. Vse potrebnejša je neodvisna evalvacija učinkov ukrepov aktivne politike zaposlovanja, saj je vanje vključenih vedno večje število brezposelnih. Zaradi naraščajočih strukturnih problemov bi bilo treba nadaljevati z okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja, ki bi morali biti bolj ciljno usmerjeni na težje zaposljive in prilagojeni novi strukturi brezposelnih. S tega vidika bi bilo treba ob naraščanju števila starejših brezposelnih okrepiti javna dela, ki so se letos prepolovila. Slovenska izhodna strategija 2010–2013, ki jo je sprejela Vlada, med drugim predvideva krepitev elementov varne prožnosti in številne spremembe v regulaciji trga dela (sprejem Zakona o urejanju trga dela, Zakona o malem delu in Zakona o štipendiranju ter spremembe Zakona o delovnih razmerjih).

V reformah trga dela se je treba osredotočiti na rešitev ključnih problemov in zagotoviti med seboj usklajeno delovanje posameznih politik. Ključna izziva politike trga dela sta problem močne segmentacije trga dela, ki je ne bo mogoče zmanjšati brez konsenza o spremembah v regulaciji trga dela, in oblikovanje sklopa ukrepov za povečanje delovne aktivnosti. Programe APZ bo treba prilagoditi novi strukturi brezposelnih. Po padcu pokojninske reforme pa bo za povečanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ treba čim prej sprejeti strategijo za aktivno staranje, ki bi lahko povečala izredno nizko stopnjo delovne aktivnosti starejših. Za izboljšanje razmer na trgu dela politika in reforme trga dela niso zadostne, ampak bo treba v obdobju fiskalne konsolidacije zagotoviti večjo skladnost delovanja različnih politik. V tem okviru bi morali oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k ustvarjanju novih delovnih mest. Brez boljše regulacije trga dela in aktivne vloge države obstaja nevarnost pojava dalj časa trajajoče skromne gospodarske rasti brez rasti zaposlenosti (job-less growth).

Po referendumski zavrnitvi velikega dela sprememb regulacije trga dela bi bilo treba doseči zadostno soglasje o konceptu celovitih reform trga dela in njihovem nadaljevanju. Velik del predvidenih zakonskih sprememb na trgu dela je bil pripravljen in sprejet že v prvem letu izvajanja izhodne strategije. Vendar so bili kar trije od sprejetih zakonov (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o malem delu in Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno) izpostavljeni referendumski presoji in nato zavrnjeni, kar kaže, da ni zadostnega soglasja o vsebini in nujnosti reform trga dela. Do sedaj uveljavljene reforme so sicer delovale v smeri varne prožnosti, vendar je bil zanemarjen del, ki bi povečeval fleksibilnost. Za paketno sprejemanje sprememb Zakona o delovnih razmerjih, ki naj bi v prvi fazi zajemale spremembe, s katerimi bi z vidika pravic in obveznosti približali vrste zaposlitvenih razmerij (torej tudi pogojev, ki se nanašajo na odpovedne roke in odpravnine ob prenehanju pogodbe), sta bili zamujeni vsaj dve priložnosti. V nadaljevanju bi bilo treba (tudi zaradi referendumске zavrnitve drugih sprememb na trgu dela) doseči strokovni, politični in socialno-partnerski konsenz o nadaljevanju reform na tem področju, saj izolirane, delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela. Oblikovanje takšnega konsenza zagotovo predstavlja izziv za celotno družbo.

Uvod

Gospodarska kriza je kljub številnim dodatnim ukrepom poslabšala razmere na trgu dela, ki jih ne bo mogoče v kratkem času izboljšati. Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je vplival na zmanjšanje zaposlenosti in povečanje brezposelnosti v letih 2009 in 2010 v večini držav EU. Analiza dinamike plač v krizi v EU je pokazala, da je do prilagajanja prišlo, vendar ne v zadostni meri, da ne bi prišlo do povečanja stroškov dela na enoto proizvodnje (Arpaia, A: in Curci, N., 2009).¹ Čeprav gospodarstva že okrevajo po krizi, bo odpravljanje posledic krize na trgu dela dolgotrajen proces (OECD, 2010). Večina držav EU je v letih 2009 in 2010 okrepila izvajanje ukrepov politike trga dela in zanjo namenila tudi več sredstev. Številne države so sprejele dodatne: (i) ukrepe za spodbujanje dela s skrajšanim delovnim časom, ki ga je v različnih oblikah v EU uporabilo 23 držav, (ii) ukrepe za izboljšanje zaposlovanja in usposabljanja brezposelnih, (iii) ukrepe za okrepitev aktivacije brezposelnih in (iv) ukrepe za podporo kupne moči z dohodkovno podporo za brezposelne in prejemnike nizkih plač (Carone in drugi 2009). Sprejeti številni ukrepi za blažitev posledic krize v EU so pripeljali do manjšega padca zaposlenosti v EU kot v ZDA. Tudi Slovenija je sprejela dva intervencijska zakona za ohranjanje delovnih mest in okrepila izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

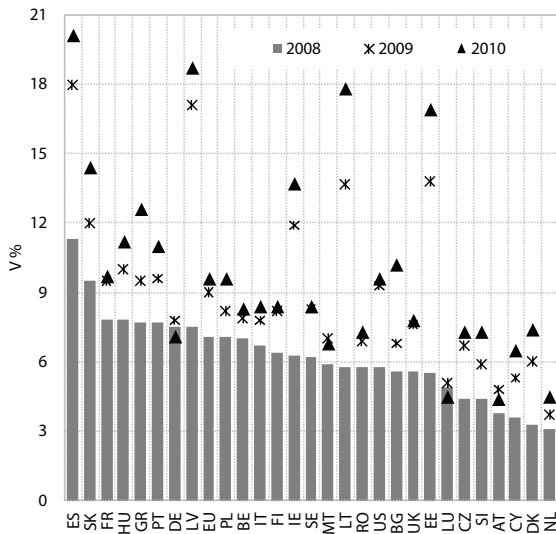
V prispevku prikazujemo analizo gibanj na trgu dela v času gospodarske krize in odziv države s politiko trga dela v Sloveniji. Analiza je predstavljena v treh poglavjih. V prvem poglavju prikazujemo vpliv gospodarske krize in protikrizne ukrepe politike trga dela v EU. V drugem poglavju podrobno prikazujemo gibanja na trgu dela v Sloveniji v času gospodarske krize ter izpostavimo ključna vprašanja politike plač v javnem sektorju in izzive na trgu dela. V tretjem poglavju podrobneje prikažemo in analiziramo protikrizno ukrepanje na trgu dela v Sloveniji. Pri tem najprej prikažemo odziv aktivne politike zaposlovanja, katere izvajanje je bilo v letih 2009 in 2010 okrepljeno, in delovanje pasivnih ukrepov politike trga dela. Analiziramo tudi obseg izvajanja sprejetih intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. Predstavljamo še nekatere ostale ukrepe in spremembe v regulaciji, ki lahko pomembno vplivajo na stanje na trgu dela in na njegovo delovanje. V sklepnem, četrtem poglavju pa skušamo izpostaviti ključne izzive in probleme trga dela v Sloveniji. V analizi so bili uporabljeni statistični podatki, ki so bili objavljeni do 31. 5. 2011.

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

1. Gospodarska kriza in vpliv na trg dela v EU

Mednarodna gospodarska kriza se je z zamikom odrazila na trgu dela, kjer so se tudi v letu 2010 razmere še zaostriale. Trg dela v EU je na gospodarsko krizo v letu 2009 odreagiriral s procesom zmanjševanja zaposlenosti, ki pa se z letom 2009 ni zaključil. V letu 2009 je bilo v EU izgubljenih okoli 4 milijone delovnih mest, v letu 2010 pa še dodatno okoli 1,3 milijona delovnih mest. Stopnja delovne aktivnosti se je v letu 2010 znižala za 0,4 o. t. (glede na leto 2008 za 1,7 o. t.) in je v povprečju leta znašala 64,2 %. Zaradi dalj časa trajajočega vpliva krize na trg dela in počasnega gospodarskega okrevanja se je brezposelnost v večini držav povečala tudi v letu 2010, in sicer za 0,7 o. t. na 9,6 % (oz. za 2,6 o. t. glede na 2008). Veliko povečanje brezposelnosti v letu 2010 je bilo zlasti značilno za države, ki jih je dolžniška kriza najbolj prizadela (Grčija, Irska), ter države, kjer so zaradi krize razmere na trgu še vedno močno zaostrene (Španija, Bolgarija, baltske države). V Španiji je tako stopnja brezposelnosti v času krize poskočila za 12 o. t. na več kot 20 %, kar je bilo predvsem posledica strukturnih neravnovesij in velikih problemov v gradbeništvu. Nasprotno pa je bilo v Nemčiji, Avstriji in Luksemburgu v letu 2010 že zabeleženo zmanjšanje stopnje brezposelnosti. Ključnega pomena za izboljševanje razmer na trgu dela v Nemčiji so bile poleg t. i. na delovna mesta osredotočene strategije (job-centered strategy) tudi strukturne reforme na trgu dela², ki so bile izpeljane v zadnjem desetletju.

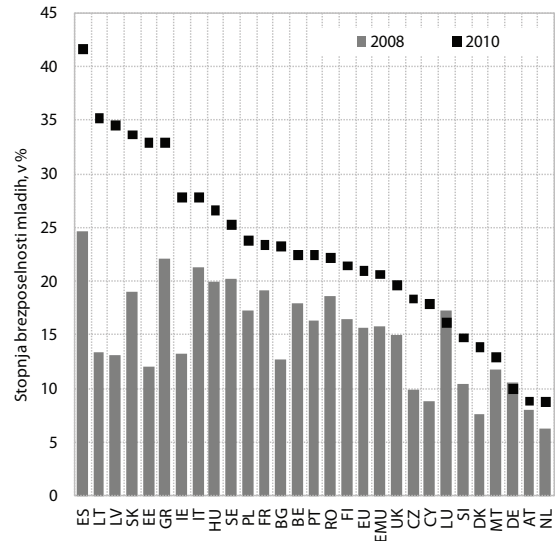
Slika 1: Stopnje brezposelnosti v EU 2008–2010



Vir: Eurostat.

V obdobju 2008–2010 se je na trgu dela v EU bolj poslabšal položaj moških kot žensk, močno pa so se zmanjšale zaposlitvene možnosti mladih. Potem ko se je v obdobju 2005–2008 stopnja delovne aktivnosti (15–64 let) povečala za 1,9 o. t. (na 65,9 % v letu 2008)³, se je v letih 2009 in 2010 zaradi krize znižala za 1,7 o. t. in znašala 64,2 %. Znižala se je predvsem stopnja delovne aktivnosti moških, ki je bila leta 2010 za 2,7 o. t. nižja kot leta 2008, stopnja delovne aktivnosti žensk pa je bila leta 2010 (58,2 %) za 0,9 o. t. nižja kot leta 2008. V letu 2010 sta se stopnji brezposelnosti moških in žensk na ravni povprečja EU skoraj izenačili (9,6 %), a je bila stopnja za moške za 3 o. t., za ženske pa za 2,1 o. t. višja kot leta 2008. Poslabšanje položaja moških na trgu dela je bilo v letu 2010 bistveno manjše kot v letu 2009, saj je bil padec aktivnosti gradbeništvu v letu 2009 večji kot v letu 2010. Slednje je vplivalo tudi na velik padec delovne aktivnosti nizko izobraženih. Kriza je še dodatno poslabšala zaposlitvene možnosti mladih (Slika 2), zato se je stopnja brezposelnosti mladih močno povečala. V Španiji se je brezposelnost mladih med letoma 2008 in 2010 skoraj podvojila in dosegla 41,6 %, kar je povezano z velikim deležem mladih moških, ki so bili zaposleni v gradbeništvu.

Slika 2: Stopnje brezposelnosti mladih (starostna skupina 15–24 let) v letih 2008 in 2010



Vir: Eurostat.

² V letu 2003 je nemška vlada sprejela ambiciozen načrt reform, t. i. Agendo 2010, ki je vključevala tudi številne reforme na trgu dela. Izpeljanih je bilo več sklopov reform (Hartz I-IV), ki so vključevale spremembe od reorganizacije zavodov za zaposlovanje, uvedbe mini/midi jobs do združitve denarne pomoči za primer brezposelnosti in socialnega varsta. Reforme so med drugim vključevale tudi znižanje davkov (npr. dohodnina) in znižanje nadomestil za brezposelnost. Kratkoročno so reforme pripeljale do povečanja brezposelnosti, dolgoročno pa so izboljšale delovanje trga dela.

³ Stopnja delovne aktivnosti moških se je v obdobju 2005–2008 povečala za 1,4 o. t. (na 72,8 % v letu 2008), žensk pa za 2,5 o. t. (na 59,1 % v letu 2008).

Večji padec zaposlenosti v EU so močno omilili sprejeti ukrepi na trgu dela za blažitev posledic krize, ki so se večinoma iztekli v letu 2010. Čeprav je kriza močno zaznamovala gibanja na trgu dela v EU, je bil padec zaposlenosti manjši kot v ZDA predvsem zaradi obsežnih ukrepov. Ukrepi na trgu dela, ki so jih dodatno sprejele države EU, so v letu 2009 znašali približno 0,7 % BDP EU, v letu 2010 pa se je njihova vrednost še rahlo povečala. Velik del začasnih ukrepov⁴ je bil namenjen spodbujanju kupne moči prebivalstva (npr. začasno povečanje nadomestil za brezposelnost) in okrepljene aktivne politike zaposlovanja, zelo se je uveljavilo tudi podpiranje skrajševanja delovnega časa. Posledice gospodarske krize na trgu dela bodo prisotne dalj časa, za izboljšanje razmer in predvsem dolgoročno rešitev problemov je treba sprejeti tudi določene strukturne reforme.

V krizi se je močno uveljavil ukrep subvencioniranja krajšega delovnega časa, ki ga je v krizi uporabilo kar 23 držav EU. Ukrep je v veliki meri povečal notranjo prožnost in hkrati omogočil, da so podjetja tudi v času krize zadržale delovno silo. Pogosto so države spodbujale in v nekaterih primerih subvencionirale tudi dodatna usposabljanja za delavce s skrajšanim delovnim časom. V Nemčiji so bili v ukrep vključeni 3 % delovne sile v letu 2009, kar je omogočilo relativno hiter odziv gospodarstva na povečano tuje povpraševanje v letu 2010. Drugi ukrepi, ki so jih sprejemale države, so vključevali povečanje dostopnosti do nadomestil za brezposelnost in začasna nadomestila plač (oz. začasne oprostitve do dela prispevkov podjetij), kar je še posebej učinkovito v času okrevanja aktivnosti. Ob tem mednarodne institucije opozarjajo predvsem na ciljanost in kratkoročnost teh ukrepov, saj bi v nasprotnem primeru lahko dolgoročno povzročili velika nesorazmerja na posameznih trgih dela, predvsem zaradi prepočasnega in nezadostnega prestrukturiranja podjetij. K reševanju razmer na trgu dela so pripomogle tudi aktivne politike zaposlovanja. Programi izobraževanja in usposabljanja brezposelnih, programi za spodbujanje zaposlovanja in ustvarjanje delovnih mest in programi pomoči, ki so jih številne države v kriznih letih razširile, se bodo nadaljevali tudi letos. Pri nadaljevanju programov aktivne politike zaposlovanja pa v letošnjem letu igra pomembno vlogo napovedano varčevanje držav in javnofinančne omejitve, ki bi lahko v veliki meri tudi omejile razpoložljiva sredstva za te namene.

Razmere na trgu dela v EU se v letu 2011 ne bodo bistveno izboljšale. Stopnja brezposelnosti v EU se je v prvih mesecih leta 2011 ohranila okoli 9,5 %. Zaradi nakopičenih strukturnih problemov na trgu dela ni možno pričakovati hitrega in večjega izboljšanja na kratek rok. Okrevanja gospodarstva bo na trg dela vplivalo z zamikom, ki je lahko daljši kot običajno zaradi skrajševanja delovnega časa. Ker se stanje in problemi na trgu dela med državami razlikujejo, bo okrevanje tudi na trgu dela po posameznih regijah in državah zelo neenakomerno in tudi relativno počasno. Po pomladanskih napovedih Evropske komisije se stopnja brezposelnosti letos in v prihodnjem letu ne bo spustila pod 9 %. Po dveh letih padanja se tudi pričakuje, da bo stopnja rasti zaposlenosti v povprečju EU zopet rahlo pozitivna.

⁴ Po podatkih Evropske komisije (Employment in Europe 2010) so ukrepi za spodbujanje kupne moči v letih 2009 in 2010 znašali približno 0,5 % BDP. Drugi začasni ukrepi na trgu dela so v letu 2009 znašali 0,2 % BDP, v letu 2010 pa so se rahlo zvišali na 0,3 % BDP.

2. Gibanja na trgu dela v Sloveniji

2.1. Delovna aktivnost

V letih 2009 in 2010 se je pod vplivom gospodarske krize zmanjšala delovna aktivnost v Sloveniji. Padeč gospodarske aktivnosti v letu 2009 (za 8,1 %, merjeno z bruto domačim proizvodom) je povzročil zmanjševanje števila delovno aktivnih v letih. Za prikaz gibanj delovne aktivnosti smo uporabili podatke o številu delovno aktivnih po statističnem registru in stopnjo delovne aktivnosti, ki je mednarodno primerljiv podatek, ki izhaja iz ankete o delovni sili.

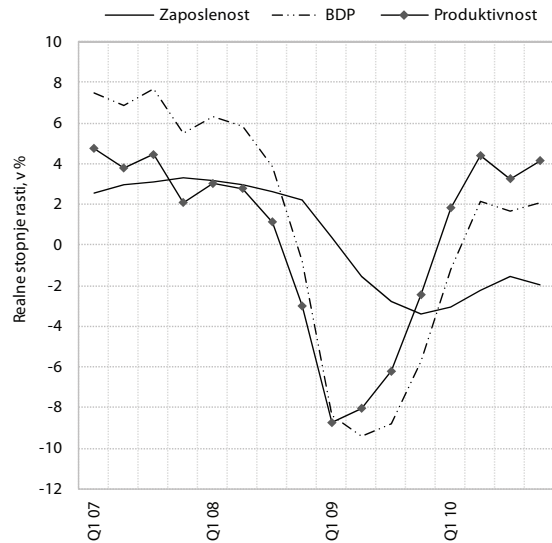
2.1.1. Število delovno aktivnih

Upadanje števila delovno aktivnih⁵, ki se je začelo v zadnjem četrtletju 2008, se je nadaljevalo tudi v letu 2010. Tako kot v letu 2009 se je tudi v letu 2010 število delovno aktivnih po statističnem registru v povprečju zmanjšalo za okoli 19.000 ali 2,3 %. Zmanjšalo se je predvsem v poletnih mesecih, še bolj pa ob koncu leta 2010. Samo decembra se je zmanjšalo za 14.453 ali 1,8 %. V prvem četrtletju 2011 se je zmanjševanje zaposlenosti sezonsko ustavilo, desezonirani podatki pa kažejo umiritev. Povprečno število delovno aktivnih po statističnem registru v prvem četrtletju 2011 v primerjavi z istim četrtletjem 2010 ostaja nižje za 2,6 %.

Zmanjševanje zaposlenosti v letu 2010 je delno posledica tega, da se konjunktorna gibanja z zamikom odražajo na trgu dela, delno pa nadaljnjih strukturnih sprememb, oboje pa je vplivalo na gibanje produktivnosti. Od zadnjega četrtletja 2008 do drugega četrtletja 2010 je bilo zmanjševanje zaposlenosti počasnejše in manjše od zmanjševanja gospodarske aktivnosti, kar je pripeljalo do velikega padca produktivnosti. Okrevanje gospodarske rasti, ki je sledilo, pa je bilo prenizko, da bi ustavilo zmanjševanje zaposlenosti. Gospodarski subjekti so nadaljevali s prilagajanjem (zniževanjem) zaposlenosti, s čimer se je rast produktivnosti vrnila na predkrizno raven. K manjšemu upadanju zaposlenosti v času krize, zlasti v predelovalnih dejavnostih, so pripomogli tudi ukrepi za intervencijo na trgu dela, ki jih je sprejela Vlada v

⁵ V tem poglavju je podana analiza podatkov statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva, ki jih SURS zbira na podlagi prijav v zdravstveno zavarovanje in so nam najhitreje na voljo. Statistični register delovno aktivnega prebivalstva zajema formalno zaposlene (osebe v delovnem razmerju na podlagi pogodb o zaposlitvi) in samozaposlene osebe, ne zajema pa samostojnih kmetov in različnih neformalnih oblik dela (to je različnih občasnih oblik dela, dela v sivi ekonomiji, pomagajočih družinskih članov ipd.).

Slika 3: Medletne realne stopnje rasti BDP, zaposlenosti in produktivnosti (v %)



Vir: SURS; preračuni UMAR.

letu 2009⁶ (več poglavje 3.3). Upadanje zaposlenosti je tudi posledica nadaljnjih strukturnih prilagajanj v gospodarstvu, saj je v času od oktobra 2008 do marca 2011 zaradi stečajev podjetij delo izgubilo 17.777 oseb, kar predstavlja četrtno od skupnega zmanjšanja števila zaposlenih v tem obdobju.

Zmanjšalo se je predvsem število zaposlenih, še naprej se povečuje število samostojnih podjetnikov, med drugimi kategorijami delovno aktivnih pa se je v letu 2010 zmanjšalo število samostojnih kmetov in neformalno delovno aktivnih. Število formalno zaposlenih⁷ se je od oktobra 2008, ko jih je bilo največ, do marca 2011 zmanjšalo za okoli 70 tisoč (-8,7 %). Zmanjšalo se je tudi število oseb, ki opravljajo samostojno poklicno dejavnost (-4,9 % v enakem obdobju). Število samostojnih podjetnikov posameznikov, ki se povečuje že nekaj let, se je v letu 2009 povečalo za 6,3 %, v letu 2010 za 3,0 %. Gre za izločanje nekaterih del in storitev iz večjih podjetij v drobni zasebni sektor. Samozaposlovanje pa spodbuja tudi država s subvencijami za samozaposlitev brezposelnih. V letu 2010 se je zmanjšalo tudi število samostojnih kmetov (po oceni SURS za 13,2 %), ki naj bi se v prvem četrtletju 2011 spet povečalo (medletno za 24,7 %)⁸. Iz primerjave števila delovno aktivnih po anketi o delovni sili in po registru ter dinamike začasnih delovnih dovoljenj za tujce pa lahko ocenimo, da se je v letu 2010 nekoliko zmanjšalo tudi število neformalno delovno

⁶ Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, UL RS 5/2009, in Zakon o delnem povračilu nadomestila plače, UL RS 42/2009 (analizo teh ukrepov glej v točki 3.3.), ter ukrepi aktivne politike zaposlovanja v okviru programov zaposlovanja in samozaposlovanja ter javnih del (glej točko 3.1.).

⁷ To je oseb v delovnem razmerju po pogodbah o zaposlitvi.

⁸ Zaradi že opisanih metodoloških problemov je treba te ocene upoštevati z določeno previdnostjo.

Tabela 1: Medletne stopnje rasti števila formalno zaposlenih po področjih dejavnosti, 2008–2010 (v %)

	2009 /2008	2010 /2009	Q1 10 / Q1 09	Q2 10 / Q2 09	Q3 10 / Q3 09	Q4 10 / Q4 09	Q1 11 / Q1 10
Delovno aktivni po SRDAP, skupaj	-2,3	-2,3	-0,5	-0,7	-0,7	-0,8	-2,0
Zasebni sektor (A do N, S do T)	-3,5	-3,9	-4,6	-3,4	-2,9	-2,9	-3,5
Javni sektor (O do R)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	0,6
A. Kmetijske dejavnosti (brez samostojnih kmetov)	-2,4	-3,0	-3,2	-3,7	-1,7	-3,4	-4,3
B. Rudarstvo	-7,5	-9,3	-11,2	-9,7	-9,2	-6,9	-3,6
C. Predelovalne dejavnosti	-10,1	-5,6	-9,3	-5,9	-4,4	-2,6	-3,1
D. Oskrba z el. energijo, ...	2,9	0,7	2,6	0,8	0,3	-0,9	-2,3
E. Vodno gosp.,odpadki in okolje	2,3	1,5	1,9	1,4	1,7	1,2	0,4
F. Gradbeništvo	-1,3	-9,5	-7,9	-9,1	-9,5	-11,5	-13,3
G. Trgovina	-1,0	-2,5	-2,7	-2,1	-2,2	-2,8	-2,8
H. Promet	-2,8	-3,8	-4,7	-3,9	-3,2	-3,2	-2,9
I. Gostinstvo	0,6	-2,4	-0,9	-2,1	-2,9	-3,7	-3,7
J. Informatika	2,8	0,3	-0,1	-0,4	0,5	1,1	1,0
K. Finance	1,0	-0,8	-2,5	-1,9	0,3	0,7	0,4
L. Nepremičnine	4,7	-0,8	0,2	-1,3	-1,2	-0,7	-4,2
M. Strokovne dejavnosti	4,6	4,5	3,9	5,3	5,0	3,9	3,1
N. Druge raznovrstne posl.dej.	-1,7	3,3	2,1	4,2	4,2	2,7	0,6
O. Javna uprava	1,1	1,0	1,2	1,5	0,7	0,4	-1,1
P. Izobraževanje	2,8	3,0	3,0	2,8	3,0	3,0	1,9
Q. Zdravstvo in soc.varstvo	2,1	2,1	1,6	1,8	2,3	2,7	1,4
R. Kultura, razvedrilo, rekreacija	1,8	0,9	1,7	1,1	0,7	0,1	-2,6
S. Druge dejavnosti	3,7	1,4	2,5	1,7	0,8	0,5	-1,9
T. Gospodinjstva	7,0	1,1	0,7	1,7	1,1	1,0	0,6

Vir: SURS; preračuni UMAR.

aktivnih⁹, ki se je v letu 2009 precej povečalo. Še naprej se zmanjšuje tudi število v Sloveniji zaposlenih tujcev, ki so v času konjunktore v letih 2007 in 2008 predstavljali glavnino dodatnega zaposlovanja v Sloveniji, od jeseni 2008 dalje pa se je njihovo število močno zmanjšalo¹⁰.

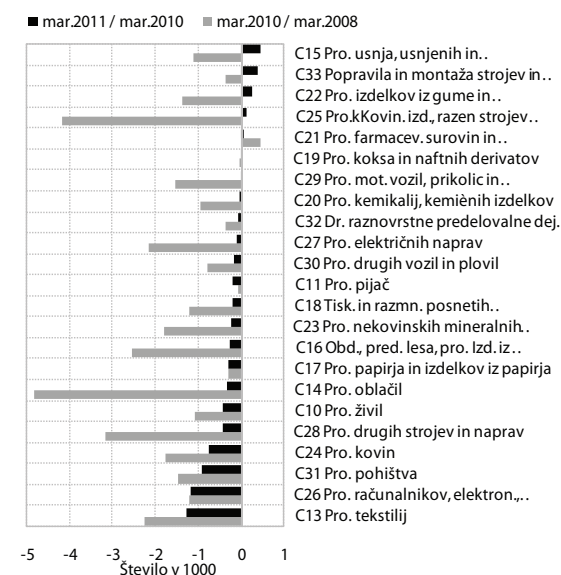
Tudi v letu 2010 se je število delovno aktivnih zmanjšalo predvsem v zasebnem sektorju, v javnem pa se je povečalo. Tako kot v letu 2009 se je tudi v letu 2010 najbolj zmanjšalo v gradbeništvu in predelovalnih dejavnostih.

⁹ To so osebe, ki delajo v različnih občasnih oblikah dela ali v sivi ekonomiji.

¹⁰ Po statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva se je število v Sloveniji zaposlenih tujcev do septembra 2008 povečalo na 70.327, od takrat dalje pa je do decembra 2010, ko jih je bilo 56.607, stalno upadalo. Do marca 2011 se je število v Sloveniji zaposlenih tujcev ponovno nekoliko povečalo, na 57.391. Najbolj se je zmanjšalo v gradbeništvu, kjer jih dela skoraj polovica, druga pomembnejša področja zaposlovanja tujcev pa so še predelovalne dejavnosti, promet, trgovina, gostinstvo, strokovne, znanstvene in tehnične ter druge raznovrstne poslovne storitve.

V predelovalnih dejavnostih se je začelo zmanjševati že v drugem četrtletju 2008. Do konca prvega četrtletja 2010 se je zmanjšalo za 34 tisoč (-15,2 %), od marca 2010 do marca 2011 pa še za nadaljnjih 5800 oseb (-3,2 %). V obdobju krize se je najbolj zmanjšalo v proizvodnji kovinskih izdelkov in proizvodnji oblačil, povečalo pa se je le v proizvodnji farmacevtskih surovin in preparatov. V dvanajstih mesecih od marca 2010 do marca 2011 se je nekoliko povečalo še v nekaterih proizvodnih dejavnostih, najbolj v proizvodnji usnja, najbolj pa se je zmanjšalo v proizvodnji tekstilij ter proizvodnji računalniških in optičnih izdelkov. Drugo pomembno področje upadanja zaposlenosti (v letu 2010 pa najpomembnejše) je bilo zaradi upada gradbenih investicij gradbeništvo. Število delovno aktivnih v gradbeništvu se je začelo zmanjševati novembra 2008 in se do marca 2010 zmanjšalo za več kot 10 tisoč (-11,7 %), v naslednjih dvanajstih mesecih pa še za 11.200 (-13,8 %). Pomembnejša področja zmanjševanja delovne aktivnosti so bila še rudarstvo (kot posledica zapiranja nekaterih rudnikov), kmetijstvo, promet, trgovina in gostinstvo (Tabela 1). V večini drugih storitvenih dejavnosti se je število delovno aktivnih v obravnavanem obdobju povečalo, v zasebnem

Slika 4: Sprememba v številu delovno aktivnih po skupinah predelovalnih dejavnosti v obdobju marec 2008–marec 2011



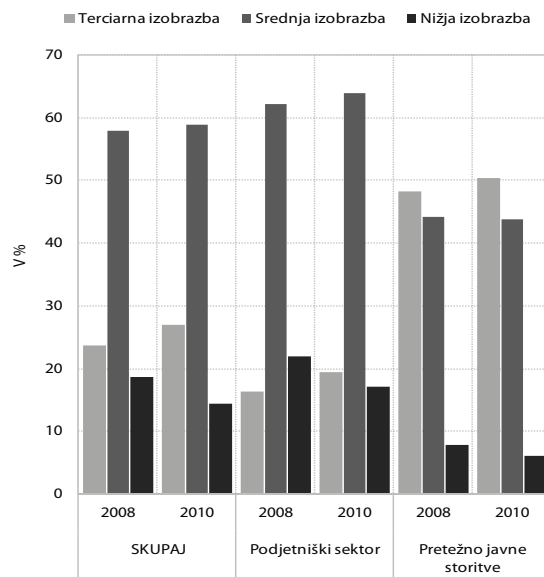
sektorju najbolj v strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih, v javnem sektorju pa v izobraževanju ter zdravstvu in socialnem varstvu. Podobno gibanje po področjih dejavnosti se je medletno nadaljevalo tudi v prvem četrtletju 2011 (Tabela 1), čeprav se je povprečno število delovno aktivnih v primerjavi s predhodnim četrtletjem zmanjšalo v skoraj vseh področjih dejavnosti tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju.

Zaradi zmanjševanja števila delovno aktivnih v obdobju recesije po oktobru 2008 je bilo prestrukturiranje v korist višje povprečne ravni izobrazbe hitrejše. V letih 2006–2008 je izobrazbena struktura ostala skoraj nespremenjena, vzrok za to pa je bilo visoko zaposlovanje oseb z nizko izobrazbo, zlasti v gradbeništvu.¹¹ V obdobju krize pa se je zmanjšalo predvsem število delovno aktivnih z nižjo izobrazbo (v letu 2010¹² za 12.491 ali 9,9 %), v nekoliko manjši meri tudi tistih s srednjo (-3,0 %) in višjo (-4,7 %) izobrazbo, število delovno aktivnega prebivalstva z visoko ter podiplomsko izobrazbo pa se še naprej povečuje. V letu 2010 se je povečalo za 8.500 ali 5,5 %. Povečalo se je v vseh področjih dejavnosti, najbolj v izobraževanju ter zdravstvu in socialnem varstvu. Število oseb z nižjo izobrazbo se je najbolj zmanjšalo

¹¹ V obdobju pred krizo se je, kljub visoki rasti zaposlenosti in kljub temu da so prihajale na trg delovne sile vedno bolj izobražene mlade generacije, z njega pa odhajale precej slabše izobražene starejše generacije, izobrazbena raven delovno aktivnega prebivalstva Slovenije le počasi izboljševala.

¹² Po primerjavi podatkov za december 2010 s podatki za december 2009. Zaradi sprememb v metodologiji zajemanja izobrazbe delovno aktivnih po SRDAP, uvedenih z junijem 2009, podrobnejša primerjava s predkriznim stanjem ni mogoča.

Slika 5: Izobrazbena sestava delovno aktivnih po SRDAP, 2008–2010, v %



v gradbeništvu in predelovalnih dejavnostih, število oseb s srednjo izobrazbo pa v gradbeništvu, trgovini, predelovalnih dejavnostih in prometu. Kot je razvidno s Slike 5, se je izobrazbena struktura v podjetniškem sektorju spremenila bolj kot v pretežno javnih storitvah.

2.1.2. Stopnja delovne aktivnosti

V letih 2009 in 2010 se je Slovenija oddaljila od cilja EU 2020 (75-odstotna stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini 20–64 let)¹³. Z Lizbonsko strategijo si je EU leta 2000 kot cilj zastavila doseči 70-odstotno stopnjo delovne aktivnosti starostne skupine 15–64 let do leta 2010, ki zaradi krize in nezadostnih reform ni bil dosežen. Tudi nova strategija EU 2020 ohranja stopnjo delovne aktivnosti kot razvojni cilj; novi cilj je doseči 75-odstotno stopnjo delovne aktivnosti prebivalstva v starostni skupini 20–64 do leta 2020. Doseči 75-odstotno stopnjo delovne aktivnosti je tudi cilj Slovenije, a bo za njegovo uresničitev treba sprejeti sklop ukrepov, ki bo vzpostavljal pogoje za gospodarsko rast, ki bo generirala delovna mesta. V Sloveniji je leta 2010 stopnja delovne aktivnosti starostne skupine 20–64 let znašala 70,3 %, kar je za 2,7 o. t. manj kot leta 2008. V povprečju EU je omenjena stopnja leta 2010 znašala 68,6 %, kar je za 1,8 o. t. manj kot leta 2008.

¹³ Stopnja delovne aktivnosti je odstotni delež delovno aktivnega prebivalstva v delovno sposobnem prebivalstvu, izračunava pa se na osnovi podatkov iz ankete o delovni sili.

Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je prekinil naraščanje stopnje delovne aktivnosti. V obdobju 2000–2008 se je stopnja delovne aktivnosti povečala v vseh starostnih skupinah (Tabela 2). Padec gospodarske aktivnosti (merjeno z bruto domačim proizvodom za 8,1 %) v letu 2009 pa je z zamikom povzročil zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti, ki je v starostni skupini 15–64 v letu 2010 za 2,4 o. t. manjša kot v letu 2008. Stopnja delovne aktivnosti moških se je zmanjšala bolj kot stopnja delovne aktivnosti žensk, kar je posledica večjega padca aktivnosti v dejavnostih, ki pretežno zaposlujejo moško delovno silo (gradbeništvo, predelovalne dejavnosti).

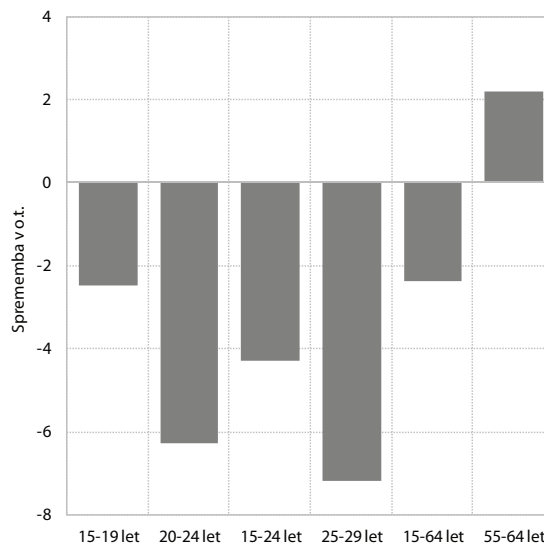
Tabela 2: Stopnje delovne aktivnosti po starostnih skupinah, v %

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

Vir: Eurostat.

Kriza je zmanjšala zaposlitvene možnosti mladih. Čeprav se je stopnja delovne aktivnosti glede na starost pod vplivom padca gospodarske aktivnosti znižala v večini starostnih skupin, je bilo zmanjšanje še posebej veliko v mlajših starostnih skupinah. Stopnja delovne aktivnosti starostne skupine 15–24 let je bila leta 2010 za 4,3 o. t. nižja kot leta 2008, pri čemer je bila za starostno skupino 20–24 let nižja za 6,3 o. t. (Slika 6). Zaradi velikega deleža začasnih zaposlitev med mladimi so bili mladi pogosto med zaposlenimi, ki jim podjetja zaradi krize niso podaljšala pogodbe o zaposlitvi za določen čas, hkrati pa je bilo manjše tudi povpraševanje po študentskem delu (podrobneje poglavje 2.3.). Poslabšanje položaja mladih na trgu dela kaže tudi povečanje stopnje brezposelnosti v mlajših starostnih skupinah (Slika 10 v poglavju 2.4).

Slika 6: Spremembe stopenj delovne aktivnosti glede na starost 2010 glede na 2008, v o. t.



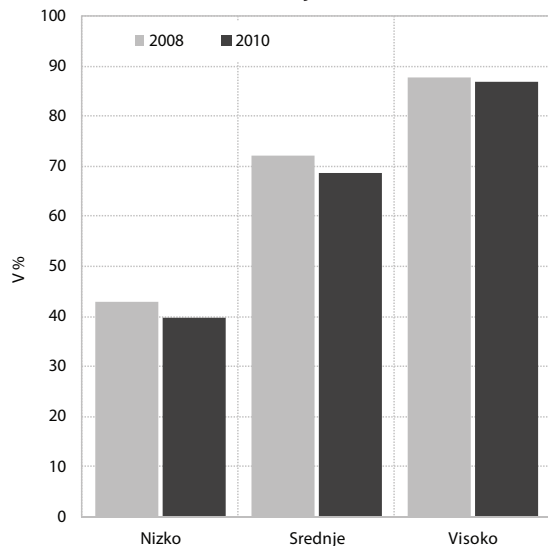
Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Stopnja delovne aktivnosti starejših v Sloveniji ostaja med najnižjimi v EU, čeprav se je v krizi povečala. Stopnja delovne aktivnosti starejših (starostna skupina 55–64 let) je bila v Sloveniji leta 2010 za 2,2 o. t. višja kot leta 2008. Čeprav se je v krizi povečala bolj kot v povprečju EU (za 0,7 o. t.), ima Slovenija še vedno eno najnižjih stopenj delovne aktivnosti starejših v EU.¹⁴ Povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših v krizi je v veliki meri posledica strukturnega demografskega učinka in pokojninske reforme iz leta 2000.

Kriza je močno poslabšala zaposlitvene možnosti nizko in srednje izobraženih. V obdobju 2008–2010 se je močno znižala predvsem stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, ki je leta 2010 znašala 39,7 %, kar je za 3,2 o. t. manj kot leta 2008. Slednje je v veliki meri posledica velikega padca aktivnosti v gradbeništvu. Podobno velik padec je bil zabeležen tudi pri stopnji delovne aktivnosti srednje izobraženih, bistveno manjši pa pri visoko izobraženih. Čeprav se je število delovno aktivnih s terciarno izobrazbo po registru delovno aktivnih v krizi povečalo, se je stopnja delovno terciarno izobraženih nekoliko znižala, saj število delovno sposobnih terciarno izobraženih narašča hitreje kot število delovno aktivnih.

¹⁴ V letu 2010 so imele nižjo stopnjo delovne aktivnosti starejših samo tri države (Malta, Poljska in Madžarska).

Slika 7: Stopnje delovne aktivnosti glede na izobrazbo v letih 2008 in 2010 v Sloveniji



Vir: Eurostat.

2.2. Razširjenost fleksibilnih oblik zaposlovanja

Začasne in delne zaposlitve so najbolj pogoste fleksibilne oblike zaposlitve. Te zaposlitve praviloma omogočajo podjetjem hitrejšo prilagajanje na spremembe v povpraševanju in so v času gospodarske krize odigrale pomembno vlogo pri prilagajanju trga dela. Začasne zaposlitve zajemajo vse oblike začasnega dela in se praviloma pogosteje uporabljajo v gospodarstvih z zelo strogimi pravili najemanja in odpuščenja in večjim obsegom sezonskih dejavnosti. Delne zaposlitve¹⁵ pa omogočajo prilagajanje delodajalca manjšim potrebam po delovni sili in potrebam delavcev po krajšem delovnem času zaradi usklajevanja družinskega in poklicnega življenja ali drugih razlogov. V času gospodarske krize lahko pričakujemo zmanjšanje razširjenosti začasnih zaposlitev in povečanje delnih zaposlitev, v razmerah negotovega okrevanja pa lahko pričakujemo povečanje atipičnih oblik zaposlitev.

Pozmanjšanje v letu 2009 se je delež začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah leta 2010 ponovno povečal. Z upočasnitvijo in padcem gospodarske aktivnosti v letih 2008 in 2009 se je delež začasnih zaposlenih zmanjšal, saj je bilo nepodaljševanje pogodb o začasnih zaposlitvah pomemben element zmanjševanja zaposlenosti. S postopnim počasnim okrevanjem gospodarstva v letu 2010 pa se je delež začasnih zaposlenih povečal in približno povrnil na raven iz leta 2008. V razmerah

negotovega okrevanja povpraševanja in rigidnih pravil odpuščenja se podjetja bolj pogosto odločajo za začasno zaposlovanje novih delavcev. Kljub temu pa je bilo zaradi nižje ravni gospodarske aktivnosti v tretjem četrtletju 2010 število delovno aktivnih z začasno zaposlitvijo za skoraj 20 % nižje kot v tretjem četrtletju 2008, število stalno zaposlenih pa je bilo po oceni nižje za okoli 7 %.

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

	15–24 let	25–49 let	50–64 let	15–64 let
2000	43,2	9,5	6,6n*	12,8
2001	51,0	9,3	4,8n	13,0
2002	52,9	10,8	6,0n	14,6
2003	53,0	10,2	4,4n	13,5
2004	63,1	13,6	7,7n	17,8
2005	62,5	13,5	6,3n	17,2
2006	64,2	13,1	6,5n	17,1
2007	68,3	14,0	6,7n	18,4
2008	69,8	12,7	5,7n	17,3
2009	66,6	12,5	6,0n	16,2
2010	69,6	13,6	6,9	17,1

Vir: Eurostat.

Opomba: * n – podatek ni statistično značilen.

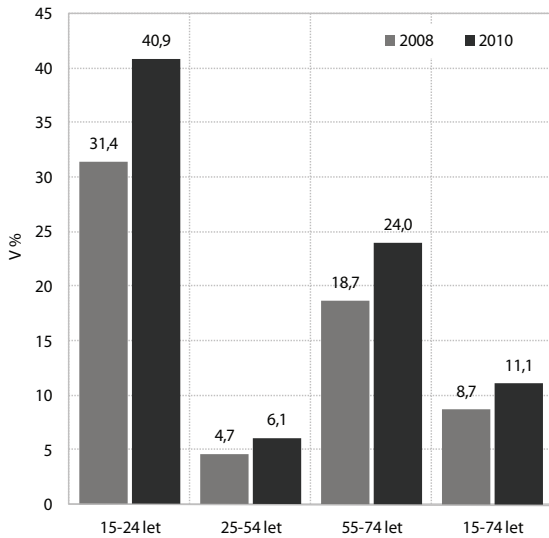
Začasne in delne zaposlitve so najbolj razširjene med mladimi. Kot je razvidno iz Tabele 3, je delež začasnih zaposlitev še posebej velik v starostni skupini 15–24 let, ki opravi tudi večino študentskega dela. Podobno velja tudi za razširjenost delnih zaposlitev med mladimi (Slika 9). Študentsko delo povečuje izredno močno starostno segmentacijo trga dela v Sloveniji. Obseg tega dela mladih se je v obdobju 2002–2010 več kot podvojil. Študentsko delo je leta 2010 predstavljalo okoli 45 % delovne aktivnosti v starostni skupini 15–24 let. Če študentsko delo izločimo iz obsega začasnih zaposlitev in delovne aktivnosti te starostne skupine, se delež mladih, zaposlenih z začasnimi zaposlitvami, močno zmanjša in približa povprečju EU.¹⁶ Slednje kaže na to, da študentsko delo v sedanji obliki močno povečuje segmentacijo trga dela in bi ga bilo treba drugače urediti.¹⁷

¹⁵ Delno zaposlene osebe so v anketi o delovni sili opredeljene kot delovno aktivno prebivalstvo s skrajšanim delovnim časom, ki običajno dela manj kot 36 ur tedensko.

¹⁶ Tako izračunan delež začasnih zaposlitev za leto 2009 znaša okoli 42 % (povprečje EU: 40,2 %) po starostnih skupinah.

¹⁷ Vlada je ta problem skušala urediti z Zakonom o malem delu, ki je bil zavrnjen na referendumu in zato ni stopil v veljavo (več poglavje 3.4.).

Slika 8: Delež delno zaposlenih v skupni zaposlenosti po starostnih skupinah v letih 2008 in 2010



Vir: Eurostat.

Razširjenost delnih zaposlitev se je v obdobju 2008–2010 povečala. Delež delnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah (starostna skupina 15–74 let) je v letu 2010 znašal 11,1 %, kar je za 2,4 o. t. več kot leta 2008. Kot je razvidno s Slike 9, se je razširjenost delnih zaposlitev najbolj povečala med mladimi (15–24 let) in starejšimi (55–74 let). Povečanje razširjenosti delnih zaposlitev lahko povežemo s skrajševanjem delovnega časa, ki ga je spodbujal tudi Zakon o subvencioniranju polnega delovnega časa (podrobneje poglavje 3.3.).

Tabela 4: Delež delnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah po starostnih skupinah v %

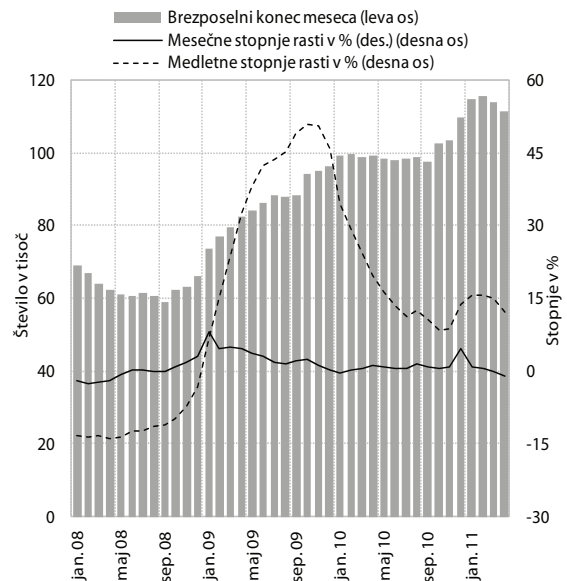
leto	15–24 let	25–49 let	50–64 let	15–64 let
2000	13,4	3,3	10,0	5,3
2001	15,8	3,3	8,2	5,3
2002	17,6	3,5	8,9	5,8
2003	21,8	3,3	7,9	5,8
2004	29,1	4,4	12,0	8,3
2005	30,1	4,3	9,5	7,8
2006	29,8	4,3	10,4	8,0
2007	29,8	3,9	11,6	8,1
2008	31,4	4,3	9,5	8,1
2009	36,6	5,5	11,0	9,5
2010	40,9	5,9	11,9	10,3

Vir: Eurostat.

2.3. Brezposelnost

Število registriranih brezposelnih pod vplivom gospodarske krize narašča že od oktobra 2008. Septembra 2008 je bilo število registriranih brezposelnih oseb najnižje v zadnjem desetletju (59.303). Kot posledica gospodarske krize število od takrat naprej (tudi po podatkih z izločenim sezonskim vplivom) skoraj neprekinjeno narašča. V letu 2010 so bile v povprečju registrirane 100.504 brezposelne osebe, kar je 14.151 oseb (16,4 %) več kot leta 2009 oz. 37.290 oseb (59,0 %) več kot leta 2008. V povprečju se je število registriranih brezposelnih oseb povečalo na vseh izobrazbenih ravneh, v vseh starostnih razredih ter po obeh spolih. Visoko povišanje števila brezposelnih moških je v veliki meri povezano s slabimi razmerami v gradbeništvu.

Slika 9: Število registriranih brezposelnih oseb konec meseca, desezonirane mesečne stopnje rasti in medletne stopnje rasti, v %



Vir: ZRSZ, desezoniranje UMAR.

Zaradi naraščanja števila brezposelnih in upadanja števila delovno aktivnih se je v letih 2009 in 2010 povečala stopnja brezposelnosti. Gospodarska kriza je obrnila trend zmanjševanja stopnje brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti, merjena z anketo o delovni sili, se je do konca leta 2008 trendno zniževala. V tretjem četrtletju leta 2008 je znašala 4,1 %, v povprečju leta 2008 pa 4,4 %, kar sta najnižji stopnji, odkar ju merimo. Gospodarska kriza je zmanjšala povpraševanje na trgu dela: število prostih delovnih mest se je v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 zmanjšalo za 36,7 %, v letu 2010 pa je ostalo na ravni leta 2009. V letu 2009 je zato stopnja brezposelnosti začela naraščati in v zadnjem četrtletju 2009 dosegla 6,4 %, v povprečju leta 2009 pa je znašala 5,9 %. Trend naraščanja se je nadaljeval tudi

Tabela 5: Stopnje brezposelnosti po anketi o delovni sili glede na starost v obdobju 2000–2010, v %

leto	15–24 let	25–49 let	50–74 let	15–74 let
2000	16,4	5,6	6,5n*	6,9
2001	15,7	4,7	3,8n	5,7
2002	14,8	5,1	3,9 n	6,0
2003	15,3	5,9	3,9n	6,5
2004	14,0	5,3	4,2n	6,0
2005	15,9	5,8	3,9 n	6,5
2006	13,9	5,5	3,5n	6,0
2007	10,1	4,4	3,7 n	4,9
2008	10,4	3,8	3,3n	4,4
2009	13,6	5,5	3,9n	5,9
2010	14,7	7,3	4,4	7,3

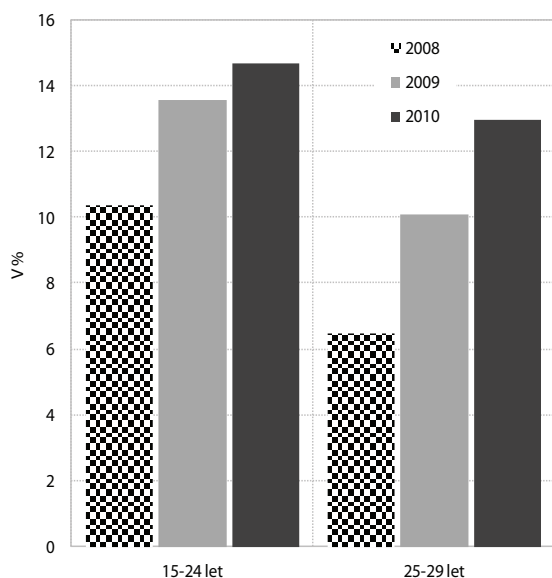
Vir: Eurostat.

Opomba: n –statistično neznačilen podatek.

v letu 2010, ko je stopnja v povprečju leta znašala 7,3 %, v zadnjem četrtletju pa dosegla 7,8 %. Z naraščanjem števila registrirano brezposelnih in zmanjševanjem števila delovno aktivnih se je v obdobju 2008–2010 povečala tudi stopnja registrirane brezposelnosti s 6,7 % v povprečju leta 2008 na 10,7 % leta 2010. Podobno se je gibal tudi stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili, ki se je do leta 2008 znižala na 4,4 %, v letih 2009 in 2010 pa se je pod vplivom padca gospodarske aktivnosti povišala (Tabela 5).

Gospodarska kriza je še povečala brezposelnost med mladimi. V obdobju 2008–2010 se je stopnja brezposelnosti (po ADS) povečala v vseh starostnih skupinah, izstopa povečanje stopnje brezposelnosti

Slika 10: Stopnje brezposelnosti mladih

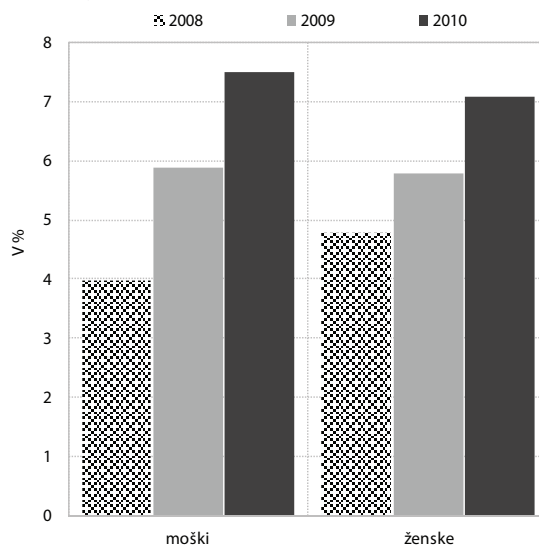


Vir: Eurostat.

med mladimi (Slika 10). V zadnjem četrtletju leta 2010 je stopnja brezposelnosti starostne skupine 15–24 znašala 15,4 %, kar je za 4,5 o. t. več kot v zadnjem četrtletju 2008, za starostno skupino 25–29 let pa je povečanje v tem obdobju znašalo 8,4 o. t. Podobno se je stopnja brezposelnosti mladih močno povečala tudi v povprečju EU (Slika 2). Brezposelnost mladih je povezana z neskladji na trgu dela, ki izhajajo iz strukture vpisa v terciarno izobraževanje. Hkrati pa imajo mladi tudi zelo pogosto začasno zaposlitev oz. zaposlitev za določen čas (poglavje 2.3), ki jih delodajalci zaradi padca povpraševanja niso podaljševali.

V obdobju 2008–2010 se je brezposelnost med moškimi povečala bolj kot med ženskami. Stopnja brezposelnosti žensk (po anketi o delovni sili – ADS) je bila v letu 2008 višja od stopnje brezposelnosti moških (za 0,8 o. t.). Ker se je v obdobju 2008–2010 stopnja brezposelnosti žensk (po ADS) povečala za 2,3 o. t. (na 7,1 % v letu 2010), moških pa za 3,5 o. t. (na 7,5 % v letu 2010), je bila v letu 2010 stopnja brezposelnosti moških višja kot stopnja brezposelnosti žensk (za 0,3 o. t.). Slednje je povezano z večjim padcem gospodarske aktivnosti v dejavnostih, ki zaposlujejo pretežno moško delovno silo (gradbeništvo) in se kaže tudi v povečanju deleža moških med registriranimi brezposelnimi. Posebno pozornost bi bilo zato treba nameniti oblikovanju programov izobraževanja in usposabljanja, ki bi povečali zaposljivost moških.

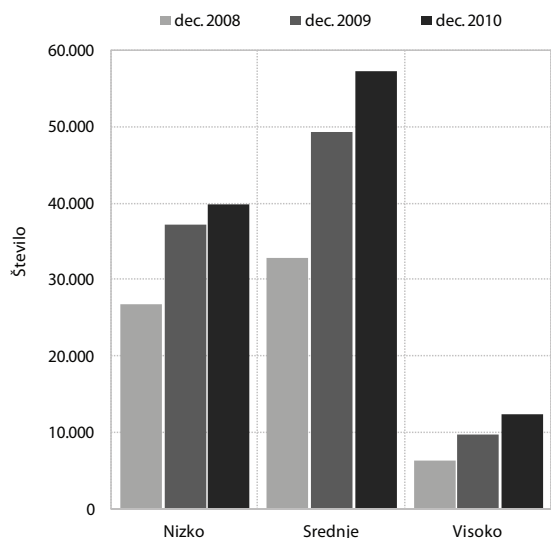
Slika 11: Stopnje brezposelnosti po ADS glede na spol v obdobju 2008–2010



Vir: Eurostat.

V obdobju 2008–2010 se je relativno najbolj povečalo število registriranih brezposelnih s terciarno izobrazbo, največ registriranih brezposelnih pa predstavljajo srednje izobraženi. V strukturi registriranih brezposelnih glede na izobrazbo ima največji delež brezposelnih dokončano srednjo izobrazbo¹⁸, ki jim sledijo nizko izobraženi¹⁹ in visoko izobraženi.²⁰ Konec leta 2010 je bilo število registriranih brezposelnih za 66,1 % višje kot konec leta 2008, pri čemer je bilo število nizko izobraženih višje za 48,2 %, srednje za 74,4 % in terciarno izobraženih za 98,8 %. V obdobju 2008–2010 se je torej relativno najbolj povečalo število brezposelnih s terciarno izobrazbo, kar kaže na povečanje problemov mladih pri vstopanju na trg dela, ki se je odrazilo v povečanju stopnje brezposelnosti mladih (Slika 10) in na neuskkljenost med ponudbo in povpraševanjem po diplomantih. Slednje je posledica sedanje strukture vpisanih v terciarno izobraževanje po področjih, ki je z vidika potreb trga dela neustrezno (UMAR, Poročilo o razvoju 2010). Zmanjševanje tega strukturnega neskladja predstavlja velik izziv za izobraževalno politiko, povečevanje zaposljivosti nizko in srednje izobraženih brezposelnih pa izziv za aktivno politiko zaposlovanja.

Slika 12: Število registriranih brezposelnih glede na izobrazbo ob koncu leta 2008, 2009 in 2010



Vir: Eurostat.

¹⁸ V povprečju leta 2010 je imelo srednjo izobrazbo 51,5 % brezposelnih.

¹⁹ V povprečju leta 2010 je imelo nizko izobrazbo 37,3 % brezposelnih.

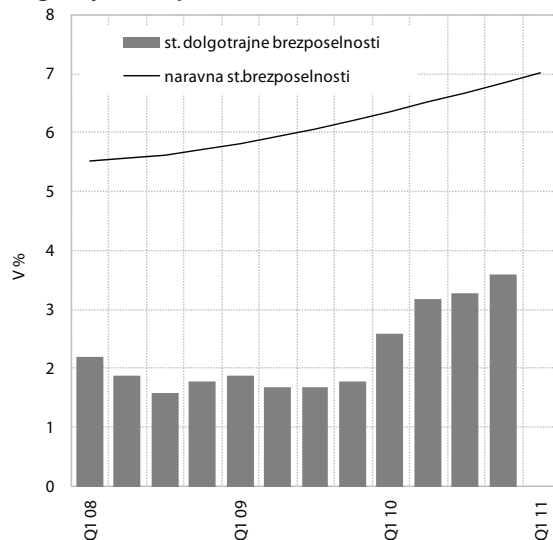
²⁰ V povprečju leta 2010 je imelo terciarno izobrazbo 11,1 % brezposelnih.

²¹ Beseda histreza izhaja iz grške besede hysteros (poznejši). Pojem se najpogosteje uporablja v fiziki in označuje trajanje učinka po prenehanju vzroka. V primeru brezposelnosti gre torej za vztrajanje visoke ravni rezposelnosti, čeprav se je recesija že končala.

V letu 2010 se je močno povečala stopnja dolgotrajne brezposelnosti, kar kaže na strukturne probleme.

Delež dolgotrajno brezposelnih oseb med registriranimi brezposelnimi, ki je leta 2008 znašal 51,1 %, se je v letu 2009 pod vplivom velikega priliva v brezposelnost znižal na 36,5 % in v letu 2010 ponovno povečal na 42,5 %. Zlasti v drugi polovici leta 2010 se je močno povečalo število registrirano brezposelnih, ki so starejši od 50 let in imajo skromne zaposlitvene možnosti in s tem veliko verjetnost za prehod v dolgotrajno brezposelnost. Na povečanje problema dolgotrajne brezposelnosti kažejo tudi podatki o stopnji dolgotrajne brezposelnosti, ki izhajajo iz ankete o delovni sili (Slika 14). Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je po znižanju v letu 2009 zaradi velikega priliva novih brezposelnih v letu 2010 močno povečala. V obdobju 2008–2010 se je bolj povečala stopnja dolgotrajne brezposelnosti moških kot žensk. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti moških je leta 2010 znašala 3,4 % in se je v primerjavi z letom 2008 več kot podvojila, stopnja za ženske pa je bila leta 2010 v primerjavi z letom 2008 (2,1 %) višja za 0,8 o. t. Naraščanje dolgotrajne brezposelnosti nakazuje možnost pojava trdovratne visoke brezposelnosti oz. histereze²¹ brezposelnosti. Ball (2009) pojav histereze brezposelnosti povezuje s povečanjem naravne brezposelnosti, ki je bila v prvem četrtletju 2011 za 1,5 o. t. višja kot v prvem četrtletju 2008 (Okvir 1 in Slika 15). Vzpostavitev pogojev za nastajanje novih delovnih mest je zato eden izmed pomembnih izzivov ekonomske politike. Naraščanje števila dolgotrajno brezposelnih oseb zahteva okrepitev programov aktivne politike zaposlovanja za preprečevanje in zmanjševanje dolgotrajne brezposelnosti (več poglavje 3.1.).

Slika 13: Naravna stopnja brezposelnosti in stopnja dolgotrajne brezposelnosti



Vir: Eurostat za stopnjo dolgotrajne brezposelnosti, izračuni UMAR za naravno stopnjo brezposelnosti.

Okvir 1: Naravna stopnja brezposelnosti – NAIRU

Za izračun naravne stopnje brezposelnosti (NAIRU) smo uporabili univariatno metodo dekompozicije stopnje brezposelnosti na ciklično in trendno komponento, in sicer smo model ocenili z uporabo HP filtra.

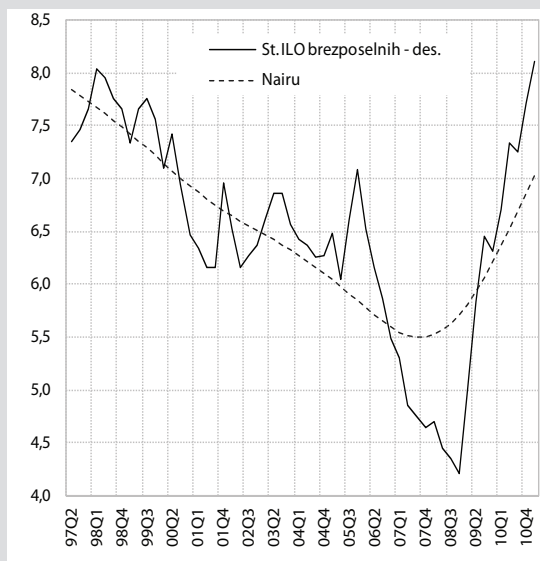
Stopnja naravne brezposelnosti (NAIRU) se je do leta 2008 zmanjševala, z začetkom krize pa se je začela povečevati.

Kot je razvidno s Slike 14, se je NAIRU do leta 2008 zniževala in tik pred krizo dosegla najnižjo raven 5,5 %. V naslednjih dveh letih se je začela naravna stopnja brezposelnosti povečevati in je v prvem četrtletju 2011 že dosegla raven iz leta 2000 (7 %). Povečevanje NAIRU v času krize je bilo prisotno tudi v večini ostalih članic OECD (OECD, 2009). Vzrok za povečanje naj bi bili predvsem negativni učinki gospodarske krize na trg dela, zlasti povečevanje dolgotrajne brezposelnosti. Ker na spremembo NAIRU vpliva tudi raven minimalne plače (Tulip, 2000), predvidevamo, da je k povečanju NAIRU v Sloveniji prispeval tudi precejšen dvig minimalne plače v letu 2010 (podrobno o minimalni plači Okvir 2).

V obdobju visoke gospodarske rasti je bila dejanska stopnja brezposelnosti nižja od naravne stopnje brezposelnosti.

Od zadnjega četrtletja 2006 pa do prvega četrtletja 2009 je bila dejanska stopnja brezposelnosti v povprečju nižja od naravne stopnje brezposelnosti, negativna razlika se je še povečala po letu 2007, kar je konsistentno z relativno visoko stopnjo rasti plač in pospešitvijo gospodarske rasti, ki je temeljila na svetovni gospodarski konjunkturi in domači investicijski aktivnosti. V letu 2009, ki ga je zaznamoval padec gospodarske aktivnosti, pa se je dejanska stopnja brezposelnosti ponovno dvignila nad naravno stopnjo, omenjeno odstopanje pa je največje doslej (1.1 o. t.) in še vedno traja. Kako hitro se bo vrzel brezposelnosti zaprla, je odvisno predvsem od uspešnosti reform na trgu dela in reform, ki spodbujajo konkurenčnost gospodarstva.

Slika 14: Dejanska stopnja brezposelnosti in ocena naravne stopnje brezposelnosti



Vir: SURS; preračuni UMAR.

2.4. Gibanje in politika plač

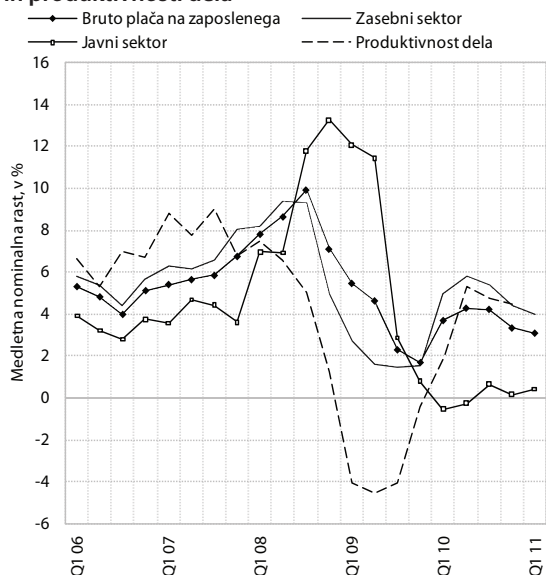
Rast plač v zasebnem sektorju, ki jo je lani močno zaznamoval dvig minimalne plače, se s počasnejšim tempom nadaljuje tudi v letošnjem prvem četrtletju, v javnem sektorju pa plače zaradi varčevalnih ukrepov še naprej stagnirajo.

V povprečju leta 2010 je zvišanje bruto plače na zaposlenega (nominalno 3,9%; 2009 3,4%) slonelo izključno na rasti plač v zasebnem sektorju, saj so plače v javnem sektorju stagnirale. Rast plač v zasebnem sektorju je lani bistveno zaznamoval dvig minimalne plače v začetku leta, deloma pa tudi še vedno prisotne spremembe v strukturi zaposlenosti ter rahla krepitev nadurnega dela. V tem sektorju se je z nastopom krize v drugi polovici leta 2008 prekinila relativno visoka rast plač zadnjih let, saj so se podjetja na krizo najprej odzvala z manjšim obsegom opravljenih nadur in skrajševanjem delovnega časa. To se je nadaljevalo tudi v letu 2009, ko se je rast bruto plače sektorja zelo upočasnila. V javnem sektorju so bila gibanja ravno nasprotna: po relativno nizki rasti v predhodnih letih se je v letu 2008 njihova rast še okrepila in bila tudi višja kot v zasebnem sektorju.

Začetek krize je namreč sovpadel z začetkom izvajanja več let načrtovane plačne reforme s ciljem odprave plačnih nesorazmerij med posameznimi poklicnimi skupinami sektorja, posledica pa je bila relativno visoko rast plač prav v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju že pričele umirjati. Rast plač javnega sektorja je bila že nekoliko nižja v letu 2009 (a še vedno bistveno višja kot v zasebnem sektorju), saj so bili tekom leta sprejeti ukrepi, ki so jo uspeli delno zajeziti, v letu 2010 pa povsem zaustaviti²². Stagnacija plač v javnem sektorju se nadaljuje tudi v letošnjem letu, medtem ko se rast plač v zasebnem sektorju nadaljuje, a počasneje kot lani.

²² Vlada in socialni partnerji so v letih 2009 in 2010 podpisali tri dogovore s pripadajočimi aneksi h kolektivni pogodbi za javni sektor. V primeru, da do teh dogovorov ne bi prišlo, bi bila rast v letih 2009 in 2010 podobno visoka kot v letu 2008.

Slika 15: Nominalna rast bruto plače na zaposlenega in produktivnosti dela



Vir: SURS, preračuni UMAR.

2.4.1. Gibanje plač v zasebnem sektorju

Rast plač zasebnega sektorja se je v letu 2010 predvsem pod vplivom dviga minimalne plače ponovno precej okrepila, potem ko se je v letu 2009 zaradi gospodarske krize izrazito upočasnila. Na okrepitev rasti povprečne bruto plače sektorja v letu 2010 (5,2 %) je vplival zlasti dvig minimalne plače, deloma pa tudi še vedno prisotne spremembe v strukturi zaposlenosti sektorja kot posledica večjih odpuščanj zaposlenih z nizkimi plačami ter rahla krepitev nadurnih, izrednih in zaostalih izplačil.²³

Rast plač se je z nastopom krize bistveno bolj in hitreje upočasnila v industriji kot storitvenih dejavnostih, a se tam sedaj tudi hitreje krepi. Nastop krize je v vseh dejavnostih zasebnega sektorja prekinil krepitev rasti plač v zadnjih letih, odzivi nanjo pa so se po dejavnostih razlikovali. Rast plač se je bistveno bolj in hitreje upočasnila v industriji²⁴ kot tržno-storitvenih dejavnostih²⁵, a se je tam tudi hitreje okrepila (tudi zaradi nizke primerjalne osnove). Podjetja so se na krizo najprej odzvala z manjšim obsegom opravljenih nadur

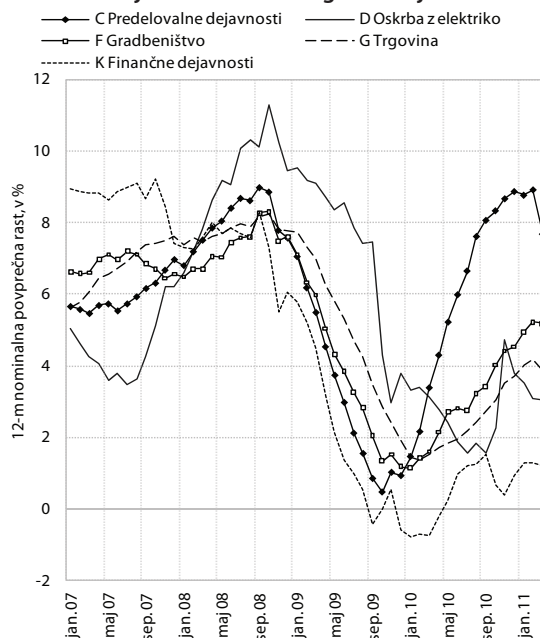
²³ Prispevek dviga minimalne plače okoli 3 o. t., sprememb v strukturi zaposlenosti sektorja okoli 0,5 o. t. (v letu 2009 0,9 o. t.), nadurnih izplačil 0,2 o. t., izrednih in zaostalih izplačil pa 0,3 o. t.

²⁴ Vključuje predelovalne dejavnosti, gradbeništvo ter dejavnosti rudarstva, oskrbe z električno energijo in oskrbe z vodo.

²⁵ Vključujejo trgovino, gostinstvo, promet in skladiščenje, poslovanje z nepremičninami ter informacijsko-komunikacijske, finančno-zavarovalniške, strokovno-znanstveno-tehnične in druge raznovrstne dejavnosti.

in skrajševanjem delovnega časa, temu pa so sledila tudi odpuščanja in prilagoditve plač, ki so bila izrazitejša v industriji. Začetek splošne upočasnitve rasti plač sodi že v zadnje četrletje leta 2008, ko se je zaradi manjšega obsega izrednih izplačil ob koncu leta medletna rast plač upočasnila v skoraj vseh dejavnostih sektorja. Nato se je v letu 2009 v vseh dejavnostih še umirjala in bila v zadnjem četrletju v večini dejavnosti negativna oz. se je gibala okoli 0 %. Nominalna rast bruto plače sektorja se je tako v povprečju leta 2009 upočasnila na le 1,8 % (s 7,8 % v 2008)²⁶, z lanskim prvim četrletjem pa se je pričela ponovno krečiti v vseh dejavnostih sektorja, a različno intenzivno. Finančno-zavarovalniška in predelovalna dejavnost, kjer sta bili umiritvi rasti plač kot odziv na krizo najizrazitejši, po dveh letih beležita povsem različno dinamiko. Predelovalna dejavnost ponovno dosega visoke predkrizne rasti plač (2010; 9,0 %), poleg krepitev obsega industrijske proizvodnje in produktivnosti dela tudi zaradi dviga minimalne plače in odpuščanj zaposlenih z nizkimi plačami. Nasprotno pa v finančno-zavarovalniški dejavnosti rast plač močno zaostaja za predkrizno ravno, kar je v veliki meri posledica nižjih izrednih izplačil dejavnosti ob koncu leta (Slika 17).

Slika 16: Rast povprečne bruto plače na zaposlenega v nekaterih dejavnostih zasebnega sektorja



Vir: SURS.

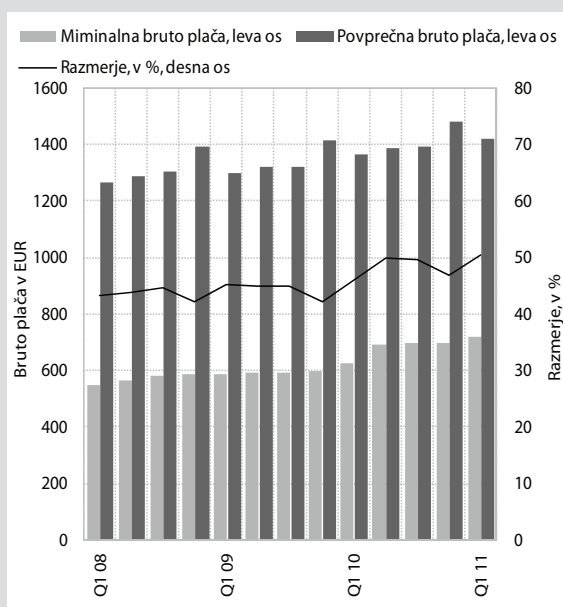
²⁶ Ob precejšnji spremembi v strukturi zaposlenih zaradi odpuščanj zaposlenih pretežno z nizkimi plačami pa je bila še višja, kot bi bila ob predpostavki nespremenjene strukture zaposlenih (0,9-odstotna).

Okvir 2: Minimalna plača

V prvem kvartalu 2011 je bilo že 80 % prejemnikov minimalne plače, ki so prejeli novo višino minimalne plače, razmerje med minimalno plačo in povprečno bruto plačo zasebnega sektorja pa se je s 44,2 % v letu 2009 v prvem kvartalu letos povečalo na 50,6 %. Novi zakon o minimalni plači je z marcem 2010 določil znesek minimalne plače v višini 734,15 evrov, kar je za 22,9 % višje od prej veljavnega. Zaradi tolikšnega dviga zneska minimalne plače je zakon omogočil postopno uvedbo zneska, vendar najkasneje s 1. januarjem 2012. Od 1. januarja 2011 dalje znaša minimalna plača 748,10 evrov, kar v neto znesku pomeni 572,27 evrov (ob upoštevanju splošnih olajšav po predpisih o dohodnini in brez upoštevanja morebitnih vzdrževanih družinskih članov). Znesek je določen na podlagi uskladitve lanskoletne višine minimalne plače z inflacijo preteklega leta, t. j. za 1,9 % (dec2010/dec2009). V drugem letu izvajanja zakona, t. j. od 1. januarja 2011 do 31. decembra 2011, znaša znesek minimalne plače za tiste zaposlene, ki so se s svojim delodajalcem dogovorili za postopen prehod, 698,27 evrov (vključno z uskladitvijo za inflacijo v letu 2010), kar pomeni povečanje za 6,6 %, neto znesek pa znaša 539,66 evrov. Od vseh prejemnikov minimalne plače jih je lani okoli 70 % (povprečje od marca do decembra) prejelo minimalno plačo brez postopnega prehoda, v prvem kvartalu letos je takšnih prejemnikov minimalne plače že okoli 80 %. Povprečno izplačana minimalna plača se je tudi zato od lanskega povprečnega zneska v višini 696 evrov (povprečje od marca do decembra) povečala v prvem kvartalu letos za 3,3 % na 719 evrov. Zaradi tega se razlika v povprečnem znesku minimalne plače med zasebnim in javnim sektorjem znižuje. Lani v povprečju leta je bila v zasebnem sektorju povprečno izplačana minimalna plača v višini 694 evrov, v javnem pa 707 evrov, v letošnjem prvem kvartalu pa je bil znesek povprečno izplačane minimalne plače v zasebnem sektorju 719 evrov, v javnem pa 723 evrov. Znižanje razlike je posledica hitrejšega povečanja števila prejemnikov minimalne plače v najvišjem znesku v zasebnem sektorju (lani v povprečju okoli 66 % in letos v prvem kvartalu 77 %), medtem ko je v javnem sektorju delež prejemnikov v najvišjem znesku že ves čas visok (s 96 % lani se je v letošnjem prvem kvartalu povečal na 98 %). Razmerje med minimalno plačo in povprečno bruto plačo zasebnega sektorja se je tako povečalo z 48,2 % v povprečju celega leta lani (od marca do decembra bi bil ta delež 48,8 %) na 50,6 % v letošnjem prvem kvartalu.

S povečanjem zneska minimalne plače se je povečalo tudi število prejemnikov. Čeprav so rahla nihanja po mesecih, se je z 42.905 prejemnikov, kolikor jih je bilo v povprečju lani (marec–december), v prvem kvartalu 2011 število povečalo na 46.740. Število prejemnikov se je najbolj povečalo v dejavnosti trgovine (za 1.660) in predelovalnih dejavnostih (za 1.440), medtem ko je v gradbeništvu in drugih raznovrstnih in poslovnih dejavnostih število v prvem kvartalu letos celo manjše, kar je verjetno posledica odpuščanj zaposlenih. Delež prejemnikov minimalne plače v vseh zaposlenih se je dvignil z okoli 7 % lani (povprečje od marca do decembra) na 7,7 % v letošnjem prvem kvartalu. V zasebnem sektorju se je delež prejemnikov povečal z 8,5 % (povprečje od marca do decembra) na 9,5 %, v javnem, kjer je prejemnikov bistveno manj, pa z 2,5 % na 2,9 %.

Slika 17: Višina minimalne plače (MP) in razmerje med MP in povprečno bruto plačo zasebnega sektorja



Vir: SURS. Opomba: *Za zaposlene, ki so prejeli izredna izplačila.

Okvir 2: Minimalna plača - nadaljevanje

Visok dvig minimalne plače je povečal zgostitev (uravnilovko) v spodnjem delu plačne lestvice in vplival na poslabšanje stroškovne konkurenčnosti. Minimalna plača, tudi v primeru postopnega prehoda, je, primerjano z najnižjimi osnovnimi in izhodišnimi plačami po kolektivnih pogodbah dejavnosti, večinoma na ravni petega tarifnega razreda (ki je določen za delovna mesta, za katera je zahtevana srednja izobrazba). Minimalna plača je zakonsko določena kot najnižje izplačilo za delo v rednem delovnem času, zaradi česar lahko zajema vse dodatke za pogoje dela ter dodatke za uspešnost pri delu. To pomeni, da se ti dodatki ne izplačujejo poleg minimalne plače, ampak se v vseh primerih, ko osnovna plača in dodatki skupaj znašajo enako ali manj kot minimalna plača, vsem izplača minimalna plača, torej plača v enakem znesku, ne glede na različne zahtevnosti delovnega mesta, pogoje dela in delovno učinkovitost. Zato je ob dvigu minimalne plače prišlo do izenačitve izplačanih plač precejšnjega dela zaposlenih v delu plačne lestvice do petega tarifnega razreda, pa tudi do večje gostitve zaposlenih z minimalno plačo in tistih s plačo blizu minimalne plače, saj zaradi dviga minimalne plače ni prišlo do povečanja osnovnih in izhodišnih plač po kolektivnih pogodbah (z izjemo ene kolektivne pogodbe dejavnosti). Prav zaradi tega je dvig minimalne plače v največji meri vplival na poslabšanje konkurenčnosti pri tistih podjetjih, ki pri svojem delovnem procesu zaposlujejo predvsem ljudi z nizko izobrazbo in ustvarjajo proizvode z nizko dodano vrednostjo. Realni stroški dela na enoto proizvoda so se v letu 2010 sicer znižali, vendar je bilo njihovo znižanje zaradi visoke rasti plač v zasebnem sektorju (vpliv dviga minimalne plače) precej manjše kot v evrskem območju in EU. Oblikovanje sklopa ukrepov, ki bodo spodbudili strukturne spremembe v smeri proizvodnje z višjo dodano vrednostjo in omogočili drugačno porazdelitev in višino plač, predstavlja pomemben izziv ekonomske politike.

Tabela 6: Višina minimalne plač in število prejemnikov

	SKUPAJ		Zasebni sektor		Javni sektor	
	Število prejemnikov minimalne plače	Povprečna bruto izplačana minimalna plača, v EUR	Število prejemnikov minimalne plače	Povprečna bruto izplačana minimalna plača, v EUR	Število prejemnikov minimalne plače	Povprečna bruto izplačana minimalna plača, v EUR
jan. 10	16.449	597,43	16.018	597,43	431	597,43
feb. 10	17.552	597,43	17.116	597,43	436	597,43
mar. 10	43.323	691,33	38.931	689,77	4.392	705,20
apr. 10	43.566	692,36	39.606	691,00	3.960	705,95
maj. 10	45.213	697,38	41.155	696,42	4.058	707,18
jun. 10	42.590	697,06	38.371	695,94	4.219	707,27
jul. 10	42.898	697,13	38.681	695,95	4.217	707,99
avg. 10	43.384	697,61	39.197	696,47	4.187	708,21
sep. 10	42.517	695,56	38.655	694,29	3.862	708,19
okt. 10	44.218	696,02	40.090	694,79	4.128	707,98
nov. 10	42.299	695,90	38.070	694,53	4.229	708,22
dec. 10	39.041	697,26	34.875	695,93	4.166	708,40
jan. 11	47.738	717,52	43.087	716,98	4.651	722,51
feb. 11	50.314	717,51	45.595	716,99	4.719	722,49
mar. 11	42.168	721,87	37.200	721,79	4.968	722,54

Vir: AJ PES, preračuni UMAR.

Tabela 7: Delež izplačil za nadure v plačah po dejavnostih za obdobje 2008–2010 po četrletjih

	2008				2009				2010				2011
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Zasebni sektor skupaj	1,6	1,6	1,5	1,2	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
A Kmetijstvo, lov, gozd.	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,5	0,7	0,6	0,6	0,5
B Rudarstvo	2,3	2,5	3,3	4,2	2,6	2,0	2,2	1,8	1,5	1,6	1,7	1,9	2,3
C Predelovalne d.	2,4	2,4	2,1	1,4	0,8	0,8	1,0	1,2	1,4	1,6	1,6	1,7	1,9
D Oskrba z el., plinom, paro	2,0	1,9	2,2	1,6	1,9	1,9	1,8	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,4
E Oskrba z vodo	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	1,4	1,5	2,6	1,9	1,6	2,4	1,6
F Gradbeništvo	2,5	2,7	2,8	2,2	1,3	1,8	1,9	1,6	1,6	1,3	1,4	1,4	1,1
G Trgovina	0,8	0,8	0,9	1,0	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6	0,6	0,8	0,5
H Promet in skladiščenje	1,1	1,3	1,2	1,1	0,9	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8
I gostinstvo	0,7	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
J Informacijske in kom.d.	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
K Finančne in zavarov. d.	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
L Poslovanje z neprem.	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5
M Strokovne, znan. in teh.d.	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6
N Druge poslovne s.	2,6	2,9	2,8	2,1	1,5	1,9	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	2,2
S Druge storitvene d.	1,0	1,1	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5

Vir: SURS; preračuni UMAR.

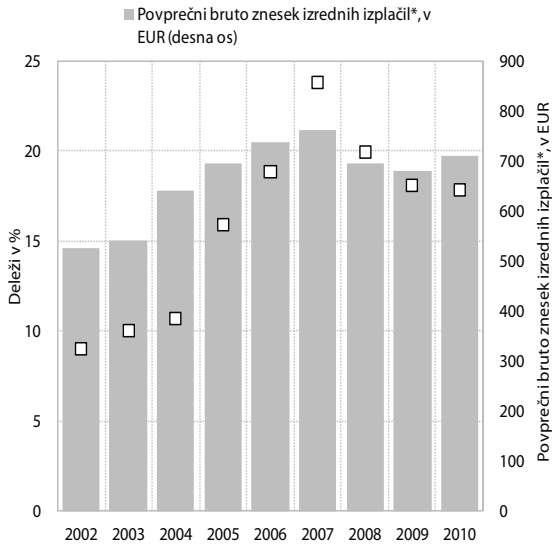
Obseg nadurnega dela se je kot eden prvih odzivov podjetij na gospodarsko krizo skrčil in dosegel dno v začetku leta 2009, od takrat pa se počasi krepi, a še ne dosega predkrizne ravni. V letu 2009 je bilo v zasebnem sektorju za 44,3 % manj plačanih nadur kot v predhodnem letu, v povprečju lanskega leta pa za 15,1 % več, s čimer je njihov obseg dosegel 64 % ravni iz leta 2008. Obseg nadurnega dela se je v letu 2009 zmanjšal v vseh dejavnostih sektorja, najbolj v predelovalni dejavnosti, gostinstvu in finančno-zavarovalniški dejavnosti²⁷. Lani se je ponovno zvišal le v petih dejavnostih, od tega najbolj v predelovalnih dejavnostih, medtem ko se je v rudarstvu, gradbeništvu in drugih storitvenih dejavnostih še nadalje zniževal in dosegel okoli 50 % ravni iz leta 2008. Skladno z gibanjem obsega nadurnega dela nihajo tudi deleži izplačil za nadure v plačah (tabela 7), ki se po prvem četrletju 2009, ko so dosegli dno, zelo počasi krepijo. Najizrazitejši padec deleža izplačanih nadur v plačah je bil zabeležen v gradbeništvu in v predelovalni dejavnosti, kjer sta se tudi število delovno aktivnih in gospodarska aktivnosti najhitreje in najbolj zmanjšali. V predelovalni dejavnosti se zadnje leto delež izplačanih nadur ponovno opazno viša in je v letošnjem prvem četrletju že skoraj dosegel povprečje leta 2008, medtem ko se v gradbeništvu z novim valom težav ta še naprej znižuje.

²⁷ Za 60,6 %, 40,0 % oziroma 38,8 %.²⁸ Z izjemo oskrbe z vodo, kjer pa so plače tudi višje od povprečne v zasebnem sektorju.²⁹ Tako je novembra 2010 kar 91,2 % zaposlenih v tej dejavnosti prejelo izredno izplačilo, in sicer v povprečni bruto višini 1.044 EUR (višja so bila le v treh dejavnostih). Delež zaposlenih, ki so prejeli izplačila, se je presenetljivo celo povečal glede na pretekli dve leti, kar se je zgodilo le še v dejavnosti oskrbe z vodo, povsod drugod pa so se deleži znižali oz. ostali na približno enaki ravni.

Izredna izplačila, ki naj bi odražala uspešnost poslovanja podjetij in so element plač v funkciji spodbud zaposlenim, so se v obdobju krize znižala, a v nekaterih dejavnostih (zlasti tistih v pretežno državni lasti) bistveno manj, kot je bilo pričakovano glede na poslovne rezultate in krizne razmere. Lanskoletna masa izrednih izplačil ob koncu leta je bila rahlo višja kot v letu 2009, v primerjavi z letom 2008 pa je dosegla 85 % (Slika 18). Višina povprečnih izplačil in delež zaposlenih, ki jih prejmejo, sta vseskozi najvišja v dejavnostih z že sicer najvišjimi povprečnimi plačami²⁸, t. j. zlasti v oskrbi z elektriko in plinom²⁹, oskrbi z vodo, finančnih in zavarovalniških dejavnostih ter rudarstvu. Takšno odstopanje v navedenih dejavnostih od povprečja je presenetljivo, saj gre za dejavnosti, kjer prevladujejo podjetja z velikim lastništvom države (z oligopolnim položajem na trgu) oziroma dejavnosti, ki jim je država v obdobju krize pomagala z izdatnimi finančnimi sredstvi. Vlada je zato z namenom varčevanja za leti 2011 in 2012 sprejela priporočila³⁰, da se prejemki iz naslova poslovne uspešnosti v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, ki so v večinski lasti države, ne izplačujejo, vendar so ta neobvezujoča in bodo verjetno nezadostna. Zato je vzpostavitev učinkovitejših mehanizmov, ki bodo zagotavljali skladnost izplačil plač in nagrad s poslovnimi rezultati tudi v teh podjetjih, eden izmed izzivov politike plač.

³⁰ Priporočila Vlade upravam in nadzornim svetom oziroma upravnim odborom gospodarskih družb za omejitve plač in osebnih prejemkov zaposlenih v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, ki opravljajo gospodarske javne službe, ki so v neposredni večinski lasti države ali samoupravnih lokalnih skupnosti, za njihove odvisne družbe (hčerinske družbe) ter vse nadaljne odvisne družbe (družbe vnukinje, pravnukinje itd.) z 22. 7. 2010.

Slika 18: Obseg izrednih izplačil in rast plač v novembrih, v obdobju 2002–2010



Vir: SURS.

Opomba: * Za zaposlene, ki so prejeli izredna izplačila.

2.4.2. Gibanje plač v dejavnostih javnega sektorja

Za leti 2009 in 2010 je bilo značilno omejevanje rasti bruto plače na zaposlenega v javnem sektorju, ki se nadaljuje tudi v letu 2011. Makroekonomske razmere od leta 2009 dalje ne omogočajo dokončanja reforme plačnega sistema v javnem sektorju, tako sta ostali za dokončno odpravo plačnih nesorazmerij v javnem sektorju še dve nerealizirani četrtini. V Ekonomskih izzivih 2010 smo opozarjali na problematičnost časovnice izplačil dveh preostalih četrtin, ki naj bi se izvedle v letih 2011 in 2012. S sprejetimi ukrepi³¹ za omejitev rasti plač v tem sektorju se je gibanje bruto plače na zaposlenega v dejavnostih javnega sektorja upočasnilo v letih 2009 in 2010, dodatni ukrepi pa bodo vplivali tudi na nižjo rast v prihodnjih letih.

V letu 2010 sta bila sprejeta novi dogovor o ukrepih na področju plač in Zakon o interventnih ukrepih. V oktobru leta 2010 je bil sprejet Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju

Tabela 8: Elementi plačne politike v javnem sektorju upoštevani v pomladanski napovedi 201#

Element plačne politike	Sprejeti dokumenti
2010	
januar: uskladitev plač za 0,2 %	Aneks št. 2 h KPJS
april: redna napredovanja	ZSPJS
julij: uskladitev s polovico predvidene medletne inflacije (0,65 %)	Aneks št. 2 h KPJS
oktober: NI izplačila četrtine nesorazmerij	Aneks št. 4 h KPJS
december: delovna uspešnost se še NE vrača	Dogovor o ukrepih na področju plač za obdobje dec.09-nov.11
2011	
januar: uskladitev plač za 0,55%	Zakon o interventnih ukrepih
april: NI rednih napredovanj	Dogovor o ukrepih na področju plač za leti 2011 in 2012
julij: NI uskladitve s 1/2 predvidene medletne inflacije	Aneks št. 4 h KPJS
oktober: NI izplačila četrtine nesorazmerij	Aneks št. 4 h KPJS
december: delovna uspešnost se še NE vrača	Dogovor o ukrepih na področju plač za leti 2011 in 2012
2012	
januar: uskladitev za preseganje medl.infl.nad 2%	Aneks št. 4 h KPJS
april: redna napredovanja	Dogovor o ukrepih na področju plač za leti 2011 in 2012, bo podrobneje dogovorjeno v letu 2011
december: vrnitev delovne uspešnosti	Dogovor o ukrepih na področju plač za leti 2011 in 2012

Vir: Aneks št. 2 h Kolektivni pogodbi za javni sektor (KPJS; UL RS št. 91/2009) Zakon o interventnih ukrepih (UL RS št. 94/2010), Aneks št. 4 h Kolektivni pogodbi za javni sektor (KPJS; UL RS št. 89/2010), Dogovor o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009 – november 2011, Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012 (UL RS št. 89/2010), Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS; UL RS 56/2002).

³¹ Dogovor o ukrepih s področja plač v javnem sektorju zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer za obdobje 2009–2010 (24. 2. 2009) in Aneks št.1 h kolektivni pogodbi za javni sektor (Uradni list RS, št. 23/09), Dogovor o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009 – november 2010 (28. 10. 2009) in Aneks št. 2 h kolektivni pogodbi za javni sektor (Uradni list RS, št. 91/09). Poleg premika obeh četrtin za odpravo plačnih nesorazmerij je bil zaostren uskladitveni mehanizem ter začasno ukinjeno izplačevanje redne delovne uspešnosti.

za leti 2011 in 2012 ter Aneks št. 4 h kolektivni pogodbi za javni sektor, poleg tega pa še Zakon o interventnih ukrepih³², s čimer sta bili preostali dve četrtini odprave plačnih nesorazmerij preloženi na obdobje stabilnejše rasti gospodarstva, ko bo realna rast BDP preseгла 2,5 %. Pregled dogovorjenih elementov politike plač, ki so v veljavi v letih 2010–2012, je predstavljen v Tabeli 8. Potem ko so ukrepi v letu 2009 bistveno znižali predvideno rast povprečne plače javnega sektorja, so jo v letih 2010 in 2011 praktično zaustavili, po naši oceni pa bo njena rast tudi v letu 2012 bistveno nižja kot brez ukrepov.

Tabela 9: Nominalne rasti povprečne bruto plače na zaposlenega v obdobju 2008–2012, v %

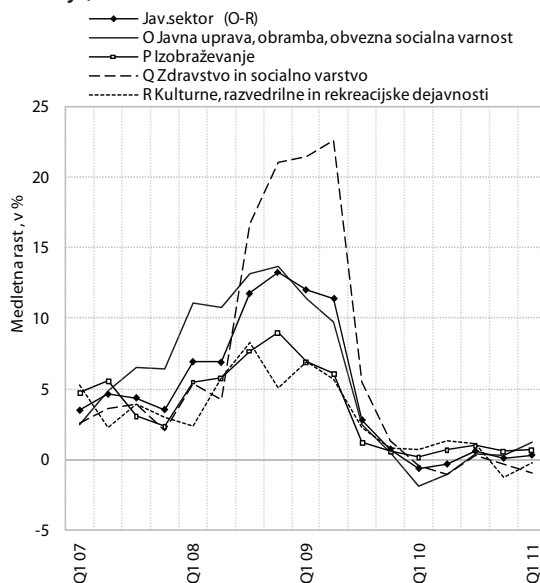
	2008	2009	2010	2011*	2012*
Bruto plače skupaj	8,3	3,4	3,9	2,5	3,8
Zasebni sektor	7,8	1,8	5,2	3,3	4,3
Javni sektor	9,8	6,5	0,0	0,3	2,5

Vir: SURS, UMAR – Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2011.

Opomba: *. Ocena gibanja bruto plače na zaposlenega.

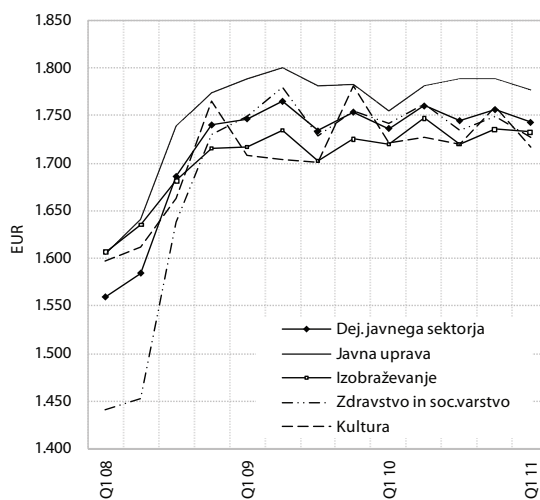
Medletna gibanja plač javnega sektorja po kvartalih so se po visoki rasti, ki je bila po dejavnostih različna, v času uresničevanja ukrepov umirila. Visoka rast plač v letu 2008 in prvi polovici leta 2009 zaradi uvedbe plačne reforme je bila v največji meri posledica izplačila prvih dveh četrtin za odpravo plačnih nesorazmerij. Največja rast je bila v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva, ki je močno zanimala navzgor, saj so bili tam popravki v ravni plač zaradi odprave plačnih nesorazmerij najvišji. Najnižjo rast so imele plače v dejavnosti izobraževanja in kulture. V slednji je precej velik delež zasebnega sektorja, zato je na rast plače v tej dejavnosti le delno vplivala reforma plač javnega sektorja, ki pa je tudi za področje kulture predvidela precejšen dvig plač. Z ukrepi na področju plač v tem sektorju je sledila umiritev rasti plač v vseh dejavnostih. Od četrtega kvartala 2009 dalje in tudi v prvem kvartalu leta 2011 je medletna rast v dejavnostih javnega sektorja približno stagnirala. Ne glede na to se učinek plačne reforme po realiziranih dveh četrtinah odprave plačnih nesorazmerij kaže v tem, da so se ravni bruto plač po dejavnostih, predvsem z dvigom povprečne plače zdravstva in socialnega varstva, mnogo bolj zblížale, čeprav so v strukturi zaposlenih glede na izobrazbo po dejavnostih razlike. Dejavnosti javna uprava in izobraževanje sta si po izobrazbeni strukturi zaposlenih dokaj podobni, v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva pa je izobrazbena struktura zaposlenih slabša (večji delež zaposlenih z nizko izobrazbo). Dosežena približno skladna raven povprečne bruto plače te dejavnosti glede na ostali dve je predvsem posledica večjega deleža nadur v strukturi plače zdravstva in socialnega varstva (Tabela 10).

Slika 19: Medletno nominalno gibanje bruto plače na zaposlenega po kvartalih v dejavnostih javnega sektorja, 2008–2011



Vir: SURS, preračuni UMAR, SKD 2008, dejavnosti javnega sektorja od O do R.

Slika 20: Bruto plača na zaposlenega po kvartalih v dejavnostih javnega sektorja, v EUR, 2008–2011



Vir: SURS.

³² Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012 ter Aneks št. 4 h kolektivni pogodbi za javni sektor (Uradni list RS, št. 89/10), Zakon o interventnih ukrepih (Uradni list RS št. 94/10).

Na gibanje plač so poleg izplačila prvih dveh četrtin vplivali tudi drugi elementi plačne reforme, zlasti spremembe vrednotenja dežurtev in novih možnosti za izplačilo delovne uspešnosti. V povprečni plači na zaposlenega se je delež nadur nekoliko povečal v javni upravi v drugi polovici leta 2008 (kot posledica predsedovanja Slovenije leta 2008) in še v prvi polovici leta 2009, nato pa se je delež ustalil na višini okoli odstotka plače dejavnosti. V dejavnosti izobraževanja in kulture je delež nadur najnižji in pomeni okoli pol odstotka povprečne plače dejavnosti ter je konstanten. Delež nadur v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva pa močno odstopa in je najvišji. V obdobju 2008–2010 je ta delež močno zanihal (glej tabelo). Medtem ko je v začetku leta 2008 pomenil okoli 7 %, je v drugi polovici leta 2008 začel naraščati in presegel 9 %. Ob uvedbi plačne reforme se je namreč predvsem vrednotenje dežurstva močno okrepilo. Zaradi velikosti deleža je pomembno vplival na maso plač in se je v obdobju omejevanja rasti mase plač vrednotenje znižalo in bolj prilagodilo sedanjim javnofinančni situaciji, tako da je konec leta 2010 pomenil 7,9 % povprečne plače v dejavnosti. Bistveno manjši je delež za zaostala izplačila v plačah. V dejavnostih javnega sektorja ni izplačevanja 13. plač niti izplačevanja na osnovi poslovnih izidov, zajeta so le izredna izplačila, kot na primer izplačilo uspešnosti zaradi večjega obsega dela. Možnost tovrstnih izplačil se je še bolj zmanjšala z začasno omejitvijo izplačil uspešnosti zaradi večjega obsega dela od začetka 2010 dalje. V dejavnosti javne uprave je delež zaostalih izplačil okoli 0,1 %. V dejavnostih izobraževanja ter zdravstva in socialnega varstva pa se je ta delež v letu 2009 z manj kot 0,2 % povzpел na okoli pol odstotka. Razlog za povečanje tega deleža v obeh dejavnostih je predvsem posledica plačne reforme, ki je s poenotenjem dodatkov uvedla dodatek na povečan obseg dela v vse dejavnosti javnega sektorja, do tedaj pa je veljal le za javno upravo. V dejavnosti kulture močno vpliva zasebni sektor, zato ima delež zaostalih izplačil dinamiko, značilno za ta sektor (povečanje v drugem in četrtem kvartalu zaradi izplačil uspešnosti in 13. plač).

Razmerje med bruto plačo v dejavnostih javnega sektorja in bruto plačo zasebnega sektorja se je po močnem povečanju v korist plač javnega sektorja začelo zaradi sprejetih ukrepov na področju plač javnega sektorja zniževati že v drugi polovici leta 2009. Doseženo razmerje med bruto plačo v dejavnostih javnega sektorja in bruto plačo zasebnega sektorja je vedno posledica gibanja plač obeh sektorjev. Tako je bilo znižanje razmerja v letu 2010 posledica ukrepov na področju plač javnega sektorja, pa tudi okrepljene rasti plač zasebnega sektorja zaradi uvedbe nove višine minimalne plače (učinek okoli 3 o. t. v skupni letni rasti). Ob tem je treba upoštevati, da se tudi struktura zaposlenih v zasebnem sektorju spreminja, zmanjšuje se delež z nizko izobrazbo, kar vpliva na višjo povprečno bruto plačo tega sektorja. V letu 2010 doseženo razmerje (24,2 % višja povprečna plača kot v zasebnem sektorju) je še vedno po mednarodni primerjavi med najvišjimi v EU (Ekonomski izzivi 2010). Ocenjujemo, da se bo zaradi sprejetih ukrepov, ki bodo vplivali na gibanje plač javnega sektorja, v letošnjem letu razmerje znižalo, tako da bo v letu 2011 dosežena višina bruto plače v dejavnostih javnega sektorja za okoli 20 % višja od bruto plače zasebnega sektorja. Sprejeti vladni ukrepi za umiritev rasti plač javnega sektorja izhajajo predvsem iz zamrznitve posameznih elementov v sistemu plač (redna delovna uspešnost, napredovanje, preostali dve četrtini za odpravo plačnih nesorazmerij). V kolikor ne bi bilo dodatnih ukrepov, sprejetih oktobra lani, bi bila po naši oceni v letošnjem letu povprečna plača v dejavnosti javnega sektorja za okoli 26 % višja od bruto plače v zasebnem sektorju³³. Močna nihanja v razmerju so značilna že vseh zadnjih dvajset let (Slika 21). V letu 1996 je bil sprejet zakon o razmerjih plač v javnem sektorju s ciljem poenotenja plač, kasneje so bili uvedeni dodatki k plačam, ki so ponovno povečali razmerje (obdobje 1998–2002), nato je bil sprejet zakon o sistemu plač javnega sektorja in je sledilo obdobje umirjanja razmerja do leta 2008, ko so se začele plače v javnem sektorju dejansko izplačevati po tem zakonu. Z letom 2009 je sledilo obdobje ukrepov zaradi krize.

Tabela 10: Deleži izplačil za nadure in delež zaostalih izplačil v bruto plači po dejavnostih javnega sektorja, v %, Slovenija, 2008–2011

	2008				2009				2010				2011
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
izplačila nadur													
javna uprava	1,2	1,3	1,3	1,5	1,5	1,4	1,1	1,1	1,0	1,1	1,0	1,2	1,0
izobraževanje	0,5	0,6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
zdravstvo in soc. v.	6,9	7,0	8,1	9,3	9,4	9,3	8,8	9,0	8,7	8,5	7,6	7,9	7,8
kultura	0,4	0,6	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,3
zaostala izplačila													
javna uprava	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
izobraževanje	0,2	0,1	0,3	0,1	0,3	0,4	0,3	0,6	0,3	0,7	0,4	0,5	0,3
zdravstvo in soc. v.	0,1	0,1	0,2	0,0	1,0	0,5	0,1	0,6	0,4	0,4	0,3	0,6	0,2
kultura	1,0	1,7	1,4	3,4	0,7	1,4	0,7	2,9	0,9	1,4	1,7	2,6	0,7

Vir: SURS.

³³ Upoštevana je ocena rasti bruto plače zasebnega sektorja za leto 2011 iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2011, UMAR.

Slika 21: Razmerje med povprečno bruto plačo v dejavnostih javnega sektorja in povprečno bruto plačo zasebnega sektorja, v %, Slovenija, 1991–2010, povprečna bruto plača zasebnega sektorja=100



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Ukrepi za omejitve gibanja plač v javnem sektorju so bili sprejeti zaradi nujnosti javnofinančne konsolidacije.

Za njihovo učinkovitost pa je poleg gibanja povprečne bruto plače na zaposlenega pomembno tudi gibanje števila zaposlenih. Dosedanja rast zaposlenosti v dejavnostih javnega sektorja se ne umirja toliko, kot je bilo predvideno v lzhodni strategiji, saj je bila v letu 2009 rast 1,7 % in leta 2010 1,5 % (po podatkih SURS³⁴.) Zgolj zamrznitev elementov v sistemu plač javnega sektorja zato ne more omogočiti dolgoročne zdržnosti izdatkov za plače javnega sektorja v okviru javnofinančne konsolidacije in na daljši rok tudi ne more biti edini ukrep za obvladovanje izdatkov za plače. V okviru teh ukrepov postaja problematično predvsem zamrzovanje vseh stimulativnih elementov plačnega sistema (delovna uspešnost, napredovanje), prav tako pa tudi večkratno prelaganje izplačila preostalih dveh četrtin zgolj odlaga problem dokončne odprave plačnih nesorazmerij, ki ga bo nedvomno treba rešiti. Simulacije kažejo, da bi, ne glede na to v katerem letu bi prišlo do izplačila preostalih dveh četrtin odprave plačnih nesorazmerij, na način, kot je predviden, v teh letih imeli zelo visoko rast plač javnega sektorja, kar bi ob približno enakem (ali celo povečanem) obsegu zaposlenih v javnem sektorju pomenilo javnofinančni problem. Zato bi bilo treba v dogovoru s sindikati najti rešitve, ki ne bodo pomenile vsakoletnega zamrzovanja plač in odlaganja izplačil četrtin, ampak stabilnejši dogovor o plačni politiki v obdobju finančne konsolidacije (več o tem poglavje Fiskalna gibanja in politika).

³⁴ Vir podatkov o zaposlenih osebah, ki so prejele plačo pri pravnih osebah, je mesečna raziskava o plačah.

3. Ukrepi politike trga dela v letih 2009 in 2010 v Sloveniji

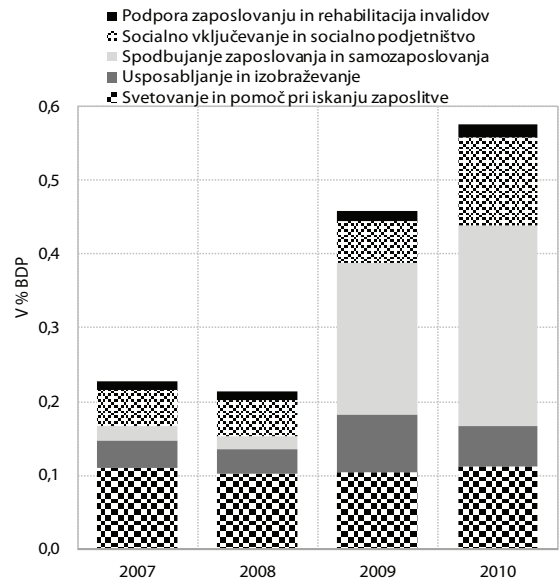
Na slabšanje razmer na trgu dela se je z ukrepi odzvala Vlada. Na slabšanje razmer na trgu dela se je Vlada odzvala z intenzivnejšim izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja in sprejetjem dveh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. V nadaljevanju prikazujemo izvajanje aktivne politike zaposlovanja, gibanje števila prejemnikov denarnih nadomestil za primer brezposelnosti in oceno izvajanja obeh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. Podajamo pa tudi pregled zakonodajnih sprememb, s katerimi je Vlada skušala reformirati trg dela in omiliti nekatere probleme, na katere nas že nekaj let opozarja Evropska komisija.

3.1. Aktivna politika zaposlovanja

Pomen aktivne politike zaposlovanja se v obdobju zaostrenih razmer na trgu dela povečuje. Namen aktivne politike zaposlovanja (APZ) je usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela, zmanjševanje brezposelnosti in poviševanje zaposlenosti, krepitev usposobljenosti posameznikov ter pomoč posameznikom do zaposlitve. Kot smo omenili v poglavju 1, so številne države EU v krizi okrepile izvajanje aktivne politike zaposlovanja, kar velja tudi za Slovenijo. V Sloveniji se ukrepi in programi APZ od leta 2007 izvajajo v okviru štirih tematskih sklopov: (i) svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve, (ii) usposabljanje in izobraževanje, (iii) spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja ter (iv) programi za povečanje socialne vključenosti.

Obseg sredstev za programe APZ se je v letu 2010 ponovno povečal. Že v letu 2009 je prišlo do visokega povečanja sredstev za programe APZ, v letu 2010 pa se je obseg sredstev za APZ povišal za 27,8 %. Povišanje porabljenih sredstev za programe APZ v letih 2009 in 2010 je predvsem posledica uvedbe intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest (več poglavje 3.3.) in okrepljenega izvajanja aktivne politike zaposlovanja. Obseg izdatkov za ukrepe APZ, skupaj s sredstvi za delovanje ZRSZ, je v letu 2010 znašal 0,66 % BDP, kar je 0,12 o. t. več kot leta 2009.

Slika 22: Izdatki za aktivno politiko trga dela, v % BDP, po programskih sklopih



Vir: MF, preračuni UMAR.

Število novo sklenjenih pogodb za vključitev v ukrepe APZ se je v letu 2010 ponovno precej povečalo. V letu 2010 je bilo sklenjenih 77.534 pogodb, kar je 25.995 pogodb oz. 50,4 % več kot leta 2009. Deleži vključenih po posameznih ukrepih so ostali podobni kot leta 2009; največ vključenih oseb je bilo pod ukrepom usposabljanja in izobraževanja (44,2 %), sledijo pa ukrep spodbujanja zaposlovanja in samozaposlovanja ter ukrep svetovanja in pomoči pri iskanju zaposlitve (Tabela 11). Glede na leto 2009 se je število vključenih oseb povečalo v vseh štirih ukrepih. V prvih štirih mesecih leta 2011 je bilo sklenjenih za 18,2 % več pogodb kot v enakem obdobju lani; največja povišanja so bila pri pomoči pri samozaposlitvi, subvencioniranju samozaposlitve, programih usposabljanja na delovnem mestu ter »Zaposli.me«³⁵ in programih institucionalnega usposabljanja. Število vključenih v javna dela se je letos močno zmanjšalo (prepolovilo), kar je z vidika naraščanja dolgotrajne brezposelnosti neustrezno.

³⁵ Program omogoča, da tržno usmerjeni delodajalci pridobijo subvencijo v višini 4.000 evrov za zaposlitev brezposelne osebe iz ciljne skupine razpisa – brezposelni mladi, iskalci prve zaposlitve, starejši, tisti z nižjo izobrazbo in dolgotrajno brezposelni.

Tabela 11: Število vključitev v programe APZ 2009–2011*

	2009	2010	2010/2009 (indeks)	jan–april 2010	jan–april 2011	jan–april 2011/ jan–april 2010 (indeks)
Skupaj število vključitev	51.539	77.534	150,4	19.915	23.536	118,2
Ukrep 1: Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve	10.859	12.656	116,5	3895	4.279	109,9
Ukrep 2: Usposabljanje in izobraževanje	20.530	34.296	167,1	8574	8.035	93,7
Ukrep 3: Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja	15.355	23.841	155,3	2.534	9.100	359,1
Ukrep 4: Programi za povečanje socialne vključenosti	4.795	6.741	140,6	4.912	2.122	43,2

Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

Opomba: *merjeno s številom novo sklenjenih pogodb.

Delež vključenih³⁶ v programe APZ se je v letih 2009 in 2010 močno povečal, vendar ostaja nizka vključenost dolgotrajno brezposelnih in starejših. V letu 2010 se je število vključenih oseb v programe APZ povečalo za 39,7 %, pri čemer se je najbolj (za 73,5 %) povečalo število vključenih v programe usposabljanja in izobraževanja. 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, ki nam služi kot približno merilo vključenosti posamezne skupine. Spodbudno je, da se je v primerjavi z letom 2009 povišal skupni delež vključenosti brezposelnih oseb v programe APZ, vendar se je delež vključenosti nekaterih težje zaposljivih ciljnih skupin povišal podpovprečno, delež starejših od 50 let pa celo znižal (glej Tabel 11). Delež vključenosti najbolj ranljivih in težje zaposljivih skupin brezposelnih v programe APZ (dolgotrajno brezposelni, brez strokovne izobrazbe, starejši in invalidi) je tako še vedno nizek, zato bi bilo smotrno povišati vključenost teh oseb v programe APZ in s tem povišati njihovo zaposljivost in socialno vključenost. Okrepitev izvajanja programov APZ za preprečevanje in zmanjševanje dolgotrajne brezposelnosti je pomemben izziv te politike.

Obseg sredstev za programe APZ v proračunu za leto 2011 je nižji kot v letu 2010 in je po naši oceni nezadosten za zagotavljanje ustrezne vloge APZ v zaostrenih razmerah na trgu dela. Kljub velikemu povišanju brezposelnosti ob koncu leta 2010 in ohranjanju visoke registrirane brezposelnosti na začetku leta 2011 so predvidena proračunska sredstva za programe APZ v letu 2011 manjša kot lani (-6,7 %). Zmanjšanje je med drugim posledica izteka nekaterih intervencijskih ukrepov³⁷. Posledice krčenja razpoložljivih sredstev se kažejo v zmanjšanem

obsegu nekaterih programov (npr. javna dela), zaradi povečanega zanimanja pa je v začetku leta prišlo do zmanjšanja sredstev tudi v nekaterih programih, zato je ZRSZ začasno prekinil njihovo izvajanje (med drugim pri programih institucionalnega usposabljanja³⁸ in nacionalne poklicne kvalifikacije³⁹ ter za subvencioniranje samozaposlitev⁴⁰). Slednje nakazuje, da aktivna politika zaposlovanja brez povečanja sredstev in povečanja učinkovitosti v letu 2011 ne bo mogla odigrati ustrezne vloge pri vzpostavljanju pogojev za zaposlovanje brezposelnih in izboljševanja razmer na trgu dela. Ker se je povečala strukturna brezposelnost (poglavje 2.4.), bi bilo treba strukturo programov prilagoditi novi strukturi brezposelnih (okrepiti programe, namenjene starejšim in dolgotrajno brezposelnim). Pomembno je, da politika trga dela ohrani svojo vlogo pri povečevanju zaposljivosti brezposelnih tudi v obdobju gospodarskega okrevanja, ko bo oživelo povpraševanje po delavcih in se bodo še bolj izrazito pokazala strukturna neskladja. S tega vidika je pomembno, da tudi v obdobju fiskalne konsolidacije ne pride do prehitrega umika aktivne politike trga dela, saj to lahko podaljša obdobje upadanja zaposlenosti.⁴¹

³⁸ Program je namenjen pridobitvi dodatnih znanj, veščin in spretnosti z namenom njihove uporabe na delovnem mestu (npr. jezikovni in računalniški tečaji, pridobitev vozniškega izpita, usposabljanja za računovodska in knjigovodska dela, priprava na strokovni izpit iz upravnega postopka ipd.).

³⁹ Nacionalna poklicna kvalifikacija pomeni pridobitev potrdila (certifikata), temeljna poklicna kvalifikacija pa pridobitev spričevala, ki dokazuje usposobljenost za opravljanje določenega poklica ali poklicnih nalog (ne pomeni pa stopnje izobrazbe) (npr. pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije za varnostnika in socialnega oskrbovalca na domu oz. pridobitev temeljne poklicne kvalifikacije za voznika v cestnem prometu).

⁴⁰ Enkratna finančna pomoč v obliki nepovratnih sredstev v višini 4.500 evrov, namenjena pomoči ob začetku samostojne dejavnosti in uresničitvi poslovne ideje, subvencijo pa je možno pridobiti po zaključenih pripravah na samozaposlitev.

⁴¹ Modelske simulacije za razvite države (G20) namreč kažejo, da lahko prezgoden umik ukrepov politike zaposlovanja podaljša obdobje upadanja zaposlenosti celo do leta 2020 (IILS, 2010).

³⁶ Delež vključenosti je izračunan kot količnik med številom vključenih oseb v programe APZ in povprečnim letnim številom brezposelnih oseb posamezne ciljne skupine. Delež vključenosti uporabljamo zgolj kot parcialni približek, saj imajo na izračun deleža velik vpliv spremembe strukture brezposelnih oseb.

³⁷ Septembra 2010 se je prenehalo izplačevati subvencije po Zakonu o subvencioniranju polnega delovnega časa, marca 2011 pa se je iztekel tudi Zakon o delnem povračilu nadomestila plač.

Tabela 12: Število in delež vključenosti oseb posameznih ciljnih skupin v ukrepe aktivne politike zaposlovanja, v %

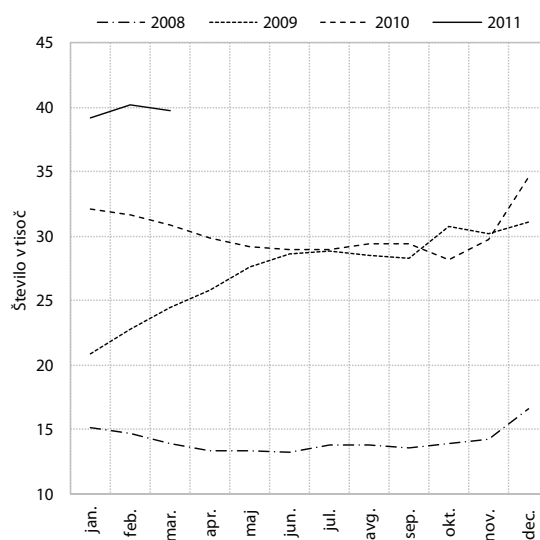
Leto	Brezposelne osebe (letno povprečje)					
	Št. registriranih brezposelnih oseb	Iščejo prvo zaposlitev	Brezposelni nad 1 leto	Brez strokovne izobrazbe (I + II)	Stari 50 let in več	Invalidi
2008	63.216	10.691	32.334	25.368	21.949	10.603
2009	86.354	12.319	31.487	34.054	26.205	12.199
2010	100.504	14.528	42.750	37.532	31.400	13.839
Število vključenih oseb v programe APZ						
2008	27.593	4.712	4.121	4.464	3.201	1.357
2009	49.275	6.099	4.316	8.719	4.654	1.921
2010	68.827	7.898	8.116	10.341	5.555	2.674
Delež vključenosti v programe APZ (v %)						
2008	43,6	44,1	12,7	17,6	14,6	12,8
2009	57,1	49,5	13,7	25,6	17,8	15,7
2010	68,5	54,4	19,0	27,6	17,7	19,3

Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

3.2. Pasivni ukrepi na trgu dela

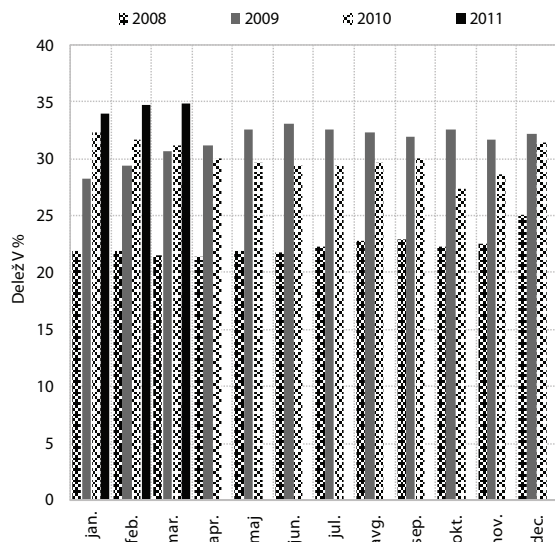
Kmalu po začetku gospodarske krize je začelo naraščati število prejemnikov denarnih nadomestil. Medtem ko je namen aktivnih ukrepov na trgu dela predvsem pospeševanje zaposlovanja, pasozlastiv času gospodarske krize pomembni tudi pasivni ukrepi na trgu dela. Slednji brezposelnim omogočajo dohodek, medtem ko iščejo zaposlitev. Število prejemnikov denarnih nadomestil je začelo naraščati kmalu po začetku gospodarske krize in nato naraščalo vse do začetka leta 2010. V prvi polovici leta 2010 je število prejemnikov denarnih nadomestil zaradi stagniranja brezposelnosti, poviševanja časa trajanja brezposelnosti in iztekov obdobja za izplačila nadomestil za brezposelnost rahlo upadalo, ob koncu leta pa močno poskočilo zaradi povečanih prilivov v brezposelnost (Slika 23). Od junija 2008 (13.236 oseb), ko je bilo število prejemnikov denarnega nadomestila najnižje v obdobju od leta 2000, se je število do februarja 2011 (40.207 prejemnikov) povišalo za 203,8 %. Denarno nadomestilo je do nedavnega urejal Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, kot del zakonodajnih sprememb na področju trga dela pa se je z letom 2011 začel uporabljati novi Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), ki med drugim ureja tudi denarna nadomestila brezposelnim (Okvir 3). Poleg spremembe v sistemu pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti je bila predvidena tudi sprememba zakona o delovnih razmerij, skupen namen predvidenih sprememb pa je bila vpeljava elementov koncepta varne prožnosti (več poglavje 3.4.).

Slika 23: Število prejemnikov denarnega nadomestila



Vir: ZRSZ.

Slika 24: Delež prejemnikov denarnega nadomestila med registriranimi brezposelnimi osebami (v %)



Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

V letu 2010 se je znižal delež prejemnikov denarnega nadomestila v številu registriranih brezposelnih oseb.

Po velikem povečanju deleža prejemnikov nadomestil med brezposelnimi v letu 2009 se je v letu 2010 do oktobra zmanjševal in znašal 27,4 %, kar je 5,2 o. t. manj kot v enakem obdobju leta 2009. Posledično se je leta 2010 nekoliko zmanjšal tudi delež prejemnikov denarnega nadomestila med brezposelnimi v povprečju leta (na 30,1 %, kar je za 1,6 o. t. manj kot 2009). Ob koncu leta 2010 je začel delež ponovno naraščati, bistveno pa se je povišal v prvih mesecih letošnjega leta, kar je verjetno posledica novega zakona, ki je povišal oz. olajšal dostop do denarnih nadomestil za določene kategorije brezposelnih oseb (Okvir 3).

Zaradi naraščanja števila prejemnikov denarnih nadomestil so se v letih 2009 in 2010 močno povečali tudi izdatki za pasivno politiko zaposlovanja.

V letu 2009 se je povprečno letno število prejemnikov denarnega nadomestila povečalo za 39 %, v letu 2010 pa za nadaljnjih 10,6 %. Obseg izdatkov za pasivno

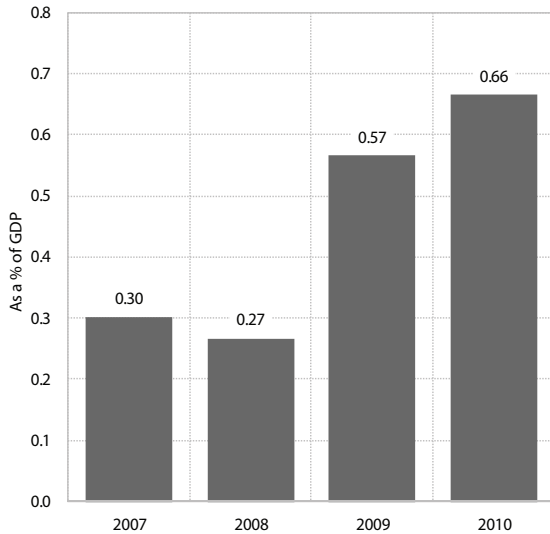
Okvir 3 : Zakon o urejanju trga dela

Zakon o urejanju trga dela je nadomestil Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, njegov namen pa je povečanje varnosti iskalcev zaposlitve in uresničevanje koncepta varne prožnosti.

Glavni cilj Zakona o urejanju trga (ZUTD), ki je stopil v veljavo konec oktobra 2010 in se začel uporabljati s 1. januarjem 2011, je vzpostavitev mreže, ki bo posamezniku omogočala ustrezno zaposlitev oz. poklic ter doseganje čim višje stopnje zaposlenosti. Za doseganje ciljev naj bi zakon med drugim uporabljal tudi ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Ena glavnih sprememb ZUTD je širjenje kroga upravičencev do denarnega nadomestila za brezposelnost (do njega je upravičena brezposelna oseba, ki je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana vsaj devet mesecev v zadnjih dveh letih; po starem zakonu vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih). Poleg tega je višja vrednost denarnega nadomestila za prve tri mesece prejemanja (povišanje s 70 na 80 odstotkov osnove), kjer je osnova za odmero nadomestila povprečna mesečna plača, ki jo je oseba prejela v obdobju osmih mesecev. Minimalno denarno nadomestilo znaša 350 evrov bruto. Povišanje socialne varnosti pomeni tudi ureditev, da imajo pravico do denarnega nadomestila tudi zavarovanci, ki redno ali izredno odpovejo pogodbo o zaposlitvi, ker jim delodajalec v zadnjih 12 mesecih več kot 6 mesecev ni plačeval prispevkov za socialno varnost. Zakon tudi za en mesec podaljšuje čas trajanja denarnega nadomestila za starejše zavarovance (glede na starost in doseženo zavarovalno dobo). Z namenom ohranitve boljšega stika s trgom dela je ZUTD povišal dovoljen obseg dela brezposelnih oseb (upravičencu se denarno nadomestilo ne zniža, če ne prekorači meje dohodkov iz dela, ki znaša 200 evrov neto). Pomembna novost je tudi, da je upravičenec do plačila prispevkov za upokožitev po ZUTD zavarovanec, ki mu bo po izteku denarnega nadomestila do izpolnitve minimalnih pogojev za starostno upokožitev manjkalo največ eno leto, kar je krajše kot po prejšnji zakonodaji (največ tri leta). Slednja sprememba je verjetno tudi prispevala k povišanemu prilivu v brezposelnost ob koncu leta 2010. ZUTD med drugim določa tudi, da se lahko na Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ) poleg brezposelnih oseb prijavijo tudi drugi iskalci zaposlitve, ki se po določbah zakona sicer ne štejejo za brezposelne osebe. Zaradi olajšanega dostopa do denarnega nadomestila za brezposelnost bi novi zakon na kratek rok sicer lahko povečal število registriranih brezposelnih oseb, na dolgi rok pa je pomemben v smislu zagotavljanja večje socialne varnosti brezposelnim, predvsem v času gospodarske krize.

Zakon o urejanju trga dela je odpravil nekatere pomanjkljivosti v zavarovanju za primer brezposelnosti, na katere smo opozarjali v Ekonomskih izzivih 2010. V Ekonomskih izzivih 2010 smo opozarjali na potrebnost boljše zakonske ureditve nadomestil za čas brezposelnosti in pri tem izpostavili skromno dohodkovno varnost brezposelnih in omejen dostop mladih do nadomestil za primer brezposelnosti.

Slika 25: Izdatki za pasivno politiko zaposlovanja v Sloveniji v % BDP, 2007–2010



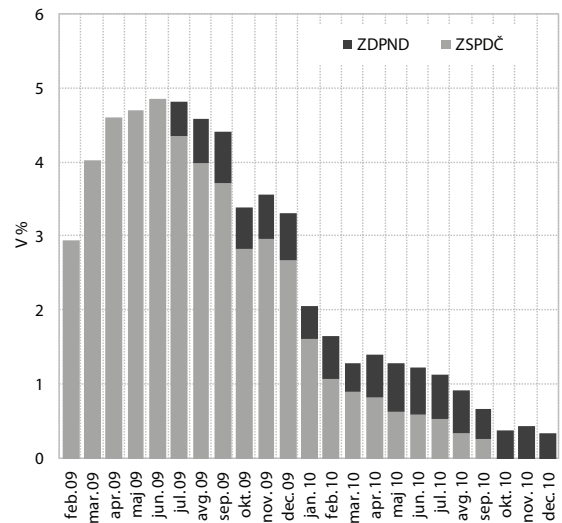
Vir: MF, izračuni UMAR.

politiko trga dela se je za to v letu 2009 glede na leto 2008 podvojil, v letu 2010 pa še povečal za 19,9 %. Kot je razvidno s Slike 26, so se izdatki za pasivno politiko zaposlovanja močno povečali in v letu 2010 znašali 0,66 % BDP.

3.3. Intervencijski zakoni za ohranjanje delovnih mest

V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Po zakonu so podjetja lahko pridobila subvencijo v višini 60–120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšanega delovnega časa (skrajšanje za 4–8 ur). 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«. Delodajalec je lahko napotil na čakanje največ 50 % svojih delavcev. Delodajalec izplačuje delavcu nadomestilo plače v višini 85 % njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih. Država povrne delodajalcu 50 % nadomestila. Delavci na čakanju imajo pravico in obveznost, da 20 % časa porabijo za usposabljanje. Programe usposabljanja mora delavcu zagotoviti delodajalec, država pa stroške usposabljanja sofinancira v višini 500 EUR na delavca. Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa se je iztekel septembra 2010, Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pa marca 2011.

Slika 26: Delež zaposlenih, za katere je bila izplačana subvencija ali povračilo nadomestila v skupnem številu zaposlenih, v %



Vir: ZRZS;SURS, preračuni UMAR.

*Opomba: ZDPN – Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ZSPDČ – Zakon o subvencioniranju polnega delovnega časa.

Začetek izvajanja obeh zakonov je zaznamovalo precejšnje zanimanje podjetij za subvencije.

Ker je gospodarska kriza povzročila zmanjšanje gospodarske aktivnosti in zaposlenosti v zadnjem četrtletju 2008, je januarja 2009 sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa v prvem četrtletju leta 2009 naletel na veliko zanimanje podjetij.⁴² V letih 2009 in 2010 so bile subvencije za skrajšan delovni čas odobrene 904 podjetjem⁴³ za skupno zaposlenih 65.818 v celotnem obdobju izvajanja zakona. Zaradi zmanjševanja gospodarske aktivnosti v prvi polovici leta 2009 je bilo na začetku veliko zanimanje tudi za delno povračilo nadomestila plač ob začetku izvajanja drugega intervencijskega zakona. Delno nadomestilo plač je bilo odobreno 946 podjetjem⁴⁴, za 25.066 zaposlenih. Kot je razvidno s Slike 26, je bilo največ subvencij za polni delovni čas izplačanih sredi leta 2009, ko je bila subvencija izplačana za 4,8 % delovno aktivnih. Za subvencije za polni delovni čas je bilo v letih 2009 in 2010 izplačanih 33 mio EUR, pri čemer je bilo 25 mio izplačanih v letu 2009, ko je bilo za subvencije večje zanimanje. Za delno nadomestilo povračila plač, ki se je začelo izplačevati julija 2009, je bilo skupaj izplačanih 27 mio EUR (MDSZ; 2011).

⁴² V prvem četrtletju 2009 so podjetja oddala več kot polovico vseh prošelj za subvencioniranje polnega delovnega časa.

⁴³ Med njimi je bilo 17 % samostojnih podjetnikov.

⁴⁴ Med njimi je bilo 20 % samostojnih podjetnikov.

Tabela 13: Delež podjetij in oseb, za katere je bila v letih 2009 in 2010 sklenjena pogodba po intervencijskih zakonih, v številu podjetij in številu zaposlenih v dejavnosti v letu 2009

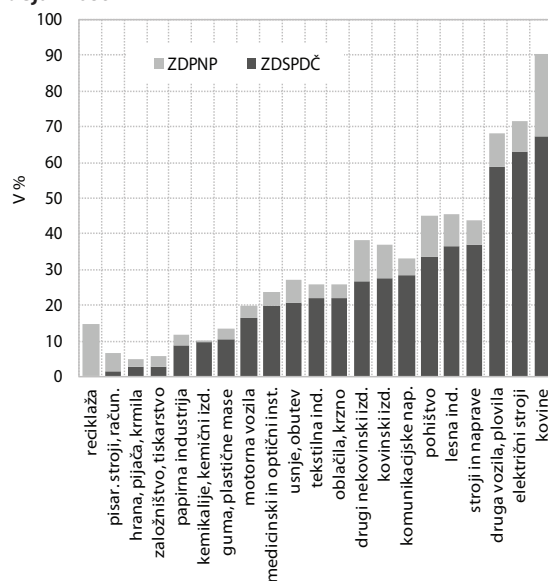
	ZDPNP		ZDSPDČ	
	Delež podjetij v %	Delež oseb v %	Delež podjetij v %	Delež oseb v %
Kmetijsko-ribiška dejavnost	1,9	1,3	1,0	5,1
Rudarstvo	4,4	1,6	1,5	4,4
Predelovalne dejavnosti	4,5	6,7	5	27,1
Energetika	0	0	0,5	0,3
Gradbeništvo	2,7	7,1	1,1	2,7
Trgovina	1,1	0,7	0,8	1,2
Gostinstvo	0,9	3	1,4	6,8
Promet	0,6	0,8	0,7	13,8
Finančno posredništvo	0,3	0,8	1,1	2,2
Foslovanje z nepremičninami	0,7	1,6	0,9	2,4
Izobraževanje	0,7	2,3	1,6	3,8
Zdravje in socialno varstvo	0,7	0,9	0,8	4,9
Skupaj	1,6	3,8	1,6	12,7

Vir: ZRZS, AJPES, izračuni UMAR.

Podjetja iz predelovalnih dejavnosti so zaradi velikega padca povpraševanja najbolj pogosti prejemniki subvencij. Kot je razvidno iz Tabele 12, je 5 % vseh podjetij iz predelovalnih dejavnosti poseglo po subvencijah za skrajšanje delovnega časa in 4,5 % podjetij po nadomestilu povračila plač. V skupnem številu prejemnikov obeh subvencij je največ podjetij iz predelovalnih dejavnosti (44 %), ki jim sledijo podjetja, ki opravljajo trgovinsko dejavnost (18 % podjetij), podjetja s področja poslovanja z nepremičninami, najem in poslovne storitve (16 % podjetij), gradbena podjetja z 12 %, ostale panoge pa predstavljajo ostalih 10 % prejemnikov ene ali druge subvencije. Kot je razvidno s Slike 27, so znotraj predelovalnih dejavnosti največji delež svojih zaposlenih v shemi vključili v proizvodnji kovin⁴⁵.

Med prejemniki subvencij je največ malih podjetij. Med prejemniki je kar 46 % odstotkov malih podjetij, velikih podjetij je okoli 4 %, mikro podjetij okoli 30 %, srednjih pa okoli 20 %. Kot je razvidno iz Tabele 13, je kljub največjemu deležu malih podjetij v skupnem številu po shemi subvencioniranja polnega delovnega časa poseglo 4,0 %, po shemi delnega povračila nadomestila plač pa 3,3 % malih podjetij.

Slika 27: Delež zaposlenih vključenih v shemi v skupnem številu delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih



Vir: ZRZS; SURS, preračuni UMAR.

⁴⁵ V analizi nismo upoštevali samostojnih podjetnikov, zaradi neprimerljivosti zaključnih računov in novih podjetij, ki bilanc za nazaj nimajo

Tabela 14: Delež podjetij, za katere je bila v letih 2009 in 2010 sklenjena pogodba po intervencijskih zakonih, v številu podjetij v določenem velikostnem razredu

velikost podjetja (št. zaposlenih)*	ZDPNP	ZDSPDČ
	v %	
Mikro	0,5	0,6
Mala	4,0	3,3
Srednja	13,3	13,5
Velika	17,9	20,9

Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Opomba: * Mikro (0–5 zaposlenih), mala (6–50), srednja (51–250), velika (250–).

Za premostitev gospodarske krize so nekatera podjetja uporabila oba ukrepa. Med prejemniki subvencij po obeh zakonih je 9 % takih, ki so uporabili oba ukrepa.⁴⁶ Med temi podjetji so v največjem številu zastopane predelovalne dejavnosti (65 %), in sicer gre v več kot polovici primerov za podjetja, ki se ukvarjajo s proizvodnjo kovinskih izdelkov ter proizvodnjo strojev in naprav. Med prejemniki obeh ukrepov izstopajo še gradbena podjetja (12 %) ter podjetja iz dejavnosti trgovina, popravila motornih vozil in izdelkov široke porabe (11 %). Po velikosti prevladujejo mala (37 %) in srednja podjetja (30 %), mikro in velika pa zavzemajo 17-odstotni delež.

V nadaljevanju prikazujemo delne rezultate analize poslovnih rezultatov podjetij, ki so bila vključena v ukrepe, v primerjavi z ostalimi podjetji v letih do 2009.

V začetni fazi analize smo analizirali poslovne rezultate teh podjetij v letih do 2009, z analizo pa bomo nadaljevali v prihodnjih mesecih, ko bomo vključili tudi poslovne rezultate teh podjetij za leto 2010 in podrobnejšo analizo na ravni dejavnosti. Preliminarni rezultati na ravni vseh podjetij kažejo, da so v večji meri posegala podjetja z večjim deležem stroškov dela v dodani vrednosti. Slednja imajo namreč večje možnosti za uporabo interne fleksibilnosti (prilaganje števila delovnih ur).

Donosnost sredstev in prihodkov podjetij, ki so bila vključena v ukrepe, se je v letu 2009 znižala bolj kot pri ostalih podjetjih. Donosnost sredstev je bila pri podjetjih, ki niso bila vključena v shemo, pred krizo nižja kot pri podjetjih z ukrepi, vendar je bil padec tega kazalca v krizi manjši. Podobno kaže tudi drugi kazalec donosnosti podjetij – donosnost prihodkov. V letu 2007 so imela podjetja, ki so bila pozneje deležna ukrepov, večji neto čisti dobiček v celotnih prihodkih, že v letu 2008 pa so postala relativno manj uspešna glede na ostala podjetja. Razlika se je v kriznem letu 2009 samo poglobila. Večinoma so k znižanju neto dobička prispevale pridelovalne dejavnosti, promet s skladiščenjem (v obeh dejavnostih se je dobiček znižal že v letu 2008), gradbeništvo in trgovina; to so dejavnosti, ki so relativno najbolj zastopane pri prejemanju subvencij in delnem nadomestilu plač. Podobna gibanja veljajo tudi za kazalec gospodarnosti (razmerje med prihodki in odhodki).

Tabela 15: Primerjava izbranih kazalnikov poslovanja gospodarskih družb, prejemnic/neprejemnic ukrepov*

	2007		2008		2009	
	ukrep	brez ukrepa	ukrep	brez ukrepa	ukrep	brez ukrepa
DONOSNOST						
Donosnost sredstev, v %	2,54	1,79	1,49	1,42	0,40	0,67
Donosnost prihodkov, v %	1,87	1,76	1,23	1,50	0,44	0,91
FINANCIRANJE IN PLAČILNA SPOSOBNOST						
Delež dolga v virih sredstev, v %	69,15	64,67	70,46	66,33	68,97	66,26
Delež kratk. obv. v virih sredstev, v %	44,72	46,05	45,38	46,87	42,64	46,23
Kapitalska pokritost stalnih sred., v %	73,91	100,95	71,74	99,40	71,53	98,26
Dolg. pokritost dolg. sredstev in zalog, v %	90,24	101,79	89,41	100,95	92,01	100,52
GOSPODARNOST						
Gospodarnost poslovanja	1,03	1,02	1,03	1,02	1,01	1,01
STROŠKI DELA						
Delež stroškov dela v dodani vrednosti (v %)	72,84	55,81	74,49	59,86	81,39	63,52

Vir: ZRSZ, AJPES (statistični podatki iz bilance stanja in izkaza poslovnega izida), izračuni UMAR.

Opomba: *Kazalniki poslovanja so izračunani za mediansko podjetje.

⁴⁶ Med njimi je 9 % samostojnih podjetnikov.

Podjetja, ki so posegla po ukrepih, so bila pred krizo bolj zadolžena, njihovi kazalniki zadolženosti v letu 2009 pa so se manj poslabšali kot pri ostalih podjetjih.

Glede zadolženosti so podjetja, ki niso imela ukrepov, v malo boljši kondiciji, saj je delež dolga v virih sredstev v vseh treh proučevanih letih nižji kot pri podjetjih, ki so izkoristila ukrepe. So pa slednja v krizi uspela dolg bolj zmanjšati kot ostala podjetja – delno zaradi relativno večjega zmanjšanja dolga v predelovalnih dejavnosti in trgovini, v splošnem pa zaradi zmanjšane gospodarske aktivnosti, ki je vodila v manjše povpraševanje po kreditih. Prišlo je tudi do manjše ponudbe kreditov s strani bank, ki so se na mednarodnih trgih srečevale z omejenimi finančnimi viri in večjimi tveganji. Kljub večji zadolženosti imajo podjetja, ki so bila prejemnik ukrepov, boljšo ročnost dolga, saj je delež kratkoročnih obveznosti v virih sredstev manjši kot pri ostalih podjetjih. Lastniško financiranje stalnih sredstev je boljše pri podjetjih, ki niso izkoristila ukrepov, in je kljub večjemu zmanjšanju v krizi še vedno višje kot pri podjetjih, ki so bila deležna ukrepov.

Čeprav je za natančne kvantitativne ocene učinkov intervencijskih zakonov še prezgodaj, lahko rečemo, da sta shemi prispevali k blažitvi posledic krize. Za verodostojne kvantitativne ocene učinkov obeh zakonov je še prezgodaj, saj bi potrebovali podrobno analizo tokov zaposlenih pred uvedbo zakonov in po njej. Glede na razpoložljive podatke o vključenosti zaposlenih pa lahko rečemo, da sta shemi prispevali k blažitvi posledic krize in spodbujali notranjo fleksibilnosti v podjetjih, do določene mere pa tudi odložili proces prestrukturiranja podjetij.

Čas gospodarske krize ni bil v zadostni meri izkoriščen za povečanje zaposljivosti delavcev na čakanju. Zakon o delnem povračilu nadomestila plač je delodajalcu naložil obveznost izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na čakanju, ki bi lahko povečalo zaposljivost delavcev na čakanju. Podatki ZRZS (MDSZ; 2011) kažejo, da je velika večina (90 %) usposabljanj zaposlenih na čakanju potekalo v obliki notranjih usposabljanj, ki so jih izvajali mentorji oz. zaposleni pri delodajalcih. Najpogostejša notranja usposabljanja so bila iz tehničnih in tehnoloških vsebin, povezanih z usposabljanjem v proizvodnji, ter usposabljanja, povezana s prenašanjem znanj o vzdrževanju strojev in naprav. Povprečen čas trajanja posameznega programa je znašal 72 ur (81 ur v primeru notranjih usposabljanj in 63 ur v primeru zunanjih usposabljanj). Vsebina izobraževanja je vprašljiva z vidika povečevanja zaposljivosti teh zaposlenih, saj je večina podjetij uporabila interna in relativno kratka usposabljanja. Že v preteklih dveh letih smo opozarjali, da bi bilo smiselno v pripravo programov izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na čakanju vključiti institucije, ki imajo potrebna znanja (npr. Andragoški center, ZRZS) (UMAR (2009), Ekonomski izzivi. 2009, UMAR (2010), Ekonomski izzivi 2010).

3.4. Druge spremembe v regulaciji trga dela

Slovenska izhodna strategija 2010–2013, ki jo je sprejela Vlada, med drugim predvideva krepitev elementov varne prožnosti in številne spremembe v regulaciji trga dela, ki so bile v prvem letu že v veliki meri izvedene. Vlada RS je februarja 2010 sprejela Slovensko izhodno strategijo 2010–2013, ki naj bi »v čim krajšem času spodbudila gospodarsko aktivnost in zagotovila postopno odpravo makroekonomskih neravnovesij«. Izhodna strategija predvideva ukrepe za posodobitev trga dela preko prenove ključne zakonodaje in povezovanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja ob hkratnem povečanju učinkovitosti socialne politike (sprememba Zakona o delovnih razmerjih, sprejem Zakona o urejanju trga dela, Zakona o malem delu in Zakona o štipendiranju). Poleg navedenih ukrepov so bili s področjem trga dela povezani tudi nekateri drugi, zlasti novi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, katerega namen je bil povečati stopnjo delovne aktivnosti starejših, ki je ena najnižjih v EU (več poglavje 2.2.), in izboljšati dolgoročno vzdržnost javnih financ (več poglavje Fiskalna gibanja in politika), novi Zakon o minimalni plači, s katerim naj bi izboljšali socialno varnost prejemnikov najnižjih plač (več poglavje 2.5., Okvir 2), pa tudi novi Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, katerega namen je bil zmanjšati problem sive ekonomije. Velik del predvidenih zakonskih sprememb je bil pripravljen in sprejet že v prvem letu izvajanja izhodne strategije. Kar trije od sprejetih zakonov (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o malem delu in Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno) so bili izpostavljeni referendumski presoji in nato zavrtni, kar kaže, da ne obstaja zadostno soglasje o vsebini in nujnosti reform trga dela. Zato je vprašljivo tudi nadaljevanje teh reform, ki naj bi bile osredotočene na spremembe Zakona o delovnih razmerjih.

Spremembe Zakona o delovnih razmerij (ZDR) bi morale potekati v smeri varne prožnosti in biti del celovite reforme trga dela. Spremembe ZDR v smeri varne prožnosti naj bi potekale v dveh fazah. V prvi fazi so bile najprej predvidene spremembe, s katerimi bi z vidika pravic in obveznosti približali vrste zaposlitvenih razmerij, torej tudi pogojev, ki se nanašajo na odpovedne roke in odpravnine ob prenehanju pogodbe. Druga faza sprememb pa predvideva celovito prenovo delovne zakonodaje v smeri varne prožnosti. Za doseganje konsenza za spremembe ZDR bi bilo smiselno paketno sprejemanje sprememb. Tako bi bilo smiselno, da bi bili spremembe zakona o delovnih razmerij povezali z Zakonom o minimalni plači, ki je bil sprejet februarja 2010 (Okvir 2), in spremembami v višini nadomestil za primer brezposelnosti (v novem Zakonu o urejanju

trga dela, Okvir 3), tretji del paketa pa bi lahko bilo oblikovanje t. i. odpravninskega sklada (kot ga pozna npr. Avstrija, vendar v obliki, ki bi bila prilagojena slovenskim razmeram na trgu dela). Do sedaj so bile sprejete le spremembe, ki povečujejo socialno varnost zaposlenih (višja minimalna plača) in socialno varnost brezposelnih (višja nadomestila za brezposelnost in olajšan dostop), ne pa tudi spremembe v smeri povečanja fleksibilnosti. V nadaljevanju bi bilo treba doseči (tudi zaradi referendumске zavrnitve drugih sprememb na trgu dela) strokovni, politični in socialno-partnerski konsenz o nadaljevanju reform na tem področju, saj izolirane, delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela. Brez sprememb, ki bodo spodbudno vplivale na pripravljenost za odpiranje novih delovnih mest, zmanjšale segmentacijo in depriviligiranost mladih in zmanjšale obseg sive ekonomije, bo okrevanje trga dela po krizi počasno, ključni razvojni cilji (povečana konkurenčnost, visoka stopnja zaposlenosti, zmanjšanje socialne izključenosti) pa izredno težko dosegljivi.

Sprejet je bil novi Zakon o malem delu, ki bi povečal fleksibilnost trga dela in bi ustrezneje uredil študentsko delo, vendar zaradi referendumске zavrnitve ni uveljavljen. Z Zakonom o malem delu je Vlada želela enotno urediti oblike dela, ki jih zaradi njihove občasne narave in dinamike opravljanja dela ne moremo šteti kot delovno razmerje, čeprav ima takšno delo v posameznih primerih lahko tudi elemente delovnega razmerja. Zakon je skušal vse oblike tovrstnega dela vključiti v sistem socialnega zavarovanja. Ustrezneje je urejal študentsko delo in s tem skušal zmanjšati starostno segmentacijo trga dela, ki je (poglavje 2.3) v Sloveniji problem, na katerega nas v zadnjih letih opozarja tudi Evropska komisija. Zakon je možnost začasnega dela širil še na skupino upokojencev in brezposelnih. Čeprav zakon zaradi referendumске zavrnitve ni bil uveljavljen, bo problem veljavnega sistema študentskega dela treba rešiti, saj neugodno vpliva na trajanje študija (ga podaljšuje), pa tudi na zaposlitvene možnosti mladih. Predvideni sistem ureditve študentskega dela je bil po naši oceni načeloma ustrezen (tako z vidika vključitve v socialno zavarovanje kot glede omejevanja možnosti tovrstnega dela), v bodoče pa kaže globlje pretehtati primernost uvajanja malega dela za brezposelne. Ker je zakon predvideval za malo delo nekoliko nižjo obremenitev z dajatvami za delodajalca in administrativno bistveno enostavnejše postopke kot za druge zaposlitve, bi po naši oceni obstajala možnost, da bi se brezposelni ujeli v past malih zaposlitev, saj njihovo malo delo ne bi prešlo v polno zaposlitev. Po naši oceni, upošteva izkušnje v Nemčiji, bi tako lahko prišlo do ustvarjanja nove segmentacije, novih skupin delavcev, ki jim malo delo ne bi zagotavljalo dohodkovne in socialne varnosti. Čeprav se je ureditev začasnega dela v slovenskem zakonu o malem delu razlikovala od nemškega modela malih zaposlitev, so nekatere posledice sprememb nemškega modela za

trg dela, ki so bile sprejete leta 2003⁴⁷, relevantne tudi za Slovenijo. Weinkopf in Kalina (2006) tako ugotavljata, (i) da se je v Nemčiji obseg takšnih »marginalnih delnih zaposlitev« po letu 2003 močno povečal in (ii) da je med delavci s t. i. mini zaposlitvami kar 85,5 % prejemnikov nizkih plač.⁴⁸ Zato bodočo ureditev študentskega dela ne bi smeli povezovati z drugimi skupinami.

Po referendumski zavrnitvi novega Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno bi morali oblikovati strategijo za zmanjševanja obsega sive ekonomije, ki bo upoštevala, da sta nadzor in kaznovalna politika sicer pomembna, vendar ne tudi zadostna za večje premike. Zmanjšanje obsega sive ekonomije lahko pomembno vpliva na večjo socialno varnost prebivalcev in okrepí ponudbo delovnih mest ter s tem poveča obseg formalne zaposlitve. Zato je bil med ukrepi za izboljšanje razmer na trgu dela predviden nov zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Zavrtni zakon se je od veljavnega zakona poleg natančnejših opredelitev dela na črno, zaposlovanja na črno in nekaterih drugih pojmov razlikoval zlasti glede nadzora in sankcij: določbe o nadzoru so bile zaostrene (razširil se je krog nadzornih organov in večale njihove pristojnosti), ostreje so bile tudi sankcije (povišanje denarnih glob in možnosti za prepoved opravljanja dejavnosti, odvzema predmetov, s katerim je bilo opravljeno delo na črno, in izdelkov, ki so nastali z delom na črno in odvzema nastale premoženjske koristi). O obsegu sive ekonomije ne obstajajo zanesljivi podatki, niti za Slovenijo, niti za druge države EU⁴⁹. Za tovrstno ekonomsko aktivnost se uporabljajo različni izrazi (poleg sive ekonomije v Sloveniji največkrat delo na črno, sicer pa tudi neprijavljeno delo, neregistrirano delo, neformalna ekonomija), razlikujejo pa se tudi definicije (bistvo definicije, ki je uporabljena v slovenski zakonodaji, je, da gre za opravljanje dejavnosti podjetij ali samostojnih podjetnikov v neskladju z akti, ki določajo njihovo dejavnost). Glede na to, da ima pojav vrsto negativnih učinkov (omejuje možnosti formalne zaposlitve,

⁴⁷ Male zaposlitve so bile v Nemčiji uvedene v šestdesetih letih prejšnjega stoletja z namenom vključiti gospodinje na trg dela. V letu 2003 (Hartzove reforme) pa je bil najvišji možni mesečni zaslužek iz t. i. mini zaposlitve (mini job) povišan s 325 na 400 EUR (do tega zneska se ne plačujejo prispevki delojemalcev, odpravljena pa je bila zgornja omejitev za tedensko število opravljenih delovnih ur (manj kot 15 ur), uvedena je bila tudi t. i. fleksibilna plača v višini 400–800 EUR v primeru t. i. midi zaposlitve.

⁴⁸ Po definiciji OECD so prejemniki nizkih plač osebe, katerih plača je manjša od dveh tretjin mediane.

⁴⁹ V primerjalni analizi EK »Undeclared work in an enlarged union« je Slovenija uvrščena v skupino držav, kjer obseg sive ekonomije znaša več kot 10 % BDP. Tudi druge študije praviloma ocenjujejo obseg sive ekonomije v Sloveniji na precej več kot 10 % BDP, nekatere celo nad 20 % BDP.

z neplačevanjem prispevkov za socialno varnost negativno vpliva na sistem socialne zaščite in zmanjšuje sedanjo in bodočo socialno varnost posameznika, vpliva na nezakonito priseljevanje itd), ekonomske politike držav vsebujejo številne ukrepe za zmanjšanje tega pojava. Največkrat gre za t. i. policy mix, ki poleg ukrepov nadzora in sankcioniranja vključuje še deregulacijo in administrativno poenostavitev različnih postopkov v zvezi z opravljanjem dejavnosti, spremembe v davčnem sistemu, različne sisteme spodbud, pa tudi kampanje za spreminjanje javnega mnenja. Tudi v Sloveniji bi bilo nujno k zmanjševanju obsega sive ekonomije pristopiti bolj sistematično ter spekter ukrepov iz permisivnih razširiti zlasti na spodbujevalne. Pri tem bi bilo treba poleg navedenih možnih področij delovanja vpeljati tudi določen sistem spodbud za »pretvorbo« dela na črno v regulirano zaposlitev. Nekaj tovrstnih sistemov spodbud je v praksi preizkusilo že več držav EU, in sicer na področju različnih oblik pomoči v gospodinjstvu, ki je eno najbolj pogostih področij razširjene sive ekonomije. Najbolj znan je sistem uvedbe vaučerjev (Belgija, Avstrija, Španija) ali drugačnih oblik subvencioniranja cene storitev (Nizozemska, Danska), obstajajo pa tudi sistemi posebnega davčnega odbitka ali davčne olajšave za plačilo dela v gospodinjstvu (Finska, ki pa postopno uvaja sistem vaučerjev, Francija). Ti sistemi se uporabljajo tudi za delo na vrtu, oskrbo in nego starejših ter varstvo otrok in zajemajo vse širši krog uporabnikov, s tem pa tudi neposredno vplivajo na zmanjševanje obsega dela na črno⁵⁰ in večji obseg formalnega zaposlovanja. Glede na različne ocene obsega sive ekonomije v Sloveniji pa bi bilo smiselno definirati tudi metodologijo spremljanja tega pojava.

Tudi novi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju je bil zavrnjen na referendumu, čeprav je skušal omiliti dva pomembna problema. Novi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju naslavlja dva problema: problem dolgoročne vzdržanosti javnih financ in problem nizke stopnje delovne aktivnosti starejših v starostni skupini 55–64 let. To sta problema, na katera nas Evropska komisija opozarja že vrsto let. Omenjen novi zakon bi lahko vplival na hitrejše povečevanje stopnje delovne aktivnosti starejših, ker povečuje delovno dobo in starost ob upokojitvi ter povečuje finančne spodbude za ostajanje v delovni aktivnosti po doseganju pogojev za predčasno pokojnino, ki jih moški izpolnijo pri 60 letih starosti in 40 letih delovne dobe, ženske pa pri 60 letih starosti in 38 letih delovne dobe. Če posameznik kljub doseganju pogojev za predčasno upokojitev ostane aktiven, dobiva vsako leto do redne upokojitve 20 % predčasne pokojnine, vendar največ do 65. leta starosti (Čok in drugi 2010). Iskanje učinkovitih rešitev za omenjena problema zagotovo predstavlja pomemben izziv za ekonomsko politiko.

⁵⁰ Glej Bringing to the surface black and grey work in Jobs, labour, productivity, Finland's priorities for the decade ahead.

4. Izzivi

Zaradi povečanja strukturnih problemov na trgu dela, ki lahko povzročijo visoko brezposelnost, je oblikovanje sklopa ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, osrednji izziv ekonomske politike. Povečanje strukturnih problemov na trgu dela lahko v prihodnjih letih ob odsotnosti boljše regulacije trga dela in večje usklajenosti posameznih politik, ki vplivajo na trg dela, pripelje do tega, da bomo v pogojih skromne gospodarske rasti soočeni s stagnacijo zaposlovanja in trdovratno visoko brezposelnostjo. Ob padcu stopnje delovne aktivnosti v letih 2009 in 2010 se je Slovenija močno oddaljila od cilja 75-odstotne stopnje delovne aktivnosti (v starostni skupini 20–64 let) v letu 2020 (cilj EU 2020). Za doseganje tega cilja bi Slovenija morala oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, in zagotavljati večjo skladnost posameznih politik, ki pa niso omejene zgolj na politike trga dela. Do sedaj uveljavljene reforme so sicer delovale v smeri varne prožnosti, vendar je bil zanemarljiv del, ki bi povečeval fleksibilnost. Izolirane in delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela, zato bo po referendumskimi zavrnitvi velikega dela sprememb regulacije trga dela potreben družbeni konsenz o nadaljevanju in vsebini reform trga dela ter oblikovanje ukrepov, ki se bodo lotevali ključnih problemov trga dela.

Največji izziv politike trga dela predstavlja problem močne segmentacije trga dela, ki ga ne bo možno rešiti brez sprememb v regulaciji trga dela. Za zmanjšanje segmentacije trga dela bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas in (ii) drugače urediti študentsko delo. Začasne zaposlitve so v Sloveniji bolj razširjene kot v povprečju EU, na kar vpliva zlasti večja delavnopravna varnost zaposlitve za nedoločen čas. Močno od povprečja odstopa razširjenost teh zaposlitev med mladimi, na kar še posebej vpliva študentsko delo. Oba problema sta posledica veljavne zakonske ureditve in ju brez zakonske spremembe ne bo možno rešiti

Zaradi strukturnih problemov brezposelnosti bo treba ukrepe bolj prilagajati ciljnim skupinam. Povečanje brezposelnosti mladih in njihove težave pri vstopanju na trg dela pa niso le posledica razširjenosti študentskega dela in razširjenosti drugih oblik začasnega dela, ampak kažejo tudi na neuskajenost med ponudbo in povpraševanjem po diplomantih, ki je v precejšnji meri povezano s strukturo vpisanih v terciarno izobraževanje. Pri zmanjševanju tega problema bi morala aktivno sodelovati tudi politika izobraževanja (struktura vpisa v terciarno izobraževanje in srednje izobraževanje). Izredno nizke stopnje delovne aktivnosti starejših (starostna skupine 55–64 let) predstavlja eno izmed rezerv za povečanje stopnje delovne aktivnosti in doseganja cilja EU-2020 v Sloveniji. Število starejših

registriranih brezposelnih se je močno povečalo v letu 2010. Po zavrnitvi novega pokojninskega zakona, ki bi lahko vplival na povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših, predstavlja oblikovanje ukrepov za povečanje zaposlovanja starejših še večji izziv kot doslej. Poleg pokojninske reforme bi bilo treba sprejeti strategijo aktivnega staranja, ki bi morala zajemati ukrepe na področju zdravja, vseživljenjskega učenja in zagotavljanja socialne in dohodkovne varnosti. Novi strukturi brezposelnih pa bo treba prilagoditi tudi programe aktivne politike zaposlovanja (APZ) in povečati vključenost starejših in dolgotrajno brezposelnih.

Zlasti v obdobju fiskalne konsolidacije je usklajenost vseh politik ključnega pomena za izboljšanje razmer trga dela. Ker bi aktivna politika trga dela morala ohraniti svojo vlogo pri povečevanju zaposljivosti brezposelnih tudi v obdobju gospodarskega okrevanja, ko bo oživelo povpraševanje po delavcih in se bodo še bolj izrazito pokazala strukturna neskladja, je pomembno, da tudi v obdobju fiskalne konsolidacije ne pride do prehitrega zmanjševanja obsega aktivne politike trga dela, saj to lahko podaljša obdobje upadanja zaposlenosti. S politiko finančne konsolidacije pa je treba uskladiti tudi politiko plač v javnem sektorju in s sindikati oblikovati stabilnejši dogovor o plačni politiki za daljše obdobje finančne konsolidacije, ki bi rešil in ne zgolj odložil vprašanje izplačil preostalih dveh četrtin odprave plačnih nesorazmerij, preprečil velika nihanja v rasti plač in ustavil naraščanje števila zaposlenih v javnem sektorju s pomočjo racionalizacije opravljanja javnih služb in funkcij in prenosom določenega dela javnih storitev v zasebno izvajanje.

Literatura

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

Ball, L.M.(2009). Hysteresis and Unemployment: old and new evidence. NBER Working paper14818. Dosegljivo na spletu aprila 2011: <http://www.nber.org/papers/w14818>.

Carone in drugi (2009). Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis.ECFIN economic brief.issue 1, may 2009. Dosegljivo na spletu maja 2011: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications.

Čok,M, Sambt, J. in Majcen B.(2010) Ocene učinkov predlagane pokojninske zakonodaje. Ljubljana: Univerza v Ljubljani,Ekonomska fakulteta.

IILS (2010) Promoting Employment Recovery While Meeting Fiscal Goals. Geneva:International institute for labour studies. Policy brief. Dostopno aprila 2011 na spletni strani: http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:51:3290255315533977:::P51_CONTENT_ID:38556:

Jobs, labour, productivity, Finland's priorities for the decade ahead(2010). Helsinki: McKinsey.

Kalina,T in Weinkopf, C.(2006): Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs?, Institut Arbeit und Technik. IAT report 3-2006.

MDSZ(2011) Poročilo o izvajanju interventnih zakonov s področja trga dela.Vladno gradivo 3.5.2011.

OECD (2009). Adjustments to the OECD's method of projecting the NAIRU. Dosegljivo na spletni strani: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/9/43098869.pdf>.

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

Pieters, D(2007). *Bringing to the surface black and grey work* (Lueven: Council of Europe, European Commission.

Undeclared work in an enlarged union(2004) Bruselj:Evropska komisija.

Tulip, P. (2000). The effect of minimum wages on the NAIRU. Dissertation in Economics, Faculty of the University of Pennsylvania. Pridobljeno junija 2011 na straneh: <http://www.petertulip.com/dissertation/front.pdf> in <http://www.petertulip.com/dissertation/ch3.pdf>.

III. Vpliv finančne krize na kreditni trg v Sloveniji

Povzetek

V Sloveniji je vpliv krize na finančni sektor ob prezadolženosti slovenskega gospodarstva precej večji kot v evrskem območju. To se odraža predvsem v (i) skromni kreditni aktivnosti, ki se kljub postopnemu oživiljanju gospodarstva ne krepi tako kot v evrskem območju; (ii) višjih aktivnih obrestnih merah, ki so pri podjetjih in nedenarnih finančnih institucijah (NFI) med najvišjimi v evrskem območju; (iii) še nadaljnjem poslabševanju kakovosti bančne aktive, zato so banke obremenjene z močnim oblikovanjem rezervacij in oslabitev, kar slabša njihov poslovne rezultate in še bolj zavira kreditno aktivnost; (iv) močni preusmeritvi bank k financiranju gospodinjstev predvsem v letu 2010, ki pa se je letos že močno umirilo, kar po naši oceni nakazuje, da imajo banke ob nizki kapitalski ustreznosti težave tudi pri kreditiranju komitentov z nižjo stopnjo tveganja.

Razlogov za takšno stanje v slovenskem finančnem sektorju je več. Kot pomembnejšega lahko izpostavimo korporativno upravljanje v bankah v pretežni državni lasti. Poslovna politika bank je tako bila (i) osredotočena predvsem na tuje dolžniške vire, ki so bili pred izbruhom finančne krize praktično neomejeni, vendar pa je bila njihova ročnost precej neugodna; (ii) v času visoke kreditne aktivnosti so banke premalo pozornosti posvečale tveganjem in niso financirale projektov izključno na osnovi ekonomske upravičenosti, temveč po naši oceni tudi zaradi drugih razlogov; (iii) v času precej ugodnejših rezultatov so banke velik del dobička razdelile med lastnike, namesto da bi krepile svojo kapitalsko ustreznost, kljub temu da je bilo pričakovati večje potrebe po kapitalu zaradi visoke kreditne aktivnosti v bančnem sistemu.

Slabo stanje v bančnem sistemu omejuje dostop do virov sredstev, potrebnih za rast in razvoj, ter prispeva k »nenavadnim« podjetniškim financam. To se odraža predvsem v neugodni finančni strukturi podjetij, ki na eni strani nimajo lastnih likvidnih finančnih sredstev, medtem ko imajo na drugi strani pomemben del svojih finančnih obveznosti s krajšim rokom zapadanja, kar povzroča močne pritiske na likvidnost podjetij. Pomemben del finančnih obveznosti v podjetjih in NFI tako predstavljajo krediti bank, ki so le nekoliko nižji od vrednosti kapitala. Slovensko gospodarstvo se tako po razmerju med krediti in kapitalom uvršča med najbolj zadolžena gospodarstva evrskega območja. Tudi med tujimi viri financiranja imajo največji pomen krediti, medtem ko je pomen neposrednih tujih investicij in še posebno portfelnjskih investicij na precej nižji ravni. Slaba razvitost slovenskega finančnega sistema je prispevala tudi k temu, da se slovenska podjetja nadpovprečno zatekajo k trgovinskim kreditom, ki imajo tako med finančnimi obveznostmi kot tudi med sredstvi nadpovprečno velik pomen. Podjetja pa si z nizko plačilno disciplino medsebojno povzročajo še dodatne likvidnostne pritiske.

Nadpovprečen obseg dolžniških virov financiranja je privedel do več zamujenih priložnosti v gospodarskem razvoju. (i) V času finančne krize se je ponudba dolžniških virov precej izraziteje skrčila kot ponudba lastniških, kar vpliva na nižjo gospodarsko rast, kot bi jo lahko dosegli ob normalnejši finančni strukturi. (ii) Razmeroma obsežno državno lastništvo in velika zadolženost slovenskega gospodarstva vpliva na majhno zanimanje vlagateljev za naložbe v slovenska podjetja, kar še dodatno zavira poglobljanje trga kapitala. (iii) Velika odvisnost podjetij od dolžniških virov financiranja krepi tržno pozicijo bank, ki imajo tako ob drugih omejenih virih financiranja veliko tržno moč. To jih ne spodbuja k učinkovitejšemu poslovanju, kar se je odrazilo tudi na hitrejšem poslabševanju razmer v času krize.

Zaradi močne vpletenosti države v slovenskem finančnem sektorju se tveganja prelivajo med poslovnimi in javnimi financami. Zato so težave v slovenskem finančnem sektorju tudi sistemski problem. Ocenjujemo, da ukrepanje države v finančni krizi ni bilo najbolj učinkovito. Na tem mestu bi izpostavili predvsem počasen in tudi nezadosten odziv na potrebe po svežem kapitalu v slovenskem bančnem sistemu. Država je nizko kapitalsko ustreznost izkoristila predvsem za krepitev svojega vpliva, kljub temu da so njene zmožnosti finančne podpore poslovanju precej omejene in se v preteklosti ni izkazala kot najboljši lastnik. S takšnim ravnanjem država tako dolgoročno še bolj slabi slovenski finančni sektor in povečuje tveganja za podpovprečno gospodarsko rast v prihodnjih letih.

Kljub razmeroma hitremu odzivu vlade pri zagotavljanju likvidnostnih sredstev bankam in prevzemanju dela tveganj v finančnem sistemu se tudi zaradi neustreznega odziva pri dokapitalizaciji bank razmere v finančnem sistemu v letu 2011 še poslabšujejo. Dodatna tveganja za slovenski finančni sistem predstavljajo tudi morebitno poslabšanje bonitetne ocene države, nadaljnja poslabševanja bonitetnih ocen slovenskih bank in pričakovani slabši rezultati stresnih testov slovenskih bank.

Uvod

Kreditna aktivnost se je v letu 2010 v evrskem območju pričela postopoma krepiti, v Sloveniji pa tej dinamiki nismo sledili. Odstopanja so precej velika na strani bančnega financiranja podjetij in nedenarnih finančnih institucij¹ (v nadaljevanju NFI). To je lahko posledica tega, da so viri financiranja za slovenske banke še vedno močno omejeni in banke niso pripravljene sprejemati novih tveganj, po drugi strani pa je povpraševanje po kreditiranju podjetij, zaradi šibke gospodarske aktivnosti in razmeroma visoke zadolženosti, nizko. Kadar so omejitve kreditne aktivnosti na strani ponudbe ali povpraševanja zaradi prezadolženosti, obstaja tveganje, da ob pričakovanem oživljanju gospodarske aktivnosti podjetjem ne bo na razpolago dovolj finančnih sredstev, ki bi jim omogočila rast poslovanja. S tem bo tudi sposobnost podjetij za servisiranje njihovih dolgov nižja, kar bo lahko še naprej povzročalo pritiske na finančni sistem in konkurenčnost slovenskega gospodarstva in ne bo prišlo do razvojnega dohitevanja razvitejših držav.

V tem delu Ekonomskih izzivov smo se osredotočili predvsem na gibanja, povezana s financiranjem slovenskega gospodarstva². V prvem poglavju se osredotočamo na gibanja na kreditnih trgih v evrskem območju in v Sloveniji. V drugem poglavju pa nekoliko podrobneje analiziramo gibanje zadolževanja slovenskih podjetij in njihovo finančno strukturo. V tretjem poglavju se osredotočamo na bančne vire financiranja, ki so najpomembnejši dejavnik kreditne aktivnosti. V četrtem poglavju podajamo oceno tveganj za zaostrovanje razmer na kreditnih trgih, v zadnjem poglavju pa podajamo izzive.

¹ V to skupino spadajo tudi finančni holdingi.

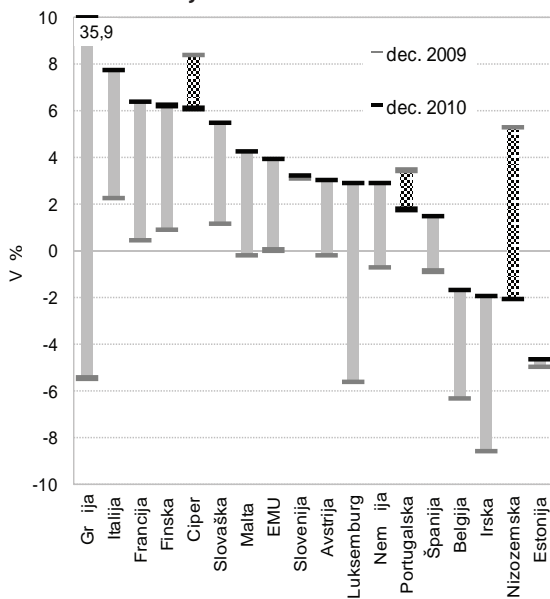
² V analizo so vključeni podatki, ki so bili objavljeni do vključno 2. 5. 2011.

1. Gibanja na kreditnih trgih

1.1. Gibanja na kreditnem trgu v evrskem območju

Primerjava medletnih stopenj rasti kreditov nebančnim sektorjem kaže, da je Slovenija med redkimi državami članicami evrskega območja, kjer so se razmere v letu 2010 še nekoliko poslabšale. Nadpovprečne stopnje rasti³ sta poleg sredozemskih držav (razen Španije, ki se sooča s težavami, povezanimi s prezadolženostjo) beležili še Finska in Slovaška. Po podatkih ECB je najvišjo rast med vsemi državami članicami evrskega območja beležila Grčija, kar je za njene trenutne gospodarske razmere presenetljivo, še posebej zato, ker je pretežen del tako visoke rasti na strani večjega obsega kreditov gospodinjstev ter podjetij in NFI. To je posledica strukturnega preskoka v juniju⁴, brez tega bi bila po naši oceni rast kreditov v Grčiji nekoliko pod povprečjem evrskega območja.

Slika 1: Gibanje medletnih stopenj rasti kreditov nebančnim sektorjem v državah članicah EMU



Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

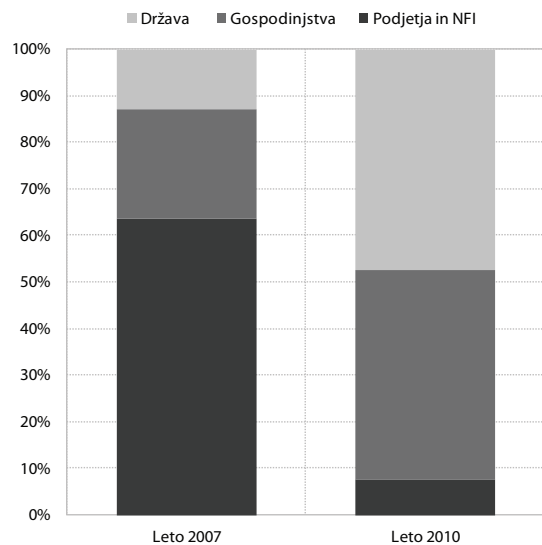
Potem ko je v letu 2009 obseg kreditov v evrskem območju stagniral, se je lani okrepil za skoraj 4 % (za dobrih 460 mrd EUR), kar je le nekoliko pod ravno iz leta 2008. Z izjemo Slovenije je imelo največji prispevek k rasti obsega kreditov nebančnim sektorjem zadolževanje

³ Stopnje rasti, višje od povprečja v evrskem območju, ki je bilo na ravni 3,9 %.

⁴ Razlogi za takšen skok nam niso znani.

državnih sektorjev, kjer so bile poleg največjih držav (Nemčija in Francija) v ospredju tudi nekatere izmed tistih držav, ki se soočajo s težavami z zadolženostjo (Grčija, Irska, Španija in Italija). Zaradi negotovih razmer na finančnih trgih so se banke v letu 2010 bolj osredotočile na varnejše naložbe. Tako so okrepile kreditiranje države, ki so obenem z višjimi proračunskimi primanjkljaji precej okrepile tudi povpraševanje po tovrstnih virih financiranja. Država je sicer glede na obseg kreditiranja med manj pomembni sektorji. Obseg njenih kreditov v Sloveniji predstavlja le 3,6 % vseh kreditov, v evrskem območju pa je ta delež sicer dosegel skoraj 10-odstotno raven. Razlog za relativno nizke deleže države v celotnem obsegu kreditov lahko pripišemo predvsem večjemu obsegu zadolževanja z izdajo vrednostnih papirjev, ki je za državo cenejša od klasičnega bančnega kreditiranja⁵, državam pa omogoča tudi zadolževanje na daljši rok. Nekoliko manj od vlad pa je k skupni rasti prispevalo tudi zadolževanje gospodinjstev, medtem ko je bil prispevek zadolževanja podjetij in NFI precej skromen.

Slika 2: Struktura kreditiranja nebančnih sektorjev v EMU



Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

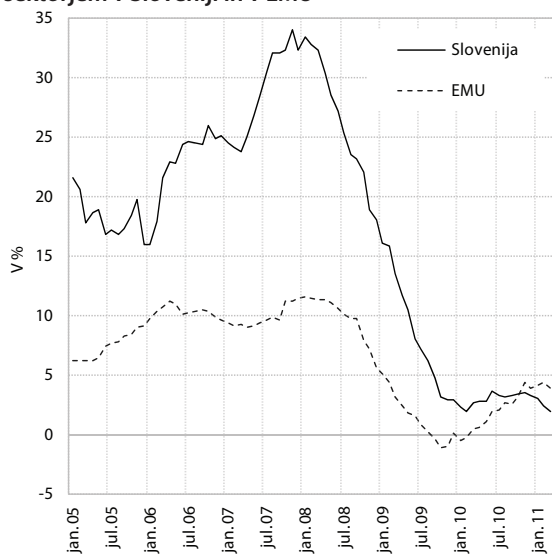
Čeprav se je rast kreditne aktivnosti domačih bank podjetjem in NFI v evrskem območju in Sloveniji pričela umirjati sočasno, je pri njenem oživljanju prišlo do razlik. V letu 2010 so se tako razmere na kreditnih trgih v evrskem območju že nekoliko izboljšale. Tako so lani v tretjem četrtletju krediti podjetjem in NFI pričeli ponovno naraščati, stopnja rasti pa je presegla tudi rast primerljivih kreditov v Sloveniji, čeprav so ti v evrskem območju manj pomemben vir financiranja podjetij kot v Sloveniji.

⁵ Zaradi večje likvidnosti investitorji zahtevajo nižji donos.

1.2. Gibanja na kreditnem trgu v Sloveniji

V letu 2010 se je kreditna aktivnost glede na leto pred tem nekoliko okrepila, kar je sicer predvsem posledica občutne okrepitve zadolževanja gospodinjstev in v manjši meri tudi države, medtem ko se je zadolževanje poslovnega sektorja še naprej umirjalo. Rast obsega kreditov domačih nebančnih sektorjev je prvič, odkar imamo primerljive podatke⁶, zaostala za rastjo evrskega območja. Banke so v letu 2010 neto odobrile za 1,1 mrd EUR kreditov, kar je za petino presegló raven iz leta 2009, več kot 80 % vseh neto tokov pa so predstavljali krediti gospodinjstvom. Kreditna aktivnost se je izrazito umirila v drugi polovici leta, ko se je obseg nedonosnih terjatev v bančnem sistemu pričel izraziteje poslabševati. Banke so tako okrepile oblikovanje bančnih rezervacij, kar je še dodatno povzročilo pritiske na razpoložljivost bančnih sredstev in kreditno aktivnost.

Slika 3: Medletne stopnje rasti kreditov bank nebančnim sektorjem v Sloveniji in v EMU



Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

Kreditna aktivnost slovenskih bank je ostala nizka kljub jamstvom za kredite, ki so bila sprejeta v letih 2009 in 2010. Potem ko so banke na osnovi razpisanih jamstev za podjetja in fizične osebe v obdobju od junija 2009 do decembra 2009 odobrile za 605,1 mio EUR kreditov podjetjem in fizičnim osebam, se je njihovo črpanje v letu 2010 zmanjšalo za skoraj 60 %. Pretežen del tega so črpala podjetja, vendar je bila izkoriščenost jamstvene sheme le približno 40-odstotna. Še precej slabšo izkoriščenost so zabeležila jamstva za fizične osebe, ki ni bila niti 15-odstotna. Ocenjujemo, da je bil pomemben del kreditov danih podjetjem na osnovi te jamstvene sheme namenjen le refinanciranju že obstoječih

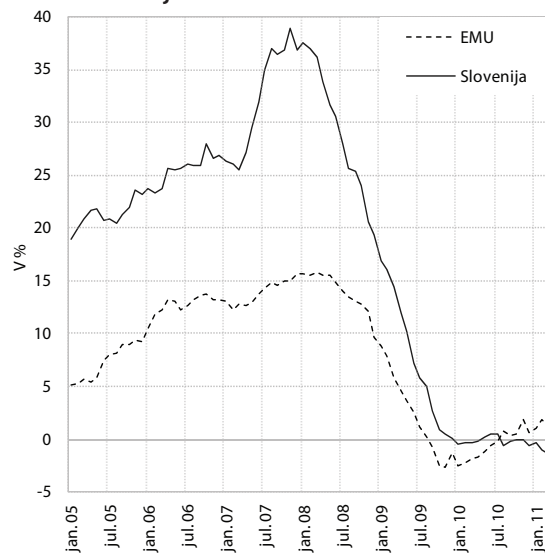
⁶ Od leta 2005 dalje.

obveznosti in počasnejšemu slabšanju kakovosti naložb bank v Sloveniji. V letu 2010 so bila sprejeta tudi jamstva, namenjena izključno kreditom za investicije, a zanimanja za tovrstno zadolževanje ni veliko, kar je po naši oceni posledica tudi tega, da banke verjetno na komitente prenesejo tudi premije za prevzem tveganja, kar še dodatno poviša že tako visoke obrestne mere.

1.2.1. Zadolževanje podjetij in NFI

Potem ko je bil še v letu 2009 neto tok kreditov domačih in tujih bank podjetjem in NFI zaradi podjetij pozitiven, a skromen, so ta v letu 2010 kredite neto odplačevala. Skupna neto odplačila so znašala slabih 400 mio EUR. Podjetja in NFI so v prvi polovici leta neto odplačevala kredite, najete pri tujih bankah, v drugi polovici leta pa predvsem pri domačih bankah. Obseg kreditov podjetjem in NFI pri domačih bankah je tako v preteklem letu beležil 0,5-odstoten upad, neto odplačila pa so znašala 125,2 mio EUR⁷. To se na prvi pogled mogoče ne zdi tako občuten upad, vendar so slovenska podjetja zaradi slabo delujočega trga kapitala močno odvisna predvsem od bančnega financiranja. Razloge za upad bi lahko iskali v manjši bančni ponudbi kreditov, obenem pa ocenjujemo, da je bilo tudi povpraševanje podjetij na nižji ravni, kar je posledica razmeroma nizke gospodarske aktivnosti.

Slika 4: Medletne stopnje rasti kreditov bank podjetjem in NFI v Sloveniji in v EMU



Vir: ECB, BS; preračuni UMAR.

⁷ V letu 2009 je bil neto tok še pozitiven in je dosegel 23,6 mio EUR.

Vsa neto odplačila so bila na strani NFI, medtem ko je bilo zadolževanje podjetij pri domačih bankah v letu 2010 še vedno pozitivno. Neto zadolževanje podjetij je tako znašalo 14,2 mio EUR, kar je za slabih 95 % manj kot v letu 2009. NFI pa so po drugi strani neto odplačevale kredite, najete pri domačih bankah, v višini slabih 140 mio EUR, kar je za dobro četrtino manj kot v letu 2009.

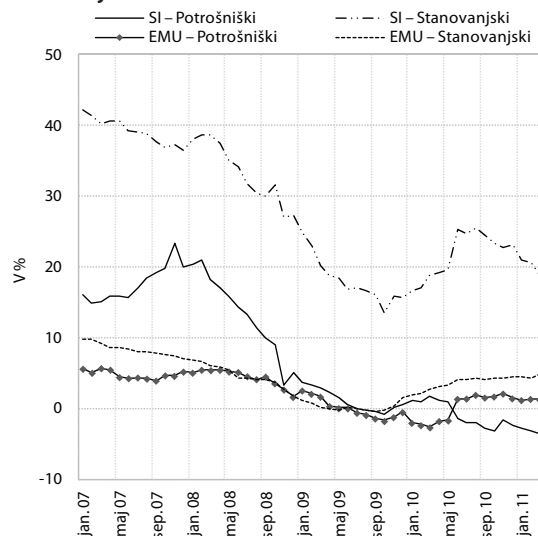
Podjetja in NFI so lani okrepljeno odplačevala kredite, najete v tujini. Skupna neto odplačila so bila tako na ravni 271,8 mio EUR. Odplačevala so v veliki meri kratkoročne kredite, medtem ko so neto odlivi dolgoročnih kreditov znašali le 13,2 mio EUR. Podjetja in NFI so predvsem v prvi polici leta okrepljeno neto odplačevala tuje kredite, medtem ko so se neto odplačila v drugi polovici močno umirila in dosegla le 26,0 mio EUR.

1.2.2. Zadolževanje gospodinjstev

Obseg kreditov gospodinjstvom se je zaradi rasti obsega stanovanjskih kreditov leta 2010 povečal nekoliko bolj kot leto prej. Obseg stanovanjskih kreditov se je povečal za 23,2 %, v isti smeri pa se je gibal tudi promet z nepremičninami, saj je bilo evidentiranih kupoprodaj za 38,8 %⁸ več. Lani je bilo tako v vsem letu neto najetih največ stanovanjskih kreditov od leta 2005 (odkar imamo podatke). Letos se je do konca marca obseg stanovanjskih kreditov medletno povečal za enak odstotek kot lani (18,7 %), vendar so neto tokovi z dobrih 40 mio EUR dosegli le slabo četrtino vrednosti iz enakega obdobja lani. Po prvih ocenah transakcij z nepremičninami je bilo teh medletno prav tako manj (-27,3 %).

Delež stanovanjskih kreditov v obsegu vseh kreditov je lani presegel polovico. Ker so stanovanjski krediti v zadnjih letih beležili najvišjo rast, hkrati pa se rast potrošniških upočasnjuje, se je njihov obseg v razmeroma kratkem času precej povečal in ob koncu leta 2010 znašal 52,1 % (ob koncu leta 2004 23,3 %). To je sicer še vedno precej manj, kot znaša delež v EMU (konec leta 2010: 71,7 %). V zadnjih mesecih leta 2010 in prvih mesecih letošnjega leta se je obseg teh posojil povečeval po več kot 20-odstotni medletni stopnji, v EU po okoli 8-odstotni, v EMU pa po dobri 4-odstotni. Tudi potrošniška posojila se v EMU od druge polovice 2010 za razliko od Slovenije rahlo povečujejo (Slika 5).

Slika 5: Medletne stopnje rasti kreditov gospodinjstev v Sloveniji in EU



Vir: ECB, preračuni UMAR.

Letos je že četrto leto, ko se povpraševanje po potrošniških kreditih zmanjšuje. Obseg potrošniških kreditov se je po skromni rasti leta 2009 lani zmanjšal za 2,3 %, saj se je potrošnja gospodinjstev za večje dobrine, za katere so potrošniški krediti namenjeni, drugo leto zapored zmanjšala. Lani so gospodinjstva te kredite tako prvič neto odplačevala (v višini nekaj manj kot 70 mio EUR), prav tako so jih letos vključno z marcem neto odplačala že za 30 mio EUR. Letos se namreč nadaljuje trend padanja potrošnje za večje nakupe, prihodek v trgovini na drobno s pohištvo, gospodinjstvijskimi napravami, gradbenim materialom, avdio in video zapisi v specializiranih prodajalnah se je v prvih treh mesecih medletno zmanjšal za 7,5 %.

Zaradi še vedno trajajoče negotovosti na deviznih trgih je vse manj zanimanja za kredite v tuji valuti. Od leta 2009 se delež kreditov, najetih v tuji valuti, manjša⁹. Njihovi neto tokovi so leta 2010 predstavljali le dobre 3 % vseh kreditov (28 mio EUR), potem ko so v letu 2008 zajemali več kot 40 % (413 mio EUR) in se v letu 2009 ob nastopu krize odplačevali v obsegu 175 mio EUR. V prvih treh mesecih leta 2011 pa se ti krediti spet odplačujejo (v vrednosti dobrih 90 mio EUR). Delež tujih kreditov gospodinjstev je konec marca predstavljal 13,1 % celotnega obsega kreditov, kar je za 5,4 o. t. manj kot konec leta 2008, ko jih je bilo največ.

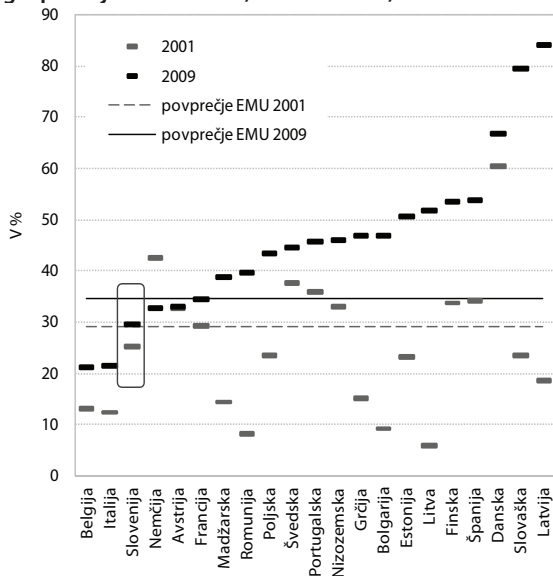
V letu 2010 se je zadolženost gospodinjstev na agregatni ravni povečala, vendar ostaja nizka. Potem ko se je zadolženost leta 2009 v Sloveniji in v povprečju držav EU, za katere so na voljo podatki, nekoliko zmanjšala, se je leta 2010 v Sloveniji povečala. Po

⁸ Poročilo o povprečnih cenah nepremičnin na slovenskem trgu za 1. četrtletje 2011. Kvartalno. (Maj 2011). Ljubljana: Geodetska uprava Republike Slovenije.

⁹ Med njimi še vedno prevladujejo krediti, najeti v CHF.

podatkih četrtnetnih finančnih računov so se obveznosti gospodinjstev spet nekoliko bolj povečale (6,4 %) kot finančna sredstva¹⁰ (5,0 %), in sicer na račun dolgoročnih posojil (8,7 %), saj se je obseg kratkoročnih prvič (podatki od leta 2004) zmanjšal (za 5,5 %). Zadolženost, merjena kot razmerje med obveznostmi in finančnimi sredstvi, se je zato v primerjavi z letom 2009 spet nekoliko povečala (za 0,4 o. t. na 30,0 %), merjeno glede na BDP pa za 1,5 o. t. na 34,8 %.

Slika 6: Delež obveznosti v finančnih sredstvih, v %, gospodinjstva in NPISG, 2009 in 2001, EMU



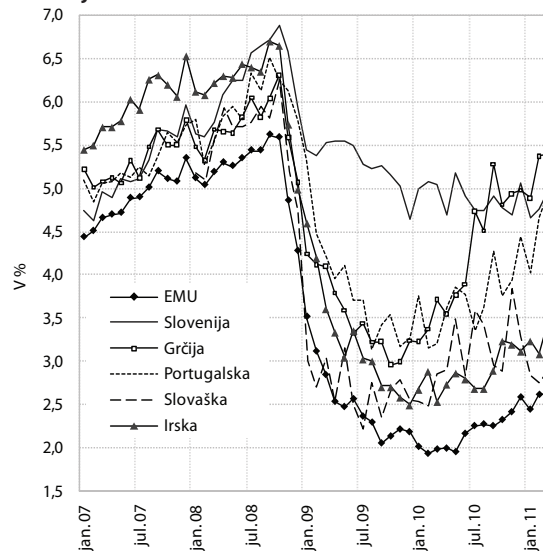
Vir: EUROSTAT – Finančni računi. Opombe: Prikazane so države EMU, za katere so bili na voljo podatki (tj. z izjemo Cipra, Malte, Luksemburga in Irske). Prikazano je tehtano povprečje teh držav.

1.3. Obrestne mere

Aktivne obrestne mere za slovenska podjetja so še vedno razmeroma visoke. Razlike do povprečja v evrskem območju so se sicer znižale, a bolj zaradi postopnega zviševanja obrestnih mer v evrskem območju in le v manjši meri zaradi zniževanja domačih obrestnih mer, ki kljub temu še naprej ostajajo med višjimi v evrskem območju. Ob koncu prvega četrtnetja so bile obrestne mere za kredite podjetjem nad 1 mio EUR z variabilno ali do 1 leta fiksno obrestno mero višje na Cipru in v Grčiji¹¹. Od povprečja v EMU se obrestne mere v Sloveniji razlikujejo tudi za več kot 230 bazičnih točk. Zaradi vse večjih inflacijskih pritiskov pa je v začetku drugega četrtnetja ECB prva med pomembnejšimi

centralnimi bankami pričela z dvigovanjem obrestnih mer. Ocenjujemo, da imajo podjetja in NFI pomemben del kreditov najetih s spremenljivo obrestno mero¹², dvig obrestnih mer pa bo prezadolženim podjetjem povzročal še dodatne obremenitve.

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



Vir: BS, ECB.

Banke kot glavni dejavnik za višje obrestne mere navajajo predvsem dražje vire¹³ in visoko zadolženost slovenskih podjetij. Spodatki, ki bi omogočali neposredno primerjavo pogojev zadolževanja primerljivih bank v evrskem območju, ne razpolagamo. Nekateri drugi podatki, ki jih lahko povežemo s pogoji zadolževanja, kažejo, da imajo države z višjim deželnim tveganjem od Slovenije in tudi z relativno nizko kapitaliziranim bančnim sistemom (npr. Portugalska, Irska) nižje obrestne mere za kredite podjetjem kot Slovenija. Zato ocenjujemo, da so marže v Sloveniji precej višje kot v omenjenih državah članicah evrskega območja. To je delno povezano z dejstvom, da so slovenska podjetja precej zadolžena, saj je obseg bančnih kreditov konec leta 2010 dosegal že 98,6 % kapitala, kar je med najvišjimi v evrskem območju. Obenem imajo še najvišji delež ostalih obveznosti, kar podjetjem še poslabšuje finančni vzvod in jih ovira pri dostopu do kreditov.

¹⁰ Gotovina in vloge, vrednostni papirji, lastniški kapital, zavarovalno tehnične rezervacije, dana posojila, drugo.

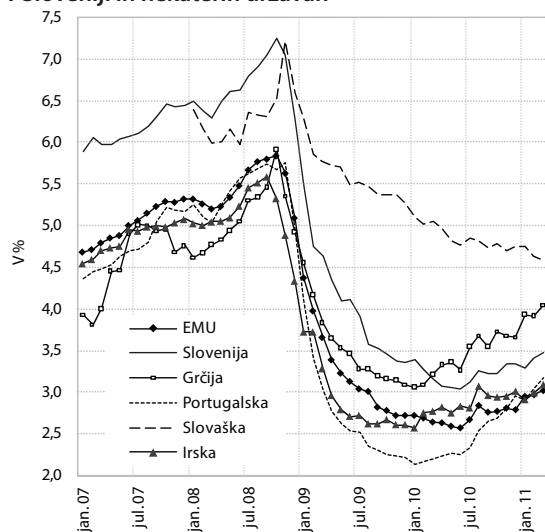
¹¹ V Grčiji so se obrestne mere v letu 2010 tudi najbolj zvišale, kar je po naši oceni predvsem posledica občutnega poslabšanja razmer v tej državi.

¹² Najpogostejši je EURIBOR. Vrednost Euriborjev različnih ročnosti pa se je samo v letošnjem letu (maja) v povprečju povišala za skoraj 50 b. t. Čeprav je raven medbančnih obrestnih mer sicer še vedno precej pod predkrizno ravno, pa se breme obresti za podjetja ni bistveno zmanjšalo, saj so tudi njihovi poslovni rezultati precej pod ravno iz let 2007 in 2008.

¹³ Kar je tudi posledica neugodnega razmerja med krediti in depoziti.

Precej manjše razlike so medtem pri obrestnih merah za kreditirane gospodinjstev, posebno pri stanovanjskih kreditih, ki so na najnižji ravni vse od uvedbe evra. To je po naši oceni posledica dejstva, da banke spodbujajo tovrstno zadolževanje in s tem del tveganj iz prezadolženih sektorjev, povezanih s stanovanjsko gradnjo, prenesejo na precej manj tvegana gospodinjstva. Velika večina tovrstnih kreditov je vezana na variabilno obrestno mero, kar pomeni, da se bo ob pričakovanem poviševanju obrestnih mer višala tudi obremenitev gospodinjstev z odplačevanjem kreditov, če njihovi dohodki ne bodo sledili dvigom anuitet.

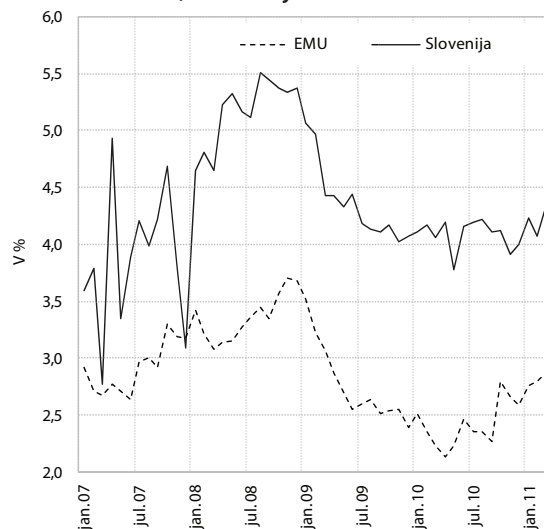
Slika 8: Gibanje obrestnih mer za stanovanjske kredite v Sloveniji in nekaterih državah



Vir: BS, ECB.

Po drugi strani pa banke še naprej ohranjajo višje obrestne mere za dolgoročne depozite¹⁴. To je predvsem posledica manjše dostopnosti dolgoročnih finančnih virov na mednarodnih finančnih trgih, banke pa skušajo del izpada nadomestiti z domačimi dolgoročnimi viri, ki so stabilnejši od tujih. Zato so obrestne mere za tovrstne depozite še vedno občutno višje od povprečja v evrskem območju. Banke posebno pozornost posvečajo depozitom z zapadlostjo, daljšo od dveh let, kjer so razlike največje in se tudi v prvem četrletju letos niso opazneje znižale. Po drugi strani pa slovenske banke ponujajo nižje obrestne mere za kratkoročne depozite, s čimer so še dodatno spodbujale prenos kratkoročnih depozitov med dolgoročne.

Slika 9: Gibanje obrestnih mer za dolgoročne vloge, vezane nad 2 leti, v Sloveniji in EMU



Vir: BS, ECB.

¹⁴ Vendar pa so razlike v višini okoli 150 b. t. za približno tretjino nižje kot pri aktivnih obrestnih merah za podjetja in NFI.

2. Gibanje zadolženosti in finančna struktura podjetij v Sloveniji

Slabša razvitost slovenskega finančnega sistema je močno zaznamovala vire financiranja in finančno strukturo podjetij. V primerjavi z državami članicami evrskega območja so tako za slovenska podjetja relativno pomembnejši krediti, ki so se v času ugodnih gospodarskih gibanj nadpovprečno krepili. Izbruh finančne krize pa je tovrsten način financiranja močno prizadel, ne samo z nižjo ponudbo kreditov, temveč tudi z obrnjenim denarnim tokom od podjetij k bankam. Podjetja so se tako znašla pod močnimi likvidnostni pritiski, ki še dodatno zavirajo rast njihovega obsega poslovanja

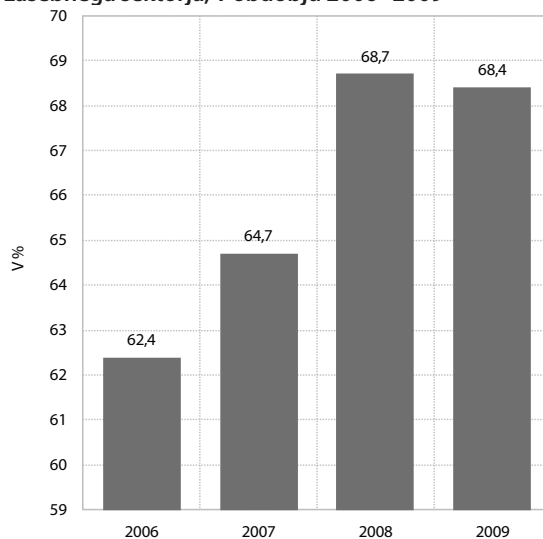
2.1. Zadolževanje¹⁵ podjetij v Sloveniji

Analiza kaže, da se je delež dolga v virih sredstev podjetij¹⁶ v obdobju 2006–2009¹⁷ konstantno povečeval (Slika 10). V kriznem letu 2009 pa se je ohranil na približno enaki ravni kot leto prej. Pri analiziranju zadolženosti zasebnega sektorja nas je zanimalo, ali je ta po velikosti podjetij, izvozni usmerjenosti podjetij zasebnega sektorja in panogah različna.

Podjetja za financiranje lastne dejavnosti uporabljajo tako zadolževanje prek bank kot tudi zadolževanje prek dobaviteljev. Slednje predstavlja dodaten vir financiranja in je bilo v obdobju 2006–2009 precej stabilno (okoli 11 %), razen v letu 2009, ko se je malenkost znižalo (za 0,8 o. t.), kar je po naši oceni tudi posledica občutnega upada obsega poslovanja. Delež finančnih obveznosti do bank v virih sredstev podjetja¹⁸ pa je v celotnem obdobju konstantno naraščal vse do leta 2009, ko se je ohranil približno na ravni iz leta 2008 (okoli 32 %).

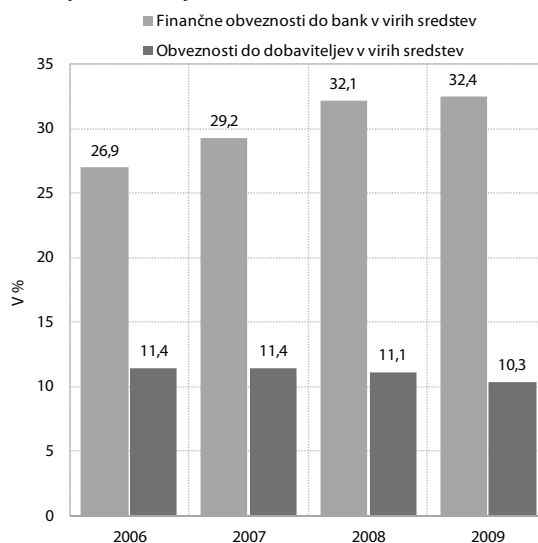
¹⁵ Osrednja tema tega dela poglavja je zadolženost slovenskih podjetij poslovnega sektorja. Zadolženost smo preučevali na podlagi podjetniških podatkov Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju AJPES; bilance stanja in izkazi poslovnega izida) za obdobje od 2006 do 2009. Ta baza vključuje vse gospodarske družbe v Sloveniji. Iz baze smo izločili ekstremne vrednosti, katerih rast finančnih obveznosti podjetij do bank (Finančne obveznosti do bank = Dolgoročne finančne obveznosti do bank (aop78) + Kratkoročne finančne obveznosti do bank (aop89)) je bila več kot 50000 %, saj bi nam lahko ta podjetja popačila sliko dejanskega stanja na področju kreditiranja slovenskih podjetij. Končni vzorec za celotno bazo vsebuje 20.590 podjetij s povprečnim štiriletnim časovnim horizontom (kar pomeni 61.770 enot), ki so v obdobju 2006–2009 v povprečju predstavljali 72 % finančnih obveznosti do bank vseh gospodarskih družb, ki so v bazi podatkov.

Slika 10: Gibanje deleža dolga v virih sredstev podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2006–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 11: Gibanje deleža finančnih obveznosti do bank in dobaviteljev v virih sredstev podjetij¹⁹ zasebnega sektorja, v obdobju 2006–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

¹⁶ Delež dolga v virih sredstev = (Rezervacije in dolgoročne pasivne časovne razmejitev (aop72) + Dolgoročne obveznosti (aop75) + Kratkoročne obveznosti (aop85) + Kratkoročne pasivne časovne razmejitev (aop95)) / Obveznosti do virov sredstev (aop55).

¹⁷ To časovno obdobje smo izbrali zato, ker je v letu 2006 prišlo do spremembe metodologije, zaradi česar se je na nivoju vseh gospodarskih družb predvsem znižala vrednost kapitala (glej Kmet Zupančič in drugi).

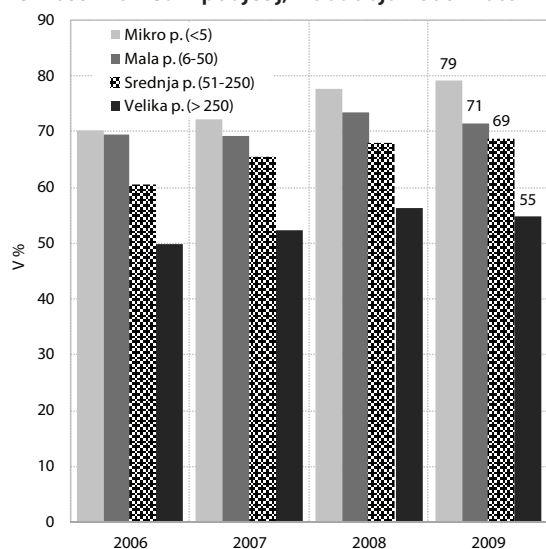
¹⁸ Delež obveznosti do dobaviteljev v virih sredstev podjetja = (Dolgoročne poslovne obveznosti do dobaviteljev (aop82) + Kratkoročne poslovne obveznosti do dobaviteljev (aop93)) / Obveznosti do virov sredstev (aop55).

2.1.1. Analiza zadolženosti podjetij po velikosti²⁰

Gledano po velikosti podjetij je delež dolga v virih sredstev v obdobju 2006–2009 največji v mikro podjetjih in najmanjši pri velikih podjetjih (Slika 12).

V letu 2009 je bil delež dolga v virih sredstev mikro podjetij 79 %, malih podjetij 71 %, srednjih podjetij 69 % in velikih podjetij 55 %. Kljub temu da se je delež dolga v virih sredstev podjetij zasebnega sektorja v letu 2009 ohranil na ravni iz leta 2008, je bila njegova dinamika rasti po različnih velikostnih razredih podjetij različna. Delež dolga v virih sredstev se je povečal za 1,5 o. t. v mikro podjetjih in za 0,8 o. t. v srednjih podjetjih. Mala in velika podjetja pa so uspela znižati delež dolga v virih sredstev, in sicer mala za 1,9 o. t. in velika za 1,5 o. t.

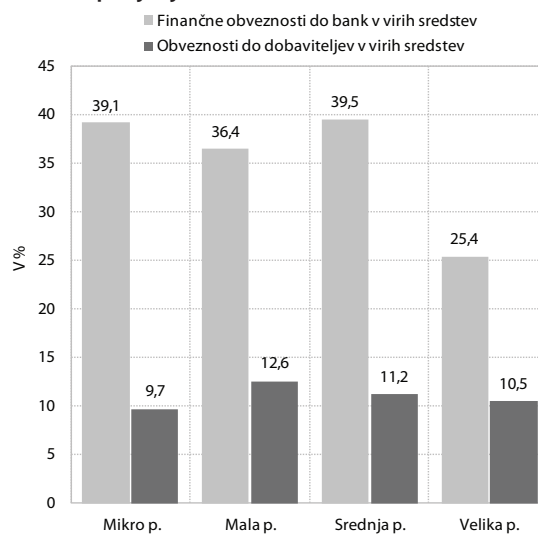
Slika 12: Delež dolga v virih sredstev po različnih velikostnih razredih podjetij, v obdobju 2006–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Struktura dolga v virih sredstev podjetja je glede na različne razrede velikosti precej podobna²¹. Prevladuje bančno zadolževanje, v največji meri pri srednjih, mikro in malih podjetjih (v povprečju okoli 38 %). Zadnja so tudi v primerjavi z ostalimi malenkost bolj nagnjena k zadolževanju pri dobaviteljih (okoli 13 %). V letu 2009

Slika 13: Delež finančnih obveznosti do bank in dobaviteljev v virih sredstev podjetij, po velikostnih razredih podjetij, v letu 2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

se je to zadolževanje precej zmanjšalo, razen pri mikro podjetjih, katerih rast obveznosti do dobaviteljev je bila kar 21 %.

Če pogledamo rast finančnih obveznosti podjetij do bank (Slika 14), ugotovimo, da se je ta s poglobljanjem finančne krize zniževala. V letu 2009 se je za mikro podjetja znižala za okoli 16 o. t. in za srednja podjetja za okoli 12 o. t., medtem ko je pri malih in velikih podjetjih prišlo celo do padca obsega finančnih obveznosti do bank, in sicer pri malih podjetjih za 8 % in pri velikih podjetjih za okoli 10 %. Eden od razlogov takega zmanjšanja je lahko tudi ta, da se je podjetjem v teh skupinah obseg čistih prihodkov od prodaje²² skrčil izraziteje kot pri mikro in srednje velikih podjetjih. S tem je tudi kreditni potencial teh podjetij upadel močneje, kar je vplivalo na njihov obseg zadolževanja. S slike 15 je razvidno, da so tudi mikro in srednje velikim podjetjem prihodki od prodaje padli, a so bili padci pri malih in velikih podjetjih približno za enkrat večji – mala podjetja -20,6 % in velika podjetja -18,5 %.

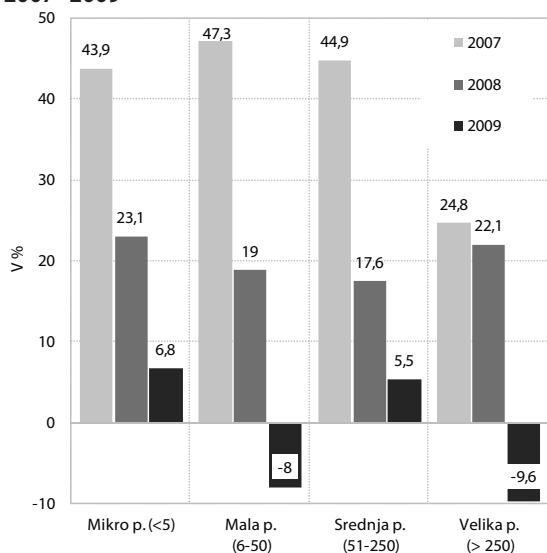
¹⁹ Delež finančnih obveznosti do bank v virih sredstev podjetja = (Dolgoročne finančne obveznosti do bank (aop78) + Kratkoročne finančne obveznosti do bank (aop89)) / Obveznosti do virov sredstev (aop55).

²⁰ V nadaljevanju prikazujemo rezultate analize zadolženosti slovenskih podjetij po velikosti, kjer imajo mikro podjetja do 5 zaposlenih, mala od 6 do 50, srednja od 51 do 250 in velika podjetja nad 250 zaposlenih. V celotni bazi imamo 56 % mikro podjetij, 36 % malih podjetij, 6 % srednjih in 2 % velikih.

²¹ Nekoliko večja odstopanja so le pri skupini velikih podjetij.

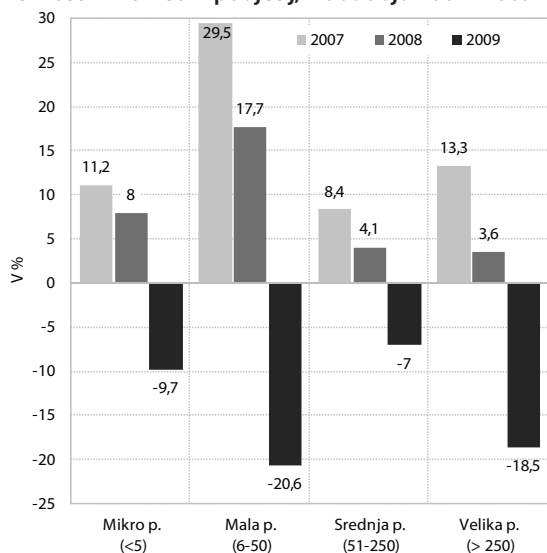
²² Čisti prihodki od prodaje (aop110).

Slika 14: Rast finančnih obveznosti podjetij do bank po različnih velikostnih razredih podjetij, v obdobju 2007–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 15: Rast prihodkov od prodaje podjetij po različnih velikostnih razredih podjetij, v obdobju 2007–2009

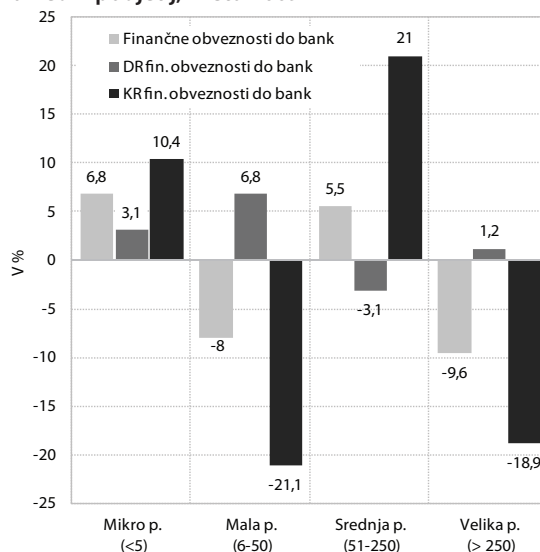


Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Kljub omejenim virom bančnega financiranja se je podjetjem spremenila dinamika ročnosti zadolževanja pri bankah (glej tudi str. 105). Podjetja zmanjšujejo obseg kratkoročnih obveznosti do bank²³ in še naprej krepijo obseg dolgoročnih²⁴ (Slika 16). V letu 2009 se

je v malih podjetjih obseg kratkoročnih obveznosti do bank zmanjšal za 21 %, dolgoročne pa so še vedno beležile 7-odstotno rast. V velikih podjetjih se je obseg kratkoročnih obveznosti do bank zmanjšal za skoraj 19 %, medtem ko se je obseg dolgoročnih finančnih obveznosti do bank okrepil za 1,2 %. Kratkoročno so se zadolževala le še mikro in srednja podjetja.

Slika 16: Ročnost zadolževanja po različnih velikostnih razredih podjetij, v letu 2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

2.1.2. Analiza zadolženosti podjetij po izvozni usmerjenosti²⁵

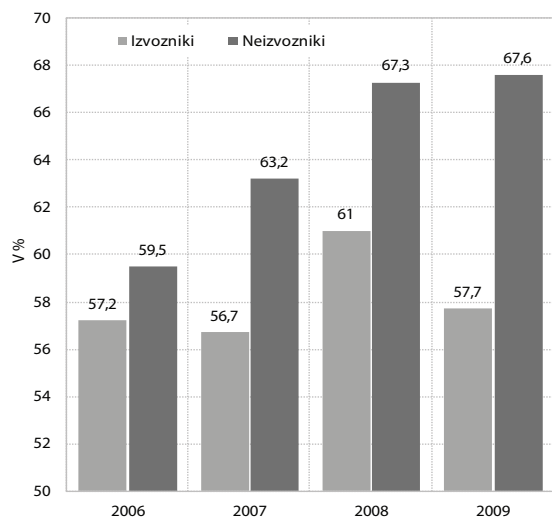
Na osnovi analize zadolženosti podjetij glede na izvozno usmerjenost ugotavljamo, da so na domači trg usmerjena podjetja bolj zadolžena kot izvozno usmerjena podjetja. V letu 2009 je delež dolga neizvoznikov tako znašal 68 %, izvoznikov pa 58 %. Delež dolga v virih sredstev se je neizvoznikom v obdobju 2006–2009 konstantno povečeval, medtem ko se je izvoznikom v letih 2007 in 2009 znižal (Slika 17).

²³ Kratkoročne finančne obveznosti do bank (aop89).

²⁴ Dolgoročne finančne obveznosti do bank (aop78).

²⁵ Izvozno usmerjena so podjetja, katerih prihodki od prodaje na tujih trgih (Prihodki od prodaje na tujih trgih = Čisti prihodki od prodaje na trgu EU (aop115) + Čisti prihodki od prodaje na trgu izven EU (aop118)) so večji od prihodkov od prodaje na domačih trgih. V celotni bazi imamo tako 10 % izvozno usmerjenih in 90 % na domači trg usmerjenih podjetij, slednja pa predstavljajo 68,7 % dodane vrednosti vseh podjetij v bazi podatkov.

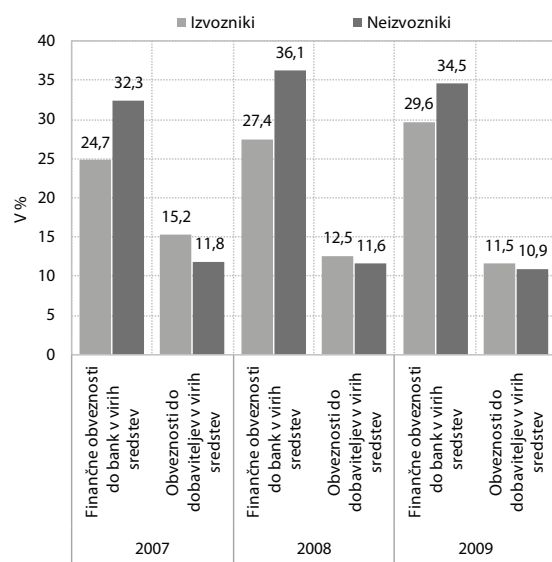
Slika 17: Gibanje deleža dolga v virih sredstev po izvozni usmerjenosti podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2006–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Bančnikrediti predstavljajo pomemben vir financiranja tako izvoznim kot tudi neizvoznim podjetjem (Slika 18). Delež finančnih obveznosti do bank v virih sredstev je v obdobju 2006–2008 konstantno naraščal in se nato v letu 2009 izvoznikom še povišal za 2,2 o. t. (na 29,6 %), neizvoznikom pa znižal za 1,6 o. t. (na 34,5 %). Obveznosti do dobaviteljev v virih sredstev podjetij so višje v izvozno usmerjenih podjetjih kot v na domači trg usmerjenih podjetjih. Njihovo gibanje je bilo v celotnem obdobju precej stabilno, pri izvoznikih okoli 14 % in pri neizvoznikih okoli 12 % (v letu 2009 so se pri izvoznikih znižale za 1,0 o. t., za neizvoznike pa za 0,7 o. t.).

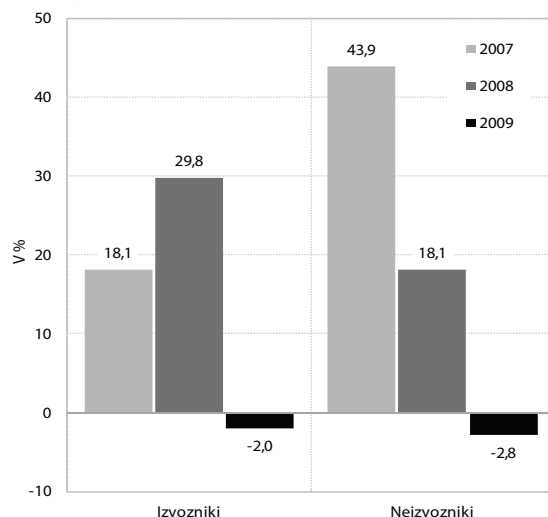
Slika 18: Gibanje deleža finančnih obveznosti do bank in dobaviteljev v virih sredstev podjetij, v obdobju 2007–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

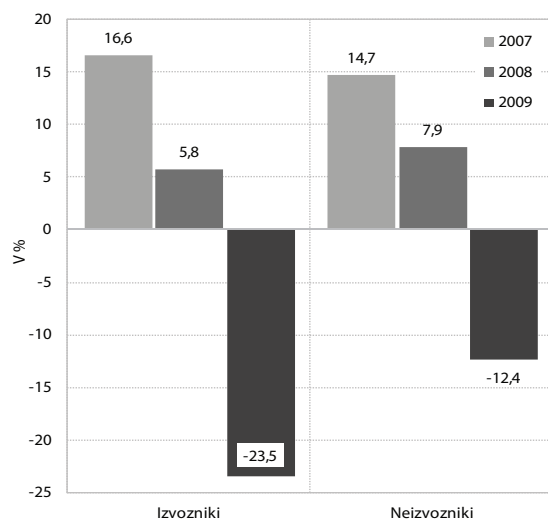
Rast bančnega kreditiranja izvoznikov in neizvoznikov se je po letu 2007 gibala precej neenotno. Potem ko se je v letu 2008 pri izvoznikih še krepila, se je pri neizvoznih podjetjih že občutno umirila, medtem ko sta v letu 2009 obe skupini podjetij obseg finančnih terjatev do bank znižali. Zaostrene razmere v gospodarstvu so v letu 2009 bolj prizadele izvozno usmerjena podjetja. To se kaže tudi v dinamiki denarnega toka izvoznih in neizvoznih podjetij (Slika 20). Zmanjšanje prihodkov izvoznih podjetij je samo leta 2009 za okoli 11 o. t. presegló padec prihodkov od prodaje neizvoznih podjetij, kljub temu pa je bil upad obsega finančnih obveznosti do bank pri izvoznikih nekoliko nižji kot pri podjetjih, usmerjenih na domači trg, kar je mogoče tudi posledica manjše zadolženosti slovenskih izvoznikov.

Slika 19: Rast finančnih obveznosti podjetij do bank po izvozni usmerjenosti podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2007–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 20: Rast prihodkov od prodaje podjetij, po izvozni usmerjenosti podjetij zasebnega sektorja, v obdobju 2007–2009

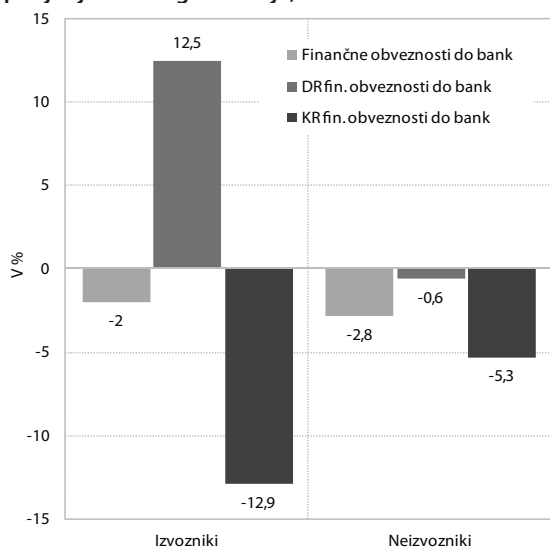


Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Dinamika zadolževanja glede na ročnost se je bolj spremenila izvozno usmerjenim podjetjem.

Izvozno usmerjena podjetja so imela v obdobju konjunktore 2006–2007 višje rasti kratkoročnih finančnih obveznosti do bank. Z zaostrovanjem finančne krize leta 2008 pa se je to razmerje rasti začelo spreminjati in se v letu 2009 spremenilo v korist dolgoročnih obveznosti, katerih rast je bila kar 12,5 %, medtem ko se je obseg kratkoročnih obveznosti zmanjšal za 12,9 %. Na domači trg usmerjena podjetja so imela v tem obdobju različno dinamiko ročnosti zadolževanja. Z izjemo leta 2007 se je hitreje krepilo dolgoročno zadolževanje, ki pa se je potem v letu 2009 zmanjšalo za 0,6 %, medtem ko je obseg kratkoročnih obveznosti do bank beležil 5,3-odstoten upad.

Slika 21: Ročnost zadolževanja po izvozni usmerjenosti podjetij zasebnega sektorja, v letu 2009



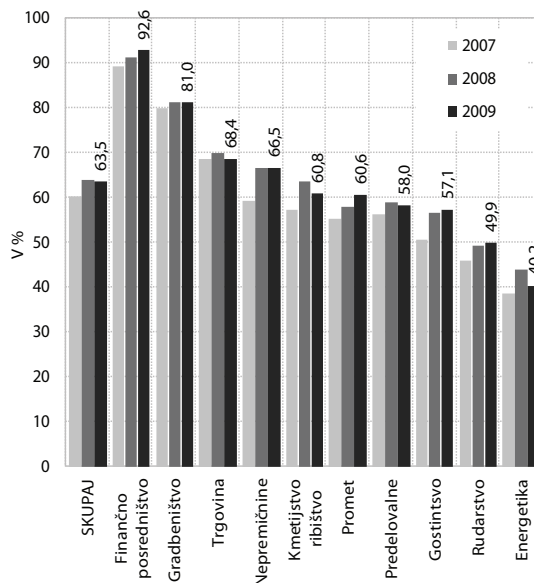
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

2.1.3. Analiza zadolženosti po dejavnostih²⁶

Analiza zadolževanja poslovnega sektorja po dejavnostih kaže, da so bila v obdobju 2007–2009 najbolj zadolžena predvsem podjetja v dejavnostih finančnega posredništva²⁷ (skoraj 93 %), gradbeništva (81 %) in trgovine (okoli 68 %) (Slika 22). To so tudi dejavnosti, ki imajo poleg predelovalnih, katerih

zadolženost je 58 %, največji obseg nedonosnih terjatev²⁸ (str. 112–114). V analizi se prav zaradi tega osredotočamo na te panoge. Podjetja v predelovalnih dejavnostih predstavljajo 22,6 % vseh podjetij, v gradbeništvu 9,4 %, v trgovini 31,4 % in finančnem posredništvu 1,3 %, preostalih 35,3 % podjetij pa je iz drugih dejavnosti, ki jih v tem delu poglavja nismo podrobneje analizirali.

Slika 22: Gibanje deleža dolga v virih sredstev po različnih panogah zasebnega sektorja, v obdobju 2007–2009 (glede na stanje v letu 2009)



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Delež dolga v virih sredstev se je v obdobju 2006–2008 v vseh omenjenih panogah povečeval in se nato v letu 2009 znižal.

V predelovalnih dejavnostih se je znižal za 0,9 o. t., v gradbeništvu 0,2 o. t., v trgovini 1,3 o. t. (kar je največ v primerjavi z ostalimi panogami), medtem ko je v finančnem posredništvu še vedno naraščal in bil tako višji za 1,5 o. t. Podjetja predelovalnih dejavnosti, trgovine in še posebej finančnega posredništva svoje poslovanje večinoma financirajo z bančnim zadolževanjem, medtem ko se gradbena podjetja močneje zadolžujejo tudi prek dobaviteljev (Tabela 1). Močno pa so se podjetjem skrčili finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank, kar pa ni posledica manjšega obsega dolga, temveč v veliki meri občutnega znižanja obrestnih mer.

²⁶ Z namenom zagotavljanja večje konsistentnosti vzorca so podatki razvrščeni po SKD 2002.

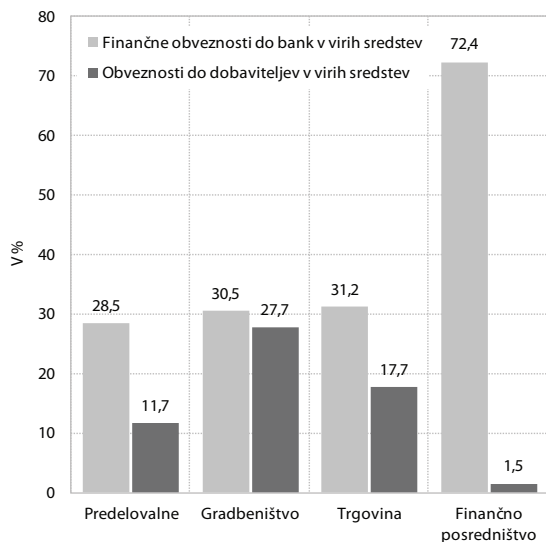
²⁷ Delež zajema v finančnem posredništvu je izredno skromen, saj v bazi ni podatkov za banke, niti za zavarovalnice, ki predstavljajo pretežen del dejavnosti.

²⁸ Podatki sicer niso v celoti primerljivi, ker za analizo zadolženosti slovenskih podjetij uporabljamo podatke po dejavnostih, razvrščene po SKD 2002, medtem ko je obseg nedonosnih terjatev razvrščen po trenutno veljavni klasifikaciji SKD 2008. Do pomembnejših odstopanj pa prihaja predvsem v finančnem posredništvu, kamor so po novi klasifikaciji uvrščeni holdingi, ki predstavljajo pomemben del nedonosnih terjatev finančnega sektorja, medtem ko so bili v prejšnji klasifikaciji razvrščeni v dejavnost nepremičnine, najem in poslovne storitve.

Tabela 1: Delež finančnih obveznosti do bank in dobaviteljev v virih podjetij, v letu 2007–2009

	2007		2008		2009	
	Finančne obveznosti do bank v virih sredstev	Obveznosti do dobaviteljev v virih sredstev	Finančne obveznosti do bank v virih sredstev	Obveznosti do dobaviteljev v virih sredstev	Finančne obveznosti do bank v virih sredstev	Obveznosti do dobaviteljev v virih sredstev
Kmetijstvo ribištvo	26,2	11,2	31,3	11,5	31,3	10,6
Rudarstvo	17,8	6,8	21,0	7,8	23,7	7,0
Predelovalne	24,9	14,8	28,0	13,2	28,5	11,7
Energetika	10,2	6,8	12,4	7,5	12,6	7,2
Gradbeništvo	27,1	30,8	28,3	29,9	30,5	27,7
Trgovina	30,2	20,1	32,9	19,0	31,2	17,7
Gostinstvo	27,5	6,6	31,5	5,6	33,1	5,2
Promet	21,7	8,6	25,2	9,1	24,6	8,4
Finančno posredništvo	72,6	2,3	72,0	1,3	72,4	1,5
Nepremičnine	33,9	6,4	38,7	5,6	35,9	6,1

Vir: AJPES, preračuni UMAR.

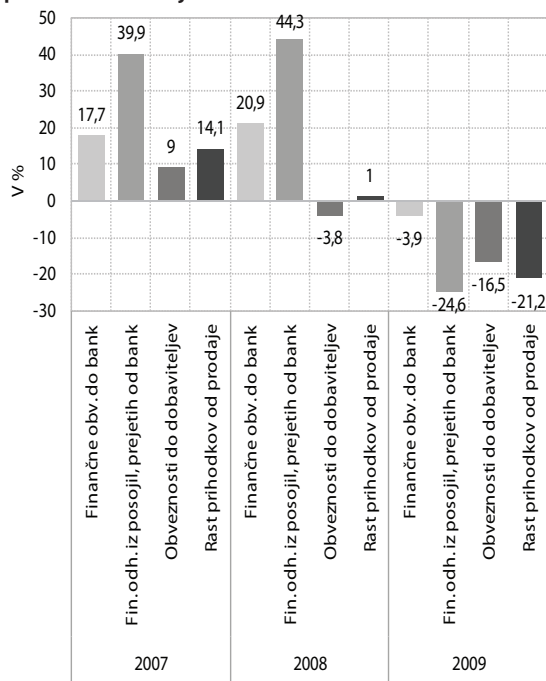
Slika 23: Delež finančnih obveznosti do bank in dobaviteljev v virih sredstev podjetij, v letu 2009


Vir: AJPES, preračuni UMAR.

2.1.3.1. Predelovalne dejavnosti

V predelovalnih dejavnostih je delež zadolževanja prek bank v celotnem obdobju konstantno naraščal in bil v letu 2009 okoli 29-odstoten. Delež zadolževanja prek dobaviteljev je bil za več kot polovico manjši in se je v celotnem obdobju gibal okoli 14 %, od zaostrovanja krize leta 2008 pa se znižuje (Tabela 1). Bančno zadolževanje oziroma finančne obveznosti podjetij predelovalnih dejavnosti do bank so se v letu 2008 še krepile in nato v letu 2009 padle za skoraj 4 % (Slika 24). Kriza je najprej prizadela izvozni del gospodarstva, predvsem predelovalne dejavnosti, ki so med vsemi dejavnostmi najbolj izvozno orientirane. V letu 2008

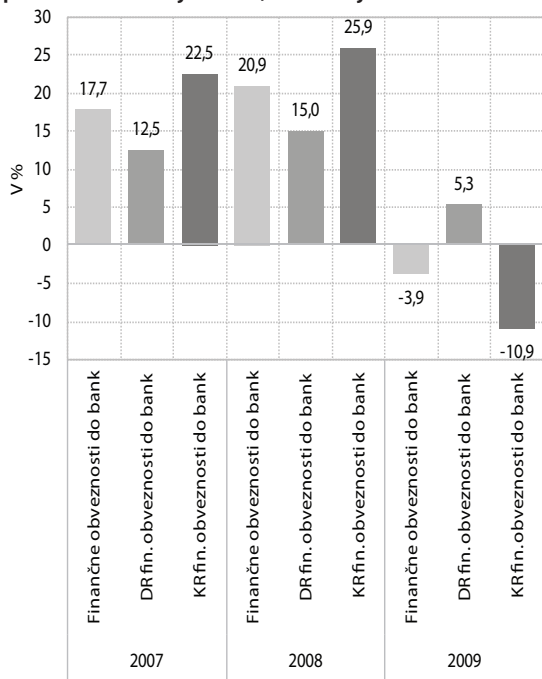
se je rast prihodkov od prodaje teh podjetij najbolj znižala, na 1 %. V letu 2009 pa so ta podjetja beležila tudi največji padec prihodkov od prodaje v primerjavi z drugimi dejavnostmi (21 %). Omejen denarni tok podjetij predelovalnih dejavnosti je tako po naši oceni eden izmed pomembnejših razlogov za znižanje zadolževanja teh podjetij prek bank.

Slika 24: Finančne obveznosti do bank, finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank, obveznosti do dobaviteljev in prihodki od prodaje podjetij predelovalnih dejavnosti


Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Enako kot na ravni vseh dejavnosti je tudi na ravni predelovalnih dejavnosti prišlo do sprememb v ročnosti zadolževanja. Za podjetja iz predelovalnih dejavnosti je značilna višja rast kratkoročnega zadolževanja, kar je po naši oceni tudi posledica tega, da so se v tem sektorju podjetja v veliki meri zadolževala za financiranje tekočega poslovanja²⁹. To se je z letom 2009 spremenilo, saj se je obseg kratkoročnega zadolževanja tudi zaradi manjšega obsega poslovanja zmanjšal za 11 %, medtem ko se je rast dolgoročnega znižala, a je bila še vedno 5-odstotna.

Slika 25: Ročnost bančnega zadolževanja podjetij predelovalnih dejavnosti, v obdobju 2007–2009



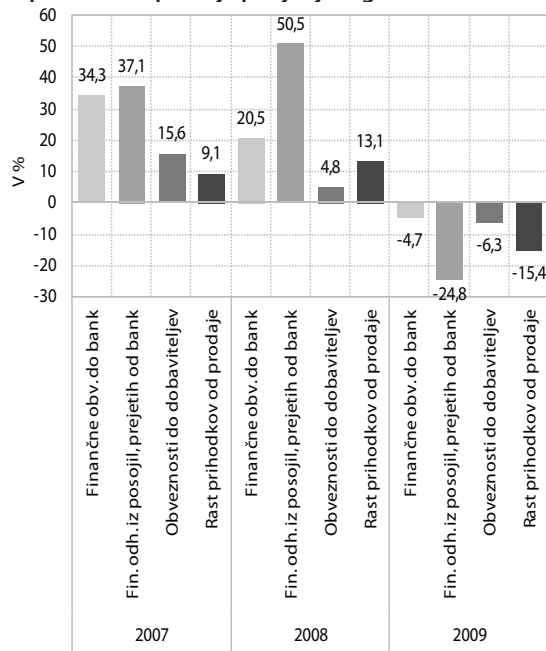
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

2.1.3.2. Trgovina in popravila motornih vozil

Padec obsega finančnih obveznosti do bank je bil v letu 2009 v primerjavi z ostalimi panogami največji v dejavnosti trgovina in popravila motornih vozil (v nadaljevanju trgovina). S Slike 26 je razvidno, da se je občutnejše umirjanje rasti začelo že v letu 2008, kljub 13 % rasti prihodkov od prodaje. V letu 2009 pa so se ti zmanjšali za 15 % (kar je najmanj v primerjavi z ostalimi obravnavanimi dejavnostmi). V trgovini je delež finančnih obveznosti do bank v virih sredstev v obdobju 2006–2008 naraščal in se nato v letu 2009 znižal za 1,7 o. t., na 31 %. Delež zadolževanja prek dobaviteljev pa je bil v povprečju celotnega obdobja 19 % in se od nastanka krize zmanjšuje (Tabela 1).

²⁹ Delež kratkoročnih finančnih obveznosti do bank je bil v predelovalnih dejavnostih nadpovprečen.

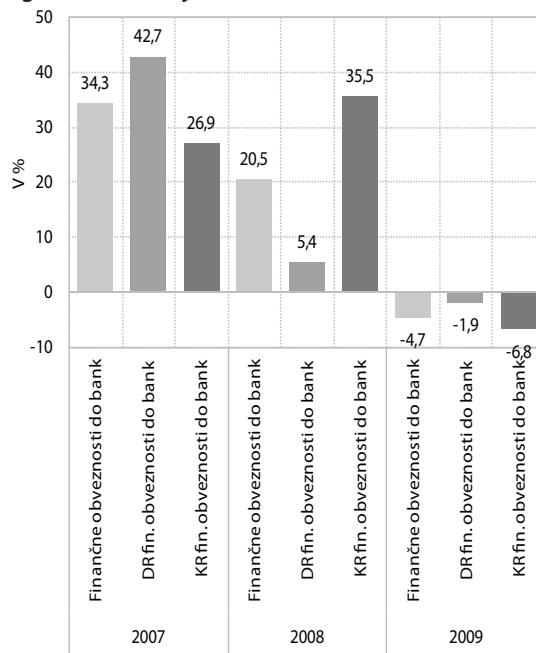
Slika 26: Finančne obveznosti do bank, finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank, obveznosti do dobaviteljev in prihodki od prodaje podjetij v trgovini



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Če pogledamo dinamiko ročnosti zadolževanja (Slika 27), se je tudi v trgovini z zaostrovanjem finančne krize spreminjala, vendar je bila glede na druge dejavnosti drugačna. Lahko rečemo, da so se trgovska podjetja do leta 2007 zadolževala bolj dolgoročno kot kratkoročno,

Slika 27: Ročnost bančnega zadolževanja podjetij v trgovini, v obdobju 2007–2009



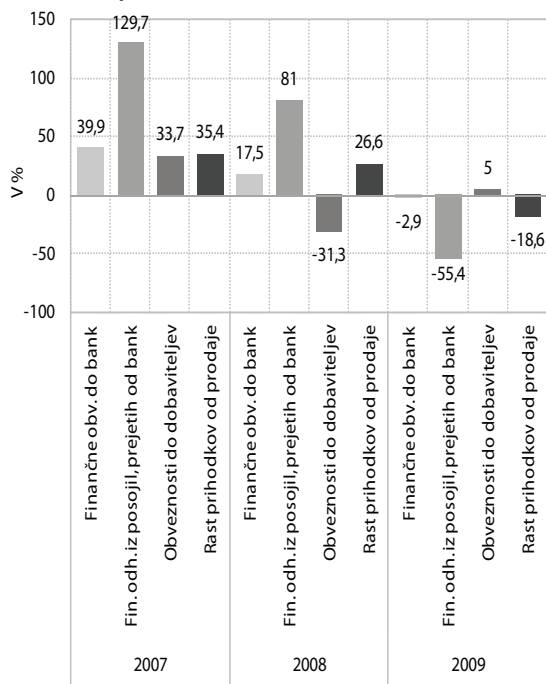
Vir: AJPES, preračuni UMAR.

nato pa se je v letu 2008 ta struktura spremenila v bolj kratkoročno. V letu 2009 pa je prišlo do zmanjševanja tako dolgoročnega kot tudi kratkoročnega zadolževanja.

2.1.3.3. Finančno posredništvo

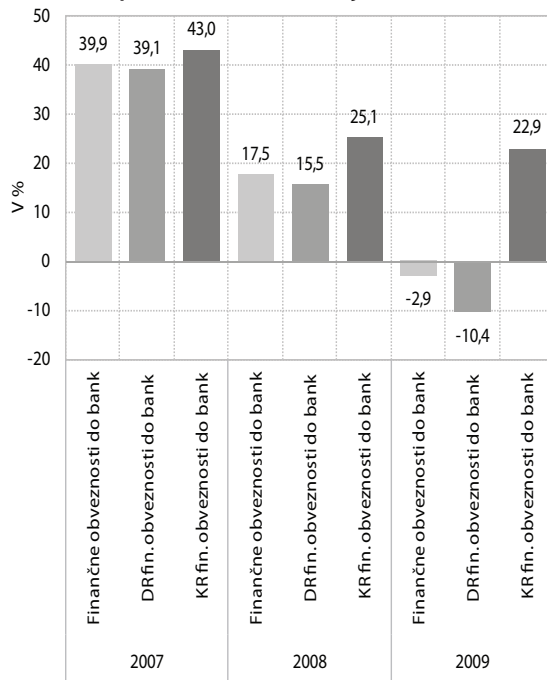
Za finančno posredništvo je v primerjavi z ostalimi dejavnostmi značilen daleč največji delež zadolževanja prek bank. Ta je v obdobju 2006–2007 naraščal in se nato ustalil na 72 %. Delež zadolževanja prek dobaviteljev je nepomemben in je v povprečju celotnega obdobja znašal okoli 2 % (Tabela 1). Podjetja finančnega posredništva so po letu 2007 precej znižala zadolževanje prek bank (Slika 28). Padec je bil leta 2009 skoraj 3-odstoten, kar lahko povežemo tudi s precejšnjim padcem denarnega toka teh podjetij (19 %). Nasprotno kot pri ostalih panogah se je v letu 2009 obseg kratkoročnih finančnih obveznosti do bank v finančnem posredništvu krepil, medtem ko so dolgoročne upadle (Slika 29).

Slika 28: Finančne obveznosti do bank, finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank, obveznosti do dobaviteljev in prihodki od prodaje podjetij v finančnem posredništvu



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 29: Ročnost bančnega zadolževanja podjetij v finančnem posredništvu, v obdobju 2007–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

2.1.3.4. Gradbeništvo

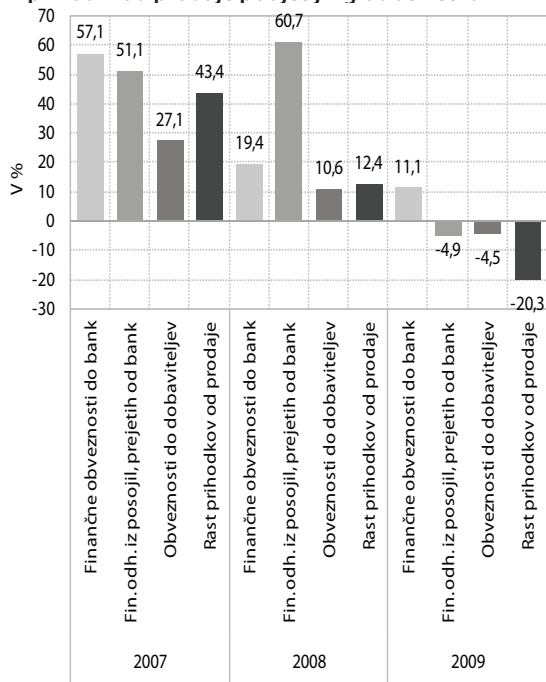
Gradbena podjetja se nasprotno od finančnega posredništva in daleč največ v primerjavi z ostalimi dejavnostmi zadolžujejo tudi prek dobaviteljev³⁰. V povprečju celotnega obdobja je bil delež tega zadolževanja 30 % in se je v letu 2009 znižal za 2,2 o. t., na 27,7 %. Delež bančnega zadolževanja je bil v celotnem obdobju okoli 25 %. Njegov delež se je vztrajno povečeval in je leta 2009 znašal skoraj 31 %. Tako je z letom 2009 postalo zadolževanje prek bank pomembnejše od zadolževanja prek dobaviteljev (Tabela 1).

Gradbeništvo, katerega podjetja delujejo pretežno na domačem trgu, je edina izmed izpostavljenih dejavnosti, ki se ji je v letu 2009 obseg finančnih obveznosti do bank povečal. Njihova rast se je sicer po letu 2007 precej znižala, a je kljub temu preseгла 10-odstotno raven (Slika 30). To je glede na dejstvo, da so se v tej dejavnosti čisti prihodki od prodaje znižali za dobro petino, presenetljivo. Eden izmed možnih razlogov za pozitivno rast finančnih obveznosti do bank je tudi ta, da je na domači trg usmerjena podjetja kriza kasneje prizadela, saj so imela ta v primerjavi s podjetji predelovalnih dejavnosti leta 2008 še vedno 12-odstotno rast denarnega toka. Poleg tega so tem podjetjem banke v veliki meri omogočile refinanciranje kreditov, kljub temu da je postajalo vedno bolj očitno, v kako slabi poslovni kondiciji so se znašla. Potem ko so

³⁰ Plačilna nedisciplina v tej dejavnosti je zelo visoka.

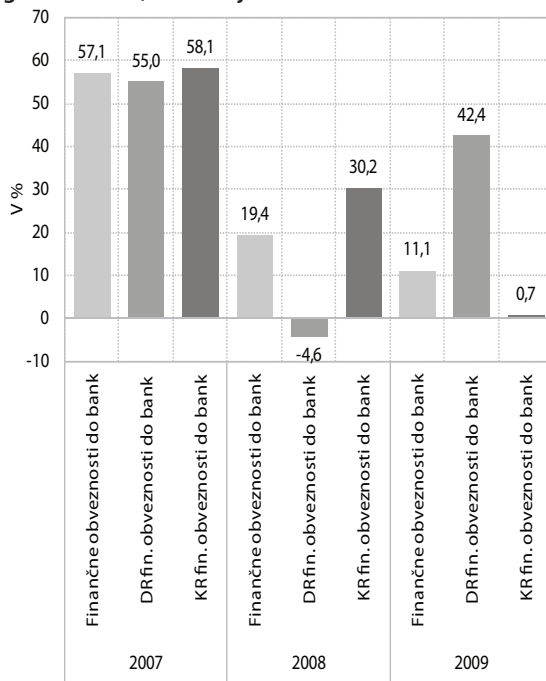
se gradbena podjetja v letu 2009 pretežno zadolževala v obliki dolgoročnih kreditov, se je obseg kratkoročnih kreditov le rahlo okrepil (Slika 31).

Slika 30: Finančne obveznosti do bank, finančni odhodki iz posojil, prejetih od bank, obveznosti do dobaviteljev in prihodki od prodaje podjetij v gradbeništvu



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

Slika 31: Ročnost bančnega zadolževanja podjetij v gradbeništvu, v obdobju 2007–2009



Vir: AJPES, preračuni UMAR.

2.1.4. Zadolževanje po dejavnostih v letu 2010

Kljub temu da se je obseg kreditov podjetjem in NFI v letu 2010³¹ zmanjšal, se je obseg celotne izpostavljenosti³² slovenskega bančnega sistema do domačih gospodarskih dejavnosti okrepil. Ob visoki kreditni rasti v preteklosti in s tem povezani visoki zadolženosti slovenskih podjetij je bilo pričakovati, da se bo znižala celotna izpostavljenost predvsem bolj zadolženih dejavnosti. Podatki pa kažejo, da predvsem v najbolj zadolženih dejavnostih (tistih, ki so imele konec leta 2010 obveznosti do bank večje, kot je bil obseg njihovega kapitala) ni prišlo do upadanja izpostavljenosti, temveč se je ta v večini primerov še okrepila. V ospredju sta predvsem finančno posredništvo³³ in gradbeništvu, torej dejavnosti, kjer še ni prišlo do okrevanja. Da se izpostavljenost do teh dejavnosti še ne zmanjšuje, je po naši oceni predvsem posledica tega, da banke tekoče blažijo težave teh sektorjev. To pa zaradi trenutnih razmer v slovenskem bančnem sistemu³⁴ ni vzdržno in bodo banke v prihodnje verjetno primorane zniževati izpostavljenost predvsem do teh sektorjev. Obseg celotne izpostavljenosti slovenskega bančnega sistema se je tako povečal za 3,7 % oziroma za 1,2 mrd EUR. Skoraj 70 % celotnega prirasta je posledica krepitve izpostavljenosti do finančnega posredništva. Opazneje se je povečala še izpostavljenost do gradbeništvu, ki je bila za slabih 270 mio EUR (oz. 8,1 %) višja kot leto pred tem. Ocenjujemo, da bi bil prirast v tej dejavnostih lahko tudi posledica visokih zamudnih obresti³⁵ zaradi večjega obsega zamud³⁶. Poleg teh dejavnost pa so bile po rasti izpostavljenosti nekoliko bolj v ospredju tudi precej manj tvegane javne storitve.

³¹ Za opis gibanj po dejavnostih v letu 2010 so podatki razvrščeni po SKD 2008 in niso v celotni primerljivi s podatki, uporabljenimi v analizi na prejšnjih straneh.

³² Celotna izpostavljenost poleg kreditov, ki jih imajo posamezni sektorji pri bankah, zajema tudi ostale terjatve bank do podjetij, ki se merijo po odplačni vrednosti. V to skupino spadajo še izvenbilančne izpostavljenosti, kot so garancije in jamstva.

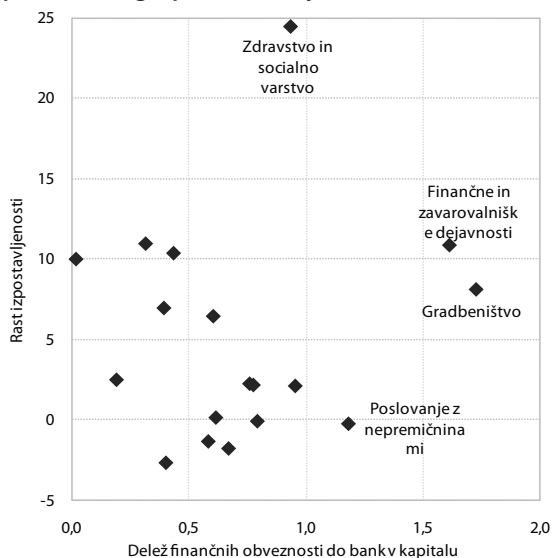
³³ Po naši oceni je sicer krepitev izpostavljenosti v finančnem posredništvu bolj posledica nekoliko večjega medbančnega izposojanja in ne toliko krepitve izpostavljenosti do holdingov, ki so najbolj tvegani segment v finančnem posredništvu.

³⁴ Predvsem nizka kapitalska ustreznost slovenskih bank in nadaljnje slabšanje kakovosti bančne aktive, ki pa se je v prvem četrletju letos še nekoliko okrepilo.

³⁵ Te so lani znašale 9 %.

³⁶ V gradbeništvu se je namreč delež razvrščene aktive zamudnikov z zamudo nad 90 dni povečal s 7,7 % na 19,3 %.

Slika 32: Delež finančnih obveznosti do bank in rast izpostavljenosti slovenskega bančnega sistema do posameznih gospodarskih dejavnosti



Vir: BS, AJPES, preračuni UMAR.

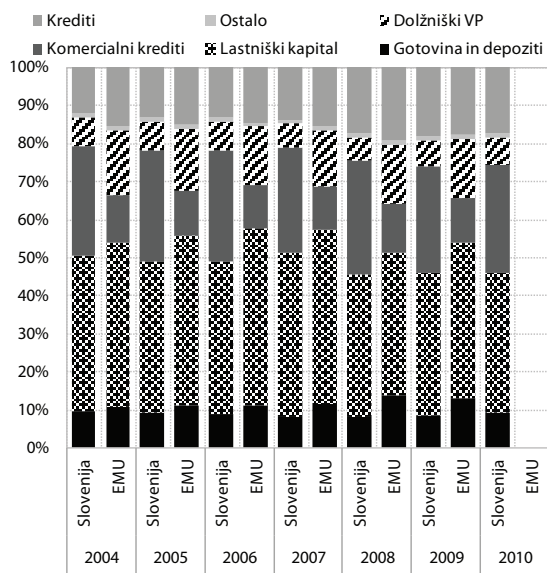
Po drugi strani pa so banke zmanjševale izpostavljenost do nekaterih drugih dejavnosti. Med njimi so po obsegu dodane vrednosti najpomembnejše predelovalne dejavnosti, vendar so znotraj dejavnosti pomembne razlike po posameznih panogah. Tako se je zniževala izpostavljenost predvsem do tehnološko zahtevnejših panog, medtem ko se je na drugi strani izpostavljenost do tehnološko manj zahtevnih panog pretežno krepila. Obseg izpostavljenosti pa se je še naprej zniževal tudi v trgovini in je tako bil za skoraj 300 mio EUR nižji kot ob koncu leta 2008 (str. 101).

2.2. Finančna struktura podjetij

Slovenska podjetja in NFI imajo relativno nizek obseg lastnih finančnih sredstev³⁷ glede na obveznosti, zato so bolj odvisna od zunanega financiranja. Delež finančnih sredstev glede na obveznosti pri slovenskih podjetjih in NFI dosega le slabih 60 % obveznosti, medtem ko je v EMU skoraj 80-odstoten. V Sloveniji med finančnimi sredstvi po pomenu močno izstopa delež drugih terjatev, ki je bil skoraj 30-odstoten in za več kot dvakrat presega povprečje v EMU. V tem segmentu finančnih sredstev največji delež predstavljajo trgovinski krediti, kar pomeni, da imajo podjetja in NFI nadpovprečno velik delež terjatev do kupcev, ki predstavljajo ob razmeroma visoki plačilni nedisciplini precej nelikvidna finančna sredstva. Na drugi strani pa so v strukturi finančnih sredstev skromno zastopana likvidnejša finančna sredstva, kot so gotovina in vloge ter vrednostni papirji razen delnic, ki skupaj predstavljajo dobrih 15 % vseh finančnih sredstev podjetij in NFI,

kar je za dobro polovico manj od povprečja v evrskem območju. Ob enem pa imajo slovenska podjetja in NFI nadpovprečen delež kratkoročnih finančnih obveznosti in so tako še bolj izpostavljena likvidnostnim pritiskom.

Slika 33: Struktura finančnih sredstev podjetij in NFI v Sloveniji in evrskem območju v obdobju od leta 2004–2010



Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

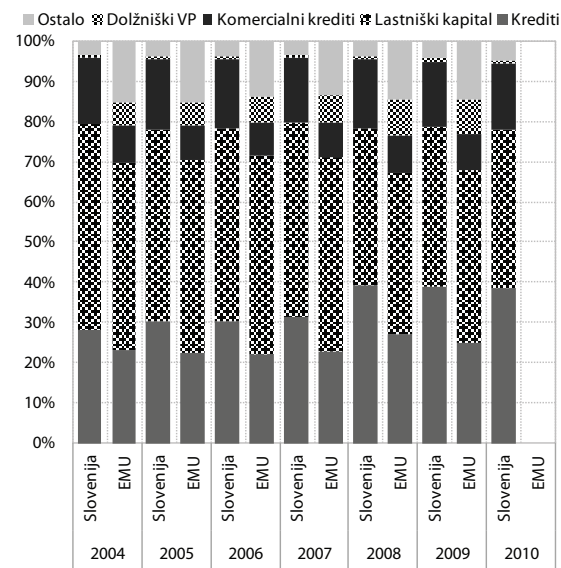
2.2.1. Struktura virov financiranja

Struktura virov financiranja slovenskih podjetij in NFI se precej razlikuje od povprečne strukture evrskega območja. Izstopa predvsem velik delež kreditov v virih financiranja, ki se v letu 2010 ob skromnem neto odplačevanju kreditov ni bistveno znižal. Po deležu močno odstopajo tudi druge obveznosti, kjer najpomembnejši del predstavljajo trgovinski krediti in avansi, ki v strukturi finančnih obveznosti predstavljajo skoraj dvakrat višji delež kot v povprečju evrskega območja in je najvišji med vsemi državami članicami. Poleg plačilne nediscipline ocenjujemo, da je k večjemu deležu prispeval tudi slabše razvit finančni sistem, ki ne ustreza finančnim potrebam gospodarstva. Nadpovprečni delež tovrstnih finančnih obveznosti imajo namreč vse nove države članice, ki so se evrskemu območju priključile po letu 2002³⁸ in imajo po kazalnikih razvitosti podpovprečno razvit finančni sistem (glej npr. PoR, 2011).

³⁷ Gl. opombo 10.

³⁸ Tudi vse ostale nove države članice EU (za katere so razpoložljivi podatki), ki še niso prevzele evra, imajo v finančnih obveznostih visok delež drugih obveznosti.

Slika 34: Struktura finančnih obveznosti podjetij in NFI v Sloveniji in evrskem območju v obdobju od leta 2004–2010



Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

Po letu 2007 se je delež lastniškega kapitala³⁹ v Sloveniji in tudi evrskem območju zmanjšal. To je predvsem posledica občutnega upada vrednosti delnic na vseh kapitalskih trgih v evrskem območju. V Sloveniji je bil upad zaradi večje volatilnosti in majhne likvidnosti slovenskega kapitalnega trga še občutnejši, prav tako je bilo pridobivanje novih finančnih virov z izdajo novih delnic zanemarljivo. V strukturi finančnih obveznosti podjetij in NFI so se tako pretežno okrepli krediti, v manjši meri pa tudi preostale obveznosti⁴⁰. V evrskem območju pa se je na račun manjšega obsega lastniškega kapitala povečal tudi delež dolžniških vrednostnih papirjev, medtem ko so ti v Sloveniji ostali razmeroma nepomemben vir financiranja slovenskih podjetij in NFI. Ocenjujemo, da je to posledica slabo razvitega trga kapitala in tudi relativne majhnosti slovenskih podjetij, za katere v večini primerov takšen način financiranja ni ekonomsko upravičen.

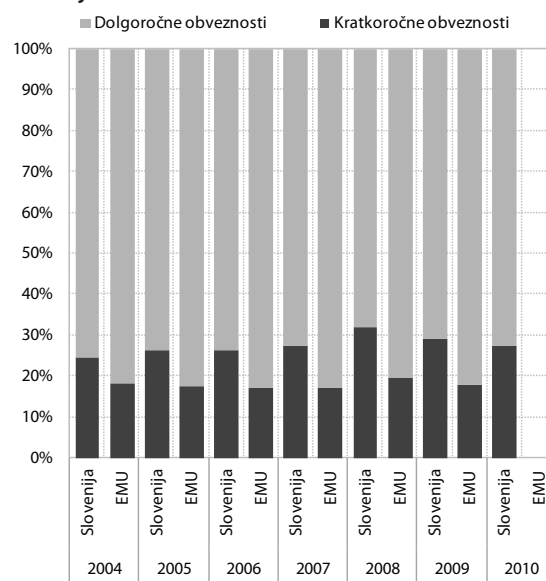
Slovenska podjetja in NFI imajo za skoraj dve tretjini večji delež kratkoročnih obveznosti⁴¹, kot je povprečje v evrskem območju, zato je verjetnost za likvidnostne težave slovenskega gospodarstva še precej večja. V zadnjih dveh letih se je obseg kratkoročnih finančnih obveznosti skrčil za skoraj 15 %, njihov delež pa se je zmanjšal za 4,5 o.t. To je posledica ročnostnega prestrukturiranja kreditov podjetij in NFI, ki se je nadaljevalo tudi v letu 2010. Podjetja in NFI so se

³⁹ TV lastniški kapital poleg delnic uvrščamo še delnice oz. enote investicijskih skladov in drugi lastniški kapital.

⁴⁰ Zavarovalno tehnične rezervacije, ki jih tvorijo zavarovalnice.

⁴¹ Med kratkoročne finančne obveznosti smo uvrstili kratkoročne kredite, kratkoročne vrednostne papirje in druge obveznosti, ki so po naši oceni kratkoročnega značaja.

Slika 35: Ročnostna struktura finančnih obveznosti podjetij in NFI v Sloveniji in evrskem območju v obdobju od leta 2004–2010



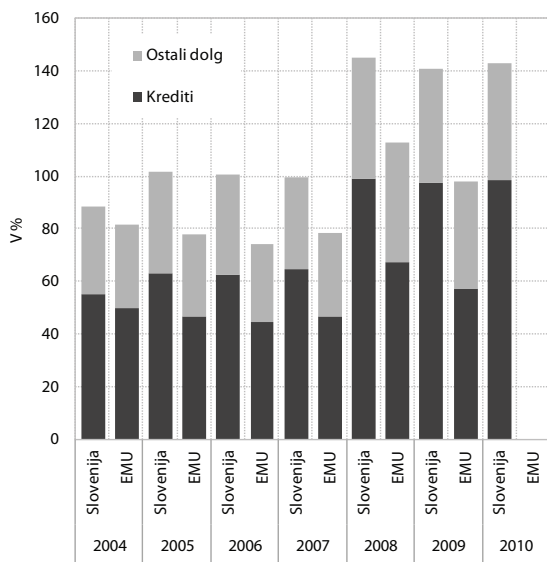
Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

namreč v obdobju najvišje kreditne aktivnosti (v letih 2007 in 2008) zaradi ugodnejših pogojev v veliki meri zadolževala na kratek rok, čeprav so s temi sredstvi financirala dolgoročne projekte, ki pa glede na njihovo ročnost in širjenje finančne krize tudi v realni sektor niso omogočali dovolj velikega prostega denarnega toka, s katerim bi podjetja in NFI nemoteno odplačevala zapadle obveznosti. Ocenjujemo, da so banke, zato da bi preprečile še hitrejšo poslabševanje kakovosti njihovih naložb, omogočile podjetjem in NFI, da so del kratkoročnih kreditov prestrukturirala v dolgoročne⁴². Samo v zadnjih dveh letih se je tako obseg kratkoročnih kreditov zmanjšal za 3,8 mrd EUR (za skoraj 25 %), medtem ko se je na drugi strani obseg dolgoročnih kreditov okreplil za 3,5 mrd EUR (14-odstotna rast), s čimer se je pritisk na likvidnost slovenskih podjetij in NFI nekoliko omilil.

Slovenska podjetja in NFI še naprej ostajajo med bolj zadolženimi v evrskem območju. Razmerje med krediti in lastniškim kapitalom se tako v Sloveniji v letu 2009 ni bistveno znižalo in je s 97,1 % med najvišjimi v evrskem območju, medtem ko se je v evrskem območju zmanjšalo kar za slabih 10 o. t., na 57,7 %. Tako velik upad je na eni strani posledica zmanjševanja obsega kreditov podjetij in NFI, na drugi strani pa tudi rasti vrednosti delnic in dokapitalizacij. Tudi zmanjšanje celotne zadolženosti⁴³ je bilo v Sloveniji v letu 2009 bistveno nižje kot v evrskem območju.

⁴² Obstaja pa tveganje, da ti krediti ne bodo v celoti poplačani. S tem pa se lahko težave slovenskega finančnega sistema v prihodnje ponovno zaostrijo.

⁴³ Poleg kreditov upoštevamo še vrednostne papirje razen delnic in druge obveznosti.

Slika 36: Obseg dolga podjetij in NFI glede na obseg kapitala v Sloveniji in v evrskem območju v obdobju od 2004 do 2009


Vir: BS, Eurostat, preračuni UMAR.

2.2.2. Pomen tujih virov financiranja

Osnovni značilnosti tokov financiranja slovenskih podjetij v obdobju do konca leta 2008 sta prevladovanje dolžniških virov financiranja in postopno upadanje tujih virov financiranja. V letih 2009 in 2010 je prišlo do drastičnega zmanjšanja dolžniških virov financiranja podjetij, oživljanja tujih komercialnih kreditov in lastniškega kapitala ter vrednostnih papirjev. Na dolžniške vire financiranja (posojila in komercialni krediti) je leta 2006 odpadlo 91,2 % vseh tokov financiranja podjetij, leta 2008 pa 85,3 %, na lastniški kapital in vrednostne papirje pa le preostalih 8,8 % oziroma 14,3 %. V obdobju pred krizo so domače banke vse bolj prevzemale financiranje slovenskega podjetniškega sektorja, posojila pa so izrinjala komercialne kredite. Delež tujine v skupnih tokovih financiranja podjetij se je znižal z 21,7 % leta 2006 na 13,9 % leta 2008. Ta padec gre v največji meri na račun deleža tujega lastniškega kapitala v celotnih tokovih financiranja podjetij, ki se je zmanjšal s 7,8 % leta 2006 na vsega 1,8 % leta 2008. V letu 2009 so se razmere, povezane s financiranjem podjetij, drastično zaostrele in spremenile. Tok dolžniških virov financiranja

Tabela 2: Tokovi financiranja podjetij po finančnih instrumentih v 2006–2010 (mio EUR)

	2006	2007	2008	2009	2010
VREDNOST Skupaj, mio EUR	4.797	9.226	7012	501	1171
Slovenija	3.755	7.615	6038	877	-14
Tujina	1.042	1.611	974	-376	1185
Posojila	3.032	6.223	5742	480	418
Slovenija	2.823	5.709	4782	890	223
Tujina	209	514	960	-410	195
Komercialni krediti	1.343	1.930	269	-860	300
Slovenija	882	1.317	382	-431	-168
Tujina	461	613	-113	-429	468
Lastniški kapital in vrednostni papirji	422	1.073	1001	881	453
Slovenija	50	589	874	418	-69
Tujina	372	484	127	463	522
STRUKTURA – skupaj, %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Slovenija	78,3%	82,5%	86,1%	175,0%	-1,2%
Tujina	21,7%	17,5%	13,9%	-75,0%	101,2%
Posojila	63,2%	67,5%	81,9%	95,8%	35,7%
Slovenija	58,8%	61,9%	68,2%	177,6%	19,0%
Tujina	4,4%	5,6%	13,7%	-81,8%	16,7%
Komercialni krediti	28,0%	20,9%	3,8%	-171,7%	25,6%
Slovenija	18,4%	14,3%	5,4%	-86,0%	-14,3%
Tujina	9,6%	6,6%	-1,6%	-85,6%	40,0%
Lastniški kapital in vrednostni papirji	8,8%	11,6%	14,3%	175,8%	38,7%
Slovenija	1,0%	6,4%	12,5%	83,4%	-5,9%
Tujina	7,8%	5,2%	1,8%	92,4%	44,6%

Vir: Banka Slovenije, 2009a za 2006, 2010b za 2007, 2011b za 2008–2010.

Tabela 3: Tokovi financiranja podjetij v tujini v 2004–2010 (v mio EUR in %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SKUPAJ, mio EUR	731	819	1.042	1.611	974	-376	1.185
Struktura – skupaj, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lastniški kapital in vrednostni papirji	52,6	52,6	37,3	30,0	13,0	123,1	44,1
Posojila	24,2	7,7	20,1	31,9	98,6	-109,0	16,5
Trgovinski krediti in drugo*	23,3	39,7	42,6	38,1	-11,6	-114,1	39,5

Vir: Banka Slovenije, 2009a za 2004–2006, 2010b za 2007, 2011b za 2008–2010. Opomba: V 2007–2010 le komercialni krediti.

v podjetja je postal negativen, medtem ko so prilivi iz naslova lastniškega kapitala in vrednostnih papirjev ostali pozitivni. Leta 2009 so podjetja tujini neto vračala vire financiranja v višini 376 mio EUR. Ta negativen tok je bil posledica vračanja posojil in komercialnih kreditov, medtem ko so bili prilivi iz naslova lastniškega kapitala in vrednostnih papirjev pozitivni, in sicer v višini 463 mio EUR. V letu 2010 se je ponovno poslabšalo financiranje podjetij iz domačih virov, saj smo bili iz tega naslova priča neto odlivom iz podjetij v višini 14 mio EUR. Financiranje podjetij iz tujih virov se je precej povečalo in znašalo 1.185 mio EUR, največ v obliki lastniškega kapitala in vrednostnih papirjev (522 mio EUR) ter komercialnih kreditov (468 mio EUR). Te spremembe so povzročile, da so bili leta 2010 najvažnejši vir financiranja slovenskih podjetij lastniški kapital in vrednostni papirji (38,7 %), delež posojil se je znižal na 35,7 %, delež komercialnih kreditov pa dvignil na 25,6 % (Tabela 2). Očitno je torej dvoje: prvič, da imajo podjetja v krizi težave predvsem z domačimi viri financiranja, in drugič, da so se v krizi dolžniški viri financiranja obnesli bistveno slabše od lastniškega kapitala in vrednostnih papirjev.

Od leta 2004 do 2007 so se tokovi dolžniškega financiranja podjetij iz tujine – tako posojila kot trgovinski krediti – stalno povečevali, medtem ko

so letni prilivi lastniškega kapitala in vrednostnih papirjev stagnirali, a so v letih 2009 in 2010 postali najpomembnejši vir financiranja podjetij iz tujine. Znašali so nekaj več kot 400 mio EUR (40 mio EUR v 2004, 425 mio EUR v 2005, 372 mio EUR v 2006, 484 mio EUR v 2007), leta 2008 so padli na vsega 127 mio EUR, v letu 2009 porasli na 463 mio EUR, v letu 2010 pa na 522 mio EUR. Na ta način se je delež lastniškega kapitala v celotnih tokovih financiranja podjetij iz tujine zmanjšal z 52,6 % leta 2004 na 30,0 % leta 2007 in nič več kot 13,0 % leta 2008, da bi se leta 2009 povečal na 123,1% in leta 2010 na 44,1% (Tabela 3).

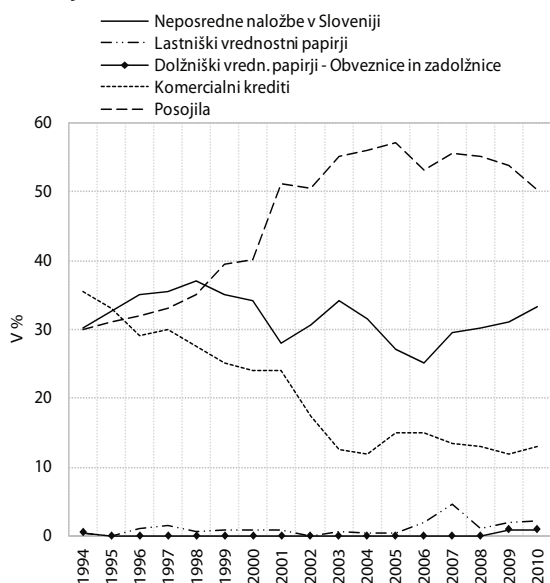
Med tujimi viri financiranja so daleč najpomembnejši kratkoročni viri. Konec leta 2010 so posojila (50,2 %) in komercialni krediti (13,1 %) predstavljali skupaj 63,3 % tujih virov financiranja, naslednjih 33,2 % odpade na neposredne tuje investicije (v nadaljevanju NTI), dobro tretjino slednjih odpade na neto obveznosti do povezanih družb, torej na v osnovi kreditno razmerje med povezanimi osebami. Le minimalnih 3,1 % odpade na portfeljske tuje investicije (v nadaljevanju PTI), od tega 2,2 % na lastniške, 0,9 % pa na dolžniške vrednostne papirje (Tabela 4). Zaključek je več kot jasen. PTI kot vir financiranja razvoja podjetij so v Sloveniji nepomembne oziroma neizkoriščene.

Tabela 4: Stanje mednarodnih naložb 'ostalih sektorjev' Slovenije – obveznosti po spremenljivkah konec 2010

	Mio EUR	%
OBVEZNOSTI 'OSTALIH SEKTORJEV' - Skupaj	29.187,9	100,0%
NEPOSREDNE NALOŽBE V SLOVENIJI	9.694,2	33,2%
Lastniški kapital in reinvestirani dobički	6.407,2	22,0%
Neto obveznosti do povezanih družb	3.287,0	11,3%
NALOŽBE V VREDNOSTNE PAPIRJE	898,1	3,1%
Lastniški vrednostni papirji	648,1	2,2%
Dolžniški vrednostni papirji - Obveznice in zadolžnice	250,1	0,9%
KOMERCIALNI KREDITI	3.819,2	13,1%
POSOJILA	14.657,8	50,2%
Banke	9.127,0	31,3%
Ostali sektorji	5.530,8	18,9%
OSTALE OBVEZNOSTI	118,6	0,4%

Vir: Banka Slovenije, 2011a. Opomba: Med posojili upoštevamo tudi obveznosti bank iz naslova tujih posojil, saj je njihov končni namen financiranje 'ostalih sektorjev'.

Slika 37: Struktura stanja mednarodnih naložb 'ostalih sektorjev' Slovenije – obveznosti po spremenljivkah v obdobju 31. 12. 1994 – 31. 12. 2009 (v %)



Vir: Banka Slovenije, 2009b. Opomba: Med posojila so štete tudi obveznosti bank iz naslova tujih posojil.

V strukturi zunanjega financiranja 'ostalih sektorjev' se je v zadnjih 15 letih (1994–2009) delež posojil pretežno povečeval, delež komercialnih kreditov pa je pretežno upadal. Strukturni delež NTI ves čas močno niha, vendar ohranja deleže nad 30 %. PTI so vseskozi na izrazito nizki ravni, ki ne presega 2,0 %, z izjemo leta 2007, ko so se na vrhuncu kapitalskih trgov približale 5-odstotnemu deležu, in let 2009 in 2010, ko je njihov delež dosegal okoli 3 % (Slika 37). S tako strukturo financiranja podjetij je Slovenija med državami EU z najnižjimi strukturnimi deleži NTI in PTI. Leta 2008 je bil delež stanja vhodnih NTI v BDP v Sloveniji 29,6 %. Med članicami EU so imele nižji delež le Grčija, Italija, Nemčija in Litva. Leta 2007 je bil delež stanja lastniških PTI v BDP v Sloveniji 1,7 %. Med članicami EU sta imele nižji delež le Latvija in Romunija (Mrak, Rojec in Simoneti, 2010).

Osnovna značilnost kapitalskih prilivov v Slovenijo je torej izrazita odvisnost od tujih dolžniških virov, kjer so daleč najpomembnejši segment bančni krediti, in temu ustrezno nizek delež lastniških prilivov tujega kapitala v obliki NTI in PTI. To predvsem pomeni, da nesorazmerno velik del tveganj, povezanih s temi tokovi, ki se na podjetniškem nivoju odražajo v neuspešnosti z njimi financiranih projektov, na makroekonomskem področju pa v krčenju mednarodnih tokov kapitala v pogojih krize, nosimo sami. Izkušnja Slovenije iz sedanje krize jasno kaže, da je financiranje dinamične gospodarske rasti preko dodatnega zadolževanja domačih bank v tujini lahko zelo tvegano. Ker so se s kratkoročnimi dolžniškimi viri iz tujine financirali tvegani in dolgoročni projekti slovenskih podjetij tako doma

kot v tujini, so se v domačem gospodarstvu akumulirala velika tveganja. Podatki o tokovih financiranja slovenskih podjetij v pogojih krize jasno kažejo, da imajo podjetja težave predvsem z domačimi viri financiranja, in da so se v krizi dolžniški viri financiranja obnesli bistveno slabše od predvsem tujega lastniškega kapitala in vrednostnih papirjev. Obseg financiranja podjetij s tujim lastniškim kapitalom in vrednostnimi papirji se je po padcu leta 2008 hitro pobral in presegel predkrizne vrednosti. Za tuje dolžniške vire financiranja, predvsem posojila, tega še zdaleč ne moremo trditi.

Ko ob nastanku finančne krize ni bilo mogoče več obnavljati kratkoročnih dolgov bank do tujine, je morala poseči država s svojimi ukrepi, da je zagotovila stabilnost domačega bančnega sistema. Druge hitro rastoče države so pri financiranju razvoja iz tujine namesto bank v večji meri uporabljale tudi strateške in portfeljske investitorje. To je v pogojih finančne krize pomenilo manjšo finančno izpostavljenost podjetij do bank v težavah in teh bank do tujine. Portfeljski investitorji v delnice in strateški lastniki iz tujine so morali sami nositi svoj del tveganj zaradi poslabšanja poslovanja. S tem je v primerjavi s Slovenijo nastala tudi precej drugačna porazdelitev izgub med domačimi in tujimi subjekti. Ker so bile banke pomemben vir financiranja slovenskega gospodarstva, bodo tako primorane del izgub nositi tudi same.

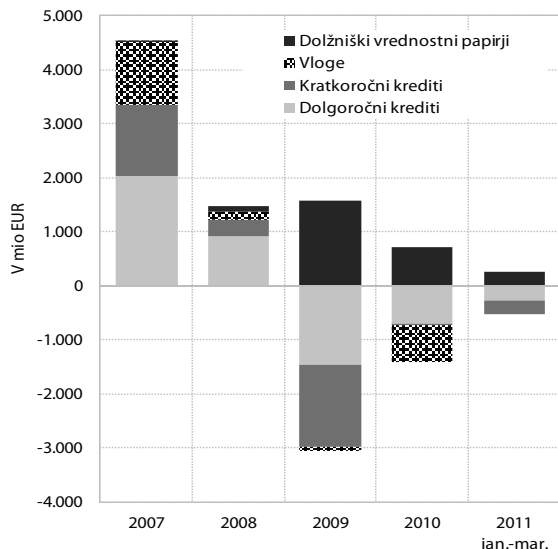
3. Bančni viri

Ponudba bančnih virov se je z zaostrovanjem finančne krize močno skrčila. Največji upad so beležili tuji dolžniški viri, predvsem krediti in vloge, upad tujih virov pa niso v celoti nadomestile niti izdaje obveznic. Izpad virov bančnega financiranja je bil v veliki meri nadomeščen z državnimi depoziti, ki so se financirali z dodatnim zadolževanjem države. Ročnostna struktura virov financiranja bank se je izboljšala tudi z dolgoročnimi vlogami gospodinjstev, ki so se od zaostrovanja finančne krize močno okrepile. Potem ko je bilo v letu 2009 zadolževanje pri evrosistemu pomemben vir financiranja, je njegov pomen v letu 2010 s postopnim umikom nestandardnih ukrepov ECB precej upadel.

3.1. Tuji viri

V zadnjih dveh letih se odvisnost bančnega sistema od tujih virov ni bistveno znižala. Potem ko so bili tuji viri še pred izbruhom mednarodne finančne krize najpomembnejši vir financiranja slovenskega bančnega sistema, so kasneje njihovi neto prilivi močno upadli. Banke tako še naprej odplačujejo vloge in kredite, najete v tujini. V letu 2010 so banke neto odplačevale tuje vloge in kredite v višini 1,4 mrd EUR, kar je sicer za dobro polovico manj kot leto pred tem. Kljub občutnim neto odplačilom kreditov in vlog v zadnjih dveh letih pa se odvisnost slovenskega bančnega sistema od tujih virov še ni bistveno znižala, saj so banke na drugi strani okrepile izdajanje vrednostnih papirjev, kar pomeni, da je tujina pomemben del zapadlih terjatev do slovenskih bank prestrukturirala v terjatve z nekoliko daljšo ročnostjo z državnim jamstvom.

Slika 38: Neto tokovi tujih virov v slovenskem bančnem sistemu v obdobju od leta 2007 do prvega četrtletja 2011



Vir: Banka Slovenije.

Delež obveznosti do tujih bank se je tako od leta 2008 znižal za dobrih 6 o. t., na 28,4 %. Njihov obseg pa je v tem obdobju upadel za dobro desetino na 15 mrd EUR. Na osnovi podatkov iz plačilne bilance ocenjujemo, da so banke v letu 2010 del zapadlih dolgoročnih obveznosti uspele refinancirati tudi s kratkoročnim zadolževanjem, saj so bili neto odlivi kratkoročnih kreditov glede na leto pred tem razmeroma nizki⁴⁴. Zapadanje obveznosti do tujih bank se je zgostilo, kar bo še okrepilo likvidnostne pritiske na slovenski bančni sistem⁴⁵.

3.2. Domači viri in viri evrosistema

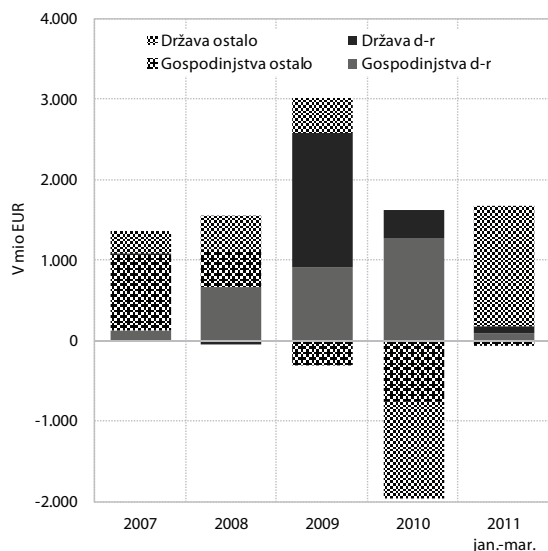
Tudi domači viri financiranja bank ostajajo precej omejeni. Prilivi vlog gospodinjstev so se tako v letu 2010 že drugo leto zapored zniževali in so bili najnižji v zadnjih šestih letih, odkar imamo primerljive podatke. Izboljšala se je le ročnostna struktura vlog gospodinjstev, kar je posledica spremenjene obrestne politike slovenskih bank (glej str. 94). Obseg dolgoročnih vlog se je tako v letu 2010 okrepil za 1,3 mrd EUR in se je po naši oceni v veliki meri napajal z neto odlivi iz kratkoročnih vlog in vlog na odpoklic. Njihov delež v skupnem obsegu vlog gospodinjstev pa se je samo v letu 2010 okrepil za 8 o. t., na 28 %. Gibanja v zadnjih mesecih kažejo, da so se prilivi med dolgoročne vloge močno znižali, kar nakazuje, da so ti viri dolgoročnih sredstev bančnega sistema že močno omejeni. Zato gospodinjstva del prihrankov zaradi likvidnostne preference kljub nižjim obrestnim meram raje zadržujejo v obliki likvidnejših kratkoročnih vlog. Razmere na trgu dela se bistveno še ne izboljšujejo, zato tudi ni pričakovati, da se bodo prilivi vlog gospodinjstev v bančni sistem močneje okrepili, tako bodo banke še naprej odvisne predvsem od drugih virov financiranja.

Potem ko je država v letu 2009 močno podprla slovenski bančni sistem s sredstvi, ki jih je po izdajah obveznic v obliki depozitov naložila v bančni sistem, je ta v letu 2010 depozite iz bank pretežno črpala. Njihov obseg je tako v tem obdobju upadel za dobrih 850 mio EUR. Še v letu 2009 je država največ sredstev vezala v obliki dolgoročnih depozitov, pri kasnejših izdajah obveznic pa je zaradi lastnih potreb po likvidnih sredstvih sveže pridobljena finančna sredstva nalagala v obliki kratkoročnih vlog. Vloge države so zaradi javno finančne vzdržnosti omejen vir financiranja, ki lahko le na krajši rok blažijo likvidnostne težave slovenskega bančnega sistema.

⁴⁴ V letu 2010 so znašali 12,2 mio EUR, leta 2009 pa kar 1,5 mrd EUR.

⁴⁵ Delež obveznosti do tujih bank na dan 28. 2. 2011, ki zapadejo v roku enega leta, ni močneje upadel, na drugi strani pa se je zaradi zapadanja bančnih obveznic v letu 2012 močno okrepil delež obveznosti, ki zapadejo v roku od enega do dveh let. V obdobju dveh let tako zapade slaba polovica obveznosti do tujih bank, kar je za 10 o. t. več kot leto pred tem.

Slika 39: Neto tokovi vlog države in gospodinjstev slovenskem bančnem sistemu v obdobju od leta 2007 do prvega četrtertletja 2011



Vir: Banka Slovenije.

Potem ko je država v letu 2009 močno podprla slovenski bančni sistem s sredstvi, ki jih je po izdajah obveznic v obliki depozitov naložila v bančni sistem, je ta v letu 2010 depozite iz bank pretežno črpala.

Njihov obseg je tako v tem obdobju upadel za dobrih 850 mio EUR. Še v letu 2009 je država največ sredstev vezala v obliki dolgoročnih depozitov, pri kasnejših izdajah obveznic pa je zaradi lastnih potreb po likvidnih sredstvih sveže pridobljena finančna sredstva nalagala v obliki kratkoročnih vlog. Vloge države so zaradi javno finančne vzdržnosti omejen vir financiranja, ki lahko le na krajši rok blažijo likvidnostne težave slovenskega bančnega sistema.

S širjenjem finančne krize so zaradi likvidnostnega krča pomembnejšo vlogo med bančnimi viri financiranja prevzela tudi sredstva ECB⁴⁶.

Ta je med drugim okrepila tudi svoje aktivnosti na področju operacij dolgoročnejšega refinanciranja, s čimer je zagotavljala finančna sredstva z zapadlostjo največ dvanajst mesecev. Slovenske banke so v letih 2008 in 2009 precej okrepile financiranje pri ECB, ki je na vrhuncu preseglu 2 mrd EUR in je predstavljalo približno 4 % bilančne vsote bank. Ko je ECB v letu 2010 umaknila operacije dolgoročnejšega refinanciranja z dvanajstmesečno zapadlostjo, so banke precej omejile obseg zadolževanja pri ECB, ki je tako konec preteklega leta upadel za več kot 70 % na 602 mio EUR, kar je bila najnižja vrednost v zadnjih dveh letih. Delež v bilančni vsoti pa je upadel za slabe 3 o. t., na 1,1 %, in je bil po naši oceni za tretjino nižji od povprečja

v evrskem območju. Če bodo tuji viri za naše banke še naprej precej omejeni, lahko pričakujemo, da bodo banke za poplačilo zapadlih obveznosti ponovno v večji meri izkoriščale razpoložljive vire pri evrosistemu.

Pogoji pridobivanja svežih finančnih virov se v prvem četrtertletju letos niso izboljšali. Banke so tako še naprej neto odplačevale vloge in kredite tujih bank, še naprej so zmanjševale obseg svojih obveznosti do evrosistema. Močno pa so se umirili tudi neto prilivi vlog gospodinjstev v banke, ki so bili za skoraj tri četrtertine nižji kot v prvem četrtertletju 2010. Izrazito negativna gibanja so bila zabeležena v marcu, ko so bili neto odlivi z dobrih 90 mio EUR drugi najvišji po oktobru 2008⁴⁷. Skupni neto odlivi tujih kreditov in vlog so se v prvem četrtertletju leto še vedno umirjali. Z dobrih 500 mio EUR so bili za približno tretjino nižji kot v enakem obdobju lani, upad pa je predvsem posledica letošnjega skromnega neto priliva vlog (17,7 mio EUR). Medtem pa se je odplačevanje tujih kreditov letos več kot podvojilo.

Banke so tako sveže vire v veliki meri pridobivale predvsem od države.

Ta je pretežen del sredstev, pridobljenih z dvema izdajama državnih obveznic v skupni višini 3,0 mrd EUR, naložila v banke v obliki depozitov. Njihova ročnostna struktura pa je precej neugodna, saj so skoraj vsa nova sredstva naložena kratkoročno. Pomembnejši vir sredstev bančnega sistema predstavlja tudi izdaja obveznice SID banke na mednarodnih finančnih trgih v višini 350 mio EUR. Za dobrih 300 mio EUR pa so se okrepile tudi druge obveznosti⁴⁸. Na osnovi podrobnejših podatkov iz bilance bančnega sistema ocenjujemo, da so banke v letošnjem letu kot dodaten finančni vir okrepile tudi trgovinske kredite. Dve banki sta v prvi polovici leta z izpeljanima dokapitalizacijama uspele pridobiti za dobrih 350 mio EUR dodatnega kapitala, ki pa ga je v veliki meri vplačala le država oziroma podjetja v njeni večinski lasti.

⁴⁶ Gambacorta in Marques-Ibanez ocenjujeta, da če je ECB z nestandardnimi ukrepi bilančno vsoto bančnega sistema v primerjavi BDP povečala za 1 %, se je nominalna kreditna aktivnost povečala za 0,5 %.

⁴⁷ Neto odlivi so takrat bili na ravni dobrih 140 mio EUR.

⁴⁸ V to skupino spadajo npr. obveznosti do borznoposredniških družb, obveznosti do zaposlenih, prispevkov iz plač, druge obveznosti iz drugih naslovov.

4. Tveganja za kreditno aktivnost

V slovenskem finančnem sistemu so še vedno prisotna tveganja, ki lahko še močneje zavrejo kreditno aktivnost slovenskih bank. Tveganja so predvsem naslednja: (i) poslabševanje možnosti refinanciranja zapadlih obveznosti, (ii) hitro poslabševanje kakovosti bančnih naložb in s tem povezanim močnim oblikovanjem bančnih oslabitev in rezervacij, (iii) nizka kapitalaska ustreznost bank, kar bankam omejuje pridobivanje svežih virov financiranja in onemogoča prevzemanje dodatnih tveganj. Medtem ko podatki kažejo, da se kreditna aktivnost v evrskem območju že postopoma krepi, se kreditna aktivnost v Sloveniji še naprej umirja. Podjetja in NFI so tako v prvem četrtletju letos neto odplačevala kredite, najete pri domačih bankah, zadolževanje državnega sektorja pri domačih bankah pa je stagniralo, saj se je država v tem obdobju zadolžila za dodatne 3 mrd EUR na mednarodnih finančnih trgih z dvema izdajama obveznic. Eden izmed dejavnikov, ki kaže na nevarnost nadaljnjega umirjanja kreditne aktivnosti, je gibanje kreditov gospodinjstvom. Njihovo zadolževanje se je v letu 2011 močno umirilo in je na najnižji ravni, odkar imamo primerljive podatke⁴⁹. To lahko kaže, da gre za umirjanje povpraševanja ali pa banke zaradi pomanjkanja sredstev niso več pripravljene kreditirati niti gospodinjstev, ki se uvrščajo med manj tvegane subjekte, s katerimi poslujejo.

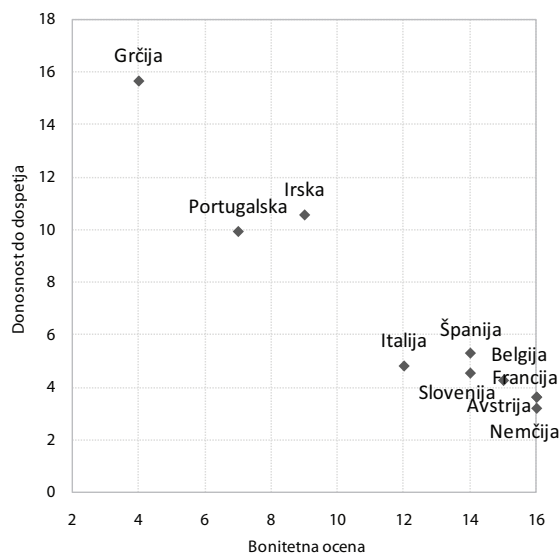
4.1. Poslabševanje možnosti refinanciranja zapadlih obveznosti

Po podatkih Banke Slovenije⁵⁰ bo bankam v dvanajstih mesecih zapadlo za dobre 3 mrd EUR tujih obveznosti. Ocenjujemo, da bi banke v primeru zaostrenih možnosti refinanciranja zapadle obveznosti še lahko pokrivala z zmanjševanjem obsega svojih naložb, kot so depoziti pri bankah in evrosistemu, odprodaja lastniških, in deloma tudi dolžniških vrednostnih papirjev. V naslednjih 12 mesecih pa bankam zapade še za slabih 4 mrd EUR obveznosti do tujih bank. Če takrat ne bodo uspele pridobiti svežih virov financiranja, bodo primorane koreniteje zmanjšati obseg svojih naložb, kar pomeni še bolj restriktivno kreditno politiko slovenskega bančnega sistema in s tem še slabšo likvidnost slovenskega gospodarstva.

Ali bodo banke uspele refinancirati zapadle obveznosti na mednarodnih finančnih trgih, pa je v veliki meri odvisno od tržnih razmer in splošnega zaupanja posojilodajalcev v slovensko državo in slovenski finančni sistem. Že majhna sprememba bonitetne ocene lahko precej podraži, če že ne bistveno omeji dostopnost tujih virov financiranja. Obrestne mere za posojila v tistih državah članicah, ki so se jim bonitetne ocene že znižale in so zaprosile za finančno pomoč, so se v preteklih dvanajstih mesecih bolj povišale kot v ostalih državah članicah evrskega območja.

Evropska dolžniška kriza je močno zaznamovala odnos vlagateljev do tveganj. Pred krizo so bili razponi donosnosti do dospelja za države z različno zadolženostjo na razmeroma nizki ravni, ob njenem izbruhu pa so se ti močno okrepili. To je povzročilo še večje pritiske na javne finance, kar je obnem ponovno zaostriло posojilne pogoje. Poslabševanje posojilnih pogojev zadolževanja države pa posredno vpliva tudi na pogoje zadolževanja bančnega sistema in celotnega gospodarstva. Zato je ključnega pomena, da se v času negotovih razmer, ko že majhne spremembe v oceni tveganja močno spremenijo pogoje zadolževanja, bonitetne ocene ne poslabšujejo. Čeprav so se pribitki v nekaterih drugih državah članicah evrskega območja okrepili, se v Sloveniji niso pomembneje povišali. Bonitetna ocena Slovenije je zaenkrat ostala nespremenjena, na AA, bonitetna hiša Standard&Poor` s pa je konec leta 2010 obete za slovenijo spremenila na negativno.

Slika 40: Povezava med bonitetnimi ocenami S&P in donosnostjo do dospelja za državne obveznice na dan 2. 5. 2011



Vir: S&P, Eurostat. Opomba: Vrednost 16 pomeni najboljšo bonitetno oceno AAA in vrednost 4 pomeni bonitetno oceno BB-, ki jo je v aprilu imela Grčija.

⁴⁹ Od leta 2005.

⁵⁰ Na dan 28. 2. 2011.

Povezavo med slabšanjem bonitetne ocene in donosnostjo državnih obveznic je težko oceniti, je pa zagotovo pozitivna. Graf prikazuje donosnosti do dospelja nekaterih držav članic evrskega območja in njihovo bonitetno oceno. Razvidno je, da se pogoji zadolževanja s poslabševanjem bonitetne ocene poslabšujejo. Zato je v razmerah velike negotovosti na finančnih trgih še toliko nujnejše, da se zagotovi pogoje za ohranjanje razmeroma dobre bonitetne ocene.

Tabela 5: Zamenjave kreditnega tveganja za države in banke

	Banke		Država
	Navadno povprečje	Tehtano povprečje	
Grčija	1060	1045	1530
Irska	923	936	705
Portugalska	654	656	680
Španija	319	274	248
Italija	151	159	153
Belgija	146	167	151

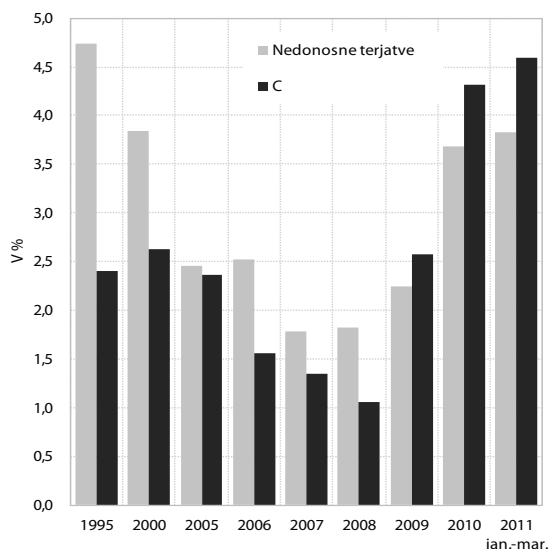
Vir: Deutsche Bank. Credit Strategy Weekly, 28 April 2011.

V času krize, ko so razmere v javnih financah in na finančnih trgih precej zaostrene, so tveganja za vzdržnost javnih financ in finančno stabilnost precej podobna. Gibanja med stroški zadolževanja bank (merjenih z obrestno mero za zamenjave kreditnega tveganja CDS) in države so precej usklajena. V tabeli 5 vidimo, da so razlike med ravno CDS za bančni sistem in državo precej nizke. Za primerjavo Slovenije bi lahko predpostavljali, da so za Slovenske banke stroški zadolževanja na ravni obrestne mere, ki jih banke plačujejo za državne depozite. Zaradi močne povezave med pogoji zadolževanja države in bank je nujno, da so domače banke ustrezno kapitalizirane in da vlada dosledno izvaja fiskalno konsolidacijo, v kolikor se želimo zavarovati pred močnejšim poslabševanjem bonitetnih ocen in pogojev zadolževanja (glej poglavje o Javnih financah).

4.2. Poslabševanje kakovosti bančnih naložb

Potem ko se je v letu 2009 kakovost bančne aktive začela poslabševati, so se takšna gibanja v letu 2010 še okrepila. Celotni obseg nedonosnih terjatev se je tako lani okrepil za slabi dve tretjini na 1,8 mrd EUR in je dosegel 3,7 % celotne izpostavljenosti slovenskega bančnega sektorja, kar je bila najvišja vrednost po letu 2003. Še večji prirast so beležile terjatve, razvrščene v C bonitetni razred, njihov delež pa je na daleč najvišji ravni v zadnjih 15 letih, odkar imamo primerljive podatke, in

Slika 41: Gibanje nedonosnih terjatev in terjatev, razvrščenih v C bonitetni razred, v obdobju od leta 1995 do marca 2011



Vir: BS, preračuni UMAR.

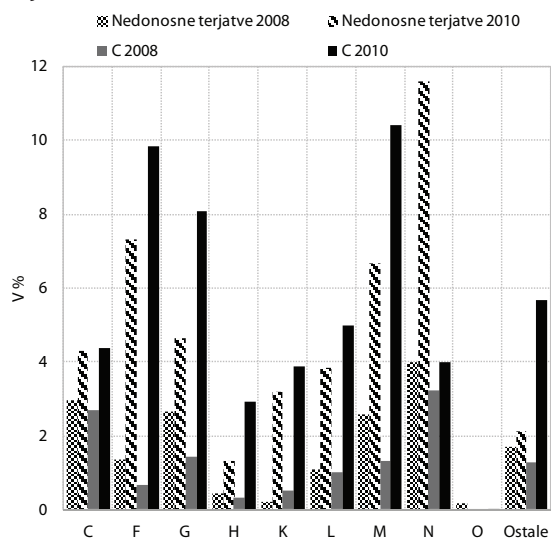
kaže, da bi se lahko izrazilo slabšanje kakovosti bančne aktive še nadaljevalo. Banke so tako zaradi hitrega poslabševanja kakovosti bančne aktive v letu 2010 oblikovale za 798,0 mio EUR dodatnih rezervacij in oslabitev, kar je za skoraj 60 % več kot v letu 2009.

Več kot štiri petine celotnega povečanja nedonosnih terjatev so posledica hitrega slabšanja kakovosti terjatev do domačih poslovnih subjektov, preostanek pa je pretežno posledica slabšanja kakovosti terjatev do tujine⁵¹, kjer se je njihov obseg v letu 2010 podvojil. Delež nedonosnih terjatev v celotni izpostavljenosti slovenskih bank do gospodarskih dejavnosti v Sloveniji se je tako povzpел z 2,2 % na 3,9 %. Njihov obseg se je okrepil za štiri petine oziroma za dobrih 600 mio EUR. Na pospešeno slabšanje kakovosti bančnih naložb je vplivala predvsem velika izpostavljenost slovenskega bančnega sistema do podjetij, ki so bila vpletena v prevzemne aktivnosti, in podjetij, povezanih z gradbeništvom⁵². Ta so skupno predstavljala tri četrtine vseh novih nedonosnih terjatev gospodarskih dejavnosti v Sloveniji, njihov obseg pa se je v letu 2010 potrojil. Najbolj izstopa gradbeništvo, kjer je bilo povečanje nedonosnih terjatev v zadnjih dveh letih 6,3-kratno, medtem ko je obseg vseh nedonosnih terjatev v tem obdobju beležil približno 115-odstotno rast. Nedonosne terjatve v dejavnostih, ki jih povezujemo s prevzemnimi aktivnostmi in gradbeništvom, so bile ob koncu leta 2010 na ravni

⁵¹ Brez finančnih organizacij.

⁵² Te dejavnosti so: proizvodnja živil, pijač in tobačnih izdelkov, gradbeništvo, finančne in zavarovalniške dejavnosti, poslovanje z nepremičninami ter strokovne znanstvene in tehnične dejavnosti.

Slika 42: Gibanje nedonosnih terjatev in terjatev, razvrščenih v C bonitetni razred, v gospodarskih dejavnostih



Vir: BS, preračuni UMAR. Opombe: C – predelovalne dejavnosti, F – gradbeništvo, G – trgovina in popravila motornih vozil, H – promet in skladiščenje, K – finančno posredništvo, L – poslovanje z nepremičninami, M – strokovne znanstvene in tehnične dejavnosti, N – druge raznovrstne poslovne dejavnosti, O – dejavnost javne uprave, obrambe in obvezne socialne varnosti.

slabih 800 mio EUR. Med ostalimi dejavnostmi pa se je obseg nedonosnih terjatev nekoliko močneje okreplil še v trgovini, kjer se promet v letu 2010 ni bistveno okreplil in je še vedno precej zaostajal za ravno iz leta 2008. V letu 2010 pa so se nekoliko močneje pričele povečevati tudi nedonosne terjatve do tujcev.

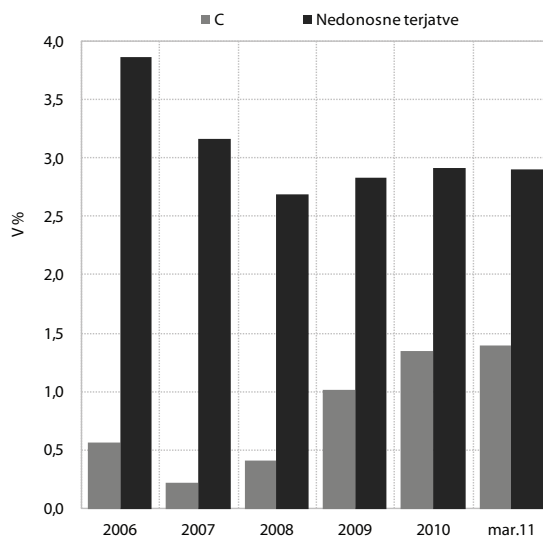
Kljub izrazitemu prelivanju terjatev v nižje bonitetne razrede se je v letu 2010 obseg terjatev do gospodarskih dejavnosti, razvrščenih v C bonitetni razred, okreplil bolj kot v letu 2009. Tako je dosegel že 1,9 mrd EUR. Večji neto prilivi v C bonitetni razred so po naši oceni tudi posledica tega, da so banke na osnovi jamstvene sheme, ki je omogočala jamstva tudi za komitente s C bonitetno oceno, okrepile kreditiranje bolj tveganih komitentov. V C bonitetnem razredu, ki skupaj z nedonosnimi terjatvami tvori slabe terjatve, je bilo tako konec leta že 5,5 % vseh terjatev do gospodarskih dejavnosti, kar je za dve tretjini več kot leto pred tem. Najmočneje se je obseg tovrstnih terjatev okreplil v trgovini, gradbeništvu⁵³, informacijske in komunikacijske dejavnosti ter v strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih, medtem ko so neto prilivi v ta bonitetni razred v finančnem posredništvu lani precej padli.

⁵³ Neto prilivi v gradbeništvo so bili v letu 2010 na ravni 170 mio EUR, a so bili na drugi strani močni tudi odlivi v nižje bonitetne razrede, saj se je njihov obseg v tem obdobju okreplil kar za dobrih 180 mio EUR.

Gospodinjstva spadajo med najmanj tvegane subjekte, s katerimi banke poslujejo, saj se kakovost terjatev do gospodinjstev v času krize ni bistveno poslabšala.

Ocenjujemo, da je pri tveganju gospodinjstev trenutno najbolj izpostavljena valutna struktura njihovega dolga, vendar se delež deviznih kreditov od zaostrovanja finančne krize postopoma znižuje in s tem tudi tveganje za slabšanje kakovosti terjatev do gospodinjstev. V bonitetni razred A in B je razvrščenih okoli 96 % terjatev, med nedonosne terjatve pa okoli 3 % vseh terjatev. Delež nedonosnih terjatev do gospodinjstev se krepi precej počasneje kot pri gospodarskih dejavnostih in bistveno ne odstopa od ravni dosežene leta 2008, ko je bil najnižji (Slika 43). Da se kakovost terjatev do gospodinjstev poslabšuje počasneje, kažejo tudi podatki o obsegu terjatev v C bonitetnem razredu, kjer se je njihov delež okreplil za manj kot v letu 2009, in sicer za 0,4 o. t, na 1,4 %, kar dosega le tretjino povprečne ravni v celotnem slovenskem bančnem sistemu.

Slika 43: Delež nedonosnih terjatev in terjatev s C bonitetno oceno gospodinjstev, v %, 2006–2011, stanje konec obdobja



Vir: BS.

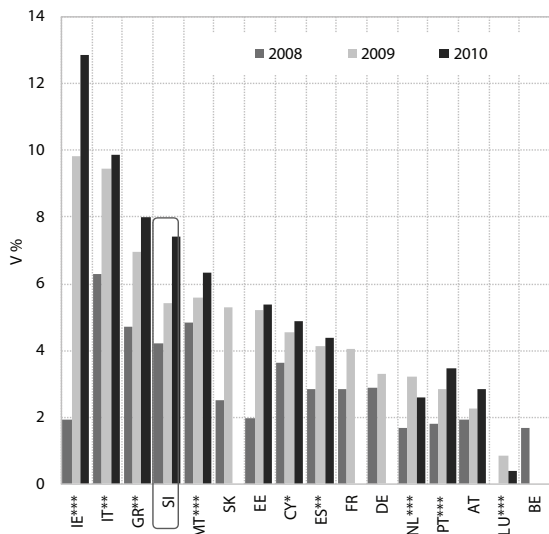
V prvem četrtletju letos se je slabšanje kakovosti bančnih naložb še okreplilo.

Celotni obseg nedonosnih terjatev se je tako okreplil za dobrih 7 % (lani za dobrih 9 %) in se je s tem že močno približal 2 mrd EUR ter tako predstavljal že 3,9 % celotne izpostavljenosti slovenskega bančnega sektorja, kar je približno na ravni iz leta 2000. S podobno dinamiko so banke oblikovale tudi oslabitve in rezervacije, ki so bile v prvih treh mesecih na ravni 125,3 mio EUR. Tudi tokrat je pretežen del prirasta posledica hitrega slabšanja kakovosti naložb do sektorjev, povezanih z gradbeništvom, prevzemnimi aktivnostmi in trgovino. Podobno kot nedonosne terjatve pa se krepi tudi obseg terjatev, razvrščenih v C bonitetni razred, kjer tokrat s preko 200 mio EUR neto prilivov (kar

je približno enako skupnim neto prilivom v ta bonitetni razred povsem prevladuje gradbeništvo, nekoliko (za 31,5 mio EUR) pa so se okrepile tudi terjatve v dejavnosti prometa in skladiščenja.

Po mednarodno primerljivih podatkih se je Slovenija že v letu 2009 uvrščala med države članice evrskega območja⁵⁴ z večjim deležem nedonosnih kreditov⁵⁵. V letu 2010 se je delež nedonosnih terjatev v večini držav članic povečeval. V Sloveniji je prirast nedonosnih terjatev znašal 2 o. t. in je zaostal le za Irsko⁵⁶, medtem ko je bil drugih državah manj izrazit. To še enkrat več kaže na večje zaostrovanje razmer v slovenskem finančnem sistemu.

Slika 44: Delež nedonosnih terjatev v posameznih državah članicah evrskega območja v obdobju od 2008 do 2010 (v %)



Vir: Poročilo o finančni stabilnosti, IMF – financial soundness indicators. Opombe: *Podatek za q1 2010, **Podatek za q2 2010, ***Podatek za q3 2010.

⁵⁴ V celoti manjkajo podatki za Finsko.

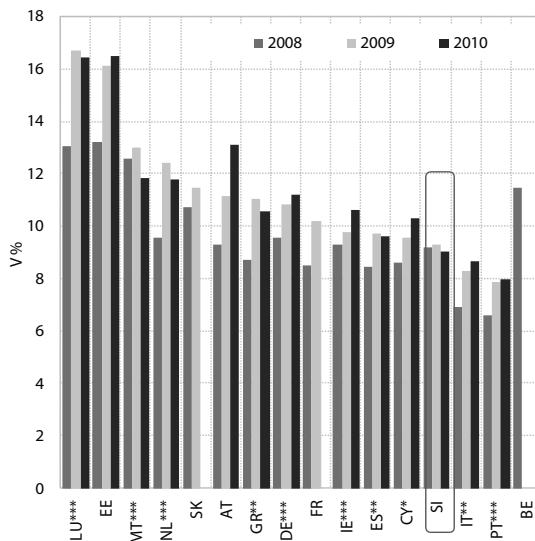
⁵⁵ Po mednarodno primerljiv podatkih po metodologiji IMF med nedonosne terjatve uvrščajo terjatve z zamudo, večjo od 90 dni, medtem ko Banka Slovenije med nedonosne terjatve uvršča terjatve, pri katerih delež oslabitev in rezervacij presega 40-odstotno raven.

⁵⁶ Kjer je bil prirast na ravni 3 o. t.

4.3. Kapitalska ustreznost bank

Raziskave kažejo⁵⁷, da se v času finančne krize precej poveča vpliv kapitalske ustreznosti bank na njihovo kreditno aktivnost. V negotovih razmerah so tako ponudniki finančnih sredstev precej bolj pozorni na kapitalsko ustreznost bank in njihovo sposobnost absorbiranja morebitnih izgub. Banke, ki imajo nizek obseg temeljnega kapitala glede na tveganju prilagojeno aktivo, imajo precej bolj omejene možnosti pridobivanja svežih finančnih virov in pod slabšimi pogoji od tistih, ki so kapitalsko močne, kar zavira njihovo kreditno aktivnost.

Slika 45: Kapitalska ustreznost prvega reda (Tier 1) v EU in posameznih državah članicah evrskega območja v obdobju od 2008 do 2010 (v %)



Vir: Poročilo o finančni stabilnosti, IMF – financial soundness indicators. Opombe: *Podatek za q1 2010, **Podatek za q2 2010, ***Podatek za q3 2010.

Slovenski bančni sistem se po vrednosti količnika kapitalske ustreznosti prvega reda uvršča med slabše kapitalizirane bančne sisteme v evrskem območju. V obdobju od leta 2008 do 2010 se je njegova vrednost celo znižala, medtem ko se je v večini držav članic evrskega območja okrepila. S težjim dostopom do svežega kapitala in s tem tudi nižjo kapitalsko ustreznostjo se soočajo predvsem tiste banke v Sloveniji, ki niso strateško povezane z velikimi tujimi bančnimi skupinami, da bi jih te lahko podprle z zadostnim obsegom kapitala, potrebnim za financiranje njihove poslovne dejavnosti. V kolikor se bo ob nizki kapitalski ustreznosti nadaljevalo zniževanje bonitetnih ocen bank v slovenskem bančnem sistemu, lahko pričakujemo, da se bo kreditiranje slovenskega gospodarstva še bolj skrčilo, ob enem pa se bodo zvišale že tako visoke aktivne

⁵⁷ Glej npr. Gambacorta in Marques-Ibanez, 2011.

obrestne mere. Tudi dokapitalizaciji, ki sta bili izpeljani v prvi polovici letošnjega leta, ne bosta zadoščali, da bi se slovenski bančni sistem uvrstil med bolje kapitalizirane v evrskem območju. Ocenjujemo, da se je s tem količnik kapitalske ustreznosti prvega reda povišal za manj kot eno odstotno točko.

Odbor evropskih bančnih nadzornikov (v nadaljevanju CEBS) je v letu 2010 izvedel stresne teste za večje banke v evropski uniji z namenom ugotoviti odpornost bančnih sistemov na možno nadaljnje zaostrovanje razmer na področju kreditnih, tržnih in deželnih tveganj. Od bank, ki delujejo v Sloveniji, so bile v okviru bančnih skupin vključene banke v večinski tuji lasti, poleg njih pa tokrat tudi NLB, ki bi imela ob predpostavkah iz neugodnega scenarija⁵⁸ v letu 2011 količnik temeljnega kapitala le še za 0,3 o. t. višji od spodnje določene 6-odstotne meje. Do konca prve polovice letošnjega leta naj bi CEBS objavil rezultate stresnih testov, narejenih na nekoliko spremenjenem vzorcu bank kot leto pred tem. Tokrat bo tako poleg NLB in bank v večinski tuji lasti v analizo vključena tudi NKBM. V neugodni scenarij bo vključenih še več predpostavk⁵⁹, zato ocenjujemo, da bi bili rezultati stresnih testov za slovenske banke lahko še precej slabši kot v letu 2010, še posebej zato, ker se je tudi kapitalska ustreznost slovenskega bančnega sistema znižala.

⁵⁸ Ta med drugim predvideva upad BDP in povečevanje deželnega tveganja.

⁵⁹ Brezposelnost, padec cen nepremičnin, še občutnejši padec vrednosti državnih obveznic.

5. Izzivi

Osrednji izziv v slovenskem finančnem sistemu je preprečiti nadaljnje poslabševanje razmer.

Kratkoročno je treba predvsem (i) zagotoviti kapitalsko močan bančni sistem, ki bo ponovno sposoben prevzemati tveganja, (ii) preprečiti možnost političnega vplivanja na prestrukturiranje bančnega sektorja ter (iii) preprečiti prelivanja tveganj med finančnim sistemom in javnimi financami, kar bo prispevalo tudi k učinkovitejši konsolidaciji javnih financ. Na dolgi rok pa je nujno treba zagotoviti (i) umik države iz lastništva v finančnem sistemu in vzpostaviti takšno lastniško strukturo, ki bo zagotavljala njegovo večjo učinkovitost; (ii) umik države iz lastništva nefinančnih družb. To bi povečalo transparentnost in skupaj s spodbujanjem dolgoročnejšega varčevanja za starost okrepilo pomen slovenskega kapitalskega trga pri financiranju slovenskega gospodarstva. Tako bi v finančni strukturi slovenskih podjetij večjo vlogo prevzel predvsem zasebni lastniški kapital in deloma tudi dolgoročnejši dolžniški vrednostni papirji.

Literatura in viri

ABilten BS (različne številke). Ljubljana: Banka Slovenije

Credit Strategy Weekly (28.4.2011). Frankfurt am Mein: Deutsche Bank.

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

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

EU Banking Structures (september 2010). Frankfurt am Mein: European Central Bank

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

Fianancial soundness indicators. Pridobljeno aprila 2011 na strani <http://fsi.imf.org/>

Gambacorta, Leonardo, Marqués-Ibáñez, David (2011). The bank lending channel: lessons from the crisis. Frankfurt am Mein: European Central Bank

Global financial stability report (april 2011). Washington: Internatinal monetary found

Kmet Zupančič, R., in drugi. (2010). Poslovanje gospodarskih družb v letu 2009 – pregled po dejavnostih. Delovni zvezek 5/2010, letnih XIX. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Mrak, M., M. Rojec in M. Simoneti. 2010. Plačilno bilančni in podjetniški vidiki kapitalskih prilivov v Slovenijo. Analize CMO 6. Ljubljana: Center za mednarodne odnose.

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

Poročilo o povprečnih cenah nepremičnin na slovenskem trgu za 1. četrletje 2011. Kvartalno. (Maj 2011). Ljubljana: Geodetska uprava Republike Slovenije.

Poročilo o razvoju 2011 (2011). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

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

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

Tabele četrletnih finančnih računov Slovenije (2004Q1-2010Q4). Banka Slovenije. Pridobljeno maja 2011 na <http://www.bsi.si/publikacije-in-raziskave.asp?Mapald=922>.

ekonomski izzivi 2011

ISSN 1855-0118



9 771855 011008