

zbirka: Analize raziskave in razvoj, ISSN 1854-6196
Ekonomski izzivi: ISSN 1855-0118

EKONOMSKI IZZIVI 2008

Izdajatelj:

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj
mag. Boštjan Vasle, direktor

Tel: (+386) 1 478 1012

Fax: (+386) 1 478 1070

E-mail: publicistika.umar@gov.si

<http://www.umar.gov.si>

Vodja projekta: mag. Mateja Peternelj

Odgovorni uredniki:

mag. Marijana Bednaš, dr. Alenka Kajzer, mag. Mateja Peternelj, mag. Boštjan Vasle

Izdelava grafiknov: Marjeta Žigman

Tehnična urednica: Ema Bertina Kopitar

Distribucija: Katja Ferfolja

Tisk: Tiskarna Solos, Ljubljana

Naslovnica, oblikovna zasnova: Sandi Radovan

Naklada: 250 izvodov

Ljubljana, julij 2008



Ekonomski izzivi 2008

Pri pripravi Ekonomskih izzivov 2008 so sodelovali:

I. del: Konjunkturna gibanja

Mateja Peternelj (odgovorna urednica), Jure Brložnik, Barbara Ferk, Marjan Hafner, Katarina Ivas, Slavica Jurančič, Rotija Kmet Zupančič, Jasna Kondža, Mateja Kovač, Saša Kovačič, Janez Kušar, Tomaž Kraigher, Jože Markič, Tina Nenadič, Jure Povšnar, Miha Trošt, Ana Tršelič Selan

II. del: Fiskalna gibanja in politika

Mateja Peternelj (odgovorna urednica), Lidija Apohal Vučković, Maja Kersnik, Dušan Kidrič, Barbara Knapič, Jasna Kondža, Martin Larch (zunanji sodelavec), Slaven Mičković (zunanji sodelavec), Marko Mršnik (zunanji sodelavec), Ana Murn, Boštjan Vasle

III. del: Razvitost finančnega sektorja in gibanja finančnih tokov

Marijana Bednaš (odgovorna urednica), Jure Brložnik, Barbara Ferk, Marjan Hafner, Jože Markič

IV. del: Izzivi trga dela z vidika varne prožnosti

Alenka Kajzer (odgovorna urednica), Tanja Čelebič, Slavica Jurančič, Maja Kersnik, Dušan Kidrič, Saša Kovačič, Tomaž Kraigher, Štefan Skledar

Tehnično uredništvo
Sonja Primožič, Ema Bertina Kopitar

Tehnična podpora (slike, tabele, obdelava podatkov)
Marjeta Žigman, Ema Bertina Kopitar

Predgovor

Ekonomski izzivi so letna publikacija Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, ki je pričela izhajati leta 2007. V njej se lotevamo dveh osrednjih tem: pregleda konjunkturalnih gibanj in makroekonomske analize javnih financ. Glede na aktualnost smo letos dodali še dve poglavji, in sicer analizo razvitosti finančnega sektorja in gibanja finančnih tokov ter analizo trga dela, tokrat z vidika varne prožnosti.

Podobno kot lani *Ekonomske izzive* odpira *konjunktorno poglavje*, v katerem s pomočjo razpoložljivih podatkov o gospodarskih gibanjih v prvem polletju preverjamo uresničevanje naše pomladanske napovedi. Sledi *fiskalno poglavje*, ki prinaša pregled stanja javnih financ s poudarkom na naravnosti fiskalne politike glede na njeno pomembno stabilizacijsko vlogo. Ob povečevanju razvojne vloge je tokrat v analizo vključen tudi vidik kakovosti javnih financ. Glede na pomen, ki ga ima povečevanje vpetosti Slovenije v mednarodne finančne in denarne tokove za delovanje celotnega gospodarstva, smo v letošnje *Ekonomske izzive* kot prvo izbrano temo vključili *poglavje o razvitosti finančnega sektorja in gibanjih finančnih tokov*, kjer obravnavamo razvitost slovenskega bančnega sektorja in kapitalne tokove doma in s tujino v zadnjih letih. Druga izbrana tema je poglobitev lanske razprave o razmerah na trgu dela, ki je tokrat osredotočena na konkurenčnost in socialno vključenost, ključni vidik pa ob tem pomeni koncept varne prožnosti; temo predstavljamo v *poglavju o izzivih trga dela z vidika varne prožnosti*.

Seznam kratic

AJPES	Agencija za javnopravne evidence in storitve
APZ	Aktivna politika zaposlovanja
ATVP	Agencija za trg vrednostih papirjev
BIS	<i>Bank of International Settlements</i>
BND	Bruto nacionalni dohodek
BS	Banka Slovenije
COFOG	<i>Classification of the Functions of Government</i>
DARS	Družba za avtoceste v RS
ECB	Evropska centralna banka
EK	Evropska komisija
EMU	Ekonomska in monetarna unija
ESSPROS	Evropski sistem statistike socialne zaščite
EU	Evropska unija
EU-15	stare članice EU (pred letom 2004)
IMF/MDS	<i>International Monetary Fund</i> /Mednarodni denarni sklad
KAD	Kapitalska družba
LBo	Ljubljanska borza
MSP	Mala in srednja podjetja
MTO	Srednjeročni javnofinančni cilj (<i>ang. medium-term objective</i>)
NFI	Nedelarne finančne institucije
NPK	Nacionalna poklicna kvalifikacija
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
R & D	Raziskave in razvoj
SKM	Standard kupne moči
SMTK	Standardna mednarodna trgovinska klasifikacija
SRDAP	Statistični register delovno aktivnega prebivalstva
SURS	Statistični urad RS
UJP	Uprava RS za javna plačila
UMAR	Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZRSZ	Zavod RS za zaposlovanje
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZZZB	Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti
ZZZS	Zavod RS za zdravstveno zavarovanje

Kratice Standardne klasifikacije dejavnosti (SKD):

A – Kmetijstvo, lov, gozdarstvo, B – Ribijstvo, C – Rudarstvo, D – Predelovalne dejavnosti, DA – Hrana, pijača, tobaki izdelki, DB – Tekstilije, tekstilni izdelki, DC – Usnje, usnjeni izdelki, DD – Obdelava in predelava lesa, DE – Papir, založništvo, tiskarstvo, DF – Koks, naftni derivati, jedrska goriva, DG – Kemikalije, kemični izdelki, DH – Izdelki iz gume, plastičnih mas, DI – Drugi nekovinski, mineralni izdelki, DJ – Kovine in kovinski izdelki, DK – Stroji in naprave, DL – Električna, optična oprema, DM – Vozila in plovila, DN – Pohištvo, drugo, E – Oskrba z elektriko, plinom in vodo, F – Gradbeništvo, G – Trgovina, popravila motornih vozil, H – Gostinstvo, I – Promet, skladiščenje in zveze, J – Finančno posredništvo, K – Nepremičnine, najem poslovnih storitev, L – Dejavnost javne uprave in obrambe, obvezno socialno zavarovanje, M – Izobraževanje, N – Zdravstvo in socialno varstvo, O – Druge javne, skupne in osebne storitvene dejavnosti, P – Zasebna gospodinjstva z zaposlenim osebjem.

Kazalo

I. Konjunktorna gibanja	9
Povzetek	11
1. Gospodarska rast	13
2. Cenovna gibanja	21
3. Trg dela	24
3.1. Zaposlenost, brezposelnost	24
3.2. Plače	25
4. Tekoči račun plačilne bilance	28
Literatura in viri	30
II. Fiskalna gibanja in politika	31
Povzetek	33
Uvod	35
1. Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji	35
2. Fiskalna gibanja in politika v Sloveniji	40
2.1. Javnofinančni agregati sektorja država	40
2.2. Ciklični in ciklično prilagojeni saldo sektorja država	43
2.3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU	47
2.4. Dolg sektorja država in poročstva RS	50
2.5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ	52
3. Fiskalna politika in dolgoročna rast	55
3.1. Metodološki okvir merjenja kakovosti javnih financ	55
3.2. Učinkovitost javnofinančnih prihodkov	57
3.3. Učinkovitost javnofinančnih izdatkov	62
3.3.1. Učinkovitost socialnih izdatkov	63
3.3.2. Učinkovitost državnih pomoči	66
4. Ključne ugotovitve in priporočila	69
Priloga	71
Literatura in viri	73
III. Razvitost finančnega sektorja in gibanje finančnih tokov	75
Povzetek	77
Uvod	79
1. Razvitost finančnega sektorja	79
1.1. Finančni sektor v Sloveniji in njegova razvitost v primerjavi z EMU	79
1.2. Primerjava slovenskega bančnega sektorja z bančnimi sektorji v EMU	81
2. Analiza finančnih gibanj in tokov v bankah in vzajemnih skladih	85
2.1. Kreditna aktivnost domačih bank	85
2.2. Varčevanje prebivalstva v bankah in vzajemnih skladih	88
2.3. Spremembe v strukturi pasive v bilancah domačih bank	92
2.4. Gibanja obrestnih mer	93
3. Finančni in kapitalski tokovi s tujino	96
3.1. Zadolževanje v tujini	96
3.2. Drugi kapitalski tokovi	100
4. Blagajniški zapisi BS in nastanek obveznosti BS do Evrosistema v letu 2007	105

5. Stanje mednarodnih naložb Slovenije ali neto finančna pozicija	107
6. Finančna kriza na mednarodnih denarnih trgih v letu 2007 in ocena njenega vpliva na slovensko gospodarstvo	109
7. Sklepne ugotovitve	113
Literatura in viri	115

IV. Izzivi trga dela z vidika varne prožnosti	117
--	------------

Povzetek	119
Uvod	122
1. Gibanja na trgu dela v Sloveniji v obdobju 2000–2007	123
1.1. Stopnja brezposelnosti po anketi o delavni sili	123
1.2. Stopnja zaposlenosti po anketi o delovni sili	124
1.3. Razširjenost delnih in začasnih zaposlitev	127
1.4. Sektorska struktura zaposlenosti	129
1.5. Plače, produktivnost in stroški dela	132
1.5.1. Gibanja plač in produktivnosti	132
1.5.2. Stroški dela na enoto proizvodnje	134
2. Varna prožnost – koncept, merjenje, izzivi	138
2.1. Merjenje varne prožnosti	138
2.1.2. Položaj Slovenije po nekaterih kazalnikih varne prožnosti	139
2.2. Komponente varne prožnosti – stanje in sistemske spremembe v Sloveniji	144
2.2.1. Fleksibilna zaposlitvena pogodbeni razmerja	144
2.2.2. Aktivna politika zaposlovanja	146
2.2.3. Vseživljenjsko učenje	149
2.2.4. Sistem socialne zaščite	150
3. Sklep in izzivi trga dela z vidika varne prožnosti	154
Literatura in viri	157



Konjunktorna gibanja

Povzetek

Gospodarska rast se je v prvem četrtletju ohranila na relativno visoki ravni (5,4 %), struktura rasti pa se je v primerjavi s preteklim letom spremenila, saj se je ponovno občutno okrepila rast investicij, medtem ko se rast izvoza postopoma umirja. Prispevka investicijske in izvozne aktivnosti h gospodarski rasti sta bila v prvem četrtletju tako enaka, za razliko od preteklega leta, ko je bil prispevek rasti izvoza relativno višji in je bil glavni dejavnik gospodarske rasti. K visoki rasti investicij v osnovna sredstva v prvem letošnjem četrtletju je prispevala predvsem gradbena dejavnost, povezana z nadaljnjo izgradnjo avtocestnega križa in drugih nestanovanjskih objektov, rast stanovanjske gradnje in investicij v opremo in stroje pa se je v primerjavi s preteklim letom nekoliko upočasnila, vendar ostaja na razmeroma visoki ravni. Umirjanje rasti izvoza se pričakovano nadaljuje že drugo četrtletje zapored skladno s postopno upočasnitvijo gospodarske rasti v naših najpomembnejših trgovinskih partnericah. Rast zasebne potrošnje se je ohranila na podobni ravni kot v povprečju lanskega leta, nekoliko višja pa je bila rast državne potrošnje. Tudi v rasti uvoza, ki se je glede na povprečje preteklega leta upočasnila, je prišlo do sprememb v strukturi, predvsem se je skladno z upočasnitvijo rasti proizvodnje predelovalnih dejavnosti znižal prispevek uvoza vmesnih proizvodov. V Pomladanski napovedi smo predvideli, da bo letos prišlo do spremembe v strukturi gospodarske rasti v smeri krepitve prispevka domače potrošnje, rast gradbenih investicij pa je v prvem četrtletju presegla pričakovanja.

Na proizvodni strani se je poleg visoke rasti dodane vrednosti v gradbeništvu v prvem četrtletju nadaljevala tudi visoka rast dodane vrednosti nekaterih tržnih storitev, predvsem v trgovini in finančnem posredništvu. V poslovnih in nepremičninskih storitvah ter v gostinstvu se je aktivnost upočasnila, prav tako tudi v prometu, in sicer predvsem zaradi nižje rasti kopenskega prometa, kar je že lahko posledica umirjanja rasti blagovnega izvoza in proizvodnje predelovalnih dejavnosti v istem obdobju. Upočasnitev rasti dodane vrednosti v predelovalnih dejavnostih je bila pričakovana, pri čemer pa sta v prvem četrtletju na izjemno visok padec medletne rasti, podobno kot tudi pri izvozu, poleg upočasnjevanja mednarodne konjunktore vplivala tudi dejavnika tehnične narave, in sicer visoka aktivnost v istem lanskem obdobju ter različna razporeditev velikonočnih praznikov, ki so bili letos v prvem, lani pa v drugem četrtletju. Desezonirani podatki namreč kažejo na ohranjanje rasti na podobni ravni kot v zadnjem lanskem četrtletju. Zato v nadaljevanju leta lahko pričakujemo rahlo povišanje medletnih stopenj rasti, ki pa bodo, zaradi napovedanega nadaljnjega upočasnjevanja mednarodne gospodarske aktivnosti, na precej nižji ravni kot v predhodnem letu. Rahla okrepitev rasti dodane vrednosti javnih storitev je izhajala predvsem iz dejavnosti javne uprave, kjer se je ob povečanih aktivnostih v času slovenskega predsedovanja svetu Evropske unije rast okrepila že drugo četrtletje zapored.

V prvem četrtletju so se nadaljevala tudi ugodna gibanja zaposlenosti in brezposelnosti, saj rast zaposlovanja še naprej ostaja visoka, število brezposelnih pa upada. Število zaposlenih in samozaposlenih se je povečevalo v vseh treh mesecih letošnjega prvega četrtletja, najbolj v gradbeništvu ter nekaterih tržnih in javnih storitvah, v predelovalnih dejavnostih pa se je rast upočasnila. Ob sezonski umiritvi se je rast zaposlenosti nadaljevala tudi aprila, kar kaže, da bi bila v celem

letošnjem letu lahko nekoliko višja od Pomladanske napovedi. Stopnja registrirane brezposelnosti je bila marca 6,9-odstotna, kar je za 1,2 odstotne točke manj kot marca lani (upadanje se je nadaljevalo tudi v aprilu in maju), število anketno brezposlenih pa se je v prvem četrtletju medčetrtno sezonsko nekoliko povišalo, vendar ostaja na precej nižji ravni kot v istem lanskem obdobju.

Rast cen življenjskih potrebščin je v prvih šestih mesecih ostala visoka, pričakovano umirjanje je nekoliko počasnejše zaradi uresničitve nekaterih tveganj glede hitrejši rasti cen hrane in nafte na mednarodnih trgih v primerjavi s predpostavkami v Pomladanski napovedi. Zunanji dejavniki tako podobno kot lani ostajajo najpomembnejši razlog za ohranjanje inflacije na relativno visoki ravni, razlika med cenovnimi gibanji v letošnjem in lanskem letu pa je, da je letos do pospešene rasti prišlo tudi v drugih cenovnih skupinah, kar že kaže na morebitne sekundarne učinke. Tveganja glede hitrejši rasti plač od predvidene se v prvih štirih mesecih še niso uresničila, saj je bila rast bruto plač v tem obdobju skladna s pričakovanji v Pomladanski napovedi.

V prvih štirih mesecih je bila nominalna rast bruto plače na zaposlenega višja kot v istem lanskem obdobju, realno pa se je rast umirila. Pri tem je bila rast bruto plače v zasebnem sektorju višja od rasti bruto plače v javnem sektorju, vendar za celo leto pričakujemo, da bo na podlagi doseženih dogovorov rast plač v javnem sektorju presegla rast plač v zasebnem sektorju, skupna nominalna rast plač pa bo presegla rast produktivnosti. Takšna gibanja povečujejo tveganja za nastanek makroekonomskih neravnovesij, ki bi lahko vodila k počasnejšemu zniževanju inflacije in poslabšanju konkurenčnosti.

V prvih štirih mesecih se je zunanje ravnovesje poslabšalo. Ob upočasneni rasti izvoza in višji rasti uvoznih od izvoznih cen se je precej povečal primanjkljaj v blagovni menjavi, po naši oceni so poslabšani pogoji menjave k temu prispevali približno polovico. To je bil tudi glavni razlog za povečanje primanjkljaja na tekočem računu plačilne bilance, ki je bil skoraj enkrat višji kot v enakem lanskem obdobju. Višja sta bila tudi primanjkljaja v bilanci faktorskih dohodkov in tekočih transferih s tujino, le storitveni presežek je ob visoki rasti izvoza transportnih storitev nekoliko presegel lanskega.

1. Gospodarska rast

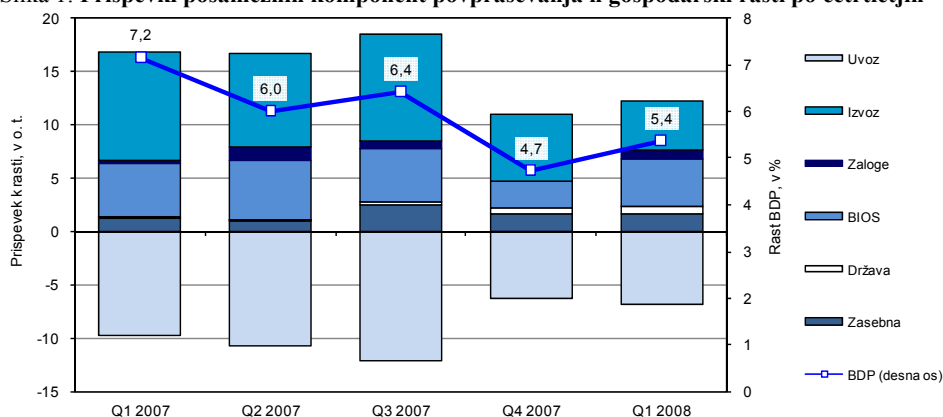
Gospodarska rast se je v prvem četrtletju ohranila na relativno visoki ravni (5,4 %), spremenila pa se je struktura rasti, saj se je ponovno močno okrepila rast investicij, medtem ko se rast izvoza postopoma umirja (glej Tabelo 1). Realna rast BDP je bila v primerjavi z zadnjim četrtletjem lanskega leta nekoliko višja (4,7 %), a nižja od povprečja lanskega leta (6,1 %). Po umiritvi v zadnjem četrtletju lani se je na raven lanskega povprečja ponovno povišala rast bruto investicij v osnovna sredstva, ki je predvsem posledica pospešene gradbene aktivnosti v prvih treh mesecih letošnjega leta. Prispevek investicij v osnovna sredstva k skupni realni rasti BDP je znašal 4,5 o. t., spremembe zalog pa so k skupni rasti prispevale 0,8 o. t.¹ (glej Sliko 1). Rast zasebne potrošnje se je rahlo okrepila glede na zadnje lansko četrtletje, a ostaja na podobni ravni kot v povprečju lanskega leta. Nekoliko višja kot v zadnjem četrtletju lani in nad lanskim povprečjem pa je bila rast državne potrošnje. Skladno s počasnejšo rastjo tujega povpraševanja se je v prvem četrtletju še naprej umirjala rast izvoza, (predvsem blagovnega), ki je tako za skoraj polovico nižja od lanske povprečne rasti. Prispevek skupnega izvoza k rasti BDP v prvem četrtletju je znašal 4,5 o. t. in je bil enak prispevku bruto investicij v osnovna sredstva. Ob višji rasti domače potrošnje se je v primerjavi z zadnjim lanskim četrtletjem rahlo okrepila tudi rast uvoza, ki pa je bila precej nižja od lanske povprečne rasti.

Tabela 1: Medletna realna rast posameznih komponent povpraševanja po četrtletjih

	Q1 07	Q2 07	Q3 07	Q4 07	2007	Q1 08
Zasebna potrošnja	2,3	2,0	4,8	3,2	3,1	3,4
Državna potrošnja	0,7	0,4	1,7	2,7	1,4	3,4
Bruto investicije v osnovna sredstva	21,2	21,8	18,7	8,6	17,2	17,1
Izvoz blaga in storitev	14,9	13,0	15,1	9,3	13,0	6,3
Uvoz blaga in storitev	14,4	16,2	18,2	8,6	14,1	9,4

Vir: SURS

Slika 1: Prispevki posameznih komponent povpraševanja h gospodarski rasti po četrtletjih

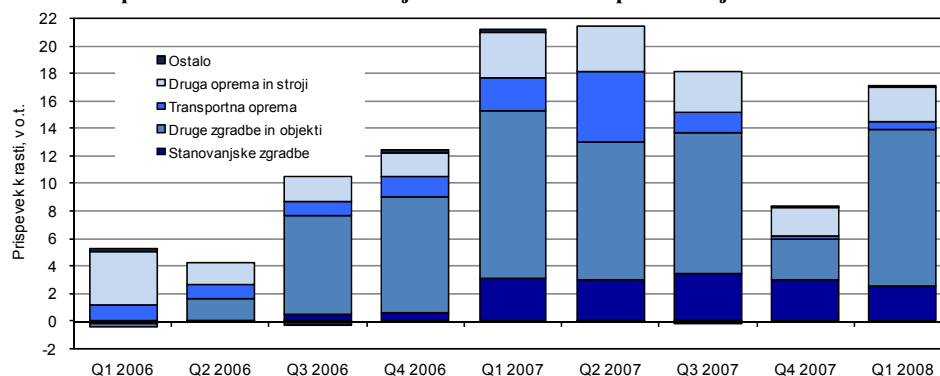


Vir: SURS, SI-Stat podatkovni portal

¹ Po podatkih industrijske statistike so se zaloge v industriji v prvem četrtletju povečale, a je bilo povečanje nižje kot lani. Ocenjujemo, da je pozitiven prispevek zalog k skupni gospodarski rasti najverjetneje povezan s povečano aktivnostjo v gradbeništvu. Sicer je povečanje zalog v tekočih cenah doseglo 4,2 % BDP.

Po umiritvi ob koncu lanskega leta se je v prvem četrletju investicijska aktivnost ponovno okrepila, predvsem pri investicijah v gradbene objekte (glej Sliko 2). V prvem četrletju se je glede na zadnje četrletje lani pospešila predvsem rast investicij v zgradbe in objekte (25,1 %), ki je bila višja tudi od lanske povprečne rasti. Po občutni umiritvi ob koncu lanskega leta se je ponovno močno okrepila predvsem rast investicij pri drugih zgradbah in objektih. Na podlagi podatkov gradbene statistike sklepamo, da so po podobnih stopnjah naraščale investicije v inženirske objekte (ob nadaljevanju gradnje avtocestnega križa) in tudi investicije v nestanovanjske stavbe. Rast stanovanjskih investicij je bila sicer nižja kot v zadnjem četrletju lani in v povprečju leta 2007, vendar se je umirila na visoki ravni. Na rast gradbenih investicij so ugodno vplivale tudi vremenske razmere. V primerjavi z zadnjim četrletjem lani se je okrepila tudi rast investicij v opremo in stroje, vendar je bila ob nižji rasti investicij v transportno opremo² precej nižja kot v povprečju lanskega leta. Nižja od lanske povprečne rasti je bila tudi rast investicij v drugo opremo in stroje, ki pa se je v primerjavi s koncem lanskega leta ponovno okrepila in se tako ohranja na visoki ravni. Ocenjujemo, da je močna investicijska aktivnost v tem segmentu verjetno povezana s (še vedno) visoko izkoriščenostjo proizvodnih kapacitet v predelovalnih dejavnostih.

Slika 2: Prispevki k rasti bruto investicij v osnovna sredstva po četrletjih



Vir: SURS, SI-Stat podatkovni portal; preračuni UMAR

Rast zasebne in državne potrošnje se je v prvem četrletju glede na zadnje lansko četrletje rahlo okrepila. Medletna rast zasebne in državne potrošnje je bila v prvem četrletju enaka (3,4 %) in se je glede na zadnje lansko četrletje rahlo okrepila, pri čemer je rast zasebne potrošnje rahlo nad ravno lanske povprečne rasti, rast državne potrošnje pa se je okrepila. Nominalna rast mase neto plač je bila v prvem četrletju na ravni nominalne rasti zasebne potrošnje (11,0 %), kar pomeni, da so gospodinjstva povečevala trošenje skladno s povečevanjem dohodkov, realno pa je rast zasebne potrošnje zaostajala za rastjo mase plač³. Ker so gospodinjstva neto najela za polovico manj potrošniških posojil kot lani (31 mio), ocenjujemo, da so gospodinjstva potrošnjo v večji meri

² Ob večjih investicijah v železniško in letalsko transportno opremo so se lani investicije v transportno opremo povečale kar za četrtno.

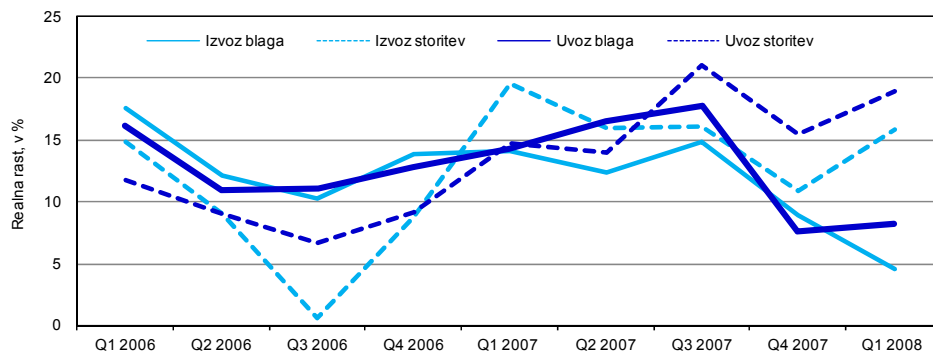
³ Razlika je posledica različnih deflatorjev: masa neto plač je deflacionalirana z indeksom cen življenjskih potrebščin, deflator zasebne potrošnje (107,4) pa je bil v prvem četrletju za 0,6 o. t. višji od tega indeksa.

financirala z lastnimi viri. Na krepitev rasti zasebne potrošnje v začetku leta so kazali nekateri tekoči kazalniki trošenja, zlasti rast prihodka v trgovini in registracije novih osebnih vozil. Še naprej je bila razmeroma visoka rast trošenja za trajne dobrine. V začetku leta pa se je nadaljevalo poslabšanje razpoloženja potrošnikov, kar je verjetno predvsem posledica dožemanja visoke inflacije. V drugem četrtletju je bil sicer optimizem potrošnikov rahlo višji kot v prvem četrtletju letos, a še vedno nižji od lanskoletnega povprečja, medtem ko se razmeroma visoka rast registracij novih avtomobilov nadaljuje.

Ob konjunktornem ohlajanju v mednarodnem okolju je bila rast menjave s tujino v prvem četrtletju precej nižja od lanske povprečne rasti, predvsem zaradi nadaljnjega umiranja rasti blagovnega izvoza, rast blagovnega uvoza pa se je rahlo okrepila, prav tako tudi rast storitvenega izvoza in uvoza. Realna rast blagovne menjave se je v prvem letošnjem četrtletju glede na zadnje četrtletje lani precej upočasnila, medtem ko se je rast storitvenih tokov ponovno okrepila in tako že peto četrtletje zapored ohranila na visoki ravni (glej Sliko 3). Na upočasnjeno rast izvoza blaga (4,6 %) je vplivalo predvsem nižje povpraševanje držav članic EU. Nižja kot v zadnjem lanskem četrtletju in tudi v primerjavi z lansko povprečno rastjo je bila z vidika strukture izvoza po SMTK predvsem rast izvoza kemičnih proizvodov (znižanje izvoza medicinskih in farmacevtskih proizvodov), železa in jekla, barvnih kovin ter strojev in transportne opreme, kjer se je umirila predvsem rast izvoza strojev za obdelavo kovin, električnih strojev in naprav ter tudi cestnih vozil. Nasprotno se je v primerjavi z zadnjim lanskim četrtletjem okrepila rast izvoza storitev (15,9 %) in bila na podobni ravni kot v povprečju lanskega leta, k čemur je prispevala predvsem visoka rast izvoza storitev operativnega zakupa, posredovanj ter zavarovalniških in transportnih storitev. Medletna realna rast uvoza blaga se je v prvem četrtletju glede na zadnje lansko četrtletje pospešila (8,2 %), vendar je bila nižja kot v povprečju leta 2007. Glede na strukturo po širokih ekonomskih kategorijah se je po občutni umiritvi medletne rasti v zadnjem četrtletju lani ponovno pospešila rast uvoza proizvodov za investicije (16,1 %), ki pa je bila rahlo nižja kot v celotnem lanskem letu. Nižji kot v zadnjem trimesečju lani in v povprečju leta sta bili rast uvoza proizvodov za široko porabo (16,9 %), ki se je povečala najbolj izmed treh kategorij, in rast uvoza proizvodov za vmesno porabo (8,3 %), ki se umirja že peto četrtletje zapored, a je kljub temu še vedno prispevala največ k skupni rasti blagovnega uvoza. Realna rast uvoza storitev (19,0 %) je bila višja kot v zadnjem lanskem četrtletju in povprečju lanskega leta. K rasti je največ prispeval višji uvoz finančnih, raznih poslovnih, profesionalnih in tehničnih storitev ter poslovnih potovanj. Prispevek salda menjave s tujino h gospodarski rasti je bil v prvem letošnjem četrtletju negativen (-2,3 %). Aprila se je medletna nominalna rast izvoza in uvoza blaga okrepila (18,1 % in 15,7 %), na rast blagovnega izvoza od maja dalje pa bo negativno vplival učinek osnove pri izvozu avtomobilov⁴.

⁴ Povprečna nominalna rast izvoza avtomobilov je v prvih štirih mesecih lani znašala 17,3 %, od maja pa se je pospešila in v povprečju znašala 61,2 %.

Slika 3: Medletne stopnje rasti izvoza in uvoza blaga in storitev po četrtletjih



Vir: SURS, SI-Stat podatkovni portal

Okvir 1: Gospodarska gibanja v mednarodnem okolju in tveganja v letu 2008

Gospodarska rast v naših glavnih trgovinskih partnericah se bo tekom leta predvidoma umirila in bo na letni ravni v okviru naših pomladanskih predpostavk, vendar so gospodarska gibanja še naprej podvržena precejšnjim tveganjem. Gospodarska rast v evrskem območju je bila v prvem četrtletju sicer višja od pričakovane, vendar se bo do konca leta predvidoma umirila (glej Tabela 2). Sodeč po zadnjih napovedih mednarodnih institucij pričakujemo, da bo realna rast BDP v evrskem območju in naših pomembnejših trgovinskih partnericah na letni ravni v okviru naših pomladanskih predpostavk. Gospodarska gibanja v mednarodnem okolju pa ostajajo izpostavljena precejšnjim tveganjem, predvsem nadaljevanju visokih rasti cen surovin, posledicam finančne krize in še naprej precej negotovim obetom za gospodarsko rast v ZDA.

V prvih šestih mesecih letos so se stopnje inflacije v nekaterih naših najpomembnejših trgovinskih partnericah in evrskem območju kot celoti povzpele na rekordne ravni zaradi visoke rasti cen surovin, predvsem nafte in hrane. Cena nafte Brent je v prvih šestih mesecih letos v povprečju znašala 109,2 USD/sod in bila tako za 50,2 % višja kot v povprečju lanskega leta. Nadaljuje pa se tudi visoka rast cen kmetijskih surovin, zaradi česar so mednarodne prognostične institucije povišale napovedi njihovih letošnjih rasti. Tako je Evropska komisija popravila svojo napoved za rast cen z 10,3 % jeseni na 38,6 %. Nadaljnja visoka rast cen nafte in ostalih surovin, ki vpliva na kupno moč potrošnikov ter na višje stroške podjetij, tako predstavlja glavno tveganje za gospodarsko rast v mednarodnem okolju do konca tega leta.

Drugi dejavnik tveganja je finančna kriza in njene negotove posledice za druge segmente gospodarstva, kar bo vplivalo na gospodarsko rast v naših pomembnejših trgovinskih partnericah z evrskega območja. ECB v svojem poročilu o finančni stabilnosti ugotavlja, da bo nadaljnji razplet finančne krize odvisen predvsem od gibanja cen nepremičnin v ZDA, ki v prvih mesecih letos padajo še hitreje kot lani. Zaradi tega so tveganja za stabilnost finančnega sistema evrskega območja večja kot ob koncu lanskega leta⁵. Podobno kot ECB tudi OECD v svoji junjski napovedi ugotavlja, da so se razmere na določenih finančnih trgih začele stabilizirati, vendar ni mogoče izključiti morebitnih nadaljnjih težav. V prihodnjih četrtletjih tako pričakuje, da bodo posledice finančne krize še naprej vplivale na gospodarsko aktivnost,

⁵ Po podatkih *Institute of International Finance* so dosedanje izgube evropskih finančnih institucij večje od ameriških, pri čemer so uspele zbrati manj kapitala za kompenzacijo dosedanjih izgub.

kar lahko povratno negativno vpliva na gibanja na finančnih trgih.

V ZDA je bila gospodarska rast v prvem četrtletju višja od pričakovane (2,5 % medletno), vendar se bo tekom leta 2008 predvidoma umirila. Težave na nepremičninskem trgu se namreč nadaljujejo, visoka rast cen energije in hrane ter naraščajoča brezposelnost pa predstavljata dodaten negativen vpliv predvsem na rast zasebne potrošnje, ki je bila glavni dejavnik gospodarske rasti v zadnjih letih.

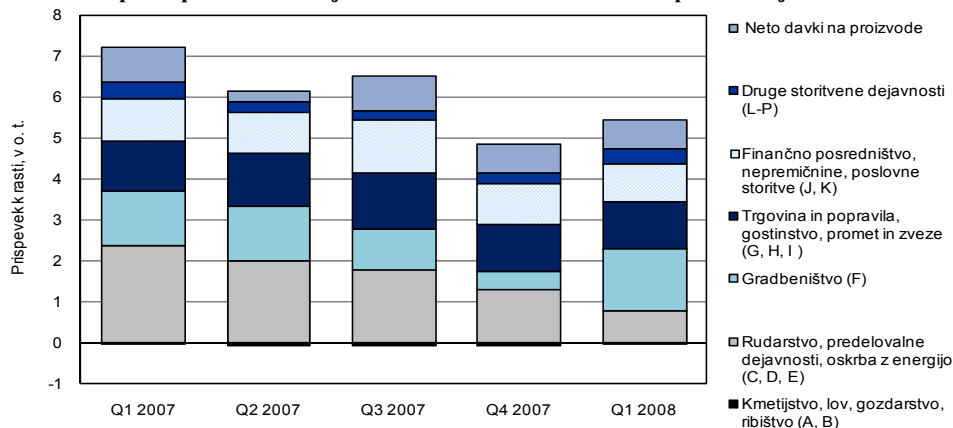
Tabela 2: Medletna desezonirana realna rast BDP v ključnih trgovinskih partnericah

	Delež v skupnem slovenskem izvozu 2007 (v %)	Realna rast BDP, v %					Napoved			
		Q1 07	Q2 07	Q3 07	Q4 07	Q1 08	Q2 08	Q3 08	Q4 08	
EU27	70,5	3,4	2,8	2,9	2,5	2,5	2,2	1,7	1,6	
EMU	52,2	3,2	2,6	2,7	2,1	2,2	1,8	1,5	1,5	
Nemčija	18,9	3,7	2,6	2,5	1,8	2,6	1,7	1,3	1,4	
Italija	13,2	2,1	1,6	1,6	0,1	0,3	0,4	0,3	0,8	
Avstrija	7,8	3,6	3,5	3,2	3,0	2,8	2,6	2,4	2,1	
Francija	6,5	2,2	1,7	2,4	2,2	2,0	1,9	1,3	1,2	
Hrvaška	8,1	5,9	6,0	5,3	4,6	3,8	4,2	4,6	4,8	

Vir: Eurostat, SURS, EC Spring Forecasts (april 2008); Consensus Forecasts (junij 2008); Eastern Consensus Forecasts (maj 2008)

K ohranjanju rasti dodane vrednosti v prvem četrtletju letos na relativno visoki ravni je prispevalo nadaljevanje ugodnih gibanj v tržnih storitvah in pospešitev aktivnosti v gradbeništvu (glej Sliko 4). Realna rast dodane vrednosti je bila na medletni ravni 5,4-odstotna, kar je nekoliko pod povprečno rastjo lanskega leta (6,2 %) in više kot v predhodnem četrtletju (4,6 %). K rasti je največ, 2,4 odstotne točke prispevala skupina tržnih storitev (G–K), katerih rast (6,7 %) se je obdržala na relativno visoki ravni predhodnega leta (6,9 %). Med osnovnimi dejavnostmi (A–F) sta se rast dodane vrednosti gradbeništva in njegov prispevek k skupni rasti (1,7 odstotne točke) po dveh letih izjemno visokih rasti še okrepila. Skupen prispevek ostalih osnovnih dejavnosti (kmetijstvo, ribištvo in industrija; A–E) pa se je, predvsem zaradi upočasnitve rasti predelovalnih dejavnosti, v primerjavi s povprečjem predhodnega leta prepolovil in je bil tudi nižji kot v zadnjem trimesečju lani. V javnih storitvah (L–P) se je rast dodane vrednosti po umirjenih lanskoletnih gibanjih v prvem trimesečju letos rahlo okrepila, prispevek k skupni rasti dodane vrednosti gospodarstva pa je ostal nizek, 0,4 odstotne točke.

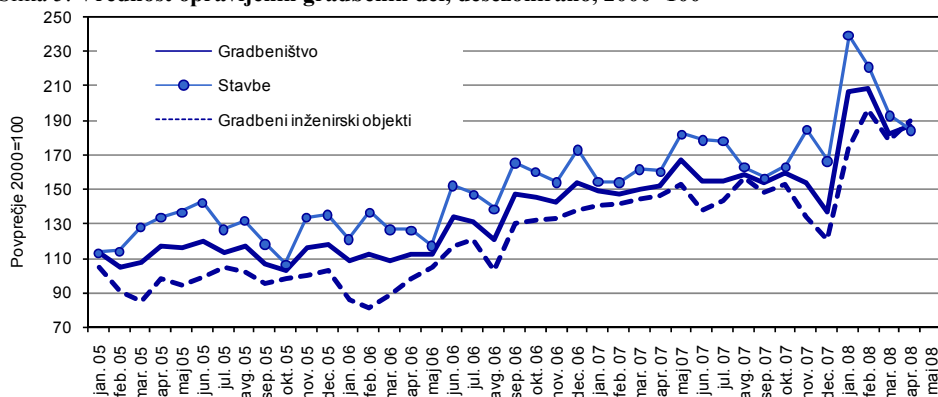
Slika 4: Prispevki posameznih dejavnosti k rasti dodane vrednosti po četrtletjih



Vir: SURS, SI-Stat podatkovni portal; preračuni UMAR

Rast dodane vrednosti v gradbeništvo (F) se je okrepila v vseh segmentih. V prvem četrtletju je bila dodana vrednost v gradbeništvo realno kar za 27,4 % višja kot v istem lanskem četrtletju, kar je precej višja rast kot v lanskem zadnjem trimesečju (8,0 %), pa tudi višja kot v povprečju lanskega leta (18,7 %). Na ponovno pospešitev rasti v začetku leta kažejo tudi desezonirani podatki o medčetrtletni rasti, ki se je po dveh četrtletjih umirjanja spet izraziteje okrepila. Investicije v gradbene objekte so se v prvih treh mesecih okrepile v vseh pomembnejših segmentih, najbolj v nestanovanjskih gradnjah (glej tudi str. 14). Tako visoka pospešitev rasti v prvem četrtletju ni bila pričakovana, saj so podatki poslovnih tendenc nakazovali nadaljevanje bolj umirjenih gibanj iz konca lanskega leta⁶. Poleg poslovnih pričakovanj postopno umirjanje v nadaljevanju leta nakazujejo tudi podatki o vrednosti opravljenih del v marcu in aprilu, vendar pa bo zaradi visokega pospeška v prvi četrtini leta rast dodane vrednosti gradbeništva v celem letu nekoliko višja od prvotnih pričakovanj.

Slika 5: Vrednost opravljenih gradbenih del, desezonirano, 2000=100



Vir: SURS Si-Stat podatkovni portal; preračuni UMAR

⁶ Po podatkih poslovnih tendenc v gradbeništvo se je v drugi polovici lanskega leta vrednost kazalnika obsega gradbenih del znižala in je na tej ravni ostala tudi v začetku letošnjega leta.

Nadaljevanje visoke rasti dodane vrednosti tržnih storitev (G–K) je posledica okrepljene rasti v trgovini s popravili motornih vozil in finančnem posredništvu, aktivnost pa se je upočasnila v prometu, poslovnih in nepremičninskih storitvah ter v gostinstvu. Skupna realna rast dodane vrednosti tržnih storitev je bila v prvem četrtletju na medletni ravni 6,7-odstotna, kar je približno na ravni povprečja lanskega leta (6,9 %) in nekoliko nad medletno rastjo predhodnega četrtletja (6,3 %). Najbolj, za 14 %, se je v prvi četrtini leta na medletni ravni povišala dodana vrednost finančnega posredništva (J). Kreditna aktivnost bank, ki predstavlja pretežni del dodane vrednosti finančnega sektorja, je še naprej zelo visoka, kar je delno tudi posledica nizke osnove iz prvega četrtletja lani, medtem ko primerjava s predhodnimi četrtletji kaže na postopno umirjanje rasti. To naj bi se nadaljevalo tudi v prihodnje, saj se zaradi mednarodne finančne krize razmere na finančnih trgih postopno zaostrujejo, kar bo prek poslabšanih pogojev zadolževanja umirilo rast kreditne aktivnosti. Na manjše povpraševanje po kreditih pa bo postopno vplivala tudi pričakovana upočasnitev gospodarske aktivnosti. Rekordno visoka, 9,0-odstotna, medletna realna rast dodane vrednosti dejavnosti trgovine (G) je predvsem rezultat ugodnih gibanj v trgovini na debelo ter v prodaji motornih vozil in goriv. Okrepitev rasti prihodka pa so zabeležili tudi v trgovini na drobno, kjer se je še pospešila rast prodaje gradbenega materiala, gospodinjskih aparatov in pohištva, po treh četrtletjih upadanja pa se je realno povečal tudi prihodek v trgovini z živili⁷. Med tržnimi storitvami se je rast dodane vrednosti najbolj umirila v prometu (I). Podatki o nominalni rasti prihodka nakazujejo šibko aktivnost v kopenskem prometu, ki je bil glavni dejavnik rasti v zadnjih nekaj letih, kar je že lahko posledica umirjanja rasti blagovnega izvoza in proizvodnje predelovalnih dejavnosti v istem obdobju. Posamezni znaki upočasnjevanja aktivnosti v tem delu gospodarstva se kažejo tudi v nekaterih manjših segmentih poslovnih storitev (K), kjer se je tretje četrtletje zapored nadaljevalo upočasnjevanje rasti zaposlenosti v dejavnostih dajanje strojev in opreme v najem ter posredovanje delovne sile. Visoke rasti števila zaposlenih pa se še naprej ohranjajo pri poslovanju z nepremičninami in v različnih storitvah svetovanja.

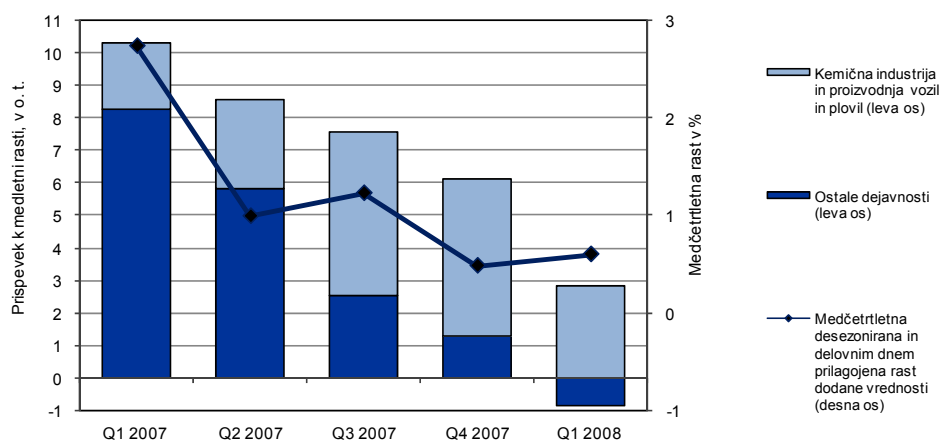
Rast dodane vrednosti predelovalnih dejavnosti (D) se je upočasnila skladno z umirjanjem mednarodnega gospodarskega okolja in rastjo domačega blagovnega izvoza. Realna rast dodane vrednosti in industrijske proizvodnje se je v prvem četrtletju na medletni ravni umirila na 1,9 %. Upočasnitev rasti je bila glede na postopno upočasnjevanje povpraševanja v nekaterih pomembnejših trgovinskih partneric pričakovana⁸. Pri tem pa je treba izpostaviti, da sta v prvem četrtletju na izjemno visok padec medletne rasti poleg upočasnjevanja mednarodne konjunktore in posledično blagovnega izvoza (glej tudi str. 15) vplivala tudi dejavnika bolj tehnične narave, in sicer visoka aktivnost v istem lanskem obdobju ter različna razporeditev velikonočnih praznikov, ki so bili letos v prvem, lani pa v drugem četrtletju. To potrjujejo podatki o medčetrtletni rasti dodane vrednosti, ki se je v prvem četrtletju po desezoniranih podatkih približno ohranila na ravni predhodnega obdobja, in podatek o ponovno visoki medletni rasti industrijske proizvodnje v aprilu (9,6 %), ki je medletno rast v prvih štirih mesecih leta dvignil na 3,8 %. Zato v nadaljevanju leta pričakujemo rahlo

⁷ Predvsem zaradi višjih prihodkov v nespecializiranih prodajalnah z živili, kamor se uvrščajo večji hipermarketi.

⁸ Izmed naših pomembnejših trgovinskih partneric je bila v prvem četrtletju letos medletna desezonirana rast uvoza nižja kot v zadnjem lanskem četrtletju v Franciji, Italiji, Avstriji, Združenem kraljestvu in na Poljskem. Enako velja za celotno EU, medtem ko se je v evrskem območju rahlo dvignila, kar je predvsem posledica občutnejše pospešitve rasti uvoza v Nemčiji.

povišanje medletnih stopenj rasti, ki pa bodo, zaradi napovedanega nadaljnjega upočasnjevanja mednarodne gospodarske aktivnosti, na precej nižji ravni kot v predhodnem letu. To že nakazujejo tudi podatki ankete o poslovnih tendencah v predelovalnih dejavnostih, saj se je v maju desezonirana vrednost kazalnika zaupanja spustila na raven iz začetka leta 2006. Gledano po posameznih dejavnostih predelovalne industrije se je rast industrijske proizvodnje v prvem trimesečju letos močno upočasnila v večini dejavnosti. Tako kot v drugi polovici lanskega leta pa sta glavna dejavnika rasti ostali izvozno usmerjeni kemična industrija (DG) ter proizvodnja vozil in plovil (DM)⁹. Skupni prispevek ostalih dejavnosti k rasti industrijske proizvodnje je bil negativen.

Slika 6: Dodana vrednost in prispevki k obsegu industrijske proizvodnje predelovalnih dejavnosti po četrtletjih



Vir: SURS Si-Stat podatkovni portal; preračuni UMAR

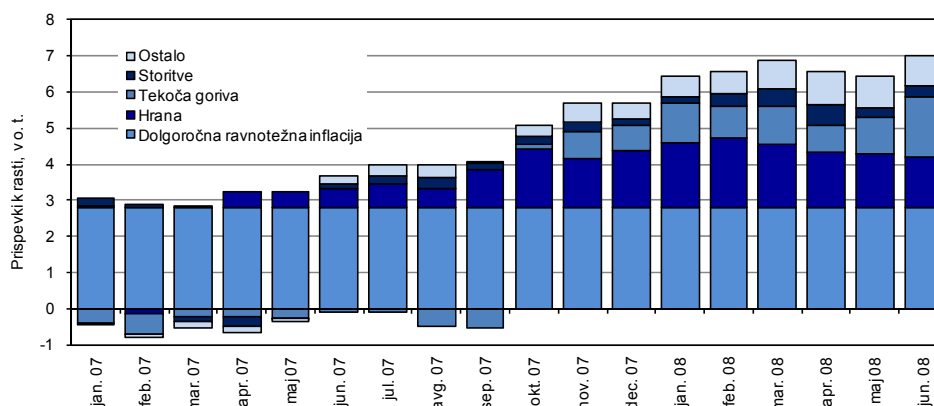
Rahla okrepitev rasti dodane vrednosti javnih storitev (L-P) je izhajala predvsem iz dejavnosti javne uprave. V prvem četrtletju so javne storitve na medletni ravni v povprečju zabeležile 2,1-odstotno realno povišanje dodane vrednosti, kar pomeni rahlo okrepitev v primerjavi s povprečjem lanskega leta (1,7 %). Glavnina pospeška je nastala v dejavnosti *javne uprave (L)*, kjer se je ob povečanih aktivnostih v času slovenskega predsedovanja Evropski uniji rast okrepila že drugo četrtletje zapored. V dejavnosti *izobraževanja (M)* ter *javnih, skupnih in osebnih storitev (O)* je rast dodane vrednosti le rahlo presegla lanskoletno povprečje, v *zdravstvu in socialnem skrbstvu (N)* pa je bila pod povprečjem predhodnega leta.

⁹ Povprečna medletna rast industrijske proizvodnje v skupini DM je bila v prvih štirih mesecih lani -2,4-odstotna, nato pa se je v naslednjih osmih mesecih pospešila na 26,0 %, tako da je bila na letni ravni 15,5-odstotna (leta 2006 -3,8 %). Zaradi učinka osnove lahko tako pričakujemo, da se bodo od maja dalje medletne stopnje rasti znižale.

2. Cenovna gibanja

Inflacija se ob zunanjih cenovnih pritiskih zaradi naraščajočih rasti cen surovin na svetovnih trgih ohranja na relativno visoki ravni. V prvi polovici letošnjega leta je rast cen življenjskih potrebščin ostala visoka: junija je pri 0,9-odstotni mesečni rasti na medletni ravni dosegla 7,0 %. V prvih šestih mesecih letos so se cene povišale za 4,1 %, (v prvem polletju lani za 2,9 %). Ključna dejavnika pospeška inflacije nad dolgoročno ravnotežno raven, ki po naši oceni na medletni ravni znaša okoli 3 %, tako kot lani ostaja pospešena rast cen hrane in cen tekočih goriv za prevoz in ogrevanje, ki imata izvor v mednarodnem okolju (glej Sliko 7). Domače cene hrane so se sicer v prvih šestih mesecih letos povišale nekoliko manj kot lani, kljub temu pa še naprej predstavljajo pomemben dejavnik domače inflacije. Bolj kot lani pa so se v prvih šestih mesecih letos povišale cene tekočih goriv za prevoz in ogrevanje. Cene rastejo hitreje kot lani tudi v evrskem območju, kjer je bila medletna inflacija junija ponovno najvišja po ustanovitvi evrskega območja (4,0 %), medtem ko je bila lani v istem obdobju 1,9-odstotna.

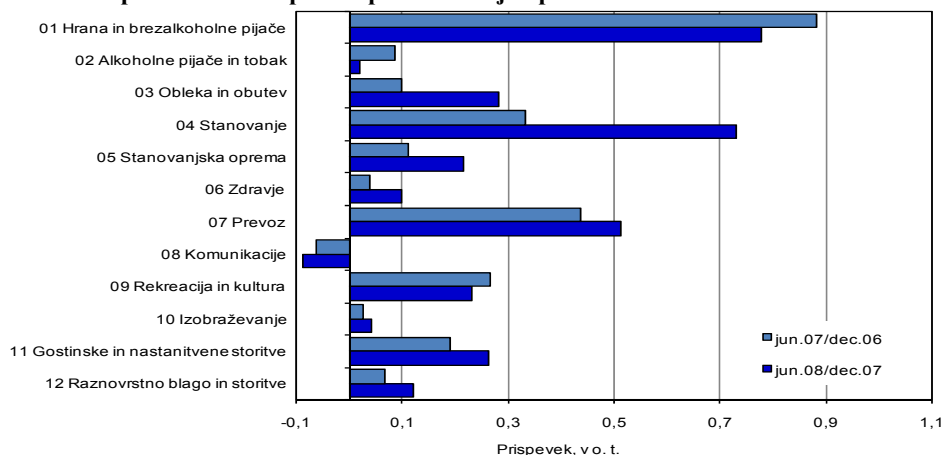
Slika 7: Pospešek rasti cen življenjskih potrebščin nad ravnotežno raven



Vir: SURS Si-Stat podatkovni portal; preračuni UMAR

Ohranjanje inflacije na visoki ravni je v Sloveniji tudi posledica širitve inflacijskih pritiskov v večje število cenovnih skupin. Zunanji cenovni šoki, ki so jim bila izpostavljena vsa svetovna gospodarstva, se v Sloveniji odražajo v nekoliko večji meri zaradi nekaterih notranjih strukturnih (rigidnejše tržne strukture) in specifičnih dejavnikov (struktura domače potrošnje, ki se odraža v sistemu uteži indeksa cen življenjskih potrebščin). Ob nadaljnji visoki rasti cen nafte in hrane na svetovnih trgih pa je po naši oceni ohranjanje domače inflacije na relativno visoki ravni tudi posledica naraščanja cen proizvodov in storitev v večjem številu cenovnih skupin. Junija je bila rast izmed dvanajstih skupin indeksa kar v osmih višja kot v istem obdobju lani (glej Sliko 8). Hitrejše rast cen kažejo tudi indikatorji osnovne inflacije. Inflacija, ki ne upošteva rasti cen energije in neprocesirane hrane, je letos višja kot v primerljivem obdobju lani (v prvih šestih mesecih letos je znašala 2,2 %, lani pa 1,7 %). Osnovna inflacija, izračunana po metodi odrezanega povprečja pa je v prvih šestih mesecih letos znašala 2,9 %, v enakem obdobju lani pa 1,7 %.

Slika 8: Prispevek rasti cen podskupin k inflaciji v prvih šestih mesecih leta



Vir: SURS Si-Stat podatkovni portal; izračuni UMAR

Rasti cen storitev kljub poviševanju ne prispevajo pomembneje k pospešku inflacije. Stopnje rasti cen storitev so se v zadnjih dveh letih postopoma poviševale, kar deloma pripisujemo procesu realne konvergence. Kljub temu je bil pospešek rasti cen storitev lani glede na leto prej precej blag; deloma je bil povezan tudi z učinki uvedbe evra na inflacijo v začetku lanskega leta, ki so se najbolj odrazili na rasti cen gostinskih in nekaterih ostalih vrst storitev. V prvih šestih mesecih letos so se cene storitev povišale za 3,2 % (lani 2,8 %), kar je k 4,1-odstotni inflaciji prispevalo 1 o. t.

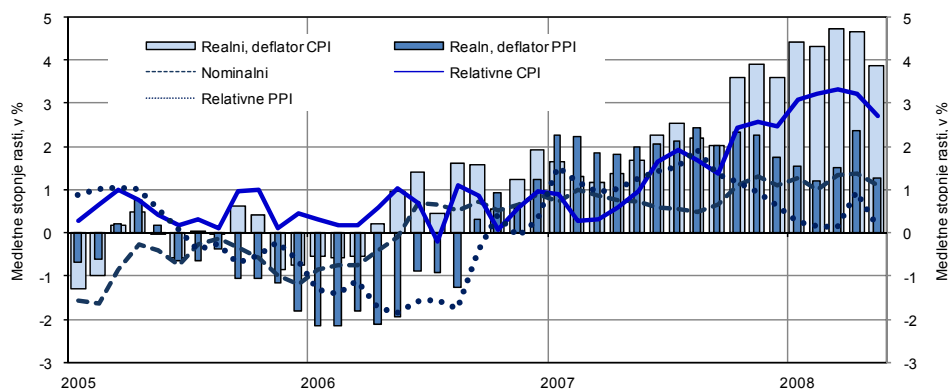
Večina cen, ki so pod različnimi oblikami regulacije, raste v skladu z vladnim načrtom. Regulirane cene so se v prvih šestih mesecih letos povišale za 13,1 % na medletni ravni pa za 17,8 %. Relativno visoka rast je predvsem posledica rasti cen, ki se oblikujejo na podlagi trenutnih oziroma preteklih gibanj cen nafte na svetovnih trgih (tekoča goriva za prevoz in ogrevanje, daljinska energija, zemeljski plin). Če izločimo ta vpliv, je skupna ocenjena rast reguliranih cen v šestih mesecih letos 0,2-odstotna, prispevek k inflaciji pa je manjši od 0,05 o. t.

Cene industrijskih proizvodov pri domačih proizvajalcih na domačem trgu rastejo hitreje kot na tujem. Na medletni ravni so v maju na domačem trgu porasle za 6,3 %, na tujem pa za 1,0 %. Ocenjujemo, da se po približno enoletni razmeroma usklajeni rasti cen na domačem in tujem trgu ponovno vzpostavlja razkorak v rasti cen, ki je bil sicer značilen za cenovna gibanja industrijskih proizvodov pred letom 2007. Razliko v rasti cen doma in na tujem lahko sicer v določeni meri pojasnimo z različno strukturo indeksa cen na domačem in tujem trgu. Na domačem trgu sta v maju ključna dejavnika – rast cen v proizvodnji električne energije in cen v proizvodnji hrane, pijač in krmil – predstavljala približno 60 % skupne rasti cen na medletni ravni. Proizvodnja hrane, pijač in krmil je namreč panoga, ki je usmerjena izrazito na domači trg in v strukturi indeksa cen na domačem trgu zavzema dokaj velik delež (po naši oceni blizu 20 %), podobno velja tudi za proizvodnjo električne energije, ki je v strukturi indeksa cen industrijskih proizvodov na tujem trgu ni. Cene industrijskih proizvodov na domačem trgu so se sicer v prvih šestih mesecih letos enako kot v tem obdobju lani povišale za 3,7 %.

Nekatera tveganja iz Pomladanske napovedi glede počasnejšega umirjanja inflacije od pričakovanj se deloma uresničujejo. V Pomladanski napovedi smo kot eno izmed tveganj za počasnejše umirjanje inflacije izpostavili potencialno višjo rast cen energentov in surovin na svetovnih trgih. Ta dejavnik tveganja se v prvi polovici letošnjega leta uresničuje predvsem prek naraščajoče cene nafte¹⁰. Poleg tega zadnje napovedi pomembnejših institucij kažejo, da bodo cene kmetijskih surovin in hrane v letošnjem letu rasle bistveno hitreje, kot je bilo pričakovati spomladi (glej tudi Okvir 1). Tveganje glede hitreje rasti plač od predvidene se v prvih štirih mesecih letos še ni uresničilo, saj je bila rast plač v okviru pričakovanj iz Pomladanske napovedi. Zaradi večjega tveganja, da bo rast plač v daljšem obdobju višja od rasti produktivnosti dela, pa lahko gibanja plač ogrozijo makroekonomsko ravnovesje in poslabšajo konkurenčnost.

Predvsem pod vplivom višje inflacije se je cenovna konkurenčnost letos poslabšala. V prvih petih mesecih letošnjega leta je bil ob 0,5-odstotni nominalni rasti realni efektivni tečaj, deflacioniran z relativnimi cenami življenjskih potrebščin, za 1,8 % višji, če upoštevamo rast relativnih cen industrijskih proizvodov predelovalnih dejavnosti pa za 0,7 % nižji. Medletno se je cenovna konkurenčnost v prvih petih mesecih skupaj, merjeno z relativnimi cenami življenjskih potrebščin, poslabšala za 4,4 %, merjeno z relativnimi cenami industrijskih proizvodov pa le za 0,3 %. S pospešeno rastjo inflacije v pomembnejših trgovinskih partnericah se je maja nekoliko umirila tudi medletna rast realnega efektivnega tečaja, deflacioniranega z relativnimi cenami življenjskih potrebščin (glej Sliko 9).

Slika 9: Realni efektivni tečaji, deflacionirani s CPI in PPI, medletne stopnje rasti v %



Vir: BS, ECB, OECD, SURS; preračuni UMAR

¹⁰ Cena nafte ob pripravi Pomladanske napovedi je bila glede na ceno v začetku julija za približno tretjino nižja.

3. Trg dela

3.1. Zaposlenost, brezposelnost

Ugodna gibanja zaposlenosti se nadaljujejo tudi letos. V prvem četrtletju letošnjega leta je zaposlenost še naprej naraščala, zmanjšal pa se je obseg različnih neformalnih oblik dela¹¹ (glej Tabelo 3). Število zaposlenih in samozaposlenih se je povečevalo v vseh treh mesecih, najbolj v gradbeništvu in prometu ter poslovnih storitvah, visoko rast zaposlenosti pa so zabeležile tudi dejavnosti pretežno tržnih storitev: trgovina, gostinstvo ter druge javne, skupne in osebne storitve¹² (glej Sliko 10). Rast zaposlenosti se je nadaljevala tudi aprila, vendar se je sezonsko umirila. V prvih štirih mesecih letos je bilo število delovno aktivnih za 3,4 % višje kot v enakem obdobju lani. Letošnja rast zaposlenosti bo tako verjetno višja od naše pomladanske napovedi.

Tabela 3: Kazalniki trga dela po četrtletjih

	Q1-07	Q2-07	Q3-07	Q4-07	Q1-08	Q1-08/ Q1-07
Stopnje rasti (v %)	Glede na predhodno četrtletje					Medletno
Delovno aktivni po anketi	0,2	3,8	1,2	-2,3	-1,2	1,4
Zaposleni (po statističnem registru)	0,3	1,5	0,5	1,2	0,4	3,7
od teh: Tujci z del.dovoljenji za dol.čas	6,5	18,3	8,7	7,2	5,2	45
Rezidenti (ocena)	0,7	0,9	0,1	0,9	0,2	2,2
Samozaposleni in kmetje	6,0	-0,8	-0,4	0,1	2,3	1,1
Neformalno delovno aktivni (ocena)	-2,4	20,9	6,6	-16,1	-9,9	-2,5
Delovno aktivni po nacionalnih računih	0,1	1,4	1,5	0,2	0	3,1
Stopnje brezposelnosti (v % od vsote delovno aktivnih in brezposelnih)						
Registrirana	8,4	7,7	7,4	7,4	7,1	
Anketna	5,7	4,6	4,5	4,7	5,1	
Stopnja prostih delovnih mest	1,1	1,2	1,2	0,9	1,1	

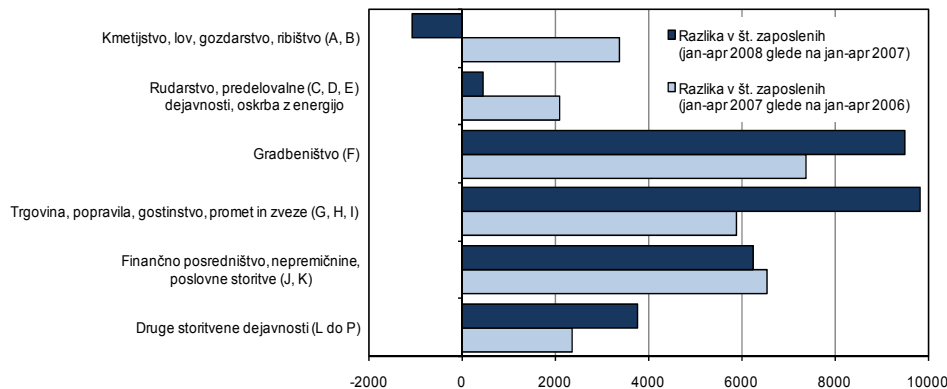
Vir podatkov: SURS Si-Stat podatkovni portal; preračuni UMAR

Tudi letos je število registrirano brezposelnih v prvem četrtletju sezonsko upadlo, medtem ko se je anketna brezposelnost nekoliko povečala. Število registriranih brezposelnih se je zmanjšalo, kar je sicer običajen pomladanski sezonski pojav, ki pa se letos odvija na ravni, ki je približno za 10.000 brezposelnih nižja kot lani. Novih prijav med brezposelne je bilo približno petino manj kot pred letom dni, manj (za 16,2 %) pa je bilo tudi brezposelnih, ki so dobili delo. Povprečno število registrirano brezposelnih in povprečna stopnja registrirane brezposelnosti v prvem četrtletju sta bila tako za 13,5 % oziroma za 1,3 o. t. nižja kot lani. Tudi stopnja anketne brezposelnosti ostaja nizka, 5,1-odstotna, in je za 0,6 o. t. nižja kot pred letom dni, iz razlogov pretežno sezonske narave pa je višja kot v predhodnem četrtletju. Stopnja prostih delovnih mest ostaja enaka kot pred letom dni, tj. 1,1-odstotna. Upadanje brezposelnosti se je nadaljevalo tudi v drugem četrtletju, pri čemer pa se prilivi med brezposelne zmanjšujejo počasneje, odlivi iz brezposelnosti pa hitreje kot v prvem četrtletju. Stopnja registrirane brezposelnosti je bila v aprilu 6,6-odstotna. Število registrirano brezposelnih se je do konca junija znižalo na 60.710.

¹¹ To kaže primerjava rasti števila delovno aktivnih po statističnem registru, ki zajema le zaposlene in samozaposlene osebe, ter po rezultatih ankete o delovni sili, ki vključuje tudi različne druge, neformalne oblike dela, kot so pomagajoči družinski člani in zaposleni po pogodbah o delu ali v sivi ekonomiji.

¹² Poslovni subjekti v anketi LPZAP tudi letos napovedujejo najvišjo rast zaposlenosti v gradbeništvu in poslovnih storitvah, visoko (nad 5-odstotno) pa tudi v trgovini, gostinstvu in finančnem posredništvu.

Slika 10: Rast števila delovno aktivnih po panogah



Vir podatkov: SURS Si-Stat podatkovni portal; preračuni UMAR

Že nekaj let se na trgu dela pojavljajo primanjkljaji določenih poklicnih profilov, še naprej pa se povečuje tudi število delovnih dovoljenj za tujce. Največ težav pri pridobivanju ustreznih delavcev je na področju gradbeništva, obdelovanja kovin ter gostinstva in turizma, primanjkuje pa tudi mehanikov in strojnikov, delavcev elektro stroke, učiteljev, vzgojiteljev in delavcev v zdravstvu¹³. Potrebe po teh poklicnih profilih podjetja rešujejo tudi z zaposlovanjem tujcev, kar je najbolj značilno za področje gradbeništva. Do konca maja je bilo tujcev z delovnimi dovoljenji za določen čas 79.095, kar je bilo za 45,0 % več kot v enakem obdobju lani in 5,2 % višje kot ob koncu lanskega leta¹⁴.

3.2. Plače

V prvih štirih mesecih letos je bila rast skupne bruto plače na zaposlenega višja kot v enakem obdobju lani, nadaljeval se je trend hitrejši rasti bruto plače v zasebnem sektorju od rasti bruto plače v javnem sektorju. Bruto plača na zaposlenega se je v prvih štirih mesecih, glede na enako obdobje lani, nominalno povečala za 8,2 %, kar je precej več kot v enakem obdobju lani (5,5 %), vendar v okviru pomladanske napovedi. Razlika v letošnji rasti plač je delno tudi že posledica upoštevanja lanske višje inflacije v uskladitvi plač. V zasebnem sektorju se je letos bruto plača povečala za 8,9 % glede na enako obdobje lani, kar je za 2,0 o. t. več kot v istem lanskem obdobju (6,9 %). Rast bruto plač v javnem sektorju je bila nižja kot v zasebnem (7,1 %), doseženo rast v enakem obdobju lani (4,2 %) pa je presegla za 2,7 o. t., kar je predvsem posledica v februarju izplačane in za januar poračunane 3,4-odstotne izredne uskladitve plač za razliko med lansko dejansko višjo inflacijo od predvidene. Za razliko od lani pa sta letos skladni rasti bruto in neto plač, saj na gibanje neto plač ne vpliva več lanska sprememba v dohodninski lestvici.

¹³ Podatki na podlagi letne ankete Zavoda za zaposlovanje RS pri delodajalcih glede napovedi zaposlovanja za leto 2008 (Rezultati ankete LPZAP, ZRSZ, maj 2008).

¹⁴ Vlada je marca sprejela kvoto delovnih dovoljenj za leto 2008, ki znaša 24.600, kar je za 4.900 manj od zadnje veljavne kvote za leto 2007. Pri tem je kvota dovoljenj za sezonska dela tujcev (8.000) letos višja kot lani (5.830).

Letošnja plačna politika je dogovorjena za zasebni in javni sektor. Vlada in sindikati javnega sektorja so se dogovorili¹⁵ za julijsko uskladitev plač v višini spomladi napovedane 4,0-odstotne letne inflacije, pri čemer je za splošno uskladitev osnovnih plač namenjena polovica uskladitvenega odstotka, druga polovica pa je namenjena odpravi plačnih nesorazmerij¹⁶. V zasebnem sektorju so se sindikati in delodajalci dogovorili za izredno uskladitev plač¹⁷ in za uskladitveni mehanizem za leti 2008 in 2009, še vedno pa tečejo pogajanja glede zakona o minimalni plači, ki bo opredelil vsakoletni avgustovski usklajevalni mehanizem¹⁸. Na podlagi doseženih dogovorov (glej Okvir 2) ocenjujemo, da bo predvsem rast bruto plače v javnem sektorju letos višja od ocen v Pomladanski napovedi, posledično bo višja tudi rast skupne bruto plače (7,8 %), ki bo rast produktivnosti dela presegala (7,1 %) za 0,1 o. t. več od ocen v Pomladanski napovedi.

Okvir 2: Plačni dogovori v letu 2008

Sklenjeni dogovor o plačah v zasebnem sektorju je zmanjšal obstoječa tveganja zaradi zahtev po nadaljnjem nesorazmernem povečevanju plač v zasebnem sektorju. Zaključila so se pogajanja o izredni uskladitvi zaradi višje lanskoletne inflacije od predvidene ter glede mehanizma uskladitve plač za leti 2008 in 2009. Dogovorjena je bila višja¹⁹ izredna uskladitev plač v višini 5,2 %. Osnova za povečanje plač je osnovna plača, dogovorjeni uskladitveni odstotek (5,2 %)²⁰ pa se zmanjša za že izvedena povečanja osnovnih plač za ta namen. Pri uskladitvenem mehanizmu za leti 2008 in 2009 je določeno, da je osnova za avgustovsko usklajevanje izhodiščna plača oziroma najnižja osnovna plača in ne osnovna plača, zaradi česar se za uskladitveni odstotek še vedno ne bodo povečale vse plače. Dogovorili so se tudi glede varnostne zaklopke v primeru presejanja dejanske inflacije nad predvideno za obe leti. Opredeljeni so kriteriji za upoštevanje rasti produktivnosti dela v pogajanjih o plačah na ravni dejavnosti.

S podpisom kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev ter aneksov h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev se je zaključilo šestletno dogovarjanje med socialnimi partnerji o pogojih za izvajanje novega sistema plač v javnem sektorju. Ocena skupnih potrebnih sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij se je zaradi doseganja kompromisnih rešitev med sindikati in vlado v obdobju od julija 2007, ko je bila kolektivna pogodba za javni sektor parafirana, povišala za približno tretjino na sedanjih 398,9 mio evrov ob podpisu Kolektivne pogodbe za javni sektor (KPJS) in kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev. Povprečna bruto plača na zaposlenega se bo zaradi odprave plačnih nesorazmerij po tej oceni povečala za 13,1%, in sicer po četrтинah, kot je dogovorjeno v KPJS. Ena četrтина letos maja (izplačana skupaj s poračunom pri avgustovski plači), druga in tretja v januarju in septembru 2009 ter zadnja v marcu 2010. Najbolj se bodo povečale plače v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva, in sicer za več kot 20 %, v kulturi za okoli 18 %, v javni upravi za okoli 12 % in v dejavnosti izobraževanja za okoli 6 %. Približno polovico potrebnih sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij je bilo zbranih z odloženim delom vsakoletnega julijskega uskladitvenega odstotka plač za predvideno inflacijo od leta 2002 dalje. Druga polovica se bo pokrila iz tekočih javnofinančnih virov.

¹⁵ Spremembe zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

¹⁶ V skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju.

¹⁷ Zaradi višje dejanske inflacije od predvidene v letu 2007.

¹⁸ V marcu letos je bila minimalna plača povečana za 5,2 % zaradi izredne uskladitve z lansko višjo inflacijo od predvidene.

¹⁹ V začetku leta je bila že skoraj dogovorjena izredna uskladitev za leto 2007 v višini 4,6 %.

²⁰ Odstotek je enak odstotku izredne uskladitve minimalne plače.

Do vključno leta 2007 je rast bruto plače v javnem sektorju v letnem povprečju zaostajala za rastjo bruto plače zasebnega sektorja, po sedaj sprejetih dogovorih pa bo do leta 2010 rast plač v javnem sektorju presegala rast plač v zasebnem sektorju in tudi rast produktivnosti dela, kar lahko predstavlja tveganje za ohranjanje makroekonomskega ravnovesja. Do vključno leta 2007 je rast bruto plače v javnem sektorju zaostajala za okoli 2,0 o. t. za rastjo bruto plače v zasebnem sektorju. Rast plač v javnem sektorju je zaostajala delno zaradi polovične uskladitve plač, delno pa zaradi tega, ker uvajanje novih dodatkov k plači ni bilo več mogoče zaradi »zamrznitve« kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev. S tako umirjeno nominalno rastjo plač je javni sektor pripomogel k znižanju inflacije in doseganju zelo ugodnega makroekonomskega ravnovesja, kar je bil predpogoj za izpolnitev maastrichtskih kriterijev za vstop v evroobmočje. Sedaj dogovorjeno povečanje plač zaradi odprave plačnih nesorazmerij pa bo s stališča doseganja makroekonomskega ravnovesja pomenilo resno tveganje predvsem zaradi višje rasti plač od rasti produktivnosti dela. Po oceni bodo bruto plače javnega sektorja v obdobju 2008 do 2010 ves čas presegale produktivnost dela (za 1,6 o. t. v letu 2008, za 1,3 o. t. v letu 2009 in za 1,6 o. t. v letu 2010). Skupna rast bruto plač bo leta 2008 presegala rast produktivnosti dela, v letih 2009 in 2010 pa bo še vedno zaostajala za 0,8 o. t. in 0,6 o. t., kar je za 0,3 o. t. manj od ocen v Pomladanski napovedi. Ob tri leta trajajoči hitrejši rasti plač v javnem sektorju je možnost dodatnih pritiskov na rast plač v zasebnem sektorju (spill-over učinek) večja, kar bi lahko učinkovalo na hitrejšo rast skupne plače in s tem nevarnost preseganja rasti produktivnosti v daljšem obdobju.

Novi zakon o minimalni plači bo določil avgustovski usklajevalni mehanizem. Dogovarjanje socialnih partnerjev o zakonu o minimalni plači še poteka. Ob marčevski že dogovorjeni 5,2-odstotni izredni uskladitvi minimalne plače bo skupaj z letošnjo avgustovsko uskladitvijo rast minimalne plače lahko višja od rasti izhodiščnih oziroma najnižjih osnovnih plač v zasebnem sektorju. Minimalna plača je opredeljena kot najnižje izplačilo plače za opravljeno delo v rednem delovnem času, dodatki, vezani na opravljeno delo, so že vključeni v to izplačilo, razen dela plače, ki je rezultat nadur. Raven najnižjih osnovnih plač in izhodiščnih plač je za spodnje tarifne skupine pod ravni minimalne plače in se zato najnižje izplačane plače, povečane za dodatke iz dela, gostijo okoli minimalne plače. Posledica višje rasti minimalne plače od rasti izhodiščnih oziroma najnižjih osnovnih plač bo zato večja zgostitev izplačila najnižjih plač na ravni minimalne plače, ne bo pa »domino efekta« na ostale ravni plač in je zato vpliv rasti minimalne plače na splošno rast plač v zasebnem sektorju omejen.

4. Tekoči račun plačilne bilance

Primanjkljaj na tekočem računu plačilne bilance je bil v prvih štirih mesecih letos precej višji kot v enakem obdobju lani in je znašal 728,9 milijona EUR. Na višji medletni primanjkljaj v prvem letošnjem četrtletju je vplival zlasti višji primanjkljaj v trgovinski bilanci. V manjši meri sta se okrepila tudi primanjkljaja v bilanci tekočih transferov in bilanci faktorskih dohodkov. Presežek v storitveni bilanci se je nekoliko povešal in tako blažil poslabšanje zunanega ravnotežja (glej Tabelo 4).

Tabela 4: Tokovi tekočega računa plačilne bilance, v mio EUR

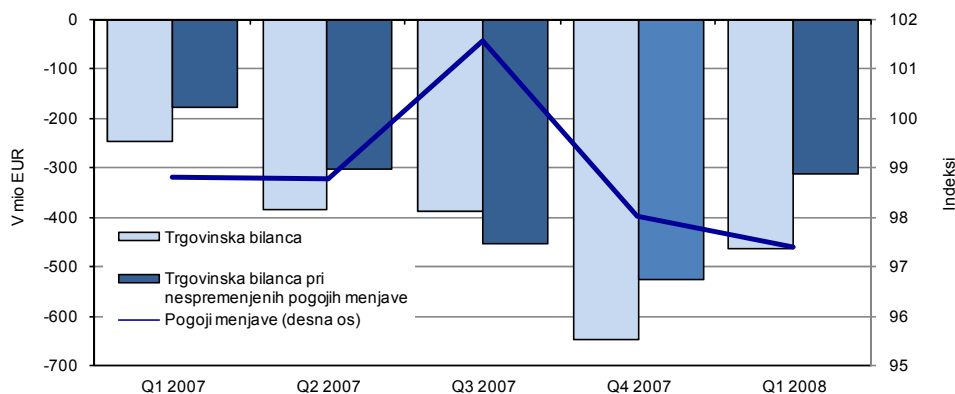
	I–IV 2008			I–IV 2007
	Prilivi	Odlivi	Saldo	Saldo
Tekoče transakcije skupaj	9.026,5	9.755,5	-728,9	-367,0
Blagovna menjava (FOB)	6.987,4	7.609,6	-622,1	-389,6
Storitve	1.404,6	1.033,6	371,0	305,2
Transport	454,1	253,1	201,0	152,3
Potovanja	455,7	222,5	233,3	221,7
Ostale storitve	494,7	558,0	-63,3	-68,8
Dohodki od dela in kapitala	371,3	656,8	-285,5	-194,2
Tekoči transferi	263,2	-455,5	-192,3	-88,5

Vir: BS

Opomba: Negativni predznak v saldu pomeni presežek odlivov nad prilivi.

Višji primanjkljaj v trgovinski bilanci povezujemo z umiritvijo rasti blagovnega izvoza in s poslabšanimi pogoji menjave. Z regionalnega vidika se je povečal primanjkljaj v trgovanju z državami EU, znižal pa se je presežek v trgovanju z državami nečlanicami EU. Poslabšani blagovni pogoji menjave so k višini primanjkljaja v trgovinski bilanci v prvem letošnjem četrtletju prispevali okoli tretjino (glej Sliko 11). Kar dobro polovico poslabšanja v trgovinski bilanci v prvem četrtletju pa je posledica višje vrednosti neto uvoza nafte in derivatov, saj je se je rast cen nafte v prvih mesecih letos močno pospešila (glej Okvir 1 in poglavje o cenovnih gibanjih).

Slika 11: Vpliv pogojev menjave na trgovinsko bilanco



Vir: SURS, BS; preračuni UMAR

Presežek v storitveni bilanci je bil v prvih letošnjih štirih mesecih medletno višji predvsem zaradi večjega neto izvoza transportnih storitev. Pri slednjih se je najbolj okrepil presežek v menjavi cestnega transporta. Presežek v menjavi potovanj se je medletno nekoliko povišal, kar je bila večinoma posledica višjih neto prilivov od turizma. Nižji primanjkljaj v menjavi skupine ostalih storitev je bil predvsem posledica višjega presežka v menjavi gradbenih storitev (glej tudi poglavje Gospodarska rast).

Primanjkljaj v bilanci faktorskih dohodkov so povečala zlasti neto plačila obresti poslovnih bank na posojila, najeta v tujini. Plačila obresti tujini so bila zaradi močnega zadolževanja v preteklih letih in naraščajočih obrestnih mer višja, čeprav so se bankam povečale tudi prejete obresti na posojila, dana tujini. Neto plačane obresti poslovnih bank tujini so v prvih letošnjih štirih mesecih predstavljale 64,5 % vseh neto plačil obresti na tuja posojila (v istem obdobju lani 60,0 %). Ker so tuja podjetja bolj okrepila financiranje kapitalsko povezanih podjetij pri nas kot slovenska podjetja v tujini, so se neto plačane obresti iz naslova teh posojil medletno nekoliko povišale.

Povečanje primanjkljaja v bilanci tekočih transferov je bilo posledica višjega primanjkljaja državnega sektorja. Neto proračunski položaj RS do proračuna EU je v prvih štirih letošnjih mesecih izkazoval primanjkljaj v višini 92,4 mio EUR (v istem obdobju lani 24,7 mio EUR). Prihodki iz proračuna EU v državni proračun RS so se medletno nominalno znižali za 32,3 mio EUR. V prvih letošnjih štirih mesecih smo prejeli predvsem manj sredstev za izvajanje skupne kmetijske politike in sredstev za izvajanje notranje politike. Odhodki iz državnega proračuna RS v proračun EU so se medletno povečali za 35,4 mio EUR. Najbolj se je povečalo plačilo sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka in iz naslova davka na dodano vrednost. K primanjkljaju državnega sektorja so deloma prispevala tudi višja plačila davkov in prispevkov v tujino ter drugi državni transferji. Primanjkljaj zasebnega sektorja je bil medletno nekoliko višji predvsem zaradi višjega primanjkljaja iz naslova zavarovanj in ostalih transferjev.

Literatura in viri

Bilten BS. (april 2008). Ljubljana: Banka Slovenije.

Consensus Forecasts. (junij 2008). London: Consensus Economics Inc.

Eastern Consensus Forecasts. (maj 2008). London: Consensus Economics Inc.

EC Spring Forecasts. (april 2008). Pridobljeno aprila 2008 na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/specpub_list9253.htm.

ECB Financial Stability Review. (junij 2008). Pridobljeno junija 2008 na <http://www.ecb.int/pub/fsr/html/index.en.html>.

Eurostat Portal Page – vsebine različnih področij. Pridobljeno junija 2008 na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Lane, P., Milesi-Ferretti G.M.: (2006). *Capital Flows to Emerging Europe*. CEPR and IMF Presentation.

Letno poročilo BS 2005 in 2006. Ljubljana: Banka Slovenije.

Markič, J. (2007). *Dinamika zunanjega zadolževanja Slovenije*. Delovni zvezek 10/2007. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

OECD Economic Outlook, No. 83. (junij 2008). Pridobljeno junija 2008 na http://titania.sourceoecd.org/vl=6227120/cl=22/nw=1/rpsv/periodical/p5_about.htm?jnlissn=04745574.

US Department of Commerce Bureau of Economic Analysis – National Economic Accounts. Pridobljeno junija 2008 na <http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp>.

World Bank Quaterly External Debt Statistics. (maj 2008). Pridobljeno maja 2008 na: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20440104~menuPK:1164885~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>.



Fiskalna gibanja in politika

Povzetek

Leta 2007 se je ob ugodnih konjunkturnih pogojih javnofinančno stanje v večini držav članic EU izboljšalo najbolj v zadnjih letih. Javnofinančni primanjkljaj je dosegel doslej najnižjo raven na celotnem področju EU (0,9 % BDP) in v evrskem območju (0,6 % BDP). K njegovemu zmanjšanju so največ prispevale države, ki so v preteklosti izkazovale primanjkljaje nad referenčno vrednostjo 3 % BDP. Zaradi povečanja primarnih presežkov in ob ugodni nominalni rasti BDP je najbolj doslej upadel tudi javni dolg. V območju evra se je znižal celo pod referenčno vrednost (58,7 % BDP), v EU pa ostaja nekoliko višji (66,2 % BDP). V splošnem je bilo zmanjšanje javnofinančnih primanjkljajev in javnega dolga večje od predvidenega v strateških proračunskih dokumentih, kar je bila v veliki meri posledica ugodnih makroekonomskih razmer.

V Sloveniji je bil dosežen najnižji javnofinančni primanjkljaj in delež dolga sektorja država po letu 2000. Lani je bil saldo sektorja država približno izravnani (-0,1 % BDP). Skupni nominalni prihodki so se povečali bistveno bolj kot skupni odhodki, rast obeh kategorij pa je bila nižja od rasti BDP. Delež prihodkov države v BDP se je zmanjšal za 0,9 o. t., na 43,2 %. Rast prihodkov je po pričakovanih nekoliko upočasnila uveljavljena davčna reforma, vendar so bili ob ugodnih makroekonomskih gibanjih davčni prilivi kljub vsemu večji od predvidenih. Največje doslej je bilo tudi znižanje deleža izdatkov države. Po njihovem zmanjševanju v zadnjih štirih letih za okoli 0,5 o. t. glede na predhodno leto so se lani znižali kar za 2 o. t., na 43,3 % BDP. Najbolj se je zaradi uveljavitve enotnega mehanizma usklajevanja z inflacijo zmanjšal delež sredstev za socialne transfere, ob upočasnitvi stopnji rasti števila zaposlenih ter nizki rasti plač na zaposlenega v javnem sektorju pa je bil precej manjši tudi delež sredstev za zaposlene. Pospešeno znižanje javnofinančnega primanjkljaja je prispevalo k znižanju dolga sektorja država. Zaradi nadomeščanja dražjih oblik zadolževanja s cenejšimi, predčasni odplačil dolga in ob nadaljnjem zniževanju efektivne obrestne mere je delež konsolidiranega dolga sektorja država v BDP dosegel najnižjo raven doslej, 24,1 % BDP. Še naprej pa narašča relativni delež poroštev, vendar ob relativnem zmanjšanju njihovih unovčitev.

Ciklično prilagojeni primanjkljaj se je lani znižal za 0,5 o. t. in za 0,4 o. t. presegel dejanskega. Kljub znatnemu izboljšanju nominalnega javnofinančnega položaja večina držav članic EU ni izpolnila načrtov v zvezi z zmanjšanjem strukturnega primanjkljaja. V Sloveniji je bilo znižanje primanjkljaja hitrejše od predvidenega v dopolnitvi programa stabilnosti s konca lanskega leta, po katerem naj bi do leta 2010 dosegli uravnotežen javnofinančni saldo. Skladno z določili srednjeročnega javnofinančnega cilja v okviru Pakta stabilnosti in rasti je bilo tudi izboljšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja, ki se je po zadnjih ocenah lani znižal za 0,5 o. t., vendar je bil višji od dejanskega.

V letu 2007 je fiskalna politika ohranila proticiklično naravnost, postala pa je tudi restriktivna. Ob upoštevanju sprememb proizvodne vrzeli v lanskem letu znižanje ciklično prilagojenega primanjkljaja pomeni, da je bila fiskalna politika naravnana proticiklično. Izboljšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja je v prvem letu po vstopu v EMU pomenilo primeren odziv fiskalne politike s stališča njene stabilizacijske vloge.

Ohranjanje dolgoročno vzdržnih javnih financ ostaja eden ključnih javnofinančnih izzivov. V primeru nespremenjenih parametrov sistemov socialne zaščite in ekonomskih politik bi, ob hitrem povečevanju deleža starega prebivalstva, ki ga nakazujejo demografske projekcije, javni dolg v Sloveniji po letu 2015 začel naraščati. Zaradi pričakovanih vedno večjih javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem, ki bodo v naslednjih desetletjih povečevali pritisk na javne finance, je iskanje rešitev za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti ključen izziv fiskalne politike.

Za zagotavljanje kakovostnih javnih financ je poleg javnofinančne konsolidacije ključen napredek pri uresničevanju strukturnih sprememb. Znotraj strateškega okvira izvajanja ekonomskih politik EU postaja kakovost javnih financ vedno bolj pomemben dejavnik pri zagotavljanju pogojev za dolgoročno gospodarsko rast in javnofinančno vzdržnost. Kakovostne javne finance določa sodoben institucionalni okvir s celovito zakonsko podlago in proračunskimi postopki, jasno določeni cilji ter fiskalna pravila, kot tudi orodja za spremljanje in merjenje učinkovitosti javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Konceptualna podlaga za analizo kakovosti javnih financ je v pripravi; na ravni EU so prvi temelji postavljeni z večdimenzionalnim okvirom po predlogu Evropske komisije.

Med ukrepi, usmerjenimi v postopno krepitev razvojne vloge javnih financ v Sloveniji, je bila leta 2007 sprejeta davčna reforma s ciljem povečanja konkurenčnosti gospodarstva. Z uvedenimi davčnimi spremembami se je na več področjih zmanjšala davčna obremenitev. Zaradi spremenjene dohodninske zakonodaje in postopnega odpravljanja davka na izplačane plače se je zmanjšala obremenitev plač z davki in prispevki. S spremembo davčne lestvice so bili najbolj razbremenjeni davčni zavezanci v najnižjih in najvišjih dohodkovnih razredih. Na drugi strani ocene reforme davka od dohodka pravnih oseb – ki je znižala splošno davčno stopnjo, a hkrati zaostрила režim davčnih oljašav – kažejo, da se je povečala efektivna davčna stopnja in torej povečala obremenitev gospodarstva s tem davkom. Davčna obremenitev gospodarstva pa se je še naprej zmanjševala zaradi nadaljnjega odpravljanja davka na izplačane plače.

Celovito merjenje učinkovitosti javnofinančnih izdatkov ovirajo metodološke pomanjkljivosti, analiza učinkovitosti socialnih izdatkov in državnih pomoči pa kažeta na doseganje učinkov. Razpoložljivi kazalniki nakazujejo, da socialni izdatki dosegajo ciljne učinke: Slovenija namenja relativno manj sredstev za socialno zaščito kot države EU v povprečju, nižji so tudi administrativni stroški upravljanja s socialnimi izdatki, a ima hkrati manjšo stopnjo tveganja revščine in dohodkovno neenakost. Analiza učinkovitosti državnih pomoči z vidika vpliva na konkurenčnost gospodarstva je pokazala, da so učinkovite tiste pomoči, ki so namenjene za majhna in srednje velika podjetja, raziskave in razvoj ter za spodbujanje zaposlovanja. Drugi nameni pomoči so manj učinkoviti (usposabljanje, regionalni cilji) ali neučinkoviti (reševanje in prestrukturiranje, posebne sektorske pomoči). Sicer učinkoviti nameni pomoči bi lahko v večji meri omogočili doseganje zastavljenih ciljev, če ne bi pri dodeljevanju v prvi vrsti zasledovali cilja "reševanja" slabših podjetij, temveč bi pomoči dodeljevali po kriteriju "dodatnosti" prejemnikom, ki so sposobna z njimi doseči največje učinke. Ker so pomoči na eni strani izrazito koncentrirane, ogrožajo konkurenco na trgu, njihova razdrobljenost pa nakazuje, da so z vidika izdatkov in stroškov države nadpovprečno drage.

Uvod

Od vključitve v Ekonomsko in monetarno unijo (EMU) ima fiskalna politika skupaj z dohodkovno politiko večjo stabilizacijsko vlogo. Že v prvem letu po sprejetju evra, ko so se v ugodnih konjunkturinih pogojih povečali pritiski tako na notranje kot zunanje ravnanje gospodarstva, je ustrezna naravnost fiskalne politike predstavljala enega od najpomembnejših ekonomskih izzivov.

Strateški okvir izvajanja ekonomskih politik v EU javnofinančni politiki poleg stabilizacijskih nalog določa tudi razvojno vlogo. Zdrave in pregledne javne finance ter kakovostna fiskalna politika, ki omogočajo učinkovitejšo porabo sredstev, so se izkazale kot ključni pogoj za trajno gospodarsko rast. Zaradi zahtev po pokrivanju vedno večjih obveznosti, povezanih z neugodnimi demografskimi trendi, a ob nespremenjenih zavezah k zmanjšanju obsega javnih financ in znižanju javnofinančnih primanjkljajev, postaja izboljševanje kakovosti javnih financ širši ekonomski izziv. Večji pomen dobivajo institucionalni ustroj, postopki in pravila, ki so osredotočeni na rezultate ter učinke (in ne na porabljena sredstva).

V letošnjem fiskalnem poglavju tako obravnavamo dva vidika fiskalne politike, stabilizacijskega in razvojnega. Prvi del je namenjen pregledu fiskalnih gibanj in politike v zadnjem obdobju. V prvem poglavju predstavljamo javnofinančna gibanja v EU, v drugem pa podrobneje gibanje javnofinančnih agregatov in tokov v Sloveniji, vključno z analizo cikličnih in strukturnih dejavnikov ter elementov vzdržnosti. Tretje poglavje je novo in predstavlja metodološko-analitski temelj za celovito spremljanje kakovosti javnih financ v prihodnje. Ključne ugotovitve in priporočila, ki izhajajo iz njih, navajamo v četrtem poglavju.

1. Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji¹

Leta 2007 se je proračunski primanjkljaj v EU znižal na najnižjo raven od začetka 70-ih let. Rekordno nizek primanjkljaj v EU (0,9 % BDP) in tudi v evrskem območju (0,6 % BDP) je posledica vsesplošno ugodnih ekonomskih razmer in diskrecijskih ukrepov fiskalne politike, pri čemer so višje prihodke od pričakovanih številne države deloma uporabile tudi za zmanjšanje davkov ali povečanje izdatkov.

K zmanjšanju primanjkljaja v EU in evrskem območju so največ prispevale države članice, ki so v preteklih letih izkazovale presežne primanjkljaje. Izboljšanje javnofinančnega položaja ni bilo povsod enakomerno; posebej opazna so bila prizadevanja tistih držav, ki so v preteklosti presegle referenčno vrednost 3 % BDP.² Leta 2007 je bil v dvanajstih državah članicah EU – dveh več kot pred enim letom – javnofinančni položaj skladen z njihovim srednjeročnim javnofinančnim ciljem ali pa ga je celo presegel. Z nekaj izjemami (Irska,

¹ Poglavje temelji na prispevkih Martina Larcha (svetovalec v Uradu ekonomskih političnih svetovalcev predsednika Evropske komisije, BEPA) in Marka Mršnika (Standard&Poor's).

² Januarja 2006 je bilo dvanajst držav članic EU v postopku glede presežnega primanjkljaja (EDP) v okviru Pakta stabilnosti in rasti. Do letos je vsem državam v evrskem območju uspelo zmanjšati primanjkljaj pod referenčno vrednost, tako da v postopku ostajata samo še dve državi izven evrskega območja, Madžarska in Poljska.

Francija in Združeno kraljestvo) so dejanski primanjkljaji presegli cilje, določene v nacionalnih programih stabilnosti in konvergenčnih programih konec 2006 oziroma v začetku 2007 (glej Okvir 1). V evrskem območju je največji napredek pokazala Nemčija, ki je z zmanjšanjem primanjkljaja za 1,6 o. t. dosegla uravnotežen proračun.

V nasprotju s predvideno strategijo izvrševanje proračunov ni temeljilo na načrtovanem zmanjšanju javnofinančnih odhodkov. Podobno kot v preteklosti je v večini držav članic EU prišlo do odstopanj dejanskih odhodkov od načrtovanih (vključno z diskrecijsko porabo), ki pa so bila lahko večinoma pokrita s prihodki, saj so bili ti ob ugodni konjunkturi višji od pričakovanih. Takšno izvrševanje proračuna ni skladno s priporočili Sveta finančnih ministrov v Mnenju o programih stabilnosti in konvergenčnih programih iz leta 2006/07, pri državah evrskega območja pa je celo v nasprotju z zavezo, sprejeto spomladi 2007 v Berlinu, da bodo dodatne prihodke v celoti uporabile za zmanjšanje primanjkljaja in dolga.

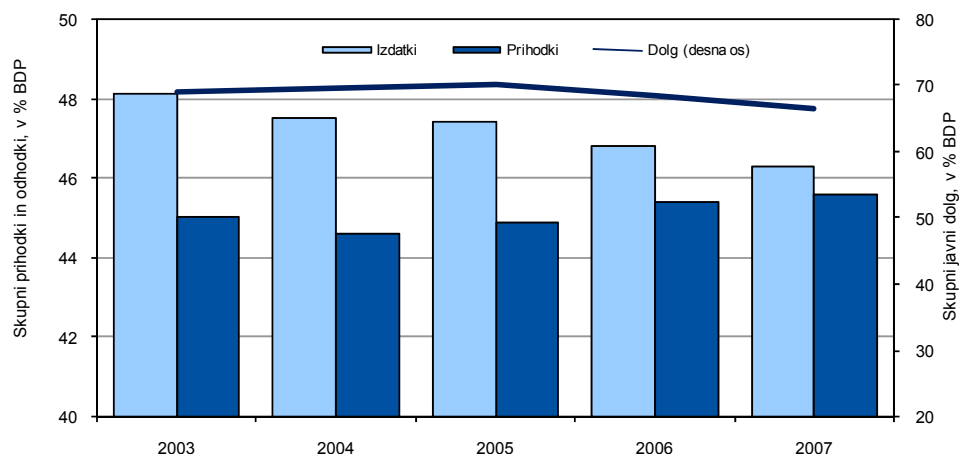
Tabela 1: Nominalni in strukturni javnofinančni saldi v EU

	Nominalni saldo (v % BDP)					Strukturni saldo (v % BDP)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
BE	0,0	0,0	-2,3	0,3	-0,2	-1,1	-0,9	-0,2	-0,6	-0,3
DE	-4,0	-3,8	-3,4	-1,6	0,0	-3,3	-3,0	-2,4	-1,4	-0,3
IE	0,4	1,4	1,6	3,0	0,3	-0,1	2,1	1,3	2,9	0,2
EL	-5,6	-7,4	-5,1	-2,6	-2,8	-5,9	-8,0	-5,7	-3,7	-3,3
ES	-0,2	-0,3	1,0	1,8	2,2	-0,3	-0,2	1,2	2,0	2,4
FR	-4,1	-3,6	-2,9	-2,4	-2,7	-4,0	-3,8	-3,6	-2,7	-2,7
IT	-3,5	-3,5	-4,2	-3,4	-1,9	-5,1	-4,7	-4,5	-2,8	-1,5
CY	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,3	-8,1	-4,9	-2,8	-0,7	3,5
LU	0,5	-1,2	-0,1	1,3	2,9	1,2	-0,9	0,4	1,4	2,8
MT	-9,8	-4,6	-3,0	-2,5	-1,8	-6,5	-4,2	-3,8	-2,9	-2,4
NL	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,4	-2,0	-1,1	0,8	1,1	0,3
AT	-1,4	-3,7	-1,5	-1,5	-0,5	-0,6	-3,1	-0,8	-1,4	-1,0
PT	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-4,7	-4,9	-5,2	-3,2	-2,2
SI	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1	-1,9	-1,6	-0,9	-1,3	-0,7
FI	2,6	2,4	2,9	4,1	5,3	3,3	2,9	3,7	4,2	4,9
EMU-15	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-3,1	-2,9	-2,2	-1,2	-0,7
BG	0,0	1,4	1,8	3,0	3,4	0,0	1,0	1,5	2,5	3,1
CZ	-6,6	-3,0	-3,6	-2,7	-1,6	-5,5	-1,3	-3,3	-2,9	-2,3
DK	0,0	1,9	5,0	4,8	4,4	0,9	2,5	5,3	4,1	3,9
EE	1,8	1,6	1,8	3,4	2,8	2,0	1,6	1,2	1,0	1,3
LV	-1,6	-1,0	-0,4	-0,2	0,0	-1,2	-0,8	-0,5	-1,1	-1,4
LT	-1,3	-1,5	-0,5	-0,5	-1,2	-1,9	-2,1	-1,1	-1,0	-1,4
HU	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2	-5,5	-6,8	-6,9	-8,6	-9,7	-4,7
PL	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	-5,9	-5,9	-4,2	-4,0	-2,5
RO	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	-0,8	-1,8	-1,6	-2,7	-3,4
SK	-2,7	-2,4	-2,8	-3,6	-2,2	-1,4	-1,4	-1,0	-3,1	-2,6
SE	-0,9	0,8	2,2	2,3	3,5	-0,2	0,2	1,9	1,5	2,8
UK	-3,3	-3,4	-3,4	-2,6	-2,9	-3,4	-3,7	-3,4	-2,8	-3,0
EU-27	-3,1	-2,8	-2,5	-1,4	-0,9	-3,0	-2,9	-2,2	-1,5	-1,0

Vir: Evropska komisija

Leta 2007 se je zaradi povečanja primarnih presežkov in ob ugodni nominalni rasti BDP nadaljevalo tudi zmanjševanje javnega dolga. Na celotnem območju EU se je bruto javni dolg kot odstotek BDP zmanjšal pod referenčno vrednost 60 %. Tudi v evrskem območju se je delež javnega dolga znižal, a je bil še vedno 6 o. t. višji od referenčne vrednosti. Delež javnega dolga se je zmanjšal v večini držav. Od desetih držav članic, v katerih je delež javnega dolga leta 2006 presegal 60 % BDP, se je leta 2007 povečal samo v dveh, na Madžarskem in v Franciji. Država z najvišjo stopnjo zadolženosti v EU ostaja Italija (z deležem javnega dolga 104 % BDP).

Slika 1: Skupni javnofinančni prihodki in izdatki ter javni dolg v evrskem območju



Vir: Eurostat

Okvir 1: Dejavniki izboljšanja javnofinančnega položaja v EU

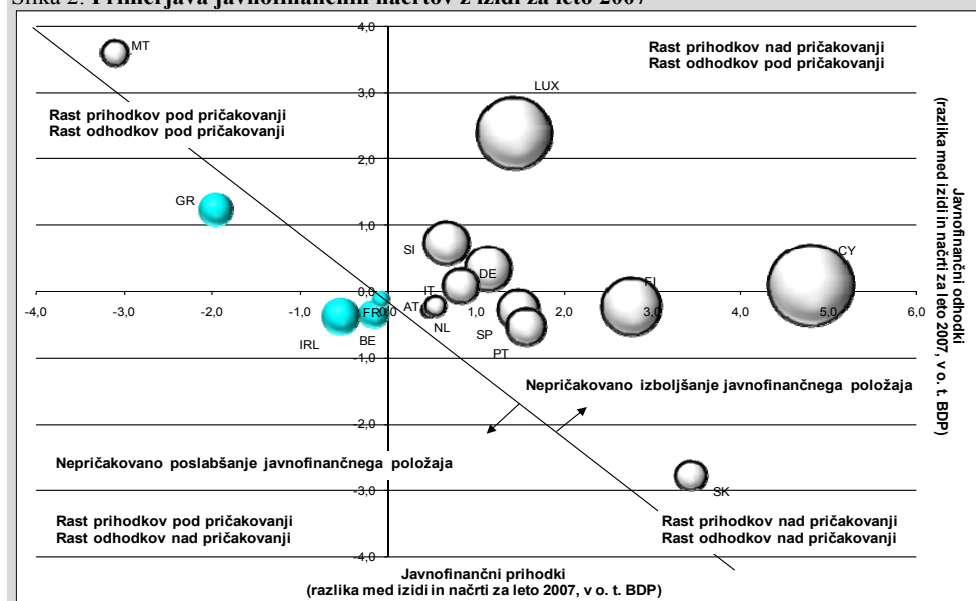
K izboljšanju javnofinančnega položaja v EU in evrskem območju so pripomogli tako ciklični kot strukturni dejavniki. Ocena prispevka posameznih dejavnikov je otežena zaradi velikih nihanj davčnih elastičnosti. Tako je bila v številnih državah evrskega območja, kjer so v zadnjih dveh letih davčni prihodki rasli hitreje od nominalne gospodarske rasti, odzivnost davčnih prihodkov na večjo gospodarsko aktivnost nadpovprečno visoka. K temu so prispevali trendi v dobičkih podjetij, rast cen goriv, živahna rast komponent domačega povpraševanja (zlasti zasebne potrošnje in investicij), hkrati pa so odraz povečevanja vrednosti finančnih in nefinančnih sredstev, ki je posledica rasti na finančnih in nepremičninskih trgih.

Primerjava javnofinančnih načrtov z izidi za leto 2007 kaže, da so države evrskega območja povečini podcenile nominalno gospodarsko rast zaradi nižje pričakovane realne gospodarske rasti in tudi inflacije. Primerjava dejanskih rezultatov za leto 2007 z javnofinančnimi načrti iz programov stabilnosti in konvergenčnih programov s konca leta 2006 omogoča vpogled v dinamiko skupnih javnofinančnih prihodkov v preteklem letu glede na prvotna pričakovanja, hkrati pa tudi ocenjuje značaj odhodkovne politike (glej Sliko 2)³. Večini držav je uspelo doseči boljši javnofinančni položaj glede na prvotna pričakovanja, vendar pa so rezultati glede na prihodkovno in odhodkovno komponento precej raznoliki.

³ Standard&Poor's (2008): Budgetary Developments In Europe: Past Simple, Future Tense.

Na prihodkovni strani je bil lani pri vseh državah z izjemo Malte in Grčije priliv sredstev znatno višji od pričakovanega v programih stabilnosti in konvergenčnih programih iz leta 2006. Del pozitivnega odstopanja je mogoče pojasniti z relativno previsnimi napovedmi nominalne gospodarske rasti in preseganjem davčnih elastičnosti, predpostavljenih v javnofinančnih programih. Močna gospodarska rast se je odrazila tudi v povečanju števila zaposlenih in zmanjšanju števila brezposelnih, kar je pozitivno vplivalo na javne finance. V državah, kjer so bili uvedeni strukturni ukrepi na prihodkovni strani (npr. davčna reforma v Sloveniji), so bili ti ob dobri gospodarski klimi uspešni in niso vodili do zmanjšanja davčnih prihodkov.

Slika 2: Primerjava javnofinančnih načrtov z izidi za leto 2007



Vir: Programi stabilnosti in konvergenčni programi 2006, Eurostat in avtorjevi izračuni

Opomba: Velikost kroga predstavlja velikost odstopanja dejanskega javnofinančnega salda od pričakovanega (na podlagi programov stabilnosti in konvergenčnih programov).

Odhodkovna stran je glede javnofinančnih načrtov bolj predvidljiva, saj ima ciklična komponenta relativno manjši delež kot na prihodkovni strani. V splošnem je bil v preteklih dveh letih nadzor odhodkov bistvenega pomena za izboljšanje javnofinančnega položaja, saj so bili prihodki veliko večji od načrtovanih in je bilo javnofinančne cilje mogoče doseči tudi ob manjši disciplini na odhodkovni strani. Tako je kljub ugodnemu ciklu v nekaterih državah prišlo do višjih javnofinančnih odhodkov glede na načrte.

Večina držav je izboljšanje javnofinančnega stanja dosegla s spremembami na strani prihodkov. Slika 2 kaže, da med državami, pri katerih je bilo izboljšanje javnofinančnega položaja nad pričakovanji, prednjačita Ciper (kjer je rast prihodkov močno presegla načrtovano zaradi visokih dobičkov v finančnem sektorju in povečanih nakupov nepremičnin) in Finska (kjer so k višji rasti prihodkov od pričakovane prispevali donosi naložb državnih pokojninskih skladov). Obe državi sta izboljšanje dosegli z nižjimi prihodki od pričakovanih. Na Slovaškem, kjer je bila rast prihodkov prav tako bistveno nad pričakovanji (kot posledica pospešenega trošenja pred povišanjem trošarin in dajatev, napovedanim za 2008), pa je bilo izboljšanje javnofinančnega položaja manj izrazito, saj je sočasno prišlo do dodatne potrošnje na državnih in občinski ravni. Nasprotno je bila Slovenija med tistimi državami, kjer večje izboljšanje javnofinančnega položaja od predvidenega v Programu stabilnosti iz leta 2006 ni bilo izključno

posledica rasti prihodkov, ki je bila višja od pričakovanj, ampak tudi nižjih odhodkov od načrtovanih⁴. Rast odhodkov je bila bistveno počasnejša v primerjavi s pričakovanimi na Malti, ki ji je z znatnim znižanjem izdatkov za investicije ob manjših prihodkih od načrtovanih (deloma tudi zaradi slabše absorpcije sredstev EU) uspelo zmanjšati javnofinančni primanjkljaj bolj, kot je načrtovala. Na drugi strani so nepričakovano poslabšanje javnofinančnega salda glede na svoje napovedi zabeležile Irska, Grčija in Belgija.

Napovedi Evropske komisije kažejo na zastoj in obrat v dosedanjem procesu izboljševanja salda javnih financ. Večina makroekonomskih projekcij za leto 2008 predpostavlja bolj umirjeno gospodarsko rast. Ohranjanje sedanjih javnofinančnih trendov v manj ugodnih konjunkturinih razmerah bo tako predstavljalo ključen izziv za fiskalno politiko v naslednjih letih.

⁴ Med državami, kjer je prišlo do izboljšanja javnofinančnega položaja zaradi manjših odhodkov od načrtovanih, izstopa Luksemburg, vendar je bil ugoden izid v največji meri rezultat revizije podatkov od leta 2005 dalje.

2. Fiskalna gibanja in politika v Sloveniji

2.1. Javnofinančni agregati sektorja država⁵

Leta 2007 smo zabeležili najnižji primanjkljaj sektorja država po letu 2000. Primanjkljaj celotnega sektorja država se je v primerjavi z bruto domačim proizvodom postopoma zmanjševal in se leta 2007 znižal na 0,1 % BDP. Glede na predhodno leto je bil primanjkljaj manjši za 1,1 o. t., saj so se skupni nominalni prihodki države povečali bistveno bolj kot skupni odhodki države, pri tem pa je rast obeh kategorij zaostala za rastjo BDP.

Ob močni gospodarski rasti sta se lani glede na leto poprej zmanjšala delež celotnih prihodkov in delež celotnih odhodkov sektorja država v BDP. Delež prihodkov države, ki je bil po letu 2000 zelo stabilen in se je v povprečju gibal okoli 44 % BDP, se je leta 2007 zmanjšal za 0,9 o. t. in s 43,2 % BDP dosegel najnižjo raven po letu 1995. Delež skupnih izdatkov sektorja država se je po letu 2001, ko je bil najvišji v zadnjem desetletju (48,1 % BDP), postopoma zmanjševal in lani, po največjem znižanju glede na leto poprej, dosegel 43,3 % BDP. Izdatno znižanje izdatkov države je prispevalo k bistvenemu izboljšanju javnofinančnega položaja v preteklem letu.

Tabela 2: Prihodki, izdatki in saldo sektorja država, v % BDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Sprememba 2006–2007, v o. t.
Skupaj prihodki, v % BDP	43,6	44,1	44,6	44,4	44,2	44,5	44,1	43,2	-0,9
Skupaj izdatki, v % BDP	47,4	48,1	47,1	47,1	46,5	46,0	45,3	43,3	-2,0
Neto posojanje (+) / neto izposojanje (-), v % BDP	-3,8	-4,0	-2,5	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1	-1,1

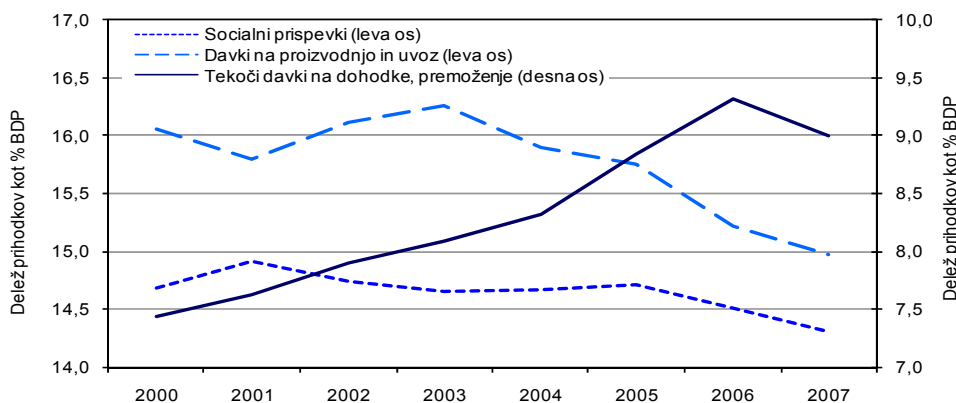
Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država 2004–2007, za leta 2000–2003 Nefinančni sektorski računi; preračuni UMAR

Leta 2007 je rast javnofinančnih prihodkov nekoliko upočasnila uveljavljena davčna reforma, a so bili ob močni gospodarski aktivnosti davčni prilivi večji od pričakovanih. Lani so pomembnejše kategorije prihodkov tako kot celotni prihodki sektorja država rastle počasneje od gospodarske rasti, kar je pripeljalo do zmanjšanja njihovega deleža v BDP. Zaradi spremenjene davčne zakonodaje pri dohodnini in davku na dohodek pravnih oseb (glej poglavje 3.2.) se je zmanjšal delež tekočih davkov na dohodke in premoženje (za 0,3 o. t.). Manjši je bil tudi delež obračunanih prispevkov za socialno varnost (za 0,2 o. t.), ki so lani med vsemi prihodki države rasli najhitreje zaradi povečanja števila prejemnikov plač. Zaradi učinka postopnega zniževanja davka na izplačane plače (glej poglavje 3.2.) se je zmanjšal delež davkov na proizvodnjo in uvoz (za 0,3 o. t.). Med ostalimi davki znotraj te skupine prihodkov je hitrejša rast obračunanih trošarin nadomestila nekoliko zmernejšo rast obračunanega davka na dodano vrednost, ki je sledila bolj umirjeni realni rasti potrošnje gospodinjstev in države ter v manjši

⁵ Analiza zagotavlja primerljivost z gibanji v EU, saj temelji na podatkih po metodologiji nacionalnih računov ESA-95, ki so za Slovenijo na razpolago od leta 1995 dalje. ESA-95 omogoča najširši vpogled v ekonomsko vlogo države kot celote. V Sloveniji se za vodenje fiskalne politike javnofinančni tokovi sicer načrtujejo in spremljajo po nacionalni metodologiji, ki temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada (GFS). Metodologija upošteva načelo denarnega toka in je podlaga prikaza, izvajanja in načrtovanja prihodkov in odhodkov državnega proračuna, občinskih proračunov in obeh blagajn socialnega zavarovanja.

meri hitrejši rasti uvoza blaga in storitev. Zmanjšali so se tudi prihodki iz drugih tekočih transferjev (za 0,3 o. t.). Svoj delež v BDP so povečali le nedavčni prihodki in sicer prihodki iz obresti (za 0,1 o. t.) ter prihodki iz transferjev kapitala (za 0,2 o. t.).

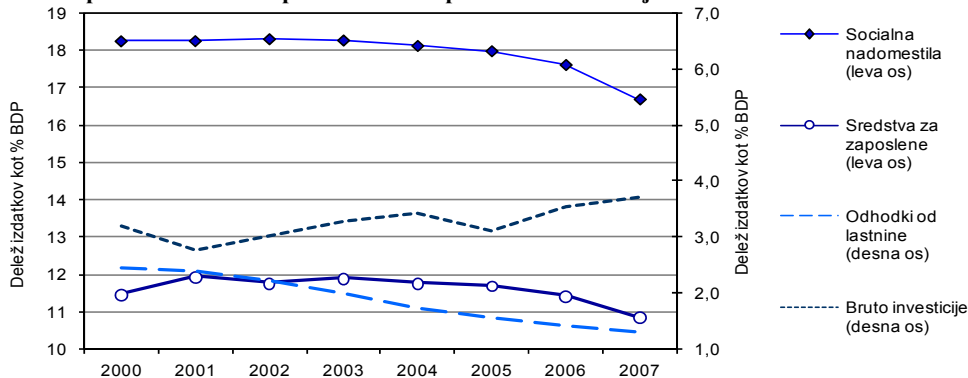
Slika 3: Spremembe deležev posameznih skupin prihodkov sektorja država



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR

Leta 2007 so v ugodnih makroekonomskih pogojih odhodki sektorja država rasli bistveno počasneje kot v preteklih letih, deloma tudi zaradi racionalizacije javnofinančnih izdatkov. Delež skupnih izdatkov sektorja država v BDP se je glede na predhodno leto znižal za 2 o. t., največ po letu 2001. Najbolj se je zmanjšal delež socialnih nadomestil v denarju (za 0,9 o. t.) zaradi uveljavitve enotnega mehanizma njihovega usklajevanja z inflacijo (razen pokojnin). Precej se je zmanjšal tudi delež sredstev za zaposlene (za 0,6 o. t.), in sicer zaradi upočasnjene stopnje rasti števila zaposlenih ter nizke rasti plač na zaposlenega v javnem sektorju v letu 2007. Glede na leto 2006 se je delež v BDP znižal še pri vmesni porabi (za 0,3 o. t.) in sredstvih za subvencije (0,2 o. t.). Pri odhodkih za plačilo obresti je bilo zmanjšanje deleža manjše (do 0,1 o. t.), medtem ko se delež drugih tekočih in kapitalskih transferjev ni spremenil.

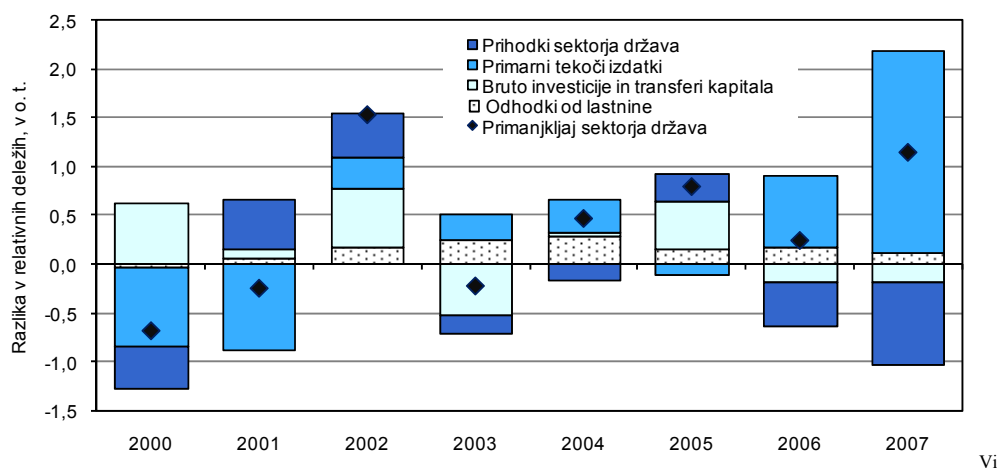
Slika 4: Spremembe deležev posameznih skupin izdatkov sektorja država



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR

Manjši odhodki sektorja država so bistveno prispevali k največjemu zmanjšanju primanjkljaja po letu 2003. Primarni tekoči izdatki so se zmanjšali za 2,1 o. t. in odhodki od lastnine za 0,1 o. t., odhodki za investicije in transferje kapitala pa so se povečali za 0,2 o. t., kar nakazuje večjo razvojno naravnost javnofinančnih odhodkov v letu 2007. Hkrati so se lani zmanjšali prihodki sektorja država, kar je sicer pomenilo davčno razbremenitev (glej poglavje 3.2.), vendar je omejilo zmanjšanje primanjkljaja sektorja država. Ker pa je bilo zmanjšanje odhodkov sektorja država bistveno večje od zmanjšanja prihodkov sektorja države, se je primanjkljaj sektorja država kljub vsemu precej zmanjšal (glej Sliko 5).

Slika 5: Prispevek k spremembam primanjkljaja sektorja država



r: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR

Opomba: Pozitivna sprememba v relativnem deležu primanjkljaja pomeni zmanjšanje primanjkljaja v tekočem letu glede na leto prej. Povečanje izdatkov in zmanjšanje prihodkov sektorja država je označeno kot negativna vrednost, ker prispeva k povečanju primanjkljaja.

Kot v preteklih letih se je tudi lani primanjkljaj sektorja država generiral predvsem na centralni ravni države⁶. Glede na leto poprej se je zmanjšal z 1,2 % na 0,3 % BDP. Enote lokalne ravni države so leto 2007 zaključile z izravnano bilanco, medtem ko so skladi socialnega zavarovanja izkazali presežek v višini 0,2 % BDP.

Tabela 3: Neto izposojanje sektorja država po podsektorjih države, v % BDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Neto izposojanje sektorja država (primanjkljaj)	-3,8	-4,0	-2,5	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1
Od tega:								
Centralna država	-3,3	-3,8	-2,2	-2,5	-2,1	-2,2	-1,2	-0,3
Lokalna država	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Skladi soc. zavarovanj	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,8	0,1	0,2

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država 2004–2007, za leta 2000–2003 Nefinančni sektorski računi; preračuni UMAR

⁶ Enote centralne ravni države po standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev vključujejo neposredne uporabnike državnega proračuna, državne sklade in druge enote centralne ravni države.

2.2. Ciklični in ciklično prilagojeni saldo sektorja država

Z razčlenitvijo javnofinančnih agregatov na ciklični in ciklično prilagojeni del ocenimo naravnost fiskalne politike. Glede na odzivnost prihodkov, odhodkov in posledično salda sektorja država na spremembe v gospodarskem ciklu je dejanska naravnost fiskalne politike bolj razvidna, ko gibanja agregatov očistimo cikličnih učinkov⁷. Ciklično prilagojeni oziroma strukturni saldo⁸, nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunktturnih dejavnikov⁹. Primerjava spremembe ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli med posameznimi leti kaže naravnost fiskalne politike. Zmanjšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v obdobju pospešene gospodarske rasti tako kaže na restriktivno naravnost fiskalne politike.

Leta 2007 se je ciklično prilagojeni primanjkljaj prepolovil in bil za 0,4 o. t. višji od dejanskega. Ob cikličnem nihanju gospodarske aktivnosti se od leta 2000 poleg dejanskega primanjkljaja postopno znižuje tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj. Po razpoložljivih ocenah se je leta 2007, ko je dejanska gospodarska rast presegla potencialno, proizvodna vrzel zaprla. Na izboljšanje javnofinančnega položaja so vplivali tako ciklični kot strukturni dejavniki. Poleg zmanjšanja relativno izraženega nominalnega primanjkljaja se je znižal tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj (za 0,5 o. t. glede na leto prej), ki odraža učinke posameznih strukturnih prilagoditev javnih financ. Ocenjujemo, da je bil ob pozitivni proizvodni vrzeli lani dejanski primanjkljaj (-0,1 % BDP) nižji od ciklično prilagojenega (-0,45 % BDP). Slovenija je tako izpolnila svoj srednjeročni fiskalni cilj, ki je – izražen kot strukturni oziroma ciklično prilagojeni primanjkljaj – določen na ravni 1 % BDP (o konceptu in zadnjih dogajanjih v zvezi s srednjeročnimi fiskalnimi cilji glej Okvir 2).

Tabela 4: Dejanski, ciklični in ciklično prilagojeni¹ saldo sektorja država, v % BDP

	Proizvodna vrzel	Dejanski saldo	Ciklični saldo	Ciklično prilagojeni saldo	Primarni saldo
2000	0,6	-3,8	0,2	-4,0	-1,3
2001	-0,4	-4,0	-0,2	-3,9	-1,6
2002	-0,7	-2,5	-0,3	-2,2	-0,3
2003	-1,9	-2,7	-0,8	-1,9	-0,7
2004	-1,7	-2,3	-0,7	-1,5	-0,5
2005	-1,9	-1,5	-0,8	-0,6	0,1
2006	-0,5	-1,2	-0,2	-1,0	0,2
2007	0,9	-0,1	0,4	-0,5	1,2

Vir: Mičković, S. (2008): Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji

Opomba: ¹ V skladu z metodologijo Evropske komisije ocene ciklično prilagojenega primanjkljaja izhajajo iz izračunov proizvodne vrzeli na osnovi produkcijske funkcije. Ta se je uveljavila kot najbolj ustrezna metoda ugotavljanja potencialne rasti BDP ter elastičnosti odhodkov in prihodkov na spremembe v gospodarskem ciklu kljub nekaterim metodološkim pomanjkljivostim (povezanimi npr. z negotovimi ocenami stoga kapitala).

⁷ Mero cikličnosti predstavlja razlika med dejanskim in potencialnim proizvodom, t. i. proizvodna vrzel.

⁸ Strukturni saldo se lahko razlikuje od ciklično prilagojenega, saj poleg ciklične prilagoditve odraža tudi učinke izrednih dejavnikov (npr. predsedovanje EU). Naša analiza temelji na izračunih ciklično prilagojenega salda.

⁹ Ciklično prilagojeni saldo pomeni tisti javnofinančni rezultat, ki ustreza razmeram, ko je dejanska rast BDP enaka potencialni rasti.

Okvir 2: Novi srednjeročni fiskalni cilji v okviru prenovljenega Pakta stabilnosti in rasti

V pripravi na vzpostavitev EMU je bil leta 1997 sprejet Pakt stabilnosti in rasti (v nadaljevanju *Pakt*), ki pomeni mehanizem za usklajeno izvajanje fiskalnih politik držav s skupno valuto. Vse od uveljavitve je očitno, da ima *Pakt* pomanjkljivosti, ki so postale zelo očitne s širitvijo članstva in povečanjem razlik med članicami. Sprejeta je bila odločitev o prenovi *Pakta*, ki naj bi omogočila učinkovitejše usklajevanje fiskalnih politik in države odvrčala od kršitev določil *Pakta*.

Reforma Pakta, ki je bila formalno potrjena na zasedanju Evropskega sveta marca leta 2005¹⁰, je bila osredotočena na povečanje ekonomske utemeljenosti fiskalnih pravil¹¹ in zavezanosti k njihovem spoštovanju na nacionalni ravni. Novi *Pakt* tako priznava večjo težo gospodarskim razmeram pri postopkih nadzora nad izpolnjevanjem javnofinančnih ciljev in zmanjševanjem javnofinančnih primanjkljajev v ugodnih konjunkturalnih razmerah, hkrati pa daje večji pomen višini javnega dolga in vzdržnosti javnih financ. Reforma je omogočila boljše upoštevanje dejanskih gospodarskih razmer in strukturnih reform v posameznih državah članicah. Spremembe prinašajo uvedbo diferenciranih srednjeročnih fiskalnih ciljev in dovoljenih odstopanj na poti prilagajanja. Te naj bi bile uveljavljene postopoma, v dveh korakih. V prvem koraku so države članice v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2005 prvič predstavile svoje srednjeročne javnofinančne cilje¹², kjer so že upoštevale tudi najnižje postavljene referenčne omejitve, ki predstavljajo minimalno zahtevo glede višine srednjeročnega cilja.

Drugi korak predvideva, da se bodo diferencirani srednjeročni javnofinančni primanjkljaji za vsako državo izračunali ob upoštevanju implicitnih javnofinančnih obveznostih¹³. Za razliko od izračuna v prvem koraku, ki upošteva le pretekla gibanja, je v drugem koraku pristop izračuna bolj osredotočen na gibanja v prihodnosti, kar je pomembno za srednjeročno in dolgoročno zagotavljanje in ohranjanje vzdržnosti javnih financ. Predlog metodologije za izračun srednjeročnih fiskalnih ciljev je Evropska komisija posredovala državam članicam v razpravo. Kvantitativna ocena vzdržnosti javnih financ in določitve srednjeročnega javnofinančnega cilja na podlagi kazalnikov vzdržnosti naj bi bila dopolnjena s kvalitativno oceno, ki bo dodatno upoštevala zanesljivost projekcij izdatkov, povezanih s staranjem, kot tudi celotni scenarij prihodnjih gospodarskih gibanj na podlagi predvidenih ukrepov ekonomskih politik.

Evropska komisija je oblikovala tri izhodiščne pristope za izračun srednjeročnih javnofinančnih ciljev, ki jih na kratko opisujemo v nadaljevanju kot pristope A, B in C (za podrobnosti glej Prilogo). Prva dva v celoti temeljita na sintetičnih indikatorjih dolgoročne javnofinančne vzdržnosti, tretji pristop pa dopušča tudi vključitev elementov vzdržnosti, ki jih uveljavljeni indikatorji ne zajamejo v zadostni meri.

Pristop A temelji na prilagoditvi srednjeročnemu cilju v začetku obravnavanega obdobja (ang. *frontloading of the adjustment*). Novi srednjeročni cilj za Slovenijo, izračunan po tem pristopu,

¹⁰ Zakonske podlage: Uredba sveta EU 1055/2005 in Uredba 1056/2005.

¹¹ Analiza kakovosti fiskalnih pravil po Kopits-Symanskijskih merilih kaže, da je reforma prinesla pozitivne spremembe, vendar problematična postaja kompleksnost pravil in njihovo konsistentno in objektivno ocenjevanje, hkrati pa ostaja problematično vprašanje izvedljivosti sankcij (Bednaš, 2006).

¹² Izračuni so bili narejeni v skladu z metodologijo, ki upošteva višino javnega dolga, potencialno gospodarsko rast in varnostno mejo.

¹³ Implicitne obveznosti zajemajo tiste obveznosti, ki bodo nastale v prihodnosti in so povezane predvsem s staranjem prebivalstva, in potencialne obveznosti, ki nimajo nujno zakonske ali pogodbene osnove, vendar so del programskih zahtev vplivnih interesnih skupin.

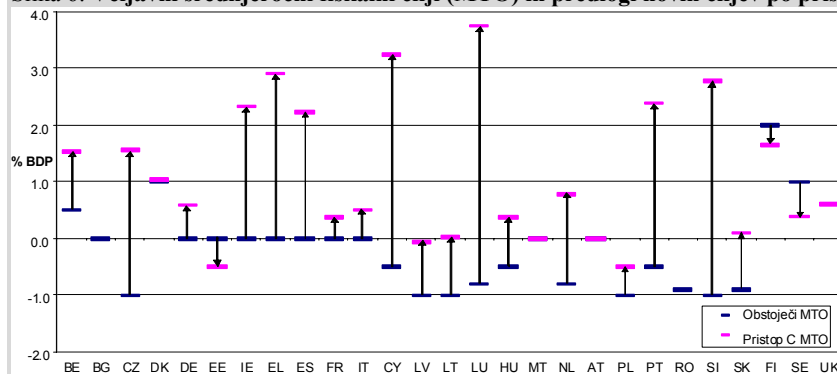
postane javnofinančni presežek v višini 6,1 % BDP, kar je glede na obstoječi javnofinančni okvir za fiskalno politiko povsem nerealističen cilj. V primerjavi z obstoječim srednjeročnim ciljem novi cilj, izračunan po tej metodi, tudi od drugih držav članic terja bistveno bolj ambiciozno fiskalno politiko.

Pristop B temelji na principu postopnega prilagajanja in dovoljuje upoštevanje različnih javnofinančnih položajev posameznih držav članic. Novi srednjeročni cilj za Slovenijo, izračunan po pristopu B, je javnofinančni presežek v višini 2,8 % BDP.

Pristop C temelji na predpostavki, da je proces javnofinančne prilagoditve v posamezni državi članici odvisen od njenega specifičnega ekonomskega položaja in dovoljuje, da se poleg trenutnega stanja dolga države upoštevajo tudi drugi faktorji vzdržnosti. Pri izračunu novega srednjeročnega cilja za Slovenijo Evropska komisija ni predpostavila nobenih drugih pomembnih faktorjev vzdržnosti, zato je izračunani srednjeročni cilj po tem pristopu enak kot po pristopu B, tj. javnofinančni presežek v višini 2,8 % BDP.

Novi srednjeročni fiskalni cilji so, ne glede na uporabljen pristop, za večino držav članic višji od obstoječih.

Slika 6: Veljavni srednjeročni fiskalni cilji (MTO) in predlogi novih ciljev po pristopu C



Vir: ECFIN/C2/REP/52865/07 REV

Vsak od predlaganih pristopov je sporen s stališča, da pri izbiri referenčne vrednosti države z nizkim dolgom, kot je denimo Slovenija, postavlja v neenak položaj glede na države z visokim dolgom. Pomanjkljivost bi odpravili tako, da bi upoštevali razliko med obstoječim stanjem dolga in dovoljeno zgornjo mejo. Visoko zadolžene države bi tako morale imeti večji primarni saldo kot manj zadolžene države. Predlagani pristop daje večjo težo trenutnemu javnofinančnemu položaju ob veliki verjetnosti, da bodo potencialne obveznosti postale dejanske. Poleg izpolnitve uveljavljenih zahtev bi omogočil tudi, da se srednjeročno izognemo slabi alokaciji sredstev, ki izhaja iz znatnih negotovih obveznosti v prihodnosti. Novi srednjeročni cilj za Slovenijo, izračunan po tem pristopu, ob upoštevanju stanja dolga v naslednjih letih ne bi bil višji od 1 % BDP.

Takšen pristop pa ne more odpraviti ostalih pomanjkljivosti zgoraj opisanih pristopov, zlasti:

- prevelike teže dejanskih obveznosti na račun potencialnih, tj. še neobstoječih obveznosti
- visoke negotovosti glede ocen odhodkov, povezanih s staranjem
- zmanjšanja potencialnih obveznosti, ki izhajajo iz reform sistemov socialne varnosti, a na račun ogrožanja blaginje, kar povečuje druge potencialne obveznosti.

Pogoji za dolgoročno vzdržnost javnih financ se morajo pričeti vzpostavljati takoj, izvajati pa postopoma. Z vidika izvedljivosti je ključnega pomena zlasti:

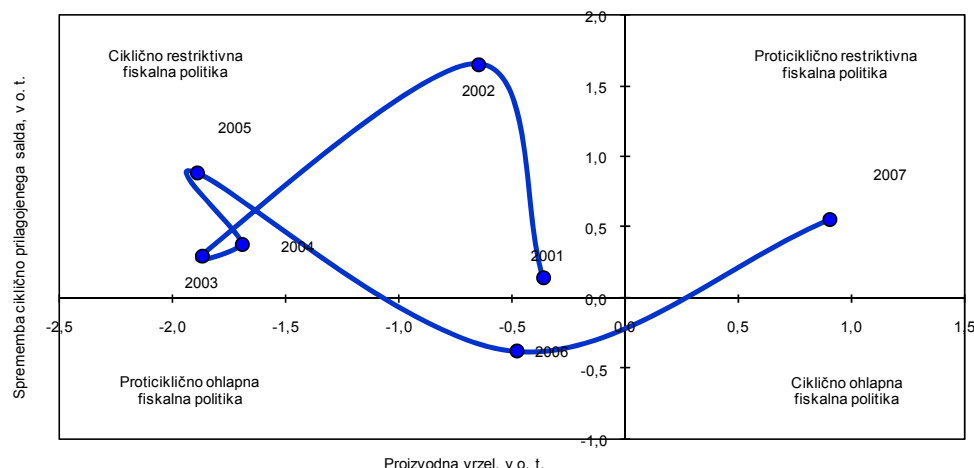
- skrajšanje obdobja, za katero ugotavljamo potencialne obveznosti za potrebe določanja srednjeročnih ciljev, na denimo deset let
- prilagajanje srednjeročnih ciljev za obdobje desetih let na vsaka štiri leta
- določitev srednjeročnih ciljev, ki omogočajo spoštovanje referenčne meje 3 % BDP.

Primerjava dinamike ciklično prilagojenega primanjkljaja in proizvodne vrzeli kaže na ciklično oziroma proticiklično naravnost fiskalne politike.

Spremembe ciklično prilagojenega salda v zaporednih letih kažejo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. Ob primerjavi s proizvodno vrzeljo v istem obdobju, ki kaže konjunkturalna nihanja, lahko ocenimo cikličnost fiskalne politike oziroma fiskalni položaj. Na Sliki 7 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodno vrzel 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 naravnost pomeni, da fiskalna politika ne dopušča delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, zaradi česar se na primer odhodki spreminjajo skladno s spremembami gospodarske rasti in ne, kot je bilo načrtovano. To pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davkov in povečanja odhodkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

V letu 2007 je bila fiskalna politika prvič po letu 2000 naravnana proticiklično restriktivno. Na podlagi primerjave dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli v obdobju 2000–2007 ocenjujemo, da je fiskalna politika v prvih petih letih delovala restriktivno, a ciklično (glej Sliko 7, kjer se v prikazu prehajanja ciklične naravnost fiskalne politike iz drugega v prvi kvadrant točke gostijo v drugem kvadrantu). V obdobju 2001–2005, ko je bila dejanska gospodarska rast nižja od potencialne, je gibanje javnofinančnih odhodkov sledilo makroekonomskim razmeram. V obdobju, ko je bila glavna prioriteta ekonomske politike izpolnjevanje pogojev za prevzem evra, je fiskalna politika omejila delovanje fiskalnih stabilizatorjev. Primanjkljaj sektorja država je tako sicer ostal pod referenčno vrednostjo, vendar je fiskalna politika delovala restriktivno. Od leta 2006, ko se je proizvodna vrzel začela zapirati, je fiskalna politika naravnana proticiklično. Sprva je bila blago ekspanzivna, saj se je ciklično prilagojeni primanjkljaj leta 2006 povečal (po razpoložljivih ocenah za 0,4 o. t.), lansko izboljšanje (za 0,5 o. t.) pa kaže, da je fiskalna politika ponovno postala restriktivna. Povečanje fiskalnega impulza v pogojih pozitivne proizvodne vrzeli je pomenilo primeren odziv fiskalne politike s stališča njene stabilizacijske vloge (premik v prvi kvadrant na Sliki 7). Javnofinančne prilagoditve so bile tako skladne z določili Pakta stabilnosti in rasti, po katerih naj bi fiskalna politika v razmerah visoke konjunktуре delovala restriktivno.

Slika 7: Ciklična naravnost fiskalne politike



Vir: Mičković, S. (2008): Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji

Opomba: Pozitiven fiskalni impulz na primer pomeni izboljšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja v tekočem letu glede na leto pred tem. Različna oddaljenost posameznih točk od osi kaže intenzivnost delovanja fiskalne politike.

V letošnjem letu naj bi fiskalna politika ohranila proticiklično usmerjenost.

Najnovejše ocene na podlagi podatkov iz sprejetega rebalansa proračuna za leto 2008 kažejo, da bo razmerje med dejanskim in ciklično prilagojenim saldov v letošnjem letu na približno lanski ravni. Ob predvidenem zmanjšanju pozitivne proizvodne vrzeli to pomeni, da fiskalna politika ostaja proticiklično naravnana. Hkrati lahko pričakujemo, da bodo spremembe davčne zakonodaje¹⁴ zmanjšale fiskalni impulz; zadnje ocene kažejo, da se bo ciklično prilagojeni primanjkljaj le malo izboljšal, čeprav bo proizvodna vrzel ostala pozitivna.

2.3. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

Leta 2007 je bila Slovenija prvič po vstopu v EU neto vplačnica sredstev v proračun EU. Po podatkih Ministrstva za finance je bilo v lanskem letu črpanje sredstev iz proračuna EU zelo skromno, hkrati pa je bil večji od pričakovanega odhodek iz naslova tradicionalnih lastnih virov¹⁵. Mnogo višja od predvidenih so bila vplačila iz naslova carin¹⁶, nekoliko višja pa tudi vplačila iz naslova DDV, kar je skupaj močno preseglo plačila, načrtovana v proračunu za leto 2007. Največji delež vplačil v proračun EU so s 55,3 % predstavljala plačila iz naslova bruto nacionalnega dohodka.

Skupno črpanje sredstev iz proračuna EU je v letu 2007 močno upadlo. V lanskem letu pa so bila črpanja sredstev precej nižja od pričakovanih, predvsem

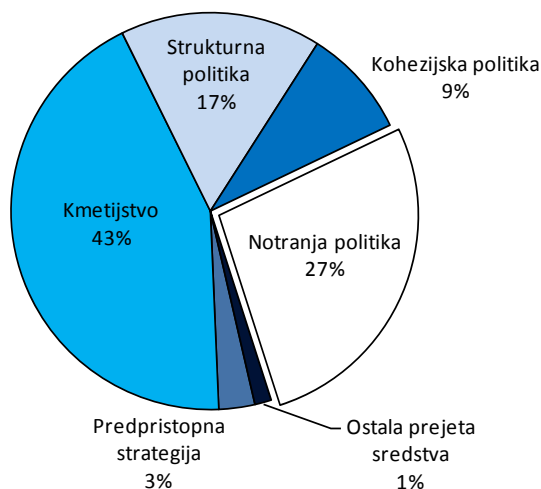
¹⁴ Spremembe zakonov, sprejetih januarja letos v okviru ukrepov za zmanjševanje posledic višje inflacije na blaginjo prebivalstva, med drugim uvajajo dodatno splošno dohodninsko olajšavo za zavezanca z dohodki do 9.000 evrov in povečujejo socialne transferje.

¹⁵ Tradicionalni lastni viri (plačila iz naslova carin, uvoznih dajatev in posebnih davščin pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil) se vključujejo med čiste prihodke proračuna EU, pobirajo pa jih države članice in pri tem zadržijo četrtino sredstev kot nadomestilo za stroške pobiranja.

¹⁶ To je hkrati pomenilo tudi višje prihodke državnega proračuna.

na področju strukturne in kohezijske politike, kjer je prišlo do zamikov črpanja sredstev iz nove finančne perspektive¹⁷. Do lani je bila pri črpanju Slovenija med novimi članicami sicer med najuspešnejšimi, saj je do konca leta 2006 počrpala skoraj 70 % sredstev, do katerih je bila upravičena v prejšnji finančni perspektivi¹⁸.

Slika 8: Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU v državni proračun v letu 2007



Vir. Ministrstvo za finance

Po podatkih Evropske komisije o prilivih in odlivih sredstev proračuna EU je Slovenija lani ostala neto prejemnica sredstev, a z najmanjšim presežkom doslej. Prejeta sredstva iz proračuna EU so bila lani ponovno višja od vplačil, ki so predstavljala 1,09 % BDP, vendar je bil presežek najmanjši po letu 2004. Do razlik med podatki Ministrstva za finance o prejetih sredstvih iz proračuna EU prihaja, ker podatki ministrstva ne vključujejo sredstev, ki so izplačana prejemnikom v Sloveniji, s katerimi Evropska komisija neposredno sklene pogodbo. Predplačila sredstev iz strukturnega sklada in sredstev za razvoj podeželja, ki so že izdelek proračuna EU, postanejo prihodek slovenskega proračuna šele, ko so za to izpolnjeni pogoji¹⁹.

¹⁷ V letu 2007 so bili sprejeti programski dokumenti in oblikovana nova institucionalna struktura za izvajanje programov v novem programskem obdobju 2007–2013, do dejanskega črpanja pa naj bi v večji meri prišlo šele v letu 2008.

¹⁸ Decembra 2005 je bila sprejeta nova finančna perspektiva za leta 2007–2013. Slovenija je po novi finančni perspektivi v obdobju sedmih let upravičena do skupaj 5.128 mio EUR (tekoče cene), od tega v letu 2008 do 712,7 mio EUR. Sredstva, predvidena za leto 2006 v okviru prejšnje finančne perspektive, lahko Slovenija črpa še do konca letošnjega leta.

¹⁹ Sredstva se prikažejo med prihodki državnega proračuna šele, ko dejansko nastanejo stroški, povezani s posameznim projektom, ki se istočasno prikazujejo med odhodki državnega proračuna.

Tabela 5: Neto položaj Republike Slovenije do proračuna EU v letih 2004–2007

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

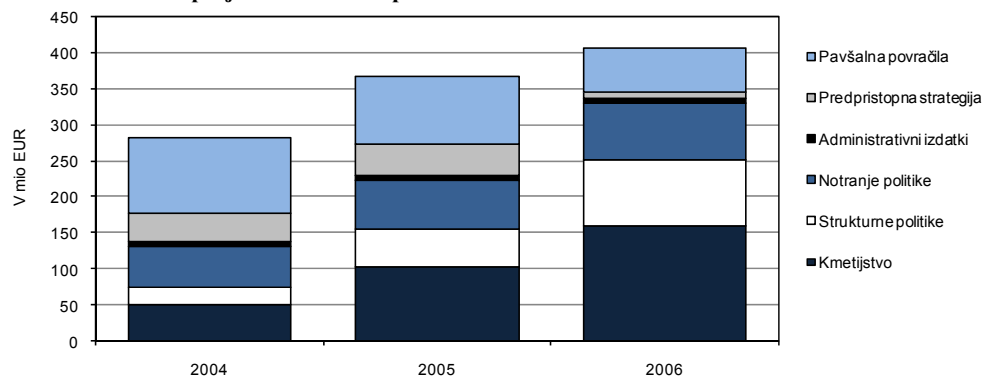
Vir: EU Budget 2007 Financial Report

Opombe: * Neto položaj po računovodski definiciji je izračunan kot razlika med celotnimi prihodki in celotnimi odhodki.

** Neto položaj je izračunan kot razlika med dodeljenimi in vplačanimi sredstvi brez sredstev za administrativne izdatke in s prilagojenim nacionalnim prispevkom na osnovi popravka v korist Združenega kraljestva.

V obdobju od vstopa v EU se je spremenila struktura finančnih tokov med Slovenijo in proračunom EU. Slovenija je največji del sredstev dobila iz naslova skupne kmetijske politike, večji del preostalih sredstev pa za izvajanje notranje politike. V zadnjih dveh letih se je močno povečalo črpanje sredstev iz kohezijskih skladov in za programe v okviru skupne kmetijske politike, zmanjšal pa se je delež sredstev iz predpristopne strategije. V okviru predpristopne strategije je Slovenija namreč prejela le še sredstva za programa PHARE in ISPA, medtem ko je bil program SAPARD zaključen v letu 2005 in so se ukrepi tega programa financirali v okviru skupne kmetijske politike. Ocenjujemo, da je do strukturnih sprememb prišlo tudi lani, saj je bila na osnovi pristopne pogodbe Slovenija upravičena do pavšalnih povračil le do konca leta 2006.

Slika 9: Struktura prejetih sredstev iz proračuna EU



Vir: EU Budget 2006 Financial Report

Rebalans proračuna za leto 2008 predvideva, da bo Slovenija ob koncu leta neto prejemnica sredstev iz proračuna EU. V prvem polletju letos je bila Slovenija neto vplačnica sredstev v proračun EU. Glede na gibanja v preteklih letih lahko pričakujemo, da bo prišlo do večjega črpanja sredstev iz proračuna EU šele v drugi polovici leta. Ob predpostavki, da bo v letošnjem letu poleg načrtovanih sredstev za letošnje leto počrpan tudi del sredstev, katerih črpanje je bilo predvideno že v lanskem letu, bo neto položaj Slovenije do proračuna EU v letu 2008 ponovno pozitiven.

2.4. Dolg sektorja država in poročta RS

Do konca leta 2007 je delež konsolidiranega dolga sektorja država v BDP s 24,1 % dosegel najnižjo raven doslej. Glede na leto 2006 je bil manjši za 3,1 o. t., kar je bilo največje znižanje od leta 2000, ko se je delež dolga pričel zmanjševati²⁰. K temu je pozitivno prispeval proces upravljanja z dolgom državnega proračuna, ki vključuje nadomeščanje dražjih oblik zadolževanja s cenejšimi in odkupe dolga²¹. Nadaljnje zniževanje efektivne obrestne mere je pomenilo manj proračunskih sredstev za plačilo obresti na nakopičen dolg in je tako povratno vplivalo na zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Znižanje dolga je bilo lani večje od pričakovanega tudi zaradi manjšega javnofinančnega primanjkljaja od pričakovanega.

Do pomembnega znižanja dolga je prišlo zaradi predčasnih odplačil dolga. Z namenom dolgoročnega zniževanja stroškov servisiranja dolga in doseganja večje likvidnosti se od konca 90-ih let izvaja strategija odkupov dolga, z vključitvijo na razvitejši finančni trg po vstopu v EMU pa je ta proces lahko postal intenzivnejši. Leta 2007 je bil odkupljen dolg v vrednosti 1 mlrd EUR, kar je bilo največ po letu 2004. Z delom kupnine od prodaje Nove Kreditne Banke Maribor – NKBM in Slovenske industrije jekla – SIJ je bil predčasno odplačan dolg državnega proračuna v višini 76 mio EUR²².

Ob nadomeščanju dražjega zadolževanja s cenejšim k zmanjšanju bremena servisiranja dolga prispeva ugodna struktura dolga. Od vstopa v EMU je največji del dolga nominiranega v EUR. Zadolževanje je v zadnjih letih postajalo v večji meri dolgoročno, ob pretežno fiksni obrestni meri. Leta 2007 je dolg s spremenljivo obrestno mero predstavljal le še okoli 2 % celotnega dolga.

Simulacije pokažejo, da bi se breme financiranja dolga povečalo ob naraščajočih obrestnih merah in upočasneni gospodarski rasti. Glede na rokovno, valutno in obrestno strukturo dolga je ta občutljiv na spremembe ravni obrestnih mer ECB predvsem na dolgi rok, na kratek in srednji dolg pa je dokaj stabilen. Simulacije odzivnosti dolga na spremembe obrestnih mer²³ kažejo, da bi se v primeru zvišanja obrestnih mer ECB za 100 bazičnih točk v letu 2008 stroški odplačila dolga povečali za 0,04 % BDP v letu 2009. Simulacije odzivnosti dolga na spremembo gospodarske rasti kažejo, da bi se v primeru upočasnjene rasti BDP v letih 2008 in 2009 za 1 o. t. v posameznem letu delež dolga sektorja država povečal za 0,4 % BDP v letu 2009.

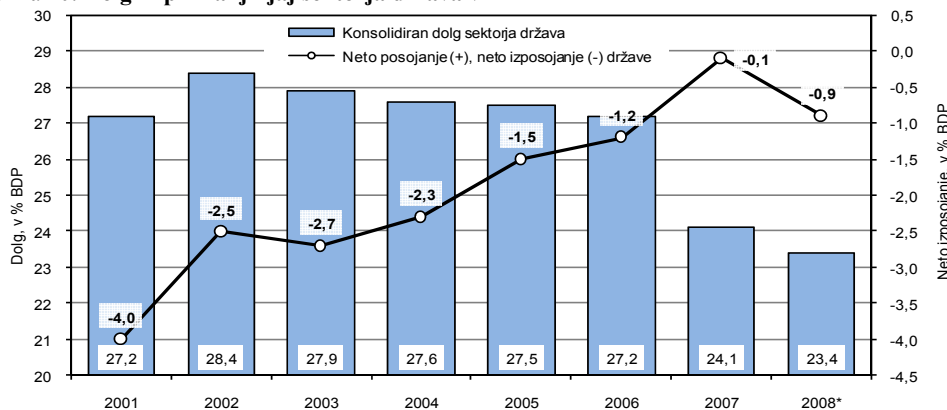
²⁰ Z revizijo skupnega konsolidiranega dolga sektorja država za obdobje 2001–2006 se je stanje dolga glede na BDP ob koncu leta 2006 znižalo za dobre pol o. t., na 27,2 % BDP. Ministrstvo za finance je v lanskem letu objavilo podatke o popolni konsolidaciji dolga znotraj posameznih sektorjev in med sektorji. Novelirana je bila celotna serija podatkov o stanju dolga po letu 2001. Poleg tega je bila v začetku letošnjega leta opravljena še revizija podatkov za leti 2005 in 2006, ki je rahlo povečala stanje dolga za ti dve leti, vendar je bil skupni učinek na zmanjšanje stanja dolga do konca leta 2006 še vedno pozitiven. Stanje dolga lokalne ravni države pa se je zaradi vključitve podatkov o finančnih lizingih povečalo za obdobje do leta 2005. Prva revizija podatkov je bila objavljena v Poročilu o dolgu in primanjkljaju, ki ga je Slovenija posredovala Evropski komisiji oktobra 2007, druga revizija pa v Poročilu, posredovanem aprila 2008.

²¹ Dolg državnega proračuna se je v letih 2001–2006 zniževal relativno hitreje kot dolg sektorja država in do konca leta 2007 upadel na 22 % BDP.

²² Rebalans proračuna za leto 2008 predvideva, da se bo tudi letos del prilivov od privatizacije NKBM in SIJ uporabil za znižanje dolga državnega proračuna.

²³ Program stabilnosti, december 2007.

Slika 10: Dolg in primanjkljaj sektorja država v BDP



Vir: Ministrstvo za finance, 2008

Opomba: * Napoved za leto 2008 iz Poročila o dolgu in primanjkljaju, april 2008.

Največji delež dolga predstavlja dolg centralne ravni države. Ta delež se v zadnjih treh letih ohranja na višini okoli 97 % celotnega nekonsolidiranega dolga oziroma 99 % celotnega konsolidiranega dolga. Zadolževanje lokalne ravni države je omejeno z dvema fiskalnima praviloma: v posameznem letu ne sme preseči 20 % prihodkov preteklega leta, stroški servisiranja dolga pa ne smejo biti višji od 5 % realiziranih prihodkov preteklega leta²⁴. Dolg skladov socialnega zavarovanja ZPIZ in ZZZS, ki se je leta 2005 v celoti prenesel v državni proračun, v tem trenutku predstavlja le še stanje zadolžitve ZZZS v obliki finančnih lizingov.

Leta 2007 je delež poroštev ponovno narasel, hkrati pa so se zmanjšale njihove unovčitve. Delež unovčenih poroštev, ki se je do leta 2000 ohranjal na ravni okoli 2 % celotnih poroštev, se je v zadnjih letih močno znižal²⁵ in v letu 2007 znašal le še 0,05 % celotnih poroštev. V deležu BDP to predstavlja vsega 0,01 % BDP. Glede na strukturo poroštev ni pričakovati, da bi v prihodnjih letih prišlo do večjih unovčitev. Največji delež poroštev po stanju konec leta 2007 je bil dan podjetjem s področja prometa in zvez (66,3 %) ter s področja finančnega posredništva (28,5 %).

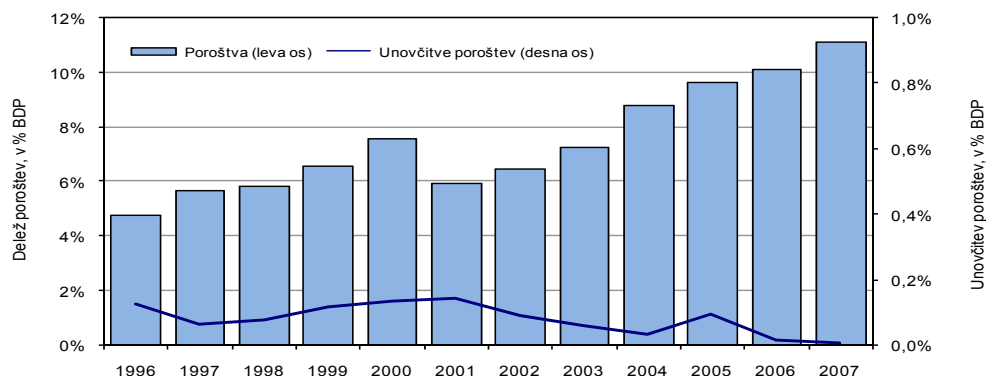
Aprila 2008 sta bili izdani oziroma podpisani dve poroštvu v skupni višini 675 mio EUR. Prvo poroštvo je bilo izdano na osnovi Zakona o poroštvu RS za obveznosti DARS d.d. iz leta 2005 v vrednosti 145 mio EUR. Drugo poroštvo v višini 530 mio EUR je bilo izdano SID Banki d.d. na osnovi Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov iz leta 2004. Aprila letos je stopilo v veljavo tudi poroštvo Ekološkemu skladu RS, javnemu skladu. Pogodba za obveznosti v višini 30 mio EUR je bila podpisana že

²⁴ Izdatki za servisiranje dolga se izjemoma lahko povečajo za dodatne 3 % realiziranih prihodkov preteklega leta za financiranje investicijskih projektov s področja šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in ravnanja z odpadno vodo ali za projekte, sofinancirane s sredstvi EU. V dovoljeni obseg zadolževanja se štejejo lizingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev občinskega proračuna (Zakon o financiranju občin, Ur.l. 123/2006).

²⁵ Z izjemo leta 2005, ko je prišlo do unovčitev dveh velikih poroštev, ki pa so bila za ti dve podjetji prva in hkrati edina do sedaj.

septembra lani, vendar je stopila v veljavo z dnem potrditve EIB o prejemu ratifikacije.

Slika 11: Poroštva RS in njihove unovčitve



Vir: Ministrstvo za finance, 2008

Opomba: Podatki o poroštvih temeljijo na metodologiji GFS.

2.5. Dolgoročna vzdržnost javnih financ

Glede na sedanje demografske trende je najpomembnejši izziv fiskalne politike v naslednjih desetletjih ohranjanje vzdržnosti javnih financ. Eurostatove projekcije prebivalstva²⁶ kažejo, da se bo v obdobju do leta 2050 v Sloveniji delež prebivalcev v starosti nad 65 let hitro povečeval, zmanjšal pa se bo delež delovno sposobnega prebivalstva v starosti od 15 do 64 let. Po srednjem scenariju projekcij prebivalstva naj bi vrednost koeficienta starostne odvisnosti starih (razmerje med številom starih prebivalcev in številom delovno sposobnega prebivalstva) narasla z 21,7 % v letu 2005 na 55,6 % v letu 2050.

Zaradi izjemno visoke rasti odhodkov, povezanih s staranjem, je Slovenija med bolj izpostavljenimi državami EU pri zagotavljanju javnofinančne vzdržnosti na dolgi rok. Evropska komisija je v zadnji oceni dolgoročne vzdržnosti Slovenijo skupaj z Grčijo, Češko, Madžarsko in Ciprom uvrstila v skupino držav, ki so najbolj izpostavljene javnofinančnemu tveganju zaradi staranja prebivalstva. Ocenjena rast odhodkov, povezanih s staranjem, v obdobju do leta 2050 je med 9,9 % BDP in 10,4 % BDP (glej Tabelo 6), pri čemer nobena od ocen ne upošteva zmanjšanja začetnega stanja dejanskih obveznosti v preteklih letih. Do zmanjšanja je prišlo zaradi sočasnega učinka dveh dejavnikov po uveljavitvi dohodninske reforme: rast plač je zaostajala za rastjo produktivnosti, hkrati pa je davčna reforma povzročila zamik implicitne obdavčitve pokojnin²⁷. Ob predvidenih demografskih gibanjih ter ob predpostavki nespremenjenega ekonomskega okolja in politik bi se s povečanjem javnofinančnih odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, po letu 2015 javni dolg začel povečevati in do leta 2050 postal nevzdržen.

²⁶ Leta 2008 je Eurostat za potrebe analiz fiskalnih učinkov staranja prebivalstva pripravil demografsko projekcijo EUROPOP2008. Glede na predhodno EUROPOP2004 je prišlo do sprememb v starostni strukturi prebivalstva.

²⁷ Zato je bil vpliv izvedene valorizacije manjši, kot je izračunano v projekcijah izdatkov.

Tabela 6: Projekcije javnofinančnih indikatorjev dolgoročne vzdržnosti javnih financ

SLOVENIJA	Spremembe odhodkov, povezanih s staranjem		Vzdržnostna vrzel		Dinamika dolga				Zahtevani primarni saldo
	Sprememba od 2010 do		S1	S2	2007	2010	2030	2050	
	2030	2050							
Evropska komisija	4,6%	9,9%	3,0%	6,5%	25,6%	23,0%	45,0%	227,0%	7,3%
Program stabilnosti – dopolnitev 2007	5,0%	10,4%	1,6%	5,5%	25,3%	21,1%	16,0%	164,1%	6,6%

Vir: Program stabilnosti 2007, Evropska Komisija: Slovenia – Macro Fiscal Assessment, An Analysis of the November 2007 Update of the Stability Programme, 2008.

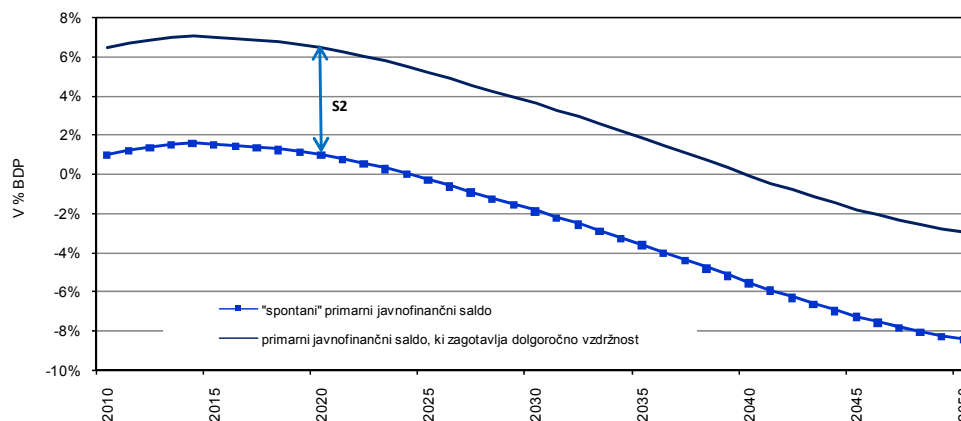
Opomba:

Primarni saldo, povečan za velikost indikatorja S1, zagotavlja doseganje referenčnega kriterija za dolg (60 % BDP) v letu 2050, če v tem času ne bi spremenili usmeritev politik.

Primarni saldo, povečan za velikost indikatorja S2, zagotavlja izpolnjevanje medčasovne proračunske omejitve v neomejenem časovnem horizontu, če v tem času ne bi spremenili usmeritev politik.

Da so prihodnji pritiski na javne finance veliki, potrjujeta kazalnika dolgoročne vzdržnosti S1 in S2, ki merita velikost potrebne proračunske prilagoditve, ki zagotavlja vzdržnost javnih financ. Po zadnjih izračunih²⁸ znaša vrednost parametra S1 1,6 % BDP in pomeni, da bi moral biti primarni saldo v vseh letih do 2050 višji za 1,6 o. t., če v letu 2050 ne bi želeli preseči referenčnega kriterija za dolg (60 % BDP). Vrednost parametra S2 znaša 5,5 % BDP in pomeni, da bi moral biti primarni saldo v vseh naslednjih letih višji za 5,5 o. t., da bi izpolnjevali tudi medčasovno proračunsko omejitev (glej Slika 12).

Slika 12: Projekcije javnofinančnega salda glede na indikator dolgoročne vzdržnosti



Vir: Ministrstvo za finance, 2008

Za ohranitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ so nujne sistemske prilagoditve. Povečanje obveznosti financiranja pokojnin zahteva prestrukturiranje javnofinančnih izdatkov in prilagoditve pokojninskega sistema,

²⁸ Program stabilnosti 2007.

vključno z mehanizmom valorizacije pokojnin in spodbujanjem dodatnih prostovoljnih pokojninskih zavarovanj. Čimprejšnje spremembe na področju ureditve pokojnin bi zmanjšale stroške potrebne prilagoditve, dodaten argument za takojšnje ukrepanje pa je tudi, da bi se breme prilagoditev razporedilo med več generacij. Poleg povečanja izdatkov za pokojnine se bodo ob predvidenih demografskih spremembah povečali javnofinančni izdatki tudi na drugih področjih, zlasti na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe. Izvajanje ukrepov ekonomske politike na področju zaposlenosti in produktivnosti v smeri povečevanja delovne aktivnosti v starosti lahko prispeva k zmanjšanju pritiska demografskih sprememb na javnofinančni položaj.

3. Fiskalna politika in dolgoročna rast

V prizadevanjih za povečanje potenciala gospodarske rasti v EU se je poleg stabilizacijske okrepila tudi razvojna vloga javnofinančne politike. Strateški okvir usklajenega izvajanja ekonomskih politik v EU temelji na prizadevanjih za višjo gospodarsko rast in več delovnih mest. Ob pritiskih zaradi globalizacije in neugodnih demografskih trendov je tudi fiskalna politika prevzela bolj razvojno vlogo. Če je gospodarska rast pogoj za več delovnih mest in večjo socialno vključenost, so cilji fiskalne politike pomemben predpogoj za rast: večja prilagodljivost na zunanje šoke, stabilizacijska vloga in dolgoročna vzdržnost javnih financ. Spremljanje kakovosti javnih financ metodološko med državami EU ni usklajeno, zato je Evropska komisija pričela razvijati enotni okvir merjenja in ocenjevanja, ki naj bi ga po formalnem sprejetju članice prevzele in uveljavile za celovito analizo javnih financ in njihove kakovosti.

3.1. Metodološki okvir merjenja kakovosti javnih financ

Evropska komisija predlaga umestitev kakovosti javnih financ v večdimenzionalni okvir. Ta vključuje elemente javnofinančne politike in tudi z njo povezane aktivnosti na drugih področjih, ki podpirajo dolgoročno gospodarsko rast. V središču šestih dimenzij ostajajo potrebne prilagoditve, ki jih fiskalni politiki nalagata Lizbonska strategija in Pakt stabilnosti in rasti.

Prvo dimenzijo določa velikost sektorja država. Ta ni nujno ključna za razvojni učinek javnih financ glede na negotovo dolgoročno povezavo med obsegom javnofinančnih prihodkov in izdatkov ter gospodarsko rastjo. Kljub relativno velikemu obsegu lahko države uspešno izvajajo fiskalno politiko s pomočjo učinkovitega davčnega sistema in ob hkratnem zagotavljanju učinkovite porabe javnofinančnih sredstev.

Drugo dimenzijo predstavlja velikost in spremenljivost javnofinančnega primanjkljaja. Neposredno jo odražajo določila Pakta stabilnosti in rasti, ki naj bi podpirala gospodarsko rast z blaženjem konjunkturalnih nihanj in zagotavljanjem dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

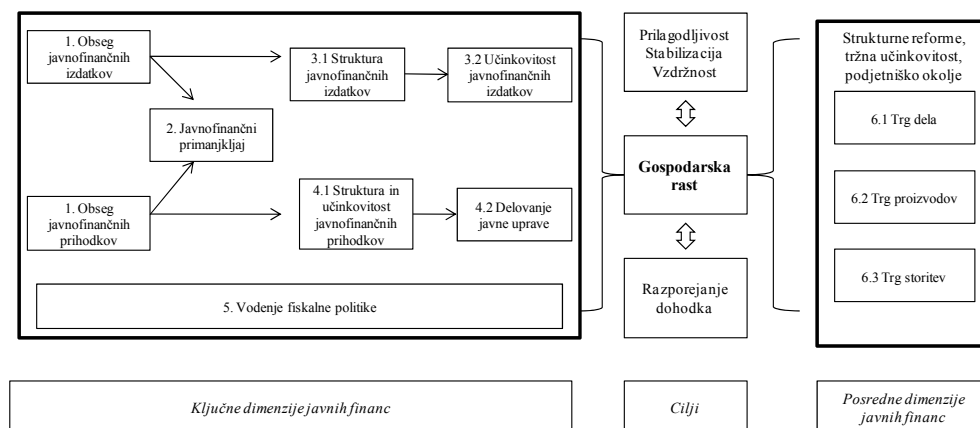
Tretjo dimenzijo tvori sestava in učinkovitost javnofinančnih izdatkov. Ob stalnih pritiskih na povečevanje obveznosti (npr. staranje prebivalstva) je poleg primerne sestave javnofinančnih izdatkov ključno zlasti zagotavljanje učinkovite porabe javnofinančnih sredstev. Študije učinkovitosti izdatkov za izobraževanje in zdravje, ki so glede na razpoložljivost podatkov najbolj pogoste, odkrivajo možnosti za izboljšanje učinkovitosti²⁹. Prispevek dimenzije velikosti in strukture javnofinančnih izdatkov h gospodarski rasti je večji v državah, ki imajo pri izvajanju programov in ukrepov oporo v fiskalnih pravilih na strani izdatkov, k rezultatom usmerjen proračun in trdno oblikovano srednjeročno politiko.

²⁹ Mednarodne raziskave Mednarodnega denarnega sklada na podlagi metode DEA (Data Envelope Analysis) Slovenijo na področju učinkovitosti porabe sredstev na področju zdravstva in tudi na področju izobraževanja uvrščajo v skupino držav z najmanjšo učinkovitostjo. Koefficienti učinkovitosti kažejo, da bi lahko ob predpostavki, da bi sredstva porabljali tako učinkovito kot najučinkovitejša država v preučevanem vzorcu, enak učinek dosegli tudi s približno za tretjino manjšimi sredstvi (IMF, 2006).

Četrto dimenzijo določata sestava in učinkovitost javnofinančnih prihodkov.

Sestava javnofinančnih prihodkov je pokazatelj razvojne sposobnosti davčnega sistema, da neposredno vpliva na prilagodljivost gospodarstva. Zaradi vpliva na ponudbo dela in akumulacijo kapitala lahko relativno večji delež posrednih davkov v celotni strukturi prihodkov pomeni hitrejši in večji učinek na povečevanje potenciala za gospodarsko rast. K večji učinkovitosti javnofinančnih prihodkov prispeva zlasti enostaven in pregleden davčni sistem, ki zagotavlja popolnejše zajetje pobiranja davkov ob manjših stroških upravljanja.

Slika 13: Šestdimenzionalni okvir kakovosti javnih financ za zagotavljanje gospodarske rasti



Vir: Evropska komisija, Ecfm: The Quality of Public Finances: A Roadmap for Deriving a Conceptual Framework and Set of Indicators (Note for the EPC Working Group on QPF), Brussels, 1. February 2008

Peto dimenzijo predstavlja fiskalna politika, njena pravila in kanali delovanja, skozi katere se stekajo vse predhodne dimenzije kakovosti. Sodoben institucionalni okvir z neodvisnimi javnofinančnimi institucijami³⁰, jasno določeni srednjeročni javnofinančni cilji in obvezujoča fiskalna pravila omogočajo večjo disciplino in tako zmanjšujejo javnofinančna nihanja ter na ta način prispevajo k dolgoročni vzdržnosti javnih financ.

Šesto dimenzijo obsegajo vse tiste aktivnosti, ki so sicer izven področja javnih financ, a so z njim tesno povezane. Prilagajanje regulatorskega in pravnega okvira v okviru strukturnih reform je nujno potrebno za dobro delovanje trgov dela, proizvodov in storitev, ki pomembno vplivajo na boljšo odzivnost gospodarstva na šoke in dolgoročne trende. Fiskalna politika ima pri tem ključno vlogo z vplivom na mobilnost proizvodnih dejavnikov, udeležbo na trgu dela, plačno politiko in podjetniško okolje.

³⁰ Režimi, ki v okviru proračunskega procesa odgovornost za fazo načrtovanja (deloma) – denimo postopek priprave strateškega makrofiskalnega okvira – predajo instituciji/am, ki organizacijsko niso podrejene organom, odgovornim za fazo uresničevanja, lahko na osnovi realističnih predpostavk bolje izpolnijo piane (glej Report on Quality of Public Finances Issues, 2008).

Večdimenzionalni okvir analize kakovosti javnih financ predstavlja metodološko in statistično podlago za primerjavo med državami članicami EU.

Pomanjkljive informacije in neustrezni podatkovni viri za posamezne države ovirajo analitično delo, zato v zadnjem času poteka intenzivno usklajevanje evidenc in kazalnikov³¹. To velja še zlasti za merjenje učinkovitosti javnofinančnih izdatkov, ki imajo pomemben vpliv na pospeševanje gospodarske rasti. Celovita analiza mora vključevati podatke o porabljenih sredstvih oziroma vložkih (ang. *input*), rezultatih v obliki proizvoda/storitve (ang. *output*) in ciljnega učinka oziroma vpliva na družbo (ang. *outcome*), vendar celoten nabor kazalnikov še ni dokončno razvit. Na nekaterih področjih denimo obstajajo kazalniki rezultatov (*output*), ni pa usklajenih kazalnikov za merjenje uresničitve učinka (*outcome*)³². Poenotenje postopkov za merjenje učinkovitosti je nujno za izboljšanje primerljivosti med državami.

Celovita študija kakovosti javnih financ za Slovenijo še ne obstaja. Posamezne dimenzije deloma sicer obravnavamo v našem rednem prikazu fiskalnih gibanj in politike v okviru te publikacije (glej zlasti poglavja 2.1., 2.2. in 2.5.), v nadaljevanju pa tokrat analizo dopolnjujemo tudi s poskusom obravnave učinkovitosti javnofinančnih prihodkov in izdatkov. Učinkovitost prihodkov analiziramo skozi prizmo učinkov zadnje davčne reforme, učinkovitost javnofinančnih izdatkov pa glede na dostopnost podatkov in informacij ter aktualnost preverjamo za dve skupini izdatkov: državne pomoči in socialne izdatke.

3.2. Učinkovitost javnofinančnih prihodkov

Analiza učinkovitosti javnofinančnih prihodkov ocenjuje vpliv davčnega sistema na alokacijo proizvodnih dejavnikov in s tem spodbujanje stabilne ter dolgoročne rasti. Davčni sistem določa pogoje gospodarjenja in je pomemben dejavnik ekonomskih odločitev, ki vplivajo na alokacijo proizvodnih dejavnikov. Ključno dimenzijo pri oceni učinkovitosti javnofinančnih prihodkov predstavljata višina in razmerje med davčno obremenitvijo dela in kapitala zaradi vpliva na alokacijo dejavnikov in konkurenčnost gospodarstva ter možnosti za hitrejšo gospodarsko rasti in zaposlenost. Ocena učinkovitosti davčnega sistema v nadaljevanju je omejena na posledice zadnje davčne reforme.

Davčne spremembe iz leta 2007 so zmanjšale obremenitev z davki. Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena kot delež v BDP, je bila v Sloveniji leta 2006³³ z 39,3 % nekoliko pod povprečjem EU (41,2 % BDP), vendar je od ostalih držav odstopala z nadpovprečno obremenitvijo dela in potrošnje ter podpovprečno obremenitvijo kapitala. S ciljem povečanja konkurenčnosti gospodarstva in ustvarjanja stimulativnega davčnega okolja je bila v letu 2007 uveljavljena davčna reforma: reformirana sta bila dohodnina in davek na dohodek pravnih oseb, na novo so bili urejeni davki občanov in davek na promet

³¹ V okviru izgradnje enotnega metodološkega okvira za analizo kakovosti javnih financ je Evropska komisija pričela z zbiranjem kazalnikov, ki jih uporabljajo v posameznih državah članicah. V naslednjem koraku bo komisija oblikovala sestavljene kazalnike za spremljanje stanja in gibanja na vseh dimenzijah.

³² Na področju izobraževanja je dokaj enostavno meriti rezultat izdatkov (denimo ocene standardiziranih testov za srednješolske dijake (PISA)), težje pa učinek (denimo zaposljivost). Primer nepopolnega kazalnika je na primer tudi pričakovana življenjska doba, ki ne zajame kvalitete življenja.

³³ Zadnje leto, za katero so dostopni primerljivi podatki za EU.

nepremičnin, dopolnjen je bil zakon o davku na dodano vrednost. Do sprememb je prišlo tudi pri trošarinah: z zniževanjem trošarinskih dajatev na naftne derivate so se med letom blažili vplivi rastočih cen nafte na domačo inflacijo, s povečanjem trošarinskih dajatev na cigarete pa se je dokončno uskladilo njihovo višino z evropsko direktivo. Uvedene so bile tudi trošarine na električno energijo in nov davek na tonažo.

Reforma davka od dohodka pravnih oseb je znižala splošno davčno stopnjo ob hkratni zaostritvi davčnih olajšav. Poleg spremenjenih pravil za ugotavljanje davčne osnove je bilo uzakonjeno postopno znižanje splošne davčne stopnje (s 25 % v letu 2006 na 23 % v letu 2007 in nato še vsako leto za eno odstotno točko do 20 % v letu 2010), odpravljena pa je bila tudi 20-odstotna olajšava za investirana sredstva v opremo in neopredmetena dolgoročna sredstva³⁴.

Povečanje ефективne davčne stopnje davka na dohodek pravnih oseb kaže na povečanje obremenitve s tem davkom v letu 2007. Po predhodnih ocenah³⁵ Davčnega urada RS za leto 2007 se je ефективna stopnja davka na dohodek glede na predhodno leto povečala za 0,4 o. t., na 19,2 %. V razmerah dobrih poslovnih rezultatov je to pri 2 o. t. nižji normativni davčni stopnji predvsem posledica ukinitve davčnih olajšav za investicije. Zaradi višje ефективne davčne stopnje se je delež davka na dohodek pravnih oseb v BDP povečal na 3,3 % BDP (glej poglavje 2.1.).

Dohodninska reforma je s spremembo obremenitve davčnih zavezancev zmanjšala proračunske prihodke iz tega davka. Novi zakon o dohodnini je ob nespremenjeni definiciji davčne osnove uveljavil tristopenjsko davčno lestvico (16 %; 27 %; 41 %)³⁶ in poenostavil sistem davčnih olajšav. Ukinjeni sta bili olajšava zaradi različnih izdatkov (do 2 % davčne osnove) in olajšava zaradi nakupov bivališča (do 4 % davčne osnove), določena pa je bila nekoliko višja splošna olajšava za vse zavezance, prav tako so se ohranile vse olajšave, povezane s statusom oziroma aktivnostjo zavezanca³⁷. Lani se je povprečna letna stopnja obremenitve plač z dohodnino glede na leto pred uvedbo novega režima zmanjšala s 14,1 % na 12,95 %, kar je bistveno prispevalo k skoraj 3-odstotnemu realnemu upadu prihodkov iz dohodnine in posledično znižanju njihovega deleža v BDP v primerjavi z letom 2006, na 5,4 % BDP (glej poglavje 2.1.).

Zaradi spremenjene davčne lestvice je bila razbremenjena večina davčnih zavezancev, najbolj pa tisti v najnižjih in najvišjih dohodkovnih razredih. Do največje razbremenitve (za 20,1 %) je prišlo v najnižjem dohodninskem razredu z letno davčno osnovo 13.600 EUR. Na meji davčne lestvice, kjer se poveča davčna stopnja, je zmanjšanje obremenitve manj izrazito. Najmanjša razlika v obremenitvi med novim in starim sistemom (le 2,5 %) je za razred pri 44.000

³⁴ Zakon dovoljuje le še 20-odstotno olajšavo za vlaganja v notranje raziskovalno-razvojne dejavnosti in za nakup raziskovalno-razvojnih storitev, olajšavo za zaposlovanje invalidov in za izvajanje praktičnega dela v strokovnem izobraževanju, olajšavo za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje in za donacije ter dodatno olajšavo za manj razvita področja.

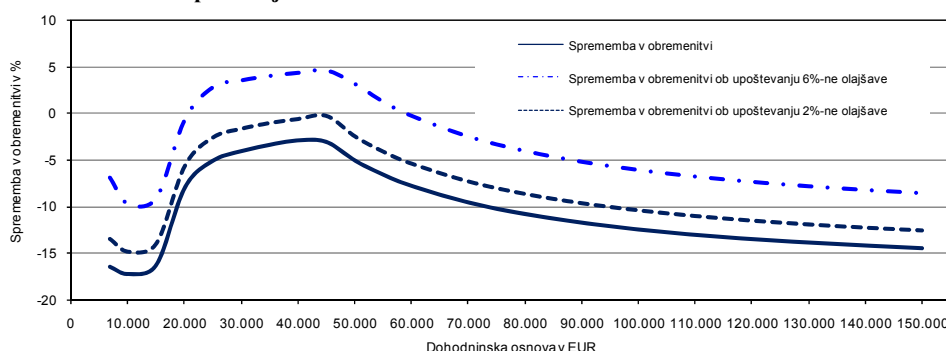
³⁵ Ocene že vključujejo predvidena izplačila poračunov v letošnjem letu.

³⁶ Nova davčna lestvica ima dva razreda manj: ukinjena je bila najvišja davčna stopnja (50 %), dva srednja razreda (33 %; 37 %) sta bila združena v enega z nižjo davčno stopnjo kot doslej (27 %), medtem ko je spodnja davčna stopnja ostala nespremenjena (16 %).

³⁷ Pri olajšavah za vzdrževane družinske člane ni prišlo do večjih sprememb, ohranila se je olajšava za invalide in seniorska olajšava za osebe, stare nad 65 let, v veljavi ostaja tudi olajšava za samozaposlene v kulturi, samozaposlene novinarje, za študentsko delo ter za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje.

EUR davčne osnove. Nad tem zneskom se s povečevanjem dohodninske osnove učinek razbremenitve ponovno krepi. Ker davčni zavezanci po novem dohodninskem sistemu ne morejo več uveljavljati posebne olajšave zaradi različnih izdatkov (2 % dohodninske osnove) in ne posebne olajšave zaradi nakupov bivališča (4 % dohodninske osnove), so razbremenitve dejansko manjše. Če se dohodninska osnova giblje med 21.000 EUR in 60.000 EUR, je obremenitev zavezancev lahko dejansko tudi večja ob predpostavki, da so zavezanci pred spremembo sistema uveljavili pravico do ene oziroma obeh olajšav (glej Sliko 14).

Slika 14: Učinek spremenjene dohodninske lestvice na obremenitev dohodninske osnove

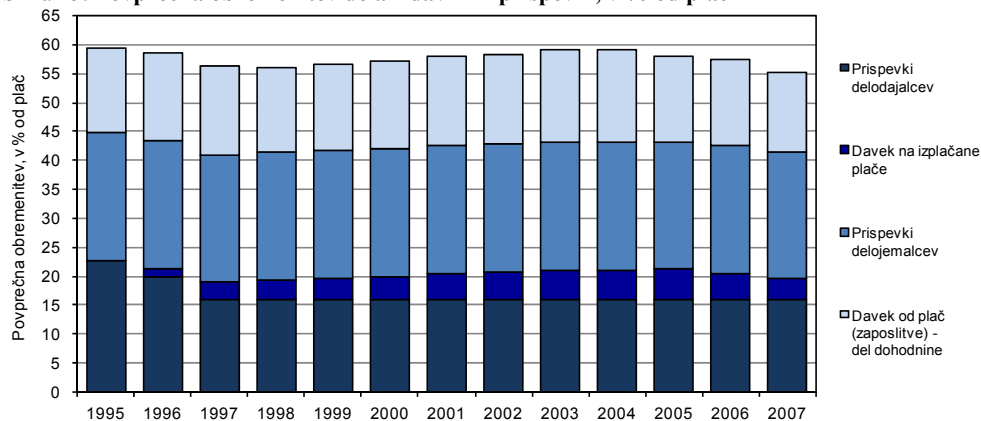


Vir: Preračuni UMAR

Opomba: Dohodninska osnova je osnova, od katere se obračuna dohodnina po veljavni dohodninski lestvici. Dohodninska olajšava predstavlja delež dohodninske osnove. Izračun upošteva možnost uveljavitve posebne olajšave zaradi različnih izdatkov v višini 2 % kot tudi dodatne 4-odstotne posebne olajšave zaradi nakupa bivališča (v skupni višini 6 % osnove).

Leta 2007 se je z znižanjem stopnje davka na izplačane plače v procesu njegovega postopnega ukinjanja nadaljevalo razbremenjevanje plač. Davek na izplačane plače je bil uveden v drugi polovici leta 1996 kot ukrep industrijske politike, s katerim bi ob zmanjšanju obremenitve najnižjih plač s prispevki za socialno varnost državnemu proračunu zagotovili vir za financiranje primanjkljaja, ki je tako nastal v pokojninski blagajni. Stopnja prispevka delodajalca za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje je bila znižana za 4 o. t. (s 12,85 % na 8,85 % od plač), s čimer naj bi pomagali razbremeniti zlasti delovno intenzivne panoge s področja lesne, tekstilne in usnjarske industrije ter gradbeništva. Določena je bila spodnja meja plač, ki z davkom na izplačane plače niso bile obremenjene, sicer pa se je davek plačeval po progresivni lestvici. Povprečna obremenitev z davkom na izplačane plače se je z leti povečevala: s 3 % od plač ob uveljavitvi davka na 5,1 % leta 2005, ko je bila sprejeta odločitev glede odprave davka do leta 2009. Postopno zniževanje stopnje davka na izplačane plače po posameznih davčnih razredih (s 3,8 %; 7,8 %; 14,8 % leta 2005 na 3,0 %; 6,3 %; 11,8 % v letu 2006 in nato 2,3 %; 4,7 %; 8,9 % v letu 2007) je zmanjšalo povprečno obremenitev bruto plač s tem davkom. Leta 2007 je bila obremenitev plač v primerjavi z letom prej za 0,85 o. t. manjša – 3,4-odstotna, zaradi česar je prišlo do skoraj 16-odstotnega realnega upada prihodkov iz davka na izplačane plače in zmanjšanja njihovega deleža v BDP na 1,2 % BDP (glej poglavje 2.1.).

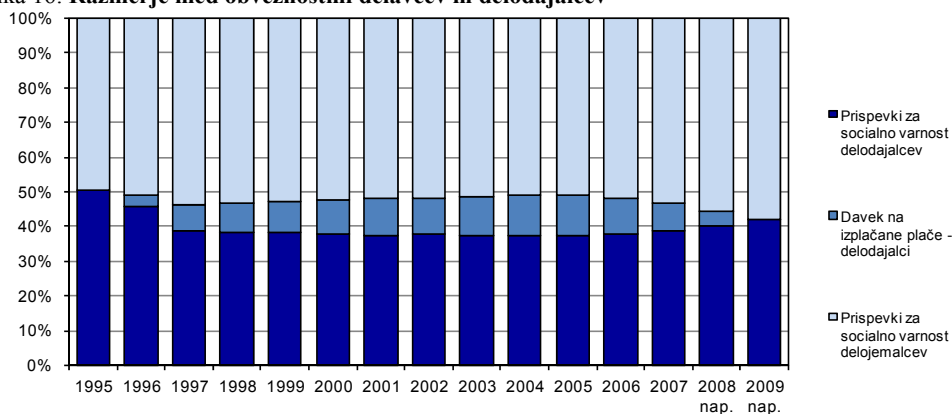
Slika 15: Povprečna obremenitev dela z davki in prispevki, v % od plač



Vir: UJP, Poročilo o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritju (B-2); preračuni UMAR

Postopna ukinitve davka na izplačane plače zmanjšuje davčno obremenitev plač in spreminja razmerje med vplačili delavcev in delodajalcev. Zaradi postopne ukinitve davka na izplačane plače in spremenjene dohodninske zakonodaje ter ob nespremenjenih stopnjah prispevkov za socialno varnost (38,2 % od plač) se celotna obremenitev plač s prispevki in davki v zadnjih letih pospešeno zmanjšuje. S 58,1 % od plač v letu 2005 se je znižala na 57,4 % leta 2006 in na 55,2 % leta 2007 (glej Sliko 15). Z odpravljanjem davka na izplačane plače se spreminja razmerje med vplačili (prispevki) delavcev in vplačili (prispevki) delodajalcev za kritje obveznosti za socialno zavarovanje. Leta 2007 je bilo razmerje med vplačili delavcev in prispevki ter davki delodajalcev 53:47. Ocenjujemo, da se bo z ukinitvijo davka leta 2009 delež vplačil delavcev povečal na 58:42 (glej Sliko 16).

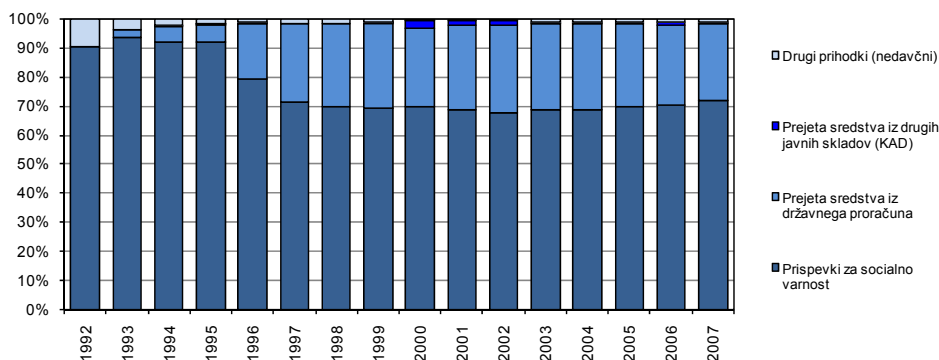
Slika 16: Razmerje med obveznostmi delavcev in delodajalcev



Vir: UJP, Poročilo o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritju (B-2); preračuni in napoved UMAR

S postopno ukinitvijo davka na izplačane plače se zmanjšuje vir proračunskih sredstev. Po znižanju prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje je nekaj nad 28 % letnih prihodkov Zavoda za invalidsko in pokojninsko zavarovanje (ZPIZ) zagotovil transfer državnega proračuna. Najvišji je bil transfer leta 2002, ko je v deležu BDP dosegel 4,1 %, nato se je počasi zmanjševal in leta 2007, ko so bili ob višji zaposlenosti in v razmerah višje inflacije prispevki za socialno varnost nad načrtovanimi, znašal 3,2 % BDP³⁸. Davek na izplačane plače, formalno sicer integralni vir državnega proračuna, je bil namenjen pokrivanju obveznosti iz socialnega zavarovanja ZPIZ. Med letoma 2000 in 2005 je njegov delež predstavljal od 41–48 % skupnega letnega transferja državnega proračuna v ZPIZ. S postopnim ukinjanjem davka se pokrivanje transferja iz tega vira zmanjšuje; leta 2007 je pomenil le še 37 %, ob njegovi odpravi leta 2009 pa bo transfer v pokojninsko blagajno v celoti obremenil druge vire proračuna.

Slika 17: Struktura prihodkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje



Vir: MF, Bilten javnih financ; preračuni UMAR

Ob zmanjševanju davčnih virov bo zaradi naraščanja obveznosti potrebno v prihodnje prestrukturirati državni proračun na prihodkovni in odhodkovni strani. Transfer v pokojninsko blagajno predstavlja okoli 14 % celotnih odhodkov državnega proračuna. Ob pričakovanem naraščanju izdatkov ZPIZ zaradi staranja prebivalstva bo v prihodnjih letih prišlo do relativnega povečevanja transferjev v pokojninsko blagajno. Potrebno bo prestrukturiranje odhodkov državnega proračuna oziroma vključitev drugih virov.

Lanska reforma nekaterih premoženjskih davkov je imela pozitiven učinek na javnofinančne prihodke. V ločenih zakonih so bili na novo urejeni davki občanov. Po novem zakonu o davku na dediščina in darila, katerega predmet obdavčitve so nepremičnine, premičnine in tudi druge premoženjske in stvarne pravice, se je razširil krog zavezancev. V zakonu za prvi dedni red velja oprostitev plačila davka kot doslej, za naslednje rede pa veljajo nekoliko višje davčne stopnje. Na novo je opredeljena davčna osnova nepremičnine, in sicer kot

³⁸ Transfer v ZPIZ ima dva namena: 1. plačilo obveznosti države, ki niso del socialnega zavarovanja – ZPIZ ima vlogo plačilnega agenta države – in 2. pokritje dela obveznosti ZPIZ iz socialnega zavarovanja, ki niso pokrite s prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Leta 2007 je bilo za namen pokrivanja razlike med viri in obveznostmi iz državnega proračuna prenešenih 384 milijonov EUR, kar je pomenilo dobrih 10 % obveznosti iz pokojninsko-invalidskega zavarovanja.

80 % posplošene tržne vrednosti, ugotovljene na podlagi predpisa o množičnem prevrednotenju. *Zakon o davku na vodna plovila* širi krog zavezancev³⁹, vključno z nerezidenti, če so vpisani v slovenski ladijski register, pri čemer so iz obdavčitve izvzeta plovila, ki se uporabljajo za opravljanje registrirane pridobitne dejavnosti. Dopolnjen je bil še *zakon o davku na promet nepremičnin*, ki natančneje opredeljuje in tudi razširja obseg obdavčitve, pri čemer je davčna osnova vezana na posplošeno vrednost nepremičnine, ugotovljene po zakonu o množičnem vrednotenju nepremičnin, davčna stopnja pa ostaja 2-odstotna. V zakonu so navedene oprostitve plačila davka, kjer se je doslej upoštevala le pravna praksa. Navedene reforme premoženjskih davkov so imele finančno pozitiven učinek; leta 2007 so se prihodki iz davka na promet nepremičnin realno povečali za okoli 32 %.

3.3. Učinkovitost javnofinančnih izdatkov

Za izboljšanje učinkovitosti javnofinančnih sredstev je bil uveden večletni programski pristop k načrtovanju porabe proračunskih sredstev. Slovenija je pred leti začela z uvajanjem sodobnih proračunskih postopkov in ciljno usmerjenega proračuna. Takšen pristop naj bi omogočil spremljanje učinkovitosti porabe sredstev, preko zagotavljanja večje fleksibilnosti javnofinančnih izdatkov⁴⁰ pa tudi izboljšal njihovo sestavo. Uveden je bil centraliziran sistem javnega naročanja, ki naj bi zagotovil boljši nadzor nad porabo proračunskih sredstev. V podporo investicijskim projektom je bil lani sprejet Zakon o zasebno-državnem partnerstvu.

Sistem za merjenje učinkovitosti javnofinančnih izdatkov je v fazi razvoja. Proces izbora uporabnih in zanesljivih kazalnikov, ki bodo ustrezno spremljali doseganje ciljev⁴¹, ovira dejstvo, da mednarodno primerljiva merila za ugotavljanje učinkovitosti še niso dogovorjena, na nekaterih področjih pa še vedno niso razvite primerljive podatkovne osnove. Statistika javnofinančnih izdatkov po funkcionalni klasifikaciji, ki šele na drugi ravni (COFOG II⁴²) omogoča ocenjevanje učinkovitosti, naj bi bila v celoti vzpostavljena prihodnje leto. V pripravi je enotna evidenca razvojnih politik po posameznih programih, projektih in ukrepih⁴³, ki bo omogočala ocenjevanje kakovosti javnih financ na programski ravni. Kazalniki učinkovitosti vladnih razvojnih politik bodo na voljo predvidoma letos jeseni, v začetku leta 2009 pa tudi kazalniki učinkovitosti razvojnih programov, ki bodo kakovost merili glede na vložena sredstva (ang. *input*), rezultate (ang. *output*) in učinke (ang. *outcome*).

Na podlagi obstoječega metodološkega okvira so bile opravljene prve ocene učinkovitosti javnofinančnih izdatkov in drugih javnofinančnih instrumentov.

³⁹ Davek zajema plovila, dolga 5 m (prej 8 m), pri čemer se višina davka določi glede na dolžino in moč plovila.

⁴⁰ Slovenija z 72 % fiksnih odhodkov (socialni transferji, obresti, plače in subvencije) presega povprečje novih držav članic EU, ki znaša 68 % (IMF, 2006).

⁴¹ Kazalniki za merjenje dolgoročnih ciljev so določeni le za 31 % odhodkov državnega proračuna, od teh je polovica brez ciljne vrednosti. 61 % odhodkov državnega proračuna ima določene kazalnike za merjenje letnih ciljev (Derenčin, 2006).

⁴² Eurostat je za potrebe spremljanja javnofinančnih izdatkov uveljavil statistično metodologijo na ravni COFOG II, kjer kljub stalnemu napredku še vedno obstajajo precejšnje omejitve pri razpoložljivosti podatkov za vse države članice.

⁴³ Uredba o razvojnem načrtovanju.

Glede na metodološke in konceptualne omejitve pri spremljanju posameznih področij javnofinančnih izdatkov, zlasti v daljšem časovnem obdobju, prikazujemo zgolj rezultate najbolj nedavnih ocen učinkovitosti dveh skupin izdatkov: socialnih izdatkov, ki so bili v okviru slovenskega predsedovanja EU središčna tema ekonomsko-političnih debat, in državnih pomoči, katerih učinkovitost z vidika njihovega vpliva na konkurenčnost je bila letos izmerjena prvič.

3.3.1. Učinkovitost socialnih izdatkov

Povečanje učinkovitosti in uspešnosti socialnih izdatkov je prioriteta večine držav članic. Socialni izdatki⁴⁴ so ena večjih postavk javnofinančnih izdatkov tako v Sloveniji kot v državah članicah EU; v povprečju petindvajseterice EU predstavljajo 54 % proračunske porabe oz. 27,2 % BDP. Povečanje učinkovitosti in uspešnosti teh izdatkov je ena izmed tistih prioritet, ki je skupna večini držav članic. Ker je sistem socialnih izdatkov, poleg davčnega sistema in olajšav, tudi del socialne redistribucije, s katero države blažijo revščino in zmanjšujejo dohodkovno neenakost, je spremljanje gibanj teh izdatkov obenem tudi ugotavljanje učinkovitosti socialne politike posamezne države. Povečanje učinkovitosti in uspešnosti socialnih izdatkov je zato pomembno tako z vidika zagotavljanja učinkovitosti javnih financ kot z vidika učinkovitosti socialne politike v kontekstu uresničevanja Lizbonske strategije. Države EU, prav tako tudi Slovenija, se s ciljem modernizirati sistem in povečati učinkovitost, lotevajo številnih sprememb (glej poglavje Izzivi trga dela/2.4.4.). Pri tem morajo upoštevati princip, da reforma enega področja socialnih izdatkov ne sme izničiti reform na drugem področju. Spremembe celotnega sistema socialnih izdatkov, ki vključuje sistem socialne zaščite in davčni sistem, vključno z davčnimi olajšavami, morajo biti načrtovane tako, da parcialne reforme na različnih področjih delujejo kot usklajena celota⁴⁵.

Kazalniki in ustrezne metodologije za merjenje učinkovitosti in uspešnost socialnih izdatkov na ravni EU so v pripravi. Evropska komisija za te namene uporablja izbrane kazalnike: 1. delež sredstev za socialno zaščito v BDP, 2. stopnja tveganja revščine pred in po socialnih transferjih, 3. zmanjševanje dohodkovne neenakosti (kvintilni količnik, Ginijev količnik), 4. delež administrativnih stroškov pri uveljavljanju programov socialne zaščite in 5. mejne ефективne davčne stopnje.

Osnovni kazalnik socialne zaščite – delež sredstev za socialno zaščito v BDP kaže, da Slovenija namenja relativno manj sredstev za socialno zaščito kot države EU v povprečju. Delež sredstev za socialno zaščito v BDP⁴⁶, ki se med državami članicami EU zelo razlikuje, je odvisen od tradicije in razlik v socialnih modelih, demografske slike posamezne države, kot tudi od njene stopnje ekonomskega razvoja. Leta 2005 je Slovenija v primerjavi z EU povprečjem namenila nižji delež svojega BDP za socialno zaščito: 23,4 % v primerjavi s 27,2 % v EU-27.

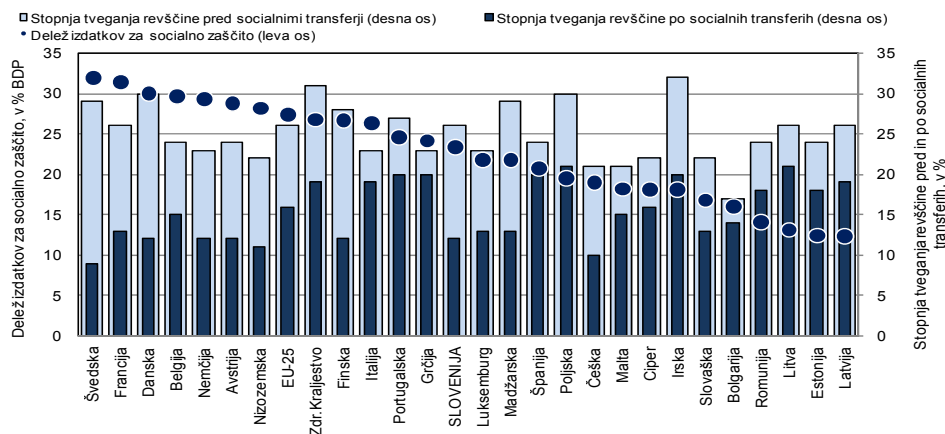
⁴⁴ Socialni izdatki, kot jih je v tem kontekstu opredelila Evropska komisija na temelju baze ESSPROS, so naslednji: izdatki za starost in za prejemke v primeru smrti hranitelja družine, za bolezen in za zdravstveno varstvo, za otroke in družino, za brezposelne, za pomoč pri nastanitvah in pomoči socialno izključenim (Efficiency and effectiveness of social spending, Brussels, Achievements and challenges, 11 March 2008).

⁴⁵ Ecofin conclusions being prepared by the Presidency for the May Ecofin meeting; Annex II. Brussels, 2 April, 2008.

⁴⁶ Evropski sistem statistike socialne zaščite – ESSPROS.

Brez socialnih transferjev bi se tveganje revščine v Sloveniji podvojilo, kar kaže na izredno velik vpliv socialnih izdatkov na zniževanje revščine. Čeprav se je delež sredstev za socialno zaščito v BDP v zadnjih letih nekoliko zmanjšal, se tveganje revščine v istem obdobju ni povečalo, ampak je ostalo na približno enaki ravni. Podatki o stopnji tveganja revščine pred socialnimi transferji in po njih kažejo znaten vpliv socialnih transferjev na zmanjšanje revščine, saj bi se tveganje revščine brez socialnih transferjev podvojilo (glej Tabelo 7)⁴⁷. Učinek socialnih transferjev na zniževanje revščine je v Sloveniji večji kot v povprečju držav EU (v Sloveniji znižanje od 24 % na 12 %, v EU-25 od 26 % na 16 %)⁴⁸. Ocenjujemo, da je to v veliki meri posledica selektivnega pristopa pri upravičenosti do nekaterih socialnih pravic, kar pomeni, da so jih v večji meri deležne skupine prebivalstva z nižjimi dohodki (v nekaterih državah EU za določene pravice velja sistem univerzalnosti).

Slika 18: Delež izdatkov za socialno zaščito in stopnja tveganja revščine v EU



Vir: Poročilo o razvoju 2008

Opomba: Podatki so za leto 2005, razen za Portugalsko za leto 2004.

Slovenija je imela po zadnjih podatkih najmanjšo dohodkovno neenakost med državami članicami EU. Leta 2005 je Slovenija skupaj z Dansko zabeležila najmanjšo dohodkovno neenakost, izmerjeno z razmerjem kvintilnih razredov. Med najnižjimi v EU-25 je bila tedaj tudi dohodkovna neenakost, izmerjena z Ginijevim količnikom –24 % (glej Tabelo 7).

Administrativni stroški upravljanja s socialnimi izdatki so bili v primerjavi s povprečjem v EU nižji. Administrativni stroški za potrebe izvedbe in distribucije programov socialne zaščite so leta 2005 znašali 2,0 % celotnih izdatkov za socialno zaščito in so bili od povprečja EU nižji za 1,1 o. t. (glej Tabelo 7).

⁴⁷ Empirične študije so potrdile korelacijo med obsegom socialnih izdatkov in zmanjševanjem revščine in socialne izključenosti, pri čemer je bolj kot na zmanjšanje stopnje tveganja revščine pomemben vpliv na znižanje same ravni revščine. Razlike med državami so znatne, saj npr. države s podobno ravno socialnih izdatkov dosegajo različne ravni zmanjševanja revščine, ker imajo države različne družbeno-ekonomske razmere, različne socialne politike, itd.

⁴⁸ Mednarodni denarni sklad v svoji študiji (IMF, 2006) ugotavlja, da se je Slovenija v vzorcu 26 držav uvrstila na 19. mesto po učinkovitosti porabe sredstev za socialno zaščito.

Leta 2007 so se spodbude za delo povečale. To potrjuje znižanje efektivnih mejnih davčnih stopenj (glej Tabelo 7), s katerimi merimo medsebojne učinke davkov in socialnih transferjev na neto dohodke pri prehodih iz brezposelnosti v zaposlitev ali iz slabše plačanega delovnega mesta na boljše plačano⁴⁹. Te stopnje so obenem tudi kazalnik odločanja posameznikov za zaposlitev ali za boljše plačano zaposlitev. Primerjave z EU kažejo, da Slovenija po teh kazalnikih zaostaja za EU, razen na področju davčnih obremenitev, kjer se EU približa (glej tudi poglavje Izzivi trga dela/2.2.4.).

Tabela 7: Kazalniki učinkovitosti socialnih izdatkov za Slovenijo in EU, 2004–2007

	Slovenija				EU-25			
	2004	2005	2006	2007	2004 ⁶	2005	2006	2007
Delež izdatkov za socialno zaščito v BDP	23,7	23,4	np	np	27,3	27,2 ¹	np	np
Stopnja tveganja revščine pred socialnimi transferji (pokojnine so izvzete; dohodek v naravi ni upoštevan); v %	np	25,8 (ps)	24,2	np	26	26	26	np
Stopnja tveganja revščine po socialnih transferjih (pokojnine so izvzete; dohodek v naravi ni upoštevan); v %	np	12,1(ps)	11,7	np	16	16	16	np
Kvintilni količnik 80/20	np	3,4 (ps)	3,4	np	4,8	4,9	4,8	np
Ginijev količnik (%)	np	24 (ps)	24	np	30	30	30	np
Delež administrativnih stroškov v celotnih izdatkih za socialno zaščito	2,0	2,0	np	np	3,1	3,1	np	np
Davčna obremenitev stroškov dela ²	43,2	41,6	41,2	40,7	39,8 ¹	39,7 ¹	40,1 ¹	np
Past nezaposlenosti ³	87,7	82,6	82,2	80,7	74,11 ¹	75,04 ¹	75,39 ¹	np
Past nizkih plač za samsko osebo brez otrok ⁴	49,1	50,8	51,6	51,0	46,70 ¹	46,71 ¹	47,35 ¹	np
Past nizkih plač za par z dvema otrokoma ⁵	91,9	76,4	72,6	67,4	58,84 ¹	61,57 ¹	62,19 ¹	np

Vir: Eurostat EU Portal; Eurostat Data Navigation Three; SURS Kazalniki spodbud za delo, Slovenija, 2007 – ZAČASNI PODATKI; 14. maj 2008, Prva objava

Opombe:

¹ Podatek za EU27.

² Davčna obremenitev stroškov dela prikazuje skupni učinek davkov, prispevkov za socialno varnost in socialnih transferjev na stroške dela, pri čemer preračun predpostavlja samsko osebo brez otrok, ki prejema 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe.

³ Past nezaposlenosti prikazuje razmerje med neto in bruto dohodki samske osebe brez otrok pri prehodu iz brezposelnosti v zaposlenost, pri čemer se upošteva, da brezposelna oseba prejema nadomestilo za brezposelnost v višini 70 % bruto plače zaposlene osebe, ki prejema 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe.

⁴ Past nizkih plač za samsko osebo prikazuje razmerje med neto in bruto dohodki zaposlene samske osebe pri prehodu na višje plačano delovno mesto (s 33 % bruto plače povprečne zaposlene osebe na 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe).

⁵ Past nizkih plač za štiriclanško gospodinjstvo, z eno zaposleno osebo in dvema otrokoma, prikazuje razmerje med neto in bruto dohodki zaposlene osebe pri prehodu na višje plačano delovno mesto (s 33 % bruto plače povprečne zaposlene osebe na 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe).

⁶ Podatek ni povsem primerljiv s podatki za Slovenijo, ker Eurostat doslej ni vključil novih preračunov SURSa.

(np) ni podatka.

(ps) prekinjena serija.

⁴⁹ Z efektivnimi mejnimi davčnimi stopnjami merimo: davčno obremenitev stroškov dela, past nezaposlenosti in past nizkih plač.

3.3.2. Učinkovitost državnih pomoči

Subvencije in državne pomoči sodijo med javnofinančne instrumente industrijske politike, ki intenzivneje vplivajo na konkurenčnost gospodarstva in spremembo tržnih struktur. Ker so ti vplivi lahko tudi negativni, je njihova uporaba smiselna le, če so ustrezno preučeni z več vidikov, predvsem pa z vidika vpliva na konkurenčnost⁵⁰, konkurenco, mednarodno trgovino in izdatke (ter stroške) države.

Med učinkovite državne pomoči sodijo tiste, ki so namenjene za majhna in srednje velika podjetja, raziskave in razvoj ter za spodbujanje zaposlovanja. Pomoči majhnim in srednje velikim podjetjem so se izkazale za enega najbolj učinkovitih namenov državnih pomoči, saj so uspele povečati zaposlenost, prodajo in produktivnost v podjetjih, prejemnikih pomoči. Enako lahko rečemo tudi za učinkovitost glede na vložena sredstva. Za razliko od večine drugih namenov pomoči je ta namen učinkovit pri zagotavljanju večletnih stalnih letnih in kumulativnih izboljšav poslovanja podjetij. Rezultati analize kažejo, da so pomoči najbolj učinkovite v tehnološko najintenzivnejših panogah, v podjetjih z relativno visoko prodajo na zaposlenega in v podjetjih z manjšim številom zaposlenih. Državne pomoči za raziskave in razvoj (R&D) imajo pozitiven, a kratkoročen učinek na obseg sredstev za R&D. Podjetja, prejemniki pomoči, so bolj povečala obseg izdatkov za R&D kot primerljivi konkurenti, ki pomoči niso prejeli. Večja podjetja (glede na celotno prodajo) v povprečju bolje izkoristijo dodeljene pomoči, saj je pri njih prisoten učinek "dodatnosti" državnih pomoči (prejemnik pomoči bi v primeru izključitve iz programa zmanjšal celoten obseg sredstev za R&D). Pri majhnih prejemnikih pomoči je večja verjetnost za učinek substitucije (prejemnik pomoči bi v primeru izključitve iz programa projekte R&D kljub temu izvedel). Večkratno zaporedno prejetje pomoči negativno vpliva na povečevanje lastnih izdatkov za R&D. Podjetja se očitno začnejo obnašati racionalno in namesto svojih lastnih sredstev začnejo koristiti javna sredstva iz programov pomoči. Pomoči za spodbujanje zaposlovanja so se prav tako izkazale za uspešne pri povečevanju zaposlenosti (v letih po prejemu pomoči in tudi kumulativno do konca triletnega obdobja) v primerjavi z letom pred dodelitvijo pomoči. Enako velja za učinkovitost pomoči na vložena sredstva, pri čemer je treba oceniti, ali je število dodatno zaposlenih (1,7 do 1,9) na vsakih 4.172 evrov pomoči zadostno, da opraviči dodeljeno višino pomoči. Učinkovitost pomoči izrazito upada z vsako nadaljnjo pomočjo istemu podjetju. V povprečju so pomoči bolj učinkovite v podjetjih z večjim obsegom prodaje.

Pomoči za usposabljanje in za regionalne cilje so premalo učinkovite. Pomoči za usposabljanje so uspešno povečale višino povprečnih plač v podjetjih prejemnikih. To povečanje ni bilo veliko, saj je v štirih letih znašalo med 8 in 16 % povprečne bruto plače iz leta 2003. Manj prepričljivi pa so dokazi o vplivu pomoči na produktivnost dela v podjetjih, prejemnikih pomoči. Ker so ugotovitve v drugih državah o učinkovitosti teh pomoči bistveno bolj ugodne, gre verjetno v

⁵⁰ Prva raziskava v Sloveniji (Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2006–2013. Projekt št. V5-0201) je bila izdelana z vidika vpliva na konkurenčnost gospodarstva z ekonometrično metodo paritve (ang. matching), s pomočjo katere so bile analizirane dodeljene državne pomoči v obdobju 1998–2006 po posameznih kategorijah in namenih, prejemnikih, intenzivnosti pomoči ter po enkratnosti ali večkratnosti dodelitve pomoči istemu prejemniku.

Sloveniji vzroke iskati tudi v višini pomoči na prejemnika (v Sloveniji so povprečni zneski zelo majhni) in v programih, za katere se pomoči dodeljujejo. *Regionalne pomoči* kažejo v povprečju pozitiven vpliv na prodajo, zaposlenost in dodano vrednost na zaposlenega le v prvih dveh letih od prejema pomoči. Glede na nekoliko bolj ugodne rezultate pri analizi učinkovitosti na vložena sredstva je moč sklepati, da je ta vrsta pomoči sicer lahko uspešna v izboljševanju učinkovitosti ter povečevanju zaposlenosti in prodaje, vendar so bila sredstva neustrezno razporejena med prejemnike pomoči. Tudi tu se izkaže, da je pomoč učinkovitejša v tehnološko intenzivnejših panogah in da učinek pojenjuje z večkratnim črpanjem pomoči.

Med neučinkovite pomoči sodijo tiste, ki so namenjene za reševanje in prestrukturiranje ter za posebne sektorje (premogovništvo, energetika, promet). Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje so se izkazale za neučinkovite pri spodbujanju prodaje, ustvarjanju novih delovnih mest in povečevanju produktivnosti v podjetjih, prejemnikih pomoči. Prejemniki pomoči pretežno sodijo v panoge, ki so najbolj ogrožene zaradi globalizacijskih pritiskov in je nerealno pričakovati, da bi jih uspeli rešiti pred krčenjem. Podobno neučinkovite so tudi državne pomoči po posebnih sektorskih pravilih. Gibanje zaposlenosti, prodaje in produktivnosti se kljub dodeljenim pomočem v teh podjetjih ni bistveno razlikovala od podobnih podjetij, ki pomoči niso prejela.

Oblikovanje državnih pomoči po posameznih namenih premalo zasleduje cilj njihove učinkovitosti. Med najučinkovitejšimi pomočmi so se pomoči za majhne in srednje velika podjetja bistveno povečale šele v letu 2006 (predvsem v obdobju 2002–2005 so bile minimalne). Pomoči za raziskave in razvoj se od leta 2003 znižujejo; v letu 2006 se je obrnil tudi pozitiven trend in ponovno zmanjšal delež pomoči podjetjem in ga povečal manj učinkovitim raziskovalnim in visokošolskim institucijam. Pomoči za spodbujanje zaposlovanja od leta 2004 postopno rastejo, vendar so skoraj za polovico nižje, kot so bile v obdobju 2000–2002. Pri *premalo učinkovitih pomočeh* so pomoči za usposabljanje izrazito nizke, regionalne pomoči pa so se izrazito povečale v letih 2005 in 2006, vendar so še vedno precej nižje kot v povprečju držav Evropske unije. Pri *neučinkovitih pomočeh* so se pomoči za reševanje in prestrukturiranje po obdobjih (1998–2001 in 2003–2004) visokih pomoči v letu 2005 ustavile, naslednje leto pa pričele ponovno dodeljevati. Pomoči po posebnih sektorskih pravilih so se v zadnjih dveh letih močno znižale, vendar so še vedno visoke predvsem zaradi visokih pomoči železnici.

Razporejanje razpoložljivih državnih pomoči po posameznih prejemnikih še vedno v prvi vrsti zasleduje cilj "reševanja" slabših podjetij. Ne samo za reševanje in prestrukturiranje temveč tudi po drugih namenih je v predelovalnih dejavnostih največ pomoči usmerjenih nizko in srednje-nizko tehnološko intenzivnim dejavnostim, kar pomeni, da niso ciljno usmerjene k potrebnim strukturnim spremembam v smeri večje tehnološke intenzivnosti in s tem h krepitvi konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva, temveč reševanju problemov obstoječih slabših podjetij.

Tabela 8: Distribucija državnih pomoči po velikostnih razredih (decilih), v letu 2006

Podjetja	Distribucija prejetih višin državnih pomoči (decili)								
(decili)	R&D	Varstvo okolja	Varč. z energijo	R&R	MSP	Zaposlovanje	Usposabljanje	Regionalni cilji	Kmetijstvo
1	1,00	1,00	1,00		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
0,9	0,38	0,31	0,54		0,16	0,50	0,57	0,24	0,05
0,8	0,25	0,10	0,39		0,04	0,39	0,41	0,11	0,03
0,7	0,18	0,07	0,29		0,03	0,33	0,29	0,05	0,02
0,6	0,12	0,05	0,20		0,02	0,27	0,20	0,03	0,01
0,5	0,08	0,02	0,12		0,01	0,22	0,13	0,02	0,01
0,4	0,05	0,01	0,06		0,01	0,16	0,08	0,01	0,00
0,3	0,03	0,00	0,03		0,00	0,11	0,05	0,01	0,00
0,2	0,01	0,00	0,01		0,00	0,07	0,02	0,00	0,00
0,1	0,00	0,00	0,01		0,00	0,03	0,01	0,00	0,00
Znesek v tisoč EUR	19.473	2.568	623	2.141	29.270	16.904	1.844	45.897	51.951
Število podjetij	245	26	41	6	1.634	4.567	350	115	3.572

Viri podatkov: Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2006–2013, projekt št. V5-0201

Opombe:

R&D = raziskovanje in razvoj, R&R = reševanje in prestrukturiranje, MSP = majhna in srednje velika podjetja. Pri reševanju in prestrukturiranju je prejemnikov pomoči premalo, da bi jih lahko razporedili po decilih.

V prvem delu tabele so prikazani decili prejemnikov in zneskov pomoči, v drugem delu pa je prikazano dejansko število prejemnikov, ki so še v poslovnem registru, in višine prejete pomoči. Prejemniki pomoči so po vseh namenih razporejeni na desetine (decile) po velikosti prejetih državnih pomoči. Tako je npr. pri pomočeh raziskovanju in razvoju 90 % prejemnikov (razporejenih v decilu 0,9) ali 220 prejemnikov v letu 2006 prejelo 38 % (decil 0,38) vseh pomoči za ta namen, tj. 1773 mio SIT. 10 % prejemnikov, ki so prejeli najvišje zneske pomoči, je razporejenih v gornjem razredu (decili 1,00 - 0,9). Ti prejemniki (25 prejemnikov) so prejeli 62 % (decili 1,00 - 0,38) vseh pomoči za raziskave in razvoj, tj. 2893 mio SIT.

Državne pomoči v Sloveniji potencialno ogrožajo konkurenco na trgu in so tudi z vidika izdatkov in stroškov države zanje verjetno nadpovprečno drage. Raziskava ni dala eksplicitne ocene obeh parametrov učinkovitosti državnih pomoči, vendar to lahko sklepamo iz njihove koncentracije⁵¹ (glej Tabelo 8). Na eni strani 10 % prejemnikov prejme od 43 % (usposabljanje) do 95 % (kmetijstvo) vseh pomoči; nekateri med njimi tudi po več namenih hkrati. Prejemniki velikih zneskov pomoči so pretežno velika podjetja, ki imajo v svoji panožni skupini potencialni vpliv na konkurenco. Na drugi strani dobra polovica prejemnikov prejema premajhne pomoči, da bi lahko spremenile njihovo obnašanje, kar je temeljni pogoj za učinkovitost pomoči. Tako so verjetno izdatki in stroški države zanje (stroški obdavčitev za oblikovanje sredstev za državne pomoči, stroški državne administracije in stroški transakcij) večji od koristi za prejemnika.

⁵¹ Še večjo koncentracijo izkazujejo subvencije po zaključnih računih. 10 % največjih prejemnikov subvencij prejme letno od 91–93 % vseh subvencij. Podrobnejša analiza tržne moči, merjena z metodo 40 % tržnega deleža prejemnika in CR-4 (štirih največjih prejemnikov s skupaj 40 % tržnim deležem), je pokazala, da je konkurenca na trgu ogrožena v številnih panožnih skupinah (Murn, 2008, str. 90–92).

4. Ključne ugotovitve in priporočila

Leta 2007 se je ob ugodnih konjunkturnih pogojih javnofinančno stanje v večini držav članic EU izboljšalo najbolj v zadnjih letih. Javnofinančni primanjkljaj je dosegel doslej najnižjo raven v evrskem območju (0,6 % BDP) in tudi na celotnem področju EU (0,9 % BDP). Zaradi izboljšanja javnofinančnega položaja in ob ugodnih konjunkturnih gibanjih se je najbolj doslej znižal tudi javni dolg. V EU je dosegel 58,7 % BDP in bil nižji od referenčne vrednosti, v območju evra pa je bil kljub znižanju še 6 o. t. nad mejo.

Za Slovenijo so bili lani značilni zmanjšanje javnofinančnih odhodkov, primanjkljaja in posledično dolga. Primanjkljaj celotnega sektorja država se je v zadnjih letih v primerjavi z bruto domačim proizvodom zmanjševal in se leta 2007 znižal na 0,1 % BDP. Glede na predhodno leto je bil primanjkljaj manjši za 1,1 o. t., saj so se skupni nominalni prihodki države povečali bistveno bolj kot skupni odhodki države, pri tem pa je rast obeh kategorij zaostala za rastjo bruto domačega proizvoda. Takšna gibanja javnofinančnega salda, delno pa tudi predčasna odplačila dolga ter aktivno upravljanje z dolgom so privedli tudi do znižanja konsolidiranega dolga sektorja država, ki je ob koncu lanskega leta znašal 24,1 % BDP.

Gibanje ciklično prilagojenega salda sektorja države kaže, da so h konsolidaciji javnih financ poleg ugodnih makroekonomskih razmer prispevali tudi ukrepi fiskalne politike. Ob znižanju dejanskega primanjkljaja se je lani znižal tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj, kar je skladno z določili Pakta stabilnosti in rasti in kaže na restriktivno naravnost fiskalne politike. Upoštevajoč zaprtje proizvodne vrzeli, to pomeni, da je fiskalna politika lani prvič v proučevanem obdobju delovala proticiklično restriktivno. Takšna usmeritev fiskalne politike je v prvem letu po vstopu v EMU pomenila primeren odziv fiskalne politike s stališča njene stabilizacijske vloge.

Ob ugodnih gibanjih v zadnjem letu pa ostaja dolgoročni izziv fiskalne politike njena prilagoditev pričakovanim demografskim spremembam. Eurostatove projekcije prebivalstva kažejo, da se bo v obdobju do leta 2050 v Sloveniji delež prebivalcev v starosti nad 65 let hitro povečeval, zmanjšal pa se bo delež delovno sposobnega prebivalstva v starosti od 15 do 64 let. Zaradi izjemno visoke rasti odhodkov, povezanih s staranjem, je Slovenija med bolj izpostavljenimi državami EU pri zagotavljanju javnofinančne vzdržnosti na dolgi rok. V primeru nespremenjenih parametrov sistema in ekonomskih politik bi to v naslednjih desetletjih privedlo do poviševanja primanjkljaja in posledično dolga sektorja država.

Po znatnem zmanjšanju deleža javnofinančnih odhodkov v BDP v zadnjih štirih letih postaja povečevanje njihove učinkovitosti vse pomembnejši vidik reform na področju izdatkov. Slovenija je pred leti začela z uvajanjem sodobnih proračunskih postopkov, ki naj bi izboljšali spremljanje učinkovitosti porabe sredstev. Razpoložljivost podatkov onemogoča celovito analizo, ocenjeni pa so učinki na področju socialnih izdatkov in državnih pomoči. Slovenija ima glede na povprečje EU ob sicer relativno manjših sredstvih za socialne izdatke manjšo stopnjo tveganja revščine in dohodkovno neenakost. Izdatki za državne pomoči pa

dosegajo različne učinke, v odvisnosti od namena dodelitve. Ocene kažejo, da se pri njihovem oblikovanju premalo zasleduje ciljna učinkovitost. Celovitejša analiza kakovosti javnih financ bo mogoča z vzpostavitvijo konceptualnega okvira po predlogu Evropske komisije, ob metodoloških in statističnih omejitvah pri spremljanju posameznih področij pa bo treba najprej izpopolniti sisteme za merjenje.

Za kakovostne javne finance je pomembno tudi izvajanje strukturnih reform na področju javnih financ. Poleg relativnega obsega javnofinančnih agregatov je za kakovostne javne finance ključna učinkovitost javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Na področju javnofinančnih prihodkov, kjer s stališča vplivov na gospodarsko aktivnost učinkovitost pomembno opredeljuje davčna obremenitev dela in kapitala, je bila v leta 2007 sprejeta davčna reforma. Zaradi spremenjene dohodninske zakonodaje in postopnega odpravljanja davka na izplačane plače se je zmanjšala obremenitev plač z davki in prispevki. Sočasno je postopna odprava davka na izplačane plače zmanjšala, reforma davka od dohodka pravnih oseb s povečanjem efektivne davčne stopnje pa povečala obremenitev gospodarstva.

Priloga

Pristopi za izračun novih srednjeročnih fiskalnih ciljev (MTO)

Pristop A temelji na prilagoditvi srednjeročnemu javnofinančnemu cilju (ang. medium-term objective, v nadaljevanju MTO) v začetku obravnavanega obdobja (ang. frontloading of the adjustment). Srednjeročni cilj je enak zahtevanemu strukturnemu saldu za doseganje vzdržnosti (ang. required balance, krajše RB) tj. strukturnemu saldu (ang. primary balance, krajše PB), povečanemu za S2 indikator vzdržnosti. Skladno s takšnim pristopom se MTO izračuna po naslednji formuli:

$$MTO = RB = S2 + PB - i \cdot D$$

pri čemer pomeni S2 indikator vrzeli javnofinančne vzdržnosti, PB strukturni primarni saldo in $i \cdot D$ plačila obresti.

Pristop B temelji na principu postopnega prilagajanja – MTO je opredeljen kot vsota ustrezno izbranega referenčnega strukturnega salda (ang. reference point, krajše RP) in določenega deleža razlike med zahtevanim saldonom in omenjeno referenčno vrednostjo. Ta delež razlike predstavlja obseg prilagoditve v prvih letih prilagoditvenega obdobja. Skladno s tem pristopom se MTO izračuna po naslednji formuli:

$$MTO(\alpha) = RP + \alpha (RB - RP) = (1 - \alpha)RP + \alpha RB$$

pri čemer pomeni RP referenčno vrednost javnofinančnega salda, RB zahtevani saldo, potreben za vzpostavitev in ohranjanje javnofinančne vzdržnosti, in α delež, ki meri obseg prilagoditve v prvih letih. Določitev proračunske referenčne vrednosti sledi obstoječemu principu za izračun srednjeročnega cilja. Takšen način naj bi dovoljeval zadostno upoštevanje različnih javnofinančnih položajev posameznih držav članic. Zaradi enostavnosti in smotnosti se za določanje referenčne točke trenutno uporabljajo naslednja pravila:

- za države, ki imajo primanjkljaj med -1% do -0,5% BDP, referenčni saldo znaša -0,5% BDP
- za države, ki imajo primanjkljaj med -0,5% do 0% BDP, referenčni saldo znaša 0% BDP
- za države, ki so blizu ravnovesju ali imajo presežek, referenčni saldo znaša +0,5% BDP.

Za Slovenijo je bila uporabljena vrednosti parametra $\alpha = 0,5$, kar pomeni, da mora fiskalna politika zagotoviti pokritje polovice stroškov staranja.

Pristop C temelji na predpostavki, da je proces javnofinančnega prilagoditve v posamezni državi članici ključno odvisen od njenega specifičnega ekonomskega položaja. Skladno s takšno predpostavko formula izračuna MTO omogoča boljše vključitev specifičnih ozirov za posamezno državo:

$$MTO = RP + SM$$

$$MTO = RP + \alpha((RB+LTF)-RP)$$

pri čemer pomeni RP referenčno vrednost, RB zahtevani saldo, LTF pa predstavlja dodatne dolgoročne faktorje in α delež, ki meri obseg prilagoditve v prvih letih. Takšen analitski okvir dopušča, da se pri ugotavljanju vzdržnega javnofinančnega stanja poleg trenutnega stanja dolga države upoštevajo tudi drugi faktorji vzdržnosti.

Predlagani pristop daje večji poudarek obstoječemu stanju dolga in trenutnemu javnofinančnemu položaju. Neupoštevanje dejanskega stanja dolga je pomanjkljivost vseh treh pristopov, ki postavljajo države z nižjim stanjem dolga, kot je denimo Slovenija, v neenak položaj z državami z višjim stanjem dolga. Omenjeno pomanjkljivost bi odpravili s prilagoditvijo formule. Po enem od neuradnih predlogov Evropske komisije bi enemu od zgoraj navedenih pravil lahko dodali člen $\beta(D_t-60)$, pri čemer pomeni D_t delež dolga v BDP v tekočem letu in β parameter z vrednostjo med 0 in 1 ($1 > \beta > 0$), ki predstavlja delež razlike med tekočim stanjem dolga in dovoljeno zgornjo mejo dolga (60 % BDP), pri čemer je razlika odvisna od fiskalne politike posamezne države. Z vključitvijo novega člena bi dosegli, da bi visoko zadolžene države morale imeti višji srednjeročni cilj, kot ga predvideva katerikoli od pristopov A, B ali C. Prav obratno bi nizko zadolžene države lahko imele nižji MTO od predvidenega s katerikoli od navedenih pristopov.

Skladno z gornjimi usmeritvami bi novi srednjeročni javnofinančni cilj lahko določali po naslednji formuli:

$$MTO = \left(\frac{r-g}{g} \right) (0,03 - m)$$

pri čemer pomeni r povprečno efektivno obrestno mero dolga sektorja država, g povprečno nominalno trendno gospodarsko rast in m varnostno mejo.

Literatura in viri

Bednaš, M. (2006). *Reforma pakta stabilnosti in rasti*. Ljubljana: UMAR, delovni zvezek.

Bilten javnih financ, maj 2008. Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Bučar, M., Kamar, P., Ciraj, A.M., Kajnč, S. (2008). Strukturni skladi v Sloveniji, zadostno izkoriščen vir?

Derenčin, V. (2006). Učinkovitost državne uprave in proračun Republike Slovenije. Magistrsko delo.

Ecfm conclusions prepared by the Presidency for the May Ecfm meeting: Annex II. (2008). Brussels: European Commission.

Efficiency and Effectiveness of Social Spending: Achievements and challenges. ECFIN/E3(2007)/REP/ 51455. (2008). Brussels: European Commission – DG Ecfm.

EU budget 2006 Financial Report. Brussels: European Commission, dostopno na strani http://ec.europa.eu/budget/publications/fin_reports_en.htm.

EU budget 2007 Financial Report. Brussels: European Commission, dostopno na strani http://ec.europa.eu/budget/documents/budget_current_year-1_en.htm.

European Commission – Regional policy – Funds available, pridobljeno 16.6.2008 na strani http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm

Eurostat EU Portal; Eurostat Data Navigation Three.

Eurostatove projekcije prebivalstva za Slovenijo, 2008–2060, EUROPOP2008, konvergenčni scenarij, dostopno na strani http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1683.

Izvajanje evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007 – 2013 (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, pridobljeno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/sredstva_2007_2013/

Kazalniki spodbud za delo, Slovenija, 2007 – začasni podatki. (2008). Prva statistična objava. Ljubljana: Statistični urad RS.

Letna poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

Mišković, S. (2008). Ocena fiskalnega položaja v Sloveniji, (delovno gradivo UMAR).

Ministrstvo za finance - Finančno premoženje in poroštva- Poroštva, pridobljeno 13.6.2008 na strani http://www.mf.gov.si/slov/seajs/inf_porostva.htm

Murn, A., Burger, A., Rojec, M. (vodja), Jaklič, A. (2008). Kako do večje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za povečanje konkurenčnosti gospodarstva. Analiza učinkovitosti državnih pomoči in predlogi za njeno izboljšanje. Ciljni raziskovalni program "Konkurenčnost Slovenije 2006–2013", V5-0201. Končno poročilo. Ljubljana: Javna agencija RS za raziskovalno dejavnost in Ministrstvo za finance.

Murn, A. (2008). Učinki subvencij na konkurenčnost, mednarodno trgovino in konkurenco v Sloveniji. Naše gospodarstvo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, št. (54)1-2, str. 87–94.

Nefinančni sektorski računi. Ljubljana: Statistični urad RS.

Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2007 (2008). Ljubljana: Ministrstvo za finance (interno poročilo).

Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v prvih petih mesecih leta 2008 (2008). Ljubljana: Ministrstvo za finance (interno poročilo).

Options for incorporating implicit government liabilities in the medium-term budgetary objectives. ECFIN/C2/REP/52865/07 REV (2007). Brussels: European Commission.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (oktober 2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance, Statistični urad RS.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (april 2008). Ljubljana: Ministrstvo za finance, Statistični urad RS.

Poročilo o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritju (B-2). Ljubljana: Uprava za javnofinančne prihodke.

Poročilo o razvoju 2008 (2008). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Program stabilnosti (dopolnitev Programa stabilnosti sprejetega leta 2006) (2007). Ljubljana: Vlada RS.

Report on Quality of Public Finances Issue: Work Accomplished and Way Forward (2008). V Deroose, Kastrop (Ur.), *The Quality of Public Finances: Findings of the Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007)* (str. 21-39). Brussels: European Commission.

Should additional leeway be allowed for low-debt countries when setting MTOs incorporating implicit liabilities? ECFIN/C2/REP/55111 (2007). Brussels: European Commission.

Slovenia: Macro Fiscal Assessment, An Analysis of the November 2007 Update of the Stability Programme. ECFIN/50670/08-EN. (2008). Brussels: European Commission.

Slovenia: Selected Issues, IMF Country Report No. 06/250, July 2006. Washington: International Monetary Fund.

Standard&Poor's (2008): *Budgetary Developments In Europe: Past Simple, Future Tense*.

Temeljni agregati sektorja država, 2004–2007 (2008). Prva statistična objava. Ljubljana: Statistični urad RS.

The Quality of Public Finances: A Roadmap for Deriving a Conceptual Framework and Set of Indicators (Note for the EPC Working Group on QPF) (2008). Brussels: European Commission – DG Ecfm.

Turrini, A. (2008). Fiscal policy and the cycle in the Euro Area: The role of government revenue and expenditure. Brussels: European Commission and CEPR.

Woo, J. (2005). *The Behavior of Fiscal Policy: Cyclical and Discretionary Fiscal Decisions*. Norway: Fiscal policy workshop organized by Steinar Holden, Editor of Scandinavian Journal of Economics, to be held at University of Oslo.

Zaključni račun proračuna RS za leto 2006 (2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance, dostopno na strani http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2006/vsebina.htm.

**Razvitost finančnega sektorja in
gibanje finančnih tokov**

Povzetek

S procesom približevanja Slovenije EU in liberalizacijo kapitalskih tokov ter vstopom v EMU se je povečala vpetost Slovenije v mednarodne finančne in denarne tokove. To je vplivalo na hitrejšo rast finančnih tokov v Sloveniji v zadnjih letih in postopno zmanjševanje zaostanka razvitosti slovenskega finančnega sektorja za povprečjem EU in EMU¹. Kljub pospešenemu dohitevanju pa je zaostanek na tem področju še visok in tudi presega zaostanek, ki ga ima Slovenija po kazalcu gospodarske razvitosti (bruto domači proizvod na prebivalca po kupni moči), kjer je leta 2007 dosegla 89 % povprečja EU oziroma 81 % povprečja EMU.

Najpomembnejši segment slovenskega finančnega sektorja so banke, kjer v zadnjih letih prihaja do nekoliko hitrejšega napredka. Kljub temu Slovenija ravno pri kazalniku bilančne vsote bank v primerjavi z BDP beleži največji zaostanek, saj dosega le dobro tretjino povprečja EMU. Na drugih dveh segmentih (zavarovalništvo, trg kapitala) je relativni razvojni zaostanek manjši.

Obseg kreditov bank nebančnim sektorjem v primerjavi z BDP v Sloveniji je najnižji med državami EMU, leta 2007 je dosegal dve tretjini povprečja EMU. Pri tem je zaostanek pri deležu kreditov podjetjem in NFI relativno manjši kot pri deležu kreditov gospodinjstvom. Zadolževanje podjetij in NFI je bilo v zadnjih letih tudi bolj intenzivno kot zadolževanje gospodinjstev, tako da so prispevala 80 % celotnega neto zadolževanja domačih nebančnih sektorjev. K temu je prispevala tudi preusmeritev podjetij in NFI iz zadolževanja na tujih trgih k zadolževanju pri domačih bankah skladno s procesom konvergence obrestnih mer in izboljšanjem pogojev zadolževanja v Sloveniji po letu 2004. V razvitejših finančnih sistemih je pomemben del kreditne aktivnosti tudi zadolževanje gospodinjstev. V Sloveniji je zadolženost gospodinjstev, kljub razmeroma obsežnemu najemanju bančnih kreditov v zadnjih letih, relativno (glede na BDP) še vedno najnižja med vsemi državami članicami EMU. Zaostanek je relativno večji pri stanovanjskih kot pri potrošniških kreditih gospodinjstvom, čeprav prvi v zadnjih letih rastejo hitreje.

Visoka rast kreditov v zadnjih letih ni značilna le za Slovenijo, saj se je tudi v razvitih finančnih sistemih v obdobju konjunktne in nizkih obrestnih mer kreditna aktivnost bank precej okrepila. V Sloveniji pa je bila ta rast relativno višja kot v povprečju evrskih držav.

V Sloveniji so banke v procesu konvergence obrestnih mer na evropsko raven nekoliko hitreje zniževale pasivne obrestne mere, ki se že več kot leto in pol ohranjajo na nižji ravni od evropskega povprečja, nasprotno pa so aktivne obrestne višje od povprečja v EMU. Pri tem med aktivnimi obrestnimi merami do največjih razlik med Slovenijo in povprečjem EMU prihaja pri obrestnih merah za stanovanjske kredite prebivalstvu, razlike med obrestnimi merami za potrošniške kredite in kredite podjetjem pa so nekoliko nižje.

Prebivalstvo prilagaja strukturo svojih prihrankov spremembam obrestnih mer in večji ponudbi na trgu. Zniževanje pasivnih obrestnih mer je v zadnjih letih vplivalo na nižje stopnje rasti varčevanja prebivalstva v bankah. Ob večinoma ugodnih

¹ Po vstopu Slovenije v EMU je smiselno razvitost slovenskega finančnega sektorja primerjati s povprečjem evrskega območja; tu je zaostanek nekoliko večji kot v primerjavi s povprečjem EU. Na drugi strani Slovenija po razvitosti finančnega sektorja dosega relativno boljše rezultate od večine novih držav članic EU.

gibanjih na kapitalskih trgih doma in v tujini (do avgusta lani), večji domači in tuji ponudbi in intenzivnejšem trženju se je v zadnjih letih močno okrepilo varčevanje prebivalstva v vzajemnih skladih. Obseg sredstev v vzajemnih skladih je konec preteklega leta tako dosegal že skoraj četrtno vlog prebivalstva v bankah. Postopoma pridobivajo na pomenu tudi pokojninski skladi.

Nizke stopnje rasti bančnih depozitov in visoko povpraševanje po kreditih sta privedla do vse večjega zunanjega financiranja bank, večinoma najemanja dolgoročnih posojil v tujini. To je vplivalo tudi na spremembe v pasivi bilanc domačih bank, kjer se krepi delež tujih virov financiranja. Po izbruhu mednarodne finančne krize avgusta 2007 pa so banke v zaostrenih razmerah na medbančnem trgu povečale obseg kratkoročnega zadolževanja v tujini. Glede na to, da ta sredstva naprej v veliki meri posojajo na dolgi rok, to poslabšuje ročnostno usklajenost in s tem povečuje likvidnostno tveganje. Pospešeno zadolževanje v tujini je vplivalo na rast skupnega bruto zunanjega dolga, ki je konec leta 2007 dosegel 102,4 % BDP. Čeprav bruto zunanji dolg narašča relativno hitro v primerjavi z drugimi članicami EMU, je Slovenija med državami evrskega območja še vedno najmanj zadolžena.

Poleg večjega zadolževanja zlasti domačih bank v tujini se je z vstopom Slovenije v EU in EMU povečala tudi vpetost Slovenije v druge mednarodne finančne in kapitalske tokove. Povečala sta se obseg terjatev do tujine, predvsem naložbe v vrednostne papirje, neposredne investicije v tujino, komercialni krediti in bančna posojila, in tudi obseg obveznosti, kjer so se poleg najetih posojil povečale tudi vloge tujih bank, komercialni krediti, naložbe tujcev v vrednostne papirje in le v manjši meri neposredne tuje investicije. Pri tem je skupni obseg obveznosti naraščal hitreje od obsega terjatev, zato se je neto finančna pozicija iz presežka prevesila v primanjkljaj. Večino primanjkljaja predstavlja neto zunanji dolg, ki je konec leta 2007 v deležu BDP predstavljal 18,9 %. Primanjkljaj neto finančne pozicije pa je konec leta znašal 21,9 % BDP.

Vplivi finančne krize, ki se je začela avgusta 2007, se glede na vpetost in izpostavljenost finančnih sektorjev zunanjim šokom med državami kažejo v različnem obsegu. Dosedanje skupne izgube bank in ostalih finančnih institucij na svetovni ravni znašajo nekaj čez 300 milijard USD, MDS pa ocenjuje, da bodo skupne izgube presegle 900 milijard USD. Posledice bo glede na obseg krize poleg finančnega občutil tudi realni sektor gospodarstva, vendar se ti učinki med državami precej razlikujejo. Neposredni vpliv finančne krize, ki je prisoten v vseh državah, je povišanje obrestnih mer na medbančnih trgih zaradi zaostrovanja razmer na teh trgih ter manjšega zaupanja med bančnimi subjekti. Drugim neposrednim učinkom finančne krize pa so relativno manj izpostavljene države, med katere sodi tudi Slovenija, kjer so sodobni finančni instrumenti slabše razviti kot v ZDA in starejših članicah EU. Povečano tveganje, povezano s posledicami finančne krize, se v teh državah kaže predvsem v primeru tesnejših povezav z izpostavljenimi bankami v tujini. Pri tem samo odvisnost od tujega financiranja še ne pomeni nujno tudi večjih negativnih učinkov finančne krize, povečuje pa s tem povezana tveganja. V Sloveniji je zaostrovanje razmer na medbančnih trgih vplivalo predvsem na težjo dostopnost dolgoročnih tujih posojil, kar se kaže v krepitvi kratkoročnega zadolževanja v tujini.

Uvod

V Sloveniji je finančni sektor v primerjavah z državami EU še relativno slabo razvit, do opaznejših razvojnih premikov prihaja šele v zadnjih letih, zlasti v bančnem sektorju, kjer se krepi kreditna aktivnost in povečuje vpetost v mednarodne denarne in kapitalske tokove. Glede na pomen razvitosti finančnega sektorja za delovanje celotnega gospodarstva takšni premiki povečujejo možnosti za hitrejšo gospodarsko rast (Jazbec in Masten, 2004, str. 95), pri čemer pa je ključnega pomena, da je ta razvoj kakovosten oziroma da se zaradi hitrejšega razvoja prekomerno ne povečajo tveganja, povezana z večjo izpostavljenostjo zunanjim šokom.

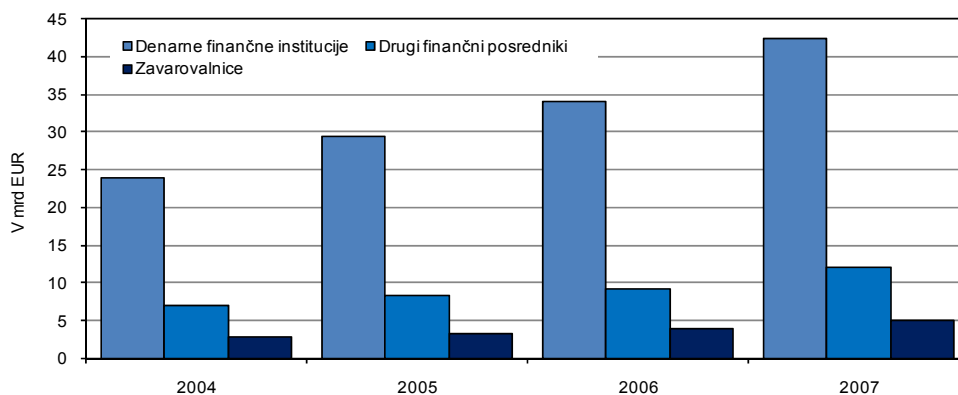
V analizi se osredotočamo predvsem na razvitost slovenskega bančnega sektorja in gibanja finančnih tokov doma in s tujino v zadnjih letih. Skozi analizo kreditne aktivnosti bank, varčevanja prebivalstva, zadolževanja v tujini in drugih kapitalskih tokov s tujino ugotavljamo poglobljene trende v zadnjih letih in njihov pomen za razvitost bančnega sektorja. V zadnjem poglavju predstavljamo še vplive mednarodne finančne krize, ki se je začela avgusta 2007, na finančni sektor v razvitih gospodarstvih in ocenjujemo morebitne posledice za slovenski finančni sektor in gospodarstvo.

1. Razvitost finančnega sektorja

1.1. Finančni sektor v Sloveniji in njegova razvitost v primerjavi z EMU

Največji delež znotraj finančnega sektorja v Sloveniji imajo banke; v zadnjih letih ni prišlo do bistvenih sprememb v strukturi, saj vsi segmenti rastejo približno enakomerno. V slovenskem finančnem sektorju imajo največji delež banke (okoli 60 % skupne bilančne vsote), sledijo jim drugi finančni posredniki, relativno pa je najnižji delež zavarovalnic. Struktura finančnega sektorja se v zadnjih letih ni bistveno spremenila, saj vsi sektorji glede na bilančno vsoto rastejo po podobnih stopnjah.

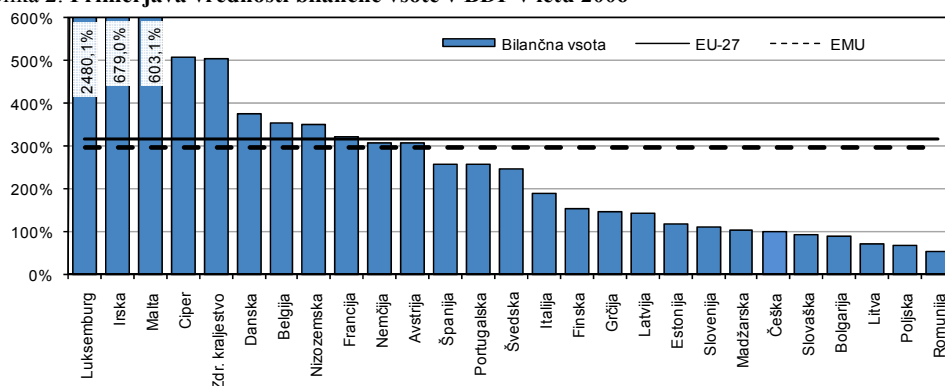
Slika 1: Obseg in rast bilančne vsote posameznih sektorjev v slovenskem finančnem sektorju



Viri: BS, AJPEŠ

Kazalniki razvitosti slovenskega bančnega sektorja nakazujejo, da je zaostanek za povprečjem EMU še vedno precej visok in se le počasi zmanjšuje. Najpomembnejši segment slovenskega finančnega sektorja so banke, kjer pa prihaja do nekoliko hitrejšega napredka šele v zadnjih letih, ko so se zaradi vstopa v EMU občutno znižale obrestne mere, prav tako pa je bilo po letu 2004 in zlasti po letu 2007 bistveno omejeno tudi devizno tveganje, kar je močno okrepilo kreditno aktivnost bank in s tem tudi rast njihove bilančne vsote. Kljub temu Slovenija ravno pri kazalniku bilančne vsote bank v primerjavi z BDP beleži največji razvojni zaostanek, saj dosega le dobro tretjino povprečja EMU.

Slika 2: Primerjava vrednosti bilančne vsote v BDP v letu 2006

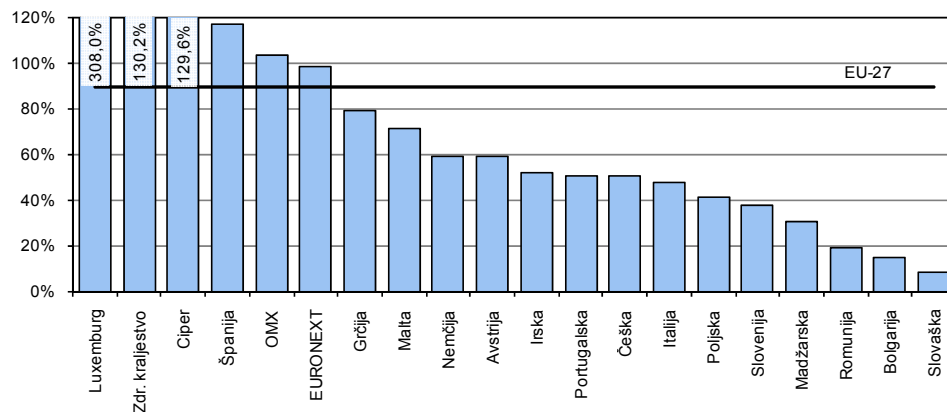


Viri: SURS, EUROSTAT, BS, ECB, LBo, Slovensko zavarovalno združenje, Sigma: World Insurance in 2006

Glede razvitosti finančnih storitev je Slovenija najbližje evropskemu povprečju na področju trga kapitala, na področju zavarovalništva pa je zaostanek nekoliko večji². Tržna kapitalizacija delnic na Ljubljanski borzi se je v zadnjih dveh letih skoraj potrojila. Velik del rasti je posledica rasti vrednosti delnic, pomemben prispevek pa je imela tudi uvrstitev delnic nekaterih podjetij v državni lasti na borzo. Kazalnik tržne kapitalizacije delnic glede na BDP je tako konec leta 2007 dosegel že približno dve tretjini evropskega povprečja. Letos pa bi se zaradi večjega upada tržne kapitalizacije delnic v prvem četrtletju razlika lahko ponovno nekoliko okrepila. Nekoliko večji razvojni razkorak kot na kapitalskem trgu beležimo na področju zavarovalništva (približno 60 % povprečja EU), kjer se zaostanek v letu 2006 že drugo leto zapored ni zmanjšal. Postopoma se v korist razvitejših finančnih storitev (življenjska zavarovanja) izboljšuje le struktura zavarovalnih premij, vendar pa življenjska zavarovanja še vedno predstavljajo slabo tretjino vseh premij, oziroma približno polovico evropskega povprečja.

² Merjeno samo s tržno kapitalizacijo delnic v BDP. Zavedamo se, da gre za sintetičen kazalnik, ki nikakor ne more predstaviti celotne slike stanja finančnega sektorja, vendar se v mednarodnih primerjavah najpogosteje uporablja kot približek za merjenje razvitosti trga kapitala.

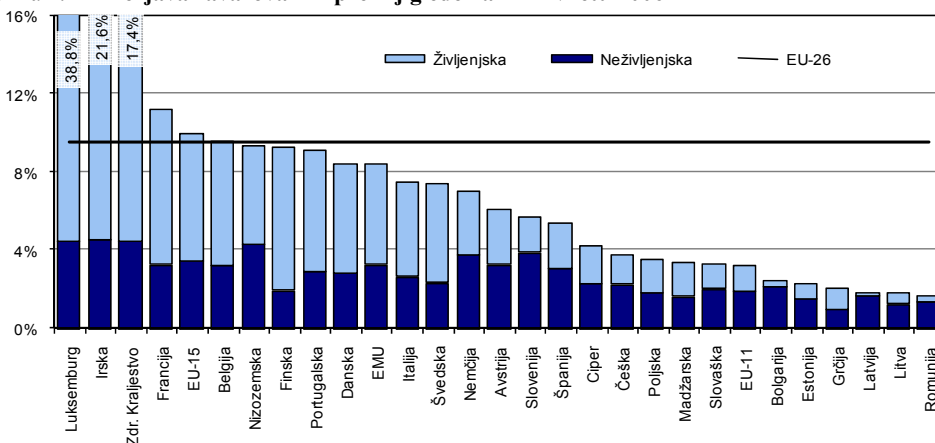
Slika 3: Primerjava vrednosti tržne kapitalizacije delnic glede na BDP v letu 2007



Viri: SURS, EUROSTAT, LBo

Opomba: EURONEXT: od 01/2001: Amsterdam-Bruselj-Pariz; od 02/2002: + Lizbona, OMX: nordijski in baltski trg

Slika 4: Primerjava zavarovalnih premij glede na BDP v letu 2006



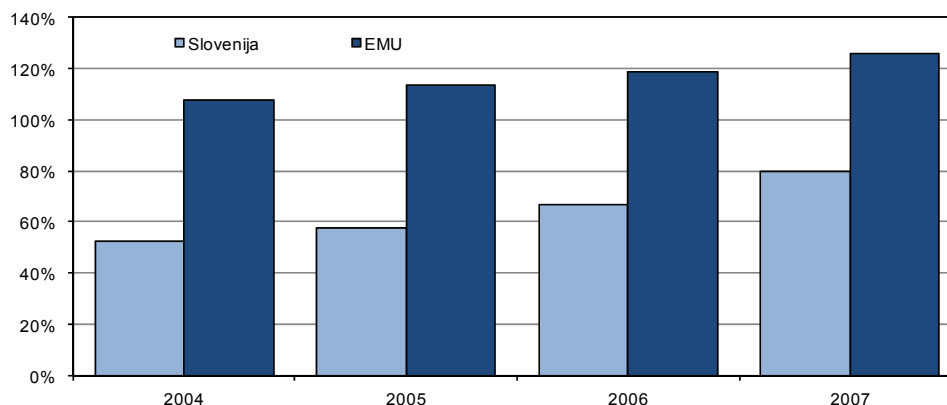
Viri: SURS, EUROSTAT, LBo, Slovensko zavarovalno združenje, Sigma: World Insurance in 2006

1.2. Primerjava slovenskega bančnega sektorja z bančnimi sektorji v EMU

Primerjava razvitosti slovenskega bančnega sektorja z EMU kaže, da je naš bančni sektor relativno slabo razvit. Delež bilančne vsote bančnega sektorja glede na BDP v Sloveniji dosega le tretjino povprečja EMU (glej poglavje 1.1). Obseg kreditov bank nebančnim sektorjem v primerjavi z BDP v Sloveniji je najnižji med državami EMU, leta 2007 pa je dosegal dve tretjini povprečja EMU, kar je sicer skoraj za polovico več kot v letu ob vstopu v EU (glej Slika 5). Pri tem je zaostanek pri deležu kreditov podjetjem in NFI relativno manjši kot pri kreditih gospodinjstvom.

Zaostanek za povprečjem EMU pri deležu kreditov podjetjem in NFI je relativno majhen. Pri deležu kreditov podjetjem in NFI v primerjavi z BDP le malenkostno (dobri 2 o. t.) zaostajamo za povprečjem EMU, ki je bilo v letu 2007 na ravni dobrih 60 %. Delež kreditov podjetjem v primerjavi z BDP (brez NFI) pa že presega povprečje EMU. Razlog za razmeroma velik pomen bančnih kreditov pri financiranju podjetniškega sektorja gre najbrž iskati v strukturi slovenskega finančnega sistema, ki je bančno zasnovan, oziroma v nezadostni razvitosti finančnega sektorja oz. plitvosti domačega finančnega trga. Druge možnosti za financiranje podjetij so namreč še precej omejene³. Tudi v nekaterih nam primerljivo razvitih državah članicah EU (Portugalska in Španija) podobni razlogi vplivajo na visoko odvisnost podjetij od bančnega sistema, delež kreditov podjetij v primerjavi z BDP v teh državah tudi precej presega slovensko raven.

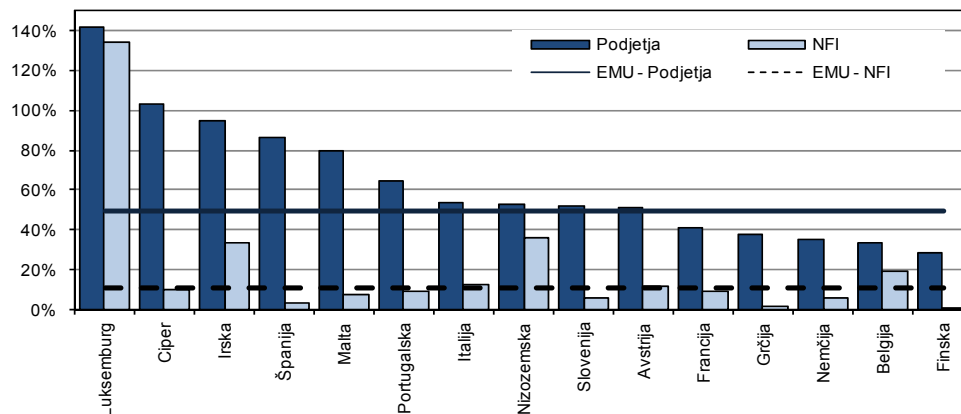
Slika 5: Primerjava deležev kreditov nebančnemu sektorju glede na BDP



Viri: BS, ECB, SURS, EUROSTAT; preračuni UMAR

³ K večji vlogi preostalih segmentov finančnega trga bi lahko prispeval tudi prvi del privatizacije druge največje banke, ki je potekal preko javne ponudbe vrednostnih papirjev. Glede na velik interes vlagateljev so se za takšen način pridobivanja finančnih sredstev odločili še nekateri izmed možnih izdajateljev, vendar pa so v prvi polovici leta razmere na kapitalskih trgih takšnemu načinu financiranja precej nenaklonjene. Eden izmed možnih virov financiranja so tudi skladi tveganega kapitala, a je dejavnost kljub sprejeti zakonski osnovi še vedno slabo razvita.

Slika 6: Primerjava deležev kreditov podjetij in NFI v BDP v letu 2007



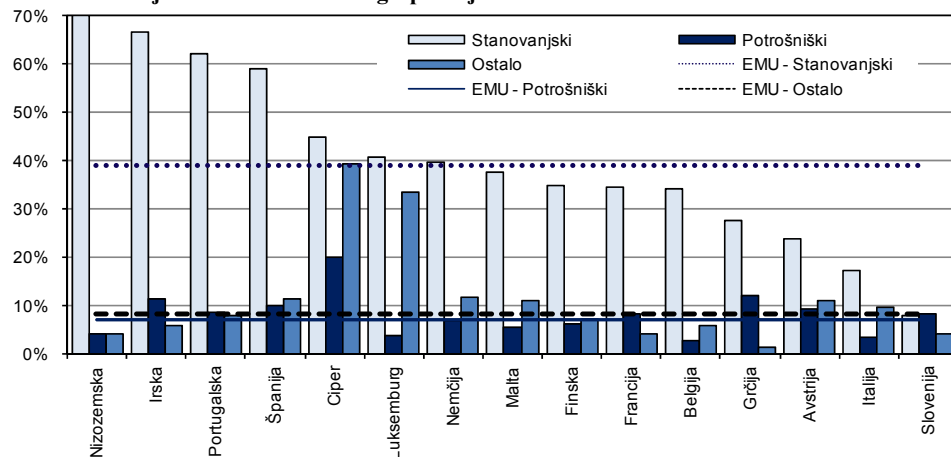
Viri: BS, ECB, SURS, EUROSTAT; preračuni UMAR

Zadolženost gospodinjstev je v Sloveniji še vedno relativno nizka, predvsem zaradi nizkega deleža stanovanjskih kreditov glede na BDP v primerjavi s povprečjem EMU. V razvitejših finančnih sistemih pomemben del kreditne aktivnosti predstavlja tudi zadolževanje gospodinjstev, v Sloveniji pa so ta, kljub razmeroma obsežnemu zadolževanju v zadnjih letih, relativno (glede na BDP) še vedno najmanj zadolžena med vsemi državami članicami EMU. Povprečna zadolženost gospodinjstev v EMU, merjena v deležu posojil v BDP, je leta 2006 znašala 54,3 %, v EU pa 44,8 %. Delež kreditov gospodinjstvom glede na BDP pa je v Sloveniji leta 2007 znašal 20,3 % BDP. Zaostanek je največji na področju stanovanjskih kreditov, saj njihov delež v primerjavi z BDP dosega le dobro petino povprečja EMU (glej Sliko 7). Skupni delež potrošniških in kreditov za ostale namene v BDP je bil leta 2007 v Sloveniji za petino nižji kot v EMU, kjer se je v zadnjih letih gibal na ravni okrog 15,7 %. Podrobnejša primerjava pokaže, da Slovenija presega povprečje EMU na področju potrošniških kreditov, ki se v zadnjih letih sicer krepijo precej počasneje od stanovanjskih. Delež kreditov gospodinjstev za ostale namene pa dosega le slabo polovico ravni EMU.

Obseg stanovanjskih kreditov v Sloveniji je sicer relativno nizek, vendar ti krediti v zadnjih letih beležijo najvišje stopnje rasti med krediti gospodinjstvom. Med razlogi za relativno majhen obseg stanovanjskih kreditov so skromna razvitost njihove ponudbe v preteklosti, razmeroma ugodni pogoji odkupa stanovanj v procesu privatizacije v prvi polovici devetdesetih let, zaradi česar tedaj ni prišlo do povečanega povpraševanja po teh kreditih, poleg tega pa tudi v razmeroma slabo razvitem inštitucionalnem okviru⁴, kjer šele v zadnjih letih prihaja do postopnih izboljšav, ki so tudi prispevale k hitrejši rasti tovrstnega financiranja v zadnjih letih. Poleg povečane konkurence ter posledično izboljšane ponudbe bank na tem področju je bil večji obseg najemanja stanovanjskih kreditov v zadnjih letih močno spodbujen tudi z nižjimi obrestnimi merami.

⁴ Težave so bile z neažurno zemljiško knjigo, neurejenimi razmerami na področju izvršbe (predolgi sodni postopki) in hipotekarnega bančništva.

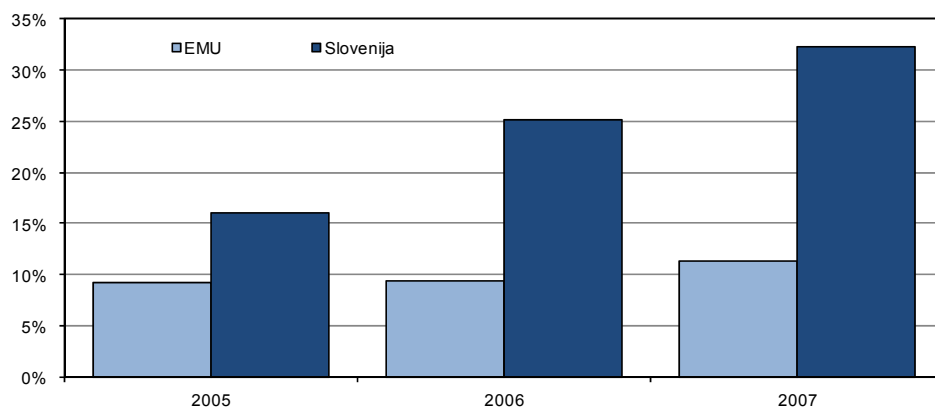
Slika 7: Primerjava deležev kreditov gospodinjstev v BDP za leto 2007



Viri: BS, ECB, SURS, EUROSTAT; preračuni UMAR

Podobno kot v Sloveniji se je tudi v razvitih finančnih sistemih v obdobju konjunkturalne in nizkih obrestnih mer kreditna aktivnost bank precej okrepila. V EMU se je v zadnjih treh letih skupni obseg kreditov v povprečju letno povečal za desetino, v Sloveniji pa je bila rast skoraj 25-odstotna, kar se je posledično odrazilo v nekoliko hitrejšem dohitevanju Slovenije povprečja EMU. Največji obseg predstavlja zadolževanje podjetniškega sektorja, ki je v tem obdobju beležilo višjo stopnjo rasti obsega kreditov kot gospodinjstva.

Slika 8: Primerjava medletnih stopenj rasti obsega kreditov nebančnim sektorjem



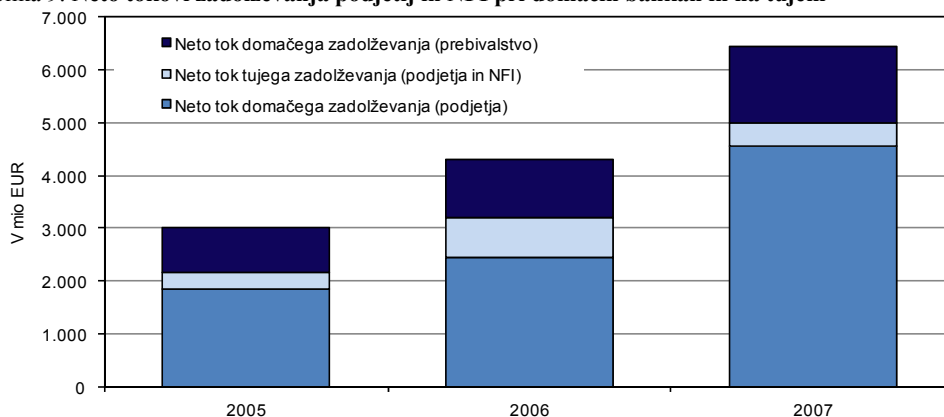
Viri: BS, ECB, SURS, EUROSTAT; preračuni UMAR

2. Analiza finančnih gibanj in tokov v bankah in vzajemnih skladih

2.1. Kreditna aktivnost domačih bank

Po vstopu Slovenije v EU se je kreditna aktivnost domačih bank nepretrgano krepila. V prvem letu in pol po vstopu se je nadaljevalo upadanje obrestnih mer, ki se je pričelo že s procesom njihove konvergence proti evropskemu povprečju leta 2003. Krepilo se je zadolževanje prebivalstva, še bolj pa podjetji in NFI. Najvišje stopnje rasti je beležilo devizno zadolževanje, saj so bile obrestne mere za tovrstne kredite ugodnejše od obrestnih mer za kredite v domači valuti, obenem pa je Slovenija ob koncu prve polovice leta 2004 vstopila v sistem ERM II, kar je precej zmanjšalo devizno tveganje, saj so se takrat devizni krediti pretežno najemali v evrih. V začetku leta 2004 so devizni krediti predstavljali približno četrtnino vseh kreditov domačih bank nebančnim sektorjem, pred vstopom Slovenije v EMU pa je njihov delež narasel že na skoraj dve tretjini. Ker pa je bilo velik del najetih deviznih kreditov denominiranih v EUR, je ob vstopu v EMU njihov delež upadel na manj kot 5 % (večino predstavljajo krediti v CHF, manjši meri tudi v GBP in USD).

Slika 9: Neto tokovi zadolževanja podjetij in NFI pri domačih bankah in na tujem

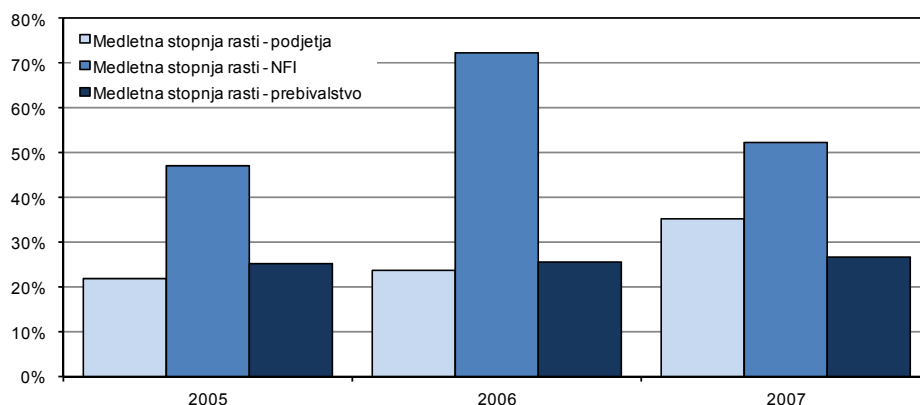


Vir: BS; preračuni UMAR

K okrepljeni rasti zadolževanja so največ prispevala podjetja in NFI, ki so predstavljala 80 % celotnega neto zadolževanja domačih nebančnih sektorjev. Podjetja in NFI so se zaradi konvergence obrestnih mer in izboljšanih pogojev zadolževanja zaradi nekoliko večje konkurence med bankami v Sloveniji po letu 2004 postopoma preusmerjala iz zadolževanja na tujih trgih k domačemu zadolževanju. Padajoče obrestne mere so tako dodatno spodbudile povpraševanje podjetij in NFI po kreditih, ki je v teh letih naraščalo tudi zaradi ugodnih konjunkturalnih razmer v mednarodnem okolju, ki so pozitivno vplivale na domačo gospodarsko aktivnost. Poleg tega je povpraševanje po kreditih dodatno okrepila tudi razmeroma visoka prevzemna aktivnost v zadnjih letih. Po podatkih Banke Slovenije so bile pri prevzemih precej aktivne predvsem nedenarne finančne

institucije, ki so zlasti v preteklem letu močno okrepile zadolževanje; rast bančnih kreditov tem institucijam je presegla 50 % (delež NFI znotraj kreditov podjetjem in NFI je konec leta 2007 predstavljal 10,1 %). Zlasti v letu 2007 pa so k rasti zadolževanja najverjetneje nekaj prispevale tudi nizke realne obrestne mere, ki so bile predvsem posledica relativno višje inflacije v Sloveniji v primerjavi povprečjem EMU.

Slika 10: Medletne stopnje rasti obsega kreditov nebančnim sektorjem pri domačih bankah

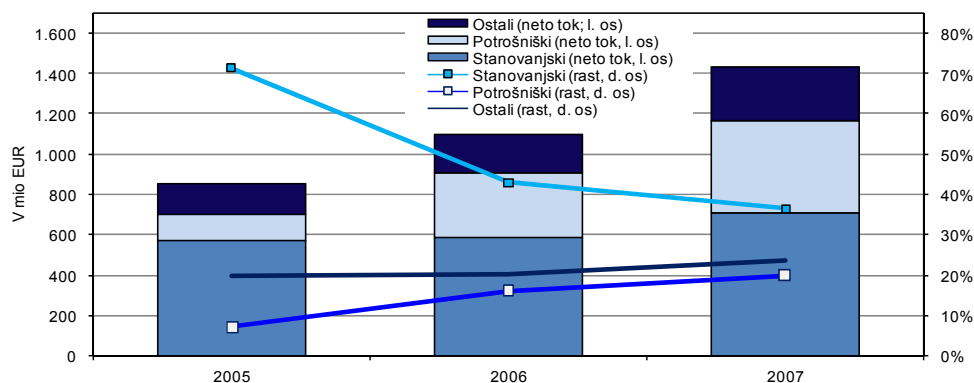


Vir: BS; preračuni UMAR

Podobno kot podjetja so tudi gospodinjstva v tem obdobju precej okrepila svoj obseg zadolževanja. Najbolj se je okrepilo zadolževanje prebivalstva za nakup stanovanj, saj so se tovrstni krediti v obdobju od leta 2005–2007 v povprečju na medletni ravni povečali za 50 %, njihovi neto tokovi pa so predstavljali približno polovico celotnega neto zadolževanja prebivalstva (glej Sliko 11). Precej se je podaljšala tudi ročnost stanovanjskih kreditov, saj je pred tem delež kreditov z ročnostjo, daljšo od 15 let, dosegal manj kot tretjino vseh kreditov, v letu 2007 pa je že presegel 60 %. Prebivalstvo je pred uvedbo evra pretežno najemalo devizne kredite, po uvedbi evra, ki je postal domača valuta, se je njihov pomen zmanjšal, vendar je bil ta upad nižji kot pri podjetjih⁵. Banka Slovenije navaja, da je velik del deviznih kreditov denominiran v švicarskih frankih, saj je bilo izposojanje v tej valuti obrestno ugodneje kot v evrih. Hitro rast deviznih kreditov pa je dodatno spodbudilo tudi ugodno gibanje vrednosti švicarskega franka do evra v obdobju od leta 2006 do leta 2007. Delež neto tokov deviznih kreditov se je v začetku letošnjega leta precej okrepil, obenem pa je bilo gibanje vrednosti švicarskega franka do evra precej bolj spremenljivo kot v preteklih obdobjih, kar pomeni, da so gospodinjstva v tem delu zadolževanja bolj izpostavljena deviznemu tveganju.

⁵ Pred prevzemom evra je bil delež deviznega zadolževanja prebivalstva na ravni okoli 80 %, nato pa je upadel na približno 30 %, podjetja in NFI pa so se prej praktično zadolževala samo v obliki deviznih kreditov, nato pa je njihov delež upadel na desetino.

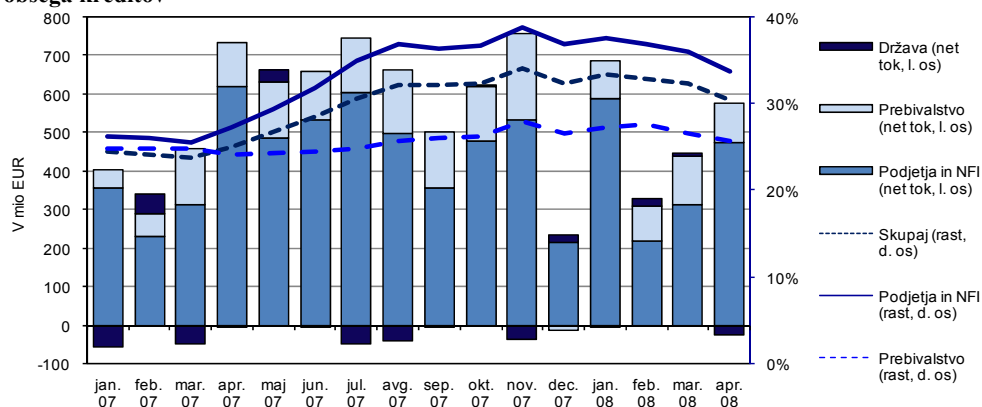
Slika 11: Neto tokovi zadolževanja prebivalstva in medletne nominalne stopnje rasti obsega kreditov



Vir: BS; preračuni UMAR

Po razmeroma visoki rasti v januarju 2008 se je kreditna aktivnost domačih bank v naslednjih treh mesecih precej umirila. Neto tokovi so bili v prvih štirih mesecih letos z 2.010,9 mio EUR le še za desetino višji kot v primerljivem obdobju lani, kar je precej počasnejša rast kot v preteklih letih. Razlogov za umirjanje rasti je več in so tako na strani povpraševanja kot tudi ponudbe. Na manjši obseg povpraševanja vplivajo predvsem višje obrestne mere, ki so posledica mednarodne finančne krize⁶. Na drugi strani pa se zaradi posledic mednarodne finančne krize banke soočajo tudi s precej omejeno ponudbo financiranja iz tujine (še posebno tiste, ki niso v lasti tujih bank), kar vpliva na njihovo ponudbo kreditov. Medletna stopnja rasti se je sicer v prvih štirih mesecih letos še naprej ohranjala na razmeroma visoki ravni, vendar pa se je v aprilu znižala že tretji mesec zapored in dosegla raven 30,4 %, kar je najmanj v zadnjih desetih mesecih.

Slika 12: Neto tokovi kreditov domačih bank nebančnim sektorjem in medletne stopnje rasti obsega kreditov



Vir: BS; preračuni UMAR

⁶ Z njenim izbruhom je na denarnih finančnih trgih prišlo do poviševanja referenčnih obrestnih mer (3-mesečni EURIBOR je bil v maju za 0,6 o. t. višji kot pred izbruhom finančne krize; glej poglavje 6).

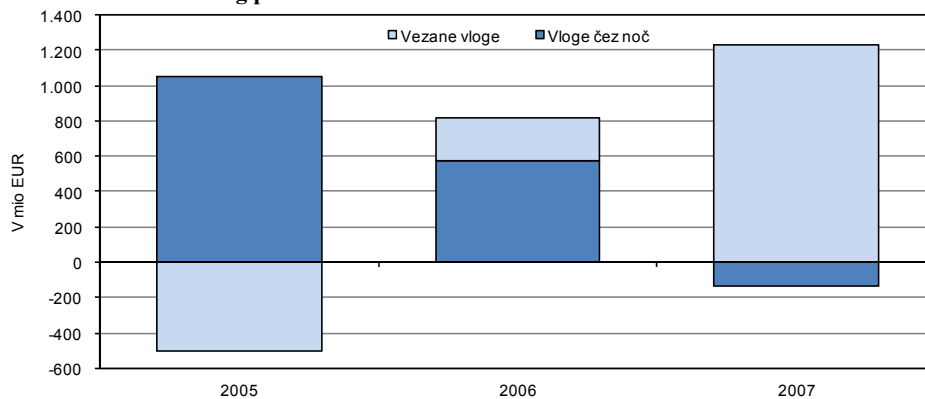
Tudi v prvih štirih mesecih letos prevladuje zadolževanje podjetij in NFI. Več kot tri četrtine neto zadolževanja nebančnega sektorja v tem obdobju odpade na podjetja in NFI, ki so se neto zadolžila za 1.590,7 mio EUR, kar je le slabih 5 % več kot v primerljivem obdobju lani. Dobro polovico tega je bilo kreditov za obratna sredstva, ki pa so za primerljivim obdobjem lani zaostali za dobro petino, kar bi lahko povezovali tudi s postopnim umirjanjem rasti proizvodne aktivnosti. Na drugi strani pa so se neto tokovi kreditov za investicije in ostale namene povečali za dobro tretjino. Visoka rast neto tokov kreditov za ostale namene (80 %) je najverjetneje v veliki meri povezana tudi s financiranjem prevzemnih aktivnosti podjetij. Pomen zadolževanja v tujini kot vira financiranja podjetij se še naprej zmanjšuje, saj so podjetja v treh mesecih letos neto najemala kredite v višini 89,8 mio EUR, kar je le dobro tretjino vrednosti iz istega obdobja lani. Poleg majhnih razlik med tujimi in domačimi obrestnimi merami je k tako velikemu upadu deloma prispevala tudi manjša dostopnost kreditov na tujih trgih.

Rast zadolževanja gospodinjstev se v prvih štirih mesecih letos umirja počasneje kot pri podjetjih in NFI, kar je predvsem posledica nadaljnjega obsežnega zadolževanja v obliki stanovanjskih kreditov. Prebivalstvo se je v prvih štirih mesecih letos neto zadolžilo za 417,0 mio EUR, kar je za 13,7 % več kot v primerljivem obdobju lani. Največji delež so predstavljali neto tokovi stanovanjskih kreditov, ki so v prvih štirih mesecih letos dosegli 285,2 mio EUR, kar je za polovico več kot v primerljivem obdobju lani. Na drugi strani pa so se neto tokovi potrošniških in ostalih kreditov v prvem četrtletju letos v primerjavi z istim obdobjem lani znižali za dobro četrtino. Nižja vrednost tovrstnega neto zadolževanja je najverjetneje posledica negativnih gibanj na kapitalskih trgih in s tem manjšega obsega zadolževanja gospodinjstev za nakup vrednostnih papirjev.

2.2. Varčevanje prebivalstva v bankah in vzajemnih skladih

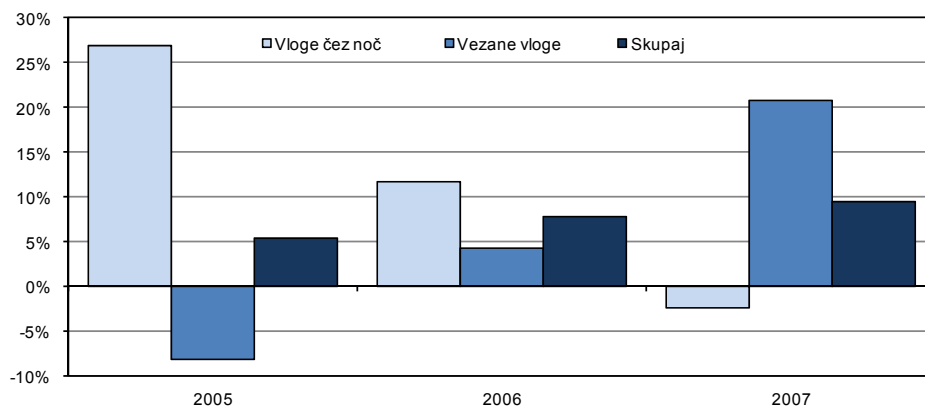
Zniževanje obrestnih mer pa je na drugi strani vplivalo tudi na nižje stopnje rasti varčevanja prebivalstva v bankah. V letu 2005 so se precej umirili neto prilivi vezanih vlog, medtem ko so neto prilivi likvidnejših vlog (vlog čez noč) med vlogami prebivalstva v bankah dobili pomembnejšo vlogo (glej Sliko 13). V letih 2006 in 2007 so se gibanja spremenila, saj so se pričeli krepiti vezani depoziti. Med njimi še posebno vloge na odpoklic, ki so bile tudi bolj obrestovane. Razlog za višje stopnje rasti bi lahko iskali v višji rasti neto plač in v postopnem dvigovanju pasivnih obrestnih mer. Rast neto plač je bila višja v skupinah z večjo nagnjenostjo k varčevanju in je posledica nižje progresije v novi dohodninski zakonodaji, ki je začela veljati z letom 2007. Dvigovanje obrestnih mer pa je bilo v prvi polovici leta 2007 posledica dvigovanja ključne obrestne mere ECB, pozneje pa so se pasivne obrestne mere poviševale tudi zaradi zaostrovanja razmer na medbančnih trgih kot posledica finančne krize, saj se je bankam dostop do tujih finančnih sredstev precej omejil.

Slika 13: Neto tokovi vlog prebivalstva v banke



Vir: BS; preračuni UMAR

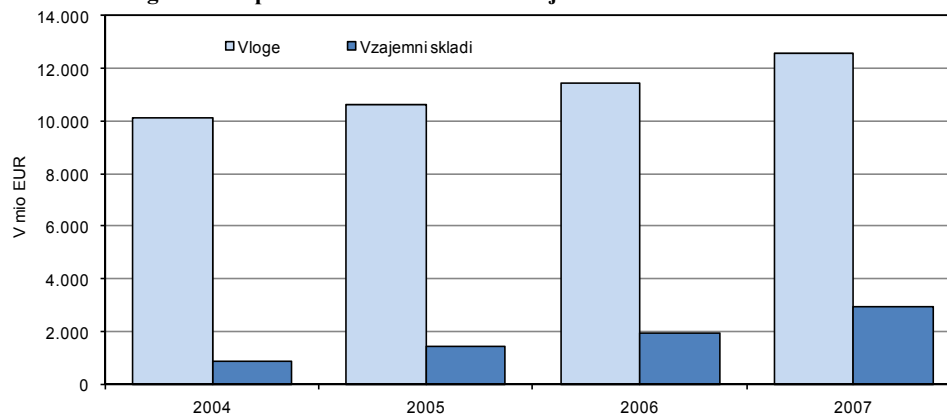
Slika 14: Medletne stopnje rasti vlog prebivalstva v bankah



Vir: BS; preračuni UMAR

Zniževanje obrestnih mer, večinoma ugodna gibanja na kapitalskih trgih doma in v tujini (do avgusta lani), večja domača in tuja ponudba in intenzivnejše trženje so v zadnjih letih okrepili varčevanje prebivalstva v vzajemnih skladih. Obseg sredstev v vzajemnih skladih domačih upravljavcev se je v obdobju 2004–2007 na medletni ravni v povprečju povišal za dve tretjini (glej Sliko 15). Medletna donosnost pa je pri posameznih vzajemnih skladih presegla 50-odstotno raven. Visoki donosi pa spodbudili vlagatelje za bolj tvegane naložbe v delniške sklade, saj se je njihov delež v tem obdobju več kot podvojil in so konec leta 2007 predstavljali skoraj dve tretjini sredstev v vzajemnih skladih domačih upravljavcev.

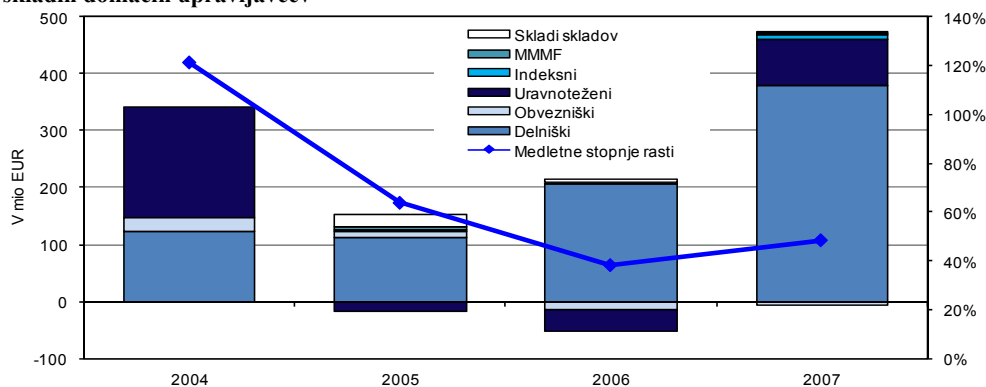
Slika 15: Obseg sredstev prebivalstva v bankah in vzajemnih skladih



Vir: ATVP; preračuni UMAR

Obseg sredstev v vzajemnih skladih je konec preteklega leta dosegal že skoraj četrtno vlog prebivalstva v bankah. Neto tokovi v vzajemne sklade pa so v povprečju dosegali slabih 30 % neto tokov vlog prebivalstva v banke. Kljub visoki rasti v zadnjih letih pa mednarodna primerjava kaže, da so vzajemni skladi še naprej manj pomembna oblika varčevanja kot v povprečju v EMU, kjer sredstva na prebivalca presegajo ravni 15.200 EUR⁷, v Sloveniji pa dosegajo le dobrih 1.200 EUR. Tudi primerjava z BDP pokaže, da je razlika občutna, saj je delež sredstev v vzajemnih skladih v Sloveniji leta 2006 znašal 6,5 % BDP, v EMU pa 57,2 % BDP⁸. Postopoma pa pridobivajo na pomenu tudi pokojninski skladi, obseg njihovih sredstev se je sicer v obdobju 2004–2007 povečal za 7,5-krat, a je konec leta s 439,1 mio EUR dosegal le 15 % sredstev vzajemnih skladov domačih upravljavcev.

Slika 16: Neto prilivi v vzajemne sklade in medletne stopnje rasti obsega sredstev v vzajemnih skladih domačih upravljavcev



Vir: ATVP; preračuni UMAR

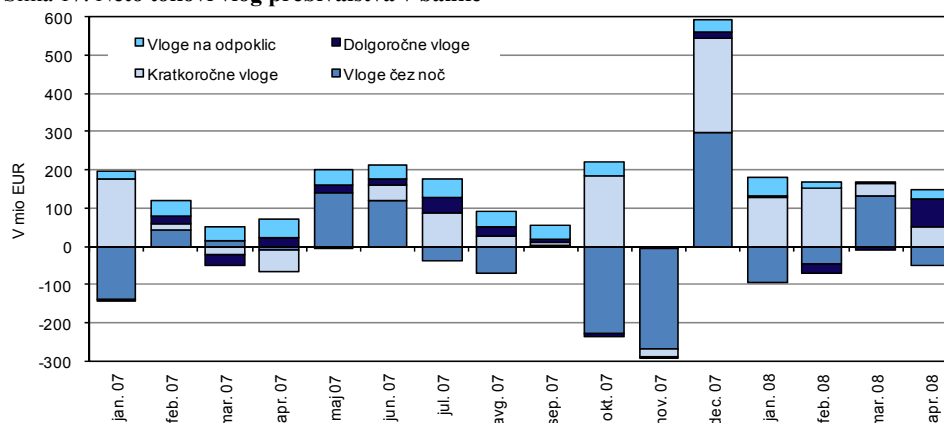
Opomba: MMMF: skladi denarnega trga.

⁷ Podatek je za leto 2006. Manjkajo podatki za Malto in Ciper, vključeni pa so podatki za Irsko in Luksemburg, ki precej odstopajo od povprečja. Povprečje brez teh dveh držav bi le rahlo preseglo raven 8.300 EUR.

⁸ Glej opombo 7.

V letošnjem letu prihranki prebivalstva ob zaostrovanju razmer na mednarodnih denarnih trgih ponovno pridobivajo večji pomen za financiranje kreditne aktivnosti bank. Rast varčevanja prebivalstva v bankah se je tako ob postopnem zviševanju obrestnih mer in najverjetneje tudi zaradi manjših naložb gospodinjstev na kapitalskih trgih še naprej krepila. Neto prilivi vlog gospodinjstev v banke so v štirih mesecih letos bili na ravni 437,6 mio EUR in so skoraj 2,5-krat presegli vrednost iz primerljivega obdobja lani. Višje stopnje rasti so beležile vezane vloge (predvsem kratkoročne in na odpoklic), medtem ko so bile vloge čez noč konec aprila za en odstotek nižje kot ob koncu preteklega leta.

Slika 17: Neto tokovi vlog prebivalstva v banke

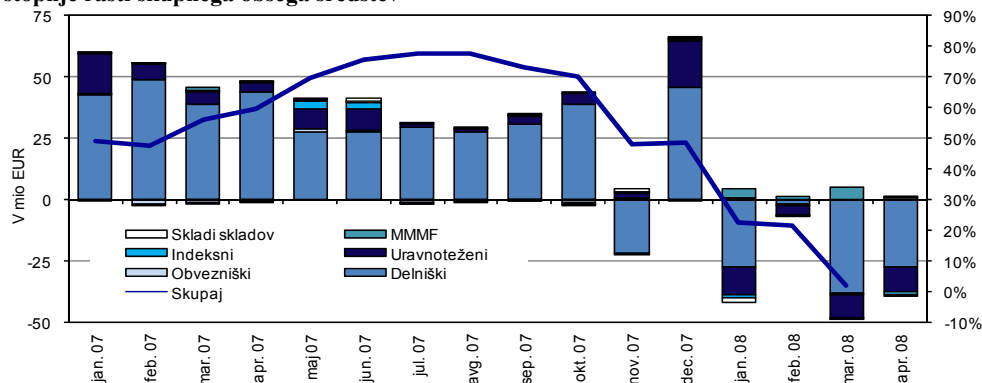


Vir podatkov: BS; preračuni UMAR

Po močni krepitvi v preteklem letu je obseg sredstev v vzajemnih skladih domačih upravljalcev v prvih štirih mesecih letos upadel za skoraj petino⁹. K takšnemu gibanju je največ prispevalo zniževanje vrednosti vrednostnih papirjev na večini kapitalskih trgih, slaba četrtina upada pa je bila posledica neto odlivov sredstev iz vzajemnih skladov, ki so bili na ravni 123,3 mio EUR, medtem ko so v istem obdobju lani beležili neto prilive v višini 204,6 mio EUR. Najpomembnejši delež sredstev vzajemnih skladov še vedno predstavljajo delniški skladi, ki so imeli v upravljanju 64,5 % vseh sredstev, vendar pa se je njihov delež letos znižal za 1,6 strukturne točke.

⁹ V aprilu je prvič v zadnjih desetih letih beležil upad tudi na medletni ravni.

Slika 18: Neto tokovi v posamezne vrste vzajemnih skladov domačih upravljalcev in medletne stopnje rasti skupnega obsega sredstev



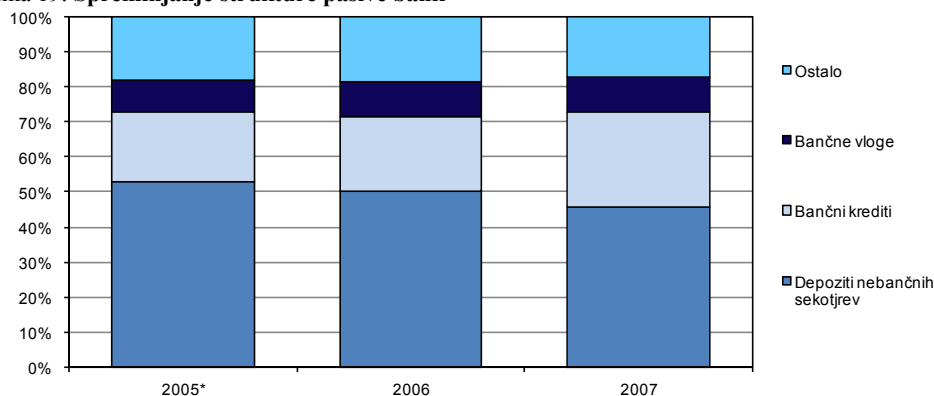
Vir podatkov: ATVP; preračuni UMAR

2.3. Spremembe v strukturi pasive v bilancah domačih bank

Nizke stopnje rasti bančnih depozitov na eni in visoko povpraševanje po kreditih na drugi strani so v preteklih letih privedli do okrepljenega zunanega financiranja bank. Banke so pretežen del svoje kreditne aktivnosti financirale z zadolževanjem v tujini, ki se je krepilo iz leta v leto in je v letu 2007 že preseglo 3,3 mrd EUR (glej Sliko 20). Mednarodna finančna kriza, ki je izbruhnila avgusta 2007, pa je precej spremenila strukturo tega zadolževanja. Banke so se pred tem zadolževale v večjem obsegu in v obliki dolgoročnih kreditov, zaostrovanje razmer na medbančnem trgu pa jih je prisililo, da so se pogosteje zatekale h kratkoročnemu zadolževanju. Glede na to, da so ta sredstva naprej v veliki meri posojale na dolgi rok¹⁰, je to poslabšalo ročnostno usklajenost in povečalo likvidnostno tveganje. Pomemben vir financiranja so bile tudi vloge tujih bank, ki so se v zadnjih treh letih gibale na ravni okrog 1 mrd EUR. Glede na težje dostopne zunanje vire financiranja v letošnjem letu se banke za pridobivanje dodatnih sredstev zatekajo tudi k dokapitalizaciji, ki je sicer tudi posledica dejstva, da kapitalna ustreznost večine bank ni sledila visoki kreditni aktivnosti, prav tako dodatne kapitalske zahteve postavlja tudi uveljavljanje pravil Basel 2.

¹⁰ Na osnovi podatkov iz finančnih računov ocenjujemo, da so banke v celotnih neto tokovih odobrile približno dve tretjini dolgoročnih kreditov.

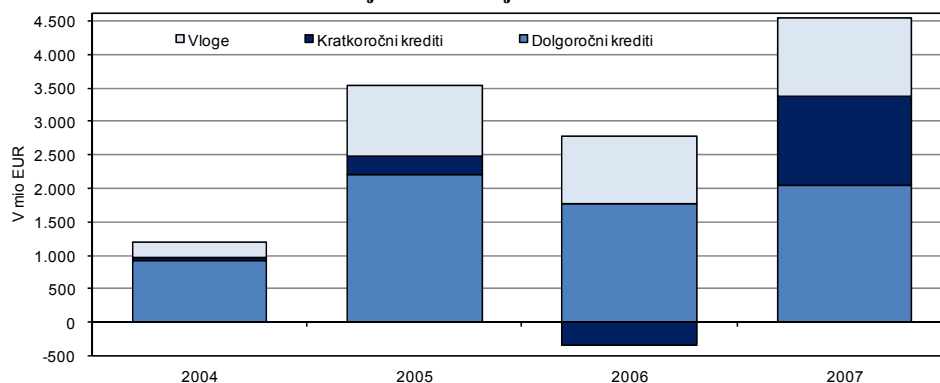
Slika 19: Spreminjanje strukture pasive bank



Vir podatkov: BS; preračuni UMAR

Opomba: *Podatek je za januar 2006.

Slika 20: Struktura neto zadolževanja bank na tujem

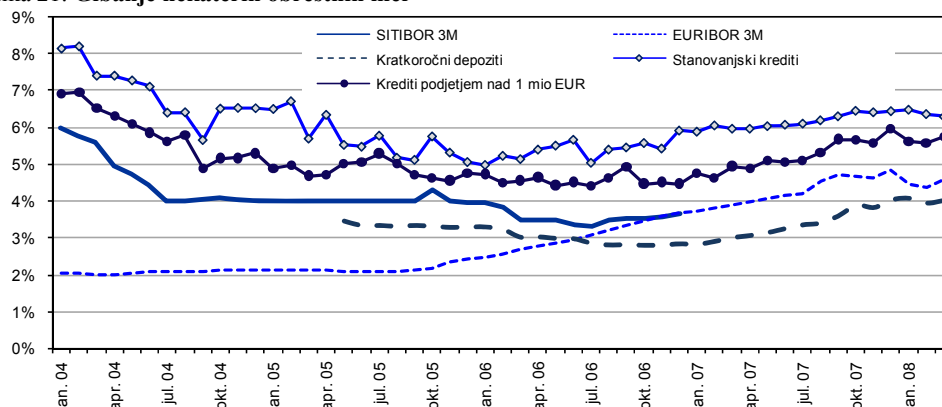


Vir podatkov: BS; preračuni UMAR

2.4. Gibanja obrestnih mer

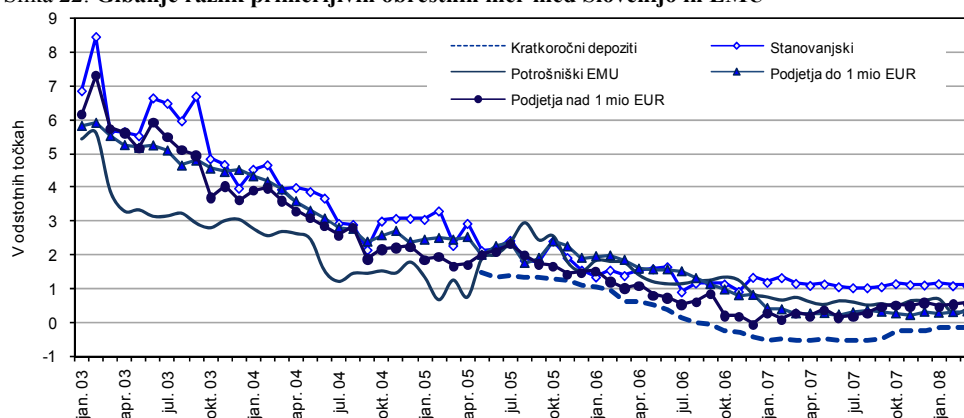
Nižja inflacija in odprava indeksacije obrestnih mer sta v preteklih letih precej znižali raven obrestnih mer, ki so do konca leta 2006 konvergirale proti ravnam v EMU. Ker je ECB dobro leto pred vstopom Slovenije v EMU pričela postopoma dvigovati osrednjo obrestno mero, je bila konvergenca nekoliko hitrejša. Po vstopu v EMU pa so se obrestne mere v Sloveniji ponovno pričele dvigovati, kar je bilo sprva posledica ukrepov restriktivne denarne politike ECB, ki je konec leta 2005 pričela s postopnim poviševanjem obrestnih mer, v drugi polovici leta 2007 pa so bili dvigi povezani z zaostrovanjem razmer na finančnih trgih zaradi izbruha mednarodne finančne krize.

Slika 21: Gibanje nekaterih obrestnih mer

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

V Sloveniji so banke nekoliko hitreje zniževale pasivne obrestne mere, ki se že več kot leto in pol ohranjajo na nižji ravni od evropskega povprečja. Na drugi strani pa so aktivne obrestne višje od povprečja v EMU. Do največjih razlik med Slovenijo in EMU prihaja pri obrestnih merah za kredite prebivalstvu, ki je precej omejeno pri zadolževanju na tujem¹¹. Pri stanovanjskih kreditih so obrestne mere kar za 1,2 o. t. višje od povprečja v EMU, medtem ko so razlike med obrestnimi merami za potrošniške kredite in kredite podjetjem nekoliko nižje. Večji razmik med aktivnimi in pasivnimi obrestnimi merami predvsem kaže na še vedno nezadostno konkurenco na slovenskem bančnem trgu.

Slika 22: Gibanje razlik primerljivih obrestnih mer med Slovenijo in EMU



Vir podatkov: BS; preračuni UMAR

¹¹ Jezikovne ovire, obseg zadolževanja je v večini primerov premajhen, da bi bil smiseln najem finančnih svetovalecev, tuje banke so zaradi manjšega obsega razpoložljivih informacij previdnejše pri posojanju.

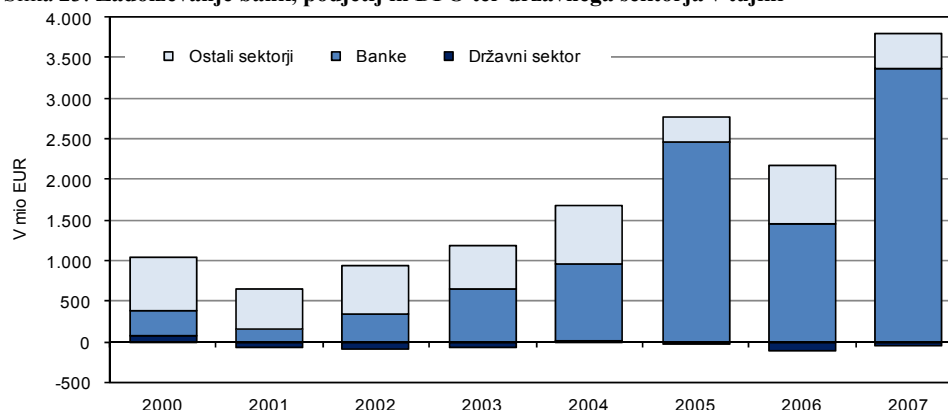
Neto zadolževanje domačih bank na tujem se je v začetku leta nekoliko okrepilo, vendar še ostaja pod povprečno ravno iz preteklega leta. Po januarskem neto odplačevanju kratkoročnih kreditov so ti v preostalih mesecih prvega četrletja v okviru bančnega zadolževanja na tujem ponovno pridobili na pomenu. Neto tokovi tujih kreditov skupaj (kratkoročnih in dolgoročnih) so bili v tem obdobju na ravni 561,6 mio EUR, v istem obdobju lani pa so banke tuje kredite celo neto odplačevale, in sicer v višini 208,3 mio EUR. Takrat so bile potrebe zaradi sproščanja finančnih sredstev iz naslova zapadanja blagajniških zapisov BS po tovrstnem financiranju manjše.

3. Finančni in kapitalski tokovi s tujino

3.1. Zadolževanje v tujini

Z vstopom Slovenije v EU in EMU se je povečala vpetost Slovenije v mednarodne finančne in kapitalske tokove. Na povečan obseg finančnih in kapitalskih tokov s tujino, tako terjatev kot obveznosti, sta vplivala predvsem: 1. popolna liberalizacija kapitalskega in finančnega računa plačilne bilance v procesu priprav na vstop v EU; 2. prevzem evra leta 2007.

Slika 23: Zadolževanje bank, podjetij in DFO ter državnega sektorja v tujini

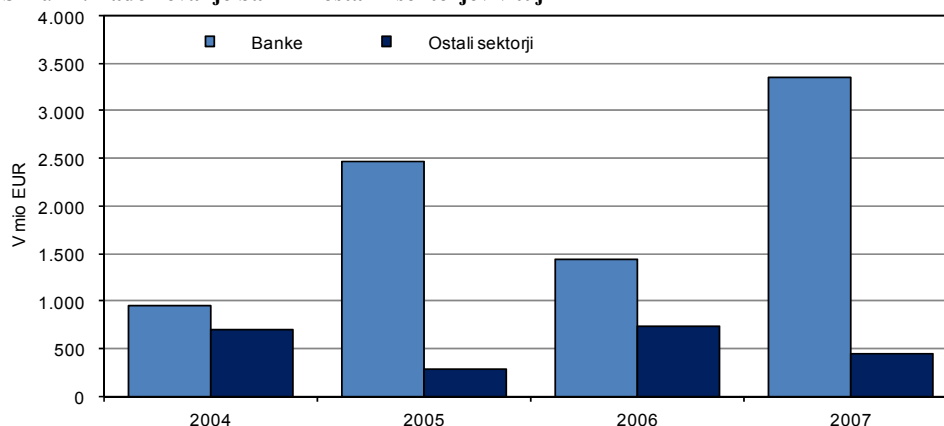


Vir: BS

Zadolževanje v tujini se je začelo krepiti po letu 2003, v zadnjih štirih letih zlasti intenzivno narašča zadolževanje bank v tujini. Večje zadolževanje bančnega sektorja sta v obdobju po letu 2003 spodbujali upočasnjena deprecijacija tolarja do evra ter konvergenca domačih in tujih obrestnih mer pred in po vstopu Slovenije v EU, ki je na eni strani vplivala na upočasnitev rasti vlog v domačih bankah, na drugi strani pa na povečano povpraševanje podjetij in gospodinjstev po kreditih. Ob nižji rasti domačih virov financiranja so domače poslovne banke zato začele povečevati obseg zadolževanja v tujini, še zlasti po letu 2004, in na ta način zagotavljale sredstva za povečano povpraševanje ostalih sektorjev (zlasti podjetij) po kreditih¹². Dodatno sta na povečan obseg zadolževanja v tujini v letu 2007 vplivala tudi odprava tečajnih tveganj za zadolževanje v evrih po vstopu v EMU (zadolževanje v evrih predstavlja okoli 90 % zunanjega dolga) in nižje premije za tveganje, ki so povečale dostopnost tujih posojil. Neposredno zadolževanje podjetij v tujini se je po letu 2004 postopoma zmanjšalo in preusmerilo na zadolževanje pri domačih poslovnih bankah. V letu 2006 in začetku leta 2007 se je rast zadolževanja bančnega sektorja v tujini, katerega večino so predstavljala dolgoročna posojila, nekoliko upočasnila, saj so banke povečano domače povpraševanje po kreditih delno pokrile iz zapadlih blagajniških zapisov BS. Znotraj ostalega sektorja je na rast zadolževanja v tujini v letu 2006 precej vplival tudi večji obseg posojil, ki so jih v tujini najele DFO.

¹² Polega najemanja posojil v tujini so bile pomemben tuji vir financiranja v bilancah domačih bank tudi prejeta gotovina in vloge tujih bank (glej poglavje 2.1.3.).

Slika 24: Zadolževanje bank in ostalih sektorjev v tujini



Vir: BS

Pospeseno zadolževanje v tujini je vplivalo na rast bruto zunanjega dolga, ki je konec leta 2007 dosegel 102,4 % BDP. Bruto zunanji dolg je konec leta 2007 znašal 34.358 mio EUR in je bil v primerjavi z decembrom 2006 višji za 10.324 mio EUR. K temu je s 5.197 mio. EUR ali 50,3 % prispevalo zadolževanje domačih poslovnih bank, katerega rast se je lani ponovno okrepila. Delež dolga poslovnih bank se od leta 2001 stalno povečuje in je konec leta 2007 predstavljal 47,2 % bruto zunanjega dolga ter 48,3 % BDP (konec leta 2006 36,2 % BDP). Poleg neposrednega najemanja posojil bank in podjetij ter DFO v tujini je k povišanju bruto zunanjega dolga v letu 2007 prispeval tudi dolg BS, ki je nastal z njenim vstopom v Evrosistem. Z vstopom v EMU so se terjatve iz naslova blagajniških zapisov in dolgoročnih depozitov, ki so jih imele poslovne banke do Banke Slovenije, znižale. Obveznosti BS iz tega naslova pa so se nadomestile s kratkoročnimi obveznostmi do Evrosistema, ki so se močno povečale zlasti v prvih petih mesecih 2007, ko so še zapadali TBZ (za 3.522,5 mio EUR). K povečanju bruto zunanjega dolga so obveznosti BS do Evrosistema tako prispevale 34,6 %. Poleg tega je k rasti bruto zunanjega dolga prispevala tudi izdaja dolgoročnih državnih evroobveznic, ki je v primeru naložb tujih vlagateljev prikazana kot bruto zunanji dolg državnega sektorja¹³.

Državni sektor je v zadnjih letih neto odplačeval posojila, najeta v tujini in se zadolževal pretežno z izdajo dolgoročnih državnih vrednostnih papirjev (evroobveznic). Zaradi velikega zanimanja tujih vlagateljev je to vplivalo na rast bruto zunanjega dolga državnega sektorja, zlasti v letu 2007. Zadolženost državnega sektorja se je povečala zaradi izdaje obveznice Slobond v vrednosti 1 mrd EUR in je konec leta 2007 znašala 3.026 mio EUR oz. slabo desetino skupnega bruto zunanjega dolga.

Povezane osebe¹⁴ so se od vseh sektorjev zadolževale najmanj. Povezane osebe so se od vseh sektorjev zadolževale najmanj vse do leta 2007, ko se je njihov

¹³ Sredstva iz prodaje referenčnih obveznic RS so bila porabljena delno za financiranje izvrševanja državnega proračuna, delno pa za financiranje odkupov obstoječega (dražjega) dolga.

¹⁴ Pravne osebe, kapitalsko povezane z nerezidenti, ki so lastniki 10 % ali več kapitala.

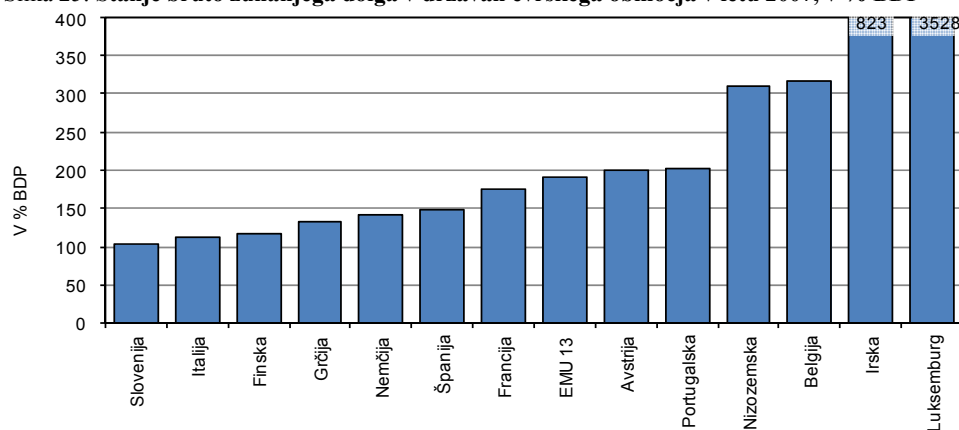
dolg nekoliko bolj povečal, kar pa je bilo večinoma posledica širšega zajema obveznosti neposrednih vlagateljev¹⁵, prej zajetih med obveznostmi podjetij v ostalem sektorju. Delež povezanih oseb v celotnem bruto zunanjem dolgu se je tako od vstopa Slovenije do leta 2007 zniževal. Leta 2007 pa se je v primerjavi z decembrom 2006 povečal za 2.859 mio. EUR (od tega za 2.035 mio EUR zaradi nove metodologije), na 3.977 mio. EUR oz. 11,9 % bruto zunanjskega dolga. Bruto zunanji dolg ostalih sektorjev se je tako večinoma znižal (na 7.551 mio. EUR) zaradi omenjene prekvalifikacije dela posojil ostalih sektorjev (kjer prevladujejo podjetja) med posojila kapitalsko povezanih družb. V tem so se dolžniške obveznosti do neposrednih vlagateljev povečevale hitreje od dolžniških obveznosti do povezanih podjetij v tujini.

Večina bruto zunanjskega dolga je bila tudi v letu 2007 dolgoročni ter negarantirani zasebni dolg. Konec leta 2007 je, ob neupoštevanju obveznosti do povezanih oseb, za katere razvrstitev po ročnosti ni objavljena, dolgoročni dolg predstavljal 64,7 %, kratkoročni pa 35,3 % bruto zunanjskega dolga. Omenjeno razmerje ročnosti glede na zapadlost dolga pomeni, da Slovenija do zdaj ni imela problemov z likvidnostjo in s solventnostjo. Konec leta 2006 je bilo to razmerje še nekoliko bolj v prid dolgoročnemu dolgu (77,3 % glede na 22,7 %), z letom 2007 pa je prišlo do povečanja kratkoročnega dolga, večinoma kot posledica omenjenih sprememb v instrumentariju denarne politike, pa tudi zaradi večjega kratkoročnega zadolževanja v tujini. Nastanek obveznosti BS do Evrosistema je bil lani tudi glavni dejavnik povečanja javnega in javno garantiranega dolga, ki je konec leta 2007 znašal 8.087 mio. EUR oz. 23,5 % bruto zunanjskega dolga. Poroštva RS za zunanji dolg, ki sodijo med javnogarantirani dolg, so konec decembra 2007 znašala 2.555,7 mio. EUR, kar je za 597 mio. EUR več kot konec leta 2006.

Slovenija je med državami evrskega območja najmanj zadolžena. Delež bruto zunanjskega dolga je konec leta 2007 predstavljal 102,4 % BDP, kar je precej nižje od povprečja za evrsko območje v letu 2007 (191,8 % BDP). V obdobju 2003–2007, za katerega so na voljo podatki za evrsko območje, je bila nominalna rast zunanjskega dolga v Sloveniji višja kot v povprečju evrskega območja (Slovenija 24,9 %, evrsko območje 14,2 %); pri tem se je hitreje kot v Sloveniji zunanji dolg povečeval le v Irski (za 28,7 %). Vendar pa se je ob približno dvakrat hitrejši rasti BDP v Sloveniji njegov delež glede na BDP povečal manj kot v EMU (z 52,2 % BDP na 102,4 %, v EMU s 129,0 % BDP na 191,8 %).

¹⁵ Z novim sistemom poročanja se med neposredne naložbe poleg obveznosti, ki jih ima podjetje z neposrednim tujim lastnikom, vključujejo tudi obveznosti z vsemi nerezidentnimi podjetji, ki spadajo v njegovo skupino.

Slika 25: Stanje bruto zunanje dolga v državah evrskega območja v letu 2007, v % BDP



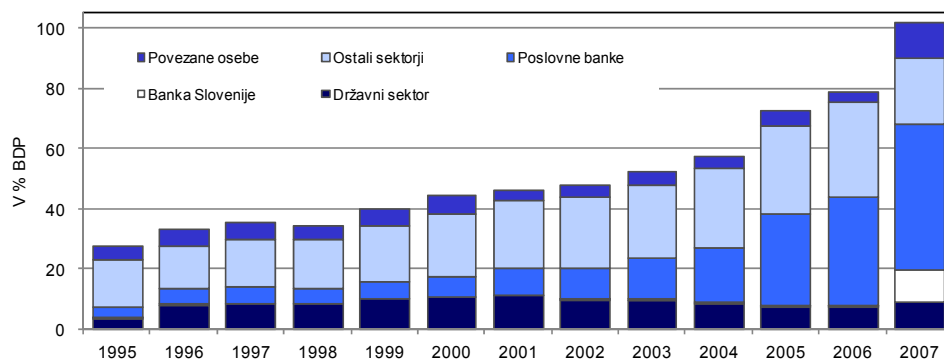
Vir: SURS, BS, World Bank, nacionalne centralne banke; preračuni UMAR

Tabela 1: Stanje bruto zunanje dolga Slovenije, v mio EUR

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Skupaj bruto zunanji dolg	9.490	10.386	11.524	13.225	15.343	20.508	24.034	34.358
Kratkoročni dolg	2.283	2.213	2.327	2.475	2.659	4.543	5.206	10.673
Javni in javno garantirani dolg	0	15	99	70	57	40	48	3.588
Negarantirani zasebni dolg	2.283	2.198	2.227	2.405	2.603	4.503	5.158	7.086
Dolgoročni dolg	5.895	7.369	8.229	9.590	11.552	14.551	17.709	19.708
Javni in javno garantirani dolg	2.883	3.095	3.142	3.461	3.689	3.771	4.275	4.499
Negarantirani zasebni dolg	3.012	4.274	5.087	6.129	7.863	10.780	13.435	15.209
Obveznosti do povezanih oseb	1.312	804	969	1.160	1.132	1.415	1.118	3.977
Javni in javno garantirani dolg	0	0	0	0	0	0	0	0
Negarantirani zasebni dolg	1.312	804	969	1.160	1.132	1.415	1.118	3.977

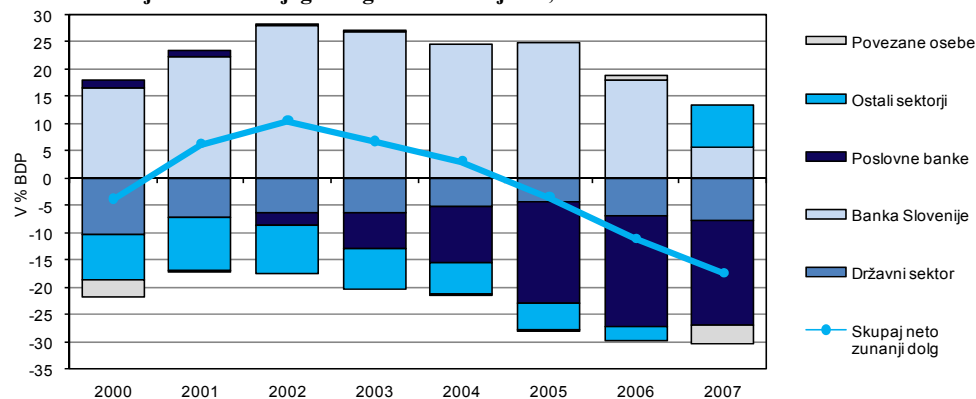
Vir: Bilten Banke Slovenije, april 2008

Slika 26: Struktura bruto zunanje dolga po sektorjih, v % BDP



Vir: Bilten Banke Slovenije, april 2008; preračuni UMAR

Slika 27: Stanje neto zunanjega dolga in neto terjatev, v % BDP



Vir: Bilten Banke Slovenije, april 2008; preračuni UMAR

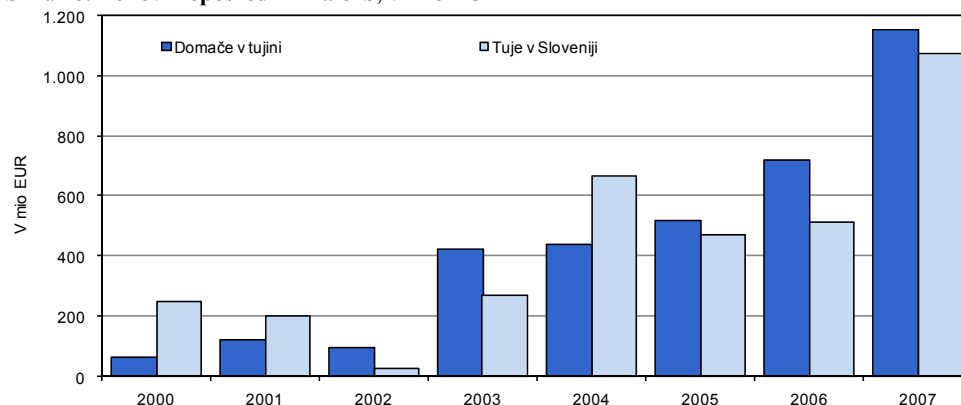
Opomba: Predznak (+) pomeni neto dolžniške terjatve do tujine, predznak (-) pomeni neto zunanji dolg.

Čeprav se je v preteklih dveh letih precej okrepilo tudi financiranje tujine s posojili, je njegov obseg zaostajal za obsegom najetih posojil, zato se je povečal neto zunanji dolg. Pri financiranju tujine s posojili so domače poslovne banke, ki so teh posojil odobrile največ, pretežno financirale države na ozemlju nekdanje Jugoslavije, domača podjetja pa so usmerjala posojila posojilojemalcem v državah EU. Kljub hitrejšemu povečevanju dolžniških terjatev Slovenije do tujine v zadnjih letih se je neto dolžniška pozicija poslabševala, neto zunanji dolg je konec leta 2007 v deležu BDP tako predstavljal 18,9 % (11 % BDP konec leta 2006).

3.2. Drugi kapitalski tokovi

Med drugimi kapitalskimi tokovi so se v zadnjih letih izraziteje okrepile neposredne naložbe in naložbe v vrednostne papirje slovenskih vlagateljev v tujini, ki so presegale naložbe tujih vlagateljev v Slovenijo.

Slika 28: Tokovi neposrednih naložb, v mio EUR

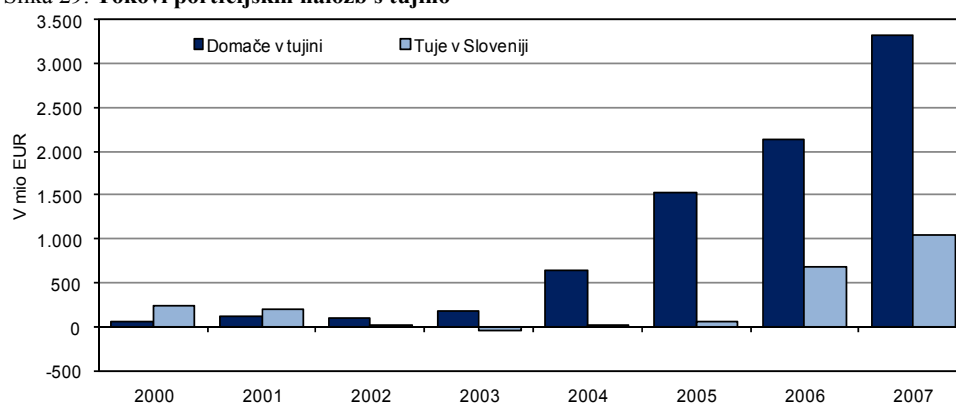


Vir: BS; preračuni UMAR

V zadnjih treh letih so tokovi neposrednih naložb Slovenije v tujino presegale tokove tujih neposrednih naložb v Slovenijo (glej Sliko 29). Slovenska podjetja imajo večino neposrednih naložb v državah na ozemlju nekdanje Jugoslavije. Padajoči delež slovenskega blagovnega izvoza na to območje nakazuje, da Slovenija del prejšnjega izvoza nadomešča z lokalno proizvodnjo na teh trgih. Po razpoložljivih podatkih za obdobje 2003–2006 je imela Slovenija največ neposrednih naložb na Hrvaškem, in sicer kar 42,5 %. Sledijo Srbija in Črna gora, Nemčija, BiH, Poljska in Makedonija. Vrednost neposrednih naložb Slovenije v tujini je bila v povprečju sestavljena iz dveh tretjin lastniškega kapitala, tretjina so bile neto terjatve do tujih kapitalsko povezanih družb (razlika med terjatvami in obveznostmi med povezanimi družbami). Razmerje med lastniškim kapitalom in ostalim kapitalom se krepi in nakazuje dolgoročno zanimanje lastnikov pri financiranju svojih naložb v tujini.

V Slovenijo so v obliki neposrednih tujih investicij največ investirale države EU. Po razpoložljivih podatkih o neposrednih naložbah v Slovenijo po državah so v obdobju 2003–2006 naše najpomembnejše trgovinske partnerice v povprečju prispevale približno dve tretjini vseh neposrednih tujih naložb. Med slednjimi so bile najpomembnejše tuje vlagateljice Avstrija, Nemčija, Francija in Italija. Od držav članic EU, s katerimi so slovenski trgovinski tokovi skromni, je delež Nizozemske v povprečju predstavljal 5,1 % vrednosti celotnih vhodnih naložb. Od držav nečlanic EU pa je bila Švica največja vlagateljica v Slovenijo. V strukturi vrednosti tujih neposrednih naložb v Slovenijo je prevladoval lastniški kapital. Ob koncu leta 2006 je znašalo stanje lastniškega kapitala 5601,1 mio evrov. Čeprav tuji investitorji poleg kapitalskih vlaganj podpirajo tudi tekoče financiranje slovenskih podjetij s posojili in komercialnimi krediti, se je delež neto obveznosti do tujih vlagateljev v stanju celotnih tujih neposrednih naložb v preteklih dveh letih precej znižal (na 10,4 % oziroma 8,6 % v letu 2006; v letu 2003 pa je znašal 12,1 %). Večina vseh prilivov tujih neposrednih naložb je imela v zadnjih letih torej obliko lastniškega kapitala.

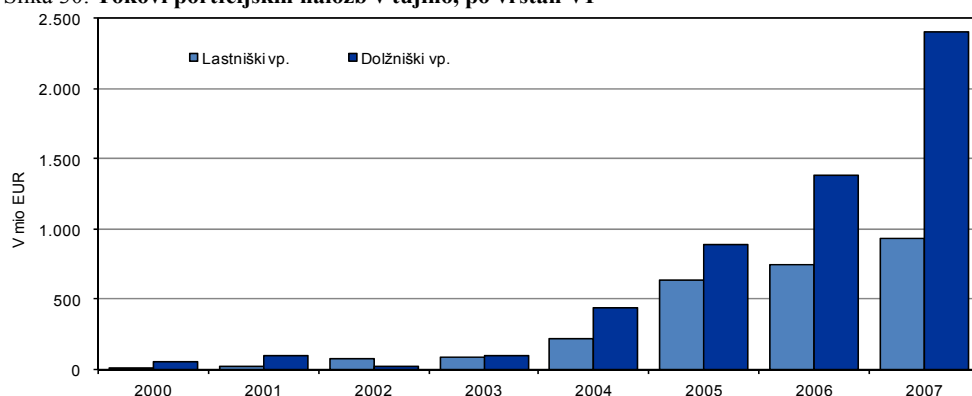
Slika 29: Tokovi portfeljskih naložb s tujino



Vir: BS

Tudi pri naložbah v vrednostne papirje so naložbe slovenskih vlagateljev v tujino presegale naložbe tujih vlagateljev v Slovenijo. Na strani terjatev so se zlasti krepile naložbe zasebnega sektorja v tuje lastniške vrednostne papirje. Zlasti opazen je bil porast v letu 2005 po odpravi omejitev za naložbe v tuje vrednostne papirje, ko so se povečale predvsem naložbe vzajemnih skladov, višje pa so bile tudi naložbe prebivalstva in zavarovalnic. Tudi v letu 2006 in 2007 so se naložbe v tuje vrednostne papirje povečevale, zaradi učinka osnove pa so se stopnje rasti nekoliko umirile. Sproščanje likvidnosti iz naslova zapadlih blagajniških zapisov BS pa je, večinoma v prvem četrtletju leta 2007, močno povečalo naložbe slovenskih poslovnih bank v tuje vrednostne papirje, predvsem v državne obveznice evrskega območja. Tako se se izrazito okrepile portfeljske naložbe slovenskih poslovnih bank v tuje obveznice in zadolžnice ter v instrumente denarnega trga. Na strani obveznosti iz naslova vrednostnih papirjev so se zlasti v preteklih dveh letih okrepile naložbe tujcev v državne vrednostne papirje RS.

Slika 30: Tokovi portfeljskih naložb v tujino, po vrstah VP

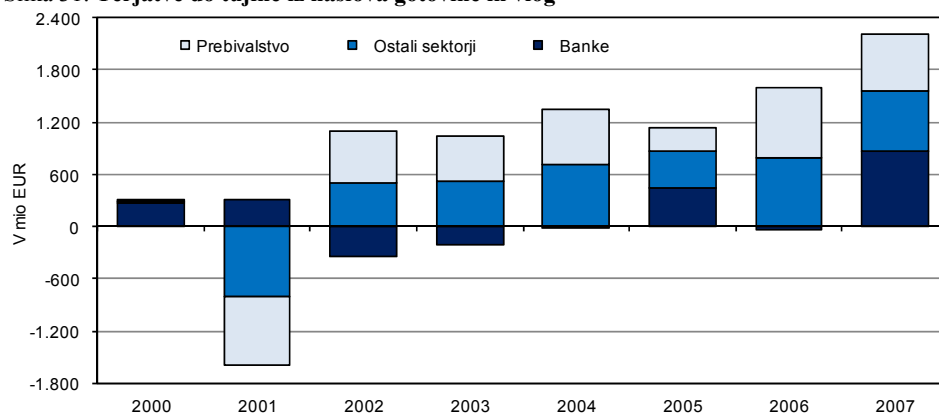


Vir: BS; preračuni UMAR

Večino tokov iz naslova ostalih naložb sestavljajo gotovina in vloge. Sektor prebivalstva ima pretežni del gotovine in vlog, kar predstavlja tisti del gotovine, ki je izven domačega bančnega sistema: 1. devize, shranjene doma, in 2, devize na računih v tujih bankah. Pred uvedbo evro gotovine je prebivalstvo precej deviz, ki jih je imelo doma, prineslo v banke, kjer so bile kasneje zamenjane z evrom. Od leta 2001 odlivi iz naslova gotovine in vlog prebivalstva ostajajo na relativno visoki ravni. Povečujejo se transferi nerezidentov svojim družinam in tudi nakupi rezidentov v tujini. Posledica lanske krepitve pa so bile tudi metodološke spremembe¹⁶.

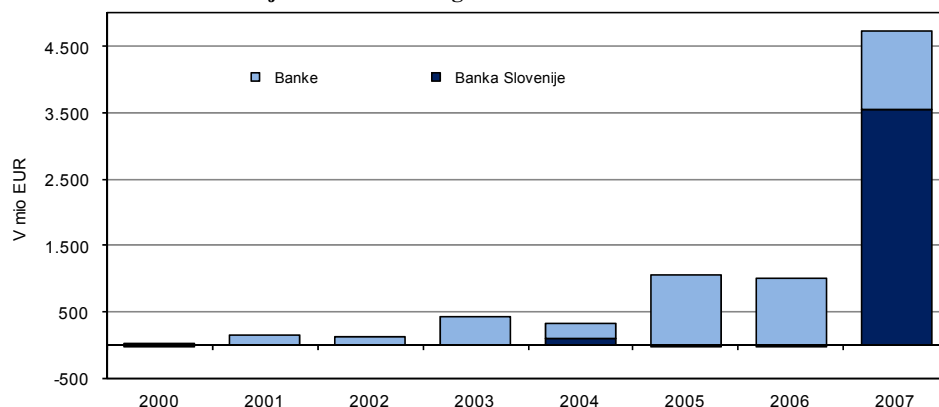
¹⁶ BS je leta 2007 uvedla tudi novo metodologijo ocenjevanja gotovinskih transakcij z nerezidenti, kar je močno znižalo statistično napako. Po načelu dvojnega knjigovodstva so gotovina in vloge prebivalstva protivknjižba potovanjem in dohodkom od dela. Gotovina prebivalstva se ocenjuje kot vsota razlik med gotovinskimi prilivi in odlivi iz naslova turizma in dohodkov od dela.

Slika 31: Terjatve do tujine iz naslova gotovine in vlog



Vir: BS

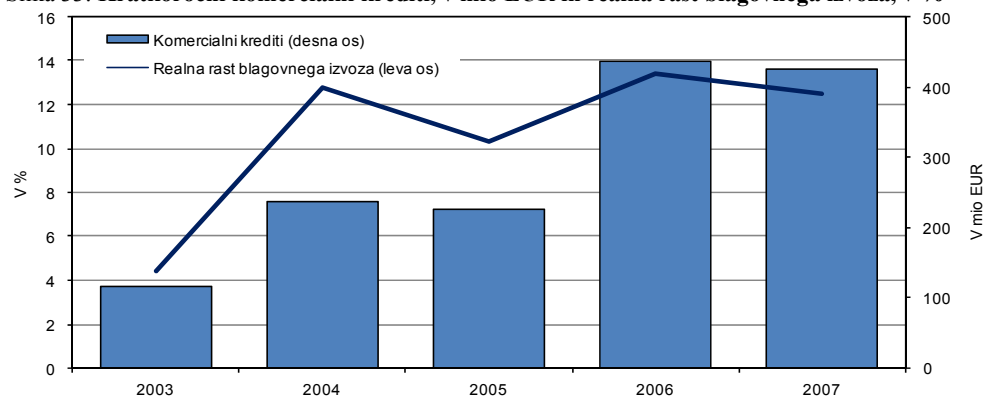
Slika 32: Obveznosti do tujine iz naslova vlog



Vir: BS

Po vstopu Slovenije v EU so se okrepili tudi tokovi kratkoročnih komercialnih kreditov, kjer odlivi iz Slovenije presegajo prilive iz tujine. Kratkoročni komercialni krediti so precej povezani z dinamiko in strukturo blagovnega izvoza. Več kot polovic terjatev iz naslova kratkoročnih komercialnih kreditov ima Slovenija do držav EU, s katerimi opravi približno dve tretjini vseh blagovnih tokov, tretjino pa do drugih evropskih držav.

Slika 33: **Kratkoročni komercialni krediti, v mio EUR in realna rast blagovnega izvoza, v %**



Vir: BS; preračuni UMAR

4. Blagajniški zapisi BS in nastanek obveznosti BS do Evrosistema v letu 2007

Pred vstopom v EMU je Banka Slovenije postopno prilagajala instrumente denarne politike veljavni ureditvi v evrskem območju. Delovanje denarne politike BS od vstopa v mehanizem menjalnih tečajev ERM II pa do prevzema evra je bilo osredotočeno na stabiliziranje nominalnega tečja tolarja do evra. Ker so bila odstopanja tržnih deviznih tečajev centralne paritete majhna, centralna banka ni tečajno intervenirala (razen prvi mesec po vstopu v ERM). Ker poslovne banke niso potrebovale dodatne likvidnosti, sta bila instrumenta za izdajanje primarnega denarja redkeje uporabljena (lombardno posojilo in začasni odkup vrednostnih papirjev). Večji del presežne likvidnosti je BS umikala s prodajo tolaških blagajniških zapisov. Zaradi načrtovanega vstopa Slovenije v evrsko območje je tako BS postopoma prilagajala instrumente denarne politike instrumentom, ki jih ima ECB. Tolarske blagajniške zapise je nadomeščala z dolgoročnimi depoziti. Postopno je sprostila minimalno predpisano devizno likvidnost, ki so jo banke in hranilnice naložile v dolgoročnih tolaških depozitih. Dokončno je BS odkupila devize od bank iz naslova sedemdnevnega swap posla. Zaradi omenjenih spremembe instrumentov monetarne in tečajne politike je bilo stanje tolaških blagajniških zapisov ob koncu leta 2006 precej višje od stanja blagajniških zapisov v tujem denarju.

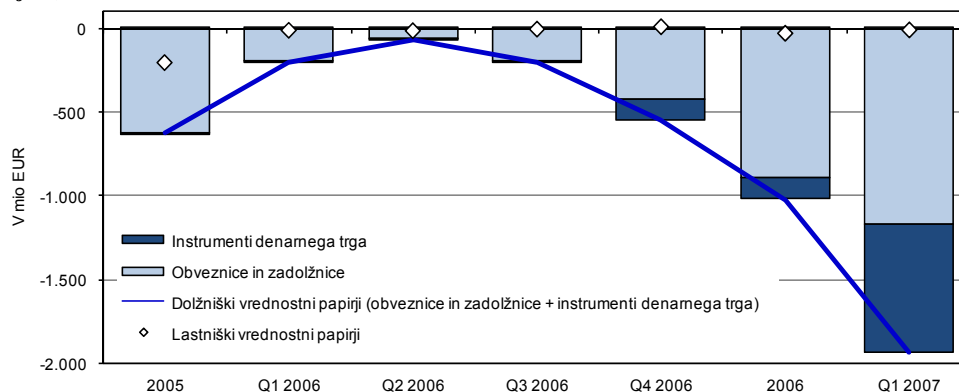
Zagotavljanje stabilnega tečaja preko swap poslov pred vstopom v EMU je zahtevalo veliko vpetost poslovnih bank v operacije centralne banke, zaradi česar so poslovne banke relativno manj pozornosti namenjale razvoju drugih oblik poslovanja, to pa je imelo negativen vpliv tako na razvoj finančnega sektorja kot tudi na gospodarsko rast (Jazbec in Masten, 2004, str. 95). V drugi polovici leta 2004 se je stanje swap poslov sicer pričelo zmanjševati, vendar je Banka Slovenije z namenom odložitve povečanja likvidnosti zaradi zapadlosti tolaških blagajniških zapisov na obdobje po prevzemu evra bankam pričela ponujati dolgoročni depozit z obrestno mero, ki je bila za dve desetinki o. t. višja kot za 60-dnevne tolarske blagajniške zapise, s tem pa je nadomestila približno dve tretjini zmanjšanja swap poslov. To pa je pomenilo nadaljevanje izrinjanja drugih naložbenih aktivnosti bank in zaviranje poglobljanja finančnega sektorja.

Slovenija je s prevzemom evra postala tudi članica Evrosistema¹⁷, denarna politika pa je s tem postala predmet skupnega interesa. Z vstopom v evrsko območje so se pogoji zadolževanja in naložb slovenskih bank pri evropski centralni banki izenačili s pogoji ostalih bank evrskega območja. Uporabljajo se instrumenti ECB, ki na pasivi svoje premoženjske bilance nima blagajniških zapisov. Stanje blagajniških zapisov BS in dolgoročnega depozita se je zato postopoma zniževalo, tako da so domače poslovne banke del kapitala preusmerjale v tuje vrednostne papirje, predvsem v državne obveznice evrskega območja. V prvem četrtletju leta 2007 so se tako izrazito okrepile portfeljske

¹⁷ Evrosistem je od 1. januarja 1999 odgovoren za določanje in izvajanje skupne denarne politike evroobmočja. Sestavljajo ga ECB in centralne banke držav, ki imajo skupno valuto evro (zdaj 13). Glavni cilj ECB je ohranjanje cenovne stabilnosti. Poleg glavnega cilja obstajajo še drugi pomembni cilji, kakršni so: devizni tečaj, obrestna mera, nominalna rast BDP, denarni agregat M3 itd.

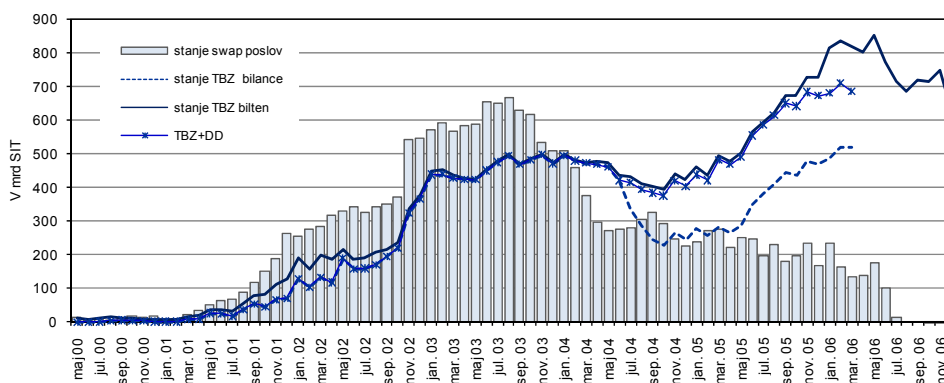
naložbe slovenskih poslovnih bank v tuje obveznice in zadolžnice (za 1.173,6 mio EUR) ter v instrumente denarnega trga (za 761,4 mio EUR).

Slika 34: Portfeljske naložbe slovenskih poslovnih bank pred vstopom v evrsko območje in po njem, tokovi v mio EUR



Vir: BS

Slika 35: Stanje swap poslov in TBZ



Vir: BS

Manjša odvisnost bank od poslovanja s centralno banko po vstopu v EMU bo omogočila hitrejši razvoj bančnega sektorja. Kljub postopnemu poglobljanju je bančni trg v Sloveniji še vedno plitek, saj je obseg bančne aktive v primerjavi z BDP še vedno pod ravni, ki bi po ocenah bil ravnovesen za našo gospodarsko razvitost (Jazbec in Masten, 2004, str. 93). To nakazuje, da banke verjetno še ne zagotavljajo vseh potrebnih storitev, ki bi podpirale hitrejšo gospodarsko rast, zato je poglobljanje bančnega in sploh finančnega sektorja pomemben razvojni izziv, ki bo tudi prispeval k višji gospodarski rasti.

5. Stanje mednarodnih naložb Slovenije ali neto finančna pozicija

*Neto finančna pozicija*¹⁸ je po liberalizaciji kapitalsko-finančnega računa in vstopu Slovenije v EU prešla iz presežka v primanjkljaj. Potem ko je v letu 2002 izkazovala rahel presežek (0,1 % BDP), je v letu 2007 njen primanjkljaj znašal 21,9 % BDP. Pri terjatvah do tujine je bil v obdobju 2004–2007 opazen porast rezervnih imetij (do vstopa v EMU) neposrednih naložb v tujini in naložb v vrednostne papirje, medtem ko se je delež ostalih naložb zniževal. Pri obveznostih je delež bruto zunanjega dolga ali nelastniških obveznosti v obdobju 2004–2007 predstavljal okoli štiri petine skupnih obveznosti do tujine, drugo petino pa so predstavljale lastniške obveznosti (lastniški kapital in reinvestirani dobički iz naslova neposrednih naložb tujcev v Sloveniji ter naložbe v lastniške vrednostne papirje). Celotno stanje mednarodnih naložb Slovenije je v povprečju izkazovalo neto dolžniško pozicijo, ki je bila za 2 mrd EUR večja od neto zunanjega dolga.

Tabela 2: Stanje mednarodnih naložb Slovenije, v % BDP

	2003	2004	2005	2006	2007
1 Dolžniške terjatve	59,0	60,6	69,3	67,9	83,7
2 Lastniške terjatve	3,7	6,2	9,9	14,6	16,8
3 Skupne terjatve (1+2)	62,6	66,8	79,2	82,5	100,4
4 Bruto zunanji dolg	52,2	57,3	72,6	78,9	102,4
5 Lastniške obveznosti	16,3	17,4	17,8	20,7	19,9
6 Skupne obveznosti (4+5)	68,5	74,7	90,4	99,7	122,4
7 Neto zunanji dolg/terjatve (1–4)	6,8	3,3	– 3,3	– 11,0	–18,8
8 Neto lastniški dolg/terjatve (2–5)	– 12,6	– 11,2	– 7,9	– 6,1	–3,2
9 Neto finančna pozicija (7+8)*	–5,8	–7,9	–11,2	–17,1	–21,9

Vir: Bilten BS (2008)

Opomba: * Negativni (pozitivni) predznak v saldu pomeni neto dolžniško (upniško) finančno pozicijo.

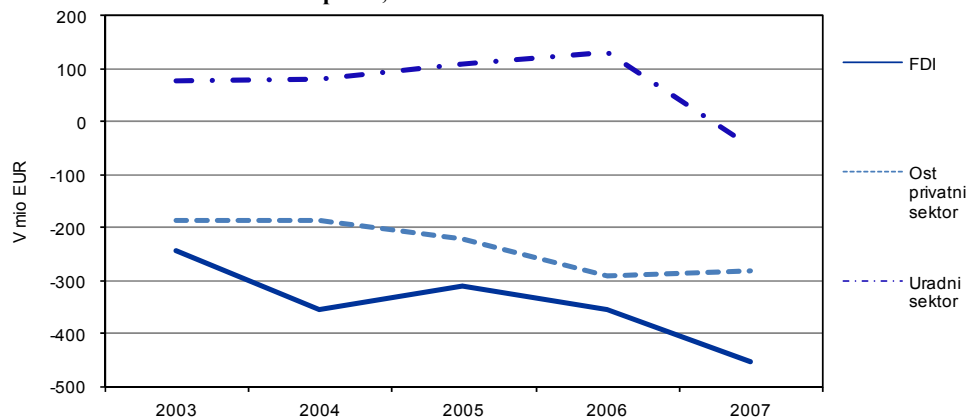
Hitrejša rast obveznosti od terjatev je ob relativno nižjih donosih na terjatve vplivala na rast primanjkljaja v bilanci faktorskih dohodkov v tekočem računu plačilne bilance. Ocenjujemo, da je bila v obdobju 2003–2007 implicitna nominalna stopnja donosa¹⁹ na celotne terjatve Slovenije do tujine (2,6 %) v povprečju nižja od implicitne stopnje donosa na celotne obveznosti do tujine (4,7 %), kar je ob hitrejšem povečevanju obveznosti od terjatev vplivalo na rast neto odhodkov od kapitala v tekočem računu plačilne bilance. Pri obveznostih so namreč prevladovala najeta posojila v tujini, pri imetjih pa do konca leta 2006 devizne rezerve BS, sestavljene predvsem iz vlog in prvovrstnih obrestnih papirjev, ki že v osnovi prinašajo nižji donos. Lani so se ob prevzemu evra

¹⁸ Stanje mednarodnih naložb ali neto finančna pozicija izkazuje stanje celotnih terjatev in obveznosti, ki jih ima Slovenija do tujine ob koncu vsakega leta, s strukturo, ki je enaka strukturi finančnega računa plačilne bilance. Poleg dolžniških instrumentov, ki so vključeni v bruto zunanje terjatve in bruto zunanji dolg, vključuje še terjatve in obveznosti iz lastniških razmerij. Spremembe v neto finančni poziciji med dvema zaporednima letoma so odraz transakcij v plačilni bilanci (salda tekočega in kapitalskega računa ter neto napak in izpustitev) in kapitalskih dobičkov/izgub zaradi cenovnih, tečajnih ter drugih sprememb.

¹⁹ Implicitna stopnja donosa je izračunana tako, da se tok prejetih in plačanih donosov od kapitala (obresti iz naslova lastniškega in dolžniškega kapitala) v tekočem letu primerja s stanjem celotnih terjatev in stanjem celotnih obveznosti predhodnega leta.

devizne rezerve BS prerazporedile na druge postavke finančnih terjatev, pri čemer pa je vrednost imetij BS ostala nespremenjena. Zaradi zapadanja blagajniških zapisov so se lani tudi močno povečale obveznosti BS do Evrosistema.

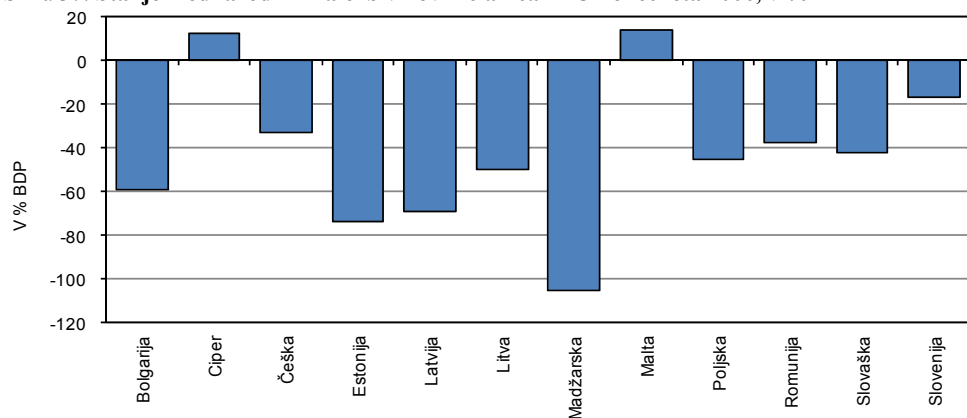
Slika 36: **Saldo dohodkov od kapitala, v mio EUR**



Vir: BS; preračuni UMAR

Poleg višjih plačil neto obresti so se v okviru salda tekočega računa v preteklih letih povečali tudi neto plačani donosi tujini iz naslova lastniškega kapitala v okviru neposrednih naložb. Pri tujih neposrednih naložbah v Sloveniji po letu 2005 izdatki od lastniškega kapitala presegajo dohodke iz tega naslova. Kapitalski dobički so bili bolj volatilni od plačanih donosov na obveznosti in prejetih donosov na terjatve do tujine. Pri tem posebej izstopa leto 2003, ko se je neto izguba iz naslova kapitalskega dobička na tuje neposredne naložbe precej povečala.

Slika 37: **Stanje mednarodnih naložb v novih članicah EU konec leta 2006, v % BDP**



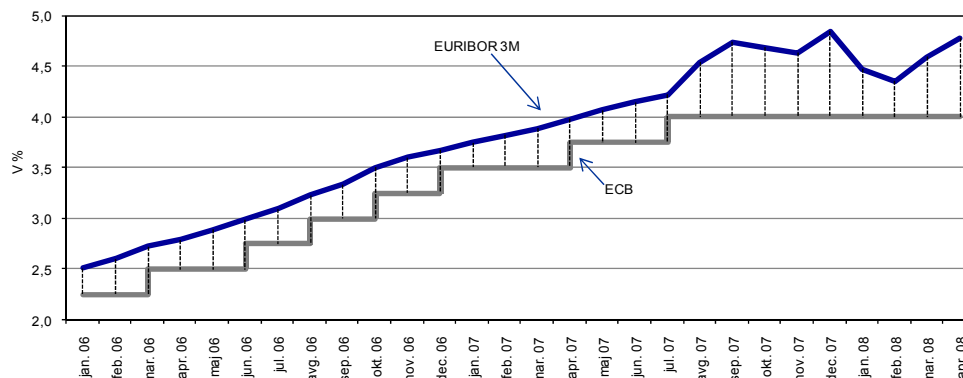
Vir: SURS, BS, Eurostat; preračuni UMAR

6. Finančna kriza na mednarodnih denarnih trgih v letu 2007 in ocena njenega vpliva na slovensko gospodarstvo

Vplivi finančne krize se glede na njene razsežnosti prenašajo tudi na druge segmente gospodarstva, pri čemer pa so razlike med državami precejšnje. Finančna kriza se je začela avgusta 2007 z zlomom trga drugorazrednih hipotek v ZDA. Zaradi narave razprševanja tveganja preko procesa sekurizacije, ki je potekalo v zadnjih letih, se je hitro razširila tudi na ostale dele sveta. Dosedanje izgube bank in ostalih finančnih institucij znašajo nekaj čez 300 milijard USD, medtem ko MDS ocenjuje, da bodo skupne izgube presegle 900 milijard USD. Posledice bo glede na obseg krize poleg finančnega občutil tudi realni sektor, vendar se ti učinki med državami precej razlikujejo, zlasti so neposredno manj izpostavljene države, med katere sodi tudi Slovenija, kjer so sodobni finančni instrumenti slabše razviti kot v ZDA in starejših članicah EU. Povečano tveganje v teh državah, povezano s posledicami finančne krize, se bo predvidoma pokazalo predvsem pri tesnejših povezavah z izpostavljenimi bankami v tujini.

Najbolj očiten je neposredni vpliv finančne krize na zaostrovanje razmer na medbančnih trgih, kjer so obrestne mere, kot znak manjšega zaupanja med bančnimi subjekti, precej narasle. Povprečna razlika med 3-mesečnim EURIBOR in ključno obrestno mero ECB od začetka finančne krize pa do maja 2008 znaša 0,64 o. t., medtem ko je v prvih sedmih mesecih leta 2007 znašala 0,26. ECB namreč že od junija lani ni spremenila obrestne mere, ki znaša 4,0 %, 3-mesečni EURIBOR pa je narasel s 4,2 % julija lani na 4,9 % maja letos.

Slika 38: Obrestne mere ECB in 3-mesečni EURIBOR

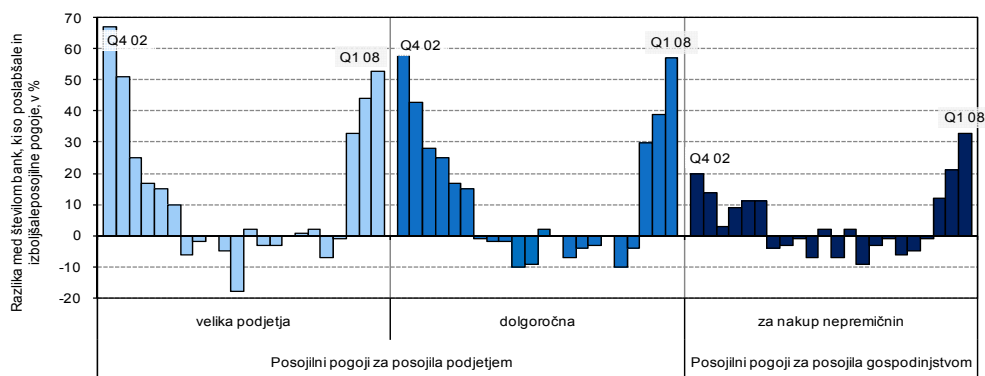


Vir: ECB

Na zaostrovanje kaže tudi indikator monetarnih pogojev na evrskem območju. ECFIN indikator monetarnih pogojev na evrskem območju, kjer gre za kombinacijo sprememb realnega deviznega tečaja in realnih kratkoročnih obrestnih mer, od avgusta lani strmo narašča, kar nakazuje bolj restriktivne monetarne pogoje. Sicer je v prvih dveh mesecih letos vrednost indikatorja prehodno padla, vendar se je marca in aprila ponovno krepko dvignila.

Ključni kanal prenosa finančne krize na realno gospodarstvo poteka preko zaostrovanja posojilnih pogojev in manjše razpoložljivosti posojil. Sodeč po rezultatih ECB raziskave o posojilnih pogojih²⁰, so se posojilni pogoji na evrskem področju začeli zaostrovati že v tretjem četrtletju lani, od takrat dalje pa se to zaostrovanje le še stopnjuje. ECB ugotavlja, da so se posojilni pogoji bolj poslabšali za posojila podjetjem kot gospodinjstvom, in to bolj za velika podjetja kot pa majhna in srednja podjetja ter bolj za dolgoročna kot kratkoročna posojila.

Slika 39: Sprememba posojilnih pogojev med zadnjim četrtletjem 2002 in prvim četrtletjem 2008



Vir: ECB

Zaostrovanje posojilnih pogojev za podjetja se stopnjuje od začetka finančne krize lani avgusta in se bo predvidoma nadaljevalo tudi v prihodnjih četrtletjih.

Med razlogi, zaradi katerih so banke na evrskem območju zaostriale posojilne pogoje za posojila podjetjem, prevladujejo poslabšana pričakovanja glede splošne gospodarske situacije in obetov za posamezne specifične sektorje ter dostopnost bank do financiranja na trgu. Zaostrovanje posojilnih pogojev pa se, sodeč po odgovorih bank, že odraža na manjšem povpraševanju zlasti velikih podjetij po dolgoročnih posojilih. Banke so v aprilski anketi²¹ še vedno ocenjevale, da se bo zaostrovanje posojilnih pogojev predvsem za velika podjetja in dolgoročna posojila v naslednjih treh mesecih nadaljevalo in še stopnjevalo, povpraševanje po posojilih pa še naprej zmanjševalo.

Visoka rast posojil podjetjem se, kljub poslabšanju posojilnih pogojev, nadaljuje. Rast posojil podjetjem in NFI je bila lani višja kot v letu 2006, kar velja za evrsko območje in tudi nove članice, vključno s Slovenijo; letos se je povsod še rahlo okrepila. Lani je bila rast na ravni evrskega območja 13,9–odstotna, v Sloveniji pa 32,2–odstotna (3 o. t. več, kot je bila povprečna rast v novih članicah). Nadaljnja visoka rast posojil podjetjem po eni strani nakazuje, da podjetja načrtujejo investicije, kljub temu da se svetovna gospodarska rast ohlaja. Po drugi strani pa to lahko kaže, da so alternativni viri financiranja (strukturirani finančni inštrumenti) zaradi finančne krize manj dostopni, tako da podjetjem ne ostane drugega kot najemati posojila v bankah²².

²⁰ ECB Bank Lending Survey (oktober 2007, januar 2008, april 2008).

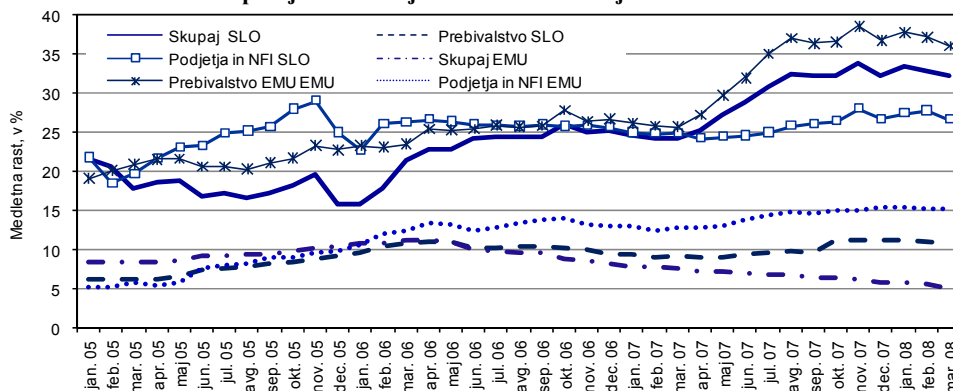
²¹ ECB Bank Lending Survey (april 2008).

²² Citigroup kot enega izmed možnih razlogov za nadaljnjo visoko rast kreditov ob poslabšanju posojilnih pogojev navaja tudi dejstvo, da so banke že pred začetkom finančne krize s podjetji sklenile dogovore o posojilih (ocenjena višina je 6.000 milijard USD), ki jih podjetja do pred nekaj mesecev še niso začela črpati.

Podobno kot pri podjetjih so se posojilni pogoji v državah evrskega območja zaostri tudi za posojila gospodinjstvom, čeprav v relativno manjši meri. Pri posojilih gospodinjstvom se posojilni pogoji bolj zaostrejejo za posojila za nakup nepremičnin kot pa za potrošniška posojila. Med dejavniki, ki so vplivali na zaostritev posojilnih pogojev za prvi tip posojil, prevladujejo poslabšana pričakovanja glede splošnih gospodarskih razmer in glede obetov za nepremičninski trg, pri posojilih za potrošniške kredite pa poslabšana pričakovanja glede splošnih gospodarskih razmer in slabša kreditna sposobnost potrošnikov. Podobno kot pri podjetjih banke tudi pri posojilih gospodinjstvom pričakujejo še nadaljnje poslabšanje posojilnih pogojev in nižje povpraševanje po posojilih, oboje pa bolj izrazito pri posojilih za nakup nepremičnin kot pri potrošniških posojilih.

Rast posojil gospodinjstvom na evrskem območju se predvsem zaradi višje ključne obrestne mere ECB umirja že od leta 2005. Na evrskem območju se je rast posojil gospodinjstvom za nakup nepremičnin začela umirjati že pred začetkom finančne krize, predvsem zaradi postopnega dvigovanja ključne obrestne mere ECB od decembra 2005 naprej, pa tudi zaradi začetka umirjanja nepremičninskih trgov v nekaterih državah. Tako je bila rast posojil za nakup nepremičnin v evrskem območju leta 2006 12,3-odstotna, lani 8,3-odstotna, v prvih treh mesecih letos pa le še 6,4-odstotna. Nasprotno rast posojil za nakup nepremičnin v Sloveniji ostaja visoka in je skoraj petkrat višja kot v evrskem območju. Tudi pri potrošniških posojilih je slika precej podobna kot pri posojilih za nakup nepremičnin.

Slika 40: Medletna rast posojil v Sloveniji in evrskem območju



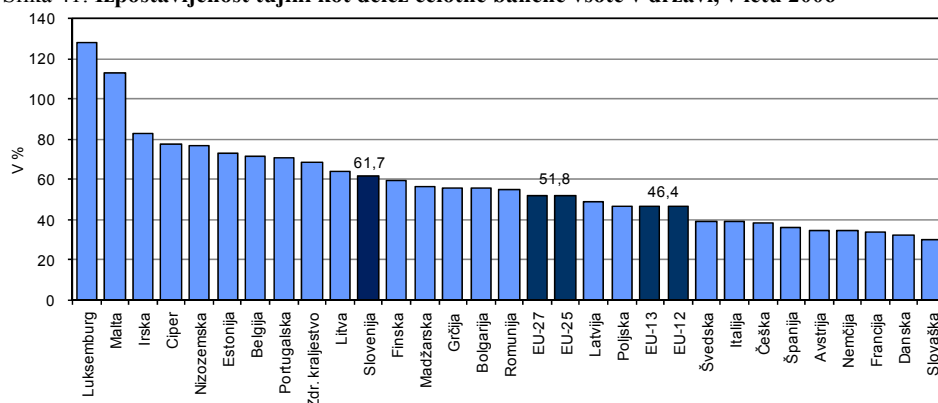
Vir: ECB

Pri identificiranju morebitnih posledic finančne krize za stare in nove članice EU je treba upoštevati izpostavljenost njihovih finančnih sistemov tujini. Pri visoki izpostavljenosti finančnih sistemov tujini (visok delež tujih virov in obveznosti v bilancah bank) se učinki finančne krize lahko prenašajo hitreje in intenzivneje. Ocena izpostavljenosti finančnih sistemov tujini na podlagi lokacijske bančne statistike *Bank of International Settlements*²³ kaže, da je bila po tem kazalcu Slovenija oz. njen finančni sistem leta 2006 bolj izpostavljen tujini kot v

²³ Banke, ki poročajo BIS so iz 40 držav, od teh so članice EU Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.

povprečju EMU in EU. Med novimi članicami pa so bile bolj izpostavljene tujini le Malta, Ciper, Estonija in Litva.

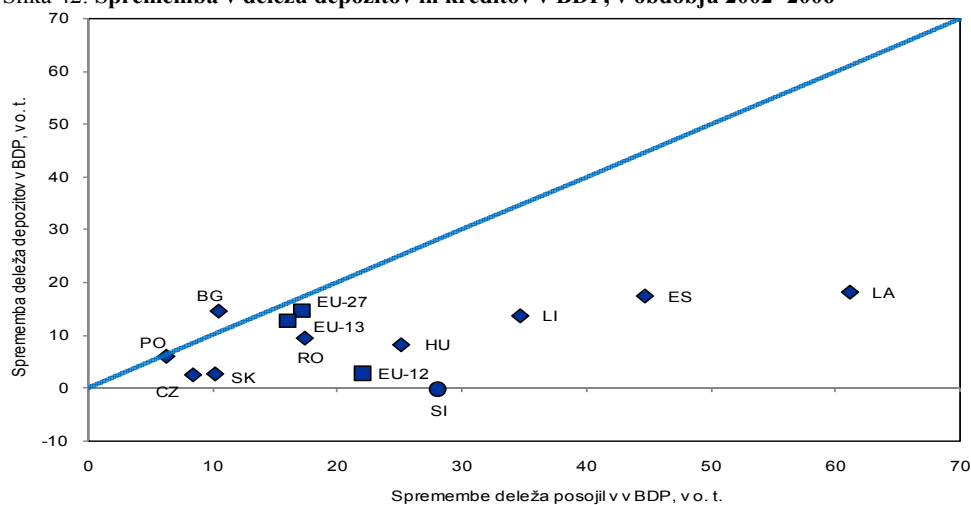
Slika 41: Izpostavljenost tujini kot delež celotne bančne vsote v državi, v letu 2006



Vir: ECB, BIS

Banke v večini novih članic zadovoljujejo potrebe po financiranju preko najemanja posojil v tujini. Odvisnost od tujega financiranja, ki še ne pomeni nujno tudi večjih učinkov finančne krize, povečuje pa s tem povezana tveganja, je mogoče oceniti tudi na podlagi primerjave rasti deleža posojil in depozitov v BDP. Hitrejša rast prvega signalizira naraščajoče potrebe po financiranju, ki ga banke z depoziti ne morejo v celoti zadovoljiti. Gre za proces, ki je značilen za države, ki so v procesu dohitevanja razvitih držav. Kot kaže Slika 42, je v večini novih članic, vključno s Slovenijo, med letoma 2002 in 2006 delež posojil v BDP rasel veliko hitreje od deleža depozitov v BDP, medtem ko je rast obeh deležev na ravni evrskega območja in tudi celotne EU veliko bolj uravnotežen.

Slika 42: Sprememba v deležu depozitov in kreditov v BDP, v obdobju 2002–2006



Vir: ECB, Eurostat

7. Sklepne ugotovitve

Slovenija zmanjšuje razvojni zaostanek finančnega sektorja za povprečjem evrskih držav. Čeprav je slovenski finančni sistem pretežno bančno zasnovan, je zaostanek največji prav v bančnem sektorju. Na področju bančnega kreditiranja podjetij in NFI ter potrošniških kreditov prebivalstvu je Slovenija relativno bližje povprečju držav evrskega območja kot na področju stanovanjskega kreditiranja prebivalstva, kljub visoki rasti stanovanjskih kreditov v zadnjih letih. Razlog za to gre iskati predvsem v nezadostni razvitosti finančnega sektorja oz. plitvosti domačega finančnega trga, saj so druge možnosti za financiranje podjetij precej omejene. Večji zaostanek na področju stanovanjskega kreditiranja prebivalstva pa je predvsem posledica v preteklosti manj razvitih bančnih produktov na tem področju, privatizacije stanovanj oziroma njenega financiranja v preteklosti in slabo razvitega institucionalnega okvira, kjer šele v zadnjih letih prihaja do postopnih izboljšav.

Padajoče obrestne mere so v zadnjih letih spodbudile povpraševanje podjetij in NFI po kreditih, ki je v teh letih naraščalo tudi zaradi ugodnih konjunkturalnih razmer v mednarodnem okolju in nekaterih strukturnih sprememb v gospodarstvu, ki so pozitivno vplivale na domačo gospodarsko aktivnost. Visoko povpraševanje po bančnih kreditih je v zadnjih letih tako povezano predvsem s potrebami domačega nebančnega sektorja (podjetja, NFI, prebivalstvo) po finančnih sredstvih za financiranje domačih naložb v opremo in stroje, infrastrukturo in gradnjo stanovanjskih ter drugih objektov, prav tako tudi drugih naložbenih aktivnosti doma in v tujini. S tega vidika je visoka rast bančnih kreditov potrebna za financiranje hitrejše gospodarske rasti in je sestavni del procesa dohitevanja razvitih gospodarstev.

S procesom integracije Slovenije v evropski finančni trg je ob pospešeni rasti kreditov domačih bank nebančnemu sektorju prišlo tudi do strukturnih sprememb v bančnih virih. Močno se je povečal pomen tujih virov, zlasti dolgoročnih posojil, najetih pri tujih bankah. To je na eni strani posledica večje dostopnosti teh virov zaradi nižjih obrestnih mer in manjšega deviznega tveganja po vstopu Slovenije v EU in EMU, na drugi strani pa ne dovolj visoke rasti prihrankov prebivalstva za financiranje hitro rastočih kreditov. Pomemben vir financiranja so tudi vloge tujih bank. Hkrati so nižje obrestne mere in večja vpetost slovenskega finančnega sektorja v mednarodne finančne in kapitalske tokove spodbudile tudi rast sredstev v vzajemnih skladih, ki postaja vedno pomembnejša oblika naložb sredstev prebivalstva izven bančnega sistema. Ob zaostrovanju razmer na mednarodnih denarnih trgih prihranki prebivalstva v bankah letos ponovno pridobivajo večji pomen za financiranje kreditne aktivnosti bank, njihova rast pa je spodbujena predvsem z višjimi obrestnimi merami in večjim tveganjem pri naložbah v vzajemne sklade.

Čeprav se konkurenca v slovenskem bančnem sektorju krepi, gibanja nekaterih tokov kažejo, da je ta še vedno nezadostna. Na področju bančnih obrestnih mer je tako razmik med aktivnimi in pasivnimi obrestnimi merami relativno večji kot v povprečju držav evrskega območja, zlasti pri poslovanju s prebivalstvom. Ocenjujemo pa, da so k relativno nizki konkurenci deloma prispevale tudi razmere na domačem denarnem trgu pred vstopom v EMU, ko domače banke zaradi ugodnih možnosti naložb v instrumente denarne politike niso bile dovolj spodbujene k razvoju novih bančnih produktov.

Predvsem večje zadolževanje domačih bank v tujini je pospešilo tudi rast bruto zunanjskega dolga, ki pa ob sedanjosti višini z vidika solventnosti na makroekonomski ravni še ne predstavlja resnega makroekonomskega problema, saj gre pretežno za dolgoročni zunanji dolg zasebnega sektorja v evrih, kjer ni nevarnosti sprememb deviznega tečaja. Razmeroma visoka rast bruto zunanjskega dolga, ki pa je glede na BDP v primerjavi z razvitimi državami evrskega območja še relativno nizek, je predvsem posledica večje vpetosti v mednarodne finančne tokove in odraža proces konvergence razvitejšim finančnim in gospodarskim sistemom. Tveganje zaradi večjega zadolževanja v tujini za bančni sektor se je nekoliko povečalo v preteklem letu, ko se je v njihovih bilancah okrepil delež kratkoročnih tujih virov, med obveznostmi pa ni prišlo do podobnih sprememb v ročnosti strukturi, saj so novo odobrena posojila še vedno pretežno dolgoročna. Z makroekonomskega vidika pa je za stabilno finančno pozicijo do tujine pomembna predvsem višina neto dolga oziroma neto finančne pozicije, ki poleg najetih in danih posojil zajema tudi prilive in odlive drugih finančnih tokov. Čeprav je tu v zadnjih letih prišlo do poslabšanja, sta neto zunanji dolg oziroma primanjkljaj neto finančne pozicije v Sloveniji še vedno relativno nizka.

Slovenski bančni sektor je izpostavljen vplivom gibanj na mednarodnih denarnih trgih predvsem preko gibanja obrestnih mer, manj pa preko izvedenih finančnih instrumentov, ki so v Sloveniji še relativno slabo razviti. Posledice lanske finančne krize se v slovenskem finančnem sistemu kažejo predvsem v povišanih obrestnih merah in težji dostopnosti tujih posojil, kar bo vplivalo tudi na razpoložljivost posojil v domačih bankah in financiranje domače gospodarske aktivnosti. Glede na težje dostopne zunanje vire financiranja se banke za pridobivanje dodatnih sredstev zatekajo tudi k dokapitalizaciji, ki je sicer tudi posledica dejstva, da kapitalska ustreznost večine bank ni sledila visoki kreditni aktivnosti, prav tako dodatne kapitalske zahteve postavlja tudi uveljavljanje pravil Basel 2.

Literatura in viri

Bilten (april 2008). Ljubljana: Banka Slovenije, 1991-. ISSN 1318-0762.

EU Banking structures (2007). Frankfurt am Main: ECB. ISSN 1830-1878.

Eurostat news release. GDP per inhabitant in purchasing power standards (179/2007). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno junija 2008 na <http://epp.eurostat.ec.eu.int/>.

Jazbec B., Masten I. (2004). Razvoj slovenskega bančno-finančnega sektorja z vidika vstopanja v EMU: pričakovani učinki na makroekonomsko stabilnost in gospodarsko rast. Razvojni raziskovalna dejavnost ter inovacije, konkurenčnost in družbena odgovornost podjetij (str. 83-97). Ljubljana: časnik Finance.

Letna poročila 1995–2006. Ljubljana: Banka Slovenije.

Letno statistično poročilo (2008). Ljubljana: Ljubljanska borza.

Markič, J. (2007). *Dinamika zunanjega zadolževanja Slovenije*. Delovni zvezek št. 10. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Statistični zavarovalniški bilten 2007 (2007). Ljubljana: Slovensko zavarovalno združenje.



**Izzivi trga dela z vidika varne
prožnosti**

Povzetek

V obdobju 2000–2007 se je brezposelnost zmanjšala in se je znižala na 4,9 % v letu 2007. Stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji zniževala hitreje kot v povprečju EU in povprečju starih članic. V opazovanem obdobju se je znižala tudi stopnja dolgotrajne brezposelnosti (leta 2000: 4,1 %, leta 2007: 2,2 %). Kljub temu pa ostajajo na področju brezposelnosti naslednji problemi: visok delež dolgotrajne brezposelnosti, brezposelnost mladih (15–24 let) in starejših (nad 50 let) ter povečanje števila registriranih brezposelnih s terciarno izobrazbo.

V obdobju 2000–2007 se je število delovno aktivnih v Sloveniji povečevalo s povprečno letno stopnjo 1,4 %, kar je hitreje kot v povprečju EU. Stopnja zaposlenosti (15–64 let) se je v Sloveniji povečala na 67,8 %, kar je več od povprečja EU, pri čemer je stopnja zaposlenosti žensk nad povprečjem EU, moških pa pod povprečjem EU. Sorazmerno nizki pa ostajata stopnja zaposlenosti mladih (15–24 let) in starejših (55–64 let), ki predstavljata pomemben del »rezerv« za povečanje zaposlenosti v Sloveniji, ki v starostni skupini 25–54 let niso velike. Delež začasnih zaposlitev hitro narašča, zelo razširjene pa so te zaposlitve med mladimi (15–24 let), kar povzroča segmentacijo trga dela in določene probleme mladim.

Kot odgovor na izzive globalizacije se je v EU oblikoval koncept varne prožnosti, ki je s prenovljeno Lizbonsko strategijo postala tudi cilj Slovenije. Integriran koncept varne prožnosti sestavljajo štiri komponente, ki z usklajenim delovanjem zagotavljajo dinamičen trg dela in varnost posameznika: 1. fleksibilna zaposlitvena pogodbeni razmerja, ki temeljijo na moderni zakonodaji o delovnih razmerjih, so fleksibilna za delodajalca in delavca, zmanjšujejo segmentacijo trga dela in zmanjšujejo delo na črno; 2. aktivna politika zaposlovanja, ki učinkovito pomaga ljudem v primeru brezposelnosti in jim omogoči prehod v nove zaposlitve; 3. sistem vseživljenjskega učenja, ki je zanesljiv in delavcem zagotavlja prilagodljivost in zaposljivost; 4. moderni sistemi socialne varnosti, ki ustrezno kombinirajo sistem dohodkovne podpore in spodbud za zaposlovanje ter mobilnosti na trgu dela.

Merjenje varne prožnosti se šele razvija, saj gre za sorazmerno nov koncept. Prve analize modelov varne prožnosti (Phillips, Eamets 2007) so Slovenijo uvrstile v skupino držav z velikimi izzivi na področju varne prožnosti. Slovenija se je uvrstila skupaj s Poljsko, Madžarsko, Češko in Slovaško v skupino, za katero so značilni: skromna mobilnost, visoka dolgotrajna brezposelnost in nizka stopnja delovne aktivnosti starejših (kar je znak skromne prožnosti trga dela), visoka varnost dohodka in nizko družbeno zaupanje. Izziv teh držav sta oblikovanje večje fleksibilnosti in zagotavljanje dohodkovne varnosti. V prispevku smo skušali prikazati in oceniti politike in ukrepe na področju oblikovanja varne prožnosti, ki jih je Slovenija naredila v zadnjih dveh letih.

Tudi z vidika varne prožnosti se na trgu dela kot problem kažeta dolgotrajna brezposelnost in nizka stopnja zaposlenosti starejših, ki se jima s tega vidika pridružuje še skromna razširjenost delnih zaposlitev. Ker dolgotrajna brezposelnost zmanjšuje človeški kapital, bi bilo z vidika oblikovanja varne prožnosti treba v okviru aktivne politike zaposlovanja (APZ) razviti in okrepiti programe, ki preprečujejo prehod v dolgotrajno brezposelnost. Slovenija ima eno

najnižjih stopenj zaposlenosti starejših v EU. Nizka stopnja zaposlenosti starejših, ki je še posebej nizka za ženske, predstavlja pomemben izziv za ekonomsko politiko in politiko trga dela. V okviru APZ bi bilo smiselno okrepiti programe, ki spodbujajo zaposlovanje starejših, vendar so potrebne tudi spremembe v pokojninskem sistemu, ki bi spodbujale daljše ostajanje v delovni aktivnosti. Na nujnost dodatne prilagoditve pokojninskega sistema demografskim spremembam pa kaže tudi dejstvo, da se je povečevanje povprečne starosti ob upokojitvi po letu 2005 zelo upočasnilo in da je povprečna starost ob izhodu iz trga dela v Sloveniji 1,4 leta pod povprečjem EU. Delež delnih zaposlitev, ki praviloma predstavljajo »prijazno« obliko fleksibilnega dela, je kljub naraščanju relativno nizek. Delne zaposlitve predstavljajo možnost za povečanje fleksibilnosti in zaposlenosti.

Pregled ukrepov na štirih ključnih področjih varne prožnosti je pokazal, da so bile v zadnjih dveh letih spremembe narejene predvsem v smeri večje fleksibilnosti pogodbenih razmerij. Spremembe Zakona o delovnih razmerjih (ZDR) iz leta 2007 so šle v smeri večje notranje fleksibilnosti (zaposlovanje za vrsto dela), razširjene so bile možnosti za zaposlovanja za določen čas, zmanjšane so bile tudi nekatere ovire za interes delodajalcev za zaposlovanje s krajšim delovnim časom. Spremembe ZDR v smeri zagotavljanja večje fleksibilnosti niso prinesle bistvenega zmanjšanja stroškov odpuščanja, ki so v ekonomski teoriji pomemben razlog za previdnost delodajalcev pri zaposlovanju (višina odpravnin nespremenjena, odpovedni roki skrajšani le za določene skupine delavcev). Po naši oceni večje spremembe na tem področju niso bile možne, ker niso bile podprte z ukrepi za zagotavljanje večje dohodkovne varnosti in ukrepi za večjo prilagodljivost delavcev (vseživljenjsko učenje).

APZ, vseživljenjsko učenje in sistemi socialne varnosti v Sloveniji še vedno nimajo ustrezne vloge pri oblikovanju varne prožnosti. APZ mora zagotavljati lahek in hiter prehod med zaposlitvami. Zato bi bilo treba v Sloveniji okrepiti programe izobraževanja in usposabljanja brezposelnih in zaposlenih. Povečati bi bilo treba vključenost nizko izobraženih in starejših. Na področju izobraževanja in usposabljanja zaposlenih bi bilo smiselno poleg razpisov za sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih v podjetjih v prestrukturiranju in v perspektivnih dejavnostih, ki so bili izvedeni v zadnjih dveh letih, oblikovati tudi razpise za sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja v malih podjetjih. Kljub relativno visoki vključenosti odraslih (25–64 let) v vseživljenjsko učenje v primerjavi z drugimi državami, je vključenost starejših in manj izobraženih prenizka, da bi prispevala k oblikovanju varne prožnosti. Dosedanje spremembe Zakona o socialnem varstvu in Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti so povečale predvsem obveznosti brezposelnih glede sprejemanja zaposlitve, zadostne spodbude za delo in za ostajanje starejših v delovni aktivnosti pa še niso bile oblikovane.

Oblikovanje varne prožnosti ostaja velik izziv za Slovenijo. K oblikovanju varne prožnosti bi bilo treba pristopiti bolj celovito, da bi se vse štiri politike podpirale in izvajale koordinirano. Večja fleksibilizacija ne bo možna brez podpore ostalih politik varne prožnosti predvsem 1. zagotavljanja večje vključenosti starejših in manj usposobljenih v vseživljenjsko učenje; 2. učinkovite aktivne politike zaposlovanja, ki bo preprečevala prehod v dolgotrajno brezposelnost in se v večji meri posvečala prehodom med zaposlitvijo z ustreznimi programi izobraževanja

in usposabljanja za še zaposlene in 3. zagotavljanja dohodkovne varnosti posameznika tudi v primeru brezposelnosti.

Uvod

Razprava o trgu dela je aktualna z vidika zagotavljanja konkurenčnosti, zagotavljanja socialne vključenosti in oblikovanja politik varne prožnosti. Na eni strani ima trg dela pomembno vlogo pri zagotavljanju konkurenčnosti gospodarstva, kjer se izpostavlja predvsem potreba po oblikovanju bolj prožnega trga dela. Prožnost trga dela in predvsem fleksibilnost plač v EMU namreč predstavljata enega izmed pomembnih mehanizmov prilagajanja gospodarstva zunanjim šokom¹. Gibanje stroškov dela pa je pomembno merilo ugotavljanja in zagotavljanja konkurenčnosti. Na drugi strani pa je pri oblikovanju politik v EU pomembno tudi zagotavljanje družbene povezanosti in socialne vključenosti ter ostajanje v zaposlitvi. Soočena s temi izzivi si je EU v prenovljeni Lizbonski strategiji med cilji zastavila dolgoročno rast, ki bo zagotavljala rast kakovostnih delovnih mest. V ta namen integrirane smernice za izvajanje Lizbonske strategije med drugim predvidevajo: ukrepe za privabljanje več ljudi v zaposlitev in modernizacijo sistemov socialne varnosti, ukrepe za izboljšanje prilagodljivosti zaposlenih in podjetij ter ukrepe za povečanje vlaganj v človeški kapital in spodbujanje vseživljenjskega učenja. Na ravni EU je prišlo do oblikovanja koncepta varne prožnosti, ki izhaja iz dopolnjevanja dimenzije prožnosti in varnosti.

Tema (trg dela) je predstavljena v dveh poglavjih. V prvem poglavju prikazujemo gibanje stopnje brezposelnosti, stopnje zaposlenosti, sektorske spremembe v zaposlenosti, gibanje plač in stroškov dela na enoto proizvodnje v obdobju 2000–2007 ter razširjenost delnih in začasnih zaposlitev. Čeprav se je v opazovanem obdobju brezposelnost zmanjšala in zaposlenost povečala, izpostavljam določene probleme na trgu dela, ki ostajajo izziv. V drugem poglavju pa predstavljamo koncept varne prožnosti in načine njenega merjenja ter skušamo podati pregled politike in ukrepov v Sloveniji v zadnji dveh letih na štirih osnovnih področjih politik za zagotavljanje varne prožnosti. V sklepnem delu pa skušamo opredeliti najpomembnejše izzive trga dela z vidika varne prožnosti.

¹ Na makroekonomski ravni so za prilagajanje gospodarstva šokom pomembne različne oblike fleksibilnosti plač. Največkrat se izpostavljajo naslednje 3 oblike fleksibilnosti plač: 1. odzivnost na spremembe v ravni cen oz. inflaciji, ki predstavlja t. i. nominalno fleksibilnost; 2. odzivnost na stopnjo brezposelnosti, ki meri, kako hitro se »razreši« neravnotežje na trgu dela in jo označujemo kot realno fleksibilnost plač; 3. odzivnost na spremembe v strukturi povpraševanja in ponudbe, ki jo označujemo kot relativno fleksibilnost plač in je povezana z geografsko in sektorsko mobilnostjo ter neskladji na poklicnih trgih.

1. Gibanja na trgu dela v Sloveniji v obdobju 2000–2007

1.1. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili

V obdobju 2000–2007 beležimo zmanjševanje stopnje brezposelnosti, ki se je v letih 2006 in 2007 precej pospešilo. Pospešitev zmanjševanja brezposelnosti v zadnjih dveh letih lahko povezujemo s precejšnjo pospešitvijo gospodarske rasti, ki smo jo imeli v letu 2006 (5,7 %) in 2007 (6,1 %).

Tabela 1: Stopnje brezposelnosti v Sloveniji po spolu

	Skupaj	Moški	Ženske	Razlika (ženske-moški)
2000	7,0	6,8	7,3	0,5
2001	6,4	5,9	7,0	1,1
2002	6,4	5,9	6,8	1,1
2003	6,7	6,4	7,1	0,7
2004	6,3	5,5	6,4	0,9
2005	6,5	6,1	7,1	1,0
2006	6,0	4,9	7,2	2,3
2007	4,9	4,0	5,9	1,9

Vir: SURS, Statistične informacije, Anketa o delovni sili

Stopnja brezposelnosti moških se je zmanjševala hitreje kot stopnja brezposelnosti žensk. Razlika med stopnjo brezposelnosti žensk in moških se je zato vse do leta 2006 povečala, kar kaže na slabšanje relativnega položaja žensk na trgu dela. V letu 2007 pa se je omejena razlika nekoliko zmanjšala in relativni položaj žensk nekoliko izboljšal (glej Tabelo 1). Razlika med stopnjo brezposelnosti žensk in moških se je v povprečju EU v obdobju 2000–2007 zmanjšala. Povečanje razlike v Sloveniji kaže na smiselnost večjega vključevanja žensk v programe aktivne politike zaposlovanja, ki bi izboljšale njihove zaposlitvene možnosti.

Tabela 2: Stopnje brezposelnosti po starostnih skupinah

	15–24 let	25–49 let	50–64 let	Skupaj
2000	16,8	5,7	6,2	7,0
2001	18,1	5,1	4,8	6,4
2002	16,7	5,4	4,3	6,4
2003	17,4	5,9	4,3	6,7
2004	16,3	6,8	4,3	6,3
2005	16,0	5,9	4,4	6,5
2006	13,9	5,6	3,8	6,0
2007	10,3	4,4	4,1	4,9

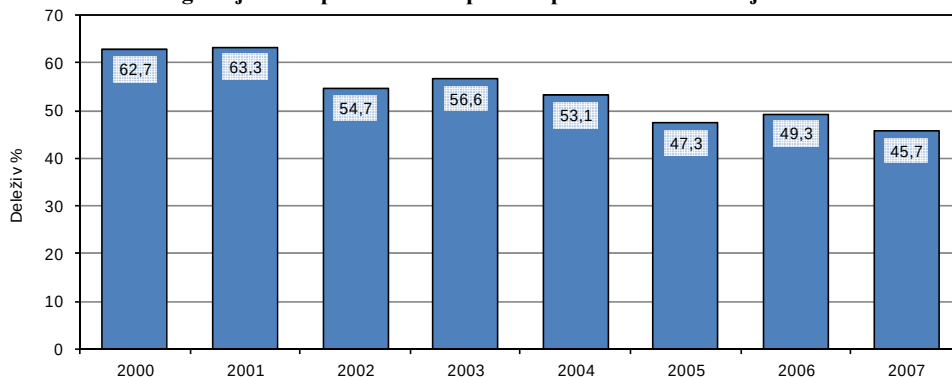
Vir: SURS, Statistične informacije, Anketa o delovni sili

V obdobju 2000–2007 se je najbolj zmanjšala stopnja brezposelnosti mladih v starostni skupini 15–24 let (glej Tabelo 2). Pri tem je bilo zmanjšanje nekoliko večje pri ženskah kot pri moških. K zniževanju stopnje brezposelnosti mladih prispeva tudi dejstvo, da na trg dela vstopajo manjše generacije mladih. Stopnja brezposelnosti mladih je dvakrat višja kot stopnja brezposelnosti celotne populacije. Na odstopanje stopnje brezposelnosti mladih od povprečja vpliva tudi nizka stopnja delovne aktivnosti med mladimi oz. visoka stopnja njihove

vključenosti v izobraževanje. Za to je kot merilo problema brezposelnosti med mladimi bolj primeren kazalnik razmerja med številom brezposelnih mladih in številom mladih. V letu 2006 je to razmerje znašalo 5,6 % in se je od leta 2000 (6,4 %) postopno zmanjševalo. Če omenjeno razmerje primerjamo z Nizozemsko, ki v EU beleži najnižjo stopnjo brezposelnosti mladih (5,9 % v letu 2007), vidimo, da je omenjeno razmerje v Sloveniji v letu 2006 znašalo 5,6 %, na Nizozemskem pa 4,6 %. Kljub zmanjševanju stopnje brezposelnosti mladih se ti soočajo s težavami pri vstopanju na trg dela, predvsem pa so bolj izpostavljeni fleksibilnim oblikam zaposlitve kot druge starostne skupine (glej poglavje 1.3.). Podatki o registrirani brezposelnosti pa kažejo, da je bilo povprečno število brezposelnih s terciarno izobrazbo leta 2007 za 50 % višje kot leta 2000, njihov delež v skupni brezposelnosti pa se je povečal s 4,4 % v letu 2000 na 10 % v letu 2007.

Dolgotrajna brezposelnost ostaja relativno visoka kljub zmanjševanju. V obdobju 2000–2007 se je delež dolgotrajno brezposelnih² zmanjševal, vendar je bil v letu 2007 še vedno relativno visok (45,7 %) in nad povprečjem EU (42,8 %). Z vidika varne prožnosti pa praviloma kaže na skromno mobilnost na trgu dela in jo obravnavamo tudi v poglavju 2.1.2. Dolgotrajna brezposelnost zmanjšuje človeški kapital in s tem možnosti za ponovno zaposlitev. Dolgotrajni brezposelnost so pogostejše izpostavljeni starejši in manj izobraženi. Delež brezposelnih, starejših od 50 let, v skupni brezposelnosti se je v obdobju 2000–2007 povečal.

Slika 1: Deleži dolgotrajno brezposelnih v skupni brezposelnosti v Sloveniji



Vir: Eurostat

1.2. Stopnja zaposlenosti po anketi o delovni sili

V obdobju 2000–2007 je stopnja zaposlenosti naraščala. Stopnja zaposlenosti prebivalstva (15–64 let) je bila leta 2007 za 5 o. t. višja kot leta 2000, pri čemer se je stopnja zaposlenosti žensk povečala za 4,2 o. t. in moških za 5,5 o. t.³ Kot je razvidno iz Tabele 3, se je stopnja zaposlenosti povečevala v vseh starostnih

² Dolgotrajno brezposelna je oseba, ki je brezposelna več kot 1 leto.

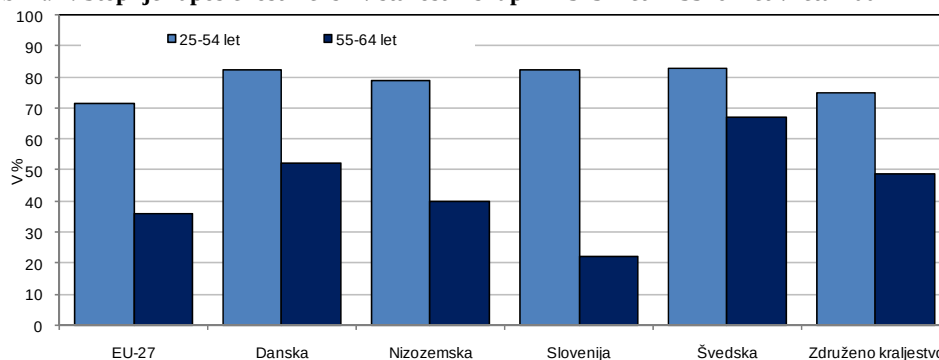
³ To se zrcali tudi v povečevanju razlike med stopnjo brezposelnosti moških in žensk.

skupinah. Do hitrejšega povečanje stopnje zaposlenosti je prišlo z letom 2004, ko je prišlo tudi do pospešitve gospodarske rasti. V obdobju 2000–2007 se je zaposlenost po anketi o delovni sili povečevala povprečno letno za 1,4 %, kar je hitreje kot v EU (1,1 %). V letu 2007 je Slovenija zabeležila visoko rast zaposlenosti⁴, ki je spremljala visoko gospodarsko rast (6,1 %). Stopnja zaposlenosti prebivalstva (15–64 let) se je v letu 2007 povečala na 67,8 % in s tem precej približala lizbonskemu cilju (70 %).

Stopnja zaposlenosti v Sloveniji od leta 2004 presega povprečje EU-27. Še v letu 2003 je bila na ravni povprečja EU-27 (62,6 %), v letu 2004 pa se je močno povečala in presegla povprečje EU. V obdobju 2004–2007 se je v Sloveniji in v EU povečala za 2,5 o. t. in tako še vedno presega povprečje starih članic EU-15 (66,9 %) oz. EU-27 (65,4 %).

Slovenija na področju zaposlenosti žensk že od leta 2004 presega lizbonski cilj (60 %). Stopnja zaposlenosti žensk (15–64 let) je v letu 2007 znašala 62,6 %. Stopnja zaposlenosti žensk v starostni skupini 15–64 let presega povprečje EU že več kot 10 let, kljub povečanju pa ostaja izredno nizka stopnja zaposlenosti starejših žensk. Stopnja zaposlenosti žensk v Sloveniji je v starostni skupini 25–54 let primerljiva z Dansko, ki beleži najvišjo stopnjo zaposlenosti žensk v starostni skupini 15–64 let v EU. Vendar pa se v Sloveniji stopnja v naslednji starostni skupini (55–64 let) najbolj zmanjša med vsemi državami EU (glej Sliko 2). Podrobneje o vzrokih za nizko stopnjo zaposlenosti starejših glej v poglavju 2.1.2.

Slika 2: Stopnje zaposlenosti žensk v starostni skupini 25–54 let in 55–64 let v letu 2007



Vir: Eurostat

Stopnja zaposlenosti moških v Sloveniji zaostaja za povprečjem EU. Stopnja zaposlenosti moških (starostna skupina 15–64 let) se je v obdobju 2000–2007 povečala za 5,5 o. t. in je leta 2007 znašala 72,2 %, kar je manj od povprečja EU (72,5 %). V opazovanem obdobju se je stopnja zaposlenosti moških povečala bolj kot stopnja zaposlenosti žensk, vendar je to zadostovalo samo za zmanjšanje zaostanka za povprečjem EU.

⁴ Število delovno aktivnih se je po anketi o delovni sili povečalo za 2,5 %, število formalno delovno aktivnih po registru delovno aktivnih se je povečalo za 3,5 %, zaposlenost po statistiki nacionalnih računov pa je bilo v letu 2007 višje za 2,7 %.

Tabela 3: Stopnje zaposlenosti v Sloveniji po starostnih skupinah, v %

	15–24 let	25–49 let	50–64 let	55–64 let	15–64 let
2000	33,6	85,6	37,3	22,5	62,9
2001	31,4	86,6	41,1	25,0	63,9
2002	30,6	86,3	41,3	24,4	63,4
2003	29,3	85,5	41,1	23,5	62,6
2004	34,0	86,3	45,8	29,0	65,3
2005	34,1	86,3	47,3	30,5	65,9
2006	35,0	86,3	49,1	32,6	66,6
2007	37,6	87,6	49,5	33,4	67,8

Vir: Eurostat

Stopnja zaposlenosti mladih v Sloveniji se je v obdobju 2000–2007 povečala, vendar še vedno predstavlja rezerve za povečanje stopnje zaposlenosti. Stopnja zaposlenosti mladih (15–24 let) se je v opazovanem obdobju povečala in v letu 2007 nekoliko presegla povprečje EU-27 (37,2%). Na »rezerve« za povečevanje zaposlenosti mladih pa kaže dejstvo, da je stopnja zaposlenosti mladih v Sloveniji v letu 2007 še vedno za 30,8 o. t. zaostajala za stopnjo zaposlenosti mladih na Nizozemskem, ki ima najvišjo stopnjo zaposlenosti in najnižjo stopnjo brezposelnosti. Stopnja zaposlenosti mladih v Sloveniji zaostaja za povprečjem starih članic EU-15 (40,8 %). Vprašanje rezerv za povečanje stopnje zaposlenosti mladih v Sloveniji ni dovolj raziskano. Eden izmed razlogov za nižjo stopnjo v Sloveniji od povprečja starih članic EU-15 pa je visoka vključenosti mladih v izobraževanje, ki praviloma izboljšuje možnosti za zaposlitev⁵.

Stopnja zaposlenosti starejših se povečuje, vendar je še vedno zelo nizka. Kot je razvidno iz Tabele 3, se v obdobju po letu 2000 sorazmerno hitro povečuje stopnja zaposlenosti starejših. K temu prispeva učinkovanje pokojninske reforme iz leta 2000⁶, pa tudi demografski oz. statistični učinek⁷. Stopnja zaposlenosti starejših (55–64 let), kjer je bil leta 2000 zastavljen lizbonski cilj 50 % do leta 2010, je bil v Sloveniji kljub povečanju za 11,2 o. t. v obdobju 2000–2007 še vedno med najnižjimi v EU.

Slovenija ima eno najnižjih stopenj zaposlenosti starejših v EU. V letu 2007 je imelo v EU samo šest držav nižjo stopnjo zaposlenosti starejših moških in samo dve državi nižjo stopnjo zaposlenosti starejših žensk⁸. Nizka stopnja zaposlenosti starejših skupaj s procesom staranja prebivalstva povečuje pritiske na rast javnih izdatkov za pokojnine (glej tudi fiskalno poglavje). Stopnja zaposlenosti starejših se v nekaterih študijah uporablja kot kazalnik varne prožnosti, zato jo v primerjavi z drugimi državami podrobneje obravnavamo v poglavju 2.1.2.

⁵ Vključenost mladih (15–24 let) v izobraževanje v Sloveniji je po podatkih Eurostata leta 2005 znašala 68,8 %.

⁶ Povprečna starost novih prejemnikov starostnih pokojnin se je v obdobju 2000–2007 pri moških povečala za 1 leto in 6 mesecev, pri ženskah pa za 2 leti.

⁷ Del zgodaj upokojene generacije iz zgodnjih devetdesetih let prehaja med starejše od 64 let, njihova delovna aktivnost se v lizbonskih ciljih ne meri več.

⁸ V letu 2007 je imela Švedska trikrat večjo stopnjo zaposlenosti starejših žensk kot Slovenija (22,2 %).

1.3. Razširjenost delnih in začasnih zaposlitev

Razširjenost delnih in začasnih zaposlitev se pogosto izpostavlja kot preprosta kazalnika prožnosti trga dela. Zaposlitve s krajšim delovnim časom (delne zaposlitve) praviloma povečujejo prilagodljivost trga dela na strani ponudbe in povpraševanja. Začasne zaposlitve povečujejo možnosti za prilagajanje obsega zaposlenosti in zmanjšujejo stroške tovrstnega prilagajanja. Sorazmerno velika razširjenost začasnih zaposlitev je praviloma tudi posledica velikih stroškov odpuščanja in težavnosti odpuščanja. Malenfant, LaRue in Vezina (2007) ugotavljajo, da pogosto začasno delo podobno kot brezposelnost zmanjšuje blagostanje posameznika. Ker je fleksibilnost pomembna komponenta prožne varnosti, ki jo obravnavamo v drugem poglavju, tukaj prikazujemo predvsem gibanje deležev delnih in začasnih zaposlitev v Sloveniji v obdobju 2000–2007. Razširjenost delnih zaposlitev kot kazalnik varne prožnosti pa v primerjavi z drugimi državami EU obravnavamo v poglavju 2.1.2.

Delež delnih zaposlitev v skupni zaposlenosti v Sloveniji narašča. To se lahko interpretira kot trend v smeri povečanja prožnosti trga dela. Povečanje deleža delnih zaposlitev v Sloveniji je v veliki meri posledica povečevanja teh zaposlitev med mladimi (15–24 let) in starejšimi (50–64 let). Pri mladih gre verjetno predvsem za povečanje obsega študentskega dela, kar Slovenijo po deležu delnih zaposlitev med mladimi (33 %) uvršča nad povprečje EU. Pomemben razlog za povečanje pri starejših je povečanje števila pomagajočih družinskih članov. Večje povečanje uporabe delnih zaposlitev beležimo po letu 2003, kar je lahko povezano s pospešitvijo gospodarske rasti in predvsem pri ženskah tudi z možnostjo uveljavitve pravice do dela s krajšim delovnim časom, ki ga je uvedel Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih.

Zaostanek Slovenije pri razširjenosti delnih zaposlitev je velik pri ženskah in minimalen pri moških. V letu 2007 je v Sloveniji imelo delno zaposlitev 8,1 % delovno aktivnih v starosti 15–64 let (povprečje EU: 17,6). Delež delno zaposlenih žensk je v Sloveniji (10 %) močno zaostajal za povprečjem EU (30,7 %), pri deležu delno zaposlenih moških (6,5 %) pa je zaostanek za povprečjem EU (6,9 %) minimalen. Na Nizozemskem, kjer so delne zaposlitve najbolj razširjene, pa je delno zaposlenih kar 74,7 % žensk in 22,7 % moških. Vendar pa je v Sloveniji delež delnih zaposlitev višji kot v EU med mladimi ženskami (15–24 let), in sicer 40,8-odstoten, v povprečju EU pa je 34,5-odstoten. K temu verjetno pripeva delo preko študentskih servisov v Sloveniji. Ker je razširjenost delnih zaposlitev tudi kazalnik varne prožnosti, ga obravnavamo tudi v poglavju 2.1.2.

Tabela 4: Deleži delnih zaposlitev po starostnih skupinah Slovenije, v %

	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

Vir: Eurostat

Delež začasnih zaposlitev v Sloveniji hitro narašča, še posebej po letu 2003.

Zaradi hitre rasti deleža začasnih zaposlitev se Slovenija uvršča vedno višje med državami EU⁹. Leta 2007 je znašal delež začasnih zaposlitev 18,4 % (povprečje EU:14,5 %). V zadnjih desetih letih se je več kot podvojil, še posebej hitro pa narašča po letu 2003, ko se je povečal za 4,9 o. t. Ker se je varovanje zaposlitve za nedoločen čas v letu 2003 z Zakonom o delovnih razmerjih v Sloveniji zmanjšalo, lahko povečevanje začasnega zaposlovanja povezujemo predvsem s pospešitvijo gospodarske rasti, ki jo beležimo po letu 2003.

Tabela 5: Deleži začasnih zaposlitev v skupni zaposlenosti 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	5,4n	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	16,8
2006	64,8	13,1	6,5n	17,1
2007	68,3	14,0	6,7n	18,4

Vir: Eurostat

Opomba: n- statistično nezanesljiv podatek.

Razširjenost začasnih zaposlitev je še posebej velika med mladimi (15–24 let). V večini držav je delež začasnih zaposlitev med mladimi večji kot med ostalimi zaposlenimi. Po razširjenosti začasnih zaposlitev med mladimi se je Slovenija v drugem četrtletju 2007 uvrstila na prvo mesto med državami EU s 66,5 % delovno aktivnih mladih, ki imajo začasno zaposlitev (ženske: 76,1 %, moški: 60 %). K veliki razširjenosti začasnih zaposlitev med mladimi v Sloveniji v določeni meri prispeva občasno delo mladih preko študentskih servisov, ki so ob sedanjih ureditvi privlačni za delodajalce z vidika možnosti hitrega prilagajanja števila delovnih ur in oseb ter z vidika manjše davčne obremenitve dela preko študentskih servisov v primerjavi z redno zaposlitvijo. Velika razširjenost začasnih zaposlitev predstavlja starostno segregacijo trga dela. To pa pomeni, da se mladi soočajo z večjo negotovostjo glede stabilnosti zaposlitve, kar lahko vpliva na njihove pomembne življenjske odločitve, med drugim tudi glede oblikovanja družine. Z vidika varne prožnosti predstavljajo problem »strogi« pogoji za pridobitev nadomestila za brezposelnost, ki mladim s pogostimi

⁹ Po deležu začasnih zaposlitev med zaposlenimi v starostni skupini 15–64 let se je Slovenija v drugem četrtletju 2007 uvrstila na 4. mesto (za Španijo, Poljsko in Portugalsko) in je prehitela Finsko, ki se je leta 2006 še uvrščala pred Slovenijo.

začasnimi zapolitvami otežujejo pridobitev nadomestila za primer brezposelnosti, ki bi jim zagotavljala dohodkovno varnost.

1.4. Sektorska struktura zaposlenosti

Spremembe sektorske strukture zaposlenosti v Sloveniji sicer sledijo spremembam v razvitih evropskih državah, vendar s precejšnjim zaostankom. Zaradi naraščajoče produktivnosti v kmetijstvu in predelovalnih dejavnostih ter procesa nadomeščanja internih storitev v proizvodnih dejavnostih z nabavo teh storitev na trgu (outsourcing) se v razvitih državah v sektorski strukturi zaposlenosti že dalj časa zmanjšujeta deleža zaposlenih v agrarnem sektorju in v industriji, povečuje pa se delež zaposlenih v storitvenih dejavnostih. V Sloveniji je ta proces počasnejši. Slovenija ima še vedno sorazmerno visoka deleža delovno aktivnih v kmetijstvu in v predelovalnih dejavnostih, delež delovno aktivnih v storitvah pa je v primerjavi z razvitimi državami nizek. Zaradi mednarodne primerljivosti analiziramo v nadaljevanju predvsem podatke anket o delovni sili¹⁰.

Delež delovno aktivnih v kmetijskem sektorju (kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo) se v večini njenih članic še naprej krči, v Sloveniji pa se ohranja na ravni okrog 10 %. Kmetijstvo še vedno predstavlja področje rezervne delovne aktivnosti, zlasti starejšim in slabo izobraženim osebam, ki bi bile sicer brezposelne. Slovenija ima zato med delovno aktivnimi tudi visok delež pomagajočih družinskih članov, zaradi česar število delovno aktivnih iz leta v leto precej niha, po drugi strani pa to omogoča, da ima Slovenija relativno nizko efektivno brezposelnost. Delež delovno aktivnih v kmetijskem sektorju v Sloveniji ostaja v primerjavi z drugimi državami članicami in s povprečjem EU relativno visok in se skoraj ne spreminja (glej Tabelo 6), medtem ko se v drugih državah članicah EU bolj ali manj hitro znižuje. Med 27 državami članicami EU je imelo leta 2007 višji delež delovno aktivnih v kmetijskem sektorju kot Slovenija še pet držav: Litva, Portugalska, Grčija, Poljska in Romunija.

¹⁰ V Sloveniji spremljajo trg dela tri statistike, ki se razlikujejo po obsegu kategorij delovne aktivnosti. Mednarodno usklajena anketa o delovni sili opredeljuje kot delovno aktivne poleg oseb v delovnem razmerju in samozaposlenih tudi vse druge osebe, ki so v referenčnem tednu opravile kakršnokoli delo za plačilo, dobiček ali družinsko blaginjo. SURS objavlja tudi mesečne podatke o statistiki formalno delovno aktivnih (to je oseb v delovnem razmerju in samozaposlenih). Vira zanje sta Statistični register delovno aktivnega prebivalstva (SRDAP) in ocena o številu kmetov, ki temelji na četrtletnih podatkih Anket o delovni sili. Ta statistika za razliko od ankete o delovni sili ne zajema različnih neformalnih oblik dela, kot so neplačani pomagajoči družinski člani, delo po pogodbah o delu ali delo v sivi ekonomiji. Statistika zaposlenosti po metodologiji nacionalnih računov naj bi ocenila število delovno aktivnih v ekvivalentu polnega delovnega časa. Temelji na Statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva, na dinamiki števila kmetov, ki plačujejo socialne prispevke, ter na statistično ugotovljenih razmerjih med tema kategorijama in številom drugih delovno aktivnih oseb po področjih dejavnosti.

Tabela 6: Sektorska struktura in dinamika delovno aktivnih, Slovenija in EU

	Struktura delovno aktivnih, v %				Razlika v strukturi, v o.t.		Povprečna letna rast 2000–2007, v %	
	Slovenija		EU27		Slovenija- EU27			
	2000	2007	2000	2007	2000	2007	Slovenija	EU 27
A Kmetijstvo, lov, gozdarstvo	9,6	9,9	7,9	5,5	1,7	4,3	1,7	-3,8
B Ribištvo	...	...	0,1	0,1	-	-	-	-3,0
C Rudarstvo	0,8	0,5	0,6	0,4	0,3	0,0	-6,7	-3,1
D Predelovalne dejavnosti	30,3	27,6	20,3	18,1	10,0	9,5	0,0	-0,4
E Oskrba z elektr.,plinom,vodo	1,1	1,1	1,0	0,9	0,1	0,2	0,4	-0,2
F Gradbeništvo	5,4	6,0	7,6	8,2	-2,2	-2,1	3,0	2,3
G Trgovina, popr. mot. vozil	13,4	12,1	14,3	14,4	-0,9	-2,3	-0,1	1,2
H Gostinstvo	3,8	4,0	3,7	4,2	0,1	-0,2	2,0	3,0
I Promet, skladiščenje, zveze	6,7	6,2	6,2	6,1	0,5	0,1	0,2	1,0
J Finančno posredništvo	2,4	2,5	3,1	3,0	-0,6	-0,5	1,5	0,8
K Nepremičnine, najem, posl. stor.*	4,8	6,9	7,6	9,6	-2,7	-2,7	6,7	4,7
L Javna uprava in obramba	6,0	5,6	7,2	7,1	-1,2	-1,5	0,4	1,1
M Izobraževanje	6,4	7,7	6,6	6,9	-0,2	0,8	4,0	1,7
N Zdravstvo in soc. varstvo	5,2	5,7	8,7	9,5	-3,4	-3,8	2,7	2,6
O Druge javne,skupne in os. stor.	3,9	4,1	4,4	4,6	-0,5	-0,6	2,0	1,9
P zasebna gospodinjstva	...	0,1	0,9	1,1	-	-1,0	-	5,1
Q Eksteritorialne organizacije	-	-	0,1	0,1	-	-	-	-0,2
Delovno aktivni po anketi skupaj	100,0	100,0	100,0	100,0			1,4	1,1
Industrija (C do E)	32,3	29,2	21,8	19,5	10,4	9,7	-0,1	-0,5
Storitve skupaj (G do Q)	52,7	54,9	62,6	66,7	-9,9	-11,8	2,5	2,1
- pretežno tržne (G do K)	31,2	31,7	34,8	37,3	-3,6	-5,6	2,7	2,2
- pretežno javne (L do O)	21,5	23,1	26,8	28,2	-5,3	-5,1	2,4	1,9

Vir: Eurostat; preračuni UMAR

Delež delovno aktivnih v industriji (področja dejavnosti C do E) se še naprej počasi znižuje, v gradbeništvu pa niha na ravni okrog 6 %. Po anketi o delovni sili se je delež delovno aktivnih v industriji v obdobju 2000–2007 znižal z 32,3 % na 29,2 %, od tega v predelovalnih dejavnostih s 30,7 % na 27,6 %. Še naprej se znižuje tudi v rudarstvu, kjer se število delovno aktivnih zaradi zapiranja rudnikov iz leta v leto zmanjšuje, medtem ko ostaja v dejavnosti oskrbe z elektriko, plinom in vodo bolj ali manj nespremenjen¹¹. Število zaposlenih v gradbeništvu se zadnja leta zaradi povečanih gradbenih investicij sicer povečuje, česar pa ankete o delovni sili zaradi povečanega sezonskega zaposlovanja tujcev ne zajamejo¹². Tako ostaja delež v gradbeništvu, potem ko se je leta 2001 dvignil na raven okrog 6 %, bolj ali manj nespremenjen.

Slovenija je imela do leta 2005 najvišji delež delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih v EU, delež delovno aktivnih v gradbeništvu pa je nižji od povprečja EU. Delež delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih je do leta 2005 presegal povprečje EU 27 za več kot 10 o. t., v letih 2006 in 2007 pa se je ta razlika zmanjšala, Slovenijo pa po deležu delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih med vsemi delovno aktivnimi presega Češka republika. Delež delovno aktivnih v

¹¹ Podobno dinamiko kažejo tudi podatki statistike nacionalnih računov in statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva.

¹² Anketa o delovni sili namreč ne zajema v Sloveniji začasno prisotnih tujcev, zaradi česar sta število in delež delovno aktivnih v gradbeništvu po tej anketi podcenjena.

gradbeništvu je po podatkih anket o delovni sili med nižjimi v EU in za okrog 2 o. t. nižji od povprečja EU 27.

Delež delovno aktivnih v storitvenih dejavnostih je v Sloveniji še vedno je precej nižji kot v večini evropskih držav in se le počasi zvišuje. Po anketi o delovni sili iz leta 2000 je bil delež 51,9-odstoten, do leta 2007 pa se je povečal na 54,9 %. Od tega predstavljajo delovno aktivni v pretežno javnih storitvah¹³ 23,1 %, v pretežno tržnih storitvah¹⁴ pa 31,7 %. Med državami članicami EU-27 imata delež delovno aktivnih v storitvah nižji kot Slovenija le še Romunija in Poljska¹⁵. Povprečje EU-27 je 66,7 % (4,1 o. t. več kot leta 2000), EU 15 pa 70,2 % (3,5 o. t. več kot leta 2000). Države z najvišjim deležem delovno aktivnih v storitvah (več kot 75 % leta 2007) so Luksemburg¹⁶, Nizozemska, Združeno kraljestvo in Švedska.

Med storitvenimi dejavnostmi ima najvišji delež zaposlenih v Sloveniji trgovina, najhitreje pa narašča zaposlenost v poslovnih storitvah, izobraževanju ter zdravstvu in socialnem varstvu. V obdobju 2000–2007 se je s tem tako v Sloveniji kot v povprečju v EU najbolj povečal delež delovno aktivnih v poslovnih storitvah, ki predstavljajo v EU-27 v povprečju že drugo najmočnejše področje zaposlovanja (za trgovino), v Sloveniji pa je po podatkih anket o delovni sili še vedno več delovno aktivnih v področju izobraževanja¹⁷. Po deležih delovno aktivnih v posameznih področjih storitvenih dejavnosti ima Slovenija višji delež od povprečja EU-27 le na področju izobraževanja, za povprečjem EU-27 pa najbolj zaostaja na področjih zdravstva in socialnega varstva¹⁸, poslovnih storitev in trgovine.

¹³ V področjih dejavnosti L do O po NACE-Rev 01.

¹⁴ V področjih dejavnosti G do K po NACE-Rev 01.

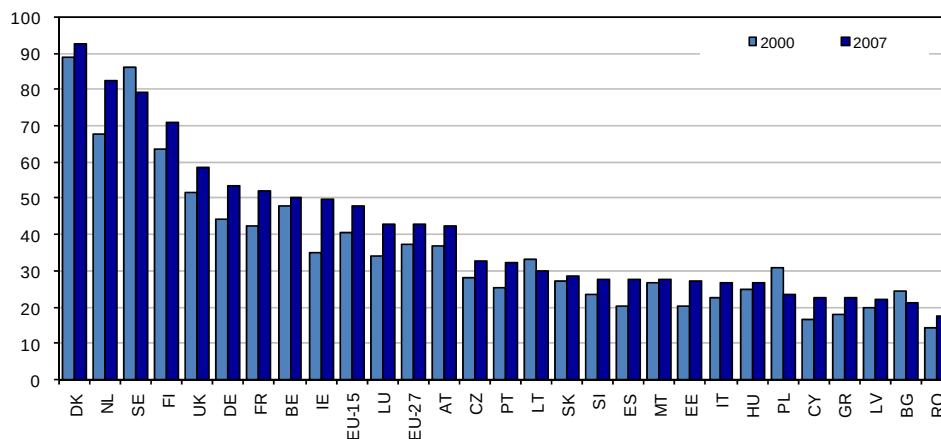
¹⁵ Na Poljskem je ta delež le malo nižji od slovenskega, v Romuniji pa je bil leta 2007 39,1 %, leta 2000 pa še 29,0 %.

¹⁶ Leta 2007 81,4 %, leta 2000 76,6 %.

¹⁷ Ankete o delovni sili, ki zajamejo tudi zaposlene izven delovnega razmerja, v Sloveniji na področju izobraževanja sistematično izkazujejo višje število delovno aktivnih kot statistični register delovno aktivnega prebivalstva, ki zajema le osebe v delovnem razmerju. Ta razlika, ki je bila leta 2000 še okrog 7000, se je do leta 2007 povečala že na okrog 15.000. Gre torej za študente ali pa za upokojence, ki delajo na področju izobraževanja izven delovnega razmerja, povečanje pa gre predvsem na račun povečanega števila študentov, ki se je v obravnavanem obdobju povečalo za 24 tisoč (od 91.494 leta 2000 na 115.445 leta 2007).

¹⁸ Po številu delovno aktivnih v zdravstvu in socialnem varstvu na 1000 prebivalcev je bila Slovenija leta 2007 med 27 državami članicami EU na 15. mestu (glej Sliko 3).

Slika 3: Število delovno aktivnih po anketah o delovni sili v zdravstvu in socialnem varstvu na 1000 prebivalcev, v EU-27 v letih 2000 in 2007



Vir podatkov: Eurostat, Population and social conditions, Labour market, pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

1.5. Plače, produktivnost in stroški dela

1.5.1. Gibanja plač in produktivnosti

Razmerje med plačami in produktivnostjo dela je pomembno za vodenje politike plač. Pri izvajanju ciljev ekonomske politike je postala z vstopom v EMU plačna politika zaradi izgube samostojne monetarne politike še pomembnejša, kot je bila pred tem. V preteklem obdobju je na področju plačne politike veljala usmeritev o zaostajanju rasti realne bruto plače za rastjo realne produktivnosti dela vsaj za eno odstotno točko. V Socialnem sporazumu za obdobje 2007–2009 je predvideno, da se rast plač ob upoštevanju inflacije in produktivnosti v zasebnem sektorju lahko dogovori v kolektivnih pogodbah dejavnosti, v Kolektivni pogodbi o načinu usklajevanja plač, povračil stroškov v zvezi z delom in regresu za letni dopust ter v kolektivnih pogodbah podjetij. V javnem sektorju pa je pri oblikovanju plač potrebna upoštevati tudi javnofinančne okvire. Rast plač, ki zagotavlja cenovno stabilnost in je skladna z rastjo trendne produktivnosti, priporoča tudi ena izmed integriranih smernic za izvajanje Lizbonske strategije.

Tabela 7: Nominalna rast produktivnosti dela in bruto plače na zaposlenega v zasebnem in javnem sektorju

Leto	Produktivnost dela	Bruto plača na zaposlenega		
		Skupaj	Zasebni sektor	Javni sektor
2000	9,3	10,6	10,3	11,2
2001	11,5	11,9	10,9	13,9
2002	11,7	9,7	10,0	8,7
2003	9,0	7,5	7,8	6,7
2004	7,6	5,7	6,8	2,8
2005	5,7	4,8	5,4	3,4
2006	6,5	4,8	5,4	3,5
2007	7,3	5,9	6,9	4,1
2000–2007	8,6	7,6	7,9	6,8

Vir podatkov: SURS; preračuni za produktivnost dela UMAR (Pomladanska napoved 2008)

Opombe: Preračun bruto plače na zaposlenega za zasebni sektor je seštevek področij od A do K po Standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD). Preračun bruto plače na zaposlenega za javni sektor je seštevek področij od L do O po Standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD).

Povprečna letna rast plač je v obdobju 2000–2007 zaostajala za rastjo produktivnosti, razen v letih 2000 in 2001. Kot prikazuje Tabela 7, je povprečna letna rast plač v obdobju 2000–2007 znašala 7,6 %, produktivnosti pa 8,6 %. V letih 2000 in 2001 je nominalna povprečna bruto plača na zaposlenega presegla rast produktivnosti dela. V obeh letih je bilo tako tudi za gibanje bruto plače v javnem sektorju, medtem ko je v zasebnem sektorju bruto plača presegla produktivnost dela le leta 2000. V obdobju 2002–2007 je bilo značilno, da je rast plač v javnem sektorju bolj zaostajala za produktivnostjo dela (3,1 o. t.) kot v zasebnem sektorju (0,9 o. t.). Razloga za upočasnjeno rast plač v javnem sektorju sta 1. uveljavitev zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki je onemogočal povečevanje plač z uvajanjem dodatkov iz kolektivnih pogodb, in 2. usklajevalni mehanizem, ki je del uskladičvenega odstotka namenjal za odpravo plačnih nesorazmerij.

Zaostajanje rasti plač za rastjo produktivnosti dela po dejavnostih in po skupinah dejavnosti ni tako enoznačno kot na globalni ravni. Po dejavnostih je prikazano razmerje rasti plač do produktivnosti le za zasebni sektor, saj je za javni sektor sicer produktivnost statistično izračunana, vendar pa je merljivost te produktivnosti strokovno težko dejansko ovrednotiti. V letih 2000 in 2001 v večini dejavnosti zasebnega sektorja plače niso zaostajale za produktivnostjo dela, v naslednjem obdobju pa se po letih usmeritev ni uresničila le v eni ali dveh dejavnostih. Za obdobje 2000–2006 je v povprečju rast plač presegala rast produktivnosti v gradbeništvu in skupini dejavnosti poslovnih storitev (J, K). V obdobju 2002–2006 pa je rast plač presegala produktivnost samo v dejavnosti Nepremičnine, najem poslovne storitve.

Tabela 8: Nominalna rast produktivnosti dela in bruto plač na zaposlenega po dejavnostih in skupinah dejavnosti zasebnega sektorja

	2000–2006		2002–2006	
	Produktivnost	Plače	Produktivnost	Plače
Skupaj	8,7	7,8	8,1	6,5
Zasebni sektor (od A do K)	9,3	8,1	8,7	7,1
A Kmetijstvo, lov, gozdarstvo	7,2	6,0	6,2	5,6
B Ribištvo	8,7	6,5	10,3	6,8
Industrija (C,D,E)	9,7	8,5	8,6	7,4
C Rudarstvo	12,4	9,4	14,1	7,9
D Predelovalne dejavnosti	9,3	8,4	8,3	7,3
E Oskrba z elektr., plinom, vodo	12,3	9,5	9,3	8,6
F Gradbeništvo	7,0	7,4	9,3	7,1
Proizvodne storitve (G, H, I)	9,4	7,2	8,8	6,5
G Trgovina, popr. mot. vozil	9,3	7,1	8,8	6,7
H Gostinstvo	7,5	6,5	7,8	5,5
I Promet, skladiščenje, zveze	9,7	7,8	9,3	6,4
Poslovne storitve (J, K)	6,3	7,7	6,1	6,3
J Finančno posredništvo	8,0	8,4	8,5	7,5
K Nepremičnine, najem, posl. sto	3,4	7,8	1,9	6,2

Vir: SURS; preračuni UMAR

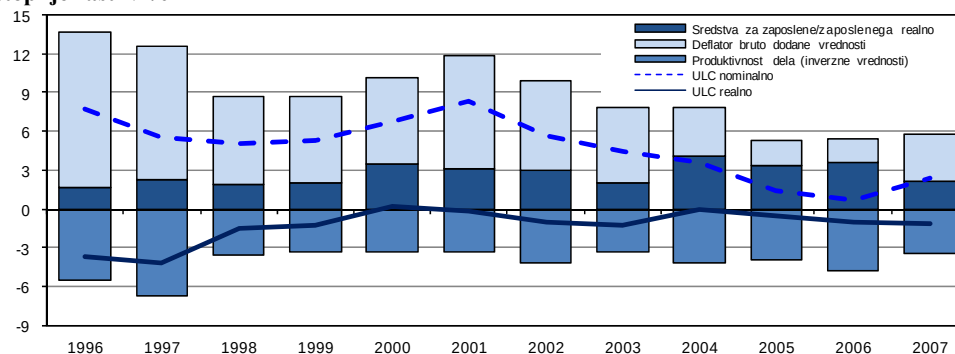
1.5.2. Stroški dela na enoto proizvodnje

V obdobju 2001–2007 so realni stroški dela na enoto proizvoda v slovenskem gospodarstvu bolj ali manj neprekinjeno upadali, ob močnem postopnem umirjanju njihove nominalne rasti¹⁹. Po hitrem upadanju v drugi polovici devetdesetih let (letno v povprečju za -2,6 %) se je v obdobju 2001–2007 upočasnili tudi njihov realni padec (na -0,8 %). Realna rast sredstev za zaposlene na zaposlenega²⁰ se je namreč nekoliko okrepila (z 2 % v drugi polovici devetdesetih let na 3,1 %), produktivnosti dela pa umirila na še vedno visoki ravni (3,8 % glede na 4,7 %; glej Sliko 4). Ob pospešeni rasti bruto dodane vrednosti je v zadnjih letih prišlo tudi do opaznejše rasti zaposlenosti, ki je sredi devetdesetih let še precej upadala.

¹⁹ Nominalni stroški dela na enoto proizvoda so definirani kot razmerje med nominalnimi sredstvi za zaposlene na zaposlenega in realno bruto dodano vrednostjo na zaposlenega. Realni stroški dela na enoto proizvoda so enaki nominalnim, deflacioniranim z implicitnim deflatorjem bruto dodane vrednosti. Ker se implicitna deflatorja bruto dodane vrednosti iz števca in imenovalca pokrajšata, so definirani tudi kot razmerje med nominalnimi sredstvi za zaposlene na zaposlenega in nominalno bruto dodano vrednostjo na zaposlenega.

²⁰ Deflacionirana z deflatorjem bruto dodane vrednosti.

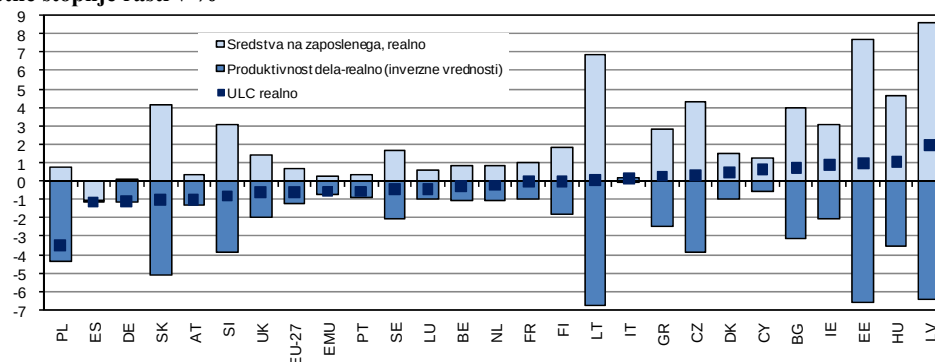
Slika 4: Nominalni in realni stroški dela na enoto proizvoda v slovenskem gospodarstvu, letne stopnje rasti v %



Vir: SURS; preračuni UMAR

V primerjavi z EU 27 (-0,6 %) in evrskim območjem (-0,5 %) je bil padec realnih stroškov dela na enoto proizvoda v slovenskem gospodarstvu rahlo višji. Pri relativno majhnih razlikah v gibanjih²¹ se je Slovenija v obdobju 2001–2007 uvrstila med država z višjim padcem. Zaradi procesa dohitevanja so Slovenija, Slovaška in Poljska svoj relativno ugoden položaj realizirale v razmerah nadpovprečno visoke rasti produktivnosti dela, medtem ko je bil relativno ugodnejši položaj Nemčije, Avstrije in Španije predvsem posledica podpovprečnih rasti ali celo padca sredstev za zaposlene na zaposlenega (glej Sliko 5).

Slika 5: Realni stroški dela na enoto proizvoda v članicah EU v obdobju 2001–2007, povprečne letne stopnje rasti v %



Vir: SURS, Eurostat; preračuni UMAR

Opomba: Realna sredstva za zaposlene na zaposlenega so deflacirana z deflatorjem bruto dodane vrednosti.

Med sektorji slovenskega gospodarstva so k relativno ugodnim gibanjem v obdobju 2001–2006 največ prispevali trgovina, gostinstvo in promet ter industrija (glej Tabelo 9). Prvi trije so izstopali zaradi relativno skromnejše realne rasti sredstev za zaposlene na zaposlenega, zadnji zaradi izrazitejše rasti

²¹ Nekoliko izstopata le Poljska z najizrazitejšim padcem in Latvija z najizrazitejšo rastjo.

produktivnosti dela. V poslovnih storitvah in gradbeništvu, kjer je realna rast sredstev za zaposlene na zaposlenega prehitela relativno skromno rast produktivnosti dela, so realni stroški dela na enoto proizvoda porastli. V nasprotju s tem je v javnih storitvah skromna realna rast sredstev za zaposlene na zaposlenega sledila skromni rasti produktivnosti dela.

Tabela 9: **Stroški dela na enoto proizvoda in komponente po sektorjih slovenskega gospodarstva v obdobju 2001–2006, povprečne letne stopnje rasti v %**

Sektor	Stroški dela na enoto proizvoda		Sredstva za zaposlene na zaposlenega		Produktivnost dela*
	Nominalno	Realno	Nominalno	Realno*	
Gospodarstvo	3,9	-0,7	8,0	3,2	3,9
Gospodarstvo brez kmetijstva (brez A, B)	4,0	-0,5	8,0	3,4	3,8
Kmetijstvo in ribištvo (A, B)	3,7	0,3	6,9	3,4	3,0
Industrija (C, D, E)	1,8	-0,9	8,3	5,5	6,4
Gradbeništvo (F)	6,1	0,6	9,2	3,6	2,9
Trgovina, gostinstvo in promet (G, H, I)	4,2	-1,2	8,3	2,7	4,0
Poslovne storitve (J, K)	5,9	1,1	7,6	2,8	1,6
Javne storitve (L do P)	5,4	-0,4	6,6	0,8	1,2

Vir: SURS; preračuni UMAR

Opomba: * Deflacionirano z deflatorjem bruto dodane vrednosti.

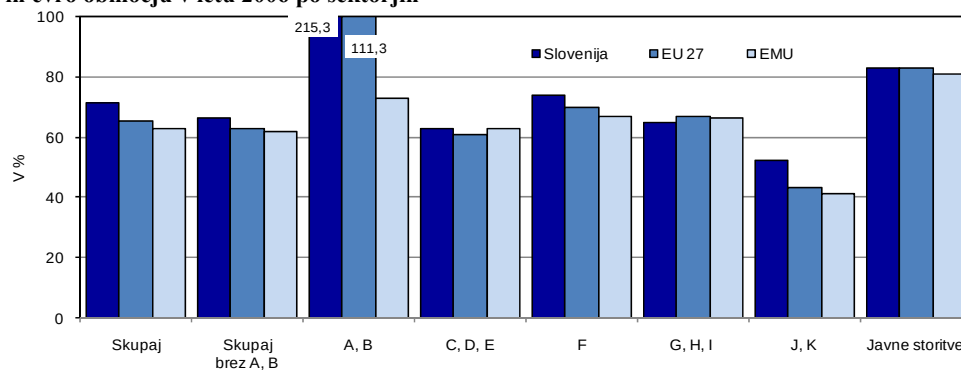
*Ob stalnem postopnem zmanjševanju razlik je bila Slovenija po doseženem razmerju med stroški dela in bruto dodano vrednostjo v letu 2007 (70,3 %) še vedno precej nad povprečjem evro območja (62,5 %), pa tudi EU 27 (64,7 %)*²². Med članicami so ji tesno sledile Romunija (69,9 %) in Portugalska (69,5 %), v nekoliko manjši meri tudi Danska (68,1 %), medtem ko so bile razlike v primerjavi s preostalimi članicami opaznejše. Vzrokov za odstopanja je več, med njimi specifičnost slovenskega kmetijskega sektorja (z velikim številom majhnih kmetij in velikim deležem samozaposlenih), razlike v strukturi slovenskega gospodarstva (predvsem manjši delež bruto dodane vrednosti finančnega posredništva, nepremičnin in poslovnih storitev ter večji delež industrijskega sektorja) in višja obdavčitev dela v Sloveniji, kar razmerja med stroški dela in bruto dodano vrednostjo v slovenskem gospodarstvu zvišuje. Ob znižanju obdavčitve dela, ki se zaradi prvih učinkov sprememb dohodnine in postopne ukinitev davka na izplačane plače kaže iz ocen za leti 2006 in 2007, bodo razen vzdržne rasti stroškov dela na zaposlenega za zagotavljanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva potrebni tudi ukrepi za povečanje dodane vrednosti²³.

V letu 2006 je bilo razmerje med stroški dela in bruto dodano vrednostjo v primerjavi s povprečjem EU in evro območja najmanj ugodno v poslovnih storitvah in gradbeništvu. Razlike so se, še posebej v poslovnih storitvah, v zadnjih letih še povečale. Industrija in javne storitve so se po doseženem razmerju med stroški dela in bruto dodano vrednostjo približale povprečju EU in evrskega območja, medtem ko je bilo v trgovini, gostinstvu in prometu razmerje celo nekoliko nižje (glej Sliko 6).

²² Belgija (67,1 %), Združeno kraljestvo (67,1 %), Švedska (65,3 %), Nizozemska (65 %), Madžarska (64,5 %), Francija (63,8 %), Ciper in Grčija (63,1 %), Latvija (62,4 %), Avstrija (62,1 %), na koncu pa Litva (55,9 %), Poljska (55,4 %), Luksemburg (54,5 %) in Slovaška (46,6 %).

²³ Podrobneje glej tudi Ekonomski izzivi (2007): Plače, produktivnost in konkurenčnost.

Slika 6: Razmerja med stroški dela in bruto dodano vrednostjo (deleži plač) v Sloveniji, EU 27 in evro območju v letu 2006 po sektorjih



Vir: SURS, Eurostat; preračuni UMAR

2. Varna prožnost – koncept, merjenje, izzivi

Koncept varne prožnosti izhaja iz ideje, da se varnost in prožnost ne izključujeta, ampak dopolnjujeta. Withagen in Tros (2004) jo opredelita kot politiko in strategijo, ki na eni strani spodbuja fleksibilnost na trgu dela, v organizaciji dela in industrijskih odnosih ter varnost zaposlitve in socialno varnost na drugi strani. Podata naslednji opredelitvi varne fleksibilnosti: 1. stopnja zaposlitvene varnosti, ki omogoča kariero tudi manj usposobljenim delavcem z relativno skromno pozicijo na trgu dela, njihovo aktivnost in socialno vključenost; 2. stopnja numerične²⁴, funkcionalne in plačne fleksibilnosti, ki omogoča trgu dela in posameznemu podjetju hitro in ustrezno prilagoditev spremenjenim pogojem z namenom ohranitve konkurenčnosti in produktivnosti.

Sinonim za varno prožnost je pogosto danski model. Danski model iz devetdesetih let pogosto velja za vzorčni model dinamičnega trga dela, ki je močno zmanjšal brezposelnost. Danska ima uspešno delujočo kombinacijo dinamičnega trga dela in relativno visoko stopnjo socialne varnosti. Za njen blaginjski model velja učinkovita kombinacija prožnosti (velika zaposlitvena mobilnost kot posledica relativno nizke varnosti zaposlitve), socialne varnosti (radodaren sistem zavarovanja za brezposelnost) in aktivne politike trga dela. Za uspeh danskega modela je pomembna tudi vključenost socialnih partnerjev.

Koncept varne prožnosti je vključen tudi v prenovljeno Lizbonsko strategijo. V letu 2007 je Evropske komisija opredelila koncept varne prožnosti z vidika oblikovanja ustreznih politik. V tej opredelitvi integriran koncept varne prožnosti sestavljajo štiri komponente, ki z usklajenim delovanjem zagotavljajo dinamičen trg dela in varnost posameznika: 1. fleksibilna zaposlitvena pogodbeni razmerja, ki temeljijo na moderni zakonodaji o delovnih razmerjih, so fleksibilna za delodajalca in delavca, zmanjšujejo segmentacijo trga dela in zmanjšujejo delo na črno; 2. aktivna politika zaposlovanja, ki učinkovito pomaga ljudem v primeru brezposelnosti in jim omogoči prehod v nove zaposlitve; 3. sistem vseživljenjskega učenja, ki je zanesljiv in prilagodljiv, delavcem pa zagotavlja prilagodljivost in zaposljivost; 4. moderni sistemi socialne varnosti, ki ustrezno kombinirajo sistem dohodkovne podpore in spodbud za zaposlovanje ter mobilnosti na trgu dela. Aktivna udeležba vseh socialnih partnerjev je pogoj za oblikovanje varne prožnosti, ki bo koristila vsem²⁵.

2.1. Merjenje varne prožnosti

Koncept varne prožnosti je relativno nov in zelo obsežen, zato še ni konsenza o kazalnikih za merjenje. Narejenih je bilo nekaj poskusov merjenja in primerjalnih analiz na osnovi različnih kazalnikov. Tangian (2004) je indeks varne prožnosti oblikoval iz naslednjih meril: meril zaposlitvene in socialne varnosti po pravnih osnovah in podatkov o gibanju nekaterih oblik zaposlitve (stalne, začasne in delne zaposlitve, samozaposlitve). V njegovo analizo je

²⁴ Numerična fleksibilnost označuje prilagajanje števila zaposlenih oz. opravljenih delovnih ur. Podrobneje o opredelitvah pojma fleksibilnost trga dela glej Kajzer (2005).

²⁵ EC (2007): Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security, Towards Common Principles of Flexicurity-Council conclusions, 6. december 2007.

vključenih 16 držav, med katerimi ni Slovenije²⁶. Novejša analiza modelov varne prožnosti (Phillips, Eamets, 2007)²⁷, ki jo predstavljam v nadaljevanju, pa vključuje tudi Slovenijo.

Novejša študija modelov varne prožnosti, ki jo predstavljamo, je analiza Phillips, Eamets (2007). Gre za faktorsko analizo in analizo združevanja v skupine (cluster analiza) kazalnikov varne prožnosti za 25 držav EU²⁸. V analizi je bilo uporabljenih 16 spremenljivk, ki so razvrščene v naslednje skupine: 1. *merila prožnosti trga dela* – mobilnost ter enostavnost najti novo zaposlitev in zaposlitev s krajšim delovnim časom, kar je povezano z indikatorji vključenosti v vseživljenjsko učenje, stopnjo brezposelnosti, brezposelnosti mladih, dolgotrajno brezposelnostjo in stopnjo delovne aktivnosti (zaposlenosti) starejših; 2. *merila socialne zaščite* – vključena sta dva indikatorja izdatkov za socialno zaščito (v % BDP in na prebivalca v SKM), zavarovanje za primer brezposelnosti in trajanje zaposlitve; 4. *merila socialne vključenost* – vključeni so stopnja tveganja revščine ter Gini koeficient kot merilo porazdelitve dohodka in delež mladostnikov (18–24 let), ki je opustilo šolanje.

Analiza je države EU razvrstila v šest skupin. V prvo skupino se uvrščajo Avstrija, Belgija, Francija in Luksemburg, ki predstavljajo t. i. kontinentalen model socialne in ekonomske aktivnosti. V teh državah je socialna zaščita relativno močna, trajanje zaposlitve pri enem delodajalcu relativno dolgo, kar nakazuje majhno mobilnost in rigidnost trga dela. V drugo skupino se uvrščata Nizozemska in Združeno kraljestvo, za kateri so značilni relativno prožen trg dela, nizka brezposelnost, velik delež delno zaposlenih in tudi mobilnost dela. Tretjo skupino predstavljajo nordijske države – Danska, Finska, Švedska, ki so pogosto vzorčni model varne prožnosti in beležijo najvišje vrednosti pri vključenih spremenljivkah. Četrto skupino predstavljajo Baltske države (Latvija, Litva, Estonija), Irska in Ciper, kjer so indikatorji prožnosti trga dela relativno visoki, socialna in dohodkovna varnost pa sta v teh državah relativno skromna. Peto skupino sestavljajo Grčija, Italija, Malta in Španija. Označujemo jo lahko kot južno evropsko oz. mediteransko skupino, za katero so značilni skromna prožnost trga dela, majhna dohodkovna varnost, visoka brezposelnost in nizka vključenost odraslih v vseživljenjsko učenje. Šesto skupino pa sestavljajo Češka, Madžarska, Poljska, Slovaška in Slovenija, kjer so skupne značilnosti: skromna mobilnost, velika dolgotrajna brezposelnost in nizka stopnja delovne aktivnosti starejših, kar je znak skromne prožnosti trga dela.

2.1.2. Položaj Slovenije po nekaterih kazalnikih varne prožnosti

Od 16 spremenljivk, vključenih v omenjeno analizo, predstavljamo položaj Slovenije v EU za kazalnike, za katere so razpoložljivi podatki Eurostata. Med merili prožnosti predstavljamo razširjenost zaposlitev s krajšim delovnim časom, dolgotrajno brezposelnost, vključenost v vseživljenjsko učenje in stopnjo delovne aktivnosti starejših. Izmed kazalnikov socialne zaščite prikazujemo delež izdatkov za socialno zaščito na prebivalca v SKM, od kazalnikov socialne

²⁶ Najvišje indekse varne prožnosti po tej metodi doseže Švedska, Danska je uvrščena na 6. mesto.

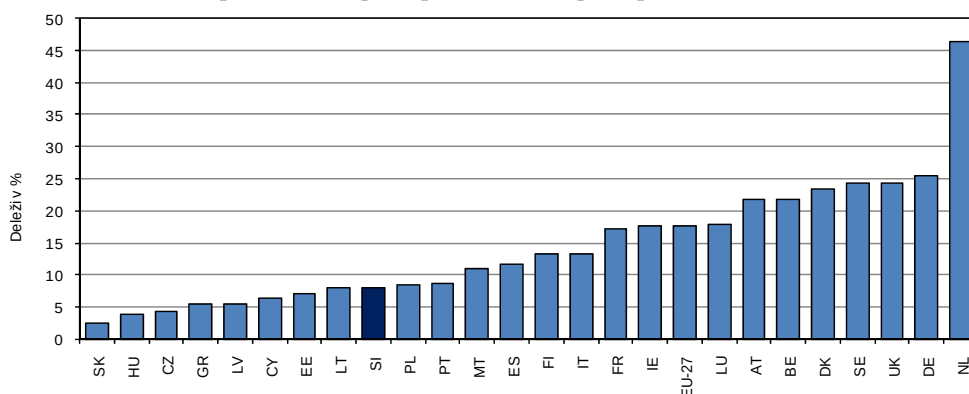
²⁷ Študija je bila narejena za European foundation for improvement of living and working conditions.

²⁸ Analiza vključuje podatke do leta 2005.

vključenosti pa stopnjo tveganja revščine in delež mladostnikov, ki so zgodaj opustili šolanje. V nadaljevanju bomo skušali prikazati uvrstitev Slovenije znotraj EU in (ne)homogenost šeste skupine, kamor je bila po študiji Phillips, Eamets (2007) razvrščena Slovenija.

Po razširjenost zaposlitev s krajšim delovnim časom (delne zaposlitve) se Slovenija uvršča med države, kjer so te manj razširjene. Kot smo prikazali v poglavju 1.3., se je razširjenost delnih zaposlitev v Sloveniji sicer v zadnjih letih povečala, a je bila v letu 2007 še vedno relativno skromna (8,1 %) in pod povprečjem EU-27 (17,6 %). Tako močno zaostaja za nordijskimi državami, ki največkrat predstavljajo vzročni model za varno prožnost. Šesta skupina je po kazalniku razširjenosti delnih zaposlitev relativno homogena, saj se Češka, Madžarska, Slovaška, Poljska in Slovenija uvrščajo med države s skromno razširjenostjo delnih zaposlitev. Delež delnih zaposlitev v povprečju EU je več kot dvakrat višji kot v Sloveniji. Po razširjenost delnih zaposlitev izstopa Nizozemska, ki delne zaposlitve spodbuja že od leta 1982, ko je prišlo do dogovora med socialnimi partnerji o spodbujanju delnih zaposlitev kot oblike dela, ki zagotavlja fleksibilnost na strani ponudbe in povpraševanja. Leta 2007 je bilo na Nizozemskem na ta način zaposlenih 46,3 % vseh zaposlenih v starosti 15–64 let (glej Sliko 7). Delež delnih zaposlitev, ki praviloma predstavljajo »prijazno« obliko fleksibilnega dela, v Sloveniji narašča, vendar ostaja relativno nizek (glej poglavje 1.3.). Delne zaposlitve predstavljajo možnost za povečanje fleksibilnosti in zaposlenosti. Ocenjujemo, da sta glavna razloga za njihovo skromno razširjenost v Sloveniji predvsem: 1. skromen interes delodajalcev, za katere je zaposlovanje več oseb s krajšim delovnim kljub lanskim spremembam ZDR še vedno dražje kot zaposlovanje ene osebe, in 2. skromen interes delojemalcev zaradi nizke ravni dohodkov, ki jih takšna zaposlitev zagotavlja.

Slika 7: Delež delno zaposlenih v skupni zaposlenosti v skupni zaposlenosti v EU v letu 2007, v %

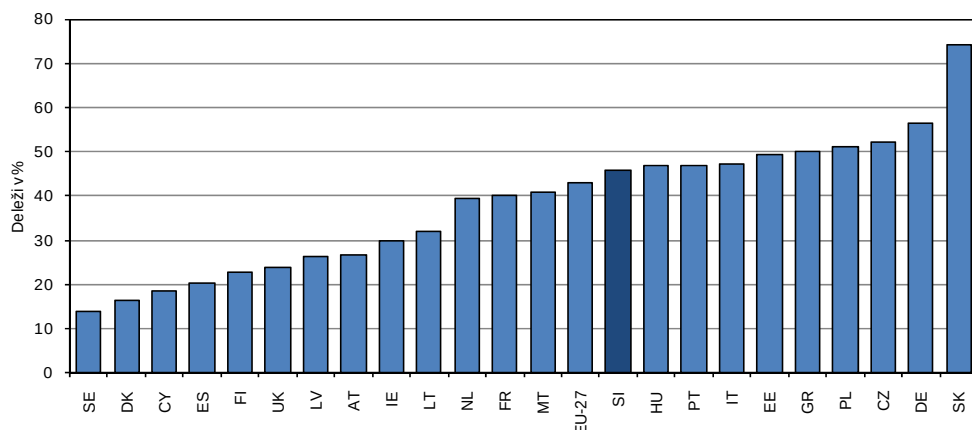


Vir: Eurostat

Delež dolgotrajno brezposelnih je v Sloveniji relativno visok. Delež dolgotrajno brezposelnih je lahko kazalnik mobilnosti na trgu dela in varne prožnosti. Višji deleži dolgotrajno brezposelnih pomenijo, da brezposelni dalj časa ostajajo brezposelni in da je mobilnost na trgu dela v državah z nižjimi deleži večja kot v državah z večjimi deleži dolgotrajno brezposelnih. Kot smo pokazali v poglavju

1.1., se je delež dolgotrajno brezposelnih v Sloveniji v obdobju 2000–2007 zmanjševal, vendar ostaja nad povprečjem EU-27 in je še vedno relativno visok. Z vidika varne prožnosti bi bilo v okviru APZ, kot prikazujemo v poglavju 2.2.2., smiselno okrepiti programe izobraževanja in usposabljanja, ki bi lahko zmanjšali dolgotrajno brezposelnost in preprečevali prehode v dolgotrajno brezposelnost. Šesta skupina je po kazalniku dolgotrajne brezposelnosti relativno homogena, saj Slovenija ne izstopa iz skupine, v katero je bila razvrščena po študiji Phillips, Eamets (2007). Slovenija ima skoraj trikrat višji delež dolgotrajno brezposelnih kot skupina nordijskih držav, ki največkrat predstavljajo vzročni model za varno prožnost. Visok delež dolgotrajno brezposelnih v Sloveniji kaže na obstoj neskladij na trgu dela, za njihovo odpravljanje pa je potrebna aktivna politika zaposlovanja in tudi izobraževanja.

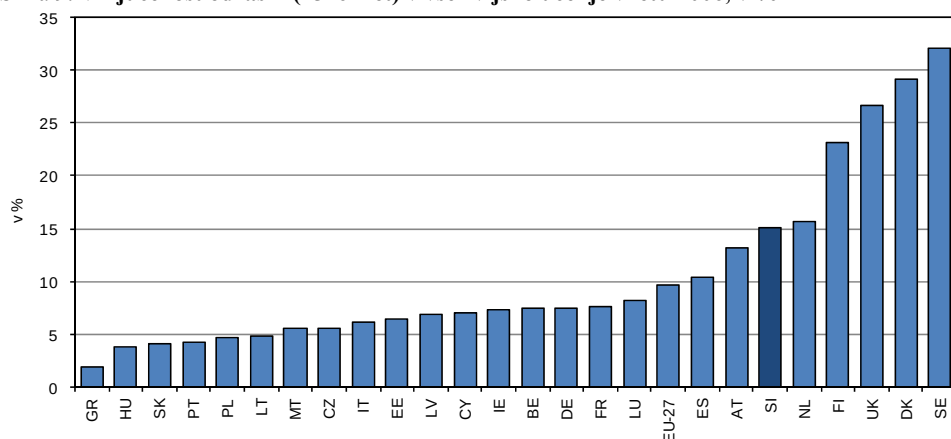
Slika 8: Deleži dolgotrajno brezposelnih v skupni brezposelnosti v EU v letu 2007, v %



Vir: Eurostat

Vključenost v vseživljenjsko učenje je v Sloveniji visoko. Vključenost v vseživljenjsko učenje je izboljšuje možnosti za ostajanje v zaposlenosti. Po vključenosti odraslih v vseživljenjsko izobraževanje Slovenija močno odstopa od ostalih držav v šesti skupini in se uvršča takoj za nordijske države, Združeno Kraljestvo in Nizozemsko (glej Sliko 9). Vendar se za ugodnim povprečjem skriva velika razlika med vključenostjo srednje in starejše generacije ter vključenostjo bolj in manj izobraženih, o čemer več govorimo v poglavju 2.2.3. Manjša vključenost starejših v vseživljenjsko učenje prispeva tudi k zgodnejšemu izstopu iz trga dela, ki se zrcali v nizki stopnji zaposlenosti starejših (55–64 let), kjer se Slovenija spet uvršča med države z najnižjimi stopnjami in države omenjene šeste skupine.

Slika 9: Vključenost odraslih(25–64 let) v vseživljsko učenje v letu 2006, v %

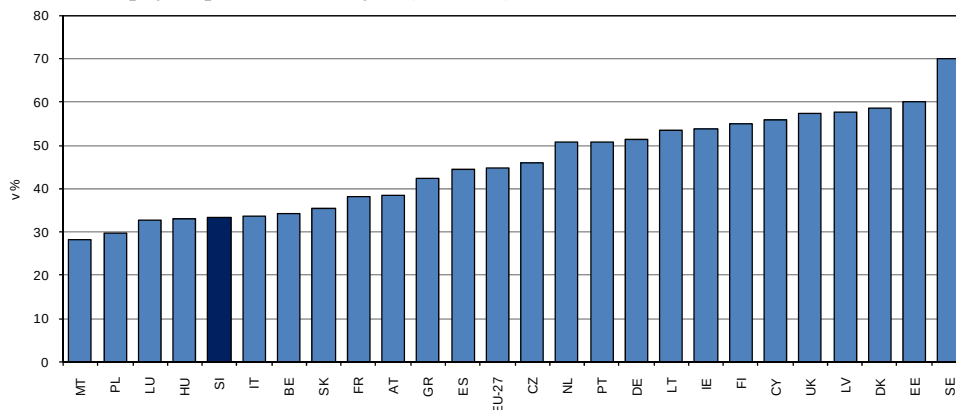


Vir: Eurostat

Slovenija se uvršča med države z najnižimi stopnjami zaposlenosti starejših.

Vseživljenjsko učenje pomembno vpliva na sposobnost posameznika ostajati v delovni aktivnosti, vendar je za daljše ostajanje starejše populacije v delovni aktivnosti treba prilagoditi tudi delovne pogoje, spodbude za daljšo delovno aktivnost pa morajo izhajati tudi iz pokojninskega sistema (več glej 2.2.4.). Kot smo prikazali v Tabeli 3 v poglavju 1.2., se je stopnja zaposlenosti v tej starostni skupini sicer najbolj povečala, vendar ostaja še vedno izjemno nizka. V letu 2007 in tudi v letih, ki jih zajema analiza, se Slovenija uvršča med države z najnižimi stopnjami zaposlenosti starejših in ne odstopa od drugih držav šeste skupine. Stopnja zaposlenosti starejših na Švedskem, ki ima najvišjo stopnjo zaposlenosti starejših, je dvakrat višja kot v Sloveniji (glej Sliko 10). Kot smo pokazali v poglavju 1.2., je v Sloveniji še posebej nizka stopnja zaposlenosti starejših žensk. Glavni vzroki za nizko stopnjo zaposlenosti starejših v Sloveniji so: 1. množično zgodnje upokojevanja v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja; 2. sedanja nižja povprečna starost ob upokojitvi v primerjavi z drugimi državami in 3. strukturna brezposelnost, ki v veliki meri prizadene starejše, ki so tudi manj vključeni v vseživljenjsko učenje. Relativno zgodnji izstop iz trga dela v Sloveniji, ki se zrcali tudi v nizki stopnji zaposlenosti starejših, kaže potrebo po spremembah v pokojninskem sistemu. Na nujnost dodatne prilagoditve pokojninskega sistema demografskim spremembam pa kaže tudi dejstvo, da se je povečevanje povprečne starosti ob upokojitvi po letu 2005 zelo upočasnilo in da je povprečna starost ob izhodu iz trga dela v Sloveniji 1,4 leta pod povprečjem EU.

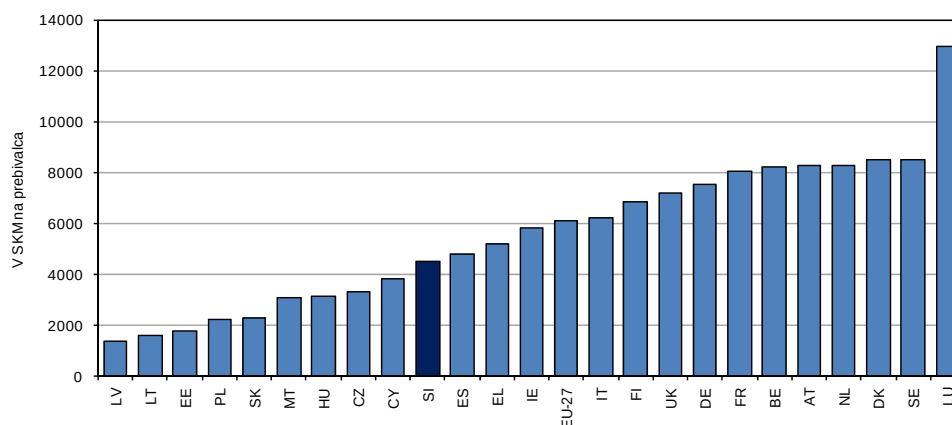
Slika 10: Stopnja zaposlenosti starejših (55–64 let) v letu 2007, v %



Vir: Eurostat

Del kazalnikov varne prožnosti predstavlja tudi obseg sredstev, ki jih država namenja za socialno zaščito. Slovenija je leta 2005 za socialno zaščito namenjala 23,4 % BDP in s tem odstopala od skupine, kamor je bila razvrščena v obravnavani analizi modelov varne prožnosti, vendar hkrati močno zaostajala za nordijskimi državami. Kot je razvidno iz Slike 11, podobno sliko kaže tudi kazalnik višina izdatkov za socialno zaščito na prebivalca v SKM.

Slika 11: Izdatki za socialno zaščito na prebivalca v SKM v letu 2005

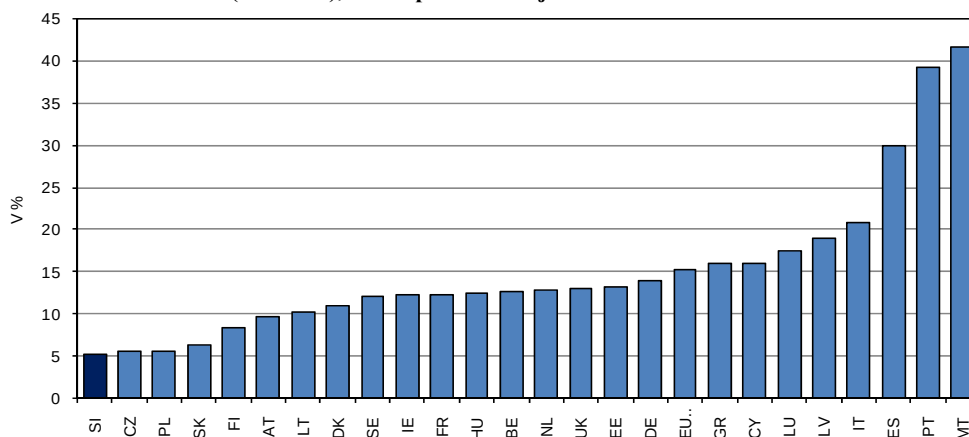


Vir: Eurostat

Vključena merila socialne vključenosti kažejo relativno ugodno sliko za Slovenijo. Slovenija skupaj s Češko in Slovaško, ki so v analizi razvrščene v šesto skupino držav, spada med države z najnižjimi stopnjami tveganja revščine v EU, večji problem pa revščina predstavlja na Madžarskem in Poljskem. V letu 2006 je bila stopnja tveganja revščine v Sloveniji (12 %) podobna kot v nordijskih državah. Podobno ugodno sliko za Slovenijo in druge države šeste skupine držav kaže tudi kazalnik zgodnje opuščanje šolanja, kjer je delež mladih 18–24 let, ki niso vključeni v izobraževanje, najmanjši med državami EU (glej

Slika 12). Po kazalniku razlik v dohodkih (merjeno z Gini koeficientom) Slovenija bistveno odstopa od ostalih držav v obravnavani šesti skupini, saj se uvršča med države z najmanjšimi razlikami v dohodkih²⁹.

Slika 12: Delež mladih (18–24 let), ki so opustili šolanje v letu 2006



Vir: Eurostat

2.2. Komponente varne prožnosti – stanje in sistemske spremembe v Sloveniji

Slovenija se je opredelila za oblikovanje varne prožnosti, zato predstavljamo ukrepe v zadnjih dveh letih. V skladu z opredelitvijo koncepta varne prožnosti na ravni EU predstavljamo spremembe na naslednjih področjih: 1. fleksibilna zaposlitvena pogodbeni razmerja; 2. učinkovita aktivna politika zaposlovanja; 3. sistem vseživljenjskega učenja, ki delavcem zagotavlja prilagodljivost in zaposljivost; 4. sistemi socialne varnosti in davkov, ki so spodbudni za zaposlovanje in ostajanje starejših v delovni aktivnosti.

2.2.1. Fleksibilna zaposlitvena pogodbeni razmerja

V letu 2007 so bile sprejete spremembe Zakona o delovnih razmerjih v smeri zagotavljanja večje fleksibilnosti. Spremembe omogočajo povečanje notranje fleksibilnosti z uvedbo zaposlovanja za vrsto dela³⁰ in možnosti za daljše nadurno delo (fleksibilnejša ureditev delovnega časa). Spremembe do določene mere omogočajo tudi povečanje zunanje fleksibilnosti s širitvijo možnosti za uporabo fleksibilnih oblik zaposlovanja (zaposlovanja za določen čas) in spremembami glede lažje odpovedi pogodbe o zaposlitvi (odpravnine – ponudba zaposlitve pri drugem delodajalcu, skrajšanje odpovednih rokov). Nadurno delo lahko traja tudi preko letne časovne omejitve nadurnega dela (ta se s 180 ur znižuje na 170 ur) in sicer največ 230 ur na leto na podlagi pisnega soglasja delavca.

²⁹ Samo Švedska in Danska sta imeli leta 2004 manjšo neenakost.

³⁰ Z uvedbo možnosti zaposlitve za vrsto dela je povečana možnost premeščanja delavcev v okviru podjetja in večje prilagajanje dela potrebam delovnega procesa.

V smeri večje fleksibilnosti so bile povečane tudi možnosti za zaposlovanje za določen čas. S spremembami so se možnosti zaposlovanja za določen čas razširile tudi na primere, ko nihče od prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje zahtevanih pogojev za opravljanje dela, v primerih zaposlovanja vodilnih delavcev in zaposlitev za opravljanje dela na projektu. Pomembna je tudi izjema od splošne dveletne časovne omejitve sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas v primeru priprave in izvedbe dela, ki je projektno organizirano³¹.

Nekoliko so bili zmanjšani tudi stroški odpuščanja s skrajšanjem odpovednih rokov. Višina odpravnin ni bila spremenjena. Vendar je bila uvedena sprememba, da delodajalec ni dolžan izplačati odpravnine v primeru, ko Zavod za zaposlovanje ali delodajalec delavcu ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi že v času odpovednega roka ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi z drugim delodajalcem in delavec to pogodbo sklene. Skrajšani so bili določeni odpovedni roki v primeru odpovedi iz poslovnih razlogov, in sicer v naslednjih primerih: 1. s 75 dni na 60 dni – če ima delavec najmanj 15 let delovne dobe pri delodajalcu, in 2. s 150 dni na 120 dni – če ima delavec najmanj 25 let delovne dobe pri delodajalcu. Spremembe torej niso prinesle bistvenega zmanjšanja stroškov odpuščanja, ki so v ekonomski teoriji pomemben razlog za previdnost delodajalcev pri zaposlovanju (višina odpravnin ostaja nespremenjena, odpovedni roki so skrajšani le za določene skupine delavcev). Po naši oceni večje spremembe na tem področju niso bile možne, ker niso bile podprte z ukrepi za zagotavljanje večje dohodkovne varnosti in ukrepi za večjo prilagodljivost delavcev (vseživljenjsko učenje).

Zmanjšane so bile določene ovire za interes delodajalcev za zaposlovanje s krajšim delovnim časom. Spremembe zakona so jasno opredelile načelo sorazmernosti pravic zaposlenih s krajšim delovnim časom glede na dolžino delovnega časa.

Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno odpira možnosti zaposlovanja za kratkotrajno delo in za malo delo. Po novem se kratkotrajno delo (brezplačno opravljanje dela v mikro družbi, zasebnem zavodu ali pri podjetniku z največ 10 zaposlenimi, kadar jih opravlja zakonec podjetnika ali lastnika oziroma solastnika gospodarske družbe oziroma zasebnega zavoda ali oseba, s katero je v sorodu v ravni vrsti do prvega kolena, in traja največ 40 ur mesečno) ne šteje za zaposlovanje na črno. Po novem se malo delo³² ne šteje za zaposlovanje na črno.

V letu 2006 je bila uvedena tudi možnost ustanavljanja specializiranih agencij za zagotavljanje dela delavcev drugemu delodajalcu. S spremembami ZZZB se je ustanavljanje teh agencij olajšalo. Po novem pravico do zagotavljanja dela delavcem drugemu delodajalcu taka agencija pridobi le z vpisom v register agencij za zagotavljanje dela in ji ni treba skleniti koncesijske pogodbe, kot mora to storiti običajna agencija za zaposlovanje.

³¹ Pogodba za določen čas se lahko sklene za čas trajanja projekta.

³² Malo delo je opredeljeno kot delo, ki traja največ 20 ur na teden in ne več kot 40 ur na mesec, plačilo za opravljanje tega dela pa ne presega 50 % minimalne plače po zakonu, če takšno delo opravlja oseba, ki ni v delovnem razmerju s polnim delovnim časom, ki ne opravlja samostojne dejavnosti in ne prejema pokojnine.

2.2.2. Aktivna politika zaposlovanja

Pravne in vsebinske podlage za povečanje učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja so bile sprejete v preteklih dveh letih, vendar jih spremljajo problemi pri izvedbi. Konec leta 2006 je Vlada RS sprejela nove usmeritve aktivne politike zaposlovanja: Program ukrepov Aktivne politike zaposlovanja (APZ) za obdobje 2007–2013 in Načrt izvedbe programa ukrepov Aktivne politike zaposlovanja za leti 2007 in 2008. Sprejet je bil tudi nov pravilnik o izvajanju aktivne politike zaposlovanja, ki omogoča racionalnejšo politiko zaposlovanja. Program ukrepov Aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 je skušal odpraviti probleme, ki jih je povzročalo sprejemanje programa za posamezno koledarsko leto, ki je onemogočalo izvajanje daljših programov in povzročalo težave pri njihovem financiranju. Program ukrepov APZ za obdobje 2007–2013 je podal strateške cilje in predvidel štiri sklope programov: 1. svetovanje in pomoč pri zaposlitvi; 2. usposabljanje in izobraževanje; 3. spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja; 4. programi za povečevanje socialne vključenosti. Do izvedbe načrtanih sprememb APZ, ki bi pripeljale do večje učinkovitosti, še ni prišlo. Načrt izvedbe ukrepov APZ za leti 2008 in 2009 je bil sprejet šele sredi maja 2008, kar povzroča težave pri izvajanju aktivnosti na tem področju. Letni akcijski načrt izvajanja programov APZ v letih 2008 in 2009 ne sledi v programu APZ za obdobje 2007–2013 načrtanemu povečevanju deleža sredstev za izobraževanje in usposabljanje. Močno pa akcijski načrti programov APZ od strateških načrtov odstopajo tudi na področju sredstev, namenjenih za svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve. Z vidika oblikovanja varne prožnosti bi bilo bolj ustrezno, da bi se uresničevale usmeritve. Ocenjujemo, da bi bilo koristno za vodenje politike zaposlovanja, če bi omenjeni letni načrti, ki jih sprejema Vlada RS, predvidevali tudi vključitev števila brezposelnih oseb v programe APZ.

Z vidika oblikovanja politike varne prožnosti bomo izpostavili predvsem programe usposabljanja in izobraževanja brezposelnih in zaposlenih, ker so ključni za oblikovanje varne prožnosti. V okviru APZ obstajajo programi institucionalnega usposabljanja, usposabljanja na delovnem mestu in integrirani programi usposabljanja, formalnega izobraževanja ter nacionalne poklicne kvalifikacije (NPK)³³. Čeprav so z vidika povečevanja zaposljivosti programi usposabljanja in izobraževanja uspešni, se je delež vključenih brezposelnih v te programe v letu 2007 zmanjšal³⁴ (glej Tabelo 10) in je z vidika zagotavljanja varne prožnosti na trgu dela premajhen. V zadnjih dveh letih se je s pomočjo razpisov Evropskega socialnega sklada okrepilo tudi sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih, ki je pomembno z vidika ohranjanje zaposlenosti³⁵. Odziv in interes delodajalcev za sofinanciranje je bil velik, kar potrjuje potrebo po okrepitevi takšnih programov in oblikovanju podobnih razpisov tudi za

³³ Nacionalna poklicna kvalifikacija je delovna poklicna oziroma strokovna usposobljenost, ki je potrebna za opravljanje poklica ali posameznih sklopov zadolžitve v okviru poklica na določeni ravni zahtevnosti. Posameznik pridobljeno NPK uporabi pri iskanju zaposlitve in pri formalnem izobraževanju.

³⁴ V letu 2007 je namreč prišlo do velike zamude pri objavi razpisa za program usposabljanja na delovnem mestu in težav pri izvajanju. Ker se priprave na potrjevanje nacionalne poklicne kvalifikacije (NPK) niso izvajale v obliki posebnega programa, je bilo potrjevanje NPK vključenih bistveno manj brezposelnih kot v predhodnih letih.

³⁵ V letu 2007 je bilo programe usposabljanja in izobraževanja v sektorjih v preoblikovanju in v perspektivnih sektorjih vključenih okoli 33.000 zaposlenih.

sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja v malih in srednjih podjetjih.

Tabela 10: Število vključenih brezposelnih oseb (BO) v programe usposabljanja in izobraževanje (UI)

	2005	2006	2007
Programi institucionalnega usposabljanja	1903	3290	3860
NPK	419	3041	205
Programi praktičnega usposabljanja	np	np	2905
Delovni preizkus	1897	1783	2210
Usposabljanje na delovnem mestu	2064	3778	695
Programi izobraževanja	np	np	5912
Formalno izobraževanje		1347	2898
PUM	222	82	215
Izboljšanje računalniške pismenosti BO		15686	np
SKUPAJ VKLJUČENE BO V PROGRAME UI	12173	29007	19626
Delež vključenih v te programe od povprečnega števila brezposelnih (v %)	13,2	33,8	27,5

Vir: ZRSZ poročila o izvajanju ukrepov APZ; preračuni UMAR

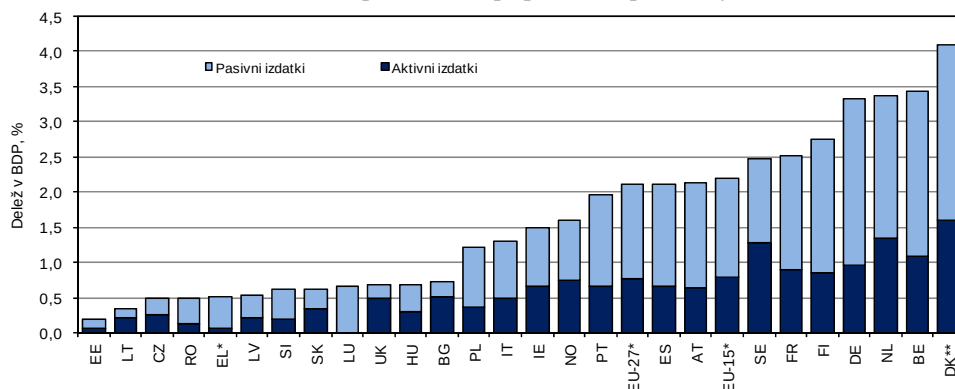
Opomba: np – ni podatka.

Z vidika politike varne prožnosti so pomembni tudi programi povečevanja socialne vključenosti. Na tem področju so bile v letu 2007 nove vključitve brezposelnih oseb samo v programe javnih del in zaposlitvene programe pri neprofitnih delodajalcih. Ti programi so pomembni predvsem z vidika politike aktivacije brezposelnih oseb in preprečevanja revščine in spodbujanja delovne aktivnosti, zato je zaskrbljujoče, da se je število novih vključitev v takšne programe v zadnjih dveh letih bistveno zmanjšalo³⁶. Program ukrepov APZ za obdobje 2007–2013 predvideva oblikovanje sistema t. i. spodbud za delo (ang. in-work benefits), ki bi nagrajevale delovno aktivnost in povečale spodbude tudi za slabo plačna dela in so bile predvidene v programu ukrepov APZ za obdobje 2007–2013.

Slovenija namenja za politiko zaposlovanja relativno malo denarja. Po podatkih Eurostata je v letu 2005 namenila za celotno politiko zaposlovanja samo 0,6 % BDP, pri čemer je za ukrepe aktivne politike zaposlovanja porabila samo 0,2 % BDP. S tem se Slovenija uvršča med države EU, ki namenjajo najmanj denarja za politiko zaposlovanja (glej Sliko 13).

³⁶ Iz poročil o izvajanju ukrepov politike APZ izhaja, da se je število zmanjšalo z 10.602 v letu 2005 na 3.579 v letu 2007.

Slika 13: Javni izdatki za aktivne in pasivne ukrepe politike zaposlovanja v letu 2005, v % BDP

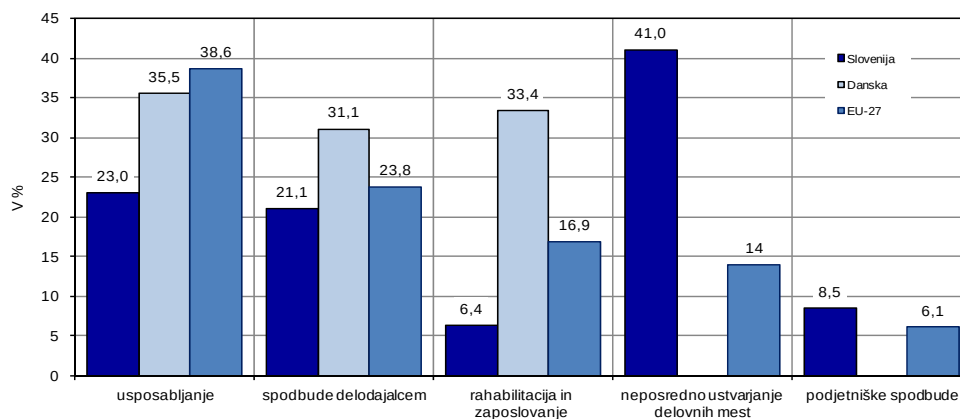


Vir: Eurostat, Statistics in Focus 45/2008

Opombe: * Ocena Eurostat za EU-27 in EU-15, ** podatki za Dansko so za leto 2004.

V strukturi izdatkov za aktivno politiko zaposlovanja v Sloveniji izstopajo izdatki za neposredno ustvarjanje delovnih mest, premajhen pa je delež za programe usposabljanja. Ker so z vidika varne prožnosti bolj pomembni programi usposabljanja, bi bilo treba povečati njihov delež v strukturi. V strukturi izdatkov Danske, ki so sinonim za varno prožnost, in povprečja EU izstopajo izdatki za izobraževanje in usposabljanje (glej Sliko 14).

Slika 14: Struktura izdatkov za skupine programov APZ v letu 2005



Vir: Eurostat, Statistics in Focus 45/2008

Pri analizi politike zaposlovanja v Sloveniji se pojavljajo pomanjkanje ocenjevanja učinkovitosti programov in težave pri podatkih. Za vodenje učinkovite aktivne politike zaposlovanja bi bilo treba izboljšati dostopnost podatkov o številu vključitev v programe in zagotoviti zunanje evalvacije učinkovitosti programov s pomočjo raziskovalnih metod.

2.2.3. Vseživljenjsko učenje

Leta 2006 je bil sprejet nov Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah, ki uveljavlja sistem priznavanja neformalnega in priložnostnega učenja. V letu 2006 je bil sprejet nov Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah, ki uveljavlja sistem nacionalnih poklicnih kvalifikacij (NPK)³⁷. V šolskem letu 2007/2008 se je priznavanje neformalno pridobljenega znanja začelo izvajati tudi na področju srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja. Sistem NPK predstavlja v Sloveniji glavni sistem za priznavanje neformalnega in priložnostnega učenja (za potrebe dela, za potrebe nadaljevanja formalnega izobraževanja), čeprav uveljavljanje sistema spremljajo še nekateri problemi (slaba povezanost med certifikati NPK in sistemom plač, pomanjkljiva vključenost socialnih partnerjev, neprepoznavnost certifikatov NPK ipd).

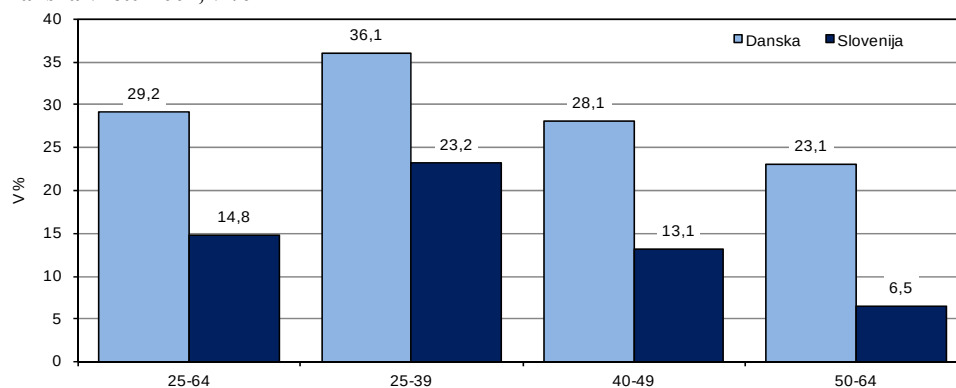
Za spodbujanje vseživljenjskega učenja bo treba razviti nekatere nove ukrepe. V letu 2007 je bila sprejeta Strategija vseživljenjskosti učenja, vendar oviro širjenju vseživljenjskosti učenja predstavlja dejstvo, da Slovenija še ni sprejela operativnega programa za izvajanje Strategije vseživljenjskosti učenja ter pričela izvajati raznih ukrepov in aktivnosti za povečanje vključenosti prebivalstva v vseživljenjsko učenje. Lani sprejeta Resolucija o nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2007–2010 predvideva povečanje deleža prebivalstva v vseh oblikah vseživljenjskega učenja in v okviru tega razvijanje programov vračanja v programe terciarnega izobraževanja za zaposlene, brezposlene in neaktivne. Za doseganje omenjenega cilja bo treba razviti nekatere ukrepe. Izvajanje nekaterih ukrepov na področju vseživljenjskega učenja pa nalaga tudi Socialni sporazum za obdobje 2007–2009, ki med drugim predvideva spodbujanje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih, katerih delovno mesto bo verjetno ogroženo, uvajanje spodbud za podjetja, ki vlagajo v izobraževanje zaposlenih, in oblikovanje skladov za izobraževanje. Izdelan pa je bil tudi Predlog Smernic strategije razvoja temeljnih spretnosti in pismenosti zaposlenih.

Vključenost odraslih v vseživljenjsko učenje je razmeroma visoka, vendar s starostjo hitro upada. V Sloveniji je bilo v letu 2007 v razne oblike vseživljenjskega učenja (formalno in neformalno izobraževanje) vključenega 14,8 % prebivalstva v starosti 25–64 let (leta 2006: 15,0 %), s čimer Slovenija presega evropsko povprečje (EU27: 9,7 %), vendar precej zaostaja za nekaterimi severnoevropskimi državami (glej Sliko 9 v poglavju 2.1.2.). Poleg tega stopnje vključenosti v vseživljenjsko učenje v Sloveniji s starostjo³⁸ naglo upadajo (glej Sliko 15), čeprav predstavlja vključenost v vseživljenjsko učenje za ohranjanje zaposlenosti tako v mlajših kot tudi v starejših življenjskih obdobjih pomemben dejavnik ohranjanja konkurenčnega položaja na trgu dela. Slovenija po vključenosti odraslih v vseživljenjsko učenje močno zaostaja za Dansko. Danska v EU dosega v vseh starostnih obdobjih najvišje stopnje vključenosti v vseživljenjsko učenje in se pogosto omenja kot vzorčni model varne prožnosti. Kot je razvidno iz Slike 15 v Sloveniji s starostjo vključenost v vseživljenjsko učenje bistveno hitreje upada kot na Danskem, podobno pa kažejo tudi podatki za povprečje EU.

³⁷ Nacionalna poklicna kvalifikacija je delovna poklicna oziroma strokovna usposobljenost, ki je potrebna za opravljanje poklica ali posameznih sklopov zadolžitev v okviru poklica na določeni ravni zahtevnosti. Posameznik pridobljeno NPK uporabi pri iskanju zaposlitve in pri formalnem izobraževanju.

³⁸ Vir: Eurostat; preračuni UMAR.

Slika 15: Stopnje vključenosti prebivalstva v vseživljenjsko učenje glede na starost, Slovenija in Danska v letu 2007, v %



Viri: Population and Social Conditions Eurostat – Education (Eurostat), 2008

Problem v Sloveniji predstavlja tudi nizka vključenost odraslih, še posebej brezposelnih v srednje izobraževanje. Število odraslih, vpisanih v srednje šole, upada; v šolskem letu 2006/2007 jih je bilo v srednje šole vpisanih 14.956, kar je 13,3 % manj kot v letu 2005/2006 in 28,4 % manj kot v letu 2000/2001. V srednje šole je bilo v letu 2006 vključenih 0,8 % prebivalcev v starosti 25–64 let (leta 2000: 0,5 %), kar je manj kot leta 2005. Višja je vključenost odraslih v terciarno izobraževanje; v letu 2006/2007 je znašala 3,4 %, v obdobju 2000/2001–2006/2007 pa se je povečala za 1 o. t. Čeprav je stopnja brezposelnosti najvišja pri osebah z nedokončano ali končano osnovno šolo, se število brezposelnih, vpisanih v srednje šole zmanjšuje³⁹.

2.2.4. Sistemi socialne zaščite

Koncept varne prožnosti zahteva oblikovanje modernih sistemov socialne zaščite, ki kombinirajo dohodkovno podporo in spodbude za zaposlovanje. V zadnjih dveh letih v Sloveniji ni bilo večjih sistemskih sprememb na področju zagotavljanja dohodkovne varnosti, prišlo pa je do davčnih sprememb (podrobneje glej fiskalno poglavje), za katere lahko sklepamo, da so pripeljale do sprememb pri spodbudah za delo, ki jih predstavljamo v nadaljevanju. Ker del varne prožnosti predstavlja tudi oblikovanje spodbud za daljše ostajanje starejših v delovni aktivnosti, analiziramo tudi te spodbude in možnosti delne upokojitve, ki v nekaterih državah omogočajo postopen prehod iz trga dela. Čeprav je vsebina sistemov socialne zaščite in zagotavljanja dohodkovne varnosti zelo obsežna, tokrat analiziramo samo ti omenjeni vprašanji.

Sistemske spremembe na področju socialne zaščite so bile v zadnjih dveh letih narejene predvsem v smeri večjih obveznosti brezposelnih, bistvenih sprememb na področju zagotavljanja dohodkovne varnosti pa ni bilo. Zakon o

³⁹ V letu 2006/2007 jih je bilo v srednje šole vpisanih 1.892 (v letu 2005/2006: 3.044), kar je tudi najmanj v obdobju 2000/2001–2006/2007.

zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZB) je povečal obveznosti brezposelnih glede sprejemanja zaposlitve, saj morajo brezposelni po določenem roku sprejeti delo, ki zahteva tudi do dve stopnji nižjo izobrazbo, kot jo imajo. Sprememba ZZZB je v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti odpravila pravico do denarne pomoči oz. jo je združila s pravico do socialne pomoči, ki jo dodeljuje Center za socialno delo. Takšna sprememba pomeni racionalizacijo sistema dodeljevanja, vendar ne predstavlja koraka v smeri zagotavljanja varne prožnosti. Tudi s spremembami Zakona o socialnem varstvu so se povečale obveznosti prejemnikov z uvedbo novega razloga prenehanja prejemanja denarne socialne pomoči (neutemeljena odklonitev primerne dela po podjemni pogodbi, pogodbi o naročilu avtorskega dela ali primerne humanitarne ali drugega podobnega dela). Spremembe omenjenih zakonov niso prinesle bistvenih sprememb na področju zagotavljanja dohodkovne varnosti.

Za ugotavljanje spodbud za delo obstajajo posebni kazalniki. Kazalniki spodbud za delo, ki jih je letos prvič po nekoliko prilagojeni metodologiji OECD izračunal SURS, kažejo vplive na neto dohodke pri prehodih iz nezaposlenosti v zaposlitev in pri prehodih iz slabše plačane zaposlitve na bolje plačano. To prikazujeta predvsem kazalnika: past brezposelnosti⁴⁰ in past nizkih plač⁴¹. Ker ima brezposelnost najmočnejši vpliv na zdrs ljudi pod mejo revščine, so spodbude za zaposlovanje obenem tudi sredstvo preprečevanja revščine⁴².

Spodbude za delo so se v obdobju 2001–2007 nekoliko spreminjale. V obdobju 2001–2007 se je past brezposelnosti znižala za 1,9 o. t. Past nizkih plač se je v istem obdobju za samsko osebo brez otrok sicer povečala, za par z dvema otrokoma pa zmanjšala (glej Tabelo 11).

V letu 2007 so se spodbude za delo v primerjavi z letom 2006 povečale. Past brezposelnosti se je znižala za 1,5 o. t., še vedno pa ostaja visoka. Nekoliko manjša je past nizkih plač, ki se je v primerjavi z letom pred tem prav tako zmanjšala. Leta 2007 si je samska oseba pri prehodu na bolje plačano delovno mesto za vsak dodatni evro bruto plače povečala neto dohodke za 0,49 EUR (leta 2006: 0,484 EUR), par z dvema otrokoma pa si je vsak evro svojih bruto dohodkov povečal za 0,326 EUR (leta 2006: 0,274 EUR). Prehod na bolje plačano delovno mesto je sicer še vedno ugodnejši za samsko osebo kot za par z dvema otrokoma.

⁴⁰ Kazalnik past brezposelnosti prikazuje, kolikšna je razlika v neto dohodkih osebe pri prehodu iz brezposelnosti v zaposlenost zaradi višjih davkov in socialnih prispevkov ter nižjih pripadajočih socialnih transferjev v zaposlitvi v primerjavi z dohodki in višjimi pripadajočimi socialnimi transferji med brezposelnostjo. Izračun je narejen ob predpostavki, da zaposleni prejema 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe.

⁴¹ Kazalnik past nizkih plač prikazuje razmerje v neto dohodkih zaposlene osebe pri prehodu na višje plačano delovno mesto (s 33 % na 67 % bruto plače povprečne zaposlene osebe), in sicer se razmerje spremeni zaradi višjih davkov in socialnih prispevkov ter nižjih pripadajočih socialnih transferjev glede na prejšnje nižje dohodke, posledično nižje davke in socialne prispevke ter višje pripadajoče socialne transferje.

⁴² Lahko pride do situacije, ko se revni brezposelni ne odločijo za zaposlitev, ker bi s tem izgubili določene socialne transferje in bi bil njihov neto zaslužek po plačilu davkov in prispevkov za socialno varnost nižji kot pred zaposlitvijo. Osebe z nizko plačo pa se zaradi istih razlogov ne odločijo za prehod na bolje plačano delovno mesto.

Tabela 11: Nekateri kazalniki spodbud za delo v Sloveniji

	Past nezaposlenosti v %	Past nizkih plač, v %	
	Samska oseba brez otrok	Samska oseba brez otrok	Par, ena zaposlena oseba, dva otroka
2001	82,6	39,1	99,4
2002	84,4	42,7	95,5
2003	86,1	46,1	94,8
2004	87,7	49,1	91,9
2005	82,6	50,8	76,4
2006	82,2	51,6	72,6
2007	80,7	51,0	67,4

Vir: SURS: Kazalniki spodbud za delo, Slovenija, 2007 – ZACHASNI PODATKI; 14. maj 2008, Prva objava

Slovenija se uvršča med države z relativno skromnimi spodbudami za delo. V primerjavi z EU je bila leta 2007 past nezaposlenosti v Sloveniji višja kot v povprečju EU, višja je bila tudi past nizkih plač tako za samsko osebo kot za par z dvema otrokoma (več glej fiskalno poglavje).

Na oblikovanje varne prožnosti za starejše pomembno vpliva pokojninski sistem. Del oblikovanja varne prožnosti predstavljajo tudi spodbude za daljše ostajanje starejših v delovni aktivnosti in večja fleksibilnost pri zaposlovanju starejših. Večja fleksibilnost za starejše (varovane) delavce in tiste, ki že izpolnjujejo pogoje za upokojitev ali ki so že upokojeni, je normativno omogočena z redno zaposlitvijo za skrajšani delovni čas (dogovor delodajalca in delojemalca) ali z delno upokojitvijo oziroma delno zaposlitvijo (dogovor delodajalca in delojemalca). Delna upokojitve omogoča postopen izhod iz trga dela. Za ostajanje starejših v delovni aktivnosti pa vplivajo tudi spodbude za ostajanje, ki izhajajo iz pokojninskega sistema.

Spodbude za daljše ostajanje v delovni aktivnosti so bile uvedene s pokojninsko reformo leta 2000. Spodbude, ki jih ima vgrajene pokojninski sistem, so predvsem povečevanje skupne odmerne stopnje za vsako leto aktivnosti po izpolnitvi pogojev za upokojitev in povečevanje pokojnine za tiste, ki se upokojijo po doseženi polni upokojitveni starosti. V tabeli 12 so podani izračuni povečanja pokojnine glede na pokojnino ob polni upokojitveni starosti, ki kažejo, da lahko z odlaganjem upokojitve po doseženi upokojitveni starosti za štiri leta povečamo odmerjeno pokojnino ob polni upokojitveni starosti za 15,4 %. Kljub spodbudam za daljšo aktivnost se za podaljšanje ne odloči večje število zavarovancev.

Tabela 12: Povečanje ravni pokojnine zaradi odlaganja upokojitve

Obdobje odložene upokojitve po doseženi polni upokojitveni starosti v letih	Indeks ravni povečanja višine pokojnine ¹ glede na pokojnino ob polni upokojitveni starosti
0	100,00
1	105,54
2	110,06
3	113,40
4	115,41
5	117,42
6	119,44
7	121,45

Vir: izračuni UMAR

Opomba: ¹ Do povečanje ravni pokojnine pride zaradi povečanja odmerne stopnje in zaradi dodatka za aktivnosti po doseženi polni upokojitveni starosti (63 let za moške, 61 let za ženske).

Možnost delne upokojitve v Sloveniji je redko uporabljena. Konec leta 2007 je imelo to vrsto upokojitve 184 oseb. Razlogi za to so: 1. za delno upokojitev je treba izpolniti pogoje za polno starostno upokojitev; 2. za delno ostajanje v aktivnosti je potrebno soglasje delodajalca; 3. za večino tistih, ki dosežejo polno upokojitveno starost, je zmanjšanje dohodka ob delni upokojitvi v primerjavi s plačo preveliko. Razlog za takšno zmanjšanje dohodka je v nizki odmerjeni pokojnini in v davčni obravnavi dohodkov iz upokojitve⁴³.

⁴³ Pokojnina je neto dohodek, ki je bil obdavčen že s prevedbo bruto pokojninske osnove v čisto pokojninsko osnovo, davčna ureditev pa ga obdavči še enkrat enako, kot da bi bil dohodek iz zaposlitve.

3. Sklep in izzivi trga dela z vidika varne prožnosti

V obdobju 2000–2007 se je brezposelnost zmanjšala. Stopnja brezposelnosti se je znižala na 4,9 % v letu 2007. Stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji zniževala hitreje kot v povprečju EU in povprečju starih članic. V opazovanem obdobju se je znižala tudi stopnja dolgotrajne brezposelnosti (leta 2000: 4,1 %, leta 2007: 2,2 %). Kljub temu pa ostajajo na področju brezposelnosti predvsem naslednji problemi: visok delež dolgotrajne brezposelnosti, brezposelnost mladih (15–24 let) in starejših (nad 50 let) ter povečanje števila registriranih brezposelnih s terciarno izobrazbo⁴⁴.

Zaposlenost je naraščala in stopnja delovne aktivnosti se je povečala. V obdobju 2000–2007 se je število delovno aktivnih v Sloveniji povečevalo s povprečno letno stopnjo 1,4 %, kar je hitreje kot v povprečju EU. Stopnja zaposlenosti (15–64 let) se je v Sloveniji povečala na 67,8 %, kar je več, kot znaša povprečje EU, pri čemer je stopnja zaposlenosti žensk nad povprečjem EU, moških pa pod povprečjem EU. Sorazmerno nizki pa ostajata stopnja zaposlenosti mladih (15–24 let) in starejših (55–64 let), ki predstavljata pomemben del »rezerv« za povečanje zaposlenosti v Sloveniji, ki v starostni skupini 25–54 let niso velike. Z vidika povečanja zaposlovanja mladih je izziv tudi organizacija delovnega okolja in pogojev, ki bo omogočala daljšo delovno aktivnost starejših in hitro vstopanje mladih v zaposlitev (razvoj t. i. »ageing managementa« človeških virov, ki bo kombiniral izkušnje in znanje starejših z znanjem in »zagnanostjo« mladih).

Kot odgovor na izzive globalizacije se je v EU oblikoval koncept varne prožnosti, ki je s prenovljeno Lizbonsko strategijo postala tudi usmeritev Slovenije. Integriran koncept varne prožnosti sestavljajo štiri komponente, ki z usklajenim delovanjem zagotavljajo dinamičen trg dela in varnost posameznika: 1. fleksibilna zaposlitvena pogodbeni razmerja, ki temeljijo na moderni zakonodaji o delovnih razmerjih, so fleksibilna za delodajalca in delavca, zmanjšujejo segmentacijo trga dela in zmanjšujejo delo na črno; 2. aktivna politika zaposlovanja, ki učinkovito pomaga ljudem v primeru brezposelnosti in jim omogoči prehod v nove zaposlitve; 3. sistem vseživljenjskega učenja, ki je zanesljiv in prilagodljiv, delavcem pa zagotavlja prilagodljivost in zaposljivost; 4. moderni sistemi socialne varnosti, ki ustrezno kombinirajo sistem dohodkovne podpore in spodbud za zaposlovanje ter mobilnosti na trgu dela⁴⁵. Tudi Slovenija se je opredelila za oblikovanje koncepta varne prožnosti.

Prve analize modelov varne prožnosti Phillips, Eamets (2007) so Slovenijo uvrstile v skupino držav z velikimi izzivi na področju varne prožnosti. Slovenija se je uvrstila skupaj s Poljsko, Madžarsko, Češko in Slovaško v skupino, za katero so značilni: skromna mobilnost, visoka dolgotrajna brezposelnost in nizka stopnja delovne aktivnosti starejših, kar je znak skromne prožnosti trga dela, visoka varnost dohodka in nizko družbeno zaupanje. Izziv teh držav sta

⁴⁴ Podatki o registrirani brezposelnosti kažejo, da je povprečno število brezposelnih s terciarno izobrazbo leta 2007 za 50 % višje kot leta 2000, njihov delež v skupni brezposelnosti pa se je povečal s 4,4 % v letu 2000 na 10 % v letu 2007.

⁴⁵ Towards Common Principles of Flexicurity – Council Conclusions, 6. december 2007.

oblikovanje večje fleksibilnosti in zagotavljanje dohodkovne varnosti. V prispevku smo skušali prikazati politike in ukrepe na področju oblikovanja varne prožnosti, ki jih je Slovenija naredila v zadnjih dveh letih.

Z vidika varne prožnosti se na trgu dela kažejo naslednji problemi: dolgotrajno brezposelnosti, nizka stopnja zaposlenosti starejših in skromna razširjenost delnih zaposlitev. Ker dolgotrajna brezposelnost zmanjšuje človeški kapital, bi bilo z vidika oblikovanja varne prožnosti treba v okviru APZ razviti in okrepiti programe, ki preprečujejo prehod v dolgotrajno brezposelnost. Slovenija ima eno najnižjih stopenj zaposlenosti starejših v EU. Nizka stopnja zaposlenosti starejših, ki je še posebej nizka za ženske, predstavlja pomemben izziv za ekonomsko politiko in politiko trga dela. V okviru APZ bi bilo smiselno okrepiti programe, ki spodbujajo zaposlovanje starejših, vendar so potrebne tudi spremembe v pokojninskem sistemu, ki bi spodbujale daljše ostajanje v delovni aktivnosti. Na nujnost dodatne prilagoditve pokojninskega sistema demografskim spremembam pa kaže tudi dejstvo, da se je povečevanje povprečne starosti ob upokojitvi po letu 2005 zelo upočasnilo in da je povprečna starost ob izhodu iz trga dela je v Sloveniji 1,4 leta pod povprečjem EU. Delež delnih zaposlitev, ki praviloma predstavljajo »prijazno« obliko fleksibilnega dela, postopno narašča, vendar ostaja relativno nizek. Delne zaposlitve predstavljajo možnost za povečanje fleksibilnosti in zaposlenosti. Ocenjujemo, da sta glavna razloga za njihovo skromno razširjenost predvsem: 1. skromen interes delodajalcev, za katere je zaposlovanje več oseb s krajšim delovnim kljub lanskim spremembam ZDR še vedno dražje kot zaposlovanje ene osebe; 2. skromen interes delojemalcev zaradi nizke ravni dohodkov, ki jih takšna zaposlitev zagotavlja.

V Sloveniji med fleksibilnimi oblikami zaposlovanja naraščajo predvsem začasne zaposlitve, ki pogosto ne zagotavljajo varne prožnosti. Delež začasnih zaposlitev v skupnem številu zaposlenih se je v zadnjih desetih letih več kot podvojil, še posebej hitro pa narašča po letu 2003, ko je prišlo do pospešitve gospodarske rasti. Delež začasno zaposlenih v Sloveniji presega povprečje EU. Visok delež začasno zaposlenih je največkrat posledica visokih stroškov in težavnosti odpuščanja. Povečanje fleksibilnosti trga dela v Sloveniji se torej zagotavlja predvsem z začasnimi zaposlitvami, za katere analize (Malenfant, LaRue in Vezina, 2007) ugotavljajo, da njihova pogosta uporaba podobno kot brezposelnost zmanjšuje blagostanje posameznika. Začasnimi zaposlitvam so nadpovprečno izpostavljeni mladi. To povzroča starostno segmentacijo trga dela. Z vidika varne prožnosti predstavljajo problem »strogi« pogoji za pridobitev nadomestila za brezposelnost, ki mladim s pogostimi začasnimi zaposlitvami močno otežujejo pridobitev nadomestila za primer brezposelnosti. Zaradi velike razširjenosti začasnih zaposlitev je z vidika oblikovanja varne prožnosti treba razmisliti o ustrezni dohodkovni podpori brezposelnim, ki imajo pogosto zaposlitev za določen čas.

Pregled ukrepov na štirih ključnih področjih varne prožnosti je pokazal, da so bile v zadnjih dveh letih spremembe narejene predvsem v smeri večje fleksibilnosti pogodbenih razmerij. Spremembe Zakona o delovnih razmerjih (ZDR) iz leta 2007 so šle v smeri večje notranje fleksibilnosti (zaposlovanje za vrsto dela), razširjene so bila možnosti za zaposlovanja za določen čas, zmanjšane so bile tudi nekatere ovire za interes delodajalcev za zaposlovanje s krajšim delovnim časom. Spremembe ZDR iz leta 2007 v smeri zagotavljanja večje fleksibilnosti sicer niso

bile velike, predvsem ni prišlo do bistvenega zmanjšanja stroškov odpuščanja, ki so v ekonomski teoriji pomemben razlog za previdnost delodajalcev pri zaposlovanju (višina odpravnin nespremenjena, odpovedni roki skrajšani le za določene skupine delavcev. Po naši oceni večje spremembe na tem področju niso bile možne, ker niso bile podprte z ukrepi za zagotavljanje večje dohodkovne varnosti in ukrepi za večjo prilagodljivost delavcev (vseživljenjsko učenje).

APZ, vseživljenjsko učenje in sistemi socialne varnosti v Sloveniji še vedno nimajo ustrezne vloge pri oblikovanju varne prožnosti. APZ mora zagotavljati lahek in hiter prehod med zaposlitvami. Zato bi bilo treba v Sloveniji okrepiti programe izobraževanja in usposabljanja brezposelnih in zaposlenih. Povečati bi bilo treba vključenost nizko izobraženih in starejših. Na področju izobraževanja in usposabljanja zaposlenih bi bilo smiselno poleg razpisov za sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih v podjetjih v prestrukturiranju in v perspektivnih dejavnostih, ki so bili izvedeni v zadnjih dveh letih, oblikovati takšen razpise tudi sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja v malih podjetjih. Kljub visoki vključenosti odraslih v vseživljenjsko učenje je vključenost starejših in manj izobraženih prenizka, da bi prispevala k oblikovanju varne prožnosti. Na področju socialne varnosti so spremembe ZSV in ZZZB so povečale predvsem obveznosti brezposelnih glede sprejemanja zaposlitve, ki pa jim še niso sledilo oblikovanje spodbud za delo (»in-work benefits«), ki bi stimulirale tudi sprejemanje slabše plačanih del, ki bi zagotavljale dohodkovno varnost posameznika.

Oblikovanje varne prožnosti ostaja velik izziv za Slovenijo. K oblikovanju varne prožnosti bi bilo treba pristopiti bolj celovito, da bi se vse štiri politike medseboj podpirale in izvajale koordinirano. Večja fleksibilizacija ne bo možna brez podpore ostalih politik varne prožnosti predvsem 1. zagotavljanja večje vključenosti starejših in manj usposobljenih v vseživljenjsko učenje; 2. učinkovite aktivne politike zaposlovanja, ki bo preprečevala prehod v dolgotrajno brezposelnost in se v zečji meri posvečala prehodom med zaposlitvijo z ustreznimi programi izobraževanja in usposabljanja za še zaposlene in 3. zagotavljanja dohodkovne varnosti posameznika tudi v primeru brezposelnosti.

Literatura in viri

EC (2007): Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security, pridobljeno 15.5.2008 na strani http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication_2007_en.pdf

Eurostat portal page Employment, pridobljeno maja 2008 na strani http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=STRIND_EMPLOI&depth=2 s:

Eurostat portal page- Social cohesion, pridobljeno maja 2008 na strani http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=STRIND_SOCOHE&depth=2

Eurostat, Population and social conditions, Labour market, pridobljeno maja 2008 na strani <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

Expenditure on labour market Policies, 2005: Eurostat, Statistic in focus 46/2008.

Social protection in European Union. Eurostat, Statistic in focus 45/2008.

Kajzer, A. (2005). *Pojem fleksibilnosti trga dela in stanje na trgu dela*. Delovni zvezek št. 14 Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Malenfant, R, LaRue, A. in Vezina, M (2007). Intermitent Work and Well-being: One Foot in the Door, One Foot Out. *Current Sociology*, Vol. 55, No. 6, str. 814–835.

Philips, K. and Eamets. R.(2007). Approaches to Flexicurity: EU models. European foundation for the Improvement of Working and Living conditions.

SURS, SI-stat portal.

Wilhagen, T in Tros, F. (2004). The concept of Flexicurity: A new approach to regulating Employment and labour markets. http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers/fxp2003_4.pdf

Tangian, A.S. (2004). Defining flexicurity Index and application to European Countries, dosegljivo 15.4.2008 na strani <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2004/2139/>.

Towards Common Principles of Flexicurity-Council conclusion, 6. december 2007.

Socialni sporazum za obdobje 2007–2009.

Zbirka Delovni zvezki letnika 2007 in 2008	5/2008: Dostopnost, kakovost in učinkovitost terciarnega izobraževanja v Sloveniji po letu 2000. T. Čelebič. 4/2008: Enostavnost poslovanja v Sloveniji: Ocena kakovosti regulacije z raziskavo Doing Business Svetovne banke, Andrej A. Chiaietta 3/2008: Vpliv plač na inflacijo v Sloveniji, I. Masten 2/2008: Poslovanje gospodarskih družb in zadrug v letu 2006, J. Mirjana Novak 1/2008: Razvitost in dejavniki konkurenčnosti nefinančnih tržnih storitev, M. Koprivnikar Šušteršič 12/2007: Poslovanje gospodarskih družb v 2006 – pregled po dejavnostih, R. Kmet Zupančič in drugi 11/2007: Zasebna potrošnja – teoretična izhodišča in analiza potrošnje v Sloveniji v obdobju 1995–2006, B. Ferk 10/2007: Dinamika zunanje zadolženosti Slovenije, J. Markič 9/2007: Obseg in učinkovitost slovenske politike subvencioniranja gospodarskih družb, A. Murn 8/2007: Scenariji gospodarskega razvoja Slovenije do leta 2030, B. Tavčar I. Zakotnik, I. Strmšnik, T. Kraigher 7/2007: Paradigma konkurenčnosti držav in analiza Slovenije po sistemih WEF in IMD za leto 2006, A. A. Chiaietta 6/2007: Innovation Cooperation and Innovation Activity of Slovenian Enterprises (Inovacijsko sodelovanje in inovacijska aktivnost slovenskih podjetij) (Delovni zvezek je v angleškem jeziku, vsebuje povzetek v slovenščini), A. Jaklič, J. P. Damijan, M. Rojec 5/2007: Domet in možni elementi politike aktivnega spodbujanja tujih neposrednih investicij (TNI) v Sloveniji M. Rojec, T. Redek, Č. Kostevc 4/2007: Okoljska komponenta gospodarskega razvoja Slovenije v zadnjih letih, M. Vendramin 3/2007: Strukturne spremembe v mrežnih dejavnostih – učinki liberalizacije, R. Kmet Zupančič, J. Povšnar 2/2007: Napovedovanje sprememb dodane vrednosti dejavnosti kmetijstva v Sloveniji v tekočem srednjeročnem obdobju, M. Kovač, E. Erjavec, S. Kovač 1/2007: Zadolževanje in prezadolženost prebivalstva, B. Ferk
Socialni razgledi	SR podajajo sliko tega, kako dobro ali slabo živimo v Sloveniji. Pri analizi socialne stratifikacije slovenske družbe smo opredelili štiri dohodkovne razrede in jih uporabili za analizo podatkov o dohodkih in porabi gospodinjstev. Številne podatke smo povezali v enoten okvir analize družbene kohezije, socialnega kapitala in zadovoljstva z življenjem. SR prinašajo novosti tudi z obravnavo posebne teme – dolgožive družbe. Ukvarjamo se z izzivi in priložnostmi, ki jih razvojno dejstvo staranja družbe postavlja ne zgolj sistemom socialne varnosti, temveč tudi sistemom vedno bolj (pre)obremenjenih opornih omrežij in medosebnih odnosov, ki se lahko lomijo pod previsokimi pričakovanji in bremeni.
Pomladanska / Jesenska napoved	Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2008, 2008 Jesenska napoved gospodarskih gibanj, 2007
Zbirka Analize, raziskave in razvoj	Poročilo o razvoju 2007, 2007 Strategija razvoja Slovenije (SRS 2006–2013), 2005 Slovenia – On the Way to the Information Society, 2004 Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU – povzetek Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2001–2006)
IB revija	IB revija 1/2008 VSEBINA: Milena Bevc: <i>Financiranje, učinkovitost in pravičnost visokega izobraževanja – povezave med temi pojavi in mednarodna konferenca o njih.</i> Bruce Johnstone: <i>Financing higher education: some special features of formerly socialist Europe.</i> Lorenz Lassnigg, Martin Unger: <i>Funding higher education – where is Austria going?</i> Astrid Schwarzenberger: <i>Funding higher education in Germany: raising the issue of efficiency and equity.</i> Hans Vossensteyn: <i>Student financing in the Netherlands: from generosity to cost-sharing – facts, perceptions and effects.</i> Borut Kodrič, Nada Trunk Širca, Rok Strašek: <i>Funding higher education in Slovenia: the introduction of a lump-sum instrument.</i> Prakash Naidoo: <i>A funding framework to address efficiency and equity in public higher education institutions in South Africa.</i> Hans Vossensteyn, Petr Matějů: <i>Challenges in funding, equity and efficiency in higher education.</i>

Podatki o naročniku

Fizična – pravna oseba (ustrezno obkrožite)		
Ime in priimek/Naziv podjetja:		
Ulica, hišna številka:	Poštna številka, kraj:	
Elektronska pošta:		
Tel./faks:	Datum naročila:	
Davčna številka	SI _ _ _ _ _	Žig in podpis odgovorne osebe
Davčni zavezanec da – ne (ustrezno obkrožite)		

Nepreklicno se naročam na

Letna naročnina*		
Publikacija	Znesek letne naročnine (v evrih)	Vpišite število letnih naročin
Ekonomsko ogledalo	66,77 (11 števil)	
Ekonomski izzivi	10,43	
Poročilo o razvoju	12,52	
IB Revija	41,73 (4 številke)	
Slovenian Economic Mirror	66,77 (11 števil)	
Development Report	12,52	
*Naročilo se avtomatično obnavlja za naslednje leto. Odpoved naročnine velja po izteku leta, za katerega je bila obnovljena. Posredovana mora biti pisno, in sicer najkasneje do konca koledarskega leta.		
Posamezni izvodi		
Publikacija	Znesek za en izvod (v evrih)	Vpišite številko publikacije in število izvodov
Ekonomsko ogledalo	6,26	
Ekonomski izzivi	10,43	
Poročilo o razvoju	12,52	
Socialni razgledi	16,00	
IB Revija	12,52 (16,69 dvojna številka)	
Slovenian Economic Mirror	6,26	
Development Report	12,52	
Social Overview	26,00	

8,5-odstotni DDV ni vključen v ceno.

Popusti se določajo po dogovoru (pri naročilu večjega števila izvodov ene publikacije do 25 %).

Izpolnjeno naročilnico lahko pošljete na elektronski naslov publicistika.umar@gov.si, faks 01/4781070 ali na Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Gregorčičeva 27, 1000 Ljubljana. Naročene publikacije in račun vam bomo poslali po pošti.

Ostale knjižne izdaje si lahko ogledate na naši spletni strani www.umar.gov.si, za dodatne informacije pa se obrnite na elektronski naslov publicistika.umar@gov.si ali telefonsko številko 01/478 10 43.